

HET DRUGSBELEID IN ZWEDEN

Tim BOEKHOUT VAN SOLINGE

Because of certain similarities between the Netherlands and Sweden (welfare State, social policy, aspects of foreign policy) Dutch people often think that Sweden would ‘thus’ also have a liberal drug policy. However, in 1977 Swedish parliament voted for the goal of a drug-free society, which is almost the opposite of the Dutch aim of normalisation of the drug problem. What both countries have in common is some kind of national conceit, which explains why the two stick to their policy so strongly.

The article describes Swedish drug policy (prevention, treatment, control) and gives several reasons for its severeness, such as the alcohol use and alcohol policy, the 1965-67 experiment and its alleged catastrophic consequences, the influence of Nils Bejerot and popular movements, drugs as a scapegoat for social problems, and the recent function of the fight against drugs, as a symbol of the protection of the Swedish identity.

Het drugsbeleid binnen de landen van de Europese Unie heeft zich in de tachtig en negentig ontwikkeld in de richting van de zogenoemde *harm reduction*. In de meeste landen van EU en met name op lokaal niveau, is dit ook een geaccepteerde praktijk. Bij deze benadering staat niet zozeer de bestrijding van drugs centraal, maar ligt de nadruk op beperking van de schade die gerelateerd is aan druggebruik. Dit betekent in feite dat het verschijnsel druggebruik min of meer wordt geaccepteerd.

Vanaf het moment dat Zweden in 1995 toetrad tot de EU, zijn de drugsdebatten in de Raad, de Commissie en het Parlement, de drie belangrijkste organen van de EU, in sterke mate veranderd. Zweden heeft namelijk het strengste drugsbeleid van de landen van de EU en verzet zich hardnekkig tegen de *harm reduction*-tendens. Zweden wenst op geen enkele manier het verschijnsel druggebruik te accepteren, want sinds 1977 bestaat de doelstelling van het nationale drugsbeleid uit het bereiken van de drugsvrije samenleving. In de EU leidt dit geregeld tot problemen als een besluit op drugsgebied dient te worden genomen met eenparigheid van stemmen, want in dat geval heeft elk land immers het veto-recht. Europese bureaucraten wringen zich in vergaderingen en documenten in linguïstische bochten om formuleringen te vinden waarin, omwille van de Zweden, de term *harm reduction* wordt vermeden, maar die toch ruimte laten voor het nemen van dergelijke maatregelen.

Nederlanders zijn vaak niet op de hoogte van het strenge drugsbeleid van Zweden. Vanwege zekere overeenkomsten die er tussen Zweden en Nederland bestaan, gaat men er vaak van uit dat Zweden ‘dus’ ook wel een liberaal drugsbeleid zal hebben. Alvorens in te gaan op het Zweedse drugsbeleid, is het daarom verstandig eerst enkele opmerkingen te maken over overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en Zweden.

Nederland en Zweden

Wat weten we nu eigenlijk van dit grote land in Noord-Europa met bijna 9 miljoen inwoners? Net zoals we vinden dat de kennis over Nederland buiten de landsgrenzen vaak niet verder reikt dan stereotiepen over abortus, drugs en euthanasie, geldt hetzelfde voor de kennis in Nederland over Zweden. Behalve dat het associaties oproept met bossen, ruimte en koude winters, kennen wij het van de popgroep ABBA, kinderboekenschrijfster Astrid Lindgren en de cineast Ingmar Bergman. Sinds de jaren zestig hebben Zweden de naam liberale opvattingen over seksualiteit te hebben. Ook spreekt tot de verbeelding de houding van Zweden (en andere Scandinaviërs) ten aanzien van alcohol. Hier doen we vaak wat schamper over, want zij zouden met alcohol geen maat kunnen houden. De hoger opgeleide Nederlanders hebben vaak nog andere, overwegend positieve, associaties bij Zweden. Voor hen is Zweden het land van de Nobelprijs en het internationale voorbeeld van de welvaartstaat.

Zweden is in onze perceptie dus een modern en ‘beschaafd’ land, net zoals we dat van Nederland vinden. Dit zou kunnen verklaren waarom we menen dat er zoveel overeenkomsten zijn tussen Nederland en Zweden: ontwikkelingssamenwerking, steun aan anti-apartheid en het uitdragen van andere ‘universele waarden’ in de buitenlandse politiek. Ook de binnenlandse politiek is in beide landen goed geregeld want zij hebben een hoge sociaal-economische standaard met relatief weinig armoede en sociale uitsluiting. Voorts hebben beide gunstige noteringen op corruptie-indexen en beschikken zij over goede sociale voorzieningen en een uitstekende gezondheidszorg. Kortom, Zweden en Nederland behoren tot die kleine categorie landen die thuis de zaakjes goed voor elkaar hebben en in de buitenlandse politiek ‘hogere’ waarden laten prevaleren boven het

machtspolitieke eigenbelang, waar andere, grote landen zich door laten leiden.

