

‘Doorzakken of doorpakken?’

Een onderzoek naar de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Zundert



Rekenkamercommissie Zundert

September 2019

Voorwoord

De Rekenkamercommissie Zundert richt zich op het verbeteren van het beleid en het bestuur van de gemeente Zundert. De rekenkamercommissie doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid en bestuur en kiest voor onderwerpen die de potentie hebben het lerend vermogen van de gemeenteraad, college en/of ambtenaren te versterken.

In het licht van signalen over een problematiek rondom alcohol- en drugsgebruik onder jongeren, is de Rekenkamercommissie Zundert in het voorjaar 2019 met een onderzoek gestart naar de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcoholbeleid en drugsbeleid van de gemeente Zundert. Het onderzoek heeft betrekking op het beleid en de uitvoering in Zundert in de periode 2014 tot 2019.

De Rekenkamercommissie Zundert bestaat uit Julien van Ostaijen (voorzitter), André Gulden, Jan Aarts, Ad van Exsel en Geert Aerts en wordt ondersteund door secretaris Marco Schuurmans.

Dit onderzoek is uitgevoerd door het bureau BBSO uit Nijmegen.

Vragen of opmerkingen over de rekenkamercommissie of dit onderzoek kunt u richten aan: m.schuurmans@zundert.nl of 06 55781128.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Doel, vraagstelling en aanpak van het onderzoek	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Doel en vraagstelling	9
1.3 Onderzoeksaanpak	10
1.4 Normenkader	11
2. Beleid alcohol en drugs gemeente Zundert	12
2.1 Landelijk beleid preventie en handhaving alcohol en drugs	12
2.2 Beleid gemeente Zundert alcohol en drugs	12
2.3 Overig gemeentelijk beleid met raakvlak thema alcohol en drugs	17
2.4 Nieuwe lokale beleidsaanpak met raakvlak thema alcohol en drugs	19
2.5 Samenvatting	20
3. Beleidsuitvoering en percepties over beleid en uitvoering	21
3.1 Uitvoering beleid	21
3.2 Oordelen en percepties professionals alcohol- en drugsgebruik	23
3.2.1 Gezondheidszorg	23
3.2.2 Onderwijs en opvoeding	25
3.2.3 Jeugd en jongerenwerk	26
3.2.4 Openbare orde en veiligheid	26
3.3 Samenvatting	29
4. Ervaringen van jongeren alcohol- en drugsgebruik en oordeel van ouders	30
4.1 Inleiding	30
4.2 Opvattingen en ervaringen van jongeren alcohol- en drugsgebruik	30
4.3 Oordeel van ouders over alcohol- en drugsgebruik jongeren Zundert	34
4.4 Samenvatting	36
5. Doeltreffendheid beleid alcohol en drugs	38
5.1 Inleiding	38
5.2 Alcohol- en drugsgebruik Zundert; cijfers en kwalitatieve indicaties	38
5.3 Beoordeling realisatie doelen	39
6. Conclusies en aanbevelingen	41
Bijlage 1	Geraadpleegde beleidsdocumenten
Bijlage 2	Overzicht van geïnterviewde sleutelpersonen
Bijlage 3	Normenkader alcohol- en drugsbeleid Zundert 2014 tot 2019
Bijlage 4	Praktijkvoorbeelden aanpak alcohol en jongeren
Bijlage 5	Bestuurlijke reactie van het college van B&W

Samenvatting: observaties, conclusies en aanbevelingen

Signalen over een mogelijke problematiek rondom overmatig alcohol- en drugsgebruik door jongeren in de gemeente Zundert, zijn voor de Rekenkamercommissie Zundert aanleiding geweest om hier naar onderzoek te laten uitvoeren. De Rekenkamercommissie vraagt zich met name af wat de doeltreffendheid is van het op jongeren gerichte alcoholbeleid en drugsbeleid. De studie heeft betrekking op het beleid en de uitvoering in Zundert in de periode 2014 tot 2019. Het onderzoek kende een brede aanpak: een analyse van beleidsdocumenten, interviews met bestuurder en beleidsambtenaren, interviews met sleutelinformanten van organisaties, gesprekken met ouders en interviews met jongeren in de dorpskernen van Zundert.

Observaties

Beleid inzake gebruik van alcohol en drugs onder jongeren in de gemeente Zundert

De gemeente Zundert heeft in 2014 het 'Preventie- en Handhavingsplan alcohol 2014-2017, Integrale aanpak uitvoering Drank- en Horecawet Gemeente Zundert' (PHP) opgesteld. Het PHP heeft betrekking op het gebruik van alcohol, er is geen specifieke beleidsaandacht voor drugsgebruik onder jongeren geweest in de onderzochte periode. In het plan zijn twee hoofddoelstellingen opgenomen: a) afname van alcoholgebruik en van de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar en b) afname van dronkenschap, met name tijdens uitgaansavonden in het publieke domein. Naast deze hoofddoelstellingen zijn geen concrete te behalen subdoelen geformuleerd. De hoofddoelstellingen zijn niet concreet geformuleerd; er wordt niet in meetbare termen aangegeven wat de gemeente wil bereiken. Ook wordt geen uitgangssituatie genoemd op basis waarvan een afname kan worden gemeten.

Beleidsinzet

Het Preventie- en Handhavingsplan had een looptijd tot eind 2017. Het plan is geen onderwerp geweest van een bestuurlijke en beleidsmatige evaluatie door de gemeente en heeft na afloop ook geen vervolg gekregen in een nieuw Preventie- en Handhavingsplan. Ook is geen aparte beleidsnota inzake lokaal gezondheidsbeleid, dat samen met het Preventieplan diende te worden opgesteld, vastgesteld na 2015. Voor de terreinen handhaving en veiligheid zijn door de gemeente wel aparte beleidsnota's opgesteld, waarin enkele verwijzingen zijn opgenomen naar gebruik van alcohol en/of drugs door jongeren. Zo zou toezicht en handhaving volgens de plannen prioriteit krijgen bij grote evenementen zoals het Bloemencorso, de Aardbeienfeesten en de Boerendag. Daarnaast geeft men aan dat veel toezicht vereist is om jeugdoverlast te voorkomen en om het gebruik van alcohol door met name jeugdigen aan banden te leggen.

Alcohol en drugs als aandachtspunt in nieuw beleidsinitiatief Jeugd

Om preventie van overmatig alcoholgebruik en van drugsgebruik te bevorderen, heeft de gemeente dit streven inmiddels binnen het kader van het jeugdbeleid geplaatst en voorjaar 2019 is het Jeugdbeleidsplan 2019-2022 vastgesteld. Een speerpunt in dit beleidsplan met betrekking tot onderhavig onderwerp is als volgt geformuleerd: "jongeren tot 24 jaar gebruiken minder alcohol en drugs". Voor

de komende periode zijn in het licht van dit speerpunt twee concrete en meetbare doelen geformuleerd, gericht op afname van alcoholgebruik onder de jongste groep in het voortgezet onderwijs en gericht op stijging van de negatieve norm onder ouders ten aanzien van alcoholgebruik door minderjarigen. Twee globale, niet nader geoperationaliseerde doelen zijn opgesteld over vermindering van alcoholgebruik onder jongvolwassenen en over afname van het aantal jongvolwassenen dat drugs gebruikt. Er is geen nieuw preventie- en handhavingsplan opgesteld; activiteiten gericht op handhaving worden in het uitvoeringsprogramma opgenomen.

Ervaringen en percepties van organisaties

Professionals in onder meer de gezondheids- en veiligheidssector in Zundert uiten hun zorg over het gebruik van alcohol en drugs door jongeren in Zundert en deze zorg heeft vooral betrekking op overmatig alcoholgebruik. Men merkt op dat in de contacten met jongeren en ook met ouders naar voren komt dat alcoholgebruik bij jongeren op jonge leeftijd als 'normaal' wordt beschouwd en sociaal wordt geaccepteerd. Kenmerkend is het overmatig alcoholgebruik door jongeren tijdens de evenementen in Zundert. Een aantal cafés zou bovendien weinig rekening houden met de leeftijd bij het schenken van alcohol. In voorgaande jaren zijn geen bekeuringen uitgeschreven voor gebruik van alcohol of drugs door (minderjarige) jongeren in Zundert en het aantal jongeren dat naar HALT wordt verwezen vanwege een overtreding van de Drank- en Horecawet is beperkt. Een meer expliciete aanpak van drugsgebruik in Zundert wordt, in een vergelijking met enkele regiogemeenten, minder urgent geacht. Drugsgebruik onder de jongeren is veel minder herkenbaar en wordt door ouders nauwelijks getolereerd.

Ervaringen en percepties van jongeren

De meeste geïnterviewde jongeren in Zundert, ook de jongste groep, geven aan wel eens of regelmatig in het weekend alcohol te drinken. Ze zijn bijna allemaal rond hun 14e-15e jaar begonnen met het drinken van het eerste glas alcohol en hun ouders hebben dit nooit bezwaarlijk gevonden. Uit het onderzoek komt niet direct naar voren dat er (grote) verschillen zijn tussen de dorpskernen in de mate waarin jongeren drinken of de wijze waarop ze hier mee omgaan. Een deel van de ouders faciliteert het gebruik van alcohol van hun kinderen bij het ouderlijk huis in schuren waar de jongeren een eigen plek hebben en waar ze hun vrienden uitnodigen. Een favoriete plaats om te gaan 'stappen' voor jongere jeugd uit Zundert is Hoogstraten in België waar NIX18 niet geldt. De jongeren hebben wel gemerkt dat het moeilijk(er) is geworden om via de commerciële bronnen, zoals supermarkten, aan alcoholhoudende dranken te komen. Ze komen er dan ook aan via hun sociale omgeving, zoals ouders en oudere vrienden. De grote en kleinere evenementen in Zundert, zoals het Corso, de Aardbeienfeesten maar ook de evenementen/party-avonden tussendoor, zijn voor jongeren de momenten waarop veel en redelijk 'ongecontroleerd' alcohol wordt gedronken. Ofschoon zeker sprake is van drugsgebruik bij een groep jongeren in Zundert (met name bij de oudere jongeren die dancefestivals bezoeken), is het algemene beeld dat de voorkeur van jongeren voor alcohol veel groter is dan voor drugs. Alcohol is meer 'verweven' in de opvoeding door ouders en in de 'cultuur' van de dorpskernen, terwijl drugs redelijk onbekend zijn. Op het gebruik van drugs wordt afwijzender gereageerd en voor een deel rust op dit gebruik ook een taboe.

Ervaringen en percepties van ouders

Uit de interviews met ouders in de verschillende dorpskernen in Zundert komt naar voren dat zij vaak op de hoogte zijn van het alcoholgebruik van hun (ook vaak minderjarig) kind en dat over het algemeen niet als (sterk) problematisch ervaren. Er is een tolerante houding ten aanzien van het drinken van alcohol op jongere leeftijd (14-16 jaar) en in een deel van de gevallen wordt het gebruik van alcohol door minderjarigen thuis gefaciliteerd, vooral om mogelijk cafébezoek of drinkgedrag elders te voorkomen. De tolerante houding ten aanzien van het drinken door hun kinderen past in het beeld dat ouders nog van hun eigen jeugd hebben en van hun inschatting van relatieve 'onschuldige effecten' van (gematigd) alcoholgebruik. Het past daarbij in een 'cultuur' waarin alcoholgebruik al langere tijd is ingeburgerd en breed wordt geaccepteerd. De houding van ouders wat betreft drugsgebruik staat daar diametraal tegenover; men wijst dit gebruik af, is redelijk onbekend met het gebruik en de effecten daarvan en men heeft een zekere zorg en angst over de impact die het zou kunnen hebben op hun kinderen.

In het beleid herkennen ouders een streven om leeftijdscontroles bij alcoholgebruik vaker toe te passen, maar men heeft grote twijfels over de mate waarin de maatregelen worden gehandhaafd en over de doeltreffendheid van deze maatregel. Het bereik en de effecten van de inzet van voorlichting bij ouders over alcoholgebruik in de afgelopen jaren zijn beperkt. Er is een beperkte belangstelling voor voorlichting over alcohol, maar er is bij ouders wel een informatiebehoefte wat betreft drugs en drugsgebruik.

Conclusies

Beleid inzake gebruik van alcohol en drugs door jongeren niet concreet en geen prioriteit

Het Preventie- en handavingsplan (PHP) 2014-2017 is in de periode 2014 tot 2019 het enige document waarin het op jongeren gerichte alcoholbeleid van de gemeente staat beschreven. In enkele uitvoeringsplannen die daarop volgen, wordt alleen verwezen naar de handhavingstaak van de gemeente inzake alcoholcontroles. Het geformuleerde alcoholbeleid in het PHP voldeed formeel aan de regels wat betreft formulering van globale doelen en uit te voeren acties. Er werden echter geen meetbare doelen gesteld en geen verwachtingen geformuleerd over het moment van te behalen doelen. De mogelijke resultaten zijn in dit kader niet meetbaar gemaakt en er is geen verslaglegging bekend van de gemeente waarin resultaten worden vermeld. Het beleid heeft in de onderzochte periode geen formeel gevolg gekend en mist een integraal karakter. Handhaving wordt in apart beleid geformuleerd en er is geen samenhangend lokaal gezondheidsbeleid ontwikkeld met aandacht voor alcohol- en/of drugsproblematiek onder jongeren. De aanpak van alcohol- en drugsgebruik heeft daarnaast in voorgaande jaren geen inhoudelijke beleidsprioriteit gekend. Dit komt ook naar voren in het ontbreken van een coördinerende rol en regiefunctie en van een structurele aanwezigheid van ambtelijke aandacht voor dit thema. Uitvoerende capaciteit voor toezicht en handhaving is wel beschikbaar, maar bij deze uitvoering worden geen repressieve middelen (boetes) ingezet en ook komen verwijzingen naar HALT nauwelijks voor.

Alcohol en drugs als aandachtspunt in nieuw beleidsinitiatief Jeugd

De gemeente heeft inmiddels voorjaar 2019 de preventie van overmatig alcoholgebruik en van drugsgebruik als speerpunt gekozen voor een nieuw lokaal jeugdbeleid. Het thema lijkt daarmee een hogere prioriteit te krijgen. Er is geen nieuw apart preventie- en handavingsplan opgesteld; activiteiten gericht op handhaving dienen nog in het uitvoeringsprogramma te worden opgenomen. Er is

daarmee nog geen integraal kader geformuleerd voor de aanpak van deze problematiek waarbij er een heldere verbinding is tussen preventie en handhaving. Tevens is er nog geen zicht op de concrete uitvoering van acties op korte termijn; deze worden in 2020 verwacht.

Doeltreffendheid beleid alcohol en drugs nauwelijks meetbaar

De gemeente Zundert heeft in de periode 2014-2019 geen meetbare indicatoren geformuleerd voor de realisatie van beleidsdoelen inzake het verminderen van het alcoholgebruik onder jongeren. Ook zijn er geen actuele en relevante kwantitatieve gegevens beschikbaar die hierop zicht zouden kunnen geven. Op basis hiervan kan niet cijfermatig worden vastgesteld of sprake is van een afname van alcoholgebruik onder de jongeren onder de 18 jaar en of daarmee dit doel is behaald. Dit geldt eveneens voor het globaal geformuleerde doel om de 'schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar' te verminderen. Er zijn in dit onderzoek daarnaast geen kwalitatieve indicaties gevonden die er op wijzen dat het doel van afname van alcoholgebruik onder jongeren in Zundert wordt behaald.

Cultuur en andere belemmerende omstandigheden voor een effectief alcoholbeleid

Er zijn verscheidene omstandigheden en factoren in Zundert die niet bevorderlijk werken in een afname van alcohol- en drugsgebruik onder jongeren. Een van de factoren betreft een 'cultuurfenomeen' waarbij alcoholgebruik ook op jongere leeftijd in de gemeenschap in brede zin wordt getolereerd. In de uitvoering van preventieprogramma's blijkt bovendien dat het bereik onder jongeren en ouders beperkt is tot leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs en tot een (kleine) groep ouders die zich zorgen maken over het alcoholgebruik van hun kinderen. Een omstandigheid die tevens van belang is, is het feit dat Zundert als grensdorp veel concurrentie heeft van de nabijheid van de horeca in België en de aldaar gehanteerde (meer tolerante) regelgeving.

Aanbevelingen

1. Versterk de gemeentelijke organisatie voor alcohol- en drugsmatigingsbeleid

Indien de gemeente wil streven naar een matigingsbeleid van het gebruik van alcohol en drugs onder jongeren, dan bevelen we aan uit te gaan van een integrale aanpak waarbij instrumenten en interventies op grond van gewogen beleidskeuzes worden ingezet. Dit vraagt vooral om een nauwe(re) afstemming tussen de beleidssectoren betrokken bij jeugdbeleid, gezondheidsbeleid en openbare orde en veiligheid. Essentieel is dat alcohol- en drugsmatiging een bestuurlijk en beleidsmatig draagvlak heeft, een herkenbaar beleidsuitgangspunt is en binnen de gemeentelijke organisatie een vast regie- en coördinatiepunt en borging kent zodat ook sprake is van een consistente aansturing op de uitvoering van het beleid.

2. Zet in op meer samenhang in preventie en voorlichting

Gezien de tolerante houding van ouders en 'omgeving' in brede zin in Zundert ten aanzien van drankgebruik, is het van belang bij direct betrokkenen aandacht te geven aan de schadelijke effecten van (overmatig) alcohol- en drugsgebruik op de korte- en lange termijn. Veel winst is te behalen door de bewustwording van de ouders te vergroten; zij moeten zich ervan bewust worden dat het drinken op jonge leeftijd negatieve gevolgen heeft voor de gezondheid van de jongere. Preventie heeft een algemeen en breed doel en kent meerdere aspecten binnen het alcohol- en drugsmatigingsbeleid. De ef-

fectiviteit van maatregelen op het gebied van onder meer verkrijgbaarheid, leeftijdsgrenzen en lokale maatregelen met het oog op drankgebruik tijdens het uitgaan kan hoog zijn, maar tevens moet duidelijk zijn dat voorlichting een onderdeel dient te zijn van een pakket aan maatregelen. Voorlichting alleen heeft weinig effect op vermindering van de alcoholproblematiek en dient ondersteund te worden door samenhangend jeugdbeleid, door zorg en door concrete handhaving van regelgeving¹.

3. Versterk inzet en overleg voor toezicht en handhaving

Indien de gemeente wil streven naar een matigingsbeleid van het gebruik van alcohol en drugs onder jongeren, wordt aanbevolen het aantal controles op de handhaving van de Drank- en Horecawet te verhogen en daarbij onder meer rekening te houden met het ruime aantal evenementen in de gemeente. Ook dient daarbij rekening te worden gehouden met de (te verwachten) invoering van de nieuwe 'Alcoholwet' in 2019 waarbij onder meer wederverstrekking van alcohol (een meerderjarige die alcohol koopt voor een minderjarige) strafbaar wordt; dit vraagt om een intensievere controle en handhaving. Handhaving bestaat niet alleen uit strikte naleving en controle, het stimuleren van goed overleg met betrokken partijen geeft een steviger vertrouwensbasis tussen partijen om tot een gezamenlijk effectief matigingsbeleid te komen. Mede gezien de constatering van overtredingen van de Drank- en Horecawet, verdient het aanbeveling het overleg en de samenwerking met de horeca te intensiveren en concrete afspraken te maken over toelatings- en schenkbeleid en sluitingstijden. Het wordt aanbevolen hiertoe een horeca-convenant in het handhavingsbeleid op te nemen. Handhaving kan alleen geloofwaardig zijn als bij overtreding van de regelgeving een vervolgtraject wordt ingezet.

4. Vergroot mogelijkheden van monitoring en evaluatie

Het onderzoek wijst uit dat er geen helder, cijfermatig en actueel inzicht is in de mogelijke problematiek onder jongeren en jongvolwassenen. Enige monitoring van het alcohol- en drugsgebruik vindt plaats door middel van het gezondheidsonderzoek van de GGD, maar dit onderzoek levert op dit moment weinig relevante en actuele informatie op over jongeren en jongvolwassenen. Bij de inzet van de verschillende middelen om een alcohol- en drugsmatigingsbeleid vorm te geven, wordt aanbevolen het proces te monitoren en de effecten van de aanpak te meten. Meer actuele en cijfermatige gegevens over verschillende leeftijdscategorieën onder jongeren en jongvolwassenen kunnen als basis worden gebruikt voor een toetsing van de doelen en resultaten in de nabije toekomst.

¹ Zie bijvoorbeeld een overzichtsstudie van het Trimbos Instituut hierover: Alcoholpreventie bij jongeren en jongvolwassenen; effectieve interventies en andere mogelijkheden voor preventie van alcoholgebruik bij jongeren en jongvolwassenen (11-24 jaar).

