

Het Nederlandse drugsbeleid

1 juli 1999

De centrale doelstelling van het Nederlandse drugbeleid is de bescherming van de gezondheid van het individu, zijn directe omgeving en de samenleving als geheel. Bescherming van kwetsbare groepen - vooral jongeren - staat hierbij voorop. Het beleid richt zich enerzijds op de beperking van de vraag naar drugs, anderzijds op de beperking van het aanbod. De vraag naar drugs wordt ontmoedigd door middel van een actief zorg- en preventiebeleid. Het aanbod van drugs wordt tegengegaan door middel van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Een derde pijler van het beleid bestaat uit de inspanningen ter bestrijding van de overlast rond het gebruik van drugs en handhaving van de openbare orde. Nederland heeft inmiddels twintig jaar ervaring met dit drugbeleid.

Dit factsheet geeft een beschrijving van de principes van de Opiumwet, strafbare feiten en maximumstraffen, internationale samenwerking bij de aanpak van de drugshandel, veiligheid en openbare orde, zorg- en preventiebeleid, onderzoek en monitoring.

Het Nederlandse drugsbeleid

De centrale doelstelling van het Nederlandse drugbeleid is de bescherming van de gezondheid van het individu, zijn directe omgeving en de samenleving als geheel. Bescherming van kwetsbare groepen - vooral jongeren - staat hierbij voorop. Het beleid richt zich enerzijds op de beperking van de vraag naar drugs, anderzijds op de beperking van het aanbod. De vraag naar drugs wordt ontmoedigd door middel van een actief zorg- en preventiebeleid. Het aanbod van drugs wordt tegengegaan door middel van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Een derde pijler van het beleid bestaat uit de inspanningen ter bestrijding van de overlast rond het gebruik van drugs en handhaving van de openbare orde. Nederland heeft inmiddels twintig jaar ervaring met dit drugbeleid.

Vanwege het belang van een integrale aanpak wordt de verantwoordelijkheid voor het drugbeleid gedeeld door verschillende ministeries. Het Ministerie van Justitie is belast met de strafrechtelijke handhaving en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) met het preventie- en hulpverleningsbeleid. Aangelegenheden op het gebied van lokaal bestuur en politie vallen onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De Minister van VWS is tevens verantwoordelijk voor de coördinatie van het gehele drugbeleid. Ook op lokaal niveau is er sprake van een integrale aanpak van het drugbeleid.

Relevante kenmerken van de Nederlandse samenleving

Om de Nederlandse aanpak van de drugproblematiek op waarde te kunnen schatten, is het van belang enige algemene kenmerken van de Nederlandse samenleving voor ogen te hebben. Nederland is één van de dichtbevolkste en meest verstedelijkte landen ter wereld. Het land heeft 15,5 miljoen inwoners op een oppervlakte van niet meer dan 41.526 km². Nederland is van oudsher een doorvoerland, met Rotterdam als grootste zeehaven ter wereld en een sterke transportsector. De bevolking hecht veel waarde aan vrijheid van het individu. De overheid wordt geacht zich terughoudend op te stellen op het gebied van religie en morele vraagstukken.

Het voeren van een open discussie over dergelijke onderwerpen is kenmerkend voor de Nederlandse samenleving. Verder hechten de Nederlandse burgers veel waarde aan bescherming van het collectief welzijn. Dit komt tot uiting in het uitgebreide systeem van sociale zekerheid en de algemene toegankelijkheid van de gezondheidszorg en het onderwijs.

Principes van de wet

De regelgeving over drugs is vastgelegd in de Opiumwet. De wet maakt een onderscheid tussen drugs met een onaanvaardbaar risico, oftewel hard drugs (bijvoorbeeld heroïne, cocaïne en XTC), en drugs die aanzienlijk minder problemen voor de gezondheid veroorzaken, oftewel soft drugs (i.c. hashish en marihuana). Het bezit van alle drugs is strafbaar. Het bezit van een kleine hoeveelheid soft drugs voor eigen gebruik is een overtreding (licht vergrijp).

