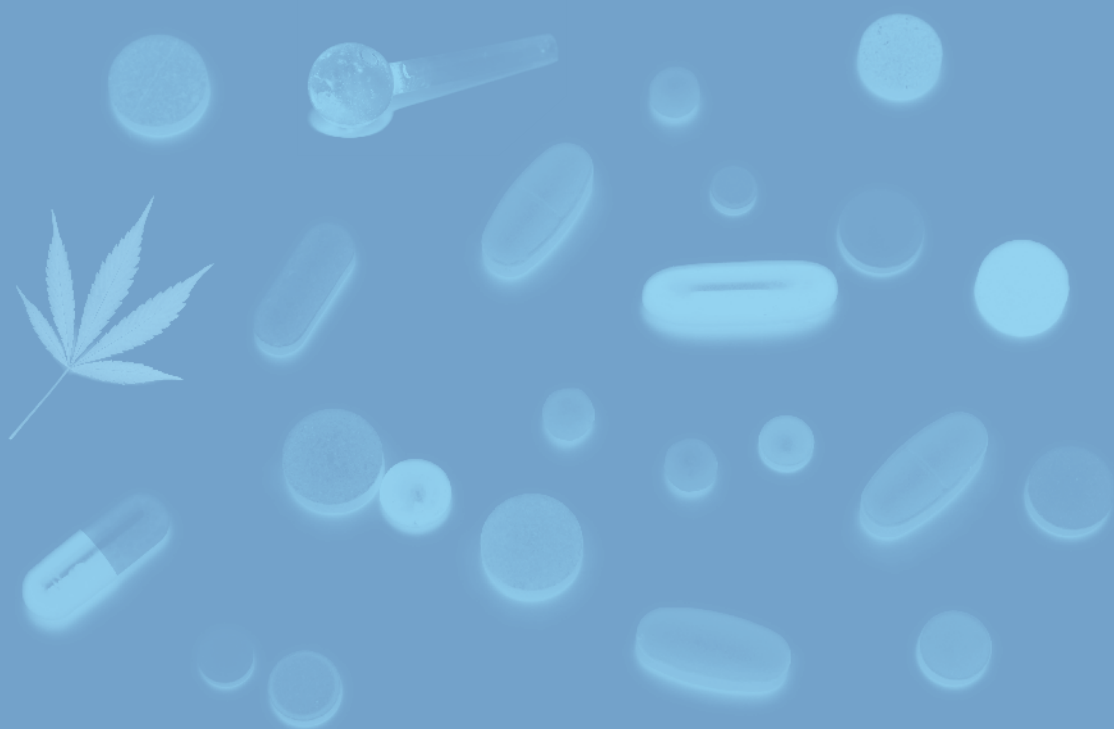


Drugs in lijsten



Drugs in lijsten

Inhoudsopgave

Aanbevelingen	7
1. Aanleiding en opdracht commissie	9
2. Werkwijze commissie en opzet rapport	13
3. Lijstensystematiek van de internationale rechtsinstrumenten	19
4. De lijstensystematiek van de Opiumwet	23
5. Naar een andere lijstensystematiek in de Opiumwet?	27
6. Meldpunt en monitoring nieuwe middelen	37
7. Herziening van de procedure voor plaatsing van middelen op de lijsten van de Opiumwet	39
8. Enige verdovende middelen nader bezien	43
9. Alcohol en tabak	53
10. Georganiseerde drugscriminaliteit	57
Bijlage	61
1. Opdracht aan de expertcommissie lijstensystematiek Opiumwet	63
2. Samenstelling van de expertcommissie lijstensystematiek Opiumwet	64
3. De lijsten van het Enkelvoudig verdrag	65
De lijsten van het Psychotrope stoffen verdrag	65

De expertcommissie lijstensystematiek Opiumwet komt op grond van haar bevindingen, die in het navolgende rapport zijn verwoord, tot de volgende aanbevelingen:

1. De lijstensystematiek van de Opiumwet, te weten twee lijsten, behoeft geen wijziging.
2. Met het oog op de optimalisering van de werking van de Opiumwet zijn de volgende flankerende maatregelen wenselijk:
 - a. het herzien van de procedure voor de plaatsing van een middel op een van de lijsten van de Opiumwet, te weten voorafgaand aan iedere plaatsing van een middel die hetzij uit internationale verplichtingen voortvloeit, hetzij door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport eigener beweging wordt voorgesteld, het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (CAM) te laten adviseren over respectievelijk de lijst waarop het middel wordt geplaatst en de plaatsing als zodanig;
 - b. het instellen van een meldpunt met het oog op de monitoring van nieuwe drugs;
 - c. het bestaande onderscheid tussen hennep op de twee lijsten van de Opiumwet dient te worden aangescherpt op basis van het thc-gehalte door hennep en hasjiesj met een gehalte aan thc van meer dan 15% naar lijst I te verplaatsen en op lijst II uitsluitend hennep en hasjiesj met een thc-gehalte van maximaal 15% te handhaven;
 - d. het monitoren van de verhouding tussen thc en cbd in cannabis en het onderzoeken van de effecten daarvan op de gezondheid van de gebruiker, opdat een beter inzicht in de werking daarvan ontstaat;
 - e. het uitvoeren van een nieuwe risicobeoordeling van het middel qat door het CAM, waarbij expliciet aandacht wordt besteed aan de sociale en maatschappelijke schade, in het bijzonder aan de internationale context.

1 Aanleiding en opdracht commissie



Aanleiding

De aanleiding voor het instellen van de expertcommissie lijstensystematiek Opiumwet (voortaan: de commissie) vormde een van de bevindingen uit het rapport van de adviescommissie drugsbeleid¹ (voortaan: de adviescommissie) met de titel “Geen deuren, maar daden, nieuwe accenten in het Nederlands drugsbeleid” uit 2009². In dit rapport werden vraagtekens geplaatst bij de huidige lijstensystematiek van de Opiumwet. De adviescommissie heeft voorgesteld de mogelijkheid te onderzoeken de bestaande twee lijsten te vervangen door één lijst. Dit onderzoek zou een zodanig ingewikkelde en (wets)technische uitwerking vergen dat de adviescommissie aangaf zich niet in staat te achten dat binnen haar opdracht en binnen de gestelde termijn te verzorgen. De adviescommissie volstond daarom met het advies een expertcommissie in te stellen om deze materie meer diepgaand te bekijken en met oplossingen en voorstellen tot wetswijziging te komen.

De voormalige minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft dit advies opgevolgd en in de zomer van 2010 besloten een multidisciplinaire commissie in te stellen, bestaande uit experts op het gebied van verslaving, toxicologie, wetgeving, internationaal recht en drugsbeleid. Verder maakten vertegenwoordigers van het landelijk parket van het Openbaar Ministerie en van het programma “Aanpak georganiseerde hennepcultuur” van de politie deel uit van de commissie. Het secretariaat van de commissie werd gevoerd door ambtenaren van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Veiligheid en Justitie. De brede samenstelling van de commissie maakte het mogelijk alle aspecten van de opdracht uit te voeren.

Opdracht

De commissie is gevraagd verschillende scenario's uit te werken voor de lijstensystematiek van de Opiumwet, te weten één lijst, twee lijsten of een andere systematiek.

Van ieder scenario dienden de voor- en nadelen in kaart te worden gebracht, waarbij tevens moest worden ingegaan op de relatie met de internationale verdragen, de handhaving, de volksgezondheid en de gezondheid van het individu, het toezicht, de sociale gevolgen en het lokale bestuur. Ook diende bij ieder scenario te worden geadviseerd

1. Deze commissie is ook bekend onder de naam van haar voorzitter: Commissie Van de Donk.
2. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/09/15/rapport-geen-deuren-maar-daden-nieuwe-accenten-in-het-nederlands-drugsbeleid.html>.

3. J.G.C. van Amsterdam et al, 2009, <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/340001001.html>.

over de plaatsing van middelen op de (nieuwe) lijsten, mede op grond van het RIVM rapport “Ranking van drugs. Een vergelijking van de schadelijkheid van drugs”³.

De commissie werd gevraagd om haar bevindingen in het brede perspectief van gezondheids-, sociale en maatschappelijke (overlast, criminaliteit, georganiseerde criminaliteit) schade te plaatsen. Naast de Opiumwet diende de commissie zich ook te buigen over de relatie met andere wet- en regelgeving, zoals de Warenwet, de Geneesmiddelenwet, de Drank- en Horecawet, de Tabakswet, alsmede de relevante internationale verdragen.

4. Kamerstukken II 2009-2010, 24 077, nr. 254.

De opdracht aan de commissie werd door de voormalige minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij brief van 26 augustus 2010 aan de Tweede Kamer overgelegd⁴ en is tevens opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

2 Werkwijze commissie en opzet rapport



Werkwijze

De commissie heeft zich tijdens verschillende bijeenkomsten op een breed vlak laten informeren over de laatste inzichten over en ontwikkelingen rond de Opiumwet en verdovende middelen in het algemeen.

Achtereenvolgens is de commissie geïnformeerd over het rapport van de adviescommissie, de bevindingen van het OM ten aanzien van synthetische drugs, de ervaringen van de politie met de aanpak van de georganiseerde hennepcultuur, de verdragen van de VN die ten grondslag liggen aan de Opiumwet, de ratio van de wijziging van de Opiumwet in 1976, de verschillende onderzoeken naar de schadelijkheid van middelen en de regelgeving van en recente ontwikkelingen in andere landen binnen en buiten de EU. Hierna volgt een korte weergave van de hoofdpunten van de aan de commissie verstrekte informatie.

Adviescommissie drugsbeleid

In 2009 heeft de adviescommissie in zijn rapport “Geen deuren, maar daden, nieuwe accenten in het Nederlands drugsbeleid” advies uitgebracht over vier onderwerpen, te weten (jonge) jongeren, coffeeshops, georganiseerde misdaad en de politiekambtelijke aansturing van het drugsbeleid.⁵ Ten aanzien van het middelengebruik van (jonge) jongeren heeft de adviescommissie geadviseerd uit te gaan van het voorzorgbeginsel, vanwege de slechte uitwerking van bepaalde middelen op de hersenen van opgroeiende jongeren. Daarbij heeft de adviescommissie een heldere normstelling over de gehele linie geadviseerd: geen cannabis en geen alcohol onder de 18 jaar. Ten aanzien van coffeeshops heeft de adviescommissie aangegeven dat de kleinschaligheid van de cannabishandel plaats heeft gemaakt voor harde en professioneel georganiseerde misdaad. Ook zorgen coffeeshops voor sociale ontwrichting in grensgemeenten. De grote verschillen tussen coffeeshops en de context waarin deze functioneren, noopt tot een benadering die lokale differentiatie mogelijk maakt. Zowel legalisering als een totaalverbod is volgens de adviescommissie onwenselijk. Vandaar dat de adviescommissie een voorkeur heeft uitgesproken voor het verder reguleren van de coffeeshops. In dat kader is het voorstel gedaan de coffeeshop voortaan te laten functioneren als een besloten club, met een vast ledenbestand van lokale gebruikers. Met betrekking tot de georganiseerde misdaad heeft de adviescommissie aangegeven dat deze een grotere bedreiging vormt voor de integriteit van de samenleving dan voorheen, omdat er criminele samenwerkingsverbanden bestaan tussen mensen die zich onder andere bezig houden

5. Zie voetnoot 2.

met het telen van cannabis en mensen die xtc produceren of cocaïne importeren en distribueren. Ten aanzien van de politiek-ambtelijke aansturing van het drugsbeleid heeft de adviescommissie gepleit voor een nationale 'drugsautoriteit' die voldoende kracht heeft om lokale ontwikkelingen te verbinden met nationale en internationale ontwikkelingen en die adequaat en tijdig kan reageren op ontwikkelingen.

