

Zitting 1975-1976 Nr. 108b

13 407

Wijziging van de Opiumwet en enige daarmee verband houdende bepalingen in andere wetten**EINDVERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES¹ VOOR VOLKSGEZONDHEID EN MILIEUHYGIËNE EN VOOR JUSTITIE**

Vastgesteld 2 juni 1976

Nadat het voorlopig verslag der Commissies aan de Regering was medegedeeld is van haar ontvangen de navolgende memorie van antwoord.

De ondergetekenden zijn verheugd dat de vaste Commissies voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne en voor Justitie gehoor hebben willen geven aan hun wens tot een spoedige gedachtenwisseling met de Eerste Kamer betreffende het hier aan de orde zijnde wetsontwerp. De noodzaak tot geïntensiveerd optreden tegen de georganiseerde onwettige handel in drugs met onaanvaardbare risico's doet zich steeds sterker gevoelen. De ondergetekenden menen dat het tot wet verheffen van het voorliggend ontwerp ook een belangrijke bijdrage zal leveren aan de noodzakelijke internationale samenwerking op dit gebied.

Van hetgeen de leden van de fracties van de K.V.P., de C.H.U. en de A.R.P. in de aanhef van het voorlopig verslag opmerken, hebben de ondergetekenden nota genomen. Zij houden zich voor een gedachtenwisseling over de aangegeven punten gaarne gereed. Deze leden informeerden naar de maatregelen die worden overwogen om een duidelijke hantering en toepassing van de wet te waarborgen en naar de instructies die daartoe aan justitiële en politieke organen en ambtsdragers zullen worden gegeven. Ook werd gevraagd naar de samenwerking tussen verschillende departementen. Wat de eerste vraag betreft zij herinnerd aan de activiteiten van het z.g. officiersoverleg drugs. Dit is een werkgroep bestaande uit leden van het openbaar ministerie en enkele politieofficieren, die de thans nog steeds geldende beleidsafspraken op het gebied van de opsporing en vervolging van drugdelicten in ogenschouw neemt. De bedoeling is de beleidsafspraken te actualiseren en af te stemmen op de nieuwe wettelijke nuancerings die straks, indien het voorliggend ontwerp tot wet wordt verheven, zullen gelden. De werkgroep heeft haar activiteiten uiteraard niet kunnen afronden omdat het wachten is op de totstandkoming van de onderhavige wetswijziging. De bevindingen van de werkgroep zullen daarna volgens de gebruikelijke overlegstructuren binnen het openbaar ministerie moeten worden besproken. Ze moeten in elk geval de vergadering van procureurs-generaal passeren. De ondergetekenden hechten grote waarde aan een evenwichtige hantering van bestuurlijke en justitiële middelen ter handhaving van de herziene wetgeving op het gebied van de drugs. De Interdepartementale Stuurgroep Drugbeleid draagt

¹ Samenstelling: *Vaste Commissie voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne*: Hendriks (PvdA), Versloot (PvdA), Terwindt (Plv.) (KVP), Franssen (KVP), De Jong (VVD), Louwes (VVD), Ten Kate-Veen (CHU), Christiaanse (ARP), Boekman (CPN), Hoefnagels (PPR), Schwarz (voorzitter) (D'66), Meuleman (SGP) en Van Marion (BP).

Vaste Commissie voor Justitie: Brongersma (PvdA) (voorzitter), Versloot (PvdA), Kauling-freks (KVP), Letschert (KVP), Polak (VVD), Piket (CHU), Diepenhorst (ARP), Boekman (CPN), Agterberg (PPR), Schwarz (D'66), Meuleman (SGP) en Van Marion (BP).

zorg voor een goede samenwerking tussen de verschillende bij de drugproblematiek betrokken ministeries. De stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de Departementen van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Justitie, Buitenlandse Zaken en Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk terwijl onder meer de Departementen van Sociale Zaken, Financiën en Binnenlandse Zaken contactpersonen hebben aangewezen.

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en de P.P.R. betreurden het dat in de nieuwe regeling enkel ter nakoming van internationale verplichtingen het bezit voor eigen gebruik van henneproducten strafbaar wordt gesteld. Zoals de tweede ondergetekende uitvoerig in de Tweede Kamer tijdens de mondelinge behandeling heeft betoogd, is een hoofdoverweging voor het handhaven van de strafbepaling geweest een grondslag te leveren voor de inbeslagneming door de politie. De inbeslagneming moet kunnen worden verriicht, aangezien het Enkelvoudig Verdrag de staten voorschrijft het bezit niet toe te laten anders dan voor medische en wetenschappelijke doeleinden. Het beleid zal hier dan ook niet zozeer op bestraffing als wel op ontmoediging zijn gericht.