De meest ernstige strafbare handeling volgens de Opiumwet is de in- en uitvoer van drugs. Ook de vervaardiging, de verkoop en het vervoer van drugs zijn strafbaar. De Opiumwet stelt tevens alle handelingen ter voorbereiding van handel in hard drugs strafbaar, alsmede alle pogingen tot invoer. Evenals in andere landen is de teelt van hennep verboden behalve indien deze plaatsvindt voor bepaalde land- en tuinbouwdoeleinden (bijvoorbeeld windkering, productie van touw). Er is een wetswijziging in voorbereiding die de strafmaat voor professionele, illegale hennepeteelt verhoogt van 2 naar 4 jaar gevangenisstraf. Het gebruik van drugs is niet strafbaar gesteld. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat druggebruikers in de illegale circuits belanden, waar ze moeilijker te bereiken zijn voor preventie en hulpverlening.

Strafbare feiten en maximumstraffen

De maximumstraf voor in- en uitvoer van hard drugs is 12 jaar vrijheidsstraf en 100.000 gulden boete. Voor bezit van hard drugs voor eigen gebruik is dit 1 jaar vrijheidsstraf en 10.000 gulden boete. De maximumstraf voor in- en uitvoer van soft drugs is 4 jaar vrijheidsstraf en 100.000 gulden boete.

De maximumstraf die kan worden opgelegd voor het meermalen plegen van een strafbaar feit volgens de Opiumwet, bedraagt 16 jaar vrijheidsstraf en 1.000.000

gulden boete. Bovendien kan winst verkregen uit strafbare feiten aan de daders worden ontnomen.

Opsporing en vervolging

In het Nederlandse opsporings- en vervolgingsbeleid wordt, evenals in veel andere landen, het opportuniteitsbeginsel toegepast. Dit houdt in dat een officier van justitie kan afzien van vervolging van een strafbaar feit omwille van het maatschappelijk belang. De hoogste prioriteit ligt bij de opsporing en vervolging van de internationale handel in drugs. Lagere prioriteit wordt toegekend aan het aanpakken van het bezit van kleine hoeveelheden drugs voor eigen gebruik. Als de politie iemand met minder dan 0,5 gram hard drugs aanhoudt, neemt zij de drugs in beslag. Er vindt meestal geen vervolging plaats. Wel zoekt de politie contact met de hulpverlening.

De toepassing van het opportuniteitsbeginsel ten aanzien van de verkoop van cannabis in de zogenaamde (alcoholvrije) coffeeshops heeft tot doel de gebruikersmarkten van soft en hard drugs te scheiden. Men voorkomt hiermee dat jongeren die experimenteren met cannabis in contact komen met hard drugs.

De verkoop van kleine hoeveelheden soft drugs in de coffeeshops is strafbaar, maar wordt in de praktijk alleen vervolgd als door de coffeeshophouder, dan wel de eigenaar, niet wordt voldaan aan de volgende criteria:

- er mogen geen grotere hoeveelheden dan 5 gram per keer per persoon worden verkocht;
 - er mogen geen hard drugs worden verkocht;
 - er mag geen reclame voor drugs worden gemaakt;
 - er mag geen overlast voor de omgeving worden veroorzaakt;
 - er mag geen verkoop aan minderjarigen (tot 18 jaar) plaatsvinden. Minderjarigen mogen zich niet in de coffee-shop bevinden.
- De burgemeester kan de sluiting van een coffeeshop gelasten.

De handel in en doorvoer van drugs worden niet alleen direct op basis van de Opiumwet, maar ook indirect aangepakt. De Nederlandse wetgeving die het opsporen, inbeslagnemen en voorkómen van het witwassen van de opbrengsten van drughandel vergemakkelijkt, is in dit verband van belang. Nederlandse banken zijn verplicht ongebruikelijke financiële transacties te melden. Verder is het sinds 1995 op basis van nationale wetgeving mogelijk de handel in precursoren te controleren (precursoren zijn stoffen die zelf niet illegaal zijn, maar gebruikt kunnen worden als grondstof voor de productie van drugs).