Synthetische drugs

Het Openbaar Ministerie heeft een aantal ontwikkelingen waargenomen die betrekking hebben op de illegale handel in grondstoffen voor de productie van synthetische drugs, als xtc en amfetamine. De grondstoffen piperonylmethylketone (PMK) en benzylmethylketone (BMK) waren in 2008 en 2009 moeilijker te verkrijgen. Tijdens deze periode van schaarste verschenen er nieuwe grondstoffen en middelen op de markt, zoals metachloorphenylpiperazine (mCPP) en mefedron. Ze worden tegenwoordig nauwelijks meer aangetroffen. De beschikbaarheid van grondstoffen voor de illegale productie van xtc en amfetamine is inmiddels weer toegenomen. Ten aanzien van de georganiseerde criminaliteit heeft het Openbaar Ministerie verder aangegeven dat Nederland een land is dat grote hoeveelheden drugs exporteert, zowel na eigen productie en als na invoer uit andere landen.

Programma Aanpak georganiseerde hennepeteelt

Het beeld dat door het Openbaar Ministerie is geschetst ten aanzien van cannabis wordt bevestigd door het programma Aanpak georganiseerde hennepeteelt. Volgens het programma is ongeveer 80% van de Nederlandse hennepeteelt bestemd voor het buitenland. Het programma heeft de tweeledige opdracht om de illegale hennepeteelt en -handel te reduceren en de normalisering rond hennepeteelt te doorbreken. Een van de doelen is dan ook dat er meer aandacht komt voor de opsporing van organisaties die hennepeteelt faciliteren, in plaats van de opsporing te beperken tot de teelt.

Verdragen van de Verenigde Naties

De verdragen van de Verenigde Naties (VN) die betrekking hebben op verdovende middelen vormen de grondslag van de huidige Opiumwet. Deze verdragen zijn vooral bedoeld om het mogelijk te maken dat verdovende middelen worden gebruikt voor medische en wetenschappelijke doeleinden. Dit blijkt uit de aanhef van de verschillende verdragen. In het Enkelvoudig Verdrag⁶ is de volgende tekst opgenomen in de preambule: "limiting such drugs to medical and scientific use".

6. Het op 30 maart 1961 te New York tot stand gekomen Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen (Trb. 1963, 81), zoals gewijzigd bij het op 25 maart 1972 te Genève tot stand gekomen Protocol tot wijziging van dat verdrag (Trb. 1987, 90).

Volgens het verdrag zijn alle handelingen met verdovende middelen verboden, tenzij deze worden uitgevoerd door gerechtigden, medici, apothekers, verpleegkundigen of vergunninghouders, zoals handelaren en wetenschappelijke onderzoekers betreft. In dit verdrag staan vier lijsten. De verschillende lijsten van dit verdrag vereisen ieder een verschillend soort toezicht. In het Psychotrope stoffen verdrag⁷ is in de preambule de volgende tekst opgenomen: “to restrict the use of such substances to legitimate purposes” en “the use for medical and scientific purposes is indispensable and their availability for such purposes should not be unduly restricted.” In dit verdrag staan vier lijsten. Op deze lijsten zijn geen natuur- of plantproducten opgenomen. Die zijn expliciet uitgezonderd in het Psychotrope stoffen verdrag. In het Verdrag tegen sluikhandel⁸ worden “the guiding principles of the existing treaties” nogmaals bevestigd. In hoofdstuk 3 van het rapport wordt nader ingegaan op de verdragen van de VN.

Opiumwet 1976

De Opiumwet van 1976, waarover meer in hoofdstuk 4, strekt voor een belangrijk deel tot uitvoering van de internationale verdragen en heeft eveneens tot doel gebruik van bij of krachtens de wet aangewezen middelen te beperken “tot geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden” en elk ander gebruik strafrechtelijk te sanctioneren.

Nationale wetgevingen van andere landen

Zoals hierboven vermeld, kennen de verdragen van de VN op het terrein van de verdovende middelen en psychotrope stoffen verschillende lijsten waarop de verdovende middelen en psychotrope stoffen zijn vermeld. De verdragen schrijven niet voor dat deze lijsten in de nationale regelgeving dienen te worden overgenomen. De staten die partij zijn bij de verdragen zijn verplicht alle in de verdragen genoemde middelen en stoffen onder de werking van de nationale wetgeving te brengen, maar kunnen vrij bepalen hoe de middelen in hun wetgeving worden opgenomen. De nationale wetgeving moet voorzien in een passend regime voor het legale verkeer van de middelen die tevens worden voorgeschreven als geneesmiddel, in de voorgeschreven verboden gedragingen en in passende strafmaatregelen. Dit heeft tot een uiteenlopende inrichting van nationale wetgevingen geleid. Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Portugal, Cyprus en Nieuw Zeeland hanteren een systeem van verschillende lijsten. In sommige van deze landen is er sprake van drie lijsten, in andere zelfs van zes. Ierland, Luxemburg en Griekenland maken in het geheel

7. Het op 21 februari 1971 te Wenen tot stand gekomen Verdrag inzake psychotrope stoffen (Trb. 1989, 129).
8. Het op 20 december 1988 te Wenen tot stand gekomen Verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Trb. 1990, 94).

geen onderscheid tussen de verdovende middelen en psychotrope stoffen, terwijl in Spanje de door de VN gehanteerde lijstensystematiek is gevolgd.

Ranking van drugs

In 2009 is in opdracht van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een onderzoek uitgevoerd⁹, waarin negentien genotmiddelen zijn beoordeeld en ten opzichte van elkaar zijn gerangschikt naar hun schadelijke effecten. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat heroïne en crack samen met alcohol en tabak relatief het meest schadelijk zijn. De hallucinogene paddenstoelen, LSD en qat scoren relatief laag. Cannabis en xtc vallen in deze rangschikking op individueel niveau in de middencategorie, maar scoren vanwege de omvang van het gebruik hoger als gekeken wordt naar de schadelijkheid voor de gehele bevolking. De rangschikking is bepaald op basis van de driedeling: hoe giftig is het middel (op korte en lange termijn), hoe verslavend is het, en wat is de maatschappelijke schade. Voorbeelden van de laatste factor zijn agressie, verkeersonveiligheid, arbeidsverzuim. Deze factoren zijn zowel op individueel niveau gemeten als op het niveau van de samenleving in zijn geheel. Bezien vanuit de gehele samenleving stijgt de schadelijkheid van middelen als ze veel worden gebruikt. De maatschappelijke schade gaat dan zwaarder wegen. De evaluatie is uitgevoerd door een panel van negentien experts, die de schadelijkheid hebben beoordeeld op basis van hun eigen wetenschappelijke expertise en de beschikbare literatuur over de middelen. Het was de eerste keer dat dergelijk onderzoek in Nederland is uitgevoerd.

In 2007 was al een vergelijkbaar onderzoek gepubliceerd in The Lancet.¹⁰ Deze ranking van drugs is uitgevoerd in het Verenigd Koninkrijk, door een commissie onder leiding van professor David Nutt. In 2010 is onder leiding van professor David Nutt nogmaals een ranking van drugs gemaakt in het Verenigd Koninkrijk, dit keer op basis van 16 verschillende wegingsfactoren.¹¹ De uitkomsten van laatstbedoeld onderzoek komen in grote lijnen overeen met de uitkomsten van bovengenoemd onderzoek van het RIVM.

9. Zie voetnoot 3.

10. The Lancet, volume 369, uitgave 9566, pagina's 1047-1053, 24 maart 2007.

11. The Lancet, volume 376, uitgave 9752, pagina's 1558-1565, 16 november 2010.

Opzet rapport

Het rapport van de commissie is verder als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 3 bevat een analyse van de lijstensystematiek, zoals die wordt toegepast in de relevante internationale rechtsinstrumenten.

In hoofdstuk 4 komen de oorsprong en de werking van de bestaande lijstensystematiek van de Opiumwet aan bod. In hoofdstuk 5 worden de verschillende scenario's voor lijsten gezien aan de hand van door de commissie geformuleerde criteria. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op het verbeteren van het monitoren van nieuwe middelen. Hoofdstuk 7 bevat aanbevelingen over de wijze waarop middelen op de lijsten van de Opiumwet worden opgenomen. In hoofdstuk 8 worden enkele verdovende middelen nader gezien en in hoofdstuk 9 wordt ingegaan op alcohol en tabak. In hoofdstuk 10, het laatste hoofdstuk, wordt gezien of het zinvol is om een algemene strafbepaling voor zware drugsdelicten in het Wetboek van Strafrecht op te nemen.

3 Lijstensystematiek van de internationale rechtsinstrumenten



Het internationaalrechtelijke juridische kader dat voor Nederland geldt op het terrein van verdovende middelen en psychotrope stoffen bevat rechtsinstrumenten waarin een lijstensystematiek wordt gehanteerd. Het doel en de inhoud daarvan worden hierna uiteengezet.

De internationaalrechtelijke instrumenten betreffen in de eerste plaats de verdragen van de VN. Het Enkelvoudig verdrag en het Psychotrope stoffen verdrag bevatten elk een uitvoerige reglementering van en een verplichting tot het uitoefenen van toezicht op de legale productie en handel van verdovende middelen en psychotrope stoffen, waarvan het gebruik uitsluitend is toegestaan voor wetenschappelijke en geneeskundige doeleinden. Het Verdrag tegen de sluikhandel reglementeert, voor zover hier van belang, de toepassing van chemicaliën en oplosmiddelen die veelvuldig worden gebruikt bij de productie van de door voornoemde verdragen gecontroleerde verdovende middelen en psychotrope stoffen. Redenen voor het onder de werking van de verdragen brengen van verdovende middelen en psychotrope stoffen zijn het gevaar daarvan voor de gezondheid van de gebruiker wegens de verslavende eigenschappen, de bewustzijns-beïnvloedende effecten en het bestaande of het te verwachten misbruik, waardoor tevens problemen voor de volksgezondheid en sociale problemen ontstaan. De illegale productie en handel van de onder de werkingssfeer van de verdragen vallende middelen dienen te worden tegengegaan door middel van strafrechtelijke handhaving. Dat laatste komt in deze verdragen tot uitdrukking in de verplichtingen tot strafbaarstelling en tot internationale samenwerking ter bestrijding van de illegale productie en handel.

Het Enkelvoudig verdrag en het Psychotrope stoffen verdrag maken onderscheid tussen de middelen die onder hun werkingssfeer vallen. Daartoe is aan elk van de verdragen een aantal lijsten gehecht waarop de middelen zijn geplaatst. Aan de lijsten zijn verschillende maten van toezicht en controle verbonden. Plaatsing op een van de lijsten heeft plaatsgevonden bij de opstelling van de verdragen, maar de lijsten zijn sinds de inwerkingtreding van de verdragen ook gewijzigd. De Wereldgezondheidsorganisatie van de VN (WHO) adviseert over elke wijziging in de lijsten van het Enkelvoudig verdrag en het Psychotrope stoffen verdrag. Onder wijziging dient te worden verstaan de plaatsing van een nieuw middel of een nieuwe stof op een lijst, de verplaatsing van de ene naar de andere lijst en de algehele verwijdering van een middel of stof van een lijst. De advisering over wijziging van de lijsten

van het Verdrag tegen de sluikhandel gebeurt door het Internationale Comité van Toezicht op verdoovende middelen, beter bekend als de International Narcotics Control Board (INCB). Ten aanzien van alle verdragen geldt dat de besluitvorming over wijziging van de lijsten is opgedragen aan de bij de verdragen ingestelde Commissie voor verdoovende middelen van de Economische en Sociale Raad van de VN, ofwel de Commission on Narcotic Drugs (CND), een politiek orgaan waarin de Staten die partij zijn bij de drugsverdragen zijn vertegenwoordigd.

12. Zie bijlage 3 voor een uitleg van de lijsten.

13. Artikel 36, eerste lid, Enkelvoudig verdrag, artikel 22, eerste lid, Psychotrope stoffenverdrag en artikel 3, vierde lid, Verdrag tegen de sluikhandel.

14. Het gemeenschappelijke optreden nr. 97/396/JBZ van 16 juni 1997 vastgesteld door de Raad van de Europese Unie op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de informatie-uitwisseling, risicoanalyse en controle van nieuwe synthetische drugs (PbEU L 167 van 25 juni 1997), zoals gewijzigd door besluit 2005/387/JBZ van 10 mei 2005 van de Raad van de Europese Unie (PbEU L 127 van 20 mei 2005).

