

‘PROBLEMATISCH GEBRUIK’ VAN (ILLEGALE) DRUGS

ONDERZOEK NAAR DE OPERATIONALISERING VAN HET CONCEPT IN EEN WETTELIJKE CONTEXT

SAMENVATTING

1. Inleiding

Sinds 2003 is de notie ‘problematisch gebruik’ ingeschreven in de Belgische drugswetgeving. Om het belang van deze evolutie te onderstrepen, worden de recente ontwikkelingen in het drugbeleid samengevat. In 1996 werd er een parlementaire werkgroep aangesteld om alle aspecten van het drugsprobleem te onderzoeken. Deze werkgroep produceerde in 1997 een rapport van meer dan duizend pagina’s (Verslag namens de parlementaire werkgroep belast met het bestuderen van de drugsproblematiek, 5 juni 1997, Gedr. St. Kamer, 1996-1997, 1062/1). Daarin is er slechts één zin die de aandacht van de media gaande houdt: de vervolging van cannabisbezit dient de laagste mogelijke vervolgingsprioriteit te krijgen. In 1998 maakt men in een ministeriële richtlijn voor het eerst officieel onderscheid tussen bezit van cannabis voor eigen gebruik én bezit van andere drugs voor eigen gebruik (Gemeenschappelijke richtlijn van 8 mei 1998 nopens het vervolgingsbeleid inzake bezit en detailhandel van illegale verdovende middelen). In 2001 expliciteert de federale regering de kernelementen en prioriteiten van het drugsbeleid in de Beleidsnota van de Federale Regering. Vervolgens worden in 2003 deze gezichtspunten opgenomen in de Belgische wetgeving door middel van twee wetten die de originele drugswet van 1921 aanpassen (Wet van 4 april 2003 tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica, en van artikel 137 van het Wetboek van strafvordering en Wet van 3 mei 2003 tot wijziging van de wet van 21 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen).

Het concept ‘problematisch gebruik’ wordt al in het rapport van de parlementaire werkgroep gehanteerd, maar de eerste definitie vinden we pas in de federale drugsnota van 19 januari 2001: ‘een gebruikspatroon dat men niet meer onder controle heeft’. Deze beleidsnota stelde dat problematisch gebruik met zorg, risicobeperking en reïntegratie dient te worden tegemoetgetreden. In de nieuwe wetgeving die op deze beleidsnota volgt, wordt ‘problematisch gebruik’ gedefinieerd als ‘gebruik dat met een graad van verslaving gepaard gaat die de gebruiker niet langer in staat stelt zijn gebruik te controleren en dat zich uit door psychische en lichamelijke symptomen’.

Sinds de wetshervorming van 3 mei 2003 wordt niet-problematisch cannabisgebruik (exclusief verzwarende omstandigheden) niet langer vervolgd. Vanuit een theoretisch perspectief lijkt een dergelijk onderscheid tussen verschillende gebruikspatronen gepast. Er bestaan inderdaad weinig redenen om in iemands privé-leven tussen te komen, wanneer de betrokkene geen problemen ervaart of veroorzaakt. De introductie van dit concept leidt evenwel tot verschillende praktische moeilijkheden, aangezien de invulling van deze notie zeer subjectief is en voor verschillende interpretaties vatbaar.

De moeilijkheden die voortvloeien uit deze notie illustreren ten volle dat problemen inzake onduidelijkheid van het drugsbeleid en de eruit voortvloeiende rechtsonzekerheid, zoals vastgesteld door De Ruyver en Casselman (*Het Belgisch drugbeleid anno 2000: een stand van zaken drie jaar na de aanbevelingen van de parlementaire werkgroep drugs*) blijven bestaan, ondanks de wetgevende alternatieven naar en de doelstellingen van het nieuwe drugsbeleid. Dit onderzoek wenst bijgevolg een duidelijk begrip te ontwikkelen en te operationaliseren met het oog op meer duidelijkheid en rechtszekerheid.

2. Doelstellingen

De eerste doelstelling van dit onderzoek bestaat in het definiëren van problematisch gebruik op een theoretische wijze. De definitie van het concept is evenwel niet louter een theoretische kwestie, zij vertoont ook praktische consequenties. In het bijzonder in België, waar deze notie in de wetgeving opgenomen is, impliceert ‘problematisch gebruik’ een zekere sociale reactie. Vanuit dit oogpunt bestaat de tweede doelstelling van dit onderzoek in een operationele vertaling van het concept naar een definitie die indicatoren voor terreinwerkers bevat, in het

bijzonder voor politiemannen en magistraten. Deze wetshandhavers zijn wettelijk verplicht om het problematische karakter van druggebruik in te schatten en om beslissingen te nemen aangaande de gevolgen voor de gebruiker in kwestie.

