



# Wietonderzoek? Ongefundeerd

**Onderzoek naar wiet** Beleidsonderzoek gaat nogal eens een eigen leven leiden. Zeker als het gaat om onderzoek naar wiet. Feiten worden verdraaid en rapporten belanden in een la. En soms trekt de minister zelf de conclusie.

Door

**FREEK SCHRAVESANDE** ([HTTP://ZOEKEN.NRC.NL/?](http://zoeken.nrc.nl/?)

**Q=FREEK%20SCHRAVESANDE&AUTHORS=FREEK%20SCHRAVESANDE&SORT=DATE)**

11 APRIL 2015

**T**achtig procent van de in Nederland geteelde wiet gaat naar het buitenland. Zo luidt een bewering die jaren een grote rol heeft gespeeld in het Nederlandse softdrugsbeleid. Het zou blijken uit onderzoek. Elke poging van burgemeesters om wietteelt te reguleren, veegde oud-minister Opstelten (Veiligheid en Justitie, VVD) ermee van tafel. Want, zei hij, zolang veel wiet de grens over gaat, helpt regulering niet tegen illegale plantages en georganiseerde misdaad in Nederland. Ook zou regulering strijdig zijn met de wet en met internationale verdragen.

Klopt dit? Nee. Hoeveel nederwiet de grens over gaat weet niemand, leert een rondgang langs meer dan tien wetenschappers en beleidsonderzoekers. En steeds meer landen experimenteren met vormen van legale wietteelt, dus dat kan kennelijk wel.

Opstelten beriep zich voor beide feiten op wetenschappelijk onderzoek dat door - of in opdracht van - de overheid was verricht. Maar beleidsonderzoek, zo blijkt, kan een eigen leven gaan leiden. In de wereld van het onderzoek naar wiet is verdraaiing van feiten eerder regel dan uitzondering. Onwelgevallige publicaties worden door de opdrachtgever uitgesteld, conclusies selectief naar buiten gebracht ('*cherry picking*'), vraagstellingen zo gestuurd dat de uitkomst het beleid ondersteunt. In één geval is een onderzoek blijven liggen in een la.

Waarom komen de onderzoekers niet in opstand? Omdat de overheid vrijwel de enige externe opdrachtgever is in een concurrerend veld van criminologen. Het is ook niet hun taak er wat van te zeggen, vindt een aantal onderzoekers. „Een roman geef je na publicatie ook uit handen”, zegt hoogleraar strafrecht Piet Hein van Kempen. „De werkelijkheid gaat ermee aan de haal, dat weet je.” Diep zuchten, balen, en doorgaan, is vaak de reactie. Dit is hoe beleidsonderzoek „nu eenmaal” werkt, zeggen ze. En heus niet alleen bij onderzoek naar nederwiet.

Hoe kwamen de wiebelige feiten uit het wietbeleid tot stand? En wat zeggen de feiten echt?

***1Hoe de onzinbewering dat 80 procent van de wiet naar het buitenland gaat, een 'bewezen feit' werd.***

De uitvoer van Elstar-appels was vorig jaar 18.386 ton, die van Jonagold 17.778. En de uitvoer van nederwiet, toch ook een belangrijk Nederlands gewas? Dat is veel moeilijker vast te stellen - wietteelt is illegaal. Met schattingen van een groot aantal variabelen - aantal kwekerijen, oogst per hennepplant, pakkans, energiediefstal in kilowattuur - proberen drugsonderzoekers er toch 'iets' over te zeggen.

In 2006 schrijft analist Toon van der Heijden een 'verkenning'. Van der Heijden, nu werkzaam bij het Openbaar Ministerie, destijds bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), schrijft dat volgens een berekening op basis van veel aannames 88 tot 93 procent van de nederwiet de grens over zou gaan. Die berekening, schrijft hij ook, kan haast niet kloppen. Ze strookt niet met andere bevindingen, zoals dat nederwiet in het buitenland opvallend weinig wordt onderschept. Zijn conclusie: veel data zijn kwalitatief nog niet goed genoeg voor een plausibele schatting van de wietexport.

Het onderzoek blijft tot 2012 vertrouwelijk, maar een 'taskforce' opgericht door het kabinet om wietteelt aan te pakken weet er wel raad mee. „Tachtig procent van de nederwiet gaat naar het buitenland”, concludeert de taskforceleider uit het interne rapport. Voor Opstelten is het percentage een belangrijke rechtvaardiging voor een harde aanpak van de wietteelt.