Het Enkelvoudig verdrag en het Psychotrope stoffen verdrag bevatten elk vier lijsten.¹² Ten aanzien van al deze lijsten is bepaald welke regels voor de legale productie, handel en distributie gelden voor de op die lijst geplaatste middelen. Het systeem van verschillende lijsten strekt dus tot differentiatie van de regulering van het legale verkeer. Naar mate meer risico van misbruik bestaat bij een middel waarvan het risico voor de gezondheid groot is, gelden strengere regels. Daarentegen is de in al deze verdragen opgenomen verplichting tot strafbaarstelling van de in de verdragen verboden handelingen in algemene termen geformuleerd. Voor de in de verdragen voorziene strafrechtelijke handhaving is derhalve niet van belang op welke lijst een middel is geplaatst. Als criteria voor het bepalen van de hoogte van de strafbedreiging worden genoemd: “dat het begaan van ernstige strafbare feiten op passende wijze wordt gestraft” en dat “straffen, evenredig aan de ernst van de strafbare feiten” dienen te zijn.¹³ De verplichtingen tot internationale strafrechtelijk samenwerking zijn eveneens algemeen geformuleerd.

Naast de verplichtingen die voortvloeien uit de verdragen van de VN geldt voor de lidstaten van de Europese Unie een mechanisme voor het in de gehele Unie onder controle brengen van nieuwe middelen. Deze procedure “inzake de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen” maakt het mogelijk lidstaten te verplichten nieuwe middelen aan (nationale) controlemaatregelen te onderwerpen.¹⁴ Het in deze procedure als bevoegde instantie aangewezen Europees waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (beter bekend onder de Engelse afkorting EMCDDA) beoordeelt de mogelijke risico’s, met inbegrip van gezondheids- en sociale risico’s, van de handel in en het gebruik van nieuwe middelen en de gevolgen van een eventueel verbod en brengt daarvan verslag uit. Op basis van deze risicobeoordeling beslist de Raad van de Europese Unie bij meerderheid of een middel onder controle moet worden gebracht. De lidstaten dienen dit besluit uit te

voeren door, overeenkomstig hun nationale wetgeving, de noodzakelijke maatregelen te treffen om de aangewezen middelen te onderwerpen aan de controlemaatregelen - die evenredig zijn aan de met deze stof samenhangende risico's - en aan de strafrechtelijke sancties waarin is voorzien door de wetgeving die de lidstaten hebben aangenomen om te voldoen aan hun verplichtingen uit hoofde van de verdragen van de VN. Recente voorbeelden van deze besluiten betreffen de middelen "(1)benzylpiperazine" en "mefedron". Bij deze procedure worden geen lijsten gehanteerd.

Conclusie

De verdragen van de VN die betrekking hebben op verdovende middelen en psychotrope stoffen staan het gebruik daarvan uitsluitend toe voor medische of wetenschappelijke doeleinden. De differentiatie in de lijsten is gebaseerd op het risico voor misbruik van deze middelen en leidt tot een verschil in de controleregimes voor het legale verkeer van deze middelen. De controleregimes lopen uiteen van zwaar, lijst IV van het Enkelvoudig verdrag en lijst I van het Psychotrope stoffen verdrag, tot licht, lijst IV van het Psychotrope stoffen verdrag. De in de verdragen gehanteerde lijstensystematiek is daarentegen niet van betekenis voor de verplichting tot invoering van de voorgeschreven strafbaarstellingen of de verplichting tot internationale strafrechtelijke samenwerking.

4 De lijstensystematiek van de Opiumwet



De Opiumwet strekt primair tot uitvoering van de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit de in hoofdstuk 3 genoemde internationale rechtsinstrumenten, te weten de verdragen van de VN betreffende verdoovende middelen en psychotrope stoffen en het gemeenschappelijke optreden van de Raad van de Europese Unie betreffende nieuwe middelen. De wet bevat zowel regulerende bepalingen met betrekking tot het legale verkeer in opiumwetmiddelen als verbodsbepalingen en strafbepalingen met betrekking tot de verboden gedragingen ten aanzien van deze middelen. De Opiumwet bevat twee lijsten, waarop de middelen zijn geplaatst die krachtens de verdragen van de VN of de regelgeving van de EU onder controle moeten worden gebracht. Daarnaast bevatten deze lijsten ook middelen die door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport eigener beweging onder de werkingssfeer van de Opiumwet zijn gebracht. Het systeem van twee lijsten van de Opiumwet bestaat sinds 1976 en is gestoeld op het toentertijd door de wetgever gemaakte onderscheid tussen middelen met een onaanvaardbaar risico en hennep en henneproducten. De middelen met een onaanvaardbaar risico werden op lijst I geplaatst en de hennep en henneproducten op lijst II, met uitzondering van hennepolie, dat wegens het hoge gehalte aan tetrahydrocannabinol (thc) op lijst I werd geplaatst.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet in 1976 is gesteld dat “uit de samenhang van de artikelen van de Opiumwet blijkt dat de wet tot doel heeft - naast het uitvoering geven aan internationale verdragsverplichtingen - om het gebruik van de bij of krachtens de wet aangewezen middelen te beperken tot geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. Deze structuur brengt mee dat stoffen, die een bewustzijnsbeïnvloedende werking hebben en waarvan misbruik schade aan de gezondheid en aan de samenleving kan toebrengen, maar waarvan het toepassingsgebied niet in hoofdzaak of in belangrijke mate binnen de geneeskundige of wetenschappelijke sfeer ligt, moeilijk of niet onder de werking van de wet kunnen worden gebracht. Dit geldt bijvoorbeeld voor gevaarlijke roesmiddelen als verfverdunder en andere stoffen, die hoofdzakelijk een industriële toepassing kennen. De Opiumwet is om dezelfde reden niet geschikt als instrument ter voorkoming van overmatig en daardoor risico’s opleverend gebruik van genotmiddelen, zoals alcohol en tabak.”¹⁵

15. Kamerstukken II 1974-1975, 13 407, nr. 3, blz. 15.

Lijst I van de Opiumwet bevat sinds 1976 de middelen van de lijsten van het Enkelvoudig verdrag, inclusief hennepolie, maar met uitzondering

16. Wijziging van de Opiumwet van 2 juli 1993, Stb. 449.

17. Besluit van 17 november 2008, Stb. 486.

van hennep en hasjiesj. Sinds 1993¹⁶ zijn de middelen, die zijn opgenomen op de lijsten I en II van het Psychotrope stoffen verdrag aan deze lijst toegevoegd. Lijst II van de wet bevat sinds 1976 hennep en hasjiesj. Deze lijst werd in 1993 uitgebreid met de middelen opgenomen op de lijsten III en IV van het Psychotrope stoffenverdrag en in 2008 met een lange lijst van hallucinogene paddenstoelen¹⁷. Sinds 1993 worden de middelen op lijst II van de wet in vergelijking tot de middelen op lijst I aangeduid met de term “andere middelen”. Voor de middelen die sinds 1997 naar aanleiding van besluitvorming in de Europese Unie onder controle moeten worden gebracht, wordt per keer bepaald op welke lijst ze moeten worden geplaatst.

In artikel 3a van de Opiumwet is bepaald dat het wijzigen van de lijsten, in de zin van het plaatsen, verplaatsen of verwijderen van een middel op een van de lijsten, gebeurt bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit gebeurt in elk geval na een besluit van de CND tot wijziging van een van de lijsten van het Enkelvoudig verdrag of het Psychotrope stoffen verdrag of na een besluit van de Raad van de Europese Unie uit hoofde van het voornoemde gemeenschappelijke optreden. Daarnaast kan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op eigen initiatief de lijsten van de Opiumwet wijzigen door middelen die niet zijn gereguleerd door de internationale instrumenten daarin op te nemen. Zoals uit artikel 3a, tweede lid, van de Opiumwet blijkt, dient het dan te gaan om een middel dat het bewustzijn van de mens beïnvloedt en bij gebruik door de mens kan leiden tot schade aan zijn gezondheid en schade voor de samenleving. Een algemene maatregel van bestuur die strekt tot wijziging van (een van) de lijsten van de Opiumwet wordt voorgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal, alvorens de wijziging kan worden vastgesteld. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, indien hij van oordeel is dat een middel onverwijld moet worden verboden en de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur niet kan worden afgewacht, een middel bij ministeriële regeling kan aanwijzen. Tegelijkertijd moet dan een algemene maatregel van bestuur met dezelfde inhoud aan de ministerraad worden aangeboden.

Anders dan bij de verdragen, genoemd in hoofdstuk 3, gelden voor de middelen van beide lijsten van de Opiumwet dezelfde regels voor het legale verkeer. Ten aanzien van de verboden gedragingen wordt in

de Opiumwet evenmin onderscheid gemaakt tussen middelen die op lijst I of op lijst II staan. De wijze van strafbaarstelling, als misdrijf of als overtreding, en de hoogte van de maximale strafmaten verschilt per lijst, zoals blijkt uit de artikelen 10 en 11 van de Opiumwet. Dit geldt ook voor de in beide artikelen getroffen regeling voor het aanwezig hebben van een geringe hoeveelheid, bestemd voor eigen gebruik.

De meeste verboden gedragingen zijn gekwalificeerd als misdrijf. Alleen het bezit van een geringe hoeveelheid hennep(producten) en andere middelen die op lijst II staan, is gekwalificeerd als overtreding. Dit berustte in 1976 “onder meer op de overweging dat het onderscheid in de beoordeling van het risico (van de middelen) ook in de wetgeving tot uitdrukking dient te komen, wil deze niet inboeten aan geloofwaardigheid”.¹⁸ Het verschil in strafbedreiging had volgens de wetgever in 1976 als voordeel dat van stigmatisering van gebruikers in veel mindere mate sprake zou zijn, doordat de gebruiker wanneer niet tot een sepot wordt besloten, een transactie zal worden aangeboden of dat in geval van een veroordeling deze slechts betrekking zal hebben op een overtreding. Verder beoogde de wetgever met de wetswijziging een scheiding tussen de markt voor hennepproducten en de markt voor drugs met een onaanvaardbaar risico te bevorderen, zodat hennepgebruikers minder kans lopen in aanraking te komen met handelaren in middelen die op lijst I staan.¹⁹

Kortom, de lijsten van de Opiumwet geven een indicatie van het verschil in risico voor de individuele gezondheid en de volksgezondheid en de schade voor de samenleving van de daarop geplaatste middelen. Het verschil tussen beide lijsten wordt tot uiting gebracht door middel van sterk gedifferentieerde strafbedreigingen.

18. Kamerstukken II 1974-1975, 13 407, nrs.1-3, blz. 16.

19. Kamerstukken II 1974-1975, 13 407, nrs.1-3, blz. 19.

5 Naar een andere lijstensystematiek in de Opiumwet?



De commissie heeft de opdracht voor de lijstensystematiek van de Opiumwet verschillende scenario's uit te werken, te weten een scenario, waarbij slechts sprake is van één lijst, het behouden van de huidige systematiek met twee lijsten of de introductie van een andere systematiek. De aanleiding voor deze opdracht vormde het rapport van de adviescommissie, beschreven in hoofdstuk 2, waarin vragen werden gesteld over de houdbaarheid van de bestaande lijstensystematiek van de Opiumwet. Zoals in dat hoofdstuk is aangegeven, heeft de commissie tevens gezien hoe de verdovende middelen en psychotrope stoffen in de nationale wetgeving van andere staten, die partij zijn bij de verdragen, zijn opgenomen.

