

Vergaderjaar 1999–2000

**24 077**

**Drugbeleid**

**Nr. 75**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 april 2000

Hierbij bied ik u namens het Kabinet **de notitie «Het pad naar de achterdeur»** aan. Deze notitie handelt over de aanvoer van softdrugs naar coffeeshops. Een notitie omtrent dit onderwerp is bij de bespreking van enkele lokale initiatieven om experimenten met de «achterdeur» van de coffeeshops mogelijk te maken aan de Tweede Kamer tijdens het mondelinge vragenuur op 8 juni 1999 toegezegd.

Bij de notitie zijn twee bijlagen gevoegd. Ten eerste een overzicht van de ontwikkelingen in de omringende landen ten aanzien van het drugsbeleid<sup>1</sup>. Ten tweede het rapport «Coffeeshops geteld. Aantallen verkooppunten van cannabis in Nederland» van het onderzoeks- en adviesbureau IntraVal<sup>1</sup>. Ten behoeve van de woordvoerders op het terrein van drugsbeleid van de vaste Kamercommissies Justitie en VWS zijn voldoende exemplaren bijgevoegd van dit rapport.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

## NOTITIE

### «Het pad naar de achterdeur»

#### Voorwoord

In het voorjaar van 1999 is door de Minister van Justitie bij de bespreking van enkele lokale initiatieven om experimenten met de «achterdeur» van de coffeeshops mogelijk te maken aan de Tweede Kamer een notitie over dit onderwerp toegezegd. Verschillende fracties hadden om een uitgewerkte beschouwing gevraagd. Deze notitie ligt thans voor.

In de notitie wordt een korte introductie gegeven vanuit het startpunt van de regeringsnota over het drugsbeleid uit 1995 en de daarop gebaseerde vervolgrapportages. De actuele problematiek wordt vervolgens op hoofdlijnen in beeld gebracht. Dan volgt een schets van lokale initiatieven (waaronder dat van Tilburg). Vervolgens wordt het bindende internationale juridische kader nog eens uiteengezet, waaruit blijkt dat de marges buitengewoon beperkt zijn. Het gaat daarbij zowel om de verdragen van de VN als om de dwingende afspraken die in het kader van de EU zijn gemaakt. Voorts geeft de notitie een beeld van de heersende trends in Europa anno 1999. In de conclusies worden de verschillende aspecten bij elkaar gebracht, en zet de regering zijn beleidslijn uiteen. De bijlage geeft een beeld van de stand van zaken in enkele omliggende landen in de EU.

Cannabis is in Nederland de meest gebruikte illegale drug. Elke handeling met dit middel, behalve het persoonlijk gebruik, is verboden. De handhaving van een aantal onderdelen van dit wettelijk verbod heeft echter geen prioriteit, overtreding wordt onder bepaalde voorwaarden gedoogd. Dat betekent dat in coffeeshops door particulieren een kleine hoeveelheid cannabis gekocht kan worden (5 gram) en dat de coffeeshopbeheerder daartoe een grotere hoeveelheid cannabis in voorraad mag hebben (500 gram) zonder dat politie en justitie ingrijpen. De overige in het verbod opgenomen handelingen (import/export, teelt, vervoer, grootschalige verhandeling) worden niet gedoogd. Overtreding van de verboden wordt vervolgd en bestraft.

Het huidige coffeeshopbeleid dat enerzijds gedoogt en anderzijds handhaaft, is volgens sommige burgemeesters onduidelijk en leidt in hun zienswijze tot ongewenste neveneffecten zoals overlast en criminaliteit. Bovendien tast het de geloofwaardigheid van het lokale bestuur aan. Dit is voor een twintigtal burgemeesters aanleiding geweest de minister te verzoeken een aantal experimenten toe te staan met gecontroleerde teelt en handel van nederwiet. Gecontroleerde teelt en handel van nederwiet zal leiden tot meer transparantie en duidelijkheid in het beleid, de georganiseerde criminaliteit zal worden teruggedrongen en een kwaliteitscontrole op het product zal de gezondheid van de gebruiker beschermen, aldus deze burgemeesters. In deze nota gaat het om de vraag of het gedoogbeleid kan worden verruimd in de door de burgemeesters gewenste zin. De achterliggende vraag is echter of Nederland op kortere of langere termijn de weg van een gelegaliseerde teelt van cannabis opgaat, of niet. Deze notitie gaat op die toekomstvraag slechts zijdelings in, aangezien primair de wenselijkheid van de lokale experimenten wordt besproken. Maar het zal blijken dat er wel degelijk een verband bestaat.

Bij de door de regering te maken afweging zijn drie elementen bepalend:

- a. is hetgeen de burgemeesters voorstellen wettelijk mogelijk of niet,
- b. zijn experimenten wel een oplossing voor de problemen waar de burgemeesters mee worstelen en,

- c. levert verdere regulering een bijdrage aan de verwezenlijking van de uitgangspunten van het drugsbeleid?

## HOOFDSTUK 1. INLEIDING EN PROBLEEMAFBAKENING

In 1995 verscheen de beleidsnota van de regering: het Nederlandse drugbeleid «Continuïteit en Verandering». Aanleiding voor de Drugnota was drieledig: een toenemende overlastproblematiek, de georganiseerde criminaliteit rond de drughandel en de gevoelde noodzaak tot een betere afstemming te komen van het beleid met dat van de buurlanden in verband met het drugstoerisme.

Bij de schets voor het toekomstig beleid werden de reeds eerder geformuleerde beleidsuitgangspunten niet in essentie gewijzigd: preventie en beperking van de uit druggebruik voortvloeiende individuele en maatschappelijke schade waren en bleven de primaire beleidsdoelstellingen. Wel werden in de Drugnota van 1995 andere accenten gelegd. Met betrekking tot softdrugs en coffeeshopbeleid resulteerde dat in de navolgende strategie.

### Gebruik en bezit van cannabis

In het Nederlandse drugbeleid is tot uitdrukking gebracht dat er drugs zijn met een onaanvaardbaar gezondheidsrisico, te weten de harddrugs, en daarnaast drugs met een minder groot risico in de vorm van henneproducten: cannabis, softdrugs. Dit leidde bij de wijziging van de Opiumwet in 1976 tot een afzonderlijke regime voor cannabis: illegale handelingen met betrekking tot henneproducten werden milder bestraft dan dezelfde handelingen ten aanzien van harddrugs. Bovendien werd en wordt het bezit van gebruikshoeveelheden softdrugs tot 30 gram aangemerkt als een overtreding en niet als een misdrijf.

Deze versoepeling van het beleid jegens de softdruggebruiker heeft niet geleid tot significante stijging van het gebruik. Het gebruik van cannabis in Nederland ligt op een vergelijkbaar niveau met het gebruik in andere landen in Europa. In de VS ligt het zelfs op een wezenlijk hoger niveau.

Wel deed zich een aantal andere problemen voor. De verkoop van geringe hoeveelheden softdrugs heeft zich in de loop van de jaren verplaatst van jongerencentra (en de huisdealer) naar commercieel geëxploiteerde coffeeshops. De groei van het aantal coffeeshops was in de jaren 80 en 90 aanzienlijk. Dit zorgde voor overlast enerzijds omdat het onmogelijk was (en is) om een verboden handeling te reguleren, anderzijds omdat politie en justitie door de maatschappelijke acceptatie van de coffeeshops geen reden zagen aan de controle hiervan opsporingsprioriteit toe te kennen. Een deel van de coffeeshops dreigde onder de invloed van de georganiseerde criminaliteit te komen. Reden om in de Drugnota maatregelen aan te kondigen die deze groei moesten indammen. De overblijvende coffeeshops moeten zich aan strenge regels onderwerpen.

Er zijn inmiddels naast juridische/strafrechtelijke maatregelen ook bestuurlijke mogelijkheden gecreëerd om coffeeshops te reguleren naar aard en aantal (de Damoclesregeling, de AHOJ-G+ criteria)<sup>1</sup>. Gemeenten gingen actief een coffeeshopbeleid voeren. Inmiddels is in 88% van de gemeenten in het lokaal driehoeksoverleg coffeeshopbeleid vastgesteld, waarin naast voorwaarden voor het exploiteren van een coffeeshop ook het aantal toegestane coffeeshops is vastgelegd. Mede hierdoor is het aantal coffeeshops teruggelopen van een kleine 1200 in 1995 (Intraval/SGBO 1997) tot 846 in november 1999. Dit blijkt uit een vervolgonderzoek dat in oktober 1999 gehouden is onder alle Nederlandse gemeenten.