Ook aan het probleem van de gedwongen hulpverlening van verslaafden werd reeds veel aandacht besteed zowel bij de schriftelijke voorbereiding als bij de openbare behandeling in de Tweede Kamer. Aan de argumenten ter verdediging van dit oneigenlijk gebruik van het strafrecht door de tweede ondergetekende tijdens de openbare behandeling in de Tweede Kamer (blz. 3101-3104 en 3173-3175) naar voren gebracht, zijn geen nieuwe toe te voegen. Betoogd werd «dat vooralsnog een reëel alternatief ontbreekt om de verpleging (behandeling) in gang te zetten in gevallen waarin bij betrokkene hiertoe geen motivatie te vinden is». Indien een verslaafde zich vrijwillig onder behandeling stelt, is dit verre te verkiezen boven een met strafrechtelijke middelen geïnitieerde behandeling. Hierbij moge herinnerd worden aan hetgeen bij de openbare behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer door de tweede ondergetekende is opgemerkt omtrent de stigmatiserende werking van gedwongen hulpverlening buiten het strafrecht om (zie Handelingen blz. 3174, middenkolom). Voor de gevallen waarin een vrijwillig te ondernemen behandeling niet binnen de mogelijkheden van de verslaafde ligt, mag deze niet aan zijn lot worden overgelaten. Van de middelen om de verslaafde, zo nodig, onder druk te zetten, zoals voorwaardelijk sepot, desnoods voorwaardelijke veroordeling of in uiterste gevallen toepassing van artikel 37, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht kan derhalve op dit moment nog geen afstand worden gedaan.

Zoals uit het bovenstaande blijkt wordt aan preventieve hechtenis in dit verband niet gedacht. Het door de hier aan het woord zijnde leden gebruikte begrip «dwangverpleging» kan aanleiding geven tot misverstanden. Dwangverpleging is in de bestaande wetgeving slechts mogelijk bij toepassing van de Krankzinnigenwet of artikel 37, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Betrouwbare gegevens over «dark numbers» van de in dit ontwerp bedoelde misdrijven en overtredingen zijn er per definitie niet. Wat de omvang van het gebruik van drugs met onaanvaardbaar risico op dit moment betreft, kan worden vermeld dat ongeveer 5000 druggebruikers in behandeling zijn bij hulpverlenende instellingen op dit gebied.

Recente gegevens betreffende het gebruik van henneproducten zijn er niet. In 1969, 1971 en 1973 werd een landelijk onderzoek onder leerlingen van middelbare scholen, hogere beroepsopleidingen en kunstacademies gehouden door Buikhuisen en Timmerman. De aantallen geënquêteerde leerlingen bedroegen in de opeenvolgende jaren 11 659, 17 808 en 18 043. Van hen hadden respectievelijk 7,2%, 14,9% en 13,9% wel eens henneproducten gebruikt. Het onderzoek was, zoals uit het bovenstaande blijkt, niet representatief voor de gehele populatie van jongeren en is bovendien inmiddels verouderd. De omvang van de handel in de onder toepassing van de Opiumwet vallende middelen kan niet worden geschat. Aangenomen wordt dat de in beslag genomen hoeveelheid slechts een fractie bedraagt van de in omloop zijnde hoeveelheden.

