

HET NIEUWE CANNABISBELEID IN BELGIË: EEN VERWARREND DEBAT, EEN VERWARD PUBLIEK

Dave GELDERS en Jan VAN MIERLO

1. Inleiding

De laatste vier jaar was het aangekondigde nieuwe beleid inzake drugs, in het bijzonder de vernieuwing in de strafrechtelijke reactie op het bezit van cannabis, onderwerp van veel discussie tussen de federale regering en de oppositie, en binnen de Federale regering.

Naast het schrappen van de strafbaarstelling van 'gebruik in groep', wordt volgens de nieuwe wetgeving een onderscheid gemaakt tussen cannabis en andere illegale drugs en tussen drie categorieën van misdrijven.¹ De eerste categorie betreft de misdrijven van invoer, vervaardiging, vervoer, aanschaf en bezit van slaap- en verdovende middelen en psychotrope stoffen en van de teelt van cannabisplanten voor persoonlijk gebruik. De tweede categorie omvat misdrijven van de eerste categorie die gepaard gaan met verzwarende omstandigheden (een van die verzwarende omstandigheden is het bezit van cannabis in aanwezigheid van minderjarigen). De derde categorie heeft betrekking op andere inbreuken op de Drugwetgeving die niet in de eerste of tweede categorie staan omschreven. Voor misdrijven van de eerste categorie die verband houden met het bezit, de invoer, vervaardiging, verwerving en teelt van cannabis voor persoonlijk gebruik bij meerderjarigen die niet problematisch gebruiken en die geen openbare overlast veroorzaken, zal de politie niet langer een proces-verbaal opmaken en zal dus ook niet meer worden vervolgd. Concreet moet het bezit van maximum drie gram cannabis als bezit voor persoonlijk gebruik worden beschouwd. Dit artikel reconstrueert eerst het cannabisdebat en presenteert vervolgens empirisch onderzoek hieromtrent. Het onderzoek toont aan dat als politieke actoren beleidsintenties formuleren, zij hierover volledige, tijdige, feitelijke en consistente informatie moeten verstrekken. Als dat niet gebeurt, interpreteert elke burger het beleid op zijn of haar manier en is bijgevolg de kans groter dat de beleidsdoelstellingen niet worden gerealiseerd. Het artikel is gebaseerd op relevante beleidsnota's, wetteksten, rapporten van de VAD en een eigen survey.

1. Voor een uitgebreide bespreking van de nieuwe drugwetgeving, verwijzen we naar VANDER LAENEN en DHONT (2003).

2. Chronologisch overzicht

2.1. De drugnota

Volgens het Koninklijk Besluit van 1930 bij de Drugwet uit 1921² en volgens internationale verdragen uit 1961, 1971 en 1988 die door België werden geratificeerd, is drugbezit illegaal en dus in principe strafbaar. Er werd geen onderscheid gemaakt tussen cannabis en andere illegale drugs. Wel was er de Ministeriële Circulaire van 8 mei 1998 inzake bezit en detailhandel van illegale verdovende middelen. In die circulaire van Minister van Justitie Stefaan De Clerck en zijn opvolger Tony Van Parys (beiden CVP/CD&V) werd het parket geïnstrueerd om aan het individuele bezit van kleine hoeveelheden cannabis de laagste vervolgingsprioriteit te geven.

In het regeerakkoord van 7 juli 1999 werd bepaald dat de regering na haar aantreden aan het Parlement een evaluatierapport zou voorleggen inzake het toenmalige drugbeleid. In dat rapport, uitgevoerd in opdracht van de nieuwe Minister van Justitie Marc Verwilghen (VLD), zouden onder meer de volgende elementen worden geëvalueerd: de circulaire van de voormalige Minister van Justitie over het vervolgingsbeleid inzake bezit en detailhandel van illegale verdovende middelen, het rapport van de parlementaire werkgroep belast met het bestuderen van de drugsproblematiek, alsook de ervaringen in andere landen. Uit dat onderzoek bleek onder meer dat de ministeriële circulaire onvoldoende was gedifferentieerd, dat er binnen en tussen de parketten verschillende interpretaties over bestonden en dat er geen uniform opsporingsbeleid en vervolgingsbeleid was (BULLENS, CASSELMAN, DE RUYVER, MEUWISSEN en VAN IMPE, 2000).

De nieuwe federale regering vroeg aan haar Minister van Volksgezondheid Magda Aelvoet (Agalev) om een beleidsnota ('drugnota') in verband met de drugproblematiek op te stellen. De regering oordeelde dat een circulaire niet geschikt was om de strafwet te interpreteren en stuurde aan op een aangepaste wettelijke regeling, die zou bestaan uit een nieuwe drugwet, een bijbehorend koninklijk besluit en een nieuwe circulaire.

