

14A Verdovende middelen

Het in 1982 bestaande beleid

Zoals ik al kort beschreef in het hoofdstuk 6 over de beginperiode van mijn ministerschap, vond ik het beleid inzake de opsporing en vervolging van handel in en gebruik van verdovende middelen in het begin wonderlijk. Ik had mij als advocaat nooit echt verdiept in dit beleid. Als vader van drie opgroeiende zonen, kon ik alleen maar hopen dat zij mede door hun opvoeding en hun directe omgeving de verleiding om verdovende middelen te proberen, zouden weerstaan.

Hoewel ik me wel bewust was van het feit dat in ons land een afwijkend beleid werd gevoerd, was het toch nieuw voor me dat een hele categorie wetsovertreders ongemoeid werd gelaten met een beroep op het opportuniteitsbeginsel. Tijdens mijn studie had ik begrepen dat dit beginsel – de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie om op gronden aan het algemeen belang ontleend af te zien van vervolging – toepasbaar was in individuele gevallen.¹ De top van het Openbaar Ministerie, gevormd door de vergadering van de vijf procureurs-generaal bij de gerechtshoven, had echter vervolgingsrichtlijnen vastgesteld waardoor het bezit van kleine hoeveelheden verdovende middelen die voorkwamen op lijst II bij de Opiumwet, niet werd vervolgd. Het Openbaar Ministerie ontleende deze bevoegdheid om van vervolging van bepaalde categorieën strafbare feiten af te zien aan het algemeen belang. Het opportuniteitsbeginsel strekte zich aldus uit tot een hele categorie, waarbij bij voorbaat en niet op grond van de specifieke omstandigheden van een individueel geval van strafvervolging werd afgezien. Dit beleid was tot stand gekomen onder achtereenvolgende ministers van Justitie, Van Agt en De Ruiter, die daarvoor de politieke verantwoordelijkheid hadden genomen en daarvoor de instemming van de Staten-Generaal hadden verworven. Het bestaande beleid was aldus voor mij een gegeven: de zaken waren zoals ze waren. Het CDA stond kritischer tegenover dat beleid dan de VVD-fractie in de Tweede Kamer. In deze fractie bepaalde Huub Jacobse, in Amsterdam woonachtig, de toon van het debat over verdovende middelen. In Amsterdam wist men waar het over ging en de rest kon maar beter volgen.

De hoofdlijn van het beleid was dat het gebruik van verdovende middelen schadelijk was voor de volksgezondheid en dat daarom de minister of de staatssecretaris die volksgezondheid in zijn portefeuille had, primair verantwoordelijk was voor het beleid ten aanzien van gebruikers. In mijn ministerstijd waren dit achtereenvolgens de staatssecretarissen van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Joop van der Reijden in het eerste kabinet-Lubbers en Dick Dees in het tweede. Gebruik en bezit van kleine hoeveelheden voor eigen gebruik van verdovende middelen die voorkomen op lijst II van de Opiumwet werden niet vervolgd. De verdovende middelen op lijst I leverden onaanvaardbaar risico op. Daarmee wil ik niet gezegd hebben dat het risico van gebruik van middelen die op lijst II staan wel aanvaardbaar is, maar die conclusie ligt voor velen wel voor de hand.

Aan het eind van de jaren zestig was het idee ontstaan dat alles moest kunnen, waarmee eigenlijk bedoeld was te zeggen dat alles wat kon ook mocht. Het al dan niet gebruiken van verdovende middelen aan de eigen verantwoordelijkheid van de burgers moest worden overgelaten. De opgroeiende jeugd, waarbij het eigen verantwoordelijkheidsbesef nog in ontwikkeling is, wilde men nog wel behoeden voor gebruik van deze middelen, maar volwassenen zou de overheid niet moeten bevoogden. Er was een tweede overweging in het spel om gebruik van middelen op lijst II te gedogen en wel op te treden tegen gebruik van heroïne, cocaïne en andere verdovende middelen met onaanvaardbaar risico, die mij meer aansprak. Het was van belang dat gebruikers van de gedoogde middelen niet zouden overgaan naar gebruik van middelen met onaanvaardbaar risico en daarom moest men de markten gescheiden zien te houden. Bovendien was de criminaliteit die gepaard ging met de handel in opiumderivaten en cocaïne vaak veel zwaarder dan die bij de distributie van cannabisproducten en dergelijke. Dit was ook naar mijn mening een reden om onderscheid te maken tussen het gebruik van cannabisproducten en dat van risicovollere middelen, voor zover althans uit onderzoek bleef vaststaan dat er van een dergelijke marktscheiding sprake is. Aan regelmatig onderzoek naar de vraag of er daadwerkelijk van een dergelijke scheiding sprake bleef, heeft het naar mijn mening weleens ontbroken. Bovendien bleek later dat ook de criminaliteit bij de productie en handel van cannabisproducten zich verhardde.

Mijn eerste kennismaking met het ook in de Tweede Kamer gevoelig liggende beleid inzake verdovende middelen betrof het optreden van Rolph Gonsalves tegen het jongerencentrum De Kokerjuffer in Enschede, dat ik van harte steunde. Ik beschrijf dit in hoofdstuk 15 over de rechterlijke macht.

