



Drugs in beeld

Coördinatie: een essentieel onderdeel van nationaal en Europees drugsbeleid

Nationale reacties op internationale oproepen

De uitwerking van een nieuw verdrag voor de Europese Unie biedt een uitzonderlijke gelegenheid om het drugsbeleid grotere prioriteit te geven. Ofschoon lidstaten als gevolg van hun nieuwe, op grond van de Verdragen van Amsterdam en Maastricht verkregen bevoegdheden nauwer samenwerken, zijn er nog steeds gebieden waar nationale beleidsinitiatieven beter op elkaar kunnen worden afgestemd en waar staten hun drugsbestrijdingsactiviteiten beter kunnen coördineren.

Bovendien stelt de uitbreiding van de Europese Unie nieuwe eisen aan de Europese drugsstrategie, wegens het

„Nu de uitbreiding van de Europese Unie naderbij komt is het belangrijker dan ooit dat we het drugsgevaar gemeenschappelijk te lijf gaan.

Coördinatie van de inspanningen binnen de afzonderlijke landen en tussen de landen onderling is een cruciaal onderdeel van een effectief drugsbeleid”.

Marcel Reimen
Voorzitter raad van bestuur van het EWDD

gevaar dat de handel via de kandidaat-lidstaten toeneemt alsook de groei van het verslavingsprobleem en met drugs verband houdende gezondheidsrisico's zoals de verspreiding van besmettelijke ziekten in de nieuwe lidstaten.

Dit dubbele risico laat er geen twijfel over bestaan dat een stevig akkoord („acquis”) inzake drugs vereist is, dat de grondslag kan vormen voor een gemeenschappelijke aanpak van het drugsprobleem door de huidige en toekomstige lidstaten.

Er bestaat internationale consensus over de noodzaak om inspanningen aangaande drugsbestrijding op lokaal, nationaal en internationaal niveau te coördineren. Het is echter niet duidelijk wat deze coördinatie precies meebrengt en wat de taken van de nationale coördinerende instanties en coördinatoren zijn. Dit gebrek aan duidelijkheid vormt een belemmering voor verdere vooruitgang in de internationale samenwerking op het gebied van drugsbestrijding.

Hoewel alle lidstaten op de een of andere manier over een coördinatiemechanisme

„We weten dat zonder stevige coördinatiesystemen op lokaal, nationaal en internationaal niveau de verschillende aspecten van het drugsbeleid — behandeling, maatschappelijke zorg en rechtshandhaving — niet op elkaar kunnen worden afgestemd. We moeten de bestaande mechanismen die ons ten dienste staan van dichtbij bekijken en onszelf de vraag stellen of er ruimte is voor verbetering”.

Georges Estievenart
Directeur van het EWDD

beschikken, variëren toepassingsgebied en mate van tenuitvoerlegging van de ene tot de andere lidstaat sterk. Een aantal lidstaten heeft nationale drugscoördinatoren aangesteld en specifieke coördinatie-eenheden opgericht. Dit geldt echter niet voor alle lidstaten: sommige lidstaten beschikken niet over coördinatie-mechanismen voor alle aspecten van het drugsbeleid, zoals rechtshandhaving, volksgezondheid en maatschappelijk werk.

Belangrijke beleidskwesties in een oogopslag

1. Het is alom bekend dat coördinatie een hoeksteen van effectief drugsbeleid is.
2. De bijeenkomst van de Europese conventie biedt een gelegenheid om het drugsprobleem hoger op de agenda van de EU te zetten.
3. De uitbreiding van de EU brengt een grote uitdaging op het gebied van drugs met zich mee en de EU dient bijgevolg de nieuwe lidstaten te voorzien van een stevig akkoord inzake drugsbeleid.
4. Alle EU-landen melden mechanismen voor coördinatie van hun nationaal drugsbeleid te hebben ingevoerd.
5. Bijna alle EU-landen hebben meegedeeld dat hun coördinatiemechanismen alle aspecten van het drugsbeleid bestrijken.
6. Het actieplan van de Europese Unie inzake drugsbestrijding (2000-2004) roept op tot versterking van de nationale mechanismen voor coördinatie van het drugsbeleid.

Coördinatie van drugsbeleid — Overzicht

1. Brede consensus over de noodzaak het drugsbeleid te coördineren

De afgelopen vijftien jaar is er internationale consensus ontstaan over de noodzaak drugsmisbruik en de toevoer van illegale drugs door gecoördineerde en interdisciplinaire actie aan te pakken. In 1987 werd voor het eerst in een internationale overeenkomst, het allesomvattende interdisciplinaire plan (inzake nieuwe activiteiten ter indamming van het drugsmisbruik) van de Verenigde Naties, het belang van gecoördineerde actie erkend.

