

1. Inleiding

Een multidisciplinaire groep academici van de KU Leuven en UGent, bestaande uit Tom Decorte en Letizia Paoli (die de groep leidden), Eline Coutteel, Paul De Grauwe, Loes Kersten, Michele Panzavolta, Mafalda Pardal, Hendrik Peuskens, Sofie Royer, Jan Tytgat, Astrid Van den Broeck, Patrick Vankrunkelsven, Frank Verbruggen, Chris Verslype en Cedric Verstraete, wil met dit boek het debat over het Belgische cannabisbeleid verder onderbouwen. Daarvoor leggen zij hun multidisciplinaire expertise samen, vanuit hun achtergrond in uiteenlopende disciplines van de sociale en natuurwetenschappen, zoals criminologie, economie, psychologie, politieke wetenschappen en strafrecht, alsook geneeskunde, in het bijzonder hepato-gastroenterologie en psychiatrie, en toxicologie. Deze groep academici werkte van 2014 tot 2018 rond dit thema binnen Metaforum, de interdisciplinaire denktank voor maatschappelijk debat van de KU Leuven, die interdisciplinaire werkgroepen een structuur biedt om na te denken over belangrijke maatschappelijke kwesties.

Met dit boek hebben de auteurs de volgende doelstellingen voor ogen:

- Een bondige synthese maken van de wetenschappelijke literatuur over de eigenschappen van cannabis en de effecten van cannabisgebruik (hoofdstuk 2);
- Een overzicht bieden van de prevalentie van cannabisgebruik in Europa en in België in het bijzonder (hoofdstuk 3);
- Een reconstructie maken van het Belgische cannabisbeleid (met inbegrip van de doelstellingen en de gevolgen ervan) en zijn doeltreffendheid evalueren (hoofdstuk 4);
- Een reconstructie maken van de evolutie van het internationale cannabisregime en een beschrijving geven van de geplande en reeds doorgevoerde hervormingen in andere jurisdicties (hoofdstukken 5 en 6);
- Verkennen welke lessen kunnen worden getrokken uit de regulering van alcohol en tabak - de twee belangrijkste legale psychoactieve producten (hoofdstuk 7);

- De voor- en nadelen afwegen van de verschillende reguleringsmodellen, die liggen tussen de twee extreme opties (namelijk een volledig verbod (prohibitie) en een volledig commerciële, vrije markt met weinig regels van overheidswege) (hoofdstuk 8);
- Een aantal aanbevelingen formuleren inzake het Belgische cannabisbeleid (hoofdstuk 9).

Ook willen de auteurs met dit boek aansluiten bij het eerdere debat dat in België gevoerd is rond cannabisbeleid. In dit boek wordt dan ook geregeld vergeleken met en terugverwezen naar eerdere analyses en standpunten van andere experts.

Het huidige internationale handhavingsregime inzake drugs is zo'n zestig jaar geleden uitgetekend. In het licht van de op dat moment beperkte wetenschappelijke kennis ter zake, is het enigszins begrijpelijk dat de architecten ervan toen 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 opgedaan echter niet meer negeren: het is onmogelijk om op wereldschaal en zeker binnen de grenzeloze Europese Unie de productie en handel van illegale drugs en daarmee de consumptie ervan te reduceren. Met andere woorden: de 'war on drugs', die sinds de jaren 1980 in de wereld werd opgevoerd, valt niet te winnen en creëert bovendien veel extra problemen, zoals corruptie, geweld en illegale drugsinkomsten in verschillende landen (bv. Paoli, Reuter & Greenfield, 2009). Decennialang werd het debat over alternatieve reguleringsmodellen onder meer in de kiem gesmoord met het argument dat de internationale verdragen en verplichtingen het niet toelaten (Van Dijk, 1997). Maar na decennia van schijnbaar immobilisme wordt momenteel in tal van landen actief gezocht naar manieren om het pad van de 'war on drugs' te verlaten – vooral met betrekking tot cannabis. Een belangrijke koerswijziging via de internationale verdragen zal er op korte termijn niet komen, omdat unanieme consensus op dat vlak noodzakelijk is en een aantal traditioneel bijzonder repressief ingestelde landen in de ingewikkelde procedures kan gaan dwarsliggen (Bewley-Taylor, 2003; Hall & Lynskey, 2009). 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 (Boekhout van Solinge, 2002; Roberts et al., 2005; Blom, 2006; Van Kempen & Fedorova, 2014).