Eind 1996 bracht ik twee maanden door in Zweden voor het doen van onderzoek voor mijn boek *The Swedish Drug Control System*. Een verblijf in het buitenland werkt geestverruimend: niet alleen leert het veel over het gastland en zijn bewoners, ook geeft het inzicht in de wijze waarop in eigen land tegen zaken wordt aangekeken. Als ik landen bezoek en vergelijk, vind ik het fascinerend te kijken naar het nationale zelfbeeld. Net zoals ik met grote verbazing gadesla hoe Frankrijk en de VS zichzelf zien als de internationale mensenrechtenbeschermers en hierover op het internationale politieke toneel zelfs in een soort concurrentieslag zijn verwickeld, blijken ook andere landen van dat soort mythes over zichzelf te hebben gecreëerd. Nederland en Zweden zijn hier goede voorbeelden van.

Een duidelijke Nederlandse mythe is de lage werkloosheid, waarbij het hoge aantal WAO-ers en het internationaal hoge aantal inactieven vergeten wordt. Een andere Nederlandse mythe is de tolerantie die naar mijn indruk in veel gevallen neerkomt op onverschilligheid: 'als ik er maar geen last van heb, maakt het mij niet uit'. Nederland en Zweden hebben beide een mythe over hun rol in de oorlog. Terwijl in Nederland de mythe doorleeft dat het joden hielp onder te duiken –waarschijnlijk beïnvloed door het relaas van Anne Frank– vond hier in werkelijkheid het hoogste percentage joden de dood van alle West-Europese landen (75%), voor een belangrijke deel omdat de bureaucratie zo efficiënt meewerkte. Zweden was officieel neutraal in de oorlog, maar er reden wel Duitse wagonladingen met militairen en wapens door Zweden van of naar de bezette buurlanden Noorwegen en Finland, terwijl het de geallieerden niet was toegestaan door het Zweedse grondgebied te trekken. Het ironische, althans in het kader van dit artikel, is dat in 1999 in Zweden een toneelstuk van juist een Nederlander, Lodewijk de Boer, werd opgevoerd waarin deze neutraliteit aan de kaak werd gesteld (Freriks 1999).

In zowel Nederland als Zweden heerst een soort onderhuids superioriteitsgevoel. Op basis van selectieve waarneming veronderstelt men de zaken in eigen land perfect voor elkaar te hebben en men geeft af op andere landen, maar ondertussen doet men niet aan kritische zelfbeschouwing, waardoor de zelfgenoegzaamheid wat scheinheiligs heeft. Gelukkig houden sommige buitenlanders ons af en toe een spiegel voor, zoals bijvoorbeeld Alain Franco, correspondent van *Le Monde* enkele keren heeft gedaan met ingezonden stukken in *NRC Handelsblad*. De wat sterkere nationale zelfgenoegzaamheid in Zweden begon ik beter te begrijpen na lezing van een artikel in *Intermediair* van de in Nederland woonachtige Zweedse journaliste Petra Glimåker (1997). Zij beschrijft hoe Zweden zijn opgegroeid met de gedachte in het beste land ter wereld te wonen en dat het 'dus' ook geen toeval was dat Zweden internationale vredesapostelen als Dag Hammarskjöld en Olof Palme en de onverslaanbare Björn Borg had voortgebracht – zij waren immers Zweden! Waar Nederland zichzelf een gidsland vindt, heerst dit gevoel in Zweden in nog sterkere mate.

Hier staat tegenover dat men in Zweden de laatste jaren meer is gaan twifelen aan het eigen heil dan dat in Nederland het geval is.