Criteria voor de beoordeling van de lijstensystematiek

Met het oog op de beoordeling van de effecten van het aantal lijsten heeft de commissie de in de opdracht genoemde criteria gedefinieerd en aangevuld. Het criterium internationale verdragen, is, zoals in hoofdstuk 3 al is vastgesteld, niet relevant voor de scenario's, omdat de verdragen geen bepalingen bevatten over de wijze van opnemering van de verdovende middelen en psychotrope stoffen in de nationale wetgeving van staten die partij zijn bij deze verdragen. Voor het overige heeft de commissie criteria geformuleerd, die zowel betrekking hebben op de algemene werking van de Opiumwet als op de toepassing van die wet in concrete gevallen. Deze criteria omvatten niet alleen de in de opdracht van de commissie neergelegde aandachtspunten, maar ook enkele aanvullende aandachtspunten waar de commissie specifiek aandacht aan wil besteden.

De volgende criteria hebben betrekking op de algemene werking van de Opiumwet:

- *Expressieve functie*
Het opnemen van een middel in de Opiumwet is het signaal aan de samenleving dat het middel schadelijk is voor de individuele gezondheid en de volksgezondheid en leidt tot maatschappelijke en sociale schade.

- *Transparantie*

De mate waarin door het opnemen van een middel in de Opiumwet inzicht wordt geboden in de schadelijkheid van een middel, zoals in de hierna volgende definitie omschreven.

Voor de toepassing van de Opiumwet zijn de volgende criteria van belang:

- *Flexibiliteit*

De mate waarin en de wijze waarop de wet kan worden aangepast, indien op grond van nieuwe wetenschappelijke inzichten de beoordeling van de schadelijkheid van een middel, zoals in de hierna volgende definitie omschreven, wijzigt.

20. De in 1946 opgestelde definitie van de Wereldgezondheidsorganisatie van de VN (WHO) luidt als volgt: gezondheid is een toestand van volledig lichamelijk, geestelijk en maatschappelijk welzijn en niet slechts de afwezigheid van ziekte of andere lichamelijk gebreken.

- *Schadelijkheid*

Hieronder vallen de in artikel 3a van de Opiumwet genoemde wettelijke criteria. Het bewustzijnsbeïnvloedende karakter van het middel, de schade aan de gezondheid²⁰ van de mens ten gevolge van het gebruik van het middel en de schade voor de samenleving. Het begrip schade voor de samenleving dient naar het oordeel van de commissie ruim te worden uitgelegd. Dit begrip omvat zowel sociale als maatschappelijke schade. Hieronder verstaat de commissie zaken als: schooluitval, arbeidsverzuim, agressie, gezondheids- en veiligheidsrisico's in woonomgevingen, verkeersongevallen, de ontwikkeling van de criminaliteit en de internationale imagoschade voor Nederland²¹.

21. Nederland als illegaal productieland van bepaalde middelen en/of Nederland als draaischijf van illegale in- en uitvoer van bepaalde middelen en/of centrum van illegale internationale handel in bepaalde middelen.

- *Toezicht en handhaving*

De effecten die het opnemen van een middel in de Opiumwet kan hebben voor het toezicht op het legale verkeer en de strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving van verboden gedragingen.

- *Haalbaarheid*

Het resultaat van de afweging van de voordelen van een scenario ten opzichte van de inspanningen die moeten worden geleverd om het scenario uit te voeren.

Scenario's voor de lijstensystematiek van de Opiumwet

De commissie heeft, geïnspireerd door buitenlandse wetgeving, veel scenario's gezien en besproken. Zij heeft er uiteindelijk voor gekozen om aan de hand van bovenvermelde criteria een viertal scenario's uit te werken, teneinde te kunnen bezien welke effecten een systematiek van één tot vier of meer lijsten in de Nederlandse wetgeving zou hebben. Daarbij wordt vooraf opgemerkt dat volgens de commissie uit verkennende studies van buitenlandse wetgeving²² is gebleken dat het onderscheidend karakter van lijsten bij meer dan drie lijsten evenredig afneemt naarmate het aantal lijsten verder toeneemt. Per scenario heeft de commissie een oordeel gegeven over de meerwaarde ervan ten opzichte van het bestaande systeem.

22. http://www.drugquality.org/files/Review_of_Drugs_Classification_Consultation_Paper.pdf

Eén lijst

De *expressieve functie* van één lijst lijkt op het eerste gezicht sterk. Het signaal van de wetgever is eenduidig: alle op de lijst geplaatste middelen zijn schadelijk. Uit die lijst wordt niet duidelijk dat er verschil is in schadelijkheid en/of maatschappelijke acceptatie van middelen, zodat er van *transparantie* geen sprake is. Daardoor rijst de vraag of gelet op het bestaan van die verschillen de overtuigingskracht van één lijst groot zal zijn. De *flexibiliteit* van één lijst is beperkt, omdat alleen bij drastisch gewijzigde wetenschappelijke inzichten over de schadelijkheid van een middel de vraag rijst over de daaraan te verbinden gevolgen. Daarbij zal het alleen gaan over de vraag of er aanleiding is om een middel al dan niet van de lijst te verwijderen. Zelfs dat kan achterwege blijven, zolang de bevoegde VN of EU-organen die het middel onder het controleregime van de verdragen hebben gebracht, geen gevolgen verbinden aan nieuwe wetenschappelijke inzichten. Wat betreft de *schadelijkheid* is het bij één lijst niet relevant dat de schade van het gebruik voor de gezondheid van de gebruiker van het ene middel anders uitpakt dan van het andere middel. Hetzelfde geldt voor de sociale en maatschappelijke schade die er door wordt veroorzaakt. Voor het *toezicht* en de *handhaving* is relevant dat er bij één lijst geen sprake zal zijn van een onderscheid in strafmaat tussen de middelen. Dat betekent volgens de commissie overigens niet dat er geen differentiatie meer mogelijk zou zijn aan de hand van de verboden handelingen. Ook bij één lijst kan het bestaande onderscheid aan de hand van de verschillende verboden handelingen, zoals identiek opgesomd in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet, gehandhaafd blijven.

Dat zou ook de voorkeur van de commissie hebben. Desondanks zal het wegvallen van onderscheid tussen de middelen betekenen dat prioriteitsstelling bij toezicht en handhaving op basis van de schadelijkheid van het middel niet mogelijk is. Verder zullen bij de berechting van opiumwettelijke delicten het Openbaar Ministerie en de rechter voor het dilemma komen te staan of met het oog op een proportionele bestraffing in individuele zaken met de mate van schadelijkheid van een middel rekening moet worden gehouden. Dit klemmt temeer nu voor het uiteenlopen van de gezondheidsrisico's objectieve criteria bestaan in de vorm van de lijsten bij de verdragen van de VN en wetenschappelijke onderzoeken. De gedachte dat bij één lijst in de opsporingsrichtlijnen van het Openbaar Ministerie alsnog onderscheid zou kunnen worden gemaakt naar het type middel gaat volgens de commissie voorbij aan de noodzaak van voldoende democratische legitimatie voor de vaststelling van straffen en van de rechtszekerheid voor de burger. Het is de taak voor de wetgever om in de wet aan te geven of, en zo ja in welke mate, bedoelde onderscheiden relevant zijn voor de vastgestelde strafmaat. Wat betreft de *haalbaarheid* wordt het volgende opgemerkt. De samenvoeging van de twee bestaande lijsten tot één lijst vergt geen nieuwe beoordeling van de middelen. Wel zal de Opiumwet substantieel moeten worden gewijzigd. Niet alleen de lijsten, ook de diverse strafbaarstellingen zullen moeten worden aangepast en in bijna alle andere artikelen zullen (technische) wijzigingen moeten worden doorgevoerd. De noodzakelijke aanpassing van de richtlijnen van het OM voor de strafvervolgning van Opiumwettelijke delicten zal eveneens ingrijpend zijn. Een beleidsmatig effect van deze wetswijziging zal zijn dat het gedoogbeleid voor coffeeshops moeilijk verenigbaar is met de nieuwe, strengere normering van hennep en hasjiesj.

Daarnaast acht de commissie het niet onwaarschijnlijk dat bij één lijst ongewenste effecten optreden die het directe gevolg zijn van de grofmazigheid van deze systematiek. Zo kan de beslissing tot het opnemen van een middel in de Opiumwet negatief worden beïnvloed door het feit dat plaatsing leidt tot strafbaarheid en tot een strafbedreiging met hoge straffen. Die hoge strafbedreiging kan als een drempel voor plaatsing gaan fungeren bij middelen waarbij geen sprake is van een onaanvaardbaar risico. Tegelijkertijd kan de beslissing tot het verwijderen van een middel van de lijst negatief worden beïnvloed door het daarmee gepaard gaande effect van het wegvallen van de strafbaarheid en/of de vrees dat het desbetreffende middel door de samenleving voortaan als onschuldig wordt gezien.

Alles afwegende komt de commissie tot het oordeel dat de samenvoeging tot één lijst op het eerste gezicht het voordeel van de eenvoud heeft, maar voor de toepassing van de wet en het daarvoor vast te stellen beleid veel nadelen zal opleveren.

Twee lijsten

Voor het scenario van een systematiek met twee lijsten heeft de commissie de criteria toegepast op de lijsten van de Opiumwet. Twee lijsten hebben een *expressieve functie* en bieden bovendien een redelijke mate van *transparantie*. De bestaande lijsten gaan uit van een onderscheid tussen middelen met een onaanvaardbaar risico (lijst I) en andere middelen (lijst II). Tot de tweede categorie behoren middelen waarvan de schadelijkheid voor de gebruiker minder ernstig wordt geacht en/of waarvan het gebruik in brede kring is geaccepteerd. Niet uitgesloten kan worden dat de expressieve functie van lijst II een tegendraads effect heeft, te weten dat de plaatsing van een middel op die lijst als signaal wordt gezien van geringe schadelijkheid, waardoor de maatschappelijke acceptatie toeneemt. Hiermee wordt overigens niet bedoeld op hennep, omdat in 1976 juist het doel van de creatie van lijst II was om rekening te houden met de geringere schadelijkheid voor de individuele gezondheid én recht te doen aan de maatschappelijke acceptatie ervan. Met twee lijsten wordt *flexibiliteit* bereikt, mits de mogelijkheid tot wijziging van de lijsten voldoende soepel is. De Opiumwet voldoet aan die eis, aangezien deze wet de mogelijkheid biedt om de lijsten binnen redelijke termijn aan te passen en bovendien een spoedopname op de lijsten toelaat.²³ Twee lijsten vergen onderhoud, in die zin dat periodiek moet worden gezien of de plaatsing van de middelen nog in overeenstemming is met de wetenschappelijke inzichten ten aanzien van deze middelen. Wat betreft de schadelijkheid wordt een onderscheid aan de hand van twee lijsten door de commissie als beperkt ervaren. Gelet op de grote mate van verscheidenheid aan *schadelijkheid*, met name die voor de samenleving, zou het naar het oordeel van de commissie de voorkeur genieten meer mogelijkheden voor differentiatie tussen middelen te hebben. Voor *toezicht* en *handhaving* bieden twee lijsten goede mogelijkheden voor prioritering en door de vastgestelde strafmaten per lijst heeft de wetgever het kader aangegeven waarbinnen bij de straftoemeting rekening kan worden gehouden met de schadelijkheid van het middel. Verder kan door deze wettelijke differentiatie in richtlijnen van het OM een genuanceerd strafvoordringbeleid worden geformuleerd. De *haalbaarheid* behoeft gelet op de bestaande systematiek van twee lijsten geen verdere uitwerking.

23. Artikel 3a, vijfde lid, van de Opiumwet.

Alles overziende is de commissie van oordeel dat twee lijsten in het algemeen voldoende zijn. Alleen wat betreft het aangeven van de verschillen in schadelijkheid vindt de commissie een tweedeling beperkt.

