

Vergaderjaar 2009–2010

**24 077**

**Drugbeleid**

**Nr. 239**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT, VAN JUSTITIE, VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VOOR JEUGD EN GEZIN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2009

Tijdens het debat met de Tweede Kamer over het drugsbeleid op 6 maart 2008, hebben wij toegezegd een nieuwe drugsnota op te stellen. Ter voorbereiding daarvan is het drugsbeleid van de afgelopen vijftien jaar geëvalueerd door het Trimbos Instituut en het WODC. Ook hebben wij een Adviescommissie Drugsbeleid (de Commissie Van de Donk) ingesteld om, mede op basis van de uitkomsten van de evaluatie, te adviseren over de toekomst van het drugsbeleid. Deze rapporten zijn afgerond en 2 juli jl. aan uw Kamer aangeboden<sup>1</sup>.

In deze brief beschrijven wij de implicaties die de evaluatie en het rapport van de Adviescommissie hebben voor het huidige drugsbeleid. Op onderdelen stellen wij belangrijke wijzigingen van het beleid voor. Daarom geven wij er de voorkeur aan eerst de hoofdlijnen van het drugsbeleid met uw Kamer te bespreken, waarna wij deze vervolgens zullen uitwerken in een integrale drugsnota.

## **1 Drugssituatie in Nederland**

De drugsproblematiek kent een groot aantal facetten en verandert voortdurend. Het assortiment genotsmiddelen met een gevaar voor de individuele én volksgezondheid is in de loop der jaren aanzienlijk toegenomen. Het gebruikerspubliek is zeer gevarieerd. Ten aanzien van gezondheidsrisico's en verslavingszorg is het beleid redelijk succesvol geweest. Maar de problemen rond overlast en drugserelateerde criminaliteit drukken zwaar op lokale overheden en de georganiseerde misdaad heeft de weg naar het grote geld van de internationale drugshandel gevonden. Ook de sociale impact van alcohol- en drugsgebruik onder jongeren wordt steeds duidelijker. Jongeren zitten bijvoorbeeld meer dan incidenteel onder invloed op school. Dit beïnvloedt hun prestaties en hun mogelijkheden in de toekomst. Deze veranderde situatie wordt ook bevestigd door de

<sup>1</sup> TK 2008–2009, II, 24 077, nr. 237.

*Evaluatie van het Nederlands drugsbeleid* die het kabinet heeft laten uitvoeren.

### *1.1 Aanbevelingen Adviescommissie Drugsbeleid*

De Adviescommissie Drugsbeleid onderschrijft in haar rapport «*Geen deuren maar daden; nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid*» de bevindingen van de *Evaluatie*. De realiteit rond drugs is sinds de voorgaande drugsnota uit 1995 aanzienlijk veranderd. Door deze veranderingen is ook het debat over drugs complexer geworden.

De Adviescommissie Drugsbeleid heeft het Kabinet geadviseerd over de toekomst van het drugsbeleid en heeft aangegeven dat vier onderdelen met voorrang moeten worden opgepakt.

1. Aandacht voor jongeren. Het gebruik van drugs en alcohol door minderjarigen moet veel sterker dan nu worden tegengegaan. Ook is het van belang dat met name kwetsbare jongeren tegen de ontwikkeling van met gebruik van deze middelen samenhangend probleemgedrag en tegen sociale marginalisering worden beschermd.
2. Coffeeshops zijn uitgegroeid tot moeilijk beheersbare grote cannabisverkooppunten. De coffeeshops moeten terug naar waar ze oorspronkelijk voor bedoeld waren: verkooppunten voor de lokale gebruikers (teneinde een scheiding van de markt voor soft- en harddrugs te bevorderen).
3. Versterking en verbreding van de strijd tegen de georganiseerde drugsmisdaad.
4. Het drugsbeleid dient permanent te worden gemonitord en er dient systematischer te worden gehandhaafd en geleerd. Ook dient er meer te worden samengewerkt door de verschillende beleidsinstanties. Dit vereist een duidelijker en meer alerte integrale politieke sturing en een daartoe geëquipeerde autoriteit.

De vier elementen zoals hierboven genoemd nemen wij in hoofdlijnen over. Dit zijn de onderwerpen waar het Kabinet een (gedeeltelijke) koerswijziging voorstelt. De manier waarop wij deze hoofdpunten willen uitwerken beschrijven wij in deze brief. Dit heeft ook als gevolg dat een aantal andere onderwerpen, waar minder ingrijpende aanpassingen nodig zijn, maar die wel permanente politieke en bestuurlijke aandacht vergen, niet in deze brief aan bod zullen komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om belangrijke en voor het Nederlands drugsbeleid kenmerkende onderwerpen als behandeling, harmreduction en de internationale dimensie. Deze onderwerpen zullen wij uitvoerig bespreken in de hierboven genoemde drugsnota die wij spoedig na het debat met uw Kamer zullen opstellen.

### *1.2 Leeswijzer*

Deze brief is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 gaan wij in op de doelstelling die het Kabinet voor ogen heeft voor het drugsbeleid. Daarbij geven wij onder andere aan wat het Kabinet met een dynamisch drugsbeleid voor ogen staat, en welke politiek-bestuurlijke sturing daarvoor is vereist. Het jongerenbeleid volgt in hoofdstuk 3. Het nieuwe coffeeshopbeleid en de aanpak van de georganiseerde criminaliteit worden behandeld in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 tenslotte geven we de vervolprocedure aan.

