

Vergaderjaar 1994–1995

24 077

Drugbeleid

Nr. 3

NOTA

INHOUDSOPGAVE

	Blz.		Blz.
1. Inleiding en probleemstelling	4	5.5. Internationale samenwerking bij de bestrijding van drugs	46
1.1. De ontwikkeling van het Nederlandse drugbeleid	4	5.6. De nederwietteelt	48
1.2. Stand van zaken en evaluatie	6		
1.3. Complicaties en nieuwe trends	9	6. Conclusies en beleidsvoornemens	51
1.4. Uitgangspunten voor het toekomstige beleid	12	Raming van de financiële implicaties van de drugnota	59
1.5. Conclusies	15		
2. Het beleid ten aanzien van het gebruik van hard-drugs	17	Literatuur	60
2.1. Omvang en aard	17	Bijlage I	66
2.2. Het beleid met betrekking tot XTC-gebruik	17	Bijlage II	67
2.3. Criminaliteit, overlast en verslaafden	18	Bijlage III	69
2.4. Bestuurlijke maatregelen tegen overlast	19		
2.5. Het juridische instrumentarium	20		
2.6. Hard-drugtoerisme	21		
3. Preventie, zorg en behandeling van verslaafden	23		
3.1. Het belang van zorgvernieuwing	23		
3.2. Zorgvernieuwing en preventie	24		
3.3. Betere afstemming binnen de verslavingszorg	25		
3.4. Differentiatie van de intramurale zorg	26		
3.5. Regie en financieringsstructuur ambulante verslavingszorg	27		
3.6. Dwang en drang in de verslaafdenzorg	28		
3.7. Verstrekking op medische indicatie	30		
3.8. Kwaliteitsborging en evaluatie	34		
4. Het softdrug- en coffeeshopbeleid	35		
4.1. Omvang en aard van het cannabisgebruik	35		
4.2. De omvang van de soft-drugmarkt in Nederland	36		
4.3. Regulering van de coffeeshops	37		
4.4. Coffeeshops en georganiseerde criminaliteit	39		
4.5. Drugtoerisme en coffeeshops	40		
5. De handhaving van de Opiumwet	43		
5.1. Opsporing en vervolging van de drughandel	43		
5.2. Opsporingsresultaten	43		
5.3. De rol van de georganiseerde misdaad	44		
5.4. Actualisering van het plan van aanpak georganiseerde misdaad	46		

1. Inleiding en probleemstelling¹

1.1. De ontwikkeling van het Nederlandse drugbeleid

In de jaren zestig en zeventig is in West-Europa en Noord-Amerika het gebruik van drugs zoals hennepproducten en opiaten sterk toegenomen en werd door velen gevreesd voor het ontstaan van een explosief volksgezondheidsprobleem. Mede om die reden zijn er toen voor de drugbestrijding nieuwe internationale en nationale beleidskaders vastgesteld. Sedertdien heeft in deze landen het consumptieniveau van de verschillende vormen van drugs aanzienlijke schommelingen en onderlinge verschuivingen te zien gegeven. In sommige landen is het totale gebruik verder gestegen. In andere landen, waaronder Nederland, lijkt de omvang van de drugconsumptie zich ongeveer op het omstreeks 1980 bereikte niveau te hebben gestabiliseerd.

Het gebruik van cannabis en opiaten is niet drastisch gedaald, laat staan dat het geheel is uitgebannen. Voor degenen die hoopten door middel van krachtig overheidsbeleid de drugs te kunnen uitbannen is deze uitkomst teleurstellend. Gezien eerdere internationale ervaringen met de aanpak van markten in illegale producten of diensten was echter te verwachten dat met de interventies van de overheid slechts beperkte resultaten zouden kunnen worden behaald. In Nederland heeft, mede om die reden, het gevoerde beleid steeds de meer bescheiden doelstelling gehad om het gebruik van riskante drugs als gezondheids- en maatschappelijk probleem beheersbaar te houden of te maken. Gemeten aan die doelstelling zijn met het Nederlandse drugbeleid goede resultaten bereikt. Het gebruik van de genoemde drugs heeft in Nederland niet op veel grotere schaal ingang gevonden dan in de jaren zeventig reeds het geval was en in medisch opzicht is de consumptie ook niet ernstiger van aard geworden. Zowel het gebruik van nicotine als van alcohol eist uit het oogpunt van de volksgezondheid in Nederland evenals trouwens elders in de Westerse wereld een onvergelijkbaar veel hogere tol dan het gebruik van alle onder de Opiumwet vallende drugs bij elkaar².

In navolging van het advies van de Werkgroep verdovende middelen (1972)³ zag het toenmalige kabinet geen aanleiding om als uitgangspunt van beleid te kiezen, dat elk gebruik van genoemde drugs reeds op zichzelf onaanvaardbare gemeenschapsrisico's in zich bergt. Een dergelijk oordeel zou mede afhangen van de omstandigheden waaronder en de mate waarin het gebruik zich afspeelt. Op grond van deze overweging werden preventie en beheersing van de uit druggebruik voortvloeiende gemeenschaps- en individuele risico's als centrale doelstellingen van het beleid gekozen.

Het aldus geformuleerde Nederlandse drugbeleid is sindsdien ongewijzigd gebleven⁴. De overheid heeft volgens deze opvatting tot taak om zoveel mogelijk te voorkomen dat in het bijzonder jeugdige burgers overgaan tot het gebruiken van drugs en om aan de problematische gebruikers een medisch en/of sociaal hulpaanbod te doen ter leniging van hun nood (zgn. harm reduction).

De Nederlandse wetgever heeft op grond van wetenschappelijke inzichten een onderscheid gemaakt tussen drugs met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid en hennepproducten waarvan de risico's minder groot worden geacht (respectievelijk hard- en soft-drugs genoemd). De door middel van het strafrecht te beschermen belangen zijn in de Nederlandse visie primair volksgezondheidsbelangen. Het drugbeleid is daarom in Nederland gedifferentieerd al naar gelang de ernst van de potentiële gezondheidsschade die bij gebruik of misbruik van de onderhavige drugs ontstaat.

¹ Ten behoeve van de voorbereiding van deze nota is een aantal studies uitgevoerd. De resultaten daarvan hebben het basismateriaal gevormd waarop de nota mede is gebaseerd. Dit basismateriaal zal (in een gebundelde vorm) afzonderlijk worden gepubliceerd door de Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg en de Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling van het ministerie van Justitie, respectievelijk de desbetreffende onderzoeksinstellingen.

² Volgens een rapport van de Verenigde Naties overlijden er jaarlijks 5 miljoen mensen aan het gebruik van alcohol en tabak, terwijl de maximale schatting van het totale aantal drugdoden in de wereld 200 000 bedraagt (UN, ECOSOC, 1995).

³ Werkgroep Verdovende Middelen (Commissie-Baan), 1972.

⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1974–1975, 11 742.8, p. 4.

Het gebruik van drugs is in Nederland, zoals ook in veel andere landen, op zichzelf niet strafbaar¹. De hard-druggebruiker wordt eerder als patiënt dan als crimineel beschouwd. In overeenstemming met dit uitgangspunt is in Nederland een veelomvattend, gedifferentieerd samenstel van preventieve en zorgvoorzieningen tot stand gebracht. Door justitie is steeds als uitgangspunt gehanteerd dat voor drugverslaafden een medische behandeling is te verkiezen boven het ondergaan van een vrijheidsstraf. Ondanks soms teleurstellende resultaten met betrekking tot de behandeling en/of de recidive is aan dit standpunt vastgehouden en zijn steeds nieuwe wegen gezocht om het in de praktijk te brengen.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van drugverslaafden is gericht op risico's schadebeperking en daarmee op de sociale integratie van druggebruikers. De preventie, ambulante hulpverlening en intramurale zorg zijn in handen van deskundige medewerkers die werken binnen professioneel geleide organisaties. In Nederland wordt circa 160 miljoen gulden besteed aan de zorg voor drugverslaafden (onder meer klinieken en ambulante verslavingszorg). In vergelijking met het buitenland is dit bedrag hoog. De verslavingszorg is niet exclusief gericht op het bereiken van volledige abstinentie bij alle verslaafden – dat wil zeggen op het drugvrij blijven van ex-verslaafden maar streeft met betrekking tot nader omschreven doelgroepen naar verbetering van hun medische toestand en maatschappelijk functioneren, bijvoorbeeld door middel van goede medische voorzieningen, methadonverstrekking, spuitenomruil en vormen van dag- en nachtopvang.

Overigens is het Nederlandse drugbeleid er evenals elders op gericht om door middel van een krachtige strafrechtelijke aanpak van de handel de drempels voor gebruik van hard-drugs zo hoog mogelijk te houden. De aankoop van hard-drugs speelt zich ook in Nederland af in de illegaliteit en de opsporing van criminele organisaties die zich o.a. met de handel in soft- of hard-drugs bezighouden, is reeds vele jaren de topprioriteit van de Nederlandse recherche. De grote inzet van de opsporings- en controle-diensten blijkt onder meer uit de grote hoeveelheden inbeslaggenomen drugs (vgl. 5.2). Het drugbeleid volgt dus op hoofdlijnen het internationale bestrijdingsmodel. Produktie en handel worden in overeenstemming met het Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties strafrechtelijk krachtig aangepakt. Jaarlijks worden er gemiddeld 10 000 zaken wegens overtreding van de Opiumwet door het openbaar ministerie behandeld. De strafrechtelijke inspanningen betekenen een grote belasting voor politie en justitie. In geld uitgedrukt wordt jaarlijks 270 miljoen uitgegeven aan de strafrechtelijke bestrijding van de handel in drugs. Daarenboven wordt minimaal 370 miljoen uitgegeven aan de strafrechtelijke aanpak van de door verslaafden gepleegde (vermogens)criminaliteit. De capaciteit van het Nederlandse gevangeniswezen is de afgelopen tien jaar uitgebreid van vijfduizend tot twaalfduizend plaatsen. Het is niet overdreven te stellen dat de strafrechtelijke bestrijding van de drughandel de belangrijkste oorzaak is geweest van de stijging van het aantal door de rechters opgelegde jaren vrijheidsstraf.

Het gebruik van soft-drugs wordt door de Nederlandse overheid weliswaar beschouwd als risicovol, maar de beheersingsstrategie is, vanwege de mindere ernst van de risico's, meer genuanceerd dan ten aanzien van hard-drugs. Het bezit van een gebruikershoeveelheid soft-drugs is, in navolging van onder meer enkele staten in de Verenigde Staten, gedecriminaliseerd, dat wil zeggen strafbaar gesteld als overtreding en niet als misdrijf. Daarmee is door de wetgever onderstreept dat de strafrechtelijke aanpak van het gebruik van soft-drugs niet mag leiden tot stigmatisering en sociale marginalisering van de gebruikers.

Het Nederlandse beleid met betrekking tot het gebruik van cannabis is gebaseerd op de veronderstelling dat een eventuele overgang van het

¹ Ook in Duitsland, Denemarken, Spanje, Griekenland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk is het gebruik van drugs als zodanig niet strafbaar.

gebruik van soft-drugs op dat van hard-drugs veeleer sociale dan fysiologische oorzaken heeft. Indien jong-volwassenen soft-drugs willen gebruiken – en de ervaring heeft geleerd dat die behoefte bij grote groepen feitelijk bestaat – dan kunnen zij dat in de Nederlandse visie maar beter doen in een setting waarbinnen zij niet in aanraking komen met de criminele subcultuur rond hard-drugs. Door middel van het gedogen van een relatief laagdrempelig aanbod van gebruikershoeveelheden soft-drugs wordt beoogd de consumentenmarkten van soft- en hard-drugs van elkaar gescheiden te houden zodat een sociale drempel wordt opgeworpen voor de overgang van het gebruik van soft-drugs op dat van hard-drugs.

In de praktijk heeft dit uitgangspunt na enige tijd geleid tot het gedogen door justitie van de verkoop van soft-drugs in jeugdhuisen door bonafide huisdealers. Vervolgens zijn de zogenoemde coffeeshops ontstaan waarbinnen op commerciële basis soft-drugs worden verkocht aan meerderjarigen.

In bijna alle landen die kampen met drugproblemen moeten door politie en justitie bij de opsporing en vervolging van drugdelicten noodgedwongen prioriteiten worden gesteld. De grootschalige, grensoverschrijdende handel in hard-drugs heeft overal de hoogste prioriteit. De laagste prioriteit heeft de kleinhandel en het bezit van soft-drugs. Deze prioriteitsstelling wordt bijvoorbeeld aangehouden in grote delen van de Verenigde Staten van Amerika, Duitsland, Groot-Brittannië en Frankrijk. Slechts zelden wordt in deze landen nog proces-verbaal opgemaakt voor het bezit van kleine hoeveelheden soft-drugs. Het bezit van een gebruikersvoorraad van enkele grammen is er de facto gedepenaliseerd. In Duitsland wordt bijvoorbeeld op grond van jurisprudentie van het Bundes Verfassungsgericht te Karlsruhe (9 maart 1994) het bezit van een gebruikersvoorraad cannabis niet meer als misdrijf vervolgd. In en nabij uitgaansgelegenheden voor jongeren in de grotere steden in genoemde landen worden op grote schaal soft-drugs verhandeld en gebruikt. De beschikbaarheid van soft-drugs voor jongeren is tegenwoordig in de steden in de Westerse wereld overal groot¹. Ter afscherming van deze gebruikers van het criminele circuit wordt in Nederland, zoals gezegd, ook de kleinhandel in zogenoemde soft-drugs die voldoet aan bepaalde strikte criteria bij de opsporing en vervolging een zodanig lage prioriteit gegeven dat hiertegen de facto niet wordt opgetreden. Ook elders wordt de detailhandel in soft-drugs feitelijk ongemoeid gelaten – dit is bijvoorbeeld het geval in naburige Duitse deelstaten – maar deze lage prioriteit is in Nederland, overeenkomstig de nationale strafvorderlijke tradities, neergelegd in een gedetailleerde openbare richtlijn van het openbaar ministerie.

Dit officiële gedoogbeleid berust niet op een meer toegeeflijke, laat staan positieve houding ten aanzien van het gebruik van soft-drugs. De grondslag ervan is de overweging dat door het onder duidelijke voorwaarden gedogen van de verkoop van soft-drugs het gebruik door jongeren van gevaarlijkere drugs wordt tegengegaan. Ook het Nederlandse coffeeshopbeleid staat in het teken van *de harm reduction*.

1.2. Stand van zaken en evaluatie

Bij de beoordeling van het Nederlandse drugbeleid moet vooral worden gekeken naar de in de praktijk behaalde resultaten. Statistische informatie over het gebruik van drugs berust op schattingen vanwege het illegale karakter ervan. Deze schattingen zijn onder meer gebaseerd op informatie van de politie en de hulpverlening. Er bestaat echter een onbekend *dark number* van druggebruikers die met geen enkele instantie in contact staan. De werkelijke omvang van het gebruik wordt vaak mede geschat door middel van bevolkingsenquêtes. Vanwege het illegale karakter ervan

¹ Parker et al., 1995; Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.

zal druggebruik bij dergelijke enquêtes niet steeds door de ondervraagden worden toegegeven. Ook zullen juist de meest problematische groepen vaak niet in de steekproef adequaat zijn vertegenwoordigd.

In het algemeen kan worden aangenomen dat bij de overheid en de wetenschap een vollediger beeld bestaat van het gebruik van bepaalde drugs naarmate dit gebruik een minder illegaal karakter heeft. In Nederland is het bezit van soft-drugs vanaf de jaren zeventig, zoals gezegd, gedecriminaliseerd. Het gebruik van hard-drugs speelt zich weliswaar af in de illegaliteit maar de hulpverlening is in Nederland wijdverbreid en laagdrempelig. De hulpverlening neemt aan met ten minste tweederde van alle drugverslaafden in regelmatig contact te staan. Op grond van deze omstandigheden is het zicht van de Nederlandse overheid op omvang en aard van het druggebruik in vergelijking tot andere landen goed.

Beziet men tegen deze achtergrond de beschikbare statistische informatie over het gebruik van drugs in verschillende landen dan ontstaat het volgende beeld.

Het gebruik van soft-drugs in Nederland wijkt qua omvang en aard niet af van het patroon elders in de Westerse wereld¹. De laatste jaren ligt het gebruik in onder meer de Verenigde Staten opnieuw beduidend hoger dan in ons land. Dit geldt evenzeer voor minderjarigen². De decriminalisering in de jaren zeventig heeft toentertijd ook niet geleid tot een toeneming van het gebruik onder jeugdigen. De doelstelling van het Nederlandse beleid om jong-volwassenen die in een bepaalde levensfase soft-drugs willen gebruiken, af te schermen van de wereld van de hard-drugs is bovendien realistisch gebleken. Slechts een zeer klein gedeelte van de jongeren die soft-drugs gebruiken stapt over op hard-drugs. De door sommigen verkondigde opvatting dat het gebruik van henneproducten op zichzelf de fysiologische of psychische behoefte doet ontstaan ook hard-drugs te gebruiken – de zogenoemde stepping stone theorie – is door de feitelijke ontwikkelingen in Nederland gelogenstraft³. Nederlandse jongeren die soft-drugs gebruiken, zijn zich terdege bewust van de grotere risico's die verbonden zijn aan het gebruik van hard-drugs zoals heroïne en gaan er niet snel toe over daarmee te experimenteren. Het deel van de soft-druggebruikers dat tevens hard-drugs gaat gebruiken is in Nederland relatief laag. De stepping stone theorie moet in het licht van deze bevindingen worden beschouwd als een van de vele mythen die over het gebruik van drugs de ronde doen. Een mythe die onder omstandigheden zou kunnen werken als self fulfilling prophecy: door het gebruik van henneproducten en hard-drugs zoals heroïne en cocaïne beleidsmatig over een kam te scheren kan immers juist in de hand gewerkt worden dat hennepokers met hard-drugs in contact komen. Door deze gelijkstelling wordt bovendien de geloofwaardigheid van de voorlichting over drugs aan jongeren ondergraven.

Hoe verschillend er ook over het drugbeleid wordt gedacht, er bestaat een brede consensus over het ultieme criterium aan de hand waarvan de effectiviteit van ieder nationaal drugbeleid moet worden beoordeeld. Dit is vanzelfsprekend de omvang en beweging van het aantal hard-drugverslaafden en in het bijzonder het aantal hard-druggebruikers onder de 21 jaar.

Tabel 1 biedt een vergelijkend internationaal overzicht van de geschatte aantallen hard-drugverslaafden.

¹ Backenheimer et al., 1995; ISDD, 1994; Reuband, 1995; Ministerio de Justicia e interior (Spanje), 1994.

² Reuter et al., 1993; Kuipers et al., 1993; Junger-Tas et al. (eds.), 1994; Reuband, 1995; NIAD, 1995.

³ Cohen, 1995.

Tabel 1. Internationaal vergelijkende prevalentie-cijfers met betrekking tot verslaafden aan hard-drugs

	aantal verslaafden	miljoen inwoners	promille bevolking
Nederland	25 000	15,1	1,6
Duitsland	100 000/120 000	79,8	1,2/1,5
België	17 500	10,0	1,7
Luxemburg	2 000	0,4	5,0
Frankrijk	135 000/150 000	57,0	2,4/2,6
Groot-Brittannië	150 000	57,6	2,6
Denemarken	10 000	5,1	2,0
Zweden	13 500	8,6	1,6
Noorwegen	4 500	4,3	1,0
Zwitserland	26 500/45 000	6,7	3,9/6,7
Oostenrijk	10 000	7,8	1,3
Italië	175 000	57,8	3,0
Spanje	120 000	39,4	3,0
Griekenland	35 000	10,1	3,5
Portugal	45 000	10,0	4,5
Ierland	2 000	3,5	0,6

Bronnen: Bosman en Van Es (1993); Bless et al., 1993; WHO regional office for Europe, 1992; Europese Gemeenschap, Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1992; Bossong, 1994; Van Cauwenberghe et al., 1993.

Het aantal hard-drugverslaafden wordt in Nederland door verschillende deskundigen geschat op ongeveer 25 000¹. Dit komt neer op 1.6 promille van de bevolking. Mede vanwege het relatief hoge bereik van de Nederlandse drughulpverlening is deze schatting, zoals gezegd, betrouwbaar. Een zuivere vergelijking met de geschatte aantallen hard-drugverslaafden in andere Europese landen is niet mogelijk vanwege methodologische onzekerheden. Aannemelijk is dat in enkele andere landen waar het bereik van de hulpverlening beperkter is het *dark number* groter is dan in Nederland. De beschikbare schattingen wijzen hoe dan ook uit dat het aantal hard-drugverslaafden per 100 000 inwoners in Nederland laag ligt in vergelijking tot het Europese rekenkundige gemiddelde dat op 2,7 zou liggen. Het Nederlandse promillage is fors lager dan bijvoorbeeld in Frankrijk, Groot-Brittannië, Italië, Spanje en Zwitserland. In bijlage I is een overzicht opgenomen van de geschatte aantallen drugverslaafden in enkele Europese landen volgens verschillende bronnen. Volgens alle schattingen is het aantal verslaafden in Nederland relatief laag.

Verheugend is vooral dat in Nederland het aantal heroïnegebruikers onder de 21 jaar, ook onder kwetsbare groepen, relatief laag is en de laatste jaren verder blijft afnemen². Ook het gebruik van goedkope vormen van cocaïne heeft geen brede ingang gevonden, zoals enkele jaren geleden, naar aanleiding van de ontwikkelingen onder andere in de Verenigde Staten, werd gevreesd³.

De aanwas van jeugdige gebruikers wordt waarschijnlijk mede geremd door het «losers» imago dat heroïneverslaafden hebben gekregen. De aanwezigheid van ernstig verloederde oudere verslaafden in sommige sociaal kwetsbare buurten vormt overtuigende antipropaganda voor het gebruik van heroïne. Het ontbreken van repressieve acties van de politie tegen de verslaafden louter vanwege hun druggebruik en de laagdrempelige verstrekking van het vervangende middel methadon voorkomen dat de levenswijze van verslaafden door jongeren als uiting van sociaal of cultureel verzet wordt gezien.

Het aantal sterfgevallen in verband met overdoses drugs ligt in Nederland op een laag niveau. Volgens een rapport van de Verenigde Naties bedroeg het aantal drugdoden in Nederland in 1991 42. Dit aantal bedroeg in België 82, Denemarken 188, Frankrijk 411, Duitsland 2125, Italië

¹ Gebaseerd op het recente onderzoek van Bieleman et al. (1995a), en reacties daarop van deskundigen uit het onderzoeksveld.

² Kuipers et al., 1993.

³ Door sommige deskundigen wordt verondersteld dat crack vooral populair is onder verslaafden die niet beschikken over de mogelijkheid zelf binnenshuis hun gekookte cocaïne te bereiden. Repressie zou hierdoor het ontstaan van een crackmarkt stimuleren (STG, 1995).

1382, Verenigd Koninkrijk 307, Spanje 479. In de Verenigde Staten lag het op 5830¹. Het aantal drugdoden per 100 000 inwoners ligt elders dus minstens twee keer zo hoog. Dit aantal vertoont in Nederland, anders dan elders in de wereld, geen stijging.

Nederland kent naar verhouding beperkte aantallen AIDS-gevallen onder drugverslaafden. Vooral in de Zuidoepese landen ligt het percentage geïnfecteerden onder druggebruikers aanzienlijk hoger. Door de toegankelijkheid van het hulpaanbod, inclusief de spuitenomruil, en de brede voorlichting in ons land is aanzienlijke risico-reductie opgetreden met betrekking tot het intraveneuze druggebruik. Het aandeel van de verslaafden in de totale populatie van HIV-positieven is betrekkelijk gering². Volgens onderzoek gebruikt van de heroïneprostituées inmiddels bijna 60% een condoom, tegenover 20% in 1986³. Hiervan gaat een preventieve werking uit op de verbreiding van AIDS buiten de primaire risicogroepen.

Ook wat betreft de mortaliteit en morbiditeit onder de verslaafden valt een vergelijking met de drugproblematiek in naburige landen dus gunstig uit voor Nederland. Het zogenoemde *harm reduction-beleid* waartoe o.a. de grootschalige methadonprogramma's en spuitenomruil kunnen worden gerekend, waarmee in Nederland reeds in de jaren zeventig is begonnen, heeft relatief goede resultaten opgeleverd. Dit beleid heeft tevens een bijdrage geleverd aan de beperking van de AIDS-epidemie.

Al met al is de conclusie gewettigd dat met het Nederlandse drugbeleid concrete resultaten zijn geboekt in termen van volksgezondheid.

1.3. *Complicaties en nieuwe trends*

Ondanks de in internationaal perspectief niet ongunstige situatie in termen van volksgezondheid vormt het gebruik van drugs en wat daarmee samenhangt ook in Nederland een groot maatschappelijk en bestuurlijk probleem. Bij de aanpak treden drie complicaties op, te weten de overlastproblematiek, de georganiseerde criminaliteit rond de drughandel en de buitenlandse kritiek op vermeende en reële externe effecten.

Ten eerste veroorzaakt een klein deel van de hard-drugverslaafden veel overlast aan medeburgers. Deze groep pleegt grote aantallen vermogensdelicten om geld te verwerven voor de aankoop van drugs. De laagdrempelige verstrekking van methadon waartoe in Nederland is overgegaan, heeft daarin anders dan was verwacht, nauwelijks verbetering gebracht. Ongeveer twintig procent van de verslaafden vertoont een uiterst onaangepaste levensstijl waarvan zwerfgedrag, (poly)druggebruik en criminaliteit elkaar versterkende elementen vormen⁴. Door de verkoop van drugs, de druggerelateerde criminaliteit en vormen van onaangepast gedrag van verslaafden zoals het achterlaten van spuiten worden de tolerantiedrempels van vooral de inwoners van sociaal-kwetsbare wijken in de steden chronisch overschreden. In enkele gevallen heeft dit er toe geleid dat burgers het recht in eigen hand nemen, bijvoorbeeld door drugverslaafden hardhandig uit de eigen buurt te verwijderen (en/of de straat af te sluiten voor Franse drugtoeristen).

Vanzelfsprekend kan het gebruik van drugs nooit een vrijbrief opleveren voor het berokkenen van schade en overlast aan medeburgers. De overheid zal aan de criminaliteit en overlast die door een deel van de verslaafden wordt veroorzaakt, ongeacht de doelstellingen van het gevoerde drugbeleid, paal en perk moeten stellen. Mede gezien de overzichtelijke omvang van de doelgroep – ongeveer 5 000 verslaafden vertonen een extreem onmaatschappelijke levenswijze – ziet het kabinet het tot zijn taak hiermee op korte termijn resultaten te boeken en aldus uitzicht te bieden op een blijvende oplossing van dit euvel.

¹ UN, ECOSOC, 1995. Dit beeld wordt bevestigd aan de hand van onafhankelijke bronnen gebaseerd op lokale schattingen (Bless et al., 1993). Zie ook Van Brussel et al., 1994; Cobelens et al., 1990.

² UN, ECOSOC, 1995; Spruit (red.), 1995.

³ Van Ameijden, 1994.

⁴ Bieleman et al., 1995a; Driessen, 1990.

In enkele gemeenten wordt door de bevolking tevens geklaagd over overlast in verband met daar aanwezige coffeeshops, zoals het aantrekken van stromen luidruchtige en zich asociaal gedragende (ook buitenlandse) bezoekers¹. De overlast in verband met coffeeshops is van andere aard dan die van de hard-drugscene. Het gaat deels om overlast die optreedt bij horecavestigingen in het algemeen. In sommige gemeenten treedt echter, onder meer vanwege het buitenlandse drugtoerisme, excessieve overlast voor de omwonenden op rondom coffeeshops. Hiervoor bestaat geen enkele rechtvaardiging. Deze ongewenste neveneffecten van het gevoerde coffeeshop-beleid ondermijnen het maatschappelijke draagvlak daarvoor. Zij zullen ook om die reden moeten worden weggenomen. Dit geldt a fortiori voor overlast die wordt veroorzaakt door cafés met een alcoholvergunning waarin, in strijd met het gemeentelijke horecabeleid, cannabis wordt verkocht. Ook tegen coffeeshops waar illegale activiteiten plaatsvinden zoals de handel in hard-drugs, wapenhandel of heling zal krachtiger moeten worden opgetreden. De grenzen van het gedoogbeleid zullen scherper moeten worden getrokken.

De tweede complicatie is de opkomst van criminele organisaties die zich toeleggen op de aanvoer en verkoop van drugs. Hoewel exacte tellingen van dergelijke organisaties per definitie ontbreken, lijkt het geen twijfel dat professionele criminelen die zich mede of in hoofdzaak toeleggen op de handel in drugs hun activiteiten zowel internationaal als in Nederland de afgelopen tien jaar sterk hebben kunnen uitbreiden. Mondiaal worden er in de drughandel naar schatting jaarlijks winsten geboekt van zo'n 500 miljard gulden². De gemaakte schattingen van de jaarlijkse omzet in soft- en hard-drugs in Nederland lopen nogal uiteen. De in de nota Georganiseerde criminaliteit: dreigingsbeeld en plan van aanpak (kamerstukken II 1992–1993, 22 838, nr. 1) genoemde schatting van 5,5 miljard per jaar lijkt thans als minimumschatting te moeten worden beschouwd. Meer actuele schattingen komen uit op 10 miljard³. De toenemende economische betekenis van de georganiseerde misdaad blijkt ook uit het gegeven dat in 1994 door financiële instellingen 2600 meldingen werden gedaan aan het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties die als «verdacht» werden doorgemeld aan justitie. Ongeveer de helft van deze verdachte transacties stond in verband met de handel in drugs.

De toenemende bedrijvigheid en economische macht van veelal internationaal opererende criminele organisaties vormen een bedreiging voor de democratische rechtsstaat. Deze dreiging lokt vanzelfsprekend tegenreacties uit van de overheid, o.a. in de vorm van meer bevoegdheden en extra middelen voor de politie en justitie. Daarnaast worden ook het bankwezen en relevante vrije beroepen ingeschakeld bij de preventie en opsporing van witwaspraktijken. De bedragen waar het om gaat hebben een dusdanig grote omvang aangenomen, dat de integriteit van sommige delen van de economie steeds zwaarder op de proef wordt gesteld. Voor het beleid is een complicerende factor daarbij, dat financiële stromen zich steeds minder aantrekken van landsgrenzen.

De reikwijdte van de strafrechtelijke en preventieve interventies wordt allengs groter. Deze ontwikkeling betekent onvermijdelijk dat ten behoeve van de publieke zaak van bedrijven en individuele burgers offers worden gevraagd in de vorm van extra lasten en beperkingen van burgerlijke rechten en vrijheden. Om zich tegen dit gezamenlijke tegenoffensief te beschermen proberen criminele organisaties op hun beurt medewerkers van politie, justitie en bankwezen alsook beoefenaren van vrije beroepen te corrumperen. Dit leidt vervolgens tot de invoering of aanscherping van ethische gedragscodes. De vicieuze cirkel die rond de drughandel op gang is gekomen, brengt steeds grotere maatschappelijke kosten met zich mee. In sommige delen van de Verenigde Staten drukken de kosten van het gevangeniswezen dermate zwaar op de overheidsbegroting dat andere

¹ Bieleman et al., 1995b; Leuw, 1995.

