

Dilemma's in lokaal drugsbeleid

Op zoek naar verbinding tussen zorg en veiligheid

Op dinsdag 30 augustus 2022 verzamelde zich een groep praktijkwerkers, beleidsmakers en onderzoekers op het Scheepvaart- en Transportcollege (STC) in Rotterdam om tijdens een Trimbos-zomersessie¹ met elkaar van gedachten te wisselen over het verbinden van zorg en veiligheid in lokaal drugsbeleid. Aanwezig waren beleidsambtenaren van diverse ministeries (Veiligheid en Justitie, Volksgezond, Welzijn en Sport en Sociale zaken en Werkgelegenheid), beleidsmedewerkers van de grote steden (inclusief Antwerpen), vertegenwoordigers van de politie, het jeugd- en jongerenwerk, de verslavingszorg, het onderwijs en onderzoekers van het Trimbos-instituut.



Wat bracht deze groep naar het SCT midden in de haven van Rotterdam? De haven Rotterdam is de meest symbolische plek waar drugscriminaliteit en drugsgebruik bij elkaar komen. De stad heeft te maken met een grote 'uithalersproblematiek'² en maakt zich ook zorgen over het drugsgebruik. De diverse kanten van drugsproblematiek komen in de haven bij elkaar. Met uitzicht op de haven en op een plek waar de problematiek voelbaar is vond de ontmoeting plaats.

¹ Voor de thuisblijvers en doorwerkers organiseert het Trimbos-instituut elke zomer een aantal sessies op bijzondere locaties rond actuele thema's.

² Een uithaler haalt drugs uit containers in de haven.

Intersectoraal beleid

Drugsbeleid is intersectoraal, wat wil zeggen dat er meerdere overheidssectoren bij betrokken zijn. We kunnen grofweg een onderscheid maken tussen het zorgdomein en het veiligheidsdomein. Onder zorg valt het volksgezondheid en het sociaal domein. Onder veiligheid verstaan we het domein van openbare orde en veiligheid. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de invulling van drugsbeleid vanuit de verschillende perspectieven.

	Drugsbeleid in het zorgdomein	Drugsbeleid in het veiligheidsdomein
Domein gemeente	Volksgezondheid, sociaal domein	Openbare Orde en Veiligheid
Focus	Voorkomen en beperken van (problematisch) drugsgebruik	Voorkomen en aanpakken van criminaliteit
Doelgroep	Gebruikers	Vervaardigers, handelaren en (deels) gebruikers
Insteek	Preventief en zorggericht	Repressief én preventief
Middelen	Voorlichting, campagnes, interventies, vroegsignalering en behandeling	Opsporing, handhaving, (acute) hulp verlenen, vroegsignalering, interventies en voorlichting.
Partners van de gemeente	Instelling voor verslavingszorg, GGD, Zorg- en Veiligheidshuizen	Politie, gemeentelijk handhavers, Regionale Informatie- en ExpertiseCentra (RIEC's), Zorg- en Veiligheidshuizen

Samenwerken op het thema drugsbeleid is niet vanzelfsprekend en kent de nodige hobbels. In de praktijk doen zich dilemma's voor waar de cultuur en de doelen van zorg en veiligheid kunnen botsen. Deze dilemma's kunnen verlamdend werken en samenwerking in de weg staan. Tijdens de zomersessie hebben we over een aantal dilemma's gesproken die zich concreet voordoen in het Rotterdamse drugsbeleid. Om ze te bespreken hebben we *dilemma-based* tafelgesprekken georganiseerd. Vertegenwoordigers uit verschillende domeinen verkennen hierin met elkaar maar vanuit hun eigen invalshoek een specifiek dilemma. Het is niet zozeer de bedoeling om het dilemma op te lossen maar naar elkaar te luisteren om zo meer begrip te krijgen voor het perspectief van de ander en te zoeken naar mogelijke oplossingsrichtingen.

