

Onderzoeksrapportage

Rekenkameronderzoek Alcohol en drugsgebruik jongeren gemeente Lingewaard

Definitieve versie
oktober 2025

Inleiding

Zes van de negen raadsfracties van de gemeente Lingewaard hebben in 2024 in een gesprek met de Rekenkamer aangegeven zeer geïnteresseerd te zijn in een onderzoek naar het alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Lingewaard. De Rekenkamer heeft na een vooronderzoek besloten gehoor te geven aan dit verzoek van de gemeenteraad.

Nadat de Rekenkamer een onderzoeksopzet heeft geschreven, heeft een selectieprocedure plaatsgevonden. Drie deskundige bureaus zijn uitgenodigd om op basis van de onderzoeksopzet een offerte te schrijven. Een selectiecommissie, samengesteld uit leden van de Rekenkamer, heeft de bureaus gelegenheid gegeven een toelichting te geven. Op basis van de offertes en de presentaties is onderzoeksbureau BBSO geselecteerd om het onderzoek uit te voeren.

Onderzoeksvraag

De Rekenkamer heeft de volgende vraag in dit onderzoek centraal gesteld:

Wat is de doeltreffendheid van het op (minderjarige) jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Lingewaard?

Het onderzoek richtte zich niet op het 'gebruik van middelen' onder jongeren in brede zin, maar focust zich op het gebruik van alcohol en drugs onder minderjarige jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar in Lingewaard en de maatregelen die vanuit het gemeentelijk beleid worden ingezet in het licht van preventie, communicatie en handhaving/repressie. De Rekenkamer heeft daarbij de volgende deelvragen geformuleerd:

Beleid:

1. Welk alcohol- en drugsbeleid gericht op jongeren kent de gemeente Lingewaard?
2. Welke doelstellingen en te leveren prestaties komen daaruit voort?
3. In hoeverre voldoet het alcohol- en drugsbeleid gericht op jongeren aan de regels en normen die daaraan gesteld kunnen worden en in hoeverre is het beleid integraal?

Doeltreffendheid:

4. Welke kwantitatieve gegevens zijn beschikbaar om de doeltreffendheid van de doelstellingen van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid te bepalen?
5. Wat is op grond van deze kwantitatieve gegevens te zeggen over de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid?
6. Wat zijn de (kwalitatieve) oordelen en percepties van betrokkenen, met name de jongeren zelf en hun ouders over de doeltreffendheid van het beleid?
7. Welke succes- en faalfactoren zijn te onderscheiden voor de doeltreffendheid van de doelen en prestaties in het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid?
8. Hoe kan de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcohol en drugsbeleid in Lingewaard worden verbeterd?

Samenwerking Overbetuwe:

9. Hoe verloopt de samenwerking met gemeente Overbetuwe op het gebied van het gezamenlijk preventie en alcohol handavingsplan?

De onderzoeksvragen zijn opgenomen en bewerkt in een normenkader. Elke norm is ander uitgewerkt, aan de hand waarvan is beoordeeld of aan de norm wordt voldaan. Een tabel met daarin de normen en het bijbehorende oordeel vindt u in bijlage 1 van het rapport van bevindingen. De oordelen zijn gebaseerd op de bevindingen.

Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek naar de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Lingewaard over de periode 2021 - 2024 leidt tot een aantal hoofdconclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Algemeen

In het kader van het onderzoek is de vraag gesteld in hoeverre het lokaal geformuleerde beleid inzake het gebruik van alcohol en drugs onder jongeren, in de praktijk is uitgevoerd en bijdraagt aan de gestelde doelen. Deze vraag is uiteengelegd in een aantal deelvragen die op basis van het onderzoek kunnen worden beantwoord, een ander deel van de vragen kan niet direct worden beantwoord aangezien een aantal doelen van de gemeente onvoldoende is geconcretiseerd.