Hewel de drugnota (federale regering, 2001) het drugprobleem geïntegreerd benaderde en veel aandacht schonk aan preventie en zorgverlening, sprong vooral het voorstel in het oog "het bezit, de invoer, het vervoer of het aanschaffen van ten hoogste 15 gram cannabis voor persoonlijk gebruik en de vervaardiging van maximum vijf vrouwelijke cannabisplanten voor persoonlijk gebruik" door een wijziging van de wet niet langer te bestraffen. Minister Verwilghen verzette zich

2. De drugwet zélf bepaalde enkel een strafbaarstelling voor 'gebruik in groep' en enkel de straf waarmee inbreuken op koninklijke besluiten die ter uitvoering van de wet worden gemaakt, kunnen worden bedacht. De reële strafbaarstellingen op het stuk van de drugwetgeving (bezit, invoer, uitvoer,...) zijn met andere woorden in de uitvoeringsbesluiten bij de Wet omschreven, waaronder het Koninklijk Besluit van 1930, dat onder meer op cannabis slaat.

sterk tegen legalisering van cannabisbezit en stelde dat dit onverenigbaar zou zijn met het Schengenverdrag.³

De verwarring over de vraag of cannabisbezit nog strafbaar was of onder welke omstandigheden cannabisbezit niet meer zou worden vervolgd, groeide na tegenstrijdige signalen vanuit de groene meerderheidspartij. Nadat Agalev-senator Frans Lozie op 17 november 2000 had gepleit om niet alleen softdrugs (cannabis) maar ook harddrugs te legaliseren, kreeg hij kritiek van zijn partijgenoot minister Aelvoet, ofschoon, zoals later uit een lek in de krant *De Morgen* zou blijken, dezelfde minister in een brief aan de federale secretaris van Ecolo eveneens pleitte voor de legalisering van het bezit van softdrugs en harddrugs.

Op 18 januari 2001 komt de federale regering na maandenlange en moeizame discussies tot een compromis. Het bezit van drugs, inclusief cannabis, blijft in de Strafwet (het wordt niet gelegaliseerd, noch gedecriminaliseerd); in een uitvoeringsbesluit zou worden gestipuleerd dat geen proces-verbaal meer wordt opgemaakt wegens het bezit van een (niet nader bepaalde) “gebruikershoeveelheid” en/of een hoeveelheid waarvan “men redelijkerwijze mag veronderstellen dat die niet bestemd is voor verkoop.” Ondanks een afspraak in het kernkabinet over het moment van bekendmaking van dit compromis lekt minister Aelvoet het compromis, omdat, naar eigen zeggen, het toch al aan het uitlekken was en het dan ook het best was het meteen goed uit te lekken. Dat er nog veel onenigheid bestond over de centrale begrippen uit de nota bewijzen de verschillende interpretaties die minister Aelvoet en minister Verwilghen eraan gaven tijdens de persconferentie over de nota en bewijzen de vele discussies die nog de volgende twee jaren zouden volgen.

2.2. *Informatiecampagnes*

Om de onduidelijkheid over de strafrechtelijke reactie op cannabisbezit te verminderen, publiceerde de federale regering in het voorjaar van 2001 een advertentie in alle kranten en verspreidde ze 600.000 brochures (Aelvoet, 2001) via secundaire scholen, politie, justitiehuisen, rechtbanken, hulpverlening enz. De oppositie⁴, maar ook de minister van Justitie uitten kritiek op de manier waarop de brochure de nieuwe drugwet voorstelde; verschillende verwoordingen wijzen er op dat de regering haar wensen als werkelijkheid aanneemt en dat de regering voorstelt alsof er geen advies van de Raad van State vereist is, alsof er geen toetsing aan internationale verplichtingen nodig zou zijn en alsof er geen goedkeuring door het Parlement vereist is.

3. Dit zou evenmin in overeenstemming zijn met internationale drugverdragen, zoals onder meer het Verdrag van 20 december 1988 van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen. Op basis van dergelijke verdragen is het duidelijk dat er geen sprake kan zijn van een decriminalisering van cannabisbezit (al dan niet voor persoonlijk gebruik), laat staan van een legalisering (DE RUYVER, VERMEULEN, VANDER BEKEN, VANDER LAENEN en GEENENS, 2002).

4. Hand. Kamer 2000-01, 31 mei 2001 (nr. 9151 DEMAN; nr. 9152 VANDEURZEN); Hand. Senaat 2000-01, 31 mei 2001 (nr. 2-119 VERREYCKEN).

2.3. Van de drugnota naar de wetgeving

Op 3 mei 2002, meer dan vijftien maanden na publicatie van de drugnota, wordt in de ministerraad een ontwerp van koninklijk besluit goedgekeurd; hierin wordt bepaald dat cannabisbezit strafbaar blijft, maar dat de grootte van de straf verschilt naargelang het gaat om bezit, voor persoonlijk gebruik, van cannabis en bezit van andere illegale drugs. Dat koninklijk besluit (alsook de nieuwe circulaire die op basis van de nieuwe wet en het koninklijk besluit zal worden gemaakt) kan echter maar uitwerking krijgen nadat het nieuwe wetsontwerp is goedgekeurd.

Krachtens het ontwerp van de nieuwe wet⁵ wordt “een nieuwe en lichtere soort van straf ingevoerd en wordt aan de Koning de mogelijkheid geboden een onderscheid te maken tussen slaapmiddelen, verdovende middelen en andere psychotrope stoffen die afhankelijkheid kunnen teweegbrengen, inzonderheid om de vervolging wegens louter niet-problematisch bezit van cannabis met het oog op eigen gebruik anders te kunnen aanpakken.”