Het drugsbeleid van de gemeente Rotterdam

Het uitgangspunt van het drugsbeleid van de gemeente Rotterdam is als volgt te omschrijven³: "Het gebruik van drugs komt in de maatschappij voor. De gemeente Rotterdam wil dat Rotterdammers leven, werken en recreëren in een gezonde omgeving. Drugsgebruik hoort daar niet bij en wordt dan ook ontmoedigd. Handelaren in de stad verstrekken drugs en maken daarmee drugsgebruik mogelijk. In veel gevallen gebruiken én misbruiken zij hiervoor jongeren en leden van andere kwetsbare groepen, die van slachtoffer naar crimineel doorgroeien. De gemeente Rotterdam wil dat kwetsbare groepen jongeren in een veilige, gezonde en kansrijke omgeving opgroeien. Naast de plaatselijke handelaren zijn er criminelen die grote belangen hebben in de handel van drugs. Deze criminelen destabiliseren straten en wijken in de stad."

Bovenstaande is uitgewerkt in drie speerpunten van het beleid:

1. Ontmoediging van drugsgebruik
2. Verstoring van de drugshandel
3. Terugdringing van het drugsaanbod

In de uitwerking van het programma krijgt de uithalersproblematiek en het dealen door jongeren speciale aandacht. De gemeente ontwikkelt samen met haar partners een aanpak die gericht is op zowel repressie als preventie. Het beleid heeft hierbij een sterke sociale invalshoek. Kwetsbare

³ Rotterdams drugsbeleid (2021). Gemeente Rotterdam.

jongeren die verzeild zijn geraakt in de criminaliteit zijn dader én slachtoffer. Ze moeten zeker voor de consequenties van hun gedrag opdraaien maar de inzet van het beleid is ook nadrukkelijk om deze jongeren uit het criminele circuit te halen en een tweede kans te bieden.

Dilemma's in de praktijk van het Rotterdamse drugsbeleid

Uit de dilemma's die er in de Rotterdamse praktijk spelen is er onder andere over de volgende drie met elkaar gesproken.

Dilemma rond het denormaliseren van drugsgebruik

“Met je drugsgebruik hou je een harde criminele wereld in stand”

Experts zijn het er over eens dat drugsgebruik binnen sommige groepen in Nederland normaler is geworden. Een van de doelstellingen van het Nederlandse drugsbeleid is daarom het denormaliseren van drugsgebruik. Het kabinet wil een maatschappelijke discussie op gang brengen over de normalisering van drugsgebruik en hoe dat teruggedraaid kan worden. Maar hoe doe je dat? Moeten we mensen die coke gebruiken bijvoorbeeld aanspreken op hun gebruik? Moeten er publiekscampagnes worden gevoerd om mensen die drugs gebruiken bewust te maken dat ze met hun gebruik een harde criminele wereld in stand houden en er jongeren de criminaliteit in worden gezogen? Vanuit preventie-experts wordt gewaarschuwd dat publiekscampagnes gericht op drugsgebruik averechts kunnen werken en ook kunnen leiden tot stigmatisering van mensen die drugs gebruiken. Mensen die geen drugs gebruiken worden gesterkt in hun negatieve overtuigingen richting drugsgebruik en mensen die drugs gebruiken. Dit kan leiden tot stigmatisering van mensen die drugs gebruiken, waardoor de drempel om hulp te zoeken wordt verhoogd.

Dilemma van de uithaler (én van de wijkagent)

“Als niemand me helpt, moet ik wel weer gaan uithalen”

De volgende casus heeft zich in Rotterdam voorgedaan. Een ex-uithaler heeft een traject doorlopen om weer op het rechte pad te komen en is via het hulpverleningstraject aan een baan geholpen. De werkgever is zeer tevreden maar door toeval wordt de ex-uithaler getuige van een incident op zijn werk. Hij doet een getuige-verklaring bij de politie. Hierdoor komt de politie erachter dat de ex-uithaler een flinke lijst antecedenten heeft en momenteel werk doet, waarbij een diploma Basisveiligheid (opleiding VCA-basis) en een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) nodig is. De politie spreekt de werkgever hierop aan en omdat de uithaler de gevraagde documenten niet kan tonen of op de korte termijn kan halen wordt hij ontslagen. De uithaler komt in contact met de wijkagent en zegt nu veel problemen te hebben in verband met inkomsten en openstaande rekeningen. Uithaler heeft geen vertrouwen meer in de maatschappij en ziet geen andere uitweg meer dan weer uit te halen. Heeft de bureaucratie teveel drempels opgeworpen of ontbreekt het de uithaler aan motivatie? Hoe kan de wijkagent helpen?

