

## DE DERDE WEG



# DE DERDE WEG

Een pleidooi voor een  
evenwichtig cannabisbeleid

Cyrille FIJNAUT  
Brice DE RUYVER

De derde weg. Een pleidooi voor een evenwichtig cannabisbeleid  
Cyrille Fijnaut en Brice De Ruyver

© 2014 Intersentia  
Antwerpen – Cambridge  
[www.intersentia.be](http://www.intersentia.be)

Coverbeeld: © Thinkstock – Scott Harms

ISBN 978-94-000-0569-3 (Intersentia)  
ISBN 978-94-6290-023-3 (Boom Juridische uitgevers)  
D/2014/7849/155  
NUR 824

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

## WOORD VOORAF

Het is een vraag met een lange geschiedenis: wat is wijsheid bij het ontwerpen en uitvoeren van een beleid ten aanzien van middelen die zeker bij veelvuldig gebruik slecht, heel slecht, zijn voor het welzijn van mensen, maar die tegelijkertijd een sterke aantrekkingskracht op hen uitoefenen, zo sterk zelfs dat zij er afhankelijk van (kunnen) worden? Deze vraag heeft betrekking op vele en velerlei middelen, maar zij spitst zich dezer dagen nationaal en internationaal toe op het beleid met betrekking tot de productie, de distributie en het gebruik van cannabis. Algemeen heeft dit te maken met, grof gezegd, de legalisering van cannabis in het Zuid-Amerikaanse land Uruguay en in sommige staten van de Verenigde Staten, in het bijzonder Colorado en Washington State.

In Nederland is deze vraag de voorbije jaren alsmaar relevanter geworden door de strijd die coffeeshophouders en politieke partijen, de PvdA en D'66 op kop, voeren tegen het coffeeshopbeleid van I. Opstelten, de minister van Veiligheid en Justitie in de kabinetten Rutte I en Rutte II. In België is de publieke discussie natuurlijk niet gekoppeld aan het probleem van de coffeeshops. Hierom is de discussie hier minder offensief van karakter dan in Nederland. Niettemin flakert zij om uiteenlopende redenen – uitspraken van vooraanstaande personen, vondsten van grote productieplantages – ook hier soms hoog op. Het is niet voor niets dat de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, L. Onkelinx, in januari 2014 de Algemene Cel Drugs heeft gevraagd om de staat van het cannabisbeleid op te maken en na te gaan of dit beleid in de ene of de andere richting moet worden bijgestuurd.

Het cannabisbeleid is ook vandaag de dag dus bepaald geen rustig bezit. Integendeel! Meer dan ooit verdeelt het de geesten en doet het de gemoederen hoog opblazen. Het gevolg is dat de publieke discussie over wat er zou moeten gebeuren, in hoge mate wordt beheerst door twee kampen: de voorstanders van wat legalisering heet en de tegenstanders van zo een ontwikkeling. Wij menen dat deze al bij al simpele tweestrijd niet voldoende aansluit op de complexiteit van het vraagstuk en wijzen in deze verhandeling op een Derde Weg: de gulden middenweg tussen de beide extremen.

De reden waarom wij deze verhandeling hebben geschreven, heeft alles te maken met het feit dat wij reeds vele jaren betrokken zijn bij discussies over het cannabisbeleid respectievelijk onderzoeken naar de problemen die zich – mede onder invloed van dit beleid, maar ook door toedoen van heel andere factoren – manifesteren bij de teelt, de distributie en het gebruik van cannabis. Waarbij het

goed is om op te merken dat wij beiden niet alleen de nodige ervaring hebben opgedaan bij nationale projecten in eigen land, maar in 2008 ook nauw hebben samengewerkt in het grensoverschrijdende onderzoeksproject betreffende de druggerelateerde criminaliteit de Euregio Maas-Rijn. Juist dit laatste project heeft ons namelijk extra sterk met de neus op het feit gedrukt dat radicale standpunten in de cannabisdiscussie het voordeel van de eenvoud hebben, maar geen recht doen aan de werkelijkheid, zeker niet in internationaal verband.

Het doel van deze verhandeling is om de lopende discussie open te breken en in de vorm van een Derde Weg een alternatief te bieden in de discussie over het cannabisbeleid. Om dit doel te bereiken, worden in deze verhandeling de ontwikkelingen in Nederland en België niet alleen op zichzelf besproken, maar worden zij behandeld in hun internationale en Europese context. Het ligt voor de hand dat wij bij de redactie van dit pleidooi gebruik hebben gemaakt van de literatuur en de lectuur waarover wij sinds jaar en dag beschikken. Om ons bronnenmateriaal helemaal *up to date* te brengen, hebben wij evenwel ook een beroep gedaan op de medewerking van Ch. Colman. Wij bedanken haar hier dan ook hartelijk voor de ondersteuning die zij ons in de voorbije maanden heeft geboden. Verder is hier een woord van dank op zijn plaats aan het adres van de onderzoekers die constructief hebben gereageerd op onze verzoeken om een exemplaar van hun recente rapporten. Met name prof. dr. A. Spapens en dr. E. van der Torre dienen in dit verband te worden vermeld.