Toon van der Heijden is het er niet mee eens. Hij kaart het intern aan bij de KLPD. Dit is niet de conclusie die uit zijn onderzoek naar voren komt, zegt hij. Een aantal andere wetenschappers fronst de wenkbrauwen bij het horen van de conclusie. „Als de export zo groot is, waar gaat die dan heen?”, vraagt Tom Blickman zich af. Als drugsonderzoeker bij het Transnational Institute hoort hij juist het omgekeerde: teelt in Spanje en België blijkt soms bestemd voor de Nederlandse markt. Criminoloog Tim Boekhout van Solinge van de Universiteit Utrecht vraagt Engelse collega's over de bevindingen uit het KLPD-rapport, maar hoort ook hen niet over export van nederwiet. De exportschatting lijkt hem onwaarschijnlijk.

In 2012 komt het KLPD-onderzoek toch naar buiten, samen met een ander politieonderzoek over de export. De '80 procent' blijkt niet aangetoond en nieuw onderzoek op verzoek van de Tweede Kamer moet helderheid scheppen. Opstelten vraagt in 2014 het Wetenschappelijk

Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), dat valt onder zijn ministerie, het eerdere onderzoek te ‘valideren’. Wetenschappers van buiten worden erbij betrokken om in een expertgroep over de variabelen te discussiëren.

*“Waarom onderzoekers niet aan de bel trekken? Een roman geef je na publicatie ook uit handen”,*

Eén keer zou de expertgroep bij elkaar komen, maar het worden vier bijeenkomsten. De onderzoekers raken het moeilijk eens over de waarde van sommige van de 45 variabelen, van Nederlandse wietconsumptie tot energieverbruik en pakkans. Van zes variabelen ligt de waarde vast, de andere 39 hebben veelal ruime marges.

„De tafel lag bezaaid met papieren”, zegt expertgroeplid Nicole Maalsté, als onderzoeker destijds verbonden aan de Universiteit van Tilburg. „Op den duur zie je door de bomen het bos niet meer.”

In het WODC-rapport komt te staan dat de export van nederwiet volgens de onderzoekers moet liggen tussen de 53 en 924 ton per jaar - ruim vijftien keer zo veel. Dat weten ze zeker. Het zou omgerekend 31 procent van de totale teelt kunnen zijn, maar ook veel meer, tot wel 96 procent. Eén percentage noemen vinden ze onverantwoord.

Opstelten doet het wel. Hij noemt in de Kamer één percentage, 80 procent, en schrijft dat het onderzoek „de overtuiging van het kabinet” bevestigt dat „het grootste deel van de hennep teelt voor de export is bedoeld” en daarmee de richting van het huidige beleid „ondersteunt”.

Waar de minister het vandaan haalt?

Van een aanvullende analysemethode, genoemd in het WODC-rapport. Daaruit blijkt dat, op basis van de beschikbare informatie, „waarschijnlijk” 78 tot 91 procent van de cannabis wordt geëxporteerd. Maar omdat de beschikbare informatie beperkt is en de toets nóg meer onzekerheden geeft, kiezen de onderzoekers ervoor ook de eerder genoemde uitersten in tonnen van de exportschatting in de conclusies te noemen, wat een heel ander beeld geeft.

De toevoeging is zeker nodig, blijkt uit navraag van deze krant bij een bijzonder hoogleraar gespecialiseerd in de gebruikte analysemethode. De aanvullende toets in het WODC-rapport geeft alleen een bepaalde betrouwbaarheid *gezien de aannames*. Maar daarover is nu juist zoveel onzeker.

„In feite staat in het rapport gewoon: we weten het niet”, zegt Tom Blickman. Hij noemt de manier waarop Opstelten het rapport later heeft gebruikt „boerenbedrog”. Het ministerie laat in een reactie weten dat het richting de Kamer heeft aangegeven dat het een ‘educated guess’ betreft.

## **2 Hoe genuanceerde wietrapporten in laden verdwenen en één rapport daar nooit meer uit kwam.**

Voor universitair onderzoek geldt een code. Onderzoekers moeten de opdracht „onafhankelijk” kunnen uitvoeren, de vraagstelling moet „niet alleen” het belang van de opdrachtgever dienen. Op de onderzoeksresultaten heeft de opdrachtgever „geen enkele invloed” en de wetenschapper heeft het recht het onderzoek zelf binnen „een redelijke termijn” te publiceren.