Ook in veel andere zaken speelden verdovende middelen een rol. Het gebruik van amfetamine en methadon door Hans Kok (zie hoofdstuk 18) en de inzet van politie op Schiphol, bijvoorbeeld. Een groot probleem leverde de – in mijn ogen terecht opgelegde – lange vrijheidsstraffen op in het gevangeniswezen. Er ontstond mede daardoor een groot cellentekort. Mede vanwege de enorme bedragen die met de handel van verdovende middelen gemoeid zijn, verhardde de criminaliteit zich. Zo namen afrekeningen in het criminele milieu toe. Hiervan was onder andere sprake in oktober 1985 bij de ontvoering van Gijs van Dam jr., zoon van een gelijknamige handelaar in verdovende middelen. Voor hem werd een losgeld van acht miljoen gulden gevraagd. Deze ontvoering heb ik niet beschreven, omdat deze in het criminele milieu plaatsvond.

Het Nederlandse beleid, dat afweek van dat in de landen om ons heen, vereiste voortdurende uitleg. De plaats waar dit officieel gebeurde was Wenen. Hier is het United Nations Office on Drugs and Crime gevestigd, waarbij ons land een permanente vertegenwoordiger heeft. Justitieambtenaren onderhielden met dit bureau contacten. Ik ben eenmaal, op vrijdag 19 juni 1987, bij een vergadering in Wenen geweest om over het verdovendemiddelenbeleid te spreken. Voor de Nederlandse ambassadeurs die jaarlijks in augustus in Den Haag waren voor de ambassadeursconferentie, zette ik het Nederlandse beleid uiteen. De directie Politie

kreeg met enige tussenpozen bezoek van de directeur van de FBI, Judge William Webster, die ik bij die gelegenheden en ook tijdens mijn bezoek in Washington in september 1985 ontmoette (zie hoofdstuk 8).

De zaak-Dost

Veel hoofdbrekens heeft Harm Dost me gekost. Dat was niet zijn schuld, ook al was hij een hardnekkige handelaar in verdovende middelen, die hij onder anderen aan Duitsers verkocht. Hij noemde zich hulpverlener en was oprichter van een verkooppunt van verdovende middelen *Fools Paradise* in Arnhem. Hier werden ook geregeld verdovende middelen verkocht aan Duitsers. De autoriteiten van de West-Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen hadden het daarom op hem voorzien. De problemen waarmee staatssecretaris Virginie Korte van Hemel en ik te maken kregen, werden echter veroorzaakt doordat de Arnhemse gemeentepolitie en de groep Bergh van de rijkspolitie dossiers betreffende door Dost en Duitse staatsburgers in Nederland gepleegde strafbare feiten hadden overgedragen aan opsporingsambtenaren in Nordrhein-Westfalen.

Toen Dost op zeker moment in Spanje verbleef, hadden de Duitse autoriteiten, die kennelijk op hem gebeten waren, Spanje om uitlevering van Dost gevraagd. Dost had, voor zover bekend, in Duitsland geen strafbare feiten gepleegd en het zag ernaar uit dat hij in Duitsland vervolgd werd voor in Nederland gepleegde opiumdelicten, waarvoor hij in Nederland al bij arrest van het gerechtshof te Arnhem onherroepelijk tot een gevangenisstraf was veroordeeld. Volgens Nederlands recht zou Dost in Duitsland helemaal niet vervolgd kunnen worden, als hij in Duitsland geen misdrijf had begaan. Maar Duitsland kent het zogeheten universaliteitsbeginsel voor onder andere opiumdelicten. Dit beginsel houdt in dat Duitsland bij de vervolging van een dergelijk delict universele rechtsmacht heeft, dus rechtsmacht, ongeacht waar ter wereld het misdrijf is gepleegd. Nederland kent dit universaliteitsbeginsel alleen in uitzonderlijke gevallen, zoals bij bepaalde misdrijven tegen de veiligheid van de staat, aanslagen op leden van het Koninklijk Huis en zeeroverij.

Een tweede verschil is dat Duitsland het legaliteitsbeginsel kent, dat het tegenovergestelde is van ons opportuniteitsbeginsel. In Duitsland moet het Openbaar Ministerie elk strafbaar feit dat te zijner kennis komt vervolgen, in Nederland kan het Openbaar Ministerie daarvan afzien als het vervolging niet opportuun acht.

Een derde verschil was dat Nederland – en alle landen die zijn aangesloten bij het Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden – het beginsel kennen dat iemand slechts eenmaal voor eenzelfde delict kan worden vervolgd ofwel het beginsel *ne bis in idem* – niet tweemaal voor hetzelfde (feit). De Duitse grondwet beperkt dit beginsel echter tot uitspraken van de Duitse rechter.

Dost was in Duitse handen dus bijzonder slecht af en de vraag was of Nederland daartegen iets had kunnen uitrichten. Aanvankelijk waren Virginie Korte en ik niet op de

hoogte van de overdracht van het strafdossier aan de West-Duitse autoriteiten. Een bij de procureur-generaal in Arnhem ingewonnen ambtsbericht bevatte geen enkele aanwijzing dat Nederland ook maar iets te maken had met de Duitse actie. Het zag ernaar uit dat het een kwestie betrof tussen West-Duitsland en Spanje en dat Nederland er in zoverre buiten stond, dat Dost weliswaar een Nederlander was, maar Duitsland volgens de eigen regels rechtsmacht had en op grond hiervan aan Spanje om uitlevering had gevraagd. Juridisch stond Nederland daarbuiten.

