



Cannabis: *bis*?

Pleidooi voor een kritische evaluatie van het Belgische cannabisbeleid

Prof. Dr. Tom Decorte

Hoogleraar criminologie, Universiteit Gent

Prof. Dr. Paul De Grauwe

*Professor aan de London School of Economics and Political Science
Gewoon hoogleraar emeritus economie, Katholieke Universiteit Leuven*

Prof. Dr. Jan Tytgat

Gewoon hoogleraar toxicologie en farmacologie, Katholieke Universiteit Leuven

18 november 2013

Inhoudstafel

| | |
|---|----|
| Executive summary | 3 |
| 1. Inleiding | 5 |
| 2. De paradox van de repressieve aanpak..... | 5 |
| 2.1. Niet effectief | 6 |
| 2.2. Criminogeen..... | 6 |
| 2.3. Negatieve impact op de volksgezondheid..... | 7 |
| 2.4. Slachtoffers van het beleid | 8 |
| 2.5. Niet kost-effectief en niet 'evidence based' | 9 |
| 3. Regulering: een waaier aan opties | 10 |
| 4. Barrières voor (een maatschappelijk debat over) regulering | 12 |
| 5. Conclusies en aanbevelingen | 16 |
| Nawoord | 17 |

Executive summary

De belangrijkste doelen van het Belgische cannabisbeleid – onder meer verankerd in de federale beleidsnota drugs van 19 januari 2001, en gestoeld op de aanbevelingen van de parlementaire werkgroep drugs (1997) - zijn: 1) een daling van het aantal afhankelijke burgers; 2) een daling van de fysieke en psychosociale schade die cannabismisbruik kan veroorzaken; en 3) een daling van de negatieve gevolgen van het cannabisfenomeen voor de samenleving (waaronder de maatschappelijke overlast). Bijna twintig jaar na de aanbevelingen van de parlementaire werkgroep, en meer dan tien jaar na de Federale Beleidsnota Drugs (2001) is, in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen, het ogenblik rijp voor een kritische evaluatie van het resultaat van de doorgevoerde maatregelen.

Het Belgische cannabisbeleid is er de afgelopen decennia niet in geslaagd zijn objectieven te verwezenlijken. Door de fundamentele paradox van repressie (hoe intenser en effectiever de repressie, hoe groter de winstgevendheid van illegale drugsproductie en –handel) kan de overheid het aanbod niet beïnvloeden, en leidt het beleid hooguit tot geografische verschuivingen en gedaanteveranderingen. Bovendien creëert de paradox vele onbedoelde gevolgen: een ‘criminele’ cannabismarkt, corruptie, aantasting van andere economische sectoren, en op het internationale vlak, gewelddadige conflicten, bedreiging van de democratische instellingen en ecologische schade. De overheid bezit geen ‘tools’ om de samenstelling en de kwaliteit van illegale cannabis te controleren, en de marketingstrategieën van cannabisproducenten te beïnvloeden. Bovendien heeft een repressief beleid weinig of geen aandacht voor de onderliggende persoonlijke en maatschappelijke voedingsbodem van problematisch druggebruik. De bijzonder grote overheidsuitgaven die gepaard gaan met het opsluitingsbeleid en met de vruchteloze strategieën om het aanbod te doen slinken, verdringen meer kost-effectieve en op wetenschappelijke evidentie gebaseerde investeringen in de reductie van de vraag en schadebeperking. Ontradende boodschappen – zoals de recente preventiecampagne van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin - zullen met een grotere regelmaat kunnen worden herhaald, en meer impact kunnen hebben.

Het debat over alternatieve reguleringsmodellen voor cannabis wordt vaak overheerst door polariserende en valse dichotomieën (streng versus laks, liberaal versus repressief) en de belangrijkste argumenten tégen een debat over alternatieven voor de criminalisering van cannabis, zijn gebaseerd op foutieve veronderstellingen. De beleids optie van een geregleerde markt voor cannabis is een ernstige optie die even nauwgezet moet worden bestudeerd, als het continueren of intensifiëren van het huidige beleid. De wereldwijde ervaringen met het reguleren van tabak, alcohol en geneesmiddelen zijn een belangrijke leerschool inzake regulering van de productie, de distributie en het gebruik van cannabis, en de normen waaraan cannabisproducten moeten voldoen. Regulering kan geen ‘oplossing’ bieden voor het cannabisgebruik in onze samenleving, maar het biedt wel meer mogelijkheden om het cannabisgebruik te ontraden, om de schade en de risico’s die ermee samenhangen, te reduceren, en om de aantrekkingskracht van de illegale handel voor en de winstmarges van professionele criminelen te verminderen.

De auteurs pleiten daarom voor 1) een kritische evaluatie van de resultaten en onbedoelde gevolgen van het Belgische cannabisbeleid; 2) het beëindigen van de criminalisering en stigmatisering van mensen die cannabis gebruiken en anderen niet schaden; 3) het af-

bouwen van de repressieve aanpak, en het benutten van de budgettaire middelen die zo vrijkomen voor een geheel van maatregelen die de vraag ontmoedigen; 4) het ernstig bestuderen van de beleidsopties van een gereguleerde markt voor cannabis; en 5) het experimenteren met modellen van wettelijke regulering van cannabis.

1. Inleiding

In de federale beleidsnota drugs van 19 januari 2001 werden – op basis van een inventaris van de prangendste problemen door de parlementaire werkgroep drugs – de contouren van een nieuw Belgisch cannabisbeleid uitgetekend. De federale regering bevestigde in die nota dat het drugs*misbruik* een volksgezondheidsprobleem is, en dat het drugsbeleid in een normalisering past, gericht op rationele risicobeheersing van het aanbod zowel als de vraag.