² Hug en Winizki, 1993.

³ Driessen en Jansen, 1993; Van der Toorn, 1993; Stichting Maatschappij en Politie, 1991.

publieke voorzieningen, zoals het onderwijs, erdoor in de verdrukking dreigen te komen. Volgens sommige critici zouden de kosten van het drugbeleid niet meer in een redelijke verhouding staan tot de baten. De parlementaire enquête die thans wordt uitgevoerd naar o.a. de toelaatbaarheid van de bij de opsporing van criminele organisaties gehanteerde opsporingsmethoden richt zich in dit licht bezien eveneens op bepaalde controversiële neveneffecten van het beleid ten aanzien van de handel in drugs.

De derde complicatie wordt gevormd door de internationale effecten van het Nederlandse beleid. De soms felle kritiek van buitenlandse overheden op het Nederlandse beleid berust ten dele op onvoldoende kennis van zaken. Als antwoord daarop zullen de achtergronden, doelstellingen en feitelijke effecten van het Nederlandse drugbeleid internationaal beter over het voetlicht moeten worden gebracht. Tevens komt de kritiek voort uit een fundamenteel verschillende visie op de taak van de overheid met betrekking tot het gebruik van riskante stoffen door volwassen burgers. Dit soort verschillen manifesteert zich ook in het beleid van de Europese overheden met betrekking tot de regulering van de markten in alcohol en sigaretten. Daarnaast bestaan er verschillen van opvatting over de medische risico's van bepaalde drugs. De opvatting van de Nederlandse wetgever dat cannabisproducten minder grote risico's voor de gezondheid met zich meebrengen dan hard-drugs en dus om een andere aanpak vragen, wordt ook binnen de Europese Unie nog niet alom gedeeld. Recente buitenlandse rapporten van gezaghebbende drugdeskundigen ondersteunen het door de Nederlandse wetgever gemaakte onderscheid tussen soft- en hard-drugs¹. Kritiek die voortkomt uit opvattingen over gezondheidsrisico's waarvoor in de wetenschappelijke literatuur geen steun meer valt te vinden, kan uiteraard geen grond zijn het Nederlandse beleid aan te passen. De reactie hierop dient te bestaan uit wetenschappelijke en ambtelijke uitwisselingsprogramma's.

Het ideologische karakter van een deel van de buitenlandse kritiek mag niet verhelen dat aan het Nederlandse beleid problematische kanten zitten waarmee het buitenland wordt geconfronteerd. Bij de handel in bepaalde vormen van drugs neemt Nederland en nemen Nederlanders onmiskenbaar een meer dan proportionele positie in. Volgens schattingen van de politie zijn er in Nederland ongeveer honderd criminele organisaties actief waarvan het overgrote gedeelte mede handelt in drugs². Bij criminele organisaties die zich mede toeleggen op de handel in hard-drugs zijn inwoners van buitenlandse afkomst met nauwe banden met criminele organisaties in hun land van herkomst sterk oververtegenwoordigd. Organisaties waartoe in hoofdzaak autochtone Nederlanders behoren zijn vooral actief in de handel in soft-drugs. Het gaat hierbij slechts voor een klein deel om de toelevering aan de eigen thuismarkt. Nederlanders zijn daarnaast betrokken bij de doorvoer en internationale handel in soft-drugs. Nederland is tevens een belangrijk produktieland voor amfetaminen en XTC.

De oorzaken van de betrokkenheid van Nederland bij de handel in drugs hangen deels samen met de geografische positie van Nederland. Nederland is voor veel goederen de belangrijkste *Gateway to Europe*. Ook is in het bijzonder Amsterdam vanwege o.a. de cosmopolitische ambiance een internationale ontmoetingsplaats. Dat de bestaande infrastructuur ook worden benut voor de handel in drugs is, zoals reeds opgemerkt in de nota Samenleving en Criminaliteit (1985), niet geheel te vermijden. De Nederlandse overheid levert grote inspanningen bij de opsporing en vervolging van internationale drughandel via de zeehavens en Schiphol. De deelname aan internationale opsporingsonderzoeken zal de komende jaren, o.a. door de instelling van een landelijk researchteam, worden

¹ Rapport de la Commission de Reflexion sur la Drogue et la Toxicomanie (Henrion), 1994; Report of the National Task Force on Cannabis, Australië 1994.

² Centrale Recherche Informatiedienst, 1994.

versterkt. Het zal echter, gezien de omvang en snelheid van de goederenstromen, wel nimmer lukken om bijvoorbeeld de Rotterdamse zeehaven, zo min als enigerlei andere wereldhaven, geheel «drugvrij» te maken.

Bij de overheden van sommige naburige landen bestaat bezorgdheid over de grensoverschrijdende effecten van het Nederlandse beleid. Steen des aanstoots zijn in het bijzonder de relatief lage prijzen waarvoor de laatste jaren in Nederland – maar sinds kort overigens ook in België – sommige hard-drugs kunnen worden gekocht, als ook de export van in Nederland in coffeeshops gekochte voorraden soft-drugs.

De lagere prijzen op de illegale markt voor heroïne kunnen niet zonder meer worden toegeschreven aan het in Nederland gevoerde beleid met betrekking tot de produktie of aanvoer. Anders dan in het buitenland soms wordt gemeend, wordt de handel in hard-drugs in Nederland, zoals hierboven betoogd, intensief opgespoord en zwaar bestraft. De snelle uitbreiding van de Nederlandse gevangeniscapaciteit legt daarvan getuigenis af. De cruciale factor is het overstelpende aanbod van hard-drugs op de internationale markten, zoals ook door de periodieke rapportages van de VN wordt bevestigd. De prijs op de consumentenmarkt wordt mede bepaald door de lokale vraag naar bepaalde drugs. In Nederland is de laatste tijd, evenals in sommige andere landen, sprake van een vrij sterk dalende populariteit van heroïne terwijl tevens aan de bestaande populatie van oudere verslaafden op grote schaal vervangende middelen zoals methadon worden verstrekt. Het is aannemelijk dat de afnemende vraag naar heroïne een neerwaarts drukkende werking heeft op de prijzen. Dit neemt niet weg dat de lage prijzen voor hard-drugs drugtoerisme uitlokken en mede om die reden zorgwekkend zijn. Geïntensiveerde opsporingsinspanningen met betrekking tot in het bijzonder hard-drugs, inclusief XTC, zijn noodzakelijk. De beleidsvoornemens in deze zullen nader worden besproken in hoofdstuk vijf van de nota.

De coffeeshops trekken zeker in de grensgemeenten onmiskenbaar buitenlandse klanten aan. Tussen landen met een verschillend beleid met betrekking tot de verkoop van sterke drank of andere goederen zoals wapens ontstaat specifiek hierop gericht grensverkeer. Zolang er verschillen zijn wat betreft het gevoerde beleid, zijn dergelijke smokkelverschijnselen niet geheel te voorkomen. Nu in het kader van het verdrag van Schengen is overeengekomen dat bestaande verschillen in het nationale drugbeleid van de lidstaten worden gerespecteerd, dienen deze neveneffecten tot op zekere hoogte te worden aanvaard. De Nederlandse overheid heeft echter bij het Schengen-verdrag de verplichting op zich genomen om bij de uitvoering van het eigen beleid de ongewenste internationale neveneffecten zoveel mogelijk tegen te gaan¹. Van de Nederlandse overheid mag worden geëist dat zij zich de nodige inspanningen getroost om de export van in de shops aangekochte soft-drugs tot een minimum te beperken. Het naburige buitenland spreekt Nederland daar met recht en reden op aan.

¹ In de Slotakte bij de Overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van het Schengen Akkoord van 1985 is onder meer de volgende verklaring opgenomen: «Voorzover een Overeenkomstsluitende Partij in het kader van haar nationale beleid inzake de voorkoming en behandeling van verslaving aan verdovende middelen en psychotrope stoffen afwijkt van het in artikel 71, lid 2, neergelegde beginsel, nemen alle Overeenkomstsluitende Partijen de noodzakelijke strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen teneinde de illegale in- en uitvoer van die middelen en stoffen in het bijzonder naar het grondgebied van de overige Overeenkomstsluitende Partijen tegen te gaan».

1.4. Uitgangspunten voor het toekomstige beleid

Er is naar ons oordeel, gezien de bereikte relatief gunstige resultaten, geen reden om het Nederlandse, primair op beheersing van de gezondheidsschades gerichte, drugbeleid fundamenteel ter discussie te stellen. Er is dus evenmin aanleiding om het in essentie te wijzigen. Ingrijpende wijzigingen dragen zelfs het risico in zich averechts te zullen uitwerken op de volksgezondheid. Wel dwingen de drie hier genoemde complicaties – de overlastproblematiek, de georganiseerde criminaliteit rond de drughandel en de buitenlandse kritiek op bepaalde externe effecten van het beleid – tot een nauwkeurige analyse van de problemen

die zich in de uitvoeringspraktijk voordoen en tot aanpassingen hiervan op onderdelen. In het regeerakkoord is afgesproken dat de relatief succesvolle Nederlandse benadering van het drugprobleem wordt voortgezet en dat daarin nuances zouden worden aangebracht en nieuwe wegen beproefd. De bestrijding van de overlast zal daarbij extra aandacht krijgen.

Aanpassingen van het gevoerde beleid zijn tevens noodzakelijk in verband met de zich voortdurend wijzigende omstandigheden aan zowel de aanbod- als de vraagzijden op de verschillende drugmarkten. Wijzigingen in de samenstelling en maatschappelijke achtergronden van de gebruikersgroepen en de opkomst van nieuwe drugs vragen om nieuwe maatregelen. De stabilisering van de populatie van heroïneverslaafden in Nederland heeft als gevolg dat de verslavingszorg gericht moet worden op oudere cliënten met ernstige lichamelijke en psychische problemen. Heroïne heeft, zoals gezegd, onder jongeren sterk aan populariteit ingeboet, terwijl de omvang van primaire cocaïneverslaafden beperkt lijkt te blijven. De zogenoemde *designer-drugs* zoals XTC vinden daarentegen meer aftrek, zowel bij gelegenheid van zogenoemde massale house parties maar ook daarbuiten. Deze drugs vragen om een nieuwe benadering.

Ten slotte lijkt ook de houding van de bevolking ten opzichte van drugverslaafden anders te zijn geworden. Enerzijds is er een zekere gewenning opgetreden aan bepaalde vormen van druggebruik. Anderzijds wordt drugverslaving steeds minder als een excuus gezien voor het berokkenen van schade aan anderen. De tolerantie voor criminaliteit, overlast en ander onmaatschappelijk gedrag van drugverslaafden is afgenomen.

Juist bij het pragmatische Nederlandse drugbeleid hoort een grote mate van openheid, kritische zin en flexibiliteit. Op de optredende complicaties en nieuwe trends zullen adequate, dat wil zeggen realistische, antwoorden moeten komen.

In de binnenlandse discussie over de bij het Nederlandse drugbeleid optredende complicaties is van verschillende zijden gepleit voor een vergaande of zelfs totale legalisering van de verkoop van zowel soft- als hard-drugs¹. Het kabinet heeft zich beraden op de wenselijkheid en mogelijkheid van de legaliseringsvoorstellen en is tot de volgende conclusies gekomen.

Overeenkomstig de Nederlandse opvattingen over de schadelijkheid van de verschillende vormen van drugs, dient om te beginnen een onderscheid te worden gemaakt tussen de eventuele legalisering van hard, respectievelijk van die van soft-drugs. De schadelijkheid van hard-drugs brengt met zich mee dat tegen beleidswijzigingen die zouden kunnen leiden tot een toeneming van het aantal gebruikers vanwege de risico's voor de volksgezondheid overwegende bezwaren bestaan. Door de voorstanders van legalisering wordt te gemakkelijk aan dit bezwaar voorbij gegaan. Hoewel hierover geen zekerheid bestaat, moet toch worden gevreesd dat legalisering, ongeacht de daarbij gekozen modaliteit, de beschikbaarheid van de onderhavige drugs zal vergroten en tevens door jongeren als een signaal zal worden opgevat dat het met de schadelijkheid ervan meevalt. Hierdoor wordt het gevaar geschapen dat meer jongeren met het gebruik van hard-drugs zullen beginnen om hieraan vervolgens verslaafd te raken. Het kabinet is niet bereid dat risico te nemen. Er zijn nog andere contra-indicaties. Na enige vorm van legalisering zullen de prijzen op de legale en resterende illegale markten voor hard-drugs in Nederland waarschijnlijk aanmerkelijk lager liggen dan in de omringende landen. Onvermijdelijk zal in die situatie het thans reeds door de regeringen van naburige landen als ook door de Nederlandse

¹ Drugsbeheersing door Legalisatie, nota aangeboden door de werkgroep Dufour (september 1994).

gemeentebesturen gewraakte drugtoerisme toenemen. De overlast in verband met drugverslaafden zal dan niet dalen maar wellicht zelfs nog toenemen.

Tevens moet worden gevreesd dat de doelstelling om door de legale verkoop van hard-drugs de criminele drughandel te verminderen, illusoir zal blijken indien alleen in Nederland tot legalisering wordt besloten. In de huidige situatie is de toelevering aan de Nederlandse thuismarkt slechts een van de activiteiten van de grotere criminele organisaties. Zolang er elders in Europa een lucratieve markt voor illegale drugs blijft bestaan, zal ook Nederland als centraal gelegen transitoland blijvend te maken hebben met illegale drughandel door Nederlandse en internationale criminele organisaties en de noodzaak om daartegen op te treden. Eventuele voordelen van legalisering zullen waarschijnlijk eerst optreden indien ook andere landen hiertoe overgaan. Ook in zo'n situatie is het overigens nog allerm minst zeker dat de criminele organisaties minder actief zullen worden. Veel organisaties zullen slechts hun criminele activiteiten naar andere sectoren verleggen. Legaliseren van hard-drugs wordt, kortom, door het kabinet afgewezen.

Ook met betrekking tot de soft-drugs spelen de volksgezondheidsargumenten wel degelijk een rol, maar zij wegen minder zwaar dan ten aanzien van hard-drugs. Gebleken is dat de min of meer vrije verkoop van gebruikershoeveelheden soft-drugs in ons land niet tot een beduidend groter gebruik heeft geleid dan in landen die een zeer repressief beleid op dit punt kennen. Het verschil ligt in het feit dat in ons land de – vaak jeugdige – cannabisgebruiker niet gecriminaliseerd wordt. De gevolgen van het cannabisgebruik zijn minder schadelijk dan die van het gebruik van hard-drugs. Desalniettemin zijn ook aan het gebruik van cannabis gevaren verbonden, die met name jongeren kunnen bedreigen.

De parallel met stoffen als nicotine en alcohol ligt hier voor de hand. Ook in het beleid zal deze vergelijking tot uiting moeten komen. Wij trachten het gebruik van nicotine en alcohol terug te dringen door een zekere mate van aanbodbeperking en ontmoediging, onder andere door voorlichting, maar niet door een algeheel verbod. Wij achten ook sluiting van alle coffeeshops niet wenselijk, maar het geheel vrijgeven van de verkoop van cannabis evenmin. Het beleid zal er op gericht zijn het gebruik zoveel mogelijk te ontmoedigen, bijvoorbeeld door het aantal coffeeshops te beperken, leeftijdsgrenzen aan de verkoop te stellen en de vestiging in de nabijheid van scholen te verbieden, en door het intensiveren van voorlichting over de nadelige werking van cannabis.

Tegen deze achtergrond dient eerder gedacht te worden aan een model waarbij de aanvoer onder staatstoezicht geschiedt of anderszins strikt wordt gereguleerd. De analogie met het vroegere Opiummonopolie van de overheid in Nederlands Indië dringt zich op. De invoering van enigerlei vergunningenstelsel voor de teelt van cannabis vereist echter opheffing van de strafbaarheid ervan, dat wil zeggen legalisering. De Nederlandse overheid kan immers geen verlopen geven voor of zelf betrokken zijn bij het plegen van een delict.

Zoals in bijlage II bij deze nota wordt toegelicht laten de door Nederland geratificeerde verdragen naar het oordeel van deskundigen op het gebied van het internationale strafrecht geen enkele ruimte voor de legalisering van de verkoop van drugs voor recreatieve doeleinden. In het bijzonder het VN-verdrag van 1988 dwingt tot strafbaarstelling van de cannabisteelt. In het Schengen Akkoord is overeengekomen dat de Opium-verdragen van de VN onverkort worden inachtgenomen. Er kan bij de verdragspartners en betrokken internationale organisaties niet worden gerekend op een coulante interpretatie van de voor Nederland geldende verdragsverplichtingen. Legalisering vereist niet alleen opzegging door Nederland van de betrokken Opium-verdragen, maar ook van het Schengen Akkoord dat immers naleving van deze verdragen eist. De invoering van een

vergunningenstelsel is vanwege de geldende verdragsverplichtingen een onbegaanbare weg. Tevens moet onder ogen worden gezien dat naburige landen onvermijdelijk met externe effecten van zo'n beleid zouden worden geconfronteerd. Te vrezen valt bijvoorbeeld dat van de geregementeerde aanvoer altijd een deel illegaal zal weglekken naar het buitenland. Legalisering van de teelt, handel en verkoop van soft-drugs zal door het wegvallen van de strafrechtelijke ondernemersrisico's bovendien leiden tot nog lagere prijzen op de Nederlandse markt hetgeen het drugtoerisme zal aanwakkeren. Ook dat is zeker voor de grensgemeenten allerminst een wenkend perspectief.

Zowel vanwege de verdragsverplichtingen als vanwege de grote en toenemende mobiliteit binnen de Europese Unie kan de mate van beschikbaarheid van drugs in de lidstaten nog slechts binnen beperkte marges uiteenlopen. De discussie over legalisering van drugs is hierdoor een intrinsiek Europese discussie geworden die dus ook mede in Europees verband moet worden gevoerd. Natuurlijk kan Nederland, bijvoorbeeld in samenwerking met enkele Duitse deelstaten en in aansluiting op het eerdergenoemde rapport van de Franse commissie Henrion, in deze Europese discussie een actieve rol spelen. Wij zullen ons hiervoor ook blijven inspannen. In de huidige situatie acht het kabinet het echter niet mogelijk om, in afwijking van de naburige landen, als enige over te gaan tot de legalisering van het aanbod van soft-drugs. Wel is naar ons oordeel het moment gekomen waarop, binnen de verdragsrechtelijke mogelijkheden, meer duidelijkheid kan en moet worden geschapen over de grenzen waarbinnen de exploitanten van coffeeshops hun activiteiten kunnen verrichten¹. De coffeeshops hebben in Nederland de afgelopen twintig jaar hun bestaansrecht bewezen en behoeven thans regulering. Dit impliceert niet alleen een verfijning van de OM-richtlijn met betrekking tot de opsporing en vervolging van Opiumdelicten, maar ook nadere bestuursrechtelijke regelgeving².

1.5. Conclusies

Verbetering van het huidige, in volksgezondheids opzicht geslaagde beleid is te verkiezen boven een radicale ombuiging met alle ongewisse voor- en nadelen van dien. Het Nederlandse drugbeleid zal binnen de door internationale verdragen vastgestelde grenzen primair gericht blijven op preventie en harm reduction. Op basis van een nauwkeurige evaluatie van de bereikte resultaten en van de actuele problemen zullen in deze nota voorstellen worden gedaan voor beleidsveranderingen.

De drugoverlast ten gevolge van Nederlandse en buitenlandse verslaafden zal op korte termijn effectief moeten worden teruggedrongen. Dit vergt de gecoördineerde inzet van bestuur, openbaar ministerie, hulpverleningsinstanties, politie en vreemdelingendienst.

Harde maatregelen zullen waar nodig niet uit de weg worden gegaan.

De opkomst van de georganiseerde misdaad vormt een bedreiging voor de democratische rechtsstaat. De Nederlandse rechtsstaat zal zich hiertegen, mede in internationaal verband, met grote inspanningen te weer blijven stellen, uiteraard zonder dat zij daarbij haar eigen normatieve principes verloochent. De opsporing en vervolging van de drughandel blijven een eerste prioriteit van de Nederlandse politie en justitie.

De verslavingszorg zal o.a. vanwege veranderingen in de problematiek, zoals de veroudering van de heroïneverslaafden en opkomst van *designer-drugs*, worden vernieuwd.

In de hierna volgende hoofdstukken wordt achtereenvolgens ingegaan op het beleid ten aanzien van het gebruik van hard-drugs, de noodzakelijke vernieuwingen in de verslavingszorg, het beleid ten aanzien van

¹ Uit een in de periode van 25 tot 29 augustus 1995 uitgevoerde enquête onder een aselechte steekproef van Nederlanders blijkt dat 50% van de bevolking voorstander is van voortzetting van het gedoogbeleid of van legalisering van soft-drugs. Vijfenveertig procent is daarop tegen en wil juist een hardere aanpak van de soft-drughandel. Telepanel Marktonderzoek Amsterdam, uitdraai ten behoeve van het ministerie van Justitie.

² De in dit verband relevante verdragen laten de toepasselijkheid van het opportuniteitsbeginsel – het beginsel dat een vervolgingsplicht ontkent doch een afweging door de met de vervolging belaste instanties verlangt tussen het belang van repressieve reactie enerzijds en overwegingen van algemeen belang en bijzondere individuele omstandigheden die zich daartegen verzetten anderzijds – onverlet. Voorzover in het VN-verdrag van 1988 aan dit beginsel zou worden getornd, heeft Nederland door het afleggen van een – onweersproken – voorbehoud ter zake, de op dit beginsel berustende eigen beleidsvrijheid behouden (Schutte, 1995).

soft-drugs en de strafrechtelijke handhaving van de Opiumwet. De nota sluit af met een korte samenvatting van de belangrijkste conclusies en beleidsvoornemens.

2. Het beleid ten aanzien van het gebruik van hard-drugs

2.1. Omvang en aard

Het aantal verslaafden aan heroïne wordt, zoals eerder gezegd, in Nederland geschat op ongeveer vijftientigduizend. Indien nog rekening gehouden wordt met een aanzienlijk aantal verslaafden die op geen enkele wijze met de hulpverlening of justitie in contact komen, valt deze schatting enigszins hoger uit, namelijk zevenentwintigduizend. Vergeleken met andere Europese landen en zeker met de Verenigde Staten zijn de geschatte aantallen, zoals eerder vermeld, niet hoog te noemen (zie bijlage I).

De subgroep van primaire cocaïneverslaafden is de laatste jaren iets toegenomen, maar blijft beperkt van omvang¹. Dit geldt ook voor het gebruik van goedkopere vormen van cocaïne.

Ongeveer 65 procent van de verslaafden staat in contact met de hulpverlening. Naar schatting driekwart van de heroïnegebruikers onder deze cliënten ontvangt min of meer regelmatig het vervangende middel methadon².

Het gebruik van XTC (MDMA) onder scholieren is de laatste jaren sterk toegenomen. In 1992 had 3,3% van de scholieren van 12–18 jaar ooit XTC gebruikt. Het overheersende gebruik is incidenteel en recreatief³. Frequent gebruik komt voor onder specifieke groepen kwetsbare jongeren zoals cliënten van de jeugdhulpverlening⁴.

Het gebruik van XTC kan leiden tot ernstige acute gezondheidsschade zoals oververhitting en uitdroging, incidenteel zelfs met dodelijke afloop. Tevens kan er ernstige lever- en nierschade optreden. XTC is vanwege deze risico's voor de gezondheid gerangschikt onder de hard-drugs. Ook andere minder bekende zogenoemde *designer-drugs* kunnen een bedreiging zijn voor de volksgezondheid. De snelle ontwikkelingen op het gebied van de psychofarmaca leiden ertoe dat er steeds nieuwe drugs voor recreatieve doeleinden op de markt komen. Een positieve ontwikkeling is dat de gebruikers hiervan zich meer en meer opstellen als kritische consumenten die zo min mogelijk risico's willen lopen.

2.2. Het beleid met betrekking tot XTC-gebruik

Het beleid inzake XTC is uiteengezet in de notitie hierover van de Minister van VWS (TK 1993–1994, nr. 23 760) en is op 29 oktober 1994 en 14 juni 1995 met de vaste commissie voor VWS besproken. Daarin heeft de minister haar bezorgdheid over de ontwikkeling van het XTC-gebruik tot uiting gebracht en een aantal beleidsmaatregelen aangekondigd. Deze bestaan uit bestuurlijke maatregelen, maatregelen gericht op het nauwkeurig en kritisch volgen van het aanbod van *designer-drugs*, nader onderzoek naar de schadelijkheid van deze drugs en het intensiveren van de voorlichting.

Gelet op het feit dat XTC en daaraan verwante drugs veelvuldig op zgn. houseparties en andere grootschalige manifestaties worden gebruikt, heeft de minister inmiddels een handleiding opgesteld voor het gemeentelijke beleid ten aanzien van deze evenementen (Stadhuis en House, 1995). Daarin wordt uiteengezet welke mogelijkheden gemeenten hebben om voorwaarden te stellen aan de te verlenen vergunningen, teneinde druggebruik en de gevolgen daarvan zoveel mogelijk tegen te gaan. Ten aanzien van het volgen van de drugmarkt zullen de thans bestaande monitoringssystemen verder uitgebouwd worden. Nader onderzoek naar de schadelijkheid van designer-drugs zal op korte termijn van start gaan. De ontwikkelingen rond het gebruik van deze drugs, nopen tot een alerte en dynamische opstelling op het terrein van voorlichting en preventie. Daartoe zal de deskundigheid van preventiewerkers bevorderd worden.

¹ IVV, Stichting Informatie Voorziening Verslavingszorg, 1994.

² Driessen, 1992.

³ Kuipers et al., 1993.

⁴ Korf en Van der Steenhoven, 1994.

Eveneens zal dit najaar met een aantal voorlichtingsactiviteiten worden aangevangen. Hiervoor zij verwezen naar hoofdstuk 3, paragraaf 2.

2.3. Criminaliteit, overlast en verslaafden

De indruk wordt wel gewekt dat het merendeel van de overlast en het overgrote gedeelte van de, wel als verwervingscriminaliteit gekenschetste, diefstallen en inbraken voor rekening komt van verslaafden en dat alle verslaafden door het plegen van strafbare feiten in hun levensonderhoud voorzien. Die indrukken zijn verre van juist.

Een deel van vermogenscriminaliteit is te beschouwen als gelegenheidscriminaliteit. Een ander deel wordt gepleegd door sociaal zwak-geïntegreerde adolescenten die echter lang niet allen tevens verslaafd zijn¹. Daarnaast kunnen illegaliteit², gokverslaving of meer algemeen, een op luxueuze consumptie gerichte leefwijze die niet uit eigen middelen is te financieren, evenzeer tot verwervingscriminaliteit leiden. Het aandeel van de drugverslaafden in de totale criminaliteit – dus inclusief het niet opgehelderde deel – wordt geschat op tien à twintig procent. Doordat de crimineel actieve kern onder de drugverslaafden een veelvoud aan delicten pleegt (hun recidive is hoog) en hierbij bovendien soms zeer openlijk tewerk gaat, komen deze personen naar verhouding vaak in beeld bij de politie en justitie³. Hun hogere recidive leidt tot een groot aandeel in de statistieken van door de politie van criminaliteit verdachte personen. En leidt ook tot meer en langere opgelegde vrijheidsstraffen. Dat momenteel ongeveer de helft van de gedetineerdenpopulatie verslaafd is, is hiermee in overeenstemming. Hieraan mag echter zeker niet de conclusie worden verbonden dat de helft van alle criminaliteitsproblemen wordt veroorzaakt door drugverslaving.

Van de door de politie opgehelderde vermogensdelicten in grotere steden is volgens recent onderzoek een derde deel toe te schrijven aan drugverslaafden. Bij vijf veel voorkomende vermogensdelicten zoals woninginbraak en autokraak is dit zelfs de helft. Over het hele land is dit wat minder.

Volgens Nederlands en buitenlands onderzoek pleegden veel – volgens sommige deskundigen zelfs de helft – van de drugverslaafden reeds delicten voordat zij verslaafd raakten aan drugs.⁴ Bij deze groep zijn criminaliteit en drugmisbruik elkaar versterkende elementen van een onaangepaste levensstijl. Hier moet waarschijnlijk ook de verklaring worden gezocht voor het ervaringsgegeven dat de verstrekking van methadon aan heroïneverslaafden op zichzelf lang niet altijd leidt tot de beëindiging van hun criminele carrière.

Het aandeel van drugverslaafden in de criminaliteit heeft in hoofdzaak betrekking op de veel voorkomende lokale criminaliteit: vermogensdelicten zoals woninginbraak, autokraak, diefstal met geweld, beroving op straat en winkeldiefstal (art. 310, 311, 312 WvS)⁵. Daarnaast komen, in mindere mate, geweldsdelicten voor zoals mishandeling, bedreiging en levensdelicten; wapendelicten; en, nog minder, zedendelicten, verkeersmisdrijven en economische feiten. Geweldsdelicten kunnen mede voortvloeien uit de ontremmende werking van bepaalde middelen. In dit opzicht is het misbruik van alcohol echter een veel belangrijkere criminogene factor. Voorts zijn verslaafden betrokken bij de drughandel op straatniveau. Drugverslaafden spelen vrijwel geen rol in hogere posities in de georganiseerde/professionele criminaliteit in de handel in drugs.

Voor de overlastproblematiek geldt dat deze net als de veelvoorkomende vermogenscriminaliteit vaak te generaliserend en ongenueanceerd aan drugverslaafden wordt toegeschreven. Dak- en thuislozen, alcoholisten, illegalen, gokverslaafden en psychiatrische patiënten dragen in veel steden eveneens bij aan de overlast en aan de

¹ Van Dijk et al., 1995.

² Van alle zakkenrollers die in de Amsterdamse binnenstad tussen november 1994 en maart 1995 zijn gearresteerd bleek 80% illegaal te zijn. Dit gold voor 70% van de autokrakers en 53% van de straatrovers.

³ In de steden komt ongeveer veertig procent van de drugverslaafden minstens een keer per jaar in aanraking met de politie. Ongeveer een kwart van de verslaafdenpopulatie wordt vier keer of vaker per jaar door de politie wegens criminaliteit geregistreerd (Bieleman et al., 1995a; Ministerie van Justitie, 1995).

⁴ Cozijn en Van Dijk, 1978; Swierstra, 1990; Korf en Leuw, 1992; Knauss en Erhardt (BKA), 1993.

⁵ Bieleman et al., 1995a.

gevoelens van onveiligheid. De overlastproblematiek van drugverslaafden is een, overigens belangrijk, onderdeel van de bredere problematiek van concentraties van sociaal-gemarginaliseerde groepen in de grote steden¹.

