

De averechtse effecten van onze drugsaanpak – een ‘Unhappy Birthday’

Prof. Dr. Tom DECORTE

Hoogleraar criminologie, Universiteit Gent

Op 14 april 2021 velt de 16^{de} kamer van de Rechtbank van Eerste aanleg in Luik een opmerkelijk vonnis. Een 48-jarige dakloze en aan alcohol verslaafde vrouw staat er terecht voor vijf verschillende kleine diefstallen, gepleegd tussen november 2020 en februari 2021. Ze stal in enkele grootwarenhuizen enkele blikjes bier, wat cosmetische producten en etenswaren (kaas, een pot mayonaise, gekruide kip). Ze werd eerder al veroordeeld voor gelijkaardige feiten en betwist ook nu de bewuste feiten niet. De vrouw krijgt opschorting van straf, maar vooral de motivering van de rechter getuigt van een zelden geziene en heldere reflectie over de rol van de strafwet in de maatschappelijke reactie op drugsgerelateerde problemen. Het vonnis van de rechtbank stelt dat het opleggen van een gevangenisstraf – en bij uitbreiding het straffen op zich – niet het gepaste antwoord is op de maatschappelijke uitdagingen van armoede, marginaliteit en verslaving. Het opsluiten van mensen met een drugsgerelateerd probleem zet geen zoden aan de dijk, beargumenteert de rechtbank. Dergelijke maatschappelijke reactie heeft zelfs averechtse effecten: ze tast de menselijke waardigheid aan, én draagt de facto niet bij aan de re-integratie van mensen in de samenleving. Mensen met drugsgerelateerde problemen horen geholpen te worden, en criminalisering is nutteloos én contraproductief. Naar aanleiding van dit opmerkelijke vonnis zet Tom Decorte, hoogleraar criminologie aan de Universiteit Gent, de averechtse effecten van het huidige drugsbeleid op een rij.

I - CONTEXT EN GESCHIEDENIS VAN CRIMINALISEREN ALS STRATEGIE

1. Op 24 februari 1921, exact 100 jaar geleden, zag de Belgische drugswet het licht. We vieren dit jaar dus het eeuwfeest van de Drugswet die nog steeds de ruggengraat van ons drugsbeleid vormt, maar jammer genoeg hebben we vandaag de dag heel weinig redenen om dat uitbundig te vieren.

De drugswet is in een tijdspanne van 100 jaar hier en daar lichtjes aangepast, maar het kader van de wet is nog altijd identiek hetzelfde, namelijk de gedachte dat we het drugsfenomeen het beste aanpakken via het criminaliseren of bestraffen van elk gedrag dat met drugs te maken heeft, gaande van het loutere bezit of gebruik van een drug tot en met het produceren ervan. Het uitgangspunt van die wet is dat het drugsfenomeen weliswaar in essentie een probleem voor de volksgezondheid is, maar de belangrijkste strategie is al die tijd geweest om zowel de vraag naar als het aanbod van drugs met een strafrechtelijke aanpak te bekampen. Men ging ervan uit dat het druggebruik zou afnemen als men het streng liet aanpakken door politie en justitie. Alleen blijkt die strategie niet te werken.

2. De drugswet kwam honderd jaar geleden tot stand vanuit een internationale druk, vooral vanwege de Verenigde Staten, om een aantal producten – eigenlijk alle roesmiddelen behalve alcohol en tabak – te criminaliseren. De onderliggende drijfveren van de VS hadden niet zozeer te maken met het beschermen van de volksgezondheid, maar waren economisch van aard. Het was de tijd van de opiumoorlogen in China, de concurrentie tussen het Verenigd Koninkrijk en de VS. Maar er zat ook een racistisch geurtje aan: men had schrik voor opkomende groepen, zoals de Chinese en Mexicaanse migranten, en later ook de Afro-Amerikaanse gemeenschap. Zo is onder meer uit historisch onderzoek gebleken dat het team van president Nixon de “war on drugs” in 1968 en de periode erna zeer bewust heeft gebruikt om de twee belangrijkste ‘vijanden’ van dat moment aan te kunnen pakken: de linkse betogers tegen de Vietnamoorlog en de zwarte gemeenschap. John Ehrlichman, een adviseur van Nixon, verklaarde daarover in een interview: “We wisten dat we het niet illegaal konden maken om tegen de oorlog of zwart te zijn, maar door de bevolking de hippies te laten associëren met marihuana en zwarten met heroïne, en vervolgens beide groepen zwaar te criminaliseren, zouden we die gemeenschappen kunnen ontwrichten. We zouden hun leiders kunnen arresteren, hun huizen kunnen overvallen, hun vergaderingen kunnen opbreken en hen avond na avond kunnen belasten op het avonddieuws. Wisten we dat we logen over drugs? Natuurlijk wisten we dat.”

