

1 | 06

Justitiële verkenningen

Coffeeshops en cannabis

verschijnt 9 maal per jaar jaargang 32 februari

Bju | Boom Juridische uitgevers



Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum

Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Boom Juridische uitgevers. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
dr. M. Croes
mr. dr. M. Malsch
mr. drs. M.B. Schuilenburg
mr. drs. P.J.J. van Voorst
dr. M. Croes
mr. dr. E. Niemeijer

Redactie

drs. M.P.C. Scheepmaker
mr. drs. P.B.A. ter Veer

Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage
tel.: 070-370 71 47
fax: 070-370 79 48
e-mail: p.ter.veer@minjus.nl

WODC-documentatie

Voor inlichtingen:
Infodesk WODC, tel.: 070-370 65 53
(09.00 uur-13.00 uur). E-mail:
wodc-informatiedesk@minjus.nl
Internet-adres: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het Ministerie van Justitie. Degenen die in aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement, kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot bovenstaand redactieadres. Andere belangstellenden kunnen zich tegen betaling abonneren. Zij dienen zich te wenden tot Boom Juridische uitgevers.

De abonnementsprijs bedraagt € 78,- (inclusief BTW en verzendkosten). Prijs losse aflevering € 15,-.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

Administratie

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576, 2508 CG Den Haag, tel.: 070-33 070 33, fax: 070-33 070 30, e-mail: info@bju.nl, internet: www.bju.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Omslagillustraties

Stijn Rademaker/Hollandse Hoogte (foto voorkant)
Wim Ruigrok/Hollandse Hoogte (foto achterkant)

Opmaak

Textcetera, Den Haag

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de minister van justitie weergeeft.

Inhoud

Voorwoord	5
<i>H.G. van de Bunt</i>	
Hoe stevig zijn de fundamenten van het cannabisbeleid?	10
<i>M.M.J. van Ooyen-Houben</i>	
Hoe werkt het Nederlandse drugsbeleid? Een evaluatieve verkenning van een decennium drugsbeleid	24
<i>B. Bieleman en J. Snippe</i>	
Coffeeshops en criminaliteit	46
<i>D.J. Korf</i>	
De normalisering van cannabisgebruik	61
<i>W. van den Brink</i>	
Hoe schadelijk zijn softdrugs?	72
<i>C.W. Maris van Sandelingenambacht</i>	
Extase; drugs en het schadebeginsel	89
<i>R. Dufour</i>	
Drugs; van oorlog naar regulering	111
<i>M.T. Croes</i>	
Peace on drugs?	123
<i>B. De Ruyver</i>	
Drugs in de Lage Landen; de Belgische kant van het verhaal	135
<i>T. Blom</i>	
Coffeeshops, gedoogbeleid en Europa	146
Boekrecensie	157
Ineke Haen-Marshall over Tim Boekhout van Solinge: 'Dealing with drugs in Europe; an investigation of European drug control experiences: France, the Netherlands and Sweden'	

4 *Justitiële verkenningen, jrg. 32, nr. 1 2006*

Internetsites	167
Summaries	171
Jaarnaal	176
De WODC-rapporten	184

Voorwoord

De discussie over de paradoxale kanten van het Nederlandse softdrugsbeleid is in het afgelopen jaar weer opgelaaid. Aanleiding was de oproep van een aantal burgemeesters in Limburg om niet langer alleen de verkoop van softdrugs in coffeeshops te gedogen, maar ook de levering van de voorraad aan 'de achterdeur'. Hun verlangen om een einde te maken aan het huidige tweeslachtige beleid vond werkklank in de Tweede Kamer. Daar bleek een meerderheid voorstander te zijn van kleinschalige experimenten met legale aanvoer van softdrugs, vooralsnog een wens die niet is ingewilligd.

Het Nederlandse gedoogbeleid is nog altijd uniek in Europa en in de wereld. De bestrijding van softdruggebruik en -handel is misschien niet overal een prioriteit van justitie en politie, maar er is geen sprake van dat andere landen het gedoogbeleid zouden willen overnemen. Het in 2004 vastgestelde Europese Kaderbesluit illegale drugshandel erkent dat lidstaten bij het beleid inzake de bestrijding van drugs hun eigen aanpak kunnen bepalen. Tegelijkertijd verplicht het de EU-lidstaten wel om drugtoerisme als gevolg van eventuele verschillen in beleid tegen te gaan. Een van de vragen die in dit themanummer aan de orde komt, is of het Nederlandse gedoogbeleid ook op langere termijn te handhaven is, rekening houdend met de Europese context.

Het liberale drugsbeleid lijkt in Nederland zelf nog altijd op ruime steun te kunnen rekenen. In brede kring wordt dit beleid gezien als de beste manier om het gebruik van softdrugs te reguleren en de gezondheidsrisico's voor gebruikers te beperken. Maar de vraag is gerechtigd of de vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan het gedoogbeleid nog wel kloppen. Zo is de (Neder)wiet van tegenwoordig een stuk minder onschuldig dan vijftien jaar geleden als gevolg van een sterk gestegen THC-percentages. En zijn de coffeeshops inmiddels niet steeds meer schakels geworden in een netwerk van geprofessionaliseerde, criminele organisaties? Wegen de pleziertjes van de tevreden roker wel op tegen de toenemende invloed van de georganiseerde misdaad en tegen het probleemgebruik van kwetsbare groepen? Lukt het met behulp van de coffeeshops inderdaad om de markten van soft- en harddrugs te scheiden? Vanuit zeer verschillende invalshoeken gaan de auteurs in op deze vragen. De geschetste problemen zijn voor sommigen aanleiding

om te pleiten voor conformering aan het buitenland of op zijn minst voor een kritische heroverweging van het gedoogbeleid. Anderen zien juist een oplossing in verdere liberalisering.

In het openingsartikel gaat Van de Bunt terug naar de periode waarin het gedoogbeleid ontstond. De auteur onderzoekt of de destijds geformuleerde uitgangspunten van dit beleid nog gelden en of de doeleinden zijn gehaald. Hij stelt dat het voeren van een gedoogbeleid niet de enige manier is om de markten van soft- en harddrugs te scheiden en dat dit beleid daar bovendien slechts ten dele in slaagt. Ook constateert hij dat het argument van het recht op zelfbeschikking tegenwoordig minder steun geniet, lettend op de groeiende overheidsbemoeyenis als het gaat om het terugdringen van bijvoorbeeld alcohol- en tabaksgebruik. Bovendien wordt nu genuanceerder aangekeken tegen de risico's van softdruggebruik. Opvallend is dat destijds de winstgevendheid van de cannabisteelt en -handel werd miskend. De georganiseerde misdaad heeft buitengewoon geprofiteerd van het coffeeshopbeleid. In het licht daarvan lijkt het verstandig het gedoogbeleid terug te draaien.

Van Ooyen-Houben evalueert het drugsbeleid aan de hand van de uitgangspunten, benaderingen en doelen zoals die in 1995 in de nota *Het Nederlandse drugbeleid; continuïteit en verandering* werden vastgelegd. De auteur gaat eerst na of het beleid inderdaad overeenkomstig die nota is geïmplementeerd. Aspecten van volksgezondheid zijn over het algemeen goed onder controle en overeenkomstig het uitgestippelde beleid. Het primaire, op volksgezondheid georiënteerde doel van het drugsbeleid lijkt gerealiseerd. Andere aspecten echter leveren veel problemen op voor politie en justitie. Het gaat dan om aanhoudende drugsgerelateerde overlast en criminaliteit, drugtoerisme, productie van en handel in drugs en de betrokkenheid van de georganiseerde misdaad. Deze problemen worden doorgaans gezien als neveneffecten van het beleid, maar de vraag is gerechtigd of zij binnen het beleid niet meer aandacht verdienen en of een betere balans tussen volksgezondheids- en justitiële belangen mogelijk is. Bieleman en Snippe onderzoeken de relatie tussen criminaliteit en coffeeshops en de rol van coffeeshophouders. Door de verkoop van cannabis toe te staan, maar niet de inkoop ('de achterdeur') worden vooral eigenaren van druk bezochte coffeeshops bijna gedwongen tot crimineel gedrag. Veel eigenaren hebben criminele antecedenten in relatie tot cannabishandel, maar ook in relatie tot de handel in harddrugs, het bezit van vuurwapens en geweldpleging.

De kwetsbaarheid voor penetratie van georganiseerde misdaad is in deze sector daarom vrij groot. Dit wordt versterkt door de hoge winstgevendheid en de geringe prioriteit die door justitie en politie wordt gegeven aan opsporing van cannabishandel in combinatie met relatief lage straffen.

De gebruikers van cannabis staan centraal in het artikel van Korf. Sinds eind jaren zestig is het aantal Nederlanders dat hasj of marihuana heeft geprobeerd sterk gestegen tot meer dan twee miljoen nu. De auteur beschrijft en analyseert langetermijntrends en patronen van cannabisgebruik, waaronder ook problematisch gebruik. Hij constateert dat slechts 2 procent van de huidige naar schatting 500.000-550.000 cannabisgebruikers een behandeling ondergaat. Het verhogen van de minimumleeftijd voor coffeeshop-bezoek in 1996 van 16 naar 18 jaar kan hebben bijgedragen aan een lichte daling van cannabisgebruik onder minderjarigen. Deze maatregel heeft ook tegengestelde effecten omdat sommige gebruikers zich nu wenden tot andere aanbieders, die soms tevens harddrugs verkopen. Cannabisgebruik is vooral onder jongvolwassenen een genormaliseerd verschijnsel geworden, aldus de auteur.

Van den Brink gaat in op de vraag hoe gevaarlijk softdrugs zijn en hij maakt daarbij onderscheid tussen geestelijke en lichamelijke consequenties. De meeste cannabisgebruikers doen dat recreatief en met mate gedurende een beperkte periode van hun leven, wat doorgaans niet leidt tot geestelijke of lichamelijke problemen. Gebruik op jonge leeftijd en voortdurend zwaar cannabisgebruik leidt echter tot een grotere kans op cannabisafhankelijkheid, geestelijke stoornissen en slechte schoolresultaten. Zwaar gebruik gedurende vele jaren kan leiden tot longschade en mogelijk kanker aan de luchtwegen. Blootstelling aan cannabis in de baarmoeder kan leiden tot langdurige cognitieve en gedragsproblemen bij het kind. Het gebruik van cannabis moet ontraden worden aan mensen met hartstoornissen en mensen afkomstig uit families waarin verslaving en andere geestelijke stoornissen voorkomen. Maatregelen zijn nodig ter preventie van het gebruik van cannabis op jonge leeftijd en om snel jongeren te detecteren bij wie sprake is van zwaar gebruik en afhankelijkheid.

De rechtsfilosoof Maris pleit in zijn bijdrage voor een 'derde weg' tussen de twee extremen van een fundamenteel recht op roes versus een moralistische totale 'war on drugs'. Deze derde weg kan wellicht worden gevonden in het liberale schadebeginsel, met als uitgangspunt dat een inbreuk van het (straf)recht op de vrijheid van het

individu slechts geoorloofd is als hij schade zou aanrichten aan een ander persoon. Een 'war on drugs' op louter morele gronden is dan niet gerechtvaardigd. De auteur betoogt dat druggebruik slechts in specifieke omstandigheden schade berokkent aan derden. Ook wijst hij op de schade die ontstaat als gevolg van een verbodsregime. Het strafrecht zou zich moeten beperken tot specifieke vormen van druggebruik die schade berokkenen aan anderen zoals rijden onder invloed van drugs.

Dufour keert zich in zijn bijdrage tegen het bestaande drugsverbod, dat hij een totale mislukking noemt. Het verbod leidt niet tot preventie van druggebruik en is bovendien verantwoordelijk voor de helft van alle criminaliteit in de westerse landen, stelt hij. Groot is de gelijkenis met de voorganger van het drugsverbod, de alcoholprohibitie in de Verenigde Staten in de jaren dertig. Nu doet zich hetzelfde voor op wereldschaal. De vrije verkoop van cannabis in Nederlandse coffeeshops blijkt niet te leiden tot meer verslaafden dan in landen met veel strengere regels zoals Frankrijk, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Een dergelijk effect wordt evenmin bewerkstelligd door de Nederlandse methadon- en heroïneverstrekkingprogramma's, naaldomwisseling en het toestaan van bezit van een kleine hoeveelheid drugs voor eigen gebruik. De tijd is gekomen om het verbodsbeleid te verlaten en de weg van regulering te kiezen, meent de auteur. Een meerderheid in het Nederlandse parlement wil proefprojecten starten voor regulering van cannabissteelt voor de verkoop in coffeeshops. De auteur vindt dat gereguleerde productie van andere drugs ook overwogen zou moeten worden, die dan slechts aan Nederlandse burgers zouden mogen worden verkocht. De hele wereld zou van dit experiment kunnen leren.

Deels in reactie op Dufour onderzoekt Croes de deugdelijkheid van de gebruikelijke argumenten voor verdere liberalisering van de Nederlandse legalisatie van drugs. Zal legalisering van drugs resulteren in een lagere prijs en tot minder criminaliteit? Een analyse van de vooronderstellingen achter deze logica leidt tot de conclusie dat het onderwerp gecompliceerd is en dat de uitkomst van legalisering door tal van factoren wordt bepaald. Het gaat dan om factoren die niet gemakkelijk te beïnvloeden zijn door beleidsmakers.

De Ruyver gaat vervolgens in op de gevolgen van het Nederlandse gedoogbeleid voor de buurlanden, met speciale aandacht voor drugshandel in de Belgisch-Nederlandse grensstreek. Het coffeeshoptoerisme in Terneuzen wordt besproken, waarbij opvalt

dat de twee coffeeshops aldaar een voornamelijk buitenlandse clientèle hebben. Vervolgens is er aandacht voor het probleem van de drugspanden in grote Belgische steden. Er lijkt sprake van een verschuiving vanuit Rotterdam naar het zuiden die deels wordt verklaard uit de wens van de drugshandelaren om op geringere afstand te zitten van de klanten in Noord-Frankrijk. Ook de recente repressieve acties van de Nederlandse justitie en politie hebben daaraan bijgedragen, meent de auteur. Ten slotte is er aandacht voor het toenemende verschijnsel van cannabisplantages en synthesesiche drugslaboratoria in België en de betrokkenheid van Nederlandse criminele netwerken daarbij.

Blom besluit het themagedeelte met een artikel over de Europese context van het Nederlandse drugsbeleid. Zal Brussel een eind maken aan nationaal drugsbeleid en meer in het bijzonder de coffeeshops? De auteur behandelt deze vraag door eerst de structuur van de Europese Unie te beschrijven, de drugsstrategieën en actieplannen, de juridische instrumenten zoals het Kaderbesluit Harmonisering Drugswetgeving en de manier waarop andere Europese landen tegen het Nederlandse drugsbeleid aankijken. De auteur concludeert dat er op dit moment geen bindend juridisch instrument is dat Nederland kan dwingen zijn beleid te wijzigen. Maar er zijn tekenen dat dit in de toekomst kan veranderen. Harmonisering van wetten zou kunnen leiden tot harmonisering van de implementatie en het beleid.

Tot slot wil de Jv-redactie Marianne van Ooyen-Houben, die ook een artikel schreef voor deze aflevering, bedanken voor haar stimulerende inbreng bij de voorbereiding van dit themanummer.

M.P.C. Scheepmaker

Hoe stevig zijn de fundamenten van het cannabisbeleid?

*H.G. van de Bunt**

Het cannabisbeleid is al geruime tijd geen rustig bezit. Regelmatig is het gedogen van de verkoop van cannabis in coffeeshops onderwerp van fel politiek debat. Recent heeft de burgemeester van Maastricht Leers plannen gemaakt voor de vestiging van een coffeeshopboulevard buiten de stad. Maar zijn voorstel is gedediceerd door zijn partijgenoot minister van Justitie Donner afgewezen. Alle argumenten pro en contra het gedogen of legaliseren van cannabis zijn inmiddels al meermalen in de debatten gewisseld. Aan deze argumenten kunnen eigenlijk nauwelijks meer nieuwe worden toegevoegd. Toch is het van belang om periodiek kritisch de balans op te maken. Want intussen weten we meer over het cannabisgebruik evenals over de productie en de handel. De vraag is hoe stevig de belangrijkste fundamenten van het dertig jaar oude cannabisbeleid nog zijn. Ik zal in deze bijdrage teruggrijpen op de belangrijkste uitgangspunten en doelstellingen die indertijd bij de ontwikkeling van het Nederlandse beleid zijn geformuleerd. Daarna zal de houdbaarheid van deze fundamenten van ons gedoogbeleid besproken worden aan de hand van de ontwikkelingen die nadien hebben plaatsgevonden. Ten slotte volgt een conclusie over de levensvatbaarheid van het gedogen in de nabije toekomst.

De uitgangspunten en doelstellingen

De Staat is geen zedenmeester

De opvattingen over softdrugs zijn totstandgekomen in een periode (circa 1965-1976) waarin fundamentele morele discussies zijn gevoerd over de vraag in hoeverre de overheid voor zedenmeester

* Prof. dr. Henk van de Bunt is hoogleraar criminologie aan de Erasmusuniversiteit Rotterdam.

zou mogen spelen. Deze discussies spitsen zich toe op de vraag hoe het zelfbeschikkingsrecht van de individuele burger ten opzichte van de overheid vorm kan krijgen. Veranderende opvattingen over pornografie, prostitutie, abortus, drugs en naderhand euthanasie, krijgen in deze periode hun beslag via wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht. De overheersende opvatting is dat moraal en strafrecht zo veel mogelijk uit elkaar vaarwater moeten blijven. Slachtofferloze delicten moeten worden 'gedecriminaliseerd'.¹ Deze opvatting is uiteraard ook dominant aanwezig in het debat over drugs. De overheid moet het recht van de burger om zelf te bepalen welke genotsmiddelen hij wil gebruiken, zoveel mogelijk respecteren. Het loont de moeite om nog eens het belangrijke rapport *Ruimte in het drugbeleid* te herlezen uit 1971 van de Werkgroep-Hulsman.² Dit rapport wordt beschouwd als een belangrijk document dat veel invloed heeft gehad op de totstandkoming van het gedoogbeleid inzake cannabis.³ Een van de uitgangspunten van deze Werkgroep is dat de overheid het individu geen verplichtingen mag opleggen met betrekking tot zijn eigen gezondheid: 'Wie voor zichzelf bewust in de privé-sfeer gevaar wil lopen jegens zijn gezondheid of zijn leven wordt in onze samenleving niet gedwongen van die keuze af te zien' (Werkgroep, 1971, p. 39-40). De enige reden waarom de overheid wel dwangmiddelen mag toepassen, is dat door het gedrag de gezondheid of het leven van anderen in gevaar wordt gebracht (Werkgroep, 1971, p. 41). De Werkgroep-Hulsman oordeelt dat van een dergelijk gevaar geen sprake is bij cannabisgebruik. Cannabisgebruik leidt soms tot een zekere mate van afhankelijkheid, maar dat gebeurt in veel minder sterke mate dan gebruik van tabak en opiaten: 'Wie van cannabis afhankelijk werd, kan daar gemakkelijker van af komen dan degene die afhankelijk werd van bijvoorbeeld morfine' (Werkgroep, 1971, p. 20). De Werkgroep is verder van oordeel dat aan het gebruik van cannabis nauwelijks lichamelijke of psychische risico's verbonden zijn.

- 1 Zie bijvoorbeeld de geschriften van Hulsman. In zijn bekende essay *Kriteria voor strafbaarstelling* stelde hij dat strafbaarstelling nimmer mag plaatsvinden 'uitsluitend vanuit de overweging dat men een bepaalde morele opvatting omtrent bepaald gedrag heersend wil maken' (1972, p. 90).
- 2 Deze werkgroep was in 1968 ingesteld door het Centraal Bureau voor de Geestelijke Volksgezondheid en bestond uit veertien leden, afkomstig uit de wetenschap, de drugshulpverlening en het departement van Justitie. De voorzitter was prof. Louk Hulsman, destijds hoogleraar strafrecht in Rotterdam.
- 3 Daarnaast was er ook de meer gouvernementeel ingestelde Commissie-Baan, die in 1972 rapport aan de regering uitbracht over het te voeren Nederlandse drugbeleid.

Naast deze sterk moreel getoonzette opvattingen, die typerend zijn voor de beschreven periode, spelen in het publieke debat over cannabis (en ook in de rapportage van de Werkgroep-Hulsman) ook enkele feitelijke ontwikkelingen omtrent cannabis- en heroïnegebruik een belangrijke rol.

De gelijktijdige groei van cannabis- en heroïnegebruik

Cannabis wordt eind jaren zestig hoofdzakelijk gebruikt door een in omvang toenemende groep alternatieve jongeren van goede sociale afkomst en met een goede opleiding (Cohen, 1975). Het gebruik van cannabis blijft grotendeels beperkt tot deze alternatieve jongerensubcultuur. Er is nog geen sprake van problematisch cannabisgebruik door kwetsbare jongeren met weinig toekomstperspectief. Vanwege de afwezigheid van dit type gebruiker blijft ook het aantal geconstateerde psychische of lichamelijke klachten door cannabisgebruik zeer beperkt. In de tweede helft van de jaren zestig stijgt het cannabisgebruik, vooral onder scholieren van middelbare scholen. De criminoloog Leuw schat in 1972 dat 4-8% van de oudere middelbare scholieren regelmatig cannabis gebruikt (Leuw, 1972). Niettemin blijft het aantal gesignaleerde psychische en lichamelijke klachten beperkt. Dit sterkt velen in de opvatting dat de gevaren van cannabis niet overdreven moeten worden. Ook het O.M. relativeert de ernst van het cannabisgebruik. Steeds vaker wordt afgezien van de vervolging van gebruikers. Terwijl de aantallen door de politie opgemaakte processen-verbaal sterk toenemen, is er in 1969 een duidelijke kentering waarneembaar in het vervolgingsbeleid van het O.M. De meerderheid van de ingeschreven processen-verbaal wordt vanaf dat jaar met seponeringen afgedaan.⁴

In de zomer van 1972 gebeurt er iets wat grote invloed heeft op de totstandkoming van het gedoogbeleid van cannabisgebruik. Voor het eerst wordt in Amsterdam op grote schaal goedkope heroïne op straat te koop aangeboden (Van de Wijngaart, 1988, p. 485; Van Gemert en Verbraeck, 1994, p. 148-149). Het gebruik van heroïne groeit snel en ook in de andere grote steden wordt heroïne verkocht en gebruikt. Met de komst van jongeren uit Suriname rond 1975 groeit het aantal heroïnegebruikers en straathandelaars sterk (Korf, 1995). Al vrij snel daarna komen de eerste signalen bij de politie en

⁴ Zie het overzicht van De Kort (1995, p. 216).

het O.M. binnen over het bestaan van internationaal georganiseerde drugshandel (De Kort, 1995, p. 230). Volgens De Kort, die de ontwikkelingen in het drugsbeleid nauwgezet heeft gereconstrueerd, verschuift de aandacht van de overheid daardoor in korte tijd van de problematiek inzake cannabisgebruik naar de problemen rond de heroïnehandel (1995, p. 234).

Scheiding der markten

De gelijktijdige opkomst van cannabis- en heroïnegebruik heeft mijns inziens een grote invloed gehad op de herziening van de Opiumwet in 1976 en daarop volgende gedoogpraktijken. De dreiging die uitgaat van de 'heroïnescene' blijkt een belangrijk argument te zijn voor de decriminalisering van cannabis. De voorstanders hebben namelijk een belangrijke troef in handen en dat is het argument van de 'sociaal bepaalde stepping-stone-theorie'.⁵ Deze komt erop neer dat criminalisering van cannabisgebruikers leidt tot een verdere geïnvolueerdheid in deviante subculturen en derhalve tot excessiever gebruik van drugs. De argumentatie is al aanwezig in het rapport van de Werkgroep-Hulsman. De Werkgroep baseert zich op de gedachte dat door de stigmatiserende werking van het strafrecht onbedoeld een 'stepping-stone'-effect wordt bereikt (Werkgroep, 1971, p. 31). Een tweede argument tegen de strafrechtelijke aanpak van cannabis is dat het uit de markt bannen van cannabis tot een toename van het gebruik van zwaardere middelen zou leiden 'zoals opium, LSD, etc.' (Werkgroep, 1971, p. 48).

Het rapport van de Werkgroep komt in het najaar 1971 uit en de ontwikkelingen in de zomer 1972 geven een grote lading aan de argumentatie. Immers de door de Werkgroep nog in hypothetische bewoordingen gestelde overstap naar 'zwaardere middelen zoals opium, LSD, etc.' krijgt in 1972 opeens concrete invulling door het ontstaan van de illegale heroïenemarkt.

De discussie over het cannabisbeleid staat vanaf dat moment tot de herziening van de Opiumwet in 1976 in het teken van de 'scheiding der markten'. In plaats van het morele argument (de Staat mag geen zedenmeester zijn) wordt met succes het rationele argument uitge-

⁵ In deze periode werd ook gesproken over de 'farmacologische' stepping stone-theorie, die inhield dat de cannabisgebruiker als gevolg van de farmacologische eigenschappen van cannabis behoefte zou ontwikkelen aan zwaardere drugs.

speeld. Er wordt gesteld dat cannabis en heroïne niet op één hoop gegooid moeten worden. Dit om te voorkomen dat de verkoop van cannabis in hetzelfde criminele circuit terechtkomt als waarin de heroïnehandel verkeert. Immers dan zou het risico bestaan dat cannabisgebruikers ongewild in handen vallen van harddrugdealers en verleid of geprest kunnen worden om ook zwaardere middelen te gebruiken.

‘Scheiding der markten’ wordt op deze wijze een belangrijk uitgangspunt van het gedoogbeleid van cannabis, en dat is het tot op de dag van vandaag nog steeds. Om deze scheiding te bewerkstelligen wordt in de Opiumwet een tweedeling geïntroduceerd in typen drugs, namelijk tussen drugs met een ‘onaanvaardbaar risico’ (heroïne, LSD enzovoort) en lijst 2 drugs (cannabis). Er wordt een groot verschil in strafmaxima gemaakt voor het produceren en verhandelen van beide typen drugs. De strafmaxima voor de internationale handel in harddrugs worden in 1976 opgetrokken naar 12 jaar gevangenisstraf (was 4 jaar), de binnenlandse handel wordt verhoogd van 4 naar 8 jaar. Daarentegen wordt het strafmaximum voor de teelt en handel in cannabis verlaagd (van 4 naar 2 jaar). Volgens de wetgever wordt door het op deze wijze accentueren van de verschillen tussen beide typen drugs, bijgedragen aan de scheiding der markten.

In de politieke discussie gaat de meeste aandacht niet uit naar deze strafmaatverhogingen maar naar de ‘decriminalisering’ van het bezit van cannabis. Het bezit van kleine hoeveelheden cannabis blijft weliswaar strafbaar, maar wordt niet langer als misdrijf maar als overtreding gekwalificeerd. Het volledig uit de strafwet halen van het bezit van cannabis lijkt een kwestie van tijd te zijn. De wetgever durft het in 1976 nog niet aan cannabisbezit geheel straffeloos te maken, bevreesd als hij is voor het schenden van internationale verdragsverplichtingen. Maar de intentie van de wetgever wordt in de Memorie van Toelichting onomwonden geformuleerd: ‘Het gebruik en het bezit voor eigen gebruik van genproducten dient zo spoedig mogelijk uit de sfeer van het strafrecht te worden gelicht’ (citaat bij De Kort, 1995, p. 228). De regering verklaart alles in het werk te zullen stellen om te pogen het Enkelvoudig Verdrag te wijzigen. Er bestaat optimisme over de kans dat ‘het’ buitenland binnen niet al te lange tijd bijdraait in de opvattingen over cannabis, en dat een apart regime voor

cannabis binnen de kaders van de verdragen mogelijk is.⁶

Het is wijsheid achteraf, maar vastgesteld kan worden dat dit een van de grote misrekeningen is geweest bij de totstandkoming van het gedoogbeleid. Doordat het bezit formeel strafbaar blijft, moet de feitelijke straffeloosheid via O.M.-richtlijnen gerealiseerd worden. Geheel in de geest van de herziene Opiumwet worden in 1976 richtlijnen gemaakt waarin uitdrukkelijk hoge opsporings- en vervolgingsprioriteit wordt toegekend aan de handel in harddrugs, terwijl het opsporen van het bezit van kleine hoeveelheden cannabis de allerlaagste prioriteit krijgt.

Aangezien 'het' buitenland weinig krimp gegeven heeft in de afgelopen 20 jaar, heeft het gedogen onbedoeld een min of meer permanente status gekregen. Vanaf 1976 tot op de dag van vandaag doet zich dus de situatie voor dat de overheid toestaat wat zij verbiedt, namelijk de verkoop van cannabis.

Wie kennisneemt van de belangrijke documenten uit de periode voorafgaand aan de herziening van de Opiumwet zal weinig analyse aantreffen over de teelt van en handel in cannabis.⁷ De focus is eenzijdig gericht op de gebruiker en op het scheiden van markten. Maar over de werking van de markt zelf wordt eigenlijk nauwelijks gesproken. Evenmin over de omzet en winsten die met de teelt en handel bereikt kunnen worden. De Werkgroep-Hulsman geeft op dit punt blijk van een grote mate van naïviteit en onkunde. Een citaat: 'Ook al doordat het gebruik vaak in groepjes plaats vindt, komt de gebruiker die wat cannabis voor zichzelf koopt er gauw toe, tevens een hoeveelheid voor vrienden te kopen. Het winstoogmerk ontbreekt, dus van "handel" is hier geen sprake' (p. 27).

De horizon van de commissie reikt niet verder dan deze (laatste) schakel uit de productie- en handelsketen. Over georganiseerde drugshandel weet de Werkgroep te melden dat deze niet voorkomt in Nederland. Heel cryptisch wordt gesteld dat Nederland klein is en niet interessant genoeg voor de internationale georganiseerde drughandel (p. 27). Letterlijk stelt de Werkgroep: 'Het zal in de Nederlandse verhoudingen niet velen gegeven zijn om door de handel in cannabis "rijk" te worden' (p. 48).

⁶ De Kort merkt in zijn historische analyse van het drugsbeleid op dat de bewindslieden en ambtenaren in die tijd dachten dat binnen enkele jaren ook andere landen in zouden zien dat het verbod op cannabis op een historische vergissing berustte (1995, p. 253).

⁷ Zie voor een goed overzicht De Kort, 1995, p. 185 e.v.

Het is frappant, alweer met de wijsheid achteraf, dat de winstgevendheid van teelt en handel in cannabis volstrekt niet wordt onderkend. Ook niet door het O.M., dat denkt de verkoop van cannabis in handen te kunnen geven van de zogeheten 'huisdealer', een soort vrijwilliger die in zijn vrije tijd in een jeugdhonk, onder toezicht van het bestuur, cannabis verkoopt aan jongeren. Hoe deze 'huisdealer' zich bevoorraadt wordt niet vermeld, evenmin aan wie de opbrengsten van de verkoop toekomen.⁸ Door deze blinde vlekken is de komst van commerciële uitbaters (coffeeshops) voor velen een complete verrassing. Rond 1980 worden de eerste coffeeshops in Amsterdam gevestigd, en de daarop volgende jaren is er sprake van een explosieve toename (Van Gemert en Verbraeck, 1994, p. 153).⁹ Desondanks hebben de bestuurlijke en justitiële autoriteiten de commerciële uitbating begin jaren tachtig pragmatisch als een *fait accompli* geïncorporeerd. Het voordeel van de coffeeshop is namelijk dat de levendige straathandel in cannabis de wind uit de zeilen wordt genomen: de straathandel verdwijnt en hierdoor draagt de coffeeshop bij aan de zo gewenste scheiding der markten (Jansen, 1994). Maar tegelijkertijd wordt in deze periode nog steeds onvoldoende onderkend hoe groot de winstgevendheid is van cannabisverkoop en hoe bepalend het economische motief zou worden voor de ontwikkelingen in de cannabismarkt.¹⁰

8 Onlangs hoorde ik van een vroegere bekende van een huisdealer uit Nijmegen dat deze huisdealer elke week met 'een zak geld' in zijn maag zat. Het geld werd aangewend voor goede doelen of voor het aantrekken van bekende popgroepen. Over de sociale achtergronden van deze huisdealers en hun werkwijzen is weinig bekend, evenmin over het verdwijnen van deze dealers en de overname van de verkoop door commercieel ingestelde personen.

9 Volgens Jansen is de coffeeshop ontstaan vanuit een soort 'gedoogbeleid' van enkele koffiebareigenaars in die tijd. Zij gedoogden dat in hun bar dealers in cannabis dealden en zagen gaandeweg hoe winstgevend de handel ook voor henzelf kon zijn (1994, p. 171).

10 In 1991 formuleerde het O.M. als reactie op het nieuwe fenomeen criteria waaraan deze verkooppunten van cannabis zouden moeten voldoen, de AHOJ-G criteria. Geen Affichering van de verkoop, geen verkoop van Harddrugs, geen Overlast, geen verkoop aan Jeugdigen, geen verkoop van Grote hoeveelheden, dat wil zeggen groter dan voor het eigen gebruik door de koper.

Dertig jaar later

Geen 'normalisering' van cannabis

Anno 2006, dertig jaar na de herziening van de Opiumwet waarin de basis is gelegd voor het gedoogbeleid, blijken veel van de uitgangspunten en argumenten inmiddels achterhaald of zelfs onjuist te zijn geweest.

De overheid heeft zich meer en meer als zedenmeester opgesteld. Ten aanzien van tabak en alcohol is het beleid stringenter geworden en dat geldt ook voor het cannabisbeleid.¹¹ De strafmaxima voor de productie van en handel in cannabis zijn verhoogd en er vinden veel opsporingsacties plaats tegen wietplantages en handelaars. Ook de detailhandel is in de afgelopen dertig jaar meer en meer aan beperkingen onderworpen.¹² De toegestane hoeveelheid die verkocht mag worden in de coffeeshops is verlaagd (van 30 naar 5 gram), de leeftijdsgrens is duidelijker gesteld (18 jaar) en de toegestane handelsvoorraad is ook expliciet geformuleerd (500 gram).¹³ De opvattingen over cannabis en cannabisverkoop zijn niet liberaler geworden. Een ruime meerderheid van de Nederlandse gemeenten (70%) wijst de vestiging van coffeeshops in de eigen gemeente af, en voorzover gemeenten coffeeshops hebben, is het beleid erop gericht het aantal aanwezige shops te bevroren of geleidelijk aan te verminderen (Bieleman e.a., 2004, p. 23 e.v.). Ten aanzien van de medische risico's van cannabis bestaan veel minder zekerheden dan dertig jaar geleden. De stelligheid van toen over de onschadelijkheid van cannabis heeft plaatsgemaakt voor twijfel en meer nuance. Een relevante omstandigheid is dat het THC-gehalte van cannabis, althans van de nederwiet, sterk is gestegen, namelijk van 9% (1999) naar 20% (NDM, 2004). In de bijdrage van Van den Brink in dit themanummer wordt specifiek op de medische risico's van cannabis ingegaan.

¹¹ Uit een SCP-enquête komt naar voren dat driekwart van de ondervraagden niet verwacht dat in de toekomst (2020) drugs uit de strafwet zijn gehaald (SCP, 2004, p. 481).

¹² Wellicht is mede hierom het aantal coffeeshops in de afgelopen jaren gedaald. In 1999 werden er nog 846 geteld, in 2004 737 (Bieleman e.a., 2004, p. 19 e.v.).

¹³ De verlaging van toegestane hoeveelheid vond plaats in 1996, evenals de bepaling van de maximale omvang van de handelsvoorraad. Al eerder (1994) hadden de procureurs-generaal de leeftijdsgrens bij 18 jaar gelegd. In 2000 wordt daaraan nog toegevoegd dat de coffeeshop een alcoholvrije horecagelegenheid is.

Ook wat betreft de aard en de omvang van het cannabisgebruik zijn er opmerkelijke veranderingen. Het gebruik van cannabis is geen uiting meer van protest door maatschappijkritische jongeren. Cannabis wordt in brede lagen van de bevolking gebruikt. De aantallen gebruikers zijn veel hoger dan aanvankelijk werd geschat. Uit recente gegevens blijkt dat 21% van de Nederlandse bevolking (15-64 jaar) ooit cannabis heeft gebruikt en dat 6% zelfs recent nog cannabis heeft gebruikt (NDM, 2005, p. 40). In tegenstelling tot dertig jaar geleden wordt cannabis momenteel veelvuldig gebruikt door kwetsbare groepen. Ongeveer de helft van de dak- en thuislozen gebruikt cannabis en vooral in het lagere middelbare onderwijs wordt het meest frequent cannabis gebruikt (NDM, 2005, p. 31 e.v.). Het aantal hulpvragen naar aanleiding van cannabisgebruik is toegenomen. Volgens het LADIS is het aantal cliënten dat ingeschreven stond wegens primair een cannabisprobleem tussen 1994 en 2003 meer dan verdubbeld. Het aandeel van cannabis in alle verzoeken om hulp vanwege drugs nam eveneens toe van 10% in 1994 tot 15% in 2003 (NDM, 2005, p. 44 e.v.).

Onvoorziene effecten van het gedoogbeleid

Het is de vraag in hoeverre het gevoerde gedoogbeleid op de bovenstaande feitelijke ontwikkelingen van invloed is geweest. Daarover bestaat in de literatuur weinig zekerheid. Uit de internationale vergelijking van consumptie van cannabis kan eigenlijk geen andere conclusie worden getrokken dan dat er weinig relatie lijkt te bestaan tussen het gevoerde beleid en het gebruik. Op basis van het argument van de scheiding der markten zou verwacht mogen worden dat in Nederland minder harddruggebruikers zijn dan in landen waarin cannabis even repressief wordt bestreden als harddrugs. Maar ook de omvang van de harddrugpopulatie verschilt sterk per land, zonder dat er een duidelijk patroon kan worden ontdekt. Het is bepaald niet zo dat de meest repressieve drugslanden de meeste harddruggebruikers hebben.

Het is overigens de vraag of de scheiding der markten wel afhankelijk is van het gedoogbeleid. Momenteel bestaat er al een levendige, niet-gedoogde detailhandel in cannabis. Volgens een recent onderzoek van Korf e.a. (2005) zijn er verschillende aanbieders op deze markt, zoals huisdealers, 06-dealers en straatdealers. Bij huis- en 06-dealers is meestal geen gecombineerde verkoop van soft- en

harddrugs, bij straatdealers in het algemeen wel. Met andere woorden, gedogen is geen noodzakelijke voorwaarde voor de scheiding van markten.

Door de Nederlandse deskundigen wordt in het algemeen positief geoordeeld over het Nederlandse gedoogbeleid.¹⁴ Hun redenering is dat het Nederlandse beleid 'pragmatisch' of 'rationeel' is en gunstig afsteekt bij landen waarin ideologische of morele argumenten (cannabis is slecht) de boventoon voeren in de discussie. Dankzij het uitblijven van heksenjachten en justitieel wapengekletter zou het cannabisgebruik in Nederland min of meer ingeburgerd zijn geraakt.

Maar daarmee is het gehele verhaal over het Nederlandse cannabisbeleid nog niet verteld. Het is opmerkelijk dat de betrokkenen bij hun beoordeling van het gedoogbeleid uitsluitend het oog gericht hebben op de consument van cannabis. Er wordt tot dusverre nog maar weinig aandacht besteed aan het feit dat aan de consumptie van cannabis productie en handel voorafgaan. Gezien het consumptieniveau in Nederland en in omringende landen is met de teelt en handel van cannabis erg veel geld gemoeid.¹⁵

Door de detailhandel te gedogen heeft de overheid lange tijd een illegale markt afgeschermd. De gevolgen hiervan zijn in volle omvang duidelijk geworden in het onderzoek van de onderzoeksgroep-Fijnaut, die onderzoek heeft verricht in opdracht van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden. De onderzoekers concluderen dat met name de autochtone plegers van georganiseerde criminaliteit zich in de luwte van het gedoogbeleid hebben ontwikkeld tot succesvolle illegale ondernemers. Deze 'Hollandse netwerken' houden zich bezig met de import van hasj en vanuit Nederland ook met de export van nederwiet (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, Bijlage VIII, p. 19 e.v.). Een concreet voorbeeld hiervan is de veelbesproken Klaas Bruinsma die in de jaren tachtig in Amsterdam ongehinderd zijn imperium kon opbouwen. Ook uit andere empirische onderzoeken over de

¹⁴ Onder anderen: Korf, D.J. e.a. (1999), De Kort (1995), Uitermark (2004), Van de Wijngaart (1988; 1990).

¹⁵ Zie met name de berekeningen van Korf. Hij schat het aantal kilo's nederwiet dat jaarlijks in Nederland wordt geconsumeerd op ruim 35.000. Uitgaande van een hennepkwekerij met drie oogsten per jaar en gemiddeld honderd planten schat hij het aantal bestaande kwekerijen op ongeveer 5000 (2003, p. 258 e.v.). Hij schat de gemiddelde verkoopprijs op 6 euro per gram. Dit betekent dat de omzet van de detailhandel voor nederwiet op 210 miljoen euro per jaar kan worden geschat.

georganiseerde criminaliteit werd duidelijk hoe groot de omzet van dergelijke criminele samenwerkingsverbanden was (onder anderen Klerks, 2000).

Enkele jaren geleden voegde Bovenkerk een nieuwe dimensie toe aan deze cannabisindustrie. Hij beschrijft dat ook de huisteelt in de greep geraakt was van 'criminele nederwietondernemers (...) die met hun wijze van optreden en organisatie een nieuw probleem van authentieke georganiseerde misdaad veroorzaken' (Bovenkerk, 2003, p. 143). Met andere woorden, het argument dat de cannabismarkt door het gedoogbeleid uit de hoek van de marginaliteit en criminaliteit gehaald zou kunnen worden, is onjuist gebleken. De teelt en groothandel van cannabis zijn in handen van criminele entrepreneurs gekomen. Het is niet geheel duidelijk welke positie de exploitanten van de coffeeshops innemen. De bevoorrading van hun winkels wordt niet door het gedoogbeleid bestreken. Doen zij zaken met 'vriendelijke thuistelers die hun surplus verkopen aan de achterdeur van de plaatselijke coffeeshop' of doen zij zaken met een branche waarbinnen een 'ondubbelzinnig crimineel element' is geslopen (Bovenkerk, 2003, p. 143)? Over de directe banden tussen coffeeshops en (georganiseerde) misdaad is nog niet zo veel bekend. Gemeenten en politie hebben geen goed zicht op de financiering en omzet van coffeeshops. Voor het verstrekken van leningen of hypotheekleningen kunnen coffeeshophouders bij de meeste banken niet terecht. Uit een recent onderzoek van Snippe e.a. is naar voren gekomen dat een ruime meerderheid van de ondernemers criminele antecedenten bezit (2004).

Conclusie

Het gedoogbeleid kraakt in zijn voegen en schuurt aan alle kanten. Na bijna dertig jaar van toestaan wat verboden is, is de geloofwaardigheid van het gedoogbeleid sterk aangetast. Er zijn bij de totstandkoming van het cannabisbeleid inschattingen gemaakt die achteraf onjuist blijken te zijn. De verwachting dat het gedogen van cannabis zou bijdragen tot 'normalisering' van cannabis en tot aanpassing van de internationale verdragen en regels is niet uitgekomen. De teelt en handel van cannabis blijken financieel aantrekkelijk te zijn geworden. De niet-commerciële huisdealers zijn verdwenen. Rondom cannabis is een grote economische markt ontstaan, met

een belangrijk marktaandeel voor criminele organisaties. In tal van opzichten is het gedoogbeleid niet meer goed uit te leggen. Niet aan het buitenland, maar ook niet aan directe betrokkenen, zoals consumenten, producenten, detailhandelaars, politie- en justitiefunctionarissen. Zo is het niet goed uit te leggen waarom juist de meest kwetsbare gebruikers (jongeren tot 18 jaar) de coffeeshop niet mogen betreden. Zij zijn aangewezen op oudere vrienden en illegale verkooppunten, terwijl het gedoogbeleid er juist op is gericht om te voorkomen dat deze gebruikers in handen van de verkeerde dealers vallen. Hoe is uit te leggen dat cannabis wel verkocht mag worden aan de consument, maar niet geproduceerd of verhandeld mag worden? Wat is de logica van de beperkte handelsvoorraad van 500 gram? Is het wel toegestaan de rest van de voorraad in een voor de coffeeshop geparkeerde auto te bewaren? Is de coffeeshophouder strafbaar wanneer hij enkele honderden grammen inkoopt en vervoert naar de coffeeshop?

Veel van deze ongerijmdheden zijn terug te voeren op het feit dat de internationale verdragen en opvattingen aan de Nederlandse overheid weinig ruimte laten voor een afwijkend cannabisbeleid. Gedogen is in Nederland een noodverband geweest om met de discrepanties tussen de nationale en internationale opvattingen te kunnen leven.¹⁶ Hoe zinvol gedogen ook in dit opzicht is, het kan op straffe van verlies aan geloofwaardigheid nooit een permanent karakter krijgen (Van de Bunt en Leuw, 1995).

Bovendien blijken de fundamente[n] van het in 1976 ontworpen gedoogbeleid niet sterk te zijn. Het argument van de scheiding der markten oogt rationeel, maar het is een gezocht argument geweest om het morele oordeel te verhullen over de toelaatbaarheid van cannabis.¹⁷ Gezien de zwakke onderbouwing van het beleid en de niet-voorzien negatieve effecten die zijn opgetreden, is het onverstandig om het gedoogbeleid verder op te tuigen met wietboulevards, growshops en gecertificeerde telers.

Maar wat moet er dan wel gebeuren? In elk geval moet de discussie eindelijk eens buiten de geijkte kaders plaatsvinden. Er zou serieus moeten worden nagedacht over de effecten van de sluiting van

¹⁶ Ook de regering geeft aan dat gedogen slechts tijdelijk van karakter kan zijn. Zie TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2, p. 3-43.

¹⁷ De Kort en Cramer menen echter dat de herziening van de Opiumwet in 1976 een goed voorbeeld is van een rationele risico-inschatting van de voor- en nadelen van een repressieve strafrechtelijke benadering van het cannabisprobleem (1999, p. 478 e.v.).

coffeeshops. Het is vermoedelijk een minder radicale ingreep dan het lijkt. Sluiting van coffeeshops impliceert niet dat er in strafrechtelijk opzicht fundamenteel anders wordt geoordeeld over de strafwaardigheid van het verkopen en het bezit van kleine hoeveelheden cannabis. De belangrijkste winst van sluiting is dat er een einde komt aan alle gekunstelde rationaliteit en ongeloofwaardigheid. Het is de vraag of dit voldoende argumentatie is om coffeeshops te sluiten. Die beoordeling is bovenal van politieke en normatieve aard, en moet niet alleen aan deskundigen worden overgelaten. Haalt de coffeshop 2010? Ik denk het niet.

Literatuur

- Bieleman, B. e.a.**
Coffeeshops in Nederland 2004; aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2004
Groningen/Rotterdam, IntraVal, 2005
- Bovenkerk, F., W. Hogewind**
Hennepteelt in Nederland; het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding
Zeist, Uitgeverij Kerckebosch, 2003
- Bunt, H.G. van de, Ed. Leuw**
Gedogen als zelfkant van de rechtshandhaving?
Justitiële verkenningen, 21^e jrg., nr. 8, 1995, p. 65-75
- Cohen, H.**
Drugs, druggebruikers en drugscene
Alphen aan den Rijn, Samsom, 1975
- Gemert, F. van, H. Verbraeck**
Snacks, sex and smack; the ecology of the drug trade in the inner city of Amsterdam
In: Leuw, Ed., I. Haen Marshall (red.), *Between prohibition and legalization; the Dutch experiment in drug policy*, Amsterdam/New York, Kugler, 1994, p. 145-168
- Hulsman, L.H.C.**
Kriteria voor strafbaarstelling
In: De la Porte, E.A. (red.), *Strafrecht Te-Recht*, Baarn, In den Toren, 1972, p. 80-92
- Jansen, A.C.M.**
The development of a 'legal' consumers' market for cannabis; the 'coffee shop' phenomenon
In: Leuw, Ed., I. Haen Marshall (red.), *Between prohibition and legalization; the Dutch experiment in drug policy*, Amsterdam/New York, Kugler, 1994, p. 169-182
- Klerks, P.P.H.M.**
Groot in de hasj; theorie en praktijk van de georganiseerde criminaliteit
Antwerpen, Kluwer Rechts-wetenschappen, 2000

- Korf, D.J.**
Dutch Treat; formal control and illicit drug use in the Netherlands
 Amsterdam, Thesis Publishers, 1995
- Korf, D.J. e.a.**
Windmills in their minds? Drug policy and drug research in the Netherlands
 Journal of drug issues, 29e jrg., nr. 3, 1999, p. 451-472
- Korf, D.J. e.a.**
Cannabis zonder coffeeshop
 Amsterdam, Rozenberg Publishers, 2005
- Korf, D.J.**
 In: Bovenkerk, F. W. Hogewind, *Hennepteelt in Nederland; het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*, Zeist, Uitgeverij Kerckebosch, 2003, p. 251-263
- Kort, M. de**
Tussen patiënt en delinquent; geschiedenis van het Nederlandse drugsbeleid.
 Hilversum, Verloren, 1995
- Kort, M. de, T. Cramer**
Pragmatism versus ideology; Dutch drug policy continued
 Journal of drug issues, 29e jrg., nr. 3, 1999, p. 473-492
- Leuw, Ed.**
Het gebruik van cannabis onder leerlingen van voortgezet onderwijs
 Tijdschrift voor criminologie, 14^e jrg., 1972, p. 241-255
- Nationale Drug Monitor (NDM)**
Jaarbericht 2004
 Utrecht, Trimbos-instituut, 2004
- Snippe, J. e.a.,**
Preventieve doorlichting cannabissector
 Groningen/Rotterdam, IntraVal, 2004
- Werkgroep van de stichting algemeen centraal bureau voor de geestelijke volksgezondheid**
Ruimte in het drugbeleid
 Meppel, Boom, 1971
- Wijngaart, G.F. van de**
A social history of drug use in the Netherlands; policy outcomes and implications
 The journal of drug issues, 18e jrg., nr. 3, 1988, p. 481-495
- Wijngaart, G.F. van de**
The Dutch approach; normalization of drug problems
 The journal of drug issues, 20e jrg., nr. 4, 1990, p. 667-678

Hoe werkt het Nederlandse drugsbeleid?

Een evaluatieve verkenning van een decennium drugsbeleid

*M.M.J. van Ooyen-Houben**

Het Nederlandse drugsbeleid staat niet op zichzelf. Nederland heeft zich namelijk gebonden aan internationale verdragen inzake drugs. Doel van die verdragen is primair drugsbestrijding. Het uitgangspunt is dat druggebruik niet geaccepteerd wordt en dat drugs uitgebannen moeten worden. Nederland moet zich binnen deze verdragen bewegen en dus aan drugsbestrijding doen. En dat doet het ook, zij het vanuit een geheel eigen optiek en met geheel eigen prioriteiten. Nederland heeft gekozen voor een pragmatische en rationele aanpak en zoekt naar *beheersing* van de situatie rond drugs.

In 1976 heeft Nederland een belangrijke stap gezet. Toen is in de Opiumwet een onderscheid aangebracht tussen drugs met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid (harddrugs) en henneproducten waarvan de risico's minder groot worden geacht (softdrugs). De Opiumwet kent sindsdien aparte artikelen voor hard- en softdrugs, gekoppeld aan een lijst 1, waarop alle verboden harddrugs staan, en een lijst 2, waarop de softdrugs (cannabis) zich bevinden (Wetteksten, 2004). Dit, in combinatie met het opportuniteitsbeginsel, dat het Openbaar Ministerie de mogelijkheid geeft om zaken niet te vervolgen op gronden aan het algemeen belang ontleend, vormt een essentieel element in het drugsbeleid. Het geeft het beleid de mogelijkheid om te differentiëren naar de ernst van de potentiële gezondheidsschade die bij gebruik of misbruik van drugs ontstaat en 'soft on soft drugs, hard on hard drugs, tough on organized drug crime' te zijn (Hoogstraten, 2001).

* Dr. Marianne van Ooyen-Houben is als projectbegeleider verbonden aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie te Den Haag.

We gaan in dit artikel na hoe het Nederlandse drugsbeleid werkt. Het cannabisbeleid is een onderdeel van het bredere drugsbeleid en wordt hier als zodanig behandeld. 'Drugsbeleid' is een omvangrijk onderwerp: zowel druggebruik als drugsgerelateerde problemen en drugscriminaliteit vallen eronder. Het gaat hier om een verkenning, waarin grote lijnen worden geschetst en op exploratieve wijze het beleid tegen het licht wordt gehouden.

Onze onderzoeksvraag is: hoe werkt het Nederlandse drugsbeleid?

Meer specifiek gaat het om de vragen:

- Wat zijn de assumpties achter het drugsbeleid, welke aanpak wordt beoogd en welke uitkomsten wil het beleid realiseren?
- Wordt de beoogde aanpak in praktijk gebracht?
- Worden de beoogde uitkomsten gerealiseerd?

Het doel is om inzicht te krijgen in het drugsbeleid, en dan vooral in de samenhang tussen de verschillende aspecten ervan. Daarbij moeten we in gedachten houden dat we weinig weten over de invloed van het drugsbeleid op gebruikspatronen (Cohen en Kaal, 2001) en dat het leggen van causale verbanden tussen drugsbeleid en uitkomsten niet doenlijk zal zijn. Wel kunnen we, door uit te gaan van de beleidstheorie en die te toetsen, laten zien of de resultaten in lijn zijn met datgene wat het beleid beoogt.