<sup>1</sup> De Damocles-regeling is een bepaling in de Opiumwet die gemeentebesturen het recht geeft een coffeeshop te sluiten als deze niet past in het gemeentelijk beleid (dus niet alleen bij overlast). De AHOJ-G+ criteria van het OM zijn: geen affichering, geen verkoop van harddrugs, geen overlast, geen toelating van jeugd (onder de 18), geen grote hoeveelheden, en geen verkoop van alcohol.

(Intraval, 2000). Uit het onderzoek komt ook naar voren dat slechts in 105 van de 538 gemeenten een of meer coffeeshops zijn te vinden. In 433 gemeenten komt geen coffeeshop voor. In 72% van deze gemeenten geldt officieel de nulloptie (er wordt geen enkele coffeeshop gedoogd). In een aantal van deze gemeenten is wel weer sprake van andere illegale verkooppunten w.o. koeriersdiensten en ook woonhuizen.

### **Handel en teelt**

Productie van en handel in cannabisproducten is strafbaar. In de afgelopen jaren is de Opiumwet op dit onderdeel verder aangescherpt. Een algemeen verbod op binnenteelt werd van kracht.

Bij wetswijziging van 19 maart 1999 is m.b.t. teelt van cannabis onderscheid gemaakt tussen teelt en bedrijfsmatige teelt<sup>1</sup>. De OM-richtlijn voor de opsporing van strafbare feiten onder de Opiumwet is met het oog op deze wetwijziging herzien. Het telen van grotere hoeveelheden dan voor eigen gebruik (=5 planten) zal niet meer gedoogd worden. De afronding van de herziening van deze OM-richtlijn wordt zeer binnenkort voorzien.

Een coffeeshop mag maximaal een handelsvoorraad van 500 gram hennepproducten hebben. Het OM treedt in zo'n geval niet op. Het in voorraad hebben van deze hoeveelheid wordt gedoogd. Deze gedoogpraktijk is geformaliseerd in de OM-richtlijn. Coffeeshops die grotere hoeveelheden in voorraad hebben, dienen derhalve te worden aangepakt.

Op beide onderdelen is te zien dat er ook ongewenste neveneffecten kunnen ontstaan bij beleidsintensiveringen op dit complexe probleemveld. De beperking van het aantal coffeeshops heeft weliswaar geleid tot minder overlast maar het heeft in een aantal middelgrote steden tevens geleid tot stijging van het aantal overige verkooppunten waar het aanbod van soft- en harddrugs niet gescheiden is. Deze groei kan overigens ook veroorzaakt zijn door het hanteren van de minimumleeftijd voor coffeeshopbezoek van 18 jaar.

De aanpak van de grote illegale kwekerijen heeft mede geleid tot een soms sterke groei van het aantal illegale thuiskwekerijen.

### **Probleemafbakening**

Een van de kenmerkende problemen van het softdrugsbeleid is dat het verbod op productie, handel en bezit van cannabis het onmogelijk maakt regulerend op te treden, terwijl de overtreding van enkele van deze verboden wordt gedoogd vanwege de beperkte schadelijkheid van het product (bezit voor eigen gebruik, handel in de coffeeshop onder voorwaarden) en voor een aantal andere verboden beperkte opsporingsprioriteit geldt (bevoorrading van de coffeeshop, thuisteelt). Hierdoor kunnen de huidige ca. 840 coffeeshops en andere verkooppunten hun klanten uit binnen- en buitenland bedienen. Op zich is dit beleid democratisch gelegitimeerd, maar het levert de bekende paradoxale situatie die hier en daar – en in het bijzonder in de grensgemeenten – leidt tot vragen bij bestuurders en bij de bevolking. Deze weinig transparante situatie levert soms een werkbaar evenwicht op maar kan in andere gevallen ook een voedingsbodem zijn geworden voor crimineel gedrag. Tevens is er een situatie gegroeid waarin de thuisteelt van cannabis maatschappelijk meer en meer geaccepteerd werd. Het fenomeen van de «growshops» speelt daarbij tevens een rol.

Mede ter voorbereiding van deze notitie is in januari 2000 op verzoek van de Minister van Justitie door het SIDV (verbonden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten)<sup>2</sup> een besloten symposium georganiseerd, waar behalve deze paradox een aantal andere problemen gesignaleerd werd

<sup>1</sup> Artikel 3 lid 1 onder B, jo. Artikel 11 lid 3 Opiumwet.

<sup>2</sup> Steun- & Informatiepunt Drugs & Veiligheid. Dit is een samenwerkingsverband van de Ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

met betrekking tot gebruik van en handel in cannabis. Bij dit symposium waren veel betrokken bestuurders, politievertegenwoordigers, leden van het OM en beleidsambtenaren aanwezig. Duidelijk werd dat de problemen groot en divers van aard zijn en dat één sluitende oplossing niet direct voorhanden is. Verder werd duidelijk dat aanpassingen van het huidige beleid in de zin zoals gewenst door de 20 burgemeesters, een grote (extra) handhavingsinspanning noodzakelijk zouden maken.

De problemen die tijdens dit symposium naar voren kwamen hadden betrekking op:

1. de toename van de semi-professionele thuisteelt en de hiermee samenhangende problemen (georganiseerde criminaliteit, extra druk op achterstandswijken, uitkeringsfraude e.d.)
2. ontwikkelingen in soort en aantallen verkooppunten
3. het handhavingsprobleem van de huidige praktijk
4. de geloofwaardigheid van het bestuur

Daarnaast is als 5e punt bij deze probleemaftakening meegenomen de ontwikkeling in het gebruik, verandering in gebruikersgroepen en mogelijk veranderende (gezondheids)risico's. In dit verband zijn gegevens bekend over het gemiddelde THC-gehalte van de in Nederland te koop aangeboden cannabis.

#### *Ad.1. (illegale teelt)*

Een deel van de bevoorrading van coffeeshops verloopt via de illegale, quasi commerciële teelt van cannabis op huisadressen. Dit geeft veel hinder voor omwonenden, en het legt vooral een druk op achterstandswijken. Vaak wordt de benodigde elektriciteit illegaal afgetapt, en worden kleine oppervlakten gebruikt voor de teelt van grote hoeveelheden planten. Deze teelt wordt vaak door criminelen gecontroleerd.

Op 30 november 1999 vond in Deventer een grote politieactie plaats naar aanleiding van verschillende klachten van wijkbewoners die hinder ondervonden van voortdurend optredende stroomuitval. Deze klachten werden ondersteund door het energiebedrijf dat grote zorg had ten aanzien van excessief, illegaal stroomverbruik. Tijdens deze actie, waarbij in een wijk 90 woningen werden onderzocht, zijn 52 min of meer professionele hennepkwekerijen opgerold. In totaal werden er meer dan 10 000 hennepplanten in beslaggenomen.

In het afgelopen jaar vonden in andere steden ook dergelijke acties plaats met vergelijkbare resultaten. In Enschede werden in 3 jaar meer dan 160 illegale productieplaatsen opgerold.

Een deel van de teelt is mogelijk bestemd voor de export, daar de geschatte opbrengst beduidend groter is dan wat er regionaal in de coffeeshops wordt omgezet. De opbrengst per 10 m<sup>2</sup> kan in een periode tussen de 6 en de 12 weken oplopen tot 25 000, en is dus voor de telers een interessante verdienste.

In enkele steden is een groot deel van deze teelt in handen van criminele organisaties die wijkbewoners onder druk zetten om ruimte in de woning ter beschikking te stellen voor illegale teelt. In die steden dreigen dergelijke wijken te verloederen omdat criminele organisaties hun greep op bewoners hebben weten te versterken. Het probleem van de illegale teelt in deze wijken is evenwel onderdeel van het veel grotere probleem van de achterstandswijken.