3. Maar naast die economische en geopolitieke motieven leefde toen ook heel sterk de idee dat we via een repressieve aanpak wel tot een drugsvrije wereld konden komen, of in ieder geval zowel de vraag als het aanbod konden doen dalen.

Als we zoveel jaren later terugblikken op de drugswet, blijft het bizar om vast te stellen dat men enerzijds aannam dat repressie géén goede tactiek was om tabaks- of alcoholproblemen uit te bannen, en tegelijkertijd geloofde dat het volledig verbieden van alle andere roesmiddelen wél zou werken. In de jaren 20 van de vorige eeuw, van 1919 tot 1933 om precies te zijn, hadden de VS immers geprobeerd om de productie en de verkoop van alcohol helemaal te verbieden en daarmee het alcoholgebruik en alcoholisme uit te roeien, maar dat experiment met de drooglegging of *Prohibition* in het Engels liep faliekant af. Op enkele jaren tijd ontstond een enorme zwarte markt, met zelfgemaakte en erg gevaarlijke sterkedrank (*moonshine*), en lieden als Al Capone werden rijk en machtig met het zogenaamde *bootlegging*, de illegale productie en smokkel van alcohol.

Maar goed, toch geloofde men in die tijd dat men door de criminalisering van andere roesmiddelen het gebruik zou kunnen doen afnemen, het aantal afhankelijke gebruikers zou kunnen terugdringen, en de criminaliteit en de overlast rond het fenomeen zou kunnen bedwingen.

II - CRIMINALISERENDE AANPAK, PARADOXALE GEVOLGEN

4. Nu – honderd jaar later – is de balans van die aanpak bijzonder teleurstellend. Wetenschappelijke onderzoeken en alle cijfermatige gegevens tonen hetzelfde beeld: het gebruik van roesmiddelen neemt niet af, integendeel, de vraag naar drugs stijgt veeleer. Er dienen zich almaar meer mensen met druggereleerde problemen aan in de gespecialiseerde drugshulpverlening. Er zijn honderden nieuwe illegale roesmiddelen bij gekomen, en de klassieke drugs zijn almaar sterker en gevaarlijker geworden. Cocaïne is geëvolueerd naar crack. Opium werd heroïne, en later volgde een extreem gevaarlijk synthetisch opiaat: fentanyl. Amfetamine werd vervangen door methamfetamine, en cannabisproducten bevatten nu twee tot

drie keer meer THC, de psychoactieve ingrediënt in de cannabisplant, in vergelijking met 30 jaar geleden. En hoe sterker de drugs, hoe meer slachtoffers er vallen.

5. Tegelijkertijd weten wij als criminologen dat een fundamentele paradox bij een repressieve aanpak voor een averechts effect zorgt: uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat hoe harder en strenger een war on drugs wordt gevoerd, hoe winstgevender de illegale productie en handel de facto wordt. Criminelen kunnen de verhoogde risico's die ze moeten nemen, verrekenen aan de klanten, de gebruikers dus, en worden almaar rijker en machtiger. De drugswet en de algehele filosofie van bestraffing creëren op die manier eigenlijk zélf het verdienmodel, en de enorme winsten trekken almaar meer beroepscriminelen en 'have nots' aan. De middelen waarover de criminele groepen dankzij de drugssmokkel beschikken, zijn een veelvoud van de middelen die politie en justitie ooit zullen hebben, zelfs al verhoogt de overheid regelmatig hun budgetten. De illegale drugshandelaren zijn altijd in staat om iedereen te corrumperen die ze nodig hebben om hun handel te faciliteren, en kopen zich met hun zwart geld invloed in allerlei sectoren van de legale economie.

6. Tot slot mogen we niet uit het oog verliezen dat de strategie van criminalisering en bestraffing ook bijzonder veel geld kost. Niet alleen worden heel veel middelen en personeel van politie en justitie ingezet in de strijd tegen drugs – mijn collega De Ruyver en zijn equipe becijferden een aantal jaar geleden dat meer dan 60% van de totale overheidsuitgaven inzake drugs naar de bestrijding door politie en justitie gaan – maar het betekent ook dat al die mensen niét kunnen worden ingezet voor andere politietaken of in de bestrijding van andere criminaliteitsfenomenen, zoals familiaal geweld, woninginbraken of oplichting. Alleen al in Vlaanderen en alleen door de federale politie werden in 2019 meer dan 10.000 processen-verbaal opgesteld voor het loutere bezit van cannabis, en die moeten natuurlijk allemaal een gevolg krijgen of verwerkt worden. Onlangs nog verklaarde een Nederlandse toprechercheur die op pensioen ging dat de bestrijding van drugs de grootste werkverschaffer is voor politie, en dat zij veel andere dingen zouden kunnen doen.

