

VOOR- EN NADELEN VAN GEDOOGBELEID

Jaap van der Stel
2002

De maatschappelijke steun voor het bestuurlijke 'door de vingers zien' brokkelt af. Is daarmee ook het einde in zicht van de eeuwenoude Nederlandse traditie om voor dingen die niet kunnen of mogen voorzieningen te treffen, opdat deze in een ietwat controleerbare wijze tóch voortgang kunnen vinden? De behoefte aan zo'n oplossing duikt telkens weer op. Daarom hebben we criteria nodig waarmee we kunnen vaststellen wanneer gedogen toelaatbaar is.

Het woord gedogen is zeker vanaf de zeventiende eeuw in het Nederlands bekend, maar waarschijnlijk is het van veel oudere datum. Gedogen doen bestuurders, maar ze worden hiertoe wel gedwongen door het eigenzinnige gedrag van burgers. Nederlanders maken, als hen dat van pas komt, in hoge mate hun *eigen* beleid. Van de overheid verwachten ze dat die de resultaten daarvan gedooft – en het liefst na enige tijd ook legaliseert. Nederland is er overigens een schoolvoorbeeld van hoe mensen, die zich weinig aantrekken van overheden, toch een hoge mate van zelfbeheersing weten op te brengen. Maar het kan ook gruwelijk mislopen.

Het gedogen speelt een centrale rol in (de discussie over) het Nederlandse drugsbeleid, maar heeft een veel ruimere toepassing. Waar één van de hoofddoelen van het beleid niet meer door een strikte toepassing van wettelijke mogelijkheden kan worden bereikt, komt het gedoogbeleid om de hoek kijken.

Opmerkelijk, en waarschijnlijk internationaal uniek, is dat de Nederlandse regering vijf jaar geleden over het gedogen een aparte beleidsnota - *Gedogen in Nederland* - heeft uitgebracht. De nota wekte de suggestie dat het gedogen meer is dan een opportunistische toepassing van de mazen in de wet. In een debatje hierover in het parlement was sprake van gedoogcriteria, gedoogbesluiten, gedoogbeleid, gedoogsituaties, gedoogbeschikkingen, bestuurlijk gedogen, gedoogcultuur, gedogers en gedoogbeslissingen. PvdA-kamerlid Rob Oudkerk, thans beoogd wethouder voor de gemeente Amsterdam, had een jaar eerder voorgesteld om de term gedoogbeleid af te schaffen, maar dat was blijkbaar aan dovemansoren gericht. Bij de bespreking in de kamer ging de discussie onder andere over de vraag of gedogen nu wel of niet een typisch Nederlands verschijnsel was. Volgens Thom de Graaf, nu fractieleider van D66, was dat wel het geval. Nederlanders waren er volgens hem 'openhartig' over en probeerden binnen het rechtssysteem het niet of nog niet handhaven van rechtsvormen in te kaderen door allerlei voorwaarden, criteria en daarop toegesneden besluitvorming. Minister Winnie Sorgdrager van Justitie, die de gedoognota had ingebracht, legde uit: "Alles wat niet onder het begrip 'gedogen' valt, valt dus in beginsel onder het begrip 'handhavingstekort'". Gedogen was volgens haar alleen toelaatbaar als het expliciet gebeurde. Dit betekende dat het op schrift stond. In de zin van de Algemene wet bestuursrecht is dat een 'beschikking'. Want, zo stelde zij, "stilzwijgend gedogen is de andere kant uitkijken en dat willen wij niet". Pas als er sprake is van veralgemenisering van het gedogen is het geen gedogen meer, maar wetgeving.

Gedoogbeleid heeft voor- en nadelen. Men kan stellen dat het hypocriet en schadelijk is voor de publieke orde als het beleid en de praktijk afwijken van de geschreven wet. Juridisch is in Nederland echter al sinds 1870 sprake van het *opportuiniteitsbeginsel*. In 1926 is het beginsel opgenomen in het Wetboek van Strafvordering, het biedt ruimte voor strafrechtelijk gedoogbeleid. Het openbaar ministerie kan op grond van het opportuiniteitsbeginsel besluiten om de strafrechtelijke vervolging achterwege te laten. Als dat 'opportuun' is kunnen overheden het vigerende gedoogbeleid, bijvoorbeeld ten aanzien van de verkoop van wiet of andere drugs, uitbreiden. Daar staat echter het risico tegenover dat we aan het gedogen gaan wennen. Op die manier lappen we de strafwet aan onze laars en wordt hypocrisie gelegitimeerd.