1 Doel, vraagstelling en aanpak van het onderzoek

1.1 Inleiding

Het overmatig gebruik van alcohol onder jongeren in Nederland wordt al meerdere jaren als een belangrijk probleem beschouwd. Uit onderzoek blijkt dat Nederlandse jongeren al op jonge leeftijd drinken, vaak drinken en vooral veel drinken. Nederlandse scholieren staan in Europa 'in de top' met het drinken van alcohol. Mede door de aandacht die de problematiek heeft gekregen is in voorgaande jaren, met name onder de jongste groep scholieren op het voortgezet onderwijs, het alcoholgebruik van de Nederlandse jongeren fors gedaald. Aan deze dalende trend is inmiddels weer een einde gekomen. Tussen 2013 en 2017 is er nagenoeg geen verandering in het percentage jongeren dat drinkt: nog steeds heeft 40% van de 15-jarigen en 50% van de 16-jarigen in de laatste maand gedronken. En deze jongeren drinken veel. Ruim 70% van deze alcoholgebruikers drinkt op één gelegenheid minstens vijf glazen alcohol. Dit percentage is de laatste 16 jaar ongeveer hetzelfde gebleven (HBSC, 2017). Het gebruik van softdrugs onder scholieren op middelbare scholen is landelijk beschouwd in de afgelopen jaren redelijk gestabiliseerd en vertoonde bij een deel van de jongeren een lichte daling. Van de jongeren in de leeftijd 12 tot en met 16 jaar heeft 9% ooit cannabis gebruikt (HBSC, 2017; NDM, 2018). Het gevaar van drugs is echter de kans op afhankelijkheid en deze kans is vooral groter bij intensieve gebruikers. Intensieve gebruikers kunnen van cannabis afhankelijk worden en jongeren met een uitgesproken voorkeur voor 'sterke' cannabis lopen een gerede kans op afhankelijkheid. Daarnaast is XTC al lang populair onder jongeren, vooral in het uitgaansleven. Het gebruik van deze drug kent echter ernstige gezondheidsrisico's. Bovendien is lachgas inmiddels ook populair en ook voor jongere adolescenten gemakkelijk verkrijgbaar omdat het geen verboden middel is. Het aantal gezondheidsincidenten met lachgas is in Nederland nog beperkt, maar vooral de combinatie met het gebruik van alcohol en andere drugs kan gevaarlijk zijn. Een eerste inventarisatie van het alcoholgebruik lijkt uit te wijzen dat ook jongeren in de gemeente Zundert vaak alcohol drinken en dit ook vaker doen dan jongeren in hun leeftijd in de regio. De beschikbare gegevens hebben betrekking op GGD-cijfers waarbij jongeren van de tweede klas in het voortgezet onderwijs naar hun gebruik van alcohol is gevraagd. Uit een meting uit 2016 kwam naar voren dat van deze jongeren 22% wel eens alcohol drinkt. Over drugsgebruik onder jongeren in West-Brabant en meer specifiek in de gemeente Zundert zijn weinig kwantitatieve gegevens voorhanden. Uit de meest actuele Gezondheidsmonitor jongeren in West-Brabant (2016) kwam naar voren dat in klas 4 van het voortgezet onderwijs 7% van de scholieren regelmatig drugs gebruikte (zie verder paragraaf 5.2 voor een bespreking van de kwantitatieve gebruiksgegevens).

1.2 Doel en vraagstelling

Doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcoholbeleid en drugsbeleid van de gemeente Zundert. Gezien de verschillen in aard en omvang van het gebruik van alcohol en drugs en de daarmee samenhangende problematiek op verschillende deelterreinen van beleid en dien ten gevolge van ingezette beleidsmaatregelen, maken we in het onderzoek een duidelijk onderscheid naar alcoholbeleid en drugsbeleid.

Centrale vraagstelling

De volgende vraag staat in dit onderzoek centraal: *Wat is de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcoholbeleid en drugsbeleid van de gemeente Zundert?*

De focus van het onderzoek ligt derhalve op de doeltreffendheid van het beleid: de mate waarin doelen worden gerealiseerd. Om hier een heldere uitspraak over te doen, zijn de vragen over het beleid en over de doeltreffendheid daarvan in eerste instantie apart benoemd maar deze zullen in samenhang met elkaar worden beoordeeld.

De deelvragen luiden als volgt:

1. Welk alcoholbeleid en welk drugsbeleid gericht op jongeren heeft de gemeente Zundert?
2. Welke doelstellingen en te leveren prestaties komen daaruit voort?
3. In hoeverre voldoet het alcoholbeleid en drugsbeleid gericht op jongeren van de gemeente aan de regels en normen die daaraan gesteld kunnen worden en in hoeverre is het beleid integraal?
4. Welke kwantitatieve gegevens zijn beschikbaar om de doeltreffendheid van de doelstellingen van het op jongeren gerichte alcoholbeleid en drugsbeleid te bepalen?
5. Wat is op grond van deze kwantitatieve gegevens te zeggen over de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcoholbeleid en drugsbeleid?
6. Wat zijn de (kwalitatieve) oordelen en percepties van betrokkenen, met name de jongeren zelf en hun ouders, over a) alcoholgebruik en drugsgebruik onder Zundertse jongeren en b) de doeltreffendheid van het beleid?
7. Welke succes- en faalfactoren zijn te onderscheiden voor de doeltreffendheid van de beoogde doelen en prestaties in het op jongeren gerichte alcoholbeleid en drugsbeleid?
8. Hoe kan de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcoholbeleid en drugsbeleid in Zundert (mede gelet op mogelijke 'best practices' elders) worden verbeterd?

1.3 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak bestond uit de volgende onderdelen:

- bestudering van relevante documenten, met name gemeentelijke documenten en documenten van relevante organisaties;
- interviews met wethouder en beleidsmedewerkers van de gemeente;
- interviews met professionals in de uitvoering van (gemeentelijk) beleid inzake jeugd, alcohol en drugs.

De interviews met beleidsmedewerkers en professionals van organisaties zijn uitgevoerd in de periode van maart - mei 2019. In totaal zijn 26 sleutelpersonen, veelal face-to-face en deels telefonisch, geïnterviewd. De sleutelpersonen zijn opgenomen in bijlage 1;

- interviews met jongeren. Er zijn in totaal 41 jongeren in de dorpskernen in de gemeente Zundert geïnterviewd. In paragraaf 5.2 is dit deel van het onderzoek nader toegelicht;
- interviews met ouders. Er zijn in totaal 38 volwassenen/ouders in de gemeente Zundert geïnterviewd. Dit deel van het onderzoek is in paragraaf 5.3 nader besproken;
- analyse van beschikbare kwantitatieve gegevens bij onder meer GGD Midden West-Brabant, Novadic Kentron Breda, Halt Breda en relevante landelijke onderzoeken.

Het onderzoek in Zundert heeft betrekking op het van kracht zijnde beleid ten tijde van de onderzoeksperiode (tot 2019) en het daaraan voorafgaande beleid vanaf 2014. Ook bij de beantwoording van de doeltreffendheid is uitgegaan van de meeste actuele gegevens (doelstellingen en realisatie). Dat betekent dat het onderzoek zich richt op de stand van zaken tot 2019.

1.4 Normenkader

Voor de beoordeling van beleid en uitvoering ervan is het volgende normenkader opgesteld.

Tabel 1 Normenkader

Beleid	Norm	Operationalisatie; criteria
	Het beleid inzake alcohol, drugs en jongeren bevat concrete doelstellingen en te leveren prestaties	De doelstellingen omvatten ten minste: <ul style="list-style-type: none"> - een omschrijving van het doel - een omschrijving van de doelgroep(en) - een omschrijving van de uitvoering van het beleid en verwachte inzet - meetbare indicatoren voor de doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring daarvan - een indicatie wanneer het doel behaald moet zijn
	Het alcoholbeleid en het drugsbeleid voldoen aan de eisen die daaraan gesteld worden door wet- en regelgeving	Alle verplichte wettelijke onderdelen zijn in het beleid en opgestelde plannen opgenomen, waaronder: <ul style="list-style-type: none"> - doelstellingen - acties die worden ondernomen om alcoholgebruik en daarmee samenhangende problematiek te voorkomen en/of verminderen - acties die worden ondernomen om drugsgebruik en daarmee samenhangende problematiek te voorkomen en/of verminderen - wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties worden ondernomen - resultaten welke behaald dienen te worden
	De kwaliteit van het beleid is voldoende	<ul style="list-style-type: none"> - Het beleid is integraal en geeft de samenhang aan tussen de verschillende relevante beleidsterreinen inzake alcohol en drugs - Het beleid is actueel - De uitgangspunten en veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen zijn logisch en volledig - Het beleid is adequaat uitgewerkt op de onderdelen context, regelgeving, preventie, uitvoering en handhaving (toepassing preventiemodel Reynolds)
Uitvoering van beleid	De uitvoering voldoet aan een aantal organisatorische en inhoudelijke randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn voldoende middelen (geld, ambtelijke capaciteit) beschikbaar - De samenwerking met relevante organisaties in de beleidspijlers is helder vastgesteld en verloopt goed - Er is in de praktijk een integrale aanpak met een duidelijke regie, zowel intern als extern
Doeltreffendheid	De uitvoering van het beleid is doeltreffend	<ul style="list-style-type: none"> - De beoogde doelen en prestaties zijn volgens verschillende betrokken actoren en op grond van objectieve cijfers in de praktijk gerealiseerd

2 Beleid alcohol en drugs gemeente Zundert

2.1 Landelijk beleid preventie en handhaving alcohol en drugs

In het kader van de bestrijding van overmatig alcoholgebruik is in 2013 de (gewijzigde) Drank- en Horecawet (DHW) ingevoerd. Het doel van de wet is gezondheidsschade door alcohol bij jongeren te voorkomen en verstoring van de openbare orde door alcoholmisbruik onder jongeren terug te dringen. Ook is de leeftijdsgrens, bij een (nieuwe) wijziging van de DHW in 2014, voor verkoop en gebruik van alcohol door jongeren aangepast van 16 naar 18 jaar. In dit kader zijn gemeenten verplicht een preventie- en Handhavingsplan (PHP) op te stellen waarin ze beschrijven hoe ze ervoor zorgen dat er geen alcohol wordt geschonken aan jongeren onder de 18 jaar. Daarnaast moet de gemeente beschrijven hoe ze de handhaving van deze regel vormgeven. Het PHP dient elke vier jaar opnieuw te worden geactualiseerd en door de gemeente te worden vastgesteld. Gelijktijdig met de vaststelling van het PHP dient de gemeente een lokale nota gemeentelijk gezondheidsbeleid als bedoeld in artikel 13 van de Wet publieke gezondheid (Wpg) vast te stellen. In het PHP dient opgenomen te worden:

- wat de doelstellingen zijn van het preventie- en handavingsbeleid alcohol;
- welke acties worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen;
- de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen;
- welke resultaten in de door het plan bestreken periode minimaal behaald dienen te worden.

2.2 Beleid gemeente Zundert alcohol en drugs

Beleid inzake alcohol

De gemeente Zundert heeft in het kader van het alcoholbeleid in 2014 het 'Preventie- en Handhavingsplan alcohol 2014-2017, Integrale aanpak uitvoering Drank- en Horecawet Gemeente Zundert' opgesteld². In de integrale aanpak in het beleid inzake alcohol ziet men volgens het preventie- en Handhavingsplan (PHP) het belang om de verschillende beleidsterreinen te integreren: het gaat om zowel alcoholmatiging, gezondheid, openbare orde en veiligheid als handhaving en toezicht. Het PHP kende een looptijd tot 1 januari 2018; er is daarna geen nieuw of aangepast PHP opgesteld door de gemeente.

Beleid inzake drugs

In de periode 2014 tot en met 2018 is er geen beleidsnota door de gemeente opgesteld waarin specifieke aandacht wordt gevraagd voor een aanpak van het gebruik van drugs door jongeren en/of volwassenen. Er is, met andere woorden, geen specifiek drugsbeleid door de gemeente Zundert geformuleerd. Wel wordt vanuit het thema 'veiligheid' aandacht gevraagd voor de aanpak van drugsoverlast, drugshandel en drugsproductie³. Het gebruik van drugs door jongeren of jongvolwassenen is niet als beleidsthema apart aan de orde gesteld.

² Gemeente Zundert, april 2014; document 2014/8268 behorende bij B&W nota 2014/8262.

³ Dit is onder meer aangegeven in het Handhavingsuitvoeringsprogramma 2017 waarin veiligheid en het thema ondermijning centraal staan. Ook is in eerdere fase de Beleidsregel handhaving op artikel 13b Opiumwet in de gemeente Zundert 2014 opgesteld om de drugshandel beter te kunnen bestrijden.

Alcoholbeleid van de gemeente Zundert

Doelstellingen alcoholbeleid

In het Preventie- en Handhavingsplan zijn door de gemeente Zundert de volgende hoofddoelstellingen benoemd:

- afname alcoholgebruik en de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar
- afname dronkenschap (met name tijdens uitgaansavonden in het publieke domein).

Ambitie

Op basis van hoofddoelstellingen zoals geformuleerd in de DHW en het primaire doel van de nieuwe Drank- en Horecawet, namelijk *'het verminderen van alcoholgebruik onder jongeren en het aanpakken van alcohol gerelateerde verstoringen van de openbare orde'*, heeft de gemeente Zundert de volgende ambities vastgesteld:

- zo min mogelijk alcoholgebruik door jongeren onder de 18 en een matiging van het alcoholgebruik door jongeren van 18 tot en met 23 jaar;
- dat jongeren op een zo gezonde en veilig mogelijke wijze kunnen opgroeien, zodat hun talenten zo optimaal mogelijk tot ontwikkeling kunnen komen.

Doelgroep

De doelgroep van dit Preventie- en Handhavingsplan alcohol zijn jongeren en jongvolwassenen tot 24 jaar. Het accent ligt nadrukkelijk op de groep onder de 18 jaar. Voor 18 tot 24-jarigen gaat het vooral om het voorkomen van overmatig alcoholgebruik.

Visie

In de visie stelt men aan te sluiten bij de ambities. De gemeente Zundert heeft in dit kader de volgende visie geformuleerd:

- het waken op de naleving van de DHW en APV, waarbij bedrijven en burgers in eerste aanleg zelf verantwoordelijk zijn voor de naleving;
- het voeren van een realistisch en uitvoerbaar handhavingsbeleid waarbij preventieve instrumenten de voorkeur hebben boven repressieve instrumenten.

Beoordeling doelstellingen en te leveren prestaties

Het relevante wetsartikel hierbij is artikel 43a lid 3 van de Drank- en Horecawet (DHW). Hierin wordt aangegeven dat een Preventie- en Handhavingsplan (PHP) in elk geval de genoemde onderdelen dient te bevatten. In het volgende bespreken we in hoeverre deze onderdelen in het PHP en beleid van de gemeente Zundert aan de orde komen.

Doelstellingen

Uit het *Preventie- en Handhavingsplan* (PHP) moet duidelijk worden wat de doelstellingen van het alcoholbeleid van de gemeente zijn. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven heeft de gemeente Zundert twee hoofddoelstellingen in haar plan opgenomen, te weten:

- afname alcoholgebruik en de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar
- afname dronkenschap (met name tijdens uitgaansavonden in het publieke domein).

Naast deze hoofddoelstelling zijn geen concrete te behalen subdoelen op dit onderwerp door de gemeente Zundert geformuleerd. Bij een beoordeling van deze hoofddoelstellingen van het PHP blijkt

dat deze niet concreet zijn geformuleerd; er wordt niet in meetbare termen aangegeven wat de gemeente wil bereiken. Er wordt gewezen op een afname van alcoholgebruik en van een afname in dronkenschap, maar deze afname is niet geformuleerd in meetbare termen, bijvoorbeeld een percentage dat de gemeente zich ten doel stelde. Ook wordt geen uitgangssituatie genoemd op basis waarvan de afname gemeten kan worden; als deze uitgangssituatie niet bekend is, kan ook niet worden bepaald of sprake is van een 'afname'.

Tabel 2 Toetsing beleid aan het normenkader: doelstellingen⁴

Beleid gemeente		
Norm	Operationalisatie; criteria	Beoordeling
Het beleid bevat concrete doelstellingen en te leveren prestaties	De doelstellingen omvatten ten minste:	
	- een omschrijving van het doel	+
	- een omschrijving van de doelgroep(en)	+
	- een omschrijving van de uitvoering van het beleid en verwachte inzet	+/-
	- meetbare indicatoren voor de doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring daarvan	-
	- een indicatie wanneer het doel behaald moet zijn	-

Acties

Gemeenten zijn op grond van artikel 43a lid 3 van de DHW verplicht te vermelden welke acties zij ondernemen om alcoholgebruik te voorkomen, met name onder jongeren. In haar plan vermeldt de gemeente Zundert een aantal acties opgenomen verdeeld naar preventie en handhaving. In procesmatig opzicht gaat het plan uit van een integrale benadering voor de interventiestrategieën. De volgende drie beleidspijlers vormen hiervoor de basis: preventie, regelgeving en handhaving. Per beleidspijler is in het PHP-plan door de gemeente Zundert weer een overzicht van maatregelen opgesteld.

Preventie

Bij preventie stelt het Preventie- en Handhavingplan in te zetten op educatie en voorlichting. Concreet stelt het plan het volgende voor:

- communicatie en voorlichting voor ouders en jongeren via het Centrum voor Jeugd en Gezin Zundert, de GGD en het onderwijs. Scholen worden aangemoedigd om activiteiten voor ouders rond het thema alcohol te organiseren. Het CJG draagt in Zundert zorg voor de voorlichting over alcohol en drugs aan ouders via reguliere spreekuren en op enkele specifieke voorlichtingsbijeenkomsten. Een jeugdprofessional van het CJG in Zundert heeft het aanbod van gesprekken met jongeren en ouders op de school voor het voortgezet onderwijs in Zundert, waarbij mogelijk ook een alcohol- en of drugsproblematiek aan de orde kan komen. De GGD in Breda heeft ingezet op preventieprogramma's op de vo-school in Zundert en heeft een bijdrage aan het algemene anti-

⁴ De beschrijvingen leiden tot beoordelingen van het beleid die in verschillende tabellen worden gepresenteerd. Een '+' betekent dat voldaan wordt aan de norm, '+/-' gedeeltelijk of niet volledig en '-' betekent dat de praktijk op het betreffende punt onvoldoende voldoet aan de norm.

alcoholprogramma NIX18. Ook heeft de GGD een bijdrage over gezondheid onder jongeren in het kader van de 'Mencia-week'.

De vo-school Mencia Sandrode organiseert incidenteel een voorlichtingsprogramma voor ouders over het gebruik van alcohol door jongeren (zie verder beschrijving 'beleidsuitvoering');

- jaarlijkse gezondheidsonderzoeken door de GGD die in basisscholen en het voortgezet onderwijs worden gehouden. Tijdens deze onderzoeken worden de risico's van alcoholgebruik besproken met de jongeren en de ouders;
- deskundigheidsbevordering van leerkrachten en CJG-medewerkers in de signalering van (zorgelijk) alcoholgebruik;
- regionaal alcoholmatigingsproject 'Think Before You Drink'; dit regionale project, dat een looptijd had van 2009-2017, haakte aan bij de preventieactiviteiten in het PHP. Het project had tot doel jongeren bewust(er) te maken van de schadelijke gevolgen van alcohol. Daarnaast richtte het project zich op het beperken van de beschikbaarheid van alcohol voor jongeren. Binnen dit project zijn diverse interventies ontwikkeld die op lokaal niveau zijn ingezet.

Regelgeving

In het PHP koppelt de gemeente de regelgeving aan de handhaving, maar zij verwacht in eerste instantie veel van de aanpak via preventie ("met de genoemde preventieactiviteiten denken wij onze doelstellingen te behalen"⁵). Met de nieuwe Drank- en Horecawet is er een handhavingstaak voor de gemeente, maar de gemeente geeft aan dat goede preventieve activiteiten in combinatie met het beperken van beschikbaarheid van alcohol (en de handhaving daarop), ervoor moeten zorgen dat steeds meer jongeren hun eerste drankje uitstellen tot na hun 18e en daarna ook minder alcohol gaan drinken. De gemeente geeft in het PHP op deze plaats ook het volgende aan: "Jaarlijks zal een GGD-monitor onder jongeren van 12 t/m 23 jaar uitgevoerd worden, die zal uitwijzen of de integrale doelen zijn behaald" (later wordt in het PHP opgemerkt dat een monitor onder jongeren eenmaal in de vier jaar door de GGD wordt uitgevoerd).

Handhaving

Het derde wettelijk verplichte onderdeel betreft de handhaving van de wet, ofwel de wijze waarop de gemeente het handhavingsbeleid gaat uitvoeren en hoe de gemeente ervoor gaat zorgen dat de regelgeving wordt nageleefd. Bij handhaving is aangegeven dat de gemeente Zundert, in aansluiting op de twee hoofdoelen, en na het uitvoeren van een risico-inventarisatie en het bepalen van hotspots voor de acties, de mogelijkheid heeft van verschillende interventiestrategieën. In de combinatie van preventie en handhaving wijst de gemeente op een overzicht van de maatregelen per beleidspijler. Uitgangspunt van het plan is dat per locatie zoveel mogelijk combinaties worden gemaakt van elementen en dat de verschillende pijlers die elkaar versterken. Dit betekent dat per locatie (te weten de detailhandel, horeca, evenementen, sport, scholen en openbare ruimte) een maatregelenmix van preventie en handhaving is opgesteld. In het Preventie- en Handhavingsplan van de gemeente Zundert is daarnaast één handhavingsstrategie expliciet benoemd en uitgewerkt, namelijk de *'leef-tijds/dronkenschapscontrole'*. Deze controles worden uitgevoerd door gekwalificeerde toezichthouders (Boa's) in dienst bij de gemeente(n). Deze toezichthouders beschikken over een speciaal diploma toezichthouder DHW. Er worden controles en observaties (in burgerkleding) uitgevoerd, waarbij wordt nagegaan of de regels nageleefd worden. Bij niet naleving dient een maatregel te worden

⁵ Gemeente Zundert, PHP, p.21.

genomen en volgt een herinspectie. Periodiek worden surveillance inspecties uitgevoerd waarbij de toezichthouders opvallend zichtbaar aanwezig zijn (in herkenbare kleding). De inventarisatie van de gemeente in het Preventie- en Handhavingsplan over de benodigde inzet voor handhaving wijst uit dat: “voor de controle van alle horecagelegenheden, inclusief slijterijen, supermarkten en evenementen, zou betekenen dat 122 controles per jaar moeten plaatsvinden en dat 120 evenementenvergunningen gecontroleerd worden. Realistisch is dit in de praktijk niet haalbaar en uitvoerbaar. Door maatwerk en een risicoanalyse kan een goed en werkbaar systeem van handhaving en uitvoering gecreëerd worden”.