Alcohol- en drugsbeleid Lingewaard

In de aanpak van het gebruik van alcohol door (minderjarige) jongeren in Lingewaard vormt het Preventie- en handhavingsplan Alcohol 2021-2024 het centrale beleidskader van de gemeente. Er is geen vergelijkbaar lokaal beleidskader voor de aanpak van drugsgebruik door jongeren. Er is een raakvlak met de aanpak van alcohol- en drugsgebruik onder jongeren in het Integraal Veiligheidsbeleid, in relatie tot de aanpak van overlast door jeugd. Er is daarnaast een zeer globale verwijzing naar het beleid op dit vlak in het Beleidsplan sociaal domein 2021-2024.

Hoofddoelen Preventie- en handhavingsplan Alcohol

Bij een nadere beoordeling van de in het Preventie- en handhavingsplan Alcohol 2021-2024 geformuleerde zes hoofddoelen, wordt op basis van het onderzoek het volgende geconcludeerd:

- **Doel: Er wordt bewustwording en kennisvergroting gecreëerd bij ouders/verzorgers van jongeren op het voortgezet onderwijs.**

De voorlichting aan ouders/verzorgers over middelengebruik is via het onderwijs beperkt gebleven tot een ouderavond in 2021 op twee vo-scholen in Lingewaard. Daarna heeft er geen voorlichting aan ouders meer op scholen plaatsgevonden over alcohol- en drugsgebruik. De frequentie van deze voorlichtingsbijeenkomsten is daardoor laag en de deelname van ouders aan de voorlichting op de vo-scholen is gering gebleken.

In het kader van bewustwording en kennisvergroting zijn in de periode 2021-2024 wel enkele (boven)regionale (online) voorlichtingsavonden door Iriszorg over verslaving verzorgd. Hier heeft een grotere groep ouders (ook uit Lingewaard) aan deelgenomen. Ook zijn door SWL in samenwerking met de Stichting Be Aware en Iriszorg in 2023 voor een grote groep ouders twee voorlichtingsavonden over 'verslaving en het puberbrein' georganiseerd.

De inzet op bewustwording en kennisvergroting over middelengebruik bij ouders van puberkinderen via voorlichtingsbijeenkomsten kan over de periode 2021-2024 als 'fragmentarisch' en in het gebruik

en de opbrengsten van de middelen als weinig doeltreffend en doelmatig worden omschreven. Er is geen heldere en vaste structuur in het aanbod en er wordt geen vervolg gegeven aan het gebodene voor ouders die mogelijk een (hulp)vraag hebben.

- Doel: Alle inwoners worden met alcoholcampagnes bereikt en weten dat alcohol voor gezondheidsproblemen en negatieve maatschappelijke effecten zorgt bij zowel jongeren als volwassenen.

Er is in dit kader aangesloten bij de reguliere landelijke alcoholcampagnes, mede door verspreiding van verscheidene informatiefolders voor doelgroepen. Het bereik en de effecten hiervan bij de jongeren en volwassenen van Lingewaard zijn onbekend.

Onderzoek wijst uit dat ouders in Lingewaard zich onvoldoende bewust zijn van de negatieve effecten van (overmatig) alcoholgebruik onder hun minderjarige kinderen; zij keuren dit gebruik relatief vaak goed. Deze goedkeurende houding komt onder ouders in Lingewaard vaker voor dan onder ouders in de regio. Het aansluiten bij (alleen) de reguliere voorlichtingscampagnes lijkt daarmee onvoldoende doeltreffend.

- Doel: Scholen kennen hun partners en bieden in samenwerking met hen preventielessen aan hun leerlingen aan zodat 80% van de leerlingen weet wat de schadelijke effecten zijn van alcohol en drugs op hun eigen gezondheid.

Het onderzoek wijst uit dat de voorlichting over alcohol- en drugsgebruik op en via de scholen in Lingewaard beperkt is. Er is geen herkenbaar, gestructureerd onderwijsaanbod van informatie over de risico's van alcohol- en drugsgebruik voor leerlingen, zoals bijvoorbeeld gevonden kan worden in het programma 'Helder op school'. De beoogde preventielessen hebben niet plaatsgevonden en het is niet bekend of, op basis daarvan, het grootste deel van de leerlingen goed weet wat de schadelijke effecten zijn van alcohol en drugs op hun eigen gezondheid. De inzet van preventie is in dit kader onvoldoende geweest om doeltreffend te kunnen zijn.