De altijd en alles relativiserende Herman Pleij bekritiseerde jaren geleden in de Groene Amsterdammer de door Sorgdrager bepleitte formalisering van het gedogen. Volgens hem kan iets niet verboden zijn volgens de ene regel en volgens een andere weer een beetje toegelaten zijn – "gedogen schrijf je niet op, gedogen doe je (...) zolang je het maar niet hardop zegt". Gedogen is, aldus Pleij, een in en in 'vaderlandse grondhouding' die verankerd is in zegswijzen als: water bij de wijn doen; het ene doen en het andere niet laten; leven en laten leven, en: door de vingers zien. De formalisering zou zijns inziens tot ongewenste starheid leiden.

Het grote voordeel van zoiets als gedoogbeleid is dat de eventuele overgang naar feitelijke legalisering veel minder (of in het geheel niet) ingrijpend is – in ieder geval op korte termijn zijn de gevolgen nauwelijks merkbaar. De Vuurwerkcramp in Enschede, en meer van dat soort voorbeelden, hebben ons laten zien waartoe de oer-Hollandse bestuurlijke gewoonte, om fouten door de vingers te zien en het oplossen van problemen voor zich uit te schuiven, kan leiden. Maar de zaak is niet zo simpel. Gedoogbeleid heeft niet alleen maar rampen voortgebracht. De legalisering van de abortus, prostitutie (opheffing bordeelverbod) en euthanasie, om drie betrekkelijk recente voorbeelden te noemen, komt voort uit de relatief positieve ervaringen met het gedoogbeleid ter zake. Geruime tijd eerder ging een tolerante houding tegenover de geslachtelijke liefde tussen mensen van het zelfde geslacht aan een wettelijke niet-strafbaarstelling daarvan vooraf. Zonder zo'n tussenfase – op het grensvlak van wetsovertreding en het door de vingers zien – zouden deze vormen van legalisering denk ik niet tot stand gekomen zijn. Er zijn echter ook voorbeelden aan te geven waarin een tolerante houding na verloop van tijd zelfs tot een verscherping van regelgeving en de handhaving daarvan leidt. Zo werd er in de jaren zeventig steeds openlijker gesproken en geschreven over pedofilie als een acceptabele gedragvorm. De tolerantie is nadien in haar tegendeel omgekeerd. Voorheen 'leuke plaatjes met kinderen' worden nu kritisch onderzocht op eventuele pornografie.

Onze samenleving hanteert blijkbaar impliciet enkele criteria voor de toelaatbaarheid van gedoogbeleid. Ik denk dat de criteria voor de beoordeling van gedoogbeleid duidelijker gesteld kunnen worden. Ik noem er vier. In de eerste plaats gaat het er om of het gedoogbeleid wel of niet *functioneel* is, oftewel: ligt het gedoogbeleid in het verlengde van de algemene uitgangspunten van wet- en regelgeving en draagt het daar in positieve zin toe bij, of is dat niet het geval? Of dat zo is moet blijken uit de argumentatie die aan het gedogen ten grondslag ligt. In de tweede plaats gaat het erom of het gedoogbeleid wel of niet *schadelijk* is voor de direct betrokkenen én voor de samenleving in zijn geheel.

De eis van Sorgdrager dat gedoogbeleid *geschreven beleid* moet zijn – het derde criterium - is dus van groot belang. Het dwingt de bestuurders er namelijk toe publieke verantwoording af te leggen van de beweegredenen voor de afwijkende beleidsvoering. Men kan overigens zo redeneren dat gedogen in beginsel altijd fout is, omdat de bestuurders en de burgers eraan gaan wennen dat wetten en regels niet zo serieus genomen hoeven te worden. Daarom moet, ten vierde, elke vorm van gedogen aan een welomschreven *termijn* worden gebonden. Ik stel kortom voor dat gedoogbeleid slechts aanvaardbaar is als het functioneel en onschadelijk is, op schrift staat én van tijdelijke aard is.

Hoe zit het nu met het Nederlandse drugsbeleid waarin gedogen zo'n belangrijke plaats inneemt? Het gedogen van de verkoop van wiet in coffeeshops valt te verdedigen als functioneel en – binnen het spectrum van mogelijkheden – het minst schadelijke. Bovendien is het duidelijk op schrift gesteld en zijn bestuurders bereid het beleid publiek te verdedigen. Maar een termijn is er niet aan gegeven – en dát wringt.