Resultaten

Het vierde wettelijk verplichte onderdeel in het PHP is het vermelden van de minimaal te behalen resultaten in de door het plan bestreken periode. In het voorgaande is over de doelstellingen al aangegeven dat de gemeente niet duidelijk heeft geformuleerd wat ze precies wil bereiken. Er wordt wel gesproken van een afname van alcoholgebruik en van een afname van dronkenschap maar er wordt niet aangegeven wanneer daarvan volgens de gemeente sprake is. De mogelijke resultaten zijn in dit kader niet meetbaar gemaakt en er is geen verslaglegging bekend van de gemeente waarin resultaten worden vermeld.

Effectmeting en evaluatie

In het Preventie- en Handhavingsplan (PHP) heeft de gemeente een paragraaf gewijd aan effectmeting en evaluatie. De gemeente heeft aangegeven het effect van de interventiestrategie op de naleving van de leeftijdsgrens en het toelaten en schenken aan dronken klanten te zullen meten op basis van nalevingsonderzoek (mysteryshop onderzoek). Hierbij worden jongeren onder de 18 jaar ingezet, om de naleving van de leeftijdsgrenzen te toetsen. De gemeente geeft aan dat dit onderzoek structureel (ieder halfjaar) uitgevoerd zou worden bij hotspots en handhavingsacties. Deze opzet is preventief met het doel bewustwording te creëren bij de doelgroep en bij de (paracommerciële) horeca en slijtersbedrijven. Uit de beschikbare documenten en interviews is niet naar voren gekomen dat regelmatig een mysteryshop onderzoek is uitgevoerd⁶. Daarnaast heeft de gemeente aangegeven toezichthouders in te zetten die toetsen in hoeverre het verbod op schenken van personen die in 'kennelijke staat' zijn wordt nageleefd. De uitvoeringstaken voor de handhaving worden uitgevoerd door daartoe opgeleide Boa's in de gemeente Zundert, in samenwerking met een 'pool' van Boa's van (buur)gemeenten. In het PHP geeft de gemeente daarnaast aan het alcoholgebruik onder jongeren door middel van de GGD-gezondheidsmonitor vast te (laten) stellen. Deze wordt eenmaal per vier jaar afgenomen. Ook geeft de gemeente aan intoxicatiecijfers te verzamelen op basis van ziekenhuisgegevens. Met de uitkomsten van deze cijfers ziet men, aldus de gemeente, ook het effect van het huidige beleid. Dit geeft ook inzicht in de resultaten en werking van handhaving en preventie. De gemeente geeft aan deze studies ook te zullen gebruiken om de risicoanalyse aan te passen en in te

⁶ Om de verkrijgbaarheid van alcohol in de regio West-Brabant vast te stellen, heeft de regio door het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP een nalevingsonderzoek laten uitvoeren in 2015 en 2017. Tijdens het onderzoek is de naleving van de huidige leeftijdsgrens van 18 jaar voor de verkoop van alcohol onderzocht met 17-jarige mystery-shoppers. In 2011 en in 2013 hebben er in West-Brabant al eerder nalevingsonderzoeken plaatsgevonden naar de leeftijdsgrens van 16 jaar (de leeftijdsgrens voor alcohol die toentertijd gold). Niet bekend is in hoeverre dit onderzoek in Zundert is uitgevoerd en tot welke resultaten het heeft geleid. In de beleidsnota's van de gemeente Zundert zijn geen passages over dergelijk onderzoek en resultaten opgenomen.

In een factsheet van de GGD zijn wel enkele gegevens opgenomen van een kleinschalige mysteryshop-onderzoek in Zundert in 2017. Het nalevingspercentage bleek toen 67% te zijn (9 aankoop pogingen, 6 correcte naleving) (Factsheet GGD West Brabant 2017, Alcohol- en drugsgebruik bij jongeren in Zundert).

vullen. De inventarisatie wijst uit dat een effectmeting over het alcoholgebruik niet mogelijk is op basis van de beschikbare gegevens van de GGD. De cijfers zijn niet geactualiseerd na 2016 en hebben alleen betrekking op jongeren in de tweede klas voortgezet onderwijs (GGD monitors worden maar een keer in de vier jaar uitgevoerd; in 2020 worden derhalve nieuwe cijfers verwacht). Bovendien is er geen indicatie van de gewenste verandering (bijvoorbeeld in % afname alcoholgebruik), want de doelen zijn niet als zodanig geformuleerd.

Evaluatie Preventie- en Handhavingsplan en nieuw beleid

Het PHP had een looptijd tot eind 2017. Het plan is geen onderwerp geweest van een bestuurlijke en beleidsmatige evaluatie door de gemeente en heeft ook geen vervolg gekregen in een nieuw PHP.

Tabel 3 Toetsing beleid aan het normenkader: wet- en regelgeving

Beleid gemeente	Operationalisatie; criteria	Beoordeling
Norm		
Het alcoholbeleid en het drugsbeleid voldoen aan de eisen gesteld door wet- en regelgeving	Alle verplichte wettelijke onderdelen zijn in het beleid en het opgestelde plan opgenomen, waaronder:	
	- doelstellingen (alcoholbeleid)	+
	- acties die worden ondernomen om alcoholgebruik en daarmee samenhangende problematiek te voorkomen en/of verminderen	+
	- acties die worden ondernomen om drugsgebruik en daarmee samenhangende problematiek te voorkomen en/of verminderen	-
	- wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties worden ondernomen (alcoholbeleid)	+
	- resultaten welke behaald dienen te worden	-

2.3 Overig gemeentelijk beleid met raakvlak thema alcohol en drugs

Uit de bestudering en analyse van diverse beleidsdocumenten over de periode 2014-2018 blijkt dat het (voor de gemeente verplichte) Preventie- en Handhavingsplan (PHP) 2014-2017 leidend is geweest voor het op jongeren gerichte alcoholbeleid van de gemeente Zundert. Met de komst van de wijzigingen in de Drank- en Horecawet per 1 januari 2014 was de gemeente ook wettelijk verplicht te investeren in de gezondheid van burgers. De gemeente verwees in het PHP naar de op te stellen landelijke nota Volksgezondheid in 2015, op basis waarvan door de gemeente een nieuwe lokale nota Volksgezondheid zou worden opgesteld, als 'link' naar het PHP. Deze Nota gemeentelijk gezondheidsbeleid is niet meer door de gemeente Zundert opgesteld en vastgesteld. De voorgaande kadernota waarin (ook) het thema gezondheid was opgenomen, met onder meer een aanpak van alcohol- en drugsgebruik onder jongeren, had betrekking op de periode 2012-2015. Voor het terrein gezond-

heid is, ofschoon dat volgens het PHP verplicht is, derhalve geen aparte beleidsnota voor deze betreffende periode opgesteld⁷. Voor de terreinen handhaving en veiligheid zijn door de gemeente aparte beleidsnota's opgesteld, waarin enkele verwijzingen zijn naar gebruik van alcohol en/of drugs door jongeren. Een van de plannen die hiernaar verwijzen is het beleidsplan Decentralisatie in (lokale) samenhang gemeente Zundert 2015- 2017 (vastgesteld 30 oktober 2014). Hierin is, vanuit publieke gezondheidszorg, het speerpunt 'preventie op het gebied van alcohol- en drugsgebruik' benoemd. De gemeente geeft aan dit speerpunt, samen met de landelijke speerpunten voor de publieke gezondheidszorg die het Rijk mei 2015 zou vaststellen, op te zullen nemen in een nieuw uitvoeringsprogramma publieke gezondheidszorg 2016-2019. Dit uitvoeringsprogramma is, zoals eerder gesteld, echter niet meer door de gemeente vastgesteld. Een ander plan van de gemeente Zundert waarin een verwijzing is te vinden inzake 'alcohol- en drugsgebruik van jongeren' is het VTH-plan inzake Vergunningverlening, toezicht en handhavingsbeleid gemeente Zundert (vastgesteld op 30 januari 2018). Het Handhavingsuitvoeringsprogramma 2018 is daar een onderdeel van. Daarbinnen krijgt de handhaving bij evenementen bijzondere aandacht. Bij het aspect toezicht en handhaving wordt daarin aangegeven dat dit bij grote evenementen een hoge prioriteit heeft gekregen, waarbij valt denken aan het Bloemencorso, de Aardbeienfeesten en de Boerendag. Daarnaast geeft men aan dat veel toezicht is vereist om jeugdoverlast te voorkomen en om het gebruik van alcohol door met name jeugdigen aan banden te leggen⁸. Inzake het Toezicht Drank en Horecawet wordt gewezen op de samenwerkingsovereenkomst Toezichthouders Horecapool de Baronie en de inzet van toezichthouders die belast zijn met de Drank – en Horecawet inspecties. (..) De gemeente Zundert zal volgens deze afspraak maximaal 100 uur toezicht voor deze pool ter beschikking te stellen en maximaal 100 uur gebruik maken van andere toezichthouders uit deze pool⁹.

Beoordeling kwaliteit van het beleid

Actualiteit

Het Preventie- en Handhavingsplan van de gemeente Zundert richt zich op de periode 2014-2017 en is daarmee niet actueel. De gemeente heeft geen vervolg op het PHP opgesteld, ofschoon dit ieder vier jaar dient te geschieden.

Integraliteit

In de inleiding van het PHP staat aangegeven dat het onderwerp diverse beleidsterreinen raakt, zoals gezondheidsbeleid, jeugdbeleid, alcoholmatigingsbeleid, handhavingsbeleid en openbare orde en veiligheid. Uit het plan blijkt niet hoe de samenhang tussen de verschillende relevante beleidsterreinen is vormgegeven. Uit gesprekken met sleutelinformanten van beleid en beleidsuitvoering blijkt dat zij van mening zijn dat een integrale benadering over de beleidsterreinen heen inderdaad van belang is, maar dat dit tot nu toe weinig plaatsvindt.

Volledigheid en logica uitgangspunten

Niet alle uitgangspunten en veronderstellingen van het plan zijn logisch en volledig. Er is sprake van preventie, terwijl het ook van belang is te handhaven. Voor een goede naleving van de regels is het

⁷ Volgens mededelingen van de betrokken gemeenteambtenaren zal een nieuw gezondheidsbeleid eind 2019 worden vastgesteld (zoals gecommuniceerd met de gemeenteraad met de termijnagenda).

⁸ Gemeente Zundert, Handhavingsuitvoeringsprogramma 2018, p. 18.

⁹ Idem, p.19.

van belang dat het duidelijk is wat de regels zijn en welke consequenties het niet naleven van deze regels heeft. Het uitgangspunt van de hantering van de drie pijlers (educatie, regelgeving en handhaving) past goed in de brede logica van een integrale aanpak en is derhalve logisch en ook volledig.

Adequate uitwerking

Bij de wijze waarop een uitwerking wordt gegeven is verwezen naar het model van Reynolds, met de vier onderdelen: preventie, educatie, regelgeving en handhaving. Wat betreft de beoordeling op de onderdelen van dit preventiemodel van Reynolds geldt dat twee onderdelen goed zijn uitgewerkt (preventie en handhaving), één matig (educatie) en één slecht (regelgeving). Verschillende onderdelen zijn globaal uitgewerkt en op onderdelen is vaak niet duidelijk wat de gemeente van plan was concreet te gaan doen.

Tabel 4 Toetsing beleid aan het nomenkader: criteria actualiteit en integraliteit

Beleid gemeente		
Norm	Operationalisatie; criteria	Beoordeling
De kwaliteit van het beleid is voldoende	- Het beleid is integraal en geeft de samenhang aan tussen de verschillende relevante beleidsterreinen inzake alcohol en drugs	-
	- Het beleid is actueel	-
	- De uitgangspunten en veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen zijn logisch en volledig	+/-
	- Het beleid is adequaat uitgewerkt op de onderdelen preventie, educatie, regelgeving en handhaving (toepassing preventiemodel Reynolds)	+/-

2.4 Nieuwe lokale beleidsaanzetten met raakvlak thema alcohol en drugs

In een compilatie van strategische doelen binnen het gemeentelijke beleid krijgt het thema alcohol en drugs aandacht binnen het programma Veiligheid vanaf 2018. In het 'Impuls Veiligheid en Zorg' wordt in het kader van 'jeugd' het volgende vermeld¹⁰: "Naast een doelgerichte interventieaanpak richt het programma veiligheid zich op de proactieve en repressieve aanpak (...) De cijfers over het alcohol gebruik onder jongeren binnen de Zundertse gemeenschap (bron GGD) zijn ronduit verontwaardig te noemen. Samen met onze partners van politie en zorg wordt een aanpak voorbereid waarbij het alcoholgebruik onder jongeren wordt aangepakt. Naast maatregelen om de toegankelijkheid en beschikbaarheid van alcohol te beperken wordt er geïnvesteerd in een stevige communicatiestrategie om het publiek en politiek draagvlak voor de aanpak van alcoholgebruik onder jongeren positief te beïnvloeden. (...) Effectieve preventie van alcoholproblemen bij de jeugd vraagt om een integrale aanpak. (...) Er wordt nadrukkelijk verbinding gezocht met het thema volksgezondheid binnen programma Omgeving & Maatschappij (paragraaf 3.1 Veiligheid). Bij het programma Omgeving en Maatschappij in de genoemde compilatie wordt hierover onder het streven naar 'bewoners die zich gezonder voelen' het volgende vermeld: "Inwoners die zich gezond voelen kunnen beter deelnemen aan de (Zundertse) maatschappij en zijn zelfredzamer. (...) We zetten de komende periode onder

¹⁰ Gemeente Zundert, Interne notitie, Compilatie strategische doelen alle programma's 2018.

andere in op alcohol en drugspreventie en benaderen dit integraal, zowel preventief als repressief. Hierover maken we afspraken met welzijnsorganisaties, de GGD, politie en handhaving. De focus ligt hierbij met name op de doelgroep jeugd. Daarnaast verwoorden we onze overige ambities in volksgezondheidsbeleid dat we in 2019 opstellen. Hiermee hebben we ook aandacht voor activiteiten ter verbetering van de sociale en fysieke veiligheid” (paragraaf 3.4 Omgeving en Maatschappij). De genoemde nota inzake het lokaal gezondheidsbeleid is nog niet verschenen.

Nieuw beleidsinitiatief Jeugd

Voorjaar 2019 is het Jeugdbeleidsplan 2019-2022 door de gemeenteraad van Zundert vastgesteld¹¹. Een speerpunt in dit beleidsplan met betrekking tot onderhavig onderwerp is als volgt geformuleerd: “jongeren tot 24 jaar gebruiken minder alcohol en drugs”. De gemeente geeft in dit beleidsplan het volgende aan: “Uiteindelijk willen we toe naar een gemeente waar jongeren onder de 18 geen alcohol drinken en waar geen drugs gebruikt wordt. We beseffen ons echter dat er een lange adem nodig is om dit te realiseren”. Voor de periode 2019-2022 worden de volgende doelen geformuleerd:

- het percentage jongeren in de tweede klas van het VO dat alcohol drinkt daalt van 22,5% naar 15%;
- het percentage ouders dat een negatieve norm heeft ten aanzien van alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar stijgt van 38% naar 45%;
- jongeren in Zundert tussen de 18 en 24 drinken minder alcohol;
- minder jongeren van onder de 25 jaar gebruiken drugs.

De eerste twee doelen zijn concreet geformuleerd en zijn meetbaar op basis van de beschikbare en naar verwachting beschikbaar komende cijfers van de GGD (betreffende 2016 en 2020). Het derde en het vierde doel zijn globaal geformuleerd en zijn (vanwege het ontbreken van geschikte nulmetingen nog) niet in meetbare termen geoperationaliseerd.

2.5 Samenvatting

Het onderzoek wijst uit dat de aanpak van alcohol- en drugsgebruik in voorgaande jaren geen inhoudelijke beleidsprioriteit heeft gekend in Zundert. Dit komt ook naar voren in het ontbreken van een centrale coördinerende rol en regiefunctie vanuit de gemeente op dit beleidsterrein, waardoor ook niet kan worden gesproken van een ‘integrale aanpak’. Het Preventie- en Handhavingplan (PHP) had een looptijd tot eind 2017. Het plan is geen onderwerp geweest van een bestuurlijke en beleidsmatige evaluatie door de gemeente en heeft ook geen vervolg gekregen in een nieuw PHP. Ook is geen aparte beleidsnota inzake lokaal gezondheidsbeleid, dat samen met het Preventieplan diende te worden opgeteld, meer vastgesteld na 2015. Voor de terreinen handhaving en veiligheid zijn door de gemeente wel aparte beleidsnota’s opgesteld, waarin enkele verwijzingen zijn naar gebruik van alcohol en/of drugs door jongeren. Zo kreeg toezicht en handhaving volgens de plannen prioriteit bij de grote evenementen in de gemeente. De gemeente heeft inmiddels voorjaar 2019 de preventie van overmatig alcoholgebruik en van drugsgebruik als speerpunt gekozen voor een nieuw lokaal jeugdbeleid. Er is geen nieuw apart PHP opgesteld; activiteiten gericht op handhaving dienen nog in het uitvoeringsprogramma te worden opgenomen.

¹¹ Gemeente Zundert, Jeugdbeleidsplan 2019-2022, ‘Samen werken aan een positief opvoed- en opgroei-klimaat, januari 2019, vastgesteld 9 april 2019.

3. Beleidsuitvoering en percepties over beleid en uitvoering

3.1 Uitvoering beleid

In het volgende worden de uitvoeringspraktijk inzake het alcohol- en drugsbeleid en de beoordeling daarvan aan de orde gesteld. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de middelen (geld, ambtelijke capaciteit) die beschikbaar zijn gesteld, de samenwerking met relevante organisaties en naar de praktijk van een (integrale) aanpak. De informatie in deze paragraaf is ontleend aan de gesprekken die gevoerd zijn met sleutelinformanten bij de gemeente en professionals van organisaties, met aanvulling van een documentanalyse.

Inzet beleid in capaciteit en middelen alcohol- en drugsbeleid

Bij de start van de uitvoering van het Preventie- en Handhavingsplan (PHP) is de coördinatie gelegd bij de afdeling Bestuurszaken, team Handhaving. Daarbij is ook een juridische medewerker in relatie tot de DHW betrokken. Bovendien is de coördinatie ook gelegd bij de regionale Boa-pool, waarin niet alleen toezichthouders zijn opgenomen maar ook beleidsmedewerkers zijn betrokken. In het PHP is aangegeven dat dit integrale team eens per maand bij elkaar zou komen om de voortgang te monitoren en uitvoeringsafspraken te maken. Ook zou het team worden gecoördineerd door een beleidsmaker die ook de functionele ambtelijke verantwoordelijkheid draagt voor dit thema. Tevens is een bestuurlijke trekker vastgesteld voor dit integrale team. In het PHP is aangegeven dat de financiering van het lokale alcoholbeleid primair uit het budget van de gemeente komt dat in de begroting is vastgelegd. Daarbij gaat het om specifiek preventiebudget voor de betreffende doelgroep, maar ook budgetten vanuit flankerende aandachtsgebieden, waaronder gezondheid, veiligheid, jeugd, onderwijs en sport. In de gemeentebegroting is geen aparte post opgenomen voor specifiek de uitvoering van het PHP en er zijn geen bedragen in begrotingen te vinden die daarvoor zijn gereserveerd. Voor de financiële inzet voor onderdelen van het programma vanuit het PHP heeft een projectmatige financiering plaatsgevonden uit de lopende programma's, waarbij ook het 'cafetariamodel' is toegepast (onder meer voor de inzet van de GGD op dit terrein). De ambtelijke inzet voor onderwerpen die verband houden met het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid is in Zundert in de afgelopen jaren niet structureel herkenbaar geweest. Voor de medewerkers die zich met het op jongeren gerichte alcohol (en drugs)beleid bezighouden, is dit een nevenactiviteit; zij hebben zich niet primair bezig gehouden met de uitvoering van het PHP. Dit heeft zich met name gemanifesteerd bij de 'pijler beleid' (inzake interne afstemming en samenwerking met externe organisaties) en deels bij de 'pijler bewustwording' (in het kader van overleg en inhoud preventie en voorlichting). Voor de uitvoering van toezicht en handhaving geldt dat wel, waarbij 3 Boa's zijn betrokken. Belangrijkste instrument op het gebied van de handhaving van de DHW binnen de pijler handhaving is het uitvoeren van (leef-tijds)controles bij evenementen en horeca-inrichtingen. Daartoe is 1 januari 2014 de samenwerkingsovereenkomst Toezichthouders Horecapool de Baronie in werking getreden. De gemeente Zundert stelt daartoe maximaal 100 uur toezicht voor deze pool ter beschikking en maakt maximaal 100 uur gebruik van andere toezichthouders uit deze pool.

