

Het Belgisch cannabisbeleid maakt zijn doelstellingen niet waar^(*)

TOM DECORTE^a
PAUL DE GRAUWE^b
JAN TYTGAT^c



Panopticon, 35 (2), 151-155
© 2014 MAKLU | ISSN 0771-1409 | MAART 2014

- a Hoogleraar, Instituut voor Sociaal Drugsonderzoek, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent (Corresp.: Tom.Decorte@UGent.be).
- b Professor, London School of Economics and Political Science; Gewoon hoogleraar emeritus, onderzoeksgroep Internationale Economie, Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.
- c Gewoon hoogleraar, eenheid Toxicologie en Farmacologie, Departement Farmaceutische en Farmacologische Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.

INLEIDING

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 (overlast en criminaliteit).

De overheid koos voor een geïntegreerde benadering, waarin preventie de hoogste prioriteit moest krijgen, gevolgd door hulpverlening en ten slotte repressie. Wat het aanbod van cannabis betreft, wilde zij werken aan een versterkt repressief beleid ten aanzien van de criminele organisaties met banden met de cannabishandel. In tegenstelling tot de perceptie dat cannabis in België zowat ‘gelegaliseerd’ is, vormen het strafrecht en de handhavingsinspanningen van politie en justitie tot op heden de speerpunten van het Belgische cannabisbeleid.

Bijna twintig jaar na de aanbevelingen van de parlementaire werkgroep (1997), en meer dan tien jaar na 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.

TRENDS IN HET (PROBLEMATISCH) CANNABISGEBRUIK

Het cannabisbeleid wordt vaak verdedigd aan de hand van statistieken die politieke activiteiten weerspiegelen, zoals het aantal arrestaties, processen-verbaal of (GAS-) boetes, de aantallen ontdekte plantages, de hoeveelheden inbeslaggenomen cannabis of de strafmaat. Zulke indicatoren vertellen ons wel hoeveel inspanningen we doen of hoe hard we zijn opgetreden, maar ze illustreren niet hoe succesvol we zijn in het bevorderen van de gezondheid van de bevolking.

In haar 'Factsheet Cannabis' (april 2013) bracht de Vereniging voor Alcohol- en andere Drugproblemen (VAD) de belangrijkste cijfergegevens met betrekking tot cannabis samen. Tussen 2001 en 2008 steeg het aantal Vlamingen dat ten minste één keer met cannabis experimenteerde met bijna 3 procent (van 10,6% naar 13,3%). Ook het percentage dat toegeeft de laatste dertig dagen nog cannabis te hebben gebruikt, steeg: van 2,3% in 2001 naar 2,8% in 2008. Een ietwat positieve vaststelling is dat het ooit-gebruik van cannabis onder jongeren in het secundair onderwijs van jaar tot jaar een wisselend verloop kende, en dat het globaal gezien lijkt te stabiliseren.

Het zijn vooral de cijfers met betrekking tot cannabisgerelateerde gezondheidsproblemen die zorgen baren: tussen 2003 en 2011 steeg het aantal opnames in de Centra Geestelijke Gezondheidszorg en in algemene ziekenhuizen m.b.t. cannabisgerelateerde problemen. In de periode 2000-2010 is het aantal opnames in de psychiatrie voor cannabismisbruik bijna verdubbeld, en voor cannabisafhankelijkheid bijna verdrievoudigd. In de gespecialiseerde centra voor drugverslaafden is het aantal nieuwe behandelingen voor cannabis tussen 2003 en 2010 meer dan verdubbeld.

Het gebruik van cannabis en het aantal mensen dat kampt met cannabisgerelateerde problemen zijn duidelijk toegenomen, *ondanks* het cannabisverbod. 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, 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, en maakt de bestaande gezondheidsproblemen alleen maar erger.

DE PARADOX VAN DE REPRESSIEVE AANPAK EN HAAR GEVOLGEN

Een beleid dat het aanbod van cannabis met repressie poogt te beperken, stoot op een fundamentele paradox. Hoe intenser de repressie en hoe beter zij erin slaagt het aanbod te beperken en schaarste te creëren, des te hoger wordt de prijs voor de consument en bijgevolg de winstgevendheid van de productie én de verdeling van cannabis. De hoge winsten oefenen een grote aantrekkingskracht op (miljoenen) mensen die risico's willen nemen, 'have-nots' die niets te verliezen hebben of mensen die niet voor misdaad en geweld bevreesd zijn. Hoe intenser de repressieve aanpak, hoe meer mensen zich op de productie en de verdeling van drugs storten. Deze paradox heeft een aantal belangrijke effecten.

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. Zo ontstaan veel illegale kanalen die de overheid nauwelijks kan controleren. 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.

Het Belgische cannabisbeleid kán het aanbod van cannabis of de toegang tot cannabis voor de gebruiker niet op significante wijze beïnvloeden, laat staan reduceren. Het leidt enkel tot geografische verschuivingen en gedaanteveranderingen van het fenomeen. 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 de aanpak van overlast en in de opsporing en bestraffing.