7. De war on drugs valt dus niet te winnen zolang we het verdienmodel voor criminelen in stand houden. Bovendien genereert die strategie een aantal ongewenste effecten, die de zaken nog erger maken dan ze al waren. Het drugsbeleid zoals het vandaag wordt gevoerd, is eigenlijk olie op het vuur dat we proberen te bestrijden. Het moet dus radicaal anders. In de wetenschappelijke wereld is daarover gaandeweg een grote consensus gegroeid, en ook in de wereld van de gespecialiseerde hulpverlening en drugspreventie gaan almaar meer stemmen op voor een grondige hertekening van ons drugsbeleid.

III - LEGALISEREN, EN DAN?

8. En dan valt natuurlijk heel snel het begrip 'legaliseren'. Voor veel mensen lijkt het een contra-intuïtief gegeven: hoe kun je drugs bestrijden, als je ze uit het strafrecht zou halen en niet langer zou bestraffen? Is legaliseren niet zo een beetje: de strijd opgeven? Of erger nog: als je drugs legaliseert, dan moedig je het gebruik toch net aan?

Precies dat is het grote misverstand, en die foute interpretatie wordt door een aantal politici graag in stand gehouden. Juridisch-technisch gesproken betekent legaliseren alleen dat je een fenomeen niet langer helemaal bestraft, maar dat je een aantal gedragingen uit het strafrecht haalt, en mits een aantal randvoorwaarden anders gaat reguleren. Abortus was een tijd geleden

in alle omstandigheden illegaal en dus strafbaar; vandaag de dag kan het onder bepaalde omstandigheden. Homoseksualiteit was sinds de 13^{de} eeuw in onze contreien strafbaar, zelfs met de doodstraf, maar sinds de Verlichting in de 18^{de} eeuw en op basis van evoluerende wetenschappelijke inzichten, werden homoseksuele gedragingen ‘gelegaliseerd’. Gelukkig maar.

9. Wat cruciaal in dit verhaal is, is het eindproduct van een legaliseringsbeweging: namelijk de regulering of het wetgevend kader dat in de plaats van bestraffing komt. De wijze waarop je iets reguleert is natuurlijk bijzonder belangrijk: want je kan een drug in dit geval heel strikt reguleren zodat de toegankelijkheid ervan heel beperkt is, of je kan een drug heel losjes reguleren, zodat het bijzonder makkelijk te verkrijgen is. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat je een drug kan legaliseren en reguleren zoals alcohol; zodat je met andere woorden een commerciële markt laat ontstaan; maar het is even plausibel dat je een drug doelbewust niet zoals alcohol reguleert, maar veel strikter, of bijvoorbeeld op basis van een not-for-profit-logica. In dat laatste scenario kiest de overheid niet voor productie van een drug door grote privébedrijven, maar staat ze enkel toe dat niet op winstgerichte vzw's de productie in handen nemen.

10. Veel mensen denken dat ‘legaliseren’ een synoniem is voor ‘vrijgeven’ of ‘laissez-faire’, dat het eigenlijk betekent dat de samenleving de strijd opgeeft of de gevaren van die drugs minimaliseert. Niets is minder waar, en dat kunnen we het beste illustreren met het tabaksbeleid van de laatste decennia. Nicotine is een erg verslavende en schadelijke drug, maar wel legaal. Tot voor een aantal jaren waren de tabaksproducenten en de rokers behoorlijk laks gereguleerd, maar daar is verandering in gekomen. Heel wat handelspraktijken van de tabaksgiganten zijn aan banden gelegd; de overheid reguleert nu wat er op de verpakking moet staan, en heeft de meeste vormen van tabaksreclame of -promotie verboden. Dankzij de taksen en accijnzen verhoogt de overheid gestaag de prijs van sigaretten, en het roken van sigaretten op publieke plaatsen en in de horeca is veel strikter gereguleerd. Dat beleid werpt stilaan échte vruchten af: het gebruik van tabaksproducten begint stilaan te dalen, én vooral: het gebruik van tabak is geëvolueerd van iets stoers (de Marlboro-man!) en iets sociaals (“Een Belga rook je nooit alleen!”) naar een relatief onhip gebruik, waarbij zowat iedereen erkent dat het ongezond gedrag is dat je beter probeert te laten. En dat met een legale drug en zonder dat we de rokers een strafblad aanwrijven!