Beoordeling

Beschikbare middelen en capaciteit

Het criterium dat voldoende middelen beschikbaar zijn richt zich zowel op geld als op ambtelijke capaciteit. Uit de interviews met sleutelinformanten komt naar voren dat weinig ambtelijke capaciteit beschikbaar was om het inhoudelijk beleid rond alcohol (en drugs) bij jongeren op meerdere punten uit te voeren. Dit is met name herkenbaar bij de 'pijler beleid' en deels bij de 'pijler bewustwording'. Het geldt niet voor de pijler handhaving, waarvoor capaciteit beschikbaar was en is. Sinds 2014 hebben de regiogemeenten een gezamenlijk team dat controles uitvoert in het kader van het Preventie- en Handhavingsplan (PHP). Uit de Evaluatie handhavingsuitvoeringsprogramma 2017 komt naar voren dat er een prioriteit 'hoog' is gegeven aan de handhaving van alcoholcontroles bij de horeca; in dat jaar zijn 16 reguliere controles Drank- en Horecawet in de gemeente uitgevoerd (met een tijdsbeslag van 241 uur). In het uitvoeringsprogramma voor handhaving van 2018 is men uitgegaan van 20 controles in het kader van de Drank- en Horecawet, door drie Boa's. Uit de inventarisatie is niet naar voren gekomen dat onvoldoende geld beschikbaar zou zijn voor de uitvoering van het beleid rond alcohol en drugs onder jongeren zoals in het PHP voorgesteld. Eerder kan worden opgemerkt dat de aanpak van alcohol- en drugsgebruik in voorgaande jaren in Zundert geen hoge inhoudelijke beleidsprioriteit heeft gekend. Dit komt ook naar voren in het ontbreken van een centrale coördinerende rol en regiefunctie vanuit de gemeente op dit beleidsterrein, waardoor ook niet kan worden gesproken van een 'integrale aanpak'.

Samenwerking met relevante partners

In het Preventie- en Handhavingsplan is in een aparte paragraaf aandacht besteed aan de samenwerking van de gemeente met externe partners. Organisaties die daar benoemd zijn, zijn de politie, ondernemers, verenigingen, scholen, gezondheidsorganisaties en jongerenwerk. Uit de interviews met sleutelinformanten van deze organisaties en beleidsmedewerkers komt naar voren dat deze samenwerking in de afgelopen jaren 'low profile' is geweest. De externe organisaties geven aan dat ze geen expliciete aandacht of initiatieven hebben bemerkt vanuit de gemeentelijke overheid en er heeft in dit kader weinig afstemming en samenwerking met partners plaatsgevonden. De externe organisaties hebben daarin ook geen expliciete regierol van de gemeente herkend. Een aanzet daartoe is vanaf november 2018 gegeven met de benadering van genoemde organisaties door de gemeente en een verzoek aan de organisaties voor deelname aan een nieuw op te zetten projectgroep.

Tabel 5 Toetsing uitvoering beleid aan het nomenkader: voldoen aan organisatorische randvoorwaarden

Uitvoering beleid	Operationalisatie; criteria	Beoordeling
Norm		
De uitvoering voldoet aan een aantal organisatorische en inhoudelijke randvoorwaarden	- Er zijn voldoende middelen (geld, ambtelijke capaciteit) beschikbaar	-
	- De samenwerking met relevante organisaties in de beleidspijlers is helder vastgesteld en verloopt goed	+/-
	- Er is in de praktijk een integrale aanpak met een duidelijke regie, zowel intern als extern	-

3.2 Oordelen en percepties professionals alcohol- en drugsgebruik Zundert

Het ontbreken van recente en relevante kwantitatieve data over het alcohol- en drugsgebruik onder de verschillende leeftijdscategorieën onder de jeugd in Zundert, kan voor een deel worden opgevangen door het verzamelen van kwalitatieve gegevens door middel van een intensieve onderzoeksbepijndering op basis van een uitgebreide documentatieverzameling en -analyse, het afnemen van een groot aantal interviews met professionals en particulieren en observatie van omstandigheden en situaties waarin het gebruik van alcohol- en/of drugsgebruik aan de orde kan zijn. In het onderzoek zijn hiertoe verscheidene onderzoeksactiviteiten ondernomen. De volgende beschrijving en analyse is met name gebaseerd op de beoordeling van de professionals die vanuit verschillende disciplines (gezondheidszorg, onderwijs, jeugd en openbare orde en veiligheid) met het vraagstuk te maken krijgen¹². De beschrijving en oordelen hebben we gegroepeerd rondom deze inhoudelijke aspecten.

3.2.1 Gezondheidszorg

Er worden door professionals in de gezondheidssector zorgen geuit over het gebruik van alcohol en drugs door jongeren in Zundert en deze zorg heeft met name betrekking op het overmatig alcoholgebruik. Huisartsen en een jeugdverpleegkundige merken op dat in de contacten met jongeren en ook met ouders naar voren komt dat alcoholgebruik bij jongeren op jonge leeftijd, vanaf 14-15 jaar, als 'normaal' wordt beschouwd en sociaal wordt geaccepteerd ("het is 'common sense' om een biertje te drinken"). Kenmerkend vindt men ook het overmatig alcoholgebruik door jongeren tijdens de evenementen in Zundert; het Corso, de periode in de voorbereiding daarvan en de Aardbeienfeesten worden regelmatig genoemd als momenten waarop ook door jongeren veel alcohol wordt gedronken; "dit zijn echte binge-momenten"; "de Huisartsenpost in Etten Leur wordt regelmatig gebeld bij evenementen". De artsen vinden het vraagstuk in totaliteit moeilijk kwantitatief te duiden, ook omdat slechts een deel van de zorggevallen zich ook bij een huisarts meldt, maar men benoemt het allen in meer of mindere mate als 'zorgelijk'. Een van de artsen stelt het als volgt: "Alcohol is het grootste probleem in Zundert, jongeren mogen van ouders op jonge leeftijd drinken, er is een matige handhaving van de regels en jongeren krijgen veel ruimte om te drinken, ook gezien het ontbreken van sluitingstijden in de horeca. Voorafgaand aan het cafébezoek mogen jongeren vaak thuis eerst indrinken van de ouders". Van drugsgebruik bij de jongste groep hebben de artsen geen duidelijk beeld, maar een van de artsen stelt dat "ook sprake is van blowen door jongeren, zeker als ze dreigen uit te vallen op school". Drugsgebruik, in combinatie met een verslavingsproblematiek, zien de artsen incidenteel bij de jongvolwassenen en bij volwassenen tussen de 25-30 jaar waar ook sprake is van gebruik van GHB en lachgas; "er is in vergelijking met de groep die alcohol drinkt, een veel kleinere groep die drugs gebruikt maar de impact is groot, met name bij GHB". Op drugsgebruik rust ook een veel groter taboe dan op alcoholgebruik; een arts stelt: "het is opvallend hoe goed ze het binnenshuis (voor zichzelf) kunnen houden". Een andere zorgverlener: "ouders hebben geen ervaring met drugs en wijzen dit vaker af, jongeren komen ook niet jong in aanraking met drugs". In dit kader wijst men ook op een geconstateerde, grotere problematiek van drugsgebruik in andere gemeenten, zoals in Breda, Sint Willebrord en Etten Leur: "West Brabant West is een 'hotspot' in het gebruik van alcohol en ook drugs". Een van de huisartsen geeft ook aan dat hierin sprake is van het ontbreken

¹² In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde professionals van de relevante organisaties.

van voldoende hulpverlening: “er is sterke behoefte aan een nuldelijns-verslavingszorg in Zundert en omgeving want in het huidige aanbod schiet men tekort als het om de eerste opvang gaat”.

Gegevens intoxicaties Zundert

Ten behoeve van de inventarisatie zijn gegevens opgevraagd over het aantal intoxicaties vanwege overmatig alcohol- en of drugsgebruik door inwoners van Zundert in de afgelopen jaren¹³. Hieruit blijkt dat in 2018 in totaal 20 maal een opname in het ziekenhuis heeft plaatsgevonden van een vergiftiging bij inwoners van Zundert; in 14 gevallen was dit een gevolg van (alleen) overmatig alcoholgebruik, in 5 gevallen van een combinatie van alcohol en drugs en in 1 geval van (alleen) drugsgebruik. Bij deze 20 gevallen was in 4 gevallen sprake van een jongere tussen de 10-20 jaar, waaronder 2 minderjarigen (van wie 1 met overmatig drugsgebruik). In 2017 was sprake van 17 opnames vanwege alcohol- en/of drugsgebruik door inwoners van Zundert.

GGD

De GGD heeft verschillende activiteiten die niet alleen gericht zijn op de algemene gezondheidsbevordering bij jongeren, maar ook op specifieke thema's daarbinnen waaronder alcohol- en drugsgebruik door jongeren. Een van de data hiervoor komen uit de Jongerenmonitor die iedere vier jaar wordt uitgevoerd. De laatste monitor dateert uit 2016 en de meting voor de komende monitor zal derhalve in 2020 worden uitgezet. Een voorbeeld van een activiteit is de gezamenlijke inzet voor een grootschalig aangepakt regionaal project 'Think before you drink' dat tussen 2009 en 2017 is uitgevoerd (een project oorspronkelijk voor vier jaar dat met dezelfde termijn is verlengd). Voor preventie-activiteiten 'breed' heeft de gemeente Zundert 5 uur per week bij de GGD ingekocht en alcohol en drugs is daarbinnen als thema aangedragen. De GGD heeft onder meer voorlichtingsactiviteiten voor de leerlingen en voor de ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs. In voorgaande jaren (2014 en 2016) heeft men uitvoering willen geven aan voorlichtingsactiviteiten voor de ouders en voor de opzet van een Alcoholpanel, maar in beide gevallen bleek de animo van ouders voor dergelijke activiteiten minimaal te zijn en hebben zij geen doorgang gevonden (bron: interview GGD). Voor de leerlingen van de tweede klas van het voortgezet onderwijs in Zundert is door de GGD, in samenwerking met Novadic Kentron en het jongerenwerk, tijdens de 'Mencia-week' in 2017, 2018 en 2019 een interventie uitgevoerd met het programma 'Cool choice'. In deze interventie gaat het om het weerbaar maken van jongeren voor de verleidingen van alcohol en roken. Een evaluatie van deze interventie heeft uitgewezen dat een 'update' wenselijk is en ook het thema verbreed dient te worden naar 'psychische gezondheid' (voorjaar 2019 heeft feitelijk een aanpassing van deze interventie plaatsgevonden). In de preventie zet de GGD ook andere maatregelen in, waaronder de benadering van de buurtschappen van het Corso waarbij een factsheet als leidraad wordt overhandigd voor het gedrag inzake alcoholgebruik bij evenementen. Bij de GGD herkennen betrokkenen bij de afdeling Preventie vooral een alcoholproblematiek bij een deel van de scholieren en zij verwelkomen de nieuwe maatregelen die de gemeente heeft voorgesteld in het kader van het nieuwe Jeugdbeleidsplan. In hun visie heeft de gemeente in voorgaande jaren “weinig initiatief getoond”, “is het takenpakket voor gezondheidsbeleid te beperkt geweest, met te weinig capaciteit” en is er sprake geweest van “een impasse in het beleid in de periode 2017 tot begin 2019 als je kijkt naar het lokaal gezondheidsbeleid”.

¹³ Bron: Regionale Ambulance Voorziening Brabant Midden West Noord.

Verslavingszorg

Voor de preventietaak in het kader van verslaving (en eventuele behandeling daarvan) is Novadic Kentron in Breda de organisatie die onder meer voor de gemeente Zundert deze taak op zich neemt. Daarbij werkt zij samen met organisaties als de GGD en de politie, met name als het gaat om specifieke meldingen die tot zorg leiden. Vanuit het preventiewerk van de verslavingszorg geeft men aan dat er “zekere tolerantie is ten aanzien van alcoholgebruik in Zundert”, waarbij ouders vaak toestaan dat jongeren al op jongere leeftijd drinken. Het alcoholgebruik op jonge leeftijd heeft volgens medewerkers van Novadic Kentron mede te maken met het sterke verenigingsleven in Zundert en het feit dat sprake is van een grensgemeente waarbij op korte afstand al alcohol vrij verkrijgbaar is op 16-jarige leeftijd in discotheken in België (“Highstreet in Hoogstraten is populair bij jongeren onder de 18 jaar”). Desalniettemin herkent men niet vaak, als het om feitelijke intoxicaties en ziekenhuisopnames gaat, excessief alcoholgebruik bij jongeren uit Zundert bij Novadic Kentron; “we krijgen gemiddeld 5 meldingen per maand in de regio van intoxicaties, en vanuit Zundert zijn dat er hoogstens 4-5 per jaar”. Het drugsgebruik bij jongeren in Zundert vindt men bij Novadic Kentron “niet opvallend”, ook als men het vergelijkt met andere, regiogemeenten. Een van de indicaties hiervoor is het aantal meldingen van GHB-gebruik die men van de politie ontvangt. Ofschoon de cijfers hieromtrent wellicht niet een volledig beeld geven en lastig zijn te interpreteren, komt hieruit naar voren dat het aantal meldingen van GHB-gebruik in Zundert relatief laag is ten opzichte van regiogemeenten. Van de 966 meldingen van GHB-gebruik bij de politie-eenheid Midden en West-Brabant in 2018, waren er 18 (2%) uit Zundert; als ruwe vergelijking: in Roosendaal waren dat er 157, Etten Leur 91 en in Rucphen 76. Het algemene oordeel van Novadic Kentron is dat preventie een rol kan spelen in het verminderen van het relatief hoge, regelmatige alcoholgebruik in Zundert en ten aanzien van drugsgebruik in Zundert minder urgent lijkt.

3.2.2 Onderwijs en opvoeding

In het voortgezet onderwijs in Zundert (bij de directie en jeugdprofessionals) herkent men het vraagstuk van met name leerlingen die op jonge leeftijd van hun ouders mogen drinken; drugsgebruik is veel minder aanwezig, i.c. herkenbaar. Volgens betrokkenen “wordt er, buiten school, zeker heel veel gedronken en zijn er tolerante ouders die chillavonden met alcohol thuis faciliteren voor hun kinderen”. Ofschoon er op momenten, zeker bij evenementen veel wordt gedronken en er een tolerante houding is ten opzichte van alcohol, verneemt men nauwelijks meldingen van zorg; “je hoort het heel veel van het drinken, maar we hebben afgelopen vier jaar geen zorgmeldingen van ouders gehad over alcohol- of drugsgebruik door hun kinderen”. Het feit dat er geen problematische meldingen zijn, sluit aan bij het beeld waarbij “alcohol bij de cultuur hoort”. Een deel van de jongeren uit Zundert gaat niet naar het voortgezet onderwijs op Mencia Sandrode in Zundert, maar naar Etten Leur (KSE) of Munnikenheide. Uit de interviews met zorg- en ondersteuningscoördinatoren van deze twee scholen komt “geen opvallend verontrustend beeld naar voren” als het om alcohol- of drugsgebruik gaat van scholieren uit Zundert (“wel op casusniveau, maar niet in het groter geheel, zeker als we het vergelijken met de problematiek in Etten Leur”). Op de school in Zundert heeft men aandacht voor de problematiek en is er onder meer zorg via een interne zorgcoördinator en jeugdprofessional van het CJG. Een jeugdverpleegkundige van de GGD heeft op school gesprekken met leerlingen in de tweede klas (het 13-jarigen contactmoment van de JGZ en ouders) en werkt daarmee met een indicatie/vragenlijst waarin alcohol- en drugsgebruik aan de orde komen. Ook zijn er regels binnen de

school gesteld over middelengebruik; de schoolfeesten zijn bijvoorbeeld geheel alcoholvrij. Bovendien wordt op school, onder meer in samenwerking met de GGD, jongerenwerk en Novadic Kentron, voorlichting aan leerlingen gegeven over de risico's van middelengebruik. De GGD heeft in 2017 en 2018 een interventie 'Cool choice' uitgevoerd op Mencia Sandrode voor leerlingen van de tweede klas (zie bij GGD). De vo-school Mencia Sandrode heeft zich niet aangemeld voor het programma 'De Gezonde school'. In de periode 2012-2015 is bovendien aandacht geweest voor voorlichting aan leerlingen van groep 8 binnen het basisonderwijs. Met het programma 'Be cool, feel good' is onder meer voorlichting gegeven over roken en alcohol. Dit programma voor het basisonderwijs heeft na 2015 geen vervolg meer gehad.

3.2.3 Jeugd en jongerenwerk

Vanuit de welzijnsstichting Surplus zijn in Zundert twee jongerenwerkers actief voor een brede doelgroep jongeren van 8 – 23 jaar. Voor deze doelgroep organiseren ze, met een verdeling naar kinderen van 8-12 jaar, pubers van 13-16 jaar en jongeren van 17-23 jaar, verschillende activiteiten. Zo heeft men veel aandacht voor sport (voetballen) voor de jongste groep als een naschoolse activiteit op vijf basisscholen in de gemeente. Voor de groep pubers zijn er met name themamiddagen en zijn er inloopuren in het jongerencentrum de Bunker (bij 't Stokpeerdje). Daarnaast is er een groep jongeren van 17-23 jaar uit de Berk aan wie de jongerenwerker individuele begeleiding biedt en sportactiviteiten ontwikkelt. Het jongerenwerk geeft aan dat zij circa 40-50 jongeren vanuit het jongerencentrum bereiken met hun activiteiten. Een belangrijk deel van de aandacht is het afgelopen jaar uitgegaan naar de begeleiding van een groep jongens die een Playground (i.c. een sportplein) in de Berk willen (laten) realiseren en daarvoor een 'crowdfundingactie' zijn begonnen. Het jongerenwerk geeft aan in haar activiteiten 'vraaggericht te werken' en vanuit deze benadering komt men weinig in aanraking met een (mogelijk) alcohol- en/of drugsproblematiek bij de jongeren; "vanuit het jongerenwerk zien wij het niet". Ook krijgt men geen zorgwekkende signalen over het gebruik van alcohol of drugs; "onder de jonge jongens wordt niet gedronken en bij de jongvolwassenen is alleen sprake van incidenteel softdrugsgebruik"; "er wordt soms geblowd en her en der vinden we lachgaspatronen". Het drugsgebruik is wel een groot aantal jaren geleden problematisch geweest; "in het verleden, nog voor 2011, was er een groep die veelvuldig drugs gebruikte, maar deze groep is er niet meer".

3.2.4 Openbare orde en veiligheid

Politie

Bij de politie van het district de Baronie heeft het team Weerijns (onder meer) de gemeente Zundert als haar werkgebied. In het team Weerijns heeft men op papier de beschikking over drie wijkagenten, maar in de praktijk is sprake van een lagere bezettingsgraad. De politie heeft daarnaast een jeugdbrigadier voor onder andere Zundertse jongeren die zich bezighoudt met specifieke casussen binnen de jeugd en een expert wijkagent die zich recentelijk (sinds begin 2019) specifiek is gaan richten op het thema 'alcohol en drugs jongeren'. De politie geeft aan dat jongeren in Zundert met name bij de bekende evenementen 'veel drinken' en dat het aansluit bij een cultuur waarbij jongeren van ouders op een jonge leeftijd al mogen drinken. Ook heeft men de indruk dat een aantal cafés in Zundert weinig rekening houdt met de leeftijd bij het schenken van alcohol aan jongeren. Dit heeft volgens de politie tot gevolg dat ook daar sprake kan zijn van alcoholintoxicaties. De politie stelt in deze gevallen nu ook bestuurlijke rapportages op om meer aandacht te krijgen van de gemeente om hiertegen op te

treden; een van de politiefunctionarissen stelt in dit kader dat het “tijd wordt voor de gemeente om door te pakken...”. De politie constateert, buiten de evenementen om, overigens weinig alcohol- en drugsgebruik door jongeren ‘op straat’; het (in)drinken start vooral eerder thuis bij jongeren en dat wordt door een deel dan vervolgd in het café. Over drugsgebruik van jongeren heeft de politie wel signalen, maar er is slechts incidenteel een aanhouding van jongeren voor drugsgebruik en/of drugsbezit. De politie geeft, overeenkomstig ons beeld van de veldwerkronde tijdens het onderzoek, aan dat er nauwelijks hangjongeren in Zundert zijn die men op pleinen, parken of elders met alcohol en/of drugs kan aantreffen. De politie houdt een registratie bij van GHB-meldingen in de betreffende gemeenten van het district die men, in het kader van de (preventieve) verslavingszorg, deelt met Novadic Kentron (zie ook bij verslavingszorg); in vergelijking met omringende gemeenten is het aantal meldingen bij de politie van GHB-gebruik in Zundert relatief laag. Een deel van de kennis van de wijkagenten inzake drugsgebruik is tevens indirect en omvat aanwijzingen die men incidenteel heeft op grond van restanten van drugsgebruik (zoals weedzakjes en lachgaspatronen) bij enkele locaties in Zundert (bijvoorbeeld op pleinen in Zundert, bij parkeerplaatsen van voetbalverenigingen in Zundert en bij de Assortimentstuin in Klein Zundert).