Drie lijsten

De *expressieve functie* van drie lijsten wijkt, naar de mening van de commissie, niet significant af van twee lijsten. Een driedeling van de middelen die onder de Opiumwet vallen, vergt een helder onderscheid dat is gebaseerd op *schadelijkheid*, bijvoorbeeld middelen met een onaanvaardbaar, een hoog en een gematigd risico. Deze driedeling houdt meer *transparantie* in, maar bij de laatste categorie is het risico op een tegendraads effect niet onaanzienlijk. Drie lijsten zijn intrinsiek *flexibel* en door een grotere nuancering in schadelijkheid is een periodieke beoordeling van de juistheid van de plaatsing van middelen zonder meer noodzakelijk. Daarnaast zullen gewijzigde wetenschappelijke inzichten ten aanzien van de schadelijkheid van een middel eerder aanleiding vormen voor heroverweging van de bestaande plaatsing. Wat betreft *toezicht en handhaving* valt op te merken dat een driedeling in middelen een driedeling in de strafbaarstelling tot gevolg zal hebben en dat het handhavingsbeleid op die driedeling zal moeten worden afgestemd. Een driedeling in het handhavingsbeleid veronderstelt onderscheid in het optreden per lijst. Het risico bestaat dat dit tot ondoorzichtigheid in de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavingpraktijk zal leiden. De commissie heeft de *haalbaarheid* van een herindeling van middelen aan de hand van drie lijsten gezien en komt tot het oordeel dat de grotere mate van nuancering ertoe zal moeten leiden dat alle middelen opnieuw worden gezien om ze vervolgens op een van de drie lijsten te plaatsen. De commissie verwacht dat die herplaatsing van middelen aanleiding zal geven tot uitvoerig overleg, voordat men tot een evenwichtige en consistente indeling kan komen. Ook nadat drie lijsten zijn vastgesteld, zal in geval van wijziging van wetenschappelijke inzichten over een middel telkens uitvoerig overleg moeten worden gevoerd over de eventuele aanpassing van de plaatsing ervan. Ondanks de voorkeur voor meer nuancering met betrekking tot de schadelijkheid, heeft de commissie zich vervolgens afgevraagd of deze inspanning in verhouding staat tot de meerwaarde van drie lijsten ten opzichte van twee lijsten. Ten aanzien van de driedeling in strafbaarstelling die het gevolg zou zijn van drie lijsten acht de commissie het twijfelachtig of dit een toegevoegde waarde zal opleveren voor het toezicht en de handhaving.

Alles overziende komt de commissie tot het oordeel dat het invoeren van drie lijsten geen wezenlijke toegevoegde waarde oplevert voor de toepassing van de Opiumwet ten opzichte van twee lijsten.

Vier lijsten of meer

Bij vier lijsten neemt volgens de commissie de *expressieve functie* niet toe, maar wordt deze wel genuanceerd, omdat meer gedetailleerd inzicht wordt verschaft in de heersende opvattingen over de schadelijkheid van middelen. Dat brengt tevens een toename van de *transparantie* met zich mee. De commissie vraagt zich af of een grotere mate van nuancering de samenleving zal aanspreken. Hoe meer lijsten, hoe meer *flexibiliteit*, maar ook hoe meer onderhoud de lijsten zullen vergen, omdat wetenschappelijke inzichten die betrekking hebben op de *schadelijkheid* van middelen telkens zullen moeten worden gezien op hun relevantie voor een eventuele herplaatsing van een middel. Ook zullen de diverse elementen van schadelijkheid verder moeten worden uitgewerkt, teneinde een vier- of meerdeling mogelijk te maken. Daarvoor zal nodig zijn dat er per middel voldoende informatie beschikbaar is om een differentiatie naar vier lijsten mogelijk te maken. Een en ander zal van invloed zijn op de duurzaamheid van de plaatsing van een middel. Een zeer genuanceerd en flexibel systeem heeft ook repercussies voor het *toezicht* en de *handhaving*. Frequent overleg over de juiste plaatsing van middelen is moeilijk verenigbaar met een consistente strafrechtelijke handhaving. Frequente wijziging van de lijsten vermindert de ratio van het onderscheid in strafmaten die aan bepaalde lijsten zijn gekoppeld en compliceert de straftoemeting. Zo zullen het Openbaar Ministerie en de rechter bij de berechting een scherp oog moeten hebben op eventuele wijzigingen van de lijsten tussen de datum van het plegen van het feit en het tijdstip van berechting. Bezien vanuit een oogpunt van *haalbaarheid* leidt de invoering van vier lijsten of meer tot nog meer discussie over de vaststelling van de inhoud van die nieuwe lijsten dan bij drie lijsten. Hetzelfde geldt voor het overleg over wijziging van de lijsten. De inspanningen die daarvoor moeten worden geleverd zijn groot, terwijl de te verwachten frequentie van wijzigingen van de lijsten afbreuk zal doen aan de strafrechtelijke handhaving. Met andere woorden, een systematiek van vier lijsten of meer schiet het doel voorbij.

Alles overziende concludeert de commissie dat vier lijsten of meer zowel wat betreft het inzicht in de schadelijkheid van middelen als de toepassing van de Opiumwet geen toegevoegde waarde oplevert ten opzichte van twee lijsten.

Conclusie

Op grond van bovenstaande analyse komt de commissie tot de conclusie dat er geen overwegende voordelen aanwijsbaar zijn voor het wijzigen van de bestaande systematiek van twee lijsten. Er zijn wel voordelen, maar deze wegen volgens de commissie niet op tegen de nadelen, in het bijzonder de haalbaarheid van het opnieuw indelen van alle middelen die onder de werking van de Opiumwet vallen. De commissie stelt dan ook voor om de bestaande systematiek van twee lijsten te handhaven.

Wel acht de commissie flankerende maatregelen wenselijk met het oog op de optimalisering van de werking van de Opiumwet. Dit betreffen de instelling van een meldpunt voor de monitoring van nieuwe verdovende middelen, herziening van de voorbereidende procedure voor plaatsing van middelen op een van de lijsten van de Opiumwet en een nieuwe beoordeling van bepaalde opiumwetmiddelen. De daartoe strekkende voorstellen worden in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.

6 Meldpunt en monitoring nieuwe middelen



Het terrein van genotmiddelen is voortdurend in beweging en het is van belang goed zicht te houden op wat er speelt. Op het terrein van de verdovende middelen zijn de zogeheten designer drugs het meest bekend. Dit betreffen bestaande synthetische drugs, waarvan de chemische formule zodanig wordt gewijzigd dat het nieuwe middel niet langer onder de werking van de Opiumwet valt, terwijl het wel eigenschappen heeft die grotendeels overeen komen met het oorspronkelijke middel. Daarnaast duiken van tijd tot tijd nieuwe middelen op, waarvan niet bekend is of zij een gebruikerspubliek van enige omvang zullen trekken en waarvan de werking nauwelijks bekend is. De omgeving waarin dergelijke drugs worden aangetroffen (uitgaansleven, muziekfestivals, evenementen) heeft vaak als kenmerk dat de drempel voor druggebruik laag ligt. De commissie acht het vanuit het oogpunt van preventie van groot belang dat de hier bedoelde nieuwe middelen systematisch in kaart worden gebracht. Daartoe zou een meldpunt kunnen worden ingesteld, waarbij die middelen kunnen worden gemeld vanuit meerdere maatschappelijke invalshoeken, zoals politie, ambulancediensten, ziekenhuizen, verslavingsinstellingen en andere hulpverleners. Het meldpunt registreert de gemelde middelen en beziet aan de hand van de aangeleverde informatie of het nodig is de eigenschappen van een middel en de prevalentie in kaart te brengen. Zodoende ontstaat zicht op nieuwe middelen en kan worden gezien of er sprake is van een schadelijk middel dat ook bestendig is qua gebruik. Aldus kan in voorkomend geval tijdig worden gewaarschuwd voor bepaalde risico's die samenhangen met deze nieuwe middelen. Daarnaast kan het meldpunt aanbevelingen doen aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, om het middel onder controle te brengen of aan te melden bij het EMCDDA voor een EU-brede risicobeoordeling.

Gelet op de coördinerende taak die het CAM nu al heeft bij het vroegtijdig signaleren van nieuwe drugs, waarbij gebruik wordt gemaakt van de diverse monitoring systemen die voorhanden zijn²⁴, vindt de commissie het voor de hand liggen het CAM als meldpunt te laten fungeren.

24. Artikel 1, derde lid, van de regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport tot instelling van het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs. Staatscourant, 12 januari 2000, nr. 8, pag. 7.

7

Herziening van de procedure voor plaatsing van middelen op de lijsten van de Opiumwet



Het wijzigen van de lijsten van de Opiumwet vindt voornamelijk plaats uit hoofde van internationale verplichtingen die voortvloeien uit de in hoofdstuk 3 genoemde internationale rechtsinstrumenten. Daarnaast kan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ook zelfstandig de lijsten wijzigen. In de praktijk houden vrijwel alle wijzigingen het toevoegen van nieuwe middelen in. Bij toevoeging van een middel op grond van een internationaal instrument ligt de beslissing bij de nationale wetgever om te bepalen op welke lijst het middel zal worden geplaatst. Gewoonlijk bepaalt de minister dit aan de hand van de beschikbare informatie met betrekking tot de schade voor de gebruiker en schade voor de samenleving. De afweging op welke lijst een middel wordt geplaatst wordt bepaald aan de hand van de vraag of er al dan niet sprake is van een middel met een onaanvaardbaar risico. Is dat het geval, dan wordt het middel op lijst I geplaatst. De andere middelen worden op lijst II geplaatst. Bij plaatsing van een middel eigener beweging is de minister gehouden de wettelijke criteria van artikel 3a, tweede lid, van de Opiumwet te hanteren. Deze houden in dat gebleken moet zijn dat het middel het bewustzijn van de mens beïnvloedt en dat bij gebruik door de mens het middel kan leiden tot schade aan zijn gezondheid en tot schade voor de samenleving. Het criterium van de bewustzijnsbeïnvloeding spreekt voor zich en kan door middel van wetenschappelijk onderzoek objectief worden vastgesteld. Bij de criteria die betrekking hebben op de schadelijkheid van het middel, te weten de schade aan de (volks)gezondheid en de schade voor de samenleving, ligt het anders. De beoordeling aan de hand van deze criteria wordt niet alleen sterk beïnvloed door hetgeen hieronder wordt verstaan maar ook door de op het moment van de beslissing heersende opvattingen over welke mate van schadelijkheid relevant is. Zoals aangegeven in hoofdstuk 5, is de commissie van mening, dat het begrip schade voor de samenleving ruim dient te worden uitgelegd, in die zin dat hieronder wordt verstaan maatschappelijke en sociale schade. De commissie adviseert dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij de plaatsing van een middel op een van de lijsten telkens aangeeft in welke mate de schade voor de gezondheid, de maatschappelijke en de sociale schade een rol hebben gespeeld bij de voorgenomen plaatsing en bij de keuze tussen lijst I en lijst II.

De commissie stelt verder voor dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport advies vraagt aan het CAM, alvorens over te gaan tot plaatsing van een middel op een van de lijsten. Uiteraard zal bij een besluit dat voortvloeit uit internationale verplichtingen het advies van

het CAM alleen betrekking kunnen hebben op de lijst waarop het middel zou moeten worden geplaatst. Bij een voorgenomen plaatsing door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport eigener beweging zal het CAM een oordeel dienen te geven over het gewicht dat aan elk van de wettelijke criteria voor plaatsing dient te worden gegeven. Het advies zal, voor zover het strekt tot plaatsing, zich ook moeten uitstrekken tot de lijst waarop het middel dient te worden geplaatst.

De commissie acht het niet nodig dat het advies van het CAM een bindend karakter heeft. Het is aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om te besluiten welk gevolg aan een advies van het CAM wordt gegeven. Wel acht de commissie het wenselijk de inhoud van het advies van het CAM en de wijze waarop dit een rol heeft gespeeld bij de besluitvorming in de nota van toelichting bij de voorgedragen algemene maatregel van bestuur op te nemen.

Voor de goede orde merkt de commissie op dat zij met de voorgestelde advisering door het CAM de bevoegdheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om in geval van spoed een middel bij ministeriële regeling aan te wijzen, zoals is voorzien in het vijfde lid van artikel 3a van de Opiumwet, niet wil inperken.