Wat beide landen gemeen hebben is dat zij een vast geloof hebben in de juistheid van hun drugsbeleid. Het voorgaande verklaart waarom zij hier zo aan vasthouden en beide menen met hun beleid internationaal voorop te lopen. Hierbij het interessant is dat de uitgangspunten haast diametraal tegenover elkaar staan: drugsvrij versus normalisering. Ondanks de op het eerste gezicht interessante raakvlakken, bestaan er belangrijke verschillende tradities tussen de Nederlandse en Zweedse samenlevingen. Waar Nederland een sterke traditie heeft van liberalisme en in individuele vrijheid, is dit in Zweden haast andersom. De traditie is de sociaal-democratie, en liberalisme heeft in Zweden een negatieve connotatie. Henrik Tham heeft als verklaring hiervoor gegeven dat het liberalisme in Europa tot bloei is gekomen in de steden van de negentiende eeuw. Zweden was op dat moment nog een hoofdzakelijk agrarische samenleving, wat volgens Tham verklaart dat het liberalisme geen vaste voet aan de grond heeft gekregen (Tham 1995b). Waar in Nederland een redelijk sterke urbane traditie bestaat, vinden veel Zweden hun *roots* op het platteland en, vooral, in de bossen. Dit blijkt duidelijk uit het feit dat veel urbane Zweden in het weekend hun moderne Ikea-huishouden inruilen voor hun 'hut' in de bossen, niet zelden zonder elektriciteit en stromend water. Dit culturele verschil zou kunnen verklaren waarom in Zweden een soort weezin lijkt te bestaan tegen bepaalde moderne, metropolitane cultuuruitingen, zoals deviant gedrag en druggebruik. Ook de idee van individuele vrijheid dat in Nederland sterk verankerd is, heeft geen Zweedse traditie. In Zweden wordt veel meer gedacht en gesproken in termen van 'solidariteit': uit solidariteit met de anderen mag men geen drugs gebruiken. Een ander duidelijk verschil tussen de twee samenlevingen is dat in Nederland pluriformiteit meer wordt gewaardeerd, zoals blijkt uit de relatief open houding ten aanzien van deviantie. Zweden daarentegen, historisch gezien een veel homogener samenleving dan Nederland, is sterker op conformisme gericht waarbij weinig ruimte wordt gelaten voor deviant gedrag (Daun 1996). Ten slotte, wat hier ook moet worden genoemd is dat de bijzonder snelle sociaal-economische ontwikkeling van Zweden. Een eeuw geleden gold Zweden nog als een der armste landen van Europa, wat, de armoede ontvluchtend, een derde van de totale bevolking tussen 1850-1930 deed emigreren, hoofdzakelijk naar Noord-Amerika. Vanaf dat moment is de sociaal-democratische partij decennialang bijna continu aan de macht geweest en zij slaagde er in de bevolking (sociale) zekerheid en veiligheid te bieden. Dit heeft er in geresulteerd dat veel Zweden een relatief positieve houding hebben ten opzichte van het 'systeem'. De 'staat' weet immers wat goed voor de Zweedse burgers is; althans zo hebben velen van hen, met name de oudere generaties, dat ervaren.

Het Zweedse drugsbeleid

Sinds de jaren dertig wordt in Zweden amfetamine gebruikt. Verschillende stimulantia werden toen geïntroduceerd en zij konden zonder doktersvoorschrift in de apotheek worden gekocht. Zij werden gebruikt als afslankpillen of ter verbetering van de mentale en fysieke prestaties. De meeste gebruikers waren ‘normale’ burgers die het middel af en toe, functioneel gebruikten. In de jaren veertig werd het aantal gelegenhedengebruikers geschat op 200.000, wat neerkwam op 3% van de bevolking. Deze situatie duurde vele jaren voort zonder noemenswaardige problemen op te leveren.

In de jaren vijftig en met name zestig begon men bepaalde groepen jongeren grotere, soms excessieve, doses amfetamines te gebruiken. De gebruikelijke wijze van gebruik was intraveneus en verreweg de meeste gebruikers behoorden tot een criminele subcultuur. Tot op de dag van vandaag gebruikt de typische problematische druggebruiker, vaak behorend tot of afkomstig uit een criminele subcultuur, op intraveneuze wijze amfetamine. Zweden onderscheidt zich hiermee van andere landen in Europa, waar heroïne gangbaarder is onder problematische gebruikers. Voor veel problematische gebruikers is het gebruik van amfetamine cyclisch en episodisch: het middel wordt gedurende verschillende dagen en nachten achtereengebruikt, gevolgd door een periode van rust, aan het begin waarvan heroïne soms als *downer* fungeert. Was heroïne in Zweden voorheen zeldzaam, sinds het midden van de jaren negentig is haar gebruik duidelijk in opkomst, met name onder immigrantenjongeren in de achtergestelde voorsteden (Boekhout van Solinge 1997). Daarnaast is in de jaren negentig ook het experimenteel of recreatief druggebruik stijgende, al blijft dit laag naar Europese maatstaven.

Het stijgend problematisch, hoofdzakelijk intraveneus gebruik van amfetamine in de jaren zestig leidde er toe dat verschillende stimulantia geleidelijk moeilijker verkrijgbaar werden. Olsson heeft er op gewezen dat de mate waarin verschillende gebruikspatronen hebben plaatsgevonden van de jaren veertig tot en met zestig grote veranderingen heeft ondergaan (Olsson 1995). Waren er in de beginperiode veel gelegenheden- en weinig problematische gebruikers, met de toenemende restricties op de verkrijgbaarheid namen de gelegenhedengebruikers af, er in resulterend dat er vrijwel alleen nog maar problematische gebruikers overbleven. In 1969 werd hun aantal geschat op 10.000.

Het toenemende problematische gebruik van amfetamine in de jaren zestig, gevoed door het feit dat het voornamelijk intraveneus gebruik betrof binnen een deviante groep, leidde tot de Zweedse drugswetgeving van 1968. Wat hier ook van invloed is geweest is de vermeende catastrofe van het ‘experiment’ van 1965-67 waarbij drugs, hoofdzakelijk amfetamine, werden voorgeschreven aan zo’n 100 gebruikers van wie de meeste behoorden tot een criminele subcultuur. Over dit ‘experiment’ bestaat veel onduidelijkheid en in politieke debatten wordt er geregeld, ook buiten Zweden, zonder kennis van zaken naar verwezen. Het experiment wordt dan