#### *Ad.2. (aantallen verkooppunten)*

Uit recent onderzoek blijkt dat Nederland momenteel ± 840 coffeeshops telt. Daarnaast zijn er ± 1450 overige verkooppunten (woonhuizen, koeriers-

diensten, straathandel)<sup>1</sup>. Vergeleken met het onderzoek dat naar de aantallen in 1997 uitgevoerd is, is er sprake van een daling van het aantal coffeeshops met 22%. Ook het totaal aantal overige verkooppunten is gedaald indien men dit op landelijk niveau beziet. In de studie «Coffeeshops geteld» wordt deze algemene neerwaartse trend gesignaleerd. Daar staat echter tegenover een behoorlijke stijging van het aantal overige verkooppunten in middelgrote steden ( 50 000–100 000 inwoners). Aard en oorzaak van deze stijging is niet eenduidig vast te stellen. Te meer niet daar de landelijke tendens een dalende is waardoor directe causaliteit tussen een dalend aantal coffeeshops en een stijgend aantal overige verkooppunten niet duidelijk aanwezig is.

Een van de mogelijke oorzaken van het toenemen van de aantallen overige verkooppunten is de over het algemeen strikte naleving van het leeftijdscriterium van 18 jaar.

De met cannabis experimenterende jongeren in de leeftijdscategorie tussen de 15 en 18 jaar zijn aangewezen op verkooppunten buiten de coffeeshop. Voor deze groep is het risico om in aanraking te komen met harddrugs en/of andere vormen van criminaliteit niet onaanzienlijk. Toch is er een overwegend bezwaar aan te voeren tegen het verlagen van de leeftijdsgrenzen. Dit zou immers een verdere legitimatie van drugsgebruik door jonge gebruikers met zich brengen. Voorts mag worden aangenomen dat de strenge voorwaarden voor het exploiteren van een coffeeshop (de AHOJ-G criteria) van invloed zijn op de groei van het in-officiële verkoopcircuit. Maar zeker kan men hier niet over zijn. Bij de evaluatie van de AHOJ-G criteria zal ook hiernaar onderzoek worden gedaan. Op zich is het bevredigend te noemen dat de gemeenten de aantallen coffeeshops in de hand weten te houden.

### Ad.3. (handhavingsproblemen)

Het verbod op de teelt van cannabis levert in de praktijk handhavingsproblemen op. Het verbod op de professionele binnenteelt in de Opiumwet heeft dit beeld enigszins bijgesteld<sup>2</sup>, maar de huiskwekerijen zorgen nog steeds voor problemen. Doordat de teelt binnenshuis plaatsvindt, kan het OM vaak pas ingrijpen als er klachten zijn van omwonenden of signalen van het energiebedrijf over extreem (illegaal) energieverbruik. De politie en het OM richten hun opsporingsinspanningen dan ook meer op de naleving van het verbod op de grootschalige bedrijfsmatige teelt, en geven aan de huisteelt, dat wil zeggen de teelt van een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik, niet zo'n hoge prioriteit. Het ingevoerde verbod op binnenteelt en de aanzienlijke beperking van de zogeheten landbouwkundige uitzondering vergemakkelijkt het optreden tegen professionele illegale plantages. Binnenteelt op huisadressen is echter per definitie minder zichtbaar.

De handhaving van het 500-gramscriterium wordt niet zelfstandig beschouwd, maar als onderdeel van het samenstel van de AHOJ-G criteria. Bij de controle van deze criteria wordt vooral gelet op de aanwezigheid van harddrugs of minderjarigen in de coffeeshop, al wordt vanzelfsprekend aan alle criteria (ook die betreffende de handelsvoorraad) aandacht besteed.

Noch bij de politie noch bij het OM wordt de controle op de aanvoer naar de coffeeshop van de diverse soorten cannabis als prioritair aangemerkt. Kennelijk wordt genoeg genomen met het respecteren door de coffeeshops van de maximaal toegestane handelsvoorraad (500 gram), en is de aanvoer geen afzonderlijk aandachtsgebied. Bovendien staat de schadelijkheid van het product niet vast en wordt het gebruik langzamerhand maatschappelijk in brede kring getolereerd.

Met andere woorden, de handhaving van de andere drugsvoorschriften (grootschalige handel), heeft voor de politie en het OM meer betekenis dan de bevoorrading van de individuele coffeeshops.

<sup>1</sup> «Coffeeshops geteld», onderzoek naar het aantal coffeeshops in Nederland, Intraval 2000.

<sup>2</sup> Een van de motieven van de regering voor deze wijziging van de Opiumwet was dat de invoering van een verbod op binnenteelt de opsporing en vervolging aanzienlijk zou vergemakkelijken.

#### Ad.4. (geloofwaardigheid)

Vanuit een aantal gemeentebesturen klinkt de zorg door dat de geloofwaardigheid van het overheidsoptreden ernstig in het geding raakt door het kennelijk onvermogen de productie van en handel in nederwiet goed aan te pakken. Burgemeesters kunnen nauwelijks middelen inzetten tegen de overal opduikende productie die vaak maar niet altijd, gecontroleerd wordt door criminele groeperingen. Productie waarvan onder de bevolking ook niet altijd duidelijk is waarom deze nu verboden is en strafrechtelijk aangepakt moet worden. Gemeenten in grensgebieden (zoals Venlo, Arnhem en Enschede) hebben bovendien nog te maken met de toeloop van drugstoeristen en de daarmee gepaard gaande uitvergroting van de problemen. Het inzetten van de voorhanden zijnde bestuurlijke en justitiële dwangmiddelen leidt niet tot enigermate aanvaardbare resultaten. Burgemeesters dringen vooral aan op duidelijke en hanteerbare voorschriften. Het huidige beleid speelt de criminaliteit in de kaart en verontrent de burgers. Dat zou in hun ogen op korte termijn moeten veranderen.

#### Ad.5. (gebruik en risico's)

Uit onderzoek blijkt dat de gemiddelde leeftijd waarop jongeren beginnen met het gebruik van cannabis daalt (Nationale Drugmonitor 1999). Het aantal actuele cannabisgebruikers wordt in 1997 geschat op 323 000, wat 2,5% van de bevolking van 12 jaar en ouder is. Het aantal inschrijvingen bij de ambulante verslavingszorg met naar eigen zeggen primair een cannabisprobleem steeg van 5% in 1990 naar 11% in 1998, ofwel 3700 inschrijvingen. Het zijn geen doorsneegebruikers: één op de drie ingeschreven cannabisgebruikers heeft ook problemen met één of meer andere stoffen, zoals alcohol en cocaïne. Deze cijfers zijn vooral verontrustend ten aanzien van de jeugdige gebruikers. De regering wil de voorlichtingsinspanningen vooral daarop richten. Het aantal gebruikers (totaal) is in vergelijking met andere landen in de Europese Unie niet bijzonder hoog, eerder aan de lage kant. Om enig inzicht te bieden in de gebruiksniveaus van cannabis in de landen van de EU zijn in de bijlagen bij deze notitie vergelijkende staten opgenomen uit de jaarrapportage 1999 van het Europees Waarnemingscentrum (EMCDDA) over de stand van de drugsproblematiek in de Europese Unie, alsmede enkele gegevens ontleend aan de Nationale Drugmonitor 1999.

Volgens het gezaghebbende *Institute of Medicine* in de Verenigde Staten is er geen overtuigend bewijs dat cannabis op zichzelf, vanwege zijn farmacologische eigenschappen, fungeert als opstap naar harddrugs. Wel is het waar dat de overgrote meerderheid van degenen die heroïne of cocaïne gebruiken ooit begonnen zijn met cannabisgebruik. Maar meestal hebben heroïne- en cocaïnegebruikers ook al eerder in hun leven alcohol en tabak gebruikt, waardoor deze genotmiddelen evenzeer als potentiële opstap naar harddrugs gezien kunnen worden. Bovendien stopt veruit het grootste deel van de cannabisgebruikers voor hun dertigste met het gebruik zonder ooit harddrugs te hebben gebruikt.