De opzet is als volgt: we beschrijven eerst hoe het beleid 'in theorie' zou moeten werken. Vervolgens toetsen we aan de hand van beschikbare gegevens en cijfers of het beleid ook inderdaad zo werkt als in de theorie wordt verondersteld. We kijken zowel naar de implementatie van de in de theorie beoogde aanpak als naar de realisatie van de beoogde uitkomsten. De informatie halen we uit beleidsdocumenten, monitors, recent onderzoek en factsheets. De meest relevante kengetallen over drugs in Nederland worden jaarlijks opgenomen in de Nationale Drug Monitor en in het rapport over de Nederlandse drugsituatie, dat elk jaar wordt opgesteld ten behoeve van het Europees Monitoring Centrum voor Drugs [EMCDDA] (Van Laar e.a., 2004a, b). Deze beide rapportages zijn de belangrijkste bronnen van informatie voor onze toets van de uitkomsten van het drugsbeleid.

De 'theorie' achter het Nederlandse drugsbeleid

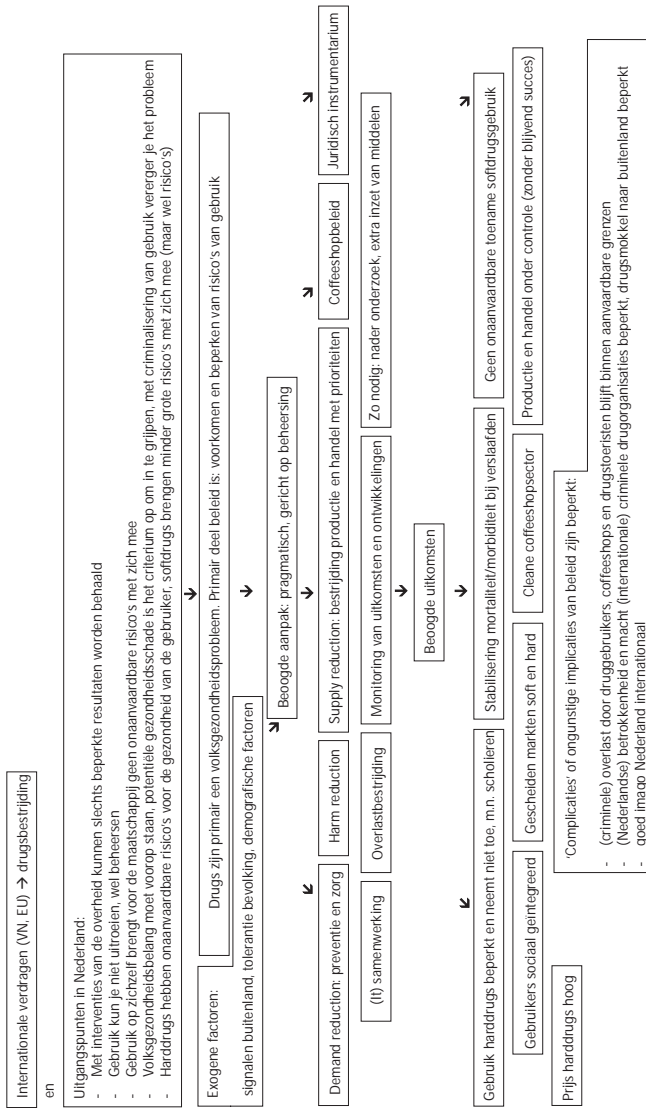
Het huidige drugsbeleid is gebaseerd op de principes uit de nota *Het Nederlandse drugbeleid, continuïteit en verandering* uit 1995. De nota is opgesteld door de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Er zijn in de loop der jaren vele bijstellingen en extra acties geweest (Drugbeleid, 1995-2005), maar de in de nota vastgelegde hoofdlijn, met name de basisassumpties en de oriëntatie op de volksgezondheid, is in wezen tot op heden in het beleid terug te zien. Voor het expliciet maken van de beleidstheorie (zie figuur 1) hebben we gebruikgemaakt van de nota uit 1995, die weldoordacht en consistent is. Verder zijn de beleidsnota's drugs uit de jaren 1995 tot en met 2005 gebruikt. Ten slotte is meegenomen het analytisch kader van drugsbeleid dat is opgesteld door MacCoun en Reuter (2001; zie ook Van 't Loo, 2003).

De context van ons drugsbeleid bestaat uit de internationale verdragen waar Nederland aan gebonden is. Deze stellen de kaders waarbinnen ons beleid zich beweegt. De belangrijkste zijn de VN-verdragen uit 1961 (Single Convention on Narcotic Drugs), 1971 (Convention against Psychotropic Substances) en 1988 (Convention against Illicit Trafficking in Drugs and Psychotropic Substances). Daarnaast zijn er exogene factoren die de aanpak en de uitkomsten beïnvloeden, zoals signalen uit het buitenland, het zorgbeleid meer algemeen, de tolerantie voor het beleid onder de bevolking en de demografische opbouw van de bevolking.

Nederland hanteert binnen de gegeven context geheel eigen uitgangspunten. De belangrijkste zijn:

- Met interventies van de overheid kunnen slechts beperkte resultaten worden behaald. Dit leren eerdere internationale ervaringen met de aanpak van markten in illegale producten of diensten.
- Gebruik kun je niet uitroeien, wel beheersen.
- Het volksgezondheidsbelang moet voorop staan.
- Met criminalisering van druggebruikers vererger je het probleem. Gebruik van drugs op zichzelf is dan ook geen strafbaar feit; bezit, handel en productie wel. De harddruggebruiker moet eerder als patiënt dan als crimineel beschouwd worden. Voor drugverslaafden is een medische behandeling te verkiezen boven het ondergaan van een vrijheidsstraf.

Figuur 1 De theorie achter het Nederlandse drugsbeleid



- Harddrugs hebben onaanvaardbare risico's, softdrugs minder grote risico's. Het gebruik van softdrugs wordt weliswaar beschouwd als risicovol, maar de beheersingsstrategie is vanwege de mindere ernst van de risico's meer genuanceerd dan ten aanzien van harddrugs. Bezit van drugs kan tot op zekere hoogte gedecriminaliseerd worden en de strafrechtelijke aanpak mag niet leiden tot stigmatisering en sociale marginalisering.

Dit alles leidt tot de insteek dat drugs primair een volksgezondheidsprobleem zijn. Primair doel van het beleid is dan ook: voorkomen en beperken van de risico's van druggebruik. In de woorden van de nota: 'In Nederland heeft [...] 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'. Daarnaast wil men de negatieve gevolgen ('randverschijnselen' of 'complicaties') van gebruik van drugs en wat daarmee samenhangt inperken.

De beoogde aanpak

De aanpak kan gekarakteriseerd worden als pragmatisch en gericht op beheersing (Boekhout van Solinge, 2004). De beoogde aanpak is – in het kort – een combinatie van preventie, zorg, overlastbestrijding, opsporing en handhaving, rond de trits 'demand reduction', 'harm reduction' en 'supply reduction'. Demand reduction wordt beoogd in de vorm van preventie en gedifferentieerde zorg. Harm reduction moet er zijn in diverse vormen, onder andere methadonverstrekking, (experimentele) heroïneverstrekking en overlastbestrijding. Supply reduction moet worden bereikt door de aanpak van productie en handel, waarbij harddrugs harder worden aangepakt dan softdrugs. In de optiek van de nota kan de binnenlandse vraag naar softdrugs voldoende gedekt worden uit kleinschalige opbrengst van netwerken van niet-criminele huistelers. De coffeeshops hebben dan – zo wordt gedacht – de mogelijkheid om contacten met criminele organisaties af te houden. Opsporing van grootschalige teelt krijgt prioriteit. Daarnaast dienen regelgeving (bestuurlijke maatregelen) en juridisch instrumentarium voorhanden te zijn om het beleid te kunnen uitvoeren en moet (internationaal) worden samengewerkt. Het is de bedoeling dat de uitkomsten en ontwikkelingen worden gemonitord. Het beleid dient alert op nieuwe ontwik-

kelingen te reageren met 'openheid, kritische zin en flexibiliteit' en als zich problemen voordoen, dient het beleid nader onderzoek te laten doen dan wel extra middelen in te zetten.

Deze aanpak, zo is duidelijk, bestaat uit een breed scala aan activiteiten die door vele actoren en vooral door de drie ministeries van VWS, Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie moeten worden uitgevoerd, vanuit dezelfde pragmatische, beheersingsgerichte grondhouding.

Beoogde uitkomsten

Belangrijke beoogde uitkomsten, die zijn af te leiden uit de nota drugbeleid, zijn:

- Gebruik van harddrugs blijft beperkt, vooral bij scholieren.
- Mortaliteit en morbiditeit (sterfte en ziektes) bij verslaafden is stabiel.
- Er is geen onaanvaardbare toename van softdrugsgebruik.
- Gebruikers, vooral softdruggebruikers, zijn sociaal geïntegreerd.
- De markten van soft- en harddrugs zijn gescheiden.
- De coffeeshopsector is clean, dat wil zeggen: niet crimineel.
- Productie en handel zijn beheersbaar; blijvend succes wordt niet verwacht.
- De prijs van harddrugs is blijvend hoog.
- Tot slot zijn er de 'complicaties' van het beleid. Daar wordt van gezegd dat die beperkt moeten blijven. Het gaat om: de overlastproblematiek, waaronder het drugtoerisme en de criminaliteit, de georganiseerde criminaliteit rond de drugshandel – veelal internationaal opererend – en de buitenlandse kritiek op Nederland, die het imago schaadt.

Opvallend is dat de doelstellingen in de beleidsnota niet in maat en getal zijn vastgesteld, er zijn geen streefgetallen. Dat maakt een 'harde' toetsing onmogelijk. De richting van de uitkomsten is wél duidelijk: het beleid wil inperking van gebruik van harddrugs en een goed geregelde beheersbare situatie rond softdrugs, waarbij vooral de volksgezondheid wordt geborgd.

De boven beschreven beleidstheorie is ons evaluatiekader.

De beschrijving is globaal. Onder elk geschetst aspect zitten

meerdere andere aspecten en meer specifieke beleidstheorieën. Het beeld dat hierbij opkomt is dat van het Russische poppetje of het Droste-blik, waarbij telkens een diepere laag naar boven gehaald kan worden. We gaan hier in op de bovenste laag.

De aanpak in praktijk

Nu de beleidstheorie is geschetst, komen we bij de tweede onderzoeksvraag: wordt de aanpak, zoals die in theorie is bedacht, ook in praktijk gebracht? Dat het formele drugsbeleid niet altijd zonder meer wordt geïmplementeerd in de praktijk, blijkt uit onderzoek in verschillende landen (Van 't Loo e.a., 2003). Uit die studie kwam een discrepantie naar voren tussen het drugsbeleid-zoals-beoogd en het drugsbeleid-zoals-toegepast.

Hoe zit dat met het Nederlandse drugsbeleid? Hebben we in de praktijk demand reduction, harm reduction en supply reduction? Worden ontwikkelingen gemonitord, wordt zo nodig extra inzet gepleegd, enzovoort?

Er is veel onderzoek gedaan en er zijn veel beleidsdocumenten verschenen. We baseren ons hier vooral op jaarrapportages voor het EMCDDA, factsheets over het drugsbeleid (Van Laar e.a., 2004b; Verdurmen e.a., 2005; Naayer en Bieleman, 2005) en op beleidsdocumenten uit de periode 1995-2005. Daaruit ontstaat het beeld dat het drugsbeleid grosso modo wordt toegepast conform plan. Enkele voorbeelden:

- Nederland doet aan 'demand reduction'. Genoemd kunnen worden: voorlichtingsprogramma's op scholen, er is een drugsinformatielijn waar ieder met vragen over drugs terecht kan, er bestaan aantrekkelijk vormgegeven voorlichtingsfolders over alle drugs. Nederland heeft een uitgebreid netwerk van verslavingszorg met laagdrempelige en hoogdrempelige voorzieningen, waar in 2003 ruim 28.000 probleemgebruikers staan ingeschreven.
- Nederland doet aan 'harm reduction'. Denk bijvoorbeeld aan de methadonprogramma's die we al jaren kennen, spuitomruil, gebruiksruintes, heroïneverstrekking. Maatschappelijke schade (overlast, criminaliteit) wordt bestreden. Het coffeeshopbeleid kan hier ook genoemd worden, aangezien we hiermee het gebruik van softdrugs reguleren en willen voorkomen dat softdruggebruikers in aanraking komen met harddrugs.

- Nederland doet aan 'supply reduction'. Hierbij richten we ons met prioriteit op de grootschalige productie en handel (Beleidsregels, 2005). Op dossiers wordt samengewerkt tussen diensten (politie, douane, FIOD-ECD bijvoorbeeld).
- Nederland heeft regelgeving die de uitvoering van het beleid mogelijk maakt: de Opiumwet met de scheiding tussen hard- en softdrugs, art. 167 lid 2 Sr die het Openbaar Ministerie de mogelijkheid geeft om zaken niet te vervolgen, art. 174a Gemeentewet en art. 13b Opiumwet die gemeenten de mogelijkheid geven op te treden tegen drugspannen en bestuurlijke sancties te nemen tegen coffeeshops. De Wet Voorkoming Misbruik Chemicaliën ondersteunt het opsporen van precursoren voor drugproductie. Sinds 2003 is er de wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Bibob), die gebruikt kan worden bij de vergunningverlening aan coffeeshops en kan leiden tot weigering daarvan op grond van vermoedelijk gevaar van misbruik. 'Meld Misdaad Anoniem' is ingesteld en levert jaarlijks vele meldingen op over drughandel en -teelt. Tot slot noemen we het ontnemingsinstrumentarium, dat gebruikt kan worden om financieel gewin uit strafbare feiten ongedaan te maken.
- Nederland doet aan monitoring (Cruts e.a., 2004). Jaarlijks worden de meest relevante kengetallen gerapporteerd in de Nationale Drug Monitor.
- Het beleid laat nader onderzoek doen bij signalen van problemen. Zie bijvoorbeeld de studies van Korf e.a. (2004, 2005) naar de gevolgen van de hogere THC-gehalten voor het cannabisgebruik onder jongeren en naar niet-gedoogde verkooppunten van cannabis, de verhoging van de frequentie van de THC-monitor toen de gemeten THC-waarden steeds hoger bleken te zijn (Niesink en Rigter, 2005), de doorlichting van de cannabissector (Snippe e.a., 2005).
- Het beleid pleegt extra inzet indien de problemen dit nodig maken. Enkele voorbeelden: intensivering van opsporing en handhaving van XTC-handel en -productie in de periode 2001-2006, toen uit het buitenland berichten kwamen van grote productie van XTC in Nederland (Samenspannen, 2001), de aanpak van drugsmokkel op Schiphol, toen de import door bolletjesslikkers onbeheersbare vormen begon aan te nemen (Drugsmokkel Schiphol, 2002-2005), of de Cannabisbrief uit 2004, naar aanleiding van signalen over de schadelijkheid van en de criminaliteit rond cannabis (Drugbeleid, 2004).

Er zijn wel kanttekeningen te maken. We weten dat niet alles even krachtdadig in uitvoering wordt genomen (Bovenkerk e.a., 2001; Van Ooyen, 2004; Van 't Land e.a., 2005). Met betrekking tot softdrugs bestaat een handhavingstekort (Handhaven, 2005). Preventieprogramma's zijn niet allemaal even effectief. Coffeeshops zijn er niet overal doordat gemeenten de vrijheid hebben een eigen coffeeshopbeleid te voeren; de 737 coffeeshops anno 2004/2005 bevinden zich in een kwart van de gemeenten, de meeste gemeenten (vooral kleinere) hebben geen coffeeshop (Bieleman e.a., 2005; Nederlandse cannabisgebruikers vinden desalniettemin dat ze gemakkelijk aan cannabis kunnen komen, Van Laar, 2004a). De toepassing van het wettelijk instrumentarium is soms lastig vanwege problemen met de bewijslast (Drugbeleid, 2004) en de wet Bibob wordt nog niet genoeg gebruikt (Bieleman e.a., 2005). De samenwerking loopt niet altijd even goed (Klein Haarhuis e.a., 2005).

Ondanks deze kanttekeningen – en er zijn er zeker nog meer te maken – lijkt uit de beschikbare informatie de conclusie getrokken te kunnen worden dat de hoofdpunten en vooral de uitgangspunten van de beoogde aanpak in de praktijk te zien zijn.

De uitkomsten

Worden de beoogde uitkomsten gerealiseerd? We trekken ze één voor één na. Bronnen zijn de Nationale Drug Monitor en het jaarrapport voor het EMCDDA (Van Laar e.a., 2004a, b). De meest recente gegevens betreffen de jaren 2003 (Nationale Drug Monitor) en 2004 (jaarrapport voor het EMCDDA). Verder zijn resultaten uit recent onderzoek gebruikt.

Blijft harddruggebruik beperkt, vooral bij scholieren?

Figuur 2 laat de prevalentie zien van het gebruik van XTC, cocaïne, amfetamine en heroïne door scholieren vanaf 12 jaar. Figuur 2a laat zien hoeveel scholieren ooit een harddrug gebruikten (in percentages) en figuur 2b hoeveel actueel (dat wil zeggen: in de afgelopen maand) gebruik er was, vanaf 1992 tot 2003.¹ XTC was in 2003 ooit

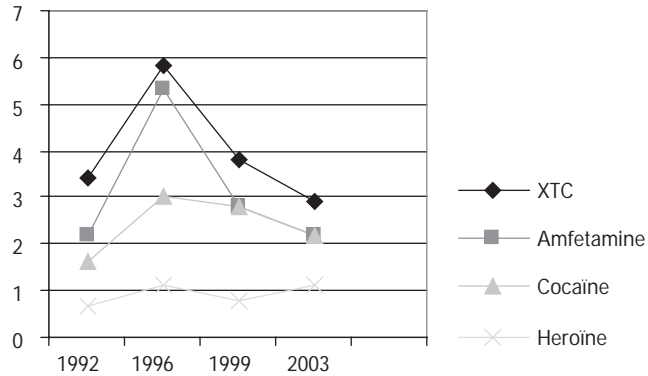
¹ Ooit gebruikt: staat voor het gebruik van een middel ooit in het leven, ongeacht de frequentie (van éénmalig tot dagelijks). Actueel gebruik staat voor gebruik van een middel in de afgelopen maand, ongeacht de frequentie (van éénmalig tot dagelijks). Actuele gebruikers tellen mee met de ooitgebruikers.

gebruikt door 2,9%; actueel gebruik werd gerapporteerd door 1,2% van de scholieren. Voor amfetamine geldt: 2,2% gebruikte ooit en 0,8% actueel; cocaïne: 2,2% ooit en 0,8% actueel; heroïne: 1,1% ooit en 0,5% actueel. Het actuele gebruik van harddrugs varieert van 0,2% (heroïne in 1992) tot 2,3% (XTC in 1996). XTC, amfetamine en cocaïne vertonen een piek in 1996, maar dalen daarna weer. Heroïnegebruik is stabiel relatief laag. Over het geheel genomen is het gebruik onder scholieren beperkt gebleven, de piek van 1996 is afgevlakt.

De prevalentie van gebruik van harddrugs in de algemene bevolking is als volgt. In 2001 – het meest recente jaar van meting – had 2,9% van de Nederlanders van 12 jaar en ouder ooit XTC gebruikt; 0,5% had actueel gebruikt. In 1997 was dit 1,9% en 0,3% respectievelijk. Amfetamine was in 2001 door 2,6% ooit gebruikt en door 0,2% actueel. In 1997 was dit 1,9% en 0,1%. Cocaïne was in 2001 door 2,9% ooit gebruikt en door 0,4% actueel. In 1997 was dit 2,1% en 0,2%. Heroïnegebruik komt weinig voor: 0,4% ooit en 0,1% actueel in 2001, in 1997 0,3% en 0,1%. Hoewel het gebruik tussen 1997 en 2001 toenam, gaat het steeds om vrij lage percentages: tussen 0,4% en 2,9% als het gaat om ooitgebruik en tussen 0,1% en 0,5% als het gaat om actueel gebruik in 2001.

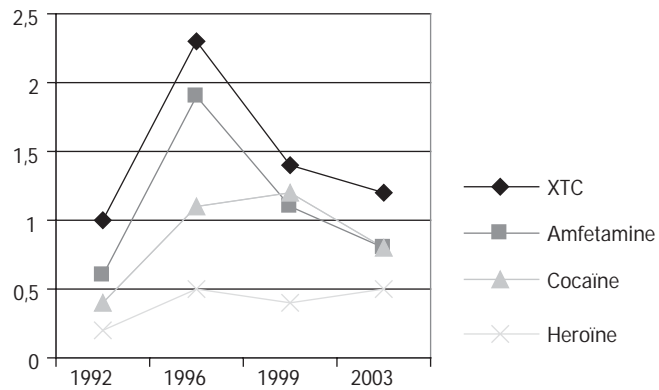
Gesteld kan worden dat deze uitkomsten, zeker die wat scholieren betreft, in lijn zijn met wat wordt beoogd. Punt van zorg is de sterke groei van het aantal cocaïnecliënten in de ambulante verslavingszorg. Het gaat hierbij vaker om basecoke dan om snuifcoke. De leeftijd van deze cliënten is gemiddeld 33 jaar. De groei kan te maken hebben met de toename van cocaïnegebruik in de algemene bevolking die tussen 1997 en 2001 is gesignaleerd (ooitgebruik steeg van 2,1% naar 2,9%).

Figuur 2a Ooitgebruik van harddrugs door scholieren vanaf 12 jaar (%), 1992-2003



Bron: Peilstationsonderzoek scholieren, Trimbos-instituut

Figuur 2b: Actueel gebruik van harddrugs door scholieren vanaf 12 jaar (%), 1992-2003



Bron: Peilstationsonderzoek scholieren, Trimbos-instituut

Stabiliseren mortaliteit en morbiditeit bij verslaafden?

Gegevens over ziekenhuisopnames en sterfte suggereren een toename van de cocaïneproblematiek tot 2002, maar deze trend zette zich in 2003 niet voort, er was een lichte daling. Er is de laatste

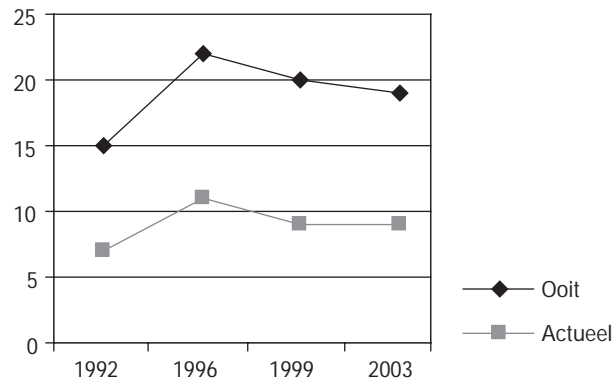
jaren een lichte daling van de sterfte door opiaten. Het aantal sterftegevallen door overdosering van opiaten is in Nederland laag. Hepatitis B en C komen voor, Aidsmeldingen dalen. Ook het aantal incidenten rond XTC op party's en feesten is gedaald. Het aantal sterftegevallen vanwege XTC of amfetamine kan niet met zekerheid gegeven worden. Opnames en spoedeisende hulp vanwege cannabis komen voor, meestal is cannabisgebruik de nevendiagnose en zijn de klachten bij spoedeisende hulp niet ernstig van aard. Recent zijn er signalen uit onderzoek over de mogelijke schadelijkheid van XTC en cannabis.

Over het geheel genomen lijken sterfte- en ziektegevallen bij verslaafden redelijk laag en stabiel, en kan gesteld worden dat ook deze uitkomst in lijn is met wat wordt beoogd.

Is er geen onaanvaardbare toename van het softdrugsgebruik?

Van alle drugs wordt cannabis het meest gebruikt. Tussen 1997 en 2001 nam het gebruik in de algemene bevolking toe, vooral in de leeftijdsgroep van 20 tot en met 24 jaar. 17% van de Nederlandse bevolking van 12 jaar en ouder had in 2001 ooit cannabis gebruikt, 3% nog in de laatste maand. Onder scholieren van 12 jaar en ouder bedraagt het ooitgebruik 19%, 9% gebruikte nog in de laatste maand. Van die 9% had bijna de helft niet meer dan een of twee keer gebruikt in de afgelopen maand. En bijna de helft rookte minder dan één joint. Sinds 1996 stabiliseert het ooitgebruik onder scholieren, het neemt zelfs af. Ook het actueel gebruik vlakt sinds 1996 af (zie figuur 3). Mogelijk heeft de stabilisering en de lichte daling deels te maken met de verhoging van de toegangsleeftijd tot coffeeshops (van 16 naar 18 jaar).

Figuur 3 Ooitgebruik en actueel gebruik van cannabis onder scholieren van 12 jaar en ouder, 1992-2003



Bron: Peilstationsonderzoek scholieren, Trimbos-instituut

Wat precies onder een 'onaanvaardbare toename' moet worden verstaan is niet duidelijk, maar de cijfers geven geen aanleiding te stellen dat er sprake van is.

Zijn gebruikers, vooral softdrugsgebruikers, sociaal geïntegreerd?

Softdruggebruikers zijn in het algemeen sociaal geïntegreerd. Wel komt cannabisgebruik aanzienlijk meer voor bij bepaalde groepen (dak- en thuislozen, gedetineerden, psychiatrische patiënten, jongeren op speciale scholen, zwerfjongeren, deelnemers aan spijbelprojecten). Ook is er een groep coffeeshopbezoekers met een duidelijke voorkeur voor sterke wiet; zij gebruiken relatief vaak en lopen grote kans op afhankelijkheid (Korf e.a., 2004). Er bestaan dus kwetsbare groepen die meer risico lopen. Het aantal cliënten met primaire en secundaire cannabisproblematiek is toegenomen sinds 1995. We kunnen hieruit afleiden dat softdrugsgebruikers in het algemeen sociaal geïntegreerd zijn, maar dat het gebruik bij bepaalde groepen risico's met zich meebrengt.

Zijn de markten van soft- en harddrugs gescheiden?

Uit onderzoek blijkt dat coffeeshops zich goed houden aan het criterium om geen harddrugs aanwezig te hebben; handhavers

treten hier ook streng tegen op. Het criterium wordt sporadisch overtreden. In coffeeshops zijn de markten dus gescheiden (Bieleman e.a., 2003; Pardoel e.a., 2004). Aangezien de meeste cannabis in coffeeshops wordt gekocht, kan gezegd worden dat het coffeeshop-beleid op dit punt goed werkt. Wel spelen voortdurend problemen rond de regeling van de aanlevering van cannabis (de 'achterdeur-problematiek'). Buiten de coffeeshops is die scheiding er niet altijd. Korf e.a. (2005) lieten zien dat vooral straatdealers zowel soft- als harddrugs voorhanden hebben.

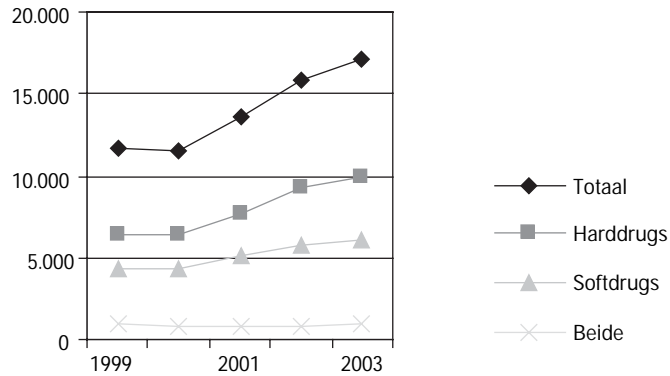
Is de coffeeshopsector clean?

Uit recent onderzoek, waarin de coffeeshopsector is doorgelicht op criminele aspecten, is gebleken dat veel coffeeshophouders criminele antecedenten hebben (Snippe e.a., 2005). Het gaat om een breed spectrum aan misdrijven, waaronder Opiumwettdelicten (vooral softdrugs, maar ook harddrugs), verboden wapenbezit, (ernstige) geweldsmisdrijven, vermogensdelicten en verkeersdelicten. Hoewel het ging om een doorlichting in slechts enkele gemeenten, geven de resultaten aanleiding om de coffeeshopsector niet zonder meer als 'clean' te bestempelen.

Zijn productie van en handel in drugs onder controle?

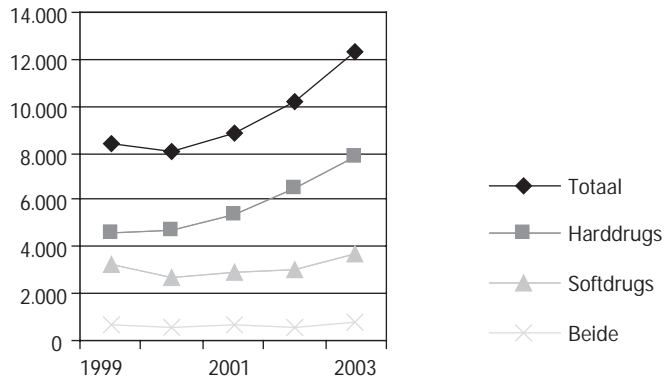
Figuur 4a laat zien hoeveel Opiumwettzaken sinds 1999 zijn ingestroomd bij het Openbaar Ministerie (O.M.), figuur 4b hoeveel zaken door de rechter in eerste aanleg zijn afgedaan. Hoewel deze cijfers geen zicht geven op productie en handel in zijn geheel, laten ze wel zien hoe zwaar het strafrechtelijk systeem wordt belast met drugzaken. Sinds 2000 is duidelijk sprake van een stijging van zaken. In 2003 stroomden ruim 17.000 zaken in bij het O.M., waarvan bijna 10.000 harddrugzaken, rond 6.000 softdrugzaken en 900 gecombineerde hard- en softdrugzaken. Het gaat hier voornamelijk om productie van en handel in drugs, in mindere mate om bezit. Ook bij de politie stroomden meer Opiumwettzaken in. De rechter deed in 2003 ruim 12.000 zaken af, bijna 8.000 harddrugzaken, rond de 3.600 softdrugzaken en ongeveer 750 zaken met hard- én softdrugs.

Figuur 4a Aantal Opiumwetzaken ingestroomd bij het O.M., 1999-2003



Bron: OMDATA, WODC

Figuur 4b Aantal Opiumwetzaken in eerste aanleg afgedaan door rechter

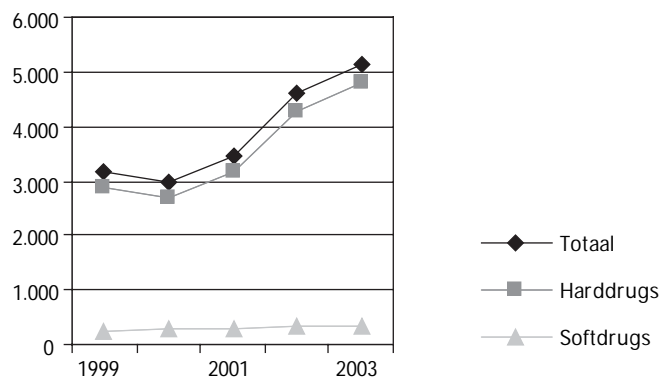


Bron: OMDATA, WODC

Hetzelfde beeld van een toename van Opiumwetdelicten is te zien in figuur 5, waarin het aantal vrijheidsstraffen (figuur 5a) en het aantal detentiejaren (figuur 5b) voor Opiumwetdelicten is weergegeven. In 2003 werden ruim 5.000 vrijheidsstraffen Opiumwet opgelegd, waarvan ongeveer 4.600 voor harddrugdelicten, 370 voor

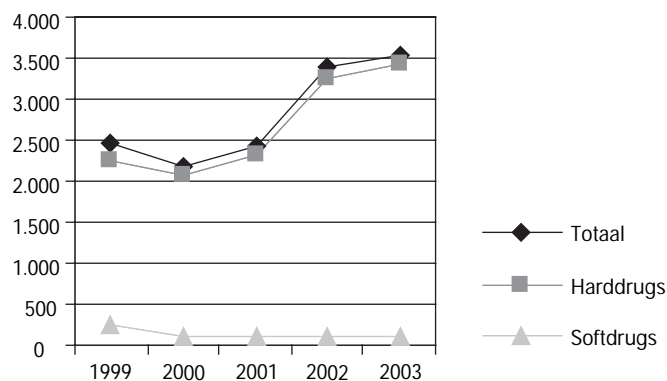
softdrugdelicten en 149 voor gecombineerde zaken hard- én soft-drugs. Het aandeel Opiumwetzaken in de opgelegde detentiejaren is relatief hoog: 29% in 2003, waarvan 28% harddrugs en 1% softdrugs. Opiumwetzaken lopen een relatief grote kans om door de gehele strafrechtsketen te 'stromen' (Eggen en Van der Heide, 2005). Uit de recidivemonitor van het WODC blijkt bovendien dat Opiumwetover-treders vaker recidiveren dan andere wetsovertreders.

Figuur 5a: Aantal onherroepelijk opgelegde vrijheidsstraffen Opiumwet, 1999-2003



Bron: OBJD, WODC

Figuur 5b: Aandeel detentiejaren Opiumwet, 1999-2003



Bron: OBJD, WODC

Wat betreft productie van en handel in drugs bestaan problemen. De invoer van cocaïne via Schiphol noopte tot extra maatregelen (Drugssmokkel, 2002-2005). Door de 'stofgerichte benadering' (heenzenden van bepaalde categorieën drugskoeriers) probeert justitie momenteel de strafrechtsketen te verlichten. Tegen de productie en de uitvoer van XTC waren eveneens extra inspanningen nodig (Samenspannen tegen XTC, 2001), alsmede tegen de bedrijfsmatige hennepcultuur (Drugbeleid, 2004). De productie van en handel in XTC in en vanuit Nederland lijkt inmiddels af te nemen, maar de Nederlandse betrokkenheid bij de productie nog steeds niet (Huisman, 2005). Deze problemen vormen een aanzienlijke belasting voor het strafrechtelijke systeem in Nederland.

Uit dit alles leiden we af dat de beheersing van productie van en handel in drugs niet probleemloos verloopt en dat herhaaldelijk extra inspanningen in opsporing en handhaving nodig zijn gebleken.

Is de prijs van harddrugs blijvend hoog?

Prijsinformatie over drugs in Nederland is onvolledig (Papenhove e.a., 2005). Cocaïne zou tussen de 40 en 50 euro per gram kosten, heroïne rond de 45 euro, amfetamine 9 euro. Over de prijs van XTC bestaan de beste cijfers: XTC kost 3 tot 5 euro per pil. Dit laatste is niet duur, zeker vergeleken met de prijs van alcohol.

Zijn de complicaties, de ongunstige implicaties van het beleid, beperkt?

Een eerste ongunstige implicatie vormt de (criminele) overlast door verslaafde druggebruikers. Over de omvang van deze groep zijn geen exacte cijfers bekend. Wel is bekend dat een groep langdurige harddruggebruikers met zeer hoge criminele recidive al lange tijd veel criminele overlast veroorzaakt en dat van de ruim 6.000 'zeer hoogfrequente veelplegers' 71% een regelmatige harddruggebruiker is (Van Ooyen, 2004; Zorg, 2004). De politie registreerde in 2003 ruim 10.000 druggebruikende verdachten en we weten dat dit een zware onderschatting is (Van Ooyen e.a., 2005). Het aantal reclassanten in de verslavingszorg neemt toe. Drang wordt al jarenlang toegepast om criminele harddrugverslaafden te bewegen tot deelname aan een zorgtraject. De Strafrechtelijke Opvang Verslaaf-

den was voor deze groep bedoeld (Stb, 2001). Recent is in het kader van het Veiligheidsprogramma onder meer voor deze groep de maatregel tot plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders in werking getreden (Stb, 2004). De criminele overlast door druggebruikers vormt tot heden een persistente ongunstige implicatie van het drugsbeleid, voor dit probleem is nog geen oplossing gevonden. Een tweede ongunstige implicatie is de overlast rond coffeeshops en door drugtoeristen. Coffeeshops overtreden het overlastcriterium relatief niet vaak, maar vaker dan de andere criteria (minimaal 43 keer in 2002; Bieleman e.a., 2003). Drugtoerisme en daaraan gerelateerde overlast vormt een groot probleem in sommige grenssteden (zie bijvoorbeeld Venlo, Maastricht). Overlast in het algemeen is afgenomen tot 2002 (Naayer en Bieleman, 2005). Een derde implicatie is de betrokkenheid bij drugs van criminele organisaties. In 2003 had tweederde van de opsporingsonderzoeken naar meer ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit te maken met drugs, en dit aandeel is stijgende. De drugsmokkel naar het buitenland leidt voor Nederland tot een slecht imago op het gebied van drugs, bijvoorbeeld in het geval van de XTC en nederwiet. Wat betreft XTC is dit probleem inmiddels opgelost.

Conclusie

Terugkijkend naar de hoofdvraag van dit artikel – hoe werkt het Nederlandse drugsbeleid? – en naar de beleidstheorie, kan gesteld worden dat het primaire doel van het drugsbeleid: voorkomen en beperken van risico's van gebruik, redelijk is gerealiseerd. Hoewel we in gedachten moeten houden dat we niet weten of het beleid werkelijk invloed heeft op gebruikspatronen, lijkt het gezondheidsdeel van het drugsbeleid aardig onder controle. Het ministerie van VWS ligt op koers. Het harddruggebruik is – ondanks een piek in gebruik – beperkt gebleven, vooral onder scholieren. Mortaliteit en morbiditeit zijn stabiel vrij laag. Het softdruggebruik is niet onrustbarend toegenomen en gebruikers zijn in meerderheid sociaal geïntegreerd. Wel komen recent meer cocaïne- en cannabiscliënten in de verslavingszorg binnen en lopen speciale kwetsbare groepen meer risico op veel gebruik en problematisch gebruik, zeker nu de nederwiet steeds sterker wordt. Ook zijn er recent

signalen over de schadelijkheid van XTC en cannabis. Daar liggen gezondheidsaandachtspunten.

Aan de kant van Justitie en Binnenlandse Zaken spelen meer problemen. Justitie heeft een oplossing moeten vinden voor de productie en uitvoer van XTC. Het moet de bedrijfsmatige teelt van cannabis aanpakken. Het moet een oplossing vinden voor de plaag van de cocaïnesmokkel via Schiphol en de niet-gedoogde verkoop van cannabis. Herhaaldelijk zijn extra inspanningen en maatregelen nodig. De continu stijgende instroom van Opiumwetdelicten belast het strafrechtelijk systeem. Samen met Binnenlandse zaken staat Justitie voor bestrijding van de (criminele) overlast. Op lokaal niveau spelen problemen rond de regulering van de coffeeshopsector in relatie tot de aankoop en de teelt van cannabis. Geregeld laait de discussie op over de 'achterdeurproblematiek' van coffeeshops. Aspecten die in de nota *Drugbeleid* worden aangeduid als 'complicaties' en worden gezien als randverschijnselen, als 'ongunstige implicaties', vragen veel aandacht: de persistente criminaliteit van harddruggebruikers, de betrokkenheid van criminele organisaties, het drugtoerisme en de drugsmokkel naar het buitenland, de imago problemen. De justitiële aspecten van het drugsbeleid en de 'ongunstige implicaties' van het beleid lijken minder beheerst. Cannabis, onze nationale softdrug, vormt geen uitzondering op dit beeld. Cannabisgebruik lijkt beheerst, maar het gebruik onder bepaalde groepen vraagt aandacht. Justitie worstelt met de bedrijfsmatige hennep teelt, de levering aan de 'achterdeur' van de coffeeshops, het drugtoerisme en de criminaliteit. In 2004 verscheen de Cannabisbrief, waarin een intensivering van de aandacht voor cannabis wordt aangekondigd (*Drugbeleid, 2004*).

In de beleidstheorie hebben volksgezondheidsaspecten het primaat. In de praktijk blijken andere aspecten – drugproductie, handel en de vele 'complicaties' – meer aandacht te vragen en een zwaardere belasting te vormen dan vanuit de theorie te verwachten zou zijn. Dit werpt vragen op. Zijn de 'complicaties' eigenlijk wel neven-effecten? Moeten we ze niet beschouwen als volwaardige elementen van het drugsbeleid? Is de beleidstheorie niet te optimistisch over de verhouding tussen gewenste effecten en neveneffecten? En vooral stuiten we op de vraag of dit de best denkbare situatie is. Is geen beter evenwicht mogelijk tussen de gezondheidsaspecten en de maatschappelijke aspecten? Zijn de assumpties van ons drugsbeleid nog houdbaar? Een antwoord hierop is niet licht te geven. Daarvoor is drugsbeleid een te gecompliceerde kwestie.

Twee dingen staan vast: wie een rationeel beleid wil voeren doet er goed aan cijfers uit onderzoek en monitors met een open geest te bekijken, ook als ze niet stroken met plannen en bedoelingen. En wie een rationeel beleid wil voeren doet er goed aan zijn doelen helder te formuleren, zodat to-the-point geëvalueerd kan worden en bijtijds bijgesteld kan worden. Dit laatste is een concreet verbeterpunt voor het drugsbeleid.

Literatuur

- Beleidsregels – Drugs. Aanwijzing Opiumwet**
www.openbaarministerie.nl, 2005
- Bieleman, B., P. Goeree e.a.**
Coffeeshops in Nederland 2002; aantallen, gemeentelijk beleid en handhaving AHOJ-G criteria
Groningen, IntraVal, 2003
- Bieleman, B., P. Goeree e.a.**
Coffeeshops in Nederland 2004; aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2004
Groningen, IntraVal, 2005
- Boekhout van Solinge, T.**
Dealing with drugs in Europe; an investigation of European drug control experiences: France, The Netherlands and Sweden
Den Haag, BJu Legal Publishers, 2004
- Bovenkerk, F., W. Hogewind e.a.**
Hennepteelt in Nederland; het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding
Utrecht, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, 2002
- Cohen, P.D.A., H.L. Kaal**
The irrelevance of drug policy; patterns and careers of experienced cannabis use in the populations of Amsterdam, San Francisco and Bremen
Amsterdam, CEDRO/UvA, 2001
- Cruts, A.A.N., A.L.F. Lempens e.a.**
Monitoring van alcohol en drugs onder de loep; een onderzoek naar opbrengst en lacunes van informatiesystemen op het gebied van alcohol en drugs
Utrecht, Trimbos-instituut/IVO, 2004 (zie ook www.trimbos.nl/monitors)
- Drugbeleid**
Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaren 1995-2005, 24 077, nrs. 1-173, 1995-2005
- Drugbeleid**
Brief ministers van Justitie en BZK over het cannabisbeleid.
Den Haag: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 24 077, nr. 125, 2004

Drugssmokkel Schiphol

Den Haag, Tweede Kamer,
vergaderjaren 2001-2005, 28 192,
nrs. 1-40, 2002-2005

Eggen, A.Th.J., W. van der Heide
(red.)

*Criminaliteit en rechtshand-
having 2004; ontwikkelingen en
samenhangen*

Den Haag, Boom Juridische
uitgevers, CBS, WODC, 2005

Hoogstraten, S.

*Dutch drug policy; soft on soft
drugs, hard on hard drugs, tough
on organized drug crime Ottawa*

Presentation at the hearing of
the Senate's Special Committee
on illegal Drugs, november 2001

Huisman, E.

Criminaliteitsbeeldanalyse

Synthetische drugs 2002-2004

Driebergen, Korps Landelijke
Politiediensten/Dienst Nationa-
le Recherche, 2005

Klein Haarhuis, C.M., M.M.J.

Van Ooyen-Houben e.a.

*Kennis voor beleid; een synthese
van 58 (evaluatie)onderzoeken
op het gebied van rechtshand-
having*

Den Haag, Ministerie van Justi-
tie, WODC, 2005 (Cahier 2005-5)

Korf, D.J., M. Wouters e.a.

*Sterke wiet; blowgedrag, schade-
lijkheid en afhankelijkheid van
cannabis*

Amsterdam, Rozenberg
Publishers, 2004

Korf, D.J., M. Wouters e.a.

Cannabis zonder coffeeshop; niet-

*gedoogde cannabisverkoop in tien
Nederlandse gemeenten*

Amsterdam, Rozenberg
Publishers, 2005

MacCoun, R.J., P. Reuter

*Drug war heresies; learning from
other vices, times and places*

Cambridge, Cambridge Uni-
versity Press, RAND Studies in
Policy Analysis, 2001

Naayer, H., B. Bieleman

*Criminaliteit en overlast rond
drugsgebruik en drugsmarkten*

Groningen, Intraval, 2005

Niesink, R.J.M., S. Rigter e.a.

*THC-concentraties in wiet,
nederwiet en hasj in Nederlandse
coffeeshops (2004-2005)*

Utrecht, Trimbos-instituut,
2005

Laar, M.W. van, A.A.N. Cruts,
e.a.

*Nationale Drug Monitor; jaar-
bericht 2004*

Utrecht, Trimbos-instituut,
2004a

**Laar, M.W. van, A. van Gagel-
donk e.a.**

*The Netherlands. Drug situation
2004; report to the EMCDDA by*

the Reitox National Focal Point
Utrecht, NDM/Netherlands
Focal Point, 2004b

**Land, H. van 't, K. van Duijven-
booden e.a.**

*Opgevangen onder dwang; proces-
evaluatie strafrechtelijke opvang
verslaafden*

Utrecht, Trimbos-instituut,
2005

- Loo, M. van 't, S. Hoorens e.a. *Cannabis policy, implementation and outcomes* Leiden, RAND Europe, 2003
- Ooyen-Houben, M. van *Drang bij criminele harddruggebruikers; een onderzoek naar de toepassing van drang in Nederland* Tijdschrift voor criminologie, 46^e jrg., nr. 3, 2004, p. 233-248
- Ooyen, M., van, M. Brouwers e.a. *Nationale Drug Monitor. Kengetal: drugsgebruikende verdachten. Notitie over de bruikbaarheid van dit kengetal voor de NDM 2005* Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC
- Papenhove, T.G., C.M. Spruijt e.a. *In beslag genomen verdovende middelen en drugsprizen 2004* Zoetermeer, Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche Informatie, 2005
- Pardoel, C.A.M., J. van Haaf e.a. *Coffeeshops in Nederland anno 2003; aantallen, lokaal beleid, handhaving en naleving* Tilburg, IVA/Universiteit van Tilburg, 2004
- Samenspannen tegen XTC; een plan van aanpak ter intensivering van het Nederlandse beleid inzake synthetische drugs Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 23 760, nr. 14, 2001
- Snippe, J., B. Bieleman e.a. *Preventieve doorlichting cannabissector c.a.* Groningen, IntraVal, 2005
- Stb 2001/28. Wet van 21 december 2000 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de wet op de rechterlijke organisatie en de Penitentiaire beginselenwet (strafrechtelijke opvang verslaafden) Den Haag, Sdu Uitgevers, 2001
- Stb 2004/351. Wet van 9 juli 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders) Den Haag, Sdu Uitgevers, 2004
- Verdurmen, J.E.E., A.P.M. Ketelaars e.a. *Factsheet drugsbeleid* Utrecht, Bureau NDM, 2005
- Wartna, B.S.J., N. Tollenaar *Bekenden van justitie; een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders* Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004
- Wetteksten. II Publiekrecht. XI.9 Wetboek van Strafrecht c.a., Opiumwet Deventer, Kluwer College Bundel 2004-2005, 2004
- Wetteksten. II Publiekrecht. XII.1 Wetboek van Strafvordering c.a., art. 167 lid 2 Deventer, Kluwer College Bundel 2004-2005, 2004
- Zorg voor verslaafden Den Haag, Tweede Kamer, 29 660, nrs.1-4, 2004

Coffeeshops en criminaliteit

*B. Bieleman en J. Snippe**

De relatie tussen coffeeshops en criminaliteit is een van de onderwerpen in de discussie over het Nederlandse softdrugsbeleid. De verkoop van softdrugs is in beginsel nog altijd een strafbaar feit en wordt onder voorwaarden (AHOJ-G criteria¹) gedoogd. De 'achterdeur' van de coffeeshop valt echter niet onder het gedoogbeleid en er is weinig bekend over de wijze waarop coffeeshophouders de inkoop hebben georganiseerd.

De vraag is gerechtigd of de achterdeurproblematiek de coffeeshop-sector gevoelig maakt voor contacten met / infiltratie van criminele organisaties c.q. de (georganiseerde) criminaliteit. Hoewel er weinig bekend is over de behaalde winsten in deze sector, staat vast dat er veel geld te verdienen is in een sector met een omzet tussen de 211 en 283 miljoen euro. Gezien de daling sinds 1997 van het aantal coffeeshops met ruim een derde bij ongeveer gelijkblijvend cannabisgebruik, zullen de verdiensten van de overgebleven coffeeshops derhalve zijn gestegen. Vooral in de coffeeshops langs de grens met Duitsland en België worden hoge omzetten gehaald.

Een andere aantrekkelijke omstandigheid voor criminelen is dat de straffen voor handel in softdrugs relatief laag zijn, lager dan voor roofovervallen, wapenbezit of handel in harddrugs. Bovendien had de opsporing van grootschalige handel in cannabis de afgelopen jaren een lage prioriteit. Met de hoge verdiensten, een geringe pakkans en de relatief lage straffen lijkt de kans op de aanwezigheid

* Drs. Bert Bieleman en drs. Jacco Snippe zijn beiden verbonden aan onderzoeksbureau IntraVal te Groningen-Rotterdam, respectievelijk als directeur en senioronderzoeker.

1 De criteria houden in: geen Affichering: wil zeggen geen reclame anders dan een summere aanduiding op de betreffende lokaliteit; geen Harddrugs: betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht mogen worden; geen Overlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshop, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten; geen verkoop aan Jeugdigen en geen toegang aan jeugdigen tot een coffeeshop, waarbij is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van 18 jaar; geen verkoop van Grote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= 5 gram). Onder transactie wordt begrepen alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.

van criminelen en de betrokkenheid van criminele organisaties aanzienlijk.

In dit artikel wordt nader ingegaan op de relatie tussen coffeeshops en criminaliteit, gebaseerd op het onderzoek naar de preventieve doorlichting van de cannabissector, waartoe naast coffeeshops ook growshops en smartshops worden gerekend (Snippe e.a., 2004). In deze doorlichting is op basis van registratiegegevens, literatuur en interviews een landelijk beeld gegeven van de cannabisbranche en de risico's voor (indringing van de georganiseerde) criminaliteit. Bovendien bekijken we in dit artikel in welke mate coffeeshophouders delicten plegen en bekend zijn bij Justitie. Alvorens op deze vragen in te gaan geven we allereerst een kwantitatieve beschrijving van de aard en omvang van de coffeeshopbranche in Nederland. Het artikel wordt afgerond met de belangrijkste conclusies, gevolgd door een discussie.

Coffeeshops

Voor een beter inzicht in de coffeeshops in Nederland besteden we allereerst aandacht aan de huidige situatie en de ontwikkelingen sinds begin jaren negentig. Ingegaan wordt op aantal vestigingen, omzet en structuur van deze 'bedrijfstuk'.

Aantal

In het begin van de jaren negentig is het aantal coffeeshops in Nederland opgelopen tot naar schatting meer dan duizend (Kuipers, 1991). Volgens de commissie-Van Traa (PEO, 1996) is de concurrentie echter groot en zijn de opbrengsten lang niet overal florissant. Janssen (1993) telt in een onderzoek naar hasjcoffeeshops in Amsterdam een eredivisie van 6 grote coffeeshops, 13 tot 16 middelgrote bedrijven en een heleboel kleine shops. In de tweede helft van de jaren negentig begint onder invloed van een stringenter beleid het aantal coffeeshops gestaag af te nemen. Eind 2004 telt Nederland nog 737 gedoogde coffeeshops, terwijl dit er eind 2002 782 waren en in 1999 nog 846 (Bieleman e.a., 2005). De afname doet zich met name voor in de grote gemeenten waar al relatief veel coffeeshops zijn gevestigd. In 21% van de gemeenten in Nederland zijn coffeeshops gevestigd, met name in de grotere gemeenten.

Concentraties van coffeeshops bevinden zich voornamelijk in de grote steden in de Randstad, het Gooi, de grote steden van Noord-Brabant en langs de grens met Duitsland van het zuiden van Groningen via Zuidoost-Drenthe, Twente, de Achterhoek tot aan het zuiden van Limburg. Ook in het zuiden van Zeeland, langs de grens met België bevinden zich ten opzichte van het aantal bewoners veel coffeeshops.

Omzet

Op basis van gemiddelde uitgaven van coffeeshopklanten aan cannabis schat Korf (2003) de binnenlandse consumptie van nederwiet tussen 24,9 en 26,1 ton op jaarbasis. Dit is exclusief de nederwiet die door buitenlandse drugtoeristen wordt gekocht, hetgeen door Korf wordt geschat op 6,6 tot 13,3 ton. Het totale cannabisgebruik, inclusief hasj en marihuana, zou uitkomen op 38,4 tot 40,3 ton. Van der Heijden (2003) schat, rekening houdend met prevalentiecijfers van softdruggebruik en gebruikspatronen, het totale cannabisgebruik in Nederland op 32 tot 43 ton.