Op respectievelijk 13 februari 2003 en 27 maart 2003 wordt het wetsontwerp in de plenaire vergadering van de Kamer en van de Senaat goedgekeurd (*B.S.* 1 juni 2003). Op basis van de wet en het koninklijk besluit, bereiden de Minister van Justitie en het College van procureurs-generaal samen een nieuwe circulaire voor. Twee dagen vóór de verkiezingen, namelijk op 16 mei 2003, echter, legt minister Verwilghen de gebruikershoeveelheid cannabis vast op 3 gram per persoon. Hij beslist niet langer te wachten op het standpunt van de procureurs vooraleer dit in een circulaire op te nemen aangezien “de procureurs niet tot een eenvormig standpunt komen en het hoog tijd is dat er duidelijkheid komt rond de drugwet.” Voormalig minister van Volksgezondheid, Magda Aelvoet, stelt dat Verwilghen voorheen meermaals in het Parlement had gezegd dat 5 gram de toegelaten gebruikershoeveelheid per persoon zou worden en beschouwt Verwilghens beslissing als “puur electoraal gewin”.

In december 2003 hebben zowel het College van procureurs-generaal als de raad van procureurs des Konings een nota met bedenkingen gestuurd aan de inmiddels nieuwe minister van Justitie Laurette Onkelinx (PS). Zij beschouwen de gebrekkige definitie van problematisch gebruik en van openbare overlast als de belangrijkste mankementen van de rondzendbrief. Aan de beoogde rechtszekerheid (DE RUYVER, 2001) wordt niet voldaan, omdat de toepassing van de nieuwe drugwet niet lukt. De rondzendbrief zal tegen de zomer van 2004 worden herschreven en de kans bestaat dat het politieke debat over de drugwet zélf zal worden heropend (YSEBAERT, 2004).

5. Om technische redenen, te weten de inachtneming van de artikelen 77 en 78 van de Grondwet, moest het ontwerp van wet in twee delen worden opgesplitst. Beide delen vormen evenwel een onlosmakelijk geheel: Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingstoffen en antiseptica, *Parl. St. Kamer* 2001-02, DOC 50 1888/001; Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingstoffen en antiseptica, en van artikel 137 van het Wetboek van Strafvordering, *Parl. St. Kamer* 2001-02, DOC 50 1889/001.

3. Empirisch onderzoek

De verwarring over de inhoud en de status van de cannabiswetgeving kan worden aangetoond met behulp van de volgende drie indicatoren: (1) de aanstelling van een extra woordvoerder voor drie dagen; (2) het toegenomen aantal telefoontjes gericht aan de DrugLijn; (3) onze survey afgenomen bij 907 jongeren inzake hun kennis over de cannabiswetgeving en hun houding over de manier waarop de federale regering en de politieke partijen over de aangekondigde cannabiswetgeving hebben gecommuniceerd.

Ten eerste zag de Minister van Volksgezondheid Magda Aelvoet, na verschillende perslekken, zich genoodzaakt om in december 2000 een woordvoerder voor een periode van drie dagen aan te stellen, om de vele vragen van de pers over de cannabiswetgeving te beantwoorden.

Ten tweede ontving de DrugLijn (Vereniging voor Alcohol en andere Drugproblemen), na ogenschijnlijk een plafondeffect te hebben bereikt, in 2001 significant meer telefoontjes (+ 11%) dan de voorafgaande vier jaren. In 2002 steeg het aantal telefoontjes met nog eens 1,3%. In 2000 handelde 38% van de telefoontjes met vragen over een van de specifieke alcohol- of drugproducten over cannabis. Dat aantal groeide in 2001 en 2002 tot 42%. In 2000 handelde 10% van de telefoontjes met vragen over productinformatie (wetgeving, effecten, samenstelling, prijs enz.), over wetgeving. Dat aantal steeg in 2001 en 2002 tot 14%. We kunnen besluiten dat zelfs in 2002, toen er minder media-aandacht was voor de cannabiswetgeving, het aantal telefoontjes met vragen over de wetgeving hoog bleef. Dit geeft aan dat er nog steeds veel verwarring over dit onderwerp bleef bestaan (VAD, 2003).

Dat blijkt ten slotte ook uit de resultaten van onze survey. De volgende paragraaf gaat daar dieper op in.

4. Survey

4.1. *Vragenlijst*

Voor het onderzoek werd gebruikgemaakt van een gestandaardiseerde gedrukte schoolenquête. De vragenlijst peilde naar (1) de kennis van jongeren van de politieke instellingen; (2) de kennis van jongeren van de cannabiswetgeving; (3) hun mening over de manier waarop de regering en de politieke partijen over dat onderwerp communiceerden; en (4) hun informatieconsumptie.