Binnen het kader van het grote stedenbeleid zijn door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mede namens de ministers van SoZaWe, Economische Zaken, Justitie, VROM en VWS, afspraken gemaakt met allereerst de vier grootste steden voor een structurele verbetering van de veiligheid en leefbaarheid in het bijzonder in de sociaal meest kwetsbare wijken. Ook met de vijftien andere grote steden worden dergelijke convenanten afgesloten. Voor de uitvoering van gemaakte plannen heeft het rijk een totaalbedrag van 375 miljoen voor de komende vier jaar ter beschikking gesteld. Hiermee worden onder meer integrale projecten gericht op de integratie van risicogroepen onder jongeren gefinancierd en wijkgerichte projecten ter verbetering van de veiligheid, annex leefbaarheid. Daarnaast is er een bedrag oplopend tot 560 miljoen gereserveerd voor een banenplan in de sector toezicht. Het kabinet heeft daarmee een krachtige impuls gegeven aan de preventie van criminaliteit en overlast in de grote steden. Verwacht mag worden dat de afspraken met de steden de fundamenteën zullen zijn van een integrale aanpak van de verloedering- en overlastproblematiek.

De criminaliteits- en overlastproblematiek die wordt veroorzaakt door enkele duizenden zeer problematische verslaafden met hoge recidive vormt inmiddels een uitwas die hoe dan ook effectiever moet worden bestreden. Aangezien hiervoor, mede gezien de overzichtelijke omvang van de doelgroep reële mogelijkheden bestaan of te vinden moeten zijn, ziet het kabinet het tot zijn taak hier op korte termijn zichtbare resultaten te boeken.

Beleid gericht op de opsporing en vervolging van de groep, crimineel hoog-actieve verslaafden kan, zo heeft de ervaring in enkele steden geleerd, leiden tot een aanmerkelijke daling van de criminele overlast. Dit beleid zal krachtig worden gestimuleerd. Voorts zal het daarop aansluitende zorgaanbod aangepast worden. In hoofdstuk 3, paragraaf 6 wordt hierop teruggekomen.

2.4. Bestuurlijke maatregelen tegen overlast

Ter vermindering van de door verslaafden veroorzaakte overlast en vermogenscriminaliteit zullen het lokale bestuur, politie, openbaar ministerie en hulpverleners het gedrag van de bewuste groepen verslaafden op een consistente wijze conditioneren. Sociaal onaangepast gedrag zal consequent worden gesanctioneerd, terwijl aangepast gedrag waar mogelijk zal worden beloond.

In het stadsdeel Westerpark te Amsterdam is sinds enige tijd een meldpunt overlast werkzaam dat goede resultaten heeft laten zien. In veel gevallen kunnen klachten over overlast door middel van bemiddeling tot een oplossing worden gebracht. Dit initiatief wordt uitgebreid tot de andere Amsterdamse stadsdelen en verdient ook elders navolging. Door ons zal worden bevorderd dat op meer plaatsen in nauwe samenwerking met de politie, de gemeenten en instellingen op het gebied van de verslavingszorg, zulke meldpunten overlast worden opgericht. Dergelijke meldpunten kunnen mede ondersteuning bieden bij de collectieve voorbereiding van rechterlijke procedures en bij de bewijsvoering. Het instellen ervan maakt het mogelijk waar nodig sneller en gecoördineerder tot actie over te gaan en om vast te stellen welke verslaafden verantwoordelijk zijn voor de meeste overlast.

Bij de aanpak van de overlastproblematiek zijn vele afzonderlijke diensten betrokken. Dit vergt een ferme regie waarbij bureaucratische knopen worden doorgehakt.

¹ Deze stedelijke problematiek is nader uiteengezet in de nota veiligheidsbeleid 1995–1998.

De vier grote steden hebben voorgesteld om met de meest betrokken departementen een gezamenlijke *task force drugoverlast* in het leven te roepen, bestaande uit functionarissen met een ruim mandaat. Deze groep moet ervoor zorgen dat bestuurlijk gemaakte afspraken volgens een strak tijdschema door alle betrokken diensten bij rijk en gemeenten op gecoördineerde wijze worden uitgevoerd. Dit voorstel om, waar nodig, ook bij de uitvoering de handen ineen te slaan, past bij het door ons ingezette grote stedenbeleid. Het voorstel is inmiddels in uitvoering genomen.

De *task force*, waarvan naast de betrokken departementen en de vier grootste steden in ieder geval ook de VNG als vertegenwoordiger van de overige gemeenten deel zal uitmaken, kan samenvallen met de reeds bestaande themagroep veiligheid die ten behoeve van het grote stedenbeleid is ingesteld. De *task force* heeft als opdracht om niet alleen de veiligheidsparagrafen in de convenanten met de grote steden te doen uitvoeren, maar tevens de in deze nota neergelegde beleidsvoornemens en afspraken met betrekking tot de overlastbestrijding.

De Stuurgroep Vermindering Overlast die is ingesteld voor de implementatie van de «nota inzake het beleid gericht op het verminderen van door verslaafden veroorzaakte overlast» (TK 1993–94, 22 684, nr. 12) en die zich met name richt op de vernieuwing van de verslavingszorg, zal samengaan met deze groep die daarom *de Interbestuurlijke Task Force Veiligheid en Verslavingszorg* zal heten. De *Task Force* zal werkgroepen instellen voor de uitvoering van specifieke taken en beschikken over een goed toegerust secretariaat.

2.5. Het juridische instrumentarium

Overlast door handel en gebruik op straat kan worden aangepakt door middel van bepalingen uit de algemene plaatselijke verordening. Te denken valt hierbij aan samenscholingsverboden en aan een verbod de openbare weg te gebruiken voor andere doeleinden dan waarvoor deze bedoeld is. Het gebruik van noodbevoegdheden dient beperkt te blijven tot situaties waarin daadwerkelijk van een noodsituatie als in de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet bedoeld sprake is. Verwezen zij hiervoor naar het kabinetsstandpunt ten aanzien van het onderzoek naar gemeentelijke noodbevoegdheden, dat bij brief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 21 maart 1995 aan de voorzitter van de Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken is toegestuurd.

Handel in (hard)-drugs vanuit woningen is voor de omwonenden een grote bron van overlast. Het gaat daarbij veelal om etage- of flatwoningen, waarbij de burens worden geconfronteerd met een toeloop van verslaafden met alle bijverschijnselen van dien die als bedreigend worden ervaren. Niet altijd vindt de handel plaats door de huurder; soms wordt deze onder druk gezet (en met kleine hoeveelheden voor eigen gebruik beloond) om de handel te gedogen, in andere gevallen is er sprake van onderhuur of illegaal gebruik.

Voorzover het om particuliere verhuurders, in het bijzonder woningbouwverenigingen, gaat, staat de mogelijkheid van een burgerlijke procedure tot ontruiming tegen de overlast veroorzakende huurder open. In andere gevallen, als de panden in handen zijn van een bij de drughandel belanghebbende of een niet in woongenot geïnteresseerde speculant, biedt die weg geen oplossing. Strafrechtelijke aanpak van de dealer kan vaak niet voorkomen dat een ander vanuit hetzelfde pand de handel voortzet.

Zeker in wijken waarin de sociale structuur verzwakt, bestaat er behoefte de beginnende, of voortschrijdende verloedering door drughandel vanuit woningen tegen te gaan. Waar de bewoners een dergelijk verschijnsel signaleren en onderzoek door de politie de ernst van de klachten bevestigt, dient de bevoegdheid te bestaan om tijdelijk –

totdat de loop eruit is – tot sluiting van een woning over te gaan. Thans is dat slechts in beperkte mate mogelijk omdat de woning in verband met artikel 10 van de Grondwet voor bewoners en hun familieleden toegankelijk moet blijven. Het sluiten van woningen in gevallen waarin dit in verband met drugoverlast wenselijk wordt geacht, vereist ingevolge artikel 10 van de Grondwet een formeel wettelijke grondslag¹. Een wijziging van de Gemeentewet die fysieke sluiting van de woning mogelijk maakt, is om die reden in voorbereiding. De inbreuk die daarmee wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer wordt gerechtvaardigd door de behoefte drugoverlast tegen te gaan en de notie dat personen die in hun woning drughandel toelaten, in belangrijke mate zelf afbreuk doen aan het besloten karakter van de woning.

2.6. Hard-drugtoerisme

Een deel van de overlast wordt veroorzaakt door buitenlandse verslaafden die illegaal in Nederland verblijven en drugtoeristen uit naburige EU-staten. Vanuit Duitsland, België, Frankrijk en andere landen komen druggebruikers naar Nederland om zich van drugs te voorzien en/of die te gebruiken. Drugtoerisme komt in verschillende gemeenten langs de oost- en de zuidgrens, zoals Arnhem, Venlo, Heerlen en Maastricht, voor. Ook sommige meer landinwaarts gelegen steden worden hiermee geconfronteerd. Sommigen gebruiken de gekochte waar ter plaatse, anderen nemen een hoeveelheid voor zich zelf of voor anderen mee over de grens.

Hard-drugtoerisme gaat vaak gepaard met agressieve manieren van werving (drugrunners) en onduldbare overlast in woonbuurten en stadscentra.

Het tegengaan van drugtoerisme op de zogenaamde Hazeldonkroute (Lille, Antwerpen, Rotterdam) geschiedt in samenwerking met de Franse en de Belgische autoriteiten. De actie richt zich op zowel op drugrunners als op drugtoeristen.

In 1994 werden meer dan 800 toeristen en runners aangehouden. De inzet kostte aan Nederlandse politiezijde ongeveer 35 200 uren. Het drugrunnen op delen van de snelweg in België en Nederland is afgenomen, maar het verschijnsel vraagt blijvende aandacht. Acties leggen een groot beslag op de beschikbare celcapaciteit.

Door het optreden vond er verschuiving van de problemen plaats, naar andere delen van de grens en naar andere drugpanden. Ook het reispatroon veranderde: er wordt meer per trein gereisd.

In 1995 is door de Rotterdamse autoriteiten onder de naam Victor een integraal offensief ingezet tegen de drugoverlast. In dat kader zijn wederom veel panden gesloten en enkele honderden buitenlandse drugtoeristen en runners opgepakt. Dit repressieve beleid ter ontmoediging van het buitenlandse drugtoerisme wordt in de komende jaren voortgezet. Daarbij zal meer prioriteit worden gegeven aan de opsporing en vervolging van de leidende figuren achter de lokale consumentenmarkten voor hard-drugs, dat wil zeggen degenen die de runners en handelaren in panden e.d. aansturen.

Tussen de justitiële autoriteiten in België en Noord Frankrijk en Nederlandse leden van het openbaar ministerie is overleg op gang gekomen over een meer structurele aanpak van het probleem, waarbij goede samenwerking tussen de politieke en opsporingsdiensten voorop staat. Tussen Frankrijk en Nederland zijn magistraten en politiefunctionarissen uitgewisseld. Dit heeft de samenwerking op politieel en justitieel gebied verbeterd.

Het beleid is er op gericht om de aan de zuid- en oostgrens in dit kader door de verschillende politieregio's geleverde inspanningen beter op elkaar af te stemmen en om waar mogelijk de vervolging van drugzaken

¹ Raad van State, 28 augustus 1995, no. H01.95 0073.

met buitenlandse verdachten over te dragen aan de buitenlandse autoriteiten. In het overleg met de buurlanden worden ook de elementen zorg en preventie ingebracht. Overleg zal plaats vinden over dwang- en drangprojecten, waarbij uit het buitenland afkomstige criminele verslaafden in de gelegenheid worden gesteld als alternatief voor het verblijf in een Nederlandse gevangenis in het land van herkomst een behandeling te ondergaan. Gelet op de beperkte capaciteit die – in het bijzonder in Frankrijk – beschikbaar is voor opvang van verslaafden, kunnen de verwachtingen echter op de korte termijn nog niet te hoog gespannen zijn. In het kader van het Europese drugbestrijdingsplan is door Nederland een voorstel met betrekking tot de aanpak van drugtoerisme ingebracht. Door de Europese Commissie is in het kader van het drugbestrijdingsplan een voorstel gedaan voor de vaststelling van een communautair actieprogramma inzake de preventie van drugverslaving¹. Dit programma biedt mogelijkheden voor de verbetering van de verslavingszorg binnen de Europese Unie.

Voorzover het buitenlandse verslaafden betreft die strafbare feiten plegen, waaronder kleinhandelaren en drugrunners, liggen gerichte opsporing, vervolging en berechting of overdracht van strafvervolging, directe uitzetting alsmede, voor zover mogelijk, ongewenstverklaring (art. 21 Vreemdelingenwet) voor de hand. Ook met betrekking tot EU-burgers, die verblijfsrecht op basis van communautair recht genieten en in het algemeen een bijzondere bescherming tegen uitzetting genieten, zijn wij van oordeel dat in dringende gevallen directe uitzetting geoorloofd is (art. 100 lid 4 Vreemdelingenbesluit). Drugtoeristen uit de buurlanden die zich schuldig maken aan criminaliteit en daardoor de openbare orde verstoren, moeten er rekening mee houden dat zij op grond van de Vreemdelingenwet onmiddellijk zullen worden uitgezet. Onder geen beding kan er in worden berust dat Nederland het centrale opvanggebied voor Europese heroïneverslaafden wordt. Aan de export van buitenlandse drugproblemen naar Nederland zal een einde worden gemaakt.

¹ Europese Unie, De Raad, 8929/94 SAN 55
CORDROGUE 34, Brussel, 29 mei 1995.

3. Preventie, zorg en behandeling van verslaafden

3.1. Het belang van zorgvernieuwing

Het aantal hard-drugverslaafden is in Nederland stabiel en relatief laag (zie bijlage I). De gemiddelde leeftijd van heroïneverslaafden ligt boven de dertig jaar en is nog steeds stijgende¹. Er is derhalve geen reden om aan te nemen dat het beleid ten aanzien van soft-drugs heeft geleid tot een grote aanwas van verslaafden aan hard-drugs. Het gegeven dat Nederlandse jongeren volgens opgaven van o.a. de Amsterdamse GG&GD zelden voor hun 21ste jaar beginnen met het gebruik van hard-drugs zoals heroïne of cocaïne wijst eerder op het tegendeel².

Het grotendeels ontbreken in Nederland van jongeren die reeds voor hun 21ste jaar heroïne of cocaïne gebruiken is zeer verheugend. Dit te meer daar de ervaring heeft geleerd dat de kans dat personen op een gegeven moment in hun leven hun verslaving overwinnen groter is naarmate op een latere leeftijd met het gebruik is begonnen.

Inmiddels wordt de zorg geconfronteerd met nieuwe ontwikkelingen.

Zoals hierboven reeds beschreven, is de door een deel van de verslaafden veroorzaakte overlast toegenomen. Ten tweede wordt de zorg geconfronteerd met een steeds groter wordende variëteit van extreem problematische doelgroepen die om een aangepaste benadering vragen. Voorbeelden hiervan zijn de geestelijk gestoorde verslaafden, verslaafden met een zwaar criminele en/of agressieve levenswijze, verslaafde dak- en thuislozen en zwerfjongeren, allochtone verslaafden en polydruggebruikers. Het gemeenschappelijke kenmerk van deze groepen is dat hierbij de verslavingsproblematiek niet op zichzelf staat, maar veelal gerelateerd is aan problemen van andere aard, zoals psychiatrische aandoeningen, leefstijlen gezondheidsproblemen en/of sociale achterstandssituaties. Steeds vaker doen zich onder verslaafden ziektes als TBC en vormen van hepatitis voor. Bij een groot aantal van tot deze doelgroepen behorende verslaafden is sprake van een slechte lichamelijke en psychische staat mede vanwege het langdurig gebruik, waardoor de kans op herstel gering is³.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van verslaafden aan hard-drugs heeft lange tijd als uitgangspunt gehad dat verslaafden in feite patiënten zijn die voor hun verslaving moeten worden behandeld met op abstinentie gerichte methodieken. Het aantal wetenschappelijk verantwoorde, brede evaluaties van de effectiviteit van dergelijke behandelingsprogramma's op de wat langere termijn is gering. Uit studies blijkt dat dit type interventie slechts van beperkte invloed is op het verloop van het verslavingsproces^{4, 5}.

De hulpverlening die zich richt op beperking van de schade tijdens de verslavingsperiode is daarentegen redelijk effectief. De gezondheidstoestand van Nederlandse verslaafden is hierdoor relatief goed hetgeen zich thans onder meer manifesteert in een groeiend contingent oudere verslaafden. Een deel van de Nederlandse verslaafden is ook sociaal betrekkelijk goed geïntegreerd.

De tegenvallende resultaten van sommige alleen op abstinentie gerichte vormen van behandeling en het ontstaan van nieuwe groepen verslaafden waarbij de verslaving onderdeel van een bredere problematiek is, noopt tot bijstellingen in het aanbod van preventie- en zorgvoorzieningen. De volgende vernieuwingen hebben in de ogen van het kabinet de hoogste prioriteit:

- vernieuwing van de preventie;
- betere afstemming tussen de verschillende vormen van zorg;
- differentiatie van het intramurale zorgaanbod;

¹ GG&GD Amsterdam, 1994; GGD Rotterdam, 1994.

² Idem.

³ GG&GD Amsterdam, 1994.

⁴ Idem; Cramer en Schippers, 1994.

⁵ GG&GD Amsterdam, 1994; Kooyman, 1992.

- betere aansluiting van de intramurale en ambulante zorg op het verblijf in penitentiaire inrichtingen (dwang- en drangprojecten);
- experimentele verstrekking van heroïne op medische indicatie.

Deze vernieuwingen betreffen de zorg en preventie gericht op de totale populatie drugverslaafden, en kwetsbare groepen die het risico lopen verslaafd te raken. Daarbinnen zal tevens de nodige aandacht gegeven worden aan de groep problematische – veelal criminele – verslaafden.

Op elk van deze speerpunten van de beoogde zorgvernieuwing wordt hieronder een korte toelichting gegeven.

3.2. Zorgvernieuwing en preventie

De drugproblematiek verandert voortdurend van karakter. Dit heeft gevolgen voor de zorgactiviteiten, maar evenzeer voor het preventiewerk. Nieuwe drugs, veranderende gebruikspatronen en nieuwe risicogroepen stellen aan het preventiewerk hoge eisen en vragen om een dynamische aanpak. De opkomst van de XTC-achtige middelen vereist bijvoorbeeld een andere instelling en benadering dan de in het verleden verrichte «traditionele» activiteiten. Preventie kan niet beperkt blijven tot de traditionele doelgroepen als scholieren en, wat betreft de secundaire preventie, heroïnegebruikers. Het preventiewerk behoeft wat betreft het adequaat reageren op nieuwe ontwikkelingen verbetering. Nieuwe risicogroepen en verborgen gebruikers worden nog onvoldoende bereikt. Illustratief in dit verband is het feit dat niet zelden andere dan de traditionele instellingen actief zijn bij het benaderen en adviseren van jongeren die naar disco's, coffeeshops en houseparties gaan en daar drugs gebruiken. Ook van de traditionele instellingen wordt een actieve opstelling verwacht ten aanzien van nieuwe gebruikersgroepen en het bezoeken van plaatsen waar het gebruik van drugs plaatsvindt.

Ten aanzien van de preventie is door het ontbreken van voldoende evaluatiemateriaal onzeker wat de specifieke resultaten van de verschillende inspanningen van de afgelopen jaren zijn. Juist doordat het werkteerrein van zowel de primaire als de secundaire preventie breder wordt, moet duidelijk worden welke interventies effectief zijn en welke niet. Onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van preventie zal derhalve worden gestimuleerd.

Dit geldt eveneens voor het volgen van ontwikkelingen in de aard en omvang van het druggebruik. Inzicht hierin is absoluut noodzakelijk om adequaat te kunnen reageren op nieuwe trends. Marktverkenning via een monitoringsysteem is van groot belang voor het preventiewerk en voor de zorgsector. Preventiewerkers kunnen op deze wijze beter en eerder inzicht krijgen in maatschappelijke trends die invloed kunnen hebben op de drugproblematiek. Monitoring is tevens van belang voor de hulpverlening, die daardoor bijvoorbeeld vroegtijdig nieuwe, schadebeperkende strategieën kan ontwikkelen. Voor een goede monitoring zijn door ons gelden gereserveerd.

Hierboven werd al geconcludeerd dat problematisch druggebruik sterk is gerelateerd aan sociale achterstandssituaties. Preventie zal, om nieuwe risicogroepen in een vroegtijdig stadium te kunnen benaderen, een breder aandachtsgebied moeten krijgen en meer oog moeten hebben voor dergelijke sociale achterstandssituaties. Om groepen als zwerfjongeren, spijbelaars en allochtone en autochtone randgroepjongeren te benaderen zal tevens samengewerkt moeten worden met andere instellingen, zoals de jeugdhulpverlening. In het grote stedenbeleid is een integrale aanpak voorzien van de dreigende marginalisering van grote groepen jongeren in de grote steden. De grote steden zullen daartoe dit jaar samen met het openbaar ministerie en de politie concrete actieprogramma's opstellen.

Het beleid zal uit moeten gaan van de zogenaamde facet-benadering, dat wil zeggen zoveel mogelijk rekening moeten houden met de verschillende invalshoeken van de problematiek. Wij verwijzen in dit verband naar de nota «Gezond en Wel, kader van het volksgezondheidsbeleid 1995–1998» (TK 1994–1995, nr. 24 126) en naar de nota «Regie in de Jeugdzorg»¹.

Voor drugverslaving geldt wel zeer in het bijzonder dat voorkomen beter is dan genezen. Wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat onder jongeren een toereikend risicobewustzijn op basis van objectieve informatie de beslissende preventieve factor is. Reeds een aantal jaren wordt door het NIAD, in samenwerking met GG & GD'en en de onderwijswereld een groot aantal op jongeren gerichte voorlichtingsactiviteiten uitgevoerd. Een 06-informatielijn met betrekking tot alcohol, drugs, tabak en gokken zal naar verwachting nog dit najaar worden geopend. Wij zullen bevorderen dat, o.a. in het kader van de integrale aanpak van de jeugdproblematiek in de grote steden, die een belangrijk onderdeel vormt van het grote stedenbeleid, een nieuwe impuls wordt gegeven aan hoogwaardige, realistische voorlichting op scholen over het gebruik en misbruik van alcohol, nicotine en drugs, mede specifiek gericht op probleemgroepen. Door het CAD Drenthe bijvoorbeeld zijn op voorstel van het openbaar ministerie, naar analogie van een succesvol Duits initiatief, videoclips geproduceerd over de risico's van druggebruik die kunnen worden gebruikt voor voorlichting in disco's e.d. Ook de mogelijkheid om voorlichtingsactiviteiten in coffeeshops uit te oefenen zullen beter benut kunnen worden. Sluitstuk van de preventie zal moeten zijn dat strafrechtelijk hard wordt opgetreden tegen drughandelaren die op of nabij scholen opereren of hiervoor leerlingen inzetten. De Minister van Justitie zal het openbaar ministerie opdragen hiermee in het opsporings- en vervolgingsbeleid rekening te houden. De verkoop van hard-drugs aan jongeren zal extra zwaar worden bestraft.

De opkomst van het gebruik van *designer-drugs* zoals XTC vereist een nieuwe benadering. Het probleem vanuit de preventie-optiek is dat deze drugs in het algemeen niet leiden tot lichamelijke afhankelijkheid, maar wel in een aantal gevallen tot ernstige gezondheidsschade. Daarnaast is er het probleem dat er pillen van inferieure kwaliteit in omloop worden gebracht. In voornoemde monitoringsactiviteiten zal ook de kwaliteit van deze drugs worden gevolgd. Tevens is het beleid gericht op het ontwikkelen van nieuwe communicatietechnieken. Thans worden door een landelijke werkgroep activiteiten op dit gebied voorbereid. Ook kan meer aandacht worden geschonken aan de zogenaamde «bestuurlijke preventie». Zoals gezegd is onlangs door de Minister van VWS een notitie aan de gemeenten gezonden met handreikingen voor de ontwikkeling van een beleid voor grootschalige manifestaties (Stadhuis en House, 1995).

Met name door uitvoerende instellingen wordt een gebrekesignaleerd aan landelijke ondersteuning van het preventiewerk in de vorm van informatievoorziening, deskundigheidsbevordering en innovatie. Deze situatie is ongewenst aangezien op zowel eventuele overlappingen als lacunes in de preventie onvoldoende zicht bestaat. Ook in de aansluiting van de verslavingszorg op de activiteiten van de politie en justitie bestaat nog onvoldoende inzicht.

Wij zullen op korte termijn mogelijkheden scheppen voor de instelling van een landelijke steunfunctie kwaliteit preventiewerk die in deze behoeften voorziet.

3.3. Betere afstemming binnen de verslavingszorg

De verscheidenheid aan hulpvragen en de toename van het aantal doelgroepen maken het noodzakelijk dat de zorg niet bestaat uit een

¹ Ministerie van VVC/Ministerie van Justitie, 1994.

standaard aanbod van hulpverlening maar uit zorg op maat. In essentie impliceert dit een verschuiving van een veelal weinig gedifferentieerde aanbod naar een vraag-gerichte benadering die mogelijkheden biedt ook aspecten als sociale achterstand, wonen, huisvesting en sociale vaardigheden aan de orde te laten komen. Hiervoor zullen zorgprogramma's ontwikkeld moeten worden die leiden tot een individueel zorgtraject met begin- en eindtermen waarbinnen, voor zover nodig aan alle onderscheiden elementen waaruit een hulpvraag kan bestaan, aandacht wordt besteed. Op deze wijze kan tevens beter worden voorkomen dat verslaafden tegelijkertijd in contact treden met verschillende organisaties zonder dat coördinatie plaatsvindt (het zogenoemde «shoppen» binnen de verslavingszorg). Dit vereist dat indien gedurende het hulpverlenings-traject cliënten naar andere instellingen worden verwezen, gegevens worden overgedragen en gemaakte afspraken worden bewaakt. Via cliëntdossiers, standaardregistraties, standaardprotocollen en persoonlijke communicatie dienen de uitvoerders van de verschillende instellingen elkaar op de hoogte te houden. Case-management is bij dergelijke integrale hulpverleningstrajecten van essentieel belang.

In het zorgaanbod zijn twee sleutelbegrippen richtinggevend: *verantwoordelijkheid* en *wederkerigheid*. Verslaafden moeten verantwoordelijkheid aanvaarden voor hun eigen gedrag. Het verslaafd zijn vormt geen reden tot verontschuldiging voor het veroorzaken van overlast aan anderen. Het tweede begrip, de wederkerigheid, betekent dat van de verslaafde wordt verwacht dat als tegenprestatie voor de verleende hulp, hij of zij zich op zijn minst houdt aan de met de hulpverlening gemaakte afspraken. De in het kader van de zorgvernieuwing te ontwikkelen programma's zullen mede moeten bijdragen aan de verwezenlijking van deze doelstellingen. Indien een vraag-gerichte aanpak leidt tot individuele zorgtrajecten die zijn afgestemd op individuele behoeften en wensen, dan krijgen de begrippen verantwoordelijkheid en wederkerigheid voor de cliënt meer betekenis. De mogelijkheid om de verslaafde bij wijze van redelijke tegenprestatie aan te spreken op zijn of haar verplichtingen jegens de maatschappij wordt hierdoor vergroot.

De ambulante verslavingszorg voorziet voor een belangrijk deel in de methadonprogramma's. Een groot aantal van de verslaafden leidt, mede dankzij deze programma's, een maatschappelijk redelijk geïntegreerd leven. Toch ontbreekt het in veel gevallen aan een goede doorstroom naar behandeling en scholings-, arbeids- en huisvestingsprojecten. De methadonverstrekking, behandelprogramma's en resocialisatieprojecten dienen complementair te zijn. Aan deze complementariteit dient de komende jaren meer gestalte te worden gegeven. Een verbeterde afstemming met de overige drughulpverleningsinstellingen, de algemene instellingen van maatschappelijke dienstverlening, inclusief arbeidstoeleiding en de politie en justitie, annex reclassering kan hieraan een positieve bijdrage leveren. De Interbestuurlijke Task Force Veiligheid en Verslavingszorg heeft tot taak dit te bevorderen.

3.4. Differentiatie van de intramurale zorg

Met uitzondering van enkele bedden voor acute noodgevallen in verband met overdoses (de zgn. crisissetox) is de intramurale zorg voor een belangrijk deel gericht op het bereiken van abstinentie. Een probleem is dat er verschillende groepen gebruikers zijn die weliswaar intramurale zorg behoeven, maar niet in een situatie verkeren waarbij abstinentie als een realistisch doel kan worden gezien. Op het moment waarop opname plaatsvindt, is er veelal sprake van een noodsituatie waarbinnen geen gefundeerde toekomstplannen kunnen worden gemaakt. De enige reële behoefte op dat moment is vaak rust en een mogelijkheid om bij te

komen. Indien abstinentie in een dergelijke situatie als doel wordt gesteld, haakt een groot aantal cliënten, zo blijkt uit de praktijk, meteen af of beëindigt in een vroegtijdig stadium de behandeling. Dit is een reden om ook voor de intramurale zorg het behandelaanbod, meer dan tot nu toe, naar doelen en inhoud te differentiëren.

Naast de op abstinentie gerichte zorg, zullen vanuit de intramurale zorg ook programma's aangeboden worden die minder verstrekkende behandeldoelen hebben, zoals stabilisering en verbetering van de situatie van de (verslaafde) cliënt. In de huidige praktijk kan de cliënt slechts kiezen tussen verschillende op abstinentie gerichte programma's, die meestal van lange duur zijn. Kortdurende en deeltijdvarianten die niet direct op abstinentie, maar op stabilisering en verbetering zijn gericht, zijn sterk ondervertegenwoordigd. Een eerste begin is gemaakt met het inrichten van het Intramuraal Motivatie Centrum (IMC) in Amsterdam. Het creëren van een stabiele, veilige leefomgeving vormt hier de primaire taakstelling. Van daaruit kan worden gezien welke vervolgbehandeling (binnen of buiten de intramurale setting) aangewezen is. Met het ontwikkelen van hiervoor geschikte programma's wordt de kans groter dat groepen die tot dusver niet of nauwelijks bereikt worden, in contact met de zorg komen en ook blijven. Dit zal worden bevorderd door binnen de intramurale zorg van meet af aan daadwerkelijk aandacht te besteden aan met resocialisatie samenhangende aspecten. Experimenten met begeleid wonen in samenhang met arbeidstoeleiding, als onderdeel van een integraal zorgtraject, zijn hiervan een concreet voorbeeld. Wij zullen bevorderen dat ook vanuit de intramurale zorg dit soort op maatschappelijk herstel gerichte projecten worden opgezet.

3.5. Regie en financieringsstructuur ambulante verslavingszorg

De ambulante verslavingszorg is hoofdzakelijk geconcentreerd in circa 45 grotere gemeenten. Tot 1994 gold voor de ambulante verslavingszorg de Tijdelijke Financieringsregeling Verslavingszorg (TFV), met een budget van ruim f 110 miljoen. Kenmerkend voor de TFV was dat de financiering via 23 zogenoemde kern-/centrumgemeenten liep. Deze hadden de verplichting om in overleg met de andere betrokken gemeenten het ambulante verslavingszorgbeleid in hun regio gestalte te geven. Het gezamenlijk verdelen van het regiobudget over de betreffende instellingen en betrokken gemeenten was daarbij verzekerd. Deze deels gedecentraliseerde regie en financieringsstructuur heeft bevredigend gewerkt.