De belangrijkste doelen van dat beleid waren: 1) een daling van het aantal afhankelijke burgers; 2) een daling van de fysieke en psychosociale schade die cannabismisbruik kan veroorzaken; en 3) een daling van de negatieve gevolgen van het cannabisfenomeen voor de samenleving (waaronder de maatschappelijke overlast).

De parlementaire werkgroep – en in haar kielzog de federale overheid - koos voor een geïntegreerde, globale benadering. Daarin moest preventie (het ontraden en het terugdringen van het legale en illegale druggebruik) de hoogste prioriteit krijgen, gevolgd door hulpverlening en ten slotte eventueel repressie. Wat de controle van het cannabisaanbod betreft, wilde de overheid werken aan een versterkt repressief beleid ten aanzien van de georganiseerde cannabishandel en van criminele organisaties met banden met de cannabishandel. In tegenstelling tot de onjuiste perceptie bij sommigen dat cannabis vandaag de dag in België zowat ‘gelegaliseerd’ is, vormt het repressieve instrumentarium (de criminalisering via het strafrecht en de handhavingsinspanningen van politie en justitie) tot vandaag de dag het *primum remedium* van het Belgische cannabisbeleid.

Bijna twintig jaar na het rapport (1997) en de aanbevelingen van de parlementaire werkgroep, en meer dan tien jaar na de publicatie van de Federale Beleidsnota Drugs (2001) is, in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen, o.i. het ogenblik rijp voor een **kritische evaluatie** van het resultaat van de doorgevoerde maatregelen.

2. De paradox van de repressieve aanpak

Het Belgische drugsbeleid is gestoeld op eerbare objectieven. Een succesvol beleid is een beleid dat er daadwerkelijk in slaagt de risico's van druggebruik rationeel zoveel mogelijk te beheersen, en dat tegelijkertijd het gebruik van psychoactieve middelen ten strengste ont-raadt.

Een beleid dat het aanbod van psychoactieve middelen met repressie poogt te beperken, stoot evenwel op **een fundamentele paradox**. Deze kan als volgt omschreven worden. Hoe intenser de repressie en hoe beter zij erin slaagt het aanbod te beperken en

schaarste te creëren, des te hoger wordt de prijs van de drugs voor de consument. Het gevolg hiervan is dat de winstgevendheid van de productie én de verdeling van drugs toeneemen. Die activiteiten zijn weliswaar riskant, maar de hoge winsten oefenen een grote aantrekkingskracht op mensen die risico's willen nemen. Heel dikwijls zijn het “have-nots” die niets te verliezen hebben. Meestal ook is die aantrekkingskracht het grootst bij mensen die niet voor misdaad en geweld bevreesd zijn. De paradox kan nu als volgt geformuleerd worden. Hoe intenser de repressieve aanpak, hoe meer mensen zich op de productie en de verdeling van drugs storten. Het gaat om miljoenen mensen. Deze paradox heeft een aantal belangrijke effecten.

2.1. Niet effectief

Ten eerste botst de repressieve aanpak snel op haar beperkingen. **De effectiviteit ervan is nl. per definitie beperkt**, omwille van de niet te stuiten aanwas van gretige producenten en verdelers. Ofschoon de wettelijke kanalen om drugs aan de man te brengen afgesneden zijn, ontstaan veel illegale kanalen die de overheid nauwelijks kan controleren. Het gebrek aan effectieve controle vloeit uit dezelfde paradox voort. Aangezien het aanbod van drugs dankzij de illegaliteit buitengewoon winstgevend is, beschikken de aanbieders over grote financiële middelen waarmee ze op steeds meer gesofistikeerde wijze hun activiteiten kunnen verbergen, of zich door omkoping en corruptie aan de repressie kunnen onttrekken.

Na dertig jaar repressief beleid zijn we er niet in geslaagd het aanbod van cannabis of de toegang tot cannabis voor de gebruiker op significante wijze te beïnvloeden, laat staan te reduceren. Het beleid verzandt in **symptoombestrijding, het leidt doorgaans enkel tot geografische verschuivingen en gedaanteveranderingen van het cannabisfenomeen**. In de praktijk is bovendien een geïntensifieerde repressieve aanpak ten aanzien van iedereen en overal **niet** vol te houden, vanwege budgettaire beperkingen en de noodzaak om andere criminaliteitsfenomenen te bestrijden. Het gevolg is vaak een vorm van selectiviteit in het optreden ten overstaan van overlast, in de opsporing van cannabisgerelateerde feiten, en in de bestraffing van bepaalde groepen in de samenleving.

2.2. Criminogeen

Ten tweede creëert deze paradox vele onbedoelde gevolgen, waarvan de belangrijkste de **criminaliteit** is. Het aanbod gebeurt in de illegaliteit en trekt massaal veel aanbieders aan die intens met elkaar concurreren. De illegale omgeving waarin het aanbod plaatsvindt, wordt ook onvermijdelijk een **criminele** omgeving. Die criminaliteit heeft in vele landen dramatische proporties aangenomen. Dat is ook het geval in de cannabismarkt. Het effect van

doorgedreven repressieve strategieën is dat de cannabismarkt ‘verhardt’: zij wordt steeds ‘crimineler’. Kleinschalige telers (veelal hobbyisten met eerder idealistische motieven) – die overigens wél een aanzienlijk aandeel in de cannabismarkt vormen- laten zich wél afschrikken door de verhoogde pakkans en verlaten de markt. Alleen de grootschalige teelt, gerund door professionele criminele ondernemers, blijft over. Internationaal wetenschappelijk onderzoek toont aan dat hoe harder de opsporingsdiensten in de praktijk optreden, hoe meer de illegale markt gekenmerkt wordt door systemisch geweld (rip-offs, schietincidenten, afrekeningen, plunderingen, enz.).

