

Liberalisering van de drugsmarkt

G. Plug*

Ondanks de wereldwijde 'oorlog tegen drugs' is het uitbannen van het druggebruik en de daarmee verbonden maatschappelijke problemen, geen stap dichterbij gekomen. Is een beleid gericht op repressie wel effectief? In dit artikel wordt betoogd dat liberalisering van de drugsmarkt kan bijdragen tot lagere maatschappelijke kosten voor gebruikers en niet-gebruikers.

Is liberalisering van de soft-drugsmarkt een stap in de goede of juist de verkeerde richting om tot een oplossing van het drugsprobleem te komen¹? Deze vraag staat weer volop in de belangstelling nu de nieuwe drugsnota van minister Sorgdrager van Justitie op het punt staat te verschijnen. Het Nederlandse 'gedoogbeleid' staat internationaal bloot aan felle kritiek. Anderzijds sluit het aan bij de ervaring dat het al jarenlang wereldwijd toegepaste repressiebeleid de gewenste verwijdering van drugs en de daarmee verbonden problemen uit de samenleving niet dichterbij heeft gebracht. Tussen 1984 en 1994 nam bij voorbeeld de hoeveelheid in Europa in beslag genomen heroïne toe met 700%, terwijl de voortijdig uit de markt genomen hoeveelheid cocaïne steeg van 0,4 ton in 1980 tot 16,4 ton in 1991². Omdat het hierbij gaat om naar schatting ten hoogste 10 procent van het totale aanbod³, kan het niet anders dan dat drugs onverminderd de eindgebruikers blijven bereiken.

Tegenstanders van legalisering, echter, zien in de toename van de hoeveelheid in beslag genomen drugs juist een bewijs dat repressie werkt. Zij bepleiten door een zo nodig nog grotere repressie, al het mogelijke te doen het kwaad, dat drugs heet, uit de wereld te helpen, zelfs als dat hoge maatschappelijke kosten met zich brengt.

Vanuit economisch oogpunt is de vraag relevant, hoe de maatschappelijke kosten en baten van een verbodsregiem zich verhouden tot die van legaliteit. Het doel van dit artikel is wat dieper op deze vraag in te gaan.

Maatschappelijke kosten en baten

In de meeste kosten-batenstudies op drugsgebied beperkt men zich tot op geld waardeerbare zaken⁴, of uit de overheidsbegroting af te lezen bedragen⁵. Economisch-theoretisch verdient het echter de voorkeur een ruim welvaartsbegrip te hanteren, waarbij wordt gelet op alle menselijke activiteiten gericht op behoefte-

tebevrediging voor zover deze afhankelijk zijn van het omgaan met schaarse middelen⁶. Dat betekent dat we niet alleen de kosten van bij voorbeeld het gevangeniswezen in ogenschouw moeten nemen, maar ook moeten letten op aspecten als het vergroten van de veiligheid van de samenleving en de invloed van druggebruik op het milieu. Deze aspecten, hoe moeilijk kwantificeerbaar ze misschien ook zijn, dragen immers eveneens bij tot onze welvaart.

Zonder de pretentie te hebben uitputtend te zijn, kan bij de kosten van het huidige Nederlandse gedoogbeleid worden gedacht aan:

- directe kosten op het gebied van: preventie, voorlichting en onderzoek; socio-medische behandeling van drugverslaafden; drugsbestrijding door justitie en politie; criminaliteit en overlast van drugshandel, en een toename van transactiekosten door het wettelijke verbod;

* Docent economie aan de juridische faculteit van de Universiteit van Amsterdam.

1. De termen normalisering, liberalisering en decriminalisering worden in dit artikel als synoniemen beschouwd en daaronder wordt verstaan dat bepaalde activiteiten niet langer strafbaar zijn, maar nog wel aan regels kunnen worden gebonden. Legalisering daarentegen wordt doorgaans gebruikt om aan te duiden dat de markt volledig vrij is.