3. Methodologie

Het eerste deel van dit onderzoek bestaat uit een overzichtelijke literatuurstudie met wetenschappelijke inzichten betreffende de definitie van het concept ‘problematisch gebruik’ én van mogelijke indicatoren. De huidige discussies binnen de wetenschappelijke literatuur, in het bijzonder tussen voor- en tegenstanders van klassieke definities als ‘verslaving’ en ‘afhankelijkheid’, vormen het startpunt van deze literatuurstudie.

Daarnaast werd de focusgroep methodologie toegepast. In vijf gerechtelijke arrondissementen van verschillende grootte én in het Nederlandstalige landsgedeelte werden door het Instituut voor Sociaal Drugsonderzoek focusgroepen opgezet. Dezelfde methodologie werd door het *Département de criminologie et de droit pénal* in vijf gerechtelijke arrondissementen in het Franstalige landsgedeelte gevolgd.

De focusgroepen telden uit acht terreinwerkers uit drie sectoren: justitie (parketmagistraat en justitieassistent), politie (lokale en federale vertegenwoordiger) en verschillende soorten drughulpverleningspecialisten (preventie, straathoekwerk, laagdrempelige en niet-residentiële hulpverlening). Deze deelnemers werd gevraagd om twee realistische casussen te beoordelen. Deze ‘verhalen’ werden opgesteld aan de hand van verschillende casussen die door respondenten zelf, op voorhand, werden doorgegeven. Deze casussen dienden als startpunt voor een discussie over belangrijke indicatoren qua ‘problematische druggebruik’.

4. Resultaten

4.1. Onderscheid tussen verschillende concepten (literatuurstudie)

Op basis van de literatuurstudie werd een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verschillende concepten op druggebruik toegepast en de evoluties in het gebruik van deze concepten verklaard. Hoewel het begrip ‘*verslaving*’ alomtegenwoordig is, vaak in het

alledaagse taalgebruik wordt gehanteerd en op allerlei soorten gedragingen toegepast, wordt het in (inter)nationale wetenschappelijke kringen niet langer als een valide concept beschouwd. Volgens de huidige definities en visies verwijst het concept van ‘*afhankelijkheid*’ naar dwangmatig gedrag, *craving* en controleverlies, terwijl ‘*misbruik*’ refereert naar druggerelateerde problemen, andere dan bijv. afhankelijkheid. ‘*Problematisch gebruik*’ ten slotte dient te worden opgevat als onafhankelijk van de voorgaande concepten die medisch-psychiatrische achtergronden hebben. Door middel van deze notie wordt het mogelijk om een onderscheid aan te brengen tussen verschillende soorten druggebruik, onafgezien van het feit of mensen afhankelijk zijn of niet.

4.2. Problematisch gebruik: theoretische dimensie (literatuurstudie en focusgroepen)

Zowel de literatuurstudie als het empirische onderzoek hebben een enorme hoeveelheid mogelijke indicatoren naar voren geschoven. Deze kunnen in twaalf categorieën worden ondergebracht. (1) Een eerste zorg betreft het belang van het product dat wordt gebruikt. Voor veel terreinwerkers en volgens sommige auteurs is het gebruik van een bepaald product op zich, (bijvoorbeeld heroïne, een indicatie van problematisch gebruik. (2) Ten tweede betonen zowel de terreinwerkers als de wetenschappelijke literatuur interesse voor de kenmerken van de gebruiker (leeftijd, fysieke en psychologische kenmerken). (3) Het derde aandachtspunt betreft kenmerken van de manier waarop de producten worden gebruikt: frequentie, intensiteit, duur, methode, polydruggebruik, overgang van cannabis naar andere drugs en gebruiksomstandigheden (tijdens activiteiten, in de ochtend, in aanwezigheid van een kind of in het openbaar). (4) Daarenboven is de functie van druggebruik belangrijk: waarom neemt de betrokkene drugs (om gezondheidsproblemen te voorkomen, als hulp bij bepaalde activiteiten, om met problemen om te gaan, uit noodzaak of om plezier te maken). (5) Er wordt ook rekening gehouden met de mening van de gebruiker over zijn gebruik zelf: is hij/zij bereid tot verandering en hoe reageert hij/zij op de mening van anderen? Dit punt betreft de ervaring of de erkenning van een probleem door de gebruiker. (6) Er wordt rekening gehouden met het feit of de gebruiker momenteel begeleid wordt en of hij/zij één of meer behandelingen achter de rug heeft. Ook de aard van de behandeling speelt hierin een rol. (7) De inschatting van ‘problematisch gebruik’ heeft betrekking op de sociale integratie van de gebruiker; tewerkstelling en huisvesting. (8) Ook de sociale context van de gebruiker wordt belangrijk geacht. Terreinwerkers vragen zich af of de betrokkene op andere personen (familie, relatie, vrienden) kan steunen. (9) Het zijn echter voornamelijk de impact op en de gevolgen voor de