Zulke geweldsmisdrijven zijn rechtstreeks of onrechtstreeks het gevolg van het drugsverbod. Overtreders van de drugswetten vormen een belangrijke categorie in het gevangeniswezen. Bovendien is de meerderheid van de opsporingsonderzoeken naar meer ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit gericht op drugs. Die cijfers geven alleen de delicten weer die een *rechtstreekse* inbreuk op de drugswetten vormen: dealers en runners, veelplegers, cannabiskweek in woonhuizen en loodsen, enz. Daarbovenop komt de *indirecte* criminaliteit: omkoping van douane- en politiebeambten, bedreiging, corruptie, witwassen, aantasting van economische sectoren als de vastgoedsector en de horeca via drugsgeld, afrekeningen tussen drugsbendes, mishandeling, marteling, moord, gebruik van drugsgeld voor illegale wapenhandel, enz.

Ten slotte heeft de criminalisering van de drugsmarkten ook bijzonder **verstreckende internationale gevolgen**: gewelddadige conflicten tussen drugskartels en regeringen, drugsgeld dat gebruikt wordt om ideologische, religieuze of politieke conflicten uit te vechten (via terrorisme en wapenhandel bijv.), de grote economische macht van criminele organisaties, corruptie, ontwrichte gemeenschappen en bedreiging van de democratische instellingen in vele landen. Bovendien gaat de grootschalige illegale drugsproductie vaak gepaard met ontbossing, monocultuur en verschraving van de bodem, en regelrechte vervuiling van ecologische systemen.

2.3. Negatieve impact op de volksgezondheid

Een derde gevolg van de repressieve aanpak is dat er geen controle mogelijk is op **de samenstelling, de zuiverheid, de sterkte en in algemene zin de kwaliteit van illegale roesmiddelen**. In de gegeven context kunnen we alleen maar *vaststellen* dat het THC-gehalte van de in onze contreien gekweekte cannabis stijgt. Dat is net een gevolg van het repressieve beleid ten aanzien van cannabis. Bovendien wordt cannabis heden ten dage in oncontroleerbare omstandigheden (i.c. vochtige kelders, verborgen ruimtes, etc.) gekweekt. Noch de expertise van de kwekers, noch de kweekprocedure is transparant. Cannabis in illegale omstandigheden voortgebracht kan dus schadelijke schimmels, bacteriën, of andere

vervuilingen (zware metalen, glazen partikeltjes, enz.) bevatten. Er is geen enkele controle mogelijk op het gebruik van pesticiden of mest- en voedingsstoffen, met alle gevolgen voor de volksgezondheid vandien. In die context kunnen we ons alleen maar *zorgen maken* over de samenstelling van roesmiddelen, en de bevolking bij acuut gevaar zo snel mogelijk trachten te waarschuwen. Met een repressief beleid – dat géén ‘tools’ biedt om deze aspecten te beïnvloeden – hebben we géén greep op het fenomeen.

Wanneer we de vergelijking maken met alcohol en tabak, is een consequentere houding van de overheid inzake de kwaliteit, de kwantiteit en de labelling van cannabis ten minste op zijn plaats. Als de burger alcohol koopt, weet hij/zij dat hij zich veilige alcohol aanschaft (m.n. ethanol, en bijv. geen methanol) en kent hij/zij op voorhand het gehalte (bijv. 5,2 vol %). Dat moet voor cannabis ook mogelijk zijn. Bovendien hebben we in de context van het huidige repressieve beleid geen enkele mogelijkheid om de **marketingstrategieën** van de cannabisproducenten te beknotten of te beïnvloeden, wat we met de legale roesmiddelenindustrie wél proberen te doen.

2.4. Slachtoffers van het beleid

Een vierde gevolg van de repressieve aanpak is dat de consument van cannabis noodgedwongen in contact komt met de criminele sfeer waarin de productie en verdeling plaats grijpen. De typische gebruiker is echter verre van een crimineel. Als gebruikers wél overmatig cannabis consumeren (misbruik of afhankelijkheid), dan liggen daar meestal andere persoonlijke, psychologische, familiale of sociale problemen aan ten grondslag. De repressieve aanpak maakt het **moeilijker om zulke gebruikers te helpen** en hun **cannabismisbruik te reduceren**.

Ook inzake het aanbod heeft het huidige Belgische cannabisbeleid weinig of geen aandacht voor de onderliggende voedingsbodem van het fenomeen, o.m. armoede en sociale uitsluiting. Immers, niet iedereen die deelneemt aan de drugseconomie is even ‘schuldig’. Velen van hen zijn zelf het slachtoffer van geweld en intimidatie, of worden tot wanhopige strategieën gedreven door hun eigen drugafhankelijkheid of door hun economische situatie. Het is niet aangewezen om die mensen even zwaar te straffen als de gewelddadige leden van professionele criminele organisaties die de illegale markt domineren.