In december 1999 zijn door medewerkers van het Drugs Informatie en Monitoring Systeem (DIMS) in 50 coffeeshops verschillende variëteiten cannabis gekocht. Van de in totaal 200 aangeschafte monsters is het THC-gehalte bepaald. Uit de voorlopige onderzoeksresultaten blijkt dat het THC-gehalte in nederwiet de afgelopen jaren niet is gestegen. Nederwiet bevatte gemiddeld 8,9% THC. In 1996 en 1997 vond het Gerechtelijk Laboratorium (thans Nederlands Forensisch Instituut) een gemiddeld percentage van respectievelijk 8,9 en 8,6%. Het door het DIMS hoogst gemeten percentage THC in één monster bedroeg 11,5%. Hieruit blijkt dat in coffeeshops verkrijgbare nederwiet in de regel niet de zeer hoge percentages

THC bevat als wel eens wordt verondersteld. Dit door het DIMS uitgevoerde onderzoek zal jaarlijks worden herhaald.

### **Initiatieven in gemeenten**

In de maanden voorafgaand aan het opstellen van deze notitie is van diverse kanten verzocht «experimenten» toe te staan met de gereguleerde kweek en aanvoer van cannabis. Deze experimenten zouden een aanzet kunnen zijn om te komen tot een oplossing van een aantal met de gedoogde verkoop van cannabis samenhangende problemen.

Diverse gemeenten hebben initiatieven ontplooid om te komen tot (experimenten met) regulering van de achterdeur van de coffeeshops. De gemeente Deventer deed als eerste een voorstel voor een lokaal experiment met de bevoorrading van coffeeshops. Dit plan was gebaseerd op de brochure van de landelijke Stichting Drugsbeleid «Coffeeshop uit de schaduw»; plan voor regulering van de «achterdeur» (maart 1998). Behalve in Deventer, wordt ook in andere (grote) steden gediscussieerd over de bevoorrading van de coffeeshops. In een aantal gemeenten zijn voorstellen ingediend om te kunnen experimenteren, veelal gebaseerd op het plan van de Stichting Drugsbeleid.

De in de afgelopen jaren genomen gemeentelijke initiatieven lopen vaak dood omdat de gesuggereerde oplossing niet aansluit bij de complexiteit van het probleem.

In de *gemeente Tilburg* is een mogelijk experiment nader uitgewerkt. Op 11 februari jl. presenteerde de gemeente het plan «Aan de achterdeur wordt niet gekocht».

Het plan van de gemeente Tilburg omvat een voorstel voor een gesloten systeem van het totale productie- en verkoopproces van cannabis. Productie en verkoop dienen binnen de grenzen van de gemeente te geschieden, in een dertiental erkende wietkwekerijen. Het aantal kwekerijen is bewust niet te klein gehouden om concurrentie te stimuleren. Het plan is gericht op het terugdringen van criminaliteit en overlast, het beperken van gezondheidsrisico's en het voorkomen van problematisch gebruik. Import van buiten de gemeente Tilburg (en dus ook uit het buitenland) is niet toegestaan. De duur van het experiment wil de gemeente vaststellen op vijf jaar. Er wordt een overgangsfase van twee jaar voorgesteld om de verkoop van buitenlandse hasj in de Tilburgse coffeeshops af te bouwen. De erkende producenten van de Tilburgse nederwiet zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het product, voor de verpakking en de identificeerbaarheid, en voor het aanbrenge van de gezondheidswaarschuwing (vgl. tabak). De consument kan in coffeeshops in Tilburg uitsluitend lokaal geproduceerde wiet aanschaffen. De erkende producenten worden regelmatig gecontroleerd.

Om alle te nemen maatregelen (waaronder het terugdringen van illegale hennepkwekerijen en straathandel) te kunnen handhaven wordt een handhavingsarrangement voorgesteld. Van het OM wordt verwacht dat snelrecht wordt toegepast bij aanhouding van (illegale) kwekers van hennep en straathandelaren. Gemeente, politie, OM, de Arbeidsinspectie en de Commissie Bestrijdingsmiddelen dragen bij aan controle op de naleving van de eisen gesteld aan producenten en coffeeshophouders.

Op deze plaats wordt volstaan met het weergeven van de belangrijkste kenmerken van de lokale initiatieven. De volgende hoofdstukken vormen het commentaar daarop, en laten zien dat voor dergelijke experimenten naar het oordeel van de regering geen ruimte bestaat.



## HOOFDSTUK 2. JURIDISCHE EN VERDRAGSRECHTELIJKE KADERS

### 2.1. De Verdragen

Nederland is partij bij een aantal internationale verdragen die de productie en de handel in drugs aan banden trachten te leggen en die internationale controlemechanismen in het leven roepen. In het kader van deze notitie is vooral een aantal in het kader van de VN totstandgekomen verdragen van belang:

- Het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, 1961 zoals gewijzigd bij protocol in 1972
- Het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971
- Het Verdrag tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988.

Voorts speelt een rol de resolutie van de Speciale Algemene Vergadering van de VN uit 1998, waarin de doeleinden en modaliteiten van het internationale drugsbeleid nog eens op mondiaal niveau zijn vastgelegd.

Uit deze verdragen kunnen ten aanzien van het onderhavige onderwerp van de cannabis de navolgende belangrijke punten worden genoemd

1. Er zijn gedragingen die uit hoofde van de Verdragen strafbaar gesteld moeten worden, zoals de productie, de (internationale) verhandeling, en het bezit van cannabis. De Verdragen geven ook een indicatie van het soort straffen waaraan moet worden gedacht.<sup>1</sup> De Verdragen leggen daarmee het strafrechtelijke kader vast, maar niet de hoogte van de straffen.
2. De Verdragen staan een nationaal vergunningstelsel voor de teelt van cannabis niet toe, anders dan voor medische of wetenschappelijke doeleinden.
3. De Verdragen laten aan de Verdragspartijen speelruimte om onderscheid te maken tussen ernstige en minder ernstige delicten voor wat betreft de toe te passen sancties, en om daaruit consequenties te trekken voor het eigen vervolgingsbeleid.
4. De Verdragen tasten het in Nederland gehanteerde opportuniteitsprincipe bij de vervolging van strafbare feiten niet aan maar eisen wel een loyale uitvoering.
5. De Verdragen zien niet op strafbaarstelling van het gebruik.

De Europese Unie hecht veel belang aan de gezamenlijke bestrijding van teelt, productie en handel van verdovende middelen. Hiertoe is in de loop van de tijd een aantal actieplannen en gemeenschappelijke optredens geformuleerd. Belangrijk is het Gemeenschappelijk Optreden van 17 december 1996<sup>2</sup>, betreffende de onderlinge aanpassingen van wetgevingen en praktijken van de Lidstaten van de Europese Unie ter bestrijding van drugsverslaving en ter voorkoming en bestrijding van de illegale drugshandel.

<sup>1</sup> Artikel 3 van het VN verdrag uit 1988 eist in lid 1 strafbaarstelling van alle bekende handelingen, en maakt in lid 2 een beperkt onderscheid voorzover het gaat om bepaalde handelingen voor persoonlijk gebruik. Ten aanzien van de gedraging die vallen onder lid 1 wordt verlangd dat «these are liable to sanctions which take into account the grave nature of these offences, such as imprisonment or other forms of deprivation of liberty, pecuniary sanctions». In letterlijke zin schrijft het verdrag geen hoogte van de straffen voor, maar het bevat wel een richtingaanwijzer voor de aard van de straffen.

<sup>2</sup> Pb 1996 L 342 van 31 december 1996.

In dit Gemeenschappelijk Optreden – waarover ten tijde van de aanvaarding veel te doen is geweest – zijn bindende afspraken gemaakt over het nader op elkaar afstemmen van het nationale beleid en wetgeving van elk der lidstaten. Voor zover hier van belang zijn de navolgende prioritaire doelstellingen geformuleerd:

- 1) bestrijding van de drugshandel en van het drugstoerisme
- 2) op ernstige delicten met betrekking tot de drugshandel worden de zwaarste straffen toegepast die gelden voor vergelijkbaar ernstige delicten
- 3) bestrijding van de illegale teelt van verdovende planten
- 4) bescherming van de buitengrenzen tegen de import van drugs

- 5) onderlinge afstemming van de werkwijze van politie en justitie
- 6) speciale actie ten aanzien van de synthetische drugs

Het Gemeenschappelijk Optreden legt uitdrukkelijk vast (art. 7) dat de lidstaten erop toezien dat zij nauwgezet zullen voldoen aan hun verplichtingen uit hoofde van de verdragen van de VN inzake verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1961, 1971 en 1988.