genoemd als voorbeeld tot welke ‘catastrofes’ drugsverstrekkingsexperimenten kunnen leiden, en het zou hebben geleid tot een stijging van het problematisch druggebruik (zie Bejerot 1975, 1988). Van een werkelijk experiment (met controlegroep) is nooit sprake geweest; beter is het te spreken van een uit de hand gelopen praktijk van één arts (Lenke & Olsson 1996). Deze stond toe dat sommige deelnemers zelf de doseringen konden bepalen, met als gevolg dat aanzienlijke hoeveelheden weglekten. Omdat zijn praktijk zo liberaal was en zonder goed toezicht plaatshad, kreeg zij niet de steun van andere instellingen en zelfs niet van een belangenorganisatie van druggebruikers. De praktijk kwam ten einde toen een zeventienjarig meisje van buiten het project overleed aan een overdosis amfetamine en morfine die was toegediend door een deelnemer. Vanuit wetenschappelijke kringen is fundamentele kritiek geuit op de vermeende catastrofale gevolgen die aan het experiment worden toegeschreven. Het voert te ver hier in detail op in te gaan;¹ van belang is dat het experiment tot op de dag van vandaag in het officiële discours wordt beschouwd als het begin van de Zweedse drugepidemie, en dat dit een rol heeft gespeeld bij de verscherping van het beleid.

Het Zweedse drugsbeleid is gebaseerd op drie pijlers: preventie, behandeling en bestrijding. Sinds het Zweedse parlement in 1977 de drugsvrije samenleving tot doelstelling van het beleid verklaarde, is het beleid geleidelijk aan repressiever geworden. Sinds vele jaren worden in Zweden op grote schaal drugspreventiecampagnes gevoerd. Sommige kinderen krijgen vanaf hun zevende jaar drugspreventie, anders gebeurt het later op de middelbare school en vormt het een vast onderdeel van het schoolcurriculum. Daarnaast wordt met posters, billboards en andere grootschalige publieksacties gewaarschuwd voor de gevaren van drugs. Doelstelling van deze anti-drugsboodschappen is niet het geven van betrouwbare informatie, maar vooral jongeren zo bang te maken dat zij het niet zullen wagen drugs te proberen. De inhoud van de campagnes is daarom ook slechts gedeeltelijk gebaseerd op wetenschappelijke kennis. Dit verklaart ook waarom in Zweden beweringen over cannabis worden gedaan, door zowel beleidmakers als de man in de straat, die men elders niet hoort, zoals dat met cannabisgebruik de kans op zelfmoord of een gewelddadige dood toeneemt, en de schadelijke effecten op de tweede en derde generatie. De meeste aandacht in de preventiecampagnes gaat uit naar cannabis, omdat deze, in lijn met de *stepping stone hypothesis*, wordt beschouwd als *gateway* naar andere drugs. Alle ouders van scholieren in de leeftijd 14-15 krijgen het *Hasch boken* thuisgestuurd, een boekje dat de ouders wijst op de gevaren van cannabis.

Aangezien het doel het bereiken van de drugsvrije samenleving was, is lange tijd veel geïnvesteerd in de behandeling van druggebruikers. Grote sommen geld werden hiervoor beschikbaar gesteld waarvoor met name in de jaren tachtig voldoende financiële ruimte bestond. Gedurende vele jaren is de traditionele behandeling voor gebruikers en verslaafden de therapeutische gemeenschap geweest. Deze bevond zich vaak ver weg in het bos en de gebruikelijke tijd

die een gebruiker er doorbracht was twee jaar. Daarnaast heeft Zweden sinds lange tijd de gedwongen behandeling. Sinds lange tijd bestaat —afgezien van de ethische kant— de nodige kritiek op deze behandeling omdat zij zo weinig effectief zou zijn. Daarnaast is gebleken dat de sterfte onder gebruikers die uit gedwongen behandeling kwamen hoog is. In de jaren negentig is de situatie omtrent drugsbehandeling vrij drastisch veranderd, wat is veroorzaakt door de veranderende financieringswijze. Werden de kostbare behandelprogramma's voorheen door de staat betaald, in de jaren negentig moeten sociale diensten dit uit hun eigen budget betalen. Gelet op de economische tegenwind van de jaren negentig en de bezuinigingen die er uit volgden, besluiten steeds minder gemeentelijke sociale diensten hun geld uit te geven aan deze dure en weinig effectief gebleken programma's van gedwongen behandeling. Tegenwoordig is het voor een verslaafde dan ook niet meer vanzelfsprekend dat hij voor een behandeling in aanmerking kan komen.