Hulpverleners signaleren dat door de eenzijdige aanpak mensen met psychiatrische problemen omwille van een drugprobleem in de gevangenis belanden, in plaats van in de psychiatrie. Er zitten véél mensen in de gevangenis met drugs- én psychiatrische problemen, terwijl een detentiecentrum niet de geschiktste setting is om ze te helpen. De opsluiting van significante aantallen van druggebruikers doet de aannemelijkheid van druggebruik in de gevangenis stijgen (één op drie gedetineerden gebruikt drugs). Veel gevangenispersoneel

(zowel het medische als het bewakingspersoneel) heeft niet de bagage om met druggerelateerde problemen om te gaan. Zulke condities oefenen een **negatieve invloed uit op de mentale gezondheid** van de gevangenen en maken de bestaande gezondheidsproblemen alleen maar erger.

2.5. Niet kosteneffectief en niet 'evidence-based'

In 2004 werd in België inzake illegale drugs – volgens berekeningen van De Ruyver et al. – 186.038.337 euro uitgegeven aan de pijler veiligheid (of 56,24% van de totale overheidsuitgaven). Het betreft de uitgaven voor beleidsacties die de distributie en productie van drugs door repressief overheidsoptreden trachten terug te dringen. In de praktijk omvat deze sector de aanpak en de afhandeling van inbreuken op de drugwetgeving door politie en justitie. In 2008 bedroeg het aandeel uitgaven inzake veiligheid zelfs 61,96% van de totale overheidsuitgaven (of 243.000.490 euro op een totaal van 392.191.170 euro).

De exuberante uitgaven die met de vruchteloze strategieën om het aanbod te doen slinken en met het opsluitingsbeleid gepaard gaan, verdringen meer kosteneffectieve en op wetenschappelijke evidentie gebaseerde investeringen in effectieve preventie, in de reductie van de vraag en in schadebeperking. Het aantal gebruikers is *ondanks* het repressieve beleid gestégen. Hulpverleners zien het aantal mensen met cannabisproblemen toenemen. Het cannabisverbod blijkt velen van hen nooit te hebben tegengehouden om ermee te experimenteren, of het te blijven gebruiken. **De uitgaven van belastinggeld zouden moeten gericht zijn op activiteiten waarvan duidelijk kan worden aangetoond dat ze positieve gevolgen hebben en bijdragen aan het verwezenlijken van de belangrijkste beleidsdoelstellingen.** In economisch woelige tijden kunnen we het ons niet veroorloven om investeringen van miljoenen euro's met alleen een symbolische waarde te blijven volhouden.

In ons land bestaat een significant percentage van de gevangenispopulatie uit individuen veroordeeld voor delicten direct gerelateerd aan hun eigen gebruik (i.e. mensen die opgesloten zitten voor het bezit van kleine hoeveelheden drugs voor eigen gebruik, anderen die veroordeeld zijn voor kleine delicten om hun druggewoontes te ondersteunen). Elke aanhouding op basis van de vigerende drugswetten betekent een **overbelasting van het strafrechtbedelingssysteem**. Zij draagt ook bij tot de **overbevolking van onze gevangnissen**. Bovendien: de opsluiting van één gedetineerde kost de overheid per dag ongeveer 130 euro, of zo een 47.450 euro per jaar.

Aan de basis van het hedendaagse cannabisbeleid ligt de idee dat regulering op basis van het strafrecht (en dus vanuit een repressieve logica) dient te gebeuren. Men veronderstelt daarbij ten onrechte dat het criminaliseren van cannabis op gebruikspatronen een spectaculair effect heeft of kan hebben. **Gebruik van alcohol, tabak en andere roesmidde-**

len laat zich niet gemakkelijk door een strafrechtelijk beleid beïnvloeden; er is overigens ook geen causaal verband tussen de prevalentie van druggebruik en de nationale drugsregimes van verschillende landen. Het cannabisgebruik heeft in de meeste westerse, geïndustrialiseerde landen een ‘normaliseringsproces’ ondergaan, en die trend heeft zich gemanifesteerd in landen met bijzonder uiteenlopende vormen van drugbeleid en praktijken op het terrein.

Het is – in het licht van de beperkte wetenschappelijke kennis toentertijd - enigszins begrijpelijk dat de architecten van de oorlog tegen drugs vijftig jaar geleden geloofden in het concept van de totale uitroeiing van de drugsproductie en het druggebruik. Vandaag de dag kan men de wetenschappelijke inzichten en ervaringen die sindsdien werden opgebouwd, niet meer negeren. Drugbeleid en bestrijdingsstrategieën op alle beleidsniveaus worden nog te vaak aangestuurd door ideologische perspectieven of politiek voordeel, en besteden te weinig aandacht aan de complexiteit van de drugsmarkt, het druggebruik en drugafhankelijkheid.

Ook het Belgische cannabisbeleid werd initieel ontwikkeld en geïmplementeerd met het oog op het bereiken van uitkomsten, zoals een daling van de schade bij individuen en de gemeenschap: minder criminaliteit, een betere gezondheid, en meer sociale en economische ontwikkeling. Toch werd en wordt het succes van het cannabisverbod en de repressieve aanpak stevast gemeten aan de hand van geheel andere indicatoren – statistieken die eerder processen of (politiële) activiteiten weerspiegelen, zoals het aantal arrestaties, processen-verbaal of (GAS-)boetes, de aantallen ontdekte plantages of de hoeveelheden in beslaggenomen cannabis, of de strafmaat. **Zulke indicatoren vertellen ons misschien wel hoeveel inspanningen we doen of hoe hard we zijn opgetreden, maar ze illustreren niet hoe succesvol we zijn geweest in het bevorderen van de gezondheid en het welzijn van de bevolking.**

3. Regulering: een waaier aan opties

De wereldwijde ervaringen met het reguleren van tabak, alcohol en geneesmiddelen (al dan niet op voorschrift) kunnen een zeer belangrijke leerschool zijn inzake hetgeen al of niet werkt. We beschikken over een uitgebreide, internationale wetenschappelijke kennis omtrent de wettelijke regulering van productietechnieken en controle op producenten, prijsvorming en taxatiebeleid, ontradende boodschappen en schadebeperkende strategieën.