2. A fatal fix of freedom, *The Guardian*, 9 maart 1993.

3. Edward J. Nell, The dynamics of the drug market, *Challenge*, maart/april 1993, blz. 13-21.

4. H.J. Harwood, D.M. Napolitano, P.J. Kristiansen en J.J. Collics, Economic costs to society of alcohol and drug abuse and mental illness: 1980, in: *The cost of alcohol, drugs and tobacco to society*, Instituut Preventieve en Sociale Psychiatrie, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 1987, Instituutspublikatie nr. 77, blz. 4-12.

5. D.J. Kraan, An economic view on Dutch drugs policy, in: E. Leuw en I. Haen Marshall, *Between prohibition and legalization: the Dutch experiment in drug policy*, Kugler Publications, Amsterdam, 1994, blz. 283-309.

6. Zie bij voorbeeld: P. Hennipman, *Welvaartstheorie en economische politiek*, onder redactie van J. van den Doel en A. Heertje, Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1977.

- indirecte kosten: kleine criminaliteit door druggebruikers voor burgers en bedrijfsleven; het gevangeniswezen; uitvoering van de wet Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT); voortijdig overlijden van druggebruikers; verminderde produktiviteit van druggebruikers; milieuvervuiling, en de negatieve invloed op het investeringsklimaat.

Bij baten zou kunnen worden gedacht aan: de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen van beleidsmakers en hun achterban; minder gebruik van drugs; een hogere produktiviteit door (matig) druggebruik en een hogere werkgelegenheid als gevolg van het witwassen van drugsgelden in zowel het bankwezen als het bedrijfsleven waarin de witgewassen gelden worden geïnvesteerd.

Het is onmogelijk alle bovengenoemde aspecten de revue te laten passeren. In de rest van dit betoog zal worden gekeken hoe een beleid van meer repressie, danwel een normalisering van het drugsbeleid de maatschappelijke welvaart beïnvloedt. Hierbij wordt de drugsmarkt gesplitst in een vraag- en een aanbodkant.

Het aanbod van drugs

Produktie

Hele legers zijn er aan te pas gekomen om de produktie van opium, cocaïne en in Nederland hennep, tot staan te brengen. Maar net zo goed als het heel moeilijk is de individuele burger ervan te weerhouden vraag uit te oefenen, is het praktisch onmogelijk de vele duizenden landbouwers in een tijd van overproduktie en lage landbouwprijzen ervan te weerhouden om tot de teelt van beter renderende produkten als opium, cocabladeren of hennep over te gaan. In 1994 bracht bij voorbeeld in Peru een hectare cocabladeren \$ 10.000 op, terwijl legale produkten als koffie en cacao per hectare respectievelijk slechts \$ 1.300 en \$ 400 opleverden⁷.

Als het al mogelijk mocht zijn een aanzienlijk deel van de oogst van cocabladeren in bij voorbeeld Zuid-Amerika te vernietigen, zal, gegeven de vraag, de prijs stijgen. Het wordt dan, ook gekoppeld aan pogingen de harde hand te ontlopen, voor boeren rendabel nog dieper in het oerwoud dan nu tot ontbossing over te gaan om aldaar te verbouwen. Dit gebeurt echter vaak op hellingen van rivierdalen waar de bodem erg dun is en het gevaar van bodemerosie erg groot⁸. De illegaliteit en de afwezigheid van particulier grondbezit werken daarnaast een onverstendig gebruik van pesticiden en kunstmest in de hand, hetgeen het milieu verdere schade toebrengt⁹. Een verdere opvoering van de 'War on Drugs' zal, behoudens korte-termijnsuccessen, de produktie niet kunnen elimineren, maar deze slechts verplaatsen. De welvaart, opgevat in ruime zin, wordt daardoor negatief beïnvloed omdat de ecologische vernietiging van het Amazonegebied een extra impuls krijgt.

In geval van legalisering, daarentegen, is het gemakkelijker het milieu te sparen. Boeren hoeven niet meer op de vlucht, kunnen gemakkelijker op het gebruik van pesticiden en kunstmest worden gecontroleerd en de drugsbaronnen hoeven hun verwerkings-

laboratoria, die per verwerkte hectare cocabladeren twee ton aan bijprodukten als kerosine, ammoniak, zwavelzuur en natriumcarbonaat in het milieu storten, niet te verbergen in het oerwoud, maar kunnen deze op bij voorbeeld industrieterreinen onderbrengen waar mens en milieu geen gevaar lopen¹⁰.