De derde pijler van het Zweedse drugsbeleid wordt gevormd door de activiteiten van politie en justitie. Sinds de doelstelling van de drugsvrije samenleving bestaat, is het beleid geleidelijk aan verscherpt. In het begin van de jaren tachtig veranderde de politie van strategie onder invloed van de theorieën van de politiearts Nils Bejerot. Hij beschouwde druggebruik als een besmettelijke epidemie, om welke reden zo snel mogelijk moet worden geïntervenieerd bij gebruikers, opdat de epidemie zich niet verder zou verspreiden (Bejerot 1988). Als dealers worden gearresteerd zullen hun plaatsen worden ingenomen door anderen; gebruikers daarentegen zijn in de ogen van Bejerot de onvervangbare elementen van de 'drugsketting'. De activiteiten van politie moeten om deze reden op hen zijn gericht. In de jaren tachtig gingen nieuwe richtlijnen uit die de mogelijkheid van het seponeren van kleine hoeveelheden bezit uitsloten, terwijl ook de gevangenisstraffen voor handel en smokkel werden verhoogd. In 1988 werd het gebruik van drugs strafbaar gesteld met een boete, en in 1993 werd de strafmaat voor gebruik gesteld op zes maanden gevangenisstraf. De reden hiervoor was niet de wens gebruikers op te sluiten, maar het via deze strafmaat mogelijk maken vermeende gebruikers aan een lichamelijk onderzoek te onderwerpen. De politie heeft daarmee de bevoegdheid om bij een vermoeden dat een persoon onder invloed van drugs verkeert —ook al heeft de persoon geen drugs in bezit en veroorzaakt hij geen overlast— deze mee te nemen naar het bureau en daar een urine- of bloedtest af te nemen. Zodra hierin sporen van drugs worden gevonden, krijgt de gebruiker een boete, na enkele malen gevolgd door een gevangenisstraf van bijvoorbeeld een maand. Ook op aanverwante gebieden heeft de politie veel bevoegdheden. Zo bestaat sinds enkele jaren ook een *rave*-politie, speciale eenheden in burger, veelal jonge agenten, die houseparty's bezoeken en daar personen van wie zij vermoeden dat ze onder invloed verkeren, meenemen naar het bureau voor een test.

Het Zweedse drugsbeleid in perspectief

Wordt het Zweedse drugsbeleid geplaatst in een breder Scandinavisch kader, dan valt allereerst op dat de Noord-Europese landen, vergeleken met de landen in West- en Zuid-Europa, een relatief streng beleid hebben. Een mogelijke verklaring die hiervoor kan worden gegeven is dat druggebruik relatief onbekend en nieuw is in deze perifeer gelegen, homogene en enigszins 'beschermd' samenlevingen. In de jaren negentig is hier verandering in gekomen; in alle Scandinavische landen is het recreatief druggebruik sterk gestegen (Olsson et al. 1997). Dit laatste lijkt te wijzen op meer invloed van 'Europese' en urbane cultuurgoederen, zoals het recreatief gebruik van drugs als cannabis en ecstasy door met name jongeren. In Zweden is deze stijging nog het minst sterk, al moet hier wel bij worden opgemerkt dat Zweden het enige land van de EU is waar meer jongeren verklaren lijm of andere oplosmiddelen te hebben gesnoven dan cannabis te hebben gerookt. Daarnaast is in alle landen ook een stijging te zien van het (probleematisch) gebruik van heroïne.

Van de verschillende Scandinavische landen heeft Zweden het strengste drugsbeleid. Alhoewel ook Noorwegen vasthoudt aan het bereiken van een drugsvrije samenleving op de lange termijn, accepteert dit land toch ook harm reduction-maatregelen. In Finland daarentegen wordt de drugsvrije doelstelling onrealistisch geacht, en het uitgangspunt van beleid is het beperken van de schade, van zowel de drugs zelf, als de strijd tegen drugs (Olsson et al. 1997). Denemarken vormt een uitzondering binnen Scandinavië, want het heeft een uitgesproken harm reduction-beleid. De Deense uitzonderingspositie is nog duidelijker waar het gaat om cannabis. Verklaart bijvoorbeeld in Finland, Noorwegen en Zweden minder dan één op de tien mensen ooit cannabis te hebben gebruikt, in Denemarken is dit één op de drie mensen (Olsson et al. 1997). En van de zojuist genoemde landen maakt alleen de Deense wet een onderscheid tussen hard- en softdrugs, terwijl ook in de praktijk het Deense beleid meer overeenkomsten vertoont met het Nederlandse beleid dan met dat van de andere Scandinavische landen. Misschien heeft dit ook te maken met het feit dat Denemarken in geografische zin net wat Europees is dan de andere, door het water gescheiden en noordelijker gelegen delen van Scandinavië. Interessant is ook dat veel Nederlanders op bezoek in Denemarken, vinden dat het land zoveel overeenkomsten met Nederland vertoont, althans meer dan enig ander land.