De leden van de fractie van D'66 stelden de vraag of Keerpunt'72, hoofdstuk I, punt 3 (blz. 12) nog steeds uitgangspunt is voor het drugbeleid van de Regering. Ter beantwoording van deze vraag wijzen de ondergetekenden op hetgeen zij omtrent dit onderwerp schreven in hun brief dd. 4 januari 1974 aan de voorzitter van de bijzondere Commissie voor het Drugbeleid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Hieruit blijkt dat de Regering zich bij de uitwerking van haar drugbeleid heeft gebaseerd op Keerpunt'72 en Schets van beleid van 1973 en volgende jaren en de sindsdien opgetreden ontwikkelingen. De beschouwingen, vervat in de brief van 4 januari 1974, zijn uitgebreid en verdiept in de memorie van antwoord op het voorlopig verslag inzake Achtergronden en risico's van druggebruik (stuk 11 742, nr. 8, zitting 1974-1975, Tweede Kamer). De daarin gepresenteerde visie op het beleid ten aanzien van de henneproducten is verwerkt in het thans voorliggende wetsontwerp. Met betrekking tot de door deze leden gestelde vraag omtrent de door de Regering voorgestane wijziging van het Enkelvoudig Verdrag wijzen de ondergetekenden erop, dat een zodanige wijziging dient te worden ondersteund door een meerderheid van de bij het verdrag aangesloten landen. Dit aantal bedraagt thans 106. De visie van de Regering is bij verschillende gelegenheden naar buiten gebracht, zo gebeurde dit tijdens het bezoek van dr. DuPont aan Nederland in mei 1975. De eerste ondergetekende heeft van deze zienswijze ook blijk gegeven tijdens de ministersconferentie van 30 september 1975 te Parijs, welke in het kader van het z.g. Pompidou-overleg heeft plaatsgevonden. De Regering heeft kortgeleden de voorzitter van de International Narcotics Control Board te Genève, welk orgaan krachtens artikel 14 van het Enkelvoudig Verdrag belast is met het uitoefenen van toezicht op de uitvoering der verdragsbepalingen, voor overleg naar Nederland uitgenodigd. Het ligt in de bedoeling om de onderhavige aangelegenheid daarbij mede aan de orde te stellen. Zoals de ondergetekenden reeds eerder aan de Tweede Kamer schreven, zijn er tekenen dat de door hen ondersteunde beleidsvisie ook in het buitenland, met name in de Verenigde Staten, veld wint.

Voorts stelden de leden van D'66 het verschil in strafrechtelijke bejegening van handelaren en bezitters (voor eigen gebruik) van henneproducten aan de orde. Zij vroegen zich af of het wel logisch was de handelaren veel strenger te straffen dan de bezitters. De tweede ondergetekende heeft bij de openbare behandeling in de Tweede Kamer in zijn antwoord in eerste termijn aan de heer Honig van den Bossche voorbeelden genoemd van in elkaar grijpende gedragingen die door de strafwetgever verschillend worden behandeld. Het is erg moeilijk zuivere vergelijkingen te trekken. Zo kan bij de vergelijking dief-heler worden opgemerkt dat beiden de bestolene benadelen, en dat hun oogmerken in het algemeen ook niet zoveel van elkaar zullen verschillen. Kenmerkend voor de verhouding handelaar-gebruiker van drugs is echter, dat de handelaar uit winstoogmerk een produkt verkoopt dat de gebruiker voor consumptiedoeleinden wil bezitten. De doeleinden zijn dus verschillend. Het kan derhalve effectief en zinvol zijn de beide categorieën ook verschillend te bejegenen. De ondergetekenden achten de toepassing van het strafrecht voor de generale preventie van gebruik geen werkelijk doelmatig middel. Hier spelen sociale controles, ondersteund door preventieve instrumenten van andere aard, zoals bij voorbeeld de gezondheidsvoorlichting en -opvoeding een hoofdrol. Op handelaren zal deze voorlichting niet veel indruk maken, zij hebben andere motieven dan gebruikers, en zullen zich waarschijnlijk eerder door strafbedreiging dan door voorlichting laten weerhouden.

De leden van de fractie van D'66 hebben ten slotte gevraagd naar een standpunt over de voorlichting. De vraag suggereert, dat de Regering op krachtige wijze voorlichting geeft over alcohol, sigaretten en dergelijke risicante stoffen c.q. gewoonten. De ondergetekenden mogen hierop antwoorden dat de rijksoverheid slechts bij uitzondering zelf voorlichting van dergelijke strekking verzorgt. Door subsidiëring, stimulering en andere beleidsmaatregelen wordt het geven van voorlichting door particuliere organisaties

bevorderd. In dit verband wordt verwezen naar de uiteenzettingen omtrent het voorlichtingsbeleid, gegeven in de memorie van antwoord op het voorlopig verslag inzake Achtergronden en risico's van druggebruik, paragrafen 3.1–3.3 (stuk nr. 11 742, nr. 8, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1974–1975). In de tweede plaats moet er op worden gewezen, dat in het recente verleden over alcohol en sigaretten juist *geen* krachtige voorlichting is bedreven. De situatie was eerder omgekeerd; over illegale drugs werd intensiever voorlichting gegeven dan over de riskante stoffen die legaal verkrijgbaar zijn. Zoals de Regering in haar nota Achtergronden en risico's van druggebruik (stuk nr. 11 742, nr. 8, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1974–1975) heeft gesteld, was hier sprake van selectieve aandacht voor illegale drugs. De Regering stelt zich ten doel deze onevenredigheid in aandacht voor illegale drugs vergeleken bij de aandacht voor de overige riskante stoffen zoveel mogelijk te verminderen. Met het oog hierop stimuleert zij programma's waarin de z.g. drugvoorlichting is geïntegreerd in de gezondheidsvoorlichting en -opvoeding (GVO).