## 2 Naar een dynamisch drugsbeleid

De drugsproblematiek is in beweging. Nieuwe drugs doen hun intrede, gebruikersgroepen veranderen en ook de criminaliteit verandert voortdurend. Het kabinet streeft daarom ook naar een meer dynamische aanpak. Beheersing van de drugsproblematiek vereist de mogelijkheid tot snelle beleidsaanpassingen. Het kabinet wil de keus maken voor een integraal drugsbeleid dat flexibel en dynamisch op veranderingen reageert en daar zo mogelijk op anticipeert. De voorwaarden om dit te realiseren moeten worden verbeterd. Dit zal, overeenkomstig het advies van de Adviescommissie Drugsbeleid, als volgt gebeuren. In de eerste plaats door een herdefiniëring van de uitgangspunten en de hoofddoelstelling van beleid. In de tweede plaats zal, vanuit het perspectief van de nieuwe doelstelling en uitgangspunten en mede in het licht van het RIVM-rapport «*Ranking van drugs*»<sup>1</sup>, de lijstensystematiek van de Opiumwet aan een nader onderzoek worden onderworpen. In de derde plaats zullen aanpassingen doorgevoerd worden in de bestuurlijke context waarbinnen het drugsbeleid tot stand komt.

### 2.1 Uitgangspunten en doelstelling van het beleid

Van oudsher streeft Nederland een realistisch, evidence-based en proportioneel drugsbeleid na. De huidige drugssituatie vergt echter een herijking van de doelstelling (en daaruit voortvloeiende uitgangspunten), waaraan met de verschillende aan drugs gerelateerde beleidsplannen van de afgelopen jaren praktisch gezien al op deelterreinen invulling is gegeven<sup>2</sup>. Het Kabinet acht een meer geïntegreerde en omvattende benadering geboden, gericht op het voorkomen, beheersen en verminderen van niet alleen gezondheidsschade, maar ook sociaal-maatschappelijke schade, met name bij jongeren, criminaliteit en drugsgerelateerde overlast. De nieuwe doelstelling sluit nauw aan bij de door de Adviescommissie geformuleerde *doelstelling* van het drugsbeleid:<sup>3</sup>

*Het Nederlands drugsbeleid richt zich op het tegengaan en reduceren van drugsgebruik, zeker voor zover leidend tot gezondheids- en sociale schade, en eveneens op het voorkomen en verminderen van de schade die aan het gebruik van, de productie van en de handel in drugs is verbonden.*

### 2.2 Onderzoek naar lijstensystematiek van de Opiumwet

De Commissie Van de Donk stelt, onder andere op grond van het door het RIVM uitgevoerde onderzoek «*Ranking van drugs*», dat de lijsten van de Opiumwet niet de flexibiliteit hebben die noodzakelijk is om de snelle ontwikkelingen in het drugsgebruik bij te houden. In bovengenoemd onderzoek heeft het RIVM een vergelijking van de relatieve schadelijkheid van verschillende soorten drugs gemaakt<sup>4</sup>.

De Commissie zet in meer algemene zin vraagtekens bij de lijstensystematiek van de Opiumwet en het afwegingskader waarbinnen de indeling tot stand komt. De Commissie adviseert ook het element van sociale schade, zoals de invloed op schoolprestaties en het sociaal afglijden van jongeren, mee te nemen in de keus om een stof al dan niet onder controle te stellen en pleit ervoor een expertcommissie in te stellen «om deze materie meer diepgaand te bekijken en met oplossingen en voorstellen tot wetswijziging te komen». Er wordt in dat verband de suggestie gedaan om tot één lijst te komen, waardoor het strafrechtelijke onderscheid tussen lijst I en lijst II drugs komt te vervallen.

<sup>1</sup> «Ranking van drugs. Een vergelijking van de schadelijkheid van drugs» (bijlage bij TK stuk 24 077, nr. 237).

<sup>2</sup> Te noemen zijn de nota's «Het pad naar de achterdeur» (TK 1999–2000, 24 077, nr. 75), «Samenspannen tegen XTC» (TK 2000–2001, 23 760, nr. 14), «Aanpak drugssmokkel Schiphol» (TK 2001–2002, 28 192, nr. 1), de «Cannabisbrief» (TK 2003–2004, 24 077, nr. 125) en het «Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad» (TK 2007–2008, 29 911, nr. 10).

<sup>3</sup> Huidige doelstelling: «Het Nederlands drugsbeleid richt zich op het voorkomen van drugsgebruik en het beperken van de risico's van drugsgebruik, voor de gebruiker zelf, de directe omgeving en voor de samenleving».

<sup>4</sup> RIVM, *Ranking van drugs. Een vergelijking van de schadelijkheid van drugs* (2009).

Het Kabinet wenst de lijstensystematiek nader te bekijken en in het licht te zetten van de bovenstaande (vernieuwde) doelstelling. De in te stellen expertcommissie – de expertise is bij voorkeur afkomstig uit een bestaande adviesraad – zal de opdracht krijgen om zijn bevindingen in het brede perspectief van gezondheids-, sociale en maatschappelijke (overlast, criminaliteit, georganiseerde criminaliteit) schade te plaatsen. De expertcommissie zal zich naast de Opiumwet ook moeten buigen over de relatie met andere wet- en regelgeving, zoals de Warenwet, de Geneesmiddelenwet, Drank- en Horecawet, de Tabakswet, alsmede relevante internationale verdragen. Het kabinet wil zich op voorhand niet vastleggen op de wenselijkheid van één of juist meer Opiumwetlijsten. Het door de Commissie bepleite flexibele systeem zou overigens evenzeer kunnen betekenen dat het aantal lijsten moet worden uitgebreid.

### *2.3 Bestuurlijke context*

Een herijking van de doelstelling van het Nederlands drugsbeleid vraagt ook om een herijking van de politieke en ambtelijke structuur. Wij kiezen daarbij voor een structuur die ons in staat stelt snel op maatschappelijke ontwikkelingen in te spelen, de coherentie van beleid bevordert en zo min mogelijk bureaucratie met zich meebrengt. Daarbij sluiten wij tevens aan bij de conclusie van de Adviescommissie.