Halt

Sinds 2006 werkt de organisatie HALT met de ‘Haltafdoening Alcohol’. Dit is een interventie die zich richt op jongeren tussen twaalf en achttien jaar die onder invloed van alcohol een APV- of een strafrechtelijk feit hebben gepleegd. In de Halt-straf Alcohol trekken Halt en instellingen voor verslavingszorg samen op om jongeren die onder invloed of in bezit van alcohol een strafbaar feit plegen inzicht te geven in de gevolgen van alcohol op hun gezondheid en op hun handelen. De Halt-straf Alcohol is een interventie die zich niet alleen richt op de jongeren zelf, maar ook op (een van) hun ouders. Na acceptatie van de Halt-straf Alcohol krijgen jongeren van een instelling voor verslavingszorg een leerstraf (enkele bijeenkomsten en een huiswerkopdracht) en voor ouders is er een informatiebijeenkomst. Naast het uitvoeren van de interventie, geeft HALT ook, op verzoek van de lokale overheid, voorlichting aan leerlingen binnen het primair- en voortgezet onderwijs. Het HALT-bureau in Breda is het centrale bureau voor de voorlichting aan onder meer jongeren in Zundert en voor de uitvoering van de HALT-afdoening voor jongeren uit Zundert. Het Halt-bureau ontvangt van de gemeente Zundert een subsidie voor het aanbieden van voorlichting en trainingen op verschillende thema’s op basisscholen en in het voortgezet onderwijs. Het HALT-bureau in Breda heeft in de periode 2016-2017 van totaal 11 jongeren uit Zundert verwijzingen ontvangen vanwege een delict uit de Opiumwet, een drugs- of alcoholgerelateerd feit op basis van een APV, het in bezit hebben van alcohol op een voor het publiek toegankelijke plaats en/of voor openbare dronkenschap. In het merendeel van de gevallen in 2016 en 2017 betrof het openbare dronkenschap en in 2018 zijn er geen verwijzingen naar Halt voor deze delicten geweest. Halt geeft aan dat zij met de politie, handhavers en de gemeente Zundert overleg wil om te bespreken wat de mogelijke reden is voor het (zeer) geringe aantal verwijzingen naar HALT vanuit een gemeente waarvan wordt vermoed dat de problematiek juist ernstiger is dan in omringende gemeenten. Een verklaring voor het niet verwijzen van jongeren naar HALT kan zijn dat vaker gekozen wordt voor het toepassen van het financiële sanctiemiddel (een boete) dan voor een verwijzing naar HALT voor een leerstraf.

Toezicht en handhaving

In het handhavingsuitvoeringsprogramma 2018 van de gemeente Zundert zijn toezicht en handhaving opgenomen binnen het programma Veiligheid, waarbij expliciet wordt verwezen naar de inzet

bij te organiseren evenementen. Grote evenementen hebben een hoge prioriteit toegekend gekregen waarbij valt te denken aan het Bloemencorso, de Aardbeienfeesten en de Boerendag. Daarnaast is volgens de gemeente veel toezicht vereist om jeugdoverlast te voorkomen en om het gebruik van alcohol door met name jeugdigen aan banden te leggen. Met ingang van 1 januari 2014 is de samenwerkingsovereenkomst Toezichthouders Horecapool de Baronie in werking getreden. De deelnemende gemeenten leveren hiertoe één of meerdere toezichthouders die belast zijn met de Drank- en Horecawet inspecties. Met deze controles wordt beoogd het alcoholgebruik terug te dringen tot een aanvaardbaar niveau, waarbij de gezondheid van jeugd/jongeren centraal staat. Bij activiteiten of evenementen die specifiek gericht zijn op jongeren zal volgens de gemeente intensieve controle op overtreding van de Drank- en Horecawet plaatsvinden. Elke deelnemende gemeente stelt voor deze pool een aantal uren beschikbaar. De gemeente Zundert stelt (maximaal) 100 uur toezicht voor deze pool ter beschikking en maakt voor maximaal 100 uur gebruik van andere toezichthouders uit deze pool. In de praktijk wordt de toezicht en handhaving in Zundert op dit vlak uitgevoerd door drie Boa's. In de aanpak van de Boa's is de 'horeca' als speerpunt gekozen, mede omdat bekend is dat enkele cafés in de gemeente Zundert weinig toezicht houden op het verkopen van alcoholische drankjes aan minderjarigen. Er is in de gemeente geen horeca-convenant opgesteld en ondertekend om onder meer gezamenlijke afspraken over het (niet) verstrekken van alcohol aan minderjarigen te onderstrepen. Wel zijn volgens mededelingen van de Boa's hierover globale afspraken gemaakt met de afdeling Zundert van Horeca Nederland¹⁴. De inzet op toezicht en handhaving heeft bij het merendeel van de horeca wel bijgedragen aan een groter besef over de gevolgen van de toepassing van handhavingsmaatregelen. Uit de Evaluatie handhavingsuitvoeringsprogramma 2017 komt naar voren dat er een prioriteit 'hoog' is gegeven aan de handhaving van alcoholcontroles bij de horeca; in dat jaar zijn 16 reguliere controles Drank- en Horecawet in de gemeente uitgevoerd (met een tijdsbeslag van 241 uur). In het Handhavingsplan van 2018 is men uitgegaan van 20 controles in het kader van de Drank- en Horecawet, door drie Boa's. Het aanspreken van jongeren zelf "werkt beperkt en ook ouders gaan zich er dan vaak mee bemoeien...". Een belangrijke beperking voor de handhaving is dat een leeftijdscontrole bijna niet te handhaven is bij wederverstrekking van alcohol. In dit kader zijn in voorgaande jaren ook geen bekeuringen uitgeschreven voor gebruik van alcohol of drugs door jongeren in Zundert. Er wordt door de Boa's en andere professioneel betrokkenen, mede in het licht van mogelijk alcohol- en/of drugsgebruik, weinig overlast van hangjongeren in de gemeente Zundert op bepaalde hangplekken geconstateerd. Er worden op enkele plekken wel eens jongeren aangetroffen en dan is er een vermoedelijk gebruik van (soft)drugs (bijvoorbeeld in de Berk waar het gaat om blowen en gebruik van lachgas, op het Oranjeplein en in de Assortimentstuin in Klein Zundert), maar over het algemeen worden hierbij geen overtredingen door de Boa's geconstateerd (dit valt ook niet binnen de controles op grond van de DHW).

¹⁴ Wel is in het PHP van de gemeente Zundert (2014) gewezen op artikel 25d DHW dat het in de gemeente mogelijk maakt, ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde, 'happy hours' in de horeca en stuntprijzen voor zwakalcoholhoudende drank bij supermarkten, snackbars en dergelijke te verbieden. Uit de praktijk was op dat moment niet bekend dat in de Zundertse horeca 'happy hours' werden georganiseerd of dat de detailhandelsbedrijven vaak stuntprijzen toepasten voor alcoholhoudende dranken. Daarnaast vergde het volgens het PHP veel inspanning te constateren dat sprake is van 'happy hours' of stuntprijzen. Het verbod op 'happy hours' werd wel opgenomen in de verordening.

3.3 Samenvatting

De aanpak van alcohol- en drugsgebruik heeft in voorgaande jaren geen inhoudelijke beleidsprioriteit gekend in Zundert. Dit komt ook naar voren in het ontbreken van een coördinerende rol en regiefunctie en van een structurele aanwezigheid van ambtelijke aandacht voor dit thema. Voor de uitvoering van toezicht en handhaving geldt dat wel, waarvoor 3 Boa's beschikbaar zijn. Ook de samenwerking met externe organisaties is in de afgelopen jaren niet intensief geweest. Deze organisaties hebben althans geen specifieke aandacht of initiatieven bemerkt vanuit de gemeentelijke overheid en daarin wordt ook geen expliciete regierol van de gemeente herkend. Een aanzet daartoe is vanaf november 2018 gegeven met de opzet van een projectgroep van relevante organisaties. Bij een beschouwing van de opvattingen van betrokken organisaties over de aard en omvang van de problematiek, blijkt dat professionals in de gezondheidssector zich zorgen maken over het gebruik van alcohol en drugs door jongeren in Zundert en deze zorg heeft met name betrekking op het overmatig alcoholgebruik. Ook bij het CJG en het voortgezet onderwijs in Zundert herkent men het vraagstuk van met name leerlingen die op jonge leeftijd van hun ouders mogen drinken; drugsgebruik onder de jongeren is veel minder herkenbaar en wordt door de ouders nauwelijks getolereerd. Het jongerenwerk heeft geen zicht op de geschetste jeugdproblematiek vanwege haar 'vraaggerichte' benadering in haar activiteiten en vanwege deze benadering komt men weinig in aanraking met een (mogelijk) alcohol- en/of drugsproblematiek bij de jongeren. De politie geeft aan dat jongeren in Zundert met name bij de bekende evenementen 'veel drinken' en dat het aansluit bij een cultuur waarbij jongeren van ouders op een jonge leeftijd al mogen drinken. Ook wordt volgens de politie in een aantal cafés in Zundert weinig rekening gehouden met de leeftijd bij het schenken van alcohol aan jongeren. Het aantal jongeren in Zundert dat naar HALT wordt verwezen vanwege een overtreding van de Drank- en Horecawet, is desalniettemin zeer beperkt.

Toezicht en handhaving spelen met name een rol bij de grote evenementen in Zundert, zoals bij het Bloemencorso, de Aardbeienfeesten en de Boerendag. Ook zijn er alcoholcontroles bij de horeca door drie Boa's. Uit het onderzoek komt echter naar voren dat een leeftijdscontrole bijna niet te handhaven is bij wederverstrekking van alcohol. Er zijn in voorgaande jaren geen bekeuringen uitgeschreven voor gebruik van alcohol, of drugs, door jongeren in Zundert.

4 Ervaringen van jongeren alcohol- en drugsgebruik en oordeel van ouders

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn ervaringen van jongeren in Zundert met alcohol en/of drugsgebruik beschreven als ook hun opvattingen over (beleids)maatregelen die dit gebruik dienen te voorkomen of te verminderen. Er wordt een beeld geschetst van de aard van het alcoholgebruik en de verkrijgbaarheid van alcohol. Ook wordt ingegaan op de vraag of de jongeren drugs gebruiken, zo ja welke en wat de verkrijgbaarheid van drugs is. Bovendien wordt een beschrijving gegeven wat jongeren merken van de genomen maatregelen in het alcohol- en drugsbeleid en in hoeverre zij hun gedrag zeggen aan te passen naar aanleiding van deze maatregelen.

Naast de beschrijving van de ervaringen van de jongeren, is ook een paragraaf gewijd aan het oordeel en de opvattingen van ouders in Zundert over alcohol- en drugsgebruik van jongeren, i.c. hun kinderen.

4.2 Opvattingen en ervaringen van jongeren alcohol- en drugsgebruik

In het kader van het onderzoek naar ervaringen van en met jongeren is in de eerste fase een groot aantal gesprekken gevoerd met professionals en vrijwilligers van organisaties die zicht hebben op jongeren in de gemeente Zundert. Mede op basis van informatie van jongerenwerkers en van de politie is tevens gezocht naar locaties in de gemeente waar (hang)jongeren veel komen. Uit deze informatie en observatie door de onderzoekers komt naar voren dat er relatief weinig locaties in de gemeente Zundert zijn waar groepen (hang)jongeren zich regelmatig ophouden en mogelijk op die plekken alcohol en/of drugs gebruiken. Alleen in de Berk in Zundert is een groep jongeren die zich wat regelmatig op (hang)plekken begeeft. Dit algemene beeld wordt bevestigd door professionals die met jeugd werken, door ouders en door jongeren zelf. Het leggen van contacten met jongeren over hun ervaringen met alcohol en/of drugs heeft vervolgens plaatsgevonden via verschillende kanalen, via de (voetbal)verenigingen, op straat, in cafés, cafetaria, winkels en onder meer op 'tractor pulling' evenementen in Zundert. Deze plekken zijn in de periode april – begin juni 2019 op verschillende momenten op donderdag, vrijdag en zaterdag bezocht en ook zijn doordeweeks afspraken gemaakt met jongeren via de voetbalclubs voor interviews. Tijdens de onderzoeksperiode zijn de dorpskernen Zundert, Klein Zundert, Achtmaal, Wernhout en Rijsbergen op meerdere dagen bezocht.

Achtergrondinformatie jongeren

In totaal zijn 41 jongeren in de verschillende dorpskernen geïnterviewd (33 jongens en 8 meisjes), voornamelijk in de leeftijd van 11 tot en met 18 jaar. Daarbij is ook is met enkele groepjes jongeren/jongvolwassenen gesproken die varieerden in de leeftijd 19-23 jaar. De jongeren wonen bij hun ouders en zitten veelal op het voortgezet onderwijs, deels in Zundert, deels in Breda en Etten Leur. Een paar van hen gaan naar het mbo en een enkele naar het hbo. De meeste jongeren, ook de jongste groep, hebben een bijbaan en verdienen met verschillende werkzaamheden al een behoorlijke 'zakcent' (in een supermarkt, cafetaria of restaurant). Dit geldt ook voor een deel van de jongste groep (van 12-15-jarigen) die al op jonge leeftijd gewend zijn om in de seizoenen mee te werken in

het bedrijf van hun ouders of familie (van tuinders en kwekers) waarmee ze ook geld verdienen dat ze vrijelijk kunnen spenderen. De algemene indruk is dat naast het naar schoolgaan, door de week ook veel gewerkt wordt en dat de jongeren in het weekend echt “vrij” zijn.

Gebruik en verkrijgbaarheid alcohol

Uit de interviews met de jongeren komt naar voren dat een merendeel van hen al op jonge leeftijd met het drinken van alcohol is gestart. Veelal wordt hier de leeftijd van 14-15 jaar genoemd als startleeftijd en ouders hebben hier geen bezwaar tegen gehad. De jongste jongeren drinken incidenteel, maar vanaf 16 jaar drinken ze vaker alcohol. Bij de jongste jongeren gaat het deels om licht-alcoholische drankjes (een ‘Radler’ en bij de meisjes ‘Jillz’, een cidervariant van 5% alcohol), maar in de meeste gevallen betreft het vooral het drinken van bier en een beperkt deel van hen neemt ook wel eens sterke drank in de vorm van allerlei ‘shotjes’. Veel jongeren in de dorpskernen drinken vooral thuis, met en bij vrienden, en dan met name op de zaterdagavond. Het drinken is vooral in het weekend, van de jongeren hebben we niet of nauwelijks vernomen dat ze doordeweeks drinken. In enkele dorpskernen waar relatief veel telers/kwekers zijn, hebben ouders vaak in de boerderijschuur een aparte ruimte gemaakt waar de jongeren vanaf 14 jaar een eigen plek hebben en waar ze hun vrienden uitnodigen voor een gezellige avond. In deze gevallen hebben de jongeren de faciliteiten dicht bij de hand en daarbij wordt ook alcohol gedronken. Jongeren (en ook ouders) geven aan dat hun ouders ook regelmatig zorgdragen voor de faciliteiten en de drankvoorziening. In dit geval kan sprake zijn van ‘indrinken’ voordat jongeren verder naar het café of een feest gaan, maar ook kan het zijn dat de jongeren (zeker als ze jonger zijn, tussen 14-16 jaar) thuis blijven drinken. Dit fenomeen doet zich minder vaak voor bij jongeren in Zundert en Rijsbergen. Jongeren in Rijsbergen en Zundert drinken wel thuis in, maar gaan, als ze iets ouder zijn, ook vaker uit in Breda. Een favoriete plaats om te gaan ‘stappen’ voor de jongeren in Zundert is ook de discotheek in België, met name ‘Highstreet’ in Hoogstraten is populair. Deze populariteit heeft de horeca in België mede te danken aan het gegeven dat men andere leeftijdsgrenzen voor het schenken van alcohol hanteert; het is bij de zuiderburen toegestaan om al vanaf 16 jaar te drinken en aan 16-jarigen alcohol te verkopen. De aantrekkingskracht van deze horeca is groot, mede door de nabijheid van deze gelegenheden. De jongeren gaan op eigen gelegenheid naar Hoogstraten, betalen gezamenlijk een taxibusje of worden door hun ouders gebracht en gehaald (met name door ouders van meisjes vanaf 14-15 jaar). Ook wordt er gedronken na het sporten op sportverenigingen, waar veel jongeren in Zundert bij zijn aangesloten. De sportverenigingen zijn voor de jongeren in de dorpskernen vaak de centrale en ook enige ‘locatie’ waar zij terecht kunnen voor ontspanning; deze verenigingen zijn het centrale ‘verbindingspunt’ en er zijn ook niet veel alternatieven voor deze verenigingen in de buurt. De voetbalverenigingen controleren in principe op het schenken van alcohol aan de jongeren onder de 18 jaar, maar in de praktijk kan het zijn dat toch ook minderjarigen daar bier drinken. Daarnaast worden door jongeren, na het thuis indrinken, cafés bezocht in Zundert, Achtmaal en Rijsbergen. Kenmerkend in Zundert is dat dit cafébezoek van jongeren pas in de late uren op gang komt; de ‘staptijden’ van jongeren starten soms pas om 01.00 – 02.00 uur ’s nachts en dan heeft men al thuis enige alcohol genuttigd. Cafés die door (‘oudere’) jongeren vooral worden genoemd zijn den Bels in Zundert, den Thuur in Achtmaal en Jolly Jester en utChrisje in Rijsbergen. De jongeren geven aan dat de controle op verkoop van alcohol bij de cafés wisselt; als er net een horecacontrole van de gemeente is geweest, zijn de eigenaren en het barpersoneel strenger in het verkopen van alcohol. De indruk van de jongeren is dat naarmate

een controle langer geleden is, de jongeren onder de 18 jaar makkelijker alcohol meekrijgen. De verscherpte controle van een horecagelegenheid en het al dan niet verkrijgen van alcohol door de jongeren heeft ook consequenties voor de keuze van de jongeren welk café ze zullen bezoeken. Indien een café geen alcohol meer verkoopt aan jongeren (onder de 18 jaar) of bij de deur al een selectie maakt naar leeftijd (18 jaar en ouder), loopt deze gereede kans een deel van zijn klandizie te verliezen aangezien de jongeren zich dan naar andere etablissementen begeven. De momenten waarop jongeren het meest drinken zijn tijdens de evenementen in Zundert, onder meer bij de tractorpullingfeesten, het Corso, de Aardbeienfeesten, e.a. Deze evenementen worden veelvuldig genoemd als de momenten waarop door jongeren veel wordt gedronken en waarop volgens de jongeren zelf niet streng wordt gecontroleerd. Op evenementen zoals het Bloemencorso wordt de laatste jaren wel met polsbandjes gewerkt voor de bezoekers die ouder dan 18 jaar zijn. De jongeren geven aan dat dit maar beperkt werkt: ze kunnen de bandjes makkelijk wisselen en doorgeven aan minderjarigen, om vervolgens zelf een nieuw bandje te halen. Daarnaast wordt vaak door een jongere ouder dan 18 aan de bar veel bier gehaald, dat ook voor de jongeren onder de 18 jaar bestemd is. De controle hierop tijdens evenementen is beperkt. De geïnterviewde jongeren geven vaak aan dat hun ouders weten dat zij alcohol drinken. Zij zeggen dat vrijwel elke ouder van hun vrienden hiervan weet, en zo niet, dan komen ze het wel te weten van een andere ouder. De ouders vinden het, volgens de jongeren, geen probleem dat zij in het weekend een paar biertjes of wijntjes pakken maar zeggen er wel altijd bij dat ze op moeten passen dat ze niet te veel drinken. Zij drinken daarom ook regelmatig mee met de ouders. De ouders ondersteunen het drinken van de jongeren in de zin van dat er vrijwel altijd bier of wijn in huis is. Zo niet, dan halen de ouders alcohol in huis wanneer de jongeren een gelegenheid hebben waarbij zij willen drinken. De jongeren merken op dat hun ouders zelf vaak ook al op jonge leeftijd dronken en er geen bezwaar in zien. Veel van de jongeren mogen van hun ouders vanaf hun veertiende-vijftiende jaar drinken en deze ouders houden zich in het geheel niet aan de huidige leeftijdsgrenzen. Ook geven jongeren in dit kader aan dat binnen een gezin door de ouders vaak geen verschil wordt gemaakt tussen de jongere die vroeger wel mocht drinken vanaf zijn/haar zestiende jaar en de jongere zus/broer die dat na invoering van de nieuwe wetgeving niet (meer) mocht. Bij dit jongere kind worden de nieuwe leeftijdsgrenzen derhalve ook niet gehanteerd. Een groot deel van de minderjarige jongeren dat is geïnterviewd, stelt dat het vanwege de strenge leeftijdscontroles bijna niet mogelijk is om zelf alcohol te kopen bij slijters, supermarkten en winkels in de dorpskernen. Bij het uitgaan zijn er wel enkele locaties waar men onder de leeftijdsgrens alcohol kan kopen; dit kan in een paar cafés en tijdens dorpsfeesten en de genoemde evenementen. Minderjarigen kunnen vaak niet zelf alcohol kopen bij de meeste gelegenheden, maar ze komen vaak wel aan alcohol via meerderjarige vrienden, een oudere broer of zus of soms ook via hun ouders. Uit de meeste gesprekken blijkt dat alcohol, buiten de reguliere winkelvoorzieningen, voor jongeren onder de 18 jaar relatief eenvoudig verkrijgbaar is in de dorpskernen, vooral via de wederverstrekking door meerderjarige vrienden of via ouders. Het zelf alcohol kopen als minderjarige jongere via de reguliere verkoopkanalen is nagenoeg niet meer haalbaar.