In het kader van de «sociale vernieuwing» is de ambulante verslavingszorg geclausuleerd opgenomen in de Tijdelijke Wet Stimulering Sociale Vernieuwing (TWSSV). De bovenbeschreven constructie van 23 kerngemeenten voor het inrichten van de ambulante verslavingszorg in de regio bleef gehandhaafd. Daaraan is toegevoegd een zorg- en informatieplicht voor de betrokken gemeenten, alsmede de voorwaarde om binnen de regio tot een adequaat overleg te komen met daarvoor in aanmerking komende betrokkenen.

Gezien het tijdelijke karakter van de TWSSV ligt het in het voornemen om met ingang van 1997 het totale TWSSV-budget over te hevelen naar het Gemeentefonds. Aangezien dit naar zijn aard geen mogelijkheden tot een geclausuleerde overdracht kent, zal diensgevolge het budget voor de ambulante verslavingszorg worden versnipperd over alle gemeenten. De op dit moment nog bestaande koppeling tussen bestuurlijke verantwoordelijkheid, zorgplicht en het kunnen beschikken over de daartoe noodzakelijke specifieke gelden, komt hiermede te vervallen.

Door de Nederlandse Vereniging van Instellingen voor Verslavingszorg (NeVIV) en enkele gemeentebesturen is aandacht gevraagd voor het gevaar van versnippering. De plicht tot samenwerking en informatievoorziening van de betrokken gemeenten met betrekking tot de ambulante verslaafdenzorg dient naar het oordeel van het kabinet

wettelijk te worden verankerd. Dit zou bijvoorbeeld kunnen via een wijziging van de Welzijnswet, in het bijzonder artikel 12.

In overleg tussen betrokken partijen wordt naar mogelijkheden gezocht om vóór 1997 te komen tot een toekomstige financieringsstructuur waarbij de huidige werkwijze in essentie wordt gecontinueerd. Daarbij is het van cruciaal belang dat de koppeling tussen bestuurlijke verantwoordelijkheid en de beschikbaarheid van het daarbij behorende budget gehandhaafd blijft. Het Gemeentefonds kent een instrument om gelden tijdelijk specifiek aan gemeenten toe te delen. De middelen blijven daarbij gelijk, maar gaan nu via het Gemeentefonds. Dit kan maximaal vier jaar duren. Die vier jaren zullen worden gebruikt om de noodzakelijke regionale samenwerking te verbeteren. Die samenwerking zal het vervolgens mogelijk maken om de middelen via algemene maatstaven te verdelen.

3.6. Dwang en drang in de verslaafdenzorg

Basis voor het in gang gezette beleid is de eerdergenoemde nota over overlastvermindering (TK 1992–1994, 22 684, nr. 12). Centraal staat daarbij de «dwang- of drang»-benadering: een deel van de verslaafde justitiabelen wordt voor de keuze gesteld of een begeleidings- en behandelings-traject te doorlopen met perspectief van maatschappelijke integratie en beëindiging van de criminele carrière, of voortgezette voorlopige hechtenis te ondergaan.

Voor de implementatie van het in de nota weergegeven beleid is, zoals gezegd, de interdepartementale Stuurgroep Vermindering Overlast (SVO) opgericht.

Vanuit de SVO is in overleg met de partners in de gemeenten die de verantwoordelijkheid voor het verminderen van de overlast en de ambulante verslavingszorg hebben, gewerkt aan het opstellen van integrale projectplannen. De primaire verantwoordelijkheid voor het vormgeven van het lokale beleid ligt immers bij de gemeente. In 1994 hebben negen gemeenten een financiële bijdrage ontvangen. Bij de selectie van de in totaal 25 gemeenten die vanaf 1995 voor een financiële bijdrage in aanmerking komen, is rekening gehouden met het «Grote Stedenbeleid». Bij de toedeling van de gelden is onder meer als criterium gehanteerd dat er sprake moest zijn van een integrale benadering die zowel aandacht heeft voor preventie, zorg en detentie als resocialisatie. Tevens diende duidelijk te zijn dat de verschillende actoren zoals verslavingszorg (ambulant en intramuraal), politie, justitie, reclassering, gemeentelijke diensten en penitentiaire inrichtingen alle een verantwoordelijkheid hebben aanvaard bij het verwezenlijken van de vermindering van de overlast.

Naast deze lokale projecten zijn en worden er ook bijdragen verstrekt voor landelijke initiatieven, zoals het project «Drang op Maat» bij de NeVIV, uitbreiding sociale pensions, uitbreiding vroeghulpinterventieprojecten bij de Reclassering (VIP), ontwikkelen van taakstraffen voor verslaafden, uitbreiding van het aantal drugvrije afdelingen (dva's) in penitentiaire inrichtingen en de oprichting van een forensische verslavingskliniek (FVK). Deze bijzondere verslavingskliniek, die zal bestaan uit een gesloten en een open fase, zal naar verwachting starten in begin 1996. De doelgroep van deze zorgvoorziening bestaat uit verslaafde justitiabelen die behandelbaar zijn maar van wie de aard van de verslaving, de ernst van de gepleegde strafbare feiten, de persoonlijkheidsstructuur en de hulpverleningshistorie zodanig zijn dat opname in een open zorgvoorziening niet geïndiceerd is. Instroom in deze voorziening vindt derhalve plaats in een gesloten fase die qua verblijfsduur per cliënt kan verschillen. Na afronding van de gesloten fase vindt doorstroming naar de open fase plaats die vorm wordt gegeven in een woon-werkgemeenschap in een landelijke omgeving. Het gaat om

een voor de verslavingszorg nieuwe voorziening die als experiment gestart wordt en waarvan de implementatie de nodige ontwikkelingstijd vergt. Om deze reden zal op kleine schaal met de gesloten fase gestart worden. Uiteindelijk zal voorzien worden in maximaal 70 plaatsen.

Wij zullen, conform de raming in de «nota inzake het beleid gericht op het verminderen van door verslaafden veroorzaakte overlast», het budget van de SVO voor het jaar 1996 ophogen met 12,5 mln. Zoals hiervoor gezegd, zal de SVO samengevoegd worden met de themagroep veiligheid in de Interbestuurlijke Task Force Veiligheid en Verslavingszorg.

Het kabinet hecht grote waarde aan uitbreiding van de capaciteit voor de dwang- en drangprojecten. De 200 extra cellen met een eenvoudig regime die goeddeels dit jaar beschikbaar komen – de zogenoemde Wallage-cellen – zijn in het kader van het grote stedenbeleid gereserveerd voor de vier grootste steden. Voor de drangprojecten van verslaafden zijn meer en andersoortige cellen nodig. Van de in 1996 beschikbaar komende extra cellen waartoe het kabinet heeft besloten, zullen er, in overleg met het openbaar ministerie 500 worden gereserveerd voor de detentie van verslaafden die ernstige delicten plegen. Daarmee is voor deze categorie voldoende extra capaciteit beschikbaar.

Binnen de penitentiaire inrichtingen zijn, in het kader van het beleidsplan Werkzame Detentie, Drug Vrije Afdelingen (dva's) gecreëerd. De capaciteit van deze afdelingen met een aangepast regime bedraagt ongeveer 300. In een uitbreiding tot in totaal 620 plaatsen in 1997 is voorzien. Het is de bedoeling dat gemotiveerde verslaafden gedurende (delen van) hun detentie in dva's verblijven en zich actief voorbereiden op behandeling en maatschappelijk herstel. De uitstroom uit de dva's geschiedt òf naar behandelvoorzieningen door toepassing van art. 47 Gevangeniswet, òf door beëindiging van de detentie met de mogelijkheid van voortgezette begeleiding door de verslavingszorg en/of reclassering.

De strafrechtelijke maatregel opvang verslaafden

De thans bekende dwang- en drangprojecten zijn bedoeld voor verslaafden die betrekkelijk ernstige delicten hebben gepleegd. Zij worden in de regel na ontslag uit de penitentiaire inrichting opgenomen in een drugkliniek. Volgens de huidige inzichten is, zoals gezegd, voor veel verslaafden het streven naar abstinentie op de korte termijn weinig realistisch en zou beter kunnen worden gestreefd naar een verbetering van de levenswijze en maatschappelijke integratie van de verslaafde. Voor dit doel worden ambulante vormen van hulpverlening aangeboden waarbij de nadruk ligt op het volgen van een opleiding en het opdoen van werkervaring. In o.a. Dordrecht en Den Bosch zijn goede ervaringen opgedaan met de aanbidding van opleiding en werk onder strikte voorwaarden aan stelselmatige daders waaronder verslaafden¹.

Met de vier grote steden zijn in het kader van het grote stedenbeleid besprekingen gevoerd over de mogelijkheid om in de vorm van een experiment criminele verslaafden die reeksen lichte misdrijven plegen te laten deelnemen aan vormen van opvang in een gesloten setting. Voor een groot deel van deze doelgroep is een verbetering van de levensstijl het maximaal haalbare. Dit kan worden bereikt door plaatsing in een gesloten opvangsituatie waarbinnen wordt gewerkt aan het maatschappelijk herstel door middel van opleidingen en het opdoen van werkervaring. De juridische grondslag voor deze nieuwe vormen van opvang van problematische criminele verslaafden kan voorts nog bestaan uit onder meer de schorsing van de preventieve hechtenis onder bijzondere voorwaarden. De verslaafden bevinden zich dan op basis van vrijwilligheid in een gesloten setting als alternatief voor het verblijf in een

¹ De Beer et al., 1994; Den Bosch scoort met omstreken drugproject, Utrechts Nieuwsblad, 22-8-1995.

HvB of gevangenis. Zodra zij voortijdig uit het programma stappen, volgt arrestatie en (her)insluiting in het Huis van Bewaring. De gemeente is verantwoordelijk voor de aanbieder van hulp-, scholings- en werktoeleidingvoorzieningen, zowel tijdens de plaatsing als na ontslag. Idealiter wordt daarbij tevens uitzicht geboden op een arbeidsplaats aan het einde van de rit. Het ministerie van SoZaWe is daarom bij de voorbereiding van het experiment betrokken.

De constructie om verslaafden in een opvangsituatie te plaatsen als voorwaarde bij een geschorste preventieve hechtenis is niet ideaal. De plaatsing komt in de plaats van een betrekkelijk korte vrijheidsstraf en kan dus slechts van korte duur zijn. Het is gewenst dat er mogelijkheden komen voor de gedwongen opvang van verslaafden die wegens o.a. het plegen van reeksen lichte misdrijven en/of het vertonen van agressief gedrag ernstige overlast geven. Hiervoor moet een specifieke juridische basis worden gecreëerd. De Minister van Justitie zal daarom een wetsvoorstel indienen voor de invoering van de strafrechtelijke maatregel opvang verslaafden, deels naar analogie van de vroegere plaatsing in een rijkswerkinrichting van landlopers, bedelaars en souterneurs ex artikel 432 WvSr. De rechtvaardiging voor plaatsing van verslaafden die met grote regelmaat delicten blijven plegen, is niet gelegen in de ernst van de door hen gepleegde delicten afzonderlijk. Deze ligt enerzijds in de door hun criminaliteit veroorzaakte maatschappelijke overlast en anderzijds in het belang van aan drugs verslaafde personen om een geïntegreerd hulp- en scholingsaanbod te krijgen in een gesloten setting. De maximale duur van de plaatsing zal daarom uitgaan boven het gangbare strafrechtelijke tarief voor vermogensdelicten en bijvoorbeeld bestaan uit minimaal drie maanden en maximaal een of twee jaar.

De gemeentebesturen van de vier grote steden hebben inmiddels hun medewerking aan de verwezenlijking van een of meer proefnemingen toegezegd. Op zeer korte termijn zal een inventariserende studie worden verricht ter bepaling van o.a. de precieze omvang van de doelgroep. De gemeenten Rotterdam en Amsterdam hebben zich bereid verklaard de experimenten mede te financieren. Wij zijn onzerzijds voornemens hiervoor gelden te bestemmen die behoren tot het budget voor het grote stedenbeleid.

Met de grote steden is afgesproken dat door de eerdergenoemde Interbestuurlijke Task Force Veiligheid en Verslavingszorg een gezamenlijke werkgroep zal worden ingesteld die tot taak heeft om de studie en daarna een of meer experimenten voor te bereiden en te begeleiden. Wij streven ernaar in 1996 aan te vangen met een experiment in de gemeente Rotterdam voor ongeveer 100 overlast gevende verslaafden. De Task Force zal voorstellen ontwikkelen voor de uitbreiding van de experimenten tot minimaal 300 plaatsen, waarvan er in ieder geval 100 ter beschikking zullen komen van de gemeente Amsterdam.

Wij verwachten dat de uitbreiding van de toepassing van dwang- en drangprojecten, in combinatie met de uitbreiding van de reguliere celcapaciteit, mede gezien de overzichtelijke omvang van de categorie hoog-actieve recidivisten per stad, zal leiden tot een wezenlijke vermindering van de overlast door problematische criminele verslaafden.

3.7 Verstrekking van heroïne op medische indicatie

Van andere aard is de problematiek van extreem verloederde, soms ernstig zieke verslaafden. De blijvende aanwezigheid van een dergelijke groep verslaafden doet de behoefte ontstaan aan nieuwe interventiemethoden. Juist in Nederland waar de gemiddelde leeftijd van de verslaafden relatief hoog is, is deze behoefte er. In dit verband wordt zowel gepleit voor gedwongen opnames en behandelingen in klinieken op

medische indicatie als voor gedwongen behandelingen in gevangenissen in verband met druggerelateerde criminaliteit.

De opname van verslaafden in klinieken onder de werking van de wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen (BOPZ) is naar het oordeel van deskundigen slechts voor een zeer kleine groep verslaafden mogelijk. Verslaving op zichzelf is geen geestesziekte. De meeste verslaafden kunnen niet op valide gronden als geestesziek worden gediagnostiseerd. Juist onder de meest verloederde groep komen wel relatief veel psychiatrische patiënten voor. Geesteszieken die langdurig zwaar verslaafd zijn, gelden echter als moeilijk of niet behandelbaar. De mogelijkheden om meer verslaafden in gesloten klinieken een behandeling te laten ondergaan, zijn dus heel beperkt.

De omvang en aard van de door hen gepleegde delicten zijn daarbij niet zodanig ernstig dat vanwege de veroorzaakte criminele overlast plaatsing in een forensische verslavingskliniek of een dwang- en drangaanpak is geïndiceerd.

Op 7 juni 1995 is door de vice-voorzitter van de Gezondheidsraad aan de Minister van VWS een deeladvies inzake het voorschrijven van heroïne aan verslaafden aangeboden dat ter kennis van de Tweede Kamer is gebracht. De commissie Medicamenteuze Interventies bij Drugverslaving, die het advies heeft opgesteld, komt tot de conclusie dat, gezien het ontbreken van voldoende wetenschappelijk onderbouwde gegevens over de effectiviteit/schadelijkheid van het op medische indicatie voorschrijven van heroïne aan enigerlei categorie uit de huidige populatie verslaafden aan heroïne, de wenselijkheid bestaat in Nederland door middel van een medisch-wetenschappelijk experiment hiernaar onderzoek te doen. Zij is van mening dat voor een dergelijk experiment in aanmerking komen «ernstig aan heroïne verslaafden, die niet of onvoldoende reageren op de thans ter beschikking staande medicamenteuze interventies». De duur van de verslaving acht zij hierbij niet van doorslaggevend belang. Wel is een vereiste dat in aanmerking komende cliënten bij herhaling en zonder succes hebben geparticipeerd in behandelprogramma's waarmee via medicatie voorkómen van terugval en stabilisatie werd nagestreefd. Doel van een dergelijk experiment is om na te gaan of deze categorie verslaafden via het voorschrijven van heroïne kan worden gestabiliseerd, of hun lichamelijke en psychosociale welbevinden kan worden bevorderd, hun bijgebruik kan worden verminderd en of zij, wellicht, kunnen worden gemotiveerd hun verslaving te beëindigen.

De commissie adviseert de te onderzoeken medicamenteuze interventie, heroïne, te vergelijken met de thans meest gangbare, orale methadon. De voor te schrijven heroïne kan desgewenst worden gecombineerd met orale methadon. Bij het experiment zal – aldus de commissie – zowel injecteerbare als niet-injecteerbare heroïne moeten worden betrokken. Dit betekent dat de onderzoeksopzet zodanig moet zijn, dat bij de interpretatie van de resultaten rekening kan worden gehouden met de verschillen in toedieningsweg en de verschillen in de roes die wordt veroorzaakt door deze toedieningsvormen. Het experiment moet vanzelfsprekend voldoen aan de eisen, die aan goed klinisch onderzoek worden gesteld.

De commissie adviseert een experiment als voorgesteld te doen plaatsvinden binnen de bestaande hulpverleningsorganisaties. Overwogen kan worden, aldus de commissie, om het onderzoek op verschillende lokaties tegelijkertijd niet alleen in de grote steden – uit te voeren, waarbij het in principe mogelijk is dat de protocollen op onderdelen verschillen. Uit een oogpunt van beheersbaarheid moet een te groot aantal lokaties worden vermeden. De wetenschappelijke evaluatie van het experiment dient te worden uitgevoerd door een onafhankelijke onderzoeksorganisatie. De commissie acht het raadzaam om het op te

stellen onderzoeksprotocol niet alleen voor te leggen aan een medisch-ethische commissie, maar tevens aan een internationale commissie van deskundigen. Gezien het belang van dergelijk onderzoek en de noodzaak van coördinatie adviseert de commissie bovendien een landelijke begeleidingscommissie in te stellen.

De commissie ontraadt het meegeven van voorgeschreven heroïne. Zij wijst er voorts met nadruk op dat staken van het voorschrijven van heroïne na afloop van het onderzoek problemen kan opleveren. Gebleken is, aldus de commissie, dat dergelijke problemen grotendeels zijn te ondervangen door met iedere deelnemer aan het experiment een contract te sluiten waarin, naast het doel van het experiment en de duur daarvan, wordt vastgelegd wat de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van zowel de patiënt als de behandelaar zijn. De commissie adviseert voorts tot onderzoek naar de mogelijkheden die andere roesopiaten kunnen bieden bij de behandeling van verslaafden aan heroïne, in het bijzonder van de middelen die in een praktische toedieningsvorm beschikbaar zijn of beschikbaar gemaakt kunnen worden.

Wij delen de grondgedachte van de commissie, dat een medisch-wetenschappelijk experiment wenselijk is naar de effectiviteit en schade-lijkheid van het voorschrijven van heroïne aan heroïne-verslaafden, nu terzake onvoldoende wetenschappelijke informatie beschikbaar is.

Ook met de doelgroep voor zo'n experiment, zoals door de commissie geformuleerd, kunnen wij in principe instemmen: het gaat hier om «ernstig aan heroïne verslaafden, die niet of onvoldoende reageren op de thans ter beschikking staande medicamenteuze interventies». Mede lettende op de ongetwijfeld grote aantrekkelijkheid voor verslaafden van deelname aan zo'n experiment, zijn wij wel van oordeel, dat deze interventie in eerste aanleg gereserveerd zou moeten blijven voor oudere patiënten die een lange verslavingscarrière achter de rug hebben en wier psychosociale situatie zonder perspectief is. Op dit punt wijken wij dus af van het standpunt van de commissie, waar zij de duur van de verslaving niet van doorslaggevend belang acht.

Ook de doelstelling van een dergelijk experiment, te weten het nagaan of deze categorie verslaafden via het voorschrijven van heroïne kan worden gestabiliseerd, of hun lichamelijke en psychosociale welbevinden kan worden bevorderd, hun bijgebruik kan worden verminderd, en of zij, wellicht, kunnen worden gemotiveerd hun verslaving te beëindigen, wordt door ons onderschreven. De drie aspecten van welbevinden – lichamenlijk, geestelijk en sociaal – vertonen onderlinge functionele verbanden, en meting ervan vereist voor elk objectieveerbare meetpunten. De veelheid van factoren die het behandelresultaat zullen beïnvloeden – de commissie noemt hier de te onderzoeken medicatie, de dosering en de wijze van toediening, de persoon van de behandelaar, de behandelsetting, het behandelingsritueel, de verwachting en intentie van de behandelaar, de verwachting, hoop en ontvankelijkheid van de patiënt, en tenslotte vooral de interactie tussen beiden, die in de loop van het behandelproces ontstaat – verklaart mede de opvatting van de commissie, dat een experiment op een aantal lokaties zou moeten plaatsvinden, en dat op elk van die plaatsen meer dan honderd patiënten in het experiment zouden moeten worden betrokken.

Wij zijn van mening dat een proefperiode nodig is om op deze praktische medische en organisatorische vragen een antwoord te kunnen geven en om de kosten beter te kunnen ramen. Verder is die periode nodig om een realistisch onderzoeksprotocol te ontwerpen en in de praktijk te toetsen op uitvoerbaarheid. Het gaat hier om een voorstudie met maximaal 50 verslaafden. Gedacht kan worden aan een initiële periode van zes maanden, die ware af te sluiten met een evaluatie-moment,

gevolgd door nogmaals zes maanden in strakke medische protocollering. Evaluatie daarvan moet dan een definitieve protocollaire opzet voor het uit te voeren medisch-wetenschappelijk experiment opleveren. In de voorstudie zouden patiënten behorende tot de hierboven geïndiceerde groepen moeten deelnemen, waarbij de selectie-criteria zorgvuldig moeten worden vastgesteld.

De verstrekking, zoals aangegeven, heeft ten doel de lichamelijke en psychosociale situatie te verbeteren. Vermindering van de overlast voor anderen is bij deze maatregelen niet de doelstelling. Zowel in het protocol met betrekking tot de te verzamelen gegevens als in de evaluatiestudie zal wel aandacht moeten worden besteed aan de aspecten overlast en criminaliteit. Op voorhand staat vast dat bij verslaafden die wegens gepleegde delicten worden gedetineerd de verstrekking niet kan worden voortgezet.

De Minister van VWS zal met de gemeentebesturen die reeds voorstellen voor heroïneverstrekking hebben ingediend in overleg treden, teneinde te kunnen vaststellen waar de voorstudie zoals hiervoor bedoeld gehouden zal kunnen worden. Na afloop van deze voorstudie zal, bij positief resultaat, vervolgens besloten worden over het definitieve medisch-wetenschappelijk experiment. Uitgangspunt is dat er sprake moet zijn van een vorm van co-financiering als tegemoetkoming in materiële extra kosten, zoals de kosten van heroïnepreparaten en kosten van medische rapportage en evaluatie. De uitvoering zou primair onder organisatorische verantwoordelijkheid van de GG&GD'en kunnen geschieden.

De Minister van VWS heeft de Algemeen Hoofdinspecteur van de Gezondheidszorg verzocht terzake te adviseren.

De experimenteel-therapeutische toepassingen kunnen gedurende de proefperiode en voor de duur van het medisch-wetenschappelijk experiment worden gerealiseerd in het raam van een door de Minister van VWS te verlenen verlof voor wetenschappelijk doel ex artikel 6 van de Opiumwet. In het raam daarvan kan ook worden voorzien in de nodige intercollegiale toetsing van het betrokken medisch handelen. Supervisie zou door het Staatstoezicht op de Volksgezondheid moeten worden uitgeoefend. Via jaarlijkse inspectie-rapportage zou aan de Minister van VWS en aan de Tweede Kamer een beoordelingsverslag van de opgedane ervaringen kunnen worden uitgebracht.

Intussen kan worden gezien of de thans in Zwitserland lopende experimenten met heroïneverstrekking, die mede door de Wereldgezondheidsorganisatie worden geëvalueerd, ervaringen opleveren, die voor het verder te voeren beleid in Nederland van waarde kunnen zijn. Op dit moment wordt in Zwitserland aan zeven honderd verslaafden heroïne verstrekt. De ervaringen tot nu toe zijn, naar verluidt, overwegend positief. Aan het Staatstoezicht is verzocht om de voortgang van deze projecten te volgen en daarover te zijner tijd aan de Minister van VWS verslag uit te brengen. De verslaglegging zal aan de Tweede Kamer ter kennis worden gebracht.

Ingevolge de artikelen 12 jo. 19 van het Enkelvoudig Verdrag zal tekst en uitleg moeten worden gegeven aan de International Narcotics Control Board te Wenen teneinde de huidige gebruiksraming van heroïne te kunnen verhogen tot het niveau dat vereist is voor de uitvoering van verstrekkingen. Dit betekent dat in nader overleg tussen betrokken uitvoerende geneeskundige diensten en het Staatstoezicht op de Volksgezondheid, dit niveau zal moeten worden bepaald.

Los van het voorgaande adviseert de commissie om palliatieve behandeling met heroïne, dan wel heroïne-equivalente roesopiaten, van ernstig zieke patiënten die langdurig en permanent aan heroïne verslaafd zijn en naar verwachting nog maar korte tijd te leven hebben, in de praktijk eenvoudiger uitvoerbaar te maken. De commissie adstrueert deze aanbeveling niet met een uiteenzetting van de thans bestaande technische moeilijkheden. Aan het Staatstoezicht op de Volksgezondheid is daarom gevraagd terzake een onderzoek in te stellen, en nadere voorstellen te doen om deze uitvoerbaarheid te vergemakkelijken. De beschikbaarheid van heroïne-bevattende geneesmiddelen is daarbij in elk geval een knelpunt omdat deze in Nederland niet zijn geregistreerd. De selectiecriteria voor deze groep patiënten zullen nauwkeurig moeten worden geformuleerd. De Minister van VWS is bereid dit laatste onderdeel van het advies nader te overwegen en vervolgens met de Tweede Kamer te bespreken.

3.8 Kwaliteitsborging en evaluatie

Het aanbod van preventieve en curatieve voorzieningen dient enerzijds permanent te worden vernieuwd in reactie op nieuw opkomende problemen en vragen maar moet anderzijds budgettair beheersbaar blijven. Binnen het totale aanbod moeten steeds keuzen worden gemaakt. Voor de beleidsontwikkeling op dit gebied is inzicht in de kosten en baten van de verschillende interventies onontbeerlijk. Tot nu toe is in Nederland de effectiviteit van zowel de intramurale als de ambulante zorg onvoldoende onderzocht. In het kader van de zorgvernieuwing en van het grote stedenbeleid zal meer aandacht aan monitoring en evaluatie worden besteed. Een belangrijke bijdrage hieraan zal overigens reeds kunnen worden geleverd door verdere ontwikkeling van landelijke registratiesystemen en door de opname in de jaarverslagen van de instellingen van meer statistische informatie over de in behandeling genomen cliënten, de drop outs en de personen die de behandeling hebben afgemaakt alsmede over hun verdere maatschappelijke carrière voorzover bekend. Ook het evaluatieonderzoek naar preventieve maatregelen is nog te weinig systematisch en zal door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden bevorderd.

Inmiddels is het ontwikkelen van een kwaliteitsbeleid binnen de verslavingszorg van de grond gekomen. Hiertoe is onder meer een toetsingskader opgesteld, zijn er produktnormeringsprojecten geënta-meerd en is onderzoek gedaan naar de satisfactie van diensten. Aan de Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg is opdracht gegeven ook met betrekking tot de verslavingsproblematiek toekomstscenario's op te stellen¹. Ook hierbij zal aandacht worden besteed aan de Europese context van de problematiek.

¹ Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg, 1995.

4. Het softdrug- en coffeeshopbeleid

4.1 Omvang en aard van het cannabisgebruik

De decriminalisering van het bezit van soft-drugs in 1976 leidde niet tot een stijging van het gebruik. In de eerste jaren na de wijziging van de Opiumwet trad in het consumptieniveau een stabilisering op¹. Volgens landelijke cijfers is het gebruik in de periode 1984–1994 weer iets toegenomen. Elders valt dezelfde golfbeweging waar te nemen². In de Verenigde Staten is de laatste jaren zelfs een sterke stijging opgetreden³. Zowel qua hoogte als qua trend wijkt het gebruik in Nederland niet sterk af van dat in andere landen. Het gebruik lijkt primair te worden bepaald door modes binnen de internationale jongerencultuur en andere autonome ontwikkelingen zoals de omvang van de langdurige werkloosheid onder jongeren. Van het drugbeleid van de overheid en de daarmee samenhangende beschikbaarheid van drugs gaat een beperkte invloed uit.

Het totaal aantal personen in Nederland dat regelmatig cannabis gebruikt, wordt door het Nederlands Instituut voor Alkohool en Drugs (NIAD) geschat op 675 000⁴.

Zoals gezegd is het aantal soft-druggebruikers na een daling in de jaren zeventig toegenomen. Het overwegende consumptiepatroon is recreatief van aard. Onder specifieke groepen jongeren zoals chronische spijbelaars en zwerfjongeren is het gebruik van cannabis wel bijzonder hoog en intensief te noemen.

Het in Nederland gevoerde beleid lijkt niet te hebben geleid tot een toename van het gebruik. Er zijn wel aanwijzingen dat het bestaan van vrij toegankelijke coffeeshops ertoe bijdraagt dat bepaalde gebruikers langer doorgaan met gebruik⁵.

De prevalentiecijfers – cijfers over de omvang van het gebruik binnen bepaalde bevolkingsgroepen – geven op zichzelf weinig of geen informatie over problematische aspecten van het gebruik. Over de werking van cannabis is inmiddels veel wetenschappelijke literatuur beschikbaar. De hoofdwerving van cannabis wordt gevormd door beïnvloeding van de stemming, het bewustzijn en het geheugen. De werking is afhankelijk van de dosering en van de gebruikswijze. Naast euforiserende effecten, rust en ontspanning – op grond waarvan cannabis o.a. in de Verenigde Staten voor medicinale doeleinden wordt voorgeschreven – treden verminderingen op in het concentratievermogen, de waakzaamheid en het functioneren van het geheugen⁶.

De lichamelijke toxiciteit van cannabis is gering. Dodelijke overdosering noch lichamelijke afhankelijkheid komen voor. Psychische afhankelijkheid kan voorkomen, maar is naar zijn frequentie en mate niet vergelijkbaar met de psychische afhankelijkheid, die gepaard gaat met gebruik van heroïne, cocaïne of alcohol en nicotine. Cannabisgebruik roept minder agressiviteit op dan alcoholgebruik. Cannabisgebruik is zeker niet noodzakelijkerwijs een opstap naar gebruik van harde drugs. Het aantal incidenten veroorzaakt door acute overdosering bedraagt enkele tientallen per jaar. De behandeling daarvan is eenvoudig en kan in veruit de meeste gevallen beperkt blijven tot het brengen van de gebruiker in een rustgevende omgeving en het zonnodig toedienen van een tranquillizer.