De eigen Nederlandse wetgeving is in overeenstemming met de uit deze Verdragen, actieplannen en Gemeenschappelijke Optredens, voortvloeiende verplichtingen. In het bijzonder wijst de regering op het in dit kader zeer relevante artikel 8 van het Gemeenschappelijk Optreden: de lidstaten verbinden zich ertoe de meest passende maatregelen te nemen ter bestrijding van de illegale teelt van planten die actieve bestanddelen met verdovende eigenschappen bevatten. Het Gemeenschappelijk Optreden legt echter ook vast dat geen afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid dat een lidstaat op zijn grondgebied maatregelen handhaaft of aanvullende maatregelen neemt die hij geschikt acht om de drugsverslaving te bestrijden en illegale drugshandel te voorkomen of te bestrijden (art.10).

In de Nederlandse strafwetgeving is het opportuniteitsbeginsel vastgelegd: het OM kan afzien van vervolging van strafbare feiten op gronden ontleend aan het algemeen belang.

Van deze mogelijkheid maakt Nederland gebruik door het bezit, de aankoop en kleinschalige teelt van cannabis voor eigen gebruik te gedogen. Dit betekent dat Nederland hieraan geen opsporings- en vervolgingsprioriteit wenst te geven. Doordat in de verschillende verdragen de mogelijkheid is gecreëerd gedragingen voor wat betreft het opleggen van straffen te onderscheiden in ernstig en minder ernstig, handelt Nederland hiermee niet in strijd met deze Verdragen. Dat zou echter wel het geval zijn indien het opportuniteitsbeginsel toegepast zou gaan worden op activiteiten die naar hun aard in de Verdragen als ernstig worden gekwalificeerd. Zo bepaalt het Verdrag uit 1988 tegen de sluikhandel dat de teelt van cannabis dient te worden aangemerkt als een «serious criminal offence»<sup>1</sup>. Het is onmogelijk en onwenselijk om deze bindende kwalificatie via een verbreding van het gedoogbeleid te negeren.

Alles bijeen verbieden de VN-verdragen de teelt van cannabis voor andere dan medische of wetenschappelijke doeleinden, en zorgen de afspraken in het kader van de EU ervoor dat dit verbod nog eens nadrukkelijk wordt aangehaald. Het Gemeenschappelijk Optreden uit 1996 roept in heldere bewoordingen op tot het bestrijden van illegale teelt van planten met verdovende (= geestverruimende) eigenschappen.

## **2.2. Trends en internationale ontwikkelingen**

Los van de juridische kaders is het van belang acht te slaan op de ontwikkelingen die zich in de loop der jaren op het internationale vlak hebben voorgedaan.

Er is sprake van een paar naast elkaar staande trends, die het beeld rond de softdrugs wel enigszins anders maken dan enige tijd geleden. Ook het Europese Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving in Lissabon (EMCDDA) onderschrijft in het meest recente jaarverslag (november 1999) een aantal van deze trends.

1. Op *wereldniveau* wordt cannabis beschouwd als een van de geestverruimende stoffen die onder de verboden van de VN verdragen moeten blijven vallen. Voor sommige landen is cannabis een belangrijke probleemdrug.

---

<sup>1</sup> Art. 3 paragraaf 1(a)(ii) in samenhang met paragraaf 4 (a).

2. Op *Europees* niveau is er een groeiend inzicht dat het persoonlijk gebruik van cannabis niet door het strafrecht moet worden aangepakt, maar via alternatieve maatregelen. Meerdere lidstaten denken na over een vorm van decriminalisering van het gebruik en het bezit voor persoonlijk gebruik.
3. De medische mogelijkheden van het gebruik van cannabis trekken de aandacht en worden onderzocht.
4. De strijd tegen de internationale handel – en tegen de daarmee gepaard gaande criminaliteit – gaat onverminderd voort.
5. Schadebeperking als beleidsdoelstelling wordt een steeds belangrijker onderdeel van nationaal en lokaal drugbeleid (harm reduction). Met schade wordt bedoeld op de negatieve gevolgen voor het individu en voor zijn omgeving. Het gebruik zelf is het probleem niet, het zijn de gevolgen die voor het beleid maatgevend zijn.
6. Het onderscheid tussen legale en illegale drugs is aan het vervagen, hetgeen in verschillende landen leidt tot het mede betrekken van medicijnverslaving, tabak, en alcohol in het drugsbeleid.
7. Een aantal lidstaten maakt melding van een toename van de THC-gehalten. Het EMCDDA concludeert echter dat de beschikbare informatie beperkt en moeilijk te interpreteren is. Het is onduidelijk om welke soorten cannabis het gaat en in welke mate er sprake is van een stijging. Evenmin is er veel bekend over het gedrag en de voorkeuren van gebruikers met betrekking tot sterke wiet. Onderzoek zal hier meer duidelijkheid in moeten brengen.
8. De beschikbaarheid van cannabis is groot. De in de EU in beslag genomen cannabis komt voornamelijk uit Marokko. Nederland en Spanje worden gezien als de grootste transitolanden. Cannabis wordt ook binnen de EU in bijna elke lidstaat geteeld. Nederland staat inmiddels bekend om de goede kwaliteit van de hier geproduceerde wiet.

Het EMCDDA-rapport stelt dat de lidstaten legalisering van cannabis niet als een optie beschouwen. In veel landen wordt er gediscussieerd over legalisering van cannabis, maar vooralsnog bestaat er binnen de Europese Unie geen enkel politiek draagvlak voor ontwikkelingen in die richting.

Wat betreft de ontwikkelingen in de overige EU-landen en Zwitserland wordt gewezen op de bijlage, waar per land is uiteengezet wat op dit moment de situatie rond het drugsvraagstuk is. Op hoofdlijnen zij vermeld dat *België* bezig is een nieuw beleid te formuleren aan de hand van politieke discussies over een meer geformaliseerd gedoogbeleid voor bezit van cannabis voor eigen gebruik. *Frankrijk* heeft vorig jaar een driejarenplan gepresenteerd waarin het accent ligt op preventie, en waarin de strafrechtelijke aanpak van gebruikers en van persoonlijk bezit van kleine hoeveelheden wordt gerelativeerd. Ook zoekt Frankrijk de samenhang met andere verslavende stoffen, ook de legale zoals tabak, en alcohol. De *Duitse* regering overweegt het bezit van een kleine hoeveelheid cannabis niet langer strafbaar te stellen, mede ten einde daarmee een weinig zinvolle belasting van het strafrechtelijk apparaat te verminderen. In het *Verenigd Koninkrijk* wordt in de openbaarheid een discussie gevoerd of de grote aantallen gebruikers van cannabis en van XTC nog wel als wetsovertreders moeten worden gezien, maar premier Blair heeft een nieuw initiatief aangekondigd dat juist aanstuurt op een aanscherping van de drugsvoorschriften en handhaaft de vervolging van het bezit van (kleine hoeveelheden) softdrugs. Dit beleid draagt het Verenigd Koninkrijk ook in Brussel uit. In *Zwitserland* is een wetsvoorstel ingediend bij het parlement over strafvrijstelling van cannabisgebruik. De regering stelt twee varianten voor. De meest vergaande variant omvat het buiten het strafrecht laten vallen van het gebruik van *alle* drugs en de voorbereidingsmaatregelen daarvoor. Deze variant omvat ook de mogelijkheid tot afzien van vervol-

ging van de teelt van cannabisplanten, zolang geen export plaatsvindt. Een meerderheid van de kantons lijkt zich uit te spreken voor deze vergaande variant boven de tweede variant (strafvrijstelling bij cannabisgebruik en de voorbereidingswerkzaamheden daarvoor). *Zweden* staat nog steeds bekend om zijn restrictieve beleid, en zijn streven naar een drugsvrije samenleving. Het gebruik van softdrugs wordt doorgaans bestraft met een geringe boete, en wordt niet voor de rechter gebracht.