De overheid moet de maatschappelijke vraagstukken centraal stellen en niet de departementale kokers, de verschillende bestuurslagen, of regels en procedures. Ambtenaren moeten hun werk «ontschot» doen in een cultuur die gericht is op het boeken van resultaat op maat voor de samenleving. Voor een slagvaardige overheidsorganisatie is het noodzakelijk dat de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling helder is, duidelijke prioriteiten worden gesteld en de bestuurlijke en ambtelijke drukte wordt verminderd. Met het instellen van een Nationale Drugsautoriteit, zoals door de Adviescommissie is voorgesteld, zou die bestuurlijke en ambtelijke drukte mogelijk ook kunnen toenemen. Daarom kiezen wij voor de volgende invulling.

Onder voorzitterschap van de minister van VWS zullen de betrokken bewindslieden per direct een Ministerieel Team vormen dat periodiek de voortgang van het drugsbeleid bewaakt. Het Ministerieel Team wordt ondersteund door een interdepartementale projectleider die samenwerkt met ambtelijke experts, afkomstig van de verschillende betrokken departementen.

In de drugsnota zal het functioneren van het Ministerieel Team en de projectleider nader worden omschreven, maar het moge duidelijk zijn dat bij deze nieuwe structuur geen werkwijze past waarbij op voorhand het ene beleidsterrein boven het andere prevaleert. Het is de bedoeling om voortaan alle relevante aspecten meer met elkaar te verbinden bij het maken van beleidskeuzes. Deze integrale benadering is noodzakelijk om te vermijden dat een specifiek aspect, bijvoorbeeld criminaliteit, overlast of gezondheid, eenzijdig de besluitvorming domineert en daarmee andere aspecten ongewild onrecht aandoet. Dit betekent niet dat bijvoorbeeld de gezondheidsbescherming, via bijvoorbeeld harmreduction, aan belang inboet. Dit betekent wel dat per probleem naar adequate oplossingen wordt gezocht, waarbij de besluitvorming daadwerkelijk tussen de verschillende beleidskolommen plaatsvindt.

### 3 Jongeren

Er lijkt een maatschappelijk klimaat te zijn ontstaan waarin drugs en (fors) alcoholgebruik door jongeren als «normaal» wordt gezien. Jongeren, én hun ouders, schatten de risico's van cannabis lager in dan in andere Europese landen. Het cannabisgebruik onder Nederlandse jongeren ligt boven het gemiddelde in de Europese Unie. Deze situatie doet zich niet alleen voor op het gebied van drugs. Nederlandse jongeren drinken ook te veel alcohol<sup>1</sup>. Ook daar schatten de jongeren én hun ouders de risico's van gebruik laag in. Alcohol blijkt onder de leeftijdsgrens gemakkelijk verkrijgbaar<sup>2</sup>. Wij maken ons grote zorgen over deze tendens omdat alcohol- en drugsgebruik flinke gezondheids- en maatschappelijke consequenties kan hebben voor de jeugd.

De Adviescommissie drugsbeleid noemt, naast de mogelijke (directe) gezondheidsschade, nog twee argumenten om voor minderjarigen een strengere en meer beschermende koers te varen. Ook voor ons zijn dit argumenten om het jongerenbeleid aan te scherpen.

#### *Schade aan persoonlijke groei*

Al langer was duidelijk dat alcohol- en drugsgebruik onder jongeren kunnen leiden tot schade in termen van verminderd denkvermogen en concentratiestoornissen. Uit recent wetenschappelijk onderzoek blijkt echter ook steeds duidelijker dat alcohol én drugs schadelijk zijn voor de zich ontwikkelende hersenen van jongeren. Ook is er informatie die erop wijst dat het starten met cannabis- en alcoholgebruik op jonge leeftijd een grotere kans geeft op verslaving, op minder persoonlijk geluk en een minder goede sociale status in de jonge volwassenheid. Deze langetermijnrisico's zijn groter naarmate de startleeftijd van het middelengebruik lager is en de frequentie ervan hoger.

#### *Schade in bredere zin*

Bij kwetsbare jongeren kan overmatig middelengebruik deel uitmaken van een breder palet aan problemen: psychosociale en gedragsstoornissen, schoolverzuim plegen van delicten. Er is kortom sprake van meervoudig probleemgedrag. Drugs- en overmatig alcoholgebruik is daarbij mede oorzaak van sociaal afglijden.

Om de drugs (en alcohol) problematiek aan te pakken stelt het kabinet een samenhangend pakket aan preventiemaatregelen voor. Uit de evaluatie van het drugsbeleid blijkt dat selectieve en geïndiceerde preventie de beste resultaten hebben. De Adviescommissie drugsbeleid adviseert een intensivering van deze vorm van preventie aan. Het kabinet sluit aan bij deze conclusie en zal de drugsproblematiek onder jongeren via de volgende lijnen aanpakken: drugsgebruik ontmoedigen, problematisch gebruik vroeger signaleren, hulpverlening sneller inschakelen, gezondheidsschade beperken.

#### *3.1 Norm voor alcohol en drugs*

De Adviescommissie drugsbeleid adviseert om in de preventie van drugs en alcohol één duidelijke norm te stellen. Er zou één leeftijdsgrens moeten worden gehanteerd voor de verkrijgbaarheid van alcohol en cannabis, namelijk 18 jaar. Dit zou betekenen dat de leeftijdsgrens voor de verkoop van zwakalcoholhoudende drank moet worden verhoogd van 16 naar 18 jaar. De verkoopgrens voor cannabis ligt al op 18 jaar. In het voorstel Drank- en Horecawet, dat deze zomer naar uw Kamer is gestuurd, hebben de ministers van VWS, BZK en J&G een artikel opgenomen dat gemeenten de ruimte geeft om tijdelijk te experimenteren met een verhoging van de leeftijdsgrens voor de verkoop van zwakalcoholhoudende

---

<sup>1</sup> ESPAD 2007.