Er is wel een consulterende functie vanuit verslavingszorg voor de professionals op de scholen (zorgcoördinatoren en docenten) bij zorgen over een mogelijke verslavingsproblematiek bij een leerling van hun school. Ook vindt een mogelijke vroegsignalering van een alcohol- en/of drugsgerelateerde problematiek bij middelbare scholieren (indirect) plaats door de inzet van de VioS-aanpak op de vo-scholen in Huissen en Bemmelen.

- Doel: (Sport)verenigingen met eigen kantine vertalen de thema's uit het Nationaal Preventieakkoord met behulp van de gemeente naar de lokale situatie inzake beleid, huisregels, acties en barvrijwilligers; trainers/docenten en coaches hebben handvatten over hoe zij hier in de praktijk mee omgaan.

De gemeente heeft samen met Sportservice Lingewaard (SSL) en acht sportverenigingen die over een eigen kantine beschikken, in 2024 een Convenant 'Alcohol- en Drugs op sportverenigingen in Lingewaard' afgesloten voor "een gezamenlijke verantwoordelijkheid in de preventie van drugsgebruik en overmatig alcoholgebruik". In dit convenant gaat het om het aanbieden van de IVA-training voor barvrijwilligers en de training 'Signaleren en Begeleiden van middelengebruik' voor

bestuur en teamleiders. Deze laatste training is samen met SSL door Iriszorg eenmalig verzorgd. Uit het onderzoek komt naar voren dat de sportverenigingen deze ondersteuning positief beoordelen, maar ook behoefte hebben aan een regelmatig(er) trainingsaanbod op dit vlak.

- **Doel: In de periode 2021 t/m 2024 is een daling te zien in de cijfers van de VGGM met betrekking tot het alcoholgebruik door minderjarigen.**

De cijfers over alcoholgebruik door minderjarigen in Lingewaard geven aan dat over de periode 2021-2023 sprake is van een daling in het gebruik. Er is door de gemeente geen nadere, specifieke doelstelling geformuleerd over de beoogde grootte van de afname van het alcoholgebruik onder de jongeren.

De afname geldt zowel voor het ooit-gebruik van alcohol, het regelmatig drinken als voor het bingedrinken. Deze daling in gebruikscijfers is in Lingewaard sterker dan de regionale en landelijke daling. Deze kwantitatieve gegevens wijzen op een positieve ontwikkeling, maar er kan niet worden aangegeven in hoeverre het beleid in dit kader doeltreffend is geweest en in hoeverre de daling in het alcoholgebruik onder minderjarigen in Lingewaard samenhangt met lokale maatregelen. Hoewel sprake is van een relatief sterke daling van het alcoholgebruik, is de conclusie dat het ooit-gebruik van alcohol, het regelmatig alcoholgebruik en het bingedrinken van jongeren in Lingewaard nog steeds hoger is dan het landelijk en regionaal gemiddelde onder minderjarige jongeren. Het alcoholgebruik onder jongeren blijft daarom een punt van zorg en aandacht.

- **Doel: In 2024 wordt door de boa's bij geen enkel alcoholverkooppunt een overtreding geconstateerd.**

Er zijn volgens de gemeentelijke gegevens geen overtredingen in Lingewaard aangetroffen bij de controles die in het kader van de Alcoholwet door boa's zijn gedaan. Het beoogde doel van toezicht op het tegengaan van verkoop van alcohol aan minderjarigen bij de formele verkooppunten lijkt daarmee behaald.

Hoewel incidentele controles van de boa's op de reguliere verkooppunten niet wijzen op een overtreding van de regelgeving op dit vlak, geven deze controles niet de garantie dat verkoop aan minderjarigen nooit plaatsvindt. Er zijn nog verschillende momenten en situaties waarin minderjarigen (direct of indirect) aan alcohol kunnen komen, zonder dat boa's hier zicht op hebben.