### **HOOFDSTUK 3. DE (ON)MOGELIJKHEID VAN EEN GEREGLAERDE AANVOER VAN CANNABIS**

In het voorgaande zijn reeds op hoofdlijnen de beperkingen genoemd die de internationale afspraken met zich meebrengen voor de verder ontwikkeling van het Nederlandse beleid op het gebied van de softdrugs. De krachtige kritiek die heeft geklonken op het tolerante klimaat in Nederland voor het gebruik van drugs, heeft reeds geleid tot een beleid waarin de reductie van het aantal coffeeshops een belangrijk element was. Ook de aanscherping van de hoeveelheden die per klant kunnen worden gekocht (5 gram) is een wezenlijk element voor de geloofwaardigheid van de Nederlandse inspanningen op het vlak van de aanpak van de drugsproblematiek in het algemeen en van het drugstoerisme in het bijzonder. Zeker is dat de overwegende trend in Europa nog steeds een repressieve signatuur heeft (zie vorige hoofdstuk). De ontwikkeling van het drugsbeleid in Nederland moet dan ook zorgvuldig worden getoetst aan verplichtingen onder de Verdragen, cq. de gevolgen in het internationale verkeer. Bedacht dient te worden dat Nederland in open verbinding staat met zijn partners in de EU, en dat derhalve de belangen van die partners mede in het geding zijn.

Komen wij thans aan de beantwoording van de vraag of het mogelijk is binnen de internationale kaders een experiment te beginnen met de geregleerde teelt en aanvoer van nederwiet, en zo ja of een dergelijk experiment de problemen op zou lossen die eerder signaleerd zijn.

#### **Lokale experimenten**

Verschillende burgemeesters dringen zoals gezegd aan op de mogelijkheid om binnen hun gemeentegrenzen experimenten met de achterdeur van start te laten gaan. Tilburg is al zover dat een concreet voorstel is uitgewerkt. De burgemeesters willen in elk geval met het coffeeshopbeleid de criminaliteit niet in de kaart spelen, ze ergeren zich aan de overlast rond de coffeeshops en ze willen van de onlogica van de gedoogde verkoop en de verboden aanvoer verlost worden. Bovenal willen ze voor hun burgers een geloofwaardig beleid kunnen voeren, dat adequaat omgaat met de problemen van de illegale, criminele productie. Ze vragen zich voorts af of de inzet van de politie niet op andere – meer prioritaire – zaken moet worden gericht. De coffeeshops zijn in hun ogen gelegenheden die met de normale horeca zijn te vergelijken. Alleen het type genotmiddel is anders. De burgemeesters wijzen op het toegenomen begrip in het buitenland voor de Nederlandse aanpak, en kunnen zich niet voorstellen dat andere landen, ook die met een meer repressief beleid, niet voor vergelijkbare problemen staan.

Het is niet goed mogelijk tot een gunstig oordeel te komen over de haalbaarheid van experimenten op lokaal niveau. Lokale experimenten kunnen om te beginnen niet anders gezien worden dan als voorloper voor een wettelijke regeling, die het telen van cannabis mogelijk maakt. Indien het experiment zou slagen is de logische consequentie dat de teelt van nederwiet wettelijk wordt geregleerd, en dus

wordt toegestaan. In elk geval is het dan in de bestuurlijke realiteit niet meer mogelijk de zaken terug te draaien.

De VN-verdragen en de EU afspraken roepen nadrukkelijk op tot het bestrijden van de productie van softdrugs. Een regulering van de nationale markt staat daarmee voor iedereen zichtbaar op gespannen voet. Een wettelijke regulering van de teelt van cannabis zou in elk geval pas mogelijk zijn indien de bestaande beperkingen ten aanzien van cannabis uit de Verdragen op mondiaal of regionaal niveau worden versoepeld. De EU zou ook geen belemmeringen moeten opwerpen. Het is niet realistisch te denken dat dit op korte termijn zal gaan gebeuren. Voornamelijk blijft de verhouding tussen de optie «wettelijk reguleren» en de internationale afspraken een zeer moeizame.

Deze centrale overweging, te weten dat het legaliseren van productie en gebruik van cannabis op dit moment niet aan de orde kan zijn, maakt dat ook een lokaal experiment dat in die richting tendeeft met ernstige reserve tegemoet moet worden getreden.

Inmiddels is duidelijk aan welk soort lokale experimenten moet worden gedacht. Uit het Tilburgse voorstel valt af te leiden dat het principe van de «erkende wietkweker» binnen de gemeentegrenzen een belangrijke rol zal spelen. Doel van een (experiment met de) regeling voor de achterdeur is vooral te voorkomen dat de bonafide coffeeshophouder voor zijn producten afhankelijk blijft van criminele leveranciers en te zorgen dat de gezondheidsrisico's voor de gebruiker zo klein mogelijk zijn.

Een deel van de problemen zal door een dergelijk experiment mogelijk worden opgelost. Echter een groter deel van de problemen zal blijven bestaan. Bovendien zal een experiment nieuwe problemen oproepen. De beoogde experimenten bieden bijvoorbeeld geen oplossing voor de factor van de import van cannabis uit het buitenland (bijv. Marokko, Afghanistan). In het Tilburgse voorstel wordt de geïmporteerde hasj uit de coffeeshops geweerd, iets waar de coffeeshops zelf helemaal niet tevreden over zijn. Het vermindert immers het aanbod dat zij aan hun consumenten kunnen bieden. De kans op het ontstaan van andere verkooppunten binnen de stad of in aangrenzende gemeenten wordt hierdoor aanmerkelijk vergroot. De export van cannabis vanuit Nederland wordt niet in het experiment benoemd, terwijl die op grond van de politie-informatie wel aanzienlijke hoogten bereikt. De gesloten keten van productie en verhandeling waar de burgemeesters op doelen betreft dan ook maar een deel van de werkelijke situatie.

Ook andere door burgemeesters gesignaleerde problemen worden niet opgelost met het in gang zetten van een experiment met de achterdeur: slechts de betrokken coffeeshop zal er baat bij hebben, en dan nog alleen voor de levering van de nederwiet. De overige verkooppunten en de overige soorten cannabis – niet zijnde de legaal geteelde nederwiet – blijven onderdeel van het illegale circuit. De handavingsinspanningen zullen bovendien aanzienlijk zijn. Niet alleen de «legaal» geteelde cannabis moet gecontroleerd worden op kwaliteit en hoeveelheid. Ook de aanvoer van buitenlandse en illegaal in Nederland gekweekte cannabis moet aangepakt worden. Illegale kwekerijen en verkooppunten moeten ontmanteld resp. gesloten worden en daarnaast moeten de normale routine-controles op de handhaving van de AHOJ-G criteria plaatsvinden.

In het licht van de internationale verdragen zal een experiment grote internationale repercussies hebben. Nederland zal aangesproken worden op het niet in acht nemen van de internationale afspraken. Het experiment met erkende producenten druist immers in tegen de grondregels van de verdragen.

De bezwaren tegen de lokale experimenten zijn derhalve in samengevatte vorm: (1) een geslaagd experiment heeft als logische consequentie wettelijke regulering van cannabissteelt, en die is op dit moment niet denkbaar, (2) de criminaliteit wordt slechts zeer ten dele teruggedrongen, (3) de geïmporteerde cannabis zorgt ervoor dat een gesloten keten van productie en distributie onmogelijk is, (4) de handavingsinspanningen worden onevenredig groot, en (5) de hoofdgedachte van het experiment (erkende teelt) gaat in tegen de VN Verdragen.

### **Voortzetten huidig gedoogbeleid**

Na afweging van de mogelijkheden blijft voortzetting en een gerichte bewaking van het huidige beleid als meest passend uit de bus komen.

Het gedoogbeleid gaat uit van een algemeen wettelijk verbod op de verhandeling van drugs waarop in het vervolgingsbeleid een bescheiden uitzondering wordt gemaakt om met name jongere en beginnende afnemers niet aan de wetten van de straat bloot te stellen. De grondslagen van het beleid zijn anno 2000 net zo actueel als ze in 1976 waren.