Gebruik en verkrijgbaarheid drugs

In de gesprekken met jongeren geven slechts enkelen aan zelf drugs te gebruiken of drugs te hebben gebruikt (het gaat hier met name om softdrugs). Over het algemeen stellen de jongeren dat zij in hun vriendengroep ook niemand kennen die drugs gebruikt of een keer drugs heeft geprobeerd. Drugs is

volgens hen niet geaccepteerd in het dorp en zodra er iemand is die zij kennen die drugs zou gebruiken, zouden zij en hun sociale omgeving hier raar van opkijken. Een deel van de jongeren heeft ook geen idee hoe ze aan soft- of harddrugs zouden moeten komen en ze hebben het nog nooit proberen te kopen omdat ze het toch niet willen gebruiken. Er zijn in Zundert geen vaste, officiële verkoopplekken waar mensen drugs kunnen kopen, zoals een coffeeshop. Andere jongeren hebben wel eens gehoord dat in Zundert (met name op het Oranjeplein) wordt gedeald. Een van de geïnterviewde jongeren heeft wel een aantal vrienden die blowen, maar zij respecteren ook dat hij geen drugs gebruikt. Zijn vrienden blowen voornamelijk, maar hij geeft aan dat ze meer drinken dan drugs gebruiken. Dit omdat, volgens hem, drugs moeilijker te verkrijgen is in het dorp. In een “boerendorp” als Zundert is alcohol meer geaccepteerd en makkelijker te verkrijgen. Een belangrijk deel van de informatie is van “horen zeggen” ook als het om bepaalde cafés gaat waar (oudere) jongeren ’s nachts drugs zouden gebruiken. Ofschoon er door jongeren in Zundert zeker drugs gebruikt zullen worden, is de sterke indruk uit gesprekken met jongeren (en aanvullende informatie van sleutelpersonen) dat de mate waarin dit onder een jongere groep gebeurt beperkt is. Drugsgebruik zou met name plaatsvinden op grotere dancefestivals buiten Zundert, waar sprake is van het gebruik van partydrugs. Ook is volgens sleutelinformanten en jongeren op bepaalde plekken in Zundert te herkennen dat drugs wordt gebruikt, waaronder het gebruik van weed en van lachgas (te herkennen aan de restanten van weedzakjes en lachgaspatronen). Het merendeel van de geïnterviewde jongeren kijkt zelf niet positief naar het gebruik van drugs en ook hun ouders zijn (zeer) negatief over het gebruik van drugs. Met het gebruik van alcohol is men (goed) bekend en mee opgegroeid maar met drugsgebruik is men veel minder bekend en dit gebruik wordt veel eerder afgewezen.

Maatregelen

Voorlichting

Uit de gesprekken blijkt dat de meeste jongeren op het voortgezet onderwijs voorlichting over alcohol en drugs hebben gehad, een deel stelt geen voorlichting te hebben gehad. Deze voorlichting hebben ze van de GGD op school ontvangen (en ook de verslavingszorg en het jongerenwerk zijn hierbij betrokken geweest). De jongeren stellen dat de voorlichting weinig invloed heeft gehad op hun gedrag of, zover ze kunnen nagaan, het gedrag van hun leeftijdsgenoten. Een beperkt deel van de jongeren stelt wel iets van de voorlichting te hebben geleerd en dat deze hen aan het denken heeft gezet (gezien de evaluaties van de voorlichting door de GGD over voorgaande jaren zijn door de organisatie verbeterpunten hieromtrent voorgesteld).

Leeftijdscontroles

De meeste jongeren merken dat leeftijdscontroles worden gehouden door het personeel van supermarkten, van slijters, winkels, kantines van sportverenigingen en cafés. In deze gevallen is het moeilijk om zelf alcohol te kopen, waardoor ze afhankelijk zijn van meerderjarige vrienden of van welwillende ouders. Uit de interviews met de jongeren komt naar voren dat deze ‘wederverkoop’ veel plaatsvindt. Controle hierop is vervolgens beperkt. Bij dorpsfeesten en festivals waar alcohol wordt verkocht, wordt voor het leeftijdsonderscheid over het algemeen gebruik gemaakt van polsbandjes of van een stempel die laat zien of de betreffende jongere meerderjarig is of niet. Dit speelt ook bij de evenementen die in Zundert worden georganiseerd zoals bij het Corso, bij de Aardbeienfeesten en ook bij feesten in de dorpskernen, zoals de ‘tractor pulling’. De jongste groep jongeren stelt door de polsbandjes geen alcohol te kunnen kopen en afhankelijk te zijn van meerderjarige vrienden en

ouders. Een deel van deze jongeren stelt eenvoudig met het controlesysteem te kunnen knoeien; ze komen dan via vrienden aan 18+ bandjes of maken een kopie van iemands anders stempel of anderszins. Wel wijzen de jongeren op controles door beveiliging tijdens dorpsfeesten en festivals (zoals bij de tractor pulling feesten) waar beveiligingspersoneel wordt ingezet. Ook in bepaalde cafés wordt er volgens de jongeren naast een leeftijdscontrole aan de deur, ook in het café gelet op het drinken van alcohol door minderjarigen maar dat is met name afhankelijk van het feit of een café recentelijk een controle heeft gekregen of niet. De meeste geïnterviewde jongeren merken niets van maatregelen met betrekking tot doorschenken en wederverstrekking. Ook hebben ze hierover geen voorlichting gehad, maar ze weten over het algemeen wel dat dit niet mag.

Jongerenwerk

Het overgrote deel van de jongeren heeft nog nooit van het jongerenwerk gehoord of met een jongerenwerker contact gehad. Bovendien weten ze vaak niet wat jongerenwerk precies inhoudt. Het jongerenwerk stelt zich anderzijds 'vraaggericht' op, waardoor deze geïnterviewde jongeren ook niet snel in contact komen met het jongerenwerk. Het jongerenwerk heeft, naast een incidentele voorlichting samen met de GGD en Novadic Kentron hierover op de vo-school, ook geen expliciete inzet op het terrein van alcohol- en drugsgebruik door jongeren in Zundert.

4.3 Oordeel van ouders over alcohol- en drugsgebruik jongeren Zundert

Naast de jongeren en jongvolwassenen zijn tijdens de veldwerkronde ook inwoners, respectievelijk ouders van jongeren in Zundert geïnterviewd. Voor de benadering van ouders zijn meerdere lijnen uitgezet. In eerste instantie via de school Mencia Sandrode en de oudercommissie van de school. Op een oproep via de school aan de ouders voor een informeel gesprek met de onderzoekers over alcohol- en drugsgebruik door jongeren werd echter nauwelijks gereageerd. Vervolgens is medewerking gezocht en verkregen van onder meer de dorpsraden. Er zijn onder meer gesprekken gevoerd met ouders die via de dorpsraden in de kernen Achtmaal en Klein Zundert zijn benaderd. Bovendien is met ouders gesproken via de voetbalverenigingen in Achtmaal, Wernhout en Rijsbergen. Daarnaast is met ouders en buurtbewoners gesproken in een van de buurten in Rijsbergen (mede naar aanleiding van een brandincident in een appartement in Rijsbergen). Voor de verslaglegging over deze interviews hebben we mede gebruik gemaakt van interviews die de GGD met een achttal ouders heeft gevoerd over alcoholgebruik door hun kinderen. Tijdens het onderzoek is op deze wijze informatie verkregen van in totaal 38 ouders die schoolgaande kinderen hebben in de leeftijd van 12-20 jaar. Deze gesprekken geven naast een beeld dat ouders hebben van het gebruik van alcohol en drugs onder jongeren, ook een beeld van de opvattingen die men hierover hanteert. Een belangrijke vraag aan de ouders was in hoeverre zij zelf alcohol- en/of drugsgebruik accepteren, verbieden of anderszins. Er zijn in de interviews geen rechtstreekse koppelingen gelegd tussen (bepaalde) ouders en (hun) jongeren.

Gebruik van alcohol

Uit de gesprekken met de ouders over het gebruik van alcohol door hun kinderen komt in het algemeen naar voren dat zij het drinken van alcohol op jongere leeftijd accepteren of in ieder geval niet afwijzen. Veel van de ouders vinden het goed dat hun zoon of dochter het eerste glaasje alcohol op hun 14^e jaar drinken; het NIX18 principe wordt door geen van de geïnterviewde ouders ondersteund.

De ouders verbieden het alcoholgebruik vooral niet aangezien men bang is dat hun kind het dan stiekem en buitenshuis gaat doen en misschien onder groepsdruk heel veel drinkt. Een veel genoemde uitspraak van de ouders in dit kader is dat men “hierover in gesprek wil blijven met hun kind”. In de praktijk blijkt dat deze ouders de normen niet te strak hanteren en dat hun kind(eren) thuis met vrienden alcohol mogen drinken (“je hebt dan in ieder geval enig toezicht hierop”). Het beeld dat de jongeren hierover schetsen sluit aan bij de situatie die de ouders beschrijven. Uitgangspunt van de meeste ouders is dat als er alcohol wordt gedronken, ze de voorkeur hebben dat de kinderen thuis drinken en met mate. Een van de ouders geeft aan dat zij voorafgaand aan de bezoeken van de vrienden van hun (minderjarige) zoon of dochter zorgt voor een goed gevulde koelkast met biervoorraad. Bij de meeste ouders thuis wordt derhalve door de kinderen en vrienden gedronken; een enkele moeder geeft aan dat haar zoon van haar alcohol mag drinken, maar als er vrienden bij hen thuis zijn dan gaat ze eerst in gesprek met de andere ouders over of ook hun kinderen mogen drinken. Deze moeder voelt zich in deze situatie verantwoordelijk voor alle kinderen. Bij een deel van de ouders blijven de kinderen na het drinken ook vervolgens thuis, maar bij anderen is sprake van een ‘thuis indrinken’ om vervolgens naar het café te gaan. Een aantal ouders brengt hun (minderjarige) kinderen nog laat naar de discotheek Highstreet in Hoogstraten (alcoholgebruik toegestaan vanaf 16 jaar) en haalt hen ook ‘s nachts weer op. Het nachtelijke cafébezoek in Zundert geldt over het algemeen meer voor de jongvolwassenen in Zundert die nog laat terugkomen na een stapavond in Breda. Ouders vinden het ook lastig dat je vroeger ook met 16 jaar mocht drinken en nu niet meer en dat het moeilijk is om binnen een gezin verschillende normen te hanteren voor een kind van 16 en een jongere van 18 jaar. Een van de ouders stelt voor een brief naar de Tweede Kamer te sturen om deze maatregel terug te laten draaien (“echt een maatregel van mensen van boven de wateren” [boven de Moerdijk]). Uit de interviews met de ouders, die veelal zelf ook op jonge leeftijd met het drinken van alcohol zijn gestart, komt ook naar voren dat er bij hen weliswaar enig besef is van de mogelijke gezondheidsschade van alcohol bij jongeren op langere termijn, maar deze overtuiging is ook weer niet zo sterk gezien deze meerdere malen gehoorde uitspraak: “we zijn er zelf ook niet slechter van geworden...”. Men is, met andere woorden, goed bekend met de nare bijwerkingen de volgende ochtend van het drinken van grote hoeveelheden bier op de avond daarvoor, maar men is weinig overtuigd van de mogelijke fysieke en mentale schade van alcohol op langere termijn. De zorgen zijn er wel over de overstap van licht alcoholische drank (i.c. bier) door de jongeren naar zware alcoholische dranken; dat is niet aan de orde bij de geïnterviewde ouders zelf maar wel bij hun kinderen van wie ze zien dat de nadelige effecten ook groter zijn. De ouders adviseren hun kinderen dan ook vooral om ook alleen licht alcoholische dranken te nemen.

Gebruik van drugs

Het oordeel van ouders over het gebruik van drugs wijkt sterk af van hun opvattingen over het drinken van alcohol door hun kinderen. Drugsgebruik wordt veelal (sterk) afgewezen en de ouders zien in drugsgebruik een veel groter probleem voor de gezondheid van jongeren dan in een paar biertjes in het weekend. Men geeft over het algemeen wel aan dat het voor hen moeilijk zichtbaar en controleerbaar is of hun zoon of dochter drugs heeft gebruikt. Daarbij gaat het niet zozeer om marihuana-gebruik (het ‘blowen’), maar veelal om het gebruik van onbekende ‘pillen’. Een enkeling vraagt zich af of gecontroleerd incidenteel drugsgebruik door jongeren mogelijk of toelaatbaar zou moeten zijn als inderdaad blijkt dat de gezondheidsschade minder groot is dan veelal verondersteld. Ouders lij-

ken zich in dit kader meer bewust van de gezondheidsrisico's van drugs dan van alcohol. Uit de interviews komt een onbekendheid met drugs naar voren en ook een zekere angst voor wat drugsgebruik bij hun kinderen aan fysieke en emotionele schade zou kunnen aanrichten. Men herkent in dit kader wel gevallen van personen die 'drugsverslaafd zijn' maar geen gevallen van 'alcoholisten met wie het slecht is afgelopen'. Enkele ouders geven ook aan dat men een negatief beeld heeft van de mate waarin mogelijke signalen van drugsverslaving bij instanties kunnen worden besproken en van het traject dat daar mogelijk op volgt. Ze weten met andere woorden niet goed met wie ze dit zouden kunnen bespreken en hebben het idee dat daar geen goede 'eerstelingsopvang' voor is.

Maatregelen

Leeftijdscntroles

De ouders geven aan dat zij zien dat met name op de grotere evenementen in Zundert steeds vaker maatregelen worden genomen waarbij leeftijdscntroles bij het verkopen van alcohol worden toegepast. De handhaving daarvan is volgens de geïnterviewde ouders echter zeer beperkt; "mijn dochter (van 14) stuurt mij altijd via de app foto's met de gekleurde polsbandjes die ze in haar groep weer hebben verzameld waarmee ze alcohol kunnen krijgen". Het vertrouwen in deze handhaving is laag, maar het ongenoegen van de ouders hierover is daarentegen ook niet erg groot. Het lijkt in dit kader een redelijk geaccepteerd fenomeen voor de ouders, hetgeen ook bij hun tolerantie ten aanzien van alcoholgebruik door hun kinderen past.

Voorlichting

Men is op de hoogte van de (voorlichtings)activiteiten die met name de GGD organiseert op de scholen voor het voortgezet onderwijs om de jongeren, en ook ouders, te wijzen op de risico's van alcohol- en drugsgebruik. Een enkele ouder is ook bij een dergelijke voorlichtingsavond geweest, maar de meeste ouders hebben niet op uitnodigingen voor een dergelijke avond gereageerd. Een groter opgezette voorlichting door de GGD, in samenwerking met Mencia Sandrode, Novadic Kentron en het jongerenwerk is vanwege gebrek aan belangstelling van ouders in voorgaande jaren dan ook geannuleerd. Uit de gevoerde gesprekken met de ouders kan men herleiden dat er een minder grote behoefte is aan informatie over alcohol (want men stelt daar "mee bekend te zijn..."), maar meer behoefte aan informatie over drugs, het herkennen van het gebruik van drugs en over de risico's van drugsgebruik. De onwetendheid en ook angst over het gebruik van drugs door hun kinderen is groter dan over hun gebruik van alcohol.

4.4 Samenvatting

Jongeren

De meeste jongeren, ook de jongste groep, geven aan wel eens of regelmatig in het weekend alcohol te drinken. Ze zijn bijna allemaal vroeg begonnen met het drinken van het eerste glaasje alcohol, rond hun 14^e-15^e jaar, en hun ouders hebben dit nooit bezwaarlijk gevonden. Ze geven aan dat de meeste ouders het drinken van alcohol op minderjarige leeftijd accepteren, maar wel dat ze verantwoord met alcohol moeten omgaan. Uit de interviews met de jongeren (en ook ouders) komt niet direct naar voren dat er (grote) verschillen zijn tussen de dorpskernen in de mate waarin jongeren drinken of de wijze waarop ze hier mee omgaan. Een deel van de ouders faciliteert het gebruik van alcohol van hun kinderen bij het ouderlijk huis in schuren (in Achtmaal, Wernhout en Klein Zundert)

waar de jongeren vanaf 14 jaar een eigen plek hebben en waar ze hun vrienden uitnodigen voor een gezellige avond. Dit fenomeen lijkt zich minder vaak voor te doen bij jongeren in Zundert en Rijsbergen die wel thuis indrinken, maar die, als ze iets ouder zijn, ook vaker uitgaan in Breda. Een favoriete plaats om te gaan 'stappen' is Hoogstraten in België waar NIX18 niet geldt. De jongeren hebben wel gemerkt dat het moeilijk(er) is geworden om via de commerciële bronnen, zoals horecagelegenheden, supermarkten en dergelijke, aan alcoholhoudende dranken te komen. Ze komen er dan ook aan via hun sociale omgeving, zoals ouders en oudere vrienden. De grote en kleinere evenementen in Zundert, zoals het Corso, de Aardbeienfeesten maar ook de evenementen/party-avonden tussendoor, zijn voor jongeren de momenten waarop veel en redelijk 'ongecontroleerd' alcohol wordt gedronken. Ofschoon er zeker sprake zal zijn van drugsgebruik bij een groep jongeren in Zundert (met name bij de oudere jongeren die dancefestivals bezoeken), is het algemene beeld dat de voorkeur van jongeren voor alcohol veel groter is dan voor drugs. Alcohol is meer 'verweven' in de opvoeding door ouders en in de 'cultuur' van de dorpskernen, terwijl drugs redelijk onbekend zijn. Op het gebruik van drugs wordt afwijzender gereageerd en voor een deel rust op dit gebruik ook een taboesfeer.

Ouders

De interviewronde met ouders in verschillende dorpskernen in Zundert wijst uit dat ouders veelal op de hoogte zijn van het alcoholgebruik van hun (ook vaak minderjarig) kind, maar dat over het algemeen niet als problematisch ervaren. Er is een tolerante houding ten aanzien het drinken van alcohol op jongere leeftijd (14-16 jaar) en in een deel van de gevallen wordt het gebruik van alcohol door minderjarigen thuis, in de meer 'afgelegen' dorpskernen als Achtmaal en Wernhout, gefaciliteerd om mogelijk cafébezoek of drinkgedrag van de jongere jeugd elders te voorkomen. De ouders geven aan dat het (gematigd) drinken van alcohol thuis door hun kinderen vanwege de controle die ze op dat moment in enigermate kunnen uitoefenen, hun voorkeur heeft boven een nachtelijk cafébezoek door de jongere jeugd. De tolerante houding ten aanzien van het drinken door hun kinderen past ook in het beeld dat ouders nog van hun eigen jeugd hebben en van hun inschatting van relatieve 'on-schuldige effecten' van (gematigd) alcoholgebruik. Het past daarbij in een 'cultuur' waarin alcoholgebruik al langere tijd is ingeburgerd en breed wordt geaccepteerd. De houding van ouders wat betreft drugsgebruik staat daar diametraal tegenover; men wijst dit gebruik af, is redelijk onbekend met het gebruik en de effecten daarvan en men heeft een zekere 'angst' over de impact die het zou kunnen hebben op hun kinderen. In het beleid herkennen ouders een streven om leeftijdscontroles bij alcoholgebruik vaker toe te passen, maar men heeft grote twijfels over de mate waarin de maatregelen worden gehandhaafd en over de doeltreffendheid van deze maatregel. Het bereik en de effecten van de inzet van voorlichting bij ouders over alcoholgebruik in de afgelopen jaren zijn beperkt. Er is een beperkte belangstelling voor voorlichting over alcohol, maar er is bij ouders wel een informatiebehoefte wat betreft drugs en drugsgebruik.

5 Doeltreffendheid beleid alcohol en drugs

5.1 Inleiding

In het Preventie- en Handhavingsplan zijn door de gemeente Zundert de volgende twee hoofddoelstellingen geformuleerd¹⁵:

- afname alcoholgebruik en de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar
- afname dronkenschap (met name tijdens uitgaansavonden in het publieke domein).

Op de doeltreffendheid van deze twee doelstellingen wordt in het volgende nader ingegaan.

Voor deze bespreking is onder andere gebruik gemaakt van de beschikbare *kwantitatieve gegevens*, waarbij is gebleken dat de enige relevante cijfers afkomstig zijn van onderzoek op basis van de Jongerenmonitor meting 2016 van de GGD West-Brabant. Bij de beoordeling zijn ook *kwalitatieve indicaties* meegenomen waarbij de grote hoeveelheid informatie uit de interviews met de sleutelinformanten van de gemeente en van organisaties, de jongeren en de ouders is geanalyseerd en beoordeeld. In de interviews met de sleutelinformanten is ook gevraagd naar de beschikbare kwantitatieve gegevens. De geïnterviewden geven echter veelal aan zelf geen kwantitatieve gegevens te verzamelen of bij te houden; zij verwijzen naar de gegevens van de GGD West-Brabant. Daarnaast is gebruik gemaakt van gegevens over alcoholopnames en alcoholintoxicaties van minderjarigen (van de RAV)¹⁶.