Handel

Beter lijkt het derhalve om in plaats van de produktie, de handel te bestrijden. Deze is immers meer geconcentreerd. Forse extra activiteiten van politie en soms leger leiden ongetwijfeld tot een toename van de hoeveelheid in beslag genomen drugs en het aantal gearresteerde drugshandelaren. Dat, echter, creëert ruimte voor nieuwe aanbieders. Omdat de wetshandhavers zich meer richten op het vangen van de 'grote vissen' zijn de nieuwkomers vaak kleiner, zodat de mate van marktconcentratie afneemt. Daarmee stijgt de concurrentie in de markt. Dat nu heeft eerder lagere dan hogere, prijzen tot gevolg¹¹. Meer repressie heeft op het prijspeil dus hetzelfde effect als marktnormalisering.

Dit geldt niet voor de transactiekosten; deze zijn onder de verbodsbepalingen veel hoger dan in een situatie van legaliteit¹². Drugs komen na de produktie via een ingewikkeld distributiekanaal, dat bestaat uit vaak wel vier of vijf in omvang afnemende groot- en tussenhandelaren, terecht bij dealende gebruikers die uiteindelijk de drugs per gram of per pil aan de eindgebruikers doorverkopen¹³. De verbodsbepalingen nopen tot grote voorzichtigheid, wat resulteert in deze omslachtige en inefficiënte distributiewijze, waarbij het voor ondernemingen zaak is klein en onzichtbaar te blijven. Dit betekent dat het benutten van schaal-effecten minimaal is. De hoge winstmarges die in de drugshandel worden berekend en uiteindelijk tot de hoge zwarte marktprijzen leiden, zijn in feite geen echte winsten. Het zijn slechts vergoedingen, enerzijds voor de moeite die men zich moet getroosten om goede en betrouwbare leveranciers, afnemers en roesmiddelen te vinden, en anderzijds voor de risico's die men loopt betrapt te worden of een mes tussen de ribben te krijgen bij het uitvoeren van de drugstransacties. In een vrije markt daarentegen zijn de risico's minimaal, de geledingen van de bedrijfstak kunnen naar believen worden geïntegreerd, schaalvoordelen kunnen worden benut en transactiekosten kunnen tot een minimum worden beperkt.

7. Downstream drugs, *The Economist*, 13 mei 1995, blz. 52.

8. L. Armstead, Illicit narcotics cultivation and processing: the ignored environmental drama, *UN Bulletin on Narcotics*, jg. XLIV, 1992, nr. 2, blz. 9-20, 11 en 17.

9. Verenigde Naties, *Drugs and development*, discussion paper, 1994.

10. L. Armstead, op. cit., blz. 14.

11. G.M. Anderson en R.D. Tollison, The war on drugs as antitrust regulation, *Cato Journal*, jg. 10, 1991, nr. 3, blz. 694.

12. J.C. Hoekstra, De illegale heroïnamarkt, *ESB*, 26 december 1984, blz. 1189.

13. D. Korf en H. Verbraeck, *Dealers en dienders*, Criminologisch Instituut 'Bonger', Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1993.

Ook met betrekking tot de criminaliteit geldt dat repressie de maatschappelijke kosten eerder vergroot dan verkleint. Ten eerste betekent de illegalisering van drugs dat er mensen en middelen moeten worden ingezet om productie- en handelsactiviteiten te ontmantelen die in andere sectoren de gewoonste zaak van de wereld zijn, zelfs als het gebruik van deze produkten, zoals tabak en alcohol, verslaving of slachtoffers met zich meebrengt. Bovendien werken meer activiteiten van politie en justitie als een boemrang. Meer repressie bevordert een grotere professionalisering, en vaak ook criminalisering, van de markt en dat keert zich weer tegen de wetshandhavers zelf. In een genormaliseerde markt is de handel vrij en hoeft de politie niet op te treden tegen drugsbendes die hun onderlinge conflicten onder een verbodsregiem niet via de normale juridische kanalen kunnen oplossen, maar slechts onderling, dat wil zeggen met geweld. Door het normaliseren van de drugsmarkt zal het cellentekort verminderen en kan het justitiële apparaat aan de zo noodzakelijke bestrijding van de 'normale' criminaliteit meer aandacht besteden dan voorheen.