- (1) De kennis van jongeren van de politieke instellingen werd gemeten aan de hand van een set van negen meerkeuzevragen over de samenstelling van de regering, het aantal provincies en gewesten, de lengte van een federale legislatuur en de datum van de nationale feestdag. Een antwoordcategorie 'ik weet niet' werd voorzien.
- (2) De kennis van jongeren van de cannabiswetgeving werd gemeten met behulp van acht 'juist' of 'fout'-vragen. Ook hier werd een antwoordcategorie 'ik

weet niet' voorzien.⁶ De items handelden over verschillende aspecten van de cannabiskwestie, zoals het bezit, de kweek, de export en de verkoop van cannabis. Verder werd het vermeende verschil tussen de wetgeving betreffende cannabis en de wetgeving betreffende andere illegale drugs behandeld. Ook bepaalde criteria voor mogelijke vervolging, zoals leeftijd, de omstandigheden van gebruik en de toegestane hoeveelheid die men mag bezitten, werden bevraagd. Aansluitend werd ook gevraagd naar de status van de aangekondigde nieuwe drugwet. Dit werd gemeten aan de hand van twee vragen ('Is de nieuwe drugwet al goedgekeurd door de Kamer?' en 'Is de nieuwe drugwet al van kracht?').

- (3) De mening van jongeren over de manier waarop de regering en de politieke partijen over het onderwerp communiceerden, werd gemeten aan de hand van een groep van zes vragen over de communicatie en de verschillende posities van de regering en haar individuele leden, en van de politieke partijen.
- (4) De variabele 'informatieconsumptie' werd ook aangemaakt; deze maat werd samengesteld uit vragen betreffende de frequentie van en de manier waarop⁷ respondenten werden geconfronteerd met nieuws via televisie, radio en krant en met actualiteitenprogramma's op televisie.

4.2. *Methodie*

De vragenlijst werd begin maart 2003⁸ door 12 studenten afgenomen in het kader van een methodologisch practicum. In totaal werden 907 jongeren (tussen 16 en 20 jaar oud) bevraagd, waarvan 758 uit het secundair onderwijs (vierde jaar ASO en vierde en zevende jaar BSO) en 149 uit het universitair onderwijs (studenten uit de tweede kandidatuur Politieke Wetenschappen en Burgerlijk Ingenieur, K.U.Leuven). De selectie van de respondenten uit het zevende jaar BSO en uit de tweede kandidatuur aan de universiteit laat toe om interessante vergelijkingen te maken op grond van de verschillende leeftijden van de respondenten. Leeftijd is een belangrijk criterium binnen heel de cannabiskwestie, gegeven de verschillen

-
6. Om sluitende bevestiging te hebben van de juiste en duidelijke formulering van de vragen en de correctheid van de antwoorden werden twee experts geconsulteerd: Prof. J. CASSELMAN (Afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie, K.U.Leuven), die nauw betrokken was bij de opmaak van het beleid terzake, en F. VANDER LAENEN (Institute for International Research on Criminal Policy, U. Gent), wetenschappelijk medewerker van Prof. B. DE RUYVER. Ook werd feedback gegeven door I. HOOGHE (Vast Secretariaat voor Preventiebeleid) en M. GELDERS (jurist). De auteurs wensen deze personen te bedanken.
 7. Per medium werden vier antwoordcategorieën aangeboden. Bijvoorbeeld: "Ik kijk naar het nieuws op televisie omdat ik er naar zoek"; "Ik kijk naar het nieuws op televisie omdat ik het per ongeluk tegenkom"; "Ik kijk nooit of bijna nooit naar het nieuws op televisie omdat het er nooit van komt"; "Ik kijk nooit of bijna nooit naar het nieuws op televisie omdat ik er niet in geïnteresseerd ben." Verschillende studies toonden een significant positief verband tussen de aandacht voor nieuwsmedia enerzijds en de kennis van de politieke inhoud waarover werd bericht in de media anderzijds (EVELAND, 2002).
 8. Op dat moment was de drugwet goedgekeurd door de Kamer, maar nog niet door de Senaat.

in de wetgeving betreffende meerderjarigen en de wetgeving betreffende minderjarigen.⁹

Andere grootschalige studies over het gebruik van cannabis tonen aan dat het gebruik bij jongeren vergelijkbaar is met onze studie, wat er op duidt dat onze steekproef in voldoende mate representatief is. Een studie van de VAD (www.vad.be/nieuws.html) toont aan dat 14,7% van de 15 tot 16-jarige Vlaamse leerlingen de voorbije maand cannabis gebruikte. In onze enquête gaf 12,6% van de jongeren aan de voorbije maand cannabis te hebben gebruikt. Deze cijfers geven aan dat beide steekproeven ongeveer vergelijkbaar zijn.¹⁰

4.3. Resultaten

In het algemeen tonen de resultaten van de survey aan dat kennis van de respondenten betreffende de cannabiswetgeving duidelijk negatief beïnvloed werd door de gebrekkige communicatie over de beleidsmaatregel. Meer specifiek kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- (1) Wat de kennis van de politieke instellingen betreft, scoorde 38,4% van de respondenten vijf punten of meer van de maximum negen te behalen punten, wat neerkomt op een resultaat van minimum 55%.¹¹
- (2) De meest opvallende resultaten wat de kennis van de huidige cannabiswetgeving betreft, worden weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1: kennis van de drugwet