omgeving van een druggebruiker die zeer veel aandacht krijgen, in het bijzonder de impact op een kind. In dit verband spelen ook de meningen van de familie en de omgeving een belangrijke rol. (10) De impact op de ruimere omgeving en de maatschappij is eveneens relevant: veroorzaakt de gebruiker openbare overlast? Er wordt tevens rekening gehouden met (11) het gerechtelijke verleden van de gebruiker, alsook eventuele (12) drugsgerelateerde criminaliteit door de betrokkene gepleegd.

Er ontstaan echter een aantal problemen wanneer deze aandachtspunten als «indicatoren» van ‘problematisch gebruik’ geïnterpreteerd worden. Ten eerste zijn er zeer veel indicatoren: de hierboven vermelde categorieën zijn elkin verschillende subcategorieën onderverdeeld, die allemaal bij de inschatting van problematisch druggebruik meespelen.

Ten tweede hebben deze indicatoren geen enkel belang op zichzelf: het is de combinatie van verschillende factoren die bepaalt of zekere vormen van druggebruik problematisch worden geacht. Het empirisch onderzoek toonde aan dat elke terreinwerker zijn/haar eigen constructie of configuratie van indicatoren voor ogen heeft. Verdere analyses hebben aangetoond dat deze configuraties zo complex kunnen zijn dat zij verwijzen naar andere «factoren» dan ‘problematisch gebruik’. De meerderheid van de hierboven opgesomde elementen van problematisch gebruik zijn slechts belangrijk in referentie tot zes meta-elementen: afhankelijkheid, gezondheidsproblemen, sociale problemen, het veroorzaken van problemen voor anderen, intoxicatie én onbekwaamheid. Zo wordt heroïnegebruik (belang van de drug) vaak problematisch bevonden omdat het naar afhankelijkheid voert en omdat een gebruiker onder invloed niet in staat is te werken.

Ten derde is er geen overeenstemming tussen terreinwerkers over de relevantie en het belang van deze indicatoren. Niet enkel tussen de verschillende sectoren zijn er meningsverschillen, ook binnen de politieorganisatie, onder magistraten en tussen de verschillende vertegenwoordigers van de hulpverlening, lopen de meningen nogal uiteen. Deze verschillen in mening zijn soms zo uitgesproken dat hetzelfde kenmerk tot tegenovergestelde conclusies kan leiden. Zo wordt functioneel druggebruik als een manier van omgaan met stress op het werk door sommige terreinwerkers als problematisch beschouwd, terwijl anderen ervan overtuigd zijn dat dit helemaal niet het geval is. De relevantie van alle mogelijke indicatoren werd op deze manier in twijfel getrokken.

Ten slotte heeft elk van deze indicatoren slechts een tijdelijk en relatief belang, aangezien druggebruik een dynamisch proces is. Het is mogelijk dat, hoewel iemand op een bepaald moment aan een bepaalde indicator tegemoetkomt, hij/zij op een ander moment aan geen enkele indicator nog beantwoordt.