De vraag naar drugs

Elasticiteit van de vraag

De vraag naar drugs kent een lage elasticiteit. Betrouwbare cijfers zijn schaars, maar een tweetal redelijk zorgvuldige Amerikaanse studies, waarbij gebruik werd gemaakt van cijfers van straataankopen van heroïne, gecorrigeerd voor verschillen in zuiverheid en de mate van drugsbestrijding ten tijde van de aankopen, leverden korte-termijn vraagelasticiteiten op van rond de $-0,25$ ¹⁴. Ook Becker, Grossman en Murphy vonden dat, in tegenstelling tot wat wel wordt gedacht, de vraagelasticiteiten van drugs – zelfs die van hard drugs – in absolute waarde groter dan nul zijn¹⁵. Evenals voor niet-verslavende goederen, hebben de lange-termijn vraagelasticiteiten een hogere waarde dan die van de korte termijn. Dat betekent dat door een liberalisering van de drugsmarkt op basis van de daarmee gepaard gaande prijsdaling, bij voorbeeld voortkomend uit dalende transactiekosten, de vraag naar drugs wel degelijk zal toenemen, maar ook weer niet in zeer grote mate.

Te verwachten valt dat het extra aanbod vooral door de huidige gebruikers zal worden afgenomen en niet zozeer doordat het aantal gebruikers zal toenemen¹⁶. Druggebruikers stemmen hun consumptie doorgaans af op hun inkomen, en dat voorziet nu eenmaal bij lagere prijzen in meer drugs¹⁷. De meeste niet-gebruikers daarentegen zullen als de prijzen dalen niet plots aan drugs beginnen; het marktpotentieel voor drugs is beperkter dan dat van bijvoorbeeld alcohol of tabak¹⁸.

De lage elasticiteit van de vraag naar drugs betekent ook dat van het kunstmatig creëren van een hoge prijs om daarmee vragers af te schrikken niet al te veel effect mag worden verwacht. Als namelijk met extra inzet van politie grote partijen drugs worden onderschept zal, bij gelijkblijvende vraag, de prijs stijgen, wat gegeven de hogere waarden van de lange-termijn vraagelasticiteiten vervolgens de vraag

noemenswaardig kan laten inzakken. De hogere prijs lokt echter ook substitutie uit. Zo zal een hogere prijs voor bij voorbeeld heroïne het gebruik van deze drug verminderen, maar tevens het gebruik van andere drugs bevorderen. Crack¹⁹ en in Nederland het meer bekende ecstasy²⁰ zijn voorbeelden van het ontstaan van nieuwe submarkten van roesmiddelen die min of meer het gevolg zijn van repressie op de traditionele markten. Het succes van repressie om de vraag te verkleinen wordt door de verbreding van het marktaanbod twijfelachtig, omdat het aanbod van nieuwe produkten het aantal gebruikers eerder stimuleert dan laat dalen. Bovendien zijn langdurige onderbrekingen van het aanbod in een tijd van open grenzen onmogelijk gebleken. Tijdelijke aanvoerberekingen zijn wel realistisch, maar als ze effect hebben op de prijs zullen slechts de huidige prijzen stijgen, niet de toekomstige. En van de laatste valt nu juist een aanzienlijke daling van de vraag te verwachten²¹.

In een genormaliseerde markt aan de andere kant mag tegenover de verwachte vraagstijging, als gevolg van de lagere prijzen en de grotere markttoegankelijkheid, op een daling van de vraag worden gerekend doordat het druggebruik wordt weggehaald uit de taboesfeer waarin het zich thans bevindt. Het stigma dat door de verbodsbepalingen aan het druggebruik wordt opgelegd, oefent paradoxaal genoeg een sterke aantrekkingskracht uit op jongeren. Deze tendens wordt nog eens versterkt door de 'War on Drugs' en door berichten over grote drugvangsten, die in zekere zin gratis reclame inhouden voor een industrie die daarvoor niet zelf kan zorgen.