Dat coördinatie de hoeksteen is van een evenwichtig en allesomvattend drugsbeleid wordt vastgesteld in latere internationale, door de Verenigde Naties en de Europese Unie gesloten overeenkomsten, waarvan de meest recente de verklaring over de leidende beginselen voor de terugdringing van de vraag naar drugs is, aangenomen tijdens de speciale zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (SAVVN) in 1998.

Binnen de Europese Unie wordt in brede kringen ingezien dat nationale en internationale coördinatie onontbeerlijk is. Lidstaten hebben stappen ondernomen om binnenlands beleid te coördineren, door nationale beleidsvormen en -initiatieven vast te stellen, door centrale coördinatie-eenheden te vormen en nationale drugscoördinatoren te benoemen.

Met de drugsstrategie van de Europese Unie 2000-2004 wordt het belang van coördinatie opnieuw bevestigd en een mandaat voor verbetering geleverd.

Ondanks deze internationale consensus is het onduidelijk wat coördinatie nu precies inhoudt. Het is een slecht omschreven, moeilijk meetbaar concept. Wat het is wordt misschien pas echt duidelijk als het ontbreekt.

In een in 2001 gepubliceerd verslag van het EWDD werd coördinatie op drugsgebied omschreven als het organiseren of integreren van de verschillende elementen die de nationale aanpak van het drugsprobleem vormen, met als doel het werk te harmoniseren en, ten minste impliciet, de effectiviteit te vergroten. Europese lidstaten hebben hier hun eigen interpretatie aan gegeven en er zijn significante verschillen tussen de landen in de wijze waarop deze het beginsel van coördinatie van drugsbeleid ten uitvoer leggen.

Uit onderzoek blijkt dat coördinatie op het gebied van indamming van het drugsmisbruik en behandelingen verward kan worden met uitwisseling van informatie of eenvoudige samenwerking.

Er is derhalve nieuwe consensus nodig om een gemeenschappelijke werkdefinitie van coördinatie op drugsgebied vast te stellen teneinde het misbruik en de toevoer van illegale drugs effectiever te kunnen aanpakken.

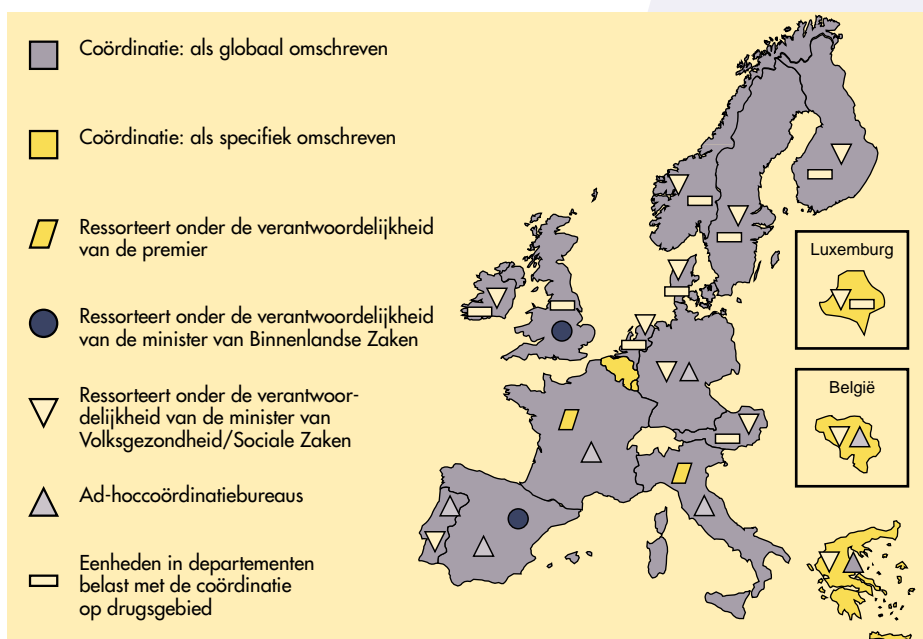
2. Een uitzonderlijke gelegenheid om de coördinatie van drugsbeleid te stimuleren

De Europese conventie, die momenteel bijeen is om een nieuw verdrag en een overkoepelende grondwet uit te werken, biedt een uitzonderlijke kans om de coördinatie op het gebied van drugs op Europees niveau te versterken. Het beginsel van allesomvattende, evenwichtige en gecoördineerde maatregelen aangaande drugs wordt reeds op EU-niveau erkend en in veel landen ten uitvoer gelegd, maar heeft nog geen wettelijke grondslag.

