

10.2.e

Uitsluitend voor intern gebruik en één onderwerp

Uiterlijk behandelen op

Ontworpen door

10.2.e

10.2.e

in verband met

Toestelnummer

6937

Aan

Medeparaaf

Datum

- de Minister
- de Staatssecretaris

Van

de Hoofddirecteur Gezondheids-  
bescherming

Kenmerk

DGVgz/ADT 92.316

Datum

26 maart 1992

Onderwerp

stand van zaken drugbeleid

Sinds de jaren zeventig zijn Justitie en WVC (Volksgezondheid) het erover eens dat de drugproblematiek primair een zaak is van volksgezondheid en welzijn. Opsporing en vervolging van strafbare feiten op grond van de Opiumwet beogen het illegale aanbod te verminderen en dienen slechts ter ondersteuning van het Vgz-beleid. De minister van WVC is dan ook belast met de coördinatie van het drugbeleid. Formeel is er sprake van een evenwichtig en samenhangend drugbeleid. Een politieke heroverweging van dit evenwicht heeft niet plaatsgevonden. Toch lijkt in de praktijk het primaat in de richting van politie en justitie te verschuiven.

Aangezien ik mij over deze ontwikkeling en daarmee over de toekomst van ons drugbeleid ernstige zorgen maak, verzoek ik u uw mening te vormen over de toekomst van ons drugbeleid. Ik zou daarover graag met u van gedachten willen wisselen. Ik geef daartoe een analyse van de situatie.

In 1985 zond de toenmalige staatssecretaris van WVC aan de TK de nota "Drugbeleid in beweging; naar een normalisering van de drugproblematiek", van de Interdepartementale Stuurgroep Alcohol- en Drugbeleid. Sindsdien heeft de term "normalisering" ingang gevonden. Drugproblemen zijn normale (gezondheids)problemen, waarvan we er zoveel

Bijlage(n)

Afschrift aan\*

1 exemplaar voor Archief B 782 / B 126

3 ex. ADT (B 613,615,620)

1 ex. DGV (B 168)

\* Indien bijlagen moeten worden meegezonden, kruisje plaatsen

hebben. Het drugprobleem rechtvaardigt niet een heel specifieke, emotionele en dogmatische benadering. De preventie en hulpverlening zijn inmiddels heel wat pragmatischer geworden. Hulpverlening is niet primair gericht op "afkicken", maar eerder op het beperken van de gezondheidsrisico's en de schade, tegenwoordig "harm reduction" geheten. De continuïteit in het Vgz-beleid heeft geleid tot een -naar internationale maatstaven gemeten- zeer uitgebreid, gevarieerd en toegankelijk netwerk van verslavingszorgvoorzieningen. Bij deze doelstelling van hulpverlening stond Nederland tijdens de VN-ministersconferentie in 1987 nog geheel alleen, maar tegenwoordig is deze doelstelling (ondermeer door de Aids-problematiek) door alle EG-landen aanvaard. Ook in VN-verband wordt steeds meer benadrukt dat "demand reduction" veel meer aandacht moet krijgen. Hierbij rijst wel de vraag of "they put the money where their mouth is". Maar op zichzelf is dit is een positieve ontwikkeling.

De internationale bestrijding van de illegale verbouw en de handel beweegt zich daarentegen steeds meer in de richting van een "war on drugs". Hardere bestrijding, nieuwe internationale verdragen, meer bevoegdheden voor politie en justitie gepaard gaande met erodering van burgerrechten, meer technische opsporings-hoogstandjes, hardere aanpak van gebruikers, meer internationale politieke en justitiële samenwerking zonder democratische controle, zwaardere straffen, betrokkenheid van de krijgsmacht, en steeds meer stoffen onder controle (inclusief de precursors). Dit alles heeft ook betrekking op Nederland.

Deze ontwikkeling heeft drie oorzaken:

1. De bestrijding van de drughandel en de drugkartels is doel op zich geworden.

Ik onderscheid daartoe twee soorten drugproblemen. De primaire, die het effect zijn van het gebruik van de stof zelf. Dat zijn er naast het risico op verslaving niet zoveel. En de secundaire, die de onbedoelde neveneffecten zijn van ons goedbedoelde drugbeleid. Deze betreffen op individueel niveau onder meer: extra lichamelijke problemen voor verslaafden, prostitutie, stigmatisering en marginalisering, drug related crimes, en op maatschappelijk niveau: criminaliteit, hoge kosten voor politie, justitie en gevangeniswezen, corruptie, uitholling van ons (straf)rechtssysteem en het ontstaan van een illegaal geldwitwas-circuit. Het gevolg is een wijdvertakt netwerk van criminele organisaties dat door politie en justitie slechts zeer beperkt kan worden bestreden. Het gevolg is ook een escalerende wapenwedloop tussen regeringen en criminele organisaties. Van een "harm reduction"-benadering is heer geen sprake.

Het is van belang dat we ons in Nederland tenminste hebben gerealiseerd dat we hierbij voor een groot dilemma staan, en dat ook sinds een aantal jaren internationaal hebben uitgedragen. Het brengt namelijk enige relativering in de ideologie van de internationale drugbestrijding. Aan de erkenning van dit dilemma verbinden we

overigens geen consequenties, we laten het bij een constatering en zeggen dat het drugbeleid meer voor- dan nadelen heeft. In ieder geval houdt het ons met de beide benen op de grond.

Het drugprobleem en de drugcriminaliteit zijn door de internationale bestrijding niet verminderd. Volgens het Internationaal Comité van Toezicht van de VN (INCB) is het drugprobleem wereldwijd alleen maar toegenomen. Echter niet in ons land. Daar ligt het aantal verslaafden op ongeveer 0,2% van de bevolking, wat nauwelijks nog lager kan. Een werkelijk effectieve aanpak van de onderliggende sociaal-economische problemen van produktie- en consumptielanden vindt nauwelijks plaats.

Mijn conclusie is dat bij onze pogingen om volksgezondheidsproblemen te beperken, we een veelheid aan nieuwe -secundaire- problemen creëren, die steeds meer als primair object van, en dus als primair doel van het drugbeleid en van bestrijding worden gezien. Hiermee zetten we de zaak echter op z'n kop. De beheersing van het oorspronkelijke volksgezondheidsprobleem wordt steeds meer het domein van Justitie.

2. Door de toenemende internationalisering van de politieke en justitiële drugbestrijding raakt Justitie steeds nauwer betrokken bij circuits waar, anders dan in ons land, geen evenwicht tussen volksgezondheids- en justitie-aanpak bestaat.

Zoals aan het begin van deze nota is genoemd, is er in ons land sprake van een functionele taakverdeling tussen Justitie en Volksgezondheid. Een vorm van pacificatie aan het begin van de jaren 70 heeft deze taakverdeling mogelijk gemaakt. Daarmee kwam een einde aan de daarvoor bestaande rivaliteit, die het gevolg was van een nog niet tot stand gebrachte koppeling. In die jaren vatte Justitie nog mening hennepgebruiker in zijn kraag. Deze pacificatie heeft de afgelopen 15 jaren tot een relatief behoorlijke afstemming tussen beide sectoren geleid.

De laatste jaren is de pacificatie echter onder druk gekomen door het oprukken van internationale beleidsarena's in de vaderlandse politiek. Denk aan het Schengen-verdrag, Trevi, EG, VN-drugverdrag 1988, Raad van Europa-verdrag tegen het witwassen van illegaal verkregen geld, nieuwe Europese Unie Verdrag etc. En dit zijn weer de gevolgen van het onder 1. genoemde versterkte accent op "law enforcement". Hier komen we in botsing met concurrerende, sterk legalistisch getinte waardenstelsels van veel andere landen, waarin druggebruik niet als een gezondheidsprobleem wordt gedefinieerd dat op pragmatische wijze kan worden aangepakt, maar vooral als iets wat niet "mag" en wat in termen van "zonde" wordt bejegend. Op internationaal niveau worden Justitie en Volksgezondheid (tegen wil en dank?) opnieuw in klassieke posities (terug)geplaatst, want de Nederlandse koppeling bestaat op het internationale niveau veel minder. Justitie praat vooral in justitie-circuits, waar een justitie-cultuur heerst. Hierdoor wordt de internationale arena steeds meer door Justitie ("law enforcement") gedomineerd. Dit kan grote consequenties hebben voor de Nederlandse politieke situatie.

Het meest duidelijk komt dit tot uiting in het nieuwe Europese Unie Verdrag. Artikel K bevat de pijler voor justitie en binnenlandse zaken, waarbij de "bestrijding van drugverslaving" in dat kader is ingebed. WVC was en is daar zeer ongelukkig mee. U kent de voorgeschiedenis. Justitie heeft over het ontwerp-verdrag altijd afzonderlijk onderhandeld. Het verzekerde WVC dat de "bestrijding van drugverslaving" zeker geschrapt zou worden, maar verraste ons toch met een MR-stuk waar het wel in stond. Door uw interventie op het laatste nippertje is de "bestrijding van drugverslaving" nu ook in artikel 129 over volksgezondheid opgenomen. Over de interpretatie van de artikelen is bij de MvT van het wetsvoorstel tot ratificatie, overigens opnieuw verschil van mening met Justitie ontstaan.

In artikel K is ook een groep van "hoge ambtenaren" voorzien, die geacht wordt alle activiteiten vallende onder dit artikel, dus ook die op het drugterrein, te coördineren. Maar waarschijnlijk ook die maatregelen die in het kader van de volksgezondheidspijler (artikel 129) worden ondernomen. Aldus ligt het primaat, dus ook van de coördinatie van het EG-drugbeleid, -weer- bij Justitie. Ik wijs erop dat een aantal jaren geleden Justitie-DG Grosheide benoemd is als nationaal drugscoördinator in de CELAD (Europese coördinatiegroep voor de drugsbestrijding) die ook de preventie en hulpverlening tot onderwerp heeft.

De gestage uitbouw van de internationale politieële en justitiële samenwerking heeft mede plaats kunnen vinden omdat het internationaal veel gemakkelijker blijkt om af te spreken dat men gezamenlijk de handel zal bestrijden, en dat vervolgens in juridisch bindende samenwerkingsafspraken vast te leggen, dan dat het nemen van preventie- en hulpverleningsmaatregelen in verdragen kan worden vastgelegd. Daar zijn allerlei redenen voor. In de eerste plaats is "demand reduction" minder spectaculair. Ten tweede zijn preventie- en hulpverleningsmethoden sterk gebonden aan nationale sociaal-culturele en sociaal-economische omstandigheden. Ten derde wordt de effectiviteit bepaald door de geografische spreiding van de voorzieningen en de personele en materiële toerusting, door de financiële middelen dus. In de vierde plaats zijn preventie en hulpverlening alleen realiseerbaar als er ook mogelijkheden voor sociale controle zijn, waarvan impulsen uitgaan voor verandering van levensstijl. Internationale samenwerking op het terrein van de "demand reduction" zal noodzakelijkerwijs gericht moeten zijn op uitwisseling van kennis en ervaring. Bindende samenwerkingsafspraken liggen op dit terrein niet erg voor de hand.

3. Het ontbreekt WVC steeds meer aan instrumenten en politieke profilering om zijn bemoeienis met het (inter)nationale drugbeleid te kunnen legitimeren.

De onder 1. en 2. genoemde ontwikkelingen doen afbreuk aan ons nationale drugbeleid, en aan onze positie in de internationale fora. Ze vragen om een krachtig tegenwicht vanuit WVC, dat echter onvoldoende wordt gegeven, en deels moeilijk kan worden gegeven.

Het forum voor samenwerking en coördinatie dat wij indertijd hadden, te weten de Interdepartementale Stuurgroep (Alcohol- en) Drugbeleid waarvan WVC het voorzitterschap en het secretariaat vervulde, is reeds geruime tijd stilgelegd. De contacten met o.a. Justitie verlopen al jaren rechtstreeks op ad hoc-basis. WVC heeft zijn betrekkelijk sterke positie jarenlang kunnen handhaven op grond van brede kennis en deskundigheid op het hele terrein (welke ons in staat stelde een synthese in het geheel aan te brengen), continuïteit in het personeelsbestand (dat zich ook sterk betrokken voelt bij de drugproblematiek), een sterke politieke profilering, en vooral omdat we het instrument van de beleidsvorming, planning en financiering van de drugpreventie- en drughulpverlening hadden. Dat laatste stelde ons in staat vanuit een nationale positie, waar alle kennis was geconcentreerd, voortdurend noodzakelijke vernieuwingen op het lokale niveau door te voeren.

De deskundigheid en de grote betrokkenheid zijn er nog wel, maar de politieke en publieke profilering van WVC is onvoldoende, en het is de bedoeling dat het instrumentarium, de huidige Tijdelijke financieringsregeling verslavingszorg, met de DI op grond van het Besluit Sociale Vernieuwing per 1-1-1993 naar de gemeenten en Biza verdwijnt.

Hoewel er bij mij om de hierboven uiteengezette inhoudelijke redenen grote behoefte bestaat de interdepartementale coördinatie structureel en formeel te versterken, leg ik u de vraag voor hoe WVC zijn positie kan legitimeren als het geen instrumenten meer heeft (anders dan de Opiumwet voor met name de legale kanalisering van stoffen en de incidentele subsidiëring van projecten en onderzoek). Ik stel u deze vraag expliciet omdat de positie van WVC al een aantal jaren aan het verzwakken is, mede door het vrijwel ontbreken van openbare uitspraken van WVC-bewindslieden waaruit een totaalvisie op het drugprobleem vanuit het volksgezondheidsperspectief kan worden afgeleid. Af en toe een krachtig "nee" of een krachtig "ja" is noodzakelijk voor onze positie. Voor het ontbreken hiervan kan wellicht als reden gelden dat het drugbeleid "genormaliseerd" is en daardoor gedepolitiseerd. Maar dit is voor een belangrijk deel schijn. Het drugbeleid komt weliswaar nog zelden expliciet in de TK aan de orde. Maar verpakt in andere Justitie- en BZ-onderwerpen des te meer. Als het over de toename van de overlast en criminaliteit gaat, dan gaat het over drugs (al wordt ook veel overlast ten onrechte aan druggebruikers toegeschreven). Als het over de begroting voor het gevangeniswezen gaat dan gaat het over druggebruikers (de cellencapaciteit is de laatste 5 jaar verdubbeld; voor 70% dankzij druggebruikers). Als het over de toegenomen werkdruk bij politie, justitie en rechterlijke macht gaat, dan gaat het grotendeels over drugscriminaliteit. Als het over de verloederende van de samenleving gaat, gaat het ook over drugs. WVC heeft belang bij de aanpak van de drugs omdat het probleem zo'n indringende invloed op de hele samenleving heeft en tot hoge kosten leidt. Vroeg of laat slaat zo'n benadering ook op WVC en de hulpverlening terug. Als we niet uitkijken wordt het drugprobleem in de toekomst in justitie-termen gedefinieerd en het drugbeleid door justitiële normen

gedomineerd. Voor een deel is dat al het geval. Tien jaar geleden zouden onderstaande voorbeelden ondenkbaar zijn geweest.

Een aantal voorbeelden:

- Nadat WVC met goede redenen omkleed altijd het toetreden tot het Verdrag inzake Psychotrope Stoffen van 1971 had afgewezen, besliste de toenmalige minister van Justitie in 1987 dat Nederland toch zou toetreden (omdat hij naar de VN-ministersconferentie ging en iets positiefs wilde kunnen meedelen). De toenmalige stass. van WVC, ook VVD, ging binnen een minuut accoord. We hebben de implementatie nog lang kunnen rekken. Het wetsvoorstel ligt nu bij de TK. De Opiumwet moet er voor gewijzigd worden. Psychofarmaca als slaapmiddelen gaan nu onder de Opiumwet vallen. Het levert geen enkele bijdrage aan vermindering van de drugproblematiek hier te lande.
- WVC is, ondanks verzoeken daartoe, consequent buiten de onderhandelingen over het Schengen-verdrag gehouden. Dit verdrag heeft consequenties voor het drugbeleid. Ons hasj-beleid staat er door onder druk. Teveel wordt gestreefd naar één eenheidsworst, wat voor de strafrechtpleging die een duidelijk produkt van de nationale cultuur is, schadelijk is.
- In het gevangeniswezen komen steeds meer drugverslaafden terecht. Hoewel formeel nog steeds beleid is dat er in de penitentiaire inrichtingen niet behandeld moet worden (straffen en behandelen niet vermengen; "geen justitiepersoneel in witte jassen, geen dokters in blauwe uniformen") streven deze inrichtingen naar eigen behandelcentra. Zo ontstaan gescheiden circuits: één van justitie en één van de gezondheidszorg. Het is een ervaringsfeit dat de aanzuigende werking van justitie-circuits het belang van gezondheidscircuits verminderen.
- Hetzelfde geldt voor de reclassering. Uniek op de wereld is dat de CAD's een reclasseringsfunctie hebben. Uit hulpverleningsoogpunt zijn er alleen maar voordelen. Goed voor de continuïteit van behandeling, een gevarieerd behandel aanbod etc. Hier speelt de decentralisatie ons parten. Justitie heeft geen zekerheid meer over het voortbestaan van de CAD's. Bovendien is het lastig dat niet-justitiële instellingen reclassering bedrijven. Justitie overweegt nu serieus de reclasseringsfunctie bij de CAD's weg te halen en onder te brengen bij de gewone reclassering. Nog twee gescheiden circuits.
- In 1988 werden we op aanwijzing van Justitie (om illegale handelsredenen) min of meer gedwongen MDMA (Ecstasy) op lijst I van de Opiumwet te plaatsen. Uit recente berichten van veldwerkers die de Ecstasy-scene hebben geanalyseerd, blijkt dat daardoor extra gezondheidsrisico's zijn gecreëerd. De eerst nog niet criminele producenten hebben zich teruggetrokken. Criminelen hebben zich op de lucratieve illegale markt gestort. Er is nu allerlei rommel zoals speed op de markt. Politie bestrijdt op dezelfde manier de Ecstasy

als ze hasj in de jaren 60 bestreden. Jongeren blijken daardoor veel moeilijker bereikbaar voor voorlichting over Ecstasy. We moeten achteraf constateren dat we het paard achter de wagen hebben gespannen.

- De Nederlandse marine en luchtmacht zijn op de Antillen betrokken bij de opsporing van drugshandel. Nederland is dus nu betrokken geraakt bij de "war on drugs". Over de gevolgen hiervan voor ons totale drugbeleid op de lange termijn is niet nagedacht; WVC is er niet bij betrokken geweest.
- In Suriname en op de Antillen zijn zeer veel Nederlandse (Justitie-)ambtenaren betrokken bij de bestrijding van de drugshandel en drugcriminaliteit. Aan de even belangrijke aandacht voor preventie en hulpverlening is niet of nauwelijks gedacht.
- Onlangs hebben Justitie-ambtenaren met de Amerikaanse regering in Washington overlegd over "assets sharing", dat wil zeggen over het verdelen van de in beslaggenomen illegaal verkregen winsten. Het brengt ons in de verleiding mee te doen aan hun drugbeleid. Nederland maakt zich zodoende ondergeschikt aan, en dus afhankelijk van de Amerikaanse drugpolitiek. Als het al gaat gebeuren, moet het geld naar de algemene middelen vloeien.
- De bestrijding van de overlast wordt steeds meer opgehangen aan de Opiumwet. De door Justitie ingestelde werkgroep Drugs en Overlast bracht onlangs informeel rapport uit. WVC of vertegenwoordigers uit de preventie- of hulpverleningssector waren niet vertegenwoordigd. Enige bijdrage op dat terrein kwam er niet in voor. De minister van Justitie reageerde direct met de opmerking dat dit een nuttig rapport is. Dat is het niet. Op grond van dit rapport zou men hasjrokers en verslaafden weer gaan vervolgen en wordt het onderscheid tussen soft en hard drugs, één van de meest succesvolle onderdelen van ons drugbeleid, met één pennestreek opgeheven wanneer de gebruiker overlast veroorzaakt. Overlast bij koffieshops moet bestreden worden, maar op dezelfde wijze als overlast veroorzaakt door café's, pizza-expressen, geldautomaten, etc. Door bij Justitie te interveniëren, wat met veel moeite kon dankzij veel kritische kranteartikelen, kan opnieuw aan het rapport gewerkt worden en is WVC uitgenodigd wijzigingsvoorstellen te doen. Te vaak ook wordt overlast aan druggebruikers en verslaafden toegeschreven terwijl dat onterecht is. Zie ter toelichting in de bijlage een onthullend verslag van de ervaringen in Arnhem.
- De ervaringen met de decentralisatie van de verslavingszorg stemmen niet direct hoopvol. Met uitzondering van de grote steden worden op gemeentelijk politiek niveau discussies gevoerd van 10 jaar geleden, vanuit een overwegend openbare-orde-perspectief. Daarbij komt dat het gemeentelijk apparaat in het algemeen van laag niveau is en geen partij vormt tegen het openbaar ministerie en de politie. Op gemeenteniveau mag daarom ook geen maatschappelijk draagvlak worden verwacht voor een evenwichtig drugbeleid. De decentralisatie heeft

niet tot gevolg dat een tanende landelijke WVC-invloed wordt gecompenseerd door een gemeentelijke "WVC"-invloed.

Bij al het voorgaande kan men natuurlijk de vraag opwerpen of er nationaal en internationaal überhaupt enige ruimte is voor vernieuwing of zelfs maar voor handhaving van het drugbeleid. Ik hoop duidelijk te hebben gemaakt dat er alle aanleiding is voor zorg. Verder zullen we vroeg of laat wel gedwongen worden harder na te denken over de kosten en baten van het drugbeleid. Neem ons geliberaliseerde en pragmatische cannabisbeleid. Dat heeft heel goed gewerkt. De consumptie ligt laag en is sinds het begin van de jaren 70 niet gestegen. Maar de handel tot aan de koffieshops is nog steeds illegaal, en wordt ook aangepakt, met alle criminaliserings-effecten vandien. Langzamerhand komt die handel daardoor steeds meer in handen van criminelen, die hun zwarte geld ofwel witwassen ofwel investeren in handel in hard drugs en andere criminele activiteiten. Ik voorspel dat we binnenkort voor de vraag komen te staan wat daaraan gedaan moet worden. Er zijn twee mogelijkheden. We kunnen de kleinhandel en verkoop weer hard gaan aanpakken, of we decriminaliseren henneproducten. Een aantal jaren geleden nog een onhaalbare en politiek onwenselijk optie, nu mijns inziens een optie die dichterbij komt. Hij zou wel eens dichterbij kunnen zijn dan we denken. Al was het alleen maar om alle aandacht en capaciteit te kunnen richten op de hard drugs. Bovendien wordt in een aantal andere landen door steeds meer deskundigen ingezien dat het beschermen van de volksgezondheid bij cannabisgebruik wellicht minder gediend is met een strafrechtelijke aanpak. In Duitsland vermolmt het drugbeleid van onderop: gemeenten, Bundesländer en de rechterlijke macht stellen het nationale drugbeleid ter discussie en gaan eenvoudig hun eigen weg. Zie in bijlage een melding over de Frankfurter Arbeitskreis Strafrecht, bestaande uit hoge ambtenaren die voor decriminalisering pleiten. De Strafkamer in Lübeck heeft aan het Bundesverfassungsgericht ter beslissing de vraag voorgelegd of het strafbaar stellen van het bezit van kleine hoeveelheden cannabis verenigbaar is met het principe van "Gleichbehandlung" in de Grondwet. Hierbij wordt in een lijvig rapport overtuigend uit de doeken gedaan hoe veel schadelijker alcohol is. Verder is interessant dat de Bundesrat heeft besloten het opportuniteitsbeginsel voor cannabis en druggebruikers in te voeren. Het voorstel ligt nu bij de Bundestag. Overigens hebben meerdere Bundesländer (o.a. Hamburg) zich officieel vóór decriminalisering uitgesproken. Methadon wordt nu vrijwel in elke deelstaat verstrekt, hoewel Bonn er nog steeds tegen is.