Het belangrijkste gevolg van de paradox is het criminogene effect. Het aanbod gebeurt in de illegaliteit en trekt massaal veel aanbieders aan die intens met elkaar concurreren. De illegale omgeving wordt onvermijdelijk een criminele omgeving. Hoe harder de opsporingsdiensten in de praktijk optreden, hoe meer de illegale markt gekenmerkt wordt door systemisch geweld (rip-offs, schietincidenten, afrekeningen, enz.), en hoe 'crimineeler' zij wordt. Kleinschalige telers-hobbyisten laten zich wél afschrikken door de verhoogde pakkans, en alleen de professionele criminele ondernemers blijven over. Het cannabisverbod leidt onrechtstreeks ook tot corruptie, witwasoperaties, aantasting van andere economische sectoren, en op het internationale vlak, gewelddadige conflicten, drugsgeld dat gebruikt wordt om wapenhandel, terrorisme en oorlogen te financieren, bedreiging van de democratische instellingen en ecologische schade.

Een ander gevolg is dat er geen controle mogelijk is op de samenstelling, de zuiverheid, de sterkte en in algemene zin de kwaliteit van illegale cannabis. De huidige 'nederwiet' of 'belgowiet' bevat veel hogere concentraties van THC dan dertig of veertig jaar geleden, maar dat is net een gevolg van het repressieve beleid. Het gevaar van ontdekking maakt immers dat telers liefst een zo krachtig mogelijk spul telen.

Bovendien wordt cannabis heden ten dage in oncontroleerbare omstandigheden gekweekt: zij kan dus schadelijke schimmels, bacteriën, pesticiden of andere vervuilingen (zware metalen, glazen partikeltjes, enz.) bevatten. In die context kunnen we de bevolking bij acuut gevaar alleen maar trachten te waarschuwen, maar erop ingrijpen kunnen we niet. Bovendien heeft de overheid geen mogelijkheid om de marketingstrategieën van de cannabisproducenten te beknotten of te beïnvloeden, wat zij met de legale roesmiddelenindustrie wél doet. Als we met alcohol en tabak vergelijken, is een consequentere houding van de overheid inzake de kwaliteit, de kwantiteit en de labelling van cannabis ten minste op zijn plaats.

In 2004 werd in België inzake illegale drugs 186.038.337 euro uitgegeven aan de pijler veiligheid (of 56,24% van de totale overheidsuitgaven). In 2008 bedroeg het aandeel uitgaven inzake veiligheid (i.e. de uitgaven voor de aanpak en de afhandeling van inbreuken op de drugwetgeving door politie en justitie) zelfs 61,96% van de totale overheidsuitgaven (of 243.000.490 euro op een totaal van 392.191.170 euro) (VANDER LAENEN *et al.*, 2011). 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. Overheidsuitgaven moeten gericht zijn op activiteiten waarvan duidelijk is dat ze bijdragen aan het verwezenlijken van de belangrijkste beleidsdoelstellingen. In economisch woelige tijden kunnen we geen symbolische investeringen blijven volhouden.

REGULERING IS EEN ERNSTIGE OPTIE

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. De wereldwijde ervaringen met het reguleren van tabak, alcohol en geneesmiddelen (al dan niet op voorschrift) zijn een belangrijke leerschool 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 veel varianten van regulering voor cannabis denkbaar, en elk model biedt verschillende opties om vraag en aanbod te reguleren. Via vergunningen en inspecties kan men alle aspecten van de productie controleren (achtergrond en expertise van de producent, kweektechnieken en -omstandigheden, toegestane verwerkingsprocedures, maximale productiecapaciteit van producenten, kwaliteitscontrole van het eindproduct, enz.). Daarnaast kan ook de wijze waarop producten beschikbaar zijn, worden gereguleerd (de standaarddosering, toegelaten plantvariëteiten, maximale THC-percentages en verplichtingen inzake informatie op verpakkingen en in bijsluiters). Men kan elke vorm van reclame of 'branding' verbieden. De overheid kan een bewuste prijzenpolitiek voeren, via het opleggen van taksen en rechtstreekse prijsbepalingen. Ook aan de verkooppunten én de gebruikers kunnen heel wat regels worden opgelegd (zoals een minimumleeftijd, een ingezetenen criterium, een verplicht lidmaatschap bij een club, en/of een persoonlijk vergunningensysteem).

BARRIÈRES VOOR (EEN MAATSCHAPPELIJK DEBAT OVER) REGULERING

Het debat over alternatieve reguleringsmodellen voor cannabis wordt vaak overheerst door polariserende en valse dichotomieën: streng versus laks, zij 'die de strijd hebben opgegeven' versus 'zij die er (eindelijk) iets willen aan doen'. De idee van regulering roept vaak irrationele angsten op ('er zal gratis cannabis voor iedereen zijn', 'iedereen zal aan de cannabis hangen'), terwijl zulke modellen net meer middelen vrijmaken én tools aanbieden om preventief en curatief op te treden.