Aan de hand van de gegevens over de totale binnenlandse consumptie van cannabis en de gemiddelde verkoopprijs kan een schatting worden gemaakt van de financiële omzet van coffeeshops. Bij een (gewogen) gemiddelde marktprijs van 6,59 euro (Niessink e.a., 2002) voor een gram cannabis (is 6.590 euro per ton) vertegenwoordigt de totale voor consumptie bestemde hoeveelheid cannabis (geschat op 32 tot 43 ton) een marktwaarde van 211 miljoen (= 32.000 kilo x 6.590) tot 283 miljoen (= 43.000 x 6.590) euro. Wanneer de volledige hoeveelheid geconsumeerde softdrugs via coffeeshops wordt verkocht, is de gemiddelde omzet per coffeeshop: 280.000-380.000 euro. Dit is exclusief de omzet uit de verkoop van koffie, thee, (fris)drank, T-shirts en parafernalia die in veel coffeeshops worden aangeboden. Afhankelijk van onder meer de ligging van de coffeeshop en de regio waar deze is gevestigd, is de omzet hoger of lager dan dit gemiddelde. De verschillen kunnen daarbij groot zijn.

Organisatiestructuur

Bij de coffeeshops zijn eenmanszaken en vennootschappen onder firma de meest voorkomende rechtsvormen. Ruim vier vijfde (81%) van de vestigingen heeft een dergelijke juridische rechtsvorm.

Stichtingen die in het begin vooral door ideële coffeeshopeigenaren werden gestart, komen niet veel meer voor. Slechts 2% van de coffeeshops wordt beheerd door een stichting. Met name bij enkele coffeeshops die volgens het zogenoemde Bussumse model zijn opgezet, waarbij de gemeente een nadrukkelijke rol speelt, komt dit nog voor. 83% van de ondernemers heeft één coffeeshop, terwijl 7% meer dan twee zaken heeft met als maximum zes. Van de eigenaren is 53% van Nederlandse herkomst, terwijl een kwart (26%) een Marokkaanse achtergrond heeft en 8% een Turkse. De Marokkanen komen met name via de familie in de cannabissector terecht (ES&E, 2002). De hele productielijn, van de kweek in het Marokkaanse Rifgebergte tot de verkoop in de coffeeshop, is daarbij in handen van de familie. In totaal zijn volgens de gegevens van het handelsregister van de kamers van Koophandel in 2003 in de coffeeshops 2.436 personen werkzaam. Rekening houdend met een onderrapportage van zo'n 40% (Snippe e.a., 2004; Oude Wansink, 2001), komt het aantal werknemers op ongeveer 3.400 personen uit, inclusief eigenaren en bestuurders. Er zijn 26 coffeeshops met meer dan tien werkzame personen, waarvan de helft is gevestigd in Amsterdam. Ook in Utrecht zijn enkele grote coffeeshops aanwezig. De overige coffeeshops met meer dan tien werkzame personen komen vrijwel uitsluitend in grensgemeenten voor of in de nabijheid daarvan, zoals Terneuzen, Tilburg, Maastricht en Nijmegen.

Criminaliteit

Hieronder gaan we in op de criminaliteit gepleegd door coffeeshopondernemers aan de hand van gegevens uit Amsterdam en Venlo. Vervolgens besteden we aandacht aan de wijze waarop de cannabishandel is georganiseerd en de distributie is geregeld.

Criminaliteit coffeeshopondernemers

Uit een eind jaren negentig uitgevoerde evaluatie van het Amsterdamse coffeeshopbeleid blijkt al dat tijdens controles van het Horeca Interventie Team (HIT) in het stadsdeel Westerpark ongeveer een kwart van de daar gevestigde coffeeshops de regels overtreedt (Bieleman en Snippe, 1999). Meestal gaat het om te grote handelsvoorraden, maar ook andere overtredingen, zoals de aanwe-

zigheid in de coffeeshop van illegale vreemdelingen, aanwezigheid van XTC, aanwezigheid van gestolen goederen, vuurwapenbezit en namaak van merkkleding komen voor. Het voorkomen van illegalen, illegale middelen en goederen zegt echter nog niets over de betrokkenheid van de coffeeshophouder. Criminelen ontmoeten elkaar evenals anderen veelvuldig in horecagelegenheden. In de criminaliteitsbeeldanalyse van het aandachtsgebied van het kernteam Amsterdam-Amstelland blijkt bovendien dat in vele van de bestudeerde opsporingszaken verdachten over een horeca-onderneming beschikten (Huisman e.a., 2003).

In de preventieve doorlichting van de cannabisbranche c.a. hebben wij onderzocht of coffeeshophouders in Amsterdam en Venlo bekend zijn bij justitie. Indien zij er bekend zijn, is tevens nagegaan hoe vaak en waarom zij in aanraking zijn geweest met justitie. Hiervoor is gebruikgemaakt van gegevens van het justitiële documentatiesysteem (JDS).

Justitieel verleden

Drie van de vijf coffeeshopondernemers (60%) in Venlo hebben een justitieel verleden. Van de 328 Amsterdamse coffeeshopondernemers zijn er 258 (79%) bekend bij justitie, waarvan 41 met delicten die weinig zeggen over een mogelijke relatie met georganiseerde criminaliteit. In de verdere analyses wordt daarom gebruikgemaakt van 210 ondernemers.

Verdachten ooit

Coffeeshopondernemers worden door de politie regelmatig gecontroleerd op de naleving van de AHOJ-G criteria. Coffeeshophouders die tijdens zo'n controle een grotere handelsvoorraad dan 500 gram blijken te hebben, krijgen hiervoor een proces-verbaal. Dit proces-verbaal wordt doorgestuurd naar justitie en geregistreerd in de justitiële documentatie. Ook komt het wel voor dat coffeeshophouders met een te grote voorraad softdrugs bij verkeerscontroles worden aangehouden. Ook dat zal leiden tot een registratie in het JDS. Drie Venlose coffeeshopondernemers zijn in totaal zes keer verdacht geweest van handel in softdrugs. De coffeeshopondernemers in Venlo blijken niet verdacht te zijn geweest van het plegen van anderzortige delicten, zoals lid van een criminele organisatie, handel

in harddrugs, geweldpleging of verboden wapenbezit. De 217 Amsterdamse coffeeshophouders hebben samen 868 aanklachten tegen zich horen eisen. Vier ondernemers zijn vijf keer aangeklaagd wegens het lid zijn van een criminele organisatie. Daarnaast zijn 43 ondernemers samen 55 keer aangeklaagd voor een overtreding op de Wet Wapens en munitie, terwijl 51 ondernemers samen 78 keer zijn aangeklaagd wegens ernstige geweldpleging, zoals zware mishandeling of doodslag. In totaal zijn 103 ondernemers verdacht geweest van 251 vermogensdelicten. Van het overtreden van artikel 3 van de Opiumwet (softdrugs), werd 56% van de coffeeshophouders verdacht.

Daders ooit

Niet alle ondernemers zijn voor de feiten waarvan zij werden verdacht, ook veroordeeld. Een deel van de verdachten is vrijgesproken of de zaak is afgedaan met een technisch sepot of een niet-ontvankelijkverklaring. Daarnaast lopen enkele zaken nog. Nagegaan is hoeveel ondernemers zijn veroordeeld en voor welke misdrijven. De Venlose coffeeshophouders zijn tezamen voor vijf misdrijven veroordeeld. De drie eigenaren die ooit werden verdacht van handel in softdrugs, blijken hiervoor alle vijf keer te zijn veroordeeld. De Amsterdamse coffeeshophouders zijn samen veroordeeld voor 428 van de 868 misdrijven (49%). Eén van de vier ondernemers die verdacht werd van het lid zijn van een criminele organisatie is hiervoor ook veroordeeld. Verder zijn 28 coffeeshopondernemers veroordeeld voor 32 overtredingen op de Wet Wapens en munitie, terwijl 26 ondernemers schuldig zijn bevonden aan 32 misdrijven met betrekking tot ernstige geweldpleging. Daarnaast zijn 61 ondernemers schuldig bevonden aan 104 vermogensdelicten.

Misdrijven tijdens ondernemerschap cannabisbranche

Verder is nagegaan in welke periode de ondernemers werden verdacht van criminele activiteiten en of de criminele activiteiten van ondernemers tijdens het ondernemerschap in de coffeeshopbranche zijn gewijzigd ten opzichte van de periode voor dit ondernemerschap. Geen enkele Venlose coffeeshopondernemer is, ondanks de verscherpte handhaving op de naleving van de AHOJ-G criteria, aangeklaagd of veroordeeld voor een ernstig delict tijdens het

ondernemerschap. De Amsterdamse ondernemers van coffeeshops met een justitieel verleden hebben 37% van de ernstige delicten waaraan zij schuldig zijn bevonden gepleegd ten tijde dat zij actief zijn in de branche. Elf ondernemers zijn schuldig bevonden aan een overtreding op de Wet Wapens en munitie, terwijl acht ondernemers samen negen keer zijn veroordeeld voor ernstige geweldsdelicten, zoals zware mishandeling of doodslag. Daarnaast zijn veertien ondernemers schuldig bevonden aan zeventien vermogensdelicten, gepleegd tijdens het ondernemerschap.

Organisatievormen cannabishandel

De geregistreerde opsporingsonderzoeken naar meer ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit blijken de laatste jaren in meerderheid gericht te zijn op drugswetcriminaliteit: productie en transport van en vooral handel in drugs (Meijer e.a., 2003). Hierbij gaat het met name om handel in harddrugs (cocaïne en heroïne), productie van harddrugs (XTC), productie van softdrugs (wietkwekerijen) en minder om de handel in softdrugs (hasj). Cannabishandel, zeker de grensoverschrijdende groothandel in hasj, vereist een zekere vorm van organisatie. Volgens Van Dijk (2002) kan er sprake zijn van samenwerking op verschillende niveaus. Als eerste is er de 'solist': één persoon is hier verantwoordelijk voor de productie en de distributie (op kleine schaal) van softdrugs. Het gaat hier dan voornamelijk om thuisdealers. Ten tweede is er de 'geïsoleerde criminele groep': dit is een groep met twee of meer leden, die het hele cannabistraject voor haar rekening neemt, contact heeft met afnemers in de cannabisbranche maar geen aantoonbare contacten heeft met andere verdachten en/of groepen die zich met cannabishandel bezighouden. De hoofdverdachten beheren vaak zelf een hennepkwekerij, een growshop of een coffeeshop. Ten derde zijn er de 'criminele netwerken': deze voldoen aan de beschrijving van criminele macro-netwerken, zoals weergegeven in het onderzoek van Klerks (2000a).

Er zijn overigens groepen die naast hun specialisme ook andere illegale activiteiten verrichten. Er is zowel in geografische zin als naar type illegale markt sprake van een verdere verbreding van de activiteiten (Kleemans e.a., 2002). In het geval van de cannabishandel ontstaan clusters rondom de productie van softdrugs (hasj in het buitenland, wietteelt in Nederland), het vervoer naar Nederland, de

opslag in Nederland en de distributie (verkoop) naar de coffeeshops. Het aantal betrokkenen kan door de verschillende stadia in productie en distributie groot zijn. De coffeeshopeigenaar hoeft echter niet per definitie onderdeel van een criminele organisatie te zijn.

Distributie

Georganiseerde criminaliteit speelt zich in toenemende mate af in transnationale vorm (Klerks, 2000b; Williams, 2001). De landen waarin men opereert vervullen bepaalde rollen: als thuisland (veilige haven, rekruteringsbasis); als gastland en afzetmarkt; als logistiek doorvoerland; of als serviceland (paspoorten, wapens, belastingparadijzen). De georganiseerde criminaliteit in Nederland heeft volgens Kleemans e.a. (2002) een sterk transnationaal karakter. De transporteurs (en hun bedrijven), die ervoor zorgen dat hasj naar Nederland en vervolgens naar distributiekantoren en andere landen wordt doorgesluisd, hebben volgens een onderzoek van KPMG (2000) naar de rol van de georganiseerde criminaliteit in de transportsector vaak geen andere functie binnen de georganiseerde criminaliteit. Uit voorzorg worden de personen van de diverse onderdelen strikt gescheiden gehouden. De transporteur wordt betaald voor zijn diensten en is verder niet betrokken bij de organisatie en verdere distributie.

Het aanbod van wiet komt onder meer van een groot aantal (thuis)kwekers, die de drugs bij de coffeeshops aanbieden. De thuiskwekers doen dit volgens de coffeeshophouders in kleine hoeveelheden. Daarnaast zijn er grotere kwekers, door Bovenkerk e.a. (2003) grote zelfstandige kwekers en bedrijfsmatige grootproducenten genoemd, die eveneens aan coffeeshops leveren. Tevens onderscheiden zij organisatoren van bedrijfsmatige thuisteelt die overeenkomsten afsluiten met enkele tot tientallen particulieren die bereid zijn ruimte voor huisteelt ter beschikking te stellen.

Risicofactoren

Het percentage coffeeshopondernemers dat in aanraking is geweest met justitie komt in Venlo (60%) en Amsterdam (79%) sterk overeen met het reeds eerder gevonden percentage coffeeshopondernemers in Enschede (76%) dat in aanraking is geweest met de politie

(Dorenbusch, 2000). Een deel van de ondernemers is veroordeeld voor (een reeks van) zware misdrijven waarbij een relatie met georganiseerde criminaliteit niet is uitgesloten. Een directe relatie met georganiseerde criminaliteit is in een enkel geval gelegd, maar geen enkele coffeeshophouder is hiervoor veroordeeld in de tijd dat hij actief is (geweest) in de branche.

Het criminele gedrag van coffeeshophouders, maar ook de aard van de coffeeshopsector maken haar gevoelig voor infiltratie van (georganiseerde) criminaliteit. Verschillende criminele groeperingen kunnen zich bijvoorbeeld aangetrokken voelen in deze sector geld te investeren en personeel in te zetten met het oogmerk illegaal verkregen gelden wit te wassen. Het gaat hierbij om kwetsbaarheden in relatie tot de georganiseerde criminaliteit, maar ook in de geringe acceptatie van de sector door dienstverlenende ondernemingen zoals banken en verzekeringsmaatschappijen in de bovenwereld. Het gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops creëert daarnaast een raakvlak tussen de wettige omgeving en de illegaliteit. Dit houdt niet alleen een illegale markt in stand, maar scheidt ook onduidelijkheid over het illegale karakter van de handel. In de luwte van het gedoogbeleid hebben enkele criminele groepen zich tot groothandelaren in cannabisproducten ontwikkeld (ES&E, 2002). Voor veel groepen geldt dat deze geen overlevingskansen zouden hebben als de wettige omgeving geen afnemer zou zijn van hun diensten of producten. Criminele organisaties werken daarom niet alleen in de onderwereld, maar ook in de legale 'bovenwereld'.

Achterdeur

De 'achterdeur' van de coffeeshopsector is verweven met illegale praktijken en gedeeltelijk met georganiseerde misdaad. Van illegale contacten met leveranciers en/of afnemers van illegale middelen is dan ook in meer of mindere mate sprake, zoals meerdere studies laten zien (Bovenkerk e.a., 1996, 2003; Klerks, 2000a; Kleemans e.a., 1998, 2002). De risico's op contacten van coffeeshophouders met criminele organisaties zou bij het verkrijgen van hasj groter zijn dan bij het verkrijgen van nederwiet. Nederwiet zou vaker in geringe hoeveelheden worden aangeboden door thuiswekkers die op kleine schaal wiet kweken.

De nederwiet wordt, zoals de naam al zegt, in Nederland gekweekt. Het bezit van vijf nederwietplantjes wordt gedoogd. Het mag

duidelijk zijn dat de hoeveelheden via deze thuisweek niet toereikend zijn voor een gemiddelde coffeeshop, waar dagelijks zo'n 150 klanten komen die tussen de 1 en 5 gram wiet kopen. Een coffeeshop zal met andere woorden voor de inkoop van wiet ofwel heel veel kleine thuiswekers moeten kennen die de wiet leveren ofwel bij grotere kwekers moeten inkopen. Bovenkerk (2003) is van mening dat het door ondernemers geschetste beeld van veel thuiswekers en enkele grote ondernemers te veel aansluit bij het gewenste Nederlandse drugsbeleid. De idealistische, kleine thuiswerkers zijn er volgens hem nog wel, maar de markt bestaat verder vooral uit grote thuiswekers die louter produceren voor de verkoop aan coffeeshops en meer bedrijfsmatige grootproducenten die vooral voor de export zouden produceren.

Coffeeshops kunnen door op grote schaal gebruik te maken van (thuis)kwekers de criminalisering van woonbuurten in de hand werken. Dit zou met name gelden in sociaal-economisch zwakke wijken, die hiertoe door de georganiseerde criminaliteit zouden worden aangezet (Bovenkerk e.a., 2003). Naast criminalisering gelden hierbij tevens risicofactoren als brandgevaar en het illegaal aftappen van stroom.

Criminele investeerders

De afhankelijkheidspositie ten opzichte van criminele investeerders vormt volgens ES&E (2002) bij coffeeshops een belangrijk risico. Coffeeshops fungeren bijvoorbeeld in enkele softdrugzaken uit de periode 1993-1999 als investering voor in de drugshandel verdiend vermogen (Meloen e.a., 2003). Meloen e.a. (2003) hebben onderzocht wat de omvang is van het crimineel verworven vermogen in Nederland en waaraan criminelen hun wederrechtelijk verkregen geld uitgeven. In tenminste vier zaken zijn met het wederrechtelijk verkregen geld coffeeshops verworven. In één van deze zaken is er sprake van een investering in een serie van zeven coffeeshops die als dekmantel dienden voor illegale drugshandel. Een algemeen kenmerk van deze investeringen is dat ze veelal worden gedaan binnen de sector waarmee de criminelen reeds bekend zijn of zelf bedrijfsmatig actief in zijn.

Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren een vergunningensysteem voor coffeeshops geïntroduceerd. Bovendien stellen zij in het kader van de Wet Bibob tegenwoordig strengere eisen aan

vergunningaanvragers. Hierdoor is investeren in coffeeshops voor criminele organisaties minder aantrekkelijk geworden. Daarnaast geldt dat er slechts mondjesmaat nieuwe, startende vestigingen bijkomen, terwijl landelijk gezien het aantal coffeeshops afneemt. Het risico van criminele investeerders is juist groot bij startende ondernemers, omdat die vaak nog geen kapitaal hebben.

Conclusie

De criminele achtergrond van een aanzienlijk deel van de coffeeshopondernemers maakt de sector kwetsbaar voor indringing van de georganiseerde criminaliteit. In het verleden is dit ook gebleken. In de jaren negentig, toen de wildgroei in de coffeeshops op zijn hoogtepunt was, zijn door criminele organisaties coffeeshops aangekocht. De instroom van nieuwe ondernemers in de coffeeshops is groot. De coffeeshophouders van het eerste uur, die vaak uit ideële motieven een cannabiswinkel startten zijn grotendeels uit beeld verdwenen. Hun plek is ingenomen door ondernemers met vaak een criminele achtergrond en met connecties in de softdrugshandel en de wietkweek.

Om van voldoende aanbod verzekerd te zijn, is de coffeeshopondernemer bovendien wel haast gedwongen zaken te doen met grotere aanbieders van hasj en wiet. Coffeeshopondernemers komen bij het inkopen van grotere partijen cannabis onherroepelijk in contact met drugscriminelen. Deze marktsituatie heeft de (georganiseerde) criminaliteit de afgelopen dertig jaar geen windeieren gelegd. Het op grootschalige wijze invoeren van relatief goedkoop te produceren hasj in voornamelijk derdewereldlanden heeft een deel van de drugscriminelen in Nederland vermogend gemaakt.

Ook de kweek van nederwiet zou in toenemende mate in handen zijn van criminele organisaties. Bij de inkoop van nederwiet is de coffeeshopeigenaar eveneens in belangrijke mate afhankelijk van een in toenemende mate door drugscriminelen gedomineerde handel, die sterk wordt aangewakkerd door de steeds professionelere kweekbenodigdheden die zijn te verkrijgen in growshops. Criminelen beschikken over de financiële middelen en de organisatie om de nederwiet op grootschalige wijze tegen relatief lage kosten te produceren. Ook bij de wietteelt zouden de winstmarges aanzienlijk zijn.

Verder kunnen coffeeshophouders vaak niet aankloppen bij de meeste reguliere banken voor leningen en dergelijke. Zij zijn mede daardoor kwetsbaar voor bemoeienis uit het criminele milieu. De afhankelijkheidspositie ten opzichte van criminele investeerders vormt volgens ES&E (2002) een belangrijk risico. Uit de onderzoeken van Bovenkerk e.a. (1996, 2003), Klerks (2000a) en Kleemans e.a. (1998, 2002) is het echter onduidelijk of personen werkzaam in de sector zelf banden hebben met of betrokken zijn bij (georganiseerde) criminaliteit. Vooralnog zijn er geringe directe banden geconstateerd en spreekt de literatuur voornamelijk over risicofactoren. Harde uitspraken over de structurele betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit in de coffeeshopsector of van criminele samenwerkingsverbanden zijn derhalve momenteel slechts in beperkte mate mogelijk. Een belangrijke reden hiervoor is de lage prioriteit die de opsporing van Opiumwetmisdriven met betrekking tot softdrugs heeft (gehad) in Nederland.

Discussie

De achterdeur van de coffeeshop, waarmee het bevoorraden van coffeeshops wordt bedoeld, is de achilleshiel van het Nederlandse gedoogbeleid. Het gedoog heeft betrekking op de verkoop van cannabis door coffeeshops aan consumenten, terwijl hiervan bij de bevoorrading geen sprake is. In de praktijk geeft justitie echter een lage opsporingsprioriteit aan de aanvoer van cannabis bij coffeeshops. De achterdeur blijft daarmee echter wel in de criminele sfeer. In de wijze waarop de coffeeshopeigenaar aan zijn voorraad cannabis moet komen, voorziet het gedoogbeleid niet. Coffeeshopondernemers worden hierdoor in een lastige positie geplaatst. Voor zijn inkoop is hij aangewezen op een illegale markt die door de grote winstgevendheid, lage pakkans en relatief geringe straffen in handen is van criminelen. Dit geldt voor zowel de hasj als de wiet. Bij productie van nederwiet zou de rol van georganiseerde criminaliteit toenemen. Wel geven coffeeshophouders aan dat zij een voorkeur hebben voor de vaak betere kwaliteit wiet die door hobbyisten wordt aangeboden. Onduidelijk is echter wat het marktaandeel van deze hobbyisten is en welke ontwikkelingen zich hierbij voordoen. Drukt de op grotere schaal geproduceerde en goedkopere wiet van criminele organisaties de hobbyisten uit de markt?

Opsporingsonderzoek naar de handel in softdrugs heeft een lage prioriteit. Enerzijds is dit begrijpelijk omdat de verkoop is gedoogd en het aanbod ergens vandaan moet komen. Dit aanbod zou er bovendien ook zijn als de verkoop niet zou zijn gedoogd. In omliggende landen zijn daarvan voldoende voorbeelden te vinden. Aan de andere kant wordt de georganiseerde criminaliteit zo alle kansen geboden zich in te nestelen in de cannabisbranche. De centrale positie van Nederlanders in de internationale hasjhandel en de kweek van nederwiet heeft door de geringe aandacht een hoge vlucht genomen. Met de financiële winsten kunnen zij bovendien een machtspositie opbouwen waardoor zij zich ook op andere criminele terreinen kunnen manifesteren.

Literatuur

- Bieleman, B., J. Snippe**
Gedogen gewogen; evaluatie van het Amsterdamse coffeeshop-beleid
Groningen-Rotterdam, St. Intra-
val, 1999
- Bieleman, B., P. Goeree e.a.**
Coffeeshops in Nederland 2004; aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2004
Groningen-Rotterdam /
Den Haag, St. Intra-Val / WODC,
2005
- Bovenkerk, F. (red.)**
De georganiseerde criminaliteit in Nederland; het criminologisch onderzoek voor de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden in discussie
Arnhem, Gouda Quint, 1996
- Bovenkerk, F., W. Hogewind e.a.**
Hennepteelt in Nederland, het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding
Utrecht, Willem Pompe Insti-
tuut voor Strafrechtsweten-
schappen, Universiteit Utrecht,
2003
- Dijk, E.M.H. van**
Mensenhandel in Nederland 1997-2000
Zoetermeer, KLPD/NRI, 2002
- Dorenbusch, M.**
Coffeeshops in Enschede; een onderzoek naar de mogelijkheden omtrent lokaal coffeeshop-beleid en de huidige situatie in Enschede
Enschede, Regiopolitie Twente,
2000
- ES & E**
Zicht op de cannabissector; pilot-study naar de bedrijfsvoering en kwetsbaarheden van coffeeshops, growshops en smartshops in de gemeente Utrecht en de onderzoeksmogelijkheden in deze branche
Den Haag, ES&E, 2002

- Heijden, T. van der**
De Nederlandse drugsmarkt; een poging tot kwantificering van import, export, productie en consumptie van verdovende middelen
 Zoetermeer, Korps landelijke politiediensten, dienst Nationale Recherche Informatie, 2003
- Jansen, A.C.M.**
Hasj-coffeeshops als experiment
 Justitiële verkenningen, 1993, p. 96-110
- Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg e.a.**
Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage op basis van de WODC monitor
 Den Haag, WODC / Ministerie van Justitie, 1998
- Kleemans, E.R., M.E.I Brien e.a.**
Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage op basis van de WODC monitor
 Den Haag, WODC / Ministerie van Justitie, 2002
- Klerks, P.P.H.M.**
Groot in de hasj; theorie en praktijk van de georganiseerde criminaliteit
 Antwerpen, Kluwer, 2000a
- Klerks, P.P.H.M.**
Criminele samenwerking
 In: H. Moerland en B. Rovers (red.), *Criminaliteitsanalyse in Nederland*, Den Haag, Elsevier, 2000b
- Korf, D.J.**
De economie van de wietkwekerij; een verkenning
 In: F. Bovenkerk e.a., *Hennep-teelt in Nederland; het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*, Utrecht, Willem Pompe instituut, 2003
- KPMG Forensic accounting**
Proefproject doorlichting transportsector; een verkenning in het kader van het Programma Preventie Georganiseerde Criminaliteit (PPGC)
 Amstelveen, KPMG, 2000
- Kuipers, H.**
Inventarisatie cannabis-verkoop-punten in werkgebieden van korpsen Rijkspolitie en Gemeentepolitie; rapportage van een enquête
 Utrecht, NIAD, 1991
- Meijer, R., M. Grapendaal e.a.**
Geregistreerde drugcriminaliteit in cijfers; achtergrondstudie bij het Justitieonderdeel van de Nationale Drugmonitor; Jaarbericht 2002
 Den Haag, Dienst Nationale Recherche Informatie / WODC, 2003
- Meloen, J., R. Landman e.a.**
Buit en besteding; een empirisch onderzoek naar de omvang, de kenmerken en de besteding van misdadgeld
 Den Haag, Elsevier Overheid, 2003

Ministeries van VWS, Justitie en BZK

Interdepartementale beleidsbrief cannabis

Den Haag, Ministerie van VWS / Ministerie van Justitie / Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 2004

Niesink, R.J.M., F.T.A. Pijlman e.a.

THC concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops (2001-2002)

Utrecht, Trimbos-instituut, 2002

Oude Wansink, M.

De economische effecten van coffeeshops voor Maastricht

Maastricht, OWP Research, 2001

Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden

Inzake opsporing

Den Haag, Sdu, 1996

Snippe, J., B. Bieleman e.a.

Preventieve doorlichting cannabissector c.a.

Groningen-Rotterdam, St. Intra-val, 2004

Williams, P.

Trans national criminal networks

In: J. Arquilla, D. Ronfeldt (red.), *Networks and netwars; the future of terror, cure and militacy*, Santa Monica, Rand Publications, 2001

De normalisering van cannabis-gebruik

*D.J. Korf**

Geen enkele drug is zo succesvol als cannabis. Een halve eeuw geleden had nog bijna niemand in Nederland ervaring met hasjiesj of marihuana, eind jaren zestig waren er volgens Geerlings (1975) naar schatting 10.000-15.000 gebruikers en tegenwoordig kent ons land ruim twee miljoen mensen die wel eens een joint hebben gerookt. Dat komt neer op ongeveer één op de vijf volwassenen. Dit artikel geeft eerst een overzicht van hoe het cannabisgebruik zich in Nederland ontwikkeld heeft. Daarna wordt een beeld geschetst van de huidige gebruikers en van probleemgebruikers. Vervolgens wordt kort ingegaan op de rol van jeugdcultuur en beleid. Ten slotte wordt geconcludeerd dat, ondanks het feit dat de meerderheid van de bevolking zelf geen ervaring heeft met soft-drugs, het gebruik ervan is genormaliseerd.

Generatie-effect en echte groei

De meest gangbare maat voor de omvang van druggebruik is de prevalentie; die wordt doorgaans uitgedrukt in het percentage gebruikers binnen een bepaalde populatie in een bepaalde periode. In Nederland worden periodiek (om de 3-4 jaar) landelijke surveys gehouden onder de algemene bevolking (Nationaal Prevalentie Onderzoek, kortweg NPO; 12 jaar en ouder) en in het voortgezet onderwijs (Peilstationsonderzoeken; 12-18 jaar). In 2005 is voor de derde keer een NPO gehouden; de meest recent beschikbare cijfers gaan over 2001 (Abraham, Kaal e.a., 2002). De cijfers van het laatste Peilstationonderzoek hebben betrekking op 2003 (Monshouwer, Van Dorsseleer e.a., 2004). Bij prevalentie wordt onderscheiden tussen ooitgebruik (lifetime prevalentie), recent gebruik (in de laatste

* Dr. Dirk Korf is als hoofdonderzoeker verbonden aan het Criminologisch Instituut Bonger van de Universiteit van Amsterdam.

twaalf maanden; jaarprevalentie) en huidig gebruik (in de laatste maand of dertig dagen; maandprevalentie).

Het aantal ooitgebruikers in Nederland is, overigens net als in omliggende landen, sterk toegenomen en die groei zet verder door. Hiervoor zijn verschillende factoren aan te wijzen.

Ten eerste is er het generatie-effect. De gestage toename van het aantal ooitgebruikers komt voor een belangrijk deel doordat de meeste mensen die met cannabis beginnen, dit tijdens de adolescentie of als jongvolwassene voor het eerst doen. Dat was vroeger zo en dat is nog steeds het geval. In de beginperiode (eind jaren zestig, begin jaren zeventig van de vorige eeuw) hadden de cijfers over het gebruik van cannabis in de algemene bevolking feitelijk vrijwel volledig betrekking op één generatie, namelijk de jongeren en jongvolwassenen van die tijd. Dat zijn de veertigers en vijftigers van nu. Of ze nu gestopt zijn of nog steeds gebruiken, ze tellen allemaal mee bij de lifetime prevalentie. Het NPO van 2001 laat zien dat nog niet zoveel grootouders eens softdrugs hebben gebruikt, maar al duidelijk meer vaders en moeders. Van de huidige vijftigers heeft 8% er ervaring mee, van de veertigers 19% en van de dertigers bijna een kwart. De ontwikkeling is goed te zien in Amsterdam, de stad waar het langst systematisch de cannabisprevalentie binnen de algemene bevolking is gemeten. In 1987 had daar 8% van de vijftigers wel eens gebloed, in 2001 was dit al 32% (Abraham, Kaal e.a., 2003). Elke volgende generatie voegt dus nieuwe gebruikers toe en hierdoor blijft het aantal volwassenen dat wel eens gebloed heeft voorlopig nog stijgen.

De tweede factor heeft betrekking op geslacht. Het ooitgebruik ligt hoger bij mannen dan bij vrouwen, maar het verschil wordt steeds kleiner. Men noemt dit wel de 'narrowing gender gap'. In het NPO van 1997 was de lifetime prevalentie onder mannen nog 1,9 keer, in 2001 1,7 keer zo hoog als onder vrouwen. In het laatste Peilstationsonderzoek verschilt het ooitgebruik onder de meisjes (17%) nauwelijks van dat onder de jongens (20%).

Ten derde is er een voortschrijdende groei bij jongeren. Voor de afgelopen decennia laat de lifetime prevalentie voor jongeren twee golven zien; eerst een toename met een piek in het midden van de jaren zeventig, daarna een lichte daling, gevolgd door een tweede piek aan het eind van de jaren negentig (voor overzicht zie: Korf, 2002), met recentelijk waarschijnlijk een stabilisering of misschien een zelfs lichte daling. Op de langere termijn is het ooitgebruik echter duidelijk gestegen; volgens de Peilstationsonderzoeken

lag dit bij de middelbare scholieren (12-18 jaar) in 2003 met 19% tweemaal zo hoog als in 1988 (9%). Deze algemene voortschrijdende groei manifesteert zich meer specifiek op twee manieren. Enerzijds is er een opwaartse golf bij jonge stedelingen. Zo steeg in Amsterdam tussen 1987 en 2001 het percentage ooitgebruikers bij de twintigers van 40% naar 55% (Abraham, Kaal e.a., 2003). Anderzijds vindt er verspreiding naar het platteland plaats. Nog steeds hebben jonge mensen in de grote steden vaker ervaring met cannabis dan hun leeftijdsgenoten in de rest van het land. Maar de verschillen worden steeds kleiner. De landelijke cijfers van 2001 laten nog een fors verschil in ooitgebruik zien tussen de dertigers en veertigers in de grote steden en die in de rest van het land. Voor de twintigers is het verschil een stuk kleiner. Dit wijst op een meer recente substantiële toename in cannabisgebruik bij jonge mensen op het platteland. Van de 20-24-jarigen in gebieden met een gemiddelde bevolkingsdichtheid – zeg maar: de middelgrote gemeenten – had in 2001 inmiddels bijna de helft wel eens geblowd. Daarmee deden zij nauwelijks onder voor hun leeftijdsgenoten in de grote steden. In gebieden met een lage bevolkingsdichtheid waren de cijfers wat lager, maar ook daar is sprake van een inhaalslag en had in 2001 al een op de drie wel eens softdrugs gebruikt.

Meerderheid stopt

De gemiddelde leeftijd bij de eerste joint ligt vrij stabiel rond de 20 jaar (Abraham, Kaal e.a., 2002). De Peilstationonderzoeken laten een lagere startleeftijd zien (Monshouwer, Smit e.a., 2005), maar dat komt omdat hier degenen die na de middelbare school beginnen nog niet worden meegeteld. Volgens het NPO van 2001 hebben twee op de drie ooitgebruikers minder dan 25 keer geblowd. Cannabis is kennelijk een drug waarmee vooral wordt geëxperimenteerd. In de meeste gevallen blijft het gebruik beperkt tot een of enkele keren. Naar het waarom hiervan is in Nederland geen gedegen onderzoek gedaan, maar afgaand op de verhalen die mensen vertellen, lijken de belangrijkste redenen: het niet ervaren van noemenswaardige effecten ('ik heb er niets van gevoeld'), de roes niet de moeite waard vinden ('je wordt er alleen maar duf van'), niet prettig of zelfs onaangenaam (misselijkheid, angst). In zijn klassieke studie *How to become a marijuana user* toonde de Amerikaanse socioloog Becker

(1963) reeds aan dat een cruciale voorwaarde om door te gaan met cannabisgebruik is dat men eerst moet leren hoe de drug te gebruiken (voor niet-rokers is inhaleren een lastig ritueel) en bovendien de effecten moet leren appreciëren.

Ook degenen die er langer mee doorgaan, stoppen er veelal op den duur mee. In het NPO van 2001 had ruim een kwart (ongeveer 5% van de bevolking vanaf 12 jaar) van de ooitgebruikers het afgelopen jaar en ongeveer een op de zes (3%) de laatste maand nog hasj of wiet genomen. Anders gezegd: bijna driekwart is te beschouwen als stoppers. Daarnaast zijn er de gelegenheidsgebruikers, deels wellicht potentiële stoppers, die het afgelopen jaar nog wel geblowd hebben, maar niet tot de huidige gebruikers behoren.

Ervaren gebruikers stoppen vooral met blowen omdat zij er gewoon de interesse in verliezen, en in mindere mate vanwege onprettige ervaringen of doordat hun leefstijl verandert, zoals het krijgen van een vaste baan of het stichten van een gezin (Cohen en Kaal, 2001).

Huidige gebruikers

Afgaand op de cijfers van het NPO van 2001 zouden er in Nederland ongeveer 408.000 huidige cannabisgebruikers zijn, circa 80.000 meer dan in 1997. Omdat deze schatting gebaseerd is op enquêtes onder de algemene bevolking, worden bepaalde groepen met een relatief grote kans op cannabisgebruik (zoals thuis- en daklozen, harddrugverslaafden, zeer frequente uitgaanders) niet of slechts in beperkte mate meegerekend. Volgens Schreuders en Broex (1998) moeten er daarom ongeveer 100.000-150.000 huidige gebruikers bij opgeteld worden. Dat komt ruwweg neer op in totaal zo'n 500.000-550.000.

De gemiddelde leeftijd van de huidige gebruikers in het NPO van 2001 is 28 jaar; de meesten zijn tussen de 16 en 39 jaar, met een piek bij 20-24-jarigen. Er zijn verhoudingsgewijs weinig oudere huidige gebruikers, maar toch behoorde landelijk in 2001 al 2% van de veertigers en 1% van de vijftigers tot de huidige gebruikers (in Amsterdam respectievelijk 7% en 3%). Onder de huidige gebruikers bevinden zich ruim twee keer zoveel mannen als vrouwen. De gender gap is dus groter voor het huidig gebruik dan voor het ooitgebruik. Van de huidige gebruikers blowt de helft één tot vier dagen per maand, maar daar staat tegenover dat één op de vijf het dagelijks of bijna dagelijks doet.

In werkelijkheid is deze laatste groep vrijwel zeker groter, omdat het aannemelijk is dat juist de dagelijkse blowers ondervertegenwoordigd zijn in de algemene bevolkingsonderzoeken.

Uit enquêtes onder huidige gebruikers in coffeeshops blijkt een sterke variatie in opleidingsniveau, van voortijdige schoolverlaters tot academisch geschoolden; de overgrote meerderheid werkt en/of studeert (Korf, Nabben e.a., 2002; Korf, Wouters e.a., 2004). Een vergelijkbaar beeld komt naar voren uit onderzoeken onder ervaren cannabisgebruikers in zowel Nederland (Cohen en Kaal, 2001) als Vlaanderen (Decorte, Muys e.a., 2003).

In de loop der jaren heeft marihuana steeds meer hasjesj verdrongen. De meeste marihuana die tegenwoordig in Nederland gebruikt wordt, is hier ook geteeld. Tussen 1999/2000 en 2003/2004 verdubbelde de sterkte van de meest populaire variant van deze 'nederwiet' tot gemiddeld 20% THC, om in 2004/2005 weer licht te dalen naar gemiddeld 18% THC (Niesink, Rigter e.a., 2005). Qua sterkte is de in Nederland gekweekte marihuana van tegenwoordig vergelijkbaar met geïmporteerde hasj.

Onderzoek onder ruim vierhonderd huidige cannabisgebruikers in coffeeshops verspreid over het land indiceert dat de toegenomen sterkte van nederwiet in het algemeen de kans op meer gebruik en op (psychische) afhankelijkheid van cannabis vergroot (Korf, Wouters e.a., 2004). Maar naast gebruikers die de voorkeur geven aan sterke cannabis zijn er ook die liever mildere soorten roken. Sommigen zijn door de steeds sterker geworden nederwiet overgestapt op hasj. Anderen doen minder cannabis in hun joint, nemen er minder trekjes van en/of inhaleren de rook minder diep. Uit het onderzoek komen drie typen gebruikers naar voren, die van elkaar verschillen in hun voorkeur voor sterkere of mildere cannabis, maar ook in hun leefstijl en manier van gebruiken. Het eerste type is dat van de sterkste roes. Het zijn de verhoudingsgewijs jongere blowers die vaker en meer cannabis met een hoger THC-gehalte consumeren, dieper inhaleren en de joint achter elkaar helemaal oproken. Zij hebben een grotere kans op afhankelijkheid. Naar alle waarschijnlijkheid vormt dit type de kleinste groep. Het tweede type is dat van de stabiele roes. Het zijn bewuste blowers die het wat rustiger aan doen in hun cannabisgebruik en, meestal samen met anderen, een bepaald roesniveau nastreven. De sterkte van de wiet wordt gecompenseerd door er minder van te nemen. Voor dit type gaat dus het compensatiemodel wel op. Het derde type is dat van de stabiele hoeveelheid.

Het zijn vooral oudere, mannelijke, solistische gebruikers die in de loop der jaren een vast gebruikspatroon hebben ontwikkeld, dat door de sterkte van de wiet nauwelijks wordt beïnvloed. Het lijkt er sterk op dat deze drie typen eigenlijk verschillende fasen in de gebruikscarrière en de manier van zelfregulering weerspiegelen. Naarmate iemand langer cannabis gebruikt, gaat hij of zij meer over naar het gebruik van een stabiele hoeveelheid cannabis óf naar een stabiele roes. De voorkeur voor de sterkste cannabis daalt dus met het ouder worden (voor zover men er niet helemaal mee is gestopt). En met het ouder worden verkleint de kans op afhankelijkheid.

Probleemgebruik

Terwijl cannabisgebruik in de meeste gevallen recreatief van aard is, zijn er bepaalde groepen die vaak en veel blowen. Dit geldt met name voor deviante groepen jongeren, zoals frequente spijbelaars, criminele jongeren en zwerfjongeren (NDM, 2003 en 2004). Deze treft men tegenwoordig, vanwege de toegestane minimumleeftijd van 18 jaar voor coffeeshops, nog meer dan voorheen blowend op straat aan. Hoewel de overgrote meerderheid van coffeeshop-bezoekers werkt of studeert, zitten er onder de vaste en frequente bezoekers verhoudingsgewijs veel werklozen.

Er is veel discussie over problematisch cannabisgebruik of probleemblowers. Twee aspecten springen eruit: verslaving en schizofrenie. Onomstreden is dat mensen psychisch afhankelijk kunnen worden van cannabis, maar er is geen overeenstemming over de vraag of cannabis ook lichamelijk verslavend is (Soellner, 2000). Volgens enquêtes uit de tweede helft van de jaren negentig is minder dan 1% van de bevolking (vanaf 16 jaar) psychisch afhankelijk van cannabis, respectievelijk te classificeren als probleemblower, maar komt dit veel vaker voor bij bijvoorbeeld risicjongeren (die spijbelen en/of delinquent gedrag vertonen) en jongeren in justitiële jeugdinrichtingen (voor overzicht: NDM, 2004). Cannabisgebruik vergroot de kans op psychotische verschijnselen, met name bij personen die (genetisch) extra gevoelig zijn voor schizofrenie (Rigter, Van Laar e.a., 2003). Schizofrenie openbaart zich meestal aan het eind van de puberteit, wanneer veel jongeren met cannabis experimenteren. Veel schizofrene jongeren in de jeugdpsychiatrie hebben een geschiedenis van (frequent) blowen. Tegenover

onderzoekers die beweren dat cannabis de oorzaak van schizofrenie kan zijn (Smit, Bolier e.a., 2004), staan anderen die menen dat er geen overtuigend empirisch bewijs is voor een dergelijk causaal verband (Van Amsterdam, Opperhuizen e.a., 2004). Van geheel andere orde is het gegeven dat mensen na het roken van cannabis of het eten van spacecake onwel raken en dan soms met de ambulance naar de Eerste Hulp vervoerd moeten worden. Het vaakst gebeurt dit in Amsterdam, en dan vooral met toeristen. In 4% van de gevallen is er sprake van een korte, voorbijgaande psychotische toestand (NDM, 2004).

In hoeverre komen cannabisgebruikers terecht bij de (drugs)hulpverlening? Tussen 1994 en 2003 steeg het aantal cliënten bij de (ambulante) verslavingszorg met cannabisproblematiek van bijna 4.000 naar bijna 10.000. Dat komt neer op slechts 2% van de huidige gebruikers. Een open vraag is of dit betekent dat er verhoudingsgewijs weinig cannabisgebruikers met problemen zijn, dan wel dat problemen ontkend worden, de drempel naar de hulpverlening te hoog of het hulpaanbod niet adequaat is. Overigens gaat het bij deze cliënten vaak niet alleen om problemen met cannabis, maar ook met andere middelen en op andere terreinen. Bij de ene helft is cannabis het primaire drugsprobleem, bij de andere helft staan vooral alcohol, cocaïne of heroïne op de voorgrond en is cannabis het secundaire drugsprobleem. De meesten van deze cliënten zijn van het mannelijk geslacht en gemiddeld zijn zij 28 jaar (NDM, 2004).

Jeugdcultuur en beleid

Het is al gezegd: met het verhogen van de minimumleeftijd van 16 naar 18 jaar (in 1996) mogen minderjarigen officieel niet meer naar binnen in coffeeshops. Mogelijk heeft deze maatregel enigszins bijgedragen aan de kentering in de groei van het cannabisgebruik, maar er spelen in elk geval ook andere factoren mee, zoals het feit dat er in Nederland steeds meer allochtone jongeren zijn en die experimenteren minder met cannabis dan autochtone (Korf, Nabben e.a., 2003; Monshouwer e.a., 2004). Zeker is dat nog steeds een substantieel deel van de minderjarigen wel eens een joint rookt en dat zij de cannabis vaker dan voorheen op andere manieren dan in de coffeeshop verkrijgen – deels bij dealers die ook harddrugs verkopen. Volgens het Peilstationsonderzoek van 2003 blowt een kwart van de 16-jarige jongens en één op de tien meisjes van 16 jaar

ten minste één keer per maand. Als het hen niet lukt om zelf stiekem een coffeeshop binnen te komen, kost het doorgaans weinig moeite om via iets oudere vrienden of vriendinnen, medescholieren die zelf wiet kweken, op straat, bij een thuisdealer of via de wiettaxi aan cannabis te komen (Korf, Wouters e.a., 2005). Wel is het kennelijk zo dat jongeren de coffeeshop prefereren, want 18-jarige scholieren die blowen, schaffen hun cannabis overwegend daar aan (Monshouwer, Van Dorselaer e.a., 2004).

Weliswaar is het zo dat jongens vaker blowen dan meisjes, en autochtone jongeren vaker dan allochtone, maar cannabisgebruik komt voor bij jongeren van beide geslachten, van uiteenlopende etnische achtergrond, in alle schooltypen, in de grote steden en op het platteland, gelovig en niet-religieus opgevoed. Hoewel een muziekstroming als hiphop zich kennelijk meer leent voor het proclameren van het roken van joints, zijn er evenzeer gebruikers onder liefhebbers van keiharde technomuziek of van zwijmelende r&b (Nabben, Quaak e.a., 2005).

Er is geen eenduidig beleid ten aanzien van cannabisgebruik in het uitgaansleven. Cafés staan het zelden toe, sommige clubs – het moderne woord voor discotheek – doen er niet moeilijk over, andere laten het oogluikend toe en in weer andere is het een kwestie van buiten om de hoek blowen. Het lijkt een trend om bij grootschalige party's die vooral bekendheid hebben gekregen door housemuziek en de daarmee geassocieerde XTC bij de ingang tevens te controleren op cannabis. Zo kan het tegenwoordig gebeuren dat iemand vanwege het in bezit hebben van een paar gram in de coffeeshop gekochte hasj of wiet de toegang tot een grote house party geweigerd wordt.

Jongeren en jongvolwassenen reageren uiteenlopend op leeftijdsgenoten die blowen. Over het geheel genomen is er geen sterke scheidslijn tussen blowers en niet-blowers, althans niet vanaf een jaar of zestien. Maakt het de jeugd van tegenwoordig dan helemaal niet uit of iemand blowt? Toch wel. De meest gangbare stelregel lijkt: wie blowt, moet het zelf weten, als hij of zij het maar niet te vaak of te veel doet. Daarmee is niet gezegd dat er geen sprake is van segmentering. Een joint roken wordt bepaald niet altijd en overal geapprecieerd. Binnen kleine kring van mederokers moge het dan vet cool zijn om een stevige joint op te steken, veel scholieren vinden het juist superstom om dat voor of tijdens schooltijd te doen. En wie in het uitgaansleven een joint opsteekt, moet niet vreemd opkijken van meewarige, zoniet afkeurende blikken.

Normalisering

De meeste Nederlanders hebben nog nooit geblowd en degenen die dit wel hebben gedaan, zijn er vaak weer mee gestopt. Getalsmatig vormen huidige gebruikers een minderheid, ook onder jongeren en jongvolwassenen. Toch wordt er in de internationale vakliteratuur steeds vaker gerept van normalisering van cannabisgebruik. Aanhangers van de normaliseringstheorie verzetten zich tegen critici die stellen dat er geen sprake kan zijn van normalisering zolang de meerderheid van de bevolking of van de jongeren en jongvolwassenen geen cannabis gebruikt, respectievelijk nog nooit gedaan heeft (Shiner en Newburn, 1997; South, 1998). Het is vooral de Britse socioloog Parker, die de eer toekomt het contemporaine druggebruik, in het bijzonder cannabisgebruik, te zijn gaan duiden in termen van normalisering (Parker, Aldridge e.a., 1998). De argumenten zijn zowel kwantitatief als kwalitatief. In kwantitatieve zin spreekt voor normalisatie van cannabisgebruik dat het 'commonplace' is geworden, weliswaar niet onder de totale bevolking, maar wel binnen grote groepen van vooral jonge mensen. Als zij zelf nog nooit geblowd hebben, kennen ze vaak wel leeftijdsgenoten die gebruiken. Zij weten hoe zij aan cannabis kunnen komen, enzovoort. Kortom: cannabis is simpelweg aanwezig in de leefwereld van jonge mensen. In kwalitatieve zin telt volgens Parker c.s. vooral dat cannabisgebruik grotendeels ontdaan is van associaties met deviantie en delinquentie. Anders dan in de jaren zestig en zeventig is cannabis inmiddels grotendeels ontdaan van ideologische connotaties. Jongeren groeien op in een wereld waar cannabis niets nieuws meer is. Ouders zijn wellicht bang dat hun kinderen gaan gebruiken, maar ze kennen het zelf, al dan niet uit eigen ervaring, van hun eigen jeugd. Dat is een ingrijpend verschil met vroeger. Cannabisgebruik geldt tegenwoordig veel minder als uitgesproken verbijzonderd gedrag, maar is een van de manieren om de eigen identiteit gestalte te geven, samen met muziekvoorkeur, kleding en dergelijke (zie ook: Duff, 2003). Cannabisgebruikers vormen niet meer een van de rest van de samenleving afgezonderde groep, een subcultuur met van de hoofdcultuur afwijkende waarden en normen. Zij komen uit alle lagen van de bevolking en participeren actief in de samenleving, middels studie en/of werk. Het roken van een joint is dan ook tegenwoordig niet meer zozeer te begrijpen in termen van wegvluchten voor problemen of protest tegen de maatschappij, maar vooral als een van de vele vormen van consumptiegedrag.

Literatuur

- Abraham, M.D., H.L. Kaal e.a.
Licit and illicit drug use in the Netherlands, 2001
Amsterdam, CEDRO/Mets, 2002
- Abraham, M.D., H.L. Kaal e.a.
Licit and illicit drug use in Amsterdam: 1987-2001
Amsterdam, CEDRO/Mets, 2003
- Amsterdam, J.C. van, A. Opperhuizen e.a.
Cannabis als risicofactor van schizofrenie
Tijdschrift voor psychiatrie, 46^e jrg., nr. 8, 2004, p. 515-523
- Becker, H.S.
Outsiders studies in the sociology of deviance
New York, N.Y., The Free Press, 1963
- Cohen, P.D.A., H.L. Kaal
The irrelevance of drug policy; patterns and careers of experienced cannabis use in the populations of Amsterdam, San Francisco and Bremen
Amsterdam, Cedro, 2001
- Decorte, T., M. Muys e.a.
Cannabis in Vlaanderen; patronen van cannabisgebruik bij ervaren gebruikers
Leuven, Acco, 2003
- Duff, C.
Drugs and youth cultures; is Australia experiencing the 'normalization' of adolescent drug use?
Journal of youth studies, 6e jrg., nr. 4, 2003, p. 433-446
- Geerlings, P.J.
Hulpverlening aan drugsverslaafden
Maandblad voor geestelijke volksgezondheid, 30^e jrg., nr. 11, 1975, p. 49-52
- Korf, D.J.
Dutch coffee shops and trends in cannabis use
Addictive behaviors, 27e jrg., nr. 6, 2002, p. 851-866
- Korf, D.J., T. Nabben e.a.
Antenne 2001; trends in alcohol, tabak, drugs en gokken bij jonge Amsterdammers
Amsterdam, Rozenberg, 2002
- Korf, D.J., T. Nabben e.a.
Antenne 2002; trends in alcohol, tabak, drugs en gokken bij jonge Amsterdammers
Amsterdam, Rozenberg, 2003
- Korf, D.J., M. Wouters e.a.
Sterke wiet; een onderzoek naar blowgedrag, schadelijkheid en afhankelijkheid van cannabis
Amsterdam, Rozenberg, 2004
- Korf, D.J., M. Wouters e.a.
Cannabis zonder coffeeshops; niet-gedoogde cannabisverkoop in tien Nederlandse gemeenten
Amsterdam, Rozenberg, 2005
- Monshouwer, K., S. van Dorsselaer e.a.
Jeugd en riskant gedrag; kerngegevens uit het Peilstationsonderzoek 2003
Utrecht, Trimbos-instituut, 2004

- Monshouwer, K., F. Smit e.a.**
First cannabis use: does onset shift to younger ages? Findings from 1998 to 2003 from the Dutch national school survey on substance use
 Addiction, 100e jrg., nr. 7, 2005, p. 963-970
- Nabben, T., L. Quaak e.a.**
NL.Trendwatch; gebruikersmarkt uitgaansdrugs in Nederland 2004-2005
 Amsterdam, Rozenberg, 2005
- NDM 2003**
Nationale Drugmonitor Jaarbericht 2003
 Utrecht, Trimbos-instituut, 2003
- NDM 2004**
Nationale Drugmonitor Jaarbericht 2004
 Utrecht, Trimbos-instituut, 2004
- Niesink, R.J.M., S. Rigter e.a.**
THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops, 2004-2005
 Utrecht, Trimbos-instituut, 2005
- Parker, H., J. Aldridge e.a.**
Illegal leisure the normalization of adolescent recreational drug use
 London, Routledge, 1998
- Rigter, H., M. van Laar e.a.**
Cannabis feiten en cijfers 2003
 Utrecht, Bureau Nationale Drugs Monitor (NDM), 2003
- Schreuders, R.F., V.M.F. Broex (red.)**
Verkenning drugsbeleid in Nederland; feiten, opinies en scenario's
 Zoetermeer, Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg (STG), 1998
- Shiner, M., T. Newburn**
Definitely, maybe not; the normalisation of recreational drug use amongst young people
 Sociology, 31e jrg., nr. 3, 1997, p. 1-19
- Smit, F., L. Bolier e.a.**
Cannabis use and risk of later schizophrenia; a review
 Addiction, 99e jrg., nr. 4, 2004, p. 25-430
- Soellner, R.**
Abhängig von Haschisch? Cannabiskonsum und psychosoziale Gesundheit
 Bern, Verlag Hans Huber, 2000
- South, N. (red.)**
Drugs; cultures, controls and everyday life
 Thousand Oaks, Sage, 1998

Hoe schadelijk zijn softdrugs?