Veel landen hebben ondertussen goed begrepen dat het via koersveranderingen in het lokale en nationale beleid is, dat de uitgangspunten van de *war on drugs* ontkracht zullen worden en dit vooral op het vlak van cannabis (Levine, 2003; Teurlings & Cohen, 2005; Chatwin, 2007). Steeds meer landen, regio's en steden 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 (Bewley-Taylor, 2003; Roberts et al., 2005). Zij willen niet langer afwachten wanneer en hoe de internationale verdragen en afspraken zullen worden herzien, maar willen daarentegen zo snel mogelijk een beleid ontwikkelen dat hen toelaat greep te krijgen op het fenomeen en de problematische kanten ervan (Bewley-Taylor, 2003).

In Uruguay en in meerdere Amerikaanse staten (zoals o.a. Colorado en Washington) is al gekozen voor een regulering van de hele cannabismarkt, terwijl Canada heeft aangekondigd dit in de zomer van 2018 te zullen doen. Ook Nederland heeft in haar regeerakkoord van oktober 2017 een experiment voorzien om enkele grote gemeenten de lokale coffeeshops te laten bevoorraden met door de overheid gereguleerde teelt van cannabis. De gezaghebbende *Global Commission on Drug Policy* (met onder meer Javier Solana, George Schultz, Kofi Annan, Richard Branson en de ex-presidenten van Brazilië, Chili, Colombia, Griekenland, Mexico, Polen en Portugal) ijvert sinds juni 2011 onafgebroken voor het beëindigen van de wereldwijde *war on drugs* (Global Commission on Drug Policy, 2011). In Europa ten slotte hebben landen als Portugal, Zwitserland en Tsjechië reeds belangrijke hervormingen inzake decriminalisering doorgevoerd.

Ook in België gaan stemmen op voor een hervorming van het cannabisbeleid. In een visietekst van november 2013 pleitten Tom Decorte, Jan Tytgat en Paul De Grauwe ervoor om 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 (van 19 januari 2001) – kritisch te evalueren. Ze braken een lans 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 afbouwen 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 (Decorte et al., 2013, p. 3).

Dat pleidooi kreeg 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. De Vereniging voor Alcohol- en andere Drugproblemen (VAD), een koepelorganisatie van bijna tachtig organisaties die werkzaam zijn op het terrein van de alcohol- en drugproblematiek, publiceerde in 2014 een *'Probleemverkennde nota cannabisbeleid'* (VAD, 2014). De VAD benadrukte daarin (terecht) dat cannabis geen onschuldig product is. De meerderheid van de Belgen gebruikt geen cannabis en dit moet ook zo blijven, door in te zetten op preventie, vroeginterventie en het versterken van de maatschappelijke norm van niet-gebruik. Tegelijkertijd benadrukte 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 vlak van stigmatisering en criminalisering. Bovendien creëert de wetgeving rechtsonzekerheid. Ook bij mensen in de hulpverlening draagt vervolging zelden bij tot herstel. De VAD pleitte in haar nota voor meer controle over de beschikbaarheid, de samenstelling en de prijs van cannabis. De zusterorganisaties FEDITO Bruxelles (de Brusselse koepelorganisatie die 26 instellingen omvat uit de gespecialiseerde drugspreventie- en hulpverleningssector) en FEDITO Wallonne (die 51 gespecialiseerde centra en organisaties uit de drugssector vertegenwoordigt) gingen nog verder in hun respectieve beleidsnota's en pleitten in 2014 onomwonden voor een regulering van cannabis. Ook vanuit de politieke wereld kwamen – naast afwijzende reacties van bijvoorbeeld het Vlaams Belang en Jo Vandeurzen, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en gezin (CD&V) – enkele voorzichtige positieve reacties. Toenmalig minister van Volksgezondheid Laurette Onkelinx antwoordde op een mondelinge vraag van Freya Piryns naar aanleiding van de visietekst van 2013 dat “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 drugbeleid 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 het 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 het partijprogramma op te nemen.

Eind oktober 2014 reageren criminologen Brice De Ruyver en Cyrille Fijnaut met een boek *De derde weg. Een pleidooi voor een evenwichtig cannabisbeleid*. In *De Standaard* van 31 oktober 2014 stellen ze ietwat verrassend: “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” (Delepeleire, 2014). 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 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).

In december 2016 publiceerden de hoogleraren Tom Decorte, Jan Tytgat en Paul De Grauwe een concreet en gedetailleerd scenario om een gereguleerde cannabismarkt in België ingang te laten vinden. Dat voorstel was bedoeld als een aanzet voor een brede maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke discussie.

Met het voorliggende boek wil Metaforum het debat rond het Belgische cannabisbeleid verder voeden met een genuanceerde analyse van het huidige beleid, een vergelijking met het beleid in andere landen en een afweging van de voor- en nadelen van de verschillende mogelijke reguleringsmodellen.