Het aantal personen dat vanwege hun cannabisgebruik hulp vraagt bij de Consultatiebureaus voor Alkohool en Drugs (CAD's) is de afgelopen jaren toegenomen. In 1993 stonden 1749 personen op grond van problemen rond het gebruik van cannabis ingeschreven bij de CAD's. Dat is 3% van het totaal aantal ingeschreven cliënten van de verslavingszorg. Naar schatting gaat het om 1 à 2 procent van de intensieve cannabis-

¹ Korf, 1988; Driessen et al., 1989.

² NIAD, 1995; Sandwijk et al., 1995.

³ O.a. National report on substance abuse, 1995.

⁴ Spruit (red.), 1995.

⁵ Korf, 1995.

⁶ Lowinson et al., 1992; Grinspoon, Bakalar, 1995.

gebruikers, dat wil zeggen van degenen die tien keer of vaker per maand cannabis gebruiken.

Het geheel van thans bekende feiten en gebruiksomstandigheden leidt tot de slotsom, dat de risico's van cannabisgebruik niet op zichzelf reeds als «onaanvaardbaar» worden gekwalificeerd, zulks in tegenstelling tot de risico's verbonden aan het gebruik van hard-drugs, zoals heroïne.

Toch past ook ten aanzien van het gebruik van cannabis voorzichtigheid. Cannabisgebruik is vooral populair onder jongeren, dat wil zeggen bij gebruikers die verkeren in een levensfase waarin risico's actief worden geëxploreerd. De huidige maatschappelijke druk op de adolescent om op school of op het werk prestaties te leveren is door de steeds hoger wordende scholingseisen groot. Anderzijds zijn de perspectieven op duurzaam werk en de daarbij horende status en sociale relaties voor sommige groepen onzeker. In deze context zijn de kansen op excessief cannabisgebruik groter.

Bijzondere aandacht verdient de uitwerking van cannabis op scholieren. Vast staat dat incidenteel gebruik weliswaar weinig problemen geeft, maar dat dagelijks cannabisgebruik het leveren van goede schoolprestaties bemoeilijkt. Het zou wenselijk zijn indien meer kennis beschikbaar kwam over de ervaringen van scholen met het gebruik van soft-drugs door leerlingen. Belemmeringen hiervoor zijn de beduchtheid van de leiding en besturen van scholen voor de reputatie van hun school en van ouders en opvoeders voor aantasting van de privacy van de betrokken leerlingen. Meer openheid hierover is gewenst.

In aansluiting op de reeds bestaande activiteiten zal worden gepoogd meer informatie te verzamelen over de omvang en aard van de problemen rond cannabisgebruik onder leerlingen en over de effectiviteit van toegepaste correctieve en preventieve maatregelen. De voorlichting over de risico's van frequent en intensief cannabisgebruik zal worden geïntensiveerd.

4.2 De omvang van de soft-drugmarkt in Nederland

Naar de omvang van de binnenlandse markt voor soft-drugs zijn verschillende schattingen gedaan. Volgens een recente schatting zou de jaarlijkse consumptie door Nederlanders, in geld uitgedrukt, zo'n 500 miljoen gulden bedragen. De gehele binnenlandse afzet, inclusief de verkoop aan drugtoeristen, zou op 800 miljoen uitkomen (consumptiewaarde). Deze afzetmarkt heeft kansen geboden aan de georganiseerde misdaad¹. De helft van de geconsumeerde cannabis betreft hashish-soorten uit Azië, het Midden-Oosten en Noord-Afrika en een gering volume aan marihuana uit met name Columbia. De Marokkaanse hashish neemt hiervan bijna driekwart voor zijn rekening; er zijn aanwijzingen dat een belangrijk gedeelte van de geïmporteerde hashish weer geëxporteerd wordt. De bedrijfsvoering van deze vaak door Nederlanders geleide exportorganisaties is zeer professioneel en gericht op continuïteit.

In 1994 werd ruim 43 ton hashish en bijna 195 ton marihuana inbeslaggenomen. Het aantal aangetroffen en vernietigde nederwietplanten steeg tot 558 000. Van een aantal in het buitenland inbeslaggenomen partijen cannabis kon worden vastgesteld dat ze voor Nederland bestemd waren. Ondanks deze opsporingssuccessen bleef de marktvoorziening in Nederland onverminderd ruim.

Het marktaandeel van de nederwiet, de Nederlandse hennep, zou inmiddels de helft van de totale binnenlandse consumptie van soft-drugs bedragen. De hier van oudsher aanwezige kennis over tuinbouw- en veredelings technieken heeft aan de verovering van dit marktaandeel bijgedragen. De nederwiet geldt als een kwaliteitsprodukt en is daarom vooral onder jongeren populair.

¹ Van Dijk, 1993; Oosterveer, 1995.

De jaaromzetten in verband met de aanvoer, de binnenlandse afzet, de (weder)export en de transitohandel van soft-drugs zouden gezamenlijk zo'n 6,5 miljard bedragen. Ten slotte verdient nog vermelding dat Nederlanders ook elders in de wereld betrokken zijn bij in het bijzonder de handel in soft-drugs¹. Deze laatste activiteit behoort primair tot de jurisdictie van de justitie in de desbetreffende landen.

4.3 Regulering van de coffeeshops

De verkoop van geringe hoeveelheden soft-drugs die aanvankelijk slechts werd toegelaten in jongerencentra is in grote delen van het land allengs mede in handen gekomen van commerciële uitbaters. De kleinhandel in soft-drugs heeft daardoor in de jaren tachtig en negentig in veel gemeenten een grote vlucht genomen.

De coffeeshops hebben, zoals in de inleiding betoogt, bewezen een bijdrage te kunnen leveren aan de gewenste scheiding van de detail-handelsmarkten in soft- en hard-drugs. De op zichzelf waardevolle coffeeshops zijn echter toegenomen in tal en last. Een deel van de shops staat bovendien onder invloed van criminele organisaties.

Buurtbewoners klagen in sommige gemeenten over de overlast in verband met o.a. rondhangende klanten, vervuiling en verkeersdrukke². Coffeeshops in stadscentra geven begrijpelijkerwijze minder aanleiding tot zulke klachten dan shops in woonbuurten. De overlast treedt in het bijzonder op in grensgemeenten vanwege de buitenlandse klandizie, die zich niet zelden agressief en intimiderend gedraagt.

Veel kritiek is er op de vestiging van shops in de nabijheid van scholen en jeugdinstituten. Incidenteel zijn er tevens klachten over de verkoop van hard-drugs binnen of in de nabijheid van de shops. De verkoop van hard-drugs staat haaks op het door de overheid gevoerde beleid, zoals vastgesteld in de OM-richtlijn coffeeshops van oktober 1994. Hiertegen zal harder worden opgetreden door het openbaar ministerie. De hoge concentraties van coffeeshops in sommige gemeenten veroorzaken niet alleen overlast maar werken bovendien de verkoop van hard-drugs in de hand. Door zulke concentraties wordt de opbrengst uit de handel in soft-drugs te klein voor een rendabele exploitatie. Hoge concentraties zijn dus ook om die reden ongewenst. De voorstelling van zaken door sommige buitenlandse zeggelieden dat in de Nederlandse coffeeshops als regel ook hard-drugs worden verkocht, is overigens bezijden de waarheid³.

Het strafrechtelijke beleid – zoals verwoord in de in oktober 1994 door de procureurs-generaal vastgestelde richtlijn Opsporingsbeleid inzake de coffeeshops, Staatscourant 1994, nr. 203 – is er op gericht het in het lokale driehoeksoverleg met betrekking tot coffeeshops vastgestelde beleid te ondersteunen. Onder strikte voorwaarden – geen affichering, geen verkoop van hard-drugs, geen overlast, geen verkoop aan jeugdigen beneden de 18 jaar en geen verkoop van meer dan dertig gram per transactie, per persoon – wordt niet strafrechtelijk opgetreden tegen personen die zich bezig houden met de verkoop van soft-drugs in «droge» (geen alcohol) horeca-inrichtingen waarover in het driehoeksoverleg overeenstemming is bereikt. Uitgangspunt daarbij is dat uitsluitend de droge horeca hiervoor in aanmerking kan komen.

Niettemin staande de richtlijn van het openbaar ministerie bestaat er nog een grote diversiteit in de gelegenheden die soft-drugs verkopen. De coffeshop in strikte zin is een alcoholvrije horeca-inrichting zonder gokkasten. In de praktijk vindt ook verkoop plaats in cafés, videotheken, fitnesszalen en woonhuizen. Het aantal van dergelijke illegale verkoop-punten wordt geschat op 900. Het aantal coffeeshops in strikte zin in den lande wordt geschat op 1100 à 1200. Qua karakter lopen de gedoogde

¹ Steinmetz et al., 1995; Van Duyne, 1995.

² Bieleman et al., 1995b; Schouten et al., 1995; Van Laar en Van Ooyen-Houben, 1995.

³ Leue, 1994; Leuw en Aron, 1995; Bieleman et al., 1995b.

coffeeshops uiteen van op massaverkoop gerichte shops in de steden, buurt- of jongerenshops waar vaste bezoekers tafelvoetbal spelen, tot schimmige achteraf gelegenheden. Het commerciële karakter heeft overal de overhand gekregen. Verkoop uit ideële motieven komt nog slechts in enkele gemeenten voor.

In veel gemeenten wordt inmiddels in samenwerking met politie en justitie gestreefd naar een sanering en betere beheersing van het fenomeen coffeeshops. Het gedoogbeleid wordt, met andere woorden, aangescherpt. Gemeenten verkeren in verschillende fasen wat betreft de formulering en handhaving van dit nieuwe coffeeshopbeleid. In veel gemeenten wordt gestreefd naar een drastische terugdringing van het aantal «shops», bijvoorbeeld tot de helft van het huidige aantal gedurende de komende jaren. Wij steunen dit streven, mede omdat het verschijnsel coffeeshop hierdoor beter beheersbaar wordt gemaakt.

Met het bestuurlijk instrumentarium dat de lokale overheden ter beschikking staat, kan, indien het consequent wordt gehanteerd, een groot deel van de door soft-druggebruik en handel veroorzaakte overlast beheersbaar gemaakt en gehouden worden. Hiermee kunnen coffeeshops in de nabijheid van scholen of in straten waar horeca gezien de verkeerssituatie of de woonfunctie niet wenselijk is, worden geweerd¹.

Vestigingsregulerende maatregelen zijn mogelijk op basis van overlastverordeningen, het Besluit horecabedrijven hinderwet, lokale droge horecaverordeningen, APV's en leefmilieuverordeningen. Via een bestemmingsplan kan vestiging van coffeeshops op onaanvaardbare plaatsen (tegenover scholen, club- en of buurthuizen) worden tegengegaan.

Exploitatieregulerende maatregelen kunnen getroffen worden naar analogie van de Drank- en Horecawet, via de APV en de lokale droge horecaverordening. In enkele gemeenten zijn tevens convenanten tot stand gekomen met coffeeshophouders.

Met behulp van het hierboven opgesomde instrumentarium is het mogelijk tot een heldere normering te komen ten aanzien van coffeeshops. Vervolgens dienen de gemeentelijke normen vanzelfsprekend gehandhaafd te worden en dient er daadwerkelijk opgetreden te worden tegen de verkoop van soft-drugs buiten het coffeeshopcircuit. Dit eist concrete afspraken tussen gemeentebestuur, openbaar ministerie en politie in het driehoeksoverleg. De doelstellingen van dit beleid zijn de beëindiging van de verkoop van soft-drugs in alkoholschenkende cafés en de strikte reglementering van de coffeeshops wat betreft lokatie, openingstijden, inrichting, toiletten, parkeergelegenheid en geluidsoverlast.

Bij de vraag of overlast zal ontstaan speelt de aantrekkingskracht die de inrichting uitoefent op criminele elementen een rol. Belangrijk is dan ook dat eisen gesteld kunnen worden aan de kwaliteiten en achtergronden van degene die de coffeeshop exploiteert. Bij een coffeeshop is dit mogelijk op grond van een lokale droge horecaverordening naar analogie van de Drank- en Horecawet-verordening en het Besluit eisen zedelijk gedrag krachtens deze wet. Wij bezien inmiddels in overleg met de VNG of modelbepalingen terzake kunnen worden ontwikkeld. Daarbij is het streven er niet alleen op gericht om een aantal kwaliteitseisen vast te leggen, maar ook om het verlof, respectievelijk de overlastvergunning, te kunnen weigeren indien de betrokken beheerder of exploitant criminele antecedenten heeft of als stroman optreedt voor een criminele organisatie. Mede in het kader van de bestuurlijke preventie van de georganiseerde misdaad zal bij de algehele herziening van de Drank- en Horecawet bezien worden op welke wijze de mogelijkheden voor de gemeenten voor weigering of intrekking van vergunningen kunnen worden vergroot. Bij de nadere uitwerking zal mede worden gelet op de wenselijkheid om

¹ Door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is in 1994 een brochure naar haar leden gestuurd waarin een uitgebreide opsomming van de beschikbare bestuurlijk-juridische instrumenten werd gegeven. Door een breed samengestelde werkgroep (werkgroep Cremers) is in februari 1993 een overzicht gegeven van mogelijkheden op bestuursrechtelijk, strafrechtelijk, civielrechtelijk en vreemdelingenrechtelijk terrein.

eventuele negatieve effecten op het imago van de overige horeca te voorkomen.

Het hier geschetste, integrale bestuurlijk-justitiële beleid ter regulering van de coffeeshops betekent niet dat een gemeente de aanwezigheid van een of meer verkooppunten zou moeten tolereren. Het gemeentebestuur kan besluiten om in het geheel geen coffeeshops toe te staan. Dit vergt uiteraard overleg in het driehoeksoverleg met korpschef en officier van justitie. Naar de mate dat er een reële plaatselijke vraag bestaat naar cannabis, ontstaat het risico dat jongeren voor de aankoop van soft-drugs afhankelijk worden van het criminele circuit. Bovendien kan de verkoop zich gaan verplaatsen naar drugpanden, cafés of de straat, waarvan de neveneffecten problemen oproepen. De handhaafbaarheid van zo'n beleid moet worden meegewogen. De meeste gemeenten geven er daarom de voorkeur aan om enkele relatief veilige verkooppunten te gedogen. Het kabinet steunt deze lijn, mits de normering waartoe besloten wordt ook gevolgd wordt door een gedegen handhaving. Indien in het driehoeks-overleg wordt gekozen voor de nuloptie al door het openbaar ministerie strafrechtelijk worden opgetreden tegen de aanwezige shops, ook indien zij zich overigens aan de richtlijnen houden.

Een duidelijk handhavingsbeleid betekent dat capaciteit gestoken moet worden in toezicht en controle op vergunningen en naleving van de OM-richtlijn alsmede de lokale verordeningen. Er moeten gevolgen verbonden worden aan overtreding van gestelde normen. De gemeenten en het openbaar ministerie zal worden gevraagd hierop nauwlettend toe te zien. Voor de sanering en regulering van de coffeeshop is strikte bewaking van de gestelde grenzen een eerste vereiste. Het kabinet wijst in dit verband op de uitbreiding van de politiesterkte, waartoe in het regeerakkoord is besloten. De verwachting is gewettigd dat de controle- en handhavingsinspanningen, nadat de beoogde sanering is bereikt, kunnen worden verminderd.

Exploitanten van coffeeshops zijn belasting verschuldigd over hun inkomsten en worden daarvoor ook aangeslagen. Geldstromen die samenhangen met de reële omzetten van coffeeshops die zich houden aan de door justitie gestelde eisen, worden niet gerekend tot de ongebruikelijke transacties in de zin van de wet Meldpunt Ongebruikelijke Transacties.

Wij achten een samenhangende lokale aanpak van grote waarde voor de bestrijding van overlast in verband met coffeeshops. Door de eerder genoemde Interbestuurlijke Task Force zal een expertisebureau worden opgericht dat tot taak krijgt de gemeenten, de politie en het openbaar ministerie te ondersteunen bij het hanteren van een combinatie van bestuurlijke en strafrechtelijke middelen ter regulering van de coffeeshops en om de bestuurlijke mogelijkheden verder te ontwikkelen. Dit bureau zal tevens adviezen kunnen geven over het te voeren gemeentelijke beleid met betrekking tot andere aspecten van de drugproblematiek.

4.4 Coffeeshops en georganiseerde criminaliteit

Een goed gesorteerde coffeeshop biedt een keuze uit diverse soorten marihuana, hashish en nederwiet. Naar schatting bestaat de omzet thans voor ruim de helft uit nederwiet. De coffeeshophouder betreft zijn waren van groothandelaars of van personen die op vakantie zijn geweest en cannabis of cannabisprodukten mee terugnemen.

Sinds de opkomst van de nederwiet zijn sommige coffeeshophouders er toe overgegaan om in eigen beheer nederwiet te telen of contacten te onderhouden met diverse thuistelers van wie zij nederwiet afnemen. De

gehele productie- en handelsketen kan op die manier vrij blijven van de invloed van criminele organisaties.

Bij strafrechtelijke onderzoeken zijn echter ook herhaaldelijk criminele organisaties aangetroffen die zich toeleiden op import, teelt, groothandel en distributie van cannabis alsmede het exploiteren van coffeeshops en ook van andere horecabedrijven. Er wordt geïnvesteerd in onroerend goed en in legale bedrijven, onder andere in de sekssector en gokkastenbranche. In dergelijke organisaties zijn coffeeshophouders vaak niet meer dan stromannen.

Er zijn tevens aanwijzingen dat zowel grootschalige binnen- en buitenteelt als kleinschalige, professionele binnenteelt van nederwiet plaats vindt als activiteit van criminele organisaties. De nederwieteelt wordt echter zeker niet in zijn algemeenheid beheerst door criminele organisaties.

De invloed van de georganiseerde criminaliteit is bij de beoordeling van het coffeeshopbeleid een belangrijke toetssteen. De rol van criminele organisaties bij de toelevering van soft-drugs aan de coffeeshops dient, mede in verband met de beoogde scheiding der markten, zo veel mogelijk te worden teruggedrongen. Indien immers de coffeeshops in de greep zijn van criminele organisaties is de kans groot dat hard-drugs worden verkocht en er ook overigens criminele activiteiten binnen de shops zullen plaatsvinden. Los daarvan dienen aan criminele organisaties zo weinig mogelijk kansen te worden geboden om geld te verdienen aan de gedoogde verkoop van cannabis door de shops. Een belangrijke doelstelling van ons beleid is de terugdringing van de invloed van de georganiseerde misdaad op het coffeeshopwezen. In het vijfde hoofdstuk van deze nota zal nader worden ingegaan op het strafrechtelijke beleid met betrekking tot de toelevering van soft-drugs aan de shops.

4.5 Drugtoerisme en coffeeshops

De coffeeshops trekken vooral in de grensgebieden klandizie uit naburige landen tot ergernis van de overheden wier eigen drugbeleid althans in theorie gericht is op het illegaal houden van de verkoop van ook gebruikersporties cannabis. De bewoners van de Nederlandse grenssteden ondervinden er bovendien, zoals gezegd, aanzienlijke overlast van.

Als oplossing voor het probleem van het drugtoerisme is voorgesteld de verkoop aan buitenlanders met een beroep op het Schengen-verdrag te verbieden. Een gebod om te discrimineren tussen Nederlandse en buitenlandse kopers van cannabis staat echter op gespannen voet met de Grondwet en is overigens moeilijk handhaafbaar. Indien wel onderscheid wordt gemaakt, zullen Nederlanders als tussenpersonen worden ingeschakeld.

De buitenlandse kritiek is niet in de eerste plaats gericht tegen het gebruik ter plekke van cannabis in Nederlandse coffeeshops als wel tegen de import van hoeveelheden die als voorraad kunnen worden beschouwd. Het 30-grams criterium dat de grens tussen overtreding en misdrijf aangeeft is bij de totstandkoming van de Opiumwet van 1976 ontleend aan wetgeving in de Verenigde Staten waarin het bezit van maximaal een «ounce» cannabis is gedecriminaliseerd. Deze norm is tevens aangehouden omdat het een hoeveelheid zou zijn waarmee gebruikers die hun rookwaar met anderen deelden, gedurende ongeveer twee weken toekonden. Met deze hoeveelheid zouden deze gebruikers nog onder het overtredingsregiem kunnen vallen. Bij de behandeling van de Opiumwet van 1976 kwam in de Tweede Kamer al aan de orde dat dit criterium het risico van een ontwikkeling naar meer professionele handel in zich droeg.

Van een hoeveelheid van dertig gram cannabis kan men bijvoorbeeld ongeveer 50 à 100 sigaretten (stickies) maken. In de coffeeshops worden

door de doorsnee klant porties van hooguit 3 gram gekocht ter waarde van ongeveer f 25,-. Zeker in de grensstreken zijn hoeveelheden, verkocht aan buitenlanders, groter dan enkele grammen, zo goed als zeker bestemd voor de export. Op weekenddagen komt in veel gemeenten twee derde van de omzet van coffeeshops voor rekening van drugtoeristen¹. Er zijn aanwijzingen dat na het wegvallen van de grenscontroles de hoeveelheden die bij aanhouding van smokkelende drugtoeristen worden inbeslaggenomen, groter zijn geworden.

De verminderde strafbaarstelling voor hoeveelheden van dertig gram of minder geldt niet voor de in- of uitvoer. Het is vanzelfsprekend nooit de bedoeling geweest van het Nederlandse beleid dat coffeeshops zouden gaan functioneren ter bevoorrading van het buitenland. De uitvoer van soft-drugs is, ongeacht de hoeveelheid, volgens de Nederlandse Opiumwet een misdrijf. Voor een coffeeshophouder kan onder omstandigheden het verkopen van soft-drugs aan een buitenlander of een Nederlandse tussenpersoon neerkomen op het medeplegen van uitvoer, dat wil zeggen op een misdrijf, ook voor hoeveelheden van minder dan dertig gram.

In de richtlijn van het openbaar ministerie is de wettelijke norm voor het bezit van een gebruikersvoorraad van maximaal 30 gram ook toegepast op de verkoop van cannabis door de gedoogde shops. Naar ons oordeel vormt de in de grensstreken ondervonden overlast en de kritiek uit het buitenland een gereede aanleiding om deze norm voor de verkoop te heroverwegen. De toegestane verkoop door de shops zal worden beperkt tot 5 gram per klant. Deze aanpassing van de OM-richtlijnen brengt de centrale doelstelling van het beleid – de afscherming van gebruikers van de wereld van hard-drugs – niet in gevaar. In de enkele shops die geen winstoogmerk hebben, worden ook thans slechts porties van maximaal 3 of 5 gram verkocht. Nederlanders vanaf 18 jaar en ouder die soft-drugs willen gebruiken kunnen daarvoor onverminderd in de coffeeshop terecht. Tevens blijft gelden dat het enkele bezit van een gebruikersvoorraad tot maximaal 30 gram geen opsporingsprioriteit krijgt. Buitenlandse bezoekers wordt het echter moeilijker gemaakt om een voorraad aan te schaffen ter exportering. Dit zal zeker op de buitenlandse jongeren een drempelverhogend effect hebben.

De handhaving van de vijfgramsnorm voor de verkoop is op zichzelf niet lastiger dan die van de huidige norm van dertig gram. Shops die regelmatig grotere porties dan 5 gram verhandelen zullen onmiddellijk als zodanig bekend komen te staan. Waar reeds wordt gecontroleerd op het dertiggramscriterium hoeft handhaving van de vijfgramsnorm geen extra capaciteit te kosten. De handhaving van de vijfgramsnorm zal een onderdeel zijn van de striktere controle en handhaving die in verband met de na de sanering resterende shops hoe dan ook gaat plaatsvinden. Indien het buitenlandse drugtoerisme niet afneemt zal ter onderstreping van het nieuwe beleid periodiek gerichte opsporing plaatsvinden in verband met de export van in shops of elders gekochte handelsvoorraden cannabis door buitenlandse toeristen. Hiervoor zal waar nodig steun worden gevraagd van de betrokken politieke autoriteiten in het buitenland met een beroep op de hierover in het kader van het Schengen Akkoord in 1990 gemaakte afspraken.

Met de maximering van de in coffeeshops te verkopen porties cannabis voldoet Nederland aan de in de slotact van de uitvoeringsovereenkomst van 1990 met betrekking tot het Schengen Akkoord aanvaarde verplichting om grensoverschrijdende effecten van een eventueel afwijkend soft-drugbeleid zoveel mogelijk tegen te gaan. Door deze aanpassing wordt een deel van de kritiek in binnen- en buitenland op de coffeeshops weggenomen zonder dat de primaire sociale functie ervan – de scheiding van de consumentenmarkten voor soft- en hard-drugs –

¹ Korf et al., 1993. Onderzoek is gedaan in Venlo, Maastricht, Arnhem, Breda, Rotterdam en op de zogenoemde Hazeldonkroute.

wordt aangetast. Het openbaar ministerie zal deze norm opnemen in de OM-richtlijn en voor de handhaving zorgdragen.

Een knelpunt voor de exploitanten van coffeeshops is dat weliswaar de verkoop van kleine hoeveelheden soft-drugs wordt gedoogd maar het bezit van de daarvoor benodigde handelsvoorraad soft-drugs niet. In de praktijk van de feitelijke rechtshandhaving speelt dit probleem geen grote rol. De OM-richtlijn zal worden aangepast in die zin dat geen gerichte opsporing plaatsvindt indien exploitanten van coffeeshops zich aan de gemeentelijke en strafrechtelijke voorwaarden houden en in dat verband in die coffeeshop een voorraad van maximaal enkele honderden grammen in bezit hebben.

5. De handhaving van de Opiumwet

5.1 Opsporing en vervolging van de drughandel

Heroïne

De in Nederland aangetroffen heroïne is in hoofdzaak afkomstig uit Zuid-West Azië. In het merendeel van de gevallen werd betrokkenheid vastgesteld van Turkse criminele organisaties. Het aandeel van Chinese groepen in de heroïnesmokkel is kleiner geworden.

Smokkel vindt veelal plaats in vrachtwagens. Landen in Midden- en Oost-Europa spelen in toenemende mate een rol bij de opslag en distributie van heroïne. Vanuit opslagplaatsen in die landen wordt steeds vaker gebruik gemaakt van personenauto's voor de smokkel.

Tussen de Europese opsporingsdiensten bestaat een goede samenwerking bij de aanpak van smokkel over de Balkanroute via Oost-Europa en Duitsland alsmede Griekenland en Italië. Er is een Nederlandse liaison geplaatst in Turkije.

Cocaïne

De in Nederland verhandelde cocaïne komt voornamelijk uit Colombia en Venezuela. Verschillende landen in Zuid- en Midden-Amerika alsmede het Caribisch gebied waaronder Nederlandse Antillen en Aruba spelen een rol bij de uitvoer. Columbiaanse organisaties, veelal uit Cali, hebben het merendeel van zendingen naar Europa in handen. Ook ten aanzien van cocaïne lijken landen in Oost- en Midden-Europa een belangrijke rol te gaan spelen.

Synthetische drugs

Nederland is zoals gezegd al jaren een belangrijk produktieland voor amfetaminen¹. 75% van de in de eerste maanden van 1994 in Duitsland inbeslaggenomen amfetaminen kwamen uit Nederland. Voor de XTC achtige verbindingen bedroeg dit percentage 90.

Nederland werd geconfronteerd met illegale afvaldumpingen van druglaboratoria. Een van de ontmantelde laboratoria had een capaciteit van ongeveer een half miljoen XTC pillen per dag².

Het aantal onderzoeken tegen producenten van synthetische drugs is de afgelopen jaren toegenomen. Een van de vijf kernteams die zijn ingesteld voor de opsporing van georganiseerde misdaad legt zich in het bijzonder toe op de bestrijding van de productie en de handel in synthetische drugs.

5.2 Opsporingsresultaten

Nederland doet niet onder voor andere Europese landen wat betreft de inbeslagneming van verdovende middelen door douane, politie en andere opsporingsdiensten³. De hieronder weergegeven tabel geeft een vergelijkend overzicht van de inbeslaggenomen, illegale drugs⁴.

Vergelijkend overzicht van de inbeslaggenomen, illegale drugs⁴

1994	NL	FR	Dtsl	B	Sp
heroïne (kg)	246	661	1 590	137	824
cocaïne (kg)	8 200	4 743	767	479	3 899
cannabis (kg)	238 258	58 014	25 694	59 904	219 195
amfetamine (kg)	215	80	120	23	32
synthetische drugs/ pillen (x 1000)	143	329	30	61	314

De hoeveelheden inbeslaggenomen drugs zijn weliswaar geen zuivere maat voor de opsporingsinspanningen en successen maar de Nederlandse gegevens maken wel duidelijk dat de Nederlandse politie en

¹ Doc E/CN.7/1995/9 en jaarverslag CRI 1994.

² Jaarverslag CRI 1994.

³ Gegevens verstrekt door EDU/Europol Analytical Department, juni 1995.

⁴ Extra vermelding verdient, dat niet alle landen dezelfde eenduidige registratie toepassen ten aanzien van amfetaminen en synthetische drugs. Zo valt bij de amfetamine op te merken dat naast de vermelde hoeveelheden kilogrammen eveneens hoeveelheden pillen zijn onderschept, en wel in Spanje (6 000), Nederland (11 000) en Duitsland (ruim 250 000). Daarnaast is uitsluitend in Nederland een inbeslagname van kilogrammen synthetische drugs (XTC e.d.) geregistreerd, namelijk 101 000.

douane allerm minst stilzitten. De ontwikkeling van analysemethoden voor een efficiënte controle door de douane van onder andere containers die in de zeehaven worden aangevoerd en van passagiers die via de luchthavens binnenkomen, werpt vruchten af. In 1994 zijn de hoeveelheden door de douane inbeslaggenomen drugs met 58% toegenomen ten opzichte van vorig jaar. In de eerste zeven maanden van 1995 zijn opnieuw aanzienlijk meer drugs onderschept dan in dezelfde periode in 1994. Met de autoriteiten op de Nederlandse Antillen zal worden overlegd of en op welke wijze de controle op de export van drugs op de vliegeroute naar Schiphol kan worden geïntensiveerd.

5.3 De rol van de georganiseerde misdaad

Nederland

Volgens schattingen van de politie¹ op basis van «criminal intelligence» zijn er in Nederland ongeveer honderd criminele organisaties actief waarvan ongeveer 80% mede of uitsluitend handelt in drugs². De omvang van de handel in verdovende middelen zou volgens de politie in vergelijking met 1993 ongeveer gelijk zijn gebleven. Sinds dat jaar zijn 33 hooggeorganiseerde criminele groepen ontmanteld, waarvan 27 in drugs handelden. In totaal zijn ruim 100 personen gearresteerd die als kernleden/leiders werden beschouwd. Er zijn echter ook weer nieuwe groepen actief geworden.

Ongeveer de helft van de meldingen aan het Meldpunt Verdachte Transacties die als verdacht worden gekenmerkt heeft betrekking op transacties in verband met drugs³.