#### Conclusie en voorstel

Mijn conclusie is dat we ons met het drugbeleid in een "dead alley" bevinden. Het falen van de internationale prohibitieve aanpak leidt paradoxaal tot een verharding van de bestrijding van de handel. Daardoor wordt niet primair het beheersen van gezondheidsproblemen, maar de bestrijding van die handel als hoofddoel van het drugbeleid



gezien. Deze ontwikkeling gaat niet aan ons land voorbij. Justitie krijgt steeds meer het primaat bij de drugsaanpak. WVC dient voor tegenwicht te zorgen door een effectief welzijns- en gezondheidsbeleid op dit gebied te voeren en een aantal aannames ter discussie te stellen. Maar het belangrijkste instrument van WVC, de financiering van de verslavingszorg (money tool), wordt aan de gemeenten overgedragen. Daarmee verdwijnt ook de belangrijkste legitimatie van WVC om op landelijk niveau leiding te geven aan het drugbeleid en daarin een coördinerende positie in te nemen. Coördinatie zonder instrumenten gaat niet. De centrale vraag is dus: op grond van welke instrumenten kan WVC in de toekomst zijn beleid nationaal en internationaal handhaven?

Ik zou dan ook, behalve over het voorgaande, met u over het volgende van gedachten willen wisselen. Als WVC als hoeder van de hulpverlening verdwijnt, dan moet WVC met het oog op de toekomstige legitimering van haar positie op een andere manier de politieke definiëring van het drugprobleem in handen zien te houden. Vanuit haar huidige sterke positie op dit terrein zal kennis en informatie veel meer als instrument, met de politieke vertaling daarvan, moeten worden ingezet. WVC zou een strategie van kennisproductie moeten ontwikkelen, waarbij WVC als een soort master mind de synthese van die kennis, en de interpretatie van die kennis in handen moeten houden. Deze activiteiten lenen zich minder voor het niveau waarop de gemeenten opereren. Aldus zou WVC haar rol van opverkoepelende entiteit kunnen behouden en richting kunnen geven aan toekomstige ontwikkelingen. Uiteraard vraagt dit een sterk politiek commitment en actieve steun, maar ook expliciete personeelscapaciteit bij ADT.

drs. R.J. Samsom



Hans van Mierlo

MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Gaarne ambtelyk advies t.b.v. 30 mei.

- o Beperken de Volksgezondheidscontacten tussen Frankrijk en Nederland zich inderdaad tot de drugs-problematiek?
- o Opleidingen?
- o MTA?

10.2.e 27/5

Den Haag, 24 mei 1996

*Amice,*

Gaarne doe ik U een notitie toekomen voor het overleg over de relatie met Frankrijk, dat op donderdag 30 mei a.s. van 15.30 tot 17.00 uur onder Uw leiding zal plaatsvinden in de Thorbeckezaal met de meest betrokken bewindspersonen.

Deze notitie is onder de verantwoordelijkheid van mijn ministerie in interdepartementaal verband opgesteld en gaat heden in afschrift naar de bewindspersonen die voor het ministerieel overleg van 30 mei a.s. zijn uitgenodigd.

10.2.e

10.2.e

Aan de Minister-President  
i.a.a. betrokken bewindspersonen

- Vice Minister-President Dijkstal
- Minister van Aartsen
- Minister Borst
- Minister Melkert
- Minister Sorgdrager
- Minister Wijers
- Minister Zalm
- Staatssecretaris van Dok-van Weele
- Staatssecretaris Kohnstamm
- Staatssecretaris Vermeend



## VERTROUWELIJK

### Notitie inzake de Nederlands-Franse betrekkingen

#### (1) Inleiding: Nederland, Frankrijk en het Buurlandenbeleid

Nederland wordt door de meeste Fransen beschouwd als een sympathiek, modern, welvarend en vooral ook succesvol land, waarmee op vele terreinen nauwe banden bestaan. Jaarlijks bezoeken meer dan 330.000 Franse toeristen Nederland, terwijl ongeveer 2,7 miljoen Nederlanders ieder jaar naar Frankrijk gaan. Op cultureel gebied neemt Nederland in Frankrijk een voornamelijk positieve positie in, hetgeen recentelijk is onderstreept door het succes van de toernee in Frankrijk van het Nederlands Danstheater, de groeiende populariteit van Nederlandse literatoren en het zeer grote aantal Fransen dat de Vermeertentoonstelling heeft bezocht in Den Haag. Met het "Institut néerlandais" beschikt Nederland in Frankrijk over een instrument, waarvan de uitstraling verder reikt dan het louter culturele. Ook op economisch gebied zijn de betrekkingen intensief. Frankrijk is de derde exportmarkt van Nederland en van alle buitenlandse investeringen neemt Nederland de eerste plaats in. Voor de Franse investeringen in het buitenland staat Nederland op de tweede plaats.

Het belang van de betrekkingen met Frankrijk moet voorts worden gezien in het kader van het door het Kabinet geïnitieerde *buurlandenbeleid*. Dit buurlandenbeleid is een strategische conceptie waarmee Nederland beoogt zijn invloed te optimaliseren in een Europese Unie die door het groeiende ledental voortdurend heterogener wordt. Door middel van ~~het~~ opbouwen van geprivilegieerde betrekkingen met een aantal lidstaten die een vormende invloed uitoefenen op de Europese integratie kan Nederland daar mede vorm aan blijven geven en zodoende het risico verkleinen dat het voor onwelkome voldongen feiten wordt geplaatst. Tot deze landen worden uit hoofde van de Benelux-samenwerking België en Luxemburg gerekend en verder de Bondsrepubliek en Frankrijk. Uiteraard blijven de betrekkingen met het Verenigd Koninkrijk ook in dit kader van belang, ondanks de omstandigheid dat onder de huidige Conservatieve regering sprake is van een gebrek aan raakvlakken ten aanzien van het integratieproces.

Deze conceptie is door de betrokken landen positief ontvangen en heeft in het geval van de Benelux en Duitsland reeds tot een aantoonbare verbetering van de samenwerking geleid. Met name Bonn realiseert zich dat ook het relatieve gewicht van de Frans-Duitse samenwerking afneemt naarmate meer leden toetreden. In Duitse optiek kan de Benelux - waarmee het nu eenmaal een aanzienlijke mate van overeenstemming heeft - dienen als bruikbare aanvulling op de samenwerking met Frankrijk en zodoende de Europese Unie van een benodigd bindend element voorzien.

*De houding van Parijs terzake is weliswaar in beginsel positief maar ambivalent. Men beschouwt de Benelux toch vooral als een versterking van het*

Noordepese element en van de Duitse visie op het integratieproces. Men vreest dat door een nauwe afstemming tussen Duitsland en de Benelux de Franse visie op de integratie extra onder druk zal komen te staan. In dit verband is de prioriteit van het Middellandse Zeebeleid (Barcelona 2, MEDA) in het Nederlandse EU-voorzitterschap van bijzondere betekenis. Desondanks is in deze Kabinetsperiode sprake van een goede vooruitgang in de Nederlands-Franse samenwerking, die vooral gestalte heeft gekregen in regelmatige bilaterale consultaties en een beter inzicht in de positie van de ander. De voornaamste reden voor de groeiende Franse belangstelling voor Nederland is gelegen in de verwachting dat beide landen zullen behoren tot de "noyau dur" rond de EMU.

Het is aan te bevelen *de relatie met Frankrijk te beschouwen vanuit de breedte van de verschillende betrekkingen*. De drugsproblematiek is weliswaar het meest genoemde en belaste dossier en krijgt daardoor veel aandacht, maar daarnaast kan worden gewezen op andere dossiers die weinig problemen opleveren en daardoor minder voor het voetlicht komen. Zo is op het terrein van de **veiligheids**politiek een opmerkelijke toenadering zichtbaar. De versterkte oriëntatie van Nederland op Europa en de recente koerswijziging van Frankrijk richting de NAVO hebben in toenemende mate geleid tot convergerende standpunten. De Nederlandse en Franse visies ten aanzien van het gemeenschappelijk landbouwbeleid komen in grote lijnen overeen. Op het terrein van onderwijs, wetenschappen en technologie heeft OC & W een uitstekende samenwerking met Frankrijk. Hetzelfde geldt voor de culturele betrekkingen. Daarentegen zijn Nederland en Frankrijk geen natuurlijke bondgenoten op het gebied van handelspolitiek en industriebeleid. Op monetair en fiscaal terrein is weer wel sprake van een aanzienlijke mate van overeenstemming.

Nederland staat aan de vooravond van het *voorzitterschap van de Europese Unie* en zal, uit dien hoofde, tevens de Intergouvernementele Conferentie tot een goed einde dienen te brengen. In meerdere opzichten zal Parijs een belangrijke factor zijn in het volbrengen van beide taken. Het is derhalve van belang dat Den Haag en Parijs een constructieve dialoog kunnen voeren. Een voortduren van de controverse over het alhier gevoerde drugbeleid zal daar een hypotheek op leggen.

## (2) De Nederlands-Franse relatie in bredere zin

Een *voorlopige interdepartementale inventarisatie* geeft een wisselend beeld. De relatie met Frankrijk kent op de meeste terreinen weinig knelpunten, hetgeen overigens voor een deel zal samenhangen met het gegeven dat de contacten niet altijd even intensief zijn. De ambtelijke contacten worden over de gehele linie als goed beschouwd.

Op het gebied van *internationale veiligheid en defensie* is sprake van een toenadering tussen beide landen. De volgende aspecten verdienen bijzondere aandacht:

- De Nederlandse presidentie van de EU valt samen met het Franse

voorzitterschap van de WEU. Er zou naar kunnen worden gestreefd een gezamenlijk voorstel in de IGC in te dienen op het snijvlak van EU en WEU. Een dergelijk voorstel zou in de Nederlands-Franse werkgroep voor veiligheidszaken kunnen worden voorbereid.

- De Koninklijke Landmacht is voor zijn behoefte aan nieuwe pantservoertuigen (mogelijk in totaal 1.500 stuks) geïnteresseerd in een Frans-Duits model dat thans in ontwikkeling is.
- De Koninklijke Luchtmacht wenst de luchtverdedigingsoefeningen met Frankrijk te intensiveren en zou wellicht met Frankrijk kunnen samenwerken bij de vervanging van de Hawk-raketsystemen.
- Nederland heeft zich bij monde van de Staatssecretaris van Defensie tegenover Duitsland belangstellend getoond voor deelname aan het Frans-Duitse wapenagentschap. Het hogergenoemde pantserwielvoertuig zou in dit verband een eerste samenwerkingsproject kunnen zijn.

In Frankrijk is sprake van stijgende irritatie over het uitblijven van ratificatie door Nederland van het *Verdrag inzake personencontrole op de luchthaven van Sint Maarten*. Voor Parijs is inwerkingtreding van het verdrag voorwaarde voor verdere samenwerking in de regio. Het verdrag is reeds anderhalf jaar geleden door Frankrijk geratificeerd. Intussen wordt bedreigd met het aanleggen van een eigen luchthaven op het Franse deel van Sint Maarten en de instelling van thans niet bestaande grenscontroles. Het Franse ongenoegen is ook tot uitdrukking gekomen in afwijzende reacties op het voorstel van Minister Voorhoeve voor overleg met de Franse Minister van Overzeese Gebiedsdelen, De Peretti.

In het kader van de reguliere voorbereidingen van de parlementaire behandeling van het Verdrag inzake personencontrole op de luchthaven van St. Maarten hebben de Staten van de Nederlandse Antillen in hun verslag aan de Tweede Kamer een drietal wezenlijke wijzigingen van het verdrag voorgesteld, die tot heronderhandelingen zouden nopen. De Antilliaanse regering heeft nog geen amendementen voorgesteld en men kan zich afvragen of de Tweede Kamer, gezien de politieke implicaties voor de relatie met Frankrijk, behoefte heeft aan het openbreken van het verdrag.

Op het gebied van *handelspolitiek en industriebeleid* zijn Nederland en Frankrijk geen natuurlijke bondgenoten. Hoewel er geregeld contacten plaatsvinden op hoog ambtelijk niveau, trekt Nederland in de diverse multilaterale fora meer op met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Ook ten aanzien van het energiebeleid binnen de Interne Markt is sprake van verschillende uitgangspunten. Tegenover de Franse nadruk op het nutskarakter van de energievoorziening ("service public"), wijst Nederland ook op de marktaspecten van het energiebeleid. Deze tegenstellingen zijn genoegzaam bekend en ingesleten.

Ook op *monetair gebied* is sprake van een aanzienlijke mate van overeenstemming. Dit geldt met name voor de dossiers die relateren aan de derde fase van de EMU, zoals de problematiek van de "ins en outs" en de begrotingsdiscipline. Het bilaterale overleg terzake zal in de aanloop naar de derde fase uiteraard aan belang winnen. Over deze onderwerpen zal verslag worden uitgebracht aan de Europese Raad van Florence op 21 en 22 juni a.s.

Samen met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk nemen Frankrijk en Nederland deel aan het Vier-Landen-Overleg over budgettaire aangelegenheden van de Europese Unie.

Op *fiscaal gebied* heeft zich recentelijk een incident voorgedaan m.b.t. de verdragsgerechtigheid van Nederlandse pensioenfondsen en beleggingsinstellingen in Frankrijk. Frankrijk heeft per 1 januari 1996 eenzijdig nadere uitvoeringsvoorschriften uitgevaardigd bij het bilaterale verdrag ter voorkoming van dubbele belasting, zonder de Nederlandse autoriteiten hiervan tijdig op de hoogte te stellen. Het Ministerie van Financiën heeft in een schriftelijke reactie zijn teleurstelling over deze gang van zaken kenbaar gemaakt aan Parijs en erop aangedrongen dat deze kwestie in het ambtelijk overleg wordt besproken.

Voor het overige doen zich op fiscaal gebied geen problemen voor en zijn er voldoende mogelijkheden om met de Franse autoriteiten van gedachten te wisselen. Een voorbeeld van goede samenwerking is de onlangs geparafeerde regeling inzake automatische gegevensuitwisseling en de intensivering van de spontane gegevensuitwisseling ten behoeve van de heffing van directe belastingen.

Inzake het *Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EG* komen de Nederlandse en Franse visies in grote lijnen overeen. Evenals Nederland streeft Frankrijk naar een efficiënte landbouw, een redelijk prijsniveau en een ruime afzet op de wereldmarkt. Gedurende de laatste fase van de Uruguay-ronde was sprake van een verslechtering van de verstandhouding op dit terrein. In Franse optiek nam Nederland een te soepele houding aan ten aanzien van de markttoegang voor Amerikaanse producten, hetgeen ten koste zou gaan van de "préférence communautaire". Nederland werd in dit verband een gebrek aan werkelijk communautaire instelling verweten. Op het terrein van de handelspolitiek vaart Nederland van oudsher een meer markgerichte koers dan Frankrijk, ook voor wat betreft landbouwproducten.

Ook ten aanzien van regelgeving op het gebied van welzijn van dieren (dierentransport, legbatterijen, kistkalveren) is soms sprake van verschillende opvattingen. In zijn algemeenheid is de samenwerking met Frankrijk op landbouwgebied goed. Nederland wordt gerespecteerd als vooraanstaand landbouwland en Frankrijk hecht aan de Nederlandse visie. In de regel stelt Frankrijk zich zakelijk op, behartigt de eigen belangen met overtuiging en accepteert zonder terughoudendheid dat anderen hetzelfde doen.

LNV heeft aangegeven bereid te zijn te onderzoeken op welke wijze de Nederlands-Franse relatie op landbouwgebied kan worden verdiept.

Sinds de herfst van 1994 vindt er regelmatig contact plaats tussen Nederland en Noord-Frankrijk over *de volksgezondheidsaspecten van de drugsproblematiek*. De contacten vinden plaats tussen functionarissen van de GGD'en van Amsterdam en Rotterdam en het Ministerie van VWS enerzijds en vertegenwoordigers van de stad Lille en hulpverleningsinstellingen anderzijds. De heer Ghysel, onder meer voorzitter van de parlementaire commissie voor drugverslaving en vice-voorzitter van de Conseil Général du Nord, speelt een belangrijke faciliterende rol bij de bilaterale contacten. De heer Ghysel brak onlangs een lans in Frankrijk voor de Nederlandse aanpak van de volksgezondheidsaspecten van de drugsproblematiek.

Recent heeft VWS het voorstel gedaan om de reeds bestaande activiteiten, zoals

studieweken en het terugkeerproject "Antenne" voor Franse drugverslaafden, uit te breiden naar kennisuitwisseling over preventie, behandeling, resocialisatie en de aanpak van overlast en onderzoek. Aan Franse zijde bestaat belangstelling voor het Nederlandse XTC-beleid, methadonverstrekking, Aids-preventie en terugdringing van het gebruik van crack. Naar verwachting zal over de intensivering van de samenwerking binnenkort een gesprek kunnen plaatsvinden tussen Minister Borst en haar Franse collega Gaymard.

Op het gebied van *Onderzoek, Wetenschappen en Technologie* heeft OC & W een uitstekende samenwerking met Frankrijk. Onlangs heeft Parijs toegezegd voor het onderwijs van het Nederlands in Frankrijk een zogenaamde "CAPES" te regelen, waardoor de Nederlandse taal dezelfde status geniet als het Duits, Engels en Spaans. Nederland heeft hier ruim vijftien jaar om gevraagd. Contacten tussen instellingen in het kader van nationale internationaliseringsprogramma's worden bij tijd en wijle gehinderd door het negatieve drugsimago van Nederland: ouders zijn soms beducht hun kinderen naar Nederland te laten afreizen.

*De uitstraling van Nederland op cultureel gebied is een belangrijke troefkaart* in de betrekkingen met Frankrijk. Hoewel de culturele betrekkingen met Frankrijk reeds intensief en veelzijdig zijn, zijn er van overheidswege wel degelijk initiatieven te ontwikkelen om deze nog verder te verinnigen. Een regionale benadering, waarbij het accent wordt gelegd op de regio Nord-Pas de Calais, verdient aanbeveling. Er is daar een groot potentieel aan belangstelling voor de Nederlandse taal en cultuur. Bovendien zou een dergelijke benadering enig tegenwicht kunnen bieden aan het in deze regio minder positieve imago van Nederland als gevolg van de drugsproblematiek. Onder coördinatie van de Nederlandse Taalunie is reeds een beleidsprogramma opgezet om het onderwijs van het Nederlands in deze regio te versterken. In dit kader zou tevens meer aandacht kunnen worden besteed aan het cultiveren van contacten met regionale overheden, die sinds de decentralisatiewetgeving van 1982 voldoende autonomie hebben om samenwerkingsverbanden aan te gaan. Ook uitwisselingsprogramma's, waarvoor aan Franse zijde veel belangstelling bestaat, zouden zich meer op deze regio kunnen richten.

Er is sprake van een groeiende Franse belangstelling voor het Nederlandse toneel. Teneinde de taalbarriere te slechten, wordt thans gewerkt aan een boventitelingsproject. Voorts hecht Frankrijk belang aan een verdieping van de samenwerking tussen het "Institut néerlandais" en het "Maison Descartes" in Amsterdam.

### (3) Drugscontroversie

De vooruitgang die de afgelopen twee jaar is geboekt in de structurele toenadering tussen Nederland en Frankrijk is enigszins naar de achtergrond gedrukt door een serie incidenten en het aanhoudende conflict over de drugsproblematiek. In elk geval is het zo dat in de publieke perceptie de Nederlands-Franse relatie te eenzijdig in het teken staat van de drugscontroversie. De afspraak die vorig jaar oktober in Parijs is gemaakt tussen President Chirac en



de Minister-president, om dit geschil te ontdoen van zijn scherpe politieke lading en langs ambtelijke weg tot een verbetering van de situatie te komen - "*confrontation à l'intérieur, concertation à l'extérieur*" - is enigszins in het ongerede geraakt. Debet hieraan is het gebleken onvermogen deze kwestie buiten de rellerige sfeer in de media te houden. Dat is betreuenswaardig, daar er wel degelijk sprake is van een goede vooruitgang in het Nederlands-Franse drugoverleg. Naast afspraken over praktische samenwerking heeft Frankrijk ook om beleidsmaatregelen gevraagd met betrekking tot coffeeshops en nederwietteelt. De gevraagde maatregelen komen overigens grotendeels overeen met de beleidsvoornemens in de Drugnota en vormen dus geen aanval op het wezen van het Nederlandse drugbeleid.

Ten aanzien van de Franse kritiek heersen aan Nederlandse zijde enkele *hardnekkige misverstanden*, die overigens gedeeltelijk het gevolg zijn van de wijze waarop die kritiek is geuit. De Franse regering verlangt niet van Nederland dat het zijn drugbeleid schoeit op Franse leest, hoewel deze nuancering bij tijd en wijle verloren raakt in de heersende ophef. Parijs verlangt van Nederland dat het afdoende maatregelen treft tegen een aantal verschijnselen die samenhangen met het hier te lande gevoerde beleid en die grensoverschrijdende repercussies hebben.

De Franse kritiek is niet ingegeven door een gebrekkig inzicht in het Nederlandse drugbeleid. Ambassade Parijs is zeer stellig in zijn opvatting dat de controverse niet is te herleiden tot een gebrek aan voorlichting. Ook pogingen om Parijs te overtuigen van de voordelen van het in Nederland gevoerde beleid hebben geen effect gesorteerd, onder meer omdat Parijs verwijst naar het repressieve Zweedse drugbeleid, dat dezelfde goede resultaten zou boeken als het onze.

Voorts dateert de Nederlands-Franse controverse niet van het moment waarop President Chirac het Elysée betrad. Ook socialistische bewindspersonen hebben zich in de afgelopen jaren uitgesproken negatief uitgelaten over het Nederlandse drugbeleid.

De Franse kritiek op het Nederlandse beleid ligt overigens ook enigszins in het verlengde van de binnenlandse agenda, die door Jacques Chirac tijdens zijn verkiezingscampagne grotendeels in het teken is gesteld van de strijd tegen stedelijke verloedering, werkloosheid, stijgende criminaliteit en de daaraan gepaarde gevoelens van onveiligheid.

Een laatste misvatting is dat Frankrijk alleen staat in zijn kritiek op Nederland. Landen zoals België, Luxemburg, de Bondsrepubliek, het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben herhaaldelijk laten weten hinder te ondervinden van het Nederlandse beleid.

De drugscontroverse met Frankrijk kent een zeker onwezenlijk gehalte, in die zin dat een aanzienlijk deel van de Franse retoriek zich toespitst op de uit Nederland afkomstige softdrugs, terwijl deze nu juist - ook volgens Franse statistieken - nauwelijks van betekenis zijn op de Franse markt. Meer dan 90% van de door de Franse politie onderschepte softdrugs is via Spanje uit Noord-Afrika afkomstig tegenover slechts één tot twee procent uit Nederland. Het echte probleem betreft het buitensporige aantal vangsten van uit Nederland afkomstige harddrugs, zoals heroïne en synthetische drugs. Over de noodzaak deze drugs en de handel daarin te bestrijden, bestaat tussen Den Haag en Parijs geen verschil van inzicht. Het

gegeven dat desondanks de coffeeshops vaak als de bron des kwaads worden aangewezen, hangt nauw samen met de openhartige cultuur die in Nederland rond het gebruik van drugs is ontstaan. Hoewel menig geïnformeerde buitenlander de relatieve (on)schadelijkheid van softdrugs onderkent in relatie tot alcohol en tabak, brengt de politieke realiteit nu eenmaal mee dat in het discours rondom het drugbeleid de nadruk wordt gelegd op repressie. Doordat in Nederland deze stelregel geen opgeld deed, heeft het zich zeer kwetsbaar gemaakt voor buitenlandse kritiek. Per slot van rekening wordt ook in Duitsland en Frankrijk 'gedoogd'; het geschiedt echter met een mate van 'creatieve hypocrisie', waardoor de maatschappijbrede consensus over de ontoelaatbaarheid van drugs geen geweld wordt aangedaan.