*W. van den Brink**

In de discussie over de manier waarop de maatschappij het beste kan omgaan met drugs en druggebruikers speelt de mogelijke schade die drugs aan de gebruikers kunnen toebrengen vrijwel altijd een belangrijke rol. Over de risico's van alcohol en tabak bestaat ondertussen een grote mate van overeenstemming. Ten aanzien van softdrugs is dat veel minder het geval. Voorstanders van legalisering zijn vaak van mening dat het gebruik van softdrugs geen enkel risico met zich meebrengt, terwijl tegenstanders van legalisering vaak juist van mening zijn dat softdrugs helemaal niet zacht en helemaal niet onschadelijk zijn. Recent concludeerde de rechtsfilosoof Kinneging (2005) nog dat cannabis meer dan vijftig keer zo kankerverwekkend is als het roken van sigaretten, dat het gebruik van cannabis leidt tot ernstig geheugenverlies, dat het gebruik van cannabis leidt tot apathie en motivatieverlies waardoor de gebruiker wordt gereduceerd tot een passief individu, dat de meeste cannabisgebruikers nog op school zitten of studeren en dat hun cannabisgebruik leidt tot schooluitval en slechte leerprestaties, dat cannabis verslavender lijkt te zijn dan alcohol, dat cannabis in het verkeer even gevaarlijk is als alcohol en ten slotte dat gebruikers van softdrugs minder goede studenten, minder goede ouders en minder gewaardeerde werknemers zijn. Als we deze hoogleraar moeten geloven, zijn er meer dan voldoende redenen om ons nog eens te bedenken alvorens over te gaan tot volledige legalisering van softdrugs. Cannabisgebruik lijkt volgens deze opsomming van gevaren vrijwel zonder uitzondering te leiden tot verslaving, stupiditeit, apathie en kanker en de gebruiker wordt vrijwel zonder uitzondering een belasting voor de medemens en de maatschappij als geheel. De vraag is echter of de weergave van deze zogenaamde feiten wel correct en wel voldoende genuanceerd is.

In de eerste plaats lijkt Kinneging geen onderscheid te maken in de leeftijd waarop met het gebruik wordt gestart, de mate waarin

* Prof. dr. Wim van den Brink is als hoogleraar Verslavingszorg verbonden aan het Academisch Medisch Centrum van de Universiteit van Amsterdam.

wordt gebruikt en de duur van het gebruik. Ook lijkt Kinneging – net als vele anderen – geen onderscheid te maken tussen de acute en meestal gewenste effecten en langdurige en bijna altijd ongewenste effecten van het gebruik. Een gebrekkige concentratie en een verhoogd associatief vermogen worden vaak bewust gezocht, maar slechts weinig gebruikers zouden het plezierig vinden als deze effecten ook na het stoppen van het gebruik langdurig zouden voortbestaan. Ten slotte wordt door Kinneging geen helder onderscheid gemaakt tussen samenhang en causaliteit en daarom kan waarschijnlijk niet in alle gevallen gesproken worden over de gevolgen van het cannabisgebruik.

In deze bijdrage wordt een korte samenvatting gegeven van de wetenschappelijke kennis ten aanzien van de langdurige, ongewenste gevolgen van het gebruik van cannabis. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de psychische en lichamelijke gevolgen van cannabisgebruik. Ten slotte wordt kort stilgestaan bij de mogelijke gevolgen voor de kinderen van vrouwen die tijdens de zwangerschap cannabis hebben gebruikt. De bijdrage wordt afgesloten met enkele conclusies. Een vrijwel volledig overzicht van de literatuur is te vinden in Kalant e.a. (1999), Kalant (2004) en Rey e.a. (2004). Alvorens de gevolgen van het gebruik van cannabis te bespreken is het goed te weten dat er in Nederland ongeveer 400.000 mensen zijn die actueel cannabis gebruiken, dat meer dan de helft van deze gebruikers minder dan één keer per week en ongeveer 20% (bijna) dagelijks gebruikt en ten slotte dat op de leeftijd van 30 jaar van alle mensen die ooit cannabis hebben gebruikt ongeveer 85% is gestopt (Nationale Drug Monitor, 2004). Voor veel mensen is cannabisgebruik dus een tamelijk infrequent en in veel gevallen tijdelijk gebeuren. Voor deze groep is het misschien wel het allerbelangrijkst om te weten of er kansen zijn op blijvende schade.

Psychische gevolgen van cannabisgebruik

In het algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen de kans op afhankelijkheid, de kans op het ontstaan van schizofrenie, angst of depressie en de kans op blijvende cognitieve schade als mensen gestopt zijn met het gebruik.

Cannabisgebruik en cannabisafhankelijkheid

In maatschappijen waarin traditioneel cannabis wordt gebruikt (bijvoorbeeld Marokko, India) werden tot voor kort nauwelijks mensen gezien die problemen hadden met het gebruik. Ook was er nauwelijks sprake van tolerantie of onthoudingsverschijnselen. Men dient zich daarbij wel te realiseren dat het gebruik sterk geritualiseerd en meestal infrequent was en dat de THC-concentratie van de gebruikte cannabisvariëaties in het algemeen laag was (Channabassavanna e.a., 1999).

Met de verandering van het gebruikspatroon en de steeds hogere THC-concentraties lijkt de situatie zich te hebben gewijzigd. Het staat nu wel vast dat er een cannabisonthoudingsyndroom bestaat met als belangrijkste kenmerken prikkelbaarheid, rusteloosheid, angst, slaapstoornissen, stoornissen in de eetlust en maagklachten. De klachten beginnen meestal 1-3 dagen na het stoppen, zijn het ergst 2-6 dagen na het stoppen en duren gemiddeld 4-14 dagen (Budney e.a., 2003).

In het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw ontstaat er in de VS, Australië en in Europa een duidelijke vraag naar behandeling van mensen die onthoudingsverschijnselen hebben en niet in staat zijn hun gebruik te reguleren of te staken en bij wie sprake is van toenemende problemen samenhangend met het gebruik van cannabis. In 1991 stonden er in Nederland bijvoorbeeld bijna 2.000 mensen ingeschreven bij de ambulante verslavingszorg wegens een primaire diagnose cannabisafhankelijkheid en dit aantal is de laatste jaren geleidelijk toegenomen tot bijna 4.500 in 2003. Het gaat daarbij vooral om mannen (83%) met een gemiddelde leeftijd van 28 jaar en een piek in de leeftijdsgroep tussen 20 en 24 jaar. Tegelijkertijd nam het aantal cliënten met een secundaire diagnose cannabisafhankelijkheid in de ambulante verslavingszorg toe van 2.900 tot bijna 4.300 (Nationale Drug Monitor, 2004). De vraag is daarmee niet zo zeer of cannabisafhankelijkheid voorkomt, maar hoe groot de kans is dat iemand die cannabis gebruikt verslaafd raakt. Uit internationaal onderzoek blijkt dat deze kans ongeveer 8-10% is en sterk afhankelijk is van de leeftijd waarop iemand voor het eerst gebruikt en de mate waarin hij of zij gebruikt (Rey e.a., 2004). Ook in Nederland blijkt ongeveer 1 op de 10 mensen die ooit cannabis hebben gebruikt later een diagnose cannabisafhankelijkheid te hebben (Rigter en Van Laar, 2002). Naar schatting voldoen in Nederland

thans 30.000-80.000 mensen aan de diagnose cannabisafhankelijkheid, waarvan er ongeveer 4.000-8.000 (ongeveer 10%) in contact zijn met de verslavingszorg (Nationale Drug Monitor, 2004). Dat wil overigens niet automatisch zeggen dat er sprake is van een enorme onderbehandeling. Het kan namelijk niet uitgesloten worden dat er – net als bij alcoholafhankelijkheid in de algemene bevolking (De Bruijn e.a., in druk) – sprake is van een grote mate van spontaan herstel. Bij dit alles dient men zich te realiseren dat de kans op verslaving volgens Amerikaans onderzoek bij cannabis aanzienlijk kleiner is (9%) dan bij nicotine (32%), opiaten (23%), cocaïne (17%) en alcohol (15%) (Anthony e.a., 1994).

Een laatste punt betreft de rol van cannabis bij het gebruik van andere (hard)drugs en de ontwikkeling van andere verslavingen. De meeste onderzoekers zijn thans van mening dat cannabisgebruik op zichzelf geen oorzaak is van het gebruik van andere drugs, maar dat het begin van cannabisgebruik op zeer jonge leeftijd een belangrijke risicofactor is voor toekomstig harddruggebruik en verslavingen aan harddrugs (Hall e.a., 1999a; Rey e.a., 2004).

Cannabisgebruik en schizofrenie

Het is al jaren bekend dat het gebruik van cannabis samenhangt met de kans op de diagnose schizofrenie; een chronische psychiatrische stoornis gekenmerkt door wanen, hallucinaties, verwardheid, apathie en ernstige stoornissen in het sociale functioneren. Tot voor kort was echter onduidelijk of cannabisgebruik leidde tot schizofrenie of dat de voortekenen van de schizofrene stoornis leidden tot het gebruik van cannabis om deze voortekenen onder controle te krijgen (zelfmedicatie). De laatste jaren is echter een groot aantal prospectieve studies verschenen waaruit duidelijk blijkt dat het niet alleen maar gaat om zelfmedicatie en dat cannabisgebruik wel degelijk samenhangt met een grotere kans op het ontstaan van schizofrenie. Volgens de meeste auteurs is cannabisgebruik echter noch een noodzakelijke noch een voldoende voorwaarde voor het ontstaan van schizofrenie en is cannabisgebruik slechts een van de componenten die tegelijkertijd nodig zijn om tot de ziekte schizofrenie te leiden (Van Amsterdam e.a., 2004). In een recente studie werd bijvoorbeeld vastgesteld dat alleen cannabisgebruikers met een bepaalde genetische predispositie een grotere kans hebben om later schizofrenie te krijgen (Caspi e.a., 2005). De grootte van het risico is

niet zo heel eenvoudig in te schatten, maar het gaat mogelijk om een vergroting van de toch al relatief kleine kans op schizofrenie met een factor 2; het volledig elimineren van cannabisgebruik als oorzakelijke factor zou het aantal gevallen van schizofrenie met ongeveer 8% kunnen terugdringen (Arsenault e.a., 2004). In dat kader hebben sommige psychiaters wel gepleit voor het sluiten van alle coffeeshops in Nederland. Een probleem is daarbij natuurlijk wel dat de causale rol van cannabisgebruik bij het ontstaan van schizofrenie nog niet helemaal vaststaat en dat het sluiten van de coffeeshops niet zal leiden tot het volledig staken van het gebruik van cannabis door jongeren. Bovendien is het nog maar de vraag of de mogelijke kleine daling in het aantal nieuwe gevallen van schizofrenie wel opweegt tegen de mogelijk ernstige negatieve gevolgen van een dergelijke maatregel, zoals een verhoogde kans van jongeren om in contact te komen met het criminele circuit (Van den Brink, 2003).

Cannabisgebruik en depressie/angst

De relatie tussen cannabisgebruik en het ontstaan van depressieve angststoornissen is misschien nog wel meer omstreken dan die tussen cannabisgebruik en schizofrenie. Er lijkt consensus te bestaan over het feit dat cannabis in hogere doseringen of met hoge concentraties THC kan leiden tot paniekaanvallen. Uit onderzoek naar de relatie tussen cannabisgebruik en andere angststoornissen en depressie komt naar voren dat er in een aantal prospectieve studies zeker bij langdurig en intensief gebruik van cannabis sprake lijkt te zijn van samenhang tussen cannabisgebruik en depressie en wellicht ook suïcidaliteit (bijvoorbeeld Patton e.a., 2002; Fergusson e.a., 2002). De vraag die echter nog beantwoord moet worden is of het om een causale relatie gaat of dat de verhoogde kans op depressie en suïcidaliteit ook het gevolg zou kunnen zijn van factoren die met cannabisgebruik samenhangen en op zichzelf ook verantwoordelijk kunnen zijn voor het ontstaan van stemmingsstoornissen (genetische factoren, vroegkinderlijke traumatisering, gedragsproblemen). Sommige auteurs zijn na weging van alle beschikbare gegevens van mening dat langdurig en intensief cannabisgebruik wel degelijk kan leiden tot depressie en suïcidaliteit (Kalant, 2004), terwijl andere auteurs op basis van een formele meta-analyse van bestaande studies tot de conclusie komen dat er van een directe causale relatie geen sprake lijkt te zijn (MacLod e.a., 2004). Een derde groep auteurs

lijkt van mening dat cannabisgebruik op jonge leeftijd wel een causale relatie heeft met depressie en suïcidaliteit, maar dat deze relatie bij jongvolwassenen vrijwel geheel afwezig is (Rey e.a., 2004). Overigens lijken de meeste wetenschappers geen behoefte te hebben aan de introductie van een zogenoemd 'amotivationeel syndroom' (apathie, inactiviteit, desinteresse) als specifiek langetermijngevolg van intensief cannabisgebruik (Channabasavanna e.a., 1999).

Cannabisgebruik en cognitieve schade

Cannabis wordt recreatief gebruikt voor de tijdelijke cognitieve veranderingen die het veroorzaakt en de positieve waardering daarvan door de gebruiker. Er zijn echter aanwijzingen dat cannabisgebruik ook tot blijvende ongewenste cognitieve veranderingen kan leiden, zoals vermindering van de aandacht en blijvende geheugenproblemen.

Er bestaat geen twijfel over het feit dat cannabisgebruik als gevolg van intoxicatie of een eventueel daaropvolgende periode met onthoudingsverschijnselen leidt tot stoornissen in de aandacht en het geheugen. Deze stoornissen kunnen zich tot zeven dagen na het stoppen van chronisch gebruik manifesteren. Daarna neemt de kans op cognitieve stoornissen als direct gevolg van het gebruik snel af en na 28 dagen is er over het algemeen geen effect meer te vinden (Pope e.a., 2002).

De vraag is echter of het gebruik van cannabis ook leidt tot blijvende stoornissen in de aandacht, het geheugen en dus ook het leren. Het is thans wel zeker dat kortdurend of langerdurend gematigd gebruik zeker niet leidt tot blijvende cognitieve stoornissen. De vragen die nog niet volledig beantwoord zijn, hebben betrekking op eventuele negatieve effecten van cannabis op het nog zeer jonge, zich nog ontwikkelende brein en op de negatieve effecten van zeer langdurig en zeer intensief gebruik van cannabis.

In een recente studie bleek bijvoorbeeld dat een groep abstinente cannabisgebruikers die op zeer jonge leeftijd was begonnen met het gebruik van cannabis (voor het 17e jaar) cognitief minder goed presteerde dan de groep abstinente gebruikers die op latere leeftijd (na het 17e jaar) was begonnen met het gebruik en dan een controlegroep die nooit cannabis had gebruikt. De groep die op latere leeftijd was begonnen verschilde in cognitief opzicht overigens niet van de controlegroep (Pope e.a., 2003). De auteurs concluderen overigens

niet dat daarmee bewezen is dat cannabis een neurotoxisch effect heeft op het zich nog ontwikkelende brein en houden ook de mogelijkheid open dat beide groepen gebruikers al in cognitief opzicht verschilden voor het eerste gebruik of dat de cognitieve verschillen het gevolg zijn van een verstoorde schoolcarrière van de groep die al op jonge leeftijd was gestart met gebruik. Een definitief antwoord is hier nog niet beschikbaar.

Ook ten aanzien van de negatieve effecten van zeer langdurig en zeer intensief gebruik van cannabis op het cognitieve functioneren lijken de boeken nog niet gesloten. Wat we wel weten is dat alleen zeer lang (meer dan tien jaar) en zeer intensief (dagelijks gebruik van (veel) meer dan één joint per dag) lijkt te kunnen leiden tot lichte stoornissen in de aandacht en/of het geheugen (Bolla e.a., 2005; Solowij e.a., 2002). Uit beeldvormend onderzoek van de hersenen komt verder naar voren dat langdurig, intensieve cannabisgebruikers hun brein op een wat andere manier lijken te activeren (ook als er geen stoornissen in de cognitieve prestaties zijn). Of het daarbij gaat om variaties of afwijkingen die al voor de start van het gebruik van cannabis bestonden of om afwijkingen die in de loop van het gebruik en misschien wel door het gebruik van cannabis zijn ontstaan is nog onduidelijk.

Al met al is de kans op blijvende cognitieve schade bij gematigd gebruik van cannabis heel erg klein en waarschijnlijk te verwaarlozen. Gebruik van cannabis op zeer jeugdige leeftijd blijft (ook om andere redenen) echter af te raden en hetzelfde geldt voorlopig ook nog voor zeer langdurig en zeer intensief gebruik (Rey e.a., 2004). Een laatste kwestie betreft het effect van het gebruik van cannabis door de zwangeren op het zich ontwikkelende brein van het nog ongeboren kind. Cannabis is namelijk in staat de placenta te passeren en cannabis wordt ook in moedermelk uitgescheiden. Veel vrouwen stoppen met het gebruik van cannabis op het moment dat ze merken dat ze zwanger zijn. Een klein percentage doet dat niet en het beperkte onderzoek dat naar deze groep gebruiksters en hun kinderen is gedaan laat zien dat cannabisgebruik gedurende de zwangerschap in ieder geval niet lijkt te leiden tot afwijkingen of sterfte tijdens de zwangerschap of kort na de geboorte. Ook tot de leeftijd van drie jaar zijn er nauwelijks afwijkingen aangetoond, maar vanaf die tijd lijken er zich wel degelijk cognitieve en gedragsafwijkingen voor te gaan doen zonder dat er overigens sprake is van een verminderde intelligentie (Fried and Smith, 2001; Goldschmidt

e.a., 2000). Er is tot nu toe slechts één studie die laat zien dat er ook op latere leeftijd (6-10 jaar, 14-16 jaar, 18-22 jaar) nog sprake lijkt te zijn van een verhoogde kans op hyperactiviteit, aandachtsstoornissen, impulsregulatiestoornissen en stoornissen in het visuele geheugen. Daarbij lijkt de ernst van de stoornissen nog steeds gerelateerd te zijn aan de mate van blootstelling aan cannabis in de baarmoeder (Fried e.a., 2003; Smith e.a., 2004).

Cannabisgebruik, schoolprestaties en opleidingsniveau

Op basis van bovenstaande risico's is het niet verwonderlijk dat er een groot aantal studies is waarin wordt aangetoond dat langdurig intensief cannabisgebruik lijkt te leiden tot slechte schoolprestaties en een lager opleidingsniveau. Ook hier gaat het echter weer om de interpretatie en een juiste weging van de gegevens. Op basis van waarschijnlijk de beste prospectieve studie tot nu toe (Fergusson e.a., 2003) lijkt het verantwoord om te concluderen dat alleen intensief cannabisgebruik op zeer jonge leeftijd (minstens 100 joints voor de leeftijd van 16 jaar) lijkt te leiden tot mindere schoolprestaties en een lager opleidingsniveau. Bij een later begin of bij een lager gebruik lijken er geen negatieve effecten van het gebruik op het uiteindelijke opleidingsniveau te worden gevonden. Deze bevindingen pleiten tegen depressie en het ontstaan van een amotivationeel syndroom bij langdurig gebruik van cannabis als oorzaak voor geringere schoolprestaties of een lager opleidingsniveau en maken het waarschijnlijk dat vooral spijbelen en het voortijdig verlaten van de school bij intensieve cannabisgebruikers negatieve gevolgen hebben op het opleidingsniveau.

Lichamelijke gevolgen van cannabisgebruik

Er zijn niet alleen cannabisreceptoren in de hersenen maar ook in andere organen en orgaansystemen. Bovendien wordt cannabis, net als tabak, voornamelijk gerookt en kan deze toedieningsvorm negatieve gevolgen hebben voor het lichaam. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de mogelijke negatieve effecten van cannabisgebruik voor de luchtwegen, het hart en het reproductieve systeem. Het feit dat eventuele effecten op andere orgaansystemen niet worden besproken, kan worden beschouwd als indicatie dat er tot nu toe weinig negatieve effecten zijn gevonden.

Cannabisgebruik en gevolgen voor de luchtwegen

Net als tabak wordt cannabis voornamelijk gerookt en bestaat het gevaar dat er beschadigingen ontstaan aan het toedieningskanaal, dat wil zeggen de luchtwegen. Uit het onderzoek dat thans beschikbaar is kan zonder enige twijfel worden geconcludeerd dat het langdurig en frequent roken van cannabis leidt tot beschadigingen en ontstekingen van de bovenste en wellicht ook van de onderste luchtwegen en deze ontstekingen gaan gepaard met klachten als chronisch hoesten, het opgeven van sputum en een piepende ademhaling. De kans op dergelijke klachten is onafhankelijk van het roken van sigaretten en ongeveer 1,5-2,5 keer groter dan bij mensen die niet roken (Taylor e.a., 2002). Deze toegenomen kans op longklachten komt ook tot uitdrukking in de iets verhoogde kans (RR=1,2) van cannabisgebruikers om wegens longklachten een bezoek te brengen aan een polikliniek van een algemeen ziekenhuis (Polen e.a., 1993).

Over de vraag of cannabis – net als tabak – leidt tot een verhoogde kans op chronische obstructieve longziekten (COPD) bestaan tegenstrijdige bevindingen, maar een recente prospectieve studie lijkt toch te wijzen op een licht verhoogde kans op obstructieve longaandoeningen, zoals astma en emfyseem (Taylor e.a., 2002).

De belangrijkste vraag blijft natuurlijk of cannabis (onafhankelijk van het roken van sigaretten) de kans op longkanker vergroot. Cannabisrook bevat ongeveer twee keer zoveel carcinogene stoffen als sigarettenrook en de hoeveelheid carcinogene stoffen die na een joint in de onderste luchtwegen neerslaan is ongeveer vier keer zo groot als bij het roken van een sigaret. Dat laatste wordt mede veroorzaakt door de afwezigheid van een teerfilter en het feit dat cannabisgebruikers veel dieper en veel langer inhaleren dan sigarettenrokers. Verder lijkt cannabis enzymen te stimuleren die potentiële kankerverwekkende stoffen omzetten in zeer actieve kankerverwekkende stoffen en vermindert cannabis waarschijnlijk de weerstand tegen kankercellen. Ten slotte blijken twee tot drie joints per dag ongeveer net zulke ernstige beschadigingen aan de luchtwegen te veroorzaken als het gebruik van meer dan twintig sigaretten per dag; beschadigingen die bekend staan als mogelijke voorlopers van longkanker. Ondanks dit alles is echter nog nooit direct aangetoond dat langdurig en intensief gebruik van cannabis leidt tot kanker van de bovenste en/of onderste luchtwegen. In een follow-up studie van bijna negen jaar onder bijna 65.000 verzeker-

den bleek cannabisgebruik wel enigszins samen te hangen met de kans op prostaatkanker bij mannen en met baarmoederhalskanker bij vrouwen, maar niet met longkanker. Deze negatieve bevinding kan waarschijnlijk verklaard worden door de relatieve korte follow-up periode, de relatief jonge leeftijd van de onderzochten na de follow-up (43 jaar) en de relatief lage intensiteit van het cannabisgebruik (Sidney e.a., 1997). In twee grote en goed uitgevoerde case-controlle studies in een ziekenhuispopulatie (Zhang e.a., 1999) en in de algemene bevolking (Rosenblatt e.a., 2004) werden tegenstrijdige resultaten gevonden. In de ziekenhuispopulatie werd een duidelijke relatie tussen cannabisgebruik en de kans op hoofd-halstumoren gevonden, terwijl een dergelijke relatie in de algemene bevolking volledig afwezig was. In een recent overzicht van alle epidemiologische studies onthouden Zhang en zijn collega's zich daarom van een finaal oordeel en beperken zij zich tot aanbevelingen voor toekomstig onderzoek (Hashibe e.a., 2005).

Ten slotte dient hier nog vermeld te worden dat intensief cannabisgebruik de natuurlijke afweer van de luchtwegen tegen binnendringende micro-organismen lijkt te verminderen, waardoor de kans op opportunistische luchtweginfecties, met name bij mensen met een reeds bestaande verminderde afweer (HIV-positieve patiënten, kankerpatiënten die immunosuppressiva gebruiken), groter is dan bij mensen die geen cannabis gebruiken.

Cannabisgebruik en cardiovasculaire gevolgen

Cannabis heeft een lage cardiotoxiciteit, dat wil zeggen dat mensen met een gezond hart cardiaal gezien weinig te vrezen hebben van het gebruik van cannabis. Het gebruik van cannabis leidt vrijwel direct tot een enigszins verhoogde activiteit van het hart, hetgeen onder andere tot uitdrukking komt in een snellere hartslag en soms een wat verhoogde bloeddruk. Daardoor heeft het hart direct na het gebruik van cannabis meer zuurstof nodig. Tegelijkertijd wordt er in de longen door het roken van cannabis hemoglobine (Hb) omgezet in carboxyhemoglobine (COHb), waardoor het bloed minder zuurstof kan vervoeren. Deze combinatie kan bij mensen met reeds bestaande hartklachten leiden tot een gebrek aan zuurstof voor het hart en dus tot pijn op de borst en in ernstige gevallen zelfs tot een (recidief) hartinfarct (Mittelman e.a., 2001). Bij mensen met hoge bloeddruk en aderverkalking zou het gebruik van cannabis kunnen

leiden tot een hersenbloeding of een herseninfarct. In het algemeen kan echter gezegd worden dat cannabisgebruik nauwelijks cardiovasculaire risico's met zich meebrengt.

Cannabisgebruik en gevolgen voor het reproductieve systeem

Het gebruik van cannabis leidt bij zowel mannen als vrouwen tot een acute verlaging van de concentratie van bepaalde hormonen die van belang zijn voor de voortplanting. Bij vrouwen is bijvoorbeeld sprake van een daling van het follikelstimulerend hormoon (FSH) en het luteïniserend hormoon (LH), hormonen die op hun beurt weer verantwoordelijk zijn voor de regulatie van de menstruele cyclus, de ovulatie en de productie van oestrogenen en progesteron. Daarmee samenhangend is bij vrouwen die cannabis gebruiken ook wel eens een verkorte menstruele cyclus gevonden. Ondertussen is echter duidelijk geworden dat cannabisgeïnduceerde hormonale veranderingen bij vrouwen afhankelijk zijn van de fase in de menstruele cyclus en van de duur van het gebruik van cannabis. Na een bepaalde periode van gebruik lijkt er sprake van een soort tolerantie, waarbij de oorspronkelijke, door cannabisgebruik geïnitieerde, hormonale veranderingen normaliseren (Park e.a., 2005). Er is slechts één studie bekend waaruit met de nodige voorzichtigheid geconcludeerd zou kunnen worden dat cannabisgebruik bij vrouwen de kans op infertiliteit toe zou doen nemen (Mueller e.a., 1990). Een opvallende bevinding daarbij was echter dat de verhoogde kans op infertiliteit alleen werd gezien bij geringe gebruiksters. De eerder bij vrouwelijke cannabisgebruikers genoemde tolerantie is ook bij mannelijke gebruikers aangetoond: een aanvankelijke daling in LH, FSH en testosteron normaliseert weer snel (Park e.a., 2005). Er zijn aanwijzingen uit dierexperimenteel onderzoek dat cannabis een negatief effect heeft op de bevruchtende capaciteit van het zaad, maar voor recreatieve cannabisgebruikers is dit nooit aangetoond (Park e.a., 2005).

Al met al zijn er weinig harde wetenschappelijk aanwijzingen dat het gebruik van cannabis bij mensen een negatieve invloed heeft op de vruchtbaarheid en de kans op voortplanting.

Samenvatting en conclusies

Het gebruik van cannabis is voor de meeste mensen een recreatieve activiteit met een lage frequentie die vooral tussen het 18e en het 35e jaar populair lijkt te zijn. Dat wil echter niet zeggen dat het gebruik van cannabis – net als veel andere recreatieve activiteiten – geheel zonder risico's is. Uit het bovenstaande overzicht is echter wel duidelijk geworden dat deze risico's zich vrijwel uitsluitend voordoen bij jongeren die al op heel vroege leeftijd zijn begonnen met het gebruik, bij gebruikers die gedurende (zeer) lange tijd (bijna) dagelijks cannabis gebruiken en bij vrouwen die tijdens de zwangerschap cannabis (blijven) gebruiken. Cannabis is een illegale drug die bij overmatig of onverstandig gebruik zou kunnen leiden tot ernstige psychische en lichamelijke gevolgen. Met nadruk wordt hier gesproken van 'zou kunnen', omdat van veel van de mogelijke gevolgen niet helemaal vaststaat of cannabis er wel de echte oorzaak van is en omdat, wanneer dat wel het geval is, ook niet bij iedereen deze gevolgen zullen optreden. De bovenstaande beschrijving van mogelijke negatieve gevolgen geeft ook aanwijzingen voor het veilig gebruik van cannabis. In het algemeen dient gezegd te worden dat het gebruik op zeer jonge leeftijd (< 17-18 jaar) moet worden ontraden, dat (bijna) dagelijks gebruik een belangrijke risicofactor is voor afhankelijkheid en dat gebruik in omstandigheden waarbij reactiesnelheid en aandacht van groot belang zijn (bijvoorbeeld autorijden) volstrekt onverantwoord is. Verder lijkt gebruik van cannabis door jongeren met verslaving of psychosen in de familie geen verstandige zaak en zou het gebruik van cannabis door mensen met psychiatrische stoornissen moeten leiden tot het zoeken van hulp voor deze stoornissen. Ook zou er gewerkt moeten worden aan andere manieren om THC als genotsmiddel te gebruiken, dat wil zeggen toedieningsvormen waarbij de kans op longaandoeningen verkleind wordt. Ten slotte moet het gebruik van cannabis bij mensen met ernstige cardiovasculaire aandoeningen worden ontraden.

Tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat cannabis voor gebruikers ook een aantal belangrijke voordelen lijkt te hebben en dat cannabis ten opzichte van een aantal andere (legale) genotsmiddelen in bepaalde opzichten minder risico's met zich meebrengt. In tabel 1 wordt een schatting gegeven van wat de *individuele risico's* zijn van gebruikers van bepaalde middelen om een bepaalde aan het gebruik

gerelateerde aandoening te krijgen (Hall e.a., 1996b). Ondanks de relatief sterke aanwezigheid van kankerverwekkende stoffen in cannabis wordt het risico op longziekten bij het gebruik daarvan bijvoorbeeld lager ingeschat dan bij het roken van sigaretten, omdat rokers meestal veel meer sigaretten per dag roken dan cannabisgebruikers joints consumeren en omdat rokers meestal veel langer roken dan cannabisgebruikers cannabis gebruiken. Voor een goede inschatting van het effect op de volksgezondheid moet naast het individuele risico natuurlijk ook het aantal (intensieve en langdurige) gebruikers van een middel in ogenschouw worden genomen. Zo zou de schade aan de volksgezondheid bij een sterke toename van het aantal zeer intense en zeer langdurige cannabisgebruikers door de toename van het aantal mensen met (ernstige) longziekten aanzienlijk toe kunnen nemen.

Tabel 1 Vergelijking van de negatieve gevolgen van het intensief/overmatig gebruik van cannabis met de negatieve gevolgen van het intensief/overmatig gebruik van alcohol, tabak en heroïne (Hall e.a., 1999)

	Cannabis	Alcohol	Tabak	Heroïne
Afhankelijkheid	*	*	**	**
Psychiatrische stoornissen	*	**		
Cognitieve schade	*	**		
Longaandoeningen	*		**	
Kanker	*	**	**	
Hartziekten		*	**	
Leverziekten		**		**
Overdoseringen		*		**
Geweld en suicidaliteit		**		
Verkeersongevallen	*	**		*
Blijvende schade foetus	*	**	*	*

** Vaststaand en in omvang aanzienlijk effect

* Onzeker of in omvang beperkt effect

De conclusie van dit overzicht kan het best als volgt worden samengevat: matig gebruik van cannabis door (jong)volwassenen in situaties waarbij aan de gebruiker geen hoge cognitieve eisen worden gesteld kent relatief weinig risico's en kan daarom als redelijk veilig worden beschouwd. Tegelijkertijd moet alles in het werk worden

gesteld om het gebruik op (zeer) jonge leeftijd te voorkomen en moet vroegtijdig hulp worden geboden bij (dreigende) afhankelijkheid en bij de aanwezigheid van co-morbide psychiatrische stoornissen. Ten slotte moet het gebruik van cannabis in het verkeer actief worden bestreden.

Literatuur

- Amsterdam, J.G.C. van, A. Opperhuizen e.a.**
Cannabis als risicofactor van schizofrenie
Tijdschrift voor psychiatrie, 46e jrg., 2004, p. 515-524
- Anthony, J.C., L.A. Warner e.a.**
Comparative epidemiology of dependence on tobacco, alcohol, controlled substances, and inhalants; basic findings from the National Comorbidity Study
Experimental and clinical psychopharmacology, 2e jrg., 1994, p. 244-268
- Arseneault, L., M. Cannon e.a.**
Causal association between cannabis and psychosis; examination of the evidence
British journal of psychiatry, 184e jrg., 2004, p. 110-117
- Bolla, K.I., D.A. Eldreth**
Neural substrates of faulty decision-making in abstinent marijuana users
Neuroimage, 26e jrg., 2005, p. 80-492
- Brink, W. van den**
Mogelijk is er een oorzakelijk verband tussen cannabisgebruik en schizofrenie
Nederlands tijdschrift voor geneeskunde, 147e jrg., 2003, 828-829
- Budney, A.J., B.A. Moore e.a.**
The time course and significance of cannabis withdrawal
Journal of abnormal psychology, 112e jrg., 2003, p. 393-402
- Caspi, A., T.E. Moffitt e.a.**
Moderation of the effect of adolescent-onset cannabis use on adult psychosis by a functional polymorphism in the catechol-O-methyltransferase gene: longitudinal evidence of a gene X environment interaction
Biological psychiatry, 57e jrg., 2005, p. 1117-1127
- Chanabasavanna, S.M., M. Paes e.a.**
Mental and behavioral disorders due to cannabis
In: Kalant, H., W. Corrigall e.a. (red.), *The health effects of cannabis*, Toronto, Centre for Addiction and Mental Health, 1999, p. 267-290
- Bruijn, C. de, W. van den Brink e.a.**
Alcoholism; a chronic relapsing disorder?
Addiction (in druk)

- Fergusson, D.M., L.J. Horwood e.a.
Cannabis use and psychosocial adjustment in adolescence and young adulthood
Addiction, 97e jrg., 2002, p. 1123-1135
- Fergusson, D.M., L.J. Horwood e.a.
Cannabis and educational achievement
Addiction, 98e jrg., 2003, p. 1681-1692
- Fried, P.A., A.M. Smith
A literature review of the consequences of prenatal marihuana exposure; an emerging theme of a deficiency in aspects of executive function
Neurotoxicology and teratology, 23e jrg., 2001, p. 1-11
- Fried, P.A., B. Watkinson e.a.
Differential effects on cognitive functioning in 13- to 16-year-olds prenatally exposed to cigarettes and marihuana.
Neurotoxicology and teratology, 25e jrg., 2003, p. 427-436
- Goldschmidt, L., N.L. Day e.a.
Effects of prenatal marijuana exposure on child behavior problems at age 10
Neurotoxicology and teratology, 22e jrg., 2000, p. 325-336
- Hall, W., L. Johnston e.a.
Epidemiology of cannabis use and its consequences
In: Kalant, H., W. Corrigall e.a. (red.), *The health effects of cannabis*, Toronto, Centre for
- Addiction and Mental Health, 1999a, p. 69-126
- Hall, W., R. Room e.a.
Comparing the health and psychological risks of alcohol, cannabis, nicotine and opiate use
In: Kalant, H., W. Corrigall e.a. (red.), *The health effects of cannabis*, Toronto, Centre for Addiction and Mental Health, 1999b, p. 475-506
- Hashibe, M., K. Straif e.a.
Epidemiologic review of marijuana use and cancer risk
Alcohol, 35e jrg., 2005, p. 265-275
- Kalant, H.
Adverse effects of cannabis on health; an update of the literature since 1996
Progress in neuro-psychopharmacology and biological psychiatry, 28e jrg., 2004, p. 849-863
- Kalant, H., W. Corrigall e.a. (red.)
The health effects of cannabis
Toronto, Centre for Addiction and Mental Health, 1999
- Kinneging, A.
Softdrugs zijn niet zacht en niet onschadelijk; legalisering is een vergissing
NRC Handelsblad, 12 november 2005, p. 15
- Macload, J., R. Oakes e.a.
Psychological and social sequelae of cannabis and other illicit drug use by young people: a systematic

- review of longitudinal, general population studies*
Lancet, 363, 2004, p. 1579-1585
- Mittleman, M.A., R.A. Lewis e.a.
Triggering myocardial infarction by marijuana
Circulation, 193e jrg., 2001, p. 2805-2809
- Mueller, B.A., J.R. Daling e.a.
Recreational drug use and the risk of primary infertility
Epidemiology, 1e jrg., 1990, p. 195-200
- Nationale Drug Monitor
Jaarbericht 2004
Utrecht, Trimbos instituut, 2004
- Park, B., J.M. McPartland e.a.
Cannabis, cannabinoids and reproduction
Prostaglandines leukotrienes and essential fatty acids, 70e jrg., 2004, p. 189-197
- Patton, G.C., C. Coffey e.a.
Cannabis use and mental health in young people; cohort study
British medical journal, 325e jrg., 2002, p. 1195-1198
- Polen, M.R., S. Sidney e.a.
Health care use by frequent marijuana smokers who do not smoke tobacco
Western journal of medicine, 158e jrg., 1993, p. 596-601
- Pope, H.G., A.J. Gruber e.a.
Cognitive measures in long-term cannabis users
Journal of clinical pharmacology, 42e jrg., 2002, p. 41S-47S
- Pope, H.G., A.J. Gruber e.a.
Early-onset cannabis use and cognitive deficits; what is the nature of the association?
Drug and alcohol dependence, 69e jrg., 2003, p. 303-310
- Rey, J.M., A. Martin e.a.
Is the party over? Cannabis and juvenile psychiatric disorder: the past 10 years
Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry, 43e jrg., 2004, p. 194-1205
- Rigter, H., M. van Laar
Epidemiological aspects of cannabis use
In: Spruit, I.P. (red.), *Cannabis 2002 report*, Brussels, Ministry of Public Health, p. 11-36
- Rosenblatt, K.A., J.R. Daling e.a.
Marijuana use and risk of oral squamous cell carcinoma
Cancer research, 64e jrg., 2004, p. 4049-4054
- Sidney, S., C.P. Quesenberry e.a.
Marijuana use and cancer incidence (California, United States)
Cancer causes control, 8e jrg., 1997, p. 722-728
- Smith, A.M., P.A. Fried e.a.
Effects of prenatal marijuana on response inhibition; an fMRI study of young adults
Neurotoxicology and teratology, 26e jrg., 2004, p. 533-542

Solowij, N., R.S. Stephens e.a.

Cognitive functioning of long-term heavy cannabis users seeking treatment

Journal of the American Medical Association, 287e jrg., 2002, p. 1123-1131

Taylor, D.R., D.M. Fergusson e.a.

A longitudinal study of the effects of tobacco and cannabis exposure in young adults

Addiction, 97e jrg., 2002, p. 1055-1061

Zhang, Z.-F., H. Morgenstern e.a.

Marijuana use and increased risk of squamous cell carcinoma of the head and neck

Cancer epidemiology biomarkers prevention, 8e jrg., 1999, p. 1071-1078

Extase

Drugs en het schadebeginsel

*C.W. Maris van Sandelingenambacht**

De rechtbank van het Duitse Lübeck oordeelde in 1991 dat de mens een fundamenteel *recht op roes* toekomt.¹ Dit grondrecht zou voortvloeien uit het algemene recht om je persoonlijkheid vrij te ontplooiën, dat is verankerd in de Duitse Grondwet. Voor deze extatische invulling van het grondwettelijke recht op zelfbepaling zocht de rechtbank steun bij de culturele antropologie: die wijst uit dat roesmiddelen evenzeer in een wezenlijke menselijke behoefte voorzien als eten en drinken. Het recht op roes impliceert op zijn beurt een recht op vrije keuze van genotmiddelen. Dus, concludeerde de rechtbank, heeft de mens een zo wezenlijk belang bij vrij druggebruik dat het strafrechtelijke drugsverbod ongrondwettig is. Zo'n fundamenteel recht op roes vormt een antithese van de totale oorlog tegen drugs die vooral vanuit de Verenigde Staten wordt gevoerd. De oorlogspropaganda van de belligerenten suggereert dat roesmiddelen een absoluut kwaad vormen dat met wortel en tak moet worden uitgeroeid, wil je de samenleving redden van de ondergang. Zo betoogde de voormalige Amerikaanse *Drugs Tsar* William Bennett: 'Druggebruik is eenvoudig verkeerd. En uiteindelijk is het morele argument het meest dwingende argument'.² Deze principiële controverse leidt tot de vraag of de waarheid in één van deze uitersten, dan wel in het midden ligt. Heeft de mens inderdaad een grondrecht op roes? In dat geval heb je als individu een principieel afweerrecht tegenover overheid en medemensen: een *negatieve* vrijheid van ingrijpen door anderen in je privé-sfeer,

* Prof. dr. Cees Maris van Sandelingenambacht is hoogleraar rechtsfilosofie aan de Universiteit van Amsterdam. Deze bijdrage is ten dele een bewerking van zijn eerdere artikel 'The disasters of war; repression versus Dutch tolerance in drug policy', *Journal of Drug Issues*, 29e jrg., nr. 3, 1999, p. 493-510.

1 Jz. 713 Js 16817/90 StA Lübeck-2 Ns [KI. 167/9]. Zie ook J. Silvis (1993). Zie ook de bespreking van deze zaak van Silvis (1993).

2 Bennett, 1991, p. 339.

waar je je naar eigen goeddunken in een gedrogeerde roes mag dompelen. De overheid heeft tot plicht deze private gebruikersruimte te vrijwaren van ongewenste inmenging. Sterker nog, de gebruiker heeft aanspraak op immuniteit die een strafwettelijk verbod van rechtswege onverbindend maakt. En ten slotte heb je als autonoom individu mogelijk ook nog *positieve* vrijheid *tot* roesbeleving, een sociaal grondrecht vergelijkbaar met het recht op voedsel: de overheid moet er dan actief voor zorgen dat je niet buiten je schuld verstoken blijft van extase, bijvoorbeeld door ecstasypillen op te nemen in het basispakket van de Zorgverzekering.³ Of, andere uiterste, moet je roes zien als een immorele aantasting van de maatschappelijke orde? Dit te meer wanneer ze wordt veroorzaakt door verslavende middelen die de gebruiker definitief beroven van zijn verstand en verantwoordelijkheidsbesef! Vloekt de verdoofde bewustzijnstoestand van de gedrogeerde niet met de wezensvrijheid van de mens, die vereist dat hij vrij is van lagere inwendige belemmeringen die de ontwikkeling van zijn wezenlijke menselijke eigenschappen verhinderen? De verslaafde leeft immers als een verdwaasde zombie, niet in staat zijn redelijke Ik te ontwikkelen. Moet de staat derhalve niet alle druggebruik en -handel meedogenloos te vervolgen? Of ligt de waarheid ergens in het midden? En zo ja, waar precies?

Transgressie

Dat roes een wezenlijk onderdeel van het menselijk leven vormt, is betoogd door de Franse filosoof Georges Bataille. Volgens Bataille heeft de mens deel aan twee werelden. Normaliter sta je in het alledaagse profane leven van doelmatige arbeid, economie, maatschappelijke orde, recht en rationele kennis. Hier gaat het om beheersing van de wereld teneinde te overleven. Maar je verlangt ook naar de extatische sacrale wereld van erotiek, feest, spel en kunst, die door haar irrationele, doelloze energieverspilling juist tegengesteld is aan elk nut. Beide kanten van het leven hebben elkaar nodig, aldus Bataille. Het menselijke verstand kan immers slechts doel-middelrelaties aan-

³ Het begrip *positieve vrijheid* wordt hier anders gebruikt dan door Isaiah Berlin in *Two concepts of liberty* (in: Berlin, 1979). Berlin gebruikt het in de betekenis van wat hier *wezensvrijheid* wordt genoemd: vrijheid van lagere inwendige belemmeringen teneinde je hogere menselijke essentie te verwerkelijken.

wijzen; de doelen zelf worden ingegeven door irrationele verlangens die dwars tegen het nut in kunnen gaan. Bovendien kan de profane samenlevingsorde het sacrale niet negeren zonder dood te lopen in een verstikkende discipline. De mens verlangt dan ook naar transgressie, hij wil zich bevrijden uit zijn tragische afgescheiden individualiteit. Tijdens de extase verlies je je in een ongedifferentieerde energiestroom, een sacrale wereld die absolute soevereiniteit over je uitoefent. Heftige erotische vervoering, bijvoorbeeld, overschrijdt de kunstmatige grenzen van de sociale orde. Ze schendt alle regels en verboden die het nuttige onderscheiden van verspilling, het redelijke van de waanzin, het fatsoenlijke van het obscene, het goede van het kwade – volgens Bataille in feite taboes die voortkomen uit afgrijzen van bedreigende, maar tegelijk fascinerende en uiteindelijke onbeheersbare krachten als roes, geweld en dood.

Maar zulke overschrijdingen zijn slechts mogelijk bij gratie van een orde die verhindert dat de extase eindigt in totale vernietiging. Vandaar dat extatische rituelen meestal een georganiseerd karakter hebben en slechts tijdelijke excessen toestaan. Kortom, het menselijk leven bestaat uit een onophefbare spanning tussen de complementaire tendensen van het sacrale en het profane. 'Het verbod is er om geschonden te worden' (*L'Erotisme*, p. 72).

Wat betekent Bataille's mensbeeld voor het drugsbeleid? Als de mens inderdaad moet streven naar een evenwicht tussen het profane en het sacrale, zou hij wel een recht op roes hebben, maar met mate. De extase dient zich beperken tot incidentele ontsnappingen uit het dagelijks leven die de openbare orde niet bedreigen. De roes blijft gebonden aan plaats en tijd: alcoholisch gehos tijdens carnaval, religieuze extase bij de zondagse godsdienstoefening,⁴ housefeesten in het weekend, esthetische vervoering in het museum of de erotische kleine dood van de zaterdagwip. Bataille's pleidooi voor

4 Volgens Aldous Huxley (1963) is de religieuze vervoering die gelovigen kunnen ervaren door het hallucinerende effect van de lichtval via de gebrandschilderde kerkranken en het zingen in de kerk, verwant aan de evaring van een mescalinetrip. Drugsgerelateerde roes maakt ook feitelijk deel uit van religies. Zo besliste de Amsterdamse rechter dat het gebruik van bewustzijnsveranderende ayahuasca thee wezenlijk is voor de rituelen van de Santo-Daime Kerk, zodat de godsdienstvrijheid deze praktijk immuniteit verleent tegen het strafrechtelijk verbod van artikel 2 van de Opiumwet. (Rechtbank Amsterdam 21-05-2001 LJN-nummer: AB 1739 Zaaknr: 13/067455-99 (Ayahuasca thee)). Zie verder Adèle van der Plas (2004), die erop wijst dat artikel 32 van het Psychotrope Stoffen Verdrag lidstaten de mogelijkheid laat een voorbehoud te maken voor planten die worden gebruikt bij religieuze rituelen.

sacrale extase leidt dus niet rechtstreeks tot legalisering van drugs. Dit beperkte menselijke recht op roes impliceert bovendien geen vrije keuze van roesmiddelen. Waarom per se drugs zoals alcohol en heroïne met het risico van schadelijke neveneffecten, wanneer je ook high kunt worden in theater, kerk of bordeel?

Critici kunnen bovendien aanvoeren dat Bataille een al te dramatisch beeld van het menselijk bestaan schetst. Waarschijnlijk koestert de gemiddelde burger hoogstens een indirect verlangen naar transgressie door zich vanuit zijn veilige tv-stoel te verliezen in rampenfilms. Vanuit burgerlijk gezichtspunt kun je dus beter spreken van een recht op recreatie dan van een recht op roes.⁵ Al met al biedt de retoriek van het recht op roes onvoldoende grond om roesmiddelen juridische immuniteit te verlenen. Maar ze signaleert wel een kant van drugs die de moralistische bestrijders veronachtzamen: roesmiddelen hebben naast schadelijke ook positieve effecten. Bovendien maakt Bataille's analyse van de menselijke behoefte aan grensoverschrijding duidelijk waar de irrationele grond van de *oorlog tegen drugs* ligt: in een puriteinse angst voor de oerkrachten aan gene zijde van de dagelijkse *law and order*. Dit inzicht leidt naar een derde weg die het midden houdt tussen de moralistische drugsoorlog en het anarchistische recht op roes: het liberale *schadebeginsel* vergt een subtielere afweging tussen de redenen voor vrij druggebruik enerzijds en voor strafrechtelijke bestrijding anderzijds.

Vrijheid tenzij schade

De klassieke formulering van het schadebeginsel stamt uit *On liberty*, dat de Engelse filosoof John Stuart Mill in 1859 publiceerde:

5 Zo de filosofe Martha Nussbaum (1992), die een tiental universele rechten afleidt uit fundamentele menselijke eigenschappen als: mensen hebben een sterfelijk lichaam; ervaren plezier en pijn; bezitten cognitieve vermogens met inbegrip van *praktische rede* (het vermogen om een eigen levensideaal te formuleren); zijn als kind en als volwassene afhankelijk van anderen, maar ontwikkelen zich ook als individu; en ontspannen zich door humor en spel. Daarom heeft elk mens recht op een gezond, zo plezierig mogelijk leven, waarin hij zijn verstand en verbeelding zelfstandig gebruikt, een levensplan ontwerpt, zijn eigen leven leidt terwijl hij ook goede maatschappelijke contacten alsmede diepere gevoelens voor anderen ontwikkelt, en bovendien kan lachen, spelen en genieten van recreatieve activiteiten. Dit is volgens Nussbaum voldoende voor een volwaardig menselijk leven. Haar *homo ludens* vertoont eerder een speelse dan een extatische natuur. Het zou getuigen van een overdreven *proliferatie* van de mensenrechten om aan deze catalogus ook nog een recht op roes toe te voegen.