Dat is althans de theorie. In de praktijk kan een opdrachtgever onwettig onderzoek altijd nog gewoon negeren. Zo bleef een rapport naar sterke wiet in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een jaar liggen in een lade op het Binnenhof. Uit het onderzoek kwam een genuanceerd beeld naar voren: een hoog THC-gehalte in wiet is niet per se schadelijker dan een lager gehalte, omdat een deel van de gebruikers door dat hoge gehalte minder blowt.

Het onderzoek, afgerond medio 2003, werd pas de volgende zomer naar buiten gebracht, nadat de ministeries van VWS en Justitie in een langverwachte ‘cannabisbrief’ de schadelijke effecten van wiet al hadden benadrukt en een debat over legalisering in de Tweede Kamer was afgerond. Opzet? Feit is dat het kabinet dit moment van publicatie veel beter uitkwam.

Rapporten kunnen ook de bureaula helemaal niet verlaten. Dat gebeurde met de publicatie *De aanpak van wietteelt in Nederland* uit 2009 van criminoloog Tim Boekhout van Solinge in opdracht van de stichting Politie en Wetenschap.

Op basis van interviews met spelers op de wietmarkt concludeerde hij dat stevig optreden ook nadelen kan hebben. Repressie zou vooral kleine telers wegjagen en daardoor het marktaandeel van georganiseerde criminelen vergroten.

De opdrachtgever vond de conclusie „te kritisch, te politiek”, zegt onderzoeker Boekhout. Het rapport is nooit meer gepubliceerd. Volgens de stichting omdat het „niet goed genoeg” was.

Onderzoekers mogen een rapport na een contractueel afgesproken termijn zelf publiceren. Maar in de praktijk gebeurt dat weinig, zegt criminoloog Marije Wouters. „De overheid is toch je opdrachtgever.”

### **3 Hoe de bewering dat regulering van wietteelt juridisch onmogelijk is, werd onderbouwd.**

In 2005 komt er voor het eerst een onderzoek naar de wettelijke mogelijkheden van regulering van wietteelt, door het T.M.C. Asser Instituut. Het eerste telefoontje komt van Binnenlandse Zaken, weet Olivier Ribbelink van het instituut zich te herinneren. Maar nog voor een vraagstelling is opgesteld, schuiven ook mensen van het ministerie van Justitie aan.

Ribbelink krijgt de indruk dat de departementen verschillen van inzicht over de wenselijkheid van bepaalde uitkomsten. Dat merkt hij aan „vragen die gesteld worden, aan opmerkingen, de toon, de onderliggende boodschap”.

Discussie over de vraagstelling in aanloop naar een onderzoek is gebruikelijk, laat het ministerie weten. Maar welke vraagstelling de opdrachtgever kiest is wél van belang bij beantwoording. Kies je een open of een gesloten vraag? Kijk je alleen naar wat in de wet staat of ook naar hoe de wet wordt toegepast? Dit kan verschillende uitkomsten geven.

De vraagstelling wordt: ‘Bestaat er internationaalrechtelijk ruimte, en zo ja, welke, voor het toestaan van een experiment met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops?’ Dat is „nogal gefocust”, zegt Ribbelink.

Het Asser Instituut onderzoekt twee VN-verdragen en het toepasselijke recht van de Europese Unie. Conclusie: ruimte voor zo’n experiment is niet aanwezig. Maar de vraag hoe het recht in de praktijk wordt toegepast blijft in het 25 pagina’s tellende onderzoek onbeantwoord.

*“Opzet? Feit is dat het kabinet dit latere moment van publicatie veel beter uitkwam”*

Voor het ministerie geen punt. Het Asser-rapport geeft nieuwe munitie om van de aanpak van wietteelt een „topprioriteit” te maken.

In de jaren erna laten andere landen de teugels juist vieren. Cannabis-social clubs in Spanje en België verkennen de juridische ruimte voor wietteelt. In 2013 heft Uruguay het verbod op cannabisproductie, -distributie en -bezit op. En in de Verenigde Staten is de cannabisindustrie voor recreatief gebruik nu in meerdere staten gelegaliseerd.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie laat in 2013 een overzicht van deze initiatieven wereldwijd opstellen door het internationaal onderzoeksbureau Rand Europe. Het bureau schrijft over alle initiatieven en bekijkt de wettelijke kaders, zonder te beoordelen of deze landen ook voldoen aan de internationale verdragen. Een overzicht zonder conclusies dus.