Dilemma van het jongerenwerk

“Criminaliteit is de enige manier waarmee ik geld wil verdienen”

Een jongerenwerker laat een vacature zien aan een jongvolwassene, waarmee hij rond de €2.000 netto kan verdienen. Waarop de jongvolwassene aangeeft; “hiervoor kom ik mijn bed niet uit”. De jongere heeft geen startkwalificatie. Aan jongeren in kwetsbare wijken worden veel mogelijkheden aangereikt. Zij lijken vaak weinig gemotiveerd om te investeren in hun toekomst en denken dat zij een carrière kunnen opbouwen in de criminaliteit.

Wij zien dat jongeren op een steeds jongere leeftijd criminele activiteiten doen en ook bereid zijn om zwaar geweld te gebruiken. Wij merken dat professionals meer moeite hebben om binnen te komen bij deze doelgroep en ze op andere gedachtes te brengen.

Hoe zorgen wij ervoor dat jongeren, die in een kwetsbare omgeving opgroeien, weerbaarder worden om de verleidingen van de criminaliteit te weerstaan? Hoe kunnen we hun sociale omgeving zó inrichten, dat risicofactoren minder invloed hebben en beschermende factoren worden versterkt? Dienen we daarvoor ervaringsdeskundigen te gebruiken, of met jongeren onderwerpen te bespreken zoals groepsdruk of toekomstperspectief. Waar dienen professionals op in te zetten?

Een weg uit de dilemma's

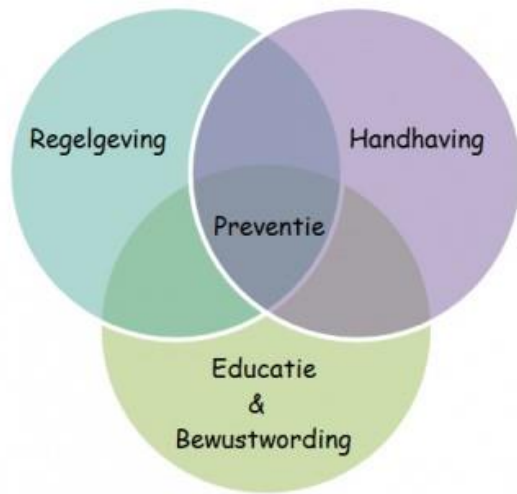
De dilemma's kunnen uiteraard niet tijdens één zomersessie worden opgelost en dat was ook niet de bedoeling. De dialoog leidde wel tot een belangrijke constatering. Ook al is er verschil van visie tussen zorg en veiligheid op een aantal thema's dan mag dit volgens de gesprekspartners geen reden zijn om te blijven hangen in de dilemma's en moeten we op zoek naar pragmatische uitwegen. Wat zijn die mogelijke uitwegen? We schetsen er een paar.

Een uitweg uit het dilemma van de denormalisering kan volgens ons gevonden worden in *evidence informed werken* (zie ook de Australische drugsstrategie⁴). Er zijn op dit moment geen kant-en-klare oplossingen voor denormalisering of ontmoediging van drugsgebruik en in dat geval biedt *evidence informed werken* een uitkomst. In een dergelijke strategie wordt kennis uit onderzoek gecombineerd met praktijkkennis. Wetenschap, beleid en praktijkprofessionals uit de domeinen van zorg en veiligheid werken samen. Omdat we niet precies weten wat de uitkomsten zijn, wordt er aan een dergelijke strategie een monitoringonderzoek gekoppeld om de effecten te meten. Dit onderzoek kan vervolgens worden gebruikt om het beleid bij te sturen als dat nodig is.