De leden van de V.V.D. vroegen naar de betekenis van het door de Regering voorgestane vervolgingsbeleid inzake bezit van henneproducten voor eigen gebruik. Gerichtte opsporingsacties zullen tegen gebruikers van henneproducten niet worden ondernomen. Deze vinden overigens ook onder de geldende Opiumwet, die elk bezit als een misdrijf aanmerkt, niet plaats. Wanneer de producten door de politie worden aangetroffen, zullen zij ook in de toekomst in beslag worden genomen. Voorts zal, wanneer het bezit van een kleine hoeveelheid hennep een overtreding is geworden, transactiemogelijk zijn, waardoor de zaak buiten proces kan worden afgedaan. De in dit opzicht te volgen gedragslijn is een onderwerp dat door de werkgroep officieroverleg drugs wordt bestudeerd. Ook het te voeren beleid ten aanzien van club-, buurt- en jeugthuizen vormt een belangrijk onderdeel van het in deze werkgroep gevoerde en nog te voeren overleg. Dit vraagstuk wordt eveneens in het kader van de Interdepartementale Stuurgroep Drugbeleid bezien. Het afstemmen van het beleid op dat van de subsidiërende overheid en omgekeerd vereist overleg met bestuurlijke autoriteiten.

De Zweedse minister van Justitie heeft tijdens zijn recente bezoek aan Nederland met de tweede ondergetekende een aantal gesprekken gevoerd over een reeks onderwerpen op het terrein van de justitie. Een van de onderwerpen betrof het door de Nederlandse Regering voorgestane drugbeleid zoals dat mede gestalte krijgt in het thans voorliggende wetsontwerp. Het doel van het bezoek van de Zweedse minister van Justitie was onder meer gericht op het verwerven van meer inzicht in het Nederlandse drugbeleid. Hem is daarover uitvoerige informatie verschaft, die naar zijn zeggen ook zeer verhelderend heeft gewerkt. Uit de gesprekken kon voorts geconcludeerd worden dat in de praktijk het door de Zweedse autoriteiten gevoerde drugbeleid, voor zover het de justitiële aspecten betreft, niet in belangrijke mate afwijkt van het Nederlandse beleid.

Inderdaad bestaat de indruk dat de grote meerderheid van de gebruikers van z.g. «soft drugs» jeugdige personen zijn. Het ontmoedigingsbeleid voor alle psychotrope stoffen zal ten aanzien van jeugdigen in het bijzonder gestalte krijgen in het GVO.

De mogelijkheid van bijzondere voorschriften ter bescherming van jeugdige personen werd reeds besproken in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer onder I.1. in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de S.G.P.-fractie (stuk 11 407, nr. 7, eerste volle alinea). Dit onderwerp kwam ook aan de orde tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer in het antwoord van de tweede ondergetekende in eerste en in tweede termijn aan de heer Abma (blz. 3117-3178). De overwegingen die hebben geleid tot het afzien van zo'n speciale regeling, komen samengevat hierop neer: bij het hanteren van deze bepaling zou het openbaar ministerie moeten bewijzen dat de verdachte wist of kon weten tot welke leeftijdsgroep zijn afnemer behoorde. Voorts meende de tweede ondergetekende dat de voorgestelde strafbedreigingen het openbaar ministerie en de rechter vol-

doende ruimte bieden om rekening te houden met de ernst van het feit. Naar aanleiding van de vraag betreffende de overgang van «soft drugs» op heroïne en andere z.g. «hard drugs», merken de ondergetekenden het volgende op: naast overheidsmaatregelen speelt onder andere de sociale controle op scholen en in jeugdcentra ten aanzien van het gebruik van henneproducten en vooral drugs met onaanvaardbare risico's een bijzondere rol. Deze sociale controle draagt er in belangrijke mate toe bij dat het merendeel van de gebruikers niet overgaat op heroïne en andere drugs met onaanvaardbare risico's. Vergelijking van de zowel in Amerika als in Nederland uit onderzoeken naar voren komende aantallen gebruikers van henneproducten met de aantallen gebruikers van drugs met onaanvaardbare risico's geeft grond aan de veronderstelling dat deze overgang op dit moment slechts in een klein percentage plaatsvindt. Wel erkent de Regering dat er bepaalde risico's zijn voor jongeren met problematische achtergronden. Het beleid is, mede daarom, gericht op zover als mogelijke scheiding van de markten van de traditionele henneproducten en drugs met onaanvaardbare risico's. Overigens is het niet juist te spreken over «toegestaan gebruik». Het aanwezig hebben voor eigen gebruik blijft immers strafbaar.