‘Dit principe is, dat (...) de enige reden waarom men rechtmatig macht kan uitoefenen over enig lid van een beschaafde samenleving, tegen zijn zin, de zorg is dat anderen geen schade wordt toegebracht. Iemands eigen welzijn, hetzij fysiek, hetzij moreel, is geen voldoende rechtsgrond. Men kan iemand niet met recht dwingen iets te doen of te laten, omdat het beter voor hem zou zijn als hij dat deed, omdat het hem gelukkiger zou maken, omdat anderen het wijs of zelfs rechtvaardig zouden vinden als hij dat deed (...). Iemand is de maatschappij slechts verantwoording schuldig voorzover zijn gedrag anderen aangaat. Waar hij slechts met zichzelf te maken heeft is hij, met alle recht, volmaakt onafhankelijk. Over zichzelf, over zijn eigen lichaam en geest, is het individu soeverein’ (p. 43). Het schadebeginsel vloeit voort uit de liberale opvatting van staat en recht, die zich uitdrukkelijk afzet tegen overheidsmoralisme. In de moralistische visie mag de overheid burgers dwingen tot gedrag dat ze moreel juist acht.⁶ Volgens het liberalisme bieden louter morele redenen daarentegen onvoldoende grond voor staatsdwang: de overheid mag uitsluitend dwang gebruiken tegen gedrag dat andere burgers schaadt, zoals wanprestatie, diefstal of moord. Voor het overige heeft elk individu recht op negatieve vrijheid. Dit betekent niet dat het liberalisme zelf amoreel is. Het klassieke liberalisme baseert zich op het morele ideaal van individuele autonomie: de mens ontleent zijn waarde aan zijn vermogen tot zelfbepaling. Daarom moet elk individu zelf uitmaken hoe zijn leven eruit ziet, niet de overheid. Hieruit volgt ook dat de vrijheid van de enkeling niet grenzeloos is. Omdat het gaat om de gelijke vrijheid van alle mensen, ligt de grens van ieders vrijheid bij de vrijheidssfeer van de anderen. Behalve overheidsmoralisme verbiedt Mills liberalisme tevens overheidspaternalisme: de staat mag iemand ook niet voor zijn eigen bestwil verbieden schade aan zichzelf toe te brengen. Dit behoort eveneens tot diens autonome sfeer: wie groots en meeslepend maar gevaarlijk wil leven, bijvoorbeeld als autocoureur of bergbeklimmer, moet dat zelf weten. Kort samengevat luidt het schadebeginsel dus: vrijheid, tenzij schade bij anderen. De volgende vraag is wat als schade geldt. Volgens Mill is daarvan sprake indien een handeling een ander in diens rechtmatige belangen treft. Dat gedrag bij anderen ertoe leidt,

⁶ Ofwel ze te dwingen tot wezensvrijheid.

woede of morele verontwaardiging opwekt is onvoldoende. Wat precies moet worden verstaan onder onrechtmatige belangenschending is gedetailleerd uitgewerkt door Feinberg (1984). Feinberg omschrijft belang als een zaak die iemands welzijn bepaalt. Zaken als gezondheid en inkomen zijn basisbelangen, ofwel noodzakelijke voorwaarden voor ieders welzijn. In beginsel heeft de overheid tot taak niet-triviale belangen te beschermen tegen onrechtmatige frustratie door anderen.⁷

Bij een tegenstelling tussen belangen die in beginsel het beschermen waard zijn, moet de overheid het belangrijkste belang beschermen. Dit vereist een afweging van de conflicterende belangen, onder meer op grond van hun relevantie voor het welzijn van de belanghebbende en de samenleving. Wanneer de overheid een wettelijk verbod overweegt, moet ze bij haar afweging ook betrekken dat ze daarmee het belang bij vrijheid van de burgers frustreert. Ze mag schadelijk gedrag alleen verbieden, betoogt Feinberg, indien de schade door het vrijheidsverlies noodzakelijk is om nog grotere schade te voorkomen.

Toegepast op druggebruik impliceert het liberale schadebeginsel dat de overheid drugs niet mag verbieden, louter omdat ze die een moreel kwaad acht. Strafrechtelijk ingrijpen moet worden getoetst aan de volgende overwegingen:

1. Burgers moeten vrij zijn om drugs te gebruiken, zolang dat derden geen schade berokkent.
2. Voorzover drugs wel schade bij anderen dan de gebruiker veroorzaken, moet die worden afgewogen tegen de schade ten gevolge van een verbod.
 - 2.1. Onder de schade van een verbod valt ook dat het inbreuk maakt op de vrijheid van het individu om zelf zijn leven te bepalen; daarom moet ook het belang worden meegewogen dat de druggebruiker heeft bij zijn vrijheid om drugs te gebruiken.

⁷ Niet onrechtmatig zijn inbreuken op kwaadaardige en moralistische belangen: die verdienen geen eerbiediging omdat ze tot doel hebben anderen te schaden respectievelijk morele overtuigingen op te dringen. Zo is het niet onrechtmatig als je inbreuk maakt op het belang van een sadist om anderen tegen hun zin te pijnigen. Wie de belangen van een ander doorkruist in een eerlijke competitie om schaarse goederen handelt ook niet onrechtmatig. Zulke rechtmatige belangenschendingen gelden niet als 'schade', zodat de overheid niet tot taak heeft ze te verhinderen.

2.2. Wegens dit belang van vrijheid moet men bij de afweging bovendien nagaan of andere, minder ingrijpende middelen niet al voldoende zijn om de schade tegen te gaan.

Het schadebeginsel eist dus een nadere afweging tussen het belang van vrijheid en de ernst van mogelijke schadeposten. De eerste vraag is dan welke positieve en negatieve gevolgen drugs precies hebben.

Positieve effecten van drugs

De moralistische opvatting gaat er meestal vanuit dat drugs een kwaad in zichzelf zijn, en dus ook niets dan schade teweegbrengen. Maar een nuchtere blik op de feiten leert dat deze visie te eenzijdig is. De strafrechtelijke verboden zijn pas tegen het einde van de negentiende eeuw ingesteld. Voordien werden drugs als opium en morfine in Europa in de eerste plaats als geneesmiddelen en pijnstillers gebruikt. Tegenwoordig wordt morfine aanbevolen om de pijn van kankerpatiënten te verminderen. Marihuana kan heilzaam werken bij oogziekten: bij staar leidt ze tot vermindering van de druk op de oogbol, en kan ze blindheid voorkomen. In verdragen en nationale wetgeving is medisch gebruik dan ook uitgezonderd van het verbod.

Kortom, ook zware drugs als opium en morfine zijn in elk geval niet als zodanig schadelijk, en vertegenwoordigen evenmin een absoluut kwaad: het hangt af van het soort gebruik dat je ervan maakt. Drugs kunnen in omstandigheden ook juist nuttig zijn.

Hoe zit het dan met niet-medisch gebruik? Waarom gebruiken mensen eigenlijk drugs, als ze zo slecht voor je zijn? Allicht omdat ze ook een plezierige ervaring teweegbrengen. In Azië werden drugs al eeuwenlang op grote schaal als genotmiddel gebruikt, in Europa verbreidde dit gebruik zich in de negentiende eeuw. Vooral kunstenaars en schrijvers als Baudelaire roemden de nieuwe roesmiddelen wegens hun bewustzijnsverruimende werking. Thomas de Quincey noteerde in zijn *Bekentenissen van een Opiumeter*: 'Hier was het geheim van geluk, waarover filosofen zoveel eeuwen hadden geredetwist, in één keer ontdekt; voortaan kon je geluk kopen voor een stuiver en in je vestzak met je mee dragen; draagbare extases kon je in een flesje stoppen, en zielenrust via de post opsturen' (p. 179). Diverse drugs hebben uiteenlopende uitwerkingen op het zenuwstel-

sel. Men onderscheidt wel in hallucinerende middelen zoals LSD, XTC, marihuana en hasjiesj, stimulantia als amfetamine, cocaïne, nicotine en cafeïne en verdovende remmers van de hersenactiviteiten als opium, morfine, slaapmiddelen, alcohol, heroïne en methadon. Bij niet-medisch gebruik kunnen drugs kortom aangename stemmingen van uiteenlopende aard opwekken: alcohol en marihuana een roezige stemming, waardoor geestelijke spanning kan afnemen en sociale contacten gemakkelijker verlopen, cocaïne energie en zelfvertrouwen, opium euforie. Bovendien wordt beweerd dat hallucinerende middelen als LSD en mescaline dieper inzicht in de werkelijkheid verschaffen en de creativiteit bevorderen, maar dit wordt niet bevestigd door wetenschappelijk onderzoek.⁸

Schade bij de druggebruiker

Hier staat tegenover dat drugs de gebruiker kunnen schaden, zij het dat de schade per soort verschilt.⁹ Het gevaar bij softdrugs is gering, ook al zijn tegenwoordig cannabissoorten als de Nederlandse skunk gekweekt die een zeer sterke werking hebben, en bij langdurig gebruik van grotere hoeveelheden kunnen leiden tot ernstige psychische klachten zoals angsten en geheugenstoornissen. Meer roken dan één joint per dag is vooral gevaarlijk voor mensen met een psychotische aanleg. De grote meerderheid van de milde-druggebruikers heeft echter nergens last van. (Zie ook het artikel van Van de Brink elders in dit nummer.)

Onjuist is de 'stepping-stone'-theorie dat gebruik van milde drugs vanzelf tot gebruik van zware drugs leidt. Zo is het aantal Nederlandse scholieren van twaalf jaar en ouder dat wel eens cannabis rookt tussen 1984 en 1992 toegenomen van 4,8 tot 13,6%, terwijl het percentage dat wel eens cocaïne of heroïne gebruikt bleef steken op 1%.

Ook tussen zware drugs onderling bestaan forse verschillen. De modedrug XTC is wettelijk als harddrug bestempeld, maar zou volgens deskundigen eigenlijk tot de milde roesmiddelen moeten worden gerekend. Cocaïne en daarvan afgeleide producten als base en crack leiden niet tot lichamelijke verslaving in de vorm van

⁸ Zie ook Maris, 1995.

⁹ De schadelijke effecten van legale roesmiddelen als alcohol en nicotine blijven hier buiten beschouwing.

ontwenningsverschijnselen. Wel kun je geestelijk afhankelijk raken doordat een heftig verlangen naar herhaling van het effect ontstaat, maar beheerst recreatief gebruik is ook mogelijk.¹⁰

Volgens het grootschalige Nationale Prevalentie Onderzoek van 2001 gebruikt ruim 70% van degenen die met cocaïne beginnen minder dan 25 keer cocaïne gedurende hun gehele gebruikperiode. Van de ooitgebruikers had slechts 14% dit nog in de laatste maand gedaan (Abraham, Kaal e.a., 2002). In een Vlaams follow-up onderzoek onder ervaren cocaïnegebruikers, waarvan de overgrote meerderheid rapporteerde wel eens last te hebben gehad van een sterke hunkering (craving) naar de drug, bleek na zes jaar bijna 90% de laatste drie maanden minder dan een halve gram cocaïne per week te gebruiken; ruim de helft had toen helemaal geen cocaïne meer genomen en slechts 3% deed het dagelijks (Decorte en Slock, 2005).

Opium en de daarvan afgeleide morfine en heroïne zijn wel lichamelijk verslavend. Vaak overwoekert het middel het doel: het plezierige effect neemt af, maar de verslaafde blijft dwangmatig gebruiken om de onaangename onthoudingsverschijnselen te voorkomen. Maar potentieel verslavende drugs leiden, evenals alcohol, niet louter door hun chemische samenstelling automatisch tot afhankelijkheid. Volgens een al wat ouder Amerikaans onderzoek is naar schatting slechts 10% van de heroïnegebruikers verslaafd, eenzelfde percentage als bij cocaïne- en alcoholconsumenten (Weisheit, 1990). Dit percentage komt opvallend overeen met de cijfers uit het eerdergenoemde Nederlandse Nationale Prevalentie Onderzoek: slechts 12% van de ooitgebruikers heeft ook in de laatste maand nog heroïne genomen (Abraham, Kaal e.a., 2002).¹¹

Of een gebruiker daadwerkelijk verslaafd raakt wordt medebepaald door zijn individuele aanleg en maatschappelijke omstandig-

¹⁰ Voor een bespreking van het verslavingsbegrip, zie Wiers, 1999. Wiers verzet zich tegen de officiële definitie van verslaving als afhankelijkheid van een psychoactief *middel* waarvan de gebruiker niet *lichamelijk* afhankelijk hoeft te zijn. Bij een herdefinitie kan men ervoor kiezen het begrip te beperken tot fysieke afhankelijkheid van een verdovend middel, ofwel het uit te breiden tot elke excessieve trek die de verslaafde slechts met moeite kan matigen hoewel hij weet dat ze hem schaadt, ongeacht of dit verlangen uitgaat naar een specifiek roesmiddel of naar activiteiten als gokken, eten of seks.

¹¹ Ongetwijfeld is dit cijfer wat vertekend doordat verslaafden ondervertegenwoordigd zijn in dit soort enquêtes onder de algemene bevolking, maar duidelijk is wel dat heroïnegebruik niet automatisch leidt tot (blijvende) afhankelijkheid.

heden. Een reeks van Nederlandse studies laat zien dat heroïne- en crackverslaafden vooral afkomstig zijn uit de lagere sociaal-economische klasse, zelf laag opgeleid zijn en geen reguliere baan hebben (Coumans, 2006; Grapendaal, Leuw e.a., 1991; Korf, 1995). Op dit punt verschillen zij sterk van bijvoorbeeld cocaïnegebruikers in het uitgaanscircuit (Nabben en Korf, 1999)¹²

Harddrugs houden dus wel een risico van verslaving in, maar net als bij alcohol treedt die alleen in onder bijkomende persoonlijke en sociale omstandigheden. Beheerst gebruik zonder verslaving is ook mogelijk, en komt dikwijls voor. Mensen die wel lichamelijk of geestelijk afhankelijk worden, verliezen hun autonomie bovendien niet volledig. Zo raakten veel Amerikaanse soldaten tijdens de oorlog in Vietnam verslaafd aan heroïne, maar eenmaal thuis was meer dan 70% binnen drie jaar van de gewoonte af (Robins, 1980). Een onderzoek van Waldorf bij 228 cocaïnegebruikers tussen 1985 en 1987 wijst uit dat de helft uit eigen beweging stopte om redenen van werk en gezondheid (Waldorf, 1991).

Kortom, drugs hebben naast voordelen ook nadelen. Ze kunnen een plezierige invloed op het bewustzijn uitoefenen, maar ze kunnen je ook lichamelijk en geestelijk afhankelijk maken en je gezondheid aantasten. Voorzover verslaving dient als compensatie voor psychische en maatschappelijke achterstanden heeft ze weliswaar een positieve functie als geestelijke pijnstillers, maar daar staat tegenover dat ze nog verdergaande persoonlijke en maatschappelijke desintegratie kan bevorderen. Verslaving is echter geen noodzakelijk gevolg van druggebruik.

Paternalisme

Een eerste vorm van mogelijke schade door drugs treft dus de gebruiker zelf. Maar volgens Mills klassieke interpretatie van het schadebeginsel valt deze soort schade buiten de competentie van de staat:

¹² De laatste jaren wordt meer nadruk gelegd op de genetische aanleg voor verslaving. Ook die doet zich slechts bij een kleine minderheid van de gebruikers voor. Zie onder meer Schellekens en Verkes (2004), die verslaving beschrijven als een neurobiologische aandoening van psychiatrische aard: de chemie van het dopamine- en stresssysteem wordt negatief beïnvloed door genetische factoren in combinatie vroege *life events* en actuele stressbelasting die het brein veranderen.

ieder mens moet zelf weten hoe gevaarlijk hij leeft. Ingrijpen voor iemands eigen bestwil is paternalistisch, en volgens het liberalisme hoort de overheid zich tegenover volwassenen niet vaderlijk op te stellen. Men zou echter kunnen betogen dat het gebruik van verslavende drugs juist op gespannen voet staat met het liberale ideaal van individuele autonomie: de drug regeert het leven van de verslaafde, niet hijzelf. De overheid zou dan verslaafden tegen zichzelf mogen beschermen omdat die niet meer in staat zijn zelf hun wil te bepalen.¹³ Het liberalisme aanvaardt bevoogding van redelozen: men moet krankzinnigen en kinderen voor hun eigen bestwil behoeden voor zelfbeschadiging. Voorzover verslaafden hun vermogen tot zelfbepaling inderdaad hebben verloren, is paternalistisch overheidsingrijpen dus geoorloofd. Maar op het moment dat iemand voor het eerst drugs neemt, beschikt hij nog volledig over dat vermogen. Hij verkiest dus vrijelijk het risico van verslaving. Zolang hij anderen maar niet schaadt, zou de overheid zijn vrijheid daartoe moeten eerbiedigen. Mill zelf maakte echter al een uitzondering op zijn paternalisme-verbod voor het geval van letterlijke verslaving: iemand mag zich niet vrijwillig als slaaf verkopen, want het vrijheidsbeginsel kan er niet toe leiden dat men vrij is om niet vrij te zijn. Daarom moet de overheid slavernij, ook vrijwillige, verbieden. Is Mills redenering niet uit te breiden tot handelingen die op een andere manier leiden tot het verlies van het vermogen tot zelfbeschikking: de drugverslaafde verliest zijn vrijheid niet aan een uitwendige, maar aan een inwendige macht? Zo gezien zou de overheid juist wel paternalistisch moeten ingrijpen om verslaving aan drugs te voorkomen, zelfs als de gebruiker dit risico bewust neemt.¹⁴ Deze vergelijking tussen uitwendige en inwendige slavernij gaat echter mank omdat druggebruik niet onherroepelijk leidt tot verlies van geestelijke vrijheid. Een aantal roesmiddelen is nauwelijks verslavend, terwijl de 'stepping stone'-theorie onjuist bleek. Een absoluut verbod van alle drugs is dus in elk geval niet gerechtvaardigd. Maar moet de overheid dan niet optreden tegen zware drugs die wel een verslavende werking kunnen hebben, zoals de opiaten? Ook hier geldt echter: gebruik is niet per se fataal. Of iemand verslaafd

¹³ Voor een uitgebreide bespreking van paternalisme in geval van druggebruikers zie Husak, 1992.

¹⁴ Voor een discussie over 'zacht' tegenover 'hard' paternalisme, zie J. Feinberg, *Legal paternalism* (in: Feinberg, 1980); F. Jacobs, *Liberalisme en paternalisme* (in: Musschenga en Jacobs, 1992) en Maris (1999).

wordt, hangt af van veel andere factoren dan alleen de chemische eigenschappen van het middel: van iemands persoonlijkheid, maatschappelijke omgeving, sociale vooruitzichten en dergelijke. Bovendien kunnen verslaafden uit eigen beweging tijdelijk of voor altijd stoppen. Uit dit laatste feit blijkt niet alleen dat het verlies van geestelijke autonomie niet onherroepelijk is, maar ook dat het niet volledig is. Net zo min als verslaving aan koffie, nicotine of sport overwoekert drugverslaving per se de gehele persoonlijkheid. Pas bij de allerergste graad van verslaving gaat iemands autonomie volledig verloren: wanneer de verslaafde niet meer in staat is tot zelfkritiek en -sturing doordat hij geheel opgaat in zijn hang naar drugs.¹⁵ Kortom, ook de gelijkenis tussen de bewuste keuze om verslavende drugs te gebruiken en vrijwillige slavernij is zeer beperkt: wie drugs gebruikt doet niet onherroepelijk en volledig afstand van zijn geestelijke onafhankelijkheid.¹⁶

Wel brengen sommige zware drugs voor sommige gebruikers een risico van verslaving met zich mee. Maar dit risico kan beter worden verkleind door een minder ingrijpende genuanceerde regulering zoals bij alcohol, dan door een algeheel verbod dat ook al het onschadelijke gebruik treft. Om te beginnen moet de overheid nuchtere voorlichting verzorgen over de gevaren, opdat de burgers het risico kunnen afwegen tegen de voordelen. Zo kan bovendien het gevaar van onbeheerst, onmatig gebruik worden tegengegaan. Verder kan een leeftijdsgrens voor de verkoop worden ingesteld om personen die nog niet in staat zijn tot een evenwichtige keuze zoveel mogelijk te beschermen.

15 Overeenkomstig de definitie van *autonomie* van Gerald Dworkin: 'Autonomie wordt opgevat als een vermogen van de tweede orde dat personen in staat stelt om kritisch na te denken over hun voorkeuren, begeerten, wensen enz. van de eerste orde, en het vermogen die te aanvaarden of te veranderen in het licht van voorkeuren en waarden van hogere orde' (Dworkin, 1988, p. 20). Voor een verdere discussie in hoeverre het rationeel is bewust het risico van verslaving te nemen, zie J. Elster, *Rationality and addiction* en T. Pogge, *The irrationality of addiction-and does it matter?*, beide in: De Greiff (1999).

16 Moon (1999) betoogt dat de vergelijking tussen drugverslaving en slavernij bovendien mank gaat omdat in het tweede geval het strafrecht geen rol speelt: niemand pleit voor strafrechtelijke sancties tegen een persoon die zich vrijwillig in slavernij begeeft. Het is voldoende de desbetreffende overeenkomst als nietig te beschouwen. Zelfs als de analogie opging, zou die dus geen rechtvaardiging inhouden om drugs strafbaar te stellen. Mijns inziens valt strafbaarstelling in geval van voldoende analogie wel te verdedigen op grond van een bijkomend relevant verschil: bestraffing van drugshandel en -bezit zou ertoe kunnen leiden dat de middelen tot de verslaving niet beschikbaar zijn (als het verbod effectief was, *quod non*).

In een aantal gevallen zal de zelfregulering falen, met verslaving als gevolg. Wanneer zo'n verslaving het gehele leven van de gebruiker in bezit neemt en dus ontwricht, heeft die zijn geestelijke autonomie verloren. Paternalistische maatregelen zijn dan alsnog geoorloofd, maar gezien het onderzoek van Prins zullen die eerder van sociaal-medische dan van strafrechtelijke aard moeten zijn. Bij totale ontreding kan men de verslaafde onder curatele stellen om hem tegen zichzelf te beschermen.

Schade bij anderen

Omdat de potentiële schade van drugs in de eerste plaats bij de gebruiker zelf ligt, scharen sommige auteurs druggebruik onder de categorie 'slachtofferloze misdrijven'.¹⁷ Indien schade bij derden inderdaad zou ontbreken, moet het drugsverbod zonder verdere afweging worden opgeheven. Andere auteurs stellen echter dat drugs wel degelijk anderen dan de gebruiker kunnen schaden. Zo verdedigen Goldstein en Kalant (1990) in *Drug policy, striking the right balance* de Amerikaanse strijd tegen drugs niet met moralistische overwegingen, maar op grond van een afweging volgens het schadebeginsel. Ze betogen dat drugs naast plezier voor miljoenen gebruikers ook maatschappelijke schade met zich meebrengen, onder meer door de kosten van medische zorg van verslaafden. Inciardi en McBride (1991) wijzen in *The case against legalization* op drugs als cocaïne en crack, die direct schadelijk voor derden kunnen zijn doordat ze de gebruiker agressief maken. Verder kan druggebruik leiden tot ongelukken in het verkeer of op de werkplek, en tot ontwrichting van het gezinsleven. Ten slotte veroorzaakt de verwervingscriminaliteit schade bij derden. De omvang daarvan als gevolg van druggebruik staat echter niet vast en het is de vraag of het druggebruik werkelijk de oorzaak vormt van de vermogensdelicten. Zeker onjuist is de stelling dat drugsverslaving rechtstreeks en onvermijdelijk tot vermogenscriminaliteit leidt. Vaak lijken zowel de drugverslaving als criminele gedragingen te worden veroorzaakt door een afwijkende levenswijze die voortkomt uit persoonlijke en sociale problemen (Grapendaal e.a., 1991). Naarmate er minder rechtstreeks verband bestaat tussen druggebruik en andere

¹⁷ Onder meer Gerritsen, 1993.

delicten, zal een succesvolle bestrijding van drugs minder effectief zijn om deze schade bij derden tegen te gaan. Niettemin is wel aanmerkelijk dat het druggebruik in de huidige omstandigheden althans bij een fors aantal verslaafden tot extra vermogenscriminaliteit leidt om de dure drugs te kunnen betalen. Kortom, onder de huidige omstandigheden veroorzaken drugs inderdaad schade bij derden.

Afweging tegen schade door strafbaarstelling

Ook niet-moralistische voorstanders van het liberale schadebeginsel zullen dus moeten overwegen of een verbod geboden is. Daarbij moet de schade ten gevolge van vrij druggebruik worden afgewogen tegen de schade die juist door het wettelijk verbod wordt veroorzaakt. Onder de laatste categorie valt in elk geval de inbreuk die een verbod maakt op het rechtmatig belang van de burgers bij vrijheid tot onschadelijk druggebruik. Twee maatschappelijke experimenten bieden empirisch materiaal voor deze afweging: de Amerikaanse Drooglegging van 1920 tot 1933 die een volledig verbod van handel in alcohol inhield, met als tegenhanger het betrekkelijke tolerante drugsklimaat dat Nederland nu kent.

Volgens Goldstein en Kalant slaat de balans dan door naar de schade door drugs, zodat de Amerikaanse strijd tegen drugs moet voortgaan. Wanneer de overheid handel en gebruik van drugs zou vrijgeven, zal dat naar hun verwachting leiden tot een forse groei van het gebruik, met alle begeleidende schade van dien. Ze baseren deze verwachting op een vergelijking met alcohol: gedurende de Amerikaanse Drooglegging nam het drankgebruik fors af, om na de beëindiging weer te stijgen.

In *Is Dutch policy an example to the world?*¹⁸ verwerpen Kaplan c.s. (1984) deze kwantitatieve kosten-batenanalyse echter als onge-nuanceerd, omdat ze uitsluitend let op de hoeveelheid van het drug- en drankgebruik. Bij een kwalitatieve analyse die meer kijkt naar de al dan niet schadelijke aard van het gebruik, blijkt de Amerikaanse drooglegging minder voorbeeldig. Het alcoholverbod verminderde vooral het onschadelijke sociale gebruik, terwijl juist de probleemdrinkers illegaal doordronken. Door de criminalisering verschoof het gebruik bovendien naar de relatief schadelijkere sterke drank:

18 In: Ed. Leuw e.a., 1994.

die is geconcentreerder en dus gemakkelijker illegaal te vervoeren. Ook de schade bij derden nam juist door de strafbaarstelling toe: de georganiseerde onderwereld groeide dankzij de enorme mogelijkheden van belastingvrije winst die het alcoholverbod schiep. Dankzij die winsten was ze in staat justitie en politie te corrumperen, en de legale economie binnen te dringen. Verder raakte het Amerikaanse rechts- en gevangenisstelsel overbelast.

Uit de ervaring met de Amerikaanse drooglegging blijkt dat een strafrechtelijk verbod soms onbedoeld meer schade veroorzaakt dan voorkomt. Voorstanders van liberalisering van drugs gebruiken de vergelijking met de Prohibitie dan ook juist tegen het Amerikaanse oorlogsmodel. Ze betogen dat nu op wereldschaal met drugs precies hetzelfde gebeurt als in de jaren twintig van de vorige eeuw met alcohol in de Verenigde Staten. De oorlog tegen drugs jaagt druggebruikers in het illegale circuit, van waaruit ze anderen grote schade berokkenen. Vanuit de vraagkant neemt de verwervingscriminaliteit toe door de hoge prijs van illegale drugs. Voorzover verslaafden vermogensdelicten plegen om hun verslaving te onderhouden is dat dus niet zozeer een gevolg van het druggebruik zelf, maar meer van het repressieve beleid dat de kosten onnodig hoog maakt. Aan de aanbodzijde groeit de georganiseerde misdaad dankzij de winstmogelijkheden die het wettelijk verbod creëert. Middels haar gigantische belastingvrije inkomsten verwerft ze steeds meer macht in de maatschappij, en corrumpeert ze de bovenwereld. Er wordt een onevenredig beslag gelegd op de capaciteit van politie en justitie, terwijl een repressief beleid doorgaans weinig succes boekt en de bestrijding van andersoortige misdrijven in het nauw komt. Door de verharding van de strijd worden de procesrechtelijke grondwaarden aangetast. En ten slotte belemmert de formele repressie de mogelijkheden van een meer succesvolle informele regulering van het druggebruik: men leert niet beheerst met de risico's om te gaan. Tegenover het repressieve Amerikaanse model stellen Kaplan c.s. het gedifferentieerde en open Nederlandse drugsbeleid dat zich meer richt op maatschappelijke integratie dan op bestrijding. Dit model is doeltreffender bij het terugdringen van schadelijke neveneffecten: Nederland kent relatief weinig drugsdoden, Aidsbesmetting en verwervingscriminaliteit. De schade kan dus doelmatiger worden verminderd door de aard van het druggebruik te beïnvloeden dan door het volledig te verbieden. Door zo'n minder ingrijpende regeling wordt bovendien het belang bij vrij onschadelijk druggebruik zoveel mogelijk gerespecteerd.

De waardering van diverse roesmiddelen verschilt niet alleen per periode, maar ook per cultuur. Islamitische culturen verwerpen alcohol, in de Verenigde Staten en Nederland is het tegenwoordig een algemeen aanvaard genotsmiddel. Welke roesmiddelen men als verwerpelijk beschouwt, hangt kennelijk meer af van de heersende culturele waarden dan van hun daadwerkelijke schadelijkheid. In feite is er geen objectieve reden om drugs feller te bestrijden dan alcohol.

Uit de vergelijking tussen het repressieve Amerikaanse en het tolerantere Nederlandse model volgt dat ook de huidige Nederlandse aanpak nog te veel repressieve elementen kent die de schade eerder vergroten dan verminderen.¹⁹ De strafrechtelijke benadering moet derhalve plaatsmaken voor een meer genuanceerde regulering naar analogie van het alcoholbeleid. Het strafrecht moet zich alleen nog bemoeien met vormen van druggebruik die direct gevaar voor anderen teweegbrengen, zoals deelname aan het verkeer onder invloed van een roesmiddel.²⁰ Decriminalisering van drugs betekent natuurlijk niet dat de overheid ook tolerant moet zijn tegenover andere, wel schadelijke misdrijven die met druggebruik worden geassocieerd, zoals vermogensdelicten en berovingen. Dergelijke misdrijven moeten direct worden bestreden met de energie die vrijkomt als de overheid de Opiumwet niet meer hoeft te handhaven.

19 Hieruit volgt niet dat Nederland drugs eenzijdig moet legaliseren: in de huidige internationale verhoudingen zou dat juist schadelijk zijn. Volledige decriminalisering is alleen haalbaar wanneer de omringende landen meedoen; tot dan is tolerant pragmatisme de beste oplossing.

20 Feinberg (1984) spreekt in het geval van alcohol van 'gezamenlijk schade' waarbij het risico ongelijk is verdeeld onder de groep gebruikers. In het algemeen is alcoholgebruik onschadelijk. De meeste mensen drinken matig bij wijze van ontspanning. Maar in sommige gevallen bestaan grote risico's, zoals bij dronkenschap achter het stuur. Volledige vrijlating zou die schade niet voorkomen, terwijl een volledig verbod zowel het schadelijke als het onschadelijke en nuttige gebruik zou treffen. Daarom moet de wetgever het alcoholgebruik reguleren door een stelsel van selectieve vergunningen. Hoe streng zo'n stelsel is hangt af van het risico. Vergunningen voor vuurwapens moeten uitsluitend worden verleend aan een gekwalificeerde minderheid. Rijbewijzen aan iedereen die een examen doorstaat (met de mogelijkheid van intrekking bij wan-gedrag). Alcoholverkoop wordt dikwijls gebonden aan vaste tijden, terwijl verkoop aan minderjarigen en dronken personen verboden is. Dit bescheiden reguleringsregime laat toe dat een minderheid van de volwassen drinkers misbruik van hun vrijheid maakt en anderen ernstige schade berokkent. Een ingrijpender regeling zou echter nog meer schade veroorzaken. Stel dat de overheid alle notoire alcoholisten het drinken zou verbieden. Juist deze groep, betoogt Feinberg, zou zich niet door een verbod laten afschrikken en de illegaliteit induiken. De enige oplossing zou dan zijn ze allemaal in de gevangenis te gooien, 'a most uneconomical solution indeed' (Feinberg, 1984, p. 198). Het is economischer iemands rijbewijs in te trekken bij dronken rijden, of iemands vergunning om drank te verkopen in te trekken nadat hij zich herhaaldelijk schuldig heeft gemaakt aan levering aan minderjarige of dronken kopers.

Conclusie

Toetsing aan het schadebeginsel zoals ik dat heb uitgewerkt voor het drugsbeleid, leidt tot de conclusie dat een strafrechtelijk verbod van drugs niet legitiem is.

Burgers moeten vrij zijn om drugs te gebruiken, zolang dat derden geen schade berokkent

Een oorlog tegen drugs op louter morele gronden is niet legitiem. De strafwetgever kan een verbod alleen rechtvaardigen door aan te tonen dat drugs schadelijk zijn voor anderen dan de gebruiker. In feite zijn drugs als zodanig echter niet per se schadelijk voor derden, maar alleen in specifieke omstandigheden. Veel roesmiddelen zijn nauwelijks verslavend, en ook bij verslavende drugs is beheerst gebruik mogelijk. Verslaving leidt bovendien niet per se tot (andersoortige) criminaliteit. Een totaal verbod van deze roesmiddelen is dus niet gerechtvaardigd. Eenzelfde redenering geldt voor een verbod dat zich beperkt tot zware drugs.

Schade bij de gebruiker zelf vormt onvoldoende grond voor strafrechtelijk ingrijpen – overigens doet ook die schade zich alleen in specifieke omstandigheden voor. Wel kan de overheid voorlichting geven over de gevaren van overmatig gebruik en van verslaving. Dit bevordert zelfregulering. Bij een ontwrichtende verslaving verliest de gebruiker zijn autonomie. In dat geval is paternalisme in de vorm van sociaal-medische regulering op zijn plaats, met ondercuratelestelling als uiterste middel.

Voorzover drugs wel schade bij anderen dan de gebruiker veroorzaken, moet die worden afgewogen tegen de schade ten gevolge van een verbod

Zoals uit de mislukking van de Amerikaanse Drooglegging blijkt, veroorzaakt een strafrechtelijk verbod van drugs veel extra schade zonder de schade door druggebruik voor derden evenredig te verminderen. Het verbod zet aan tot extra verwervingscriminaliteit, en biedt de onderwereld een unieke mogelijkheid om zich te verrijken en zich uit te breiden ten koste van de legale wereld. Ook om deze reden is een strafrechtelijk verbod van druggebruik en -handel niet gerechtvaardigd.

Onder de schade van een verbod valt ook dat het inbreuk maakt op de vrijheid van het individu om zelf zijn leven te bepalen; daarom moet ook het belang worden meegewogen dat de druggebruiker heeft bij zijn vrijheid om drugs te gebruiken

Het belang van vrij druggebruik is niet zo fundamenteel dat je kunt spreken van een zelfstandig grondrecht op roes, te realiseren via verdovende middelen. Maar beheerst gebruik kan positieve effecten hebben in de persoonlijke en sociale sfeer en onderdeel vormen van een levensstijl. De vrijheid om zelf je roesmiddelen te kiezen maakt daarom wel deel uit van het fundamentele recht op zelfbepaling.

Wegens dit belang van vrijheid moet men bij de afweging bovendien nagaan of andere, minder ingrijpende middelen niet al voldoende zijn om de schade tegen te gaan

Het subsidiariteitsbeginsel brengt met zich mee dat voor drugs een soortgelijke regulering moet gelden als voor alcohol. Voor de probleemgevallen ligt een sociaal-medische benadering meer voor de hand dan een strafrechtelijke, in het bijzonder in geval van verslaving. Het strafrecht moet zich uitsluitend richten tegen vormen van druggebruik die direct gevaar voor anderen teweegbrengen, zoals autorijden onder invloed van LSD of alcohol.

Aangezien het causaal verband tussen verslaving en vermogenscriminaliteit zwak is, kan de overheid de laatste soort delicten beter direct bestrijden door het bevorderen van objectbeveiliging en door bijzondere preventie middels het strafrecht. De verslaving daarentegen kan ze het best aanpakken op niet-repressieve wijze. De schade door ontwrichting van het leven van de naasten van de verslaafde kan in zeer ernstige gevallen worden opgevangen door curatele. Zodoende wordt het belang bij vrij genot van roesmiddelen zoveel mogelijk gerespecteerd, terwijl de schadelijke effecten zoveel mogelijk worden getemperd.

Literatuur

- Abraham, M.D., H.L. Kaal e.a.**
Licit and illicit drug use in the Netherlands, 2001
Amsterdam, Cedro/Mets & Schilt, 2002
- Bataille, G.**
L'Erotisme
Parijs, 1957
- Baudelaire, Ch.**
Onechte paradijzen; opium en hasjiesj
Amsterdam, 1971 (1860)
- Bennet, W.**
The plea to legalize drugs is a siren call to surrender
In: M. Lyman, G. Potter, *Drugs in society*, Cincinnati, 1991
- Berlin, I.**
Two concepts of liberty
In: *Four essays on liberty*, Oxford, 1979
- Coumans, M.**
Survival on the fringes of society; marginalisation and hardening among chronic heroin users
Maastricht, 2006 (diss.)
- Decorte, T., S. Sloock**
The taming of cocaine II; a 6-year follow-up study of 77 cocaine and crack users
Brussel, VUB Brussels University Press, 2005
- Dworkin, G.**
Theory and practice of autonomy
Cambridge 1988
- Elster, J.**
Rationality and addiction
In: De Greiff, 1999, p. 25-58
- Feinberg, J.**
Rights, justice, and the bounds of liberty
Princeton, New Jersey, 1980
- Feinberg, J.**
The moral limits of the criminal law, I; harm to others
New York, 1984
- Fromberg, E.**
XTC, hard drug of onschuldig genotmiddel?
Amsterdam, 1991
- Gerritsen, J.-W.**
De politieke economie van de roes
Amsterdam, 1993
- Goldstein, A., H. Kalant**
Drug policy, striking the right balance
Science, 249e jrg., 1990, p. 1513-1521
- Grapendaal, M., Ed. Leuw e.a.**
De economie van het drugs-bestaan
Gouda, 1991
- Greiff, P. de (red.)**
Drugs and the limits of liberalism
Ithaca and London, 1999
- Grinspoon, L., J.B. Bakalar**
Marihuana; the forbidden medicine
Michigan, 1993
- Haining, P. (red.)**
The hashish club
vol. I, II, London, 1975

Hartmann, R.P.

Malerei aus Bereichen des Unbewussten; Künstler experimentieren unter LSD

Köln, 1974

Hayter, A.

Opium and the romantic imagination

Berkeley, 1970

Hirsch, M.L., R.W. Conforti e.a.

The use of marihuana for pleasure; a replication of Howard S. Beckers' study of marijuana use

In: J.W. Neulieb, *Replication research in the social sciences*, London, 1991

Husak, D.N.

Drugs and rights

Cambridge, 1992

Huxley, A.

The doors of perception; and heaven and hell

New York, 1963 (1954)

Inciardi, J.A.

Careers in crime

Chicago, 1975

Inciardi, J.A., J.C. McBride

The case against legalization

In: *The Drug Legalization Debate*, Newbury Park, 1991, p. 45-79

Kaplan, C.D.

The uneasy consensus; prohibitionist and experimentalist expectancies behind the international narcotics control system

Tijdschrift voor criminologie, maart/april 1984, p. 98-109

Korf, D.J.

Dutch treat; formal control and illicit drug use in the Netherlands
Amsterdam, Thesis Publishers, 1995

Kort, M. de, D. Korf

Hollandse prioriteiten, de ontwikkeling van de drugshandel en de opkomst van de narcoticabestrijding in Nederland
Tijdschrift voor criminologie, jan/feb. 1990, p. 13-31

Leuw, Ed., I. Haen Marshall (red.)

Between prohibition and legalization; the Dutch experiment in drug policy
Amsterdam/New York, 1994

Loor, A. de

Het middel ecstasy bestaat niet; een onderzoek
Amsterdam, Adviesburo Drugs, 1989

Maris, C.W.

The disasters of war; repression versus Dutch tolerance in drug policy

Journal of drug issues, 29e jrg., nr. 3, 1999, p. 493-510

Maris, C.W.

Dutch weed and logic, Part I
International journal of drug policy, 7e jrg., nr. 2, 1996, p. 80-87

Maris, C.W.

Dutch weed and logic, Part II
International journal of drug policy, 7e jrg., nr. 3, 1996, p. 142-152

- Maris, C.W.**
Res extensa
In: C. de Vries, K. Schuyt (red.),
De open samenleving en haar vrienden, Amsterdam, 1995
- McBride, D., C.McCoy**
Crime and drugs; the issues and literature
Journal of drug issues, 12e jrg.,
1982, p. 137-152
- Mill, J.S.**
Over vrijheid
Amsterdam, 1978 (1851)
- Moon, D. J.**
Drugs and democracy
In: De Greiff, 1999, p. 133-155
- Musschenga, A.W., F.C.L.M. Jacobs (red.)**
De liberale moraal en haar grenzen
Kampen, 1992
- Nabben, T., D.J. Korf**
Cocaine and crack in Amsterdam; diverging subcultures
Journal of drug issues, 29e jrg.,
nr. 3, 1999, p. 627-651
- Nussbaum, M.**
Human functioning and social justice
Political theory, 20e jrg., nr. 20,
1992, p. 202-246
- Plas, A. van der**
War on drugs; Hoge Raad Roomser dan de paus
Nederlands juristenblad, nr. 7,
2004
- Pogge, Th.**
The irrationality of addiction and does it matter?
In: De Greiff, 1999, p. 46-58
- Quensel, S.**
Drogenelend
Frankfurt/M., 1982
- Quincey, Th. De**
The confessions of an English opium-eater
London. 1872 (1821/1856)
- Robins, L., J. Helzer e.a.**
Vietnam veterans three years after Vietnam
In: L. Brill, Ch. Winick (red.),
Yearbook of substance use and abuse, 2e jrg., New York, 1980
- Schellekens, A., R.-J. Verkes**
Verslaving is een neuropsychiatrische aandoening
In: Van Vugt, 1999, p. 29-41
- Silvis, J.**
'Recht op roes' in Duitse Grondwet?
Nederlands Juristenblad, 21 januari 1993, p. 92-94
- Stelle, Ch.C.**
Americans and the China opium trade in the nineteenth century
New York, 1981
- Swierstra, K.E.**
Drugscarrières; van crimineel tot conventioneel
Groningen, 1990
- Szasz, Th.S.**
Das Ritual der Drogen
Wien, 1974
- United States Department of Labor**
What works; workplaces without drugs
Washington, 1991

Vugt, J. van, R. Engels (red.)

Wat heet verslaving?

Nijmegen, 2004

Waldorf, D., C. Reinerman e.a.

Cocaine changes; the experience of using and quitting

Philadelphia, 1991

Weisheit, R.

Declaring a 'civil' war on drugs

In: R. Weisheit (red.), *Drugs, crime, and the criminal justice system*, Cincinnati, 1990

Wiers, R.

Wat is verslaving; over de noodzaak van een conceptuele herdefiniëring

In: Van Vugt, 1999, p. 9-14

Winick, Ch.

Maturing out of narcotic addiction

United Nations bulletin on narcotics, 14e jrg., 1962, p. 1-17

Winick, Ch.

The life cycle of the narcotic addict and of addiction

United Nations bulletin on narcotics, 16e jrg., 1964, p. 1-11

Winick, Ch.

Epidemiology of narcotics use

In: D.M. Wilner, G.G. Kassebaum (red.), *Narcotics*, New York, 1965

Wish, E.D., B.D. Johnson

The impact of substance abuse on criminal careers

In: A. Blumstein, J. Cohen e.a. (red.), *Criminal careers and 'career criminals'*, 2e jrg., Washington D.C., 1986

Drugs

Van oorlog naar regulering

*R. Dufour**

Enkele jaren geleden voerde ik een tv-debat over ons drugsbeleid met de toenmalige CDA-fractievoorzitter Jaap De Hoop Scheffer. Toen ik betoogde dat wij het drugsverbod moeten en kunnen vervangen door regulering riep hij uit: 'Maar zou dan de hele wereld die vasthoudt aan de prohibitie ongelijk hebben en alleen ons landje gelijk?' Ik antwoordde dat dit eerder was vertoond: in onze Gouden Eeuw was ons land het enige ter wereld waarin vrijheid van drukpers en van godsdienst bestond. Hij had daarop geen weerwoord. Als hij slim was geweest, had hij kunnen antwoorden dat ons dat dan ook duur te staan was gekomen: in het rampjaar 1672 vielen Frankrijk, Engeland en Duitse bisdommen de republiek binnen, niet in de laatste plaats omdat de koningen en bisschoppen zich buitensporig hadden lopen opwinden over de spotprenten en andere oneerbiedigheden die hier te lande over hen in druk verschenen. Maar de republiek had gelijk en werd een baken voor mensenrechten. Anno 2005 staat Nederland er echter niet alleen voor, en zullen wij niet voor ons hachje hoeven te vrezen als wij verder zouden voortschrijden op het pad van de regulering van drugs. Zóveel moet worden niet van ons geëist! Wel wat ongerief in het sociale verkeer op ministersconferenties. Want onze politici en andere vertegenwoordigers zullen zich eens écht in de problematiek moeten verdiepen en recht voor regulering moeten gaan staan. Laten we eerst echter eens bezien wat het drugsverbod ons nu na zo'n dertig jaar toepassing heeft opgeleverd aan bereikte resultaten en onbedoelde gevolgen.

* Mr. Raimond Dufour is voorzitter van de Stichting Drugsbeleid te Haarlem.

Doelstelling van het drugsverbod

De doelstelling van het drugsverbod – de samenleving geheel of grotendeels drugsvrij te maken – is een hersenschim gebleken. Drugs zijn in Nederland, zoals trouwens in alle andere landen waar het verbod heerst, op ruime schaal te verkrijgen, en worden in ons land door zo'n 500.000 consumenten regelmatig gebruikt. De Nederlandse overheid laat zich dan ook niet meer verleiden tot uitspraken zoals de VS in 1986 bij de invoering van hun 'crime bill' deden: dat 'America would be drug-free by 1995'. Of zoals de VN, die zich op zijn driedaagse wereld-drugstop in 1998 onder het motto 'A drug-free world: we can do it' als doel stelde 'eliminating or significantly reducing the illicit cultivation of the coca bush, the cannabis plant and the opium poppy by the year 2008'. Minister Donner komt niet verder dan de amechtige constatering dat de drugsbestrijding 'hozen is in een lekke boot'.¹ En dat ondanks een verbijsterend intensieve bestrijding: niet minder dan de helft van de strafrechtelijke inspanningen wordt aan de bestrijding van dit ene delict besteed!²

De mislukking van het Nederlandse drugsbeleid blijkt niet alleen uit het feit dat het beoogde doel van een drugsvrije samenleving verder weg lijkt dan ooit, maar vooral ook uit de enorme schade die dit beleid toebrengt aan onze samenleving en aan verschillende groepen daarbinnen. De volgende groepen zijn te noemen:

– Verslaafden.

Het drugsverbod heeft niet voorkomen dat wij ongeveer 30.000 verslaafden hebben, en er wél toe geleid dat velen van hen door de hoge prijzen de drugs niet uit hun legale inkomen kunnen bekostigen, in mensionwaardige omstandigheden verkeren, en een sterk verhoogd risico lopen om Aids, tbc en leverziekten op te doen en anderen met deze ziekten te besmetten.

– Consumenten.

De gezondheid van de drugsconsumenten wordt extra geschaad doordat er geen controle op de producten is.³

1 Volkskrant 16/4/03.

2 Zie mijn artikel in het Nederlands juristenblad dd. 28-11-03, en de dagvaarding voor het 'virtuele drugsproces', dat de Stichting Drugsbeleid (SDB) op 9 april jl. voerde tegen de Staat en waarvan de VPRO-televisie een samenvatting uitzond; te raadplegen op de website van de SDB: www.drugsbeleid.nl.

3 Zo worden bij de teelt van nederwiet bestrijdings- en conserveringsmiddelen gebruikt zonder dat hierop controle bestaat. Een deel van de XTC die in de handel wordt gebracht blijkt uit amfetamine te bestaan, een stof met andere eigenschappen en risico's bij het

- Buurtbewoners.
Wijken in ettelijke steden verloederen.⁴
- Nederlandse samenleving.
Het drugsverbod heeft een enorme drugsgerelateerde criminaliteit veroorzaakt, die op niet minder dan 50% van de totale criminaliteit in ons land gesteld dient te worden. Minstens even belangrijk is dat bepaalde economische sectoren verloederen en ons rechtssysteem wordt uitgehold. Burgers moeten ondertussen toezien dat dagelijkse overlast en echte criminaliteit niet wordt aangepakt omdat Justitie de helft van alle tijd en middelen besteedt aan de bestrijding van 'slachtofferloze' delicten.⁵
- Gedupeerden wereldwijd.
Het drugsverbod in Nederland draagt bovendien bij aan het voortbestaan van het wereldwijde verbod op drugs, dat in belangrijke mate verantwoordelijk is voor de mondiale verspreiding van Aids en tbc.⁶ En ten slotte is duidelijk dat het drugsverbod een essentiële inkomstenbron vormt voor georganiseerde misdadenden, terreurbewegingen en burgeroorlogen over de hele wereld, en hele landen ondermijnt.⁷

gebruik. Het Trimbos-instituut sloeg in december groot alarm over met atropine vervuilde cocaine, toen twintig gebruikers in het ziekenhuis moesten worden behandeld. In 1997 dook de stof atropine in Nederland ook al op in een partij XTC-pillen. Atropine kan hallucinaties en hartkloppingen veroorzaken. Ook kan iemand er bewusteloos door raken. In het uiterste geval kan iemand eraan overlijden (bron: *De Volkskrant*, 27-2-05).

4 De totale schade door waardedaling is te stellen op € 780 miljoen (bron: zie noot 2).

5 Zie noot 2.

6 Bron inzake Aids: volgens het rapport-2004, gepubliceerd 2 maart 2005, van de International Narcotics Control Board van de NV is in de Baltische staten en Rusland 80-90% van de nieuwe gevallen van Aids het gevolg van injecterende drugsgebruikers. Bron inzake tbc: rondzendbrief d.d. 20 oktober 2004 van het tbc-fonds KNCV, waarin Nelson Mandela wordt geciteerd, die waarschuwde dat de strijd tegen Aids bij voorbaat verloren is als men de ernst van tbc blijft onderschatten. Bijna de helft van de Aidspatiënten sterft namelijk aan tbc als gevolg van verminderde weerstand.

7 Een illustratie binnen ons Koninkrijk: Curaçao kent een welig tierende drugseconomie, mede gefaciliteerd door het politiekorps aldaar, waardoor de bestuurlijke systemen niet meer werken. Zie het recente rapport *Drugskoerier, een beroep met toekomst* opgesteld in opdracht van het Openbaar Ministerie in Haarlem. Volgens het boek *Opmars der Criminelen* uit 1994 van misdaadjournaliste Claire Sterling zijn, ten gevolge van het drugsverbod, Sint Maarten en Aruba nu bezit van de Maffia. Volgens dezelfde bron is het nabij gelegen Puerto Rico - ondanks de tien miljard die de VS er heeft besteed aan de bestrijding van drugs - 'een frauderende bijstandskolonie waar de drugseconomie welig tiert'.

Maffia of minister?

Door zijn mislukking en kwalijke neveneffecten is het Nederlandse drugsbeleid vergelijkbaar met de 'drooglegging' in de jaren twintig in Amerika. Dat drankverbod is tot zijn intrekking in 1933 massaal overtreden en heeft vooral geleid tot enorme versterking van de georganiseerde criminaliteit die zich met de aanvoer en regulering van alcohol ging bemoeien. De Staat der Nederlanden staat nu voor een vergelijkbare keus: laten wij (toen: alcohol, nu) drugs reguleren door de maffia of de minister? Dit was de titel van het 'virtuele drugsproces tegen de Staat' dat de Stichting Drugsbeleid op 9 april jl. voerde en waarvan de VPRO een anderhalf uur durende tv-samenvatting uitzond (zie noot 2).

De voor ieder waarneembare mislukking van het drugsverbod doet de vraag rijzen of de drugsoorlog nog wel moet worden voortgezet. Gezien de nefaste gevolgen ervan voor onze rechtsstaat zou men verwachten dat de successieve ministers van Justitie bij wijze van spreken dagelijks bij hun collega's van Volksgezondheid op de stoep zouden staan om hun te smeken hen ervan te bevrijden. Maar niets is minder waar, eerder het tegenovergestelde. Dat komt in hoofdzaak door een curieus misverstand.

Er is met drugscriminaliteit iets vreemds aan de hand. In de dertig jaar dat de 'war on drugs' nu aan de gang is, lijkt uit het zicht geraakt dat het hier niet om 'normale' criminaliteit gaat. Het strafrecht heeft tot doel ons te beschermen tegen handelingen van derden waarvan wij niet willen dat deze ons worden aangedaan. Wij willen niet bestolen, bedrogen of vermoord worden. Bij het drugsverbod gaat het echter om derden die ons iets verkopen wat wij graag willen hebben! De overheid zegt hier in feite: drugs zijn levensbedreigend, en jullie zijn te dom of te slap om nee tegen de verleiding te zeggen dus zorgen wij dat jullie ze niet te pakken kunnen krijgen. Het gaat hier dus om bescherming van burgers tegen zichzelf, niet tegen anderen. Vergelijkbaar met de bromfietshelm en de autogordel. Maar de sancties verschillen een tikje!

Het opmerkelijke is nu dat men zich tot in de hoogste Justitie-kringen niet meer van dit onderscheid bewust lijkt te zijn. Als voorstanders van legalisering stellen dat daarmee de drugscriminaliteit zou verdwijnen, honen de opeenvolgende ministers Korthals en Donner: 'Zo kennen wij er nog wel een paar: als we diefstal uit het strafrecht halen zijn we die delicten ook kwijt!' Maar bij diefstal gaat het om 'echt' strafrecht.