Risico's voor gebruikers

Ook voor de druggebruikers heeft repressie belangrijke nadelige gevolgen die door normalisering van de markt zullen afnemen. Illegaliteit houdt in dat het voeren van merknamen en het garanderen van de kwaliteit van drugs niet mogelijk is. De gezondheid, en daarmee de welvaart, van met name ook de incidentele gebruikers wordt daardoor soms aanzienlijke schade aangedaan, zoals in het geval van het op

14. G.F. Brown en L.P. Silverman, The retail price of heroin: estimation and applications, *Journal of the American Statistical Association*, jg. 69, 1974, nr. 347, blz. 595-606; L. Silverman, N. Spruill en D. Levine, *Urban crime and heroin availability*, Center for Naval Analysis, Public Research Institute Report nr. 75-1, Washington, D.C., 1975.

15. G.S. Becker, M. Grossman en K.M. Murphy, Rational addiction and the effect of price on consumption, *American Economic Review*, jg. 81, 1991, nr. 2, blz. 237-241. Zie ook: E. van Luijk en J. van Ours, De prijselasticiteit van hard drugs, *ESB*, 17 mei 1995, blz. 471-474.

16. R.L. Miller, *The case for legalizing drugs*, Praeger, New York, 1991, blz. 141; E. van Luijk en J. van Ours, op. cit., blz. 474.

17. D. Korf en H. Verbraeck, op. cit., hfdst. 8.

18. S.B.M. Kuipers, C. Mensink en W.M. de Zwart, *Jeugd en riskant gedrag: roken, drinken, druggebruik en gokken onder scholieren vanaf tien jaar*, NIAD, Utrecht, 1993.

19. Een derivaat van cocaine.

20. Ecstasy (XTC) is een chemisch derivaat van amphetamine, ook wel speed genoemd.

21. Becker, Grossman en Murphy, op. cit., blz. 241.

house-parties populaire ecstasy ruimschoots bekend is. Repressie leidt ertoe dat drugs zo onopvallend mogelijk, dat wil zeggen in zeer geconcentreerde vorm worden aangeleverd. Om de drugs voor consumptie geschikt te maken is het nodig deze te vermengen met andere stoffen, die vaak een groter gevaar voor de volksgezondheid zijn dan de drugs zelf. Volgens een Amerikaans onderzoek zou 80% van de heroïne- en cocaïnedoden te verklaren zijn door de illegaliteit van de markt in plaats van door druggebruik op zich²². Gebruikers worden dus aan risico's blootgesteld die op zich weinig van doen hebben met de drugs die ze gebruiken, maar alles met het gevoerde drugsbeleid²³.

Een ander gevolg van de illegaliteit is dat door de daarmee gepaard gaande hoge prijs van de roesmiddelen met name verslaafden soms genoodzaakt zijn zich te storten in illegale activiteiten als de handel in drugs, en vaak nog erger in diefstal, inbraak en verduistering. Dat bezorgt politie en justitie veel werk, en plaatst de samenleving voor hoge kosten in de vorm van meer politie en extra celruimte. Middelen die hiervoor moeten worden vrijgemaakt gaan ten koste van andere voorzieningen, zoals uitkeringen of sociale woningbouw. De lasten komen dus op de schouders van burgers die al genoeg schade lijden als slachtoffer van de drugscriminaliteit.

Een mogelijk nog veel grotere schadepost in dat verband is de immateriële schade voor de maatschappij in de vorm van een onveilig leefmilieu.

Conclusie

In het bovenstaande zijn een aantal maatschappelijke gevolgen van een repressief drugbeleid vergeleken met die van een meer genormaliseerde situatie. Omdat zo'n institutionele verandering per definitie gepaard gaat met gedragsreacties die moeilijk zijn te voorzien, kunnen conclusies slechts met de nodige voorzichtigheid worden getrokken.