In de hoofdstad Kopenhagen bevindt zich de 'vrijstad' *Christiania*, een groot voormalig marineterrein midden in de stad dat in het begin van de jaren zeventig is gekraakt. Behalve dat het een woongebied vormt van zo'n 1000 mensen, en er zich enkele cafés, restaurants en winkeltjes bevinden, is het ook het belangrijkste verkooppunt voor cannabis in Denemarken. Een van de hoofdstraten in Christiania is *Pusher Street* die bestaat uit een soort marktje met een veertigtal stalletjes waar openlijk cannabis wordt aangeboden. Dikke plakken hoogwaardige hasj uit diverse

windstreken en grote potten vol met lokaal geproduceerde of geïmporteerde wiet staan hier uitgesteld. Jaarlijks bezoeken zo'n 500.000 toeristen uit binnen- en buitenland Christiania, waarmee de vrijstad een van de belangrijkste toeristische attracties van Kopenhagen is geworden. Zolang Christiania bestaat, wordt er in de politiek gedebatteerd over sluiting van de vrijstad, die door haar vrije karakter ook een verzamelplaats is van 'marginalen'. Ook staat Denemarken om zijn liberale houding ten aanzien van de cannabisverkoop in Christiania onder constante politieke druk vanuit Zweden, dat met Malmö slechts een half uur per boot van Kopenhagen verwijderd is. Desalniettemin heeft de vrijstad tot nu toe alle rumoer overleefd, al betekent dit niet dat de omvangrijke cannabishandel ook geheel wordt getolereerd. Soms valt de politie de vrijstad binnen en voert een charge uit waarbij er gewoonlijk enkele dealers worden gearresteerd. Voor de dealers in *Pusher Street* betekent een dergelijke charge 'redde wie zich redde kan' en zij zetten het op een lopen, daarbij trachtend zoveel mogelijk koopwaar te redden.

Zet men hier het drugsbeleid in het nabije Zweden tegen af, dan blijken de verschillen groot. Waar Denemarken een liberale houding ten aanzien van cannabis heeft, ligt in Zweden het zwaartepunt van de antidrugsactiviteiten bij cannabis. Gelet op de strengheid van het beleid, kan men de indruk krijgen dat Zweden een groot drugsprobleem moet hebben. Het paradoxale van de Zweedse situatie is nu juist dat in Zweden relatief weinig drugs worden gebruikt. Het aantal verslaafden is —de methodologische moeilijkheden van vergelijken hier buiten beschouwing latend— ongeveer te vergelijken met Nederland, hetgeen in EU-perspectief relatief laag is. Het gebruik van recreatieve drugs als cannabis en ecstasy is in Zweden echter zeer laag. Hoe komt het dan dat men dit in Zweden als zo'n probleem ziet?

Om het restrictieve Zweedse drugsbeleid te begrijpen moet naar een wijd scala van factoren worden gekeken. Om te beginnen moet hiervoor worden gekeken naar de houding ten aanzien van alcohol. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, is de consumptie hiervan niet zo hoog als in de meeste andere EU-landen. Het grote verschil is dat in Zweden een traditioneel Scandinavisch intoxicatie-georiënteerd drinkpatroon bestaat. Simpel gezegd: drinken betekent in de praktijk dronken worden, al vinden sinds enige jaren gematigder, 'Europese' drinkpatronen ingang. Ook is het belangrijk te weten dat Zweden een van de weinige landen is met een geschiedenis van een sterke anti-alcoholbeweging (Levine 1992). De doelstelling van deze grote maatschappelijke beweging die teruggaat tot de negentiende eeuw was niet, zoals in bijvoorbeeld Nederland, gericht tegen de sterke dranken, maar op een totale uitbanning van alcohol. De beweging was zo invloedrijk dat Zweden in de twintigste eeuw een restrictief alcoholbeleid heeft gehad. In 1922 vond een referendum plaats om de vraag of Zweden alcoholvrij moest worden, wat door een kleine meerderheid werd verworpen. En van 1917 tot 1955 bestond er een rantsoenringssysteem voor alcohol, dat gezinshoofden toestond alcohol te kopen, wat werd bijgehouden in een rantsoenboekje.

Na 1955 zijn er restricties op de verkrijgbaarheid van alcohol gebleven, zoals het staatsmonopolie op de verkoop. Het alcoholbeleid is gebaseerd op het *total consumption model*, een wetenschappelijk model volgens welke het beleid er op dient te zijn gericht de totale consumptie te laten dalen, omdat hiermee de totale schade door alcoholgebruik zou dalen.