Internationale samenwerking bij de aanpak van de drughandel

De factoren die Nederland zo geschikt maken voor de doorvoer van legale handel, hebben helaas hetzelfde effect op de handel in illegale producten. De overheid spant zich in om illegaal gebruik van de Nederlandse infrastructuur

tegen te gaan. In maart 1995 werd de controle afgeschaft aan de 'binnengrenzen' van het zogenaamde Schengengebied. Dat gebied bestaat op dit moment uit Nederland, België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, Spanje en Portugal. In verband met de afschaffing van de controle aan de binnengrenzen is de grenscontrole aan de buitengrenzen, in het bijzonder de havens en luchthavens, verscherpt:

Op de luchthaven Schiphol werken douane, politie en marechaussee samen in een speciaal team voor het bestrijden van drugsmokkel;

Voor de controle van containers die in de Rotterdamse haven worden overgeslagen is een containerscanner aangeschaft. Dergelijke scanners zullen naar verwachting ook voor de haven van Amsterdam en de luchthaven Schiphol worden aangeschaft. In combinatie met het succesvolle risico-analysesysteem dat door de Nederlandse douane is ontwikkeld, is de kans op het vinden van in de containers verborgen drugs vergroot. Op het terrein van de douane vindt in de Europese Unie nauwe samenwerking plaats; De politie en justitie-autoriteiten in Nederland, België en Frankrijk werken nauw samen ter bestrijding van het drugtoerisme en het optreden van de drugkoeriers op de route Lille-Antwerpen-Hazeldonk-Rotterdam;

Met Duitsland, België en Luxemburg heeft Nederland overeenkomsten gesloten voor politiewerking. Met Frankrijk is een overeenkomst over douanesamenwerking gesloten. Frankrijk en Nederland wisselen douane- en politiefunctionarissen en magistraten uit.

De Nederlandse politie heeft 'drugs liaison officers' geplaatst in verschillende landen. Omgekeerd zijn ook buitenlandse politiefunctarissen in het kader van de drugsbestrijding aan buitenlandse ambassades in Nederland verbonden. De productie van en handel in synthetische drugs wordt aangepakt door een gespecialiseerde landelijke eenheid.

Resultaten van de bestrijding van de drughandel in Nederland

In 1995 werd 351 kg heroïne in beslag genomen. Nederland is geen belangrijk doorvoerland voor heroïne. In beslag genomen heroïne is bijna altijd via andere Europese landen aangevoerd.

In 1995 werd 4851 kg cocaïne in beslag genomen. Dit is 23% van de totale hoeveelheid cocaïne die dat jaar in de Europese Unie in beslag is genomen. In 1994 werd 215 kg amfetamine geconfisqueerd, alsmede 143.000 pillen die andere synthetische drugs bevatten (met name MDMA, oftewel XTC, alsmede MDA en MDEA). Verder werden in 1995 17 illegale laboratoria voor de productie van synthetische drugs ontmanteld. Binnen de Europese Unie werden in dezelfde periode in totaal 50 illegale laboratoria opgerold. Tevens werd in 1995 332 ton cannabis in beslag genomen; dit was 44% van de in de Europese Unie in beslag genomen cannabis. In 1995 werden 549.337 hennepplanten geconfisqueerd. Tenslotte werden in 1994 323 illegale hennepplantages ontmanteld. Met deze vangsten neemt Nederland internationaal een vooraanstaande positie in.

Veiligheid en openbare orde

De coffeeshops zijn in aantal toegenomen. Tevens heeft zich een toename voorgedaan van openbare orde-problemen rond sommige coffeeshops. Enkele shops staan bovendien onder invloed van de georganiseerde criminaliteit. De Nederlandse regering heeft daarom besloten tot verscherping van het toezicht op de coffeeshops.

Het coffeeshopbeleid krijgt in belangrijke mate gestalte op lokaal niveau, door een samenwerking tussen gemeentebestuur, Openbaar Ministerie en politie. In verband hiermee hebben de gemeenten meer bestuurlijke mogelijkheden gekregen de overlast aan te pakken door het aantal coffeeshops te beperken. Dit heeft geleid tot een reductie van 11% van het totale aantal coffeeshops in Nederland in de laatste anderhalf jaar. De komende tijd zal dit krachtig beleid worden voortgezet om het aantal coffeeshops verder terug te dringen tot een minimum dat recht doet aan het doel van scheiding van gebruikersmarkten.