Er zijn **verschillende modellen van regulering** voor cannabis denkbaar: het ‘voorschriftmodel’ (zoals we dat kennen voor geneesmiddelen op (gepersonaliseerd) voorschrift

van een erkende dokter, en distributie via apotheken); het 'apotheekmodel' (cfr. de verkoop van medicatie zonder prescriptie in apotheken); en modellen 'met gecertificeerde of vergunde verkoop' en 'vergunde plaatsen voor gebruik' (zoals cafés bijv., of universitaire centra of erkende pijnklinieken als het om medicinale toepassingen van cannabis gaat). Elk van deze reguleringsmodellen biedt verschillende opties om vraag en aanbod te reguleren.

Via vergunningen en inspecties kan men alle **aspecten van de productie controleren**: de achtergrond en expertise van de producent, de kweektechnieken en –omstandigheden, de toegestane verwerkings- of bewerkingsprocedures, de maximale productiecapaciteit van producenten, de kwaliteitscontrole van het eindproduct, enz. Via het gebruik van zgn. 'microtaggants', microscopische merkstoffen die als een chemische barcode aan farmaceutische bereidingen kunnen worden toegevoegd, kunnen namaak- en illegale cannabis traceerbaar blijven.

Daarnaast kan ook **de wijze waarop producten beschikbaar zijn, worden gereguleerd**: de standaarddosering, de toegelaten plantvariëteiten, de maximale sterkte (het percentage THC, CBD, CBN en andere psychoactieve ingrediënten), kwaliteitsnormen (vergelijkbaar met de eisen die aan allerlei voedingswaren worden gesteld, en die door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) worden geïnspecteerd), en verplichtingen inzake verpakkingen en minimale informatie op de verpakking en in een bijsluiter. Men kan de beschikbaarheid van verschillende cannabisproducten (hasj, marihuana, tincturen, 'spacecake', etc.) beïnvloeden. Gezien het rechtstreekse verband tussen reclame voor en promotie van alcohol- en tabaksproducten en een toenemend gebruik van deze producten, moet elke vorm van cannabisregulering uitgaan van een verbod op alle reclame, advertering, 'branding' en promotie (wat ook voor alcohol en tabak zou moeten gelden).

In een gereguleerde markt kan de overheid ook **een bewuste prijzenpolitiek inzake cannabisproducten** voeren, via het opleggen van taksen en rechtstreekse prijsbepalingen. De bijzonder ruime ervaringen met het alcohol- en tabaksbeleid vormen een nuttig uitgangspunt om een prijsbeleid inzake cannabis te sturen. Bovendien kan zo'n beleid leiden tot een significante daling van de financiële middelen die in de handen van professionele criminelen terechtkomen, en ze naar de gemeenschap doen terugvloeien. De gerealiseerde meerinkomsten kunnen worden aangewend voor een beleid met de nadruk op het verminderen van de vraag naar drugs én voor de hulpverlening aan mensen met drugproblemen.

Ook **inzake de verkooppunten biedt een vorm van regulering tal van 'tools'**. Om een overaanbod te voorkomen, kan men de inplanting en dichtheid van verkooppunten controleren en manipuleren. Men kan de verkopers tot op een zekere hoogte mee verantwoordelijk maken voor het gedrag van hun klanten. Men kan de verkooppunten die zich niet aan de opgelegde normen houden, beboeten of, indien nodig, hun vergunning tijdelijk of definitief intrekken. Men kan verkopers speciale eisen opleggen, bijv. betreffende hun kennis van (de

risico's van) cannabis, van de wetgeving en van de hulpverleningskanalen, enz. Verkoop- punten kunnen als *gebruikslokaal* (zoals de cafés voor alcohol of de Nederlandse coffee- shops), of enkel als *verkooppunt* (waar gebruik ter plaatse niet is toegestaan) fungeren. Men kan ook overwegen om een systeem van rantsoenering in te voeren (een maximale hoe- veelheid die per gebruiker en per dag, per maand of per jaar mag worden afgeleverd). Een andere optie is een verplichte bedenktijd tussen het bestellen en het daadwerkelijk ophalen van het cannabisproduct.

Ten slotte kunnen ook aan **de gebruiker heel wat regels worden opgelegd**, zoals een minimumleeftijd en een persoonlijk vergunningensysteem. Wie zich niet aan de regels houdt, kan alsnog met boetes, strafpunten, schorsing of intrekking van de vergunning wor- den bestraft. Met het oog op het uitsluiten van drugstoerisme en de daarmee gepaard gaan- de overlast kan een **ingezetenen criterium** worden gehanteerd: alleen op vertoon van een Belgisch identiteitsbewijs kan de gebruiker het product aankopen. Gebruikers kunnen ook verplicht worden om zich bij een (wettelijk gecontroleerde en degelijk vergunde) club of groep aan te sluiten (het sociale clubmodel). Aan het lidmaatschap van zo'n club kunnen ook allerlei eisen worden gesteld. Tevens kan het aantal locaties waar gebruikt mag worden, worden beperkt.