Nederland zou er derhalve goed aan doen, in zijn *voorlichting aan het buitenland meer nadruk te leggen op de repressieve aspecten van het beleid.*

Een ander voor Nederland moeilijk aspect betreft het feit dat de Fransen blijven hameren op hetgeen zij beschouwen als het niet nakomen van onze internationaalrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit de VN-verdragen en Schengen. In Franse optiek kan het niet zo zijn dat aan het opportuniteitsbeginsel een algemene strekking wordt gegeven, waardoor verdragsartikelen langs andere weg in de praktijk ongedaan worden gemaakt. Ons coffeeshopbeleid, waarbij gedoogd wordt dat aan buitenlanders wordt verkocht, wordt daarbij steeds als voorbeeld aangehaald.

### (3.a.) *Nederlands-Franse drugoverleg*

In een aantal bijeenkomsten op hoog ambtelijk niveau is (nagenoeg) overeenstemming bereikt over een serie afspraken voor praktische samenwerking op het gebied van justitie, politie, douane en volksgezondheid. Daar wordt in belangrijke mate ook al uitvoering aan gegeven. Voorts wordt gedacht aan het hervatten van het Hazeldonk-overleg. Het is de bedoeling dat België hier als vanouds bij wordt betrokken. Daartoe zullen België en Frankrijk dan wel eerst hun geschil over de politieke samenwerking aan de grens moeten bijleggen. Gezien de huidige confrontationele houding van Minister Vande Lanotte ten aanzien van Frankrijk zal dit waarschijnlijk nog even op zich laten wachten.

Het overleg met Frankrijk over praktische samenwerking verloopt goed. Wel zal daaraan ook in de toekomst voldoende prioriteit moeten worden gegeven, hetgeen een aanzienlijke werklast meebrengt voor de betrokken departementen, met name voor Buitenlandse Zaken (Ministerie en Ambassade), Justitie en VWS. Daarvoor zal ook zonnig capaciteit moeten worden vrijgemaakt.

Praktische samenwerking, hoe welkom deze ook moge zijn, is voor de Franse regering niet voldoende. Parijs verlangt tevens een "progres politique" in de vorm van een aantal maatregelen ten aanzien van de coffeeshops en de cannabisteelt, waarvan de belangrijkste zijn:

- (a) verbod op de teelt van industriële hennep in kassen;<sup>1</sup>
- (b) sluiting van coffeeshops zodra geconstateerd wordt dat ter plaatse of in de onmiddellijke omgeving harddrugs worden verkocht;
- (c) geen uitbreiding van het aantal coffeeshops;
- (d) verbod van de verkoop van softdrugs aan buitenlanders, hetgeen volgens Parijs voortvloeit uit de Nederlandse verplichting uit hoofde van het Schengenverdrag (artikel 71 van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen verplicht de lidstaten tot het nemen van de noodzakelijke maatregelen om de illegale in- en uitvoer van verdovende middelen, in het bijzonder naar de overige partners, tegen te gaan. In de Franse tekst wordt dit overigens dwingender gesteld: "prévenir et réprimer", voorkomen en onderdrukken.);
- (e) voorkomen van de verzending van cannabiszaden vanuit Nederland per postorder.

Aan Nederlandse zijde is thans een schriftelijke reactie in de maak, hetgeen beoogt de hogergenoemde Franse punten te fixeren om zo te voorkomen dat in een volgende fase "de lat hoger wordt gelegd".

De hogergenoemde desiderata worden weliswaar gedeeltelijk opgevangen door de *Drugnota*, maar aan Franse zijde heerst desondanks de perceptie dat Nederland onvoldoende gecommitteerd is aan het daadwerkelijk implementeren van een verscherpt beleid. De binnenlandse discussie over, bijvoorbeeld, de handhaafbaarheid van de vijf-gramsnorm (burgemeester d'Hondt) is Parijs niet ontgaan.

De Franse scepsis ten aanzien van het coffeeshopbeleid en de beoogde scheiding der markten wordt gevoed door het bestaan van talrijke illegale drugspanden, vooral in de grensstreken. Ambassadeur de Montferrand heeft in dit kader de aandacht gevraagd van Staatssecretaris Kohnstamm voor de situatie in Terneuzen, waar aan twee coffeeshops, die zich houden aan de richtlijn van het Openbaar Ministerie, een vergunning wordt verstrekt om in aanmerking te komen voor het gedoogbeleid, maar de gemeente niet bij machte is de veertig illegale drugspanden te sluiten. Op een bevolking van 22.000 ligt het voor de hand te veronderstellen dat deze veertig drugspanden in Terneuzen zich hoofdzakelijk richten op de handel met het buitenland. De kritiek dat in deze panden toch eerst en vooral harddrugs worden verhandeld, kan niet licht worden afgedaan. Dat het hier toch in de eerste plaats falend lokaal beleid betreft, is voor de Franse autoriteiten natuurlijk nauwelijks relevant. Het aanpakken van deze illegale panden wordt besproken in de *Drugnota* en Staatssecretaris Kohnstamm heeft reeds een wetsvoorstel terzake ingediend, dat thans in behandeling is bij de Raad van State.

### (3.b.) *Schengen*

Met betrekking tot de samenwerking in Schengenkader is sprake van een politiek

---

<sup>1</sup> Volgens Ambassade Parijs zou Frankrijk niet zozeer aandringen op een verbod op de teelt van industriële hennep maar op een algeheel en sluitend verbod op de teelt van nederwiet.

conflict tussen Parijs en Den Haag. Met een beroep op artikel 2.2 van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen handhaaft Frankrijk de controles aan zijn grenzen met België en Luxemburg. Hoewel het vasthouden door Frankrijk aan de grenscontroles deels samenhangt met het conflict met België over de bilaterale politieke samenwerking, stoelt de werkelijke reden toch eerst en vooral op de onvrede met het Nederlandse drugbeleid. Frankrijk stelt zich op het standpunt dat Nederland in gebreke blijft ten aanzien van de uitvoering van artikel 71 van de Schengenovereenkomst, dat wil zeggen "het voorkomen en onderdrukken (*prévenir et réprimer*) van de illegale in- en uitvoer van verdovende middelen". Nederland gaat ervan uit dat met de vooruitgang die in het bilaterale drugsoverleg wordt geboekt, Frankrijk geen aanleiding meer heeft om de Schengenovereenkomst niet in zijn volledigheid toe te passen.

### *(3.c.) Europese harmonisatie van de drugsbestrijding*

Het Franse idee van een harmonisatie in Europees verband maakt deel uit van noch het bilaterale drugsoverleg noch het Schengenoverleg.

De eerste indicaties van het door de Europese Commissie ingestelde onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een harmonisatie van de wetgeving inzake drugsbestrijding, geven aan dat dit niet mogelijk wordt geacht. Overigens heeft de Commissie geconcludeerd dat in nagenoeg alle lidstaten het gebruik van softdrugs tot op zekere hoogte wordt gedoogd, zij het dat dergelijk beleid niet is geformaliseerd. De Commissie zal deze bevinding ook opnemen in haar rapport.

Het Franse streven naar harmonisatie op Europees niveau door hetzij het drugbeleid onder te brengen in de Eerste Pijler, hetzij meerderheidsbesluitvorming op dit aspect van de Derde Pijler toe te passen, moet weinig kans van slagen worden toegedicht. Eventuele voorstellen van dien aard zullen vrijwel zeker struikelen over een Brits veto - ook in het geval van een mogelijk toekomstige Labour-regering. Daarnaast kan men zich afvragen of dergelijke plannen ook voor een land als de Bondsrepubliek aanvaardbaar zijn, gezien de federale structuur en verregeande competentie van de deelstaten op dit gebied. Tijdens zijn officiële bezoek aan het Verenigd Koninkrijk op 29 april j.l. heeft Bondskanselier Kohl verklaard dat, wat hem betreft, althans de komende vijf jaar niet getornd wordt aan het intergouvernementele karakter van de Derde Pijler. Concreet betekent dit dat Nederland in de Europese Unie over meer manoeuvreerruimte beschikt dan uit de huidige, enigszins defensieve houding kan worden opgemaakt. Mede gezien het voornemen van Ierland tijdens zijn voorzitterschap ruime aandacht te geven aan de strijd tegen de internationale drugshandel, zou onderzocht moeten worden welke creatieve oplossingen Nederland ter beschikking staan om niet geïsoleerd te raken.

### *(3.d.) Aanbevelingen ten aanzien van de drugscontroverse*

#### Ad.1

Gestreefd zou moeten worden naar een terugkeer naar de in Parijs gemaakte afspraak, de drugscontroverse zoveel mogelijk binnenskamers te beslechten. Hiertoe zou rechtstreekse kritiek in de media van regeringswege zoveel mogelijk dienen te worden vermeden.

Voorlichting over het Nederlandse drugbeleid is in Frankrijk overwegend gericht

aan dovemansoren. Vergelijkingen tussen de relatieve schadelijkheid van cannabis en wijn (het "hart" van de Franse cultuur) hebben zelfs een aantoonbare averechtse werking. Een uitwisseling van standpunten zou zich moeten beperken tot het niveau van experts en betrokken functionarissen, zoals dit is overeengekomen in het bilaterale drugsoverleg.

#### Ad.2

In belangrijke mate kan aan het door Frankrijk gewenste "progres politique" worden voldaan (vide lagergenoemd punt a.). Deze maatregelen vertegenwoordigen geen bedreiging voor het Nederlandse drugbeleid. Daarnaast zouden van Nederlandse zijde de punten b. t/m d. dienen te worden overwogen. Knelpunten blijven evenwel een verbod op de verkoop aan buitenlanders (c.q. niet duurzaam in Nederland verblijvende buitenlanders) en het tegengaan van de aanwas van nieuwe coffeeshops. Problematisch is ook op welke wijze de verzending van cannabiszaden per postorder kan worden tegengegaan.

- (a) Het terugdringen van het aantal coffeeshops en het aanpakken van illegale drugsbanden is in feite al "acquis". De nadruk zou derhalve moeten liggen op een geloofwaardige en vooral zichtbare uitvoering.
- (b) Datzelfde geldt voor het aanpakken van de in Nederland grootschalige productie en handel in synthetische drugs, waarbij eveneens de nadruk zou moeten komen te liggen op een zichtbare implementatie. Het in gebreke blijven op dit gebied zal namelijk een verharding van de buitenlandse kritiek tot gevolg hebben.
- (c) Bezoeken op ministerieel niveau die in het teken staan van de drugscontroerse zouden alleen zin hebben indien de conclusies van het geplande ambtelijke "réunion de synthèse" door beide partijen ook in politiek opzicht als een doorbraak worden gezien. Met het oog op de Europese Raad van Florence wordt ernaar gestreefd deze "réunion" avant 21 juni te laten plaatsvinden. Dit is echter afhankelijk van het tijdstip waarop de Tweede Kamer zal stemmen over de twee moties van de leden Van Oven en Oudkerk (afzien van de vijf-gramsnorm en het regelen van de productie en toelevering van nederwiet aan coffeeshops). Justitie spant zich in om deze stemming medio juni te laten plaatsvinden.
- (d) De samenwerking met het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk in het Caraïbisch gebied inzake de drugsbestrijding zou in Nederlandse optiek kunnen worden uitgebreid naar de civiele sfeer. Van Britse zijde is een multilaterale samenwerkingsovereenkomst voorgesteld. Het Franse Ministerie van Defensie blijkt nog niet bereid de goede Nederlands-Franse maritieme samenwerking in een multilaterale overeenkomst op te nemen.

#### (3.e.) *Douane-samenwerking*

Frankrijk heeft niet alleen kritiek op de internationale uitwassen van het Nederlandse drugbeleid maar heeft tevens de kwaliteit van de Nederlandse douanecontrole in twijfel getrokken. In de aanloop naar het gesprek met President Chirac in Parijs j.l. oktober werd de hand gelegd op een intern Frans memorandum, dat onomwonden stelde dat de economische belangen van de haven

Rotterdam hogere prioriteit genoten dan de douanecontroles.

Naar aanleiding van de afspraken die op 26 oktober j.l. te Parijs zijn gemaakt, is thans een "Memorandum of Understanding" (MoU) gereed voor ondertekening waarin onder meer het volgende is vastgelegd.

- het instellen van vaste en ad-hoc binationale douaneteams
- gezamenlijke activiteiten inzake opleidingen;
- afstemmen van standpunten in internationale overlegorganen;
- verbeteren van informatie-uitwisseling en wederzijdse bijstand, met name voor de bestrijding van drugssmokkel, EU-fraude en accijnsfraude;

Hoewel het MoU nog niet is ondertekend, is een aanvang gemaakt met het instellen van de binationale teams in Rotterdam en Marseille. De ervaringen tot dusverre zijn positief en aan beide zijden is sprake van een grote inzet om dit experiment te doen slagen. Een knelpunt in de douanesamenwerking met Frankrijk is weggenomen door de beslissing van Staatssecretaris Vermeent, gehoor te geven aan het Franse verlangen een containerscanner in gebruik te nemen in de haven van Rotterdam.

#### (4) Conclusie

De Nederlands-Franse relatie heeft naar aanleiding van de aanhoudende drugscontroverses te kampen met een negatieve publiciteit, hetgeen in Nederland inmiddels lijkt te hebben geleid tot een bredere anti-Franse stemming. Ook in Frankrijk lijkt de stemming zich te verharderen, getuige de (vruchteloze) oproep van een zeventigtal parlementariërs tot een consumentenboycot van Nederlandse producten. Dit is te betreuren, daar er wel degelijk sprake is van een vruchtbare samenwerking en een toenadering op terreinen die voor beide landen van het grootste gewicht zijn. Die toenadering zal echter ook in de nabije toekomst niet altijd even soepel verlopen, daar Frankrijk en Nederland van oudsher geen natuurlijke bondgenoten zijn (geweest). Bovendien is sprake van een niet onbelangrijke taalbarriere en bepaalde cultuurverschillen, die zich onder meer uiten in verschillende opvattingen over de rol van de staat, publieke moraal en diplomatieke gebruiken. Het leren omgaan met de Franse houding zal het nodige geduld en inlevingsvermogen vergen, terwijl daarnaast een grotere inspanning zal moeten worden verricht om de Fransen duidelijk te maken dat het Nederlandse beleid inhoudelijk niet zo haaks staat op het Franse als in Parijs wel wordt gemeend. Wat dat betreft lijkt het verstandig om in het verlengde van de eerdere instelling van ambtelijke werkgroepen, ook in de toekomst de tegenstellingen op drugsterrein zoveel mogelijk uit de politieke arena te houden en te trachten deze op ambtelijk niveau te reguleren.

Een niet onbelangrijke factor in de omgang tussen Nederland en Frankrijk is het verschil in diplomatieke stijl. Frankrijk legt zich vaak toe op het "opbouwen van grieven", waarbij verbanden worden gelegd tussen feitelijk op zichzelf staande dossiers en zelfs een vorm van diplomatieke chantage niet wordt geschuwd. Nederland daarentegen neigt ernaar enigzins "zuiver in de leer" te zijn en heeft daarom niet altijd een passend antwoord op een dergelijke Franse taktiek. Het verdient derhalve aanbeveling dat Nederland ten aanzien van Frankrijk een grote

mate van taktisch vernuft aan de dag legt. Enkele aanbevelingen hiertoe worden gedaan onder sub. 4.a.1.

(4.a) *Discussiepunten en aanbevelingen*

- (1) In navolging van de interdepartementale Nederlands-Duitse werkgroep zou de oprichting van een ambtelijke Nederlands-Franse werkgroep voor bilaterale aangelegenheden kunnen worden overwogen. Hierover is reeds gesproken met Ambassadeur de Montferrand, die hier positief tegenover staat. Een dergelijke werkgroep, die wellicht vier keer per jaar bijeen kan komen, zou kunnen fungeren als een forum, waarin Nederland en Frankrijk elkaar doorlopend informeren over uiteenlopende bilaterale kwesties. De drugscontroerse zou hier overigens geen onderdeel van uit maken; deze dient in het daarvoor speciaal opgerichte Frans-Nederlandse drugoverleg te worden behandeld. Aan deze werkgroep zou, onder leiding van Buitenlandse Zaken, een interdepartementaal coördinatiemechanisme moeten worden opgehangen die de vakdepartementen de gelegenheid biedt hun desiderata, knelpunten en andere bilaterale kwesties in te brengen. De personele samenstelling van dit interdepartementale coördinatiemechanisme zou overigens niet veel afwijken van de reeds bestaande werkgroep voor Duitsland.

Het voordeel van dit "trechtersysteem" zou zijn dat er meer structuur wordt aangebracht in de bilaterale betrekkingen tussen Nederland en Frankrijk. Bovendien zou hierdoor het anticiperend vermogen aan Nederlandse zijde kunnen worden vergroot, zodat men niet voor onaangename verrassingen komt te staan. In zekere zin voorziet de Herijking reeds in een dergelijke interdepartementale opzet, die t.z.t. ook aangewend kan worden voor het opstellen van de landenbeleidsplannen voor de regio West-Europa.

- (2) Een niet onbelangrijk probleem is dat de goede vooruitgang die wordt geboekt op het ambtelijke werkniveau soms moeilijk lijkt door te stromen naar de hogere politieke niveau's in Frankrijk. Dit doet namelijk geen recht aan de bilaterale overlegstructuur die de afgelopen twee jaar is opgebouwd. De samenwerking in het kader van met name de Nederlands-Franse werkgroep voor EU-aangelegenheden verloopt uitstekend en is zeer intensief.

Regelmatige ontmoetingen met Minister de Charette, hetzij bilateraal hetzij en marge van een Algemene of Europese Raad, zouden hierin verbetering kunnen brengen. Dergelijke ontmoetingen zouden zich ook moeten richten op de Onderminister voor Europese Zaken, Barnier, daar hij in de regel een betere toegang heeft tot President Chirac dan Minister de Charette.

- (3) Het samenvallen van de Nederlandse EU-presidence met het Franse voorzitterschap van de WEU schept de mogelijkheid voor een Nederlands-Frans initiatief op het terrein van de Europese veiligheid. Op korte termijn

zou kunnen worden onderzocht of er voldoende basis is om een gezamenlijk voorstel in de IGC in te dienen op het snijvlak van EU en WEU.

- (4) Zoals eerder gesteld, werpt het Nederlands-Franse drugoverleg vruchten af. Teneinde de berichtgeving in de media ten aanzien van de drugskwestie enigszins te nuanceren, zou kunnen worden bevorderd dat Nederlandse journalisten tijdelijk optrekken met, bijvoorbeeld, de binationale douaneteams, die in eerste instantie tot eind juni actief zijn.
- (5) Ook zou het organiseren van een Nederlands-Franse conferentie kunnen worden overwogen. De conferenties in Vaals en Delft, die respectievelijk in februari en maart plaatsvonden met de Duitsers, lijken daarvoor een goed model. Een dergelijke conferentie zou eventueel ook in het teken kunnen staan van binnenlandse aangelegenheden die zowel in Nederland als Frankrijk spelen, zoals minderhedenbeleid, grote stedenbeleid en (jeugd)werkloosheid.
- (6) Concreet zou moeten worden onderzocht welke initiatieven op korte termijn kunnen worden ontplooid om de relatie met Frankrijk een positieve impuls te geven. Het lijkt noodzakelijk enig tegenwicht te bieden aan de negatieve publiciteit die rond de Nederlands-Franse verstandhouding is ontstaan. Hierbij zou in eerste aanleg gedacht kunnen worden aan inkomende bezoeken van Minister de Charette en Premier Juppé. Voorwaarde voor het welslagen van dergelijke bezoeken is evenwel dat de agenda niet wordt gedomineerd door de drugskwestie maar juist in het teken staat van de bilaterale betrekkingen in bredere zin en de toenadering tussen Nederland en Frankrijk op Europees en veiligheidsgebied.
- Ook een eventueel bezoek van de Minister-president aan Lille verdient overweging, wederom op voorwaarde dat de lucht tussen Den Haag en Parijs ten aanzien van de drugscontroerse in politiek opzicht aantoonbaar is opgeklaard. Is dit niet het geval, dan is het niet ondenkbeeldig dat een dergelijk bezoek contraproductief uitpakt.
- Daarnaast verdient het aanbeveling te kijken naar de ontwikkeling van de Nederlands-Franse relatie op langere termijn. Hiertoe zou onder meer een breed onderzoek kunnen worden ingesteld naar de raakvlakken en geschillen inzake de Europese Unie. Tevens zou een inventarisatie kunnen worden gemaakt van de Nederlands-Franse defensiesamenwerking, waarbij specifieke aandacht wordt geschonken aan gezamenlijke oefeningen, materieelkwesties, maritieme samenwerking en de Franse positie binnen de NAVO.
- Tenslotte zal de Nederlands-Franse relatie structureel worden verinnigd, vanaf het moment dat beide landen tot de kopgroep binnen de EMU behoren. Het ligt derhalve voor de hand de nodige nadruk te leggen op de consultaties op monetair terrein, zoals onlangs geschiedde door het bezoek aan Den Haag van de president van de Franse Centrale Bank, Trichet. Een ontmoeting op korte termijn tussen Minister Zalm en Minister Arthuis



zou dit aspect van de betrekkingen kunnen onderstrepen. Directe aanleiding zou kunnen zijn de Nederlandse wens geïnformeerd te worden over de (drastische) bezuinigingsmaatregelen van de Franse regering.

deu/wm, 22 mei 1996.

Ministerie van Justitie

10.2.e

Directie Beleid

van: 10.2.e, afdeling verslavingszorg, Ministerie  
van VWS (telefoon: 3406939)

via FAX: 070 3707975

Datum: 18 juli 1996

Onderwerp: BEPERKING CANNABISTEELT

Beste 10.2.e,

Ik zie in je fax van 17 juli 1996 dat je naar aanleiding van ons telefoongesprek die dag, mijn opmerkingen reeds hebt meegenomen in de nieuwe tekst. Toch resteren, wat mij betreft, nog een aantal details waarover ik het volgende zou willen opmerken.

Op pagina 1 geef je als maximaal THC gehalte 3 % aan voor de in EU verband toegelaten rassen, op de volgende pagina echter 0,3 % (eerste alinea).

Over die 8 % THC voor de buitengeteelde hennep spraken wij reeds. Ik zei je toen al dat een dergelijk gemiddelde door het Gerechtelijk Lab in 1994 werd vastgesteld voor 183 monsters van voornamelijk binnenshuis geteelde cannabis. (overigens niet significant afwijkend van buitenlandse hennep, maar dat terzijde). In 1995 werd aan de hand van 199 monsters het gemiddelde THC gehalte vastgesteld op 8,5%. Om dus te spreken van een gemiddeld percentage van 8% voor de buitenteelt lijkt mij niet geheel juist. Wel is het zo dat het Gerechtelijk Laboratorium bij de (enkele keer) dat monsters van de buitenteelt worden genomen soms hoge percentages THC aantreft (bijvoorbeeld 12 %).