Van een geliberaliseerde markt mogen de volgende positieve welvaartseffecten worden verwacht: de ontbossing en milieuvervuiling in de produktiegebieden zijn beter te bestrijden; de criminaliteit zal verminderen, waarbij moet worden aangetekend dat handelsactiviteiten kunnen verschuiven naar andere illegale sectoren en verslaafden crimineel actief kunnen blijven ook al ontbreekt de directe noodzaak daartoe; de veiligheid en het gevoel van veiligheid in de samenleving zal kunnen verbeteren; er kan worden bespaard op politie, justitie en het gevangeniswezen of de vrijgekomen middelen kunnen worden ingezet ter bestrijding van andere vormen van criminaliteit; de overheid kan via belastingheffing (BTW, inkomens legale handel) en accijnzen inkomsten genereren, en de gezondheid en levensomstandigheden van druggebruikers verbeteren en daarmee mogelijk ook hun produktiviteit.

Daartegenover staat naar verwachting een toename van het gebruik en het aantal gebruikers, wat negatieve effecten zal hebben op de produktiviteit. Deze toename kan worden afgezwakt doordat drugs niet langer verboden en spannend zijn. Ook als per saldo het gebruik toeneemt, dan hoeft dat niet tevens

de noodzaak voor meer hulpverlening in te houden. Immers, legaliteit maakt een betere kwaliteitscontrole en gerichtere voorlichtingsmogelijkheden mogelijk en door de lagere prijzen houden druggebruikers meer van hun inkomen over om te besteden aan huisvesting, kleding en voeding, zodat hun levensomstandigheden, waarmee veel problemen samen vallen, kunnen verbeteren. Tenslotte, als eenzijdig tot een normalisering van de drugsmarkt wordt besloten, zal dat internationaal weinig waardering oogsten en mogelijk ons investeringsklimaat geen goed doen.

Het is zonder een grondige kosten-batenanalyse niet mogelijk te bepalen wat per saldo het effect op onze welvaart zal zijn indien voor een geliberaliseerde markt wordt gekozen. Mijns inziens zou een nadere analyse niet beperkt moeten blijven tot de markt van soft-drugs, maar komt vooral de markt van hard-drugs, waar de problemen het grootst zijn, het meest in aanmerking voor normalisering. Daarbij geldt natuurlijk wel dat als een en ander beperkt blijft tot Nederland, dat deel van de zwarte markt dat zich bezighoudt met de produktie voor en de handel naar het buitenland, zal blijven bestaan. Om ook dit deel van de markt aan te pakken is internationale samenwerking vereist.

Zo'n vergaand liberaliseringsbeleid hoeft overigens niet te betekenen dat drugs op elke hoek van de straat verkrijgbaar zullen zijn. Een Nederlandse werkgroep die hieromtrent enige tijd terug voorstellen heeft gedaan, adviseerde bij een algehele liberalisering van hard-drugs te komen tot de oprichting van een keten van staatswinkels ter vervanging van het huidige verkoopnet van dealers²⁴. Elke gebruiker, boven een bepaalde leeftijd, kan na overleg (bij voorbeeld op medisch recept) met behulp van een drugs-pas vastgestelde kleine hoeveelheden kopen van de roesmiddelen die zijn gewenst. Hierdoor wordt doorverkoop beperkt en daarmee drugstoerisme niet in de hand gewerkt. Belangrijk is dat er met zo'n systeem kan worden gebruikt op het moment dat men dat wenst, en wel de hoeveelheden en soort drug waaraan behoefte is. Bovendien wordt door de winkels gezorgd voor voorlichting, informatie op de verpakking en controle op de kwaliteit.

Normalisering betekent op deze manier een vrijere vorm van regulering waarbij de nadelen voor de maatschappij zo klein mogelijk worden gehouden. Dit sluit goed aan bij het huidige Nederlandse beleid van 'harm reduction', hetgeen inhoudt dat wordt getracht de schade (lees: maatschappelijke kosten) voor gebruiker en niet-gebruikers te minimaliseren.

Gert Plug

22. J. Ostrowski, Thinking about drug legalization, *Cato Institute Policy Analysis*, 1989, nr. 121, blz. 1-64.

23. P. Cohen, Building upon the successes of Dutch drug policy, *The International Journal on Drug Policy*, jg. 2, 1990, nr. 2, blz. 22-24.

24. Werkgroep Dufour, *Drugsbeheersing door legalisering: een plan voor regulering van het drugsprobleem*, 1994.