Als drugs uit het strafrecht verdwijnen, zwemt uit die bijt slechts een vreemde eend weg en laat er geen rimpeling achter

Gezien de karige resultaten, de ontstellende toename van de criminaliteit, en de goede ervaringen met regulering wordt het langzamerhand tijd dat de bewijslast in het drugsbeleid verschuift van de voorstanders van regulering naar degenen die willen vasthouden aan het verbod. Waarom vasthouden aan het drugsverbod als regulering kan zorgen voor afname van de totale criminaliteit met tientallen procenten? Voor een einde aan het chronische cellentekort, aan de overbelasting van politie en justitie, aan de pestilente verleiding van snelle winsten voor jonge crimineeltjes, en aan de goudmijn en motor van de georganiseerde misdaad en terreurorganisaties? Zou voor de volksgezondheid een gereguleerde verstrekking niet veel beter zijn dan, zoals nu, de verstrekking door de maffia? Wordt het niet hoog tijd om de irrationele angst voor drugs een schop te geven en de problematiek nuchter onder ogen te zien? Laten 'christelijken' die zich nogal eens tegen roesmiddelen in het algemeen verzetten zich het Bijbelse verhaal van de bruiloft in Canaän in herinnering roepen: daar veranderde Jezus water in wijn, en niet andersom! Er is niets tegen een beheerst gebruik van roesmiddelen, welke dan ook, er moet alleen gewaakt worden tegen excessief gebruik en afhankelijkheid. De enige relevante vraag is daarom de pragmatische: Wat is de meest effectieve en minst schadelijke manier om problematisch druggebruik te voorkomen?

De gezondheidsschade van de legale drugs alcohol en tabak is vele malen groter dan die van de illegale: er zijn in Nederland 13x meer alcoholisten dan drugverslaafden, 15x meer alcoholdoden en 333x meer doden door tabak.⁸ Tegenstanders van drugsregulering voeren dit verschil juist aan om te pleiten voor handhaving van het verbod: want anders zou het met drugs dezelfde kant op gaan. Komt het nu door het verbod dat drugverslaving een dwerg is vergeleken met alcoholisme en rookverslaving? Zouden drugs bij regulering net zo massaal gebruikt gaan worden als alcohol en sigaretten?

Nee, en het krachtigste bewijs daarvoor is dat de *de facto* legale verkrijgbaarheid van cannabis via de coffeeshops in ons land helemaal niet heeft geleid tot het gevreesde hoger gebruik in Nederland dan in omringende landen! Ook de verzachtende maatregelen die in

⁸ Bronnen: Nationale Drugsmonitor 2004, en de nota *Verlavingszorg herijkt*, juli 1999 van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg samen met de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.

ons land gelden voor de harddrugs – geen vervolging voor het eigen gebruik, schone injectienaalden, gebruikersruimten, testfaciliteiten voor xtc en heroïneverstrekking – hebben allerminst de door tegenstanders voorspelde toevloed van nieuwe gebruikers opgeleverd. Wij hebben verhoudingsgewijs (veel) minder soft- en harddrugconsumenten, minder verslaafden en minder aidspatiënten dan sterk repressieve landen als Engeland en Frankrijk, en nemen in Europa een middenpositie in (het druggebruik in de VS met zijn buitensporige repressie is rond het dubbele).

Overigens is het juist vanwege de risico's die aan consumptie van drugs zijn verbonden, onverantwoord de drugsmarkt over te laten aan de misdaad, zoals nu in feite gebeurt. Daarom ook dient regulering op een uiterst zorgvuldige manier te gebeuren, en niet zo volledig aan de – witte – markt te worden overgelaten als alcohol en tabak. Zowat geen voorstander van regulering pleit trouwens voor dat laatste. Grote reclamecampagnes: uit den boze. Verkoop in de supermarkt? Nee! Vermenging met lekkere drankjes, zoals terug naar de oorspronkelijke Coca-Cola met echte coca erin? Evenmin! De regulering die wij voorstaan voorkomt juist de gevaren van de teugelloze markt zoals die nu in feite – zij het zwart – bestaat, en betekent ook geen vrije witte markt. Verderop in dit artikel zetten wij het door ons bepleite systeem uiteen. Maar eerst iets over de huidige ontwikkelingen.

Ontwikkelingen

Hoe zal het Nederlandse drugsbeleid zich ontwikkelen? We nemen twee tendensen waar. Enerzijds zien we een verharding bij de aanpak van verslaafde veelplegers. Dezen kunnen thans met een 'maatregel' worden opgesloten in een ISD (Inrichting voor Stelselmatige Daders). Het gaat daarbij om twee jaar detentie plus voorarrest, in totaal vaak drie jaar. En worden na vrijkoming opnieuw delicten gepleegd, dan kan weer ISD volgen! Daarnaast wil de gemeente Rotterdam, die voorloper is bij de verharding, dat er buiten de stad 'voorzieningen voor duurzaam verblijf' komen, waar onbehandelbare personen verplicht worden gehuisvest. Zij worden er niet behandeld, aangezien dat geen zin heeft. Als er geen verbetering optreedt, wordt 'longstay' vanzelf levenslang.

Er is hier sprake van een strafmaat die in geen verhouding staat tot de vergrijpen waar het om gaat. Het begint te lijken op het 'three strikes and you're out'-principe dat verschillende staten in de VS hanteren. Iemand als Van Kalmthout vraagt zich dan ook af of dit voorstel wel te rijmen is met de Europese regelgeving op het gebied van de Rechten van de Mens. In ieder geval valt volgens hem het voorstel buiten de huidige Nederlandse wetgeving.⁹

Anderzijds lijkt het erop dat in het fundamentele debat de hardliners meer en meer naar de marge verdwijnen. Nadat al eerder vanuit de gezondheidswereld twijfels over het verbod naar voren waren gebracht, hebben recentelijk nu ook presidenten van rechtbanken en gerechtshoven in het openbaar gepleit voor regulering van drugs. Deze magistraten staan hierin niet alleen, maar spreken mede namens vele vakgenoten. Het weekblad *Vrij Nederland* publiceerde op 11 oktober 2005 de uitslag van een enquête onder rechters en officieren van justitie: 67% van hen vindt dat softdrugs uit het strafrecht moeten, en 23% is hetzelfde oordeel toegedaan voor harddrugs. Zelfs CDA-minister Donner, die zijn ambtstermijn opgewekt begon met het voornemen om alle coffeeshops te sluiten, lijkt enigszins tot inkeer te komen. Onlangs formuleerde hij op basis van twee onderzoeksrapporten de volgende 'beleidsimplicatie': 'in het lokale coffeeshopbeleid moet worden voorkomen dat als gevolg van een afname van het aantal coffeeshops het aantal niet-gedoogde verkooppunten aanzienlijk toeneemt'.¹⁰

Politieke moed

Nu de twee meest betrokken beroepsgroepen steeds minder in het drugsverbod geloven, begint de basis ervoor ook in de samenleving als geheel af te brokkelen. Op den duur zal handhaving dan ook niet meer houdbaar blijken. Net zoals het communisme bezweek toen het vuur was uitgedoofd. De werkelijkheid begint steeds meer mensen de ogen te openen. Ondertussen gaat niets automatisch,

⁹ In: *Psychologie*, nr. 10, 2005.

¹⁰ Brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 6 juli 2005, op basis van de onderzoeksrapporten *Coffeeshops in Nederland 2004, aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2004* en *Cannabis zonder coffeeshop, niet-gedoogde verkoop in tien Nederlandse gemeenten*, beide in opdracht van het ministerie van Justitie uitgevoerd.

en moeten er politici opstaan die hun nek durven uit te steken. Zo iemand is burgemeester Leers van Maastricht. Citaat: 'Er is geen ruimte voor daadwerkelijk debat binnen politieke partijen. Ik heb zelf daar de gevolgen van ondervonden toen ik mijn drugs-standpunt herzag. Vanuit de Haagse kaasstolp onderschreef ik, als nietwoordvoerder, de CDA-lijn van strenge repressie van de handel en het gebruik van cannabis. Maar als burgemeester van een middelgrote stad aan de grens zag ik de hypocrisie van dat beleid. Cannabisgebruik is niet te stoppen – landen die het ferm bestrijden, hebben hogere gebruikscijfers dan wij – en de "war on drugs" leidt enkel en alleen tot het spekken van de beurzen van de Al Capones van deze tijd. Politici die met beide benen in de dagelijkse praktijk staan – de lokale CDA-raadsleden en wethouders – steunden mij in mijn oprechte ommezwaai. Maar in Den Haag brak paniek uit en het landelijk CDA stuurde de ene na de andere bemiddelaar – alsof ik een trein had gekaapt – naar Maastricht om mij van standpunt te doen veranderen'.¹¹

Regulering 'achterdeur'

Nu ook de VVD in de Kamer zich heeft uitgesproken voor regulering van de wietteelt voor coffeeshops is er een ruime meerderheid in de Tweede Kamer ontstaan voor regeling van dit sluitstuk van de feitelijke legalisering van cannabis in ons land. Dat kan als volgt gebeuren. Zolang de legalisering van cannabis nog niet via de koninklijke weg van wetgeving wordt vastgelegd – want daarvoor is misschien wijziging of opzegging van de drugsverdragen nodig (hoewel ook goed te verdedigen is dat de drugsverdragen dit toelaten) –, kan aan de pseudo-wetgeving van de huidige AHOJ-G criteria¹² als nieuw criterium de T van teelt worden toegevoegd. Daarin worden telersvergunningen geregeld. Een cannabisteler mag uitsluitend aan Nederlandse coffeeshops leveren, en de coffeeshop mag Nederlandse cannabis alleen van toegelaten telers betrekken. Bij regulering van de productie wordt ook etikettering van het THC- en

¹¹ *Trouw* 13-10-05.

¹² De AHOJ-G criteria voor coffeeshop zijn neergelegd in Richtlijnen van het Openbaar Ministerie. De criteria zijn: geen Affichering, geen verkoop van Harddrugs, geen Overlast, geen verkoop aan Jongeren onder de 18 jaar en niet meer dan 5 Gram per transactie per persoon.

andere cannabinoïden-gehalte mogelijk, evenals belastingheffing. Van belang is, ons te realiseren welke problemen wél en welke niet tot oplossing kunnen komen langs deze weg van regulering! Regulering zal namelijk niet plotsklaps alle problemen rond de wietteelt oplossen. Maar wel een deel: namelijk dat van de teelt van nederwieten behoefte van de coffeeshops. Momenteel is al ongeveer 75% van de cannabis die in coffeeshops wordt verkocht van inheemse teelt afkomstig. Voor de cannabis van niet-inheemse afkomst: voornamelijk hasj, kan de 500 gram die een coffeeshop nu in voorraad mag hebben gehandhaafd blijven. Dat voorkomt een ongereguleerde markt – buiten de coffeeshop om – in buitenlandse variëteiten. Het aandeel van de buitenlandse producten zal geleidelijk minder worden omdat bij gereguleerde teelt ook 'nederhasj' zal opkomen. Te verwachten valt dat gereguleerde telers een steeds groter deel van dat marktsegment zullen veroveren. Het resterende deel wordt buitenlands geproduceerd en veroorzaakt dus hier geen overlast van zolderteelt (wél natuurlijk van smokkel). Niet opgelost wordt de teelt voor de export, maar die wordt vanzelf minder door de opkomst van de binnenlandse teelt in de buitenlanden zelf.¹³ En evenmin die van de teelt van enkele planten voor eigen gebruik. Maar die pleegt ook geen overlast te veroorzaken.

Via enkele proefprojecten is uit te vinden wat de beste regeling is. De belangrijkste vraag die daardoor beantwoord dient te worden is, of de cannabis bij gereguleerde teelt niet te duur wordt. Dat was namelijk het geval bij de gereguleerde kweek van cannabis voor medische doeleinden. Door de hoge eisen die daaraan werden gesteld: de cannabis gold immers als medicijn, werd de prijs te hoog en is inmiddels een van de twee producenten failliet gegaan. Uitgevonden moet dus worden wat de prijs wordt. Daarbij gelden twee tegenovergestelde krachten: aan de ene kant valt voor de legale kweker de risicopremie weg die illegale producenten op hun prijs moeten leggen voor het geval ze ontdekt worden, anderzijds gaat hij belasting betalen en moet hij netjes produceren. En bij gereguleerde kweek zullen illegale producenten hun prijzen wellicht gaan verlagen om toch aan de bak te komen. Coffeeshops zullen niet geneigd zijn om van hen te kopen omdat ze bij ontdekking hun licentie kwijtraken. Maar hoe zal de illegale verkoop buiten de coffeeshop

¹³ Zo wordt in Engeland nu al meer dan 66% van de daar geconsumeerde cannabis in dat land zelf geproduceerd; het aandeel van onder andere nederwiet is gekelderd (bron: *Sunday Herald*, UK, 9 Oct. 2005).

om zich gaan ontwikkelen? Deze omvat nu naar schatting ongeveer de helft van de in ons land verkochte cannabis. Interessant is hierbij de vergelijking met alcohol. De legale alcoholproducent betaalt ook belasting, en er wordt een zeer hoge accijns geheven. Toch wordt er in ons land nauwelijks illegaal gestookt en verkocht. Legale verkrijgbaarheid en kwaliteitsgarantie wegen hier dus blijkbaar zwaarder.

Regulering van de overige drugs

Voor harddrugs stellen wij het volgende systeem voor. Elke ingezetene boven de 18 jaar kan op aanvraag een 'drugspas' krijgen. Deze chipkaart is persoonsgebonden, en geeft recht op de koop van een gemaximeerde hoeveelheid per soort per tijdseenheid, bijvoorbeeld per maand. Een aantal van 150 verkooppunten is voldoende om het hele land te bestrijken en rendabel te draaien. Dat betekent een effectieve beperking van de beschikbaarheid vergeleken met de duizenden verkooppunten in de vorm van dealers momenteel! Zware gebruikers kunnen zich wenden tot de hulpverlening, en in overleg hogere plafonds laten vaststellen. De drugspas gaat een toestroom van drugtoeristen tegen. De prijzen gaan omlaag naar een normaal economisch niveau. Daarmee vervalt de verwervingscriminaliteit en komt de misère van verslaafde veelplegers tot een humaan einde. Dit alles kan het snelst gebeuren, net als bij cannabis, via het opportuniteitsprincipe, zodat geen verdragen hoeven te worden opgezegd. Bij alle drugsverdragen heeft ons land dit principe overeind gehouden.

Zal Nederland zodoende een narcostaat worden, een magneet voor illegale productie en handel? Integendeel. Import zal grotendeels wegvallen door de lagere prijzen en gewaarborgde kwaliteit van de gereguleerde producten. Hetzelfde lot is de productie voor de binnenlandse markt beschoren: XTC- en amfetaminelaboratoria en wiettelers kunnen dan alleen nog maar produceren voor de export. Nederland wordt onaantrekkelijker voor hen, want er is hier geen droog brood meer voor hen te verdienen. Natuurlijk zal er doorvoer blijven, via de grootste haven van Europa, en vast ook wel enige andere handel en productie. Maar als drugverslaafden niet meer uit stelen gaan, bolletjesslikkers geen cellen meer bezetten, en de illegale productie en handel voor de binnenlandse drugsmarkt verdwijnen, valt politie en justitie een loden last van de schouders. Daardoor kun-

nen zij de resterende drugscriminaliteit doeltreffender aanpakken, en zullen zij weer het gevoel krijgen zinvol bezig te zijn. Er komt eindelijk ruimte voor een terugdringing van de 'normale' delicten: een halvering van de totale criminaliteit komt in zicht.

Om tot de algehele regulering zoals boven omschreven te geraken is de volgende fasering denkbaar.

Voor cannabis het toestaan van enkele proefprojecten, bijvoorbeeld in een grensgemeente en enkele middelgrote gemeenten of samenwerkingsverbanden daarvan, en aan de hand van de opgedane bevindingen de invoering van een algemene regeling. Bij de harddrugs is onderscheid te maken tussen de maatregelen voor verslaafden en die voor de recreatieve gebruikers. Voor verslaafden: het experiment met de medische verstrekking van heroïne is een succes gebleken maar de uitbreiding stagneert. Hier is nodig dat de criteria vóór en de wijze ván verstrekking zo worden vereenvoudigd, dat alle 30.000 verslaafden die dat willen, tegen betaling van een eigen bijdrage (zoals dat in Zürich gebeurt) deze drug kunnen verkrijgen. Recente pleidooien om ook verstrekking van cocaïne en amfetamine te overwegen verdienen nadere bestudering; de SDB organiseert hierover op 17 februari 2006 een eerste symposium.

Voor de recreatieve gebruikers van harddrugs is een eerste stap de (her)invoering van het testen van XTC-pillen, alsmede van cocaïne en amfetaminen (recentelijk is gevaarlijke vervuiling gesignaleerd). Daarnaast zou bekeken moeten worden hoe een proefproject met gereguleerde productie en verkoop kan worden opgezet.

Tegelijkertijd moet steun voor hervorming in het buitenland worden gezocht. Komend voorjaar vindt in Wenen een tussentijdse evaluatie plaats van de VN-strategie tot uitbanning van drugs. Die gelegenheid dient ons land te benutten om, wijzende op de algehele mislukking ervan, een coalitie met gelijkgezinde landen te smeden teneinde ruimte voor regulering te verkrijgen. In Europa zelf zou Nederland kunnen voorstellen haar stappen op het pad van regulering met de andere landen te delen zodat deze daaruit lering kunnen trekken voor hun eigen drugspolitiek. Ondertussen dient ons land vastberaden de weg naar sanering van ons drugsbeleid in te slaan. Want zoals nog onlangs door Eurocommissaris van Justitie Frattini werd bevestigd: drugsbeleid is en blijft een zaak van onze nationale politiek. Ook een recente PvdA-discussienota over Europa stelt (over de noodzaak om iets wat niet via Brussel geregeld hoeft te worden nationaal te blijven regelen, oktober 2005): 'Wij willen immers ook

nationaal blijven bepalen hoe wij ons drugsbeleid vormgeven.' Voor onze politici geldt: verschuilen achter de rug van 'het buitenland' is er niet meer bij!

In de wetenschap moet een theorie altijd getoetst worden aan de feiten: werkt hij wel in de werkelijkheid? Zo niet, dan moet hij, hoe pijnlijk soms ook, worden opgegeten. Alleen zó wordt vooruitgang geboekt. Hetzelfde dient nu te gebeuren met de beleidstheorie van het drugsverbod: die is door de werkelijkheid onderuit gehaald, en dus moeten we een andere strategie exploreren om de schade van drugs te beperken. Het alternatief ligt in een verstandige wijze van regulering: een zegen voor de samenleving!

Peace on drugs?

*M.T. Croes**

In de pleidooien die worden gehouden voor de opheffing van het drugsverbod in Nederland wisselen principiële en praktische bezwaren elkaar in hoog tempo af. Overtuigen deze argumenten werkelijk?

Vrijheid en drugsgebruik

Voorstanders van de liberalisering van het drugsbeleid voeren praktische en principiële redenen aan waarom het drugsbeleid verder zou moeten worden geliberaliseerd en het bestaande verbodregime zou moeten worden opgeheven. Wat de praktische bezwaren betreft, is het belangrijkste argument dat de drugbestrijding niet het gewenste resultaat heeft omdat druggebruik onuitroeibaar zou zijn. De drugbestrijding slaagt er niet in de drugshandel uit te schakelen, maar verhoogt slechts de risico's voor de handelaar en daarmee de prijs van zijn handelswaar. Gegeven de inelasticiteit van de vraag naar drugs is het belangrijkste gevolg hiervan dat druggebruikers hun gebruik niet meer uit eigen middelen kunnen financieren en hiervoor illegale wegen gaan bewandelen (Dufour, 2006). Dit leidt niet alleen tot een toename van de criminaliteit, maar ook tot een slechtere gezondheidstoestand van sommige gebruikers. Een tweede argument dat hier soms aan wordt toegevoegd, is dat door het prijsverhogend effect van de drugbestrijding de potentiële winsten van drugshandelaren alleen maar toenemen, met als gevolg dat meer mensen worden aangetrokken om in deze handel te stappen en de drugbestrijding daarmee in haar eigen staart bijt (Van der Veen, 2000).

Naast deze praktische bezwaren tegen het drugsverbod staat een principiële redenering: het individu zou volgens goede liberale principes vrij moeten zijn om te kiezen wat hij wil gebruiken, ook al is

* Dr. Marnix Croes is als onderzoeker verbonden aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie te Den Haag.

wat hij doet misschien schadelijk voor zijn eigen gezondheid (Uitermark en Cohen, 2005). Dit uitgangspunt stond ook centraal in het uit 1971 stammende rapport van de Werkgroep-Hulsman dat van grote invloed was op de ontwikkeling van het Nederlandse drugsbeleid (Van de Bunt, 2006). Voor de gevolgen die de onverkorte toepassing van dit soort principes voor anderen heeft, bestaat in dergelijke gedachtegangen betrekkelijk weinig aandacht (Dalrymple, 2001). Bij druggebruik is het immers niet alleen de gebruiker die met de consequenties van zijn consumptieve voorkeuren wordt geconfronteerd, maar ook zijn gezin, familie, burens en werkgever. Of zijn medeweggebruikers dan wel zijn medeverzekerden: naast alcohol vormen drugs en combinaties van alcohol en drugs een belangrijke bron van verkeersongelukken met ernstig letsel (Mathijssen en Houwing, 2005, p. 26-27). Daar komt bij dat flinke aantallen regelmatig gebruikenden aanzienlijke gedragsproblemen vertonen met aanzienlijke gevolgen voor de samenleving als geheel, zoals spijbelen, of crimineel gedrag. Dit geldt niet alleen voor gebruikers van opiaten en cocaïne, maar in mindere mate ook voor gebruikers van cannabis (Van Laar, Cruys e.a., 2004, p. 36-39, 55-58, 69-76; Meijer, Grapendaal e.a., 2003, p. 71 e.v.). Overigens hebben die cannabisgebruikers een relatief hoge kans later op het gebruik van opiaten en cocaïne over te stappen (Lynskey, Vink e.a. 2006). Op zich is het niet verwonderlijk dat druggebruik en problematisch gedrag samengaan. Het regelmatig consumeren van drugs heeft op de gebruikers geregeld het effect hun interesses te beperken. Dat heeft niet alleen een negatieve uitwerking op hun kansen om een baan te vinden (c.q. te behouden) of andere belangrijke menselijke doelen na te streven, maar het bevordert ook het leven op kosten en ten koste van anderen. Als één van de meest opvallende kenmerken van druggebruikers wordt dan ook hun egocentrisme genoemd (Dalrymple, 1997). In het verlengde daarvan zou men de vraag kunnen stellen wat druggebruik betekent voor de keuzevrijheid van het individu en of hij bij het volgen van zijn consumptieve voorkeuren wel werkelijk vrij is en meester is over zijn eigen leven (Dalrymple, 1997). Voorstanders van de opheffing van het drugsverbod menen desondanks dat individuen het recht zouden moeten hebben om naar believen voor de drugs van hun voorkeur te kiezen. Sterker nog, zij menen soms dat individuen het recht hebben op drugs met een door de overheid gegarandeerde kwaliteit opdat hun gezondheid bij consumptie geen onnodig risico loopt (Dufour, 2006). Het nalaten van de consumptie van bepaalde drugs lijkt in deze gedachtegang geen

optie, laat staan dat de gebruikers voor hun eigen kwaliteitscontroles zorgen: het individu belijft, de overheid heeft te faciliteren. Het is in dit verband van belang stil te staan bij wat mensen met het drugsverbod wordt ontzegd. De rechten die burgers genieten zijn immers niet allemaal gelijkwaardig, en dat geldt daarmee ook voor de beperkingen die eraan worden gesteld. Wat mensen verliezen bij het drugsverbod is iets anders dan wat zij verliezen als de vrijheid van drukpers, vergadering of geweten in het geding is. Illustratief is de situatie in Iran, waar druggebruik in hoge mate wordt gedoogd,¹ maar waar fundamentele burgerlijke vrijheden dagelijks met voeten worden getreden.²

Het is in dit verband niet voldoende de overheid te beschuldigen van hypocrisie door te wijzen op het feit dat de toegestane drugs alcohol en tabak vrij verkrijgbaar zijn (Dufour, 2006). Niet alleen omdat voorstanders van liberalisering geen voorstanders zijn van de de hypocrisie-beëindigende uitbreiding van de bestaande beperkingen tot alcohol en tabak, laat staan dat zij het eveneens hypocriete gedoogbeleid zouden willen verruilen voor een consistente bestrijding van de handel in en het gebruik van drugs zoals deze bijvoorbeeld door de Chinezen in de jaren vijftig van de vorige eeuw in hun zeer succesvolle strijd tegen het opiumgebruik ter hand werd genomen,³ maar ook omdat historisch gezien het gebruik van alcohol en tabak in het Westen voortdurend met discussie gepaard is gegaan (bijvoorbeeld Schama, 1988, p. 196 e.v.; Himmelfarb, 1994) en nog steeds gaat. Soms wordt gekozen voor vrijheid, soms voor een beperking ervan. Gegeven het feit dat het bij het drugsverbod niet gaat om de schending van een grondrecht, is de centrale vraag in dit verband wat de consequenties zijn van de schending van de vrijheid en het beperken van het plezier van het individu vergeleken met de brede consequenties van de opheffing van het drugsverbod (Gert, 1998, p. 157-273).

1 www.unodc.org/iran/country_profile_page004.html.

2 www.amnesty.nl/landeninfo/llp_iran_2005.shtml.

3 www.unodc.org/unodc/en/legal_library/cn/legal_library_1956-08-15_1956-86.html.

Dalende prijs?

Als we voorstanders van de beëindiging van het drugsverbod mogen geloven, valt van deze liberalisering niets dan goeds te verwachten. Het belangrijkste effect van deze maatregel zou een groter aanbod van drugs op de markt zijn. Dit grotere aanbod leidt tot een daling van de straatprijs van de drugs. Deze prijsdaling zal op haar beurt tot gevolg hebben dat veel druggebruikers voor hun gebruik geen beroep meer hoeven te doen op de eigendommen van anderen. Een daling van de criminaliteit met tientallen procenten zal vervolgens het resultaat zijn (Dufour, 2006).

Laten we deze redenering stap voor stap volgen. Als eerste de toename van het aanbod. Het klinkt aannemelijk dat een opheffing van het drugsverbod zal leiden tot een toename van de aanvoer. In de eerste plaats betreft dit het deel van de drugs dat voorheen door de autoriteiten werd onderschept. Bij opiaten omvat dat onderschepte deel naar schatting wereldwijd bijna een kwart van de productie (UNODC, 2005a, p. 10). Daarnaast zouden in Nederland zelf meer drugs voor de geliberaliseerde drugsmarkt kunnen worden geproduceerd.

Aannemelijk is eveneens dat de verhoogde aanvoer tot een daling van de groothandelsprijs van drugs zal leiden. Dit effect was voor opium te zien in Iran. De groothandelsprijs steeg in dit land sterk toen in 2001 de Taliban de export van opiaten uit Afghanistan praktisch stillegde. Toen deze export na de verdrijving van de Taliban in 2002 weer op gang kwam, daalde in Iran de groothandelsprijs flink. Tegen de verwachting in bleef de Iraanse straatprijs van heroïne in 2001 echter stabiel en verdubbelde tot verdrievoudigde in april 2002 (UNDCP, 2002, p. 4), vermoedelijk als gevolg van verlegde handelsstromen. Dit vormt een aanwijzing dat het ongewis is hoe de markt in Nederland zal reageren op het extra aanbod dat als gevolg van het opheffen van het drugsverbod vrij zal komen. Die Nederlandse markt bevindt zich immers niet in een vacuüm. Wellicht zijn (mede als gevolg van successen in de drugsbestrijding⁴) elders ter wereld grotere winsten te boeken en vloeien de extra ingevoerde of hier

4 In Afghanistan bijvoorbeeld werd van 2004 op 2005 het grondoppervlak dat wordt gebruikt voor de teelt van opium met 21% teruggedrongen tot een geschatte 103.000 ha. Maar vanwege de gunstige oogst resulteerde dit in een afname van de productie van opium met slechts iets meer dan 2 procent (UNODC, 2005b, p. 1).

geproduceerde drugs weg naar deze afzetmarkten (vergelijk Klee-mans, Brienen e.a., 2002, p. 65-68).

Nu is het aannemelijk dat de drugsproducenten en -handelaren bij de opheffing van het drugsverbod minder kosten maken dan nu het geval is. De beveiliging van de handel, het eventuele omkopen van overheidsfunctionarissen en het spreiden van het risico een lading te verliezen door deze over meerdere zendingen te verdelen bijvoorbeeld zullen voortaan tot het verleden behoren. De zo bereikte kostenbesparing zouden ze in hun zak kunnen steken, maar ze zouden haar ook kunnen doorberekenen aan de Nederlandse gebruiker. Of de prijs dan veel zal dalen, is echter de vraag.

Hierbij spelen bovendien twee aannames een belangrijke rol. In de eerste plaats de verwachting dat de daling van de prijs na de opheffing van het drugsverbod niet zal leiden tot een toename van de vraag (Dufour, 2006). Deze vraag zou op twee manieren kunnen stijgen: bestaande gebruikers gaan meer gebruiken, of er komen nieuwe gebruikers bij. Wat de eerste mogelijkheid betreft, heeft onderzoek naar het gedrag van fervente druggebruikers uitgewezen dat zij hun inname afstemmen op de middelen waarover zij beschikken (Grapendaal, Leuw e.a., 1995, p. 191). Een prijsdaling vertaalt zich in hun geval in een groter gebruik.

Wat de tweede mogelijkheid betreft, de toename van het aantal gebruikers, geeft de geschiedenis van het vrije opiumgebruik in het China van de negentiende en begin twintigste eeuw⁵ of, recenter, het cocaïnegebruik in de Verenigde Staten weinig hoop. Cocaïne begon in Amerika als een drug voor de welgestelden, voor de zwarten in de getto's was zij aanvankelijk te duur. De uitvinding van *crack* of *freebase* cocaïne veranderde de zaak. Haar lage prijs van een paar dollar per trip maakte cocaïne in de jaren tachtig van de vorige eeuw geschikt voor massaconsumptie en leidde tot een enorme toename van het gebruik (Levitt en Dubner, 2005, p. 109-112).

Ook het feit dat het uit religieuze overwegingen in Pakistan in 1977 voortgesproten alcoholverbod voor moslims en de gelijktijdig aan niet-islamitische minderheden opgelegde consumptiebeperkingen in dit land leidden tot de substitutie van alcohol door opiaten, en daarmee het startsein vormde voor de grootschalige productie van

⁵ China had in 1909 naar schatting 25 miljoen opiumgebruikers, bijna het dubbele van het wereldwijde aantal opiatengebruikers in 2003. De wereldwijde opiumproductie was destijds drie- tot zesmaal zo groot als tegenwoordig (UNODC, 2004, p. 26-27).

opium in Pakistan en Afghanistan (Van der Veen, 2003, p. 240), vormt een waarschuwing. Het wijst op het mogelijk bestaan van een substitutie-effect in het gebruik van drugs in Nederland, een effect dat na opheffing van het drugsverbod zou kunnen verdwijnen en tot een toename in het aantal gebruikers van (nu verboden) drugs zou kunnen leiden. De opheffing van het drugsverbod en de (gerelateerde) daling van de prijs kunnen daarmee op verschillende manieren in een toename van de vraag resulteren. Dat betekent ook dat de geaggregeerde gezondheidsschade van druggebruikers, momenteel nog geringer dan die van alcohol- en tabakgebruikers, flink zal kunnen toenemen.

De tweede verwachting in dit verband is dat de ten behoeve van de gezondheid van de drugsconsument bepleitte regulering van de drugshandel door de overheid niet zal leiden tot een prijsstijging. De gang van zaken rond de productie van medicinale cannabis (mediwiet) is wat dat betreft weinig hoopgevend. De kwaliteit van de cannabis mag dan hoog zijn, de marktprijs is dat eveneens, of zou dat in ieder geval zijn in de ogen van het publiek dat mogelijk niet weet dat de mediwiet (deels) wordt vergoed (commissie evaluatie medicinale cannabis, 2005, p. 32 e.v.). Hoe het ook zij, de concurrentie met de cannabis uit de coffeeshop of die van de Stichting Patiëntenbelangen Medicinale Marihuana komt maar uiterst moeizaam van de grond. Van de beoogde jaarlijkse verkoop van 200 tot 400 kilo werd in 2004 slechts 67 kilo gerealiseerd: daarmee was de productie niet kostendekkend (commissie evaluatie medicinale cannabis, 2005, p. 32 e.v.). Inmiddels is nog maar één van de twee producenten actief en is de legale markt dus gemonopoliseerd. Dat belooft weinig goeds voor de prijsontwikkeling van medicinale cannabis.

Afnemende criminaliteit?

Laten we aannemen dat de straatprijs van drugs inderdaad daalt. Zal daarmee de criminaliteit afnemen? Zolang wordt verondersteld dat druggebruik leidt tot criminaliteit, lijkt dit aannemelijk. Maar dan moet wel worden aangenomen dat de daling van de prijs een dusdanige omvang aanneemt dat druggebruikers hun als gevolg van de prijsdaling stijgende gebruik op legale wijze kunnen financieren. Gezien de grote variatie in de mate waarin fervente druggebruikers innemen, een variatie die wordt veroorzaakt door de hoogte van de

inkomsten, lijkt dit niet waarschijnlijk (Grapendaal, Leuw e.a., 1995, p. 191). Er moet daarnaast worden aangenomen dat criminele druggebruikers hun gebruik op legale wijze zouden willen financieren. Dat laatste is echter de vraag: leidt druggebruik tot uit stelen gaan, of vormt criminaliteit onderdeel van een levensstijl waar druggebruik ook toe behoort (Dalrymple, 1997)? Tekenend is dat druggebruikers zich bepaald niet alleen aan vermogenscriminaliteit en de onder de Opiumwet vallende misdrijven schuldig maken (Meijer, Grapendaal e.a., 2003, p. 71 e.v.; Van 't Land, Wolf e.a., 2005, p. 80). Dat laatste wijst erop dat zij hun criminele gedrag ook bij een lagere prijs zullen voortzetten. Sterke aanwijzingen dat druggebruik en criminaliteit onderdeel van een specifieke levensstijl vormen, zijn voortgekomen uit het onderzoek naar de invloed van methadonverstrekking op het criminele gedrag van druggebruikers in Amsterdam. De gratis verstrekte methadon bleek niet tot een afname van hun misdadigheid te leiden (Grapendaal, Leuw e.a., 1995, p. 191-192).

Een eerste extra indicatie wordt in dit verband gegeven door de ontwikkeling van de *crack*markt in de Verenigde Staten. In 1991 stortte deze *crack*markt in en kelderden de prijzen door een toename van het aanbod. Dit verminderde de criminaliteit tot op zekere hoogte: dealers vonden de teruggelopen winsten niet meer voldoende om elkander ervoor van kant te maken. Maar de daling in de criminaliteit die de Verenigde Staten zag in de jaren negentig van de vorige eeuw werd er slechts voor 15% door veroorzaakt en maakte de eerdere sterke toename in criminaliteit, waarmee de introductie van *crack* gepaard was gegaan, niet goed (Levitt en Dubner, 2005, p. 134-135).

Een tweede extra indicatie is dat de cannabis verkopende coffeeshops in Venlo omgeven zijn door relatief hoge maten van geweldsdelicten, tasjesroof, drugsoverlast, dronken mensen op straat, urineren op straat enzovoort. Dit wijst erop dat de legalisering van de verkoop op zich niet in het verdwijnen van gedragsproblemen bij druggebruikers hoeft te resulteren. Hoe het hoofdeffect van de opheffing van het drugsverbod, de lagere prijs, tot bijvoorbeeld minder geürineer op straat zal moeten leiden, is niet duidelijk. Daarnaast is de vraag of een lagere prijs wel überhaupt het beoogde effect op het gedrag van de cannabisgebruikers kan hebben. Het gaat bij de klanten van de coffeeshops immers geregeld om buitenlanders die beschikken over een motorvoertuig. Zij behoren derhalve niet tot de minvermogenden die zich wellicht makkelijker door prijsimpulsen laten beïnvloeden (Snippe, Bieleman e.a., 2005, p. 71 e.v.).

Een bijkomende kwestie is dat een verlaging van de drugsprijs in Nederland als gevolg van de opheffing van het drugsverbod ons land aantrekkelijker zal maken voor druggebruikers uit het buitenland. Nederland is bij buitenlandse gebruikers nu al populair. In 2003 was slechts 38% van de naar schatting 4.500 probleemgebruikers van heroïne in Amsterdam in Nederland geboren (Van Laar, Cruts e.a., 2004, p. 74). In 1997 had 47% van de mensen die in Nederland voor een overtreding van de Opiumwet een strafzaak tegen zich kreeg aangespannen een andere dan de Nederlandse nationaliteit (Meijer, Grapendaal e.a., 2003, p. 65). Na de opheffing van het drugsverbod en de beoogde prijsdaling van drugs zullen de aantallen buitenlandse gebruikers in Nederland waarschijnlijk gaan stijgen. Gezien de gedragsproblemen die druggebruikers in relatief hoge mate vertonen, is het aannemelijk dat dit leidt tot een toename van de overlast en criminaliteit. Gesteld dat de prijsdaling van drugs leidt tot minder criminele activiteiten van druggebruikers, wat al niet waarschijnlijk is, dan nog is het ongewis of de daling in de criminaliteit als gevolg hiervan niet wordt 'goedgemaakt' door de toename van het aantal door de lage prijs aangetrokken buitenlandse gebruikers. Al met al is het daarmee ongewis of de liberalisering zal leiden tot een reductie van de criminaliteit.

Of het andere beoogde effect, de verbetering van de gezondheidssituatie van de gebruikers, zal worden bereikt, is ook de vraag. Wat de cannabisverkoop betreft, heeft het bestaan van coffeeshops geen einde gemaakt aan het bestaan van niet-gedoogde verkooppunten in dezelfde gemeenten (Korf, Wouters e.a., 2005). Dit betekent dat overheidstoezicht op de handel en distributie van drugs niet zo eenvoudig is te bewerkstelligen als voorstanders van de opheffing van het drugsverbod lijken te denken.

Het laatste argument voor de opheffing van het drugsverbod betreft de kwestie of de mede als gevolg van de bestrijding hoog gehouden prijs van drugs niet juist (would be) criminelen aantrekt en of, omgekeerd, een (veronderstelde) prijsdaling als gevolg van de opheffing van het drugsverbod in Nederland zal leiden tot een daling van de georganiseerde criminaliteit. Dat laatste is echter de vraag. Drugscriminelen blijken namelijk weinig kieskeurig als het gaat om de wetten die zij overtreden. Dit geldt bijvoorbeeld voor coffeeshophouders (Bieleman en Snippe, 2006). Het geldt meer in het algemeen voor de 'local heroes' onder de criminelen die als generalisten met een bepaald territorium op elke mogelijkheid

afkomen die winst op lijkt te kunnen leveren (Kleemans, Brienen e.a., 2002, p. 72-79). Het geldt echter ook voor de criminelen die de vleugels uitslaan en zich richten op een internationale markt. Weliswaar concentreren de activiteiten van de organisatie of het netwerk waarvan zij deel uitmaken zich veelal op één activiteit en leidt de arbeidsdeling binnen de organisatie tot specialisering, dat neemt niet weg dat naarmate men dichterbij de top komt de veelzijdigheid aan crimineel gedrag toeneemt. Bovendien leidt het uitslaan van de vleugels door de organisatie vaak tot een verbreding van het assortiment aan producten waarin de organisatie handelt, zoals andere drugs (Gruter en Van de Mheen, 2005, p. 111-112), of het soort diensten dat de organisatie verricht. Vertakkingen van de organisatie kunnen zich vervolgens ontwikkelen tot zelfstandige onderdelen (Kleemans, Brienen e.a., 2002, p. 72-79). Het enkel opheffen van het drugsverbod zal daarmee slechts een deel van de criminele handelingen van de drugsbendes uit de strafrechtelijke sfeer halen. Afgaande op de periode 1997 tot 2001 zou het voor Nederland bij de buitenwerkingstelling van de Opiumwet gaan om ongeveer 12% van het aantal opgelegde vrijheidsstraffen en 25% van het aantal opgelegde strafjaren (Meijer, Grapendaal e.a., 2003, p. 57). Hier komt nog wat bij. Als de beoogde prijsdaling van de drugs de winsten die in deze sector kunnen worden geboekt minder interessant maakt, lijkt het voor de hand te liggen dat de criminelen zich op andere activiteiten zullen toeleggen. Dit gebeurde immers ook na de opheffing van de drooglegging in de Verenigde Staten. Een daling van het moordcijfer was het gevolg, maar dit cijfer stabiliseerde op een niveau dat aanzienlijk hoger lag dan voor de drooglegging (Miron, 2001). Dat wijst erop dat ten minste een deel van de criminelen de activiteiten na de legalisering van alcohol verlegde naar andere illegale praktijken. Dat zou na de opheffing van het drugsverbod ook in Nederland kunnen gebeuren. Daarnaast zou van de opheffing van dat drugsverbod een aanzuigende werking kunnen uitgaan op drugshandelaren die op zoek zijn naar een domicilie waar de strafbedreiging relatief laag is (Van der Veen, 2003). Gegeven het feit dat handelaren in drugs zich aan meerdere criminele activiteiten schuldig maken, lijkt het daarmee niet onwaarschijnlijk dat de komst van buitenlandse handelaren een verhogend effect op de mate van criminaliteit zal hebben. Hoe de balans in totaal zal uitpakken, is daarmee vooralsnog ongewis.

Roes

Voorstanders van de opheffing van het drugsverbod hebben gelijk waar ze stellen dat de zogenoemde 'war on drugs' verloren is. Tenminste, zolang het tot nul reduceren van het druggebruik het doel van de strijd is. Uit de onhaalbaarheid van deze doelstelling volgt echter niet automatisch dat de voorstanders gelijk hebben met het bepleiten van de opheffing van het drugsverbod. Een andere metafoor waarin drugs en drugsbestrijding anders worden benoemd, zou immers ook voldoende zijn. De strijd tegen kanker wordt bijvoorbeeld in de helft van de gevallen verloren, en met de strijd tegen de dood geldt dat zelfs voor alle gevallen, maar er zijn maar weinig mensen die menen dat beide gevechten vanwege hun geringe mate van succes moeten worden gestaakt.

De argumenten die voorstanders van de opheffing van het drugsverbod aanvoeren, zijn al met al minder overtuigend dan zijzelf menen. Het principiële debat over de vrijheid van het individu en zijn wens om het middel te consumeren dat zijn voorkeur geniet, zou meer dan nu het geval is rekening moeten houden met de gevolgen voor anderen. In dit verband zouden druggebruikers wellicht kunnen worden aangesproken op de bredere gevolgen van hun consumptiepatroon, bijvoorbeeld het feit dat hun bestedingen (deels) terecht komen bij criminelen en terroristen (Hudson, 2003).

Niet alleen lijkt het belangrijkste principiële bezwaar tegen het drugsverbod weinig doorslaggevend als naast het 'recht op roes' van de gebruiker de brede gevolgen van het druggebruik worden meegenomen, ook de praktische bezwaren overtuigen in hun huidige vorm maar weinig. Of de opheffing van het drugsverbod wel zal leiden tot een verlaging van de prijs, en of deze prijsverlaging wel zal leiden tot een vermindering van de criminaliteit, is immers afhankelijk van tal van factoren die niet allemaal even eenvoudig te manipuleren zijn.

Literatuur

- Bieleman, B., J. Snippe**
Coffeeshops en criminaliteit
Justitiële verkenningen, nr. 1,
2006
- Bunt, H.G. van de**
*Hoe stevig zijn de fundamenten
van het cannabisbeleid?*
Justitiële verkenningen, nr. 1,
2006
- Commissie evaluatie medicinale
cannabis**
*Evaluatierapport medicinale
cannabis*
Den Haag, Ministerie van VWS,
2005
- Dalrymple, T.**
*Life at the bottom; the worldview
that makes the underclass*
Londen, Ivan R. Dee, 2001
- Dalrymple, T.**
Don't legalize drugs
City journal, nr. 1, 1997
- Dufour, R.**
Drugs; van oorlog naar regulering
Justitiële verkenningen, nr. 1,
2006
- Gert, B.**
*Morality; its nature and
justification*
New York/Oxford 1998: Oxford
University Press
- Gruter, P., D. van de Mheen**
*Cocainehandel in Nederland;
impressies van deelnemers aan
drugsdistributienetwerken*
Rotterdam, IVO, 2005
- Himmelfarb, G.**
*The de-moralization of society;
from Victorian virtues to modern
values*
New York, Vintage books, 1996
- Hudson, R.**
*Terrorist and organized crime
groups in the tri-border area (tba)
of South America*
Washington, Federal Research
Division, Library of Congress,
2003
- Kleemans, E.R., M.E.I. Brienen
e.a.**
*Georganiseerde criminaliteit in
Nederland; tweede rapportage op
basis van de WODC-monitor*
Den Haag, WODC, 2002
- Korf, D.J., M. Wouters e.a.**
*Cannabis zonder coffeeshop; niet-
gedoogde cannabisverkoop in tien
Nederlandse gemeenten*
Den Haag, Rozenberg
Publishers, 2005
- Laar, M.W. van, A.A.N. Cruts e.a.
(red.)**
*Nationale drugmonitor;
jaarbericht 2004*
Utrecht, Trimbos-instituut, 2004
- Land, J. van 't, J. Wolf e.a.**
*Opgevangen onder dwang; proces-
evaluatie strafrechtelijke opvang
verslaafden*
Utrecht, Trimbos-instituut, 2005
- Levitt, S.D., S.J. Dubner**
*Freakonomics; a rogue econo-
mist explores the hidden side of
everything*
New York, Harper Collins, 2005

Lynski M.T., J.M. Vink, D.I. Boomsma

Early onset cannabis use and progression to other drug use in a sample of Dutch twins

Behavior genetics, 2006 online first www.tweelingenregister.org/nederlands/verslaggeving/NTR_publicaties_2006/Lynskey_Vink_BG_2006.pdf

Meijer, R.F., M. Grapendaal e.a. *Geregistreerde drugcriminaliteit in cijfers; achtergrondstudie bij het Justitieonderdeel van de Nationale Drugmonitor; Jaarbericht 2002*

Den Haag, WODC, 2003

Mathijssen, R., S. Houwing

The prevalence and relative risk of drink and drug driving in the Netherlands: a case-control study in the Tilburg police district.

Research in the framework of the European research programme IMMORTAL

Leidschendam, SWOV, 2005

Miron, J.

Alcohol prohibition

In: R. Whaples (red.), *EH.Net Encyclopedia*. 2001. eh.net/encyclopedia/article/miron.prohibition.alcohol.

Schama, S.

Overvloed en onbehagen; de Nederlandse cultuur in de gouden eeuw

Amsterdam, Uitgeverij Contact, 1988

Snippe, J., B. Bieleman e.a.

Hektor in Venlo; eindevaluatie: inspanningen, proces en resultaten 2001-2004

Groningen/Rotterdam, IntraVal, 2005

Uitermark, J., P. Cohen

Decriminalisation; a short description, and the social process behind it

In: *Encyclopedia of Law and Society*, London, Sage Publications, 2005

UNDCP

Drug situation in the I.R. of Iran

Teheran, United Nations, 2002

UNODC

World drug report 2004; volume 1: analysis

Z.p., United Nations, 2004

UNODC

World drug report 2005; volume 1: analysis

Z.p., United Nations, 2005a

UNODC

Afghanistan opium survey 2005

Z.p., United Nations, 2005b

Veen, H.T. van der

The international drug complex

Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Centre for Drug Research, 2000

www.cedro-uva.org/lib/veen.complex.html#political

Veen, H.T. van der

The international drug complex: taxation, protection, warfare, and the nature of rule; the pursuit of power; wealth and security through illicit drug markets and drug law enforcement

Florence, European University Institute, 2003 (diss.)

Drugs in de Lage Landen

De Belgische kant van het verhaal

*B. De Ruyver**

Oorspronkelijk luidde de titel van deze bijdrage 'Druggebruik in de grensstreek'. Wie enigszins vertrouwd is met het chronische gebrek aan betrouwbaar epidemiologisch materiaal (EMCDDA, 2003; 2004; 2005) in België weet dat het onhaalbaar is om wetenschappelijk onderbouwde uitspraken te doen over dit onderwerp. Men kan zich trouwens afvragen wat de relevantie is van deze thematiek. Zowel de aanbod- als de vraagzijde van het drugsfenomeen hebben in West-Europa de afgelopen decennia alsmaar een toenemende mobiliteit gekend. De factor 'grens' speelt nog wel een rol, maar dan eerder als facilitator voor illegale goederentrafiëken in het licht van de territoriale beperkingen die de nationale handhavingsdiensten nog steeds kennen. Dit is niet anders voor de drugsmarkt waar de verschillen in het aanbod tussen Nederland en de buurlanden een extra pushfactor vormen. De ontwikkelingen op het vlak van mobiliteit geven aan de notie 'grensstreek' een relatieve waarde. Noord-Franse drugtoeristen frequenteren al meer dan twee decennia de ondertussen klassieke Nederlandse bevoorradingsplaatsen, zoals Terneuzen, Rotterdam en Maastricht. Nagenoeg even lang bestaat de informele economie die zich rond het drugtoerisme genesteld heeft (Van Der Torre, 1996) en het fenomeen mede activeert. Met grote regelmaat worden nieuwe modi operandi ontwikkeld die vraag en aanbod nog beter naar elkaar toe kunnen leiden. Het verschijnsel van de drugspannen dat in België de laatste jaren in een aantal grote steden is ontstaan, is daar een mooi voorbeeld van. De organisatie is in handen van Marokkaanse criminele organisaties. Men gebruikt illegale Marokkanen en Algerijnen als dealers, de cliëntèle bestaat overwegend uit Noord-Fransen en de koopwaar komt, voor zover te achterhalen, uit Nederland.

* Prof. dr. Brice De Ruyver is gewoon hoogleraar Strafrecht en directeur van het Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP) – Universiteit Gent.

Het is beleidsmatig gezien van groot belang dat men probeert om de diverse vormen van grensoverschrijdend drugtoerisme duidelijk in beeld te brengen, liefst met zoveel mogelijk kenmerken en relevante gegevens. Op die manier kan men zicht krijgen op contradicties in het beleid en komen nu en dan verborgen agenda's in beeld.

We komen hierop aan het eind van het artikel terug. Daarnaast mag men zeker niet alle vormen van drugtoerisme op een hoop gooien.

Het is opvallend dat de laatste jaren het drugsfenomeen vooral wordt getoetst aan het criterium overlast. Dit is zeker in België het geval. Zowel de parlementaire werkgroep drugs (1996-1997) (Gedr. St. Kamer, 1997, 1062/1), de federale drugsnota (zie: minsoc.fgov.be), de nieuwe drugswet (2003) (Belgisch Staatsblad, 2003, 29917) als de uitvoeringsbesluiten hebben van de aanwezigheid van druggerelateerde overlast een ondergrens gemaakt voor strafrechtelijke, bestuurlijke en zelfs therapeutische interventie (K.B. 16 mei 2003; M.C. 16 mei 2003). De federale drugsnota bestempelt het drugtoerisme als een vorm van druggerelateerde overlast.

België staat daarmee niet alleen. Ook in Nederland bijvoorbeeld wordt de discussie over het aantal en de inplanting van coffeeshops al jaren gevoerd vanuit het overlastcriterium (Bieleman, B. e.a. 1995; Korf, D. e.a., 2001, p. 25-26). De invoering van artikel 13b (de zogenoemde wet 'Damocles') in de Nederlandse Opiumwet (*Nederlands Staatsblad*, 1999, 217), die Nederlandse burgemeesters extra opties voor bestuursdwang toekent voor publiek toegankelijke lokalen (waarbij het in concreto veelal gaat om coffeeshops), is hiervan een mooi voorbeeld. Dit artikel maakt de bestuursrechtelijke handhaving van de zogenoemde AHOJ-G criteria voor coffeeshops (dus ook de gerelateerde overlast; zie ook: *Staatscourant*, 2000, 250) veel eenvoudiger (Hillenaar en Bogers, 1997, p. 34; Hillenaar e.a., 1999, p. 12-14). Lokale overheden staan onder druk van een bevolking die nog weinig tolerantie opbrengt voor gedragingen die de openbare orde en rust, zelfs subjectief, verstoren. De druggerelateerde overlast wordt daarbij door de bevolking meestal zwaar overschat. (Decorte, De Ruyver e.a., 2003; Onderzoeksproject MILD 2004-2006, Opdrachtgever: FOD Wetenschapsbeleid).

In deze bijdrage staan we ten slotte kort stil bij de opmerkelijke verschuiving van de productie van synthetische drugs (ATS) en van cannabis van Nederland naar België; een zoveelste bewijs dat de drugsmarkt in de Lage Landen een eenheid wordt.

Terneuzen: zijn haven, zijn coffeeshops...

De Belgisch-Nederlandse grensstreek telt niet minder dan 74 gedoogde coffeeshops verdeeld over elf gemeenten. Bepaalde gemeenten, zoals Maastricht, tellen buitengewoon veel coffeeshops (16) (Bieleman e.a., p. 79-87). Terneuzen heeft er een aantal jaren geleden voor gekozen om in het kader van overlastbestrijding – het drugsoverlastproject *Houdgreep* – het aantal coffeeshops tot twee te beperken en ze bovendien te lokaliseren aan de buitenkant van de gemeente.

In de periode 2004-2005 voerde een onderzoeker binnen de onderzoeksgroep (IRCP) een onderzoek uit in de twee coffeeshops van Terneuzen (Surmont, 2005). Het onderzoek, dat ruime steun genoot van de lokale bestuurlijke en politieautoriteiten, steunde op vier pijlers: een analyse van de politiegegevens, een survey-onderzoek bij de coffeeshopbezoekers, klantentellingen en observaties. De combinatie van deze onderzoekstechnieken leverde een aantal interessante bevindingen op die toelaten de sociale en economische dimensie van het coffeeshopgebeuren in kaart te brengen en een duidelijk beeld te geven van het profiel van de coffeeshopbezoekers. We doen een greep uit de belangrijkste gegevens.