4.3. Problematisch gebruik: praktische toepasbaarheid (focusgroepen)

De meerderheid van de deelnemers aan de focusgroepen vindt het concept ‘problematisch gebruik’ verwarrend. Wanneer men aan deze notie enige inhoud toekent, is het op een vereenvoudigende manier of verwijzend naar andere concepten in de Belgische wetgeving (drugsgelateerde criminaliteit of openbare overlast). Hoewel terreinwerkers zeer goed in staat zijn om allerlei indicatoren met het begrip ‘problematisch gebruik’ in verband te brengen, zijn ze er niet van overtuigd dat het concept enige praktische waarde bezit. Ten eerste stellen ze de legitimiteit in vraag: is het gerechtvaardigd om ‘problematische’ gebruikers te straffen zonder enige verwijzing naar maatschappelijke overlast en onder leiding van politie en parket naar de hulpverlening te oriënteren? Ten tweede is men het er niet over eens of het efficiënt is dat een parketmagistraat gebruikers naar de hulpverlening doorverwijst. Ten derde wordt het niet werkbaar geacht dat politiemensen problematisch gebruik inschatten.

5. Conclusies

De contradictie tussen, enerzijds, de talrijke indicatoren die terreinwerkers met ‘problematisch gebruik’ in verband brengen en, anderzijds, hun afwijzing van het concept vanwege zijn geringe praktische waarde, wordt verklaard aan de hand van de professionele normen van de terreinwerkers.

In reactie op de voorgelezen casussen tijdens de (focus)groepsdiscussies associeerden de terreinwerkers automatisch elk probleem, elk verschil of teken van marginaliteit met het druggebruik. Het is twijfelachtig of er enige causaliteit kan worden ontdekt binnen het verhaal zonder het voorkomen van druggebruik. Op deze wijze wordt ‘problematisch gebruik’ begrepen als een vorm van druggebruik die de problemen, verschillen of tekenen van marginaliteit veroorzaakt. De beroepsrol van de terreinwerkers brengt hen ertoe om elk

kenmerk van de gebruiker, van zijn gedrag of persoonlijkheid, met het drugsgebruik te associëren.

Aan de andere kant verwerpen politiemensen en magistraten deze notie aangezien zij «op de werkvloer» gedurende jaren hebben gewerkt aan de hand van zorgvuldig ontwikkelde professionele regels en waarden (onafgezien van de waarde ervan). In dit opzicht is het niet verwonderlijk dat zij een nieuw concept, dat deze normen en waarden tegenspreekt en dat minder efficiënt is, niet toepassen.

Rekening houdend met de complexiteit van het begrip ‘problematisch gebruik’, de doelstellingen van het onderzoek én die van de herziening van de wetgeving en de huidige praktijk blijkt dat het begrip problematisch gebruik voor politie/justitie niet hanteerbaar is en dat het niet zinvol is dit begrip in het kader van de wetgeving te operationaliseren.

6. Aanbevelingen

De algemene aanbeveling naar aanleiding van deze onderzoeksresultaten bestaat in het elimineren van het concept uit de drugwetgeving. De introductie van deze notie draagt geenszins bij tot de doelstellingen van de voorbije wets hervormingen. Dit concept leidt niet tot meer duidelijkheid en meer rechtszekerheid.

De resultaten van het onderzoek suggereren dat een duidelijker en objectief meetbaar concept veel nuttiger en beter werkbaar zou zijn voor politie en justitie. In dit verband wordt een nieuwe notie voorgesteld: persoonlijk gebruik, geoperationaliseerd in de aangetroffen hoeveelheid. Op basis van reacties in de focusgroepen op de voorgelegde casussen stellen wij voor dat het aantreffen van maximaal 30 gram marihuana, 5 gram hasj, 250 ml hasjolie of 200 gram cannabiscake toelaatbaar is. Het bezit van kleinere hoeveelheden van deze producten zal bijgevolg niet langer aanleiding geven tot het opstellen van een proces-verbaal. Deze maximale hoeveelheden werden niet door de deelnemers aan de focusgroep naar voren geschoven; trouwens, ook wij hebben hen deze hoeveelheden niet voorgelegd. De onderzoekers hebben deze hoeveelheden zelf bedacht naar aanleiding van het feit dat de terreinwerkers over het algemeen niet waren verbouwereerd wanneer wij ze een casus voorlegden gewag makende van een gebruiker met dertig gram marihuana in zijn bezit.

Het besproken onderzoek ging van start op 1 september 2003 en werd op 29 oktober 2004 afgerond. De focusgroep-interviews met terreinwerkers uit de politieorganisatie, de magistratuur en de psycho-medico-sociale sector hebben plaatsgevonden tussen 4 maart en 8 juni 2003, geruime tijd dus voor het Arbitragehof zijn arrest wees.