	Juist antwoord	Fout antwoord	Weet niet
Volgens de drugwet die nu geldt, kan ik door het parket vervolgd worden wanneer ik cannabis bezit als 18-jarige.	35,1%	43,7%	21,2%
Volgens de drugwet die nu geldt, kan ik door het parket vervolgd worden wanneer ik thuis op mijn vensterbank één cannabisplantje kweek.	27,7%	52,9%	19,4%
Volgens de drugwet die nu geldt, wordt er een onderscheid gemaakt tussen cannabis en andere illegale drugs.	15,7%	65,2%	19,1%
De nieuwe drugwet is goedgekeurd door de Kamer.	40,0%	12,5%	47,6%
De nieuwe drugwet is al van kracht.	26,6%	31,7%	41,7%
Gemiddelden	29,0%	41,2%	29,1%

N=907

-
9. Voor minderjarigen verandert er niets; de politie zal in alle gevallen een proces-verbaal opmaken.
 10. Voor specifieke cijfers uit andere landen kunnen we verwijzen naar WIBBERLY en PRICE, 2000; MANNING et al., 2001; RIGTER en VAN LAAR, 2002.
 11. 28,2% van de middelbare-schoolleerlingen uit de steekproef scoort vijf punten of meer op negen. Dit cijfer is vergelijkbaar met de resultaten van een recente Nederlandse studie (NUUS, 2002). Deze studie toonde aan dat 27,5% van de respondenten meer dan 50% scoren op met onze survey vergelijkbare vragen.

Gemiddeld 71% van de respondenten antwoordt fout of wist het antwoord niet op de basisvragen hierboven.

Slechts 17,9% van de respondenten behaalt een score van meer dan 40%. Dit cijfer is verbluffend in vergelijking met de 38,4% van de respondenten die minimum 55% scoorden op de vragen betreffende de politieke instellingen. Gegeven de huidige “personifiëring van het politiek bedrijf en de frequente aanwezigheid van politici in de massacommunicatie, televisie in de eerste plaats” (DEWACHTER, 1993) is het logisch dat vragen over politici,... gemakkelijker te beantwoorden zijn dan vragen over beleid.¹² Maar in dit geval is de kennis over de wetgeving wel erg laag.¹³

Deze bevindingen bevestigen dat het publiek niet goed werd geïnformeerd over de cannabiswetgeving. Een gelijkaardige conclusie kan worden getrokken uit de resultaten van de opinie vragen.

- (3) De antwoorden op de vragen inzake de mening van de jongeren over de manier waarop de regering en de politieke partijen over het onderwerp communiceerden, tonen aan dat 68% van de respondenten denkt dat de overheidscommunicatie over de cannabiswetgeving te veel ruimte liet voor eigen interpretatie. Verder vindt 77,3% van de respondenten dat de verschillende politieke posities van de politieke partijen voor verwarring heeft gezorgd.
- (4) Om de invloed van informatieconsumptie te analyseren werd gebruikgemaakt van een regressie-analyse ($R^2 = .078$, $F_{6,882} = 13.394^*$; $*p < .05$; controlevariabelen: leeftijd, geslacht en onderwijsniveau). De analyse ondersteunt het besluit dat de communicatie betreffende de cannabiswetgeving gebrekkig was. De resultaten tonen aan dat de informatieconsumptie van de respondenten geen significant effect heeft op hun kennis van de huidige cannabiswetgeving ($\beta = .025$).¹⁴ Verder blijkt dat er een significant verband is tussen de kennis van de respondenten inzake de politieke instellingen ($\beta = .182^*$) en hun politieke interesse ($\beta = .147^*$) enerzijds en hun kennis van de cannabiswetgeving anderzijds. Door analyse van de controlevariabelen wordt duidelijk dat er geen significante invloed is van de sekse van de respondenten ($\beta = -.016$). Leeftijd ($\beta = .202^*$) en onderwijsniveau ($\beta = .141^*$) hangen positief samen met de kennis van de respondent inzake de cannabiswetgeving. Uit de scores van de universiteitsstudenten blijkt dat studenten Poli-

12. CHAFFEE en KANIHAN stellen dat burgers informatie zoeken via gedrukte media, maar dat niet-geïnformeerde burgers die niet specifiek informatie zoeken, meer leren van televisie (CHAFFEE en KANIHAN, 1997).

13. Onze survey peilt naar specifieke kennis van een bepaalde beleidsmaatregel. De score op dergelijke vragen ligt dan ook lager dan de score op vragen naar de kennis over meer algemene ‘wettelijke voorschriften’ in de zin van bijvoorbeeld “Tot welke leeftijd zijn jongeren verplicht naar school te gaan?” (VANDOORNE, DE WITTE en HOOGHE, 2000).

14. Ondanks het feit dat jongeren ook onbewust en gefragmenteerd politieke informatie ontvangen en verwerken, blijkt hier dat de kennis van de cannabiswetgeving niet mede wordt bepaald door de kwaliteit en de kwantiteit van de informatieconsumptie (BUCKINGHAM, 2000; PATTIJN, 1986).

tieke Wetenschappen significant hoger scoren dan studenten Burgerlijk Ingenieur. Dit sluit aan bij de bevindingen van D'HONDT (aangehaald in DEWACHTER, 1993), namelijk dat studenten uit maatschappijgeoriënteerde wetenschappen beter scoren op politieke kennisvragen dan studenten uit positieve wetenschappen.