Ofschoon lidstaten door hun op grond van de Verdragen van Amsterdam en Maastricht verkregen bevoegdheden nauwer samenwerken, zijn er nog gebieden waar nationale beleidsvormen en -initiatieven beter op elkaar kunnen worden afgestemd en waar landen hun drugsbestrijdingsactiviteiten zowel nationaal als internationaal beter kunnen coördineren. Gebrekkige of slecht omschreven coördinatiesystemen zouden een gemiste kans voor effectieve actie op het gebied van drugs in een uitgebreid Europa betekenen.

Nu een nieuw oprichtingsverdrag voor Europa in de maak is, doet zich de gelegenheid voor om in de grondwet van de Europese Unie het belang van coördinatie vast te leggen en een meer gemeenschappelijke aanpak van het drugsprobleem aan te moedigen.

Coördinatie op het gebied van drugs: aanpak in de Europese Unie



3. Uitbreiding van Europa vereist aanpak van het drugsprobleem

Het perspectief van een met wellicht tien nieuwe lidstaten en 75 miljoen inwoners uitgebreide Europese Unie brengt nieuwe uitdagingen voor de drugsbestrijding met zich mee. Het gevaar van drugshandel vanuit en via Midden- en Oost-Europese landen als gevolg van de uitbreiding is een bron van zorg. De rol die de regio blijft spelen in het transport en de opslag van heroïne en andere illegale stoffen wordt bevestigd door grote drugsvangsten langs de Balkanroute en in Midden-Europa. Bij de voorbereiding op toetreding van de kandidaat-lidstaten is de aanpak van de handel in drugs derhalve een van de hoofdpunten.

Tegelijkertijd gaan in de meeste kandidaat-lidstaten recreatief drugsgebruik en

experimenteren met drugs een steeds groter onderdeel uitmaken van de jeugdcultuur. Het drugsmisbruik, waaronder het injecteren van opiaten, bereikt in deze landen nu vrijwel dezelfde niveaus als die in de EU-lidstaten. Ofschoon het recreatieve gebruik van drugs bron van enige zorg vormt, vormt het injecteren van opiaten een veel ernstiger probleem, wegens de hiermee samenhangende verspreiding van besmettelijke ziekten en sociale uitsluiting.

De kandidaat-lidstaten zullen een communautaire overeenkomst inzake drugs („acquis communautaire”) moeten sluiten. De door de Commissie en het EWDD geïnitieerde samenwerking met deze landen is van vitaal belang, maar op zichzelf niet voldoende.

Door de uitbreiding wordt overduidelijk dat er zowel op nationaal als op EU-niveau welomschreven en stevige coördinatiemechanismen moeten komen. In veel gevallen zijn de bestaande mechanismen niet op deze taak berekend en moeten deze verder worden ontwikkeld.

4. Nationale drugsstrategieën in EU-landen

Alle EU-landen hebben het beginsel dat coördinatie een essentieel onderdeel van nationaal drugsbeleid is, onderschreven. In iedere lidstaat bestaat een departementenoverschrijdend ministerieel comité dat fungeert als forum voor coördinatie van beleid op topniveau. Op het volgend onderliggend niveau hebben veel landen centrale coördinatie-eenheden gevormd, die het beleid ten uitvoer moeten leggen en de ministers van technisch advies moeten voorzien.

Ondanks deze tekenen dat regeringen zich in toenemende mate toeleggen op het beginsel van coördinatie, wordt het concept in verschillende landen anders geïnterpreteerd. Uit een recent overzicht van het EWDD van de kenmerken van de zestien ⁽¹⁾ coördinatiesystemen kwam een breed scala aan benaderingen naar voren. In zeven landen zijn specifieke instanties voor coördinatie van activiteiten op het gebied van drugsbestrijding in het leven geroepen, terwijl in de overige negen landen coördinatie de taak is van de bestaande bureaus of eenheden binnen een departement of afdeling van een overheidsinstantie.

Er zijn eveneens verschillen tussen de landen als het gaat om waar de ministeriële verantwoordelijkheid voor coördinatie van

het drugsbeleid ligt. In veertien landen ⁽²⁾ ligt deze bij een minister terwijl deze in twee landen (Italië en Frankrijk) bij de premier ligt.

