

Cannabis

onder controle

Hoe?

Tom Decorte

Paul De Grauwe

Jan Tytgat

D/2016/45/569 – ISBN 978 94 014 4200 8 – NUR 740, 751

VORMGEVING OMSLAG Gert Degrande | De Witlofcompagnie
VORMGEVING BINNENWERK Stefaan Verboven | LetterLust

© De auteurs & Uitgeverij Lannoo nv, Tielt, 2016.

Uitgeverij LannooCampus maakt deel uit van Lannoo Uitgeverij,
de boeken- en multimediodivisie van Uitgeverij Lannoo nv.

Alle rechten voorbehouden.

Niets van deze uitgave mag verveelvoudigd worden en/of
openbaar gemaakt, door middel van druk, fotokopie,
microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Uitgeverij LannooCampus
Erasme Ruelensvest 179 bus 101
3001 Leuven
België
www.lannoocampus.be

Inhoud

Inleiding	8
1	
Cannabisbeleid in België: waarom regulering een ernstige optie is	20
De cannabiswetgeving vandaag de dag	23
Trends in het (problematisch) cannabisgebruik	27
Recente cijfers met betrekking tot politie en justitie	28
Een kritische evaluatie van het cannabisbeleid	30
2	
Uitgangspunten voor een gereguleerd model	34
Objectieven van een regulering van de cannabismarkt	38
De keuze voor een strikte regulering	39
Regulering: wat het is en wat het niet is	41
Zoeken naar een evenwicht	45
Lessen trekken uit het verleden	53
Koken kost geld	57
3	
Vorbereidingsfase	58

4

Fase 1 Een wettelijk gereguleerd cannabismodel	64
Thusteelt voor strikt persoonlijk gebruik	67
Cannabis social clubs	71
Wettelijk verplichte organisatiestructuur	72
Geen winstoogmerk	76
Geen promotie	77
Lidmaatschapscriteria	79
Productie van cannabis door de clubs	81
Technische inrichting van de kweekruimte	83
Te stellen eisen aan de ‘plantenverzorgers’	84
Cannabisproducten en -preparaten	85
Eisen inzake kwaliteit en sterkte van de cannabisproducten	91
Eisen inzake verpakking	93
Opslag en transport van cannabis	96
Distributie	97
Transparante administratie en boekhouding	99
Verstrekking van cannabis voor medicinale doeleinden	100
Uitbreiding van de wettelijke beschikbaarheid van medicinale cannabisproducten	101
Thusteelt voor persoonlijk gebruik om medische redenen	102
Strikte scheiding tussen recreatieve en medicinale cannabiskanalen	103
Cannabisproducten van farmaceutische kwaliteit	103
Cannabis enkel op voorschrift	106
Cannabisverstrekking enkel via apotheken	107
Medicinale cannabis via cannabis social clubs	107

5	
Fase 2 Evaluatie en bijsturing	100
Onafhankelijke en wetenschappelijke evaluatie	113
Bijsturing van het model	115
Creëren van bijkomende wettelijke kanalen	116
6	
Algemene randvoorwaarden	118
Toezichhoudende instanties	121
Een duidelijk en geproportioneerd sanctiesysteem	123
Convergentie van het alcohol-, tabaks- en cannabisbeleid	124
Prijnsbeleid en belasting op cannabisproducten	125
Cannabisbeleid als onderdeel van een sociaal beleid	130
Bibliografie	132
Figuren	
<i>Figuur 1</i> Een voorzichtig scenario voor een gereguleerde cannabismarkt, in twee fasen	18
<i>Figuur 2</i> Een spectrum van mogelijke beleidsopties	40
<i>Figuur 3</i> Drie gereguleerde kanalen voor cannabisproductie en -distributie	67
<i>Figuur 4</i> Voorgestelde maximale THC- en CBD-waarden in marihuana en hasj	91
<i>Figuur 5</i> Numerieke schaal inzake sterkte van cannabisproducten (THC/CBD-waarden)	93

Inleiding

▶ **Waarom dit boek?**

▶ **Hoe halen we het
cannabisbeleid uit de
criminele sfeer?**

In november 2013 publiceerden we een academische visietekst, waarin we – 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 (van 19 januari 2001) – een kritische evaluatie van het Belgische cannabisbeleid presenteerden. Het Belgische drugsbeleid 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 drugsfenomeen voor de samenleving (waaronder de maatschappelijke overlast) – te verwezenlijken. De bijzonder hoge 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 reductie van de vraag en schadebeperking. 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.