8 Enige verdovende middelen nader bezien



Aan de hand van haar bevindingen over de lijsten en het plaatsingsmechanisme heeft de commissie de bestaande lijsten van de Opiumwet bezien op hun consistentie met de voorstellen die zij in hoofdstuk 5 heeft gedaan. Zonder diepgaand onderzoek heeft de commissie de indruk dat de bestaande lijsten in het algemeen voldoen. De uitkomsten van de rangschikking van drugs, beschreven in hoofdstuk 2, en de maatschappelijke discussie vormden voor de commissie aanleiding een paar middelen nader te bezien mede in het licht van de eigen voorstellen. Het betreft de middelen hennep en hasjiesj, qat, MDMA en GHB.

Hennep en hasjiesj

Bij gelegenheid van de wijziging van de Opiumwet van 1976 werd onderscheid gemaakt tussen middelen met een onaanvaardbaar risico en hennep en hasjiesj, met uitzondering van hennepolie. Dat onderscheid leidde tot twee lijsten bij de wet, waar op lijst I de middelen met een onaanvaardbaar risico werden opgenomen, inclusief hennepolie, en op lijst II de hennep en hasjiesj.

Bij de vaststelling van lijst II is niet volstaan met het opnemen van de plant cannabis, maar zijn ook de henneproducten beschreven. Lijst II bevat hennep (elk deel van de plant van het geslacht cannabis (hennep), waaraan de hars niet is onttrokken, met uitzondering van de zaden) en hasjiesj (een gebruikelijk mengsel van de afgescheiden hars verkregen van planten van het geslacht cannabis (hennep), met plantaardige elementen van deze planten). Hierbij valt op te merken dat hasjiesj in 1976 apart in de wet is opgenomen, omdat dit middel toen uitsluitend als kant-en-klaar illegaal product vanuit het buitenland in Nederland op de markt kwam. Tegenwoordig komt de meeste hasjiesj nog steeds uit het buitenland, ook al is er sprake van een zekere productie van nederhasjiesj. De hennepolie van lijst I wordt nader aangeduid als concentraat van planten van het geslacht cannabis (hennep) verkregen door extractie van hennep of hasjiesj, al dan niet vermengd met olie. De reden voor de plaatsing van hennepolie op lijst I was het hoge thc-gehalte, waardoor het in 1976 als een middel met een onaanvaardbaar risico werd beschouwd.

Het thc-gehalte is nog steeds relevant en wordt hier nader toegelicht. De cannabisplant bevat een grote hoeveelheid verschillende stoffen, waarvan voor de Opiumwet de cannabinoiden relevant zijn. Deze worden

in geen enkele andere plant aangetroffen. De meest bekende cannabinoïde is tetrahydrocannabinol, beter bekend als thc. De stof thc veroorzaakt het 'high' of 'stoned' gevoel en maakt cannabis aantrekkelijk voor recreatief gebruik. In de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw werd in Nederland relatief weinig cannabis gebruikt, laat staan geproduceerd. De consumptie voor recreatieve doeleinden betrof toen de buitenlandse hasjesj, die een thc-gehalte van 5% tot 7% had. In het laatste decennium van de vorige eeuw begonnen hobbytelers in Nederland op kleine schaal hennep te kweken die aftrek vond bij gebruikers. Sinds het begin van deze eeuw nam in Nederland de illegale teelt van hennep sterk toe en stapten de gebruikers grotendeels over van de buitenlandse hasjesj naar de in Nederland geteelde nederwiet.

25. Zie pagina 15.

Van de totale illegale productie van nederwiet wordt ongeveer 20% in Nederland verkocht. De resterende 80% wordt geëxporteerd.²⁵ In Nederland zijn coffeeshops het belangrijkste verkoopkanaal voor gebruikers. Coffeeshops verkopen naast nederwiet ook hasjesj. Er bestaat geen systematisch onderzoek naar de exacte verdeling van die producten, maar de inschatting van diverse deskundigen is dat ongeveer 70% van de verkoop in coffeeshops nederwiet betreft en dat voor het overige vooral buitenlandse hasjesj wordt verkocht. Buitenlandse wiet en nederhasjesj worden nauwelijks verkocht.

Het thc-gehalte van de in Nederland illegaal geteelde hennep is in de loop der jaren sterk toegenomen. Het thc-gehalte van de nu geproduceerde nederwiet is niet te vergelijken is met die van de buitenlandse hasjesj uit het verleden. In 1991 werd een gemiddeld gehalte aan thc in nederwiet gerapporteerd van 7,5% en in 2004 van 20%. Sindsdien varieert het gemiddelde gehalte aan thc in nederwiet tussen de 15% en de 18%. Ook het thc-gehalte van buitenlandse hasjesj is gestegen en bedraagt tegenwoordig gemiddeld 19%. De nederhasjesj heeft een thc-gehalte van gemiddeld 32,6%. Ten slotte vindt er innovatie plaats bij de illegale productie van nederhasjesj in de vorm van de zogeheten "ice hasj"²⁶ waarvan het thc-gehalte kan oplopen tot boven de 40%.

26. Dit wordt gemaakt door thc-kristallen van (bevroren) wietblaadjes te isoleren en daar hasj van te maken.

Parallel aan het oplopende thc-gehalte groeide de verontrusting over de gevolgen van de consumptie van cannabis. Dit gold in de eerste plaats het gebruik door jongeren, voor wie, doordat hun lichaam nog in ontwikkeling is, de risico's van afhankelijkheid en psychotische stoornissen het grootste zijn. Epidemiologisch onderzoek heeft aangetoond dat cannabisgebruik tijdens de adolescentie een risicofactor is voor het

ontstaan van schizofrenie op latere leeftijd.²⁷ Cannabis met een hoog thc-gehalte lijkt daarbij een hoger risico te vormen dan cannabis met een laag gehalte aan thc²⁸.

De eenzijdige aandacht in de discussie over het thc-gehalte van cannabis gaat voorbij aan het feit dat uit wetenschappelijke bevindingen blijkt dat de werking van thc mogelijk wordt beïnvloed door een andere cannabinoïde, de cannabidiol (cbd). Zo zijn er aanwijzingen dat cbd sommige effecten van thc, zoals acute psychotische symptomen, angst en verslechtering van het geheugen, dempt.²⁹ Het lijkt erop dat de verhouding tussen thc en cbd een rol speelt bij de mate van gezondheidsrisico's van cannabis. De werking van cbd in combinatie met thc treedt bij het cannabisgebruik in Nederland nauwelijks op, doordat de nederwiet zeer weinig cbd bevat, in 2010 gemiddeld 0,2%. Buitenlandse hasjiesj bevat meer cbd, te weten gemiddeld 7,5%.

De toename van de illegale hennepenteelt leidde eveneens tot wijzigingen van de Opiumwet. In 1999 werd het telen als een zelfstandige verboden gedraging opgenomen en werd een aparte strafmaat van vier jaar gevangenisstraf en een geldboete van de vijfde categorie ingevoerd voor het bedrijfs- of beroepsmatig telen van hennep.³⁰ Vervolgens werd, ingevolge Europese regelgeving, in 2006 de strafmaat voor beroeps- of bedrijfsmatig telen verhoogd tot zes jaren gevangenisstraf en werd eenzelfde strafmaat ingevoerd voor de illegale productie van grote hoeveelheden van onder meer hennep³¹.

Cannabis vormde de afgelopen jaren vele malen onderwerp van discussie tussen opeenvolgende kabinetten en het parlement. Daarbij kwam bij herhaling aan de orde of cannabis met een hoog gehalte aan thc wel op lijst II van de Opiumwet thuishoorde en hoe de illegale hennepenteelt het beste kon worden aangepakt.³² Ook de adviescommissie vroeg in zijn rapport nadrukkelijk aandacht voor de negatieve ontwikkelingen rond de illegale hennepenteelt in Nederland³³, waarbij onder meer kanttekeningen werden geplaatst bij de situatie, waarin het stelselmatig crimineel handelen in softdrugs principieel anders wordt beoordeeld dan de handel in harddrugs. Daarbij werd bedoeld op het verschil in strafbedreiging. Het op 14 oktober 2010 aangetreden kabinet Rutte zet de bestrijding van illegale hennepenteelt voort en intensificeert deze en is voornemens het gedoogbeleid voor coffeeshops aan te scherpen³⁴.

27. Onderzoek van Moore e.a., 2007, risicoschatting cannabis CAM, 2008.

28. DiForti et al., 2009.

29. Onderzoeken van Bhattacharyya et al., 2010, Morgan et al., 2010, Leweke et al., 2009, Zuardi et al., 2006.

30. Wijziging van de Opiumwet van 18 maart 1999, Stb. 168.

31. Wijziging van de Opiumwet van 1 juni 2006, Stb. 292.

32. Te beginnen bij de beleidsbrief cannabis van 23 april 2004 (Kamerstukken II 2003-2004, 24 077, nr. 125) en in de daarop volgende jaren, zoals blijkt uit opvolgende Kamerstukken II, 24 077.

33. Zie voetnoot 2.

34. Kamerstukken II 2010-2011, 24 077, nr. 259.

Het uitgangspunt van de wetgever in 1976 was een scheiding tussen cannabis met een hoog en een laag gehalte aan thc vanwege de mate van bewustzijnsbeïnvloeding en de schade voor de gezondheid van de gebruiker. De maatschappelijke schade van recreatief gebruik van hennep en hasjiesj werd gering geacht en van illegale productie was geen sprake. Zoals hierboven is geschetst is de huidige situatie niet meer te vergelijken met die van 1976. Wat betreft de schadelijkheid van cannabis voor de gezondheid van de gebruiker, is de commissie van oordeel dat deze van dien aard is dat een heroverweging op zijn plaats is. Dit geldt in het bijzonder voor cannabis met een hoog thc-gehalte, waarvan niet langer kan worden aangenomen dat aan dit middel geen onaanvaardbare risico's zijn verbonden. Ook de schade voor de samenleving van cannabis is aanzienlijk toegenomen, hetgeen onder meer blijkt uit de omvang van de illegale teelt van nederwiet met al zijn randverschijnselen en de daarmee verbonden georganiseerde criminele activiteiten. De hoge criminele winsten die ermee worden behaald worden witgewassen. Verder is Nederland in Europa hét productieland voor hennep met een hoog thc-gehalte, nederwiet, en exportland van drugs, waaronder cannabis, zowel na eigen productie als na invoer uit andere landen.

Alles overziende stelt de commissie voor het in 1976 beoogde onderscheid tussen cannabis met een hoog en een laag gehalte aan thc te handhaven. De commissie is wel van oordeel dat er, gelet op de toegenomen schadelijkheid voor de gezondheid van de gebruiker en de schade voor de samenleving, genoeg aanwijzingen zijn om het onderscheid aan te scherpen. Dat zou erin moeten bestaan, dat naast hennepolie ook hennep en hasjiesj met een hoger thc-gehalte op lijst I worden geplaatst.

De commissie is zich ervan bewust dat het op dit moment niet mogelijk is op wetenschappelijke gronden een exacte grens aan te geven op grond waarvan dit onderscheid kan worden gemaakt. Om wetenschappelijk een grens vast te kunnen stellen is onderzoek nodig in de vorm van een longitudinaal onderzoek³⁵. Zulk onderzoek zal een aantal jaren in beslag nemen. De commissie vindt het van belang dat dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd. Echter, gelet op de bovenbedoelde aanwijzingen voor de schadelijkheid, acht zij het niet verantwoord de resultaten daarvan af te wachten. Op grond van het voorzorgsbeginsel beveelt de commissie daarom aan nu een grens vast te stellen die naar verwachting op populatieniveau zal leiden tot minder schade aan de gezondheid. Daartoe sluit de commissie aan bij de periode voorafgaand

35. Longitudinaal onderzoek is een onderzoeksmethode om een ontwikkeling in kaart te brengen. Daarbij vinden herhaaldelijk metingen plaats die steeds op dezelfde manier worden uitgevoerd.

aan de sterke stijging van het thc-gehalte aan het begin van deze eeuw, toen de effecten van cannabisgebruik op de volksgezondheid relatief beperkt waren.