<sup>2</sup> IntraVal, Monitor alcoholvertrekking jongeren 2007.

drank. Wij zullen deze experimenten grondig evalueren. Alle aspecten zullen daarbij in ogenschouw worden genomen, de handhaafbaarheid, het effect op het alcoholgebruik, de overlast, verstoring van de openbare orde en criminaliteit. Op basis hiervan zal bekeken worden of er één leeftijds-grens moet komen voor alcohol en cannabis op 18 jaar. In deze kabinets-periode wordt de leeftijds-grens voor de verkoop van zwakalcoholhou-dende drank evenwel niet verhoogd.

### *3.2 Voorlichting*

Primaire preventie (voorlichting) werkt met name agendasettend, en blijft nodig om jongeren en ouders te informeren. Programma's op school hebben hierbij onze voorkeur. Om alcohol- en drugsgebruik op jonge leeftijd te ontmoedigen worden de voorlichtingsactiviteiten, zoals het schoolpreventieprogramma «*De Gezonde school en genotmiddelen*» voortgezet. Dit programma wordt nu op ongeveer 60% van het voortgezet onderwijs toegepast en op een derde van de basisscholen. Wij zullen ernaar streven dat er op alle scholen aandacht is voor de risico's van alcohol- en drugsgebruik. Meer dan nu het geval is zal er een duidelijke norm worden gecommuniceerd waarin het duidelijk moet zijn dat het niet normaal is om alcohol- en drugs te gebruiken op jonge leeftijd.

Voorkomen van alcohol- en drugsgebruik kan ook via het stellen van duidelijke regels door ouders. Omdat drugs en alcohol beide schadelijk zijn voor de ontwikkeling van de hersenen van jongeren is het goed om ouders ook te informeren over drugs en opvoeding. De voorlichting aan ouders over drugs zal moeten aansluiten bij de voorlichting over alcohol. Ook op het gebied van drugsgebruik is het belangrijk dat er duidelijke regels worden gesteld. De voorlichting moet ouders echter ook helpen om beginnende problemen met alcohol- en drugsgebruik in een vroegtijdig stadium te herkennen, zodat het gedrag van de jongere op tijd kan worden bijgestuurd.

### *3.3 Problematisch gebruik sneller aanpakken*

Om problematisch gebruik van alcohol en drugs te kunnen aanpakken dienen deze problemen zo vroeg mogelijk te worden gesignaleerd én dient er vroegtijdig hulp te worden aangeboden. Vroegtijdige hulpverlening heeft immers de meeste kans van slagen. Er is een meer gesystematiseerde aanpak nodig om te interveniëren met hulpverlening, zodra zich bij jongeren een patroon aftekent naar problematisch gedrag, waarvan middelengebruik een onderdeel vormt. Momenteel hebben zeer veel organisaties een rol in dit proces.

Drugsproblematiek bij jongeren staat vaak niet op zichzelf, maar gaat gepaard met bijvoorbeeld psychische problemen, problemen thuis of schooluitval. Voor de meeste instanties is drugsgebruik niet de primaire problematiek, waardoor het voor deze instanties lastig blijkt om adequaat hulp te verlenen. Het gaat om bijvoorbeeld de scholen, de (jeugd) GGZ, jeugdzorg, forensische jeugdzorg en huisartsen. Op verschillende fronten wordt reeds gewerkt aan het versterken van coördinatie van zorg. Hier willen wij bij aansluiten waar het gaat om het aanpakken van problematisch middelengebruik onder jongeren.

Het wetsvoorstel dat de regierol van gemeenten in de jeugdketen<sup>1</sup> regelt (en de Centra voor Jeugd en Gezin wettelijk verankert) geeft de gemeente de verantwoordelijkheid om met partijen sluitende afspraken te maken over de wijze waarop zij samenwerken.

---

<sup>1</sup> TK 2008–2009, 31 977, nr. 2.

Het onderwijs krijgt met het wetsvoorstel Zorg in en om de School<sup>1</sup> de opdracht om opgroei- en opvoedingsproblemen van jongeren vroegtijdig te signaleren. Het gaat dan ook om problemen met alcohol- en drugsgebruik. In Zorg en Advies Teams werken scholen, instellingen voor maatschappelijk werk, jeugdgezondheidszorg, leerplicht, bureau jeugdzorg, en politie structureel samen om snelle en passende hulp en ondersteuning voor jongeren met meerdere problemen te realiseren. Vaak maakt de jeugd-GGZ ook deel uit van deze samenwerking. Indien er signalen zijn dat sprake is van drugsproblematiek bij een jongere, dan kunnen hulpverleners in actie komen. Via de verwijfsindex risicjongeren kunnen professionals melding maken van een jongere tot 23 jaar bij wie zij een bepaald risico signaleren. Met het gebruik van de verwijfsindex worden professionals snel op de hoogte gebracht van elkaars betrokkenheid bij een jongere waardoor de hulpverlening aan de jongere kan worden afgestemd. Dit ondersteunt het werken volgens «Eén gezin, één plan». Via een wijziging van de Wet op de jeugdzorg<sup>2</sup> wordt geregeld dat alle gemeenten in Nederland vanaf eind 2009 met de verwijfsindex werken.

Voor jongeren die al te kampen hebben met zwaardere verslavingsproblematiek (die meestal gepaard gaat met persoonlijkheids- en gedragsstoornissen), dient er een jongerenspecifiek behandelaanbod te zijn. Daarom heeft het kabinet recent 300 extra klinische jeugdverslavingszorg plaatsen mogelijk gemaakt. Eind 2009 zal de helft daarvan gerealiseerd zijn. Onze inzet is erop gericht dat alle plaatsen in 2010 gerealiseerd zullen zijn.