Duidelijk was wel dat Zijn verblijf in Spanje Dost wel heel duur te staan kwam en dat zijn uitlevering aan Duitsland op gespannen voet stond met Nederlandse maatstaven en rechtsopvattingen. In beide Kamers werd de zaak hoog opgenomen. De eerste actie ten behoeve van Dost wordt ondernomen in de Eerste Kamer. Het Eerste Kamerlid Vogt (PSP) stelt op 31 juli 1985 schriftelijke vragen.² Vanwege de betrokkenheid van Spanje en Duitsland zijn ook vragen gericht tot de minister van Buitenlandse Zaken. Op de consulaire dienst rust de plicht aan Nederlanders in het buitenland bijstand te verlenen, als zij in moeilijkheden komen. Die plicht had Buitenlandse Zaken naar behoren vervuld. Deze vragen worden op 19 september mede namens de staatssecretaris en mij beantwoord door de minister van Buitenlandse Zaken, Hans van den Broek. Uit zijn antwoord blijkt dat de Bondsrepubliek Duitsland uitlevering heeft gevraagd van de in Spanje verblijvende Nederlander Harm Dost. Ons land staat buiten dit verzoek. De ambassade in Madrid en de consul in Santa Cruz hebben rechtsbijstand verleend en ook geadviseerd om tegen het bevel tot uitlevering in beroep te gaan. Dit heeft niet kunnen voorkomen dat Dost is uitgeleverd en nu in Duitsland in hechtenis zit. De officier van justitie in Arnhem heeft, ondanks een verzoek daartoe van de raadsman van Dost, geweigerd zijnerzijds wegens een opiumdelict uitlevering te vragen, omdat Dost in Nederland niet meer werd vervolgd en een uitleveringsverzoek dus oneigenlijk zou zijn gebruikt om de uitlevering aan Duitsland te voorkomen. Dit leek wel de opzet van Dost's raadsman te zijn geweest. Omdat het ernaar uitziet dat het een zuiver Duits-Spaanse aangelegenheid is, waar de Nederlandse justitie buiten staat, blijft het ministerie van Justitie bij de beantwoording op de achtergrond.

Zo onschuldig als de zaak in het begin lijkt, is zij echter niet. Na de beantwoording van de vragen herinnert de officier van justitie te Arnhem zich dat de Arnhemse gemeentepolitie met zijn instemming op 14 of 15 november 1984 processen-verbaal betreffende in ons land gepleegde strafbare feiten waarvan Duitse staatsburgers en Dost werden verdacht, heeft overgedragen aan opsporingsambtenaren van Nordrhein-Westfalen, die daarom hadden verzocht. Voor de overdracht van bewijsmateriaal aan de Duitse autoriteiten bestond geen wettelijke grond en nu dreigt er strafvervolging in Duitsland, niet alleen tegen de Duitse kopers, maar ook tegen de verkoper Dost, voor feiten die in Nederland zijn gepleegd. Dit verandert de positie van het ministerie van Justitie fundamenteel. Optreden van een justitiële ambtenaar en de politie blijkt een belangrijke oorzaak te zijn van de uitlevering door Spanje

aan Duitsland en de daar ondergane vrijheidsbeneming van de Nederlandse staatsburger Dost, die een Duits strafproces in het verschiet heeft.

Ik doe van deze later bekend geworden feiten op 20 januari 1986 mededeling in antwoord op vragen van de Tweede Kamerleden Kosto en Haas-Berger (beiden PvdA) van 25 oktober 1985.³ De staatssecretaris schrijft de minister van Justitie van Nordrhein-Westfalen op 7 januari en 9 april 1986 dat de Duitse justitiële autoriteiten zich van gebruik van deze ten onrechte uitgeleverde documenten moeten onthouden. Zij vraagt de strafvervolgung te staken. Maar het kwaad is al geschied. De minister van Justitie van Nordrhein-Westfalen antwoordt op 10 juni 1986 dat hij niet tot ingrijpen bevoegd is. Hier wreekt zich dat in Duitsland het legaliteitsbeginsel geldt, dat niet-vervolgung op grond van beleidsoverwegingen niet toelaat: de rechter zal moeten beslissen en de strafzaak voor het Landgericht Düsseldorf zal dus doorgang vinden. Deze begint op 8 juli 1986. De staatssecretaris antwoordt dit weer op 24 juni 1986 op vragen van de Tweede Kamerleden Kosto en Haas-Berger van 10 februari en 10 juni en op 14 juli 1986 op vragen van het Eerste Kamerlid Vogt van 8 april.⁴

Dost wordt in eerste instantie op basis van het door de Nederlandse politie aangeleverde processen-verbaal veroordeeld tot tien jaar gevangenisstraf. Later blijkt dat deze veroordeling deels berust op feiten waarvoor Dost al in Nederland is veroordeeld en deels op andere feiten, die overigens ook in Nederland zijn gepleegd. Staatssecretaris Virginie Korte vraagt op 27 juni 1986 alsnog uitlevering van Dost aan ons land, opdat hij hier terecht kan staan voor andere in Nederland gepleegde strafbare feiten waarvoor hij hier nog niet is veroordeeld.

Het ten onrechte overdragen van processen-verbaal en de schending van het ne-bis-in-idembeginsel zoals wij dat kennen, maken de positie van de betrokken bewindslieden, Virginie Korte-van Hemel en mij, er niet gemakkelijker op. De gevolgen van de onachtzaamheid van het Arnhemse Openbaar Ministerie bij de verlening van toestemming tot overdracht van strafrechtelijke gegevens aan een buurstaat zijn ernstig.