4. Barrières voor (een maatschappelijk debat over) regulering

Over cannabis wordt noch feitelijke, noch volledige informatie verschaft. Bovendien is het huidige drugbeleid (met om maar één voorbeeld te noemen het onderscheid tussen lega- le en illegale roesmiddelen) intern inconsistent. Daardoor verliest het –ook bij jonge mensen, en experimenterende gebruikers- zijn geloofwaardigheid. In vele gevallen heeft cannabisge- bruik een louter recreatieve functie en zijn mensen in staat hun gebruik onder controle te houden. Daartegenover staat dat een aantal mensen op een problematische manier met cannabis omgaat. In se wordt een afhankelijkheidsprobleem als een probleem van lichame- lijke en psychische schade, of van sociaal onwelzijn, of als een 'chronische ziekte' be- schouwd. De aanpak van een gezondheidsprobleem via het strafrecht is onlogisch. *Welke andere depressies, zelfdestructieve gedragingen of ziektes waarvan we weten dat sommigen er meer dan anderen vatbaar of kwetsbaar voor zijn, worden via het strafrecht geregeld?* Het strafrecht beschermt de burger in principe tegen handelingen van derden waarvan hij niet wil dat ze hem worden aangedaan. De burger wil niet bestolen of vermoord worden. Maar de cannabisconsument wil cannabis kopen. **Met het cannabisverbod wil de overheid de bur- ger tegen zichzelf beschermen, maar zij slaagt daar niet in.**

Men hoort wel eens beweren dat de cannabis van vandaag niet hetzelfde product is als pakweg dertig jaar geleden. Cannabis is (door de hogere concentraties van THC) zo krachtig geworden, dat hij als een 'hard drug' moet worden gezien. Het klopt inderdaad dat de huidige cannabis ("nederwiet", en tegenwoordig ook de "belgowiet") sterker is dan in de jaren zestig of zeventig. **Het verbod heeft die ontwikkeling in de hand gewerkt.** Het gevaar van ontdekking maakt immers dat telers liefst een zo krachtig mogelijk spul telen. Regulering zal ertoe leiden dat meer van de mildere varianten op de markt komen, en dat cannabis meer ecologisch zal worden geteeld. Etikettering (zoals we hierboven hebben beschreven) zal de gebruiker overigens precies vertellen wat hij/zij koopt.

Een andere barrière is de veronderstelling dat de prijzen voor cannabis bij regulering aanzienlijk zullen dalen (en dat het product bijgevolg toegankelijker wordt, zeker voor jongere gebruikers). Men veronderstelt daarbij dat een prijsdaling nodig zal zijn om de illegale entrepreneurs uit de markt te drukken. In de eerste plaats zijn de prijzen van drugs in de afgelopen jaren op en neer gegaan zonder dat de gebruiksniveaus dat in gelijke mate deden. De prijzen hoeven bovendien helemaal niet (sterk) te dalen. Alcohol is daar een voorbeeld van: die is duur door de hoge accijns. Toch koopt bijna niemand alcohol op de zwarte markt, om redenen van het gemak en de gegarandeerde kwaliteit op de legale markt. **Bij regulering valt te verwachten dat de verkoopprijzen via accijns op hetzelfde niveau zullen blijven, of iets eronder.**

Sommigen argumenteren dat de drugshandelaren zich niet zo maar uit de markt zullen laten concurreren, dat ze in ieder geval naar andere criminele inkomsten op zoek zullen gaan. Ze doen dat nu niet omdat drugshandel het makkelijkst is en het meest opbrengt. Ongetwijfeld zal een deel van de professionele misdadigers andere criminaliteit plegen, maar politie en justitie zullen veel meer middelen en mankracht vrij hebben om ze op te sporen en te berechten. Na de opheffing van het alcoholverbod in de VS ging naar schatting een derde van de 'bootleggers' door in andere vormen van criminaliteit (waaronder in de opkomende drugshandel!), een derde werd eerzaam drankhandelaar, en een derde verdween uit de criminaliteit en de drankhandel.

Sommigen zijn bang dat het cannabisgebruik in onze samenleving onbeheersbaar wordt als het gebruik, de productie en de distributie op een andere dan een strafrechtelijke wijze wordt gereguleerd. Ze geloven dat het strafrecht –zelfs als het niet effectief is– een belangrijke symbolische functie vervult, en op die manier velen van de cannabis afhoudt. Gebruik en verslaving van soft- én harddrugs liggen in Nederland (na bijna 40 jaar experimenteren met het coffeeshopmodel) echter op of onder het Europese gemiddelde, in elk geval lager dan in repressievere landen als Frankrijk, Groot-Brittannië en de VS. Of ze voeren aan dat men de zwakste en kwetsbaarste mensen in de maatschappij alleen met het strafrecht kan beschermen. Wij zijn er veeleer van overtuigd dat preventiewerkers en hulpverleners in

een reguleringsmodel nog beter hun rol kunnen spelen: niet alleen zal hun doelpubliek makkelijker bereikbaar zijn, bovendien kunnen ook meer middelen naar ontrading, schadebeperking en hulpverlening gaan. Ook de meest kwetsbaren (jongeren, psychiatrische patiënten en sociaal zwakkeren) zullen sneller en beter kunnen worden bereikt en geholpen. Zij zijn momenteel de grootste slachtoffers van de alomtegenwoordige zwarte markt. **Als de zwarte markt wegvalt, is de jeugd veel beter beschermd.** Dealers zullen grotendeels verdwijnen en worden vervangen door enkele deskundige verkooppunten. De kwaliteit van cannabis is gewaarborgd, en voorlichting wordt geloofwaardig. De aantrekkingskracht die het verbodene vooral op adolescenten heeft, valt weg. Het zou kunnen dat cannabis vrij saai wordt.