In het kader van denormalisering en ontmoediging van gebruik is het niet de vraag óf we moeten communiceren maar hoe we het beste kunnen communiceren. Communicatie en educatie zijn essentiële componenten van drugsbeleid om bewustwording voor de problematiek te ontwikkelen bij het algemene publiek waardoor er tevens meer draagvlak voor het drugsbeleid ontstaat, zie figuur 1. Voor het uitdragen van een norm is het belangrijk om de communicatiestrategie zowel te richten op de *kleine* groep gebruikers als op de *grote* groep niet-gebruikers. Met name deze laatste groep is belangrijk voor het creëren van draagvlak voor het beleid. Handhaving wordt makkelijker als de rationale van de wet voor de burger duidelijk is. De burger moet weten dat drugswetgeving bedoeld is om gezondheid te beschermen en openbare orde problematiek te beheersen. Door het zichtbaar maken van de rationale achter de wet ontstaat er meer draagvlak voor hardere maatregelen die ook nodig zijn om een deel van de drugsproblematiek aan te pakken.

⁴ [National Drug Strategy 2017–2026 | Australian Government Department of Health and Aged Care.](#)

Figuur 1. De wet als preventie-instrument⁵



Het mogelijke risico van stigmatisering of een averechts effect behoeft uiteraard aandacht in de ontwikkeling van de communicatie- of campagne-strategie. Het is wellicht een open deur maar je hebt goede en slechte campagnes en veel schade valt te voorkomen door sterk in te zetten op zogenaamd 'formatief' campagne-evaluatieonderzoek. Dat betekent om **vooraf** veel te investeren in concept- en pretestonderzoek in samenwerking met de doelgroepen (gebruikers en niet-gebruikers) en praktijkprofessionals.

Bij de dilemma's van de uithaler en van het jeugd- en jongerenwerk gaat het in principe om steun te bieden aan kwetsbare groepen. De bureaucratie

kan een flinke barrière vormen voor goedwillende jongeren. Als bureaucratische regels een pragmatische en door iedereen gewenste oplossing in de weg staan kan de gemeente zijn regierol nemen en te hulp schieten met creatieve oplossingen (dit alles natuurlijk binnen de kaders van de wet).

Maar wat doe je als iemand niet wil veranderen, als iemand bewust kiest voor een criminele carrière? Ergens houdt preventie en zorg op en treedt repressie in. Toch is het volgens ons belangrijk om zo lang mogelijk contact met jongeren te blijven houden. Als een jongere zelf niet wil veranderen is het zaak om een vinger aan de pols te blijven houden en zonder waardeoordelen op de achtergrond aanwezig te blijven. Wellicht komt ooit de hulpvraag nog. Wellicht komt deze helemaal niet en glijdt iemand verder weg in het criminele milieu waarbij het strafrecht de enige optie is. De maatschappij heeft er belang bij om dit voor een zo groot mogelijke groep jongeren te voorkomen.

Discussieer mee

De discussie over het verbinden van zorg en veiligheid in lokaal drugsbeleid zal tussen de verschillende ministeries en lokale stakeholders verder gevoerd moeten worden. Signalen uit de praktijk kunnen wellicht beleidsmakers hierbij inspireren. Onze vraag is daarom: hoe kijken lezers van het Tijdschrift voor de Politie naar de dilemma's en hoe kunnen we de kloof tussen zorg en veiligheid verkleinen om gezamenlijk te werken aan de drugsproblematiek? We zijn benieuwd naar de reacties.



Lex Lemmers is werkzaam bij Trimbos-instituut

llemmers@trimbos.nl

Geert Bruinen is werkzaam bij gemeente Rotterdam

Gpm.bruinen@rotterdam.nl



⁵ [Lokaal beleid \(stap.nl\)](http://lokaal.beleid.stap.nl)