Weliswaar heb je in de nieuwe tekst een opmerking toegevoegd over de kleinschalige teelt, maar in de zin dat geen onderscheid gemaakt wordt tussen groot- en kleinschalige teelt. Ik zou het toch verhelderend vinden als op een of andere wijze wordt aangegeven dat jouw discussienota betrekking heeft op het tegengaan van de grootschalige binnenteelt (spoort tevens met het in de drugsnota gestelde voornemen, pagina 50, laatste zin). Hoewel de strafrechtelijke benadering van de kleinschalige

huisteelt (door meerderjarigen) nog geregeld moet worden, is, zoals je weet, geopteerd voor een zeer lage opsporings- en vervolgingsprioriteit (de facto gedogen) voor de teelt van enkele plantjes. Dit om de bonafide coffeeshops de gelegenheid te (blijven) bieden hun produkten te betrekken van niet-criminele huistelers.

10.2.e, mijn collega van de afdeling Geneesmiddelen heeft de volgende opmerking over die kwestie van de opiumverloven voor hennepsteelt. In de periode 1990 t/m 1995 is voor wetenschappelijke en instructieve doeleinden in 76 gevallen een opiumverlof verleend dat o.m. betrekking had op hennep (een aantal uitsluitend op hennep en een aantal op diverse opiumwetmiddelen, waaronder hennep). Dat komt neer op een gemiddelde van 13 verloven per jaar.

Voorts is zij geen voorstander van het opnemen in artikel 4 van het besluit van 18-10-76 van een bepaling over de controle van de politie. Een dergelijke bepaling moet gezien worden als een werkopdracht voor de politie en hoort, naar haar mening, niet thuis in het besluit. Wel bijvoorbeeld in de richtlijn voor opsporing en vervolging van het O.M.

Ik wens je een uitzonderlijk ontspannende vakantie toe !

met vriendelijke groet, mede namens 10.2.e

10.2.e

MEMO	
Aan	: 10.2.e
Via	: 10.2.e 10.2.e 2/10
Van	: 10.2.e tel. 3406030
Betreft	: Signalement presentatie onderzoeksrapport Wapenen tegen drugsoverlast
Datum	: 1 oktober 1996
CC	: 10.2.e 10.2.e 10.2.e
p:\memo\96-10-01.wap	

Signalement presentatie onderzoeksrapport Wapenen tegen drugsoverlast

Programma is bijgevoegd.

Het onderzoeksrapport "Wapenen tegen drugsoverlast" laat zien dat gemeenten inmiddels over vele wapenen beschikken om drugsoverlast doeltreffend te bestrijden. De onderzoekers stellen dat het meest trefzekere middel de autonome overlastverordening en de handhaving daarvan door bestuursdwang of dwangsom is.

Waar middelen tekortschieten zijn wetsontwerpen aanhangig om in deze leemte te voorzien. Het is opvallend dat de onderzoekers daarbij wel melding maken van initiatief-wetsvoorstel-Victor en het regeringsontwerp, maar nergens de Damocles-regeling opvoeren.

Overigens maakte staatssecretaris *Kohnstamm* melding van overeenstemming tussen hem en de indieners van het wetsontwerp-Victor.

De presentatie van het rapport vormde tevens de aanleiding om het plan van aanpak Steun- en Informatiepunt Drugs en Veiligheid te presenteren. Nadat het rapport overhandigd en ontvangen was met bijhorende speeches vond er een boeiend forum plaats tegen de achtergrond van de actuele discussie over de Damocles-regeling.

Mr. *Docters van Leeuwen* benadrukte in zijn bijdrage het belang van gemeentelijk beleid. Hij verwees naar een recente uitspraak (Den Haag) waaruit was gebleken dat gemeentelijk beleid nodig is voor de uitoefening van het strafrecht. Dat gemeentelijk beleid moet wel zorgvuldig zijn. Hij zette zijn vraagtekens bij lokale ontwikkelingen als in Delfzijl. Gedoogbeleid dient in zijn ogen altijd een hoger doel. Burgemeester *D'Hondt* van Nijmegen bepleitte voorzichtigheid met iets als een Damocles-regeling. Staatssecretaris *Kohnstamm* bepleitte deze regeling teneinde ingeval van sluiting van coffee-shops de koninklijke weg te kunnen bewandelen. Hij erkende de risico's van een nul-optie (i.h.b. voor grote steden in een regio), maar z.i. heeft het coffee-shop-beleid een dergelijke regeling als stok achter de deur nodig. Coffeeshops blijven de hoeksteen van het gedoogbeleid en blijven nodig om de scheiding der markten.

In de zaal (m.n. OM-functionarissen) bleek veel scepsis te bestaan over het effect van regionaal overleg: "iedere gemeente trekt de eigen kaarten in het spel". Burgemeester *D'Hondt* bleef op de noodzaak van regionaal overleg hameren.

Resumerend, noch het rapport, noch de forum-discussie onderstrepen de noodzaak van een Damocles-regeling. Wat blijft staan zijn de argumenten van *Kohnstamm*: de koninklijke weg bewandelen en de functie van prikkel voor de coffee-shop-houder om zich aan de criteria te houden. Dit laat onverlet dat de specifieke invulling van de regeling nog ter discussie staat.

Nota

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Uitsluitend voor intern gebruik en één onderwerp

Uiterlijk behandelen op

**Spood**

In verband met

Ontworpen door

10.2.e

10.2.e

1/16

Toestelnummer

**3406938**

Aan

Mevrouw de Minister  
D.t.v. DG PP

Medeparaaf

10.2.e

Datum

GMV 10.2.e

WJZ

1/16  
1-2-16



Van

Directeur Geestelijke Gezondheidszorg,  
Verslavingszorg en Maatschappelijke  
Opvang

Kenmerk

GVM/Vz/963573

Datum

1 oktober 1996

Onderwerp

verhoging strafmaat groot-  
schalige hennepcultuur

**Advies**

In de drugnota is een verhoging van de strafmaat voor grootschalige hennepcultuur aangekondigd. Justitie heeft hiertoe een voorstel voor wijziging van de Opiumwet voorbereid. Op 27 september j.l. heeft hierover ambtelijk overleg plaatsgevonden. Ambtelijk is echter geen overeenstemming bereikt. Een gevolg van de gekozen formulering is namelijk een verdergaande criminalisering van coffeeshop-houders. Ik kan hier niet mee accoord gaan.

Met ambtelijk Justitie is afgesproken dat de tekst (bijlage 1; een "schoon" exemplaar wordt door Justitie nagestuurd) doorgeleid zal worden naar de bewindslieden, met de vraag of zij accoord gaan met agendering voor de Ministerraad. Ik adviseer u echter pas met agendering accoord te gaan als er een alternatief is gevonden waarbij verdergaande criminalisering van coffeeshop-houders wordt voorkomen. Juridisch-technisch moet dit mogelijk zijn.

**Toelichting**

Op basis van juridisch-technische overwegingen heeft Justitie gekozen voor een wijziging van artikel 11 van de Opiumwet met een algemene strekking, die inhoudt dat personen die in de uitoefening van een beroep of bedrijf opzettelijk handelen in strijd met een verbod in artikel 3, gestraft worden met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of een geldboete van de vijfde categorie. De algemene formulering van artikel 11 leidt er echter toe dat deze bepaling ook geldt voor houders van coffeeshops. Hiermee wordt, zonder dat hier een beleidsmatige overweging aan ten grondslag ligt, de strafbedreiging voor een houder van

Bijlage(n)

./.

Afschrift aan\*

1 exemplaar voor Archief

1 ex. 10.2.e

1 ex.

1 ex.

1 ex.

1 ex.

1 ex.

1 ex.

10.2.e

\* Indien bijlage moeten worden meegezonden, kruisje plaatsen

Koninkrijk  
GVM/Vz/963573

een coffeeshop ten opzichte van de huidige situatie verdubbeld.

Ik wil u met nadruk wijzen op deze consequentie van het voorstel tot wetswijziging. Waar in de drugnota is geconstateerd dat de bonafide coffeeshop bewezen heeft een bijdrage te leveren aan de afscherming van soft-druggebruikers tegen de wereld van de hard drugs, gaat het mijns inziens niet aan om op louter juridisch-technische gronden de strafbedreiging voor houders van coffeeshops te verdubbelen.

Ambtelijk Justitie is echter niet bereid tot heroverweging, onder verwijzing naar de besluitvorming in de Werkgroep Uitvoering Drugbeleid. VWS zou accoord gegaan zijn met deze implicatie. Dit is echter beslist niet het geval. Mijns inziens moeten we voorkomen dat het drugbeleid op deze wijze gaandeweg een repressiever karakter krijgt. Ik verwijs hierbij tevens naar mijn nota over de laatste stand van zaken bij de Damoclesregeling, die u heden zult ontvangen.

Uiteraard ben ik graag bereid tot nader ambtelijk overleg, om zo spoedig mogelijk tot een acceptabele tekst te komen. ~~Wij "ambtelijke abstractie" is beslist geen sprake.~~

~~D.C. Kaapjager, arts~~

10.2.e  
10.2.e

# **Nederlands-Franse Drugsmissie**

**Verslag van de bevindingen van een expertmissie aan Frankrijk**

december 1999

<b>Inhoudsopgave</b>	1
1. Inleiding	2
1.1 Aanleiding tot en opdracht van de missies	2
1.2 Inhoud van de missies	2
1.3 Opbouw van het programma in Nederland, keuze van onderwerpen en bezoeken	3
1.4 Opbouw van het programma in Frankrijk	3
1.5 Verschillen in structuur, wetgeving en beleid	4
1.6 Coördinatie drugsbeleid in Frankrijk; (nieuwe) aanbevelingen voor beleid	5
1.7 Afstemming in de aanpak van drugsproblematiek; rol bestuur, politie, zorginstellingen	6
1.8 Vergaring van gegevens	7
2. Preventieprogramma's / voorlichting over het gebruik van drugs	8
2.1 Algemeen	8
2.2 Voorlichting op scholen	8
2.3 Testen van pillen	9
3. Behandeling en behandelprogramma's van verslaafden	10
3.1 Algemeen	10
3.2 Problemen als gevolg van de strafbaarheid van het gebruik van drugs	10
3.3 Laagdrempelige opvang	11
3.4 Omruilen van spuiten	12
3.5 Methadon en Subutex	12
3.6 Klinische hulpverlening	13
4. Ervaring met verschillende strafrechtelijke instrumenten	15
4.1 Algemeen	15
4.2 Bezoek aan parketten en politie te Parijs en Marseille	15
5. Vergelijking van de behandeling van gedetineerden	18
5.1 Algemeen	18
5.2 Beschrijving van het penitentiair centrum Baumettes te Marseille	18
5.3 Gezondheidszorg	18
5.4 Zorgverlening aan drugsverslaafde gedetineerden	18
5.5 de afdeling voorbereiding ontslag uit detentie voor verslaafden (U.P.S.)	19
6. De aanpak van drugsgerelateerde overlast	21
7. Samenvatting en conclusies	24
7.1 Aanleiding tot en opdracht van de missies	24
7.2 Preventieprogramma's / voorlichting over het gebruik van drugs	24
7.3 Behandeling en behandelprogramma's van verslaafden	24
7.4 Ervaringen met verschillende strafrechtelijke instrumenten	25
7.5 Vergelijking van de behandeling van gedetineerden	25
7.6 De aanpak van drugsgerelateerde overlast	25
7.7 Slot	26



## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding tot en opdracht van de missies

Op 17 november 1997 bracht de Franse minister van Justitie, mevrouw E. Guigou op uitnodiging van haar toenmalige ambtgenoot mevrouw W. Sorgdrager een bezoek aan Nederland. Tijdens dit bezoek, dat een informeel karakter had, werd onder andere over het onderwerp drugs gesproken. In het gesprek werd afgesproken dat een Frans-Nederlandse missie samengesteld zou worden die zou onderzoeken hoe verschillende maatregelen in beide landen in de praktijk werken en hoe van elkaars kennis en ervaring kan worden geleerd. Het zou niet moeten gaan om onderwerpen die al enige tijd tot tegenstellingen, kritiek en discussie tussen beide landen hebben geleid, maar om minder controversiële onderwerpen waarvan in beide landen een (ontwikkellende) praktijk bestaat. Dus om de beoordeling van het ene of andere systeem, om een beschouwing van verschillende maatregelen in de praktijk. De bevindingen van de missie geven daarom geen compleet beeld van de situatie met betrekking tot drugs in het bezochte land, maar beperken zich tot de bevindingen op een aantal hierna met name genoemde terreinen.

### 1.2 Inhoud van de missies

Overleg tussen een vertegenwoordiger van het Nederlandse ministerie van Justitie en de toenmalige op het Nederlandse ministerie van Justitie gedetacheerde Franse magistrat de liaison leidde in het voorjaar van 1998 tot een voorstel aan beide ministers van justitie. Ambtelijk overleg met de afdeling verslavingszorg van het ministerie van VWS leverde eveneens een akkoord op over de voor dat departement relevante onderwerpen en participatie in de missie van de zijde van VWS.

Het voorstel werd in maart 1998 door de Nederlandse minister van Justitie geaccordeerd. Kern van het voorstel was dat vier à vijf personen een viertal met name genoemde onderwerpen zouden onderzoeken. De onderwerpen lagen op het terrein van Justitie en Volksgezondheid. Interne afstemming aan Franse zijde leidde in het najaar van 1998 tot instemming met de vier onderwerpen en het voorstel een vijfde onderwerp toe te voegen, namelijk de aanpak van drugsgelateerde overlast.

Nederland stemde in met deze aanvulling. Hiermee werden de vijf te onderzoeken aandachtsvelden als volgt benoemd:

- *Preventieprogramma's / voorlichting over het gebruik van drugs.* Het onderdeel zal worden toegespitst op voorlichting en preventie gericht op jongeren, met name in relatie tot XTC. Door hiervoor te kiezen kan worden ingegaan op de meest actuele problematiek die in beide landen speelt.
- *Behandeling en behandelprogramma's van verslaafden.* De ervaring met vervangingsmiddelen, zoals methadon, in beide landen kan vergeleken worden. In Nederland kan tevens aandacht worden besteed aan het wetenschappelijk onderzoek van heroïne in combinatie met methadon op medische voorschrift.
- *Ervaring met verschillende strafrechtelijke instrumenten,* zoals voorwaardelijke invrijheidstelling, voorwaardelijke veroordeling, voorwaardelijke straffen.
- *Vergelijking van de behandeling van gedetineerden in gevangenissen / huizen van bewaring,* maar ook in dwang- en drangtrajecten kunnen met elkaar vergeleken worden.
- *De aanpak van drugsgelateerde overlast.*

Ter verdere voorbereiding op de wederzijdse missie werd aan Franse zijde voor de coördinatie de "Mission Interministerielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie (MILDT) aangewezen. In maart en april 1999 werden, ter verdere uitwerking van de bezoeken, twee Frans-Nederlandse besprekingen gehouden, waarbij deelnemers aan de uitwisselingsmissies aanwezig waren. In deze besprekingen werd afgesproken dat twee gescheiden missies gehouden zullen worden, een Franse missie, die een bezoek brengt aan Nederland en direct aansluitend een Nederlandse missie aan Frankrijk. Ieder van de missies zal een rapportage verzorgen, die zo goed mogelijk vergelijkbaar is met de rapportage van de spiegelmissie. De missies zullen dezelfde terreinen bestrijken en qua personele samenstelling zoveel mogelijk overeen moeten stemmen. Verder werden afspraken gemaakt over praktische zaken als kosten, vervoer, tolken.

De Franse missie aan Nederland bestond uit twee magistraten van het Ministerie van Justitie, twee van de politie en een van het ministerie van Sociale Zaken (waaronder Volksgezondheid ressorteert). De Nederlandse vertegenwoordiging bestond uit twee vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie (Bureau Coördinatie Drugsbeleid en Directie Gevangeniswezen), een officier van Justitie, twee vertegenwoordigers van het ministerie van VWS (Afdeling Verslavingszorg en Inspectie voor de gezondheidszorg) en een vertegenwoordiger van het ministerie van BZK (directie politie)

Overeengekomen werd te beginnen met een Frans bezoek aan Nederland in de week van 10 tot en met 14 mei 1999, gevolgd door een bezoek van een Nederlandse delegatie aan Frankrijk in de week van 17 tot en met 21 mei 1999. De programma's van de twee bezoeken zijn als bijlage I en II bij dit rapport gevoegd. Op 25 augustus brachten twee leden van de Franse missie een vervolfbezoek aan Nederland. Tijdens dit bezoek werd aandacht besteed aan de structuur van de zorg voor verslaafden. Op 26 augustus werd een van hen nader geïnformeerd over strafrechtelijke instrumenten en de strafrechtsketen.

De personele samenstelling van de Franse missie aan Nederland en de Nederlandse missie aan Frankrijk zijn als bijlage III bijgevoegd.

### 1.3 Opbouw van het programma in Nederland, keuze van onderwerpen en bezoeken

Bij de samenstelling van het programma aan Nederlandse zijde is gezocht naar een evenwicht tussen inleidingen over het theoretisch kader waarbinnen de vijf aandachtsvelden zich bevinden en bezoeken aan de praktijk, tevens rekening houdend met de wensen die hierover van Franse zijde waren geuit. Verder zijn de bezoeken zodanig ingericht dat zowel kennis gemaakt kon worden met de structurele benadering van de problematiek (bijvoorbeeld bejegening van verslaafden in een Huis van Bewaring) als met experimentele situaties, zoals de Stichting Opvang Verslaafden (SOV). Vanwege de Franse belangstelling voor de afstemming van beleid en uitvoering tussen de verschillende instanties werd tevens voorzien in een gesprek met de leden van het (in Frankrijk onbekende) driehoeksoverleg van Openbaar Ministerie, lokaal bestuur en politie.

### 1.4 Opbouw van het programma in Frankrijk.

Het volledige programma is opgenomen in bijlage III. Op hoofdlijnen bestond het programma uit enkele algemene inleidingen, werkbezoeken aan (laagdrempelige) hulpverleningsinstellingen, magistraten en politie te Parijs en Marseille. Wij konden kennis nemen van een aantal inmiddels in de praktijk gebrachte recente ontwikkelingen, zoals de vestrekking van methadon met de autobus en spuitomruilprogramma's. Het bezoek was over het algemeen zeer goed georganiseerd en verliep in een erg plezierige, ontspannen sfeer. Er was volop gelegenheid om met vertegenwoordigers van verschillende instanties vrijuit te

spreken. Het bezoek aan Marseille werd bemoeilijkt doordat geen (goede) tolk beschikbaar was en het programma te vol bleek, waardoor bezoeken slechts in vogelvlucht afgelegd konden worden. Men name het bezoek aan een penitentiaire inrichting kwam daardoor niet goed uit de verf. In de bezoeken aan verschillende politie-instanties werd door hen veel nadruk gelegd op de rol die men vervult met betrekking tot preventie. Hoe de politie de overlast in relatie met drugs te lijf gaat kwam slechts marginaal aan de orde. Hoewel een week voor een dergelijke missie ruimte biedt voor het absorberen van erg veel informatie in relatief korte tijd, zou voor een meer grondige kennisname van een aantal aspecten van het Franse beleid een nader onderzoek nuttig zijn.

### 1.5 Verschillen in structuur, wetgeving en beleid

Voor een goede interpretatie van de resultaten en de verschillen die gevonden zijn bij het bezoek van de Nederlandse missie aan Frankrijk eerst enkele algemene gegevens.

Voor het algemene beeld is het goed in het achterhoofd te houden dat Frankrijk ongeveer 58 miljoen inwoners telt (106 per km<sup>2</sup>; tegen Nederland ongeveer 15,5 miljoen inwoners; 453 per km<sup>2</sup>). Er zijn delen, zoals de voorsteden rond Parijs die zeer dichtbevolkt zijn (verderop in dit rapport wordt de voorlichting en preventie op een middelbare school in een van die voorsteden, met 8000 inwoners per km<sup>2</sup> beschreven).

De Franse staat is sterk gecentraliseerd, waardoor bevoegdheden op lokaal niveau anders (minder ver uitgewerkt) zijn dan in ons land.

De wet met betrekking tot verdovende middelen is van 31 december 1970 (later geamendeerd). De wet heeft zowel betrekking op repressie als op gezondheidszorg. In deze wet worden vele handelingen strafbaar gesteld die ook in ons land onder de werking van de Opiumwet vallen, zoals: productie, handel, import, export. Een belangrijk verschil is echter dat het gebruik van drugs in de Franse wet van 1970 strafbaar gesteld is.<sup>1</sup> De wet kent geen onderscheid tussen hard- en softdrugs. De wet kent strenge straffen, zowel tegen handelaren als tegen gebruikers. Op het gebruik van drugs staat een maximum vrijheidsstraf van een jaar en/of een boete van 25.000 Franse Francs. Voor productie, import en export kan een maximum vrijheidsstraf van levenslang en een boete van maximaal 50 miljoen Franse francs worden opgelegd indien het feit in georganiseerd verband is gepleegd. Feitelijk wordt bezit van kleine hoeveelheden voor eigen gebruik veelal geseponneerd. In de praktijk van het OM en politie wordt een onderscheid tussen hard- en softdrugs wordt gemaakt. Dit wil echter niet zeggen dat door de politie geen proces-verbaal wordt opgemaakt tegen gebruik van (soft)drugs. Het genoemde onderscheid is nog geen gemeengoed en niet gebaseerd op formele regelgeving. Er vinden veroordelingen plaats uitsluitend wegens gebruik van drugs, terwijl anderzijds op bezit van tientallen grammen softdrugs een sepot volgt. Plaatselijk zijn de verschillen in beleid en benadering erg groot. Verderop in dit rapport (hoofdstuk 4) komen we hier uitgebreider op terug.

In brede kringen van personen die zich voor het onderwerp drugs interesseren heerst nog steeds de opvatting dat er grote verschillen bestaan tussen beleid en uitvoering van het drugsbeleid in Frankrijk en Nederland. De afgelopen jaren verschenen verschillende keren publicaties en berichten waaruit op te maken is dat het verschil, zeker in de praktijk, aanmerkelijk kleiner is dan veelal wordt beweerd. Er zijn zeker verschillen aan te geven in de organisatie-structuur van de twee landen, in de wetgeving, in de bevoegdheden en

<sup>1</sup> Uit een recente rapportage van MILDT blijkt dat wijziging op dit punt niet overwogen wordt. De aandacht voor zorg van verslaafden en de afstemming tussen zorg en repressie krijgt echter steeds meer aandacht.

verantwoordelijkheden van verschillende instanties. Er zijn daarentegen bijzonder veel overeenkomsten in de wijze waarop het drugsonderwerp in de beide landen benaderd wordt. Bedacht moet worden dat onderwerpen waarover "traditioneel" verschillend wordt gedacht in beide landen, zoals de aanwezigheid van coffeeshops in Nederland, geen onderdeel vormden van de missie. Wij zijn echter van oordeel dat de algemene conclusie kan luiden dat tussen de uitvoering van het drugsbeleid in Nederland en Frankrijk meer overeenkomsten dan verschillen bestaan.

Een paar voorbeelden om de overeenkomsten te illustreren. Beide landen kennen in de praktijk een onderscheid in de wijze waarop wordt omgegaan met bezitters van softdrugs. Hoewel Frankrijk geen officieel met Nederland vergelijkbaar softdrugs-gedoogbeleid kent, treedt de politie veelal niet op tegen bezit van kleine hoeveelheden Cannabis voor eigen gebruik. Ook de rechterlijke macht volgt diezelfde weg. In Frankrijk vinden (vrijwel) geen veroordelingen plaats voor het bezit van kleine hoeveelheden Cannabis voor eigen gebruik. De in de praktijk gehanteerde hoeveelheden zijn daarbij in Frankrijk, zowel bij politie als bij rechterlijke macht hoger dan in Nederland.