De regering is met het accepteren van de verkoop van kleine hoeveelheden softdrugs in coffeeshops – en daar alleen – tegemoet gekomen aan een in Nederland breed gedragen wens om de markten van harddrugs en van softdrugs van elkaar te scheiden, en om de verkoop van softdrugs op straat tegen te gaan. Dit uitgangspunt heeft nog niets van zijn actualiteit verloren, ook al zijn er allerlei mitsen en maren, en zal ook de komende tijd richtinggevend zijn bij de consequente handhaving van het coffeeshopbeleid. Daarbij zij aangetekend dat de principes van dit scheidingsbeleid hun grondslag vinden in overwegingen van volksgezondheid.

De risico's van softdrugs worden anders ingeschat dan die van de harddrugs als heroïne, LSD en cocaïne. Door de softdrugs in een beschermde omgeving aan te bieden, kan worden voorkomen enerzijds dat gebruikers als wetsovertreders te boek staan, en anderzijds dat gebruikers worden gedreven in de armen van criminele drugsdealers die andere en meer verslavende stoffen aan de man trachten te brengen. Dit beleid heeft over het geheel genomen gunstige resultaten opgeleverd. De coffeeshop als verkooppunt voor personen van tenminste 18 jaar heeft een vaste plaats in de Nederlandse samenleving gevonden. Nederland heeft naar verhouding niet meer gebruikers van cannabis dan andere landen, dit ondanks het feit dat de hasj en de marihuana zonder geheimzinnigheid kunnen worden aangeschaft in een coffeeshop. De verkoop van cannabis via zogenaamde andere verkooppunten (woonhuizen, koeriers, afhaal-diensten) gaat blijkens onderzoek in 38% van de gevallen gepaard met verkoop van andere verdovende middelen. Dit is in het licht van de genoemde beleidsuitgangspunten ongewenst en het zal zowel langs bestuurlijke weg als strafrechtelijke weg aangepakt moeten worden. De regering zal ook scherp blijven toezien op de afwezigheid van verkoop van harddrugs in de coffeeshops. Er komen weinig meldingen binnen dat coffeeshops het harddrug-verbod overtreden, maar het is in de internationale discussie de achilleshiel van het systeem.

Het huidige coffeeshopbeleid dient dus naar het oordeel van de regering te worden voortgezet. De aanzienlijke reductie van het aantal coffeeshops (van 1200 in 1995 naar ca. 840 in 1999) en het beperkte aantal gemeenten met een of meerdere van dergelijke verkooppunten (circa 100) laten zien dat de gewenste beheersing van het verschijnsel «coffeeshops» als zodanig vorm begint te krijgen. Wel past daarbij de herhaalde constatering dat het aantal illegale verkooppunten (woonhuizen, afhaal-diensten, etc.) in de middelgrote steden aan het groeien is. Deze ontwikkeling zal

goed gemonitord moeten worden. Er wordt niets gewonnen door coffeeshops te zien verdwijnen en andere verkoopmethoden te laten opbloeien. Mede daarom is er geen goede grond om het softdrugsbeleid in zijn principes aan te scherpen of bij te stellen.

De toename van het cannabisgebruik onder scholieren in het Voortgezet Onderwijs moet naar het oordeel van de regering niet via repressie maar via gerichte voorlichtingscampagnes worden tegengegaan. De golfbewegingen in de internationale jongerencultuur zijn overigens moeilijk te beïnvloeden, de toename van het cannabisgebruik is zichtbaar in alle landen van de Europese Unie. De voorlichting zal moeten appelleren aan het gezonde verstand van de potentiële (jonge) gebruikers. De hoofdboodschap zal dienen te zijn dat het beter is niet aan drugs te beginnen.

Wat betreft de *handhavingsaspecten* heeft de regering zich in internationaal verband verbonden tot het bestrijden van de handel in drugs, cannabis daaronder begrepen. Nederland dient een gerede bijdrage te leveren aan de strijd tegen de (internationale) drugscriminaliteit, en dus ook tegen de teelt, handel en uitvoer van nederwiet. Een toegespitste en selectieve aandacht binnen de handhaving zal hiervan onderdeel moeten uitmaken. Als geheel zal de handhaving van de wettelijke verboden een intensiever karakter moeten krijgen.

De handavingsinspanningen zullen zich behalve op de AHOJ-G criteria, vooral moeten richten op:

- illegale huisteelt
- aanvoer van buitenlandse cannabis
- alternatieve verkooppunten

Het is de bedoeling via gerichte en selectieve acties een maximaal effect in de strijd tegen crimineel gedrag te bereiken. Daar is niet alleen een grotere inzet van de betrokken opsporingsdiensten en het OM voor nodig maar ook een goede samenwerking tussen de betrokken diensten en een goede planning der activiteiten.

In overleg met het OM zal worden bepaald welke aanvullende middelen nodig zijn om het gewenste handavingsniveau te bereiken. Met BZK/GSI wordt voorts ook nader gezien hoe de extra inzet op handhaving gekoppeld kan worden aan de leefbaarheid en veiligheid in de betreffende wijken.

Daarnaast zullen gemeentebesturen effectiever gebruik moeten maken van de bestuurlijke handavingsmogelijkheden die gecreëerd zijn in de Opiumwet en de Gemeentewet. Op die manier worden strafrechtelijke handhaving en bestuurlijke maatregelen maximaal ingezet om aan de gesignaleerde problemen het hoofd te bieden.

#### **HOOFDSTUK 4. CONCLUSIES**

De regering acht het – alles afwegend – ongewenst om thans verdere stappen te zetten op het pad van een liberaler beleid ten aanzien van de bevoorrading van de coffeeshops. Het verbodsbeleid ten aanzien van de leveranties aan coffeeshops dient over de hele linie te worden gehandhaafd, niet alleen vanwege het dwingende kader van de internationale verplichtingen waar Nederland aan gehouden is, maar ook omdat experimenten niet de problemen oplossen waar Nederland zich voor gesteld ziet.

##### **Internationale verdragen**

Het reguleren en controleren van de teelt en handel in nederwiet via een experiment gaat in tegen de uitdrukkelijke bepalingen van internationale verdragen waar de Nederlandse handtekening onder staat, en die door het parlement zijn goedgekeurd. Het vervaardigen van softdrugs en de

handel daarin, of die handel nu nationaal of internationaal is, druist met andere woorden in tegen letter en geest van de verdragen, die Nederland loyaal ten uitvoer moet leggen.

### **Ingevoerde cannabis**

Dit juridische bezwaar tegen experimenten wordt ondersteund door een bezwaar ontleend aan de praktijk. Het huidige gedoogbeleid in de coffeeshops ziet ook op de verkoop aan de consument van ingevoerde cannabis uit derde landen, de buitenlandse aanvoer. Een experiment lost dit probleem niet op, het versterkt het zelfs. Op zijn best zou er dus sprake zijn van een half experiment ( het nederwiet-deel van de achterdeur wordt uit het duistere circuit gehaald) maar voor de andere helft bestaat geen oplossing. Tenzij de verkoop van deze buitenlandse cannabis in coffeeshops wordt verboden – zoals in het voorstel van Tilburg – en dat zou weer tot parallelle verkoopkanalen kunnen leiden die op hun beurt ook illegaal en ongewenst zijn. In dit verband is van belang dat de handhaafbaarheid van de verboden tegen verhandeling van geïmporteerde cannabis door het OM zeer laag wordt ingeschat in geval van regulering van de nationale teelt. Voor een experiment ligt dit niet anders. Dat legt zelfs een druk op het gelijkheidsbeginsel. Waarom mag in Den Bosch niet wat in Tilburg zou worden toegestaan?

### **Drempelverlaging en toerisme**

Andere negatieve neveneffecten van een vrijere markt voor nederwiet zullen zijn dat de drempel voor de jeugd om ermee te beginnen nog lager zal zijn, en dat het drugstoerisme nog meer wordt aangemoedigd. Het algemene drugsklimaat in Nederland zal nog meer als tolerant worden gekenschetst.