Het wetsvoorstel Verplichte Geestelijke Gezondheidszorg, die de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz) zal vervangen, biedt een groter arsenaal aan mogelijkheden tot behandeling onder drang of dwang. Er zijn verschillende gedragsinterventies mogelijk, niet alleen in een gesloten inrichting maar ook in de vorm van ambulante programma's.

Minderjarigen bij wie naast ernstige opvoed- en opgroei-problematiek, die ontwikkeling naar volwassenheid belemmert, problematisch middelengebruik te zien is, kunnen via een machtiging van de kinderrechter in de gesloten jeugdzorg worden opgenomen om hun opvoed- en opgroei-problematiek te behandelen. De gesloten jeugdzorgaanbieders hebben ook zorg beschikbaar voor de verslavingsproblematiek van deze jeugdigen.

Wanneer problematisch middelengebruik gepaard gaat met crimineel gedrag zijn er in justitieel kader verschillende mogelijkheden tot drang en dwang, zowel in het jeugdstrafrecht als in het algemene strafrecht.

### *3.4 Jongeren en uitgaansdrugs*

In het uitgaansleven is het middelengebruik relatief hoog. Het beleid ten aanzien van grootschalige evenementen zoals dance-events, maar ook bijvoorbeeld voetbalwedstrijden, is steeds gericht geweest op de preventie en op het reduceren van riskant drugs- en alcoholgebruik. Het Nederlandse drugsbeleid gaat ervan uit dat de gezondheid van de (gebruikende) bezoeker het meest gebaat is bij een preventieaanpak bestaande uit een samenhangend pakket van maatregelen, waaronder voorlichting aan de doelgroep, settinggerichte maatregelen, regelgeving, handhaving en hulpverlening. Deze aanpak heeft tot goede resultaten geleid. Het gebruik van drugs in het uitgaan (waaronder de grote dancefeesten) is verminderd en het aantal incidenten met uitgaansdrugs (XTC, amfetamine, cocaïne) neemt sinds de jaren '90 af.

<sup>1</sup> TK 2008–2009, 31 001, nr. 70.

<sup>2</sup> TK 2008–2009, 31 855, nr. 2.

Sinds een aantal jaar wordt lokaal repressiever opgetreden, met bijvoorbeeld fouilleren bij de ingang op drugs. De overheid laat zich bij dergelijk ingrijpen, waar behalve handhavers ook preventiewerkers uit de verslavingszorg bij aanwezig zijn, met twee afzonderlijke gezichten aan de gebruiker zien, straf en hulp.

Volgens de Adviescommissie zou ook het beleid dat gericht is op het beperken van riskant middelengebruik in het uitgaansleven het meest gebaat zijn bij een integrale benadering, waar preventie, hulp, en handhaving samen een plaats hebben. De commissie heeft voorgesteld om op lokaal niveau tot een meer gecoördineerde aanpak te komen door de lokale driehoek aan te vullen met inbreng uit de lokale gezondheidszorg. De gezagsdriehoek is een overleg van burgemeester, officier van justitie en districtschef van politie die onder andere in art.14 van de Politiewet is vastgelegd. Een formele uitbreiding daarvan acht het Kabinet niet noodzakelijk. In de meeste gemeenten is al wel voorzien in een «stuurgroep veiligheid» waarin naast de leden van de driehoek ook andere verantwoordelijke bestuurders zitting hebben. Bij het onderwerp uitgaansdrugs zouden ook bijvoorbeeld de wethouder gezondheidszorg en de directeur van de GGD deel moeten nemen aan dit overleg, zodat ook de gezondheidsbelangen meer worden meegewogen. Ook vindt het kabinet het van belang dat het handhavend optreden op een eenduidige en consistente wijze geschiedt. Daarnaast doen zich regelmatig nieuwe fenomenen voor, zoals het georganiseerd voorbereiden van rellen waarbij er sprake is van doelbewust excessief alcohol- en cocaïnegebruik. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoekt samen met de vier grote steden deze trend en de maatregelen die deze trend kunnen tegengaan.

#### 4 Coffeeshopbeleid

Zowel de evaluatie van het drugsbeleid als het rapport van de Adviescommissie Drugsbeleid concluderen dat de coffeeshop op gebruikersniveau zijn doel heeft bereikt. Daar zijn de markten tussen lijst I en lijst II drugs gescheiden en de cannabisconsument kan in relatieve rust en veiligheid gebruiken.

Sinds de drugsnota «*Continuïteit en verandering*» is het beleid er bovendien op gericht geweest de overlast rond, alsook het aantal coffeeshops terug te dringen. De sinds 1997 met regelmaat uitgevoerde onderzoeken<sup>1</sup> naar het aantal coffeeshop en het gemeentelijk beleid op dit gebied tonen aan dat op beide terreinen vooruitgang geboekt is. De overlast rond coffeeshops is verminderd. Dit komt mede omdat de bevoegdheden van de burgemeester om (drugs)overlast aan te pakken zijn uitgebreid. Met de artikelen 174 a van de Gemeentewet (Victoria) en 13b van de Opiumwet (Damocles), de wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en art.16a van de Woningwet (Victor) hebben gemeenten een sluitend stelsel van bevoegdheden om overlast en verloedering in en rondom drugspannen en coffeeshops tegen te gaan. Ook de mogelijkheden van samscholingsverboden, cameratoezicht op openbare plaatsen (artikel 151c Gemeentewet) en het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden in het kader van preventief fouilleren (artikel 151b Gemeentewet) kunnen gericht worden ingezet. Op grond van het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, dat momenteel in de Eerste Kamer ligt, kunnen onder meer de burgemeester en de Officier van Justitie (langdurige) gebiedsverboden, een meldingsplicht of groepsverboden opleggen.