Briefwisseling met de ministers van Justitie van Nordrhein-Westfalen en van de Bondsrepubliek levert geen resultaat op. Ik besluit mijn ambtgenoot Hans Engelhard van de Bondsrepubliek Duitsland over de kwestie te spreken. Hij is een uit München afkomstige Beierse liberaal, die ik al sinds mijn eerste ontmoeting met buitenlandse collega's ken. Ik ontmoet hem tijdens een conferentie van de ministers van Justitie van de landen van de Europese Gemeenschappen, die van 17 tot 19 juni 1986 in Oslo plaatsvindt. Op 19 juni spreek ik hem. Resultaat blijkt dit gesprek niet op te leveren, want op 15 september bericht de minister van Justitie van Nordrhein-Westfalen dat hij het verzoek om uitlevering heeft afgewezen. Hij overweegt daarbij onder meer dat door de illegale verkoop aan Duitse staatsburgers de Duitse rechtsorde is geschonden. De afwijzing heeft, zo schrijft hij, de instemming van de bondsminister van Justitie.

Op 30 september 1986 worden Virginie Korte en ik alsmede Hans van den Broek als de minister van Buitenlandse Zaken die op 19 september 1985 mede namens ons had geantwoord, geïnterpelleerd door het Eerste Kamerlid Vogt. In antwoord op zijn vragen van 31 juli

1985 hadden we ruim een jaar tevoren op grond van onvolledige informatie van het Arnhemse Openbaar Ministerie door Van den Broek namens ons geheel ten onrechte een te rooskleurig beeld laten schilderen.

Een dergelijke interpellatie is in de Eerste Kamer ongebruikelijk, maar Vogt springt in het gat dat de Tweede Kamer op dat moment open laat liggen. Vogt verwijt ons een zwalkend beleid. Dit spreekt Virginie Korte tegen met een beroep op het feit dat wij op 19 september 1985, toen de vragen werden beantwoord, niet op de hoogte waren van de overdracht van processen-verbaal en ook de gronden van het uitleveringsverzoek van Duitsland aan Spanje nog niet kenden. De raadsman van Dost had toen nog niet voldaan aan het herhaalde verzoek om ons een kopie van dit verzoek te sturen. Intussen is echter duidelijk geworden dat Dost in Duitsland is veroordeeld op basis van processen-verbaal die door de Arnhemse gemeentepolitie met instemming van de officier van justitie, maar in strijd met de tussen Nederland en Duitsland overeengekomen regels, waren overgedragen en dat de veroordeling door het Düsseldorfs gerecht gedeeltelijk is gebaseerd op feiten waarvoor Dost al in Arnhem was veroordeeld.

Vogt dient twee moties in. Jan Glastra van Loon (D66) dient een motie in waarin de gang van zaken in Duitsland wordt betreurd, maar het Nederlandse beleid om Dost alsnog uitgeleverd te krijgen, wordt gesteund. De moties komen pas op 28 oktober in stemming. De moties-Vogt krijgen alleen de steun van PPR, PSP en CPN en worden dus verworpen. De intussen gewijzigde motie-Glastra van Loon zorgt voor verdeeldheid binnen enkele fracties doordat sommige Kamerleden zich niet voor de motie willen uitspreken nu de zaak in Duitsland wegens door Dost ingesteld hoger beroep nog onder de rechter is. Uit de hoofdelijke stemming blijkt dat een meerderheid van 35 van de 64 aanwezige leden de motie steunt. Deze meerderheid wordt gevormd door leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD en D66. De moties-Vogt mogen dan zijn verworpen, het is duidelijk dat staatssecretaris Korte-van Hemel en ik ons met kracht moeten inzetten om Dost naar Nederland te krijgen en op die manier de schade te beperken, die door de overdracht van de dossiers is ontstaan.

Ook bij de begrotingsbehandeling voor het jaar 1987 blijft de zaak-Dost in de Eerste Kamer nog een rol spelen.⁵ Intussen proberen wij langs ambtelijke weg de belangstelling van mijn Duitse collega Engelhard opnieuw te activeren. Degene die daarmee is belast, en al die maanden nauw betrokken is geweest bij de beantwoording van de in de Kamers gestelde vragen en de redactie van de uitleveringsverzoeken, is Marjorie Bonn, die ook bij de uitlevering van de ontvoerders van Heineken en Doderer onschatbare diensten heeft bewezen (zie hoofdstuk 11). Ze is het hoofd van de afdeling Internationale rechtshulp van de hoofdafdeling Staats- en Strafrecht. Er wordt een bespreking gearrangeerd en marge van een conferentie van ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken van de Raad van Europa over terrorismebestrijding, die op 4 en 5 november 1986 in Straatsburg plaatsvindt. Engelhard is echter vertraagd en de bespreking gaat niet door.

Daarna volgen in Duitsland Bondsdagverkiezingen en heeft Engelhard geen tijd. Eindelijk is het op 1 april 1987 zover en tijgen Marjorie Bonn en ik gezamenlijk naar Bonn om op het ministerie van Justitie over de zaak Dost te spreken. Onderweg in mijn dienstauto krijg ik de kans met haar te spreken over haar ervaringen met de AWA-operatie, die begin dat jaar is begonnen. Deze operatie betrof een gedurende vier jaren uit te voeren personeelsreductie met 2 procent per jaar, die ik, om tot verantwoorde keuzes te komen, door het management-consultingbureau MacKinsey & Company laat begeleiden. Ik kom daarover te spreken in hoofdstuk 19 over de verkiezingen en de kabinetsformatie van 1986. De rapportages daarover bereiken mij uiteraard via de hiërarchieke weg. Het gesprek met Marjorie Bonn geeft mij gelegenheid een stem uit het veld te horen. Ze blijkt het een boeiende en soms verrassende aanpak te vinden. De inschakeling van McKinsey lijkt dus het beoogde schot in de roos te worden.