Ook andere onderwerpen in relatie tot het drugsbeleid, waarvan nogal eens te beluisteren valt dat deze uniek zijn voor Nederland zijn inmiddels, al dan niet in experimentele vorm, ingevoerd in Frankrijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verstrekken van vervangende middelen, het verstrekken van spuiten aan verslaafden en het testen van XTC pillen op grootschalige dansfeesten.

#### 1.6 Coördinatie drugsbeleid in Frankrijk; (nieuwe) aanbevelingen voor beleid

Het drugsbeleid wordt in Frankrijk op nationaal niveau gecoördineerd door de Mission Interministerielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie (MILDT). MILDT werkt onder directe verantwoordelijkheid van de Premier; de President van MILDT is door hem benoemd. MILDT bestaat sinds 1982 en coördineert 17 ministeries die alle in meerdere of mindere mate bij het drugsbeleid betrokken zijn. Belangrijke ministeries zijn Justitie, Werkgelegenheid en Solidariteit (waar Volksgezondheid onderdeel van uitmaakt), Binnenlandse Zaken, Defensie (Gendarmerie), Economie en financiën (waaronder de Douane), Onderwijs, Jeugd- en Sport en Sociale Zaken. MILDT houdt zich bezig met verslavingsproblematiek, dus niet alleen met illegale drugs, maar ook met alcohol, psychoactieve stoffen (medicijnen) en tabak.

In Frankrijk bestond tot voor kort geen algemene beleidsnotitie, zoals de Drugnota die wij kennen. Wel zijn er actieplannen. MILDT presenteerde medio juni 1999 een nieuw driejaren actieplan.<sup>2</sup> Dit rapport werd ons naderhand beschikbaar gesteld. Tijdens ons bezoek aan Frankrijk kon daarom nog niet over het rapport gesproken worden. Er was op dat moment wel een concept beschikbaar. Het lijkt ons van belang enkele punten uit de beleidsnota van juni 1999 te noemen. In lijn met de opdracht van MILDT zijn in het rapport niet alleen problemen en voorstellen met betrekking tot (illegale) drugs beschreven, maar gaat het rapport ook in op andere verslavingsproblematiek. Ook worden voorstellen gedaan die de (hiërarchische, versnipperde) structuur van de zorg moeten verbeteren.

Wij beperken ons hier tot het noemen van enkele aspecten die betrekking hebben op illegale drugs:

- Verbeteren van informatie en voorlichting, ook op landelijk niveau en gebruikmakend van moderne middelen;
- Geven van informatie op basis van "best practice", mede om de lokale aanpak meer uniform te maken;

<sup>2</sup> Plan Triennal de lutte contre la drogue et de prevention des dependances. 1999-2000-2001

- Voortzetten van het beleid, gericht op risicovermindering, met name voor de meest onaangepaste verslaafden; verder ontwikkelen van laagdrempelige voorzieningen als sleep-ins, en spuitomruilprogramma's.
- Ontwikkelen van een diverse aanbod met sociale, educatieve en werkgelegenheidsaspecten.
- Verbeteren van trajecten, gericht op begeleiding van terugkeer naar de maatschappij na detentie.
- Herdefiniëren van de strafrechtelijke (beleids)prioriteiten; nadruk op bestrijden van de handel. Voor gebruikers ligt de prioriteit bij de zorg. Vermijden van vrijheidsbeneming uitsluitend wegens gebruik van drugs.
- Versterken van lokale coördinatie door het instellen van comités of uitbreiden van de taken van die comités, onder verantwoordelijkheid van de Préfet, waarin alle betrokken diensten en andere relevante betrokkenen vertegenwoordigd zijn.

### 1.7 Afstemming in de aanpak van drugsproblematiek; rol bestuur, politie, zorginstellingen

De samenhangende benadering met een sterke samenwerking tussen diverse disciplines, zoals wij die in Nederland kennen, het zoeken naar consensus bij de benadering van drugsproblematiek, werd door de Franse missie bij het bezoek aan Nederland al snel als rode draad in het Nederlandse beleid herkend. De organisatie in Frankrijk is, zoals bekend, piramidaler dan bij ons. De organisatie en de inrichting van de Franse Staat maken een samenhangende benadering minder voor de hand liggend. Dwingende richtlijnen blijken te ontbreken, er is een grote mate van autonomie van verschillende diensten en instanties. In de eerdergenoemde nota van MILDT wordt duidelijk gemaakt dat er tussen repressie en zorg in Frankrijk nog onvoldoende afstemming is. Gesproken wordt van schizofrenie in het beleid. Hoewel het beleid zich positief ontwikkelt, wordt dit door MILDT nog verre van bevredigend geacht. De circulaires van de gezondheidszorg "Gardes de Sceaux" bevelen al sinds 1978 aan, een zorgaanbod aan criminele gebruikers te doen. De cijfers laten echter zien dat de repressieve aanpak nog verre de overhand heeft. Het aantal interventies door de politie wegens gebruik van drugs verdubbelde de afgelopen vijf jaar tot bijna 70.000, waarvan 80% betrekking had op Cannabis. Het aantal therapeutische interventies is laag: 8812 in 1995, vooral wegens het gebruik van heroïne.

Terwijl het aantal strafrechtelijke interventies voor het gebruik van (met name soft)drugs toeneemt, blijft het aantal interventies voor de aanpak van internationale handel stabiel en nemen de interventies voor lokale handel af. MILDT constateert in het concept rapport dat de prioriteit die toegekend moet worden aan de bestrijding van de handel herbevestigd moet worden. Men acht het in Frankrijk niet uit te leggen dat de handelaar met rust gelaten wordt, terwijl –ondanks de aanbeveling aan gebruikers een zorgaanbod te doen- de gebruiker strafrechtelijk wordt aangepakt.

Deze aanbeveling door MILDT wordt in een aantal plaatsen inmiddels wel gepraktiseerd, maar lijkt nog geen gemeengoed in Frankrijk. Tijdens ons bezoek aan de politie in Marseille en aan de brigade verdovende middelen te Parijs, werd duidelijk dat de politie meer aandacht is gaan besteden aan preventie en meer begrip heeft voor de zorg- en preventiekant van verslaving. Van een daadwerkelijke samenwerking tussen vertegenwoordigers van de zorgkant (gezondheidszorg) en de politie is echter nog geen sprake. Van de zijde van de hulpverlening bestaat erg veel argwaan ten opzichte van de politie.

Dwarsverbanden op decentraal niveau, zoals bijvoorbeeld tussen zorginstellingen en politie in een stad, zijn niet geïnstitutionaliseerd, maar afhankelijk van persoonlijk initiatief. Het strafrechtelijk vervolgen van gebruikers, in het bezit van spuiten is nog steeds mogelijk, terwijl aan de andere kant spuitomruilprogramma's bestaan. In Marseille is spuitomruil

mogelijk door gebruik te maken van automaten, in Parijs is "Medicins du Monde" hiermee belast.

### 1.8 Vergaring van gegevens

Het Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanes (OFDT) is in Frankrijk belast met het vergaren van cijfermateriaal en het verzamelen en verspreiden van informatie over drugs en drugsverslaving. Het OFDT is vergelijkbaar met het in Nederland bij het Trimbos-instituut ondergebrachte Focal Point en levert onder andere gegevens aan het Europese Waarnemingscentrum te Lissabon (EMCDDA).

Het OFDT is in 1993 opgericht, functioneert feitelijk sinds 1995 en wordt voor 95% betaald door MILDT.

In het OFDT werken alle ministeries, verschillende universiteiten en andere instellingen samen. Daardoor kunnen de betrokken instanties elkaar aanspreken wanneer de gemaakte afspraken niet worden nagekomen. Dit systeem blijkt te werken. Het verzamelen van statistische gegevens van politie en justitie levert geen noemenswaardige problemen op.

Bij aanvang van het OFDT werden alle bronnen van informatie in kaart gebracht en werd vervolgens onderzocht hoe het een en ander kon worden verbeterd. Voortdurend wordt onderzocht welke informatie nog wordt gemist. In 1996 verscheen de eerste editie van indicatoren en trends van het OFDT. Inmiddels is als annex bij het rapport van de MILDT van juni 1999 de tweede editie gevoegd.

Het OFDT zal zich de komende drie jaren vooral gaan bezighouden met het verbeteren van de indicatoren, het opzetten van nieuwe instrumenten voor observatie en het uitbreiden van de informatieverzameling naar tabak, alcohol en medicijnen.

OFDT richt zich niet alleen op cijfers en trends van middelengebruik. Ook worden enquêtes gehouden over de mening van de bevolking over de verschillende middelen en over het gevoerde Franse beleid (waaronder de strafmaat en het preventiebeleid). Het is overigens in Frankrijk gebruikelijk dergelijke onderzoeken te houden. Het doel is om een objectieve weergave van de mening van de Franse bevolking over het drugsbeleid te verkrijgen.<sup>3</sup>

Met het programma "Trend" wil het OFDT beter zicht krijgen op de trends van middelengebruik, vooral onder jongeren. Het is een monitoring-netwerk waaraan mensen vanuit verschillende disciplines (onder meer etnografen, hulpverleners en onderzoekers) deelnemen. Men streeft ernaar elke 6 maanden een dergelijke vragenlijst in te sturen, voorsnog in 10 grote steden, maar het is de bedoeling dit verder uit te breiden.

<sup>3</sup> In Nederland kennen we de periodieke Politie-monitor waarin, naast vragen over slachtofferschap, ook vragen worden gesteld waarin de opvatting over het functioneren van de overheid (politie) gegeven kan worden.

## 2.. Preventieprogramma's / voorlichting over het gebruik van drugs.

### 2.1 Algemeen

Primaire preventie is één van de onderwerpen van deze missie. In Parijs is gesproken met medewerkers van de Brigade des Stupéfiants à la préfecture de Police en met medewerkers van het Lycée Galilée in Genevilliers in Parijs. In Marseille is gesproken met lokale vertegenwoordigers actief op het terrein van drugspreventie die zich hebben verenigd in een overlegorgaan (Unité Prévention Urbaine). Meerdere instanties zijn actief op het gebied van drugspreventie. Zo zijn onder meer bij preventie betrokken: de ministeries van Sociale Zaken, Onderwijs, Jeugd en Sport, Justitie, Defensie, Binnenlandse Zaken en organisaties uit de sociale hoek die zich voornamelijk bezig houden met jeugd. Bij de bezoeken die zijn gebracht werd duidelijk dat het initiatief tot het ondernemen van actie op het gebied van drugspreventie vooral uitging van de lokale autoriteiten zelf.

### 2.2 Voorlichting op scholen

De afdeling verdovende middelen van de politie in het departement Parijs bezoekt veel middelbare scholen (zowel privé als openbaar) en geeft trainingen aan leerlingen, ouders en de schoolleiding. Voordat werd begonnen met het geven van trainingen, werd overlegd met het ministerie van onderwijs en verschillende andere organisaties die betrokken zijn bij onderwijs in die regio. De nadruk in de training ligt op het uitleggen van de Franse drugswetgeving. Verder wordt er informatie verstrekt over de verschillende middelen en de gevaren die deze middelen veroorzaken. Ook wordt de handelswijze van de dealers toegelicht zodat leerlingen hierop alert kunnen zijn. De politie ziet een primaire taak in het uitleggen van de drugsregelgeving. Dit wordt ingegeven door het beschermen van de leerlingen tegen de gevaren van drugs. De ervaring van de politie is dat kennis van drugs bij een grote groep jongeren slecht is. Dit wordt gezien als een goed teken omdat zij niet met drugs in aanraking zijn geweest. Een kleine groep leerlingen heeft een grotere kennis, waaruit de politie opmaakt dat deze groep wel met drugs in aanraking is geweest. De trainingen op de scholen worden mondeling gegeven, er is weinig lesmateriaal beschikbaar. Alle trainers hebben een opleiding genoten, speciaal gericht op het geven van voorlichting aan leerlingen en ouders. Het aantal trainingen is in de loop der jaren fors uitgebreid.

De informatieverstrekking over drugs is geen vast onderdeel in het curriculum van de scholen in Frankrijk. Tot heden werden de trainingen gegeven door de Brigade des Stupéfiants. In de toekomst zullen ook de wijkpolitie en medewerkers op het gebied van volksgezondheid en onderwijs worden betrokken bij dergelijke trainingen.

In 1990 is de politie begonnen met een gratis telefoonlijn voor drugs informatie. De belangrijkste taak is het informeren van bellers over drugs en het doorverwijzen naar de juiste instanties. Er bestaan regionaal meerdere van dergelijke (gratis) telefoonlijnen.

Op een school in een buitenwijk van Parijs loopt een experiment om de toenemende problemen van geweld en drugs op deze school aan te pakken. Het starten van een grootscheeps preventieprogramma op die school ondervond aanvankelijk weerstand omdat gevreesd werd voor verslechtering van het imago. Het experiment wordt voor 95% gefinancierd door het MILDT. Het idee was een zogenaamde "peer support" groep te creëren. De geselecteerde leerlingen dragen geen verantwoordelijkheid ten opzichte van scholieren die drugs gebruiken. Dit werd noodzakelijk geacht om de druk op de geselecteerde leerlingen niet te groot te laten worden. Het doel van deze peer support is het stilzwijgen over het onderwerp op scholen te doorbreken. Om de leerlingen ook gedurende de vakanties van de straat te houden blijft de school tijdens de vakantieperioden geopend. Er worden dan verschillende

activiteiten georganiseerd zoals computergebruik, bijlessen en het schrijven van sollicitatiebrieven. Het doel is de leerlingen te motiveren.

Voor de laatste jaren zijn er vanuit de nationale overheid verschillende initiatieven genomen om het onderwerp verslaving op scholen aan de orde te stellen. Zo is sinds 1990 een nationale wet van toepassing waarin het roken in openbare ruimten (dus ook scholen) is verboden.

Vanuit de nationale overheid is een brief gegaan naar alle scholen waarin de toenemende problemen met drugs werden beschreven. Dit was de eerste keer dat het probleem van drugs werd erkend van overheidswege. In 1998 is een circulaire aangenomen waarin alle scholen worden verplicht een schoolcomité op te richten om activiteiten zoals hiervoor beschreven te ondernemen. Verder zijn vanaf 2000 alle scholen verplicht om alle gezondheidsrisico's (alcohol, tabak en drugs) in het lesprogramma op te nemen (40 uur per jaar). MILDT is bezig met het schrijven van een nota die er op is gericht de verschillende betrokken instanties op het gebied van drugspreventie binnen het onderwijs beter gecoördineerd te laten samenwerken.

### 2.3 Testen van pillen

Het testen van pillen en het geven van voorlichting op party's wordt door Médecins du Monde (MDM) uitgevoerd. Sinds 1995 heeft MDM een afspraak met een ziekenhuis om te testen welke stoffen in pillen zitten die op de party's worden aangetroffen. Gebruikers leveren hun pillen in, waarna de zogenaamde marquis-test wordt uitgevoerd. Bij het aantreffen van gevaarlijke stoffen in de pil, wordt dit aan de gebruiker doorgegeven. De ervaring leert dat deze uitslag dan snel wordt doorgecommuniceerd tijdens de party. MDM geeft niet alleen informatie over de schadelijke gevolgen van de middelen, maar ook informatie aan gebruikers over drugsgelateerde ziekten. MDM is geen voorstander van een algemene boodschap maar wil juist in een persoonlijk gesprek het gewenste effect bereiken. Een probleem dat MDM noemde is bedreigingen tegen medewerkers.

Het opzetten van het programma Systeme d'identification national des toxiques et substances ("Sintes") door de OFDT staat nog volop ter discussie. Het doel van Sintes is via het testen van pillen beter zicht te krijgen in de effecten, de farmacologische samenstelling etc. van synthetische drugs. Politie, verslavingszorginstellingen en Niet Gouvernementele Organisaties, werkzaam op het gebied van preventie en zorg, zouden hierbij moeten worden betrokken. Gedacht wordt om maandelijks 80 pillen te kopen en vervolgens de kwaliteit van de pil en de omstandigheden waaronder de pil wordt gebruikt te analyseren. Alle laboratoria die deze pillen zullen gaan testen krijgen hetzelfde wetenschappelijke protocol waarin de procedures moeten aangegeven. De verkregen informatie moet vervolgens snel worden doorgegeven aan toxicologische instituten, politie, justitie en verslavingszorginstellingen. Het testen van pillen vertoont veel overeenkomst met de wijze waarop dat in Nederland gebeurt.



### 3. Behandeling en behandelprogramma's van verslaafden

#### 3.1 Algemeen

In 1994, onder de regering Balladur, ging het officiële Franse drugsbeleid over naar een harm reduction beleid. De algemene gezondheidstoestand van drugsverslaafden was tot die tijd erg slecht (veel abscessen, aids, overdosis en bovendien hadden verslaafden weinig contact met algemene zorginstellingen). Een grote groep verslaafden bevond zich in een vergaande gemarginaliseerde situatie. Boekhout van Solingen gaat in zijn rapport "Heroïne, cocaïne en crack in Frankrijk" nader in op de oorzaken van het lang uitblijven van de overgang naar het harm reduction beleid.<sup>4</sup> Met name het psychoanalytisch verslavingsmodel, waarin de oorzaken van verslaving in de eerste plaats bij het individu en zijn stoornissen moet worden gezocht, was hierbij van belang. Na de acceptatie van het harm reduction beleid is meer aandacht gekomen voor de sociaal-economische invloeden van drugsverslaving. Financiële middelen werden beschikbaar gesteld voor het opzetten van onder andere substitutieprogramma's, spuitomruil en laagdrempelige dag- en nachtopvang. Het doel is de risico's van drugsgebruik te verminderen en het verbeteren van de contacten tussen de gemarginaliseerde groep verslaafden en zorginstellingen. Enkele recente cijfers van het OFDT (waarnemingscentrum) van 1999 laten zien dat in vergelijking met 1996 het aantal zorginstellingen in Frankrijk is uitgebreid. Er zijn thans door de overheid gereguleerde ambulante instellingen, 50 klinische behandelcentra en 32 zogenaamde Boutiques (laagdrempelige opvang centra). Vooral de eerder genoemde wijziging naar het harm reduction beleid een sterke impuls geweest voor het opzetten van laagdrempelige opvang.

#### 3.2 Problemen als gevolg van de strafbaarheid van het gebruik van drugs.

Hoewel op nationaal niveau bepaald is dat het strafrecht niet mag indruisen tegen het zorgbeleid, blijkt dit in de praktijk regelmatig het geval te zijn. Tijdens onze bezoeken is meerdere keren aangegeven dat het maken van afspraken met vooral de opsporingsautoriteiten niet eenvoudig gaat. Meerdere keren is aangegeven dat de politie surveilleerde in de buurt van de zorginstellingen, hetgeen een afschrik-effect heeft op de hulpzoekende verslaafden. Als voorbeeld van de ontbrekende samenwerking werd bij een van de hulpverleningsinstanties genoemd dat de politie geen enkele bemoeienis wilde hebben met de betreffende instelling. Zo werd bij problemen met gewelddadig gedrag door verslaafden jegens medewerkers niet adequaat (lees direct) door de politie gereageerd. Er zijn ook voorbeelden waarbij beter afgestemd wordt, zoals bij het verstrekken van methadon via de methadonbus. In rechtstreeks contact tussen hoofden van de instelling en de politie zijn concrete afspraken gemaakt over de aanwezigheid of afwezigheid van politie bij de bus. Een ander voorbeeld van goede samenwerking tussen politie en zorg is het platform in Marseille, waarbij alle verantwoordelijke partijen op het gebied van Aids en drugsverslaving regelmatig bijeen komen. De samenwerking is ontstaan door de inzet van de burgemeester van Marseille en de Sous-Préfet van politie.<sup>5</sup>

Een consequentie van het strafbaar stellen van het gebruik van drugs is de noodzaak voor hulpverleningsinstanties anonimiteit aan verslaafden te garanderen. Immers is de juridische

<sup>4</sup> "Heroïne, cocaïne en crack in Frankrijk; Handel, gebruik en beleid." Centrum voor drugsonderzoek UvA, juni 1996.

<sup>5</sup> Een structuur zoals in Nederland het driehoeksoverleg zijn wij in het Franse systeem niet tegengekomen

praktijk dat het bij zich dragen van een spuit een aanwijzing kan zijn voor het plegen of gepleegd hebben van een strafbaar feit, namelijk drugsgebruik. Deze anonimiteit in de verslavingszorg levert weer problemen op bij de behandeling van verslaafden, zoals bij voorbeeld het verstrekken van methadon. Er kan geen zogenaamd cliënt-volgsysteem worden ontwikkeld, hetgeen bij het proces van reïntegratie in de samenleving als een probleem werd genoemd.

Een ander probleem waarmee hulpverleners kampen is dat verslavingszorg, in tegenstelling tot andere zorg, direct door de Staat wordt gefinancierd. In die situaties waarin de zorg zich niet alleen toespitst op drugsverslaving, maar bijvoorbeeld ook op de behandeling van de psychiatrische problematiek of alcoholverslaving ontstaan vooral op praktisch administratief en financieel niveau problemen.

### 3.3 Laagdrempelige opvang

In enkele problematische wijken in Parijs proberen straathoekwerkers contact te leggen tussen verslaafden en de verschillende zorginstellingen. Hierbij fungeren zij niet alleen als contactpersoon, maar verwijzen zij ook verslaafden eventueel door naar de zorginstellingen en zijn tevens aanspreekpunt voor onder andere de bewoners en winkeliers van de betreffende wijk. Dit laatste aspect houdt tevens verband met door verslaafden veroorzaakte overlast. Veel verslaafden hebben ook psychiatrische problemen. Als voorbeeld voor laagdrempelige opvang kunnen Siloë en Ego genoemd worden.

Siloë fungeert vaak ook als postadres voor daklozen, waarbij ook hulp wordt geboden bij het afhandelen van juridische, administratieve en financiële aangelegenheden (zoals het aanvragen uitkeringen en het begeleiden bij justitiële zaken). Siloë biedt instructie aan over het gebruik van computers en het schrijven van brieven. Ook worden (met toestemming van de cliënt) reclasseringsrapportages opgesteld voor de rechterlijke macht. Ego is gelegen in een zeer problematische wijk van Parijs met vooral problemen op het gebied van drugsverslaving/-handel en geweld. Ego is opgericht in 1987, vooral ook op initiatief van de bewoners van de wijk die een positieve stap wilden zetten in het oplossen van de problemen in de wijk. Ego is in de eerste plaats een dagopvangcentrum voor verslaafden, waarbij tevens maaltijden (Nutrego) en kleding worden verstrekt en de cliënten zich kunnen wassen. Net als bij Siloë wordt ook bij Ego hulp geboden bij juridische, administratieve en financiële problemen en bij het zoeken naar werk. De werkzaamheden van Ego zijn breder dan die van Siloë. Samen met gebruikers en bewoners van de wijk wordt een nieuwsbrief uitgegeven (le journal ALTER EGO), waarin informatie wordt gegeven over preventie (gezondheid en sociale), drugs gerelateerde problemen zoals overlast en verschillende vormen van hulpverlening en worden bijeenkomsten georganiseerd waar de wijkbewoners hun klachten naar voren kunnen brengen. Deze spreekbuisfunctie lijkt zijn vruchten te hebben afgeworpen omdat er vrijwel geen hoog oplopende conflicten met buurtbewoners meer zijn geweest. In het centrum van Marseille is de dagopvang "Transit" bezocht. Hier kunnen verslaafden koken, wassen en strijken, douchen en spreken met maatschappelijk werkers. Dagelijks is op gezette tijden een arts aanwezig voor medische consultatie, voornamelijk gericht op het behandelen van abscessen.