Aan de keuze van de norm van 30 gram is een passage van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (stuk 13 407, nr. 7) gewijd, te weten de tweede alinea van paragraaf 5B. Voorts werd door de tweede ondergetekende nog nader op de keuze van die gewichtshoeveelheid ingegaan bij de openbare behandeling in de Tweede Kamer tijdens de beantwoording in eerste termijn (Handelingen Tweede Kamer blz. 3115). Bij die gelegenheden werd betoogd dat bij de vaststelling van 30 gram werd uitgegaan van een veel voorkomend gebruikspatroon waarbij ongeveer 7 à 8 gram per week wordt gebruikt en een kleine voorraad voor twee weken wordt aangehouden. Van de totale voorraad zou ongeveer de helft voor eigen gebruik kunnen worden bestemd, de andere helft voor gebruik door vrienden en kennissen.

De hier sprekende leden stelden ten slotte de vraag of de ondergetekenden menen te kunnen voorbijgaan aan de waarschuwingen uit wetenschapskringen, die met nadruk hebben gewezen op een niet in te halen achterstand in geestelijke ontwikkeling voor niet-volwassen gebruikers van henneproducten.

Het is ondergetekenden niet duidelijk welke uitspraken door de vraagstellers geciteerd zijn. In het algemeen zijn de ondergetekenden van oordeel dat het niet-medisch gebruik van bewustzijnsveranderende middelen niet verenigbaar is met het behoorlijk volgen van onderwijs. Dit geldt derhalve zowel voor het gebruik van henneproducten, als voor dat van alcohol en psychotrope geneesmiddelen. De ondergetekenden beschikken niet over gegevens die de conclusie mogelijk maken dat het gebruik van henneproducten door niet-volwassenen op zich een achterstand in geestelijke ontwikkeling veroorzaakt. In de beleidskeuze staat echter voorop de overtuiging dat strafbedreiging niet het geschikte middel is om een op zich ongewenst geacht gebruik van henneproducten door jeugdigen tegen te gaan. De generale preventie moet hier niet in het strafrecht worden gezocht. Bij de benadering van de preventie dient ervan te worden uitgegaan dat jongeren geneigd zijn tot experimenteren – ook met het gebruik van bewustzijnsveranderende middelen. De daarmee samenhangende risico's kunnen in belangrijke mate worden verminderd door matiging van het tabaks- en alcoholgebruik door ouders, opvoeders en andere sleutelfiguren (jeugdleiders, vormingswerkers e.a.). De daarvan uitgaande vormende invloed op het gedragspatroon van jongeren moet niet worden onderschat. De Regering is doende voorbereidingen te treffen voor het tot stand brengen van een geïntegreerd beleid op het terrein van de bewustzijnsveranderende middelen. De opbouw van de gezondheidsvoorlichting en -opvoeding zal daarin een belangrijke rol moeten spelen. Door de Gezondheidsraad is advies uitgebracht inzake maatregelen tot beperking van het roken. Een advies inzake maatregelen tot beperking van het alcoholgebruik is bij genoemde raad in bewerking. Het thans

voorliggend wetsontwerp vormt een belangrijk onderdeel van de door de Regering voorgestane integrale benadering van de vraagstukken rondom achtergronden en risico's van het gebruik van bewustzijnsveranderende middelen.

De leden van de P.P.R. hebben gevraagd naar de stand van zaken betreffende het vooronderzoek naar coördinatie en samenwerking in de drugshulpverlening en een evaluering van de verschillende behandelingsmethoden. De eerste fase van dit vooronderzoek is beëindigd en het rapport over deze eerste fase is binnenkort te verwachten.

De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne,
I. Vorrink

De Minister van Justitie,
A.A.M. van Agt

De Commissies hebben gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar eindverslag te kunnen sluiten.

De voorzitter van de vaste Commissie voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne,
Schwarz

De voorzitter van de vaste Commissie voor Justitie,
Brongersma

De griffier der Commissies,
Ploos van Amstel