Het gesprek in Bonn blijft onbeslist. Een week later, op 8 april 1987, doet het hof in Karlsruhe in hoger beroep uitspraak en verwijst de zaak terug naar het gerecht in Düsseldorf. De reden van deze terugverwijzing is dat het hof van oordeel blijkt dat de processen-verbaal van de Nederlandse politie ten onrechte zijn overgedragen. Biedt dit nieuwe kansen? Hernieuwde pogingen om via de minister van Justitie van Nordrhein-Westfalen staking van de strafvervolgning in Duitsland te bewerkstelligen, lijden schipbreuk. Virginie doet hiervan verslag op 6 september 1987 bij de beantwoording van vragen van de Tweede Kamerleden Kosto en Haas-Berger van 27 augustus.⁶

Het verslag vermeldt niet een mislukte poging mijnerzijds om na onze ontmoeting van 1 april 1987 en de één week daarna gevolgde uitspraak in hoger beroep, nogmaals bij Engelhard te interveniëren. Wij hadden elkaar ontmoet tijdens een conferentie van ministers van Justitie van de Raad van Europa in Helsinki op 8 en 9 juni 1987. We verbleven toen even buiten het centrum van Helsinki in het aan het Laajalahtimeer gelegen hotel Kalastajatorppa.⁷ Ik liep met Engelhard op van de vergaderzaal naar de eetzaal, waar de lunch geserveerd werd, langs een wand met aquaria met exotische vissen. Toen ik zijn aandacht vroeg voor Dost, wees hij naar een aquarium, liep ernaar toe en zei: 'Sehen Sie mal die wunderschöne Fische.' Ik begreep dat hij net zo weinig te zeggen had als de vissen waarnaar hij verwees. Het legaliteitsbeginsel verplicht de Duitse autoriteiten nu eenmaal het oordeel van de rechter in te roepen en dit af te wachten. Uiteindelijk veroordeelt het Düsseldorfse gerecht Harm Dost op 30 oktober 1987 tot een gevangenisstraf van een jaar en negen maanden. Dit betekent, gelet op de langere duur van zijn voorlopige hechtenis, zijn onmiddellijke invrijheidstelling.

De les is dat wij in Europa wel toeschietelijker zijn geworden met uitwisseling van strafrechtelijke gegevens en dat tussen Nederland en Duitsland wel verdergaande afspraken bestaan dan in de Europese verdragen, zoals overeengekomen bij het verdrag van Wittem, maar dat de grenzen van wat afgesproken is, nauwkeurig in acht genomen moeten worden. De les is ook dat Nederland voor zijn beleid in het buitenland niet op begrip kon rekenen. De les is ook dat de Duitse justitie zich niet beperkte tot berechting van eigen staatsburgers, maar

met een beroep op het universaliteitsbeginsel ook de Nederlandse handelaar vervolgt. Door toepassing van dat beginsel lopen Nederlanders die in andere landen verblijven, het risico uitgeleverd te worden. Met overdracht van strafrechtelijke gegevens moet dus omzichtig worden omgegaan. Ook is duidelijk dat in Arnhem in eerste instantie langer had moeten worden doorgevraagd bij het arrondissementsparket of iemand wist van overgedragen processen-verbaal. Wij mogen hopen dat met de nationale politie en de betere afstemming tussen de parketten en de politieorganisatie onvolledige inlichtingen, die oorzaak waren van de in eerste instantie onvolledige antwoorden aan het Eerste Kamerlid Vogt, worden voorkomen. Dan wordt ook voorkomen dat antwoorden die de minister of de staatssecretaris van Justitie geven, onvolledig zijn en daardoor de werkelijkheid geweld aandoen. Een nationale politieorganisatie kan tot toegankelijker informatie bijdragen.

Amsterdam en gratis heroïneverstrekking

Bij de bemoeiingen van staatssecretaris Virginie Korte-van Hemel en mij in de zaak-Dost ging het om een individueel geval, niet om beleid. Beleid kwam wel te pas bij een ander voorval dat langere tijd de aandacht van de staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Joop van der Reijden, en mij vroeg.

Op 20 mei 1983 was Ed van Thijn benoemd tot burgemeester van Amsterdam. Hij trad op 16 juni in functie. Op maandag 19 december 1983 lanceerden hij en de Amsterdamse wethouder van Volksgezondheid, Tineke van den Klinkenberg, twee nota's over het voorgenomen beleid inzake verdovende middelen. Een onderdeel daarvan was het plan om aan driehonderd heroïneverslaafden van gemeentewege gratis heroïne te vertrekken. De beleidsnota's werden niet in Amsterdam zelf bekendgemaakt en toegelicht. Dit gebeurde tijdens een persconferentie in Den Haag. De vermoedelijke reden hiervan was dat Amsterdam met zijn plannen de internationale pers wilde halen en deze voor de persconferentie in Den Haag had uitgenodigd. De afwijzing van het plan door het kabinet zou er niet meer of minder om zijn geweest. Deze afwijzing berustte op zakelijke gronden. Heroïneverstrekking was hoe dan ook in strijd met de wet, of deze nu van overheidswege geschiedde of niet. Het middel was niet erger of minder erg dan de kwaal, het middel was de kwaal.

Joop van der Reijden, die vanwege het volksgezondheidsaspect de eerstverantwoordelijke voor het beleid was, en ik lieten onze afkeuring horen. Op 19 januari 1984, precies een maand na de lancering, ontvingen we gezamenlijk een Amsterdamse delegatie om duidelijk te maken dat het heroïneplan geen doorgang kon vinden. Uiteraard hield Amsterdam voet bij stuk, maar tegen de argumenten van directeur-generaal Volksgezondheid Joop van Londen, kon men weinig inbrengen.