Eerste opvallende vaststelling: de beide coffeeshops in Terneuzen geven – hopelijk – inhoud aan de doelstellingen van het Nederlandse coffeeshopbeleid, met name de scheiding der markten (Korf e.a., p. 12-15; Bieleman e.a., 2004, p. 1-9) maar bedienen toch vooral de buitenlandse vraag. Ruwweg geschetst en rekening houdend met alle onvolkomenheden van de metingen kan men stellen dat de vraag bestaat uit 60% Belgen – hoofdzakelijk afkomstig uit Oost- en West-Vlaanderen – , 30% Fransen – afkomstig uit de regio Nord-Pas-de-Calais – , en amper 10% Nederlanders. Een interessante vaststelling in het licht van bijvoorbeeld de actuele discussie over het aantal en de inplanting van de coffeeshops in de Nederlandse grensstreek. De mobiliteit van de coffeeshopbezoeker is groot. Uit de politiegegevens blijkt dat de gemiddelde afstand die wordt afgelegd 105 kilometer bedraagt. In de survey daalt de gemiddelde afstand tot 78 kilometer. Rekening houdend met de geografische ligging van de bevoorradingsplaatsen (Terneuzen ligt verder af van de Belgische grens dan pakweg Maastricht) stelt men vast dat er weinig of geen verschillen zijn met onderzoek dat een vijftal jaren terug werd uitgevoerd (Korf, 2001, p. 73). De vijfgramsregel wordt door de

Nederlandse bezoekers vrij goed gerespecteerd, door de Belgische en Franse bezoekers minder. Van een algemene overtreding van de vijfgramsnorm is zeker geen sprake. Bij de 1.175 politiecontroles die in de periode januari 2003-oktober 2004 werden uitgevoerd (61,5% Belgen, 31,6% Fransen en 6,1% Nederlanders) hield 70% zich aan de norm en had slechts 6% meer dan tien gram bij zich. Het survey-onderzoek toont aan dat wie de norm overtreedt, dit doet door in de twee coffeeshops te kopen. De keuze hiervoor was enkele jaren terug niet anders (Korf e.a., 2001, p. 80-83), om de eenvoudige reden dat dit de gemakkelijkste manier is om de vijfgramsregel te omzeilen. Van de ondervraagde klanten heeft 95% absoluut geen idee waar in Terneuzen, buiten de coffeeshops, drugs – cannabis en andere – kunnen worden aangeschaft. Een bewijs dat de gemeente met het drugsoverlastproject *Houdgreep* er in slaagt om de illegale verkooppunten in te dijken. Bij de politiecontroles werden amper zogenoemde harddrugs aangetroffen (0,77%). Het risico op politiecontrole is nochtans aanzienlijk: de survey (n=415) leert dat 4 op de 10 bezoekers van de beide coffeeshops ooit onderworpen werden aan een politiecontrole.

De survey toont dat 50% van de bevroegden minstens één maal per week de coffeeshops in Terneuzen bezoekt; een trend die al enkele jaren merkbaar is en vrij algemeen geldt voor de coffeeshops in de grensregio's (Korf e.a., 2001, p. 66-73). De reden waarom men naar Terneuzen komt is de kwaliteit van de cannabis. De Fransen vinden, net als tien jaar geleden (Boekhout van Solinge, 1996, p. 50), de kwaliteit van de cannabis die ze in eigen land kunnen kopen inferieur aan wat de Nederlandse markt te bieden heeft.

Een laatste vaststelling die allicht zwaarder weegt bij de beslissing tot het al dan niet gedogen van coffeeshops dan sommigen zullen toegeven, is de economische return die coffeshopbezoekers aan de gemeente opleveren onder de vorm van hun uitgaven buiten de coffeshop. Voor Terneuzen bedraagt dit gemiddeld 20,9 euro per coffeshopbezoeker. Voor een op jaarbasis geraamd bezoekersaantal van ongeveer 350.000 loopt de economische return aardig op (zie ook Korf, p. 64-65).

De drugspannen van Rotterdam, Antwerpen, Gent, Mons: een hardnekkig en dynamisch fenomeen

Zoals hierboven werd gesteld heeft het verschijnsel van de drugspannen sinds een aantal jaren zijn intrede gedaan in België. Alles wijst erop dat het hier gaat om een gedeeltelijke verschuiving en overname van een vorm van tussenhandel die in Nederland enige traditie kent en vooral in Rotterdam in het verleden voor heel wat spanningen heeft geleid, vooral in die wijken die het sterkst met het fenomeen te maken kregen (Van der Torre, p. 13-30). De Noord-Franse drugtoeristen die, via de populaire E-17 en E-19 routes, de Rotterdamse dealpanden frequenteren, vormen al jaren de inzet van heel wat discussies, zowel op nationaal als op internationaal vlak. De verdere aanscherping van het beleid in Rotterdam de afgelopen jaren heeft ongetwijfeld de Marokkaanse criminele organisaties ertoe aangezet om hun handel deels te verplaatsen, dichterbij hun afzetmarkt. Niets bijzonders in die zin dat het gaat om een toepassing van een wetmatigheid van de illegale goederenmarkt: hoe verder men zich moet verplaatsen om vraag en aanbod samen te krijgen, hoe groter de pakkans. Hierdoor stijgen de kosten en is men dus beter af als men het aanbod – onder de vorm van detailhandel – dicht bij de vraag situeert. Eigenlijk moet men zich afvragen hoe het komt dat het zolang geduurd heeft eer het fenomeen zich naar België heeft verplaatst. De periodieke politieke controles, onder andere in het kader van het Hazeldonk-samenwerkingsverband tussen Nederland, België en Frankrijk, hebben in het verleden deze handel weliswaar niet belet maar toch gestoord. Feit is dat men de drugsroutes E-17, E-19 trouw is gebleven. Het duurde een tijd voordat de Belgische lokale drugrecherche het fenomeen in beeld kreeg. Zoals dat in het verleden met de wijk Spangen in Rotterdam het geval was, gebeurde dat wanneer de druggerelateerde overlast onhoudbare proporties aannam. Overlastsituaties komen meer voor in sociaal problematische buurten, waardoor de tolerantiegraad in deze buurten over het algemeen hoger ligt. Het was dus geen toeval dat de eerste verschuivingsoperatie van Rotterdam naar Antwerpen, begin jaren 2000, zich concretiseerde in die Antwerpse buurten die bekend zijn vanwege hun leefbaarheidsproblemen. Onder meer de reactie van de lokale bevolking, die dat er nu net niet nog bij wilde hebben, alarmeerde politie en justitie. Eind 2002 stippelde de Procureur des Konings van Antwerpen, in

samenspraak met de Eerste Minister en met de Minister van Justitie, een tweesporenbeleid uit: een repressieve opstelling ten aanzien van de dealers en een ontradende ten opzichte van de Noord-Franse drugstoeristen. In de plaats van de drugstoeristen in België te vervolgen voor uiteindelijk lichtere drugsmisdrijven (het bezit van een kleine hoeveelheid illegale drugs) werden hun misdrijven door het parket Antwerpen ter kennis gebracht van de Noord-Franse justitie met het oog op vervolging in Frankrijk. Meer dan 90% van de door de Belgische justitie overgedragen Noord-Franse drugstoeristen – een honderdtal – kreeg in de loop van 2003 in hun land een boete opgelegd. Mede door de scherpe politionele en justitiële reactie in Antwerpen, werd de handel gedeeltelijk verplaatst, zowel naar Mons (Bergen) – gelegen in Wallonië niet zo heel ver van de Franse grens – als naar Gent, centraal gelegen in Vlaanderen. Bijkomend maakten de werkzaamheden aan de wegen op de ring rond Antwerpen vanaf 2004 tot en met oktober 2005 de binnenstad minder toegankelijk, ook voor drugstoeristen. De gedeeltelijke verplaatsing van de dealpanden naar Gent en Mons heeft zeker niet geleid tot een verdunning van het fenomeen, integendeel zelfs. In de periode januari tot en met september 2004 verbaliseerden de politiediensten in Mons 150 drugstoeristen en werden er 73 dealers aangehouden (Dombrecht, 2005). In Gent werden, in de periode medio 2003 tot en met juni 2005, 49 drugspanen ontmanteld (6 in 2003, 21 in 2004 en 22 eerste helft 2005), waarbij 67 dealers werden aangehouden en 101 drugstoeristen werden geverbaliseerd en de drugs die ze in bezit hadden in beslag genomen (persbericht politie Gent, 14-07-2005). Ondertussen zijn er reeds meer dan 60 drugspanen opgerold en enkele tientallen dealers bijkomend aangehouden. Met de toestemming van het parket Gent verrichtten we binnen de onderzoeksgroep de afgelopen maanden (september–november 2005) een beperkte dossieranalyse (n=15) van veroordeelde dealers (n=32) en afnemers (n=50) van Gentse dealpanden. De dossieranalyse werd aangevuld met vragen aan een aantal sleutelfiguren. We hebben de bevindingen getoetst aan de politiegegevens die in verband met de drugspanen in Antwerpen en Mons werden verzameld. Sinds 2003 worden alle relevante gegevens met betrekking tot de drugspanen die aan hetzelfde profiel beantwoorden samengebracht in het dossier *Market deal* dat beheerd wordt door de centrale directie 'Drugs' van de federale politie.

De Gentse dossieranalyse bevestigt wat ook vermoed wordt in Antwerpen en Mons: achter de dealpanden gaat een zeer goed georganiseerde organisatie schuil die in het Marokkaanse Rifgebergte en in Algerije 'gelukzoekers' rekruteert en ze vervolgens, via Spanje en Frankrijk, naar België smokkelt om ze als dealer in de drugspanden tewerk te stellen. Van de onderzochte dealers (n=32) waren er 25 illegaal in België. 22 hadden de Marokkaanse nationaliteit, 7 dealers waren Algerijnen. 25 dealers hadden geen beroep. Slechts 5 in Gent veroordeelde dealers hadden voor deze recente veroordeling reeds een gerechtelijk verleden, wat zeer uitzonderlijk is voor het dealen van drugs. Intrigerend is de vaststelling dat in 19 van de 32 onderzochte gevallen de dealers minder dan een maand in België verbleven.

De Gentse justitie treedt snel en vrij repressief op tegen de dealers. In principe worden ze binnen drie maanden voor de rechtbank gebracht, wat naar Belgische normen snel is. De strafmaat is, in acht genomen het feit dat de overgrote meerderheid van de aangehouden dealers zelf slachtoffer van mensensmokkel en zelfs van mensenhandel is, vrij zwaar: gemiddeld twee jaar gevangenisstraf, een geldboete en de verbeurdverklaring van de in beslag genomen drugs en gelden.

De intensiteit waarmee de drugspanden worden opgevolgd, de tientallen arrestaties van de dealers, de systematische overdracht van geverbaliseerde Franse afnemers aan de Franse justitie – in november 2005 bracht het parket Gent 275 dossiers van Franse drugstoeristen ter kennis van de Noord-Franse justitie – de vele inbeslagnames, het blijft vragen oproepen hoe het komt dat het fenomeen van de drugspanden zo hardnekkig in België blijft woekeren. Uit de dossieranalyse en uit de ondervraging van sleutelfiguren komt naar voren dat de Noord-Franse drugtoeristen zich vooral aangetrokken voelen door de combinatie van prijs en kwaliteit. Dealers beweren dat ze vooral afgeschrikt worden door de veel zwaardere strafmaat in Frankrijk. Ook andere factoren zouden een rol kunnen spelen, zoals het feit dat de organisatoren van de drugspanden (Marokkaanse allochtonen met de Belgische nationaliteit) gemakkelijker toegang hebben tot verdelersnetwerken. Het zou ook kunnen dat deze organisatoren problemen ondervinden om een positie te verwerven op de Franse drugsmarkt.

De Belgische politie en justitie voeren de druk verder op en het is veelzeggend dat de afgelopen jaren het fenomeen gekenmerkt wordt door een duidelijke verschuiving.

Feit is dat de Belgische politieke verantwoordelijken beseffen dat het fenomeen dermate internationaal is dat het antwoord, in termen van oplossing of minstens beheersing, enkel op internationaal niveau gevonden kan worden.

België, zijn cannabisplantages, zijn laboratoria voor synthetische drugs

België kreeg de afgelopen jaren te maken met een explosieve toename van zowel de illegale cannabisteelt als van de productie van synthetische drugs. Enkele cijfers van de federale politie maken dit duidelijk. In de provincie Belgisch Limburg steeg het aantal opgerolde cannabisplantages van respectievelijk 54 (2002) en 52 (2003) naar 72 (2004) (Bron: federale politie). Het aantal ontmantelde synthetische laboratoria bedroeg in 2002 10, in 2003 3 en in 2004 8. Ook andere bronnen maken gewag van een gedeeltelijke verplaatsing van de cannabisproductie en van de productie van synthetische drugs vanuit Nederland naar België, vooral naar de grensarrondissementen (Spapens en Fijnaut, 2005, p. 145).

Het aantal ontmantelde plantages in de regio Limburg Zuid blijft een veelvoud (2002: 460; 2003: 593) van wat in Belgisch Limburg wordt aangetroffen (cf. supra) maar de trend valt niet te negeren (Spapers en Fijnaut, 2005, p. 146; Criminaliteitsbeeldanalyse synthetische drugs 2002-2004, p. 172). Onderzoek toont aan dat Nederlandse criminele netwerken met grote regelmaat het initiatief nemen tot het opzetten van de cannabisplantages en van de labo's voor synthetische drugs in België (Spapens en Fijnaut, 2005, p. 147-148). De Belgen betrokken bij de cannabisplantages en de laboratoria voor synthetische drugs, werken heel vaak in onderaanneming van deze netwerken. Een en ander maakt duidelijk dat de aanpak van beide fenomenen het best maximaal tussen Nederland en België kan worden afgestemd (Neve e.a. 2005). Als de Nederlandse politie druk legt op het fenomeen van de laboratoria, heeft dat een directe impact op de ontwikkelingen in België. Een structurele samenwerking tussen de beide landen in plaats van de huidige case-to-case samenwerking komt de kwaliteit van de opsporing in beide landen ten goede (Onkelinx, 2005).

Het eenzijdige voorstel van burgemeester Leers van Maastricht om de coffeeshops te laten bevoorraden door de illegale cannabisteelt biedt geen antwoord op het fenomeen van de gedeeltelijke delocatie van de cannabisplantages naar België.

Besluit

Uit wat hieraan vooraf gaat, mag men concluderen dat België en Nederland – zeker op het vlak van de drugsmarkt – zich aandienen als één territorium waar de belangen alsmaar meer verstrengeld raken. Internationaal kijkt men er ook zo tegen aan, zeker op het vlak van de productie van, en de handel in synthetische drugs. De gedeeltelijke verplaatsing van de cannabisteelt, het fenomeen van de dealpanden, het drugtoerisme naar een aantal Nederlandse grensgemeenten, ... al deze ontwikkelingen maken duidelijk dat eenzijdige beleidsmaatregelen, genomen door één land, echt niet meer kunnen. Hoogstens verschuift het probleem en de daarmee gepaard gaande overlast. In een aantal gevallen zijn de voorstellen ronduit onaanvaardbaar.

In dit opzicht zijn de plannen van burgemeester Leers om de helft van zijn 16 coffeeshops te verplaatsen naar de buitengrens van Maastricht en ze zelfs onder te brengen in het voormalige douane-kantoor en in het voormalige grenswisselkantoor, pal op de Belgisch-Nederlandse grens, ronduit onaanvaardbaar, zowel in het licht van een goed nabuurschap als in de optiek van Schengen (Overeenkomst 19 juni 1990 ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland, en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen)¹ én in de optiek van een behoorlijk lokaal drugsbeleid. De Belgische overheid heeft nooit gevraagd dat Maastricht coffeeshops zou gedogen, net zomin als Duitsland ervoor gekozen

1 In het bijzonder de Slotakte, 3de lid: Voor zover 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.

heeft, in het geval van Venlo of Arnhem. Burgemeester Leers hoeft ook geen 16 coffeeshops te gedogen om invulling te geven aan de premisse van de scheiding der markten. Nederland heeft het volste recht om eigen accenten in het drugsbeleid te leggen, maar een doorschuiven van de gevolgen staat haaks op bijvoorbeeld de Schengen-filosofie. Dat het anders kan wordt bewezen in Terneuzen, waar de evenwichten wel bereikt worden en waar men erin slaagt om het heikele overlastfenomeen beheersbaar te houden. Het is duidelijk dat de hierboven beschreven ontwikkelingen schreeuwen om veel meer structurele internationale samenwerking, zeker tussen Nederland en België, en dit op alle terreinen, beleidsmatig en operationeel.

Literatuur

Bieleman, B. e.a.

Coffeeshops in Nederland 2004
Groningen, IntraVal, 2005

Bieleman, B. e.a.

*Wolken boven coffeeshops;
inventarisatie van overlast rond
koffiehuizen en ontwikkelingen in
gemeentelijk cannabisbeleid*
Groningen, IntraVal, 1995

Boekhout van Solinge, T.

Cannabis in Frankrijk
Amsterdam, CEDRO-UvA, 1996

Decorte, T., B. De Ruyver, e.a.

*Drugs en overlast; Studie van
het fenomeen, de beheersing en
de effecten van druggerelateerde
overlast en dit vanuit verschil-
lende invalshoeken*
Gent, Academia Press, 2004

Dombrecht, S.

*Huisdealen; de dynamiek van de
drugmarkt van naderbij bekeken*
Gent, Universiteit Gent, 2005

EMCDDA

*Annual Report 2003: The State of
the Drugs Problem in the Euro-
pean Union and Norway*
Luxembourg, Office for Official
Publications of the European
Communities, 2003

EMCDDA

*Annual Report 2004: The State of
the Drugs Problem in the Euro-
pean Union and Norway*
Luxembourg, Office for Official
Publications of the European
Communities, 2004

EMCDDA

*Annual Report 2005: The State of
the Drugs Problem in the Euro-
pean Union*
Luxembourg, Office for Official
Publications of the European
Communities, 2005

Hillenaar, W.A.G., G.C.M.

Bogers

Lokaal coffeeshopbeleid; een handreiking voor vorm en inhoud van beleid

Den Haag, VNG, 1997

Hillenaar, W.A.G., E.M.G. Franssen, e.a.

De Wet 'Damocles'; bestuursdwangbevoegdheid in artikel 13b Opiumwet

Den Haag, VNG, 1999

Korf, D., G. Müller, e.a.

Drugstoerisme in de grensstreek
Amsterdam, O+S, 1993

Korf, D., M. van der Woude, e.a.

Coffeeshops, jeugd en toerisme
Amsterdam, Rozenberg, 2001

Neve, R.J.M. e.a.

Samenspannen tegen XTC; tussentijdse evaluatie van de XTC-nota

Den Haag, WODC, 2005

Onkelinx, L.

Toespraak van Mevrouw de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie Laurette Onkelinx op SYNDEC II International Synthetic Drugs Enforcement Conference

Maastricht, 2005

Spapens, T., C. Fijnaut

Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn
Antwerpen, Intersentia, 2005

Surmont, T.

De afzetmarkt van grenscoffeeshops in Zeeuws-Vlaanderen; het profiel van de coffeeshopbezoeker en beleidsmatige reacties;

Gent, Universiteit Gent, 2005

Torre, E., van der

Drugstoeristen en

kooplieden; een onderzoek

naar Franse drugstoeristen,

Marokkaanse drugsrunners en

het beheer van dealpanden in

Rotterdam

Amsterdam, Kluwer, 1996

Coffeeshops, gedoogbeleid en Europa

*T. Blom**

De invloed van Europa op ons nationale drugsbeleid wordt almaar groter. Recentelijk is een nieuwe EU-drugsstrategie uitgekomen voor de jaren 2005-2012 waarin het kader, de doelstellingen en de prioriteiten worden geschetst voor twee opeenvolgende actieplannen van vier jaar die de Commissie zal opstellen. Het eerste actieplan voor de jaren 2005-2008 is reeds verschenen. Daarnaast is er recentelijk een kaderbesluit verschenen waarin de lidstaten worden verplicht om hun drugswetgeving te harmoniseren en heeft de Raad van ministers van Volksgezondheid een aanbeveling gedaan over de aanpak van drugsverslaving. Ook is er een resolutie over de aanpak van het gebruik en de handel in cannabis verschenen.¹ De vraag of Nederland in de Europese context zijn gedoogbeleid met betrekking tot coffeeshops nog mag handhaven wordt daarmee steeds relevanter. In dit artikel zal worden ingegaan op deze steeds prangender wordende vraag.

Voordat dieper wordt ingegaan op de vraag of Nederland in de Europese context zijn gedoogbeleid mag handhaven en of onze seponneervrijheid onder Europese druk komt te staan, zal eerst een schets worden gegeven van de Europese invloed op ons drugsbeleid. Vervolgens zal de toekomst van het Europese drugsbeleid worden geschetst aan de hand van de EU-drugsstrategie (2005-2012), het EU-drugsactieplan (2005-2008), het kaderbesluit betreffende de harmonisering van drugswetgeving en de Europese Grondwet.

* Dr. Tom Blom is als universitair hoofddocent verbonden aan de sectie strafrecht van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹ Respectievelijk Kaderbesluit betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel, PbEu L335; Aanbeveling betreffende de preventie en de beperking van de risico's die samenhangen met drugsverslaving, 8069/03; Resolutie inzake cannabis, 11267/04.

Europese invloed op ons drugsbeleid; bestaande kaders

Sinds het verdrag van Amsterdam bestaat het wettelijke kader van de Europese Unie uit drie componenten.

Drugsbestrijding is een prioriteit op het gebied van de volksgezondheid (Titel XIII, artikel 152, van het EG-Verdrag). Volgens artikel 152, lid 1, eerste alinea, van het EG-Verdrag moet *bij de bepaling en uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd worden*. Dit impliceert het mainstreamen van prioriteiten op het gebied van de volksgezondheid in elk communautair optreden en elk communautair beleid, zoals de programma's voor jongeren, de onderzoeksprogramma's en de programma's en activiteiten op het sociale vlak. Artikel 152, lid 1, tweede alinea 2, bepaalt dat *het optreden van de Gemeenschap, dat een aanvulling vormt op het nationale beleid, gericht is op verbetering van de volksgezondheid, preventie van ziekten en aandoeningen bij de mens en het wegnemen van bronnen van gevaar voor de menselijke gezondheid. Dit optreden omvat de bestrijding van grote bedreigingen van de gezondheid, door het bevorderen van onderzoek naar de oorzaken, de overdracht en de preventie daarvan, alsmede door het bevorderen van gezondheidsvoorlichting en gezondheidsonderwijs*. Het verdrag noemt drugs niet langer een belangrijke plaag, maar drugs blijven wel een prioritair onderwerp voor wat communautaire acties op het gebied van de volksgezondheid betreft. In artikel 152, lid 1, derde alinea, staat zelfs dat *de Gemeenschap het optreden van de lidstaten ter vermindering van de schade aan de gezondheid door drugsgebruik, met inbegrip van voorlichting en preventie, aanvult*. Het terugdringen van schade aan de gezondheid door druggebruik is naast de traditionele samenwerking op het gebied van preventie een nieuw gebied waarop samenwerking zal plaatsvinden. Artikel 152, lid 4, geeft aan dat de Raad op basis van artikel 251 van het EG-Verdrag (medebeslissingsprocedure) bevoegd is tot aanneming van *stimuleringsmaatregelen die gericht zijn op de bescherming en de verbetering van de menselijke gezondheid, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten*.

De mogelijkheden die de bepalingen van artikel 152 bieden, zullen volledig benut moeten worden om de samenwerking op het gebied van 'demand reduction' te verbeteren en waar mogelijk een onderlinge aanpassing van praktijken op het gebied van onder ander eva-

luatiemethoden en -procedures te realiseren. De uitwisseling van informatie over 'beste praktijken' met betrekking tot de preventie van druggebruik en andere zaken zoals alternatieven voor straffen, moet bevorderd worden. Al deze (wettelijke) mogelijkheden mogen echter niet leiden tot harmonisering van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.

Drugsbestrijding is ook een prioriteit voor samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie). Een belangrijke doelstelling van het Verdrag van Amsterdam is neergelegd in art. 29 betreffende politieke en justitiële samenwerking om de burgers een hoog niveau van zekerheid te verschaffen in een 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid'. Deze doelstelling moet gerealiseerd worden door misdaad 'al dan niet georganiseerd, met name (...) illegale drugshandel' op het juiste niveau te voorkomen en te bestrijden. Voor de strijd tegen de illegale drugshandel worden drie methoden overwogen:

- nauwere samenwerking tussen politiediensten, douaneautoriteiten en andere bevoegde autoriteiten, zowel rechtstreeks als via Europol;
- nauwere samenwerking tussen justitiële en andere bevoegde autoriteiten van de lidstaten en;
- waar nodig, onderlinge aanpassing van de bepalingen betreffende strafrechtzaken in de lidstaten. Artikel 31, sub e, voorziet in de goedkeuring van maatregelen die minimumvoorschriften vaststellen met betrekking tot de bestanddelen van strafbare handelingen en met betrekking tot straffen op een drietal terreinen: georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugshandel.

Tot slot is drugsbestrijding ook een prioriteit bij internationale samenwerking buiten de EU. Hier gaat het om:

- multilaterale actie door actieve steun voor globale beleidsvorming, versterking van strategiebepaling door VN-instituten en effectief functioneren van niet-officiële instellingen;
- bilaterale en regionale acties, voornamelijk door drie typen instrumenten voor samenwerking met derde landen in het kader van drugsbepalingen die opgenomen zijn in EU-overeenkomsten met derde landen: politieke dialoog, handelsbeleid en financieel-technische ondersteuning.

Europese plannen

In december 2004 heeft de Europese Raad de nieuwe EU-drugsstrategie voor de periode 2005-2012 goedgekeurd. Het kader en de prioriteiten die in de nieuwe strategie zijn vastgelegd, vormen de basis voor twee opeenvolgende EU-drugsactieplannen van telkens vier jaar. Doel van de EU strategie is de nationale strategieën een meerwaarde te geven, met eerbiediging van de in de Verdragen vastgelegde beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. In de strategie wordt benadrukt dat de lidstaten moeten nadenken over de gevolgen van hun nationale strategie voor de overige lidstaten, over hoe de nationale strategieën van verschillende lidstaten elkaar kunnen ondersteunen en over hoe die strategieën kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de strategie van de Europese Unie.²

De strategie spitst zich toe op twee beleidsterreinen, namelijk terugdringing van de vraag en vermindering van het aanbod, en op overkoepelende thema's, te weten internationale samenwerking en informatie, onderzoek en evaluatie. Om de praktische uitvoering te vergemakkelijken, komen er op basis van deze strategie twee opeenvolgende drugsactieplannen waarin specifieke interventies en acties worden omschreven. Op het gebied van de terugdringing van de vraag zal in de EU-drugsstrategie 2005-2012 worden gestreefd naar een meetbare terugdringing van het gebruik van drugs, van drugsverslaving en van met drugs verband houdende sociale en gezondheidsrisico's, door de ontwikkeling en verbetering van een effectief, geïntegreerd, alomvattend en op kennis gebaseerd 'demand reduction'-systeem, met inbegrip van maatregelen in de EU-lidstaten op het gebied van preventie, vroegtijdige interventie, behandeling, schadebeperking, rehabilitatie en maatschappelijke reïntegratie.³

Een dergelijk 'demand reduction'-systeem impliceert de volgende maatregelen waarbij alle opties die volgens de laatste stand van de wetenschappelijke kennis beschikbaar zijn, worden benut: voorkomen dat mensen drugs beginnen te gebruiken; voorkomen dat experimenteel gebruik overgaat in geregeld gebruik; vroegtijdig reageren op riskante consumptiepatronen; voorzien in behandelingsprogramma's; voorzien in rehabilitatie- en maatschappelijke

² EU-drugsstrategie (2005-2012), 15074/04, p. 3.

³ EU-drugsstrategie (2005-2012), 15074/04, p. 10.

reïntegratieprogramma's; druggerelateerde maatschappelijke en gezondheidsschade beperken.

Wat de vermindering van het aanbod betreft, moeten de EU-drugsstrategie 2005-2012 en de actieplannen uiterlijk in 2012 het volgende concrete resultaat opleveren: een meetbare verbetering van de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de kennisbasis van wetshandhavingsinterventies en -acties van de EU en haar lidstaten die zijn gericht tegen drugsproductie, illegale drugshandel, het misbruik van in de EU ingevoerde precursoren voor synthetische drugs, alsmede de financiering van terrorisme en het witwassen van geld in verband met drugscriminaliteit. Dit moet worden bereikt door de aandacht te richten op de druggerelateerde georganiseerde criminaliteit, met gebruikmaking van bestaande instrumenten en kaders, waarbij waar passend wordt gekozen voor regionale of thematische samenwerking en wordt gezocht naar manieren om het preventieve optreden met betrekking tot druggerelateerde criminaliteit te intensiveren.⁴

In de strategische samenwerking op EU-niveau op wetshandhavingsgebied inzake drugs en precursoren moet de prioriteit uitgaan naar problemen en misdadenvormen die gevolgen hebben voor de gehele EU, en aldus duidelijk een toegevoegde waarde opleveren voor alle lidstaten. Hieronder vallen productie, grensoverschrijdende illegale drugshandel (binnen de EU), criminele netwerken die zich met dergelijke activiteiten bezighouden en gerelateerde ernstige criminaliteit. Daarnaast moet strategisch handelen niet alleen de stroom drugs vanuit derde landen naar de EU tot staan brengen, maar ook de omgekeerde stroom indammen.

De effectieve wetshandhavingssamenwerking tussen de lidstaten moet met behulp van de bestaande instrumenten en kaders worden geïntensiveerd. Vele instrumenten en kaders bestaan pas sedert enkele jaren, zoals het kaderbesluit betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel, de gemeenschappelijk onderzoeksteams, het Europees aanhoudingsbevel, Europol en Eurojust, de Financiële Inlichtingeneenheid, maatregelen inzake de confiscatie van vermogensbestanddelen en het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad plus bijbehorende protocollen.

⁴ EU-drugsstrategie (2005-2012), 15074/04, p. 12.

De mogelijkheden die deze instrumenten en kaders bieden, moeten (nog) volledig worden benut. De Unie en haar lidstaten moeten meer inzicht krijgen in de doeltreffendheid, de impact en het volledige potentieel ervan alvorens er nieuwe maatregelen en regelingen voor de gehele Unie komen. Doublures en overlappingsen moeten worden voorkomen en de middelen moeten optimaal worden ingezet. Terwijl de strategie het belang benadrukt van gepaste aandacht voor het subsidiariteitsbeginsel, erkent zij ook dat een gemeenschappelijk geloofwaardig drugsbestrijdingsbeleid van de EU alleen mogelijk is als het nationale vervolgingsbeleid in alle lidstaten met elkaar spooort. De lidstaten zullen daarom moeten streven naar samenhangende normen voor hun vervolgingspraktijken, aldus de EU-drugsstrategie.⁵ Me dunkt een belangrijke passage met betrekking tot de vraag of het gedoogbeleid met betrekking tot coffeeshops mag worden gecontinueerd. In het EU-drugsactieplan wordt echter geen concreet actiepunt voorgesteld om dit doel te bereiken. Ook in de Resolutie van de Raad inzake cannabis van 7 juli 2004 wordt in punt 20 de lidstaten opgedragen maatregelen te nemen tegen de teelt van en de handel in cannabis in de Unie. In dit, overigens niet bindende document, wordt niet aangegeven op welke wijze dat zou moeten gebeuren.⁶

Een ander integraal onderdeel van de strategie zal zijn de evaluatie van de werking van het kaderbesluit betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel, die ook zal gaan over het effect van het kaderbesluit op de internationale justitiële samenwerking inzake illegale drugshandel.

Kaderbesluit harmonisering drugswetgeving

De gedragingen waarvan de strafbaarstelling in dit kaderbesluit worden voorgeschreven, zijn niet nieuw. Deze stammen uit artikel 3 van het Verenigde Naties verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Trb. 1989, 97), dat ook verplicht tot strafbaarstelling ervan. Het kaderbesluit voegt daaraan

⁵ EU-drugsstrategie (2005-2012), 15074/04, p. 14.

⁶ Raad van de Europese Unie, 11267/04, p. 5.

slechts harmoniserende sancties toe. Dit zijn overigens geen minimumstraffen maar minimale strafmaxima. De lidstaten moeten een strafmaximum van ten minste de in het kaderbesluit genoemde duur in hun wetgeving opnemen. Het kaderbesluit verplicht dus niet tot aanpassing van het beleid, maar slechts tot aanpassing van de wet. Overigens zou dat op basis van de foutieve Nederlandse vertaling van het kaderbesluit wel hebben gemoeten. Artikel 2 van de Nederlandse vertaling luidt immers: Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen opdat de volgende opzettelijke gedragingen bestraft worden wanneer daarvoor geen rechtvaardigingsgrond bestaat. De implementatie hiervan zou een einde hebben betekend van het opportuniteitsbeginsel op dit terrein (er moet immers worden gestraft en dus moet er ook worden vervolgd) maar ook het einde van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht (er moet immers worden gestraft, slechts een rechtvaardigingsgrond wordt als exceptie geaccepteerd). Gelukkig luidt de officiële Engelse tekst anders. Daarin staat slechts de verplichting tot strafbaarstelling: 'Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the following conduct when committed without right is *punishable*'.

Het kaderbesluit zal naar alle waarschijnlijkheid leiden tot de volgende wetswijzigingen in de Opiumwet. In artikel 11 – de strafbepaling met betrekking tot cannabis – zal de maximumstraf van vier jaren worden verhoogd tot zes jaren gevangenisstraf voor diegenen die in de uitoefening van een beroep of bedrijf handelen (denk aan professionele teelt of coffeeshops) en indien het strafbare feit betrekking heeft op een grote hoeveelheid.⁷ Daarnaast wordt een nieuw artikel in de Opiumwet geïntroduceerd: deelnemen aan een criminele organisatie.⁸ Degene die deelneemt aan een organisatie die zich met illegale drugshandel bezighoudt, mag worden gestraft met een maximumstraf van maximaal acht jaar.⁹

Over de tekst van het kaderbesluit is meer dan twee jaar gesteggeld voordat het in 2003 werd goedgekeurd. Aanvankelijk lag Nederland dwars. Het merendeel van de lidstaten was voor het schrappen

7 Wat als grote hoeveelheid wordt gezien mag door de lidstaten zelf worden bepaald.

8 Het is een *lex specialis* van hetgeen in artikel 140 Sr al strafbaar is gesteld.

9 Implementatie van het kaderbesluit nr. 2004/757/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PbEU L 335), TK 2005/06, 30339, nr. 1.

van een bepaling die een lagere strafmaat dan één jaar toeliet voor kleine hoeveelheden softdrugs. Zonder deze bepaling zou de strafmaat 1,5 jaar worden, zodat Nederland verdachten zou moeten uitleveren voor de handel in softdrugs. Daarmee zou het Nederlandse coffeeshopbeleid worden 'ondergraven', aldus de vorige minister van Justitie Korthals. Hij was bang dat Frankrijk de uitlevering zou verlangen van Nederlandse coffeeshopexploitanten die kleine hoeveelheden cannabis aan Franse drugtoeristen verkochten. Het was de minister kennelijk ontgaan dat op bedrijfsmatige verkoop van cannabis inmiddels een maximale gevangenisstraf van vier jaar staat (art. 11 lid 3 OW) en dat uitlevering dus al lang mogelijk was. Sinds de invoering van het Europese aanhoudingsbevel en de hernieuwde uitleveringprocedures (nu overlevering geheten) is de vrees voor het moeten overleveren van coffeeshopexploitanten helemaal achterhaald. Overlevering wordt immers niet toegestaan indien het Europese aanhoudingsbevel betrekking heeft op een strafbaar feit dat geacht wordt geheel of gedeeltelijk op Nederlands grondgebied te zijn gepleegd (art. 13 Overleveringswet). Onder Deens voorzitterschap werd een compromistekst gemaakt, waarin een maximumstraf van een jaar wordt gesteld op cannabisbezit. Frankrijk en Zweden hebben de Deense compromistekst nog enige tijd geblokkeerd uit ergernis over ons coffeeshopbeleid, maar kwamen daar uiteindelijk op terug.

Bij de onderhandelingen over dit kaderbesluit stond ook voor Nederland vast dat bestrijding van internationale drugshandel zoveel mogelijk moet worden bevorderd. De opheffing van eventuele belemmeringen voor overlevering of het verlenen van wederzijdse rechtshulp die het gevolg waren van uiteenlopende strafbedreigingen, genoot steun van Nederland. Wel bestond er zorg over de gevolgen die het kaderbesluit zou kunnen hebben voor het in Nederland gevoerde beleid met betrekking tot coffeeshops en het bezit van kleine hoeveelheden drugs voor eigen gebruik. De opeenvolgende kabinetten die bij de onderhandelingen waren betrokken, hebben zich ervoor ingezet te voorkomen dat het kaderbesluit zou verplichten tot het wijzigen daarvan. Die doelstelling lijkt te zijn gehaald. Zo bepaalt artikel 2, tweede lid, van het kaderbesluit dat wanneer betrokkenen in hun persoonlijk gebruik beogen te voorzien, hun gedragingen niet vallen onder het kaderbesluit. Voor het coffeeshopbeleid is overweging 9 van belang. Uit overweging 9, waarin het belang wordt onderstreept van de harmoniserende werking die

de implementatie van het kaderbesluit tot gevolg zal hebben, blijkt duidelijk dat het kaderbesluit uitsluitend verplicht tot wetgevende maatregelen en niet ziet op het vervolgingsbeleid van de lidstaten. Het kaderbesluit bevat ook overigens geen enkele verplichting die verder reikt dan die tot aanpassing van de strafwetgeving.

De Europese Grondwet

De Europese Grondwet zou grote veranderingen teweeg hebben gebracht op strafrechtelijk terrein. Op veel meer dan de huidige drie terreinen zal bij inwerkingtreding van deze grondwet harmonisering van wetgeving plaats mogen vinden. Van veel grotere invloed op ons drugsbeleid zal echter de verandering zijn die in art. III-271 van de Grondwet wordt voorgesteld: Indien onderlinge aanpassing de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van het strafrecht nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld, kunnen bij Europese kaderwet minimumvoorschriften worden vastgesteld met betrekking tot de bepaling van strafbare feiten en de sancties op het betrokken gebied (lid 2). Weliswaar moet een dergelijke beslissing met eenparigheid van stemmen worden genomen maar kan de onthouding door een van de leden door de Europese Raad worden overruled door de in lid 3 geregelde procedure: 'Wanneer een lid van de Raad van oordeel is dat een in de leden 1 en 2 bedoeld ontwerp van Europese kaderwet afbreuk zou doen aan fundamentele aspecten van zijn strafrechtstelsel, kan hij verzoeken dat het ontwerp aan de Europese Raad wordt voorgelegd. In dat geval wordt, indien de in artikel III-396 bedoelde procedure van toepassing is, deze procedure geschorst. Na bespreking zal de Europese Raad, binnen vier maanden na die schorsing:

- het ontwerp opnieuw aan de Raad voorleggen, waardoor de schorsing van de in artikel III-396 bedoelde procedure, indien deze van toepassing is, beëindigd wordt, of
- de Commissie of de groep lidstaten die het initiatief heeft genomen, verzoeken een nieuw ontwerp voor te leggen; in dat geval wordt de aanvankelijk voorgestelde handeling geacht niet te zijn vastgesteld.'

Met de invoering van de Europese Grondwet, zoals nu geformuleerd, kan een Nederlands veto dus worden overruled. Zaken als steeds hoger wordende minimale maxima of zelfs de invoering van minimumstraffen zullen invloed hebben op het sanctieniveau van de desbetreffende strafbepalingen en uiteindelijk ook op het seponeerbeleid op het desbetreffende terrein.

Europese sympathie voor ons coffeeshopbeleid?

In een aangenomen motie van de kamerleden Albayrak, Halsema, Van der Ham en Van Velzen werd minister Donner van Justitie verzocht om te inventariseren welke lidstaten in de EU sympathie tonen voor het Nederlandse drugsbeleid en met deze lidstaten het initiatief te nemen voor een drugsconferentie teneinde een gezamenlijke strategie te bepalen om te komen tot een liberaler drugsbeleid. Ter uitvoering van de motie heeft de minister zijn EU-collega's van Justitie en Binnenlandse Zaken een brief gestuurd en van elke lidstaat heeft de minister schriftelijk antwoord ontvangen. De conclusie die hij uit de brieven heeft getrokken is dat Nederland in Europees verband geen enkele weerklank mag verwachten over welk ruimhartiger softdrugsbeleid dan ook. Geen enkele lidstaat spreekt steun uit voor ons coffeeshopbeleid, terwijl initiatieven ter bestrijding van overlast, grensoverschrijdende criminaliteit en drugtoerisme in andere Europese landen nauwlettend worden gevolgd en van harte worden ondersteund. Specifiek ten aanzien van de inhoud van de brieven merkte hij op dat de toon van land tot land verschilt. Sommige zijn heel duidelijk en (impliciet) afwijzend van toon, andere weer iets diplomatieker gesteld. Een negental landen geeft een expliciet afwijzend antwoord op de vraag of er sprake is van een groeiende sympathie voor het Nederlandse beleid. Geen enkele van de ontvangen brieven laat zich echter in positieve zin uit over het Nederlandse coffeeshopbeleid. In enkele gevallen wordt strijdigheid verondersteld tussen enerzijds de Nederlandse praktijk en Europese en andere internationale afspraken anderzijds. In geen van de landen bestaan plannen om de handel in softdrugs, analoog aan of vergelijkbaar met de situatie die in Nederland met betrekking tot de coffeeshops bestaat, te liberaliseren dan wel de vervolging van dergelijke delicten op welke wijze dan ook op te schorten. Bovendien geeft een groot aantal landen aan geen onderscheid te

maken – en te willen maken – tussen zogenaamde soft- en hard-drugs. In de helft van de brieven wordt ingegaan op de mate waarin het Nederlandse coffeeshopbeleid van invloed is op de illegale invoer van drugs (als gevolg van coffeeshoptoerisme). Met name de geografisch nabijgelegen landen relateren hun afwijzende reactie aan de grensoverschrijdende effecten van het coffeeshopfenomeen. Op basis van het voorgaande is duidelijk dat het tweede deel van de motie – het organiseren van een conferentie met die lidstaten die sympathie tonen voor ons drugsbeleid – niet wordt overwogen.¹⁰ Het verzoek van Kamerlid Albayrak om deze correspondentie beschikbaar te stellen aan de Kamer, werd door de minister afgewezen. Hij stelde dat het hier betreft betrekkingen tussen Nederland en andere lidstaten. Het interstatelijke verkeer zou met zich meebrengen dat dit zich vertrouwelijk moet kunnen afspelen. Een wat merkwaardige reactie nu het een uitvloeisel van een Kamer motie betreft.¹¹

Tot slot

Europese inmenging in ons drugbeleid dwingt voorlopig nog niet tot aanpassing van het beleid. De richtlijn en het daarin verankerde gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops mag derhalve worden gecontinueerd. Wel zijn er tekenen die erop wijzen dat de EU ook op dit beleidsterrein harmonisering wenst. In de EU-drugsstrategie wordt niet voor niets gesproken over het ontwikkelen van samenhangende normen voor de vervolgingspraktijken in de EU-lidstaten. Op basis van de huidige Europese regelgeving kan deze harmonisering van beleid echter niet worden afgedwongen. De aanneming van de Europese Grondwet zou waarschijnlijk wel voor verdere harmonisering op dit terrein hebben gezorgd. Op basis van de huidige regelgeving kan Nederland slechts op basis van vrijwilligheid (door bijvoorbeeld een kaderbesluit te accepteren waarin vervolgingsafspraken worden gemaakt) worden gedwongen om ons gedoogbeleid en in ruimer verband onze seponerevrijheid in te leveren. De druk om dat te doen lijkt, gezien de afwijzende reacties op ons coffeeshopbeleid van de overige EU-lidstaten, steeds groter te worden.

¹⁰ Drugsbeleid, TK 2005/06, 24 077, 168.

¹¹ Drugsbeleid, TK 2005/06, 24 077, 169.



Boekrecensie

Drugsbeleid en nationale cultuur

*Ineke Haen-Marshall**

Dealing with drugs in Europe; an investigation of European drug control experiences: France, the Netherlands and Sweden

Door Tim Boekhout van Solinge

The Hague, BJu Legal Publishers, 2004 in co-operation with the Willem Pompe Institute for Criminal Law and Criminology (Utrecht)

ISBN 90-5454-518-6 (paperback)

245 p.

First appeared as a Ph.D. dissertation from Utrecht University

Het overkomt me niet dikwijls dat ik een proefschrift met plezier, concentratie en interesse van begin tot eind lees. Gewoonlijk is het meer een kwestie van me moeizaam door taaie materie heen proberen te worstelen dan van genieten. Het proefschrift van Tim Boekhout van Solinge is een uiterst plezierige uitzondering: ik kan zonder enig voorbehoud zeggen dat dit proefschrift zeer leesbaar, prikkelend, interessant en waardevol is. Het is geen moeilijke taak om te omschrijven waarom *Dealing with drugs in Europe* als een belangrijke bijdrage aan de sociaal-wetenschappelijke en praktische kennis omtrent drugsbeleid beschouwd dient te worden – ik hoop dat in deze recensie duidelijk te maken. De uitdaging ligt veeleer in de noodzaak om mijn bespreking tot een klein aantal pagina's te beperken. Er worden zoveel smakelijke brokjes 'food for thought' opgediend door Boekhout van Solinge, dat het niet meevalt om al watertandend een verantwoorde keuze te maken. Ik geef in deze bespreking slechts een voorproefje van de belangrijkste punten; voor een volledige maaltijd moet de lezer zelf het boek ter hand nemen. [Ik beloof hierna niet langer gebruik te maken van culinaire metaforen!]

* Dr. Ineke Haen-Marshall is hoogleraar criminologie op Northeastern University in Boston, USA. Zij redigeerde samen met Ed Leuw *Between prohibition and legalization: the Dutch experiment in drug policy*, Amsterdam/New York, Kugler, 1994.

In de geest van het internationale onderwerp is het prachtig dat het boek Engelstalig is. Anderzijds maakt dit het soms moeilijk om voor bepaalde termen een juist en zuiver Nederlands alternatief te vinden. Bijvoorbeeld, wat is een juiste vertaling van het begrip 'drug control systems'? Dit is niet de juiste plaats om in te gaan op de problemen van de conceptuele equivalentie van Nederlandse, Engelse, Zweedse, en Franse termen; voor bepaalde termen bestaat gewoon geen exact substituuut in een andere taal. Dit wordt ook benadrukt in Boekhout van Solinge's discussie over de Zweedse woorden 'folkhemmet' of 'trygghet', of het Franse begrip 'politics de sécurité'. Het is dus niet uit gemakzucht dat ik in deze bespreking een aantal Engelse termen integraal overneem.

Het proefschrift: doel, methodiek en inhoud

Dit proefschrift is het eindproduct van een aantal eerdere deelonderzoeken en -publicaties van de auteur over een langere tijdsperiode (tussen 1995 en 2002 – zie noot 101, p. 30). Dit werk is een 'internationaal' proefschrift bij uitstek; het is totstandgekomen in nauwe samenwerking met een aantal wetenschappers en onderzoekers op het gebied van internationaal drugsbeleid – in Frankrijk, Zweden, Nederland en Brussel. Het boek stelt zich ten doel te verklaren waarom verschillende West-Europese landen elk op hun zeer eigen manier illegaal druggebruik benaderen, ondanks het feit dat deze landen toch samen een aantal internationale VN-drugsverdragen ondertekend hebben. De internationale harmonisering is immers in de praktijk veel minder verregaand dan men zou verwachten. De auteur vergelijkt drie West-Europese landen: Nederland, Zweden en Frankrijk. Nederland en Zweden werden geselecteerd omdat deze landen de twee uitersten van het (Europese) drugsbeleidcontinuüm vertegenwoordigen: Nederlands meest liberaal, Zweden meest repressief. Een pikant detail is dat – zoals de auteur opmerkt – beide landen overtuigd zijn van hun gelijk, ze vinden beide dat hun drugsbeleid het beste is. Frankrijk wordt gebruikt als een typisch voorbeeld van de Europese trend die steeds meer afbuigt van een strafrechtelijke, repressieve benadering in de richting van openbare gezondheid, pragmatisme en harm reduction. De belangrijkste stelling van het boek is dat nationale culturele tradities veel belangrijker zijn in het bepalen van hoe diverse landen

met illegaal druggebruik omgaan dan de objectieve dimensies van aard en omvang van drug(mis)bruik. De auteur maakt gebruik van een groot aantal bronnen om een zo volledig en genuanceerd mogelijk beeld te geven van de drugsproblematiek en de 'drug control systems' (ik kom hier zo dadelijk op terug) in deze drie landen. Hij hield gesprekken met deskundigen en praktijkmensen in Frankrijk, Nederland, Zweden en Brussel (EU), en deed uitgebreide literatuurstudies (van academische publicaties en overheidsrapporten in Nederland, Zweden, Frankrijk, maar ook de VS). In elk land werd ook etnografisch veldwerk verricht, onder druggebruikers en dealers, maar in dit boek gebruikt de auteur de inzichten van zijn veldwerk slechts ter ondersteuning of verduidelijking. Hij schildert de drugsproblematiek van elk land af tegen de unieke historische, politieke, sociaal-economische en culturele context. De vaak kleurrijke beschrijvingen worden in een theoretisch kader geplaatst dat losjesweg gekarakteriseerd kan worden als 'sociaal constructivisme ontmoet Foucault' (ik kom hier later op terug). Het proefschrift bestaat uit 6 hoofdstukken. Het eerste algemeen inleidende hoofdstuk geeft een summier behandeling van de geschiedenis van mind-altering (psychotropic) drugs, gevolgd door een korte beschrijving van de ontwikkeling van global prohibition regimes. De auteur herinnert ons eraan dat we al te gemakkelijk vergeten dat het wereldwijde verbod op mind-altering drugs historisch gezien van relatief recente oorsprong is; hij beschrijft ook in klare taal hoe de VS erin geslaagd zijn om in grote mate de inhoud van de VN-drugsconventies te beïnvloeden. Al te vaak onttaarden discussies over criminele politiek in ongenueanceerde 'USA-bashing'; echter, in dit geval heeft de auteur gelijk: er is geen ander westers land met een vergelijkbaar repressief en punitief drugsbeleid. Dus, zeker in vergelijking met de VS moet geconcludeerd worden dat het Europese drugsbeleidcontinuüm (wat betreft de mate van prohibitie) beperkter is en in het algemeen minder punitief en meer gericht op de volksgezondheid. Toch blijven er binnen Europa – ondanks het feit dat zich een geharmoniseerd Europees drugsbeleid aan het ontwikkelen is – aanzienlijke nationale variaties in drugsbeleid. En dit wil Boekhout van Solinge verder beschrijven en interpreteren. Hij besluit het eerste hoofdstuk met de centrale probleemstelling van zijn onderzoek: 'To distinguish, in a Foucauldian methodological sense, the different persons or parties that have had definition power in the process of constructing national drug control systems' (p. 30).

Echter, voordat hij zich aan deze ambitieuze taak gaat wijden, geeft hij de lezer in het tweede hoofdstuk een zeer leesbaar overzicht van de historische ontwikkeling van internationale drugsregulering. In dit hoofdstuk wordt de rol van de VS in de VN verder kritisch belicht. Boekhout van Solinge verschaft talrijke veelzeggende 'tidbits' die de lezer geboeid houden. Bijvoorbeeld, een 'eye-opener' is de beschrijving van de rol van de VN Commission on Narcotic Drugs (CND) en de United Nations Drug Control Programme (UNDCP). Deze organisatie wordt beschuldigd (en naar het lijkt terecht) van het bewust manipuleren van drugsstatistieken in de UN *World Drug Report 2000* (p. 51), waardoor onder andere Nederland (met haar tolerante drugsbeleid) in een negatief licht geplaatst werd. En het was zeker nieuws voor mij dat de term 'harm reduction' nauwelijks gevonden kan worden in de diverse VN-teksten, omdat de VS dit onaanvaardbaar vindt. (In een later hoofdstuk wordt door de auteur trouwens duidelijk gemaakt dat Zweden ook afkerig is van deze term). En wie wist dat de VN nog steeds alle gebruik van drugs als 'mis'bruik ('abuse') beschrijft – ook in navolging van de VS? Ook interessant is de bespreking van de groeiende rol van de EU op het gebied van internationale drugsregulering en -beleid en het feit dat hierdoor de invloed van de VS steeds verder teruggedrongen wordt. Zoals de auteur zelf zegt, een zekere mate van kennis van de rol van de VN en de EU is onontbeerlijk voor het begrijpen van het unieke drugsbeleid van individuele Europese landen – nationaal beleid moet immers verenigbaar zijn met internationale richtlijnen en wetten.