Het debat over alternatieve modellen van regulering van cannabis wordt vaak overheerst door **valse dichotomieën: streng versus laks, liberaal versus repressief.** Nochtans beogen we allemaal hetzelfde doel: een beleid en programma's die de gezondheidsgerelateerde en sociale schade van cannabis minimaliseren, en de individuele en nationale veiligheid maximaliseren. Ook de beleidsoptie van een gereguleerde markt voor cannabis is een ernstige optie die even nauwgezet moet worden bestudeerd. Dat geldt evenzeer voor de medicinale toepassingen van cannabis. Een pleidooi voor een maatschappelijk en politiek debat over de regulering van cannabis, is niet geïnspireerd door een *laissez-faire* attitude. Tegenstanders van het debat blijven mordicus vasthouden aan het repressieve model vanuit de angst dat de overgang van een 'war on drugs' naar regulering zal leiden tot 'gratis drugs voor iedereen'. Of ze polariseren doelbewust het maatschappelijke debat door te argumenteren dat er maar twee mogelijke houdingen zijn: zij die 'er (met repressie) iets aan willen doen' en zij 'die de strijd hebben opgegeven'. Het debat inzake 'legalisering' gaat evenwel enkel over het **anders** reguleren van het fenomeen. 'Reguleren' betekent niet noodzakelijk 'commercialiseren'. Reguleren betekent ook niet: het goedkeuren of aanmoedigen van roesmiddelengebruik, of het minimaliseren van de gevaren en risico's van druggebruik. Bovendien worden bij regulering ook normen en grenzen gesteld: er wordt gebruik gemaakt van strafrechtelijke normen en sancties ten aanzien van a) de producenten, distributeurs of gebruikers die zich niet aan de regels houden, en b) de niet-vergunde producenten en distributeurs die uit puur winstbejag blijven produceren. Inzake cannabis in het verkeer moet een nultolerantie gehandhaafd blijven.

Regulering biedt geen 'oplossing' voor het cannabisgebruik in onze samenleving: welke wettelijke regime we ook hanteren, het al of niet problematische gebruik van cannabis (misbruik of afhankelijkheid) kan niet worden uitgeroeid. Regulering leidt wél tot een betere traceerbaarheid van doelgroepen voor preventiewerkers, van 'problematische' gebruikers voor de hulpverlening, van producenten en handelaars voor politie en justitie, en jawel, van respondenten en proefpersonen voor wetenschapslui. Zij kan leiden tot een betere kwaliteitscontrole van cannabis vanuit de optiek van de volksgezondheid, en tot een mindere aan-

trekkingskracht van de illegale handel voor avonturiers. Het aanbod zou beter kunnen worden beknot, de prijs wellicht makkelijker manipuleerbaar. Zij kan – mits voldoende inspraak van de cannabisconsumenten zelf - bovendien leiden tot een belangrijke responsabilisering van de gebruiker, en gematigder patronen van druggebruik.

Het inzicht dat de oorlog tegen drugs definitief verloren is, zal niet via de grote, transnationale organisaties en bureaucratieën binnensijpelen. Een belangrijke koerswijziging via de internationale verdragen zal er op korte termijn niet komen, omdat unanieme consensus op dat vlak noodzakelijk is en omdat een aantal traditioneel bijzonder repressief ingestelde landen in de ingewikkelde procedures kan gaan dwarsliggen. Bovendien sturen internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties (via de werkzaamheden van de *International Narcotics Control Board*), maar evenzeer de Europese actieplannen doorgaans aan op een uniforme en stringente benadering van het drugsfenomeen. Dezelfde wetten en dezelfde strenge benadering van de toepassing ervan. Maar het is via koersveranderingen in het lokale en nationale beleid dat de uitgangspunten van de 'war on drugs' ontkracht zullen worden, en dat hebben veel landen ondertussen goed begrepen.

Steeds meer landen testen de plooibaarheid van de internationale verdragen uit, omdat ze meer inzicht verwerven in het complexe karakter van het drugsfenomeen en de mogelijke strategieën om ermee om te gaan, en omdat ze het pad van de 'war on drugs' willen verlaten. Juridisch valt goed te beargumenteren dat de internationale verdragen regulering toestaan, op voorwaarde dat het beleid van andere landen niet in de wielen wordt gereden. In Uruguay en in de Amerikaanse staten Colorado en Washington is gekozen voor een regulering van de hele cannabismarkt. De gezaghebbende *Global Commission on Drug Policy* (met o.m. Javier Solana, George Schultz, Kofi Annan, Richard Branson en de ex-presidenten van Brazilië, Chili, Colombia, Griekenland, Mexico, Polen en Portugal) pleit sinds juni 2011 onafgebroken voor het beëindigen van de wereldwijde 'war on drugs'. In Europa ten slotte hebben landen als Portugal, Zwitserland en Tsjechië reeds belangrijke hervormingen inzake decriminalisering doorgevoerd. Het internationale politieke getij oogt dus zeldzaam gunstig. Overigens valt bij een beperking van het gereguleerde model (of eventuele proefprojecten in de aanvangsfase) tot Belgische ingezetenen geen onoverkomelijke weerstand te vrezen. Met enig bekwaam diplomatiek handwerk kan juist interesse gewekt worden.

Men hoort vaak zeggen 'dat de geesten niet rijp zijn'. Het is wellicht makkelijker om de roesmiddelen zélf de schuld te geven van allerlei sociale problemen, dan wel om daadwerkelijk grote investeringen te doen in de structurele aanpak ervan. Ook veel deskundigen op het terrein (magistraten, politiemensen, hulpverleners en preventiewerkers) hebben hun persoonlijke twijfels over het gevoerde drugbeleid, maar velen zijn bang om hun nek uit te steken.