5.2 Alcohol- en drugsgebruik Zundert; cijfers en kwalitatieve indicaties

Alcoholgebruik jongeren

De inventarisatie van de beperkt beschikbare data naar alcohol- en drugsgebruik lijkt erop te wijzen dat jongeren in de gemeente Zundert vaker alcohol drinken dan jongeren in hun leeftijd in de regio. De beschikbare gegevens hebben betrekking op GGD-cijfers waarbij jongeren van de tweede klas in het voortgezet onderwijs naar hun gebruik van alcohol en drugs is gevraagd.

Uit een meting uit 2016 kwam naar voren dat van deze jongeren 22% wel eens alcohol drinkt (in 2014 27%), 9% regelmatig drinkt (minimaal eenmaal per maand) en 2% minimaal eenmaal per maand 'binge' drinkt¹⁷ (het aandeel binge drinken lag in 2014 ook op 2%). Er lijkt hier aldus sprake van een afname tussen 2014 en 2016, maar deze cijfers hebben alleen betrekking op de jongeren in de tweede klas voortgezet onderwijs (13-14 jaar). Dit gebruik ligt gemiddeld iets hoger dan het gemiddelde onder de jongeren in West-Brabant; in West-Brabant drinkt 17% van deze jongeren in tweede klas VO wel eens alcohol, 7% regelmatig en bij 1% is sprake van binge drinken (cijfers GGD, 2016). De cijfers van Zundert en West-Brabant hebben alleen betrekking op de jongeren in de tweede klas van het voortgezet onderwijs en zijn niet meer actueel (een nieuwe meting van de GGD is voorzien in 2020). De geïnterviewde sleutelinformanten hebben geen concreet beeld van de omvang van het alcoholgebruik onder jongeren, maar geven over het algemeen aan "dat er veel wordt gedronken, zeker op evenementen in Zundert". Men heeft geen inschatting of het gebruik van alcohol bij jongeren mogelijk is afgenomen. Dit zou moeten blijken uit de nieuwe meting.

¹⁵ Gemeente Zundert, Preventie- en Handhavingsplan alcohol 2014-2017, Integrale aanpak uitvoering Drank- en Horecawet Gemeente Zundert, januari 2014.

¹⁶ De Regionale Ambulance Voorziening (RAV) Brabant Midden-West-Noord.

¹⁷ Binge drinken is bij één gelegenheid vijf glazen alcohol of meer drinken.

Ouders over het gebruik van alcohol in Zundert

In het Preventie- en Handhavingsplan 2014-2017 van de gemeente Zundert is geen doel opgenomen over het oordeel van ouders over het gebruik van alcohol door hun kinderen, maar voor het beeld in hoeverre alcoholgebruik door ouders wordt goedgekeurd, volgens enkele cijfers van de GGD hieromtrent. Daaruit komt naar voren dat een groot deel van de ouders van kinderen (op dat moment 8-11 jaar) in Zundert het nuttigen van hun 'eerste slokje alcohol' door hun kinderen op 16-17-jarige leeftijd zouden goedkeuren. In 2017 blijkt dat 45% van deze ouders uit Zundert dit eerste gebruik van alcohol verantwoord zouden vinden; van de ouders vindt 12% het verantwoord voor jongeren van 15 jaar en jonger om een eerste glas alcohol te drinken (GGD, Brabantscan, 2017). Op basis van een factsheet van de GGD kan herleid worden dat 62% van de ouders in Zundert het goed zouden keuren als hun zoon of dochter voor hun achttiende jaar het eerste glas alcohol zouden drinken; bijna een kwart van de ouders (22%) zou regelmatig, zelfstandig gebruik van alcohol goedkeuren¹⁸. Het percentage ouders dat (omgekeerd) een negatieve norm heeft ten aanzien van alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar ligt op 38% (2017). De acceptatiegraad van ouders wat betreft het drinken van alcohol door hun kinderen op jongere leeftijd (als ze nog minderjarig zijn) is, mede gezien de gestelde leeftijdsgrenzen, in Zundert derhalve hoog, hetgeen in de interviews met ouders wordt bevestigd.

Drugsgebruik

Over drugsgebruik onder jongeren in West-Brabant en meer specifiek in de gemeente Zundert zijn nagenoeg geen kwantitatieve gegevens voorhanden. Uit de meest actuele Gezondheidsmonitor jongeren in West-Brabant (2016) waarin hierover gegevens zijn opgenomen, kwam naar voren dat in klas 4 van het voortgezet onderwijs 7% van de scholieren regelmatig drugs gebruikte (drugsgebruik in de afgelopen vier weken, als maatstaf; GGD West-Brabant, 2016). Bij de jongeren in de tweede klas van het voortgezet onderwijs uit Zundert heeft 3% ooit eens drugs gebruikt (in de regio gemiddeld 2%) en 1% heeft 'recent' (in de afgelopen maand) drugs gebruikt (in de regio ook gemiddeld 1%). De gemeente Zundert heeft geen specifiek beleid geformuleerd en ontwikkeld om drugsgebruik onder jongeren te verminderen en geen concrete doelen daarover opgesteld. Er is derhalve ook geen beoordeling of de gemeente Zundert op dit vlak haar doelen heeft behaald. In het nieuwe Jeugdbeleidsplan van de gemeente (2019) is inmiddels een zeer globaal doel geformuleerd over afname van het aantal jongvolwassenen dat drugs gebruikt. Ofschoon zeker sprake is van drugsgebruik bij een groep jongeren in Zundert (met name bij de oudere jongeren die dancefestivals bezoeken), is het algemene beeld dat de voorkeur van jongeren voor alcohol veel groter is dan voor drugs. Alcohol is meer 'verweven' in de opvoeding door ouders en in de 'cultuur' van de dorpskernen, terwijl drugs voor een groot deel van de minderjarigen redelijk onbekend zijn. Op het gebruik van drugs wordt afwijzender gereageerd en voor een deel rust op dit gebruik ook een taboesfeer.

5.3 Beoordeling realisatie doelen

Er zijn geen actuele en geschikte *kwantitatieve* gegevens beschikbaar over de realisatie van de door de gemeente opgestelde hoofddoelen. De enige gegevens die hier betrekking op hebben, zijn uit

¹⁸ Cijfers op basis van Factsheet GGD West Brabant 2017, Alcohol- en drugsgebruik bij jongeren in Zundert.

2016 van de GGD West-Brabant. Meer recente en relevante gegevens zijn niet voorhanden. Op basis hiervan kan niet cijfermatig worden vastgesteld of sprake is van een afname van alcoholgebruik onder de jongeren onder de 18 jaar en of daarmee dit doel is behaald. Dit geldt eveneens voor het doel om de 'schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar' te verminderen. Op basis van de brede aanpak van het onderzoek zijn wel meerdere *kwalitatieve* indicaties aan te geven van het bereik van doelen inzake het alcohol- en drugsbeleid.

De beleidsanalyse en interviews met organisaties, ouders en jongeren wijzen uit dat er geen indicaties zijn dat het doel van afname van alcoholgebruik en van alcoholmatiging onder jongeren in Zundert wordt behaald. Er zijn verscheidene omstandigheden en factoren in Zundert die niet bevorderlijk werken in een streven naar afname van het alcoholgebruik onder jongeren. Voor een deel is dit te vatten onder de noemer 'cultuur', waarin alcoholgebruik ook op jongere leeftijd in de gemeenschap in brede zin wordt getolereerd en in zekere zin ook wordt 'gelegitimeerd'. De mogelijkheden om het beleid consequenter in te zetten, worden mede bepaald door het feit dat Zundert als grensdorp veel 'concurrentie' heeft van de nabijheid van de horeca in België en de aldaar gehanteerde (meer tolerante) regelgeving. De vrije sluitingstijden van de horeca in Zundert zijn daar een gevolg van, maar deze werken ook niet bevorderlijk voor een gewenste afname van het alcoholgebruik door (met name) jongvolwassenen. Deze voorbeelden van situaties en van factoren zijn (een deel van de) indicaties die erop wijzen dat doelen van het alcoholbeleid voor jongeren niet worden behaald. Uit het bovenstaande blijkt dat van de doelstellingen 'afname alcoholgebruik en de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar' niet in kwantitatieve zin is aan te geven of deze is behaald. Dit geldt tevens voor de doelstelling 'afname dronkenschap (met name tijdens uitgaansavonden in het publieke domein)'. De vele interviews met een groot aantal actoren met verschillende functies en rollen, te weten sleutelpersonen bij de beleidsuitvoering, ouders en jongeren, wijzen er echter op dat er meerdere kwalitatieve indicaties zijn dat de doelstellingen in de praktijk niet worden behaald.

Tabel 6 Toetsing uitvoering aan het normenkader: doeltreffendheid uitvoering doelstelling

Beleid gemeente		
Norm	Operationalisatie; criteria	Beoordeling
De uitvoering van het beleid is doeltreffend	De beoogde doelen en prestaties zijn op grond van objectieve cijfers in de praktijk gerealiseerd	?
	De beoogde doelen en prestaties zijn volgens verschillende betrokken actoren in de praktijk gerealiseerd	-

6 Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek naar de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcoholbeleid en drugsbeleid van de gemeente Zundert over de periode 2014 tot 2019 leidt tot een aantal conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Beleid inzake gebruik van alcohol en drugs door jongeren niet concreet en geen prioriteit

Het Preventie- en Handhavingsplan 2014-2017 is in de periode 2014 tot 2019 het enige document waarin het op jongeren gerichte alcoholbeleid van de gemeente staat beschreven. In enkele uitvoeringsplannen die daarop volgen, wordt alleen verwezen naar de handhavingstaak van de gemeente inzake alcoholcontroles. Het geformuleerde alcoholbeleid in het PHP 2014-2017 voldeed formeel aan de regels wat betreft formulering van globale doelen en uit te voeren acties. Er werden echter geen meetbare doelen gesteld en geen verwachtingen geformuleerd over het moment van te behalen doelen. De mogelijke resultaten zijn in dit kader niet meetbaar gemaakt en er is geen verslaglegging bekend van de gemeente waarin resultaten worden vermeld. Het beleid heeft in de onderzochte periode geen formeel gevolg gekend en mist een integraal karakter. Handhaving wordt in apart beleid geformuleerd en er is geen samenhangend lokaal gezondheidsbeleid ontwikkeld met aandacht voor alcohol- en/of drugsproblematiek onder jongeren. De aanpak van alcohol- en drugsgebruik heeft in voorgaande jaren geen inhoudelijke beleidsprioriteit gekend. Dit komt ook naar voren in het ontbreken van een coördinerende rol en regiefunctie en van een structurele aanwezigheid van ambtelijke aandacht voor dit thema. Uitvoerende capaciteit voor toezicht en handhaving is wel beschikbaar, maar bij deze uitvoering worden geen repressieve middelen (boetes) ingezet en ook komen verwijzingen naar HALT nauwelijks voor.

Alcohol en drugs als aandachtspunt in nieuw beleidsinitiatief Jeugd

De gemeente heeft voorjaar 2019 de preventie van overmatig alcoholgebruik en van drugsgebruik als speerpunt gekozen voor een nieuw lokaal jeugdbeleid. Het thema lijkt daarmee een hogere prioriteit te krijgen. Er is geen nieuw apart preventie- en handhavingsplan opgesteld; activiteiten gericht op handhaving dienen nog in het uitvoeringsprogramma te worden opgenomen. Er is daarmee nog geen integraal kader geformuleerd voor de aanpak van deze problematiek waarbij er een heldere verbinding is tussen preventie en handhaving. Tevens is er nog geen zicht op de concrete uitvoering van acties op korte termijn; deze worden in 2020 verwacht.

Doeltreffendheid beleid alcohol en drugs nauwelijks meetbaar

De gemeente Zundert heeft in de periode 2014-2019 geen meetbare indicatoren geformuleerd voor de realisatie van beleidsdoelen inzake het verminderen van het alcoholgebruik onder jongeren. Ook zijn er geen actuele en relevante kwantitatieve gegevens beschikbaar die hierop zicht zouden kunnen geven. Op basis hiervan kan niet cijfermatig worden vastgesteld of sprake is van een afname van alcoholgebruik onder de jongeren onder de 18 jaar en of daarmee dit doel is behaald. Dit geldt eveneens voor het globaal geformuleerde doel om de 'schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar' te verminderen. Er zijn in dit onderzoek daarnaast geen kwalitatieve indicaties gevonden die er op wijzen dat het doel van afname van alcoholgebruik onder jongeren in Zundert wordt behaald.

Cultuur en andere belemmerende omstandigheden voor een effectief alcoholbeleid

Er zijn verscheidene omstandigheden en factoren in Zundert die niet bevorderlijk werken in een afname van alcohol- en drugsgebruik onder jongeren. Een van de factoren betreft een 'cultuurfenomeen' waarbij alcoholgebruik ook op jongere leeftijd in de gemeenschap in brede zin wordt getolereerd. In de uitvoering van preventieprogramma's blijkt bovendien dat het bereik onder jongeren en ouders beperkt is tot leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs en tot een (kleine) groep ouders die zich zorgen maken over het alcoholgebruik van hun kinderen. Een omstandigheid die tevens van belang is, is het feit dat Zundert als grensdorp veel concurrentie heeft van de nabijheid van de horeca in België en de aldaar gehanteerde (meer tolerante) regelgeving. De vrije sluitingstijden van de horeca in Zundert zijn daar een gevolg van, maar deze werken niet bevorderlijk voor een gewenste afname van het alcoholgebruik door (met name) jongvolwassenen.

Aanbevelingen

Bij aanbevelingen op het terrein van het alcohol- en drugsbeleid willen we wijzen op het uitgangspunt van een integrale benadering: de invalshoeken van *preventie, curatie, handhaving en repressie* hangen met elkaar samen. Bij preventie gaat het om voorlichting, educatie en vroegsignalering, bij curatie aan zorg voor probleemgebruikers en bij handhaving en repressie aan controle op naleving van regels en vervolging bij het niet naleven daarvan. Het onderzoek leidt tot een aantal aanbevelingen als mogelijke verbeterpunten voor de aanpak van (overmatig) alcohol- en drugsgebruik door jongeren in Zundert. Als handreiking voor een toepassing van de geformuleerde aanbevelingen, zijn hieromtrent in bijlage 4 verscheidene 'best practices' naar aandachtsveld nader toegelicht.

1. Versterk de gemeentelijke organisatie voor alcohol- en drugsmatigingsbeleid

Indien de gemeente wil streven naar een matigingsbeleid van het gebruik van alcohol en drugs onder jongeren, dan bevelen we aan uit te gaan van een *integrale aanpak* waarbij instrumenten en interventies op grond van gewogen beleidskeuzes worden ingezet. Dit vraagt vooral om een nauwe(re) afstemming tussen de beleidssectoren betrokken bij jeugdbeleid, gezondheidsbeleid en openbare orde en veiligheid. Essentieel is dat alcohol- en drugsmatiging een bestuurlijk en beleidsmatig draagvlak heeft, een herkenbaar beleidsuitgangspunt is en binnen de gemeentelijke organisatie een vast regie- en coördinatiepunt en borging kent zodat ook sprake is van een consistente aansturing op de uitvoering van het beleid.

2. Zet in op meer samenhang in preventie en voorlichting

Gezien de tolerante houding van ouders en 'omgeving' in brede zin in Zundert ten aanzien van drankgebruik, is het van belang bij direct betrokkenen aandacht te geven aan de schadelijke effecten van (overmatig) alcohol- en drugsgebruik op de korte- en lange termijn. Preventie heeft een algemeen en breed doel en kent meerdere aspecten binnen het alcohol- en drugsmatigingsbeleid. De effectiviteit van maatregelen op het gebied van onder meer verkrijgbaarheid, leeftijdsgrenzen en lokale maatregelen met het oog op drankgebruik tijdens het uitgaan kan hoog zijn, maar tevens moet duidelijk zijn dat voorlichting een onderdeel dient te zijn van een pakket aan maatregelen. Voorlichting alléén heeft weinig effect op vermindering van de alcoholproblematiek en dient ondersteund te worden

door samenhangend jeugdbeleid, door zorg en door concrete handhaving van regelgeving¹⁹. We bevelen aan naar methoden te kijken waarbij er meer samenhang is in voorlichting voor ouders en jongeren en waarbij de informatie meer systematisch en programmatisch wordt toegepast. Voorzetting van de deelaanpakken voor de verstrekkers van alcohol, zoals de 'Instructies Verantwoord schenken' aan vrijwilligers van sportverenigingen en een training gericht op het herkennen van drugsgebruik aan horecamedewerkers sluiten aan bij deze aanbevelingen. De jongere groep leerlingen van het voortgezet onderwijs ontvangt reeds op enkele momenten op school voorlichting over alcohol- en drugsgebruik, maar deze aandacht kan geïntensiveerd worden door het Gezonde School-concept binnen het voortgezet onderwijs in Zundert toe te passen. Met dit concept wordt alcohol- en drugsgebruik vanuit een breder kader van 'gezonde leefstijl' benaderd. Om het bereik van de informatie te vergroten wordt aanbevolen om, naast de GGD en Novadic, ook de rol van het jongerenwerk in de voorlichting te vergroten. Surplus werkt op dit moment alleen 'vraaggericht', maar kan ook een signalerende en verwijzende functie krijgen bij problematisch alcohol- en drugsgebruik van jongeren. Niet alleen voorlichting aan de doelgroep van jongeren, maar gezien de resultaten van het onderzoek is zeker ook voorlichting aan ouders van belang om de kennis over de korte- en lange-termijn risico's van overmatig alcoholgebruik over te dragen. Veel winst is te behalen door de bewustwording van de ouders te vergroten; zij moeten zich ervan bewust worden dat het drinken op jonge leeftijd negatieve gevolgen heeft voor de gezondheid van de jongere (zie hiertoe onder meer de 'best practices' bij 'De gezonde school en genotmiddelen'). De voorlichting dient niet alleen over alcohol te gaan, ouders in Zundert hebben zelf aangegeven dat zij weinig zicht hebben op de mogelijke gevaren van drugsgebruik bij jongeren en willen daar meer informatie over.

3. Versterk inzet en overleg voor toezicht en handhaving

Indien de gemeente wil streven naar een matigingsbeleid van het gebruik van alcohol en drugs onder jongeren, wordt aanbevolen het aantal controles op de handhaving van de Drank- en Horecawet te verhogen en daarbij onder meer rekening te houden met het ruime aantal evenementen in de gemeente. Ook dient daarbij rekening te worden gehouden met de (te verwachten) invoering van de nieuwe 'Alcoholwet' in 2019 waarbij onder meer wederverstrekking van alcohol (een meerderjarige die alcohol koopt voor een minderjarige) strafbaar wordt; dit vraagt om een intensievere controle en handhaving van de regelgeving. Een aanvullende aanpak die hierbij effect kan sorteren, is het verspreiden van informatiemateriaal tegen ID-fraude bij evenementen en in het uitgaansleven (zie hierbij onder meer de aanpak van de gemeente Tilburg). Handhaving bestaat niet alleen uit strikte naleving en controle van regelgeving, het stimuleren van goed overleg met betrokken partijen geeft een steviger, vertrouwensbasis tussen partijen om tot een gezamenlijk effectief matigingsbeleid te komen. Mede gezien de constatering van overtredingen van de Drank- en Horecawet, verdient het aanbeveling het overleg en de samenwerking met de horeca te intensiveren en concrete afspraken te maken over toelatings- en schenkbeleid en sluitingstijden. Het wordt aanbevolen hiertoe een horecavenant in het handhavingsbeleid op te nemen. Handhaving kan alleen geloofwaardig zijn als bij overtreding van de regelgeving een vervolgtraject wordt ingezet. Bureau Halt kan de 'alcohol-leerstraf' toepassen en heeft als zodanig ook een functie in de aanpak van jongeren die overmatig alcohol drinken en de regelgeving overtreden. Gezien het geringe aantal verwijzingen in de gemeente

¹⁹ Zie bijvoorbeeld een overzichtsstudie van het Trimbos Instituut hierover: Alcoholpreventie bij jongeren en jongvolwassenen; effectieve interventies en andere mogelijkheden voor preventie van alcoholgebruik bij jongeren en jongvolwassenen (11-24 jaar).

Zundert naar Halt in voorgaande jaren, wordt aanbevolen de mogelijkheden van deze aanpak nader te verkennen in overleg tussen politie, toezichthouders en HALT.

4. Vergroot mogelijkheden van monitoring en evaluatie

Het onderzoek wijst uit dat er geen helder, cijfermatig en actueel inzicht is in de mogelijke problematiek onder jongeren en jongvolwassenen. Enige monitoring van het alcohol- en drugsgebruik vindt plaats door middel van het gezondheidsonderzoek van de GGD, maar dit onderzoek levert op dit moment weinig relevante en actuele informatie op over jongeren en jongvolwassenen. Bij de inzet van de verschillende middelen om een alcohol- en drugsmatigingsbeleid vorm te geven, wordt aanbevolen het proces te monitoren en de effecten van de aanpak te meten. Meer actuele en cijfermatige gegevens over verschillende leeftijdscategorieën onder jongeren en jongvolwassenen kunnen als basis worden gebruikt voor een toetsing van de doelen en resultaten in de nabije toekomst.