Organisaties waartoe in hoofdzaak Nederlanders behoren zijn vooral actief in de handel in soft-drugs. De afzet op de Nederlandse consumptiemarkt voor soft-drugs heeft een geschatte omzet 800 miljoen waarvan de helft nederwiel. Nederlanders zijn daarnaast betrokken bij de doorvoer als ook bij de internationale handel in soft-drugs en XTC. Deze laatstgenoemde handel voltrekt zich voor een belangrijk deel geheel buiten Nederland.

Voor de 100 hooggeorganiseerde groepen heeft driekwart als hoofdactiviteit de handel in hard-drugs en bijna de helft de handel in soft-drugs (een aantal groepen kent meerdere hoofdactiviteiten).

Ruim de helft van de groepen die voornamelijk in hard-drugs handelen, doen dat ook in soft-drugs en het overgrote deel van de groepen die in soft-drugs handelen, handelen tevens in hard-drugs. De scheiding der markten die op het niveau van de gebruikers wordt nagestreefd, lijkt dus op het terrein van de georganiseerde misdaad nauwelijks te bestaan.

Georganiseerde criminaliteit in Europa

Binnen de Europese Unie is geen overzichtsbeeld beschikbaar van de georganiseerde criminaliteit in verband met drugs of anderszins. Er ontbreekt nog een eenvormige definitie of lijst van criteria voor de opstelling van een dergelijk overzicht. Op nationaal niveau blijken er grote verschillen te zijn in de beschikbaarheid van relevant statistisch materiaal op dit terrein. Nederland, Italië, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland lopen bij de beschrijving van het fenomeen voorop waardoor een scheef beeld kan ontstaan. In het kader van de Justitieel-Bestuurlijke Samenwerking van de Europese Unie is een werkgroep doende om in afwachting van een Europees systeem voor het verzamelen en analyseren van informatie te komen tot een deugdelijke methode voor de beoordeling van de georganiseerde criminaliteit in de Unie. Nederland speelt in deze werkgroep een actieve rol.

Met het benodigde voorbehoud in verband met de genoemde handicaps kan ten aanzien van alle landen worden vastgesteld dat het

¹ Landelijke inventarisatie criminele groeperingen, 1995.

² Bij de interpretatie van deze gegevens moet rekening gehouden worden met een mogelijk «registratie-effect». Er kan vanuit gegaan worden dat er meer informatie aanwezig is over groepen waar omheen onderzoeken gaande zijn of waren en dat prioriteitsstelling op bepaalde groepen of vormen van criminaliteit invloed heeft op de informatiepositie.

³ Het gaat om het tijdvak van 1-2-1994 tot en met 31-2-1995.

verschijnsel georganiseerde criminaliteit zich stevig heeft genesteld en dat het verhandelen en smokkelen van drugs voor binnen de Unie actieve criminele groepen een kernactiviteit blijft. In veel gevallen werken de organisaties internationaal. Zij beperken zich ook niet tot een delictsoort, maar zijn betrokken bij een waaier van criminele activiteiten. In het bijzonder worden genoemd, mensensmokkel en prostitutie, wapenhandel, afpersing, geweldsdelicten, autodiefstal en handel, valsheidsdelicten, EG-fraude, het illegaal verwerken of storten van afval, corruptie, fraude en witwassen alsmede bedreigingen van bijvoorbeeld politie en getuigen¹.

Tussen groepen bestaan er vormen van (internationale) samenwerking. Zoals eerder gezegd, blijkt dat de knooppuntfunctie van ons land in het internationale transport van legale goederen een infrastructuur schept die ook voor de import en doorvoer van illegale drugs en de voorbereiding daarvan wordt benut. Dit misbruik zal in de komende jaren actief worden tegengegaan.

De strafrechtelijke bestrijding van de drughandel in Nederland

Zoals eerder opgemerkt worden door de Nederlandse politie, de douane en het openbaar ministerie de invoer en handel van drugs krachtig bestreden. De betrokken opsporings- en douaneambtenaren en officieren van justitie hebben zich hierbij de afgelopen jaren grote inspanningen getroost. De nieuwe researchmethodiek van de misdaadanalyse is in Nederland sterk in ontwikkeling en heeft geleid tot het meer systematisch Rechercheren naar criminele organisaties, waarbij ook informatie uit het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties e.d. wordt benut. In nauwe samenwerking met de FIOD worden in toenemende mate de nieuwe wettelijke mogelijkheden voor het traceren, bevriezen en verbeurdverklaren van illegaal verkregen vermogens benut. Dat bij de aanpak van criminele organisaties successen niet zijn uitgebleven, blijkt onder andere uit de arrestatie van de leiders van ongeveer dertig hooggeorganiseerde criminele organisaties in de afgelopen twee jaar.

De inspanningen van de politie en justitie dragen ertoe bij dat de drugs voor de gebruikers relatief kostbaar blijven en niet openlijk kunnen worden verhandeld. In samenhang met de beproefde scheiding van de markten van soft- en hard-drugs wordt aldus een bijdrage geleverd aan de beperking van het aantal beginnende hard-druggebruikers. Vanwege de grote inspanningen die nodig zijn om voldoende geld te krijgen voor de aankoop van hard-drugs wordt door de strafrechtelijke bestrijding vermoedelijk ook aan de beëindiging van de verslaving door een deel van de oudere verslaafden bijgedragen.

De strafrechtelijke aanpak van de handel heeft er ook in Nederland niet toe geleid dat de aanvoer en aanbod van hard-drugs blijvend zijn teruggedrongen. Het aanbod op de internationale markten blijft bestaan en de potentiële winsten zijn dermate groot dat de plaatsen van gearresteerde dealers en ontmantelde criminele organisaties in de regel weer door anderen worden ingenomen. In dit laatste opzicht is er weinig uitzicht op blijvende successen. Ook dient het gevaar onder ogen te worden gezien dat nationale en internationale netwerken van criminele organisaties geleidelijk aan steeds meer economische en financiële macht verwerven. Volgens schattingen wordt er jaarlijks in de wereld voor 500 miljard gulden omgezet in drugs². De problematiek van de groei van de, onder meer in de drughandel actieve, georganiseerde misdaad doet zich voor in grote delen van de wereld en heeft de volle aandacht van de lidstaten van de Verenigde Naties zoals is gebleken op de conferenties van regeringsleiders en ministers in Napels in 1994.

Het kabinet zal in de komende jaren een actieve bijdrage leveren aan de bewustwording en discussie omtrent deze wereldwijde problematiek die door sommigen wordt beschouwd als het onvermijdelijke gevolg van het strafrechtelijke verbod op het gebruik van drugs. Onjuist acht het kabinet

¹ Doc E/CN.7/1995/8, Illicit drug traffic and supply etc.

² Hug en Winizki, 1993; ANSA, 1994.

echter de wel gehoorde opvatting dat de enige remedie tegen de drugproblematiek zou bestaan uit algehele legalisering van alle drugs en dat een gedifferentieerd en op beheersing gericht beleid zinloos is. De strafrechtelijke en bestuurlijke bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in verband met o.a. de drughandel zal krachtig worden voortgezet.

5.4 Actualisering van het plan van aanpak georganiseerde misdaad

Voor een beschrijving van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit tot de afgelopen jaren wordt allereerst verwezen naar de nota «De georganiseerde criminaliteit in Nederland; dreigingsbeeld en plan van aanpak» alsmede de daarop gevolgde voortgangsrapportages waarvan de laatste op 16 mei 1995 aan de Tweede Kamer is gezonden (voortgangsrapportage georganiseerde criminaliteit van 16 mei 1995; kamerstuk 1994–1995 22 838 nr. 14). Uit deze rapportages blijkt dat de opsporing van criminele organisaties door gespecialiseerde teams succesvol begint te worden. Bij het openbaar ministerie is een afzonderlijke eenheid gecreëerd die de politieke en justitiële aanpak van de georganiseerde misdaad coördineert onder leiding van een hiervoor vrijgestelde hoofdofficier. Het aangekondigde landelijke researchteam zal dit jaar operationeel worden. Het zal zich in het bijzonder toeleggen op het financieel rechercheren en op het verlenen van medewerking aan opsporingsonderzoeken die zijn geëntameerd vanuit andere landen. Het zal zich daarom vooral bezighouden met de opsporing van internationaal opererende criminele organisaties. Dit heeft als consequentie dat adequatere assistentie kan worden verleend bij in het buitenland geëntameerde onderzoeken in verband met de drughandel.

Het spreekt vanzelf dat de uitkomsten en conclusies van de parlementaire enquête indien die daartoe aanleiding geven de verdere besluitvorming hierover mede zullen bepalen. Op voorhand staat vast dat de opsporing van criminele organisaties in de komende jaren zal worden geïntensiveerd. Zodra de conclusies van de parlementaire enquête bekend zijn, zullen de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken een geactualiseerd plan van aanpak voor de georganiseerde misdaad aan de Tweede Kamer aanbieden.

De mogelijkheden voor financieel rechercheren zijn, zoals bekend, aanzienlijk verruimd. De medewerking van het bankwezen, het bedrijfsleven en de relevante vrije beroepen bij het tegengaan van de herinvestering van criminele winsten acht het kabinet bemoedigend. Er is, mede door de landelijke en regionale activiteiten van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing – een samenwerkingsverband tussen het bedrijfsleven, de vrije beroepen en de overheid onder voorzitterschap van de Minister van Justitie – duidelijk sprake van een grotere alertheid en weerbaarheid met betrekking tot de sluipende infiltratie door criminele organisaties. Ook enkele gemeentebesturen nemen maatregelen om de kansen voor criminele organisaties zo klein mogelijk te houden. In het geactualiseerde plan van aanpak zal ook aan de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde misdaad ruime aandacht worden besteed.

5.5 Internationale samenwerking bij de bestrijding van drugs

De illegale handel in verdovende middelen heeft een internationaal karakter. Niet alleen liggen produktielanden en consumptielanden verspreid over de gehele wereld, de illegale handelaren zijn ook constant op zoek naar nieuwe afzetmarkten. Het realiseren en onderhouden van transportroutes vergt niet alleen in produktie- en consumptielanden, maar ook in de landen die onderweg worden aangedaan, constante organisatie van «werknemers». Ligt bij de bestrijding van deze illegale handel tussen

productie- en consumptielanden het accent op het opsporen van transportroutes en het verstoren van transporten en de opsporing van koeriers, in de consumptielanden verschuift dit naar de ontmanteling van de gehele organisatie. Deze activiteiten kunnen slechts succes hebben indien de nationale opsporingsinstanties in de betrokken landen intensief en efficiënt samenwerken.

De noodzaak van die samenwerking bestaat reeds geruime tijd en komt tot uitdrukking in verdragen die speciaal met het oog op het voorkomen en bestrijden van de illegale handel zijn gesloten. Op mondiaal niveau is de juridische basis vastgelegd in een drietal verdragen van de Verenigde Naties, te weten het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij protocol 1972, het Verdrag inzake Psychotrope Stoffen van 1971 en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen 1988. Deze verdragen bieden door hun mondiaal karakter en de hoge ratificatiegraad een goede basis voor de strafrechtelijke samenwerking tussen productie- en consumptielanden. In de samenwerking tussen consumptielanden wordt eveneens van deze instrumenten gebruik gemaakt, maar is tevens gebleken dat de efficiency van de samenwerking wordt bevorderd door aanvullende regelingen op te stellen. Zo is, in het kader van de Raad van Europa, het Verdrag ter uitvoering van artikel 17 van het hiervoor genoemde VN-verdrag van 1988 tot stand gebracht, dat voorziet in een samenwerkingsregeling voor het optreden buiten de territoriale wateren tegen elkaars schepen waarin drugsmokkel plaatsvindt en werd in de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen een apart hoofdstuk aan verdovende middelen gewijd. Voorts bevat het Verdrag betreffende de Europese Unie bepalingen inzake de bestrijding van illegale handel in verdovende middelen, en zijn in EU-verband nadere activiteiten ontwikkeld, zoals de genoemde verordeningen en richtlijnen inzake de precursoren en de oprichting van de Europol Drugs Unit als voorloper van Europol. In voorkomend geval wordt ook op bilaterale basis een verdragsrelatie aangegaan. Zo werd in 1989 tussen het Koninkrijk en Venezuela het verdrag gesloten inzake de beteugeling van het misbruik van, de ongeoorloofde handel in en de ongeoorloofde productie van verdovende middelen, psychotrope stoffen en de daarmee in verband staande chemische middelen.

Voegt men deze specifieke regelingen bij het netwerk van algemene verdragen inzake internationale strafrechtelijke samenwerking (uitlevering, rechtshulp in strafzaken, overdracht en overname van respectievelijk strafvervolgning en de tenuitvoerlegging van strafvonnissen, confiscatie van opbrengsten van misdrijven) als ook de verdragen over bestuurlijke bijstand op douanegebied die in Nederland en zijn buurlanden van kracht zijn, dan kan gesteld worden dat een aanzienlijk instrumentarium ten behoeve van de internationale opsporing en de vervolging van drugdelicten en de in deze landen opererende internationaal georganiseerde verbanden die zich daarop richten, voorhanden is. Het streven is dan ook niet in eerste instantie gericht op aanvulling van het verdragsinstrumentarium.

Verdere verhoging van de efficiency in de internationale samenwerking is echter wel wenselijk. Deze kan worden bereikt door grondige analyse van de grensoverschrijdende aspecten van de drughandel en de daarbij betrokken organisaties. Belangrijk zijn ook het vormen en onderhouden van internationale netwerken van politie, douane en justitie opdat coördinatie in de opsporing en vervolging in concreto efficiënt en met inachtneming van ieders nationale recht verloopt en het instrumentarium dat de genoemde verdragen bieden optimaal wordt ingezet.

Binnen Europa neemt ten gevolge van de intensivering van de samenwerking het aantal rechtshulpverzoeken inzake opsporing en vervolging van drugzaken toe. Dit dwingt tot vereenvoudiging van internationale en nationale procedures. Met de inwerkingtreding van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen zijn vele procedures tussen de lidstaten aanzienlijk vereenvoudigd onder andere doordat verzoeken direct tussen politie en OM onderling kunnen worden uitgewisseld.

In Nederland heeft de toename van het aantal verzoeken geleid tot een besef dat de afhandeling van verzoeken door politie, openbaar ministerie en Ministerie van Justitie kwalitatieve verbetering dient te ondergaan. Nu het incidentele karakter heeft plaats gemaakt voor een gestage stroom van verzoeken, is de noodzaak van een structurele organisatie van de afdoening van verzoeken door alle relevante partijen onontbeerlijk. Zowel op het departement van justitie als bij het openbaar ministerie en de politie zijn of worden de procedures met behulp van automatisering geoptimaliseerd. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan de onderlinge afstemming en informatie-uitwisseling. Op politiegebied zal binnenkort, zoals gezegd, een landelijk rechteam operationeel zijn.

Ter voorkoming van misbruik van chemicaliën voor de illegale productie van verdovende middelen is per 1 juli 1995 de Wet Voorkoming Misbruik Chemicaliën in werking getreden, die regels bevat ten aanzien van de vervaardiging van en de handel in precursoren, die overigens voor ongeveer 90% op legale wijze worden benut. Met deze wet voldoet Nederland aan de verplichtingen op grond van het verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988 en de daarop gebaseerde EG-verordeningen en richtlijn. Bij overtreding van de wet kan naast oplegging van vrijheidsstraf en geldboete ook financieel voordeel worden ontnomen.

De internationale regelgeving op dit gebied strekt ertoe de illegale handelsstromen in precursoren wereldwijd tegen te gaan. Het toezicht op de naleving van de bepalingen van deze wet is gelegd bij de Economische Controle Dienst (ECD) die uit hoofde van andere toezichthoudende taken al contacten heeft met de chemische industrie. Er wordt door de Divisie Centrale Recherche Informatie en de ECD een centraal meldpunt bij de ECD tot stand gebracht dat inzicht geeft in de stromen precursoren.

Onder voorzitterschap van de Europese Commissie worden in overleg met de lidstaten initiatieven genomen om te komen tot een uitgebreidere samenwerking in internationaal verband, zoals met de VS, de voormalige GOS-landen en de ASEAN-landen.

5.6 De nederwietteelt

Zoals in het inleidende hoofdstuk is uiteengezet verzetten verdragsverplichtingen zich tegen een wettelijke regeling van de gereguleerde toelevering van cannabisprodukten aan de coffeeshops (zie bijlage II). Gevreesd moet tevens worden dat zo'n regeling zal leiden tot lagere prijzen en tot een bevestiging van het drugvriendelijke imago van Nederland waardoor het drugtoerisme nog zal toenemen. Het treffen van zo'n regeling is vanwege verdragsrechtelijke verplichtingen naar het oordeel van het kabinet pas mogelijk indien daartoe ook door andere in deze relevante landen zou worden besloten.

Inmiddels is de situatie op de aanbodzijde van de markt van cannabisprodukten in Nederland ingrijpend gewijzigd door de opkomst van de nederwiet. De snel aan populariteit winnende cannabis van eigen bodem creëert een nieuwe problematiek. Nederland dreigt enerzijds een exportland te worden van in Nederland geteelde cannabis. Dit dient pertinent te worden voorkomen.

De teelt van nederwiet levert op zichzelf grote handhavingsproblemen op voor de Nederlandse overheid. De teelt kan kleinschalig en onopvallend binnenshuis plaatsvinden en is dus moeilijk systematisch op te sporen. Ook in de Verenigde Staten is de justitie er niet in geslaagd de cannabisteelt – met een geschatte jaarlijkse opbrengst van ruim 18 miljard dollar – terug te dringen¹. Het is voor de Nederlandse politie en justitie onvermijdelijk om bij de aanpak van de illegale teelt bepaalde prioriteiten te stellen. Bekend is overigens dat behalve in de VS, ook in België, Duitsland en Oost-Europa illegale teelt van cannabis plaatsvindt.

In Nederland werden in 1994 323 illegale kwekerijen aangepakt (237 in 1993). Het aantal inbeslaggenomen planten steeg van 194 000 in 1993 tot 558 000 in 1994. Daarnaast werd 600 kg nederwiet inbeslaggenomen. Het merendeel van de zaken betrof kleinschalige binnenteelt, zowel voor eigen gebruik en kleinhandel als voor de groothandel. Minder dan 10% betrof buitenteelt en ruim 20% betrof teelt in kassen of loodsen. Er zouden inmiddels naar schatting enige tienduizenden huistelers actief zijn.

Het verschijnsel van de kleinschalige huisteelt van cannabis plaatst de overheid voor een dilemma. Enerzijds valt een ontwikkeling waar te nemen waarbij bonafide shops hun waren betrekken van netwerken van niet-criminele huistelers. Hierdoor ontstaat voor de shops de mogelijkheid contacten met criminele organisaties af te houden. Deze trend is gezien de doelstelling om de georganiseerde misdaad zo min mogelijk ruimte te bieden, positief. In beginsel is het mogelijk dat ± 35 000 huistelers – een aantal dat er volgens ramingen ruim zou zijn – met elk een zeer bescheiden teelt van enkele planten de binnenlandse vraag naar cannabis dekken². Aan criminele aanvoer zou dan geen behoefte meer bestaan. Anderzijds bestaat het risico dat althans een deel van de huistelers wordt geannexeerd door criminele organisaties zoals ook nu reeds incidenteel is waargenomen.

Duidelijk is dat bij het opsporings- en vervolgingsbeleid met betrekking tot de teelt van nederwiet de handhaafbaarheid van doorslaggevende betekenis is. Uit het overleg met de Procureurs-Generaal is gebleken dat de opsporing van kleinschalige huisteelt vanwege de geringe zichtbaarheid ervan feitelijk heel moeilijk is. De prioriteitstelling zal mede afhangen van de plaatselijke omstandigheden en ontwikkelingen. Het geëigende forum om daarover te beslissen is het lokale driehoeksoverleg. Het vastgestelde beleid zal met bestuurlijk instrumentarium worden ondersteund. Teelt door minderjarigen zal onder geen beding worden gedoogd.

Er zijn aanwijzingen dat Nederlandse kwekers van hennep er incidenteel in slagen het THC-gehalte van binnenshuis geteelde planten op te voeren waardoor de psychotrope werking toeneemt. Door het Gerechtelijk Laboratorium werden in 1994 183 monsters van veelal binnenshuis geteelde hennep onderzocht op THC-gehalte. Het gemiddelde THC-gehalte bedroeg 8%. Dit percentage wijkt niet af van wat doorgaans in buitenlandse hennep wordt aangetroffen. In 1994 werd in een geval een THC-gehalte van twintig procent aangetroffen in een monster van nederwiet. Het gebruik van cannabis met een hoog THC-gehalte kan leiden tot overdosering en tot paniekaanvallen bij de gebruikers. Wij zullen bevorderen dat door het Gerechtelijk Laboratorium systematisch onderzoek wordt verricht naar het THC-gehalte in in Nederland gekweekte hennep. Indien daarvoor aanleiding bestaat zal het openbaar ministerie worden gevraagd in het bijzonder de teelt en verkoop van cannabis met een hoog THC-gehalte strafrechtelijk hard aan te pakken, bijvoorbeeld door verdiscontering hiervan in de strafeis.

Bij de opsporing en vervolging dient de teelt van cannabis voor de export en/of als vorm van georganiseerde criminaliteit de hoogste

¹ Perkins en Gilbert, 1987.

² Het aantal huistelers is door Steinmetz et al. (1995) geschat op maximaal 50 000. Andere bronnen schatten het aantal iets lager (± 35 000). Een huisteler die onder één groeilamp enkele planten verzorgt en vijf keer per jaar oogst, heeft een opbrengst van ± 1,5 kilo. De totale aanvoer van ± 35 000 huistelers bestaat dus uit ± 50 000 kilo. Dit is voldoende om aan de huidige binnenlandse vraag te voldoen.

prioriteit te krijgen. Voorkomen moet worden dat Nederland een productie- en exportland wordt van soft-drugs, a fortiori als deze vanwege een hoog THC-gehalte onaanvaardbare risico's opleveren. Zo'n ontwikkeling op zijn beloop laten zou onverantwoord zijn uit het oogpunt van de volksgezondheid en met reden op grote kritiek stuiten in het buitenland.

Om beter te kunnen optreden tegen de grootschalige teelt bestaat bij de Minister van Justitie het voornemen voor te stellen om voor de teelt van nederwiet het thans geldende wettelijke strafmaximum van twee jaar en 25 000 gulden te verhogen tot vier jaar en een geldboete van de vijfde categorie.

In dit kader moet tevens een standpunt worden ingenomen met betrekking tot de wettelijke regeling van de teelt van cannabis voor legale doeleinden. Teelt van hennep als windkering in de land- en tuinbouw of kennelijk bestemd voor de winning van zaad of (touw)vezel valt niet onder de Opiumwet volgens het besluit van 18 oktober 1976 (Stb. 509) ter uitvoering van art 3a, eerste lid van de Opiumwet. Deze teelt komt in Nederland slechts op bescheiden schaal voor. Het areaal voor vezelteelt bedraagt ongeveer 1000 ha. Het gaat om ongeveer 100 bedrijven. In de toekomst kan dat anders worden. De teelt ten behoeve van onder meer de papierindustrie lijkt mogelijkheden te bieden en uit de Verenigde Staten waait een *back to nature* stroming over waarin kleding en andere producten die hennep als basis hebben populair zijn. In het kader van de Europese Unie kan subsidie worden verkregen voor de teelt van toegestane hennepassen op basis van bijlage B van EEG-verordening nr. 1164/89 (met een zeer laag THC-gehalte).

De vrijstelling van de teelt voor genoemde doeleinden kan bij optreden van de politie krachtens de Opiumwet tot bewijsproblemen aanleiding geven als de teler van vermoedelijk psychotrope hennepsoorten een beroep doet op de uitzonderingspositie voor vezelproducenten en zaadtelers. Zeker in een vroege fase van de teelt bestaat over het karakter ervan niet altijd volledige duidelijkheid. In de afgelopen jaren is er ten aanzien van telers die zich op de uitzondering van de winning van zaad of vezel zouden kunnen beroepen, ook vervolgd ter zake van artikel 87 van de Zaaizaad- en Plantgoedwet die voor dergelijke teelt aansluiting bij de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaigoed en pootgoed van landbouwgewassen (NAK) eist.

Bestudeerd is of de invoering van een vergunningstelsel voor de teelt van hennep voor land- en tuinbouwkundige doelen zinvol is¹. Daaraan kleven enkele bezwaren. Allereerst de noodzaak van een administratieve opzet voor een klein aantal vergunningen en voorts de praktische controleproblemen omdat vaststelling of wat te velde groeit overeenkomt met waarvoor vergunning is verleend zeer gespecialiseerde kennis vraagt. Het maskeren van illegale teelt, bijvoorbeeld door deze te omzomen met legale is niet ondenkbaar.

Er kan beter gedacht worden aan beperking van de uitzondering van het eerder genoemde besluit van 18 oktober 1976 tot teelt in de buitenlucht van toegestane hennepassen. Op die wijze wordt buiten twijfel geplaatst dat de teelt in kassen, ongeacht de aard van de planten, altijd in strijd is met de Opiumwet.

Wij zullen bevorderen dat in overleg met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij het besluit van 18 oktober 1976 zal worden aangepast in die zin dat de grootschalige binnenteelt en de teelt van niet toegestane rassen beter kunnen worden tegengegaan.

¹ In mei en oktober 1994 zijn tussenrapporten uitgebracht door Consultium met betrekking tot de omvang van de hennepsteelt en met betrekking tot het verlenen van verloven op grond van art. 7 Opiumwet.

6. Conclusies en beleidsvoornemens

Bij het Nederlandse drugbeleid van de afgelopen twintig jaar heeft het volksgezondheidsbelang steeds voorop gestaan. Gemeten aan deze doelstelling is dit beleid geslaagd te noemen. De decriminalisering van het bezit van gebruikershoeveelheid soft-drugs en de aanwezigheid van onder voorwaarden gedoogde verkooppunten heeft niet geleid tot een zorgwekkend hoog consumptieniveau onder jongeren. Gebruikers van soft-drugs zijn bovendien, in overeenstemming met de bedoeling van het scheiding-van-markten-beleid, in de regel niet genegen om met het gebruik van hard-drugs zoals heroïne of cocaïne te experimenteren. Het gebruik van heroïne of cocaïne komt onder Nederlandse minderjarigen weinig en bovendien in afnemende mate voor. Deze ontwikkeling steekt gunstig af bij die in de meeste andere Europese landen. In dit verschil ligt waarschijnlijk ook de verklaring voor de uiteenlopende toonzetting van het publieke debat in Nederland en in sommige andere landen. In Nederland wordt het drugprobleem niet meer primair ervaren als een acute bedreiging voor de volksgezondheid maar als een bron van overlast. Bij de actuele Nederlandse probleemdefinitie en -beleving past een meer zakelijke en bestuurlijke benadering.

Het sterk op preventie en zorg gerichte beleid ten aanzien van drugverslaafden heeft ertoe bijgedragen dat de gezondheidstoestand van in Nederland woonachtige verslaafden eveneens gunstig afsteekt bij die in naburige landen. De besmetting met het HIV-virus onder de verslaafden is minder wijd verbreid dan elders en neemt af. De sterfte onder Nederlandse verslaafden is laag en neemt niet, zoals in veel Europese landen, toe.

Het kabinet ziet in de tot nu toe bereikte resultaten aanleiding om het gevoerde pragmatische, op beheersing van gezondheidsschade gerichte beleid in zijn grondtrekken te continueren.

Inmiddels hebben zich evenwel enkele ongunstige implicaties gemanifesteerd die toch tot aanpassingen op onderdelen nopen. De door Nederlandse en buitenlandse druggebruikers veroorzaakte criminele en overige overlast heeft in veel gemeenten een kritische grens overschreden en moet dus om die reden worden verminderd. Door deze nevenverschijnselen wordt bovendien het maatschappelijke draagvlak voor het op sociale integratie van de gebruikers gerichte beleid ondermijnd. Het Nederlandse drugbeleid zal in de komende jaren gericht blijven op het tegengaan van de nadelige gevolgen van druggebruik voor de volksgezondheid maar tevens ten doel hebben om de maatschappelijke overlast terug te dringen.

Ook de aantrekkingskracht die de Nederlandse drugmarkt uitoefent op gebruikers uit naburige landen en de kritiek die mede daarom het als tolerant aangemerkte Nederlandse beleid in andere landen oproept, dwingen tot aanpassingen. Ten slotte is de toenemende betrokkenheid van criminele organisaties bij de aanvoer en verkoop van drugs in binnen- en buitenland uiterst zorgwekkend. De toenemende economische macht van de georganiseerde misdaad is ook in Nederland een groot en urgent probleem.

Los van deze complicaties bij het gevoerde beleid moet onder ogen worden gezien dat de drugsproblematiek steeds van karakter verandert. Onder jongeren heeft heroïne een losers-imago gekregen en is het gebruik van synthetische drugs zoals XTC sterk in opkomst. Deze laatste drugs kunnen, afhankelijk ook van de context waarin zij worden gebruikt, grote schade aan de gezondheid toebrengen. Zij worden daarom gerekend tot de hard-drugs. De aanpak van deze drugs vraagt overigens om een eigensoortige aanpak.

Een andere trend met belangrijke beleidsimplicaties is het intensieve gebruik van zowel soft- als hard-drugs binnen sociaal-gemarginaliseerde

groepen in de samenleving. Bij deze doelgroep kan de verslavingszorg slechts effectief zijn indien deze onderdeel uitmaakt van een meer omvattende aanpak waarbinnen tevens wordt gepoogd de scholings- en arbeidssituatie te verbeteren. Het door dit kabinet in nauwe samenwerking met de betrokken gemeentebesturen gevoerde grote stedenbeleid, dat mede is gericht op de integratie van jongeren die maatschappelijk dreigen te ontsporen, biedt daarvoor goede mogelijkheden.

De legaliseringsdiscussie

In de Nederlandse samenleving gaan reeds enige tijd stemmen op om de productie en verkoop van drugs geheel uit de strafwet te halen. Hierdoor zouden de prijzen van drugs, zo luidt de redenering, sterk dalen waardoor criminele organisaties hun belangrijkste inkomstenbron zouden verliezen. Tevens zouden verslaafden geen vermogensdelicten meer hoeven te plegen om aan geld te komen voor de aankoop van illegale drugs.

Het kabinet is van oordeel dat aan het vrijgeven van hard-drugs het risico verbonden is dat meer jongeren die in sociaal-kwetsbare omstandigheden verkeren dergelijke drugs zullen gaan gebruiken met alle gezondheidsrisico's van dien. Deze risico's acht het kabinet op zichzelf een voldoende reden om deze beleidsoptie af te wijzen. Het verheugend geringe en nog steeds kleiner wordende aantal verslaafden beneden de 21 jaar mag niet in de waagschaal worden gesteld. De geringe aantallen minderjarige drugverslaafden in de Nederlandse steden vormen immers een belangrijke verworvenheid van het Nederlandse drugbeleid.

