Europees Waarnemingscentrum
voor drugs en drugsverslaving

SAMENVATTING — SELECTED ISSUE

DRUGS EN KWETSBARE GROEPEN JONGEREN

Inleiding

"Met zo'n twee miljoen problematische drugsgebruikers is het voor de EU hoog tijd om risicogroepen zoals jongeren te wijzen op de gevaren van drugsgebruik."
Jacques Barrot, vice-voorzitter van de Europese Commissie, september 2008.

Het Europees sociaal beleid identificeert al geruime tijd benadeelde bevolkingsgroepen die vatbaar zijn voor sociale uitsluiting. Deze "kwetsbare groepen" zijn specifieke bevolkingsgroepen die gevoeliger kunnen zijn voor problemen, uiteenlopend van een slechte gezondheid, gebruik van verdovende middelen en slechte voedingsgewoonten tot lagere onderwijsresultaten. Groepen jongeren die worden geïdentificeerd als kwetsbaar — bijvoorbeeld kinderen in zorginstellingen of dakloze jongeren — kunnen vatbaar zijn voor frequenter of meer problematisch drugsgebruik of drugsgebruik op jongere leeftijd. Ze lopen ook het risico op een snellere overgang naar problematisch drugsgebruik.

Het identificeren van kwetsbare groepen wordt een steeds belangrijker instrument bij het afstemmen en richten van drugsbeleidsmaatregelen op die groepen of geografische gebieden die meer kans maken op problematisch drugsgebruik. In Europa hebben de interventies die gericht zijn op kwetsbare groepen — ook wel "selectieve preventie" genoemd — gezorgd voor meer zichtbaarheid en maturiteit van het beleid op het vlak van ontwerp en evaluatie.

Het *Selected Issue* van het EMCDDA betreffende *Drugs en kwetsbare groepen jongeren* onderzoekt de beleidsmaatregelen en interventies die werden ontwikkeld in 30 landen ([1]) voor kwetsbare groepen personen van 15 tot 24 jaar. Kwetsbaarheid wordt gedefinieerd als de vraag of een specifieke groep, op basis van sociaaldemografische factoren en gerelateerde risicofactoren, een verhoogde vatbaarheid heeft voor drugsgebruik en de daarmee gepaard gaande problemen. In Europa krijgen die groepen speciale aandacht wat betreft de respons op het terugdringen van de vraag naar drugs. Het *Selected Issue* geeft een lijst van kwetsbare groepen die het doel zijn van het drugsbeleid in de rapporterende landen en geeft talloze voorbeelden van programma's die veelbelovende resultaten en modellen voor beste praktijken opleveren.

Risicogroepen identificeren: een brede consensus krijgt stilaan vorm

- In de EU-lidstaten begint een brede consensus vorm te krijgen betreffende de groepen jongeren die bijzonder kwetsbaar zijn voor drugsgebruik. Dat zijn onder meer jonge delinquenten, jongeren in zorginstellingen, vroegtijdige schoolverlaters en studenten met sociale of academische problemen, en jongeren die in benadeelde gezinnen en/of buurten wonen waar meerdere risicofactoren en problemen die geassocieerd worden met drugs in sterkere mate voorkomen. Er bestaan overlappingen tussen die groepen en er kunnen cumulatieve effecten ontstaan voor wie tot meer dan een kwetsbare groep behoort.

- Ondanks de brede consensus bestaat er nog geen gestandaardiseerde Europese definitie van kwetsbaarheid. De factoren die een groep "kwetsbaar" maken, variëren van lidstaat tot lidstaat. Doorgaans verwijzen het aantal kwetsbare jongeren dat door de lidstaten wordt gerapporteerd naar het aantal jongeren in zorginstellingen en naar jonge delinquenten. Slechts enkele landen hanteren een breder perspectief bij het schatten van de omvang van hun kwetsbare jonge bevolking.

([1]) 27 EU-lidstaten, plus Kroatië, Turkije en Noorwegen.

- Dit *Selected Issue* beschrijft hoe de rapporterende landen het aanbod van interventies voor kwetsbare groepen in hun land beoordelen (volledig/extensief aanbod, beperkt aanbod, geen/schaars aanbod), evenals de aandacht die aan hen wordt besteed in nationale beleidsdocumenten (prioritair, vermeld, niet vermeld) en de overbrengingsmethode van de interventie (via "come services" bij artsen of in instellingen of via proactieve straathoekprogramma's om diensten thuis of via straatwerk te leveren). De kwetsbare groepen die werden behandeld, werden als volgt geclassificeerd:
  - **Kwetsbare groepen die verbonden zijn aan instellingen**
    Vroegtijdige schoolverlaters en spijbelaars, kinderen in zorginstellingen en jonge delinquenten
  - **Kwetsbare bevolkingsgroepen in de gemeenschap**
    Kwetsbare gezinnen, dakloze jongeren, jongeren in achtergestelde buurten en minderheden.