<sup>1</sup> Over de uitkomsten van het laatste onderzoek naar «Coffeeshops in Nederland 2007; aantallen en gemeentelijk beleid» is de Kamer per brief van 12 mei 2009 geïnformeerd (TK, 2008–2009, 24 077, nr. 232).

Ook het aantal coffeeshops neemt nog steeds af. Eind 2007 waren er 702 coffeeshops in 106 gemeenten. In 2002 waren dat er 846. Het merendeel van de Nederlandse gemeenten voert een nulbeleid en gedooft geen



coffeeshops. Gemeenten zijn zich meer dan voorheen bewust van de onwenselijke gevolgen die (een teveel aan) coffeeshops met zich kunnen meebrengen en zetten het ter beschikking staande bestuurlijke instrumentarium breed in.

Daarnaast is door het huidige kabinet beleid ingezet om beter zicht te krijgen op de naleving van AHOJG-criteria voor coffeeshops en de aan de coffeeshop gerelateerde problematiek in de grenssteek aan te pakken<sup>1</sup>. Ook zijn met de VNG en gemeenten afspraken gemaakt over de invulling van het afstandscriterium tussen coffeeshops en scholen, waaraan inmiddels 85% van de gemeenten voldoet<sup>2</sup>.

Dit neemt niet weg dat het Nederlandse coffeeshopsysteem veel kritiek in binnen- en buitenland ontmoet en dat de (overlast) problemen in enkele grensgebieden onverminderd groot blijven. De – internationale – controverse is gelegen in het expliciete karakter van de straffeloosheid in Nederland. Niet wordt alleen het bezit van een kleine hoeveelheid softdrugs door handhavingsautoriteiten door de vingers gezien, ook de verkoop ervan via coffeeshops en het op voorraad houden van handelshoeveelheden tot 500 gram (door de coffeeshop) wordt met een verwijzing naar de aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie buiten de reikwijdte van het strafrecht gehouden.

Gegeven is daarmee wel dat de coffeeshop naar zijn aard zich op het breukvlak tussen onder- en bovenwereld bevindt. Het risico om onderdeel te worden van ernstiger criminaliteitsfenomenen is door de jaren heen bovendien alleen maar toegenomen. Zoals het College van procureurs-generaal in zijn advies over het coffeeshopbeleid<sup>3</sup> aangeeft, zijn grootschaliger coffeeshops – zowel in omvang als in omzet – gevoeliger voor inmenging door de georganiseerde criminaliteit. De huidige problemen met coffeeshops hebben primair te maken met deze criminaliteit, en doen zich inmiddels veel minder voelen in de overlastsfeer, met uitzondering van de grensstreken, zoals in de jaren negentig nog het geval was.

Het spreekt dan ook voor zich dat het coffeeshopbeleid aanpassing behoeft. Juist het gegeven dat de coffeeshop een risico vormt voor de rechtsorde maakt dat de overheid gerechtigd is om het functioneren van coffeeshops verregaand te reguleren. Het kabinet deelt de analyse van de Adviescommissie Drugsbeleid dat de coffeeshop in veel gevallen niet meer de voorziening is waar hij voor bedoeld was: een mogelijkheid voor volwassen consumenten om op een rustige en veilige manier cannabis te kopen en desgewenst te gebruiken. De ruimte om deze activiteit uit te oefenen dient, hoewel deels illegaal van karakter, ook in de toekomst te worden geboden met een beleid dat toeziet op het realiseren van een optimaal aantal coffeeshops. De uitdaging is gelegen in de doelstelling ten aanzien van de gebruiker te behouden en tegelijkertijd het functioneren van de coffeeshopbranche diepgaand te veranderen richting beheersbaarheid en uit de greep van de criminaliteit.

Het advies van de Adviescommissie Drugsbeleid biedt, overigens evenals het eerdere rapport van het College van procureur-generaal over dit onderwerp, een aantal handvatten om het herijkte coffeeshopbeleid handen en voeten te geven. Het kabinet kiest er voor de adviezen van de Commissie in grote lijnen te volgen.

Het coffeeshopbeleid van de komende jaren zal gericht zijn op de volgende doelstellingen:

1. De coffeeshop dient uiteindelijk weer een klein etablissement te worden, gericht op de lokale gebruiker. Gemeenten worden gestimu-

---

<sup>1</sup> De Tweede Kamer is hier op 12 mei jl. per brief over geïnformeerd, TK 2008–2009, 24 077, nr. 232.

<sup>2</sup> Zie hiervoor de Eindrapportage; Monitoring van het bestuursakkoord, zoals uitgevoerd door de VNG: [http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bestuur/2009\\_VNG&\\_Monitoring\\_bestuursakkoord.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bestuur/2009_VNG&_Monitoring_bestuursakkoord.pdf), pp. 45–47.

<sup>3</sup> College van procureurs-generaal, Het coffeeshopbeleid; beheersbaar, kleinschalig, controleerbaar, Den Haag 2009.

- leerd om de komende twee jaar pilots in dit kader uit te voeren. Elke pilot zal geëvalueerd worden.
2. De beheersing van het aantal coffeeshops, door de lokale situatie als uitgangspunt te nemen.
  3. Het integrale beleid gericht op de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, ook in relatie tot de coffeeshop, wordt voortgezet. Bestuurs- en strafrecht worden effectief en op evenwichtige wijze ingezet.

Enigerlei experiment met gereguleerde teelt zal overeenkomstig het Coalitieakkoord niet in deze kabinetsperiode plaatsvinden. Het kabinet zet in op de verwezenlijking van deze drie doelstellingen. Experimenten met gereguleerde teelt raken bovendien rechtstreeks aan de internationale verplichtingen die Nederland is aangegaan. Daarom is een beleidsmatige verkenning van dit onderwerp niet opportuun.