In Parijs en in Marseille zijn mogelijkheden voor nachtopvang. Deze staan open voor iedere dakloze, maar over het algemeen maken verslaafden hiervan gebruik. De nachtopvangcentra proberen de gezondheidssituatie van de verslaafden te verbeteren door het creëren van meer structuur in hun leefpatroon. Gebleken is dat hierdoor ook minder drugs wordt gebruikt. Buiten de slaappleats, kan er ook worden gekookt en gedoucht, kleding gewassen en kan ook

kleding worden verkregen. De vraag naar nachtopvang is aanzienlijk groter dan de plaatsen die beschikbaar zijn.

#### 3.4 Omruilen van spuiten

Voorals sinds het begin van de jaren negentig (Aids) zijn in de grote steden spuitomruilprogramma's. In het eerder genoemde Ego gebeurt dit "over de toonbank". Tot dan werden spuiten alleen door apothekers verstrekt. Bovendien krijgen cliënten door het omruilen van spuiten tevens contact met zorginstellingen. Ego verstrekt ook het zogenaamde "apothekerszakjes". Hierin zit steriel materiaal voor een hygiënischer druggebruik, zoals een lepelkje, een filtertje en steripads. In Marseille zijn 8 automaten voor het omruilen van spuiten geplaatst in het centrum van de stad. De automaten werken met tokens die gebruikers bij de verschillende instellingen gratis kunnen verkrijgen.

#### 3.5 Methadon en Subutex

Sinds 1993 zijn er methadon programma's in bepaalde centra, die gespecialiseerd zijn in de hulpverlening aan drugsgebruikers. In de periode vanaf 1972 werd zeer weinig methadon verstrekt. Sinds 1995 wordt aan verslaafden Subutex verstrekt. Tot die tijd waren er slechts 52 behandelplaatsen voor methadon beschikbaar. Een belangrijke aanleiding voor de verandering van het hulpverleningsbeleid, dat tot dan toe gericht was op ontwenning, was de Aids-problematiek. Sinds 1995 kunnen deze hulpverleningscentra methadon voorschrijven aan drugsgebruikers. De algemene gezondheidszorg kan dit alleen doen op verwijzing door deze centra. Men schat dat er in 1999 ongeveer 7200 personen methadon verstrekt krijgen. Sinds februari 1996 kunnen huisartsen zonder tussenkomst van een centrum verslaafden behandelen met Subutex. Op grond van omzetgegevens schat men dat 57000 personen aan een dergelijke behandeling met dit middel deelnemen.

De groei in de verstrekking van methadon en Subutex is spectaculair te noemen.

Subutex kan door alle artsen voorgeschreven worden. Het doel van de verstrekking van Subutex is het stabiliseren van de cliënt. In 1996 nam de Subutex verstrekking met 40 % toe. Men constateerde een daling in het aantal gevallen van overdosis met 20 %.

Voor de ontwenning van verslaafden bestaan in Frankrijk geen protocollen. Er bestaat een "best practice" code op grond waarvan een maximale verstrekkingduur van 28 dagen geadviseerd wordt.

Huisartsen volgen weinig trainingen met betrekking tot het voorschrijven van Subutex.

Uit verschillende gesprekken met deskundigen valt op te maken dat men inhoudelijk weinig aanleiding aanwezig acht tot het hanteren van verschillende criteria voor Subutex en methadon. Met de verstrekking van methadon worden onthoudingsverschijnselen bestreden. Daarnaast geeft methadon een ontspanning, die Subutex niet verschaft. Subutex voorkomt de zogenaamde "craving". De keuze voor een van beide middelen hangt meer af van de patiënt en de arts dan de middelen zelf. Artsen zouden er de voorkeur aan geven om methadon voor te schrijven.

Indien er een strakke behandeling nodig is, dan wordt gekozen voor een dagelijks verstrekking van methadon. Indien mensen zelf met de medicatie kunnen omgaan, wordt veelal Subutex gegeven.

Een probleem bij de verstrekking van Subutex is dat een gedeelte ervan verdwijnt in de illegale handel. Men schat dit op 10 %. Mede ter voorkoming hiervan denkt men na over een registratiesysteem, hetgeen gelet op de anonimiteit een probleem zal opleveren.

Personen, die hun vervangingsmiddelen spuiten, worden verwezen naar centra, waar methadon wordt voorgeschreven. Ook wordt methadon voorgeschreven bij personen, waarbij sprake is van psychiatrische problematiek. Er zijn andere gronden, die de omvangrijke verstrekking van Subutex zouden kunnen verklaren. Allereerst een economische. Het verstrekken van methadon en de daarbij gewenste begeleiding is kostbaar. Vanuit de patiënt geredeneerd is een argument dat deze liever minder begeleiding zou hebben. Door de gemakkelijke beschikbaarheid van Subutex zou de vraag naar methadon aanmerkelijk verminderd zijn.

Médecins du Monde (MDM) is begonnen met verstrekking van methadon vanuit een autobus, die dagelijks op vaste tijden en plaatsen in Parijs staat. Een tweede bus zal waarschijnlijk in Marseille ingezet gaan worden. In de bus wordt de methadon in vloeibare vorm verstrekt. Men krijgt ongeveer 100 passanten per dag, terwijl er 460 personen zijn ingeschreven.

### 3.6 Klinische hulpverlening

In Parijs zijn enkele hulpverleningsinstellingen bezocht, die niet alleen klinische hulp bieden maar ook ambulante zorg en opvang. In Hôpital Cochin – Cassini wordt tevens methadon verstrekt. Interessant is dat er in zogenaamde FAMA-teams wordt gewerkt, bestaande uit een internist, een psychiater en een verloskundige. Deze teams zijn 24-uur per dag beschikbaar voor noodsituaties. Als patiënten vragen om een ontwenningbehandeling, wordt de gehele behandeling (ook het nazorgtraject) doorgesproken. De motivatie van de patiënten wordt afgeleid uit de gesprekken die worden gevoerd en een brief waarin schriftelijk de motivatie moet worden aangegeven. De ontwenningbehandeling duurt ongeveer 8 à 10 dagen in volledige afzondering. Er mogen uiteraard geen drugs gebruikt worden en men mag ook geen contact hebben met de buitenwereld. Zodra druggebruik wordt vastgesteld wordt de behandeling afgebroken en wordt de patiënt weggestuurd.

Een aantal verslaafden stroomt in de kliniek in via het Openbaar Ministerie (de “injonction thérapeutique” zie hoofdstuk 4).

40% van de patiënten in de nazorg wordt tevens ook voor een psychiatrische problematiek behandeld.

Omdat in deze kliniek jaarlijks 40 à 50 verslaafde baby's geboren worden, werkt men samen met een gespecialiseerde instelling in de zorg voor verslaafde moeders met hun kinderen (Horizon). Zij bieden verder hotel-achtig onderdak aan, waarvoor overigens wel moet worden betaald.

Het centrum Pierre Nicole van het Rode Kruis wordt gefinancierd door de Staat en de ziektekostenverzekering (mutualité général). Men biedt niet alleen medische behandeling aan, maar richt zich ook op de sociale kanten van de verslaafden en hun gedrag (zoals structuur aanbrengen in de dag en op tijd komen). Deze kliniek biedt ook speciale faciliteiten voor moeders (met hun kinderen) die willen afkicken.

De duur van de intensieve behandeling is over het algemeen erg lang. Patiënten worden klaargemaakt om terug te keren in de maatschappij. Er zijn 15 plaatsen in de therapeutische opvang beschikbaar. De eerste week van de behandeling staat in het teken van intake-gesprekken en de motivatie van de verslaafden voor de ontwenningbehandeling. Vervolgens wordt een afbouw-programma middels substitutiemiddelen opgesteld. De voorwaarde voor het deelnemen aan het programma is dat de verslaafde in een sociaal precaire situatie moet zitten (geen inkomen en geen onderdak).

Verder heeft het Rode Kruis tien appartementen beschikbaar voor cliënten die in de overgangsfase zitten en de therapeutische opvang gaan verlaten. Criteria voor een dergelijk

appartement zijn dat de verslaafde inkomen moet hebben en klaar moet zijn voor de volgende stap: reïntegratie in de samenleving. De kliniek heeft contacten met verschillende verenigingen (zoals die van de ex-voetballer Michel Platini) die in sommige gevallen voor werk kunnen zorgen, als onderdeel in het natraject. Het natraject kenmerkt zich door een steeds groeiende zelfstandigheid, vooral ook in de woonvorm van de cliënt.

Monte Cristo is een kliniek in het ziekenhuis van Laennec. Deze kliniek heeft zich vooral toegelegd op de behandeling van patiënten met HIV/Aids en Hepatitis C. Iedere patiënt wordt op dezelfde manier behandeld. Patiënten die tevens verslaafd zijn krijgen geen geïsoleerde behandeling. Ook deze kliniek beschikt over substitutieprogramma's (methadon, Subutex en morfine).

De bezochte klinieken worden geleid door psychiaters. Dit heeft niet geleid tot een gelijktijdige aanpak van zowel een psychiatrische- als een verslavingsprobleem bij cliënten. Men begint met de aanpak van het psychiatrische probleem, nadat de patiënt fysiek is afgekickt.

## 4. Ervaring met verschillende strafrechtelijke instrumenten

### 4.1 Algemeen

De wet van 31 december 1970 biedt de basis voor het optreden tegen delicten in relatie met drugs. Sinds 1994 zijn de bepalingen die oorspronkelijk in deze wet stonden overgebracht naar het nieuwe wetboek van strafrecht. Uitzondering vormt de strafbaarstelling van het gebruik van verdovende middelen, die nog onder de gezondheidswet van 1970 valt.

De minister van Justitie vaardigde richtlijnen uit voor de toepassing van de wet van 1970, gericht aan de procureurs-generaal en hoofdofficieren van justitie. De richtlijnen hebben echter geen werkelijk bindend karakter, hetgeen wil zeggen dat magistraten de richtlijnen naast zich neer kunnen leggen waardoor grote verschillen tussen de verschillende gerechten in de toepassing van de drugswetgeving (kunnen) ontstaan. Ook zijn de richtlijnen –anders dan in ons land- geen onderwerp van bespreking voor het reguleren van de opsporing door politie en gendarmerie.

### 4.2 Bezoek aan Parketten en Politie te Parijs en Marseille

Bij beide parketten worden de drugszaken -groot en klein- door een speciale afdeling behandeld. In beide parketten is dat dezelfde afdeling als die, waar ook de georganiseerde criminaliteit wordt behandeld. In zowel Parijs als Marseille hield een magistraat zich bezig met de therapeutische maatregelen (zie hieronder).

De wetgeving kent strenge straffen voor drugsdelicten, met name voor handel. De procedure voor inverzekeringstelling (garde à vue) kent voor drugsdelicten langere termijnen dan voor reguliere delicten. Gewoonlijk is de garde à vue 24 uur, voor drugsdelicten kan deze met toestemming van de officier van justitie verlengd worden tot 48 uur en in geval van handel tot 96 uur.

Bij ons bezoek aan het Parket van Parijs werd ons verteld, dat -hoewel de wet dat onderscheid niet maakt- er aldaar toch de facto een "scheiding van de markten" wordt gehanteerd: zaken betreffende het bezit sec van kleine hoeveelheden Cannabis worden niet vervolgd. Pas indien hoeveelheden van meer dan 50 gram worden aangetroffen, wordt er nader onderzocht of er mogelijk sprake is van handel.

Bij de Brigade des Stupéfiants van de Police Nationale te Parijs hoorden we een zelfde geluid; alleen hanteerde men daar een aanzienlijk lagere gewichtsgrens: tot 10 gram Cannabis wordt hier gezien als een hoeveelheid voor eigen gebruik. Die zaken leidden kennelijk niet tot inzenden van processen-verbaal. Er volgt geen justitiële reactie.

Ook bij de politie in Marseille wordt een tolerantiegrens voor bezit van softdrugs gehanteerd, die rond de 5 à 7 gram ligt.

Er bestaat voor middelen, die in Nederland als hard drugs worden aangeduid, geen tolerantiebeleid. Aangezien het gebruik van middelen op zich strafbaar is, wordt ook bij het aantreffen van zeer geringe hoeveelheden voor eigen gebruik opgetreden en leidt bijvoorbeeld het gebruiken in het openbaar zeker tot strafrechtelijke actie. Deze kleine zaken van gebruik 'sec' leiden - net zo min als bij Cannabis - niet tot een strafrechtelijke *sanctie* in de bij ons gebruikelijke zin: bij deze zaken heeft het parket de mogelijkheid om aan de aangehouden gebruiker een "*injonction thérapeutique*" (therapeutische maatregel) op te leggen. Deze maatregel wordt onder die naam aangeduid sinds 1984, daarvoor kon op grond van de wet van 1970 een "verplichte zorg" opleggen, maar dat werd geheel overgelaten aan de afwegingen van de betrokken magistraat. Deze maatregel, die inhoudt dat iemand moet afkicken is in principe vormvrij. De gebruiker kan naar een zorginstelling worden gestuurd, maar ook

gewoon naar een arts. Hierbij moet bedacht worden dat het systeem van een vaste huisarts niet gebruikt wordt.

Men moet bij deze maatregel niet denken aan een drang of dwang methode zoals we die in Nederland kennen, waarbij er sprake is van lange trajecten in hulpverleningsland: het gaat hier uitsluitend om lichamelijk ontwennen.

Het is wel de bedoeling, dat iemand na een dergelijke ontgiftiging wordt doorgeleid naar een instelling van zorg, die hem kan begeleiden op zijn verdere pad. Voor die zorg bestaat een baaierd van mogelijkheden.

De injonction thérapeutique wordt dus door de Procureur de la République (officier van justitie) opgelegd. Met het opleggen van die maatregel eindigt de strafrechtelijke interventie.

De wet kent daarnaast nog twee vormen van "verplichte behandeling":

- **door de Juge d'Instruction (Rechter Commissaris) en/of een kinderrechter, één en ander in de loop van het gerechtelijk (voor)onderzoek. Hierbij loopt de procedure gewoon verder en kan bij een geslaagde behandeling, schorsing van de voorlopige hechtenis volgen.**
- **door de zittingsrechter, hetzij omdat de verslaafde eerdere aanbiedingen van zorg heeft geweigerd, hetzij omdat hij ze niet voltooide. Sinds de invoering van de nieuwe "Code Pénal" kan de zittingsrechter ook -min of meer net als bij ons- de behandeling aanhouden met een "obligation particulière", een bijzondere voorwaarde.**

Deze twee vormen lijken op wat bij ons een behandeling in het kader van een schorsing met bijzondere voorwaarden zou zijn.

Naast deze herkenbare figuren is er ook een vorm die wij niet kennen, vanwege het feit dat wij een andere strafvorderlijke procedure hanteren. In de Franse strafvordering kent met de "Juge de l'Application des Peines". Deze houdt zich bezig met het bepalen van de inhoud van de straf en de executie. Ook hij kan een "behandeling" opleggen in het kader van een voorwaardelijke in vrijheidstelling.

Voor al deze beslissingen is andere dan strafrechtelijke informatie nodig over de betrokken persoon en over de sociale kaart. De gerechten beschikken daartoe over onder hun ressorterende bureaus. In Parijs is dat A.P.C.A.R.S (Association de Politique Criminelle Appliquée et de Réinsertion Sociale), zij rapporteert aan de Procureur de la République over de mogelijkheden van de "injonction thérapeutique" bij een bepaalde persoon, daarnaast biedt men opvang en begeleiding aan de verslaafden. Men geeft dus advies en behandelmogelijkheden. Men werkt hierbij in alle fasen van het strafproces.

In Marseille is een dergelijk bureau direct opgehangen aan de Juge de l'Application des Peines.

Bij de zaken, waarin de maatregel vanwege een rechterlijke beslissing wordt opgelegd, is de mogelijkheid om bij niet nakoming een extra veroordeling te krijgen, bovenop de al eerder opgelegde straf.

Over het herhaald opleggen van therapeutische maatregelen wordt verschillend gedacht. Op het parket van Parijs vertelde men ons, dat het wel voorkomt, dat meerdere malen een therapeutische maatregel wordt opgelegd aan de zelfde delinquerende verslaafde, maar dat er dan wel toch minstens een jaar verlopen moet zijn sinds de vorige maatregel.

De maatregel kan uitsluitend worden opgelegd bij strafbaar gedrag volgens de wet van 1970; pleegt de verslaafde daarnaast andere delicten (zoals de overlastfeiten bij ons), dan worden die zaken als het ware afgesplitst voor een strafrechtelijke behandeling, waarbij dan wel weer rekening kan worden gehouden met de (eventueel veranderde) persoonlijke omstandigheden.

Het aantal toegepaste therapeutische maatregelen stijgt gestaag, zo blijkt uit onderstaand tabelletje, hoewel de stijging wel afneemt. Deze cijfers geven alleen een totaalbeeld, maar geen indruk van de spreiding over heel Frankrijk. Zo werd in de "France Métropolitaine", het gebied van Groot Parijs, in 1994 door 38 % van de 175 "Tribunaux de Grande Instance" (Gerechten in Eerste Aanleg) geen maatregel opgelegd.

Jaar	Aantal maatregelen	Stijging	Percentueel
1992	4935	---	---
1993	6149	1214	24.6
1994	7678	1529	24.9
1995	8630	952	12.4

*Bron: jaarstatistieken ministerie van justitie*



## 5 Vergelijking van de behandeling van gedetineerden

### 5.1 Algemeen

In Marseille werd het penitentiair centrum Baumettes bezocht. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn niet uitsluitend een weerslag van onze bevindingen in dit penitentiair centrum, maar werden vooral geschreven op basis van schriftelijk materiaal dat ons werd verstrekt.

In 18 gevangenissen bestaat een speciale eenheid, waar gedetineerden een behandeling met vervangende middelen kunnen krijgen. De substitutieprogramma's zijn niet enkel gericht op afbouw van de verslaving, maar er bestaat ook de mogelijkheid voor het volgen van een onderhoudsprogramma.<sup>6</sup> Men zou afgezien hebben van de verstrekking van Subutex, omdat dit vanwege de verstrekking in tabletvorm geruimd kan worden.

In Frankrijk zitten 55.000 personen gevangen, met een gemiddelde duur van 7 à 8 maanden. Jaarlijks worden zo'n 800 personen in de gevangenis ingesloten, uitsluitend wegens het gebruik van drugs. Hoewel er hier en daar initiatieven worden ondernomen om gedetineerden te helpen bij hun terugkeer en reïntegratie in de maatschappij is dit traject nog niet sterk ontwikkeld.

### 5.2 Beschrijving van het penitentiair centrum Baumettes te Marseille

'Les Baumettes', gelegen buiten het centrum van Marseille, is een penitentiair complex met 1460 celplaatsen. Op het moment van ons bezoek verblijven er ± 1870 gedetineerden: onveroordeelde en veroordeelde mannen. In een apart gedeelte onveroordeelde en veroordeelde vrouwen. Het centrum heeft een regionale functie.

### 5.3 Gezondheidszorg

Volgens de wet van 18 januari 1994 is de organisatie van penitentiaire gezondheid- en milieuzorg toevertrouwd aan de dienst van openbare ziekenhuisinstellingen. Sinds 1994, het jaar waarin de gezondheidszorg in de gevangenissen onder het ministerie van Volksgezondheid werd gebracht, hebben gedetineerden in principe recht op dezelfde vormen van gezondheidszorg binnen de gevangenissen als buiten de gevangenissen. Het brengen van de verantwoordelijkheid van de gezondheidszorg onder het vakdepartement zou tot een aanzienlijke verbetering van de gezondheidszorg hebben bijgedragen.

De dienst is belast met een brede missie voor verlening van zorg aan gedetineerden (somatische en psychiatrische zorg, preventie en voorbereiding van vervolgzorg na ontslag). Iedere penitentiaire vestiging is door middel van een overeenkomst verbonden aan een nabijgelegen gezondheidsinstelling.

### 5.4 Zorgverlening aan drugsverslaafde gedetineerden

Drugsverslaafde preventief gehechte gedetineerden, die instromen vanuit de vrije maatschappij krijgen een ontwenningsskuur van 8 à 15 dagen met een dagelijks medische begeleiding vanuit het U.S.C.A.<sup>7</sup> en zonodig regelmatig psychiatrische ondersteuning vanuit het S.M.P.R.<sup>8</sup> De nadruk ligt op fysieke ontwenning.

In juni 1988 is een zogeheten drugshulpverleningpost ten gerieve van het penitentiaire centrum opgericht, functioneel ondergebracht bij de geneesheer-directeur van de externe

<sup>6</sup> Hierin bestaat een groot verschil met Nederland waar in de gevangenissen verplicht een afbouwprogramma moet worden gevolgd. In de gevangenissen wordt overwegend methadon (in plaats van subutex) verstrekt.

<sup>7</sup> Unité de Consultations et de Soins Ambulantatoires

<sup>8</sup> Service Médico-Psychologique Régional

gezondheidsorganisatie S.M.P.R.. De instelling is samengesteld uit een coördinerend psycholoog, 4 maatschappelijk werkers en een secretaris. De medewerkers nemen individueel contact op met gedetineerden, die zelf te kennen geven verslaafd te zijn. Ook bezoeken zij gedetineerden, die via externe medische instanties of door het penitentiaire centrum zijn gemeld als personen met verslavingsproblemen.

De belangrijkste taken van de hulpverleners:

- Informatieverstrekking over de voorziening van hulpverlening en aansluiting bij externe zorginstanties;
- Begeleiding bij het nadenken over de drugsafhankelijkheid;
- Steunverlening bij wat de verslaafde gedetineerden zich wensen voor te nemen na ontslag (onderdak regelen, psychosociale opvang, vormgeving aan nazorg, enzovoorts);

Ook verzamelen de hulpverleners op basis van anonimiteit informatie voor epidemiologische enquêtes en verstrekken die aan het Nationale Instituut voor Medische Wetenschap (INSERM).

#### 5.5 De afdeling voorbereiding ontslag uit detentie voor verslaafden (U.P.S. = Unité Pour Sortants)

In 1996 is deze afdeling opgericht ter voorbereiding op de terugkeer naar de vrije maatschappij. De afdeling biedt plaats aan maximaal tien gedetineerden, die ervoor hebben gekozen wat aan hun toekomst te willen doen.

Belangrijkste doel is om via kennisoverdracht aan en sociale training van de verslaafden wegen aan te reiken, die zullen kunnen leiden tot een beter maatschappelijk functioneren van de betrokkenen.

De invulling is een programmaopzet van vier weken, rustend op twee pijlers:

1. Een voorbereiding in groepsverband. Deze voorbereiding geschiedt binnen het kader van een specifiek uitgewerkt programmakader met inzet van een multidisciplinair team;
2. Het betrekken van externe hulpverleningspartners, die de verslaafden op weg helpen naar aansluiting op externe zorgvoorzieningen. Dit met het oog op het willen verzekeren van continuïteit van hulp en steun bij de vormgeving aan individuele plannen voor een evenwichtiger en meer zelfstandig bestaan.

De deelnemers zijn recidivisten, langdurig verslaafd, hebben in het verleden hulpaanbod geweigerd en staan nergens voor zorgverlening ingeschreven. Zij hebben een leven geleid van maatschappelijke uitsluiting en grote onzekerheid. Zij hebben zich opgesloten in een diep psychosociaal isolement en tonen geen aanvechtingen meer om hun situatie te veranderen. Zij worden de 'onbreekbaren' genoemd.