De theoretische achtergrond: "weerstand" opbouwen bij kwetsbare groepen

- Selectieve preventieprogramma's pogen om de "weerstand" tegen drugsgebruik op te bouwen. Dat wordt op drie niveaus verwezenlijkt: individueel niveau (persoonlijke weerstand); gezinsniveau (ouderschapstijlen) of gemeenschapsniveau (cohesie en organisatie).

Wetgeving en beleid: een kloof tussen beloven en nakomen?

- Dertien Europese landen rapporteerden primaire wetgeving die verwijst naar kwetsbare groepen jongeren. Die kon worden onderverdeeld in twee types: wetten die bepaalde kwetsbare groepen definiëren en wetten die algemene of specifieke maatregelen bepalen om die groepen aan te pakken.

- Sinds 2004 worden kwetsbare groepen genoemd als een prioriteit in een stijgend aantal drugsbeleidmaatregelen. Ze worden ook opgenomen in het sociale beleid in de meerderheid van de rapporterende landen (tussen 16 en 22 landen naargelang de groep in kwestie). Het stijgende aanbod van interventies voor kwetsbare groepen is echter inconsistent en kende enkel een stijging voor jongeren in zorginstellingen en voor immigranten. Er is met andere woorden een zichtbare kloof tussen de politieke wil en de praktische uitvoering.

Reacties: een brede consensus, maar weinig gemeenschappelijke definities over de landsgrenzen heen

- Schoolenquêtes onthullen een sterke correlatie tussen spijbelen en drugsgebruik. Er wordt echter weinig informatie gerapporteerd over de inhoud van interventies die gericht zijn op vroegtijdige schoolverlaters. In verschillende landen gelden alternatieve curricula om "schoolmoeheid" tegen te gaan, maar slechts drie lidstaten verwijzen in hun drugspreventiestrategieën naar specifieke interventies voor spijbelaars die drugs gebruiken.
- Studies tonen een sterke correlatie aan tussen drugsgebruik en het feit geplaatst te zijn in een zorginstelling. Tien landen geven in hun beleidsmaatregelen maximale aandacht aan kinderen die geplaatst zijn in een zorginstelling. De schattingen van het aantal jongeren dat in zorginstellingen is opgenomen, kunnen echter niet worden vergeleken onder de rapporterende landen onderling door de verschillen in definities en metingen.

- Wat jonge delinquenten betreft, rapporteren bijna alle lidstaten alternatieven voor opsluiting of strafsancties. Er zijn echter belangrijke verschillen in de praktische uitvoering van deze alternatieven.

- Dertien landen rapporteren dat hun gezinsgerichte preventie overwegend selectief is (m.a.w. vooral gericht op kwetsbare gezinnen). Toch rapporteren slechts zeven van de 30 landen een "volledig of extensief aanbod" aan interventies voor drugsgebruik in het gezin, vijf landen rapporteren dit voor "gezinsconflicten en verwaarlozing", vier voor "sociale achterstand (bijv. werkloosheid)", problemen met justitie of gemarginaliseerde etnische gezinnen en drie landen voor gezinnen met geestelijke gezondheidsproblemen.

- Dakloos zijn wordt geassocieerd met drugsgebruik en in sommige studies wordt drugsgebruik beschouwd als de op een na belangrijkste reden voor het dakloos worden. De meeste Europese landen rapporteren een hoge mate aan problematisch drugsgebruik bij daklozen. Alcohol is de

meest frequent gebruikte drug, maar het gebruik van illegale drugs, polydrugsgebruik en injecterend drugsgebruik zijn ook zeer frequent. Een zeer kwetsbare groep kinderen zijn kinderen die zijn weggelopen van huis en, vaker voorkomend, van zorginstellingen en daardoor dakloos zijn geworden.

- Er bestaat geen gemeenschappelijke Europese definitie van “achtergestelde woongebieden” en rapporten tonen aan dat het engageren van kwetsbare jongeren in benadeelde buurten een grote uitdaging vormt in de selectieve drugspreventie. Desalniettemin besteden zeven landen maximale aandacht (prioriteit of vermelding in beleid en volledig of extensief aanbod) aan jongeren in achtergestelde buurten. Over heel Europa tonen rapporten aan dat dergelijke buurten vooral geconcentreerd zijn in stedelijke gebieden, vaak in specifieke woonblokken of gebouwen die worden bewoond door mensen met een laag inkomen.