Bijlage 1 Geraadpleegde beleidsdocumenten

Preventie- en handhavingsplan alcohol 2014-2017 gemeente Zundert
Kadernota lokaal gezondheidsbeleid Zundert 2008-2011
Gezondheidsbeleid Zundert 2012-2015
Beleidsnota Zundert Wmo VGZ Jeugd 2012-2015
Presentatie Lokaal Jeugdbeleid gemeente Zundert, 19 december 2018
Raadsvoorstel Jeugdbeleidsplan Zundert 2019-2022 25 maart 2019
Jeugdbeleidsplan Zundert 2019-2022, januari 2019
Factsheet Jeugdbeleidsplan Zundert 2019-2022
Raadsbesluit vaststelling Jeugdbeleidsplan Zundert 2019-2022 (9 april 2019)
Regionaal beleidsplan ZWB 2019-2022 vastgestelde versie Veiligheidscollege 7-11-18
Programma veiligheid strategische beleidsagenda college 2017
Voorloper voor Teamdriehoek - prioriteiten 2019 concept versie
Kadernota integrale Veiligheid 2015-2018 gemeente Zundert
Complicatie strategische doelen alle programma's 2018
Evaluatie Handhavingsuitvoeringsprogramma 2017
Handelingskader programma veiligheid 2018
Concept verantwoording jaarrekening 2018 deel veiligheid
Raadsmededeling Evaluatie Handhaving uitvoeringsprogramma 2017
Evaluatie Handhavingsuitvoeringsprogramma 2017
Toelichting APV Zundert 2017
Vastgesteld handhavingsuitvoeringsprogramma 2018
Bijlage handhavingsuitvoeringsprogramma 2018
Vergunningen, toezicht en handhavingsuitvoeringsprogramma 2019
Bijlage vergunningverlening toezicht en handhavingsuitvoeringsprogramma 2019
Beleidsregel handhaving op artikel 13b Opruimwet in de gemeente Zundert 2014
Netwerkbegroting gemeente Zundert 2019-2022

Bijlage 2 Overzicht van geïnterviewde sleutelpersonen

De interviews met onderstaande beleidsmedewerkers en professionals van organisaties zijn uitgevoerd in de periode van maart - mei 2019.

Gemeente Zundert

- Twan Zopfi, wethouder, portefeuillehouder Zorg & Sociaal Domein
- Marleen Houtepen, programmamanager Zorg en Sociaal Domein
- Kim Withagen-Paulussen, beleidsmedewerker jeugd en jeugdgezondheid
- Rina den Ouden, programmamanager Openbare Orde en Veiligheid

Uitvoerende organisaties en professionals

- Jongerenwerk welzijnsinstelling Surplus
 - Thomas Frankhuijzen, ambulante jongerenwerker
 - Hakim Bouazzati, ambulante jongerenwerker
- Verslavingspreventie Novadic-Kentron
 - Alex van Dongen, coördinator preventie
 - Charlotte van den Boogaart, preventiemedewerker
- Politie, politiedistrict de Baronie, team Weerijs
 - wijkagent Martijn Nuijten
 - Lisette Bok, operationeel expert wijkagent
- BOA's DHW, gemeente Zundert
 - Nick Brood
 - Peter Snepvangers
- GGD West Brabant
 - Joyce de Goede, senior onderzoeker en wetenschappelijk beleidsadviseur
 - Denise Meier, preventiemedewerker
 - Heidi de Mol, preventiemedewerker
 - Nicole van den Berg, jeugdverpleegkundige
- VO-school Mencia Sandrode Zundert
 - Chris Vermeeren, directeur
 - Laura van den Elshout, zorgcoördinator/counselor vo-school
- VO-school Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur
 - Joyce de Bie, ondersteuningscoördinator
- VO-school Munnikenheidecollege Etten-Leur/Rucphen
 - Marjon Sips, zorgcoördinator

- Centrum voor Jeugd en Gezin Zundert
 - Sacha Loonen; school-CJG-er
- HALT (Zundert/Etten Leur)
 - Dorrit Jacobs, medewerker HALT
- Regionale Ambulance Voorziening (RAV) Brabant Midden-West-Noord
 - Eugene de Boer, data-analist

Huisartsen

- C.P. Blommerde, van praktijk Blommerde en Poppelaars
- T.K. Cevaal, van praktijk Cevaal en Kolsters
- L. Vogels, van praktijk Vogels en Coppieters (Rijsbergen)

Bijlage 3 Normenkader alcohol- en drugsbeleid Zundert 2014 tot 2019

Beleid gemeente		
Norm	Operationalisatie; criteria	Beoordeling
Het beleid bevat concrete doelstellingen en te leveren prestaties	De doelstellingen omvatten ten minste:	
	- een omschrijving van het doel	+
	- een omschrijving van de doelgroep(en)	+
	- een omschrijving van de uitvoering van het beleid en verwachte inzet	+/-
	- meetbare indicatoren voor de doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring daarvan	-
	- een indicatie wanneer het doel behaald moet zijn	-
Het alcoholbeleid en het drugsbeleid voldoen aan de eisen gesteld door wet- en regelgeving	Alle verplichte wettelijke onderdelen zijn in het beleid en het opgestelde plan opgenomen, waaronder:	
	- doelstellingen (alcoholbeleid)	+
	- acties die worden ondernomen om alcoholgebruik en daarmee samenhangende problematiek te voorkomen en/of verminderen	+
	- acties die worden ondernomen om drugsgebruik en daarmee samenhangende problematiek te voorkomen en/of verminderen	-
	- wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties worden ondernomen (alcoholbeleid)	+
	- resultaten welke behaald dienen te worden	-
De kwaliteit van het beleid is voldoende	- Het beleid is integraal en geeft de samenhang aan tussen de verschillende relevante beleidsterreinen inzake alcohol en drugs	-
	- Het beleid is actueel	-
	- De uitgangspunten en veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen zijn logisch en volledig	+/-
	- Het beleid is adequaat uitgewerkt op de onderdelen preventie, educatie, regelgeving en handhaving (toepassing preventiemodel Reynolds)	+/-

Uitvoering beleid		
De uitvoering voldoet aan een aantal organisatorische en inhoudelijke randvoorwaarden	- Er zijn voldoende middelen (geld, ambtelijke capaciteit) beschikbaar	-
	- De samenwerking met relevante organisaties in de beleidspijlers is helder vastgesteld en verloopt goed	+/-
	- Er is in de praktijk een integrale aanpak met een duidelijke regie, zowel intern als extern	-
De uitvoering van het beleid is doeltreffend	De beoogde doelen en prestaties zijn op grond van objectieve cijfers in de praktijk gerealiseerd	?
	De beoogde doelen en prestaties zijn volgens verschillende betrokken actoren in de praktijk gerealiseerd	-

Bijlage 4 Praktijkvoorbeelden aanpak alcohol en jongeren

De praktijkvoorbeelden die hieronder zijn benoemd, gelden in aansluiting op de geformuleerde aanbevelingen als mogelijke inspiratiebronnen voor de vernieuwing van het alcohol- en drugsbeleid voor jongeren in Zundert. De voorbeelden hebben betrekking op nieuwe mogelijkheden van preventie en voorlichting, op toezicht en handhaving en nieuwere vormen van interventies. De teksten zijn mede gebaseerd op de websites van de betrokken organisaties met hier en daar een lichte bewerking daarvan door de onderzoekers.

Voorlichting aan jongeren en ouders

De Gezonde School

Door aandacht te besteden aan de preventie van roken, alcohol en drugs, levert een school een belangrijke bijdrage aan de fysieke en mentale gezondheid van de leerlingen. Het is belangrijk dat scholen hun leerlingen ondersteunen bij een gezonde persoonlijke ontwikkeling, op het gebied van omgaan met middelen. Essentieel daarbij is het stimuleren van een alcohol-, rook- en drugsvrije omgeving op school. Samen met ouders en opvoeders, die een belangrijke rol spelen in de middelenuitvoeding van hun kind, kan de school helpen om het gebruik van middelen zo lang mogelijk uit te stellen of te voorkomen: NIX18 is de norm. De school kan een belangrijke bijdrage leveren aan het uitstellen van de leeftijd waarop leerlingen beginnen met middelengebruik. Naast voorlichting aan leerlingen, een helder en schoolbreed beleid en het actief betrekken van ouders, is aandacht van het hele schoolteam voor het signaleren en begeleiden van leerlingen die problematisch alcohol of drugs gebruiken van belang.

<https://www.gezondeschool.nl/voortgezet-onderwijs/gezondheidsthemas-en-criteria-vignet/werken-aan-roken-alcohol-en-drugs>

Voorlichting aan ouders

De opvoeding op het gebied van alcohol, roken en drugs ligt vooral bij de ouders, maar ook bij de school. Het is het meest effectief als de ouders en de school het samen doen. Met het programma De gezonde school en genotmiddelen (DGSG) kunnen scholen lessen geven over alcohol, tabak en drugs. Met DGSG worden ouders ook bij de voorlichting betrokken. Bijvoorbeeld door het organiseren van een ouderavond, waar de GGD of instelling voor verslavingszorg opvoedtips kan geven.

<https://www.gezondeschool.nl/voortgezet-onderwijs/ouderbetrokkenheid>

<https://www.dgsg.nl/ouders>

Inzet van jongerenwerk bij voorlichting

https://assets.ncj.nl/docs/protocolvoor_signaleringscreeningen_kortdurendeinterventievanalcoholgebruikbijjongeren.pdf

Toezicht en handhaving

Proef Utrecht naleving leeftijdsgrens alcohol

De Stichting NIX18 in Utrecht, Koninklijke Horeca Nederland (KHN) en gemeente Utrecht hebben een pilot gehouden in de gemeente Utrecht om ervoor te zorgen dat minder horecagelegenheden alcohol schenken aan jongeren onder de 18 jaar. Dit was succesvol want na een jaar bleek het gemiddelde nalevingspercentage maar liefst 65 procent, terwijl dit 15% was.

<https://hetccv.nl/onderwerpen/drank-en-horecawet/praktijkvoorbeelden/proef-utrecht-naleving-leeftijdsgrens-alcohol/>

Campagne gemeente Tilburg Fake I.D.

Campagnemateriaal tegen ID-fraude in het uitgaansleven.

<https://hetccv.nl/onderwerpen/drank-en-horecawet/praktijkvoorbeelden/campagne-gemeente-tilburg-fake-id/>

Alcoholpreventie-actie in Tilburg met vrijwillig blazen

De gemeente Tilburg, HALT, GGD, Novadic-Kentron, R-Newt en de politie hielden op een uitgaansavond in april 2017 een alcoholpreventie-actie. Bij de BuurTent in het centrum kon het uitgaanspubliek terecht voor onder meer informatie over alcoholgebruik en vrijwillig blazen.

<https://hetccv.nl/onderwerpen/drank-en-horecawet/praktijkvoorbeelden/>

Convenant 18- op stap Valkenswaard

Op 22 februari 2017 ondertekenden jongeren, ouders, horeca en de gemeente Valkenswaard het convenant 18- (min) op stap. Het convenant is een initiatief van jongeren en ouders, in samenwerking met gemeente en horeca.

<https://hetccv.nl/onderwerpen/drank-en-horecawet/praktijkvoorbeelden/convenant-18-op-stap-valkenswaard/>

Preventie- en handhavingsplan Drank- en horecawet - 3 verhalen uit de praktijk

Het Trimbos-instituut interviewde 3 gemeenten over hun preventie- en handhavingsplan Drank- en Horecawet (DHW). Het doel is van dichtbij te laten zien hoe de plannen in de praktijk tot stand zijn gekomen en hoe de eerste ervaringen op uitvoeringsvlak er uit zien. De geïnterviewde gemeenten zijn Heerenveen, Binnenmaas en Geldrop-Mierlo.

<https://www.trimbos.nl/docs/61b355c7-0d5a-40f6-8e33-d20d8e67c5a2.pdf>

Kwaliteitsmeter Veilig uitgaan

Toepassing van horeca-convenanten

<https://hetccv.nl/onderwerpen/kwaliteitsmeter-veilig-uitgaan/praktijkvoorbeelden/>

Halt aanpak alcohol

Wanneer jongeren over de schreef gaan krijgen zij een Halt-straft. Samen met hun ouders bespreekt Halt de situatie en zoekt ze ook naar een oplossing voor het (overmatig) alcohol- en drugsgebruik. Als bij afname van het signaleringsinstrument blijkt dat daartoe aanleiding is, kan Halt in overleg met ouders en jongere doorverwijzen naar bijvoorbeeld een organisatie voor verslavingszorg. Door jongeren vroegtijdig te confronteren met de gevolgen en gevaren van alcohol- en drugsgebruik, ontmoedigt Halt hen om al op jonge leeftijd verslavende middelen te gebruiken. Hierdoor neemt ook de kans af

dat zij onder invloed overlastgevend en strafbaar gedrag vertonen. Door daarnaast opvoeders te ondersteunen in hun rol, wordt gewerkt aan een vangnet om de jongeren heen, voor als het toch mis dreigt te gaan.

<https://www.halt.nl/veilige-wijk/alcohol-en-drugsgebruik/>

Alcohol- en drugsgebruik onder jongeren terugdringen met IJslandse aanpak

De gemeente Edam-Volendam is gestart met het nieuwe programma LEF om alcohol- en drugsgebruik onder minderjarigen aan te pakken. De aanpak is gebaseerd op een IJslands preventiemodel. Dit model stimuleert jongeren om gezondere keuzes te maken. Het stamt uit 1998. De IJslandse jongeren waren in die tijd de grootverbruikers van drank, sigaretten en drugs. Nu gebruiken zij het minst van alle Europese jongeren. De gemeente vergroot het aanbod van sport en hobby's. Dit doet ze door bijvoorbeeld samen te werken met bedrijven en sportclubs. Vooral op de uitgaansavonden vrijdag- en zaterdagavond moet meer worden georganiseerd. Edam-Volendam verhoogt ook de controle en handhaving in de horeca. Tevens worden ouders actief betrokken en surveilleren bijvoorbeeld op straat. Edam-Volendam is de eerste Nederlandse gemeenten die de IJslandse aanpak in concreet beleid omzet. Amersfoort, Hardenberg, Súdwest-Fryslân, Texel, Urk en het samenwerkingsverband de Kempengemeenten hebben een pilot met het Trimbos-instituut om te zien hoe de IJslandse aanpak in Nederlandse gemeenten kan worden gebruikt.

<https://www.trimbos.nl/aanbod/webwinkel/product/af1674-de-ijslandse-aanpak-van-middelengebruik-onder-jongeren>

STAD-aanpak

STAD (STockholm prevents Alcohol and Drug problems) is een (kosten-)effectief programma uit Zweden gericht op het tegengaan van binge drinken door jongvolwassenen. Het is een aanpak waarbij ingezet wordt op drie aspecten:

- beschikbaarheid van alcohol door training van barpersoneel
- handhaving en controle
- de heersende sociale norm

Een belangrijk onderdeel van de STAD-aanpak is de lokale samenwerking en creëren van draagvlak onder alle betrokken partijen, zoals horeca, politie en handhaving. Met de gemeente Rotterdam is een pilot uitgevoerd op een festival in Hoek van Holland. Hierin is geëxperimenteerd met:

- het creëren van draagvlak bij alle betrokken partijen;
- het verzorgen van trainingen voor barpersoneel;
- een andere manier van handhaven door de toezichthouders;
- een normstellende campagne tijdens het festival richting het publiek.

<https://www.trimbos.nl/kennis/stad-in-europe-tegengaan-van-binge-drinken-door-jongvolwassenen>

Analyses

Het CCV heeft rondom de Drank- en Horecawet samen met de gemeenten Hoorn, Den Helder, Delft en Westland analyses gemaakt voor de volgende doelgroepen: horecaondernemers, supermarkten en paracommerciële instellingen. De belangrijkste uitkomst van deze analyses was de noodzaak om de norm 'geen alcohol onder de 18' breed uit te dragen. Zolang de maatschappij deze norm nog niet omarmt, is handhaving lastig.

Aanvullende documentatie:

Integrale aanpak lokaal alcoholbeleid

<https://www.loketgezondleven.nl/gezonde-gemeente/leefstijlthemas/alcohol/integrale-aanpak>

Alcoholpreventie bij jongeren en jongvolwassenen; effectieve interventies en andere mogelijkheden voor preventie van alcoholgebruik bij jongeren en jongvolwassenen (11-24 jaar)

<https://www.trimbos.nl/docs/a88c0ff4-af88-4bab-b59d-6bd6871d70fb.pdf>

Naleving en handhaving in het Preventieakkoord Problematisch Alcoholgebruik

<https://expertisecentrumalcohol.trimbos.nl/items/details/naleving-en-handhaving-in-het-preventie-akkoord-problematisch-alcoholgebruik>

Handreiking Gezonde gemeente

<https://www.loketgezondleven.nl/gezonde-gemeente/leefstijlthemas/alcohol>



Secretaris Rekenkamercommissie
De heer M. Schuurmans
Markt 1
4881 CN ZUNDERT

Zaaknummer : Z19-002406
Documentnummer: ZD19038638
Uw brief van : 20 augustus 2019
Uw kenmerk : Verzoek bestuurlijk wederhoor
Beh. Ambtenaar : dhr. A. Liebregts
Telefoonnummer : 076 - 599 56 00

Zundert, 4 september 2019
Datum verzending: **10 SEP. 2019**

Onderwerp : collegereactie op het rekenkamercommissie-onderzoek "Doorzakken of doorpakken?"

Geachte heer Schuurmans

Uw Rekenkamercommissie Zundert heeft als doel het verbeteren van het beleid en het bestuur van de gemeente Zundert. Met het onderzoek "*Doorzakken of doorpakken?*" Een onderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Zundert is de commissie daar zeker in geslaagd. De observaties, conclusies en aanbevelingen bevestigen het beeld dat ook wij al hebben bij deze problematiek en zijn waardevolle aanvullingen die meegenomen worden in het uitvoeringsprogramma dat in september 2019 wordt vastgesteld. Hiermee geven we de komende jaren uitvoering aan het jeugdbeleidsplan 2019-2022. Daarin wordt de verbinding tussen preventie en handhaving gelegd en worden concrete acties voor de komende jaren benoemd.

Observatie, conclusies en aanbevelingen

Zeer waardevol voor ons uitvoeringsprogramma is dat het onderzoek is ingegaan op ervaringen van jeugdigen én ouders. Ouders lijken weinig urgentie te voelen en het besef te hebben van de gevolgen van alcohol en drugs- gebruik door jongeren. Dat inzicht is voor ons aanleiding nog eens goed te kijken naar welke manier van voorlichten en welke combinatie van maatregelen effectief zijn bij deze houding. Zonder medewerking van ouders zijn voorlichting en preventie nauwelijks doeltreffend te realiseren

Het onderzoek concludeert dat het beleid inzake gebruik van alcohol en drugs door jongeren niet concreet en geen prioriteit heeft gekregen in de periode 2014 – 2019. Ook wij vinden dat alcohol- en druggebruik onder jongeren meer aandacht moet krijgen. Daarom hebben we het tot speerpunt gemaakt van ons Jeugdbeleid 2019 – 2022.

Voor actuele cijfermatige inzichten en monitoring zoeken we de afstemming met onze netwerkpartner GGD om te bezien of de huidige meetfrequentie van één maal per vier jaar omhoog kan.

De vier aanbevelingen omarmen we

We hebben de gemeentelijke organisatie versterkt voor alle beleidsterreinen en dus ook voor het jeugdbeleid. We werken programmatisch vanuit de verschillende opgaven. Dit leidt ertoe dat het alcohol- en druggebruik onder jongeren vanuit die opgaven wordt aangepakt in plaats van vanuit een vakafdeling. Jeugdbeleid, gezondheidsbeleid en openbare orde en veiligheid komen in deze opgaven voor de komende jaren samen.

Met het jeugdbeleid zetten we in op een samenhangende set van preventie maatregelen, waarbij we ons zowel richten om de jeugd zelf, als op de ouders en de sociale omgeving. Hierin zoeken we actief de samenwerking met onderwijs, sportverenigingen en horeca. Daarnaast ontwikkelen we samen met maatschappelijke partners en het onderwijs een lesaanbod om de jeugd weerbaarder te maken, zodat zij beter kunnen omgaan met groepsdruk en beter bestand zijn om met diverse verleidingen zoals alcohol en drugs om te gaan.

Met de programmatische, opgavegerichte, aanpak zijn de disciplines Toezicht en Handhaving continu en nauw betrokken en wordt vanuit de opgave de impact van de nieuwe Alcoholwet ingebracht.

Dank voor uw observaties, conclusies en aanbevelingen. Het zijn waardevolle inzichten en aanvullingen bij de uitvoering van het jeugdbeleid voor de jaren 2019 -2022.

Bij correspondentie verzoeken wij u vriendelijk ons zaaknummer Z19-002406 te vermelden.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Zundert,

de secretaris,

de burgemeester,

drs. A.W.A.M. Broos

J.G.P. Vermue