#### 4.1 Kleinschaligheid

Het kabinet is van oordeel dat kleinschalige coffeeshops voor zowel controlerende (lokale, vergunningverlenende) instanties en handhavingdiensten, als voor gebruikers voordelen heeft. Kleinschaligheid leidt tot een betere beheersbaarheid van overlast- en criminaliteitsrisico's; de gebruiker weet zich verzekerd van een veilige omgeving, waarbij de uitbater van de coffeeshop zich betrokken voelt bij zijn klantenkring. Te verwachten is bovendien dat door een dergelijke ontwikkeling ook, en met name, de coffeeshopproblematiek in de grensstreek zal verminderen.

Het kabinet kiest er voor deze doelstelling langs de gecombineerde route van centrale sturing en via het instrument van pilots te bereiken:

- A. De zogenoemde pilot ingezetenen criterium die sinds 2005 in Maastricht loopt, dient uitsluitend te geven of de verkoop van cannabis via coffeeshops volgens het EG-recht tot ingezetenen van Nederland beperkt kan worden. Indien de pilot succesvol is – in de zin dat de vraag bevestigend wordt beantwoord – zal onderzocht worden op welke wijze het ingezetenen criterium breder ingezet kan worden en opname in de Aanwijzing Opiumwet gewenst is danwel dat gemeenten dit in hun Algemeen Plaatselijke Verordening kunnen opnemen. Te denken is aan een gefaseerde invoering, te beginnen met een proef in de zuidelijke regio's. Langs deze weg wil het kabinet verder invulling geven aan Europese verplichtingen (artikel 72 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen) en afspraken (onder andere de Verklaring bij het Kaderbesluit Illegale Drugshandel) om de negatieve grensoverschrijdende effecten van het nationale drugsbeleid tot een minimum te beperken.
- B. Vooruitlopend op de uitkomst van de ingezetenen-pilot zal een aantal Limburgse gemeenten een pilot starten dat tot doel heeft een besloten coffeeshopsysteem te realiseren, waarbij de drempel om cannabis te kunnen kopen substantieel hoger wordt (invoering van een pasjes-systeem, maximaal 3 gram per klant voor alle coffeeshops, betaling via bankpas). Door deze maatregelen wordt het voor coffeeshoptoeristen die van ver moeten komen minder aantrekkelijk om naar Nederland te reizen om in hun behoefte te voorzien. Dit zal een positief effect hebben op de overlastsituatie in de regio en, naar verwachting, de relaties met de buurlanden. De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben de Tweede Kamer per brief<sup>1</sup> over dit Limburgse initiatief geïnformeerd en bericht positief tegenover belangrijke elementen van de pilot te staan. De Limburgse

---

<sup>1</sup> TK 2008–2009, 24 077, nr. 232.

gemeenten zullen begin oktober een definitief voorstel voor een pilot aan ons voorleggen.

- C. Naast deze twee reeds bestaande pilots staat het de gemeenten vrij pilots te houden, onder de strikte voorwaarden dat deze gericht zijn op het realiseren van kleinschaligheid en regulering van de verkoop van cannabis. Daarbij zal nauw worden samengewerkt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Bij voorkeur wordt dit type pilot ook uitgevoerd in een coffeeshopgemeente waar normaal gesproken weinig tot geen buitenlandse coffeeshoptoeristen komen. Doel is na te gaan welke toegevoegde waarde een besloten coffeeshopsysteem heeft ten opzichte van de huidige situatie in gebieden waar het beeld niet verstoord wordt door een buitenlandse vraag.

Het Kabinet heeft voor de pilots voor de jaren 2010 en 2011 € 6 miljoen gereserveerd. De pilots zullen door het Rijk geëvalueerd worden, om te bepalen wat de succes- en eventuele faalfactoren waren en welke elementen in regulier beleid omgezet kunnen worden.

#### *4.2 De beheersing van het aantal coffeeshops*

Het beleid van de afgelopen 15 jaar om coffeeshops tot aanvaardbare aantallen terug te dringen zal met enige aanpassing worden voortgezet. Gemeenten zullen gewezen worden op de bestuurlijke mogelijkheden om aanvullende regels voor coffeeshops op te stellen, bijvoorbeeld om het aantal coffeeshops in hun gemeente te maximeren. Daarnaast kiest het Kabinet ervoor om gemeenten ruimte te bieden te experimenteren met een betere spreiding van coffeeshops, mogelijk ook over gemeentegrenzen heen. Hiervoor is goede afstemming tussen de verschillende betrokken lokale autoriteiten noodzakelijk. Overigens willen wij voorkomen dat het streven van het Rijk om de klantenkring van coffeeshops tot een lokale markt te beperken tot ongewenste veranderingen in de wereld van coffeeshopexploitanten leidt, zoals het ontstaan van «coffeeshopketens» in handen van enkele personen. Dit kan één van de onbedoelde neveneffecten zijn van de inkomstenderving die coffeeshops mogelijk gaan lijden. Het kabinet wenst dit tegen te gaan door gerichte inzet van het bestuurs- (BIBOB) en strafrecht.

Een alternatief voor het openen van nieuwe coffeeshops voor een relatief grote(re) klantenkring is na te gaan wat de positieve effecten zijn van het aanhouden van een grotere handelsvoorraad<sup>1</sup>. Dit dient te geschieden in het kader van een nauwkeurig omschreven pilot of experiment waar stringente handhaving een onderdeel van is. Het aanhouden van een grotere handelsvoorraad heeft het mogelijk bijkomende voordeel dat de illegaliteit rond de aanvoer van cannabis naar de coffeeshop afneemt. Elke pilot of experiment in die richting zal de instemming van de verantwoordelijke Ministers moeten krijgen en zal, na afronding, uitvoerig door het Rijk geëvalueerd worden.