Bij de behandeling van het plan in de Amsterdamse gemeenteraad op 17 februari 1984 was de Haagse weigering eerder een aansporing om met het plan door te gaan dan om het bij te stellen. Zo stelde de hoofdstedelijke PvdA voor om het aantal van 300 heroïneverslaafden

aan wie gratis heroïne zou worden verstrekt, uit te breiden tot 1200. De PSP'er Bob van Schijndel liet weten dat Den Haag wel wist hoe het niet moet, maar niet hoe het wel moet. Het was duidelijk dat wij met Amsterdam nog niet klaar waren.

De aanvankelijk voelbare spanning tussen de Amsterdamse delegatie en de Haagse vertegenwoordiging, nam af. Tussen mij en Van Thijn zijn de spanningen nooit echt hoog opgelopen. Wel kon ik het niet laten hem te laten merken dat het me niet zinde dat hij de persconferentie in Den Haag had gehouden. Ik zei hem echter niet dat ik het als provocerend had ervaren (wat wel het geval was). Ik zei hem dat ik, als geboren Amsterdammer, hem nog het meest kwalijk nam dat hij als burgemeester van de hoofdstad zijn beleid niet daar maar ergens in de provincie had gepresenteerd.

Na nog een tweetal sessies van Joop van der Reijden en mij met onze ambtenaren en de Amsterdamse burgemeester Van Thijn en wethouder Tineke van den Klinkenberg met hun delegatie, werd het plan tot aanvaardbare proporties teruggebracht. Voor ons was van het begin af duidelijk dat Amsterdam binnen de eigen driehoek van hoofdofficier van justitie, burgemeester en hoofdcommissaris van politie zelf moest bepalen hoe het de overlast wil bestrijden, maar dat de handhaving van de Opiumwet, berustende op een VN-verdrag, een zaak was van volksgezondheids- en justitieel beleid, en daarvoor is de regering verantwoordelijk. De grenzen tussen handhaving van de openbare orde en van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde raken elkaar bij de handel en het gebruik van verdovende middelen, maar deze grenzen moeten toch nauwkeurig worden gerespecteerd.

De verantwoordelijkheidsverdeling bij de wetshandhaving

Aan het respect voor verschillende verantwoordelijkheden bij handhaving van de rechtsorde en van de openbare orde ontbreekt het in ons land nogal eens. Bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde gaat het om wetshandhaving, in de Angelsaksische landen law enforcement genoemd. Daarnaast is er de openbare orde en algemene veiligheid, waarbij niet noodzakelijkerwijs van wetsovertreding sprake hoeft te zijn. De politie is met beide soorten handhaving belast, maar staat bij de handhaving van de openbare orde onder gezag van de burgemeester en bij de strafrechtelijke wetshandhaving onder gezag van het Openbaar Ministerie.

Er is ongetwijfeld ernstige overlast van handel in verdovende middelen en toestroom van buitenlandse gebruikers, vooral in grenssteden. Deze overlast is een inbreuk op de openbare orde. Dat burgemeesters van deze gemeenten de handen ineenslaan bij de ontwikkeling van beleid, is begrijpelijk en valt te prijzen. Maar hierbij moeten zij wel in het oog houden dat hun verantwoordelijkheid de handhaving van de openbare orde betreft. Bij de handhaving van een wereldwijd geldend verbod, gebaseerd op internationale verdragen die onder de supervisie van de Verenigde Naties zijn gesloten en waarvan de Verenigde Naties de handhaving controleren, is het uitsluitend de nationale regering die verantwoordelijk is voor

de wetshandhaving. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de minister van Justitie en de wetshandhaving – in dit geval handhaving van de Opiumwet, die uitvoering geeft aan de verdragen die de handel in en verspreiding van verdovende middelen tegengaan.⁸ Deze verantwoordelijkheid kan niet worden weg gedecentraliseerd. Internationaal wordt uit oogpunt van volksgezondheid en jeugdbescherming een gezamenlijk beleid beoogd en strafrechtelijk gehandhaafd en dit verdraagt zich niet met regels die in ons land van gemeente tot gemeente zouden verschillen. Ik betreur het dan ook in hoge mate dat het onder het eerste kabinet-Rutte ontwikkelde beleid om aan de hand van lidmaatschapsbewijzen voor Nederlandse ingezetenen buitenlanders te weren uit de coffeeshops, onder het volgende kabinet weer is vervangen door een door de gemeente uit te voeren controle op identiteitsbewijzen.

Enkele burgemeesters, onder wie die van Rotterdam, haastten zich te verklaren dat die controle in hun gemeente niet zal worden uitgeoefend. Dit veroorzaakt binnen één land bij de wetshandhaving strafrechtelijke ongelijkheid, afhankelijk van de gemeente. Deze strafrechtelijke ongelijkheid is in strijd met de VN-verdragen waarop de Opiumwet berust. Iets anders is of de rechter bij zijn straftoemeting rekening houdt met plaatselijke omstandigheden. Een rechter houdt hierbij rekening met alle door hem relevant geachte omstandigheden van het geval.