We kunnen concluderen dat de kennis van de respondenten aangaande de politieke instellingen vergelijkbaar is met andere gelijkaardige onderzoeken. Dit in tegenstelling tot de kennis van de respondenten over de cannabiswetgeving, want die blijkt erg laag te zijn. De respondenten hebben aangegeven dat er door de federale regering verwarring is geschapen, omdat er tegengestelde verklaringen werden afgelegd en omdat er onduidelijk werd gecommuniceerd. De lineaire regressie-analyse geeft hetzelfde beeld. Ze toont aan dat de informatieconsumptie van de respondenten geen significante invloed heeft op hun kennis van de cannabiswetgeving.

De bevindingen uit onze survey worden tegengesproken door een onderzoek van DE RUYVER en VANDER LAENEN (2003) dat in mei-juni 2003 werd uitgevoerd bij 68 leerlingen, verspreid over zeven focusgroepgesprekken in zeven Gentse scholen. DE RUYVER en VANDER LAENEN stelden vast dat de leerlingen vrij goed geïnformeerd waren over de vernieuwing in de strafrechtelijke reactie op druggebruik. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn een andere onderzoeksmethode, de leeftijdsgroep, de opleidingsgraad en een verschillend moment van afname.¹⁵

15. De onderzoeksmethode van DE RUYVER en VANDER LAENEN is (kwalitatief) focusgroep-onderzoek, afgenomen bij een beperkt aantal leerlingen. De vraagstelling naar de kennis van de nieuwe wetgeving is op een vrij algemeen niveau geformuleerd ("Wat kan? Wat kan niet?") zonder de leerlingen concrete situaties voor te leggen. De focusgroepmethode is voornamelijk interessant om de perceptie van de leerlingen over de wetgeving, de reactie van de politie, enz. te kennen, maar is voor een specifieke kennistest volgens ons ontoereikend. Onze onderzoeksmethode is (kwantitatief) survey-onderzoek afgenomen bij een groot aantal leerlingen en studenten. De kennis over de nieuwe drugwetgeving werd getoetst door middel van concrete stellingen. Zoals DE RUYVER en VANDER LAENEN zelf aangeven, kunnen hun resultaten niet statistisch worden veralgemeend.

De leeftijdsgroep van de bevroegden uit het onderzoek van DE RUYVER en VANDER LAENEN bestond voornamelijk uit 13- tot 15-jarigen; in onze survey waren de respondenten tussen 16 en 20 jaar. DE RUYVER en VANDER LAENEN kozen voor de jongere groep omdat uit epidemiologisch onderzoek blijkt dat de leeftijd van 13 à 14 jaar een scharnierleeftijd is in de kennismaking met het eerste gebruik van drugs. Wij opteerden voor oudere leeftijdsgroepen waarbij het onderscheid tussen meerderjarigen en minderjarigen kon worden gemaakt.

In de lijn van het vorige verschilpunt, verschilt de opleidingsgraad van de bevroegde jongeren in beide onderzoeken sterk. Terwijl DE RUYVER en VANDER LAENEN leerlingen uit het tweede en derde jaar secundair onderwijs in zeven onderwijstypes selecteerden, kozen wij leerlingen uit het vierde jaar secundair onderwijs in twee onderwijstypes (ASO en BSO), leerlingen uit het zevende jaar BSO en studenten uit twee richtingen van de tweede kandidatuur aan de K.U.Leuven.

Er is tevens een verschil in het moment van afname. Terwijl DE RUYVER en VANDER LAENEN hun focusgroepgesprekken organiseerden in mei en juni 2003 toen de nieuwe drugwet

→

5. Conclusie

Het cannabisonderwerp is intrinsiek al moeilijke materie. De reconstructie van het cannabisdebat en de presentatie van het empirisch materiaal tonen aan dat gebrekkige informatieverstrekking tijdens de formuleringsfase vanuit de overheid het voor de burger nog moeilijker maakt.

Enerzijds werd het debat naar aanleiding van de bekendmaking van de drugnota in scholen en jongerenverenigingen aangewend om drugs in het algemeen en cannabis in het bijzonder als een maatschappelijk fenomeen te bespreken, wat een positief effect is van dit debat.

Anderzijds creëerde de nieuwe en open debatcultuur waarin ministers publiekelijk voor de ogen van de camera's hun beleidsintenties bediscussiëren heel wat verwarring. De samenwerking tussen twee ministeries (in casu Justitie en Volksgezondheid) is niet vanzelfsprekend, a fortiori wanneer de verantwoordelijke ministers een andere opvatting hebben en politiek willen scoren. Het doel om de kennis, de attitude of het gedrag inzake drugs te beïnvloeden, lijkt soms van ondergeschikt belang. Meer specifiek was de informatieverstrekking over het nieuwe beleid vaak onvolledig, niet tijdig, niet feitelijk en inconsistent.¹⁶

5.1. *Gebrek aan volledige informatieverstrekking*

De drugproblematiek is een ingewikkelde materie die zowel juridische als medische aspecten bevat. De noodzakelijke interdepartementale samenwerking verlengt en compliceert het beleidsproces, wat het voor de burger moeilijk maakt om te weten in welke fase het beleidsproces zich bevindt. Dit impliceert dat zeker in deze case “volledigheid van informatieverstrekking” een belangrijke maar moeilijke aangelegenheid was.