De bescherming van de leefbaarheid en veiligheid van de burgers in de grote steden geniet hoge prioriteit. De afgelopen vier jaar heeft de Nederlandse regering 60 miljoen gulden extra geïnvesteerd in specifieke projecten ter bestrijding van de drugoverlast in de steden en in voorzieningen die gericht zijn op opvang en rehabilitatie van de zwaar verslaafden die deze overlast veroorzaken. In het kader van deze aanpak wordt een verslaafde die een strafbaar feit heeft begaan voor de keuze gesteld om ofwel in behandeling te gaan om de verslaving te beëindigen, ofwel de straf uit te zitten in een cel.

Het drugtoerisme veroorzaakt veel overlast in Nederland. De bestrijding hiervan heeft hoge prioriteit. Met Frankrijk is overeenstemming bereikt over een versnelde overdrachtsprocedure van buitenlandse drugtoeristen. Buitenlandse drugtoeristen die daarvoor in aanmerking komen worden steeds uitgezet.

Het terugbrengen van de maximale hoeveelheid soft drugs die per keer per persoon verkocht mag worden (5 gram) beoogt eveneens het drugtoerisme tegen te gaan. Buitenlanders die handelsvoorraden uitvoeren naar hun eigen land zullen periodiek gericht worden opgespoord. De beperking van het aantal coffeeshops is mede bedoeld ter bestrijding van het drugtoerisme.

Zorgbeleid

De inspanningen van Nederland op het terrein van de gezondheidsbescherming zijn aanzienlijk. De uitgaven voor de verslavingszorg bedragen meer dan 300 miljoen gulden. Ruim de helft daarvan is bestemd voor de drugproblematiek. Nederland heeft twaalf klinieken voor de behandeling van verslaving. De capaciteit van deze klinieken is de afgelopen jaren sterk uitgebreid. In 1980

waren er 500 plaatsen beschikbaar, in 1995 bijna twee keer zoveel, namelijk 961.

Een groot deel van de verslaafden - naar schatting 75 % - heeft contact met de drughulpverlening. De toegankelijkheid van de betrokken instellingen is de afgelopen tien jaar aanmerkelijk verbeterd. De hulpverlening is erop gericht zoveel mogelijk drugverslaafden te bereiken en hulp te bieden bij het beëindigen van hun verslaving of het beperken van de risico's van hun druggebruik. Voorts is maatschappelijk herstel een essentieel element.

Om deze doelstellingen te behalen bestaat er een uitgebreid netwerk van zorgvoorzieningen. Programma's voor methadonverstrekking bieden verslaafden de mogelijkheid een redelijk gereguleerd leven te leiden zonder dat zij veel overlast voor de omgeving veroorzaken; programma's voor spuitenomruil gaan de verspreiding van ziekten zoals Aids en Hepatitis B via besmette naalden tegen. Ook counseling van drugverslaafden is een belangrijke instrument voor de drughulpverlening.

Preventiebeleid

Preventie speelt in het Nederlandse beleid een grote rol. Vooral in het onderwijs, maar ook door middel van massamediale campagnes wordt gewerkt aan het terugdringen van het gebruik van drugs. Eind 1996 is een publiekscampagne tegen het gebruik van cannabis gestart. Een massamediale campagne over XTC start in 1997.

Deze campagnes zijn bedoeld om het gebruik van cannabis en XTC tegen te gaan. Bekend is dat XTC vooral populair is op zogeheten houseparties en in discotheken. Om ongelukken bij dergelijke grootschalige evenementen te voorkomen zijn in 1995 richtlijnen gegeven voor gemeenten. Deze richtlijnen zijn erop gericht de openbare orde en veiligheid te handhaven en de gezondheidsrisico's te beperken. Veel gemeenten hanteren deze richtlijnen bij het verstrekken van vergunningen voor grootschalige evenementen. Dit heeft er mede toe geleid dat het aantal ongelukken bij dit soort manifestaties sterk is gedaald.

Resultaten van het volksgezondheidsbeleid in Nederland

De sterfte door druggebruik bedraagt 2,4 per miljoen inwoners. In Frankrijk is dit cijfer 9,5, in Duitsland 20,0 in Zweden 23,5 en in Spanje 27,1. Het Nederlandse mortaliteitscijfer is het laagste van Europa, zo blijkt uit het jaarverslag over 1995 van het Europese Waarnemingscentrum te Lissabon. Ook ten aanzien van het voorkomen van AIDS onder drugverslaafden is de Nederlandse aanpak succesvol. In Europa is gemiddeld 39,2% van de AIDS-patiënten intraveneus druggebruiker. In Nederland bedraagt dat percentage slechts 10,5%.