5. Conclusies en aanbevelingen

Het Belgische drugbeleid is gestoeld op eerbare objectieven, maar het is er de afgelopen decennia niet in geslaagd zijn belangrijkste doelen - een daling van het aantal afhankelijke burgers; een daling van de fysieke en psychosociale schade die drugsmisbruik kan veroorzaken; en een daling van de negatieve gevolgen van het drugfenomeen voor de samenleving (waaronder de maatschappelijke overlast) – te verwezenlijken.

Door de fundamentele paradox van repressie (hoe intenser en effectiever de repressie, hoe groter de winstgevendheid van illegale drugsproductie en –handel) kan de overheid geen effectief beleid voeren. Het aanbod is niet te beïnvloeden, en een repressieve aanpak leidt hooguit tot geografische verschuivingen en gedaanteveranderingen. Bovendien creëert de paradox vele onbedoelde gevolgen: een ‘criminele’ cannabismarkt, corruptie, aantasting van andere economische sectoren, en op het internationale vlak, gewelddadige conflicten, bedreiging van de democratische instellingen en ecologische schade. Tegelijkertijd bezit de overheid geen ‘tools’ om de samenstelling en de kwaliteit van illegale cannabis te controleren, en de marketingstrategieën van cannabisproducenten te beïnvloeden. Bovendien heeft een repressief beleid weinig of geen aandacht voor de onderliggende voedingsbodem van problematisch druggebruik, nl. persoonlijke problemen en trauma’s, en maatschappelijke problemen, bijv. armoede en sociale uitsluiting.

De bijzonder grote overheidsuitgaven die gepaard gaan met het opsluitingsbeleid en met de vruchteloze strategieën om het aanbod te doen slinken, verdringen meer kost-effectieve en op wetenschappelijke evidentie gebaseerde investeringen in de reductie van de vraag en schadebeperking. Regulering kan geen ‘oplossing’ bieden voor het cannabisgebruik in onze samenleving, maar het biedt wel meer ‘tools’ inzake de controle op productie en distributie, inzake de wijze waarop cannabisproducten beschikbaar zijn, inzake regels voor gebruikers, inzake de traceerbaarheid van doelgroepen voor preventiewerkers en hulpverleners, en inzake het verminderen van de aantrekkingskracht van de illegale handel voor en de winstmarges van professionele criminelen.

Het debat over alternatieve reguleringsmodellen voor cannabis wordt vaak overheerst door polariserende en valse dichotomieën: streng versus laks, liberaal versus repressief. De idee van regulering van roesmiddelen roept vaak irrationele angsten op, terwijl zulke modellen net meer middelen vrijmaken én tools aanbieden om preventief en curatief op te treden. De wereldwijde ervaringen met het reguleren van tabak, alcohol en geneesmiddelen (al dan niet op voorschrift) zijn een belangrijke leerschool inzake regulering van de productie van, cannabis, van de wijze waarop cannabis beschikbaar kan worden gemaakt, van de verkooppunten, en van het gebruik zelf. De beleidsoptie van een gereguleerde markt voor cannabis

is een ernstige optie die even nauwgezet moet worden bestudeerd, als het continueren of intensifiëren van het huidige beleid.

De belangrijkste argumenten tégen een debat over alternatieven voor de criminalisering van cannabis, zijn óf gebaseerd op foutieve veronderstellingen, óf op het foutieve idee dat de internationale verdragen geen enkele ruimte bieden. Veel landen hebben overigens ondertussen begrepen dat koersveranderingen op het lokale of nationale vlak juridisch goed te beargumenteren zijn, mits daarbij het beleid van andere landen niet in de wielen wordt gereden. Het internationale politieke tij oogt zeldzaam gunstig, en met enig bekwaam diplomatiek handwerk kan juist interesse worden gewekt.

We bevelen de Belgische overheid daarom aan

- a) het Belgische cannabisbeleid dat de laatste decennia is gevoerd, kritisch te evalueren inzake de behaalde resultaten met de doorgevoerde maatregelen;
 - b) de criminalisering, marginalisering en stigmatisering van mensen die cannabis gebruiken en anderen niet schaden, te beëindigen;
 - c) de budgettaire middelen die door het afbouwen van de repressieve aanpak vrijkomen, te gebruiken ten voordele van een geheel van maatregelen die de vraag ontmoedigen;
 - d) de beleidsopties van een gereguleerde markt voor cannabis op een ernstige en nauwgezette wijze te bestuderen;
- en
- e) met modellen van wettelijke regulering van cannabis te experimenteren.

Nawoord

Er is weinig discussie over het feit dat alle (legale en illegale) roesmiddelen grote verschillen vertonen inzake de lichamelijke, psychische en de toxische risico's (o.m. voor het milieu). Bovendien zijn er belangrijke verschillen inzake prevalentie en de maatschappelijke acceptatiegraad van uiteenlopende drugs. Hoewel een aantal vaststellingen in dit rapport kunnen worden veralgemeend naar alle middelen (de paradox van repressie bijvoorbeeld), rechtvaardigen de kwalitatieve verschillen tussen roesmiddelen (nicotine, alcohol, cannabis, cocaïne, heroïne, amfetamines, slaap- en kalmeermiddelen, enz.) of gedragsmatige verslavingen

(gokken bijv.) belangrijke verschillen in de wijze waarop zij gereguleerd worden. Ook dat moet het voorwerp uitmaken van een grondig maatschappelijk en politiek debat.