#### *4.3 Bestrijding georganiseerde criminaliteit/verhouding bestuurs- en strafrecht*

De Commissie Van de Donk constateert dat de aandacht voor en de beheersing van de illegale drugsmarkten is toegenomen en verdere ontwikkeling behoeft.

Het kabinet meent de door de Commissie noodzakelijk geachte samenhang in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit te vinden in de doelstelling van enkele in gang gezette versterkingsprogramma's en dan met name het «*Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad*»

<sup>1</sup> De maximaal gedoogde handelsvoorraad is nu 500 gram.

(PVAGM) dat in 2007 van start is gegaan. De bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en het tegengaan van de productie van en handel in drugs zijn belangrijke prioriteiten. Daarbij wordt in toenemende mate aandacht gegeven aan het feit dat criminele samenwerkingsverbanden zich vaak niet alleen met drugscriminaliteit bezig houden, maar in combinatie daarmee ook met misbruik van onroerendgoedtransacties of financieel-economische criminaliteit. Dat vergt een samenspel van bestuursrechtelijke, fiscale en strafrechtelijke maatregelen. De inrichting van de 10 Regionale Expertise- en Informatiecentra die dit jaar wordt voltooid, bevordert het samenspel tussen bestuurs- en strafrecht.

Uit de evaluatie van het drugsbeleid blijkt bovendien dat de aanpak van drugscriminaliteit in toenemende mate integraal gebeurt, zowel wat juridisch instrumentarium betreft als ook organisatorisch. Specifiek met betrekking tot de georganiseerde criminaliteit streeft het PVAGM een overkoepelende strategie in de lijn van het advies van de Adviescommissie Drugsbeleid na. Naar aanleiding van het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde misdaad 2008 is de aanpak van grootschalige hennepcultuur voor de periode 2008–2012 toegevoegd aan de lijst van speerpunten binnen de bestrijding van georganiseerde misdaad<sup>1</sup>. Voorts wordt binnen het PVAGM de problematiek van de georganiseerde hennepcultuur via een programmatische aanpak benaderd, waarbij alle relevante partners (niet alleen politie, justitie, bestuur maar ook private organisaties) betrokken worden. Iedere partner draagt vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid bij aan de bestrijding van de georganiseerde hennepcultuur. Op grond van de ervaringen die met deze nieuwe aanpak worden opgedaan in de diverse «proeftuinen» die inmiddels zijn gestart, zal de aanpak verder geprofessionaliseerd en verbreed worden. Om de programmatische aanpak te stimuleren, de ervaringen in de proeftuinen te volgen en eventuele gesignaleerde knelpunten voortvarend aan te pakken hebben de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 19 juli 2008 de Task Force Aanpak Georganiseerde Hennepcultuur ingesteld. De Task Force staat onder voorzitterschap van het Openbaar Ministerie<sup>2</sup>.

Dit neemt niet weg dat reeds op kortere termijn een verbetering tot stand gebracht kan worden in de afstemming tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten. De Regionale Expertise- en Informatiecentra spelen hierin een belangrijke rol. De Adviescommissie Drugsbeleid geeft in haar advies aan dat bij overtreding van de coffeeshopcriteria uit de aanwijzing Opiumwet eerder en vaker naar het strafrecht, in plaats van het bestuursrecht, gegrepen moet worden. Handhavingsarrangementen spelen in dit verband een cruciale rol. Daarmee wordt duidelijk wie met welk juridisch instrumentarium en met welke consequenties optreedt. Daarbij vormt de aanwijzing Opiumwet de ruggengraat van het coffeeshopbeleid. Om lokale autoriteiten meer armslag te geven geschiedt de handhaving ervan veelal langs bestuurlijke weg. Het kabinet is van oordeel dat het, rekening houdend met de prioriteitstelling bij het Openbaar Ministerie en politie, in de rede ligt om bij ernstige of veelvuldige overtreding van de AHOJG-criteria strafrechtelijk op te treden. Tegelijkertijd dient het bewezen effectieve bestuurlijk instrumentarium, zoals de mogelijkheid tot sluiting van coffeeshops, blijvend te worden ingezet. In de besluitvorming rond de vernieuwing van de aanwijzing Opiumwet, voorzien voor later dit jaar, zal worden meegewogen hoe zowel de bestuursrechtelijke als strafrechtelijke dimensies met resultaat toegepast kunnen worden.

---

<sup>1</sup> Brief van 21 november 2008 van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, TK 2008–2009, 29 911, nr. 17.

<sup>2</sup> Het instellingsbesluit van de Task Force is gepubliceerd in de Staatscourant van 4 september 2008, nr. 171, pagina 10.

## **5 Drugsnota**

Wij hebben in deze brief de hoofdlijnen van het toekomstig drugsbeleid in Nederland aangegeven. De meer geïntegreerde benadering en de nieuw geformuleerde doelstelling vergen een andere focus en attitude van politici, beleidsmakers, gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, zorg(hulp)-verleners. De uitdaging is om eenduidig te sturen op het oplossen van maatschappelijke problemen en heldere prioriteiten.

Juist om de voorgestelde hoofdlijnen voor langere periode te bestendigen, is het van groot belang te verkennen of de richting die wordt voorgestaan, ook wordt onderschreven door uw Kamer. Na bespreking met uw Kamer zullen de hoofdlijnen worden uitgewerkt in de Drugsnota. Ook zullen ter voorbereiding van de uitwerking van de hoofdlijnen nadere consultaties met betrokken organisaties plaatsvinden. In deze drugsnota zal ook uitvoerig worden ingegaan op enkele onderwerpen die niet in deze brief zijn besproken, zoals behandeling, harmreduction en de internationale dimensie.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
A. Klink

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst

De minister voor Jeugd en Gezin,  
A. Rouvoet