Het aantal drugverslaafden is in Nederland al jaren stabiel en bedraagt ongeveer 25.000. Het percentage verslaafden in de totale bevolking ligt op ongeveer hetzelfde niveau als in Duitsland, Zweden en België. Er worden in Nederland nauwelijks jonge heroïneverslaafden aangetroffen. Dit is in belangrijke mate te danken aan het beleid gericht op de scheiding van gebruikersmarkten voor soft en hard drugs. De gemiddelde leeftijd van verslaafden aan hard drugs is nu circa 36 jaar.

In de meeste Europese landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Zweden en ook Nederland, is het gebruik van cannabis de laatste jaren toegenomen. Een soortgelijke ontwikkeling doet zich helaas voor bij het gebruik van synthetische drugs. Het lijkt er op dat modetrends in de internationale jongerencultuur meer invloed hebben op het gebruik van deze middelen dan het gevoerde beleid. Bij de aanpak van deze problematiek is internationale samenwerking derhalve bij uitstek van belang.

Onderzoek en monitoring

Het relatieve succes van het Nederlandse beleid op het gebied van gezondheidsbescherming betekent niet dat er geen aanpassingen nodig zijn. De drugproblematiek verandert steeds van karakter. Dit betekent dat voortdurend gezocht moet worden naar de beste methoden om de schade voor leven en gezondheid te beperken. Monitoring (het volgen en inzichtelijk maken van ontwikkelingen) en wetenschappelijk onderzoek zijn derhalve essentieel om adequaat te reageren op bedreigende ontwikkelingen.

Nederland neemt ten aanzien van onderzoek en monitoring internationaal een vooraanstaande positie in. Dit blijkt ook uit het jaarverslag over 1995 van het Europese Waarnemingscentrum van Drugs en Drugverslaving te Lissabon. In de loop van 1997 wordt een nationaal drug-monitoringssysteem opgezet.

In aanvulling op het werk van het Europese Waarnemingscentrum zijn recent enkele internationaal vergelijkende studies uitgevoerd naar de omvang van het drugprobleem en het gevoerde beleid. Onder meer is een onderzoek gepubliceerd naar het cannabisbeleid in Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten, in vergelijking met Nederland. Tevens is een onderzoek uitgevoerd naar het harddrugbeleid in Frankrijk. Een bilaterale studie naar de situatie in Zweden en Nederland is in voorbereiding.

Om meer inzicht te krijgen in de aard en omvang van het XTC-gebruik is een omvangrijk onderzoeksprogramma gestart waarvan de resultaten in het voorjaar van 1997 gepubliceerd zullen worden. In dit onderzoek zal onder andere aandacht worden besteed aan de farmacologische en toxicologische werking van deze drug en aan sociale en epidemiologische aspecten. Op basis van dergelijk

onderzoek en monitoring wordt het Nederlands drugbeleid steeds aan nieuwe ontwikkelingen aangepast.

Nadere informatie

De volgende factsheets over onderdelen van het Nederlandse drugbeleid zijn in Engelse vertaling beschikbaar:

- 1.Cannabis Policy
- 2.Hard drugs policy - Opiates
- 3.Hard drugs policy - XTC
- 4.Addiction Care & Assistance
- 5.Education and Prevention - Alcohol and Drugs
- 6.Drug Nuisance Policy - (in druk)

De factsheets kunnen besteld worden bij:

Trimbos-instituut
Nederlands Institute of Mental Health and Addiction
P.O. Box 725
3500 AS Utrecht
Tel: 030-2971100
Fax: 030-2971111
Internet: <http://www.trimbos.nl/>

Adressen

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Postbus 5406
2280 HK Rijswijk
Nederland
Tel.: 070-3407911
Fax: 070-3407834
Internet: <http://www.minvws.nl/>

Ministerie van Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
Nederland
Tel.: 070-3707911
Fax: 070-3707900
Internet: <http://www.minjust.nl/>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011

2500 EA Den Haag
Nederland
Tel.: 070-3026302
Fax: 070-3639153
Internet: <http://www.minbzk.nl/>

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
Tel.: 070-3486486
Fax: 070-3484848
Internet: <http://www.minbuza.nl/>