Tilburg-Gent, augustus 2014  
Cyrille Fijnaut en Brice De Ruyver

# INHOUD

<i>Woord vooraf</i> .....	v
---------------------------	---

## **Hoofdstuk 1.**

<b>Algemene inleiding: weg uit de impasse</b> .....	1
1.1. De vraagstelling van dit betoog .....	1
1.2. Een samenstel van basisbegrippen .....	3
1.3. De opbouw van deze verhandeling .....	6

## **Hoofdstuk 2.**

<b>De Verenigde Naties en het cannabisbeleid</b> .....	11
2.1. Inleiding .....	11
2.2. De verdragen van 1912, 1925, 1931 en 1936 .....	11
2.3. De Verdragen van 1961 en 1988 .....	14
2.4. De huidige discussie in de Verenigde Naties .....	17
2.5. Besluit .....	24

## **Hoofdstuk 3.**

<b>Het cannabisbeleid in de Amerika's</b> .....	27
3.1. Inleiding .....	27
3.2. De Drooglegging in de Verenigde Staten, 1919-1933 .....	28
3.3. Het legaliseringsdebat in de jaren tachtig .....	32
3.4. De legalisering van cannabis in de Amerika's .....	35
3.4.1. De ontwikkeling in de Verenigde Staten .....	37
3.4.1.1. De opstelling van de federale overheid .....	39
3.4.1.2. De situatie in Colorado .....	44
3.4.1.3. De situatie in Washington State .....	51
3.4.2. De ontwikkeling in Canada .....	56
3.4.2.1. De opstelling van de federale overheid .....	56
3.4.2.2. De situatie in British Columbia .....	59
3.4.3. De ontwikkeling in Uruguay .....	61
3.5. Besluit .....	64

## Hoofdstuk 4.

<b>Het cannabisbeleid in de Europese Unie</b> .....	69
4.1. Inleiding.....	69
4.2. De oorsprong van het gevoerde beleid: twee onderzoekscommissies ....	69
4.3. De Schengen Overeenkomsten en het drugsbeleid.....	76
4.4. Het tegenwoordige drugsbeleid van de Europese Unie .....	78
4.4.1. Is er ruimte voor de legalisering van de cannabis?.....	79
4.4.2. De ernst van het cannabisprobleem .....	82
4.5. De tegenwoordige beleidsontwikkelingen op het niveau van de Lidstaten.....	85
4.5.1. Het algemene beeld van de situatie.....	86
4.5.2. De situatie in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.....	88
4.5.2.1. De situatie in Duitsland.....	89
4.5.2.2. De situatie in Frankrijk .....	91
4.5.2.3. De situatie in het Verenigd Koninkrijk.....	93
4.6. Besluit.....	98

## Hoofdstuk 5.

<b>Het Nederlandse cannabisbeleid</b> .....	101
5.1. Inleiding.....	101
5.2. Het naïeve vertrekpunt in de jaren zeventig en tachtig .....	102
5.3. De goedkeuring van het Verdrag tegen de sluikhandel in drugs .....	106
5.3.1. De vreedzame discussie over het Verdrag van Wenen.....	106
5.3.2. De verbeterde discussie over het cannabis- en coffeeshopbeleid... ..	109
5.4. De heroverweging van het beleid in 1996 en 2004 .....	113
5.4.1. De aanscherping van het coffeeshopbeleid .....	114
5.4.2. De bestrijding van de illegale cannabisteelt.....	115
5.4.3. De legalisering van cannabis voor medisch gebruik .....	119
5.5. De ontwikkeling, de organisatie en de werking van de cannabisteelt... ..	120
5.6. Het cannabisprobleem en het probleem van de coffeeshops.....	125
5.6.1. Het Zeeuwse grensgebied: de problemen in Terneuzen.....	126
5.6.2. Het Brabantse grensgebied.....	131
5.6.2.1. De problemen in Roosendaal en Bergen op Zoom.....	131
5.6.2.2. De problemen in Breda, Tilburg en Eindhoven.....	132
5.6.3. Het Limburgse grensgebied .....	136
5.6.3.1. De problemen in Maastricht.....	136
5.6.3.1.1. De fundamentele ruggensteun door het Hof van Justitie.....	137
5.6.3.1.2. De afwijzing van de <i>Resolutie van             Maastricht</i> .....	139