Het argument dat men straathandel vreest als de coffeeshops niet meer voor buitenlanders toegankelijk zijn, impliceert de erkenning van de machteloosheid van de betrokken gezagsdragers om in hun ambtsgebied te handhaven wat in het buitenland kennelijk wel gehandhaafd wordt. Deze handhaving in het buitenland is immers de reden voor buitenlanders om hier te zoeken wat ze thuis niet kunnen of durven kopen. Het kan dus wel. De repressie in hun eigen land is kennelijk zo groot dat ze daar het risico niet nemen. Het kan ook zo zijn dat door de grotere repressie in het buitenland de prijzen er hoger zijn dan bij ons en dat de buitenlanders primair door het prijsverschil naar ons land worden gelokt. In dat geval is het zaak de repressie op te voeren en daardoor het prijsverschil weg te werken. In plaats van hier dit risico op gelijk of hoger peil te brengen, geven deze burgemeesters de voorkeur aan het faciliteren van verkoop aan buitenlanders in coffeeshops, in strijd met het democratisch vastgestelde regeringsbeleid. Ik vind dat ondermijnend.

Uit het bovenstaande blijkt dat ik het toelaten van gecontroleerde teelt van hennep (cannabis) om coffeeshops te kunnen bevoorraden eveneens in strijd met de wet en daarom ontoelaatbaar acht. De door voorstanders gebezigde argumentatie dat hiermee de illegaliteit van de teelt en de handel wordt bestreden, deugt ook al niet. Het merendeel van de nu illegaal gekweekte cannabis is helemaal niet bestemd voor de bevoorrading van in Nederland gevestigde coffeeshops, maar voor de export. De winstgevendheid van teelt voor de export blijft bestaan als de coffeeshops legaal bevoorrad zouden gaan worden. Er wordt dus niets opgelost en het gebruik in eigen land wordt alleen maar gefaciliteerd en waarschijnlijk goedkoper.

Legalisatie oplossing of begin van meer criminaliteit?

De roep om verdovende middelen te legaliseren, was ook in mijn ministerstijd al weleens te horen. Ik heb de redenering die hierbij wordt gevolgd, altijd verworpen. Als cannabisproducten en dergelijke niet langer verboden zouden zijn, zal de prijs ervan dalen of door accijnsheffing kunstmatig worden verhoogd. De criminaliteit zal echter niet verdwijnen. Degenen die nu hun inkomsten verwerven door handel in deze producten zullen hun activiteit verleggen naar andere verslavende middelen. Moeten die dan vervolgens ook maar gelegaliseerd worden, ook als ieder het eens is over de onaanvaardbare risico's die aan het gebruik ervan verbonden zijn? Er zullen bovendien steeds meer chemische middelen met onaanvaardbare risico's worden uitgevonden en gefabriceerd. Ons land heeft op het gebied van fabricage en export van ecstasy, partydrugs en andere chemische genotmiddelen al een twijfelachtige reputatie. Legalisatie van bepaalde verdovende middelen zal leiden tot verschuiving. Daarom acht ik legalisatie van een deel van verboden verdovende middelen een onbegaanbare weg, afgezien van het feit dat het verbod wereldwijd berust op internationale verdragen.

Zelfs als de georganiseerde misdaad in deze handel wegens volledige vrijlating van alle verdovende en hallucinogene middelen geen brood meer zou zien, zie ik de betrokkenen de weg naar legale broodwinning niet bewandelen. Er zijn nog altijd andere terreinen van illegale handel die, misschien met wat meer risico, tot vergelijkbare criminele inkomsten kunnen leiden. Ik denk aan handel in vervuilde of besmette grond, in afval dat alleen tegen hoge kosten onschadelijk kan worden gemaakt, mensenhandel voor de prostitutie en dergelijke. Ik zie deze criminelen niet als legaal werkzoekenden de onderwereld verlaten. Wel zullen de vrij verkrijgbare middelen de volksgezondheid ondermijnen.

Ik onderschrijf juist als liberaal het belang van bestrijding van het gebruik van verdovende en verslavende middelen. Het risico van verslaving leidt tot het risico van economische afhankelijkheid. De mens onderscheidt zich van andere wezens doordat hij in vrijheid eigen verantwoordelijkheid kan dragen. Voor liberalen zijn die vrijheid en verantwoordelijkheid vanouds de essentie van hun politieke en maatschappelijke inspiratie. De slaaf is onvrij en mag geen eigen verantwoordelijkheid dragen. Hoe kan nu een liberaal toelaten dat middelen verhandeld en gebruikt worden die leiden tot verslaving, waardoor de gebruikers hun meest essentiële menselijke waarden – hun vermogen in vrijheid eigen verantwoordelijkheid te dragen – kwijtraken en voorwerp worden van hulpverlening? Hierbij komt dat dit soort gebruik vaak al begint op een leeftijd dat het eigen verantwoordelijkheidsbesef nog in ontwikkeling is. Daarom is er naar mijn oordeel wel degelijk een verantwoordelijkheid van in de eerste plaats ouders, maar ook van andere opvoeders en de overheid om te voorkomen dat gebruik plaatsvindt.