De opgerichte afdeling heeft het tot haar zorg gerekend om deze beschadigde mensen met een juridisch zwaar verleden psychisch, sociaal en medisch te ondersteunen.

A. Vertrekpunt van de afdeling:

Er wordt gediagnosticeerd welke de behoeften van de individuele gedetineerde zijn. De beoordeling van zijn penitentiaire situatie is tevens van belang. Binnen de uitgezette activiteiten worden elementen van diagnose en beoordeling betrokken.

B. Het verloop van de training:

Het is een arbeidsintensieve programmaopzet die op globale wijze alle mogelijke problemenveroorzakende aspecten van het leven van de verslaafde in kaart brengt en die inzichtelijk en bespreekbaar worden gemaakt.

De programma's beperken zich niet tot één specifiek gedeelte van één verslavingsterrein (bijvoorbeeld alcohol) of pure psychiatrische problematiek, maar bevat veeleer een integrale benadering van de verschillende problementerreinen met het oog op (re)socialisatie en verhoging van zelfrespect.

De sociale en psychologische benaderingen hebben het doel toegang te verschaffen tot fundamentele rechten en de toepassing daarvan in de praktijk. Men heeft immers het recht op: informatie, huisvesting, bijstand; gezondheid, de benodigde kennis voor het bepalen van een eigen traject, juridische hulp.

De globale benadering staat hen toe om bij belangrijke elementen stil te staan en daarin (opnieuw) te investeren ten gunste van hun nabije, vrije burgerschap.

De docenten werken onderling samen om de cursisten een totaalproces van ondersteuning te bieden. Het samenwerken in groepsverband met wederzijdse verantwoordelijkheid leidt tot het voordeel de dynamica te gebruiken voor belangrijke elementaire aspecten, die onontbeerlijk zijn voor ontwikkeling van sociale vaardigheden.

Aandacht wordt besteed aan: Communicatie, spel, creativiteit, hoe te lijf gaan van dagelijkse concrete problemen. En verder: kennisoverdracht en uitwisseling over onderwerpen als onderdak, bijstand, vorming en scholing, werk, rechtskennis, gezondheid en cultuur; aandacht aan individuele ontplooiing.

## 6. De aanpak van druggerelateerde overlast

Frankrijk kent de Police Nationale, die valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Gendarmerie, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Defensie. De Gendarmerie werkt in de kleinere plaatsen en op het platteland en bestrijkt daarmee 90% van het grondgebied van Frankrijk. De Police Nationale werkt in de steden. Er werd ons meegedeeld dat de Police Nationale het imago zou hebben, voor een harde lijn te kiezen bij de aanpak van drugsproblematiek, terwijl de opvatting over de Gendarmerie veelal is dat deze instantie een wat meer vaderlijke benadering kiest.

De politie heeft op nationaal niveau een gespecialiseerde afdeling die drugsgebruik en -handel aanpakt: de MILAD (1992). De taak van de MILAD is de coördinatie van de taken van de verschillende politiedepartementen op het gebied van drugsmisbruik, -handel en het witwassen van geld. Daarnaast werken zij nauw samen met andere handhavingsinstanties, zoals de douane en de nationale gendarmerie. De MILAD rapporteert direct aan de directeur-generaal van de nationale politie.

Dwarsverbanden op een lager, regionaal niveau, zoals bijvoorbeeld tussen zorginstellingen en politie, zijn niet geïnstitutionaliseerd, maar afhankelijk van persoonlijk initiatief..

Een vertegenwoordiger van het ministerie van Binnenlandse Zaken zette uiteen dat de energie van de politie niet primair gericht moet zijn op het aanpakken van de individuele gebruiker, uitsluitend vanwege het gebruik. Dat gebeurt nu nog wel. Het verbod op het gebruik van verdovende middelen hoeft naar het oordeel van deze vertegenwoordiger van Binnenlandse Zaken geen wettelijke aanpassing. Binnen de grenzen van de wet van 1970 kan een differentiatie in de aanpak worden gezocht. Het aanhouden van gebruikers is van belang als er een relatie is met een gevaar voor de openbare orde, zoals dat het geval is bij verslaafden die in hun levensonderhoud voorzien door het plegen van delicten (veelplegers).

Het zou te ver gaan, te stellen dat de politie en gendarmerie in hun optreden geen rekening houden met het strafrechtelijk vervolg. Aan de andere kant is ons in gesprekken met politiemensen gebleken dat politiemensen een eigen opvatting hebben over de aanpak van drugsproblematiek, die niet steeds efficiënt lijkt te zijn. Vanuit de gedachte dat een drugsgebruiker in relatie staat met een drugsnetwerk, dat van onderaf aangepakt moet worden, worden aanhoudingen van individuele gebruikers verricht en processen-verbaal van dergelijke delicten naar het Openbaar Ministerie gezonden, terwijl dit in een groot aantal gevallen niet tot een strafrechtelijk vervolg leidt.

Onder directe autoriteit van de minister van Binnenlandse Zaken heeft de politie prefect in Parijs de zeggenschap over 35.000 man personeel dat werkt in diverse administratieve en operationele directoraten.

Parijs is behalve een stad ook een departement en het beleid van de staat moet worden gecombineerd met dat van de stad en het departement. Dit maakt de uitvoering van het beleid tegen drugsoverlast (DDASS rapporteert aan regioprefect, politie aan politieprefect en justitie aan het ministerie) uitermate ingewikkeld. Uiteindelijke oplossingen zijn meestal simpelweg pragmatisch van aard en niet altijd geheel in overeenstemming met het nationaal beleid.

De missie bracht een bezoek aan de "Brigade des stupéfiants", een speciale eenheid van de politie van Parijs die actief is in vier departementen, het departement Parijs en drie

omliggende departementen (Ile de France). In principe behandelt deze brigade de drugsdelicten voor dit gebied. Na aanhouding wordt een verdachte ondervraagd en in verzekering gesteld (gade à vue). De duur kan voor drugsdelicten langer zijn dan voor andere delicten. Bij eenvoudige delicten gaat het in de praktijk hoogstens om het ophouden voor enkele uren. Er kan worden gekozen voor een aantekening in een register (main courante). Dit gebeurt in de praktijk bij aangehouden verdachten die een kleine hoeveelheid softdrugs voor eigen gebruik bij zich hadden. In dat verband wordt een hoeveelheid van 5 à 10 gram genoemd. Na het maken van deze aantekening kan de verdachte vertrekken.

De politie presenteerde preventie als een van haar belangrijke taken. Er is ervaring opgedaan in relatie met de aanpak van het misbruik van alcohol. De politie geeft voorlichting onder andere aan scholen (onderwijsgevend). Verder wordt gezocht naar partnerships met verenigingen etc. Er is een mobiele tentoonstelling, die op verzoek door het land trekt om voorlichting te geven, onder andere op scholen. Een dergelijke kleinschalige aanpak lijkt vooral een symbolische functie te hebben.

De indruk bestaat dat de aanpak van drugsdelicten door de politie niet slechts wordt ingegeven door een relatie met overlast of met andere (drugsgelateerde) delicten. Ook het bezit van drugs is voor de politie een opsporingsdoel. Overlast wordt gezien als een vervolg op drugsdelicten; met het uitbannen van de delicten, zou aldus geredeneerd, ook de overlast verdwijnen. Het kwaad zou aldus bij de wortel aangepakt worden. Deze veronderstelling wordt versterkt door gesprekken met verschillende personen die zich vanuit de zorgkant bezig houden met drugsgebruik en verslaving. Het blijkt in de praktijk niet eenvoudig afspraken te maken tussen zorginstellingen en politie.

Het lijkt er op dat de politiemans in de straat het nog niet als vanzelfsprekend beschouwt dat samengewerkt wordt met instanties als Médecins du Monde in een methadonproject of dat een dergelijk project "gedoogd" wordt. Op hoger niveau –de leiding van de politie in het desbetreffende gebied- lijkt meer begrip te bestaan voor de nieuwe (ruimere) toepassing van de wet.

In Marseille werd een bezoek gebracht aan een speciaal team dat zich bezig houdt met de drugsbestrijding. De politie in Marseille kent 5 teams voor bestrijding van lokale handel. In 1998 werden 1200 aanhoudingen verricht. De afgelopen jaren bleef dat aantal vrij stabiel. Lange tijd vonden veel aanhoudingen plaats in verband met bezit van heroïne, die aantallen dalen, terwijl het bezit van cocaïne toe neemt.

Tegen gebruik en bezit van kleine hoeveelheden van Cannabis (tot 5 gram) wordt op basis van afspraken met het Openbaar Ministerie niet strafrechtelijk opgetreden. Afhankelijk van de persoon van de verdachte gaat deze wel mee naar het politiebureau voor ten hoogste 2 uur. Jongeren met kleine hoeveelheden worden steeds meegenomen naar het bureau. De politie ziet dit niet als een repressieve, maar als een preventieve maatregel. Dat wil zeggen dat deze interventie er niet op gericht is de jongere in het strafrechtelijk circuit te brengen maar hem op het politiebureau onder andere het strafbare van zijn gedrag uit te leggen. Aldus is het de bedoeling dat een drempel wordt opgeworpen tegen herhaald gebruik. Eventueel kan de jongere gewezen worden op de mogelijkheden een hulpverleningsinstantie te bezoeken. De politie gaat er echter niet zelf toe over een jongere aan een dergelijke instantie aan te bieden. De aanpak van verstoring van de openbare orde is geen aandachtsveld dat uitsluitend aan de drugbestrijdingsteams is toebedeeld. Iedere politiedienst is hier verantwoordelijk voor (Overigens kent men in Marseille net zo min als bij ons een definitie van het begrip overlast)

Zoals ook in Parijs werd geconstateerd houdt het drugsteam van de politie in Marseille zich bezig met de bestrijding van drugsdelicten, zonder dat er in het bijzonder gewerkt wordt aan de bestrijding van drugsgerelateerde overlast of de aanpak van drugsgerelateerde delicten. De politie in Marseille is niet direct betrokken bij de in de stad aanwezige sleep-in, spuitomruil e.d. Dit is, zo werd ons meegedeeld, geen politiebelang en heeft daarmee geen prioriteit. De politie laat deze situaties wel met rust. Binnen de prefectuur bestaat een overleg, waarin de politie participeert. Het uitgangspunt in de samenwerking is dat het van belang is dat instanties elkaar goed informeren over hun activiteiten. Er worden echter geen (bindende) afspraken gemaakt. Iedere instantie neemt zijn eigen verantwoordelijkheid.

## 7. Samenvatting en conclusies

### 7.1 Aanleiding tot en opdracht van de missies

Op basis van een afspraak tussen de Franse minister van Justitie, mevrouw E. Guigou en haar toenmalige ambtgenoot mevrouw W. Sorgdrager werd een Frans-Nederlandse missie over het onderwerp drugs gehouden. Vertegenwoordigers uit de hoek van Politie, Justitie en Zorg uit Frankrijk brachten in mei 1999 een vijfdaags bezoek aan Nederland, gevolgd door een tegenbezoek van vijf dagen door Nederlandse vertegenwoordigers uit dezelfde kring. Tevoren werden vijf onderwerpen overeengekomen, waarvan de aanpak in de beide landen met elkaar vergeleken zou worden:

- *Preventieprogramma's / voorlichting over het gebruik van drugs*
- *Behandeling en behandelprogramma's van verslaafden*
- *Ervaring met verschillende strafrechtelijke instrumenten*
- *Vergelijking van de behandeling van gedetineerden*
- *De aanpak van drugsgerelateerde overlast.*

In dit rapport zijn de bevindingen van het Nederlandse bezoek aan Frankrijk beschreven.

### 7.2 Preventieprogramma's / voorlichting over het gebruik van drugs

Op het gebied van preventie zijn vele nationale en lokale instanties betrokken. De coördinatie van de preventie ligt bij de MILDT. De bezoeken die gebracht zijn suggereren dat het geven van voorlichting aan leerlingen en ouders op scholen tot op heden vooral wordt uitgevoerd door de politie. Deze trainingen liggen vooral in de sfeer van uitleg van de Franse drugswetgeving en benadrukken van de gevaren van het gebruik van de middelen. In de toekomst zullen ook deskundigen op het gebied van gezondheid en onderwijs bij de trainingen worden betrokken. Vooral door de toenemende problemen met drugs op scholen worden de laatste jaren door de nationale overheid veel initiatieven genomen om de drugsproblematiek op scholen aan de orde te stellen.

Een recente ontwikkeling is het testen van pillen en het geven van voorlichting door Médecins du Monde op party's. Dit testen vertoont veel overeenkomst met de wijze waarop dat in Nederland gebeurt.

### 7.3 Behandeling en behandelprogramma's van verslaafden

De strafbaarstelling van het gebruik van drugs heeft consequenties voor de zorg. Dit bemoeilijkt de samenwerking met politie en justitie. Daarnaast brengt dit met zich mee dat het beginsel van de anonimiteit gerespecteerd moet worden. Deze belemmeren het bieden van goede zorg. Een ander punt is de praktische, administratieve en financiële problemen waarmee de hulpverleningsinstellingen worden geconfronteerd wanneer de zorg niet enkel is gericht op de behandeling van drugs, maar tevens op de behandeling van psychiatrische- of alcoholproblematiek.

Voor na het invoeren van het harm reduction beleid zijn er van overheidswege veel initiatieven genomen voor het opzetten van programma's gericht op het verminderen van de risico's van drugsgebruik en het in contact brengen van verslaafden met zorginstellingen. Als voorbeeld kunnen worden genoemd de dag- en nachtvoorzieningen en programma's voor spuitomruil en substitutiemiddelen. De dag- en de nachtvoorzieningen richten zich met name op het aanbrengen van structuur in het leven van de verslaafden en het verbeteren van de persoonlijke verzorging. Tevens wordt hulp geboden bij het verzorgen van justitiële, administratieve en financiële zaken. Veel vaker dan in Nederland wordt Subutex voorgeschreven. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat Subutex, in tegenstelling tot

methadon, door elke arts mag worden voorgeschreven; daarnaast spelen economische overwegingen een rol. In een aantal gevallen zijn klinische voorzieningen ondergebracht in ziekenhuizen. Hierdoor kunnen samenwerkingsverbanden tussen verslavingszorg en de algemene gezondheidszorg ontstaan.

#### 7.4 Ervaring met verschillende strafrechtelijke instrumenten

De drugszaken -groot en klein- worden op de parketten door een speciale afdeling behandeld. In zowel Parijs als Marseille houdt een speciale officier van Justitie zich bezig met de therapeutische maatregelen.

Hoewel de wet dat onderscheid niet maakt wordt er in het algemeen toch de facto een "scheiding van de markten" gehanteerd: zaken betreffende het bezit sec van kleine hoeveelheden Cannabis worden niet vervolgd.

Ten aanzien van hard drugs bestaat geen tolerantiebeleid voor zover ons is gebleken; kleine zaken van gebruik 'sec' leiden niet tot een strafrechtelijke sanctie in de bij ons gebruikelijke zin. Men gebruikt hier de "injonction thérapeutique" (therapeutische maatregel).

Deze maatregel wordt de Procureur de la République (officier van justitie) opgelegd. Met het opleggen van die maatregel eindigt de strafrechtelijke interventie.

Er zijn nog twee vormen van wettelijke behandeling in de procedure voorzien; één tijdens het gerechtelijk vooronderzoek (opdracht Rechter Commissaris) en één opgelegd door de rechter. De gerechten beschikken over een onder hun ressorterend bureau, dat de nodige sociale informatie voor deze beslissingen levert.

Over het herhaald opleggen van therapeutische maatregelen wordt verschillend gedacht. Het aantal toegepaste therapeutische maatregelen stijgt gestaag.

#### 7.5 Vergelijking van de behandeling van gedetineerden

De gezondheidszorg ressorteert binnen de gevangenissen, net zoals daarbuiten, onder het ministerie van Volksgezondheid. Een consequentie hiervan is dat substitutiemiddelen (methadon en Subutex) zowel in afbouw- als in onderhoudsprogramma's overeenkomen. Methadonverstrekking (afbouw/ onderhoud) op medische indicatie is praktijk in het hele penitentiaire centrum te Marseille.

De verslavingszorg in het bezochte penitentiaire centrum te Marseille richt zich vooral op het overbrengen van kennis die nodig is bij het ontslag van verslaafde gedetineerden uit detentie. De kennis wordt niet eerder in praktijk gebracht dan vanaf het moment dat iemand zich weer in vrijheid begeeft. Dit geldt ook voor de speciale afdeling U.P.S., waar –de laatste vier weken van de detentietijd- door middel van een gerichte programmaopzet ook training van sociale vaardigheden plaatsvinden en externe instanties worden betrokken. Het alvast oefenen vanuit het penitentiaire verblijf is blijkbaar (nog) niet mogelijk.

#### 7.6 De aanpak van drugsgelateerde overlast

De indruk bestaat dat de aanpak van drugsdelicten door de politie niet slechts wordt ingegeven door een relatie met overlast of met andere (drugsgelateerde) delicten. Ook het bezit van drugs is voor de politie een opsporingsdoel. Overlast wordt gezien als een vervolg op drugsdelicten; met het uitbannen van de delicten, zou aldus geredeneerd, ook de overlast verdwijnen. Het kwaad zou aldus bij de wortel aangepakt worden.

De instellingen op het gebied van verslavingszorg zetten zich actief in bij de bestrijding van de overlast. Voorbeelden hiervan zijn onder meer het spreekuur voor buurtbewoners in een dagopvang en het betrekken van winkeliersverenigingen bij het opstellen van beleid.



De verschillen in beleid en benadering tussen de aanpak van drugoverlast tussen Nederland en Frankrijk lijken groot. Laagdrempelige opvangvoorzieningen zijn in sommige steden in Frankrijk wel uitgebouwd (tot bijvoorbeeld 24-uurs opvang), hetgeen de drugoverlast in het publieke domein kan verminderen.

### 7.7 Slot

In brede kringen van personen die zich voor het onderwerp drugs interesseren heerst nog steeds de opvatting dat er grote verschillen bestaan tussen beleid en uitvoering van het drugbeleid in Frankrijk en Nederland. De afgelopen jaren verschenen verschillende keren publicaties en berichten waaruit op te maken is dat het verschil, zeker in de praktijk, aanmerkelijk kleiner is dan veelal wordt beweerd. Er zijn verschillen in de organisatiestructuur van de twee landen, in de wetgeving, in de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van verschillende instanties. In tegenstelling tot Nederland bestaat er vrijwel geen gestructureerd overleg (zoals het Nederlandse driehoeksoverleg) tussen de verschillende instanties op lokaal niveau. De MILDT constateerde dat de werkzaamheden, vooral tussen de politie en de hulpverleningsinstellingen, nog onvoldoende is afgestemd.

De Franse regering heeft door het instellen van het OFDT hoge prioriteit toegekend aan het verzamelen van informatie. Cijfermateriaal wordt verzameld en men poogt inzicht te krijgen in nieuwe ontwikkelingen op het gebied van middelengebruik.

Er zijn bijzonder veel overeenkomsten in de wijze waarop het drugsonderwerp in de praktijk in de beide landen benaderd wordt. Onderwerpen waarover "traditioneel" verschillend wordt gedacht in beide landen hoorden niet tot het aandachtsveld van de missie.

Een paar voorbeelden om de overeenkomsten tussen beide landen te illustreren. Zowel Frankrijk als Nederland kennen in de praktijk een onderscheid in de wijze waarop wordt omgegaan met bezitters van softdrugs en harddrugs. Hoewel Frankrijk geen officieel met Nederland vergelijkbaar softdrugs-gedoogbeleid kent, treedt de politie in het algemeen niet op tegen bezit van kleine hoeveelheden Cannabis voor eigen gebruik. Ook de rechtelijke macht volgt diezelfde weg. In Frankrijk vallen, evenals in Nederland, (vrijwel) geen veroordelingen uitsluitend voor het bezit van kleine hoeveelheden Cannabis voor eigen gebruik; het Openbaar Ministerie stelt in dergelijke gevallen geen vervolging in. De in die praktijk gehanteerde hoeveelheden zijn in Frankrijk, zowel bij politie als bij rechterlijke macht, hoger dan in Nederland.

Ook andere onderwerpen in relatie tot het drugsbeleid, waarvan nogal eens te beluisteren valt dat deze uniek zijn voor Nederland bestaan, al dan niet in experimentele vorm, in Frankrijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verstrekken van vervangingsmiddelen voor heroïne, spuitomruil voor verslaafden en het testen van XTC pillen bij grootschalige dansfeesten.

Archief  
VVF

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Directie Geestelijke Gezondheidszorg, Verslavingszorg en Maatschappelijke Opvang

## Memo

Aan DGMZ

Via

Van Directeur GVM ☎ 7378 📠 A1605

C.c.

Kenmerk GVM/2387210

Datum

Betreft overleg met DG Visser/Justitie

6 juni 2003

Bijlagen 2

---

Dinsdag 10 juni van 17.30-18.30 uur heeft u een overleg met DG Visser van Justitie over het drugsbeleid (bij het ministerie van Justitie, kamer L-303).

Er staan twee onderwerpen op de agenda:

1. Cannabis (bijlage 1)
2. Het EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2004 (bijlage 2)

## Cannabis

### *De cannabisbrief*

Tijdens het bewindsliedenoverleg tussen de stas en de MvJ in januari is afgesproken een interdepartementale beleidsbrief cannabis naar de TK te sturen. Vanwege onze voorkeur om het VWS actieplan ontmoediging cannabis z.s.m. naar de Kamer te sturen en de verwachting dat de Justitie- en BZK-onderdelen van de brief niet snel gereed zouden kunnen zijn, is op ambtelijk niveau besloten dat Juni de deadline voor verzending aan de Kamer is.

Inderdaad blijkt nu dat de Justitie en met name de BZK-onderdelen van de brief nog niet voldoende zijn uitgewerkt en dat er minstens nog enkele maanden nodig zijn om een interdepartementale brief gereed te hebben. VWS kan het Actieplan op zeer korte termijn naar de Kamer sturen.

Justitie maakt bezwaar tegen loskoppeling van dit VWS-onderdeel van de interdepartementale brief vanwege het feit dat:

- de integraliteit van het drugsbeleid met een interdepartementale brief wordt bekrachtigd;
- de bewindslieden besloten hebben een interdepartementale brief te schrijven en dat dit voornemen niet zonder meer mag worden losgelaten.
- De Justitie-onderdelen van de brief op hoofdlijnen vrijwel gereed zijn.

Wij staan op het standpunt dat onze minister geïnformeerd moet worden over deze afspraak van het vorige Kabinet, maar dat er voldoende reden is reeds nu het VWS-deel naar de Kamer te sturen, te weten:

- Veel onderdelen van het VWS-actieplan zijn al in uitvoering of staan op het punt uitgevoerd te gaan worden. De TK moet hier tijdig over worden geïnformeerd, zeker met het oog op de actuele politieke en maatschappelijke discussie. Verder uitstel zou zeer onwenselijk zijn.
- Het internationale cannabisplan is inmiddels door de stras geaccordeerd en zal z.s.m. van start gaan. Dit internationale plan sluit aan op en is onderdeel van de nationale activiteiten. Vanwege de deelname van 4 andere landen, kan de uitvoering niet worden uitgesteld.
- Het Actieplan heeft een beperkt budget. Het grootste deel van de benodigde middelen is gereserveerd. Met het oog op de komende bezuinigingen op subsidies, willen wij z.s.m. met het Actieplan van start gaan.
- De hoofdlijnen van de brief zijn reeds in de brief van 11 maart jl geschetst (bijgevoegd). Het is nu zaak met een gedetailleerde uitwerking te komen. Het wederom schetsen van hoofdlijnen is niet wenselijk.
- Welbeschouwd is er al een Justitie-onderdeel van de cannabisbrief losgekoppeld, namelijk de bestrijding van de teelt van nederwiet i.v.m. het rapport Bovenkerk. Op 2 juni is het standpunt op dit rapport naar de Kamer gestuurd en zal op 19 tijdens een AO worden besproken.