Individuele ministers en politieke partijen gaven niet duidelijk aan in welke fase van het beleidsproces het beleidsonderwerp zich bevond en wat de betekenis ervan was. Creëerde de drugnota op zichzelf al een nieuwe juridische regeling, of moest men wachten op de nieuwe wet en het daarbijbehorende koninklijk besluit en de circulaire? Was de nieuwe wet al goedgekeurd, was die al van kracht, of ging het om een ontwerp of intentie? De politieke actoren maakten niet duidelijk dat “aanvaard beleid, in het bijzonder een wet, zelden specifiek bepaalt wat moet worden gedaan en dat dit vaak beleidsbeslissingen in andere arena's vereist” (WEIMER en VINING, 1999). Specifieke bepalingen in verband met de toegelaten gebruikershoeveelheid cannabis en het aantal cannabisplantjes voor eigen

→

door beide wetgevende kamers was goedgekeurd, was dit in ons onderzoek in maart 2003 nog niet het geval.

Het is moeilijk om te bepalen in welke mate bovengenoemde factoren precies invloed hebben op het verschil in resultaten tussen beide onderzoeken. Bepaalde factoren zijn contradictoer aan onze verwachtingen, zoals het feit dat er bij hogere opleidingsniveaus lagere kennis werd gemeten. Volgens ons ligt de verklaring dan ook voornamelijk in de onderzoeksmethode waarmee die kennis werd gemeten.

16. Juridische en deontologische bepalingen over die criteria van kwalitatieve informatieverstrekking vindt men in GELDERS (2003).

kweek, bijvoorbeeld, komen niet aan bod in de wet, maar moeten verder worden uitgewerkt in het koninklijk besluit en de circulaire die op de goedkeuring van de wet zouden volgen, maar waarvan de exacte inhoud nog niet vaststond. Dit is niet goed gecommuniceerd.

Individuele ministers en politieke partijen gaven de indruk alsof ze alles zelf konden regelen en er ook voor bevoegd waren. Zij respecteerden het primaat van het Parlement niet door de indruk te wekken alsof het Parlement het wetsontwerp niet meer moest goedkeuren. Tevens gaven ze de indruk dat de parketten hun beoordelingsbevoegdheid verloren om al dan niet te vervolgen.

5.2. Gebrek aan tijdige informatievertrekking

Het tempo van het beleidsproces werd onderschat; zo werd in de drugnota in januari 2001 expliciet gesteld dat “de nieuwe wet zal zijn goedgekeurd binnen enkele maanden”, terwijl dat uiteindelijk meer dan twee jaar later gebeurde, namelijk in maart 2003. Daarbij komt dat de rechtstreekse informatieverstrekking vanwege de federale regering te lang op zich liet wachten. Toen bijvoorbeeld uiteindelijk in mei 2001 een campagne met 600.000 brochures meer duidelijkheid wilde brengen, bleef verwarring over de inhoud en de status (cf. ‘volledigheid’) van de cannabiswetgeving bestaan.

De brochure over de drugnota dreigde noch doelmatig noch democratisch te zijn. Ze liep de kans niet democratisch te zijn omdat ze het primaat van het parlement niet respecteerde en de rol van het parket onderschatte. Ze riskeerde ondoelmatig te zijn omdat ze de status van het beleid en de verdere procesgang niet duidelijk in kaart bracht en ze zaken beloofde die niet konden worden waargemaakt (cf. bijvoorbeeld overschatting van het tempo van het beleidsproces). Dit voorbeeld illustreert dat het begrip ‘tijdigheid van informatieverstrekking’ nauw aanleunt bij het concept ‘volledigheid’ en dat de opvolging van een dossier tijdens de verschillende fasen van een beleidsproces belangrijk is.

5.3. Gebrek aan feitelijke informatievertrekking

De cannabiscase bevat talrijke voorbeelden waarin de federale regering en individuele ministers hun meningen/wensen als feiten/werkelijkheid voorstellen. Daarmee willen ze niet alleen hun ideeën promoten, maar ook zichzelf profileren. De informatieverstrekking over beleidsintenties is wervend, zowel wanneer het gaat om concrete voorgenoemde maatregelen, als over de achtergronden en motieven ervan. Voorbeelden hiervan zijn de stelling van minister Verwilghen dat de nieuwe wet niet vóór de verkiezingen van 2003 zou zijn goedgekeurd en allerhande interviews met (leden van) Verhofstadt I, waarmee de regering de indruk wekte alsof ze met het nieuwe beleid en de nieuwe wetgeving een historisch project realiseerde dat fundamenteel verschilde van het vorige kader.

Het gebrek aan feitelijke informatieverstrekking verklaart gedeeltelijk waarom zoveel burgers denken dat de nieuwe wetgeving sterk verschilt van de vorige en waarom ze bijvoorbeeld verkeerdelijk denken dat cannabisbezit niet strafbaar meer is.