Een pleidooi voor een debat over de regulering van cannabis is niet geïnspireerd door een *laissez-faire* attitude. Het gaat over het anders reguleren van het fenomeen, en dus: de strijd tegen cannabis met betere wapens voeren. 'Reguleren' betekent niet noodzakelijk 'commercialiseren'. Reguleren betekent ook niet: het goedkeuren of aanmoedigen van roesmiddelengebruik, of het minimaliseren van de gevaren van cannabis. Bovendien worden bij regulering ook grenzen gesteld: er worden bijvoorbeeld strafrechtelijke sancties gebruikt 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.

Bovendien zijn de belangrijkste argumenten tégen een debat over alternatieven voor criminalisering gebaseerd op foutieve veronderstellingen. Sommigen veronderstellen dat de prijzen voor cannabis bij regulering aanzienlijk zullen dalen (en dat het product bijgevolg toegankelijker wordt). De prijzen hoeven evenwel helemaal niet (sterk) te dalen (cf. alcohol en tabak). Bij regulering valt te verwachten dat de verkoopprijzen via accijns op hetzelfde niveau zullen blijven, of iets eronder. Anderen argumenteren dat de drugshandelaren zich niet zo maar uit de markt zullen laten concurreren. Maar politie en justitie zullen meer middelen en mensen hebben om ze op te sporen en te berechten. Bovendien: na de opheffing van het alcoholverbod in de VS ging naar schatting een derde van de 'bootleggers' door in andere vormen van criminaliteit (o.m. de opkomende drugshandel!), een derde werd eerzaam drankhandelaar, en een derde verdween uit de criminaliteit en de drankhandel.

Sommigen voeren aan dat men de zwakste en kwetsbaarste mensen in de maatschappij alleen met het strafrecht kan beschermen. Preventiewerkers en hulpverleners kunnen in een reguleringsmodel nog beter hun rol spelen: 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.

Internationale bureaucratieën (zoals de *International Narcotics Control Board*) en Europese actieplannen sturen aan op een uniforme en stringente benadering van het drugsfenomeen. Juridisch valt evenwel goed te beargumenteren dat de internationale verdragen regulering toestaan, op voorwaarde dat het beleid van andere landen niet in de wielen wordt gereden. Een fundamentele herziening van de internationale verdragen zit er om allerlei redenen op korte termijn niet in, maar het is via lokale en nationale koersveranderingen dat de uitgangspunten van de ‘*war on drugs*’ ontkracht zullen worden, en dat hebben veel landen ondertussen goed begrepen. Zij testen de plooibaarheid van de internationale verdragen uit. 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, en de ex-presidenten van Brazilië, Chili, Colombia, Griekenland, Mexico, Polen en Portugal) pleit sinds 2011 voor het beëindigen van de ‘*war on drugs*’. In Europa hebben verschillende landen reeds belangrijke hervormingen inzake decriminalisering doorgevoerd. Het internationale politieke getij oogt dus zeldzaam gunstig, en met enig bekwaam diplomatiek handwerk kan interesse gewekt worden.

CONCLUSIE

Het wordt hoog tijd dat we het Belgische cannabisbeleid kritisch evalueren inzake de behaalde resultaten. De criminalisering, marginalisering en stigmatisering van mensen die cannabis gebruiken en anderen niet schaden, moet worden beëindigd. De budgettaire middelen die door het afbouwen van de repressieve aanpak vrijkomen, kunnen worden gebruikt ten voordele van een geheel van maatregelen die de vraag ontmoedigen. Het is hoog tijd om de beleidsopties van een gereguleerde markt voor cannabis op een ernstige en nauwgezette wijze te bestuderen, en met modellen van wettelijke regulering van cannabis te experimenteren.

Regulering kan geen ‘oplossing’ bieden voor het cannabisgebruik in onze samenleving, maar zij biedt wel meer ‘tools’ inzake de controle op productie, distributie en gebruik. Zo’n beleid maakt de doelgroepen voor preventiewerkers en hulpverleners beter traceerbaar, en zal de aantrekkingskracht van de illegale handel voor en de winstmarges van professionele criminelen verminderen. De financiële middelen die nu in de handen van professionele criminelen terechtkomen, kunnen naar de gemeenschap terugvloeien, en 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.

REFERENTIES

- GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY (2011). *War on drugs*. Retrieved from: www.globalcommissionondrugs.org [on 28 November 2013].
- VANDER LAENEN, F., DE RUYVER, B., CHRISTIAENS, J. & LIEVENS, D. (2011). *Drugs in cijfers III. Onderzoek naar de overheidsuitgaven voor het drugsbeleid in België*. Gent: Academia Press.
- VERENIGING VOOR ALCOHOL- EN ANDERE DRUGPROBLEMEN (VAD) (2013). Factsheet Cannabis. April 2013. Brussel: VAD. Beschikbaar op: www.vad.be.