In onze visietekst van november 2013 pleitten wij er niet alleen voor om het Belgische cannabisbeleid dat de laatste decennia is gevoerd kritisch te evalueren, maar ook om de criminalisering, marginalisering en stigmatisering van mensen die cannabis gebruiken en anderen niet schaden, te beëindigen. We stelden tevens dat de budgettaire middelen die door het afbouwen van de repressieve

De huidige wetgeving draagt niet bij tot de volksgezondheid, maar heeft integendeel een negatief effect op het vlak van stigmatisering en criminalisering.

aanpak zouden vrijkomen, moeten worden gebruikt ten voordele van een geheel van maatregelen die de vraag ontmoedigen. Ten slotte bevelen wij de politieke verantwoordelijken aan om de beleidsopties van een gereguleerde markt voor cannabis ernstig en nauwgezet te bestuderen en met modellen van wettelijke regulering van cannabis te experimenteren.

Dat pleidooi kreeg – zoals kon worden verwacht – enige weerklank in de media en lokte positieve én negatieve reacties uit. Een opvallende vaststelling was dat de boodschap van de academische visietekst niet in dovemansoren viel. Het Vlaams Expertisecentrum voor alcohol, illegale drugs, psychoactieve medicatie, gokken en gamen (VAD), een koepel van bijna tachtig organisaties werkzaam op het terrein van de alcohol- en drugsproblematiek, publiceerde in 2014 een *Probleemverkennde nota cannabisbeleid*. De VAD benadrukte daarin (terecht) dat cannabis geen onschuldig product is. De meerderheid van de Belgen gebruikt geen cannabis en door in te zetten op preventie, vroeginterventie en het versterken van de maatschappelijke norm van niet-gebruik, moet dat ook zo blijven. Tegelijkertijd stelde de VAD in haar visienota dat cannabisgebruik door volwassenen vanuit een gezondheidsperspectief uit de criminele sfeer moet worden gehaald. De huidige wetgeving draagt niet bij tot de volksgezondheid, maar heeft integendeel een negatief effect op het vlak van stigmatisering en criminalisering. Bovendien creëert de wetgeving rechtsonzekerheid. Bij mensen in de hulpverlening draagt vervolging zelden bij tot herstel. Ook de VAD pleit

voor het controleren van de beschikbaarheid, de samenstelling en de prijs van cannabis.

Zusterorganisatie FEDITO Bruxelles, de Brusselse koepelorganisatie die 26 instellingen uit de gespecialiseerde drugspreventie- en hulpverleningssector omvat, gaat verder en pleit in haar beleidsnota van 2014 onomwonden voor een regulering van cannabis: ‘De federatie stelt voor aan de Belgische autoriteiten om zich te laten inspireren en zich te laten helpen in het aanwijzen van de grondbeginselen voor een eventuele regulering van cannabis in België: bovenop de duidelijke regels die er moeten komen over wie wel en wie niet mag gebruiken, moet ook de productie en de verkoop georganiseerd en aangestuurd worden, door beroep te doen op de verschillende expertises en in het construeren van het reguleringsmodel op basis van studies over prevalentie en de ervaring van de professionals in het veld.’

De derde koepelorganisatie – FEDITO Wallonne, die 51 gespecialiseerde centra en organisaties uit de drugsector vertegenwoordigt – pleit in haar visietekst *Cannabis, enquête et recommandations: changement du cadre législatif et réglementation* (2014) voor hetzelfde: ‘(...) la Fédito wallonne se prononce pour la dépénalisation de l’usage du cannabis et l’élaboration d’une réglementation comportant des règles claires et objectives et des conditions de mise en application spécifiques, notamment l’interdit légal pour les mineurs et le renforcement des stratégies de prévention, de réduction des risques et de responsabilisation des consommateurs.’

Ook vanuit de politieke wereld kwamen – naast afwijzende reacties van bijvoorbeeld Vlaams Belang en Jo Vandeurzen, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (CD&V)¹ – enkele voorzichtige positieve reacties. Op een mondelinge vraag van Freya Piryns naar aanleiding van onze visietekst antwoordde toenmalig

minister van Volksgezondheid Laurette Onkelinx: ‘Het vervolgingsbeleid tegen de producenten en tegen de handel in verdovende middelen in het algemeen botst tegen de grenzen van een georganiseerde en snel reagerende criminele wereld. We moeten dus doorlopend nadenken over nieuwe middelen om ons drugsbeleid te verbeteren. Het voorstel van de professoren moet in die context worden onderzocht, om de opportuniteit ervan na te gaan.’

Jong vLD, Jeunes MR, Jong Groen, PvdA+ en de Jongsocialisten steunden openlijk de idee van regulering van de cannabismarkt. De Jongsocialisten slaagden er in februari 2014 in een meerderheid van de partijmilitanten te overtuigen om de regulering van cannabis in hun partijprogramma op te nemen.