Veel mensen geloven nog dat legaliseren automatisch zal leiden tot spotgoedkope drugs, die in de supermarkten voor iedereen toegankelijk zullen zijn. En dus, dat legaliseren per definitie zal leiden tot een epidemie van verslavingen en de ondergang van onze maatschappij. Dat terwijl wij, ik zei het al, het fenomeen vandaag onder onze eigen ogen uit de hand zien lopen, ondanks het drugsbeleid dat vandaag wordt gevoerd.

11. Eén van de belangrijke systeemfouten in ons drugsbeleid is momenteel dat er geen enkel logisch verband te vinden is tussen de objectieve risico's en schadelijkheid van middelen, en hun wettelijke status. Ik bedoel daarmee dat drugs als alcohol en tabak, die door farmacologen, toxicologen en neurologen steevast als de meest schadelijke producten worden gecatalogeerd, legaal zijn, en in het geval van alcohol zelfs heel vrijelijk gereguleerd zijn, terwijl een aantal andere roesmiddelen die wetenschappelijk gezien als veel minder gevaarlijk en schadelijk worden gerangschikt, illegaal worden gehouden. Het zou veel meer van consistentie in ons denken getuigen, als we de meest schadelijke roesmiddelen het meest strikt zouden reguleren, en de minst schadelijke producten minder streng zouden reguleren.

‘Ja maar’, hoor ik u denken, ‘cannabis is toch al legaal bij ons?’ Dat er zoveel verwarring heerst over de wettelijke status van cannabis is al een pijnlijke vaststelling op zich, want hoe kun je als ouder of opvoeder een goed gesprek voeren met jongeren als niemand weet hoe de vork precies aan de steel zit. Het gebruik of bezit van cannabis is nooit legaal geweest en is dat vandaag de dag nog steeds niet. De verwarring ontstond in 2003 toen een richtlijn van de procureurs-generaal aan de parketten stipuleerde dat aan de vervolging van het bezit van een kleine hoeveelheid geen prioriteit moest worden gegeven. Later verwezen de opeenvolgende regeerakkoorden en wetteksten weer naar een multolerantiebeleid. Het gevolg is dat weinigen de cannabiswetgeving kennen, dat je bovendien van Oostende naar Aarlen kunt rijden met een kleine hoeveelheid cannabis op zak, en in elk gerechtelijk arrondissement dat je doorkruist anders kunt worden aangepakt.

12. Een andere denkfout die we vaak over het hoofd zien, is de idee dat het gebruik van een illegale drug per definitie een ‘probleem’ is en samenvalt met drugmisbruik of verslaving. Bij één van de meest schadelijke roesmiddelen op deze aardkloot – alcohol – vinden we het aannemelijk dat de meeste gebruikers geen alcoholici zijn of worden, en is recreatief, occasioneel en gecontroleerd gebruik normaal. Dat is uiteraard ook zo bij vele andere illegale drugs, en toch ligt de idee dat iemand een illegale drug op een gecontroleerde manier gebruikt, veel moeilijker.

IV - LEGALISEREN ALS ONDERDEEL VAN EEN BELEID

13. Legaliseren kan de samenleving winsten opleveren, op voorwaarde dat we niet dezelfde historische fouten maken als met alcohol en tabak voorheen. Ongebreidelde commercialisering, met te weinig restricties en regulering, betekent in zekere zin dat we de drugscriminelen van vandaag vervangen door multinationals die hetzelfde doel voor ogen hebben: zoveel mogelijk winsten rapen. Legaliseren en tegelijkertijd strikt reguleren biedt de mogelijkheid om veel meer grip op het fenomeen te krijgen, en allerlei instrumenten te gaan gebruiken om het druggebruik in de wenselijke richting te doen evolueren. Nu bepalen criminele netwerken in welke omstandigheden de drugs worden gebruikt, en hoe oud je moet zijn om bij de dealer iets te kopen. Zij bepalen wat er in de producten zit, en zij zetten de prijs. In een gereguleerde drugsmarkt zit de overheid aan de knoppen en bepaalt zij alle parameters waaraan producenten, verkopers, producten en gebruikers moeten voldoen.