Met betrekking tot de soft-drugs ligt de situatie enigszins anders. De Nederlandse ervaringen met de coffeeshops hebben uitgewezen dat door de grotere beschikbaarheid van deze drugs op zichzelf geen onaantoonbare toename van het gebruik is ontstaan. De shops vervullen voor jongeren een nuttige sociale functie als buffer tegen de criminele scene rond hard-drugs. De vraag komt op of niet zou moeten worden overgegaan tot legalisering van de aanvoer van soft-drugs naar de shops. Liberalisering zonder meer, dat wil zeggen volledige commercialisering van de handel in soft-drugs, achten wij ongewenst. Het gebruik dient, o.a. door voorlichting te worden ontmoedigd. Gedacht zou eerder kunnen worden aan de invoering van een overheidsmonopolie of een vergunningstelsel. Hieraan zouden zeker voordelen verbonden zitten. De rol van criminele organisaties bij de shops zou kunnen worden teruggedrongen. Tegen deze optie verzetten zich echter de verplichtingen die voortvloeien uit verdragen waaraan Nederland zich verbonden heeft. De opzet van een vergunningstelsel brengt grote uitvoerings- en controlelasten met zich mee. Van de eventuele legalisering van de teelt en/of handel in soft-drugs zal bovendien waarschijnlijk een aanzuigende werking uitgaan waardoor de door buitenlandse drugtoeristen veroorzaakte overlast nog zou verergeren. Bij vormen van legalisering die beperkt zijn tot Nederland moet er trouwens rekening mee worden gehouden dat georganiseerde misdaad gericht op doorvoer naar andere landen blijft bestaan en dus onverminderd bestreden zal moeten worden.

De nadelen wegen voor het kabinet zwaarder dan de praktische voordelen. Eventuele knelpunten rond de coffeeshops kunnen beter binnen de bestaande ruimte in de Opiumverdragen worden opgelost door aanpassingen van het strafvorderlijke beleid van het openbaar ministerie, in combinatie met bestuurlijke regulering.

Het kabinet zal zich inspannen om op een zo effectief mogelijke wijze te participeren in de Europese en internationale discussies over het drugbeleid. Het verstrekken van feitelijke informatie over achtergronden en resultaten van het Nederlandse beleid heeft daarbij de eerste prioriteit. Naar het oordeel van het kabinet is de ruimte voor de beïnvloeding van de Europese discussie beperkter dan vaak wordt gemeend. Normatieve

overwegingen, die cultureel en ideologisch zijn bepaald, spelen in deze discussie onvermijdelijk een grote rol.

De Nederlandse bijdrage aan de door het kabinet wenselijk geachte internationale en Europese discussie over de voor- en nadelen van de legalisering van soft-drugs dient dus behoedzaam en met een gepaste relativisering van de eigen opvattingen te worden geleverd. De aanpak zal o.a. moeten bestaan uit het leggen van contacten met strategische partners in het buitenland.

Vertegenwoordigers van het Nederlandse bedrijfsleven die zich zorgen maken over het door de overheid gevoerde drugbeleid, kunnen aan deze internationale discussie een bijdrage leveren.

Integrale aanpak

Het kabinet kiest bij de aanpak van de drugproblematiek voor het vasthouden van de in de jaren zeventig ingezette koers met enkele aanpassingen. Op de problematiek van de verslaafden zal evenals in het verleden worden gereageerd binnen een aangepast kader van preventie, zorg, behandeling en strafrechtelijke sanctiëring van crimineel gedrag. In dit kader worden echter enkele nieuwe accenten gelegd.

De primaire preventie zal enerzijds meer dan thans worden gericht op het recreatieve gebruik van nieuwe drugs zoals XTC en anderzijds op het meer problematische druggebruik onder sociaal-kwetsbare groepen. Ten behoeve van de informatievoorziening, deskundigheidsbevordering en beleidsontwikkeling op het terrein van drugpreventie zal een landelijke steunfunctie worden gerealiseerd.

Het zorgaanbod zal beter worden afgestemd. Hierbij gaat het o.a. om een betere aansluiting van de verschillende vormen van zorg zoals de methadonverstrekking en projecten met betrekking tot scholing, arbeid en huisvesting. Meer dan in het verleden zal aan de verslaafden een integraal zorgaanbod op maat worden gedaan waaruit naast rechten ook plichten voortvloeien. Meer aandacht zal in dat verband ook worden besteed aan het *case-management*.

De behoefte aan een flexibeler en integraler preventie- en zorgaanbod betekent tevens dat er een heldere beleids- en financieringsstrategie nodig is. Gelet hierop heeft het kabinet besloten te laten onderzoeken of de huidige, regionale aanpak van de ambulante verslavingszorg via 23 centrumgemeenten ook na afloop van de Tijdelijke Wet Stimulering Sociale Vernieuwing per 1-1-97 kan worden gecontinueerd. Met het oog op de noodzakelijke monitoring van de verslavingsproblematiek zullen wij tevens voor de deelname aan de landelijke informatievoorziening een wettelijke regeling treffen.

Overlastbestrijding

Om de gerezen problemen van overlast en criminaliteit het hoofd te kunnen bieden, is een integrale aanpak vereist waaraan alle partijen – Rijk, gemeentebesturen, openbaar ministerie, politie, reclassering, gevangeniswezen en verslavingszorg – een op elkaar afgestemde bijdrage leveren. Ten aanzien van het gebruik van hard-drugs zal de inzet van het lokaal bestuur, politie, openbaar ministerie en hulpverleners gericht moeten zijn op het conditioneren van het gedrag van verslaafden. Het feit dat het gebruik van drugs op zichzelf niet strafbaar is, betekent geen vrijbrief voor verwervingscriminaliteit, agressiviteit of overlastgevend gedrag. Verslaafden die zich hieraan schuldig maken zullen tot de orde worden geroepen.

Het binnen aanvaardbare grenzen houden van deze randverschijnselen van het druggebruik vraagt om intensieve afstemming tussen alle betrokken instanties. Zonder de verslaafden onbereikbaar te willen maken voor de hulpverlening, achten wij het nodig dat ook in het zorgtraject de nodige aandacht wordt besteed aan het vermaatschappelijken van het gedrag van verslaafden. Een ketenbenadering is hierbij essentieel.

Belangrijk is allereerst de versterking van de preventieve aanpak. De aangekondigde actieprogramma's van de grote steden voor de integrale aanpak van de sociale jeugdproblematiek leggen daarvoor de benodigde fundamenten. Door de verbetering van de maatschappelijke perspectieven van sociaal kwetsbare jongeren worden de problemen bij de wortel aangepakt. Vervolgens dient de verslavingszorg laagdrempelig te zijn en gedifferentieerd. Ook voor cliënten van de verslavingszorg is het creëren van maatschappelijk perspectief, o.a. in de vorm van scholing en werk essentieel. Tegelijkertijd zal tegen verslaafden die blijven ontsporen in overlastgevend en crimineel gedrag correctief worden opgetreden. Ook verslavingsinstellingen dienen deze beleidsuitgangspunten uit te voeren. Ten slotte zal er als sluitstuk van de keten voldoende celcapaciteit ter beschikking staan om hardnekkige overtredders te bestraffen, waaronder ook overtredders van gemeentelijke overlastbepalingen.

Het voorkomen en bestrijden van drugoverlast is nadrukkelijk onderdeel van de veiligheidsafspraken in het grote stedenbeleid. Mede voor dat beleid zijn door het kabinet voor de komende vier jaar extra gelden ter beschikking gesteld (in totaal 375 miljoen voor leefbaarheid en veiligheid tezamen). In dat kader is de afspraak gemaakt dat de grote vier het voortouw zullen nemen bij organiseren van een strakkere centrale regie op lokaal niveau teneinde een consequente en geïntegreerde aanpak te bewerkstelligen. De zorgsector, politie, justitie en reclassering zijn hier direct bij betrokken. Het budget voor de zorgvernieuwing gericht op de vermindering van drugoverlast, bedraagt in 1995 37 miljoen en zal vanaf het jaar 1996 worden opgehoogd met 12,5 miljoen (49,5 miljoen structureel).

Ter verzekering van de adequate uitvoering van de beleidsvoornemens van rijksoverheid en grote steden met betrekking tot de veiligheid en de drugoverlast wordt een Interbestuurlijke Task Force Veiligheid en Verslavingszorg in het leven geroepen. Deze Task Force, bestaande uit gemandateerde coördinatoren van Rijk en gemeenten, heeft tot taak de spoedige uitvoering van de in deze nota met betrekking tot drugoverlast neergelegde beleidsvoornemens te bewaken en waar vertragingen dreigen bij Rijk of gemeente de betrokken gemeentebesturen en bewindspersonen te adviseren.

In navolging van de succesvolle politieke operatie Victor die dit jaar in Rotterdam plaatsvond wordt blijvend politie- en detentiecapaciteit gereserveerd voor de gerichte opsporing van Nederlandse en buitenlandse drugverslaafden die overlast veroorzaken. Wegens criminaliteit gearresteerde buitenlandse verslaafden zullen zo nodig direct worden uitgezet, ook indien het EU-onderdanen betreft. De samenwerking met politieke en justitiële autoriteiten in het naburige buitenland zal worden geïntensiveerd. Mede in EU-verband zal worden bevorderd dat de verslavingszorg in relevante landen wordt verbeterd zodat de Nederlandse rechters meer mogelijkheden krijgen voor de plaatsing van buitenlandse verslaafden in verslavingsklinieken e.d. in hun land van herkomst.

Door de Minister van Binnenlandse Zaken zal een wetsvoorstel worden ingediend ter verruiming van de mogelijkheden voor de gemeenten om woningen van waaruit in drugs wordt gehandeld, te sluiten. Op meerdere plaatsen in het land zullen, in navolging van het Amsterdamse voorbeeld, meldpunten drugoverlast worden ingesteld met bemiddelende en informatievergaande functies.

De intramurale zorg heeft tot nu toe bijna volledig in het teken gestaan van het streven naar abstinentie (het geheel en blijvend drugvrij worden van de cliënt). Voor de meeste verslaafden is die doelstelling zeker op de

korte termijn te hoog gegrepen. Ook de intramurale zorg zal vaker als nevensdoelstelling of zelfs hoofddoelstelling een verbetering van de mate van sociale aangepastheid moeten kiezen. Waar nodig en mogelijk zal daarvoor een strafrechtelijke titel worden gehanteerd.

In 1996 zal een forensische verslavingskliniek worden geopend. Deze kliniek is bestemd voor verslaafden die ernstige delicten hebben gepleegd en intensieve zorg behoeven. De kliniek zal uiteindelijk 70 plaatsen bezitten.

In het kader van het reeds ingezette beleid gericht op de vermindering van overlast, zal tevens meer ruimte worden gecreëerd voor zogenoemde dwang- en drangprojecten die ten doel hebben voor verslaafden die betrekkelijk ernstige misdrijven hebben gepleegd de dreiging van detentie te gebruiken als prikkel om te beginnen met een intramurale of ook ambulante behandeling. Vormen van intensieve begeleiding door de reclassering met controle op de naleving van voorwaarden sluiten hier op aan. De Minister van Justitie zal in overleg met het openbaar ministerie hiervoor 500 van de in 1996 extra beschikbaar komende cellen bestemmen.

In het kader van het grote stedenbeleid zullen een of meer proefnemingen plaatsvinden met de plaatsing van verslaafden die vanwege het plegen van reeksen lichte (vermogens)delicten en/of agressief gedrag ernstig overlast veroorzaken, in een bewaringssituatie waarbinnen wordt gewerkt aan hun sociale reïntegratie. De eerder genoemde Interbestuurlijke Task Force Veiligheid en Verslavingszorg heeft tot taak dit te verwezenlijken. Plaatsing in deze inrichting voor de opvang van verslaafden zal vooralsnog geschieden op basis van een voorwaarde bij de schorsing van de preventieve hechtenis. Teneinde voor deze aanpak een toegesneden juridische basis te creëren, wordt door de Minister van Justitie een wetsvoorstel ingediend voor de strafrechtelijke maatregel opvang verslaafden, deels naar analogie van de in onbruik geraakte strafrechtelijke plaatsing in een rijkswerkinrichting van bedelaars en landlopers. Deze gedwongen opvang zal door de rechter kunnen worden opgelegd voor minimaal drie maanden en maximaal een of twee jaar. In het opleidings- en werkervaringsprogramma zal worden voorzien door de gemeenten. De gemeentebesturen van de grote vier steden hebben hun volle medewerking toegezegd aan de realisatie van deze plannen. De gemeentebesturen van Rotterdam en Amsterdam hebben zich tevens reeds bereid verklaard tot medefinanciering. Begonnen zal worden met een experiment in de gemeente Rotterdam met ongeveer 100 plaatsen. De Task Force zal voorstellen voorbereiden voor uitbreiding van de experimenten elders tot minimaal 300 plaatsen, waarvan in ieder geval 100 ter beschikking van Amsterdam.

Experiment heroïneverstrekking

Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van het advies van de Gezondheidsraad met betrekking tot de verstrekking van heroïne en andere opiaten op medische indicatie. Wij zullen in overleg treden met de hierin geïnteresseerde gemeentebesturen over de uitvoering van een of meer kleinschalige experimenten op strikt medische grondslag. De doelstelling van de verstrekking is de verbetering van de medische en sociale conditie van de verslaafden. Positieve effecten op de criminaliteits- en overlastproblematiek zijn te beschouwen als hoogst gewenste neveneffecten. In de evaluatie zal ook op deze aspecten worden gelet. Begonnen zal worden met een pilotstudie met betrekking tot maximaal 50 verslaafden.

Strafrechtelijke bestrijding van de drughandel

Voortgegaan zal worden met een krachtige strafrechtelijke aanpak van de handel in hard-drugs. De samenwerking met het buitenland zal worden geïntensiveerd. Het landelijke rechteerteam zal mede tot taak krijgen

medewerking te verlenen aan buitenlandse opsporingsonderzoeken. De doelstellingen van deze strafrechtelijke aanpak zijn het instandhouden van zo hoog mogelijke financiële en sociale drempels voor het gebruik van hard-drugs en het tegengaan van de betrokkenheid van Nederland en Nederlanders bij de internationale handel daarin. De verkoop van hard-drugs aan scholieren zal zwaar worden bestraft. Meer prioriteit zal worden gegeven aan de opsporing van de leidende figuren achter de lokale handel in hard-drugs (het zgn. middenniveau).

De strafrechtelijke aanpak van de georganiseerde misdaad vergt van de Nederlandse overheid en samenleving in het algemeen grote offers. Het kabinet acht het gezien de ernst van de huidige situatie onvermijdelijk dat deze offers worden gebracht. De Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken zullen ten spoedigste na de afronding van de parlementaire enquête naar de georganiseerde misdaad een geactualiseerd plan van aanpak voor de georganiseerde misdaad aan de Tweede Kamer voorleggen.

Coffeeshops

Op grond van een richtlijn van het openbaar ministerie geniet de verkoop van soft-drugs in bepaalde (droge) horeca-inrichtingen onder strikte voorwaarden geen opsporingsprioriteit. De bonafide coffeeshops hebben bewezen een bijdrage te leveren aan de afscherming van soft-druggebruikers tegen de wereld van de hard-drugs. Het strafrechtelijke gedoogbeleid zal derhalve worden gecontinueerd. De de facto reeds bestaande praktijk dat exploitanten die zich aan de gestelde voorwaarden houden, geen vervolging te duchten hebben wegens het bezit van enkele honderden grammen cannabis ten behoeve van de verkoop in hun shop wordt in de OM-richtlijn geformaliseerd.

De verkoop van hard-drugs binnen de shops staat haaks op de centrale doelstelling van het coffeeshopbeleid. Hiertegen zal dus steeds krachtig straf- en bestuursrechtelijk worden opgetreden.

De coffeeshops behoeven inmiddels een betere bestuurlijke inbedding. Het lokaal bestuur dient ervoor zorg te dragen dat, gezien de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid, deze lokaties zodanig gevestigd zijn en geëxploiteerd worden, dat daarvan zo min mogelijk overlast uitgaat. In de beperking tot een bepaalde categorie lokaties, namelijk horeca-inrichtingen waarbinnen geen alcohol wordt geschonken en geen gokkasten staan opgesteld, schuilt de mogelijkheid van een lokaal handhaafbaar openbare orde beleid. Ook overigens is nadere (lokale) regelgeving gewenst teneinde de preventieve toetsing van vestigingen te kunnen aanscherpen, zowel qua inrichting als ten aanzien van de ondernemer, bedrijfsleider en beheerder. Personen met strafrechtelijke antecedenten komen daarvoor niet in aanmerking.

Dergelijke aangepaste regelgeving en de extra inspanningen gericht op de handhaving ervan zullen bijdragen aan de regulering van het instituut van de coffeeshop. De handhaving vraagt om concrete afspraken tussen gemeentebesturen, politie en het openbaar ministerie in het driehoeks-overleg. Inmiddels is in de meeste grotere gemeenten reeds besloten dat het aantal coffeeshops drastisch zal worden teruggebracht, in veel gevallen tot minder dan de helft van het huidige aantal. Het kabinet steunt deze saneringsoperatie. In de nabijheid van scholen zullen in het geheel geen coffeeshops meer worden toegelaten. In beginsel kan het driehoeks-overleg in een bepaalde gemeente waar geen reële vraag naar zo'n verkooppunt bestaat, kiezen voor de nuloptie.

In het kader van de algemene herziening van de Drank- en Horecawet zullen de mogelijkheden voor gemeenten voor de weigering, het vervallen en intrekking van genoemde vergunningen worden vergroot.

De eerder genoemde Task Force Veiligheid en Verslavingszorg zal ten behoeve van de gemeentebesturen, de politie, het openbaar ministerie en het onderwijs een expertisebureau instellen met betrekking tot de

bestuurlijke en justitiële aspecten van het drugbeleid, waaronder de regulering van de coffeeshops.

De gedoogde verkoop van soft-drugs in coffeeshops zal worden beperkt tot een maximum van 5 gram per klant. Coffeeshopexploitanten die zich toeleggen op het verkopen van kennelijk voor de export bestemde gebruikersvoorraden soft-drugs zullen waar mogelijk worden vervolgd wegens het medeplegen van het misdrijf van grensoverschrijdende handel. Buitenlanders die handelsvoorraden uitvoeren naar hun eigen land zullen ter afschrikking van anderen periodiek gericht worden opgespoord. Hiervoor zal zo nodig de medewerking worden ingeroepen van de buitenlandse autoriteiten. Door deze bijstellingen van de richtlijn wordt de export van gebruikersvoorraden soft-drugs naar naburige landen afgeremd.

De opkomst van de in eigen land geteelde nederwiet vraagt om een duidelijke beleidslijn. De Minister van Justitie zal een wetsvoorstel indienen voor de verhoging van het wettelijke strafmaximum voor de teelt van cannabis van twee tot vier jaar gevangenisstraf. Bij de opsporing en vervolging van de teelt van nederwiet zal prioriteit worden gegeven aan de grootschalige, professionele teelt. Hiermee wordt tegengegaan dat nederwiet een exportprodukt wordt. De huisteelt door meerderjarigen van kleine partijen nederwiet, die valt binnen door het lokale driehoeksoverleg vast te stellen voorwaarden, krijgt geen prioriteit bij de opsporing en vervolging.

Wij beschouwen de hier geschetste geïntegreerde, bestuurs- en strafrechtelijke aanpak als een belangrijke verbetering in de aanpak van de coffeeshops. Dit zal er ook toe kunnen bijdragen dat de invloed van criminele organisaties op de shops wordt verzwakt. Dit laatste zal in de komende jaren als toetssteen voor het coffeeshopbeleid worden gehanteerd.

Onderzoek en statistiek

De Europese Unie heeft initiatieven genomen om te komen tot een beter inzicht in de omvang en beweging van het gebruik van drugs in Europa. Hiertoe is in Lissabon het Europese Waarnemingscentrum met betrekking tot drugs en drugverslaving gevestigd.

Ook door de verschillende instituten van de VN en door de Raad van Europa (Pompidougroep) worden regelmatig studies hiernaar verricht. De Nederlandse regering hecht veel waarde aan het beschikbaar komen van betere en vergelijkbare statistische en onderzoeksgegevens over druggebruik. Mede op basis hiervan kunnen de effecten van het gevoerde beleid beter dan thans worden vastgesteld waardoor de discussie hierover een meer zakelijk karakter kan krijgen en minder wordt beheerst door a prioriistische beelden en opvattingen. Mede langs deze weg zal naar verwachting geleidelijk meer begrip kunnen ontstaan voor de uitgangspunten en effecten van het Nederlandse drugbeleid. Het kabinet zal initiatieven nemen voor de uitbreiding van het statistische en wetenschappelijke programma met betrekking tot druggebruik, mede in het kader van de EU en de VN.

In het kader van de zorgvernieuwing, inclusief aspecten van overlast zal meer aandacht aan monitoring en evaluatie worden besteed, waaronder periodiek gebruikersonderzoek.

In samenwerking met de NeVIV is met kwaliteitsontwikkeling een aanvang gemaakt. Ook het evaluatieonderzoek naar preventieve maatregelen zal door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden bevorderd. Aan de Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg is opdracht gegeven ook met betrekking tot de verslavingsproblematiek

toekomstscenario's op te stellen¹. Ook hierbij zal aandacht worden besteed aan de Europese context van de problematiek.

De evaluatie van het coffeeshopbeleid zal tevens betrekking hebben op de daadwerkelijke realisering van de scheiding van de markten voor soft- en harddrugs, de effecten van het gemeentelijk beleid met betrekking tot overlastbeperking en op de betrokkenheid van criminele organisaties bij (de toelevering aan) de shops.

Ten slotte

Wij hebben niet de illusie dat met deze nota voor een lange reeks van jaren een gedetailleerde blauwdruk is neergelegd voor het Nederlandse drugbeleid. Het druggebruik is permanent aan verandering onderhevig. Een pragmatisch, dat wil zeggen op feitelijke resultaten gericht beleid dient daarom flexibel te zijn. Wij zijn van oordeel dat met deze nota, op basis van een objectieve analyse van de stand van zaken, een koers voor het Nederlandse drugbeleid is uitgezet die constructief en realistisch is en op een evenwichtige wijze tegemoet komt aan de in binnen- en buitenland levende bezwaren. Het thans uitgestippelde beleid is erop gericht het specifiek Nederlandse, humane en op sociale integratie van de gebruikers gerichte beleid te continueren terwijl aan de maatschappelijke uitwassen van de drugproblematiek paal en perk wordt gesteld. Op onderdelen bevat het voorgenomen beleid wellicht nog inconsistenties. Bedacht moet worden dat het drugbeleid geen oefening in de logica is maar in het binnen de geldende verdragsrechtelijke kaders beheersbaar houden van een hardnekkige en veelkoppige problematiek die onderhevig is aan de invloed van zich snel wijzigende maatschappelijke en culturele ontwikkelingen in binnen- en buitenland.

Zowel het druggebruik als het drugbeleid zijn ook internationaal sterk in beweging. Het nu uitgestippelde beleid bouwt voort op de in voorgaande jaren gelegde fundamenten en biedt tegelijkertijd mogelijkheden om snel in te spelen op nieuwe nationale en internationale ontwikkelingen. Met deze nota wordt in onze ogen ten aanzien van het drugbeleid een verantwoorde stap vooruit gezet.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

¹ Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg, 1995.

Raming van de financiële implicaties van de drugnota op jaarbasis

Algemeen

- | | |
|--|-------------------------------------|
| 1. Intensivering informatievoorziening en deskundigheidsbevordering inzake NL drugbeleid in binnen- en buitenland en ondersteuning gemeenten OM en politie bij voeren coffeeshopbeleid | 1,2 miljoen
(VWS, Justitie BiZa) |
| 2. Intensiveren opsporing criminele organisaties o.a. door financieel Rechercheren en het verlenen van medewerking aan internationale opsporingsonderzoeken | 8 miljoen
(BiZa, Justitie) |
| 3. Monitoring designer-drugs, THC-gehalte en periodiek gebruikersonderzoek | 2 miljoen
(VWS, Justitie) |

Overlast

- | | |
|---|---|
| 4. Intensivering overlastbeleid conform nota overlastbeleid | 12,5 miljoen
(VWS 11,15; Justitie 1,35) |
| 5. Experiment met opvangsituatie (gesloten setting) waarbinnen gewerkt wordt aan maatschappelijk herstel d.m.v. opleidingen en het opdoen van werkervaring voor de duur van drie jaar, ingaande 1997 *) | 8 miljoen
(GSB-budget, gemeente Rotterdam) |

Drugtoerisme

- | | |
|---|--|
| 6. Stimuleren samenwerking politie, bestuur en hulpverlening over de grenzen heen | 0,6 miljoen
(0,4 BiZa/0,1 VWS/0,1 Justitie) |
|---|--|

Zorgvernieuwing

- | | |
|---|--|
| 7. Heroïneverstrekking **) (bijdrage aan gemeentelijke experimenten) | 4 miljoen
(VWS) |
| 8. Kwaliteitsbeleid, evaluatie en verbetering preventie; voorlichtingscampagnes | 1,5 miljoen
(VWS 0,85, Justitie 0,65) |
| 9. Toekomstverkenningen | 0,6 miljoen
(VWS, Justitie, BiZa) |

Totaal	38,4 miljoen
--------	--------------

Voor de voor uitvoering van deze voornemens benodigde gelden zijn reserveringen gemaakt binnen de bestaande begrotingen van VWS, BiZa, Justitie, alsmede binnen de posten voor het drugoverlastbeleid (SVO) en grote stedenbeleid.

*) Het experiment vergt een incidentele investering in 1996 van 20 miljoen (verdeling Justitie 10 miljoen, GSB/gemeente Rotterdam 9 miljoen, Binnenlandse Zaken 1 miljoen).

**) 1996 1,5 miljoen (pilot-studie); 1997 e.v. 4 miljoen.

Literatuur

- Ali, R., P. Christie (1994):
Report of the National Task Force on Cannabis
Canberra, National Drug Strategy, Australian Government Publishing Service.
- Ameijden, E. van (1994):
Evaluation of AIDS prevention measures among drug users; the Amsterdam experience
Wageningen, Ponsen en Looijen.
- ANSA-dossier (1994):
Organized Crime, UN-conference, Napels, November 21–23, 1994.
- Backenheimer, M., L.D. Harrison, J.A. Inciardi (1995):
Cannabis use in the United States, implications for policy
Delaware, University of Delaware.
- Beer, A. de, G. Rademaker, J. van Zon (1994):
Stelselmatige daderaanpak, intensieve reclasseringsbegeleiding
Dordrecht: september 1991 – maart 1994
Dordrecht, Reclassering Dordrecht.
- Bieleman, B., J. Snippe, E. de Bie (1995a):
Drugs binnen de grenzen, harddrugs en criminaliteit in Nederland; schattingen van de omvang
Groningen/Rotterdam, Stichting Intraval.
- Bieleman, B., L. Schakel, E. de Bie, J. Snippe (1995b):
Wolken boven koffieshops, inventarisatie van overlast rond koffieshops en ontwikkelingen in gemeentelijk cannabisbeleid
Groningen/Rotterdam, Stichting Intraval.
- Bless, R., D. Korf, M. Freeman (1993):
Urban drug policies in Europe 1993
Amsterdam, Bureau voor Onderzoek en Statistiek O+S.
- Bosman, F., K. van Es (1993):
Het verdeelde Europa van de drugs
Amsterdam, In de Knipscheer.
- Bossong, H. (1994):
Ways out of an «as if» policy The international journal of drug policy, 5e jrg., nr. 2, 1994, pp. 62–69.
- Brussel, G.H.A. van, D.H. van der Woude, S.J.M. van Lieshout (1994):
Werkt het Amsterdamse sociaal-medische drugshulpbeleid? Jaarbericht van de drugsafdeling GG&GD, waarin opgenomen de jaarcijfers 1993
Amsterdam, GG&GD.
- Cauwenberghe, K. van, P. van Damme, G. van Hal (1991):
Registratie-onderzoek van druggebruikers door het Parket (1991) HLBG
– Probleemgedrag aanpakken, nr. 8, april 1993, pp. 1–18.
- Centrale Recherche Informatiedienst (1995):
Landelijke inventarisatie criminele groeperingen 1995
Zoetermeer, CRI.

- Cobelens, F.J.G., P.C. Schrader, Th.A. Sluys (1990):
Acute dood na druggebruik in Amsterdam
Amsterdam, GG&GD.
- Cohen, P.D.A. (1995):
Cannabisgebruikers in Amsterdam
Voordracht landelijk congres Gemeentelijk gedoogbeleid softdrugs, 7 juni 1995.
- Cozijn, C., J.J.M. van Dijk (1978):
Harddruggebruikers in de Huizen van Bewaring
Den Haag, SDU/WODC.
- Cramer, E.A.S.M., G.M. Schippers (1994):
Zelfcontrole en ontwenning van harddrugs
Nijmegen, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Dijk, J.J.M. van, H.I. Sagel-Grande, L.G. Toornvliet (1995):
Actuele Criminologie
Koninklijke Vermande BV, Lelystad.
- Dijk, J.J.M. van (1993):
De gelegenheid maakt de mafioso (ook in Nederland) Nederlands
Juristenblad 1993, vol. 68, nr. 38, pp. 1337–1342.
- Driessen, F.M.H.M. (1992):
Methadoncliënten in Nederland
Rijswijk/Utrecht, Ministerie van WVC/Bureau Driessen.
- Driessen, F.M.H.M., G. van Dam, B. Olsson (1989):
De ontwikkeling van het cannabisgebruik in Nederland, enkele Europese
landen en de VS sinds 1969
Tijdschrift voor Alcohol, Drugs en andere Psychotrope stoffen, 15, 1989,
nr. 1, pp. 2–14.
- Driessen, F.M.H.M., H.F.A. Jansen (1993):
Drugshandel na 1991
Utrecht, Bureau Driessen.
- Dufour/werkgroep-Dufour (1994):
Drugsbeheersing door legalisatie; een plan voor regulering van het
drugsprobleem (eerste versie, september 1994)
Utrecht/Heemstede, 1994.
- Duyne, P.C. van (1995):
Het spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad.
Den Haag, SDU Uitgeverij.
- Europese Gemeenschap, Commissie van de Europese Gemeen-
schappen (1992):
Tweede rapport over het terugdringen van de vraag naar drugs in de
Europese Gemeenschap
Brussel, Europese Unie.
- GGD Rotterdam (1995):
Rotterdams Drugs Informatie Systeem, cijfers over 1994
Rotterdam, GGD afdeling onderzoek en epidemiologie (?).