De Zweedse houding ten aanzien van alcohol is van belang, aangezien een restrictief beleid voor alcohol een soortgelijk beleid voor illegale drugs een logische optie maakt. Dit verklaart echter slechts ten dele het strenge drugsbeleid. Verschillende organisaties, lobbygroepen, en individuen hebben hier ook een belangrijke rol bij gespeeld. In de Zweedse samenleving spelen volksbewegingen (*popular movements*) sinds de vorige eeuw een belangrijke rol. Op drugsgebied zijn zich in de jaren zeventig en tachtig drie volksbewegingen gaan manifesteren die moeten worden beschouwd als de drijvende kracht achter het Zweedse drugsbeleid: Hassela, het Verbond voor een Drugsvrije Samenleving (RNS) en Ouders Tegen Drugs (FMN). Doelstelling van deze drie organisaties is het bereiken van de drugsvrije samenleving en door het veelvuldig gebruik van sociaal-democratische, *working class*-rhetoriek hebben zij veel steun onder de bevolking verworven en zijn zij er in geslaagd het Parlement hun doelstelling te laten overnemen. Ook de oprichter van RNS, de politie-arts Nils Bejerot die eerder al ter sprake kwam, heeft een grote invloed gehad op het beleid. Met zijn theorie dat druggebruik een besmettelijke epidemie is, met als consequentie dat de politie-activiteiten op de gebruikers moeten worden gericht, kan hij worden beschouwd als de geestelijk vader van het Zweeds drugsbeleid. Ook heeft Bejerot geregeld gewezen op de gevaren van cannabis, zoals haar verslavende werking en haar gevaar als *stepping stone* tot andere drugs. Wat bij dit alles ook meespeelt is de sterke Zweedse traditie van de sociaal-democratie en de welvaartstaat. In de loop der tijd is hieruit een haast obsessieve neiging ontstaan om een perfecte samenleving zonder misstanden en problemen te creëren (Gould 1989, 1994). Anders gesteld is in Zweden het geloof in de maakbaarheid van de samenleving nog steeds aanwezig. De geruchtmakende sterilisatiecampagnes die tot in de jaren zeventig zijn uitgevoerd, passen ook in dit beeld, evenals het in 1999 strafbaar stellen van prostitutiebezoek.

Drugs als zondebok

Ten slotte, de belangrijkste manier om het strenge Zweedse drugsbeleid te begrijpen is door de kijken naar de functie die de strijd tegen de drugs vervult. Net als in de VS al lange tijd het geval is (zie Reinerman 1994) worden drugs gebruikt als zondebok voor bepaalde maatschappelijke problemen. Opiniepeilingen tonen aan dat drugs als een der grootste, zo niet de grootste bedreiging van de samenleving wordt gezien. Onder druk van de fanatieke volksbewegingen is het drugsthema in de Zweedse politiek in de jaren tachtig en negentig uitgegroeid tot een belangrijk verkiezingsthema. De verschillende partijen gingen min of meer tegen elkaar

'opbieden' met strengere strafmaten. In dit proces werden drugs in toenemende mate als een probleem beschouwd, hoewel de beschikbare indicatoren, zoals prevalentiecijfers, niet wezen op een daadwerkelijk groeiend probleem (Tham 1996). Nils Christie & Kjetil Bruun poneerden in hun boek over het drugsbeleid in verschillende Scandinavische landen de stelling dat drugs en drugsverslaafden zijn te beschouwen als de 'ideale vijand', waarbij zij Zweden als een 'havik' zien (Christie & Bruun 1991). Er van uitgaande dat een probleem pas een probleem wordt als het als zodanig is benoemd, is drugs volgens hen te beschouwen als het ideale sociale probleem. De reden dat drugs dit toevalt is volgens hen terug te voeren op het gebrek aan 'macht' of een lobby. Kenmerken van het perfecte sociale probleem zijn volgens hen namelijk: niemand neemt het voor de vijand op, de strijd tegen het probleem levert prestige op, de kosten van de strijd tegen het probleem komen voornamelijk voor rekening van niet-geprivilegieerde groepen, terwijl de leefstijl van de meerderheid er niet door wordt verstoord. Tot slot, het probleem kan dienen als verklaring voor allerlei maatschappelijke problemen, zoals problemen onder jongeren, criminaliteit, armoede, geweld, et cetera.

In lijn met deze theorie heeft de Zweedse hoogleraar criminologie Henrik Tham er op gewezen dat met de economisch moeilijke periode van de jaren tachtig en negentig de Zweedse welvaartsstaat steeds meer onder druk is komen te staan (Tham 1995a). Na decennia van voorspoed en ongebreidelde groei worden de Zweden nu geconfronteerd met voor hen nieuwe problemen als werkloosheid en bezuinigingen. Belangrijker nog is dat hiermee een einde is gekomen aan de grote (sociale) zekerheid waarmee de meeste Zweden zijn opgegroeid. Volgens Tham is de strijd tegen de drugs zo hevig omdat zij, in dit onzekerder sociaal klimaat, symbool is geworden van de bescherming van de Zweedse identiteit (Tham 1995a). Dit verklaart ook waarom in Zweden drugs voortdurend worden voorgesteld als een vreemde, on-Zweedse bedreiging van buiten. Zweedse kranten, de tabloids in het bijzonder, hebben de neiging de buitenlandse oorsprong van drugs en dealers te benadrukken. Geleidelijk aan is een klimaat ontstaan waarin het moeilijk is geworden een redelijke discussie te voeren over het drugsbeleid, laat staan er kritiek op te leveren. Zelfs het plaatsen van vraagtekens bij aspecten van het beleid vraagt enige moed, want het kan leiden tot heftige verbale aanvallen, tot aan beschuldigingen van landverraad (Goldberg 1997). Het komt voor dat op congressen over drugs critici van het Zweedse beleid, met name wetenschappers, als een soort dissidenten worden opgesomd.