Eind oktober 2014 reageren de criminologen Brice De Ruyver en Cyrille Fijnaut met een boek *De derde weg. Een pleidooi voor een evenwichtig cannabisbeleid* (2014). In *De Standaard* van 31 oktober 2014 stellen ze: ‘In een beleid dat de volksgezondheid laat primeren, de rechtshandhaving versterkt en de economische belangen probeert weg te houden, kan er plaats zijn voor een beperkt, gereguleerd aanbod.’ In het boek zelf schrijven ze: ‘Wanneer een dwarsdoorsnede wordt gemaakt van de experimenten met legalisering in de Amerika’s en van de feitelijke ontwikkelingen in de Europese Unie, dan zijn er drie vormen van cannabisteelt en cannabisconsumptie die niet alleen aansluiten bij de ruimte die de drugsverdragen van de Verenigde Naties bieden voor het

1 Jo Vandeurzen was in 1996-1997 een van de verslaggevers van de Parlementaire Werkgroep Drugs die in haar rapport naar eigen zeggen koos voor een ‘normaliseringsbeleid’, een middenweg tussen de repressieve Franse aanpak van het probleem en het Nederlandse gedoogbeleid. Zo bleef het gebruik van cannabis wettelijk strafbaar, maar zou het in de praktijk niet meer worden vervolgd.

Het cannabisbeleid hoort niet te worden aangestuurd door ideologische perspectieven of politiek voordeel.

persoonlijke bezit en gebruik van cannabis, maar die ook metterdaad in allerlei varianten worden geaccepteerd in een aantal Amerikaanse landen en Europese staten: de kleinschalige thuisteelt van cannabis voor eigen gebruik, de teelt en het gebruik in clubverband en de verstrekking van medische cannabis aan patiënten. Deze drie vormen van teelt en consumptie van cannabis vormen met andere woorden meer en meer de *common ground* van een internationaal cannabisbeleid dat bovenal in het teken staat van de volksgezondheid' (Fijnaut & De Ruyver, 2014, p. 263).

De nieuwe minister van Volksgezondheid Maggie De Block (VLD) reageerde vervolgens in een interview in *De Standaard* en *Het Nieuwsblad* van 3 november 2014: 'Een beperkt aanbod van cannabis? Dat is minstens het onderzoeken waard.' De reactie van Bart De Wever (NV-A), die de 'war on drugs' in Antwerpen heruitvond, was voorspelbaar: 'Men kan onderzoeken wat men wil, regularisering [sic] wordt geen beleid' en hij verwees daarbij naar het regeerakkoord. Hij voegde eraan toe: 'Ik kan mezelf moreel niet overtuigen dat we nieuwe roesmiddelen moeten toestaan.'

Dat soort uitspraken doet het debat vaak verzanden in een strijd over welk type beleid ('verbod', 'decriminalisering' of 'legalisering') ethisch het 'juiste' pad is, terwijl de discussie zich beter kan toespitsen op welke strategieën het beste werken. Het cannabisbeleid hoort niet te worden aangestuurd door ideologische perspectieven of politiek voordeel. Het moet aandacht hebben voor de complexiteit van de cannabismarkt en het cannabisgebruik.

Zowel Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Jo Vandeurzen (CD&V) als de criminologen Brice De Ruyver en Cyrille Fijnaut vinden regulering geen goed idee. Ze benadrukten in het verleden dat het huidige cannabisbeleid ten onrechte als een repressieve aanpak wordt voorgesteld. Het uitgangspunt van dat beleid is immers dat we een integrale aanpak nodig hebben, met aandacht voor alle belangrijke pijlers: preventie, hulpverlening, controle en repressie. Het is ook voor ons evident dat hulpverlening, preventie en voorlichting essentiële onderdelen van elke vorm van effectief drugsbeleid zijn. Maar deze bewezen gezondheidsinterventies worden voortdurend ondermijnd door repressieve handhaving die gericht is op de populaties die we net proberen te helpen. Door te wijzen op het evidencebased karakter van gezondheidsinterventies kan men het gebrek aan bewijs van doelmatigheid van repressie niet maskeren! Overigens, het merendeel van de totale overheidsuitgaven inzake het drugsbeleid wordt nog steeds in de pijler 'veiligheid' gepompt (met andere woorden in de aanpak en de afhandeling van inbreuken op de drugswetgeving door politie en justitie). In 2004 werd in België inzake illegale drugs (volgens berekeningen van Van der Laenen et al., 2011) 186.038.337 euro uitgegeven aan de pijler veiligheid (56,24% van de totale overheidsuitgaven). In 2008 bedroeg het aandeel uitgaven inzake veiligheid zelfs 61,96% van het totaal (of 243.000.490 euro op een totaal van 392.191.170 euro). Niet alleen lanceerde burgemeester Bart De Wever een 'war on drugs' in Antwerpen, zijn partij (N-VA) zou dat beleid ook graag over heel Vlaanderen uitgerold zien. In hun brochure *Bouwstenen voor een daadkrachtig drugsbeleid. De visie van de N-VA* (2016) blijft 'het repressief ingrijpen een belangrijk aspect in de strijd tegen verdovende middelen'. In de kern blijft dat Belgische cannabisbeleid een repressieve aanpak.