Tien landen hebben nu een officiële functionaris benoemd die verantwoordelijk is voor de coördinatie van regeringsacties op drugsgebied en als nationale drugskoördinator kan worden aangesproken. Lidstaten zijn vrij om de exacte status en taken van deze coördinator vast te stellen, in het licht van hun eigen organisatorische cultuur, beleid en prioriteiten. Het takenpakket van de nationale coördinatoren varieert bijgevolg sterk van land tot land. In zes landen is niet uit te maken of er een duidelijke omschrijving van de taken van de drugskoördinator bestaat.

In het actieplan van de Europese Unie inzake drugsbestrijding (2000-2004) wordt opnieuw gewag gemaakt van de in 1989 door Mitterand gedane oproep om een nationale drugskoördinator te benoemen. Hierin wordt tevens aanbevolen dat de nationale coördinatoren of andere voor de coördinatie van het drugsbeleid verantwoordelijke functionarissen elkaar tweemaal per jaar ontmoeten in het kader van de horizontale groep inzake drugs, voor uitwisseling van informatie en bestudering van mogelijkheden voor verdergaande samenwerking.

5. Bestrijken de huidige coördinatiemechanismen alle aspecten van het drugsbeleid?

Het tweede, in 1992 aangenomen Europees programma inzake drugsbestrijding bevat een aantal aanbevelingen voor coördinatiemechanismen op het gebied van drugs. Hierin wordt expliciet verwezen naar de noodzaak mechanismen in te voeren voor de coördinatie van activiteiten van instanties belast met de bestrijding van de handel in drugs en behandelingsprogramma's. Tevens wordt geadviseerd dat deze coördinatiemechanismen alle aspecten van het drugsbeleid bestrijken, met inbegrip van behandelingen en sociale maatregelen, rechtshandhaving en internationale samenwerking en dat hiermee de uitwisseling van informatie tussen de diverse regeringssectoren nationaal en internationaal wordt vergemakkelijkt.

De meeste EU-landen hebben hieraan gevolg gegeven en melden mechanismen te

hebben ingevoerd die het hele drugsbeleidsgebied bestrijken.

Waar een aantal uiteenlopende bureaus en organisaties betrokken is bij de beleidsuitvoering is effectieve coördinatie een vitaal onderdeel van openbaar bestuur. Dit geldt met name voor het drugsbeleid waarbij veel verschillende actoren betrokken zijn bij de uitvoering van met elkaar verband houdende maar onderscheiden activiteiten die tot doel hebben dit complexe probleem met zoveel facetten aan te pakken. Er moet nog meer worden gedaan om te garanderen dat coördinatiemechanismen werkelijk betrekking hebben op al deze aspecten.

6. De effectiviteit van mechanismen voor coördinatie van drugsbeleid

Ofschoon er brede consensus over bestaat dat er zowel op nationaal als op internationaal niveau mechanismen voor coördinatie op drugsgebied moeten zijn, is er weinig bekend over welke aanpak het meest effectief is. In alle EU-landen is op lokaal en nationaal niveau enige vorm van coördinatie aanwezig. Deze mechanismen zijn echter niet altijd interdisciplinair, dat wil zeggen omvatten niet gezondheidszorg én maatschappelijk werk én rechtshandhaving. Er bestaan ook aanzienlijke verschillen tussen de landen wat betreft de omvang van de bevoegdheden waarover de nationale coördinatoren en centrale coördinatie-eenheden beschikken.

In 1992 werd in het Europees programma inzake drugsbestrijding het idee gelanceerd dat lidstaten hun respectieve ervaringen met de effectiviteit van hun coördinatiemechanismen zouden vergelijken. Meer dan tien jaar later worden de lidstaten in het actieplan van de Europese Unie inzake drugsbestrijding (2000-2004) wederom opgeroepen de huidige coördinatiemechanismen te evalueren en de nationale mechanismen voor coördinatie van het drugsbeleid te versterken. In de tussentijds gehouden evaluatie (2002) van het actieplan wordt een stap verder gezet en vastgesteld dat de rechtshandhaving van de lidstaten beter op elkaar moeten worden afgestemd en dat op EU-niveau alle aspecten van het drugsbeleid beter met elkaar moeten worden gecoördineerd.

In het licht van deze verzoeken is verder onderzoek naar de effectiviteit van bestaande coördinatiemechanismen wenselijk. Onder meer met behulp hiervan kunnen hernieuwde inspanningen om coördinatie te stimuleren reële verbetering opleveren.