De nationale functie van het drugsbeleid, door Tham genoemd 'drug control as a national project', doet ook begrijpen waarom Zweden zich hardnekkig verzet tegen de gepercipieerde liberale drugstendenzen van de EU. Symbolisch voor deze rol van de drugsstrijd is dat de uitdrukking 'het Zweedse model' niet langer betrekking heeft op de welvaartsstaat, maar de laatste jaren steeds meer wordt gebruikt ter aanduiding van het drugsbeleid.

Literatuur

- Bejerot, Nils (1975), *Drug Abuse and Drug Policy. An epidemiological and methodological study of drug abuse of intravenous type in the Stockholm police arrest population 1965-1970 in relation to changes in drug policy*. Copenhagen: Munksgaard (Acta Psychiatrica Scandinavica, Supplementum 256).
- Bejerot, Nils (1988), *The Swedish Addiction Epidemic in Global Perspective* (Speech given in France, the Soviet Union and USA). Stockholm: Carnegie Institute.
- Boekhout van Solinge, Tim (1997), *The Swedish Drug Control System. An in-depth review and analysis*. Amsterdam: Mets/CEDRO.
- Christie, Nils & Kjetil Bruun (1985, 1991), *Der nützliche Feind. Die Drogenpolitik und ihre Nutznießer*. Bielefeld: AJZ (Duitse vertaling van oorspronkelijk Noorse uitgave uit 1985).
- Daun, Åke (1996), *Swedish Mentality*. University Park, Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Freriks, Kester (1999, 8 februari), De Boer raakt gevoelige plek Zweden. *NRC Handelsblad*.
- Glimåker, Petra (1997), De zonde van Zweden. *Intermediar*, 1997: 43 (23 oktober).
- Goldberg, Leonard (1968), Drug abuse in Sweden. *Bulletin on Narcotics*, Vol. XX, No. 1, January - March 1968, pp. 1-31.
- Goldberg, Leonard (1968), Drug abuse in Sweden (II). *Bulletin on Narcotics* Vol. XX, No. 2, April - June 1968, pp. 9-36.
- Goldberg, Ted (1997), The Swedish Narcotics Control Model - A Critical Assessment. *The International Journal of Drug Policy* Vol. 8, No.2.
- Gould, Arthur (1989), Cleaning the People's Home: recent developments in Sweden's addiction policy. *British Journal of Addiction* 84, pp. 731-741.
- Gould, Arthur (1994), Pollution rituals in Sweden: the pursuit of a drug-free society. *Scandinavian Journal of Social Welfare* 3, pp. 85-93.
- Jepsen, Jørgen & Lau Larsen (1998), Recent Changes in Danish Law on Drugs and Drug Offences. *European Addiction Research*, 1998: 4, pp. 113-127.
- Lenke, Leif & Börje Olsson (1996), Sweden: Zero Tolerance Wins the Argument? In: Nicholas Dorn, Jørgen Jepsen and Ernesto Savona (eds.), *European Drug Policies and Enforcement*. Wiltshire: Macmillan.
- Lenke, Leif & Börje Olsson (1996), *Legal Drugs - The Swedish Legalizing Experiment of 1965-1967 in Retrospect*. Paper presented at the Conference on Drug Use and Drug Policy, Amsterdam, September 26-28, 1996.
- Levine, Harry G. (1992), Temperance cultures: concern about alcohol problems in Nordic and English-Speaking cultures. In: M. Lader, G. Edwards and D.C. Drummond (eds.) *The Nature of Drug Related Problems*. New York: Oxford University Press, pp.15-36.
- Olsson, Börje (1995), Utilisation et abus de narcotiques et de drogues illégales en Suède. In: Bulletin de liaison du CNDT, No. 2, *Pays nordiques - Etats de lieux sur les toxicomanie*. Lyon: Pierre Guette.
- Olsson, Börje, Anders Stymne, Pekka Hakkarainen, Dorrit Schmidt, Astrid Skretting & Karl Steinar Valsson (1997), The Nordic Drug Scene in the 1990s. Recent Trends. *Nordisk Alkohol- & Narkotikatidskrift*, 1997: 14 (English Supplement), pp. 64-82.
- Reinarman, Craig (1994), The Social Construction of Drug Scares. In: Patricia and Peter Adler (eds.) *Constructions of Deviance*:

Social Power, Context, and Interaction. Belmont, CA: Wadsworth Publishing, pp. 92-105.

Tham, Henrik (1995a), Drug Control as a National Project: The Case of Sweden. *The Journal of Drug Issues*, 25 (1), pp. 113-128.

Tham, Henrik (1995b), From Treatment to Just Deserts in a Changing Welfare State. In: A. Snare (ed.), *Beware of Punishment*, Scandinavian Studies in Criminology Vol. 14, pp. 89-122, Oslo: Pax Forlag.

Tham, Henrik (1996), Den svenska narkotikapolitiken - en restrictiv och framgångsrik modell. *Nordisk Alkoholtidskrift*, Vol. 13, 4, pp. 179-193.

Noot

¹ In *The Swedish Drug Control System* (pp. 41-47) heb ik hiervan een beknopt overzicht gegeven.