- Ook hier bestaat geen gemeenschappelijke Europese definitie van etnische groepen of migranten en worden die bevolkingsgroepen in elke Europese lidstaat anders gedefinieerd. Wat het drugsgebruik betreft, blijkt etniciteit in het algemeen een beschermingsfactor te zijn. Bepaalde groepen migranten en etnische groepen worden gekenmerkt door een lager drugsgebruik in vergelijking met de algemene bevolking. Dat beeld varieert echter naargelang de verschillende landen en verschillende etnische groepen.

Conclusies

- Het verband tussen verschillende risico- en beschermingsfactoren enerzijds en problematisch drugsgebruik bij jongeren anderzijds is niet noodzakelijk causaal. Het identificeren van kwetsbare groepen jongeren leidt niet tot een kant-en-klare voorspelling van het drugsgebruik, maar effent een belangrijke toegangsweg voor beleidsmaatregelen en interventies.

- Monitoring van kwetsbare groepen in Europa gebeurt op dit moment op regelmatige tijdstippen. Deskundigen of panels van deskundigen van 30 rapporterende landen dienen cijfers in bij het EWDD in gestructureerde vragenlijsten. Op dit moment vindt op drie niveaus monitoring plaats van interventies voor kwetsbare groepen in de rapporterende landen. Dat gebeurt op basis van: (i) het belang van het beleid, bijvoorbeeld het vermelden van kwetsbare groepen in nationale drugsbeleidsdocumenten, (ii) rapporten over de omvang van het interventieaanbod en (iii) de manier waarop interventies worden aangeboden. De landen geven op dit moment een kwalitatieve beoordeling van deze drie niveaus. Informatie over het bereik, de toereikendheid en de inhoud van de interventies wordt echter nog niet systematisch opgevolgd. Een aantal beschrijvingen van specifieke projecten zijn beschikbaar in de EDDRA-databank ([2]) van het EWDD en bevatten mogelijk veelbelovende modellen voor toekomstige acties.

- Hoewel de meeste landen een mengeling aanbieden, is er een voorkeur voor “come services” bij artsen ten opzichte van straathoekwerk dat proactief kwetsbare jongeren aanpakt op straat en bij hen thuis. Er blijft vooral nog een gebrek aan interventies ten aanzien van moeilijk te bereiken groepen. De interventies in de rapporterende landen hebben ook voornamelijk de neiging om de nadruk te leggen op informatievoorziening, hebben een gebrek aan evaluatie en zouden baat hebben bij een meer extensief gebruik van bestaande preventietheorieën op het vlak van het opbouwen van weerstand. Een aantal bewijzen suggereren dat interventies de eenvoudige kwetsbaarheidfactoren voor drugsproblemen moeten aanpakken in plaats van zich te richten op het drugsprobleem zelf. Het benadrukken van deze kwetsbaarheidfactoren — die sterker aanwezig zijn in de doelgroepen — omvat mogelijk een bevordering van de academische prestatie, de band met de school, doeltreffend ouderschap en weerstandsmechanismen.

- Drie jaar na het laatste rapport van het EWDD over kwetsbare groepen blijft er een gebrek aan grootschalige nationale en internationale studies die gericht zijn op het evalueren van de doeltreffendheid van de preventieve acties voor kwetsbare groepen en waaruit vergelijkbare gegevens zouden kunnen worden opgesteld. In het algemeen is er een gebrek aan vergelijkend onderzoek tussen de lidstaten over kwetsbaarheidfactoren en kwetsbare groepen. Onderzoek naar kwetsbare groepen moet zowel kwalitatief zijn, zodat het nauw samenhangt met de lokale/nationale

([2]) http://www.emcdda.europa.eu/themes/best-practice

context, als kwantitatief, zodat het vergelijkbaar is in heel Europa. Een van de problemen met betrekking tot onderzoek is echter dat drugsgebruik in deze groepen vaak zeer contextspecifiek is.

- Het identificeren van kwetsbare groepen en ze het onderwerp maken van selectieve preventie kan een vitale rol spelen bij de maatregelen tegen drugsgebruik. Dat is vooral het geval voor groepen die hun drugsgebruik niet beschouwen als problematisch. Dit *Selected Issue* besluit dat er een nood is aan meer doeltreffende manieren om kwetsbare jongeren te benaderen en te betrekken in interventies op een manier die rekening houdt met hun specifieke sociaaldemografische contexten.

Jaarlijks worden er drie diepgaande studies over actuele zaken gepubliceerd als "*Selected Issues*". Zij zijn gebaseerd op informatie die de lidstaten van de EU, de kandidaat-lidstaten en Noorwegen (dit land neemt sinds 2001 deel aan de activiteiten van het EWDD) verstrekken als onderdeel van het nationale rapportageproces.

Alle *Selected Issues* (in het Engels) en samenvattingen (in 23 talen) zijn beschikbaar op de website van het EWDD: http://www.emcdda.europa.eu/publications/selected-issues