In algemene zin komt naar voren dat de taakstelling en sub-onderwerpen in de handhaving van de Alcoholwet in Lingewaard deels wel en deels niet zijn gerealiseerd. In het toezicht en de handhaving is sprake geweest van beperkingen in de beschikbare formatie, zowel in aantal fte als inhoudelijke expertise en bevoegdheden. Deze beperkingen zijn in 2024 opgeheven, waardoor de toezichts- en handhavingstaak in het kader van de Alcoholwet in principe (weer) volledig is uitgevoerd.

In het toezicht en de handhaving ligt de focus van de gemeente niet primair op de reguliere alcoholverkooppunten maar op de verkoop van alcohol aan jongeren tijdens evenementen in Lingewaard. In de praktijk is vooral tijdens de evenementen sprake van zichtbaar overmatig alcoholgebruik door jongeren. In dit kader is de incidentele gezamenlijke inzet van boa's en Halt in 2024 succesvol gebleken in het aantal verwijzingen naar Halt. Dit lik-op-stuk beleid, ter plaatse, heeft

op dat moment direct effect op de betreffende jongeren.

Het is niet bekend in hoeverre jongeren zich na de Halt-interventie meer bewust worden van hun vertoonde gedrag en deze vervolgens ook feitelijk aanpassen. Het is ook niet bekend in hoeverre de fysieke aanwezigheid van het Halt-loket en de gevolgde aanpak een preventief effect hebben op het drinken van alcohol door de (minderjarige) jongeren op de evenementen in Lingewaard.

Samenwerking Lingewaard met gemeente Overbetuwe preventie en handhaving

Een van de aandachtspunten in het onderzoek is de vraag naar de samenwerking met de gemeente Overbetuwe op het gebied van het Preventie- en handavingsplan Alcohol.

De samenwerking is positief verlopen in de kennisdeling en inzet van formatiecapaciteit bij toezicht en handhaving van de Alcoholwet. In de preventieve sfeer richt Lingewaard haar aandacht meer op de rol van sportverenigingen en op de OKO-aanpak (Opgroeien in een Kansrijke Omgeving). De preventieve aanpak zal in de komende jaren vooral door de gemeente Lingewaard zelf worden ontwikkeld en minder met de gemeente Overbetuwe zijn afgestemd.

Sturing door de raad

De Rekenkamer heeft tevens de wijze waarop de raad is geïnformeerd over het beleid en hoe de raad zijn kaderstellende en controlerende rol invult nader beoordeeld. De kaderstellende rol van de gemeenteraad komt naar voren in de vaststelling van het 'Preventie- en Handavingsplan Alcohol 2021-2024'. De gemeenteraad heeft in de periode 2021-2024 enkele documenten van het college van B&W ontvangen, die direct of indirect verwijzen naar het alcohol- en drugsbeleid voor jongeren in de gemeente.

De gemeenteraad heeft van het college geen monitoring of procesevaluatie ontvangen van de maatregelen die in het preventie- en handavingsplan zijn aangekondigd. Ook heeft de gemeenteraad geen eindevaluatieverslagen over de opbrengsten en mogelijke effecten van de voorgestelde activiteiten in het PHP ontvangen.

De Rekenkamer heeft niet kunnen constateren dat de raad om dergelijke voortgangsverslagen en/of eindevaluaties aan het college heeft gevraagd. De gemeenteraad heeft in het licht van haar controlerende rol formeel beschouwd geen proactieve houding bij dit beleidsonderwerp getoond.

Aanbevelingen

Integrale benadering

Bij de aanbevelingen op het terrein van het alcohol- en drugsbeleid wijzen we op het uitgangspunt van een integrale benadering: de invalshoeken van preventie, probleemoplossing, handhaving en repressie zijn nauw met elkaar verbonden. Bij preventie gaat het om voorlichting, educatie en vroegsignalering, bij probleemoplossing om zorg voor probleemgebruikers en bij handhaving en repressie om controle op naleving van regels en vervolging bij het niet-naleven daarvan.