In 2001 heeft het Drugs Informatie en Monitoring Systeem (DIMS) een monitor uitgevoerd naar thc-concentraties in nederwiet en hasjiesj in Nederlandse coffeeshops. Nagenoeg alle monsters bevatten toen 15% thc of minder. Dit kwam neer op een gemiddeld gehalte aan thc van 11,3%.³⁶ De commissie stelt voor om die situatie als uitgangspunt te hanteren en adviseert derhalve als grens voor het te maken onderscheid een thc-gehalte van 15% te hanteren. Dit zal naar verwachting betekenen dat in de praktijk het gemiddelde thc-gehalte tussen de 11% en 12% zal liggen. Wetstechnisch betekent dit dat alle hennep en hasjiesj met een thc-gehalte van meer dan 15% naar lijst I worden verplaatst en dat op lijst II hennep en hasjiesj met een thc-gehalte van maximaal 15% gehandhaafd blijven.

Het aldus te maken onderscheid heeft voor de coffeeshops tot gevolg dat zij als verkooppunt voor cannabis kunnen blijven bestaan, maar voortaan alleen hennep en hasjiesj mogen verkopen die op lijst II van de Opiumwet staan. Die beperking zal onderdeel moeten worden van de gedoogcriteria. De commissie verwacht dat de invoering van het hierboven genoemde onderscheid een bijdrage zal leveren aan het verminderen van het gebruik van hennep en hasjiesj met een hoog thc-gehalte³⁷.

De voorgestelde verdeling van hennep en hasjiesj over de twee lijsten van de Opiumwet zal ook gevolgen hebben voor de strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving. Voor de op lijst I geplaatste cannabis zal dezelfde opsporingsprioriteit gelden als voor de andere middelen die op lijst I staan, zoals cocaïne en heroïne, en kunnen straffen worden opgelegd die recht doen aan de ernst van deze vorm van criminaliteit en aan de illegale winsten die ermee worden behaald. Ten aanzien van de op lijst II geplaatste cannabis zal het bestaande bestuurlijke en strafrechtelijke handavingsbeleid moeten worden voortgezet. Ten slotte zal er bij de handhaving ook op gelet moeten worden of klanten van een coffeeshop die niet willen overschakelen op cannabis met een lager thc-gehalte buiten de coffeeshop om hun cannabis gaan kopen. Voor het bewijs dat het om cannabis gaat die op lijst I staat zal forensisch onderzoek nodig zijn. Dat acht de commissie, gelet op het feit dat het om een middel gaat dat op lijst I staat, gerechtvaardigd.

36. Niesink, R., Pijlman, F., Rigter, S., Hoek, J., en Mostert, L. 2002. THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops (2001-2002). Au0207. Utrecht, Trimbos-instituut.

37. Volgens de thc-monitor 2009-2010 van het DIMS bevatte nederwiet gemiddeld 17,8% thc. Buitenlandse hasjiesj had een gemiddelde van 19,0% thc. Buitenlandse wiet bevatte gemiddeld 7,5% thc en nederhasjiesj gemiddeld 32,6% thc.

Voor het overige verwacht de commissie dat deze wijziging een negatief effect zal hebben op de illegale productie van nederwiet en op de export van cannabis en dat de vraaggestuurde markt van cannabisproductie, met het oog op de bevoorrading van coffeeshops, in staat zal zijn om te schakelen naar de productie van nederwiet die voldoet aan deze eisen.

Ten slotte beveelt de commissie aan de komende jaren de verhouding tussen thc en cbd in cannabis te monitoren en de effecten daarvan op de gezondheid van de gebruiker te onderzoeken, opdat een beter inzicht ontstaat in de werking daarvan. Dit zou kunnen worden meegenomen in het hiervoor bepleitte longitudinale onderzoek.

QAT

38. http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/CAM_qat_risicoschattingrapport_2007.pdf.

39. Zie voetnoot 8.

40. http://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/4.4KhatCritReview.pdf.

41. Griffiths, et. al., "Khat use and monitoring drug use in Europe: The current situation and issues for the future", persartikel, *Journal of Ethno pharmacology*, 2010.

Qat (*Catha edulis*) is een plant afkomstig uit Jemen en de Hoorn van Afrika met een mild stimulerende werking. In Nederland maakt vooral de Somalische bevolkingsgroep gebruik van het middel. In 2007 heeft het CAM een risicobeoordeling gedaan van qat.³⁸ Daaruit kwam naar voren dat qat over het geheel genomen de laagste risicoscore had van alle middelen, vergeleken met eerdere risicobeoordelingen van het CAM. Deze uitkomst stemt overeen met een risicobeoordeling die in 2007 in *The Lancet* werd gepubliceerd.³⁹ Ook is het in overeenstemming met een advies uit 2006 van WHO Expert Committee on Drug Dependence aan de VN om qat niet onder internationale controle te brengen⁴⁰.

Het CAM heeft op basis van zijn risicobeoordeling de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in 2007 geadviseerd geen wettelijke maatregelen tegen het gebruik van en de handel in qat te treffen. Er zijn voldoende lokale instrumenten voorhanden om eventuele overlast in te perken. Daarnaast heeft het CAM geadviseerd het gebruik van qat te ontmoedigen door gerichte voorlichting aan de gebruikers en tot het doen van nader onderzoek naar de omvang van het gebruik van qat en de mogelijke chronische gezondheidseffecten ervan.

Volgens recente gegevens is qat in dertien EU-lidstaten en Noorwegen onder controle gebracht. Ook in de VS en Canada is qat onder controle gebracht. Qat wordt in Europa vooral ingevoerd in het Verenigd Koninkrijk, waar het evenmin onder de drugswetgeving valt, en in Nederland.⁴¹

Aangezien de bladeren vooral effect hebben als ze vers zijn, is de snelheid bij het vervoer van qat belangrijk. Daarom is er vaak sprake van vervoer via de lucht, waarbij gebruik wordt gemaakt van express diensten. In dat kader fungeert de luchthaven Schiphol niet alleen als invoerpunt voor Nederland, maar ook als doorvoerpunt voor Europa en de vs.⁴² Vanuit de Somalische gemeenschap is onlangs het verzoek gekomen om qat op een van de lijsten van de Opiumwet te plaatsen, vanwege de slechte sociale omstandigheden waarin de meeste Somaliërs zich bevinden.⁴³

Gelet op bovengenoemde informatie en op het feit dat de werkzame stoffen van qat⁴⁴ op de lijsten van de Opiumwet staan, adviseert de commissie om het CAM te vragen een nieuwe risicobeoordeling voor qat uit te voeren, waarbij expliciet aandacht wordt besteed aan de sociale en maatschappelijke schade en in het bijzonder aan de internationale context.

GHB en MDMA

De uitkomsten van het RIVM onderzoek naar de rangschikking van drugs roepen vragen op over de plaatsing van de middelen 4-hydroxyboterzuur, beter bekend als GHB, en MDMA (3,4-methyleendioxymethamfetamine), beter bekend als xtc.⁴⁵

De commissie heeft geconstateerd dat de recente ontwikkelingen rond GHB zodanig zorgwekkend zijn, dat een mogelijke wijziging van de huidige plaatsing van het middel op lijst II van de Opiumwet dient te worden heroverwogen.⁴⁶ De commissie heeft kennis genomen van het feit dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het CAM heeft verzocht een risicobeoordeling uit te voeren naar GHB. Gelet hierop ziet de commissie af van het doen van aanbevelingen met betrekking tot de plaatsing van dit middel op een van de lijsten van de Opiumwet.

Het middel MDMA (3,4-methyleendioxymethamfetamine), beter bekend als xtc, staat op lijst I van de Opiumwet. Ten aanzien van dit middel blijkt uit steeds meer onderzoeken dat vooral de schade voor de gezondheid van het individu op de langere termijn minder ernstig is dan aanvankelijk werd aangenomen.⁴⁷ Dit zou er voor kunnen pleiten de plaatsing van MDMA op lijst I van de Opiumwet te heroverwogen.

42. Vrijdag 13 mei 2011, "Transportsector leidt schade door qat", <http://www.crimsite.nl/nieuws/drugs/21202-qat.html>.

43. Trouw, 12 mei 2011 "Qatverslaving baart veel Somaliërs zorgen".

44. Het middel cathinon staat op lijst I en het middel cathine staat op lijst II.

45. Zie voetnoot 2.

46. Antwoorden op Kamervragen over de partydrug GHB, 25-03-2011 (Aanhangsel Handelingen II 2010-2011, nr. 1988) en antwoorden op Kamervragen over hulp bij GHB-verslaving, (Aanhangsel Handelingen II 2010-2011, nr. 1986). en antwoorden op Kamervragen over het toegenomen gebruik van de populaire drug GHB, (Aanhangsel Handelingen II 2010-2011, nr. 1582).

47. www.homeoffice.gov.uk/publications/alcohol-drugs/drugs/acmd1/mdma-report.

Ten aanzien van dit specifieke middel speelt volgens de commissie vooral de maatschappelijke schade een belangrijke rol. De omvang van de illegale productie van xtc in Nederland en de betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit daarbij leiden tot hoge opsporingsinspanningen en veroorzaken veel schade aan het imago van Nederland in het buitenland. Dit alles pleit, ondanks de gewijzigde wetenschappelijke inzichten over de gezondheidsrisico's, tot handhaving van het middel op lijst I.

9 Alcohol en tabak



Uit het onderzoek 'ranking van drugs' van het RIVM en uit recente risicobeoordelingen die in The Lancet zijn gepubliceerd, is naar voren gekomen dat alcohol en tabak moeten worden beschouwd als schadelijke middelen.⁴⁸ Alcohol en tabak zijn volgens die onderzoeken schadelijker dan veel andere middelen die op de lijsten van de Opiumwet staan. Dit geldt zowel voor de schadelijkheid op het niveau van de samenleving als voor de schadelijkheid op individueel niveau.

48. Zie voetnoten 4, 8 en 9.

Alcohol

Er bestaan geen internationale verdragen die betrekking hebben op alcohol. Wel kent de Nederlandse wetgeving een aantal bepalingen die zien op alcohol. De Drank- en Horecawet reguleert het verstrekken van alcohol en bevat artikelen die zien op het voorkomen van verstoring van de openbare orde. Artikel 8 van de Wegenverkeerswet sanctioneert het rijden onder invloed van alcohol en ook het Wetboek van Strafrecht bevat een aantal bepalingen met betrekking tot alcohol. Artikel 252 stelt als misdrijf strafbaar de verkoop van alcohol aan dronken personen en het dronken voeren van een persoon onder de leeftijd van 16 jaar. Verder bevat het Wetboek van Strafrecht de overtredingen van artikel 453, openbare dronkenschap, en van artikel 426, het verstoren van de openbare orde onder invloed van alcohol. Ten slotte regelt de Accijnswet de heffing van accijnzen voor goederen die met accijnzen zijn belast, zoals alcohol.

In Nederland gebruikt ongeveer 80% van de bevolking in min of meerdere mate alcohol. Alcohol is een verslavende stof en het heeft een verdovende werking op de hersenen. Bij regelmatig gebruik van alcohol treedt gewenning op en tolerantie. Overmatig gebruik van alcohol (ook als dit incidenteel gebeurt) kan leiden tot ongevallen op het werk, thuis of in het verkeer. Een kwart van de daders van rijden onder invloed zijn jonge mannen tussen de 18 en 24 jaar. Daarnaast speelt alcohol een grote rol bij agressie en geweld, vooral in het uitgaansleven. De consumptie van alcohol is gerelateerd aan meer dan 60 ziektebeelden, waaronder lever- en alveesklierontsteking, epilepsie, verschillende vormen van kanker, cardiovasculaire aandoeningen, beroertes en het heeft schadelijke effecten op het ongeboren kind. Uit recent onderzoek is gebleken dat jonge mensen gevoeliger zijn voor de schadelijke effecten van alcohol. Tijdens de adolescentie vertraagt alcohol de ontwikkeling en groei van de hersenen.

Overmatig drinken door adolescenten is zeer schadelijk en tast de motivatie, het geheugen en het leer- en concentratievermogen aan. Dit kan een nadelig effect hebben op de schoolprestaties. Op 15-jarige leeftijd drinkt 60% van de jongeren van 15 jaar maandelijks. Meer dan 2 op de 3 drinkende jongeren van 15 jaar drinkt minstens één keer per maand 5 of meer glazen alcohol.