5.4. *Gebrek aan consistente informatieverstrekking*

Op zich kunnen talrijke (vermeende) wijzigingen in beleid verwarrend werken. Als de informatieverstrekking over de aangekondigde beleidsmaatregelen bovendien niet samenhangend is, is de kans op verwarring des te groter. De ministers van dezelfde regeringsploeg verstrekten via verschillende media contradictoire, niet samenhangende informatie. Voorbeelden hiervan zijn de tegengestelde verklaringen van Minister van Justitie Marc Verwilghen en Minister van Volksgezondheid Magda Aelvoet en haar opvolger Jef Tavernier inzake: (1) de mogelijke legalisering van cannabis; (2) de interpretatie van concepten als persoonlijk gebruik en maatschappelijke overlast; en hieraan gerelateerd, (3) het toegelaten aantal vrouwelijke cannabisplanten voor eigen kweek; en (4) de toegelaten cannabishoeveelheid. De VLD, waartoe Minister Verwilghen behoort, legt graag de nadruk op wat niet mag, terwijl coalitiepartner Agalev, waartoe Ministers Aelvoet en Tavernier behoren, graag beklemtoont wat wel nog mag. Minister Verwilghen vermijdt bovendien termen zoals ‘gedoogbeleid’ en spreekt, in tegenstelling tot de groene coalitiepartner, van een ‘normaliseringsbeleid’.

6. Referenties

- AELVOET, M. (2001). Lancering drugcampagne: toespraak Minister Magda Aelvoet.
http://minsoc.fgov.be/old/press_releases/nl/aelvoet/2001//2001_05_29_lancering_drugscampagne.htm.
- BUCKINGHAM, D. (2000). *After the Death of Childhood: Growing Up in the Age of Electronic Media*. Cambridge: Polity Press.
- BULLENS, F., CASSELMAN, J., DE RUYVER, B., MEUWISSEN, K., & VAN IMPE, K. (2000). *Het Belgisch drugbeleid anno 2000: een stand van zaken drie jaar na de aanbevelingen van de parlementaire werkgroep drugs, i.o.v. Minister van Justitie*. Leuven: K.U.L.
- CHAFFEE, S., & KANIHAN, S. (1997). Learning about Politics from the Mass Media. *Political Communication*, 14, 421-430.
- DE RUYVER, B. (29 januari 2001). Nieuwe drugswet geeft rechtszekerheid. www.destandaard.be.
- DE RUYVER, B., VERMEULEN, G., VANDER BEKEN, T., VANDER LAENEN, F., & GEENENS, K. (2002). *Multidisciplinary drug policies and the UN drug treaties*. Antwerpen: Maklu.
- DE RUYVER, B. & VANDER LAENEN, F. (2003). *Drugbeleid op school: de leerlingen aan het woord: verkennend onderzoek naar de perceptie van leerlingen uit het secundair onderwijs in de stad Gent*, IRCP, U. Gent.
- DEWACHTER, W. (1993). Peilen naar de Politieke Kennis van de Belgische Burgers. *Res Publica: Tijdschrift voor Politologie*, 35, 237-268.
- EVELAND, W. (2002). News Information Processing as Mediator of the Relationship between Motivations and Political Knowledge, *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 79, 26-40.
- FEDERALE REGERING. (2001). *Beleidsnota van de federale Regering in verband met de drugproblematiek*. Brussel: Author.

- GELDERS, D. (2003). Kwaliteit van informatieverstrekking over beleidsintenties: het cannabisdebat, *Burger, bestuur & beleid: Tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht*, 0, 39-54.
- MANNING, V., BEST, D., RAWAF, S., ROWLEY, J., FLOYD, K., & STRANG, J. (2001). Drug use in adolescence: the relationship between opportunity, initial use and continuation of use of four illicit drugs in a cohort of 14-16-year-olds in South London. *Drugs: education, prevention and policy*, 8, 397-405.
- NUUS, M. (2002). *Scholieren over Politiek: Een Onderzoek naar Politieke Oriëntaties van Scholieren in 2002*. Leiden: Instituut voor Publiek en Politiek.
- PATTIJN, H. (1986). Politieke Kennis van Laatste-Jaars-Humanioraleerlingen. *Res Publica: Tijdschrift voor Politologie*, 28, 325-349.
- RIGTER, H., & Van Laar, M. (2002). Epidemiological aspects of cannabis use. In I.P. Spruit (Ed.), *Cannabis 2002 Report*, 2002. Brussels: Ministry of Public Health.
- VANDER LAENEN, F. & DHONT, F. (2003). Zalven en slaan. Een eerste analyse van de nieuwe drugwetgeving. *Tijdschrift voor Strafrecht*, 4, 227-245.
- VANDOORNE, J., DE WITTE, H., & HOOGHE, J. (2000). De Maatschappij: Kennis, Houdingen en Politieke Voorkeur. In H. DE WITTE, J. HOOGHE, & L. WALGRAVE (Eds.), *Jongeren in Vlaanderen: Gemeten en Geteld: 12- tot 18-Jarigen over hun Leefwereld en Toekomst*. Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- VAD. (2003). *Jaarverslag van 2002 van de DrugLijn*, Brussel: Author.
- WEIMER, D., & VINING, A. (1999). *Policy analysis: concepts and practice*. New Jersey: Prentice Hall.
- WIBBERLY, C., & PRICE, J.F. (2000). Young People's drug use: facts and feelings – implications for the normalization debate. *Drugs: education, prevention and policy*, 7, 147-162.
- YSEBAERT, T. (4 februari 2004). Toepassing van drugswet lukt niet, *De Standaard*, 1.