### **Geen afdoend antwoord op criminaliteit**

Het blijft voorts een onbewezen stelling dat de criminaliteit zal worden teruggedrongen bij een vrijere productie. Men moet er niet aan denken dat bij een soepeler beleid de erkende telers toch weer onder de invloed van de georganiseerde misdaad komen te staan, of dat men er niet in slaagt de illegale teelt terug te dringen. De regulering van de teelt van nederwiet zal naar de verwachting van de regering de criminaliteitsproblematiek niet wezenlijk veranderen. Daarvoor is deze (inter)nationale markt te interessant. Als men er al in zou slagen de lokale vraag naar softdrugs te bedienen uit de lokale productie van nederwiet, blijft de buitenlandse markt voor de illegale telers een aantrekkelijk afzetgebied.

### **Handhaafbaarheid**

Verder is er het algemene bezwaar ontleend aan de handhaafbaarheid. Op dit moment is het al moeilijk om de huisteelt van nederwiet op te sporen en te vervolgen. Dit geeft justitie en politie handenvol werk. De ervaringen in Deventer en andere steden laten zien dat de huisteelt alleen met massale acties kan worden aangepakt en zichtbaar worden gemaakt. Met een toegelaten teelt wordt dit handhavingsprobleem nog een forse slag groter. Niet alleen dient de erkende kweker regelmatig te worden gecontroleerd, maar de strijd tegen de illegale teelt dient nog scherper dan voorheen te worden gevoerd om te vermijden dat de legale teelt ook nog eens in de wielen wordt gereden door de illegale teelt. De staat zal waarschijnlijk niet bij machte zijn voor dit probleem de politie- en vervolgingscapaciteit in te zetten die nodig zou zijn, ook en vooral wanneer dit wordt gemeten aan andere erkende prioriteiten.



## **Verhouding met andere landen**

Tenslotte dient men zich te realiseren dat Nederland met het huidige beleid in Europees verband al een bijzondere positie inneemt. Ofschoon de laatste tijd meer begrip voor dit beleid valt waar te nemen, en het zeker is dat andere landen ook hun problemen hebben met de illegale verkoop van verdovende middelen, kan Nederland zich niet veroorloven ten opzichte van zijn Europese partners te ver voor de muziek uit te lopen. Het regelmatig gebruik van cannabis mag niet worden gezien als een exclusief Nederlands probleem, het komt in vergelijkbare mate voor op het hele Europese continent en daarbuiten. De regering wil daarom de dialoog met de EU partners voortzetten zodat zoveel mogelijk met elkaar overeenstemmende opvattingen worden verkregen over de juiste aanpak van de problematiek en over de rol van de internationale (VN) verdragen hierin.

## **Internationaal overleg**

De thans in gang gezette discussie zou derhalve kunnen en moeten uitmonden in een intensiever gesprek met onze buurlanden over het meest wenselijke beleid. Duidelijk is dat alle landen toch op hun eigen manier nadenken over het toekomstig beleid. Het overzicht in de bijlage verschaft informatie hoe het beleid in die landen (op hoofdlijnen) wordt gevoerd. Het is een illusie te denken dat de ons omringende landen minder problemen rond cannabis hebben dan wij. Deze problemen in het buitenland hebben wellicht een ander accent, zoals problemen rond de straathandel in cannabis en de gecriminaliseerde kleinhandel die voor gebruikers de nodige risico's oplevert.

## **Slotsom**

De slotsom van deze notitie is derhalve dat de regering geen ruimte ziet voor een verruiming van het cannabisbeleid door middel van lokale experimenten. De regering is van mening dat de criminaliteitsproblemen verbonden met de productie van nederwiet niet of niet afdoende worden opgelost met een regulering van de teelt, en acht zich ook niet vrij om tot een zodanig beleid over te gaan. Het gedoogbeleid wordt daarentegen gecontinueerd, en de gesignaleerde problemen worden zo goed mogelijk langs bestuurlijke en strafrechtelijke wegen aangepakt.

## **HOOFDSTUK 5. SAMENVATTING EN BELEIDSVOORNEMENS**

Om het voorgaande nog eens samen te vatten volgen hier puntsgewijs de voornaamste conclusies met daaraan gekoppeld een aantal beleidsvoornemens.

1. De regering is niet voornemens het huidige gedoogbeleid voor soft-drugs te verruimen, door een opening te maken voor de legale teelt van nederwiet. Belangrijkste overwegingen hierbij zijn dat verruiming van het gedoogbeleid de problemen waarvoor de burgemeesters zich gesteld zien, niet oplost en dat Nederland zich in internationaal verband ertoe verbonden heeft de teelt te bestrijden.
2. De regering is ook niet van plan het huidige gedoogbeleid of de toelaatbaarheid van coffeeshops op de helling te zetten. De AHOJ-G criteria zullen strikt toegepast worden. De regering meent dat het sluiten van coffeeshops en het afschaffen van het gedoogbeleid onaanvaardbare risico's op het gebied van de volksgezondheid, de openbare orde en de criminaliteitsbestrijding met zich meebrengen.

3. Het is niet goed mogelijk om de afzonderlijke problemen (de «meetpunten») die in de softdrugs-problematiek een rol spelen op een geïsoleerde manier te bezien. Er is een grote mate van onderlinge afhankelijkheid. Het terugdringen van coffeeshops kan leiden tot meer illegale verkooppunten (zoals in sommige steden wel het geval is, in andere weer niet), het weren van buitenlandse cannabis in coffeeshops leidt waarschijnlijk tot meer straathandel. Op veel van de gesignaleerde problemen is meer onderzoek nodig om oorzaken en effecten op de juiste wijze te in kaart te brengen.  
In het onderzoeksprogramma van het WODC zal ruimte gemaakt worden om onderzoeken naar eventuele causaliteiten uit te voeren.
4. Het THC-gehalte van de cannabis die op de Nederlandse markt wordt aangeboden ligt niet op een hoger niveau dan voorheen (gemiddeld 8,9%). De ontwikkeling van het THC-gehalte van de cannabis wordt via een regelmatige (jaarlijkse) monitoring in de gaten gehouden.
5. De problemen van criminaliteit en overlast waarvoor gemeenten zich gesteld zien, zijn reëel. Deze dienen via gerichte en selectieve handhavinginspanningen te worden aangepakt. Zowel langs strafrechtelijke als langs bestuurlijke weg zal hier meer aan worden gedaan. Als geheel dient de handavingsinspanning op een hoger niveau te worden gebracht, zodat het voor de burger ook duidelijk blijft wat er gedoogd wordt en wat verboden is.
6. Nederland zal de internationale discussie over het in de toekomst te voeren cannabisbeleid stimuleren. Hiermee is reeds via informele consultaties een begin gemaakt tijdens de jaarvergadering van de Committee on Narcotic Drugs van de Verenigde Naties in maart van dit jaar.  
Het toegenomen begrip voor het Nederlandse drugsbeleid is hierbij een belangrijk steunpunt. Het niet criminaliseren van de gebruikers is als voorheen een van de leidende uitgangspunten, evenals de harde aanpak van de drugscriminaliteit. Op die manier zal Nederland blijven trachten het draagvlak voor het eigen drugsbeleid te verbreden. In het bijzonder geldt dit voor onze buurlanden die het meest direct met de grensoverschrijdende gevolgen van het Nederlandse beleid worden geconfronteerd. Nederland zal met deze landen de beleidsuitgangspunten en de beleidspraktijk nader vergelijken.
7. De regering maakt zich zorgen over de toename van het gebruik van cannabis onder jongeren. Deze toename doet zich ook voor in andere Europese landen en in de Verenigde Staten. Trends in het gebruik van cannabis en andere drugs worden veeleer bepaald door modetrends in de internationale jongerencultuur dan door een restrictief of tolerant beleid. De regering zal daarom hoge prioriteit blijven geven aan het stimuleren van vernieuwende benaderingen in de voorlichting en de preventie, gericht op ontmoediging van het gebruik van cannabis onder jongeren. Gezien het internationale karakter van de jongerencultuur is internationale samenwerking op het gebied van preventie van groot belang. De regering zal hier in EU-verband aandacht voor vragen, in het bijzonder in het kader van de EU drugsstrategie 2000–2004 en van het algemeen volksgezondheidsprogramma waarvan het onderwerp preventie van drugsverslaving deel zal uitmaken.