Tabak

Nederland en de Europese Unie zijn partij bij het Kaderverdrag ter bestrijding van tabaksgebruik van de Wereldgezondheidsorganisatie van de VN (WHO), het op 21 mei 2003 te Genève tot stand gekomen WHO kaderverdrag inzake tabaksontmoediging⁴⁹. Dit verdrag beoogt het gebruik van tabak te verminderen. Er zijn 170 staten en organisaties partij bij. Richtlijn 2001/37/EG van de Europese Unie⁵⁰ legt de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten vast. Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Tabakswet. In deze wet is het recht op de rookvrije werkplek en op rookvrij personenvervoer geregeld. Daarnaast kent de Tabakswet een verbod op de verkoop van tabaksproducten aan personen jonger dan 16 jaar, een verbod op reclame, sponsoring en promotie en een verkoopverbod van tabaksartikelen in overheidsgebouwen en inrichtingen voor gezondheidszorg, gesubsidieerde sport, welzijn en onderwijs. In de Mediawet is een verbod opgenomen voor het uitzenden van tabaksreclame op radio en televisie van 6.00 tot 21.00 uur. Ten slotte regelt de Accijnswet de heffing van accijnzen voor goederen die met accijns zijn belast, zoals tabak.

In Nederland rookt 27% van de volwassenen. Tabaksrook bevat vele stoffen, waarvan nicotine de belangrijkste verslavende stof is. Nicotine stimuleert de productie van adrenaline, noradrenaline en dopamine in de hersenen. Bij mensen boven de twintig jaar is een groot deel van de sterfgevallen door longkanker, COPD en kanker in het hoofdhalsgebied te wijten aan roken. Roken is een risicofactor voor diverse andere ziekten, zoals aandoeningen aan het hart en de bloedvaten. Behalve rokers zelf lopen ook mensen die meeroken (passief roken) meer risico op onder meer longkanker en hart- en vaatziekten. Wanneer moeders tijdens de zwangerschap (passief) roken, lopen hun ongeboren kinderen eveneens risico op gezondheidsproblemen. Roken gaat gepaard met een slechtere kwaliteit van leven, meer ziekteverzuim en een hoger zorggebruik.

49. Trb. 2004, 269.

50. PbEU L 194 van 18 juli 2001.

In 2010 gaf 21% van de jongeren in de leeftijdscategorie van 10 tot 19 jaar aan dat ze in de afgelopen vier weken hadden gerookt.

Conclusie

Gelet op het voorgaande komt de commissie tot de conclusie dat alcohol en tabak middelen zijn die het bewustzijn van de mens beïnvloeden en aanzienlijke schade toebrengen aan de (volks) gezondheid en aan de samenleving. Hierdoor lijkt op het eerste gezicht aan de criteria voor plaatsing op een van de lijsten van de Opiumwet te zijn voldaan en - in de visie van de commissie - zelfs aan plaatsing op lijst I van die wet.

Echter, uit de structuur van de Opiumwet, die in hoofdstuk 4 uiteen is gezet, blijkt dat het niet mogelijk is deze middelen onder de werking van de Opiumwet te brengen. De commissie kiest er voor geen voorstellen tot wijziging van de structuur van de Opiumwet te doen.

Zoals hierboven is aangegeven heeft de wetgever een ander wettelijk regime voor de regulering van deze middelen vastgesteld. Deze wettelijke regelingen bieden mogelijkheden om de aan alcohol en tabak verbonden risico's tegen te kunnen gaan. De commissie is van mening dat, gelet op de grote risico's die aan het gebruik van alcohol en tabak zijn verbonden, het aanbeveling verdient om de bestaande mogelijkheden ten aanzien van monitoring en toezicht te intensiveren, om zodoende de naleving te verbeteren.

10 Georganiseerde drugscriminaliteit



De commissie heeft overwogen of het zinvol zou zijn om met het oog op de georganiseerde criminaliteit een algemene strafbepaling voor zware drugsdelicten in het Wetboek van Strafrecht op te nemen en de Opiumwet te ontdoen van bepalingen als het bestaande artikel 11a, het lidmaatschap van een criminele vereniging, naast de specifieke strafbaarstellingen in de Opiumwet. Het idee was dat de zware georganiseerde drugscriminaliteit daarmee beter zou kunnen worden bestreden. Gedacht werd aan een parallel met de strafbaarstelling van milieucriminaliteit ten aanzien waarvan naast de strafbepalingen in diverse milieuwetten, algemene strafbaarstellingen voor ernstige milieudelicten zijn opgenomen in de artikelen 173a en 173b van het Wetboek van Strafrecht. De specifieke milieuwetten hebben tot doel het milieu te beschermen. Overtreding daarvan is strafbaar gesteld via de Wet Economische Delicten (WED) en de maximale straf bedraagt zes jaren gevangenisstraf en hoge geldboeten. De strafbaarstellingen van de artikelen 173a en 173b van het Wetboek van Strafrecht strekken niet tot bescherming van het milieu maar tot de bescherming van de mens, zoals blijkt uit de opneming in het hoofdstuk "Misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht". Doel van de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht was, zo blijkt uit de summere wetsgeschiedenis, het mogelijk maken van een "scherper repressief optreden". Tevens wilde men een einde maken aan de onduidelijkheid over de toepasselijkheid van diverse provinciale en gemeentelijke strafbepalingen op het terrein van milieu. In 1975 en 1989 werd de bepaling inhoudelijk aangepast. Men verwachtte dat ook gevallen van ernstige verontreiniging waarbij pas op lange termijn het gevaar voor de openbare gezondheid intreedt, door deze bepalingen worden bestreden. Door de hoge strafmaat is de verjaringstermijn immers lang. Wat betreft de toepassing blijkt uit de literatuur en de jurisprudentie dat artikel 173a van het Wetboek van Strafrecht nauwelijks tot geen rol heeft gespeeld in milieustrafzaken. Hetzelfde geldt voor artikel 173b van het Wetboek van Strafrecht.

Een vergelijkbare regeling voor drugsdelicten waarbij, naast de specifieke strafbaarstellingen in de Opiumwet, het Wetboek van Strafrecht zou worden aangevuld met een soortgelijke algemene strafbepaling voor opiumwetsdelicten, levert volgens de commissie geen toegevoegde waarde op. Immers, de strafbaarstellingen via de Opiumwet strekken tot bescherming van de (volks)gezondheid en een algemene bepaling in het Wetboek van Strafrecht zou hetzelfde rechtsgoed beschermen. Bovendien varieert de maximale strafbedreiging

krachtens de Opiumwet van 2 jaren tot 12 jaren gevangenisstraf, desgewenst aangevuld met hoge geldboetes. Hieraan kan een algemene hoge strafbedreiging in het Wetboek van Strafrecht weinig toevoegen. Ten slotte zijn er geen lacunes in de strafbaarstellingen in de Opiumwet, zeker niet na invoering van het verbod op voorbereidingshandelingen voor middelen die op lijst II van de Opiumwet staan, noch onduidelijkheden over de strafbedreiging. Evenmin is er sprake van onheldere lagere regelgeving. Tegen deze achtergrond ziet de commissie weinig toegevoegde waarde in een dergelijke wetswijziging.

Conclusie

Een vergelijking met de bij de milieudelicten nagestreefde strafbaarstellingen leidt tot de conclusie dat deze met betrekking tot drugsdelicten vanuit wetgevingstechnische zin niet leidt tot een verheldering en dat dit evenmin toegevoegde waarde voor de rechtshandhaving zal opleveren.

Bijlage 1

Opdracht aan de expertcommissie lijstensystematiek Opiumwet⁵¹

51. Uit de brief van 26 augustus 2010 van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag (Kamerstukken II 2009-2010, 24 077, nr. 254).

“De expertcommissie zal verschillende scenario’s dienen uit te werken:

- a. Het behouden van de huidige systematiek met 2 lijsten.
- b. Het introduceren van een systematiek, waarbij slechts sprake is van 1 lijst.
- c. Het introduceren van een andere systematiek.

De expertcommissie, die ressorteert onder de Wetenschappelijke Raad van de Nationale Drug Monitor, zal de opdracht krijgen om zijn bevindingen in het brede perspectief van gezondheids-, sociale en maatschappelijke (overlast, criminaliteit, georganiseerde criminaliteit) schade te plaatsen. Naast de Opiumwet zal de expertcommissie zich 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.

Voor ieder scenario geldt dat de voor- en nadelen in kaart moeten worden gebracht, waarbij in ieder geval zal worden ingegaan op de volgende terreinen:

- internationale verdragen
- handhaving
- gezondheid
- toezicht
- sociale gevolgen
- lokaal bestuur

Ook moet voor ieder scenario worden geadviseerd over de plaatsing van middelen op de (nieuwe) lijsten, mede op grond van het RIVM rapport “ranking van drugs”.

Bijlage 2

Samenstelling van de expertcommissie lijstensystematiek Opiumwet

- Prof. Dr. H.F.L. Garretsen, Universiteit van Tilburg, voorzitter van de Wetenschappelijke Raad Nationale Drug Monitor, voormalig voorzitter van het Wetenschappelijk Comité van het EMCDDA (voorzitter)
- Prof. Dr. T. Blom, Universiteit van Amsterdam
- Prof. H. van de Bunt, Erasmus Universiteit Rotterdam
- J.A.F.J. Jespers, senior accountmanager drugsexpert, Raad van Korpschefs i.o. / operatie opsporing
- Dr. M. van Laar, Drug Monitoring, Trimbos Instituut
- Dr. R.J.J.Ch. Lousberg, voormalig vice-president van de INCB en voormalig senior inspecteur voor Opiumwetzaken bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Prof. Dr. D. van de Mheen, IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving / Erasmus MC Rotterdam
- Mr. C.J.W.M. van Spierenburg, Openbaar Ministerie, Landelijk Parket
- Drs. I. de Vries, Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum, RIVM
- Mr. M.A.C.L.M. Bonn, raadadviseur, Directie Wetgeving, ministerie van Veiligheid en Justitie (secretaris)
- Mr. K. Hollemans, juridisch beleidsmedewerker, Directie VGP, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (secretaris)

Bijlage 3

De lijsten van het Enkelvoudig Verdrag:

- Lijst I en II: middelen en isomeren, esters, ethers en zouten daarvan die aanleiding kunnen geven tot misbruik en die een nadelige uitwerking kunnen hebben of tot verdovende middelen kunnen worden omgezet; (art. 3, lid 3, (iii), EV).
- Lijst III: preparaten die een verdovend middel bevatten, maar geen aanleiding kunnen geven tot misbruik en geen nadelige uitwerking kunnen hebben en waaruit het verdovende middel evenmin op eenvoudige wijze kan worden teruggewonnen; (artikel 3, lid 4, EV).
- Lijst IV: Indien een lijst I middel in bijzonder mate aanleiding kan geven tot misbruik en tot een nadelige uitwerking en dat daartegenover geen therapeutische voordelen staan die niet behoren tot de eigenschappen van niet op lijst IV voorkomende middelen. (art. 3, lid 5, EV).
- NB Lijst IV middelen staan ook op lijst I.

De lijsten van het Psychotrope stoffen verdrag:

- Lijst I: stoffen met zeer beperkte of geen therapeutische betekenis en een groot risico voor misbruik.
- Lijst II: stoffen met enige therapeutische waarde en die eigenschappen bezitten waardoor misbruik ervan een ernstig gezondheids- en/of sociaal probleem kan veroorzaken.
- Lijst III: stoffen van therapeutische betekenis en die eigenschappen bezitten waardoor misbruik ervan tot een gezondheids- en/of sociaal probleem aanleiding kan geven.
- Lijst IV: stoffen die therapeutisch veel gebruikt worden en die eigenschappen hebben waardoor ze minder dan bij stoffen III aanleiding kunnen geven tot een gezondheids- en/of sociaal probleem.

Colofon

Vormgeving

Things To Make And Do

Druk

VijfkeerBlauw

Juni 2011