14. En er zijn nog belangrijke voordelen van zo’n aanpak. De inkomsten vloeien niet langer naar georganiseerde criminelen, maar naar de staatskas. De strijd tegen de maffia wordt nog een lange strijd, maar je onttrekt ze wel één van hun belangrijkste verdienmodellen. De schaarse overheidsmiddelen worden niet langer opgeslorpt in een schier oneindige war on drugs, maar kunnen besteed worden aan strategieën waarvan we wetenschappelijk gezien wel kunnen aantonen dat ze werken: hulpverlening aan wie in de problemen komt, en ontrading van het gebruik. Het drugsbeleid zoals we dat vandaag de dag voeren, levert heel wat druggebruikers een strafblad voor het leven op. Die extra rugzak – bovenop het drugprobleem – blijkt vaak een handicap voor het leven bij het zoeken naar een job of een woning, zo leren we uit tal van onderzoeksrapporten. We horen mensen met drugsproblemen ondersteuning te bieden in plaats van ze te bestraffen. De capaciteit van onze politie, onze justitie en ons gevangeniswezen kan worden benut voor andere vormen van criminaliteit, en wordt minder overbelast. De roesmiddelen zelf blijven inherente risico’s dragen, maar omdat de overheid bepaalt wat er wel of niet in mag, en hoe sterk ze mogen zijn, worden de producten wel veiliger.

15. Sommige mensen denken dat het legaal maken van een roesmiddel automatisch betekent dat de stap om drugs te proberen, veel kleiner wordt, of erger nog: dat 12-jarigen nog makkelijker toegang zullen krijgen tot drugs. Onderzoek heeft allang uitgewezen dat minderjarigen vandaag de dag ook al makkelijk toegang hebben tot drugs, zelfs al zijn die nu verboden. Overigens ontzegt de wet bij legale drugs als alcohol en tabak ook de toegang aan minderjarigen. En belangrijker nog: er zijn honderden studies verricht naar het effect van een zogenaamde ‘decriminalisering’, dat is het scenario waarbij je op zijn minst het gebruik en het bezit van een kleine hoeveelheid drugs niet langer bestraft, of zelfs uit het strafrecht haalt. Telkens opnieuw is de conclusie dat zo’n decriminalisering van drugsgebruik *niét* leidt tot een grote toename. Nederland decriminaliseerde in de feiten al sinds 1976 de aanschaf van een kleine hoeveelheid cannabis, en er is in Nederland niet *méér* problematisch cannabisgebruik dan bij ons. Portugal decriminaliseerde in 2001 het bezit van kleine hoeveelheden van alle drugs, dus ook cocaïne of heroïne, en de wetenschappelijke evaluaties zijn zo positief dat het beleidsmodel in wetenschappelijke kringen alom geprezen wordt als ‘best practice’.

V - BIJSTELLEN BELEID GEBASEERD OP INZICHT

16. Kortom, ons drugsbeleid is allang niet meer gestoeld op de wetenschappelijke inzichten van vandaag, en het wordt hoog tijd om dat recht te trekken. Veel politici erkennen dat ze maar geen greep krijgen op het fenomeen, en dat de war on drugs niet te winnen valt. En toch schuiven ze de hete aardappel voor zich uit. Zijn ze bang om stemmen te verliezen, of weggezet te worden als slappelingen die de strijd opgeven? Vinden ze het war on drugs betoog makkelijker om electoraal mee te scoren? Of hebben ze geen weet van de alternatieve pistes die op tafel kunnen liggen? Elders in de wereld worden de drugswetten die allemaal uit dezelfde tijd stammen, en die trouwens voortvloeien uit internationale drugsverdragen waarin de repressieve filosofie werd verankerd, wel op de schop genomen. Steeds meer landen hertekenen hun drugsbeleid op basis van de wetenschappelijke kennis van vandaag, en ze doen dat ondanks het feit dat ze gebonden zijn aan internationale afspraken. Vijftien staten in de V.S. – ooit de grote promotor van de war on drugs, weet u nog? – hebben de cannabismarkt gereguleerd. Uruguay én Canada (één van de G8-landen) deden het ook. In Mexico, Luxemburg, Frankrijk, Zwitserland, en tal van andere landen buigen de parlementen zich op een grondige manier over deze kwestie. In België daarentegen staat het thema weliswaar hoog op de politieke en publieke agenda, maar een parlementaire werkgroep is er niet. De oude wijn wordt in nieuwe zakken gegoten. De 100^{ste} verjaardag van de Drugswet geeft weinig aanleiding tot euforie, en van een drugsvrije of drugsarme samenleving zijn we verder af dan ooit.