De cijfers over het relatief vaak voorkomende gebruik van alcohol onder jongeren in de gemeente Lingewaard en kwalitatieve indicaties over het gebruik van alcohol en drugs dienen aanleiding te zijn om het gevoerde beleid en de uitvoering ervan sterker, consistent en integraal in te zetten. Hoewel er sprake is van een daling tussen 2021-2023, is het ooit-gebruik van alcohol, het regelmatig alcoholgebruik en het bingedrinken van jongeren in Lingewaard nog steeds hoger dan het landelijk en regionaal gemiddelde onder minderjarige jongeren.

Het onderzoek leidt tot een aantal aanbevelingen om de aanpak van (overmatig) alcohol- en drugsgebruik door jongeren in Lingewaard te intensiveren.

1. Verbreed het beleid naar middelengebruik jongeren

In het preventie- en handhavingsbeleid van de gemeente is alleen aandacht voor het (overmatig) gebruik van alcohol door jongeren. Er is geen vergelijkbaar lokaal beleidskader en inzet voor de aanpak van drugsgebruik door jongeren. Aangezien uit cijfers en kwalitatieve gegevens naar voren komt dat jongeren in Lingewaard in vergelijking met de regio ook vaker drugs gebruiken, is dit mede een reden voor een geïntegreerde aanpak van 'middelengebruik' onder jongeren.

2. Zet in op meer preventie en voorlichting

De inzet op bewustwording en kennisvergroting over middelengebruik bij ouders van puberkinderen via voorlichtingsbijeenkomsten over de periode 2021-2024 is gefragmenteerd en weinig doeltreffend en doelmatig geweest. De Rekenkamer beveelt aan een meer heldere en vaste structuur in het aanbod hierover te faciliteren en deze sterker te ondersteunen.

Deze aanbeveling geldt tevens voor de voorlichting aan minderjarige jongeren waarbij een herkenbaar, gestructureerd onderwijsaanbod van informatie over de risico's van alcohol- en drugsgebruik voor leerlingen wordt aangeboden (zoals in het programma 'Helder op school').

Uitblijvende preventie betekent het voortbestaan van een status quo waarin overmatig alcoholgebruik en gebruik onder minderjarigen worden toegestaan/getolereerd, met naar verwachting gezondheidsschade voor betrokkenen en maatschappij op langere termijn. De financiële inzet voor preventie in het voorgaande PenH-plan was in dit kader zeer beperkt.

De Rekenkamer beveelt daarom aan de preventie meer programmatisch binnen het gemeentelijk beleid in te bedden en daartoe (veel) meer financiële middelen beschikbaar te stellen.

3. Versterk inzet voor toezicht en handhaving

Voor een (ambitieuze) matigingsbeleid van het gebruik van alcohol en drugs onder jongeren, beveelt de Rekenkamer aan ook het aantal controles op de handhaving van de Alcoholwet te verhogen. In dit kader zou bijvoorbeeld – maar niet alleen – gedacht kunnen worden aan aanvullend 'mystery guest'-onderzoek naar de verkoop van alcohol aan minderjarige jongeren. Dit instrument wordt in meerdere gemeenten ingezet om hierop aanvullend zicht te krijgen en verkooppunten aan te spreken als zij de regels overtreden.

4. Zorg voor vervolgtrajecten voor bewustwording

Handhaving kan bovendien alleen geloofwaardig en effectief zijn als bij overtreding van de regelgeving een vervolgtraject wordt ingezet. De inzet van Halt is nu beperkt tot de overtredingen tijdens evenementen; deze inzet kan ook op andere momenten voor jongeren worden toegepast. Verdere versterking van de samenwerking met Halt kan hieraan bijdragen.