U wordt geadviseerd deze kwestie langs bovenstaande lijn met DG Visser te bespreken.

### *THC-gehalte in cannabis*

Eén van de onderdelen van de cannabisbrief is een verkenning naar de mogelijkheden om het THC-gehalte in cannabis te reguleren/limiteren, zoals ook in de brief van 11 maart is aangekondigd. GVM heeft verschillende besprekingen (o.a. met Justitie) hierover gevoerd en een verkenning met verschillende opties gemaakt. Deze opties zijn getoetst op haalbaarheid, effectiviteit en doelmatigheid (bijgevoegd). GVM is van oordeel dat gezien het feit dat er geen aanwijzingen zijn dat sterke cannabis zou leiden tot vergelijkbare gezondheidsschade en risico's

op verslaving als bij harddrugs en dat er relatief weinig bekend is over mogelijke gezondheidsrisico's van hoge concentraties THC, er thans geen aanleiding is om maatregelen te nemen om het THC-gehalte in cannabis te reguleren. Voorts dient hierbij te worden betrokken dat het beschikbare instrumentarium niet effectief en doelmatig genoeg is om een daadwerkelijke regulering te bewerkstelligen. Onderzoek naar de mogelijke risico's van een hoog THC-gehalte is onderdeel van het internationale cannabisplan. De sterkte van cannabis zal nadrukkelijk aan de orde komen in de drugspreventie en voorlichting, waarbij tevens een rol is weggelegd voor de coffeeshophouder. Voorts wordt zelfregulering door de coffeeshopbranch gestimuleerd. Indien deze maatregelen geen effect zullen sorteren en de risico's van een hoog THC-gehalte groter zijn dan thans bekend is, wordt de optie opengelaten om een criterium "sterkte" aan de gedoogcriteria voor coffeeshops toe te voegen. Aan controle en handhaving zijn echter aanzienlijke kosten verbonden.

Een aanvullende mogelijkheid is om het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring Nieuwe Drugs (CAM) een risicoschatting van cannabis met een hoog THC te laten maken. Voordeel daarvan is dat er een rapport van een commissie van gezaghebbende deskundigen beschikbaar komt dat tegenwicht kan bieden aan de huidige ongefundeerde en vaak ideologisch beladen uitspraken. Voorts kan met dit rapport een eventuele limitering van THC rationeel worden onderbouwd.

Het uiteindelijke standpunt van het ministerie van Justitie is niet bekend. Justitie lijkt met deze kwestie te worstelen. T.b.v. een (gezamenlijke) reactie aan de Kamer is een helder standpunt van ambtelijk Justitie zeer welkom!

Opmerkelijk is dat volgens bijgevoegd ANP-bericht van deze week *het ministerie van Justitie* gaat bekijken of het THC-gehalte gereguleerd kan worden. I.v.m. het AO van 19 juni, o.a. over het rapport Bovenkerk, is het van belang te benadrukken dat de THC-kwestie primair een zaak is van VWS. De minister van VWS zal bij dit AO niet aanwezig zijn.

**Justitiehoofdstukken in Cannabisbrief  
CONCEPT 30 juni 2003**

**IV DRUGSTOERISME**

Het coffeeshoptoerisme vanuit buurlanden naar Nederland is onverminderd hoog. Het komt sterk voor in bepaalde grenssteden, maar ook het uitgebreide coffeeshoptoerisme naar Amsterdam kan in dit verband niet onvermeld blijven. Er komen kritische uitspraken van buurlanden (momenteel vooral van de kant van België en Duitsland) over het feit dat door het omvangrijke drugstoerisme in wezen sprake is van drugsexport naar hun land. De in 1995 ingevoerde verlaging van de hoeveelheid van 30 naar 5 gram cannabis die per transactie in de coffeeshop mag worden verkocht was bedoeld om het coffeeshoptoerisme aan te pakken. Nog los van de vraag of deze maatregel door coffeeshophouders wordt nageleefd, is het omzeilen ervan niet moeilijk. Er kan eenvoudigweg worden geshopt en gestapeld in meerdere coffeeshops en op deze wijze kunnen al met al grotere hoeveelheden over de grens worden gebracht. In ieder geval heeft de verlaging van de transactiehoeveelheid niet geleid tot vermindering van het drugstoerisme. Hierbij zij wel aangetekend dat in diverse Europese landen er een proces van decriminalisering van het gebruik en het bezit voor persoonlijk gebruik van soft drugs op gang is gekomen, zonder dat cannabis quasi gereguleerd kan worden verkregen. Het soft drugstoerisme naar Nederland kan voor een deel daaruit worden verklaard. Ook moet worden beseft dat een stelsel van open grenzen beperkingen stelt aan de aanpak van het drugstoerisme.

Een ander aspect van het drugstoerisme is de overlast die met name in grenssteden voorkomt. Dit heeft in de eerste plaats te maken met de massaliteit van de bezoekersstroom. Daarnaast kan zich het verschijnsel voordoen dat meer illegale verkooppunten ontstaan. Het aantal coffeeshops in steden is immers afgestemd op kopers uit Nederland en in beginsel niet toereikend om de totale buitenlandse vraag te bedienen. Buitenlandse kopers worden ook vanuit het niet gedoogde circuit bedient, waar de AHOJ-G criteria niet gelden. De illegale verkooppunten –die ook weer door Nederlandse kopers kunnen worden bezocht– vormen dus ook weer een bedreiging voor het uitgangspunt van de scheiding van markten. De grotere markt die door drugstoerisme ontstaat, kan ook weer een stimulans vormen voor criminele elementen om zich te richten op de coffeeshopbranche. Venlo is hiervan een treffend voorbeeld.

Op lokaal niveau wordt er op diverse manieren, en soms ondersteund door het landelijke niveau, dit gebeurt met name in Venlo, hiertegen opgetreden.

Een bijverschijnsel dat ook moet worden genoemd in het kader van het drugstoerisme is het gebruik van internet door coffeeshops en derden, waarmee dus ook het buitenland en potentiële drugstoeristen kunnen worden bereikt. Deze websites kunnen in strijd zijn met het afficheringsverbod van artikel 3b van de Opiumwet. Dit zal van geval tot geval bekeken moet worden. Tevens kunnen deze websites schadelijk zijn voor de beeldvorming van ons land in het buitenland. Derhalve zullen naar aanleiding van de uitkomsten het onderzoek 'drugs en internet' de OM-richtlijnen ten aanzien van het afficheringsverbod nader worden toegespitst op het internet, waarmee ook de op het buitenland gerichte affichering van en/of door coffeeshops aangepakt kan worden

**Nieuwe initiatieven**

### 1. Beperken verkoop tot ingezetenen

Het beperken van de verkoop van cannabis in coffeeshops tot ingezetenen van Nederland kan een effectieve methode kunnen zijn bij de aanpak van het drugstoerisme. Het Nederlandse coffeeshopbeleid is ook bedoeld voor deze categorie. Dit beleid is onderdeel van het volksgezondheidsbeleid, te weten het voorkomen van het zetten van de stap naar hard drugs door een zekere ruimte te bieden voor de verkoop van softdrugs. De hierbij behorende preventie en voorlichting (ook over het verschijnen coffeeshop) richten zich op ingezetenen van ons land, niet op buitenlandse drugstoeristen. Dit zou een dergelijke aanpak legitimeren.

Duidelijk zal zijn dat hieraan in de praktijk nogal wat haken en ogen kleven. Naast de vraag van een mogelijke juridische grondslag van zo'n voorziening—ook binnen de Europeesrechtelijke context—speelt de vraag van de handhaafbaarheid.

Hoewel een dergelijke maatregel in beginsel discriminatoir is o.v.v. niet-ingezetenen kan zij onder bepaalde voorwaarden toch gelegitimeerd zijn.

- er moet sprake zijn van openbare ordeproblemen van fundamentele aard. (De spin-off van het coffeeshopbeleid moet aantoonbaar groter zijn dan bv parkeeroverlast in de grensstreek.)
- Er dient een duidelijk juridisch kader te zijn.
- De interne markt dient zo min mogelijk te worden belemmerd.
- De Minder verstreckende —niet discriminatoire— maatregelen zijn niet effectief gebleken en de verwachting is dat de voorgestelde voorziening wel affectief zal zijn.

Randvoorwaarden die tegen de achtergrond van de vereiste effectiviteit aan een dergelijk systeem moeten worden verbonden zijn:

- Een geloofwaardige handhaving. Dit houdt in systematisch toezicht en toepassing van sancties in geval van overtreding van de verkoopbeperking
- Het aanpakken van uitwijk-effecten, te weten de illegale verkooppunten.

Er wordt een brede verkenning uitgevoerd van de mogelijkheden van een dergelijke constructie. Met betrekking tot de praktische opzet wordt vooralsnog gedacht aan:

- het beperken van de verkoop in coffeeshops tot personen die afkomstig zijn uit een bepaald verzorgingsgebied. Nader wordt bezien of coffeeshops een landelijk functie, dan wel een meer regionale functie zouden moeten hebben. Een beperkter verzorgingsgebied zou een mogelijk positief effect kunnen hebben op de opverlast- en de beheersproblemen mbt coffeeshops.
- Het leggen van de verantwoordelijkheid voor controle bij de coffeeshophouder, aan de hand van een pasjessysteem.
- Toezicht hierop moet worden uitgevoerd of het toezicht op de AHOJ-G criteria.
- Landelijk invoering, omdat invoering van een soort van geografische buffer bij de grensstreek alleen maar zou leiden tot verplaatsingsproblemen.

Het risico van verschuiving van de handel van coffeeshops naar illegale verkooppunten —die dan ook weer voor Nederlandse ingezetenen toegankelijk zullen zijn— zal daarbij nadrukkelijk worden betrokken.

### 2. Internationale strafrechtelijke samenwerking.

Het Hazeldonkproject is een strafrechtelijk samenwerkingsverband van Nederland, België, Frankrijk en Luxemburg. Doel is het aanpakken van drugsrunners en het onderscheppen van de reeds gekochte drugs waarmee drugstoeristen terugkeren naar hun land. De effecten van de aanpak binnen het Hazeldonkproject —dat zich niet alleen richt op de reguliere (buitenlandse) coffeeshopcliënten— worden als positief ervaren op het drugstoerisme naar ons land. Een bijkomend positief aspect van een dergelijke samenwerking is naar ons oordeel ook dat het drugstoerisme niet meer wordt ervaren als een eenzijdig Nederlands probleem, maar dat er ook een verantwoordelijkheid rust op buurlanden om dit aan te pakken. Het zijn immers hun ingezetenen die het drugstoerisme bedrijven. Die gezamenlijke verantwoordelijkheid krijgt gestalte binnen een internationaal samenwerkingsproject als

Hazeldonk. Naast incidentele gezamenlijke operationele acties concentreert het Hazeldonkproject op het wegverkeer langs de A 16/E19 en op treinen vanuit Nederland naar België en Frankrijk. Aangezien over de gehele zuidgrens drugstoerisme mogelijk is zijn de activiteiten intussen uitgebreid over een breder gebied langs de zuidgrens.

Een project als Hazeldonk kan ook dienen om het drugstoerisme naar Limburg aan te pakken. Bezien zal worden of er –ook bij Duitsland- de bereidheid bestaat om een dergelijk project op te zetten. Daarbij wordt in eerste instantie gedacht aan de regio rond Venlo.

### 3. Lokaal beleid

- BZK**
1. Beleidsbrief Locatie van coffeeshops in grenssteden
  2. Stimuleren lokaal beleid mbt aanpak overlast; best practices uitwisselen etc.

## V. Nederwietteelt

De intensivering van de aanpak van de (huis)teelt van cannabis- die is aangekondigd in de eerdergenoemde brief van 11 maart 2003, sluit aan bij de voornemens die zijn gepresenteerd in het Veiligheidsprogramma van oktober 2003 op het punt van de cannabis. In deze brief wordt aangegeven langs welke lijnen zal worden gewerkt om de geconstateerde problematiek aan te pakken. Het gaat daarbij om de volgende knelpunten.

### Problematiek Nederwietteelt

- De teelt van Nederwiet is omvangrijker dan werd gedacht. Wat ooit begon als teelt voor eigen gebruik –waarbij een eventueel surplus aan de coffeeshops werd geleverd- is uitgegroeid tot bedrijfsmatig opgezette kwekerijen op zolders en in kelders, die ook steeds meer een commercieel karakter krijgen. Er wordt ook wel verondersteld dat een aanzienlijk deel van de Nederwietproductie is bestemd voor export naar het buitenland. Deze veronderstelling kan echter (nog) niet worden gestaafd met omvangrijke inbeslagnames van Nederwiet in het buitenland.
- Een andere dimensie van de Nederwietteelt zoals die zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld, is de betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit. Deze ontwikkeling is indringend beschreven in de studie van Professor Bovenkerk "Hennepeteelt in Nederland, het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding".
- Overlast en verloedering zijn nadelige bijverschijnselen van de Nederwietteelt. Het gaat hierbij om stank en overlast voor de buurt, brandgevaar, aantasting van woningen door de kweek van cannabis, verloedering van wijken. Juist achterstandswijken waar de teelt vaak plaatsvindt zijn hiervoor extra kwetsbaar. Ook wordt er in bepaalde buurten druk uitgeoefend door organisatoren van de teelt op bewoners om ook tot teelt over te gaan. Tenslotte leidt het illegaal aftappen van stroom tot een grote schadepost voor de elektriciteitsbedrijven. Medewerkers van elektriciteitsbedrijven worden op slinkse wijze ingekapseld om diensten te verrichten voor telers.

### Maatregelen aanpak teelt Nederwiet

Twee sporenbeleid

De aanpak van de Nederwietteelt moet geschieden met toepassing van twee complementaire en elkaar versterkende instrumenten. Primair is de aanpak met bestuurlijke en preventieve instrumenten, Op vele plaatsen bestaat –vaak vastgelegd in convenanten- reeds een geïntegreerde samenwerking tussen diverse (bestuurlijke) organisaties bij de aanpak van de Nederwietteelt. Inzet van politie en justitie als sluitstuk is daarbij overigens wel onontbeerlijk.

Deze bestuurlijke aanpak zal verder worden gestimuleerd. Het is van belang om als rijksoverheid hier kaderstellend op te treden met name tav die gemeenten waar gezien de bestaande problematiek een samenhangende aanpak nodig is. (BZK)

De bestuurlijke preventieve aanpak richt zich met name op de kleine huisteelt en de ongewenste neveneffecten daarvan. De strafrechtelijke aanpak van de Nederwietteelt zal met name gericht zijn op aanpakken van organisaties.

### Strafrechtelijke aanpak

*Voortzetting bestaande praktijk van ontmantelingen*

De teelt van Nederwiet is een verboden handeling. In het kader van de discussie over de regeringsnota uit 2000 "Het pad naar de achterdeur" is een intensivering van de aanpak van de teelt in gang gezet. De afgelopen jaren is in ons land jaarlijks een groot aantal wietplantages ontmanteld. Dit zijn vaak omvangrijke acties die veel vereisen aan voorbereiding, inzet van personeel bij de ontmanteling zelf en de strafrechtelijke afdoening.



Allereerst zal deze praktijk van ontmantelingen (korte klappen) de komende jaren met kracht worden voortgezet. Het feit dat sprake is van criminele handelingen, maar zeker ook de impact die de teelt kan hebben op de omgeving –veelal is overlast voor de politie de concrete aanleiding om in te grijpen- legitimeren deze aanpak. In dit verband zij ook verwezen naar de per 1 maart jongstleden in werking getreden Aanwijzing voor de opsporing van het OM, waarin een kader is gesteld voor de reactie op (vermoedelijk) gepleegd strafbare feiten en waarin ter illustratie een passage is gewijd aan de aanpak van niet-gedoogde huisteelt.

Wel zijn wij van mening dat naast de korte klappen benadering van ontmantelen –het in beslag nemen van de oogst en het vernietigen daarvan- ook andere instrumenten moeten worden toegepast.

#### *Meer inzet op het aanpakken van organisaties*

De studie van Bovenkerk geeft indicaties voor de mogelijke betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit bij de huisteelt van Nederwiet. Het is op basis van zijn beschrijvingen aannemelijk dat georganiseerde groepen doordringen in deze branche, al wordt de mate van die betrokkenheid niet eenduidig vastgesteld. Als de ontwikkelingen echter gaan in de richting zoals Bovenkerk aangeeft, is dat zeker verontrustend te noemen. Het OM is nu bezig om uitgaande van het sociaal wetenschappelijk onderzoek van Bovenkerk, en in eerste instantie op basis van bestaand materiaal, vanuit de strafrechtelijke optiek een nadere analyse plegen. Doel is om de zwaarte van deze vorm van criminaliteit beter in kaart te brengen en om te bezien hoe door een verbinding te leggen met bestaande onderzoeken, de algemene indicaties in het rapport concrete en praktische invalshoeken kunnen bieden voor tot een concrete aanpak door politie en justitie.

De in het Landelijk Kader met de regiokorpsen gemaakte afspraken om –oplopend naar 2006- 40.000 extra zaken met een bekende dader aan te leveren om het niveau van de opsporing te verhogen, zal ook doorwerken in de handhaving van deze vorm van drugscriminaliteit.

#### *Ontneming*

Met de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel dat wordt verkregen met de Nederwieteelt kan criminelen een extra slag worden toegebracht. Door namelijk het financiële voordeel te ontnemen wordt het moeilijker om na ontmanteling een nieuwe kwekerij te starten. De praktische toepassing van de onderhavige ontnemingswetgeving wordt gecompliceerd als telers de door politie en OM gebruikte normen over de opbrengst per cannabisplant –en daarmee het totale voordeel- betwisten. Complicerend kan ook zijn de vraag met welke (investerings) kosten, die de betrokkene heeft gemaakt om de teelt te kunnen starten, rekening moet worden gehouden bij het bepalen van het wederrechtelijk verkregen voordeel.

Om de toepassing van dit ondersteunende instrument te bevorderen, zijn het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) en het KLPD-NRI met behulp van de Wageningen Universiteit en Research Centrum bezig met het ontwikkelen van nieuwe normen voor het toepassen van ontneming bij de teelt van Nederwiet. Doel is om –op basis van metingen van de oogst per Nederwietplant- te komen tot vaste normen voor het bepalen van de totale opbrengsten van ontmantelde kwekerijen. Ook de kosten van de telers die in mindering mogen worden gebracht op opbrengsten zullen in dit verband worden betrokken. De verwachting is dat dit project voorjaar 2004 zal zijn afgerond.

#### *Sanctiebeleid.*

In 1997 is de maximumstraf voor het beroeps- en bedrijfsmatig telen van cannabis verhoogd van 2 naar 4 jaar gevangenisstraf. Achtergrond van de verhoging van de strafmaat was het vergroten van de effectiviteit van het strafrechtelijk optreden. Duidelijk is dat na invoering van deze verhoogde strafmaat er geen sprake is geweest van reductie van de teelt. Uit het Jaarbericht 2002 van de Nationale Drugs Monitor blijkt dat de afgelopen jaren de duur van de straffen die zijn opgelegd voor softdrugsdelicten is gedaald. Onduidelijk is nog wat het

precieze effect is geweest op de concrete straftoemeting van eerdergenoemde verhoging van de strafmaximum voor de bedrijfsmatige teelt. Bezien zal worden of voldoende gegevens bestaan om de praktijk van de strafoplegging voor de teelt, sedert de invoering van de verhoging van het strafmaximum, in het NDM Jaarbericht 2003 meer specifiek in beeld te brengen.

### CRIMINELE UITWASSEN ROND COFFEESHOPS en de rol van de GROWSHOPS,

#### *Kanttekeningen:*

*Er wordt nog gezien waar deze paragraaf onder te brengen. Kan bij het BZK hoofdstuk II, in het verlengde van de aanscherping handhaving AHOJ-G criteria, dan wel in het verlengde van hoofdstuk over de teelt.*

Er zijn indicaties dat de mogelijke criminele betrokkenheid bij de cannabisbranche zich niet beperkt tot de teelt van cannabis, zoals is beschreven in het rapport Bovenkerk, maar zich ook uitstrekt tot coffeeshops. Coffeeshophouders kunnen deel uitmaken van criminele circuits, waarbij het kan voorkomen dat een groepering of familie betrokken is bij meerdere fases in de keten (growshop, teelt en coffeeshop). Growshops leveren de uitrusting voor de kweek. Dat kunnen legale producten zijn voor illegale bedrijvigheden, maar wellicht plegen zij zelf ook strafbare handelingen. Mogelijk hebben zij ook een andere betrokkenheid (dan alleen leverancier) als organisator en/of als afnemer van het eindproduct. Voorts bestaan vermoedens dat in sommige plaatsen de malafide coffeeshopbranche, hele straten opkoopt en zich daardoor economische machtspositie verwerft.

Voor de doelmatigheid van het coffeeshopbeleid, het draagvlak voor het bestaan van coffeeshops, het imago van Nederland in het buitenland en de is het van belang de coffeeshopbranche zoveel mogelijk te vrijwaren van criminele invloeden.

#### **BIBOB**

Aanpak van deze criminele uitwassen moet in de eerste plaats gezocht worden in aanwending van het bestaande bestuurlijk instrumentarium.

Coffeeshops zijn aan een vergunningplicht onderworpen. Bij besluit BIBOB zijn de coffeeshops aangewezen als een voor organisatiecriminaliteit kwetsbare branche waarbij het zware instrumentarium van de wet BIBOB, die 1 juni 2003 volledig in werking treedt, van toegepast mag worden. Met het BIBOB-instrumentarium krijgen gemeenten een duidelijke wettelijke basis om op grond van vermoedelijk gevaar van misbruik van de vergunning de coffeeshopvergunning te weigeren. Voorts kunnen gemeenten -indien na eigen onderzoek door de gemeente twijfel blijft bestaan over de integriteit van de vergunningaanvrager - alvorens een beslissing omtrent de coffeeshopvergunning te nemen zich richten tot Bureau BIBOB, dat op basis van beoordeling van informatie van (gesloten) informatiebronnen een gemotiveerd advies uitbrengt over de mate van gevaar van misbruik van de vergunning. Het gebruik van het BIBOB-instrumentarium is echter niet verplicht; het is de eigen keus en verantwoordelijkheid van gemeenten om hiervan gebruik te maken. Een belangwekkend punt is voorts nog dat gemeenten ook reeds afgegeven coffeeshopvergunningen kunnen intrekken als er ernstig gevaar bestaat dat deze onder meer zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, anders dan de onder voorwaarden niet-vervolgde verkoop in softdrugs in een coffeeshop.

Van belang is echter wel dat gemeenten voor zowel nieuwe aanvragen als bestaande coffeeshopvergunningen een beleidslijn opstellen waarin wordt opgenomen dat het BIBOB-instrumentarium op coffeeshops zal worden toegepast.

*Doorlichting cannabisbranche*

De omvang van deze problematiek en de daadwerkelijke directe betrokkenheid van coffeeshops bij met niet-gedoogde handel in cannabis, alsmede de rol van de growshops zal in kaart worden gebracht met de doorlichting van de coffeeshopsector in zowel Venlo als Amsterdam. Deze doorlichting zal tevens nadere aanknopingspunten bieden voor de aanpak van deze criminele uitwassen.