De conclusie trekt Opstelten zelf. Hij schrijft aan de Kamer dat in het rapport van Rand Europe „bijzondere aandacht” is besteed aan de internationale verdragen. Er zijn „zeker” ontwikkelingen in andere landen, schrijft hij, maar deze zijn „aanzienlijk minder helder en eenduidig” dan genoemd „in de diverse discussies en publicaties in Nederland”. Het onderzoek geeft volgens hem „geen aanleiding om het kabinetsbeleid met betrekking tot de achterdeur [illegale wietteelt, red.] aan te passen”. „Eigen” interpretaties van de opdrachtgever maakt Stijn Hoorens van Rand Europe, die het onderzoek intern controleerde, wel vaker mee. „Dat is dagelijkse praktijk in beleidsonderzoek.”

Maar deze *twist* van Opstelten gaat het bureau wel erg ver. „Onze integriteit was in het geding. De interpretatie van het onderzoek was niet de onze.” Er vinden in Uruguay en de VS volgens hem wel degelijk belangrijke veranderingen plaats. En de vraag of die volgens internationale verdragen wel of niet zijn toegestaan is in het onderzoek helemaal niet aan de orde gekomen.

Maar Rand Europe besluit af te zien van een publieke reactie. Het wil geen stelling nemen in het debat. Het ministerie zegt in een reactie geen discrepantie te zien tussen het onderzoek en de interpretatie van Opstelten.

Tegelijk laat Opstelten op verzoek van de Kamer ook nieuw onderzoek verrichten naar de juridische mogelijkheden. Onderzoekers van de Radboud Universiteit Nijmegen winnen de aanbesteding. In een lijvig boek, 274 pagina's, concludeert hoogleraar strafrecht Piet Hein van Kempen dat regulering van wietteelt ook in 2014 juridisch nog niet mogelijk is. „Gelet op de omvang van het rapport” geeft Opstelten in een brief aan de Kamer „op hoofdlijnen” een samenvatting van het rapport.

Na publicatie worden vier wetenschappers door een Kamercommissie uitgenodigd te reflecteren op het rapport. Ze hebben onafhankelijk van elkaar dezelfde kritiek: knap werk, maar opnieuw niet compleet. Weer is de vraagstelling nogal strikt.

Eén voor één probeert Van Kempen zijn collega's uit te leggen dat de reikwijdte van het onderzoek inderdaad begrensd is. Maar dat dat voortvloeit uit de opdracht die de Kamer aan de minister gaf. En dat Van Kempen er zélf op heeft gewezen dat onderzoek over de weging van de verdragen nog moet plaatsvinden.

Uit het onderzoek heeft de minister - opnieuw - alleen de punten gehaald die hem uitkwamen. Logisch, zegt het ministerie. Het politieke debat ging alleen over de drugsverdragen. Over de wietmarkt is veel niet bekend. Dat maakt de discussie over regulering ervan net zo gepolariseerd als die over de opwarming van de aarde. Met dit verschil dat vrijwel geen van de actieve wietonderzoekers nog gelooft in de repressieve aanpak die Opstelten wilde. Alleen schreeuwen criminologen dat liever niet van de daken. Voor je het weet sta je als onderzoeker bekend als *'believer'*.

Boekhout van Solinge: „Ik ben voor legalisering. Niet uit ideologie, maar om wat we weten over de nadelen van illegale markten. Namelijk dat ook de problemen illegaal worden opgelost. Wie beroofd is doet geen aangifte. Plantages worden beveiligd. Niet tegen de politie maar tegen drugsdieven. Kijk naar al die liquidaties. Wereldwijd, maar ook in Nederland.”



Een versie van dit artikel verscheen op zaterdag 11 april 2015 in *nrc.next*.  
Op dit artikel rust auteursrecht van NRC Media BV, respectievelijk van de oorspronkelijke auteur.

(<https://www.nrc.nl/next/van/2014/december/22/van-de-wietteelt-is-80-procent-voor-de-export-d-1450611>)  
via <https://www.nrc.nl/next/van/2014/december/22/van-de-wietteelt-is-80-procent-voor-de-export-d-1450611>  
ongefundeerd-1482841482841

## Lees meer

22 december 2014

### **next. checkt 'Van de wietteelt is 80 procent voor de export. Dat percentage is spijkerhard'**

(/next/van/2014/december/22/van-de-wietteelt-is-80-procent-voor-de-export-d-1450611)

31 januari 2014

### **In Uruguay mag het, minister. Dus**

(/next/van/2014/januari/31/in-uruguay-mag-het-minister-dus-1341365)

19 februari 2014

### **Een debat over wiet, maar er zal niets veranderen**

(/next/van/2014/februari/19/een-debat-over-wiet-maar-er-zal-niets-veranderen-1347571)