Om die reden achten wij de tijd rijp om een concreet en gedetailleerd scenario voor een gereguleerde cannabismarkt in België te lanceren. Dat voorstel is bedoeld als een aanzet voor een brede maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke discussie. Het kan met de constructieve inbreng en de expertise van drugsdeskundigen uit alle relevante sectoren en disciplines bijgewerkt en verfijnd worden en op zijn minst de basis vormen voor een debat over mogelijke reguleringsmodellen.

In hoofdstuk 1 bespreken we waarom regulering van de Belgische cannabismarkt een ernstige optie is. In de academische visietekst die we in november 2013 publiceerden, hebben we die argumenten overigens ook uitgewerkt.

In hoofdstuk 2 bespreken we de belangrijkste punten die ten grondslag liggen aan het concrete scenario voor een gereguleerde cannabismarkt in België. We beschrijven onder meer de voornaamste doelstellingen en principes van het voorstel.

In hoofdstuk 3 geven we aan dat aan het hele implementatieproces een voorbereidingsfase vooraf moet gaan, waarin: (1) het hele scenario tot in detail wordt uitgewerkt; (2) een voorlichtingscampagne wordt gelanceerd waarmee de burger voldoende en volledig geïnformeerd wordt omtrent de doelstellingen en de modaliteiten inzake regulering; (3) eventueel voorbereidend wetenschappelijk onderzoek wordt verricht.

In hoofdstuk 4 presenteren we het in detail uitgewerkte scenario. Bij een hervorming van het cannabisbeleid moet een belangrijk evenwicht gevonden worden tussen het (dringend) implementeren van een nieuw beleid en de risico's van een overhaast ingevoerd beleid. Om die reden opteren we voor een voorzichtig scenario, in twee fasen (zie Figuur 1). In *fase 1* worden drie wettelijk gereguleerde kanalen gecreëerd: de thuisteelt voor strikt persoonlijk

gebruik, de cannabis social clubs² en de verstrekking van medicinale cannabis.

In hoofdstuk 5 werken we *fase 2* uit – na een ernstige evaluatie van de implementatie van het model en de effecten daarvan op tal van parameters – en kan het model worden bijgestuurd: er kan worden nagegaan op welke punten de bestaande regelgeving moet worden versoepeld of verstrengd, en of er al dan niet bijkomende kanalen voor cannabisproductie en -distributie kunnen worden gecreëerd.

Tot slot bespreken we in hoofdstuk 6 enkele noodzakelijke randvoorwaarden bij de implementatie van het scenario.



Figuur 1 Een voorzichtig scenario voor een geregleerde cannabismarkt, in twee fasen

2 *Cannabis social clubs* zijn verenigingen zonder winstoogmerk die functioneren als een besloten club van cannabisgebruikers, die collectief cannabis verbouwen om in de persoonlijke consumptie van de leden te voorzien.

Voor het ontwerp van dit scenario baseren we ons op de wetenschappelijke inzichten uit de internationale literatuur. Met name de publicaties van Transform Drug Policy Foundation (in het bijzonder de gids *How to regulate cannabis. A practical guide*, 2013) waren rijke inspiratiebronnen. Die handleidingen lijkten de belangrijkste uitdagingen, wetenschappelijke vaststellingen en verschillende opties inzake regulering op. In dit boek hebben we vooral getracht om aan de hand van die literatuur een scenario uit te tekenen dat rekening houdt met de specifieke Belgische context en met de wijze waarop de cannabismarkt zich heden ten dage in ons land manifesteert. Om de leesbaarheid van dit document te bevorderen, werken we heel weinig met concrete literatuurverwijzingen, maar vermelden we achter in het boek alle gebruikte bronnen.

Cannabisbeleid

in België:

waarom regulering

een ernstige

optie is



- ▶ **Waarom is de regulering van cannabis een bittere noodzaak?**
- ▶ **Welke impact hebben de laatste drugswetten?**
- ▶ **Wat doet een repressieve aanpak mislukken?**