⁽¹⁾ 15 EU-lidstaten plus Noorwegen.

⁽²⁾ 13 EU-lidstaten plus Noorwegen.

De reeks berichten over drugbeleid, *Drugs in beeld*, wordt uitgegeven door het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugverslaving (EWDD) in Lissabon. De communiqués worden zesmaal per jaar gepubliceerd in de elf officiële talen van de Europese Unie en in het Noors. Oorspronkelijke taal: Engels. Reproductie is toegestaan onder vermelding van de bron.

Een gratis abonnement kan per e-mail worden aangevraagd: info@emcdda.eu.int

Rua da Cruz de Santa Apolónia 23-25, P-1149-045 Lissabon
Tel. (351) 218 11 30 00 • Fax (351) 218 13 17 11
info@emcdda.eu.int • <http://www.emcdda.eu.int>

Conclusies

Coördinatie van nationale en internationale inspanningen ter bestrijding van drugs — Beleidsoverwegingen

1. Er moet meer werk worden verricht om tot een duidelijke omschrijving te komen van hetgeen coördinatie van drugsbeleid exact inhoudt.
2. Met de uitwerking van een nieuwe grondwet voor de Europese Unie wordt een kans geboden om de gemeenschappelijke aanpak van het drugsprobleem te versterken.
3. In verband met de aanstaande uitbreiding moet de Europese Unie bevorderen en garanderen dat alle lidstaten hun werkzaamheden beter op elkaar afstemmen.
4. Mechanismen voor coördinatie van beleidsinitiatieven op drugsgebied variëren sterk van het ene land tot het andere en niet alle landen hebben een nationale coördinator aangesteld.
5. Coördinatie moet betrekking hebben op alle aspecten van drugsbeleid, zoals gezondheidszorg, maatschappelijk werk, rechtshandhaving en internationale samenwerking.
6. Onderzoek naar de effectiviteit van bestaande mechanismen voor coördinatie op drugsgebied, zowel nationaal als internationaal, is een eerste vereiste voor verbetering.

Belangrijkste bronnen

- (1) **Drugsstrategie van de Europese Unie (2000-2004)**, *Cordroque*, 64, december 1999.
- (2) **Actieplan van de Europese Unie inzake drugsbestrijding (2000-2004)** *Cordroque* 32, juni 2000.
- (3) **Europese Commissie**, „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de tussentijdse evaluatie van het EU-actieplan inzake drugs” (2000-2004), COM(2002) 599 def., november 2002.
- (4) **European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)**, „EU enlargement and drugs — Challenges and perspectives”, *Drugs in beeld*, 8, maart-april 2003.
- (5) **European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)**, „Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union”, a descriptive review, november 2002.
- (6) **Nationale Reitox-verslagen** 2000, 2001, 2002.
- (7) **Door medewerkers van het EWDD gevoerde gesprekken met nationale coördinatoren**, 2002.
- (8) **United Nations**, „United Nations comprehensive multidisciplinary outline of future activities in drug abuse control” (allesomvattend interdisciplinair plan), 1987.
- (9) **UNGASS**, „Verklaring over de leidende beginselen voor de terugdringing van de vraag naar drugs”, 1988.
- (10) **Europees Comité voor drugbestrijding (CELAD)**, Europees programma inzake drugsbestrijding, 1990.
- (11) **Europees Comité voor drugbestrijding (CELAD)**, Tweede Europees programma inzake drugsbestrijding, 1992.
- (12) **Estievenart, G.**, *Policies and strategies to combat drugs in Europe*, European University Institute, Florence, Martinus Nyhoff, 1995.
- (13) **Thomas W. Malone and Kevin Crowston**, *The Interdisciplinary Study of Coordination*, november 1993.

Webinformatie

- (1), (2), (3), kunnen worden gevonden op: www.emcdda.org/policy_law/eu/eu_actionplan.shtml
(4) kan worden gevonden op: www.emcdda.org/infopoint/publications/focus.shtml
(5) kan worden gevonden op: http://www.emcdda.org/policy_law/national/strategies/strategies.shtml
(9) op: www.un.org/ga/20special/demand.htm



OFFICIËLE UITGEVER: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.
© Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugverslaving, 2003.
DIRECTEUR: Georges Estievenart.
REDACTEUREN: Joëlle Vanderauwera, Sarah Wellard.
AUTEURS: Danilo Ballotta, Cécile Martel, Henri Bergeron.
GRAFISCH ONTWERP: Dutton Merrifield Ltd, UK.
Printed in Italy