- Grinspoon, Lester, James B. Bakalar (1995):
Marihuana as Medicine; a plea for reconsideration
The Journal of the American Medical Association, vol. 273, no. 23,
June 21.
- Henrion, R. (1994):
Rapport de la Commission de Reflexion sur la Drogue et la Toxicomanie
- Hug, B., D. Winizki (1993):
Initiative für eine vernünftige Drogenpolitik; ein logischer und konze-
quenter Ausweg aus einer verfahrenen Situation
Drogalkohol, 17, 1993, nr. 3, pp. 237–244.
- IVV, Stichting Informatie Voorziening Verslavingszorg (1994):
LADIS 1993 (Landelijk Alcohol- en Drugs Informatie Systeem)
Utrecht, IVV.
- Institute for the study of drug dependence (1994):
Drug misuse in Britain 1994
London, ISDD.
- Junger-Tas, J., G.J. Terlouw, M.W. Klein, eds. (1994):
Delinquent behavior among young people in the western world; first
results of the international self-report delinquency study
RDC-Ministry of Justice, The Hague/Kugler Publications Amsterdam,
New York.
- Knauss, I., E. Erhardt (1993):
Freigabe von Drogen: pro und contra; Literaturanalyse
Wiesbaden, BKA Forschungsreihe (Sonderband), Bundeskriminalamt.
- Kooyman, M. (1992):
The therapeutic community for addicts; intimacy, parent involvement
and treatment outcome
Rotterdam, Erasmus Universiteit.
- Korf, D.J. (1988):
Twintig jaar softdrug-gebruik; een terugblik vanuit prevalentiestudies
Tijdschrift voor Alcohol, Drugs en andere Psychotrope stoffen, 14, 1988,
nr. 3, pp. 81–89.
- Korf, D.J. (1995):
Dutch treat; formal control and illicit drug use in the Netherlands
Amsterdam, 1995 (nog te verschijnen).
- Korf, D., Ed. Leuw (1992):
Drugsgebruik, drugsverslaving en criminaliteit
In: W.R. Buisman en J.C. van der Stel (red.), Drugspreventie; achter-
gronden, praktijk en toekomst 1992, 89–105
Houten/Zaventem, Bohn Stafleu Van Loghum.
- Korf, D., G. Müller, M. Freeman, D. Lettink (1993):
Drugstoerisme in de grensstreek
Amsterdam, Amsterdams Bureau voor Onderzoek en statistiek O+S.
- Korf, D.J., P. van der Steenhoven (1994):
Antenne 1993; trends in alcohol, tabak, drugs en gokken bij jonge
Amsterdammers Amsterdam, Jellinek.

- Kuipers, S.B.M., C. Mensink, W.M. de Zwart (1993):
Jeugd en riskant gedrag; roken, drinken, druggebruik en gokken onder
scholieren vanaf 10 jaar
Utrecht, Nederlands Instituut voor Alcohol en Drugs (NIAD).
- Laar, M. van, M. van Ooyen-Houben (1995):
Overlast door drugsgebruik; een literatuurstudie
Utrecht, Nederlands Instituut voor Alcohol en Drugs (NIAD).
- Leue, D.D.H. (1994):
Haagse Hasj-coffeeshops: de vooroordelen voorbij
Leiden, Rijksuniversiteit Leiden (doctoraal-scriptie criminologie).
- Leuw, Ed., U. Aron (1995):
Een oriënterend veldonderzoek naar het functioneren van «coffeeshops»; interimverslag van het vooronderzoek 'Coffeeshops'
Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC.
- Lowinson, H.J., P. Ruiz, R.B. Millman, J.G. Langrod (1992):
Substance Abuse; a comprehensive textbook
Williams & Wilkins, Baltimore etc.
- Ministerie van Justitie (1955):
Drugsverslaving met een prijskaartje
Den Haag, Ministerie van Justitie, Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1995):
Stadhuis en House; handreikingen voor gemeentelijk beleid inzake
grootschalige manifestaties en uitgaansdrugs
Rijswijk, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, april 1995.
- Ministerie van WVC/Ministerie van Justitie (1994):
Regie in de Jeugdzorg: standpunt van Welzijn, Volksgezondheid en
Cultuur en Justitie
Rijswijk/Den Haag.
- Ministerio de justicia e interior (1994):
Plan Nacional sobre drogas, memoria 1993
Madrid, Delegación del Gobierno para el Plan Nacioal sobre Drogas,
Ministerio de justicia e interior.
- National report on substance abuse (1995):
The national report on substance abuse Buraff/LRP Publications, 9e jrg.,
nr. 2, januari 1995.
- NIAD (1995):
Fact sheet cannabis policy
Utrecht, Nederlands Instituut voor Alcohol en Drugs.
- Oosterveer, S. (1995):
Hollandse Hashhandel herzien: een onderzoek naar de invloed van het
Nederlandse softdrugbeleid op de structuur van de georganiseerde
misdaad
Leiden: Rijksuniversiteit Leiden, doctoraal scriptie criminologie.
- Parker, H., F. Measham, J. Aldridge (1995):
Drugs futures; changing patterns of drug use amongst English youth

- Perkins, M.K., H.R. Gilbert (1987):
An economic analysis of U.S. drug control policy: the impact on the cannabis trade Corruption and Reform, nr. 2, pp. 41–54.
- Reuband, K.-H. (1995):
Drug use and drug policy in Western Europe
European Addiction Research, 1e jrg., nr. 1/2, 1995, pp. 32–41.
- Sandwijk, J.P., P.D.A. Cohen, S. Musterd en M.P.S. Langemeijer (1995):
Licit and illicit drug use in Amsterdam. Report of a household survey in 1994 on the prevalence of drug use among the population of 12 years and over.
Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Schouten, V.T., M.C.H. Donker (1995):
Overlast door verslaafden; resultaten van de concept mapping
bijeenkomsten van 1, 7, 21 en 24 februari 1995
Utrecht, Nederlands centrum Geestelijke volksgezondheid (NcGv).
- Schutte, J.J. (1995):
Overzicht van internationaalrechtelijke verplichtingen op het gebied van de publiekrechtelijke handhaving van voorschriften betreffende verdovende middelen en psychotrope stoffen, waaraan het Koninkrijk is gebonden
Den Haag, Ministerie van Justitie.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1994):
Sociaal en Cultureel Rapport 1994
Rijswijk, SCP.
- Spruit I.P., red. (1995):
Jaarboek verslaving 1994; over gebruik en zorg
Utrecht, Nederlands Instituut voor Alcohol en Drugs (NIAD).
- Steinmetz advies en opleiding/Van Dijk, Van Soomeren en Partners (1995):
Softdrugs in Nederland; consumptie en handel
Amsterdam, SAO.
- Stichting Maatschappij en Politie (1991):
Veiligheid en politie, een beheersbare zaak (met bijlagen)
Arnhem, Gouda Quint.
- Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg (1995):
Vooronderzoek drugbeleid in Nederland
Zoetermeer, STG.
- Swierstra, K. (1990):
Drugscarrières; van crimineel tot conventioneel
Groningen, Rijksuniversiteit.
- Toorn, A. van der (1993):
Criminele geldstromen moeilijk beheersbaar
Nederlandse Staatscourant, 1993, nr. 238.
- United Nations Economic and Social Council (1994):
Economic and social consequences of drug abuse and illicit trafficking: an interim report Vienna, ECOSOC.

- Werkgroep Verdovende Middelen/Commissie-Baan (1972):
Achtergronden en risico's van druggebruik, Rapport van de Werkgroep
Verdovende Middelen
Den Haag, Commissie-Baan.
- WHO regional office for Europe (1992):
European summary on drug abuse, first report: 1985–1990
Rome, World Health Organization.

BIJLAGE I

Aantal drugverslaafden

Lidstaten	O + S 1989–1993	CEG-2e verslag terugdringing vraag 1992	CEG-1e verslag terugdringing vraag 1990	L'Express (7 okt. 1993)	W.H.O. 1985–1990	NIAD 1990–1991
België	15 000–20 000	?	10 000–20 000	20 000	?	15 000–20 000
Denemarken	10 000	10 000	10 000	20 000	10 000	10 000
Frankrijk	150 000	150 000	100 000	120 000	120 000–150 000	150 000
Duitsland	80 000–100 000	80 000	60 000–80 000	100 000	90 000–140 000	100 000–250 000
Griekenland	?	?	9 000–13 000	30 000	40 000–50 000	10 000–20 000
Ierland	2 000	?	?	20 000	3 515	2 000
Italië	150 000–200 000	150 000	?	150 000	100 000–200 000	150 000–200 000
Luxemburg	1 000–1 500	?	1 800	2 000	1 200–1 500	1 000–1 500
Nederland	15 000–20 000	21 000	20 000	30 000	22 000–24 000	22 000
Portugal	?	?	40 000–50 000	50 000	40 000–50 000	40 000–50 000
Spanje	120 000	?	?	100 000	?	120 000
Verenigd Koninkrijk	150 000–200 000	35 000–90 000	?	100 000	?	150 000–200 000
Totaal	693 000–823 500	446 000–501 000	250 800–294 800	742 000	426 700–629 000	770 000–1 045 500

Uit: Model van de Commissie betreffende Actieplan en Drugs (1995–1999) Commissie van de Europese Gemeenschappen, juni 1994.

Belangrijkste beleidsvoornemens drugnota

Algemeen:

1. Geen legalisering van hard- of softdrugs;
2. Voortzetting beleid gericht op scheiding der markten en harm-reduction, met enkele aanscherpingen:
 - zorgvernieuwing;
 - intensivering overlast- en criminaliteitsbestrijding;
 - aanpak georganiseerde criminaliteit;
 - intensivering overleg met het buitenland.
3. Integrale aanpak: preventie, zorg, resocialisatie en strafrechtelijke sanctionering overlastgevend en/of crimineel gedrag.

Meer in het bijzonder:

1. Realisering van een landelijke steunfunctie ten behoeve van de informatievoorziening, deskundigheidsbevordering en beleidsontwikkeling op het terrein van drugpreventie;
2. Wettelijke regeling deelname aan landelijke informatievoorziening met betrekking tot monitoring van de verslavingsproblematiek;
3. Onderzoek met betrekking tot de wijze van financiering van de regionale ambulante verslavingszorg na afloop van de TWSSV;
4. Vernieuwing verslavingszorg:
 - differentiatie intramuraal zorgaanbod;
 - meer aandacht voor preventie en «vermaatschappelijking» verslaafden;
 - experiment heroïneverstrekking aan oudere, niet behandelbare verslaafden;
 - uitbreiding capaciteit dwang- en drangprojecten (500 in overleg met openbaar ministerie);
 - opening forensische verslavingskliniek (70 plaatsen).
5. Instelling interbestuurlijke task force veiligheid en verslavingszorg (Rijk, gemeenten, VNG) in nauwe relatie tot het Grote Stedenbeleid;
6. Instelling expertisebureau t.b.v. ondersteuning van gemeenten bij de bestuurlijke aanpak van de overlastproblematiek en het voeren van coffeeshop beleid:
 - jurisprudentie-onderzoek
 - ontwikkeling voorstellen voor lokaal coffeeshopbeleid
 - meldpunten overlast
 - kennis-uitwisseling
7. Wetsvoorstel met betrekking tot sluiting van woningen;
8. Harde aanpak drugstoeristen die overlast veroorzaken (gerichte opsporing en onmiddellijke uitzetting)
9. Wetsvoorstel strafrechtelijke maatregel opvang (criminele) overlast veroorzakende verslaafden en proef daarmee in Rotterdam (100 plaatsen);
10. Gedoogde hoeveelheid met betrekking tot kleinhandel in gereguleerde coffeeshop terugbrengen van 30 naar 5 gram en meer controle op export;
11. Opname in OM-richtlijn van handelsvoorraad coffeeshops van enkele honderden grammen;
12. Wetsvoorstel verhoging strafmaximum teelt cannabis;
13. Prioriteit opsporing grootschalige nederwietteelt;
14. Posterioriteit bij opsporing kleinschalige huisteelt nederwiet binnen lokaal vast te stellen grenzen;
15. Intensiveren opsporing criminele organisaties (landelijk team);
16. Meer prioriteit aan opsporing leiders drughandel op lokaal niveau;
17. Plan van aanpak georganiseerde criminaliteit na afloop enquête;
18. Stimuleren samenwerking justitie, politie, bestuur en hulpverlening over de grenzen heen;

19. Meer aandacht voor onderzoek, monitoring en evaluatie:

- periodiek gebruikersonderzoek
- kwaliteitsprojecten
- evaluatie preventieve maatregelen
- toekomstscenario's
- coffeeshopbeleid
- THC-gehalte
- chemische drugs

Conclusies uit het advies van mr J.J.E. Schutte, directeur bij de juridische dienst van de Raad van de Europese Unie en oud hoogleraar internationaal strafrecht aan de Universiteit van Amsterdam, over de internationaal-rechtelijke verplichtingen op het gebied van de publiekrechtelijke handhaving van voorschriften betreffende verdovende middelen en psychotrope stoffen waaraan het Koninkrijk is gebonden¹.

Excurs: de juridische implicaties van een eventuele legalisering van cannabis en cannabisprodukten

Gesteld dat de vraag wordt opgeworpen welke de internationaal-rechtelijke consequenties zouden zijn van een eenzijdig Nederlands besluit over te gaan tot legalisering van de markt voor cannabis en cannabisprodukten, d.w.z. het opheffen van de strafbaarstelling van de teelt van cannabisplanten voor andere dan in het Enkelvoudig verdrag, 1961 erkende legitieme doeleinden, van de produktie en het bezit van, en de handel in cannabis en, cannabisprodukten (daargelaten of men de in-, uit- en doorvoer daarvan strafbaar gesteld wil laten), dan kunnen, in het licht van het voorgaande, de volgende conclusies worden getrokken:

1. Het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, 1961, als gewijzigd bij het wijzigingsprotocol van 1972, zou dienen te worden opgezegd, aangezien een dergelijk besluit onverenigbaar zou zijn met de verplichtingen uit hoofde van de artikelen 2, leden 1 en 5, 4, 36 en 49. De mogelijkheden tot het opnieuw Partij worden, onder het maken van een voorbehoud ten aanzien van de strafbaarstelling van verschillende gedragingen met betrekking tot cannabis en cannabisprodukten zijn, in het licht van het derde lid van artikel 50 van dat Verdrag, gering; het is waarschijnlijk dat de landen die geen formeel onderscheid wensen te maken tussen hard en soft drugs tegen een dergelijk voorbehoud zullen opponeren en dat deze landen meer dan één derde van het totaal aantal Verdragpartijen vormen.
2. Een dergelijk besluit zou Nederland niet in strijd brengen met het Verdrag inzake psychotrope stoffen.
3. Het VN Verdrag tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988 zou dienen te worden opgezegd, aangezien een dergelijk besluit onverenigbaar zou zijn met de verplichtingen uit hoofde van artikel 3. Het Verdrag kent, anders dan het Enkelvoudig verdrag, 1961, geen bijzondere bepalingen inzake voorbehouden, zodat de mogelijkheid tot het opnieuw Partij worden, onder het maken van een voorbehoud, op het eerste gezicht minder juridische beletselen ontmoet. In de praktijk moet evenwel rekening worden gehouden met eenzelfde mate van oppositie door andere Verdragspartijen als ten aanzien van een voorbehoud betreffende het Enkelvoudig verdrag, 1961 te verwachten is.
4. Een dergelijk besluit zou Nederland niet rechtstreeks in strijd brengen met het Akkoord van Schengen van 1985 betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen.
5. De Overeenkomst van 1990 ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 1985 daarentegen, verzet zich tegen een dergelijk besluit, dat onverenigbaar zou zijn met artikel 71, dat immers uitgaat van het onverkort inachtnemen van het Enkelvoudig verdrag, 1961, als gewijzigd bij wijzigingsprotocol van 1972 en van het VN-Verdrag 1988. De Uitvoeringsovereenkomst, die blijkens haar artikel 137 geen voorbehouden toestaat (met uitzondering van de hier niet relevante voorbehouden bedoeld in artikel 60), kent geen opzeggingsclausule. Dat betekent dat ten aanzien van de mogelijkheid om de Overeenkomst op te zeggen

¹ Het volledige advies zal onderdeel uitmaken van het te publiceren basismateriaal van de nota. Waar interpretaties worden gegeven van de strekking van de verschillende instrumenten komen die geheel voor de verantwoordelijkheid van de auteur. Zij kunnen in geen enkel opzicht worden beschouwd of geciteerd als opvattingen die kunnen worden toegeschreven aan de juridische dienst van de Raad van de Europese Unie.

het bepaalde in artikel 56 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van toepassing is, waarvan het eerste lid luidt:

«A treaty which contains no provision regarding its termination and which does not provide for denunciation or withdrawal is not subject to denunciation or withdrawal unless:

(a) it is established that the parties intended to admit the possibility of denunciation or withdrawal; or

(b) a right of denunciation or withdrawal may be implied by the nature of the treaty.»

Er zijn geen aanwijzingen dat de Overeenkomstsluitende Partijen de bedoeling hadden opzegging van of terugtred uit de Overeenkomst mogelijk te maken en de aard van de Overeenkomst lijkt zich ook tegen een dergelijke bevoegdheid te verzetten. Immers met de Uitvoeringsovereenkomst hebben Partijen beoogd, blijkens haar preambule, een doel te bereiken dat overeenstemt met de door het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap geformuleerde doelstelling tot het tot stand brengen van de interne markt. Aan die doelstelling kan geen afbreuk worden gedaan door opzegging van een Overeenkomst die aan het beginsel van het vrije verkeer van personen binnen een ruimte zonder binnengrenzen toepassing geeft.

Conclusie moet zijn dat de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen niet kan worden opgezegd, doch hooguit kan worden geamendeerd of vervangen door Gemeenschapsrecht, onderscheidenlijk overeenkomsten tussen alle Lid-Staten van de Europese Unie (vgl. de artikelen 134, 141 en 142 van de Uitvoeringsovereenkomst).

6. De Overeenkomst van de Raad van Europa van 31 januari 1995 inzake de drugshandel op volle zee verplicht tot toepassing op alle strafbare feiten, bedoeld in artikel 3, lid 1, van het VN-Verdrag 1988. De Overeenkomst staat, blijkens haar artikel 31, lid 1, slechts voorbehouden toe met betrekking tot twee, hier niet relevante, bepalingen. Een besluit als eerderbedoeld, zou ten gevolge hebben, dat het Koninkrijk geen partij zou kunnen worden of blijven bij deze Overeenkomst, tenzij dat besluit geen betrekking zou hebben op gedragingen buiten Nederland.

7. Het bedoelde besluit zou Nederland niet in strijd brengen met andere Verdragen van de Raad van Europa inzake strafrechtelijke samenwerking.

8. Evenmin zou een dergelijk besluit Nederland rechtstreeks in strijd brengen met het Verdrag betreffende de Europese Unie.

9. De richtlijn 91/308/EEG tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, bevat in haar artikel 1 een definitie van «witwassen van geld», ontleend aan de overeenkomstige omschrijvingen in het VN-Verdrag van 1988 en aan het Verdrag van de Raad van Europa van 8 November 1990 inzake het witwassen, de opsporing, inbeslagneming en confiscatie van de opbrengsten van misdrijven. In die definitie worden begunstigingshandelingen omschreven terzake van bepaalde criminele activiteiten, de zg. gronddelicten. Als «criminele activiteit» merkt de richtlijn aan:

«een in artikel 3, lid 1, onder a), van het Verdrag van Wenen (i.e. het VN-Verdrag van 1988) omschreven strafbaar feit, evenals elke andere criminele activiteit die voor deze richtlijn door iedere Lid-Staat als zodanig is omschreven.»

Vervolgens bepaalt artikel 2 van de richtlijn dat de Lid-Staten er op toezien dat het witwassen van geld in de zin van deze richtlijn verboden is. In de Nederlandse wetgeving zijn witwasdelicten strafbaar gesteld als helingsdelicten. Het gaat daarbij om gedragingen met betrekking tot voorwerpen – met inbegrip van geld – waarvan men weet, of waarvan men had behoren te vermoeden, dat deze uit misdrijf afkomstig zijn. Ingevolge de richtlijn zouden nu helingshandelingen met betrekking tot geld afkomstig uit de in artikel 3, lid 1, van het VN Verdrag van 1988 bedoelde delicten verboden dienen te zijn. Het niet langer als misdrijf beschouwen van vormen van productie van of handel in cannabis of cannabisproducten, zou het verrichten van gedragingen met betrekking tot de opbrengst van die productie of handel ook niet meer onder het bereik van verboden helingshandelingen brengen. De vraag is of dit schending van communautaire verplichtingen oplevert. Die vraag moet worden bezien in het licht van de verklaring van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, welke gelijktijdig met de richtlijn is aangenomen en in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen gepubliceerd. Deze luidt:

«De Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen,

Eraan herinnerend dat de Lid-Staten het op 19 december 1988 te Wenen gesloten Verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen hebben ondertekend;

Er tevens aan herinnerend dat de meeste Lid-Staten het op 8 november 1990 in Straatsburg gesloten Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen van geld, de opsporing, de inbeslagname en de confiscatie van vruchten van criminele activiteiten hebben ondertekend;

Zich ervan bewust dat voor de omschrijving van «witwassen van geld» in artikel 1 van de Richtlijn 91/308/EEG de bewoordingen zijn ontleend aan overeenkomstige bepalingen in de bovengenoemde verdragen;

Verbinden zich er hierbij toe uiterlijk op 31 december 1992 alle nodige maatregelen te treffen voor de invoering van een strafwetgeving die hen in staat stelt hun uit de bovengenoemde instrumenten voortvloeiende verplichtingen na te komen.»

De ratio voor deze verklaring moet worden gevonden in de omstandigheid dat, naar het oordeel van de Raad, een verplichting tot het strafbaar stellen van het witwassen van geld niet door het Gemeenschapsrecht kan worden opgelegd, maar louter voortvloeit uit verplichtingen die de Lid-Staten uit hoofde van de geciteerde Verdragen van de VN en de Raad van Europa op zich genomen hebben.

Indien deze interpretatie juist is, dan levert een besluit tot legalisering van bepaalde gedragingen met betrekking tot cannabis en cannabisproducten geen schending van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen op.

Iets anders is, of de bij de richtlijn afgelegde intergouvernementele verklaring een instrument vormt dat met een verdrag kan worden gelijkgesteld, en dat tussen de Lid-Staten onderling bindende verplichtingen in het leven roept. Vaststaat in elk geval dat die verklaring in Nederland niet aan de voor de goedkeuring van verdragen voorgeschreven constitutionele procedures onderworpen is geweest en ook niet valt onder de categorieën van verdragen ten aanzien van welke geen parlementaire goedkeuring is vereist. Het moet er daarom voor gehouden worden dat in elk geval de Nederlandse regering de verklaring slechts heeft beschouwd als een politieke verklaring, die hooguit de toenmalige regering, maar niet het Koninkrijk als zodanig bindt.

Bij die stand van zaken zou kunnen worden geconcludeerd, dat een legaliseringsbesluit geen schending van uit de richtlijn of de daarbij afgelegde verklaring voortvloeiende internationaal-rechtelijke verplichtingen zou inhouden.

10. De verplichtingen die voortvloeien uit de verordeningen en richtlijn met betrekking tot de controle op stoffen die kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, lijken door een legaliseringsbesluit betreffende cannabis en cannabisprodukten niet rechtstreeks te worden geraakt. De precursoren, vallende onder het toepassingsbereik van deze communautaire instrumenten, zijn opgenomen in de in de identieke bijlagen daarbij voorziene lijsten, die zijn onderverdeeld in drie categorieën. Onder de in categorie 3 opgenomen stoffen zijn er enkele die bij de vervaardiging van cannabisprodukten een rol kunnen spelen, nl. aceton, ethylether en toluen. Zij spelen evenwel ook een rol bij de vervaardiging van bepaalde hard drugs. Ten aanzien van de stoffen van categorie 3 gelden evenwel de minst stringente voorschriften. In de verordening (900/92 tot wijziging van verordening 3677/90) bevat enerzijds artikel 5 bis enkele voorschriften betreffende de uitvoer van deze stoffen uit de Gemeenschap, waarbij men, blijkens het gestelde in lid 1 onder b), vooral het oog heeft op de illegale vervaardiging van heroïne of cocaïne in bepaalde derde landen. Anderzijds bepaalt artikel 6, lid 2, dat «onverminderd de administratieve regelingen waarin de verordening voorziet:

«de bevoegde autoriteiten van elke Lid-Staat het binnenbrengen of verlaten van het douanegebied van de Gemeenschap van geregistreerde stoffen kunnen verbieden indien zij redelijkerwijs vermoeden dat deze stoffen bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of van psychotrope stoffen.»

De enige bepaling in de richtlijn (92/109/EEG) die (mede) voor de in categorie 3 opgenomen stoffen van belang is, is artikel 5, dat de Lid-Staten verplicht tot het nemen van de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een nauwe samenwerking tot stand wordt gebracht tussen de bevoegde autoriteiten en de deelnemers aan het handelsverkeer, opdat deze laatsten:

«- de bevoegde autoriteiten onverwijld in kennis stellen van alle voorvallen, zoals ongebruikelijke orders en transacties betreffende geregistreerde stoffen, die doen vermoeden dat deze stoffen die in de handel zullen worden gebracht dan wel vervaardigd, misbruikt kunnen worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen;

– de bevoegde autoriteiten de algemene informatie verstrekken die deze autoriteiten hun over hun transacties betreffende geregistreerde stoffen kunnen vragen.»

Een legaliseringsbesluit betreffende de productie van cannabis en cannabisprodukten in Nederland zou ten gevolge kunnen hebben, dat in de praktijk de verordening en richtlijn in Nederland een wat andere toepassing krijgen dan in andere Lid-Staten. Een schending van deze instrumenten lijkt dit evenwel niet op te leveren.

11. Een dergelijk besluit zou evenmin leiden tot strijdigheid met verplichtingen uit hoofde van de verordening tot oprichting van een Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugverslaving.

12. Aangezien het begrip «illegale handel in drugs» in het Gemeenschappelijk optreden betreffende de Europol-Drugseenheid niet wordt

gedefinieerd, brengt een eventueel legaliseringsbesluit als bovenbedoeld Nederland niet rechtstreeks in strijd met deze regeling.

13. Het Verdrag tot oprichting van Europol verplicht de Lid-Staten niet de feiten ten aanzien waarvan Europol bevoegd is of zal zijn, strafbaar te stellen. Waar definities worden gegeven van verschillende categorieën van criminaliteit, in artikel 2, lid 5, of in de bijlage bij artikel 2, strekken die definities ertoe om de omvang van de bevoegdheid ratione materiae van Europol te bepalen. Het bepaalde aan het slot van de bijlage bij artikel 2, luidende:

«De in artikel 2 en in deze bijlage vermelde vormen van criminaliteit worden beoordeeld door de bevoegde nationale diensten volgens de nationale wetgeving van hun respectieve Staten»,

is geschreven om het mogelijk te maken dat in de verschillende Lid-Staten uiteenlopende opvattingen over de noodzaak en wijze van strafbaarstelling van in artikel 2 en in de bijlage bedoelde gedragingen gelden.

Dit leidt tot de conclusie, dat strikt genomen een legaliseringsbesluit als meergenoemd, Nederland niet in strijd zou brengen met verplichtingen uit hoofde van het Europolverdrag.

14. Dezelfde conclusie moet worden getrokken met betrekking tot de verschillende regelingen inzake internationale administratieve bijstand in douanezaken. Daar waar in dergelijke regelingen een uitdrukkelijke verwijzing is opgenomen naar de illegale (internationale) drughandel, wordt dit begrip niet nader gedefinieerd.

15. De implicaties van de bepalingen inzake de samenwerking op het gebied van de strijd tegen verdovende middelen in gemengde Overeenkomsten tussen de Europese Gemeenschappen en haar Lid-Staten en derde staten, zijn niet geheel te overzien. Op zich zelf zijn die bepalingen in vrij algemene termen gevat en lijken zij meer algemene beginselen dan concrete verplichtingen weer te geven. Bedacht dient evenwel te worden, dat bij dergelijke Overeenkomsten telkens een specifiek uitvoeringsorgaan pleegt te worden ingesteld, in de vorm van een associatieraad of onder een andere benaming, bestaande uit de leden van de Raad van de Europese Unie en leden van de Commissie van de Europese Gemeenschappen enerzijds, en leden van de regering van de derde staat anderzijds. Dergelijke Raden hebben op papier verregaande bevoegdheden. Zij zijn nl. bevoegd om ter verwezenlijking van de doelstellingen van desbetreffende Overeenkomsten besluiten te nemen in alle gevallen waarin de Overeenkomsten daarin voorzien.

Dergelijke besluiten zijn verbindend voor de Partijen, die verplicht zijn aan de genomen besluiten uitvoering te geven.

Dat impliceert dat de bedoelde Raden ook bevoegd zijn op grond van de specifieke bepalingen inzake verdovende middelen nadere besluiten te nemen die bindend zijn voor de Partijen.

Het is van belang er op te wijzen, dat «Partijen» bij dergelijke Overeenkomsten enerzijds zijn de Gemeenschappen en haar Lid-Staten en anderzijds de derde Staat. Elk der Lid-Staten van de Europese Unie is dus niet een afzonderlijke Partij bij de Overeenkomst.

Dat blijkt ook uit het feit opzegging slechts is voorzien voor elk van beide Partijen, d.w.z. de Gemeenschappen en al haar Lid-Staten gezamenlijk of de derde Staat. Nederland kan zich niet eenzijdig aan eventuele uit dergelijke Overeenkomsten voortvloeiende verplichtingen onttrekken.

De positie van de Gemeenschappen en haar Lid-Staten met het oog op besluitvorming in bedoelde Raden wordt vooraf bepaald, volgens de

procedures die met betrekking tot het desbetreffende onderwerp voor besluitvorming binnen de Unie gelden. Voor zover het betreft de strijd tegen de drugverslaving en tegen de sluikhandel in verdovende middelen, als bedoeld in artikel K.1 van het Unieverdrag, betekent dit, dat die positie met eenparigheid van stemmen wordt vastgesteld (vgl. artikel K.4, lid 3 VEU). In dat opzicht kan Nederland derhalve een vetorecht hanteren, indien voorstellen ter tafel zouden komen die zouden verplichten tot maatregelen die niet zonder wijziging van de Nederlandse wetgeving of de uitgangspunten van het Nederlandse beleid zouden zijn te realiseren.

Gelet op de betrekkelijk recente datum van de gemengde Overeenkomsten met specifieke bepalingen over samenwerking op het gebied van de strijd tegen verdovende middelen, bestaan thans nog geen uitvoeringsbesluiten op dit punt.

16. De bilaterale overeenkomst met Venezuela verwijst in haar definitie van «verdovende middelen» in Artikel I naar de middelen die als zodanig worden genoemd in het Enkelvoudig verdrag, 1961, als gewijzigd bij wijzigingsprotocol van 1972. Daaronder vallen cannabis en cannabis-produkten. Artikel II bevat de verplichting voor partijen om de inspanning te bundelen om specifieke programma's te verwezenlijken tegen het misbruik en voor de preventie, controle en beteugeling van de ongeoorloofde handel in en productie van de in Artikel I genoemde middelen en stoffen. Indien, als gevolg van een legaliseringsbesluit, het Koninkrijk het Enkelvoudig verdrag, 1961 zou opzeggen, heeft dit consequenties voor de strekking van de Overeenkomst met Venezuela. Deze lijkt, in het licht van een dergelijk besluit, aanpassing te behoeven. Indien de andere verdragspartner zich daartegen verzet, kan de Overeenkomst met toepassing van artikel XI worden beëindigd, eventueel alleen voor het Rijk in Europa.