Drie verschillende 'drug control systems'

Hoofdstukken drie, vier en vijf geven gedetailleerde, kleurrijke en doordachte beschrijvingen van de 'drug control systems' in Frankrijk (*Handling drugs à la Française*), Nederland (*Doing drugs the Dutch way*) en Zweden (*The restrictive Swedish model*). Voor de Nederlandse lezer zal het hoofdstuk over Nederland – hoewel goed geschreven en informatief – het minst interessant zijn. Immers, er zijn analyses en beschrijvingen van het Nederlands drugsbeleid te over, zowel in het Nederlands als in andere talen. Er bestaan weliswaar diverse publicaties over drugs en drugsbeleid in de VS, Zweden, in Frankrijk, in Duitsland, in Italië enzovoort, maar deze studies missen gewoonlijk een expliciet vergelijkend kader.

In *Dealing with drugs in Europe* tracht de auteur de situatie in Frankrijk, Nederland en Zweden systematisch te beschrijven, met het doel om de verschillen in drugsbeleid te benadrukken – en te interpreteren. Elk hoofdstuk begint met een beschrijving van de geografie, geschiedenis en het volk, met veel aandacht voor het culturele element. In grote lijnen karakteriseert Boekhout van Solinge de drie 'drug control systems' als volgt.

Frankrijk: 'Call-for-order drug control system'

Historisch gesproken heeft Frankrijk een repressieve strafrechtelijke benadering gevolgd, met een nadruk op de noodzaak dat de Franse staat duidelijke morele standaarden handhaaft voor wat betreft de rechten en plichten van de burger. Vanaf de jaren zestig wordt druggebruik gezien als een bedreiging van de rechtsorde, een symbool van opstand; gebruikers zijn 'revolutionaries'. De psychiatrie (met name psychoanalyse) heeft een belangrijke rol gespeeld in het maken van het drugsbeleid. Hoewel 'harm reduction' formeel een meer prominente rol is gaan spelen, blijft het feitelijke beleid repressief. Dit is te verklaren door de Franse opvatting dat een repressief drugsbeleid een weerspiegeling is van de sterke staat die de burger verplicht de wet niet met voeten te treden.

Nederland: 'Accommodating drug control system'

De benadering in Nederland is primair niet-strafrechtelijk en gebaseerd op het beschermen van de volksgezondheid; er wordt ruimte gegeven aan druggebruik door het pragmatisch mogelijk te maken, voornamelijk op lokaal niveau. Gebruik wordt genormaliseerd. Druggebruik is onvermijdelijk, het loont de moeite niet om strafrechtelijk op te treden; vandaar de geleidelijke de facto decriminalisering van cannabis. Het oorspronkelijk beleid is beïnvloed door de etiketteringtheorie (dat wil zeggen zo weinig mogelijk officiële strafrechtelijke interventie). Meer recentelijk enige ombuiging naar meer punitieve maatregelen.

Zweden: 'Containment drug control system'

De druggebruikers in de jaren zestig in Zweden waren voornamelijk 'devianten' die zich met soortgenoten inspotten met amfetamine

('speed'). Druggebruik in Zweden is enigszins toegenomen, maar blijft relatief laag in vergelijking met andere Europese landen. Toch is er een grote publieke onrust over het drugsprobleem. Druggebruik wordt gezien als een vorm van ernstig afwijkend gedrag; officieel is elke vorm van gebruik meteen 'mis'bruik. Sinds 1977 is een drugsfree society de officiële doelstelling. Het 'Zweedse model' wordt (door de Zweden) gezien als een zeer succesvol beleid. Het steunt op drie pilaren: preventie, dwang, en behandeling. Preventie is erg belangrijk, jonge kinderen krijgen te horen over de gevaren van drugs – blijkbaar met succes, want de publieke opinie in Zweden steunt een restrictief beleid. Het Zweeds model wordt steeds meer gezien als een repressief beleid, de rol van strafrechtelijke dwang wordt groter. Politie en justitie richten zich op de gebruiker, er is een sterke stijging in het aantal jongeren dat gearresteerd wordt voor drugs, urinetests kunnen verplicht worden. De derde pilaar (behandeling) was aanvankelijk heel belangrijk, maar krijgt steeds minder subsidie. Het beleid in Zweden is sterk beïnvloed door het geloof dat druggebruik als het ware besmettelijk is. Drugs worden als een bedreiging beschouwd van de Zweedse cultuur, als 'on-Zweeds', en geassocieerd met immigranten en internationalisering.

Een blauwdruk voor analyse?

In het laatste hoofdstuk ten slotte probeert de auteur de vraag te beantwoorden of het mogelijk is om boven loutere beschrijving van het 'drugsprobleem' en de nationale context uit te stijgen. Hij onderscheidt een zestal factoren die betrokken moeten worden in eventuele toekomstige studies van nationale 'drug control systems'. Boekhout van Solinge spreekt de hoop uit dat: 'Eventually, this might serve as a model or blueprint of different components through which other national drug control systems can be better understood as well' (p. 211). Het gaat om de volgende factoren:

- de sociale kenmerken van de druggebruikers in de jaren zestig (toen de grondslagen voor het 'moderne' drugsbeleid gelegd werden);
- de rol van de wetenschappers en professionals die het druggebruik interpreteren en die beleid helpen uitstippelen;
- de geografie van een land (dit bestrijkt een breed terrein, van de invloed van klimaat op mentaliteit en gemoedsgesteldheid, mate van urbanisering, tot gedeelde taal en contact met de jeugdcultuur);

- 'state or policy traditions ... which are certain aspects of policy making that are present or absent in each of these three countries' (p. 213). Dit heeft te maken met rechtshandhaving (law enforcement), (gezondheids)zorg en welzijnszorg; met de rol van volksbewegingen, lokaal versus nationaal beleid;
- de verhouding tussen de overheid en de burger;
- cultuur en culturele identiteit;

Als een van de weinig negatieve noten moet ik hier opmerken dat de auteur te gehaast en summier deze zes factoren bespreekt; dit geldt met name voor punt 3 (geografie) en 4 (state or policy traditions). Als deze zes punten als een blauwdruk voor andere studies moeten fungeren, zou een grondigere en nauwkeurigere samenvatting en uitleg zeer nuttig zijn.

Lessons learned; zeven PowerPoint-Bullets

De auteur van *Dealing with drugs in Europe* heeft heel helder en overtuigend een aantal dingen die we eigenlijk al weten – of hadden moeten weten ('truisms') – onder onze aandacht gebracht. De inzichten zijn op zich niet nieuw, ze zijn verankerd in een indrukwekkende hoeveelheid onderzoek en theorie op het gebied van beleidsvorming, sociale theorie, politicologie, taalwetenschap, sociologie, en comparatieve methodologie. Door de toenemende tirannie van Microsoft beginnen we steeds vaker te denken in de dwangbuis van een PowerPoint-presentatie, waar zelfs de meest complexe ideeën in een klein aantal 'bullets' samengevat en verwoord moeten kunnen worden. Het voordeel van zo'n benadering is dat men gedwongen wordt om kort en bondig te zijn. Heel summier samengevat leert *Dealing with drugs in Europe* ons het volgende.

- *Les 1*

Grove vergelijkingen tussen 'Amerika' en 'Europa' hebben slechts beperkte waarde; we kunnen veel meer leren door zorgvuldige vergelijking tussen (West-)Europese landen. Vooral als het gaat om criminele politiek of drugsbeleid, zijn we al te vaak geneigd om 'Europa' af te zetten tegen 'Amerika', ervan uitgaande dat Europa=voorstrevend en progressief, en Amerika=punitief en

repressief. Noch 'Amerika', noch 'Europa' is een homogene eenheid. Gebruikmakend van de logica van de comparatieve methode is het veel nuttiger om landen met elkaar te vergelijken die heel veel gemeenschappelijk hebben, zoals Frankrijk, Zweden en Nederland.

- *Les 2*

Alle werkelijkheid is complex; drugsbeleid is hierop geen uitzondering. Boekhout van Solinge prefereert dan ook de term 'drug control systems' over 'drugs policy': 'A drug control system refers to the complex whole of assumptions and traditions underlying drugs policy, as well as to the practical outcome of what have become general responses to drugs' (p. 209). Als onderzoekers zijn we gewend te denken in termen van afhankelijke en onafhankelijke variabelen. De 'afhankelijke variabele' – of datgene wat we proberen te beschrijven en te verklaren – in dit soort onderzoek is 'a multifaceted process that has social, political and cultural dimensions' (p. 209). We moeten ons hoeden voor oversimplificatie.

- *Les 3*

Er is geen rechtstreeks causaal verband tussen de omvang en ernst van het 'drugsprobleem' en het soort beleid dat gevoerd wordt. Zowel het 'drugsprobleem' als het 'drugsbeleid' van een land zijn in essentie sociale constructies. Objectieve factoren spelen uiteraard wel een rol, maar veel belangrijker is de betekenis en interpretatie van deze factoren; deze interpretatie wordt gevormd door de politieke, sociaal-economische, historische en culturele context van een land. Drugsbeleid heeft uiteraard wel invloed op de *condities* waaronder drugs gebruikt worden. We moeten 'drugsbeleid' en 'drugsprobleem' als dynamische verschijnselen zien die in een voortdurende 'feedback-loop' met elkaar in verbinding staan.

- *Les 4*

De internationale overdraagbaarheid van 'best practices' op het gebied van drugs is beperkt door de unieke kenmerken van een land. Met name punten 4, 5 en 6 in Boekhout van Solinge's blauwdruk maken dit duidelijk. Er is momenteel veel aandacht – en optimistische hoop – voor de 'transferability of crime control policies' (zie

bijvoorbeeld Newburn en Sparks, 2004). We moeten ons echter bewust blijven van het feit dat nationaal drugsbeleid – hoe succesvol ook in eigen land – onmogelijk intact en ongeschonden getransplanteerd kan worden naar een nieuwe setting.

- *Les 5*

De macht van de taal ('discourse') kan niet overschat worden. De auteur begint zijn inleiding met een samenvatting van drie speeches gegeven tijdens de United Nations General Assembly Special Session over drugs (1998). De Amerikaanse president Clinton sprak over 'de oorlog tegen drugs', de Franse President Chirac's 'discours de sécurité' benadrukte het belang van strikte rechtshandhaving om het kwaad der drugs te bestrijden, de Zweedse minister had het over het blijvend geloof in het ideaal van een drugsfree society, haar zorg om de 'massive propaganda' en de pro-drug internationale cultuur, en haar vertrouwen in de verzorgingsstaat. Hans van Mierlo verwoordde de Nederlandse benadering met verwijzingen naar volksgezondheid, pragmatisme en de beheersbaarheid van het probleem. Foucault stelde dat: 'discourse is one of the principle activities through which ideology is circulated and reproduced' (p. 4). De taal ('discourse') weerspiegelt niet alleen een wereldbeeld, maar draagt ook bij aan hoe wij zelf de wereld ervaren. Boekhout van Solinge legt uit dat deze drie speeches ('discourses') verschillende interpretaties van het drugsprobleem vertegenwoordigen: 'Not only are different words employed, the ideological and theoretical assumptions behind them appear to vary too. This means, in fact, that the representatives of the three countries are speaking different 'languages' which in turn may lead to confusion' (p. 6). Boekhout van Solinge geeft een zodanig duidelijke uiteenzetting van het belang van 'discourse analysis', dat ik er bijna oneerbiedig als ondertitel 'Foucault for Dummies' bij wil zetten. De auteur komt in zijn laatste hoofdstuk terug op het belang van taal – en 'systems of thought' – voor zijn analyse. Nationale 'drug control systems' ontwikkelen zich geleidelijk tot 'systems of thought', met ideeën over de kenmerken van bepaalde drugs, wat voor invloed drugs hebben op gebruikers, waarom men drugs gebruikt, waarom men blijft gebruiken of ermee ophoudt enzovoort. Een intrigerend punt is dat elk 'drug control system' (dat een bepaalde denkwijze inhoudt) ook zijn beperkingen kent wat betreft wat 'can be articulated politically

or culturally' (p. 219). Bepaalde dingen zijn eenvoudigweg niet 'zegbaar' (sayable) in een bepaalde nationale context. Dit brengt ons naar het volgende – wellicht meest belangrijke – punt van het proefschrift.

- *Les 6*

Laten we nooit vergeten aandacht te schenken aan het culturele element. Het proefschrift geeft een centrale plaats aan cultuur en culturele identiteit. Dat is toe te juichen. Cultuur is een vaag en ongrijpbaar begrip, het definiëren van nationale identiteit is een hachelijke onderneming. In de hoofdstukken over Frankrijk, Zweden en Nederland worden de fundamentele culturele kenmerken van de Fransen, Zweden en Nederlanders uitvoerig besproken. Hoewel ik me niet in alle opzichten met Boekhout van Solinge's specifieke interpretatie kan vinden, neem ik toch mijn petje af voor zijn moedige poging om een expliciete culturele dimensie aan zijn werk toe te voegen.

Tot besluit

In het laatste hoofdstuk poneert van Boekhout van Solinge de stelling dat 'Coffee shops happen to be one of those very few things that the Dutch have to distinguish themselves, and confers, especially upon the younger generation, a degree of respect when they visit other countries' (p. 216, noot 56). Foucault of geen Foucault, daarmee slaat hij de spijker op zijn kop! Ik ben Boekhout van Solinge dan ook zeer erkentelijk voor de kans om wat broodnodig respect af te dwingen van mijn studenten in Boston in mijn Comparative Criminology and Criminal Justice Seminar door *Dealing with drugs in Europe* als verplichte literatuur voor te schrijven.

Literatuur

MacCoun, R., P. Reuter (red.)
Cross-national drug policy
The Annals of the American
Academy of Political and Social
Sciences, Volume 582, July 2002

Newburn, T., R. Sparks (red.)
Criminal justice and political cultures; national and international dimensions of crime control
Willan Publishing, 2004



Onderstaande internetsites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De selectie werd gemaakt door de tijdschriftredactie en is uiteraard niet uitputtend.

www.jur.uva.nl/criminologie

Site van het Criminologisch Instituut Bonger van de Universiteit van Amsterdam. De onderzoeksgroep houdt zich bezig met uiteenlopende criminologische vraagstukken. Het werkterrein omvat onder andere onderwerpen als: drugs, prostitutie en zwerfjongeren. De meest recente publicaties van het instituut zijn per jaar geordend. Publicaties verschenen voor 2000 zijn gerangschikt in het archief. Niet downloadbaar. Onder 'Nieuws' treft men de meest recente publicaties, veelal met conclusie/samenvatting.

www.tni.org

Site van het Transnational Institute, dat zichzelf een 'worldwide fellowship of committed scholar-activists' noemt. Met informatie over 'Drugs and conflict in Burma', 'Drugs and conflict in Colombia', maar ook met een doorklikmogelijkheid ('Drugs and democracy') naar info over: 'drug policy debate' met vooral informatie van en over de VN, alternatieve ontwikkelingen, schadebeperking enzovoort; 'war on drugs' over 'biological and chemical war on drugs' en 'aerial interdiction'; publicaties; debate papers (in PDF).

www.intraval.nl

INTRAVAl is een onafhankelijk bureau dat sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht, onder andere op het terrein van verslaving. Dit onderzoek varieert van literatuuronderzoek naar alcohol en geweld tot diepgaand onderzoek onder verschillende typen drugsgebruikers. Centraal staan vragen naar de aard en omvang van het gebruik, de effecten van middelen, de relatie met overlast en geweld en de hulpverlening aan gebruikers. Samenvattingen en conclusies van veel van deze onderzoeken zijn te lezen op deze website. Ook een bibliografie van papers en artikelen op dit gebied.

www.vng.nl

Op deze site van de Vereniging Nederlandse Gemeenten is via de knop beleidsvelden > openbare orde > drugsbeleid informatie te vinden over meningsvorming omtrent het beleidsveld, belangen-

behartiging/standpunt VNG, beleid/wet- en regelgeving en gemeentelijk en landelijk beleid in de praktijk.

www.jellinek.nl/drugsvoorlichting

De Jellinek is de instelling voor verslavingszorg en -preventie in Amsterdam en de Gooi- en Vechtstreek. Overzichtelijke site met een schat aan informatie over, onder andere: soorten drugs, aantallen gebruikers, verslavingskansen, risico's, standpunten van politieke partijen, hoe werken drugs precies in de hersenen, drugs en opvoeding, verschillende vormen van hulpverlening enzovoort.

www.trimbos.nl/default3197.html

Het Trimbos-instituut is het landelijk kennisinstituut voor geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en maatschappelijke zorg. De rubriek 'algemene informatie' bevat informatie over druggebruik in Nederland en geeft antwoord op vragen over de werking, effecten en risico's van verschillende middelen. De informatie is bedoeld voor iedereen die de feiten over drugs wil weten. Ook een overzicht van programma's van het instituut, waaronder 'Middelengebruik jongeren', 'Nationale Drugmonitor', maar ook info over psychische stoornissen en zorg.

www.drugsinfoteam.nl

Het Drugs- en Alcoholinfoteam informeert jongeren over alcohol en drugs, zoals cannabis, XTC, speed en cocaïne, GHB en paddo's. Het team wil informatie geven waar alcohol- en drugsconsumenten in de praktijk wat aan hebben (=consumenteninformatie) en verzorgt voorlichtingen in Noord-Holland gericht op met alcohol en drugs experimenterende jongeren in de leeftijd van 16-23 jaar. De inhoud en de toon van deze site is daarop afgestemd.

www.justitie.nl/publiek/criminaliteit_en_preventie/drugs

Op deze site van het Ministerie van Justitie vindt u antwoorden op vragen als: wat zegt de wet over drugs? Waarom worden softdrugs gedooft? En hoe zit het met XTC? Informatie over soft- en harddrugs, coffeeshops en regelgeving met betrekking tot drugs.

www.cedro-uva.org

Site van het Centrum voor Drugsonderzoek, onderdeel van de Universiteit van Amsterdam. Met een afdeling 'Statistieken over

druggebruik' (rapporten in PDF downloadbaar), een afdeling 'bibliotheek' (downloadbare rapporten met betrekking tot drugs) en er zijn boeken te koop.

www.minvws.nl/dossiers/drugs/drugs-voorlichting-en-preventie
Site van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Klik-mogelijkheden naar hulpverlening (met links naar hulpverleningsinstellingen), voorlichting en preventie (met links naar onderzoeksinstellingen), bestrijding en internationale samenwerking.

www.drugsbeleid.nl

Website van de Stichting Drugsbeleid. De stichting stelt zich ten doel bij te dragen aan de totstandkoming van drugsbeleid met minder gezondheidsrisico's en minder criminaliteit. Zij streeft naar decriminalisering van de 'achterdeur' van de coffeeshop en naar het opzetten van verstrekkingsprojecten voor andere drugs. Hiervoor lijkt vergroting van de gemeentelijke autonomie de beste weg. Uiteindelijk dienen de productie en de verkoop van drugs geheel uit handen van de misdaad gehaald te worden, en gebracht te worden onder de paraplu van regelingen die gericht zijn op een zo beperkt en veilig mogelijk druggebruik. Lijst met rapporten en andere publicaties van de stichting, projecten.

www.drugpolicy.org

Website van de Drug Policy Alliance in de Verenigde Staten. De Alliance stelt zich ten doel de 'war on drugs' te beëindigen en staat nieuw drugsbeleid voor gebaseerd op wetenschappelijke basis, compassie en mensenrechten. Informatie over marihuana, soorten drugs, preventie, behandeling, wereldwijd drugsbeleid, en de vraag waarom de 'war on drugs' fout is. Er bestaat een mogelijkheid tot zoeken naar publicaties binnen een virtuele bibliotheek. Op pagina www.drugpolicy.org/global/drugpolicyby/westerneuop/thenetherlan/ is info te vinden over het Nederlands drugbeleid. Vergelijkbare info over landen als Engeland, Zweden, Spanje, Duitsland, Zwitserland.

www.emcdda.eu.int (Europees waarnemingscentrum voor drugs)

Het European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA, Lissabon) is het centrale referentiepunt voor informatie over drugs in de EU. Een uitgebreide en heldere site met een schat aan

informatie over de drugssituatie in de EU, de antwoorden op het druggebruik, drugsbeleid en -wetgeving enzovoort. Veel rapporten in PDF en een uitgebreide lijst met publicaties van de EMCDDA. Eveneens het jaarlijks uitgebrachte rapport over de drugssituatie in de EU.

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published nine times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in cooperation with Boom Juridische uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section *Summaries* contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (nr. 1, 2006) is coffeeshops and cannabis.

How strong are the fundamentals of Dutch cannabis policy?

H.G. van de Bunt

A critical evaluation of thirty years of Dutch condoning policy shows that the foundation of this policy is weak and that unforeseen negative consequences have taken place. The moral argument of self-determination and slight medical risk has been annulled by ever increasing government interference and more nuances regarding the risks. Condoning turns out not to be a necessary condition for the rational argument of the separation of markets. The profitability of growth and trade in cannabis was not acknowledged. By protecting the retail level, the growth and wholesale of cannabis by organized criminals has flourished. In light of this evaluation, it seems sensible to decrease the condoning policy.

How does Dutch drug policy work? An evaluative exploration of a decade of Dutch drug policy

M. van Ooyen-Houben

Dutch drug policy is pragmatic and aims at prevention and control of risks of drug use. Primary importance is attached to public health. In 1995, the Dutch government embodied the principles, approaches and goals of drug policy in a policy document. In this article, we explore the implementation and the outcomes of this drug policy. Data show that, although several adjustments of policy had to be made in the past decade, overall implementation of the drug policy is in line with the principles and plans. Public health issues are in general well controlled and in line with the policy. The primary health oriented goal of drug policy seems to be realized. Other issues, however, pose a lot of problems for local police and the justice system: persistent drugrelated nuisance

and crime, drug tourism, production and trafficking of drugs and involvement of organized crime. These problems, most of which are seen as side effects of drug policy, urge for more attention than one would expect from the policy in theory. This poses the question whether these problems are a reality in drug policy that we have to accept, or whether a better balance is possible. Should principles be reconsidered?

Coffeeshops and criminality

B. Bieleman and J. Snippe

This article discusses crime in relation to coffeeshops (shops where cannabis is sold) and the role of coffeeshop entrepreneurs. By tolerating the sale of cannabis, but not the purchase (the so-called backdoor), especially owners of well-attended coffeeshops are nearly forced to criminal behaviour. Many owners have criminal antecedents related to the trade of cannabis, but also in relation to e.g. the trade of so-called hard drugs, possession of firearms and violence. The vulnerability for penetration of organised crime in this sector is therefore relatively high, but also because the profits are difficult to control, while the purchase of cannabis has a low priority for both justice and police force and the penalties for the cannabis-trade are low.

The normalisation of cannabis use

D.J. Korf

Since the late 1960's the number of people in the Netherlands that tried hashish or marijuana grew rapidly to over two million today. This article describes and explains long term trends in and patterns of cannabis use, including problem use in the Netherlands. It concludes that only 2% of approximately 500,000-550,000 current cannabis users are in outpatient treatment. Raising minimum age for coffee shops in 1996 from 16 to 18 years might have contributed to a slight drop in cannabis use among minors. It had adverse effects due to a shift from coffee shops to other suppliers who sometimes sell hard drugs as well. In particular among young adults, the use of cannabis has normalized.

How dangerous are soft drugs?

W. van den Brink

Cannabis is the most frequently consumed illegal drug in the Western world. In the Netherlands cannabis has a special legal status and is often referred to as a soft drug. In this paper, a literature review about the dangers involved in the consumption of this drug is presented distinguishing mental and physical consequences. The results show that most recreational cannabis users do so in moderation for a limited time in their life and that these low levels of cannabis use are generally not related to either mental or physical problems. However, early onset and continued heavy cannabis use is related to increased probabilities of cannabis dependence, mental disorders and low educational achievements. In addition, long-term heavy use of cannabis causes pulmonary damage and possibly upper and lower respiratory cancers. Finally, prenatal cannabis exposure of the foetus may cause long-lasting cognitive and behavioural deficits of the child. It is concluded that people with substance use disorders or other mental disorders in the family and people with serious heart conditions should refrain from cannabis use and that societal measures should be directed at the prevention of the early initiation of cannabis use and at early detection of those youngsters with cannabis abuse and dependence.

On drugs and the harm principle

C.W. Maris van Sandelingenambacht

In this article the author argues for a third way in drugs policy, between the two extremes of a fundamental *right to be high* on the one side, and a moralistic total *war on drugs* on the other. The first way would grant drugs users immunity against state interference; the second way implies complete prohibition by criminal law. A more subtle third way may be found in the liberal *harm principle*, stating that the only reason why (criminal) law may interfere in an individual's liberty is that he harms another person. A war against drugs on purely moral grounds, then, is illegitimate, as is paternalistic interference to prevent drug users from harming themselves. Since in fact drugs do not necessarily harm others, but only in specific circumstances, total prohibition is not justified either. As far as drugs do harm others, this harm is to be balanced against the harm caused by prohibition. As the failure of the American Prohibition of liquor in the 1920's shows, criminal

prosecution causes much extra harm, without being effective in reducing harmful drugs use. Therefore, the individual's interest in self determination, for instance in the form of recreational use of drugs, outweighs the reasons pro interference by penal law. The principle of subsidiarity requires, then, that the problematic sides of drugs be countered with less radical regulation that is now generally accepted for alcohol. Criminal law should be restricted to specific forms of drugs use that cause direct harm to others, such as driving under the influence of LSD or alcohol.

Drugs; from war to regulation

R. Dufour

The prohibition of drugs has proved to be a total failure in preventing drugs use. Moreover, it is responsible for half of the total criminality in western countries. All too similar to its predecessor: the alcohol prohibition in the U.S. in the 1930's, but now on a worldwide scale. In contrast, the free sale of cannabis in Dutch 'coffeeshops' has proven not to result in higher numbers of users or addicts than in countries with far stricter regimes like France, England and the U.S. Nor have its methadone- and heroin-programs, needle-exchanges, and allowing for small possession of drugs for personal use. Time has come to abandon prohibition and to choose the road of regulation. A large majority in the Dutch parliament wants to start pilotprojects to regulate the growing of cannabis for sale in coffeeshops. Also, projects for a regulated production of the other drugs should be considered, with their sale limited to Dutch citizens. The entire world would benefit from this learning experience.

Peace on drugs?

M. Croes

In this article, the arguments for a liberalisation of the Dutch drugs laws are examined. Will a legalization of drugs result in the lower price and thereby the lower crime rate that the proponents profess? Paying attention to the assumptions behind the logic, it is concluded that the issue is complicated: there are many factors that influence the outcome, factors that are not easily manipulated by policy makers.

Drugs in the Low Countries; the Belgium side of the story*B. De Ruyver*

During the past decades, the offer-and-demand market of the drug phenomenon has known an increasing mobility in Western Europe. These developments give a relative value to the notion 'border region'. In this article the specific problems related to drug trafficking in the Belgian-Dutch border region is discussed from various aspects. First of all we look at the specific phenomenon of 'coffeeshoptourism', more specific towards the Dutch border municipality Terneuzen. The outlet of the two coffeeshops at Terneuzen shows a mainly foreign interest in the Dutch cannabis products. Secondly, the increasing problem of dealing premises in some of the major Belgian cities becomes a point of discussion. Years ago this problem was mainly situated in the Dutch city of Rotterdam, while recently this phenomenon is moving to Belgium: the fact that the main outlet for these premises is situated in Northern France explains these shifts partly, together with the more repressive actions taken by Dutch authorities. In the last part of the article we give a glance at the rising of cannabis plantations and synthetic drug labs in Belgium and how this problem is partly catalyzed by Dutch criminal networks.

Coffeeshops, Dutch drug policy and Europe*T. Blom*

Will Brussels make an end to national drug policies and its most specific Dutch form: coffeeshops? In this article the author addresses this question by describing the formal structure of the European Union, its drug strategies and action plans, its juridical instruments like the Framework decision on harmonizing drug legislation and the way other European countries look at this specific form of Dutch drug policy. The author concludes that at this moment no binding juridical instrument will force the Netherlands to change its policy. But there are signs that this might change in the future. Harmonisation of laws may result in harmonization of practices and policies.

Journala

Het WODC op internet:
www.wodc.nl

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie is via internet bereikbaar. Het WODC is een kenniscentrum op justitieel terrein dat een wetenschappelijke bijdrage levert aan de ontwikkeling en de evaluatie van justitiebeleid. Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp:

- trefwoord ABC (zoeken op standaard trefwoorden);
- onderwerpsgebieden.

2. Publicaties

- jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *ustitiële verkenningen*;
- uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in PDF) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
- aanpak criminaliteit (elektronische publicatie van het WODC en het Openbaar Ministerie over interventie – en preventiestrategieën inzake diverse criminaliteitsproblemen).

3. Onderzoek

- overzichten van lopend en afgesloten onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);

- onderzoeksprogramma;
- monitoren en prognoses;
- procedure uitbesteed onderzoek.

4. Cijfers en prognose

- criminaliteit en rechtshandhaving (teksten en tabellen).

5. Informatiedesk

- bibliotheek;
- bronnengids 'Het criminaliteitsvraagstuk'.
- congressenlijst;
- opmerkelijk op tv;
- veelgestelde vragen;
- ik heb een vraag (vraagformulier informatiedesk).

6. Over het WODC (onder andere nieuwsberichten, organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen).

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk (zie: rubriek 'Informatiedesk/Ik heb een vraag' op www.wodc.nl).

Hans van Netburg (redacteur WODC-site)

tel.: 070-3 70 69 19

fax: 070-3 70 79 48

e-mail: c.j.van.netburg@minjus.nl

WODC-thesaurus 'Het criminaliteitsvraagstuk' (3e herziene uitgave, 2003)

Het WODC heeft de derde herziene versie van de WODC-thesaurus beschikbaar gemaakt op de website van het WODC. Deze gestructureerde standaard trefwoordenlijst inzake het criminaliteitsvraagstuk bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging, strafstelsel, gevangeniswezen, reclassering en vreemdelingen. Als extra hulpmiddel is ook een nieuwe uitgave van de geografische thesaurus beschikbaar. De beide thesauri zijn te vinden op de WODC-website (www.wodc.nl) via de knop 'publicaties' en de subknop 'Cahiers', kies vervolgens het jaar 2003. Tevens is de gedrukte versie in een beperkte oplage gratis beschikbaar op aanvraag per e-mail.

Themanummers Justitiële verkenningen

Regelmatig worden, bijvoorbeeld ten behoeve van het onderwijs, grote aantallen exemplaren van *Justitiële verkenningen* nabesteld. Voor de bepaling van de oplage is het wenselijk vroegtijdig op de

hoogte te zijn van de mogelijke vraag. Om die reden geven wij, onder voorbehoud, de thema's die de redactie op dit moment in voorbereiding heeft. Over de inhoud van de nummers kan met de redactie contact worden opgenomen. Ook personen die een bijdrage willen leveren aan een van de aangekondigde nummers wordt verzocht contact op te nemen met de redactie.

JV2, 2006 april:

Witwassen

JV3, 2006 mei:

Demografische ontwikkelingen

Congressen

7 maart 2006

Migratie, grondrechten en veiligheid

15 maart 2006

CIROC-seminar: Georganiseerde misdaad en de Derde Wereld

4 april 2006

Wet Bopz in beweging

4 april 2006

Actualiteiten

overheidsaansprakelijkheid

6 april 2006

Landelijke studiedag mensenhandel & 'moderne slavernij'

13 april 2006

Perspectief op psychische ziektebeelden

11 mei
WODC-congres 'Demografische ontwikkelingen en justitie'
17 mei 2006
CIROC-seminar: 'Internationale smokkelparadijzen'
Nadere informatie in een volgende JV
23 juni 2006
Eerste Call for papers NVK
Marktdag 2006

Hieronder volgen beschrijvingen van de congressen.

Migratie, grondrechten en veiligheid

Zeker vandaag de dag kan de relatie tussen migratie, grondrechten en veiligheid als 'stormachtig' worden aangemerkt. Dilemma's openbaren zich die aanleiding geven tot heftige politieke en academische discussies. In de conferentie zullen de volgende fundamentele thema's afwisselend door sprekers uit de praktijk en uit de academische wereld worden belicht (wijzigingen voorbehouden): Bestaat veiligheid, en zo ja draagt verbanning van vreemdelingen daartoe bij? Mensenrechten en staatsveiligheid, verenigbare grootheden? Migratie, grondrechten, veiligheid en het Gemeenschapsrecht. Uitingenvrijheid van vreemdelingen in Nederland. Het punitieve karakter van ongewenstver-

klaring en ongewenstsignalering. Uitzetting op grond van godsdienstige opvattingen. Strafrecht en vreemdelingenrecht bij de toepassing van art. 1 F vluchtelingenverdrag.
Datum: 7 maart 2006
Informatie: www.immigration-law.nl of neem contact op met Marianne Bruins, student-assistent Instituut voor Immigratierecht 071- 527 75 35 of immigrationlaw@law.leidenuniv.nl

Georganiseerde misdaad en de Derde Wereld

Op de geografische kaart van de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad heeft elk land zijn eigen plaats, functie en specificiteit. Toch zijn westerse criminologen voornamelijk bezig om georganiseerde misdaad vanuit hun eigen perspectief, dat wil zeggen vanuit hun eigen regio, te bekijken. Dit ondanks het feit dat door het proces van globalisering geografische afstanden minder beperkingen zouden moeten opleveren. Een pleidooi dus voor verandering van perspectief en blikverruiming. In het seminar wordt gekeken naar georganiseerde misdaad die doorgaans buiten het Westerse blikveld valt. Daarom veel aandacht voor georganiseerde criminaliteit in de - zogeheten - derdewereldlanden. Uiteindelijk ook weer

met het oog op de situatie in onze regio: wat merken wij nu of in de nabije toekomst van deze misdaad? *Ochtendsessie*: Georganiseerde smokkel uit de derdewereldlanden (Irreguliere migratie uit Angola, mr. Joris van Wijk, CIROC/VU; Illegale hardhoutsmokkel, dr. Tim Boekhout van Solinge, Willem Pompe Instituut, UU; Smuggling of hashish by Bedouin of Sinai, Prof. Emanuel Marx, Tel-Aviv University, Israel). *Middagsessie*: Criminaliteit in de Derde Wereld – van rebelengroepen tot grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (The criminology of genocide; the death and rape of Darfur, Prof. John Hagan, Northwestern University, US; Van rebellen tot criminelen in Sri Lanka, Harm Ede Botje, redacteur Vrij Nederland; Diamanten, bloeddiamanten, georganiseerde misdaad, dr. Dina Siegel, CIROC/VU). *Datum*: woensdag 15 maart 2006, 09.00u.-17.30u. *Plaats*: Vrije Universiteit, Zaal Agora, De Boelelaan 1105, Amsterdam *Inlichtingen*: Voor vragen over dit seminar kunt u zich wenden tot het secretariaat van de sectie Strafrecht en Criminologie via het telefoonnummer 020-598 62 31. www.ciroc.nl

Actualiteiten overheidsaansprakelijkheid

Bij schade zijn het vaak de overheden en toezichthouders die het moeten ontgelden. Burgers en ondernemingen lijken steeds vaker op zoek te gaan naar de 'deep pockets' wanneer zij schade lijden. Niet alleen het aantal claims neemt toe, ook is de hoogte van de gevorderde bedragen aan het stijgen. Het schadevergoedingsrecht is een complex en dynamisch gebied. Zo zijn er nieuwe ontwikkelingen in het leerstuk van de formele rechtskracht, nadeelcompensatie en implementatie van het EG-recht. Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat is een discussie die het afgelopen jaar alleen maar mee op gang is gekomen. Vragen die deze dag beantwoord zijn: Wat zijn de jongste politieke ontwikkelingen? Wat zijn de argumenten van voor- en tegenstanders? Wat betekent strafrechtelijke aansprakelijkheid concreet voor de overheidsorganisatie? *Sprekers*: Prof. Mr. N.S.J. Koeleman (hoogleraar Universiteit van Amsterdam en partner bij Stibbe Advocaten Amsterdam); Mr. Drs. C.N.J. Kortmann (Advocaat bij Stibbe en docent/onderzoeker aan de Universiteit Utrecht); Prof. Mr. Drs. B.P.M. van Ravels (Advocaat bij AKD Prinsen van Wijnen en Hoog-

leraar Radboud Universiteit Nijmegen); Prof. Mr. J.H. Jans (Hoogleraar publiekrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en tevens hoogleraar recht van de Europese Unie aan de Universiteit van Amsterdam); Mr. Dr. C. Waling (Advocaat en partner Wladimiroff & Waling).

Datum: 4 april 2006

Plaats: Muis Sacrum, Arnhem

Inlichtingen: SOB, mr. D.-J.

Leijten (conference manager), tel.: 040-297 49 80.

Wet Bopz in beweging

Nieuwe ontwikkelingen rond de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz) zijn direct van belang voor iedereen die in de praktijk met de toepassing van de Wet Bopz te maken heeft. De wetgever voegt nieuwe procedures en mogelijkheden aan de wet toe en sommige bestaande procedures en criteria worden aangepast. Daarnaast bestaat het voornemen om de Wet Bopz te beperken tot de psychiatrie, en de overige twee Bopz-sectoren (psychogeriatric en zorg voor verstandelijk gehandicapten) onder te brengen in een andere wettelijke regeling. Tijdens de studiemiddag komen de belangrijkste ontwikkelingen sinds zomer 2005 ter sprake. *Onderwerpen tijdens de studiemiddag:* Voorwaarde-

lijke en observatiemachtiging; zelfbinding; ontwikkelingen dwangbehandeling; nieuwe regeling klachtrecht; nieuwe wetgeving voor de psychogeriatric en de zorg voor verstandelijk gehandicapten. *Docenten:* prof. mr. J.C.J. Dute (hoogleraar gezondheidsrecht, iBMG, Erasmus MC / Erasmus Universiteit Rotterdam); mw. mr. dr. B.J.M. Frederiks (universitair docent gezondheidsrecht aan het VUMC); mw. mr. R.P. de Roode (beleidsmedewerker gezondheidsrecht van de KNMG); mr. drs. T.P. Widdershoven (jurist Stichting PVP in Utrecht).

Datum: dinsdag 4 april, 2006, 13.00u.-16.45u.

Plaats: Jaarbeurs Utrecht

Inlichtingen: Maaïke Dijkstra (congrescoördinator), tel.: 070-378 96 83, m.dijkstra@sdu.nl

Landelijke studiedag mensenhandel & 'moderne slavernij'

Sinds 1 januari 2005 zijn seksuele uitbuiting, uitbuiting in andere arbeidssituaties en orgaanverwijdering opgenomen in één wetsartikel Mensenhandel. Hierdoor hebben mensen in het veld te maken gekregen met een nieuwe doelgroep en nieuwe ketenpartners. De studiedag is bedoeld om iedereen die in zijn/haar werk te maken kan krijgen met (slachtoffers van) mensenhan-

del en uitbuiting te informeren over de toepasbaarheid van artikel 273a. Daarbij komen preventie, signalering, opsporing van daders en opvang van slachtoffers aan bod. De twee sprekers, beiden werkzaam bij het Expertisecentrum Mensenhandel / Mensensmokkel en lid van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel, gaan tijdens deze interactieve studiedag in op vragen als: Wat is het verschil tussen het oude artikel 250a en het nieuwe artikel 273a? Wie zijn slachtoffers van mensenhandel en uitbuiting? Hoe herkent u slachtoffers van uitbuiting? Hoe kunnen we slachtoffers van uitbuiting helpen? Hoe beïnvloeden uw eigen gedachten en gevoelens de manier waarop u met slachtoffers omgaat?

Datum: 6 april 2006

Plaats: Musis Sacrum te Arnhem.

Informatie en aanmelding:

Irene van Baalen, 071-514 82 03, irene@leidscongresbureau.nl, www.leidscongresbureau.nl

Perspectief op psychische ziektebeelden

Het ochtendprogramma bestaat uit lezingen over brede onderwerpen. In het middagprogramma kunnen deelnemers twee specialistische kiezen naar hun voorkeur. *Thema's:* De alerte rol van de jeugdbe-

scherm; Ziektebeelden van kinderen die de ontwikkeling in de weg staan; Stoornissen bij ouders. *Workshops:* Ernstig gedragsgestoorde jongeren: PIJ en OTS; Medicatie of niet? Gebruiksaanwijzing voor de groepsleiding; Autisme; Stemningsstoornissen. Dagvoorzitter prof. dr. R.A.R. Bullens (Hoogleraar Forensische Kinder- en Jeugdpsychologie Vrije Universiteit Amsterdam, Directeur FORA Senior consultant De Waag). *Sprekers:* S. Begeer; dr. E.F.J.M Brand (Dienst Justitiële Inrichtingen Den Haag TBS Kliniek Flevo Future Utrecht, Researchpsycholoog); R. Breuk; N.W. Slot; mw. dr. C. Vreugdenhil (Kinder- en jeugdpsychiater, Plaatsvervangend A opleider, GGZ Meerkanten, locatie Meerzicht Lelystad).

Datum: donderdag 13 april 2006, 09.30u.-17.30u.

Plaats: Congrescentrum Aristo
Inlichtingen: Ida Neves (Congrescoördinator), tel.: 070-378 99 66.

Veranderingen in bevolkingssamenstelling, levensloop en criminaliteit: gevolgen voor justitie (WODC/NIDI-congres)

Dit congres wil de gevolgen van demografische veranderingen voor de bestudering van criminaliteit systematisch beschouwen en ook de daar-

aan gerelateerde uitdaging voor justitie schetsen. Vragen die onder meer aan de orde komen: Welke gevolgen hebben de veranderingen in bevolkingsdruk voor justitie? Welke nieuwe gelegenheden voor criminaliteit ontstaan er wanneer door de toegenomen mobiliteit de bevolkingssamenstelling van buurten verandert? Moet Justitie rekening gaan houden met meer oude 'krasse knarren' in haar inrichtingen? Of met meer criminele 'krasse knarren' (m/v) in het algemeen? Wat betekent het wanneer criminaliteit van de ene generatie wordt overgedragen op de andere? Wat betekent de verkleuring van de bevolkingssamenstelling voor justitie? Het congres gaat niet alleen over vraagstukken die de criminologie en de demografie betreffen. Een belangrijk deel is gewijd aan de vraag wat vergrijzing, verkleuring en het huidige beleid voor invloed hebben op het gebruik van justitievoorzieningen. De bevolkingssamenstelling is niet voor niets één van de belangrijkste componenten in het WODC-prognosemodel voor Justitie. In twee plenaire presentaties zullen Prof. dr. Pearl Dykstra (NIDI en Universiteit Utrecht) en Prof. dr. Alex Piquero (University of Florida) hun visie geven op de relatie tussen demografie,

levensloop, criminaliteit en de justitiële gevolgen. In workshops worden lezingen verzorgd die als input dienen voor een uitgebreide discussie. Deze workshops gaan onder meer over 'ontwikkelingen in de Nederlandse demografie', 'veranderingen in de bevolkingsdruk en veranderingen voor voor justitie', 'veranderingen in de bevolkingssamenstelling in de stedelijke leefomgeving en gevolgen voor de criminaliteit', 'demografie van psychopathie en persoonlijkheidsstoornissen: betekenis voor justitie', 'allochtone jeugdigen en uitdagingen voor justitiële inrichtingen' en 'demografie en seksuele misdrijven'.

Datum: 11 mei 2006

Plaats: Congrescentrum De Reehorst te Ede

Informatie: Wilt u op de hoogte gehouden worden van dit congres en te zijner tijd een uitnodiging ontvangen, dan kunt u een e-mail sturen naar Ron van Kaam (r.van.kaam@minjus.nl) of naar de Congrescommissie WODC op het adres (wodc@minjus.nl) onder vermelding van 'WODC congres 2006'.

Eerste Call for papers NVK Marktdag 2006

Voor het jaarlijkse congres van de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK) wordt, net

als in de afgelopen drie jaar, gekozen voor een 'marktdag' waar veel ruimte is voor het uitwisselen van recente onderzoeksresultaten en discussie. In thematische sessies worden papers gepresenteerd. Alle belangstellenden worden van harte uitgenodigd een voorstel voor een paper in te dienen. Uw voorstel voor een paper (een abstract van maximaal 250 woorden) kunt u tot 1 maart 2006 aanmelden via de NVK-website (www.criminologie.nl/nvk, ook voor een overzicht van de sessies en de coördinatoren).
Datum: 23 juni 2006
Plaats: Leiden, Rechtenfaculteit, Kamerlingh Onnes gebouw
Informatie: Congresorganisatiebureau Keynote (e-mail: nvkcongres@keynote.nl) of André van der Laan (e-mail: a.m.van.der.laan@minjus.nl). Voor actuele informatie over het congres kunt u terecht op de website van de NVK. Inschrijving en aanmelding abstracts NVK congres: <https://keynote.nl/nvk/2006/start.php>
Het programma van het NVK-congres 2006 zal later worden bekendgemaakt.

De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC zijn alle WODC-rapporten en Cahiers in digitale vorm kosteloos beschikbaar op de website van het WODC (www.wodc.nl). Een complete lijst van WODC-rapporten en -cahiers en uitgebreide samenvattingen van alle sinds 1997 verschenen rapporten zijn daar ook te vinden. Oudere rapporten (vanaf 1999) zullen met terugwerkende kracht op de website beschikbaar komen.

In gedrukte vorm wordt een beperkte oplage van de rapporten in de reeks Onderzoek & Beleid en de Cahiers gratis verspreid. Er is een vaste verzendlijst van ondermeer universitaire en gerechtsbibliotheken, alsmede politieke partijen en media. Functionarissen en instellingen binnen het ministerie van Justitie kunnen op aanvraag afzonderlijke rapporten zonder kosten toegestuurd krijgen. Overige belangstellenden kunnen de rapporten in de reeks Onderzoek en Beleid (O&B) tegen betaling bestellen bij Boom Distributiecentrum te Meppel, tel.: 0522-23 75 55, fax: 0522-25 38 64, e-mail: bdc@bdc.boom.nl.

Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de O&B-rapporten sinds 2003 en van de in 2005 verschenen Cahiers.

Onderzoek en beleid (O&B)

Rovers, G.B., E. de Vries Robbé
Interne criminaliteit in de logistieke sector

2005, O&B 235

Gritter, E., G. Knigge en

N.J.M. Kwakman

De WED op de helling; een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de Economische Delicten te herzien

2005, O&B 234

Broeksteeg, J.L.W., E.M.J.

Hardy, S. Klosse, M.G.W.M.

Peeters en L.F.M. Verhey

Zicht op wetgevingskwaliteit; onderzoek naar de adviezen van de Raad van State inzake wetgevingskwaliteit

2005, O&B 233

Erp, J.G. van, M.D. van Ewijk

Werklast bestuurlijke boete; determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging

2005, O&B 232

- Lünnemann, K.D.,
M.Y. Bruinsma
Geweld binnen en buiten; aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland
2005, O&B 231
- Wartna, B.S.J., S. el Harbachi,
L.M. van der Knaap
Buiten behandeling; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden
2005, O&B 230
- Wartna, B.S.J., S. el Harbachi,
A.M. van der Laan
Jong vast; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen
2005, O&B 229
- Wartna, B.S.J., N. Tollenaar,
A.A.M. Essers
Door na de gevangenis; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden
2005, O&B 228
- Wartna, B.S.J., N. Tollenaar,
M. Blom
Recidive 1997; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van volwassen en jeugdige daders
2005, O&B 227
- Kogel, C.H. de, C. Verwers,
V.E. den Hartogh
'Blijvend delictgevaarlijk'; empirische schattingen en conceptuele verheldering
2005, O&B 226
- Jong, E. de
Alle regels tellen mee; de ontwikkeling van het aantal wetten, AmvB's en ministeriële regelingen in Nederland
2004, O&B225
- Moors, J.A., M.Y.W. von Bergh,
S. Bogaerts, J.W.M.J. van Poppel, A.M. van Kalmthout
Kiezen voor delen? Evaluatie van de eerste fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik
2004, O&B 223
- Beijer, A., R.J. Bokhorst,
M. Boone, C.H. Brants,
J.M.W. Lindeman
De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden; eindevaluatie
2004, O&B 222
- Leertouwer, E.C. en
G.L.A.M. Huijbregts
Sanctiecapaciteit 2008
2004, O&B 221
- Leuw, Ed., R.V. Bijl,
A. Daalder
Pedoseksuele delinquentie; een onderzoek naar prevalentie, toedracht en strafrechtelijke interventies
2004, O&B 220
- Velthoven, B.C.J. van,
M.J. ter Voert
Geschilbeslechtingdelta 2003; over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers
2004, O&B 219

- Faber, W., A.A.A. van Nunen
Uit onverdachte bron; evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties
2004, O&B 218
- Moolenaar, D.E.G., P.P.J. Groen, A.G. Mein, B.S.J. Wartna, M. Blom
Wegenverkeerswet 1994; evaluatie van de wijzigingen 1998
2004, O&B 217
- Wartna, B.S.J., N. Tollenaar
Bekenden van Justitie; een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders
2004, O&B 216
- Bunt, H.G. van de, C.R.A. van de Schoot (eds.)
Prevention of organised crime; a situational approach
2004, O&B 215
- Dijksterhuis, B.M., M.J.G. Jacobs, W.M. de Jongste
De competentiegrens van eenvoudige kamers in strafzaken
2003, O&B 214
- Smit, P.R., F.P. van Tulder, R.F. Meijer, P.P.J. Groen
Het ophelderingspercentage nader beschouwd
2003, O&B 213
- The European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2003 (second edition)
2003, O&B 212
- Heide, W. van der, A.Th.J. Eggen (eindred.)
Criminaliteit en rechtshandhaving 2001; ontwikkelingen en samenhangen
2003, O&B 211
- Combrink-Kuiter, C.J.M., E. Niemeijer, J.M.M. Kuppens, M.J. ter Voert
Ruimte voor Mediation
2003, O&B 210
- Eshuis, R.J.J.
Claims bij de rechtbank
2003, O&B 209
- Kogel, C.H. de, C. Verwers
De longstay afdeling van Veldzicht; een evaluatie
2003, O&B 208
- Molenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts
Sanctiecapaciteit 2007; een beleidsneutrale prognose
2003, O&B 207
- Kromhout, M., M. van San Schimmige werelden; nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit
2003, O&B 206
- Tak, P.J.J.
The Dutch Criminal Justice System – Organization and operation – Second revised edition
2003, O&B 205

WODC-Cahiers 2005

- Blom, M., A.M. van der Laan, G.L.A.M. Huijbregts**
Monitor Jeugd terecht 2005
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers-17
- Bijl, R.V., A. Zorlu, A.S. van Rijn, R.P.W. Jennissen, M. Blom**
Integratiekaart 2005; de maatschappelijke integratie van migranten in de tijd gevolgd: trend- en cohortanalyses
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers-16
- Laclé, Z.D., B. Krop, N.J.H. Huls**
Balansverschuiving? Notarissen over ontwikkelingen in de notariële beroepsethiek na vijf jaar Wet op het notarisambt 1999
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers-15
- Leertouwer, E.C., F.P. van Tulder, B.J. Diephuis, M. Folkeringa, R.J.J. Eshuis m.m.v. M. van Gammeren, A. van Son, Y. Visser, N. Dijkhoff**
Prognosemodellen justitiële ketens; civiel en bestuur – modelversie 1.0
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers-13
- Neve, R.J.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, J. Snippe, B. Bieleman, A. Kruize, R.V. Bijl**
Samenspannen tegen XTC; tussentijdse evaluatie van de XTC-nota
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers-12
- Verwers, C., S. Bogaerts**
Strafrechtelijke aanpak van jongvolwassenen (18-24 jaar); een verkenning
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers-11
- Baas, N.J.**
Wegen naar het rechte pad; strafrechtelijke interventies voor delinquente jongeren, inclusief verplichte nazorg, en naar het effect van interventies die zich voor een strafrechtelijk kader zouden kunnen lenen, alsmede naar interventiecondities die dat effect beïnvloeden
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers-10
- Laan, A.M. van der, L.M. van der Knaap, B.S.J. Wartna**
Recidivemeting onder jeugd-reclasseringscliënten
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers-9 (in druk; wél op website)
- Laan, A.M. van der, L.M. van der Knaap, B.S.J. Wartna**
Recidivemeting onder deelnemers aan de Sociale Vaardigheidstraining voor groepen van het Leger des Heils
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers-8 (in druk; wél op website)
- Knaap, L.M. van der, A.M. van der Laan, B.S.J. Wartna**
Recidivemeting onder deelnemers van nieuw Positief Initiatief

Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers-7 (in druk; wél op
website)

**Knaap, L.M. van der, A.M. van
der Laan, B.J.S. Wartna**

*Recidivemeting onder deel-
nemers Binnenste Buiten*

Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers-6 (in druk; wél op
website)

Klein Haarhuis, C.M.,

M.M.J. van Ooyen-Houben,

E.R. Kleemans, F.L. Leeuw

*Kennis voor beleid; een synthese
van 58 (evaluatie)onderzoeken
op het gebied van rechtshand-
having*

Den Haag, WODC, 2005,

Cahiers-5

Klein Haarhuis, C.M.

*Naar een conceptueel kader voor
de spreiding van rechtspraak;
een verkenning aan de hand van
inzichten uit onderwijs en zorg*

Den Haag, WODC, 2005,

Cahiers-4

Mascini, P., M. Verhoeven

*Literatuurstudie naar de facilite-
ring van de gewelddadige jihad*

Den Haag, WODC, 2005,

Cahiers-3

Blom, M. (red.), J. Oudhof

(red.), R.V. Bijl (red.),

B.F.M. Bakker (red.)

*Verdacht van criminaliteit;
allochtonen en autochtonen
nader bekeken*

Den Haag, WODC, CBS, 2005,

Cahiers-2