5.6.3.1.3.	De verplaatsing van de coffeeshops naar de grens . . . . .	141
5.6.3.1.4.	De inzet van een speciaal politieteam . . . . .	144
5.6.3.1.5.	De rapporten Fijnaut-De Ruyver en Rovers-Fijnaut . . . . .	145
5.6.3.2.	De problemen in Heerlen . . . . .	149
5.6.3.3.	De problemen in Venlo . . . . .	150
5.6.3.4.	Een Limburgs voorstel voor de aanpak van de problemen . . . . .	152
5.6.4.	De aanpak van de problemen in de binnenstad van Amsterdam. . . . .	155
5.7.	De gedoogde verkoop en het gebruik van cannabis rond 2010. . . . .	158
5.8.	De voorstellen van de commissie-Van de Donk . . . . .	160
5.8.1.	De herziening van het coffeeshopbeleid. . . . .	163
5.8.1.1.	De plannen van het kabinet . . . . .	163
5.8.1.2.	Het verzet van een aantal coffeeshophouders . . . . .	168
5.8.1.3.	Het empirisch onderzoek naar de feitelijke gevolgen . . . . .	170
5.8.1.4.	De manifeste tegenactie van een aantal bestuurders . . . . .	173
5.8.2.	De bestrijding van de illegale hennepsteelt. . . . .	178
5.8.2.1.	De stapsgewijze discussie in de Tweede Kamer. . . . .	178
5.8.2.2.	De stagnatie van de discussie in de Eerste Kamer . . . . .	180
5.9.	Besluit. . . . .	183

## Hoofdstuk 6.

<b>Het Belgische cannabisbeleid</b> . . . . .	187
6.1. Inleiding. . . . .	187
6.2. De ontwikkeling van het drugsbeleid . . . . .	187
6.2.1. De gangmakers van het huidige beleid: E. Vandervelde en L. Vervaeck . . . . .	187
6.2.2. De oorlog van A. Vranckx tegen drugs . . . . .	190
6.2.3. Naar een <i>Federaal actieplan toxicomanie-drugs</i> . . . . .	193
6.2.4. De uitgangspunten en aanbevelingen van de Parlementaire Werkgroep Drugs. . . . .	195
6.2.5. De <i>Federale drugsnota</i> van 2001 . . . . .	200
6.2.6. De actualisering van de <i>Federale drugsnota</i> in 2010 . . . . .	205
6.3. De samenstelling van de cannabismarkt . . . . .	207
6.3.1. Enkele gegevens met betrekking tot de vraag naar cannabis . . . . .	208
6.3.2. Enkele gegevens met betrekking tot het aanbod van cannabis . . . . .	210
6.4. De overheidsuitgaven voor het drugsbeleid . . . . .	212
6.5. Een pleidooi voor legalisering van cannabis . . . . .	217
6.6. Besluit. . . . .	219

**Hoofdstuk 7.**

<b>Algemeen besluit: naar een derde weg</b> .....	223
7.1. De herformulering van de vraagstelling .....	223
7.2. Een preliminaire kwestie: de herziening van de drugsverdragen .....	225
7.3. De regulering van alcohol en tabak: een goed voorbeeld? .....	229
7.4. De legalisering van cannabis in de Europese Unie: <i>the American way?</i> ...	241
7.4.1. De groene <i>Gold Rush</i> .....	241
7.4.2. De eenzijdigheid van de economische invalshoek .....	243
7.4.3. De hoofddoelstellingen van de legalisering .....	245
7.4.4. De werkelijke gevolgen van de legalisering .....	248
7.4.5. De achterstelling van de volksgezondheid .....	251
7.4.6. De schadelijkheid van het gebruik van cannabis .....	254
7.5. De regulering van cannabis in de Europese Unie: een voorstel voor de discussie .....	260
7.5.1. De uitgangspunten van het voorstel .....	260
7.5.2. De voorkoming van cannabisgebruik door jongeren .....	262
7.5.3. Drie aanvaardbare vormen van teelt en consumptie .....	263
7.5.3.1. De thuisteelt van cannabis voor persoonlijk gebruik ...	263
7.5.3.2. De teelt en het gebruik van cannabis in clubverband ...	264
7.5.3.3. De verstrekking van medische cannabis aan ernstig zieke patiënten .....	265
7.5.4. Een hoogst omstreden kwestie: de oprichting van een gesloten productie- en distributiestelsel .....	265
7.5.5. De behoeften aan (grensoverschrijdende) rechtshandhaving ...	268
7.5.6. De afschaffing van de coffeeshops .....	269
<i>Bibliografie</i> .....	273