Als we zien met welk een overtuiging en doorzettingsvermogen, soms grenzend aan fanatisme, in de loop van de laatste decennia het anti-rookbeleid is gevoerd, dan wekt het

verbazing dat het roken en ander gebruik van verboden verslavende stoffen al die tijd met toegeeflijkheid tegemoet is getreden. Het anti-rookbeleid is gevoerd niet door de fabricage, de handel en het voorhanden hebben strafbaar te stellen, maar eerst door de gebruikers te ontmoedigen en vervolgens het gebruik op zeer veel plaatsen te verbieden. Het begon met waarschuwingen op pakjes sigaretten (jaren tachtig), daarna volgden rookverboden in vervoermiddelen, in openbare ruimten, in voor personeel en publiek toegankelijke privéruimten en ten slotte in de horecasector. Hoewel lijfstraffen en ontorende straffen, zoals de schandpaal, als gevolg van verlichte denkbeelden zijn afgeschaft, is voor rokers op NS-stations de schandpaal – nu rookzuil genoemd – weer ingevoerd. De methode heeft effect: het roken neemt af en moet gedurende soms lange reizen per trein of vliegtuig en tijdens het werk worden onderbroken. Ook liberale bewindslieden als Dick Dees, Hans Hoogervorst en Edith Schippers hebben dit beleid mede gevoerd en het aangescherpt. Dit gebeurde deels met een beroep op de noodzaak voor de overheid om niet-rokers tegen meerroken te beschermen. De waarschuwingen op de pakjes sigaretten stuitten niet af op het argument dat de overheid volwassen rokers niet moet bevoogden en niet tegen zichzelf hoeft te beschermen.

Met de bestrijding van (over)matig alcoholgebruik, dat zo oud is als de mensheid zelf, bewandelt de overheid min of meer dezelfde weg.

Het beleid ten aanzien van (andere) verslavende middelen vertoont het omgekeerde beeld. Het succes bij het anti-rookbeleid van ontmoediging en beperking van het gebruik en de vraag door belemmerende overheidsmaatregelen, vindt geen navolging bij het beleid inzake verdovende middelen. De vraag wordt vrijwel niet beperkt door overheidsmaatregelen en dus spelen de teelt en de handel op de niet ernstig belemmerde markt in. In koffiehuzen mag geen tabak gerookt worden, in coffeeshops wel weed en dergelijke.

Ik zie de toegeeflijkheid tegenover de gebruikers als voornaamste oorzaak van de toeloop uit het buitenland. Wat bij de bestrijding van het roken tot resultaten blijkt te leiden, moet ook worden toegepast bij de bestrijding van het gebruik van verdovende middelen. Ik spreek bewust van toegeeflijkheid en niet van tolerantie. Want verdraagzaamheid is in liberale ogen een deugd, toegeeflijkheid een zwakte. De permissive society is niet de verdraagzame, maar de toegeeflijke maatschappij.

Verloren strijd?

Het wel gehoorde argument dat de war on drugs is verloren en dat daarom tot legalisering moet worden besloten komt mij even verwerpelijk voor als het defaitisme van minister-president De Geer, die de oorlog tegen Nazi-Duitsland verloren achtte en daarom een nationaalsocialistisch Duitsland aanvaardde als een van de machtsblokken in Europa. Het is maar goed dat dit defaitisme zich niet van de Britten heeft meester gemaakt en dat de oorlog ondanks de enorme offers is voortgezet en gewonnen.

Ik zie dus geen andere mogelijkheid dan dat ons land de last van de bestrijding van gebruik van en handel in verdovende middelen blijft dragen. Nederland staat hierbij allerm minst alleen. De vervolging van de handel in verdovende middelen, ongeacht of deze op lijst I of lijst II zijn vermeld, blijft een zeer groot deel van de capaciteit opeisen: van de politie, van de rechterlijke macht en van het gevangeniswezen om. Ons land had en heeft het daarbij extra te verduren, doordat Rotterdam als grootste haven van Europa goederen uit alle delen van de wereld importeert en Schiphol ook een van de grootste internationale luchthavens is, met een sterk accent op transit. Samen met de legale goederen worden ook de illegale binnengesmokkeld. Ook het intensieve verkeer tussen ons land en het Caribisch gebied en Suriname veroorzaken dat veel van de Europese import van verdovende middelen over ons land loopt. Ons land heeft er daarom belang bij dat het beeld dat het toegeeflijk is tegenover gebruikers en daarom ook voor buitenlanders de handel in verdovende middelen in coffeeshops toelaat, niet langer op waarheid berust.

¹ Artikel 167, tweede lid, eerste volzin, Wetboek van Strafvordering:

Van vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend. Artikel 242 Wetboek van Strafvordering: Zolang het onderzoek op de terechtzitting nog niet is aangevangen, kan van verdere vervolging worden afgezien, ook op gronden aan het algemeen belang ontleend.

² Aanhangsel Handelingen Eerste Kamer vergaderjaar 1984-1985 nr. 58 (vragen) en Aanhangsel Handelingen Eerste Kamer vergaderjaar 1985-1986 nr. 1 (antwoorden).

³ Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer vergaderjaar 1985-1986 nr. 366

⁴ Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer vergaderjaar 1985-1986 nr. 846 en Aanhangsel Handelingen Eerste Kamer vergaderjaar 1985-1986 nr. 65.

⁵ Handelingen Eerste Kamer 17 maart 1987 nr. 22 blz. 933.

⁶ Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer vergaderjaar 1986-1987 nr. 986.

⁷ Vissersboerderij.

⁸ De Opiumwet van 12 mei 1928 en nadien herhaaldelijk aangevuld en gewijzigd, beoogde oorspronkelijk uitvoering te geven aan het op 19 februari 1925 te Genève gesloten internationale opiumverdrag en geeft thans uitvoering aan het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 30 maart 1961 (New York), gewijzigd bij Protocol van 25 maart 1972 (Genève), het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 21 februari 1971 (Wenen), het Besluit van de Raad van ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken van de Europese Unie van 10 mei 2005 inzake de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen, het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 20 december 1988 en het Verdrag inzake de sluikhandel over zee, ter uitvoering van artikel 17 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 31 januari 1995 (Straatsburg).