5. Vergroot mogelijkheden van monitoring en evaluatie

Het onderzoek wijst uit dat er geen monitoring en evaluatie heeft plaatsgevonden van de inzet en van de opbrengsten van de acties die in het PenH-plan waren aangekondigd. Hierdoor is er ook geen beeld van de mogelijke effectiviteit van bepaalde acties. Bij de inzet van de verschillende middelen om een alcohol- en drugsmatigingsbeleid vorm te geven, beveelt de Rekenkamer aan het proces te monitoren en de effecten van de aanpak te meten.

Daarnaast bevelen we aan om niet alleen naar de ‘harde cijfers’ over het daadwerkelijke middelengebruik uit de GGD-monitor te kijken. Een cijfer over middelengebruik zegt iets over hoe het gebruik verandert door de tijd of hoe de gemeente scoort ten opzichte van andere gemeenten of de regio, maar niet hoe het beleid daaraan bijdraagt. De aanbeveling is om ook (kwalitatieve) evaluatiecriteria in overweging te nemen waarop het preventiebeleid een gedragsverandering probeert te bewerkstelligen. Denk bijvoorbeeld aan de houding, sociale norm en het kennisniveau van jongeren en ouders ten aanzien van middelengebruik.

6. Aanbeveling aan de raad

Wij bevelen de raad aan zijn controlerende rol explicieter op zich te nemen door het college te vragen naar een regelmatige en uitgebreide verantwoording voor beleid en uitvoering van het alcohol- en drugsbeleid in jaarverslagen en evaluatierapporten. Daarbij denken wij nadrukkelijk niet (alleen) aan de documenten in de P&C-cyclus, maar aan rapportages die specifiek zijn toegespitst op dit onderwerp.

Rekenkamer Lingewaard

Uw brief van	14 juli 2025	Behandeld door	D.C. de Rooij
Uw kenmerk		Telefoonnummer	(026) 32 60 111
Zaaknummer	ZS-1384633	Onderwerp	Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek alcohol- en drugsbeleid
Bijlage(n)			
Datum	10 september 2025		

Geachte Rekenkamer Lingewaard,

Met interesse hebben wij uw onderzoek naar het alcohol- en drugsbeleid voor jongeren van de gemeente Lingewaard gelezen. Wij willen u bedanken voor het onderzoek en uw aanbevelingen. In deze brief reageren wij op uw aanbevelingen en op enkele conclusies.

Reactie op de aanbevelingen.

Aanbeveling 1: "Verbreed het beleid naar middelengebruik jongeren"

Wij zijn het eens met uw aanbeveling. In het kader van deze overtuiging hebben wij dit jaar de gemeenteraad voorgesteld drugs als expliciet thema op te nemen in het nieuwe 'Preventie- en Handavingsplan Alcohol en Drugs Lingewaard 2025-2028'. De gemeenteraad heeft hiertoe ook besloten. Een onderdeel van dit plan is de OKO-aanpak (Opgroeien in een Kansrijke Omgeving), waarin roken, naast alcohol- en drugsgebruik onder minderjarigen wordt aangepakt. Daarmee hebben wij sinds dit jaar een beleid dat zich richt op middelengebruik in de breedte.

Aanbeveling 2: "Zet in op meer preventie en voorlichting"

Wij zijn het eens met uw aansporing om in te zetten op preventie en voorlichting. Daarbij vinden wij het belangrijk om een aantal zaken extra te benadrukken, die relevant zijn voor de gekozen OKO-aanpak:

1. Deze aanpak is gericht op het voorkomen van middelengebruik onder jongeren (evenals het vergroten van de mentale gezondheid van jongeren). We maken daarbij gebruik van nieuwe wetenschappelijke inzichten. Eén van die inzichten is dat directe voorlichting aan jongeren zelf minder effectief is en zelfs contraproductief kan werken. De OKO-aanpak richt zich daarom vooral op school, ouders, vrienden (peers) en vrije tijd (bijvoorbeeld verenigingen). Dus hoewel we het eens zijn met uw aanbeveling om in te zetten op preventie en voorlichting, richten we deze wel op een andere groep dan u voorstelt.
2. De specifieke interventies bepalen we straks als gemeente niet meer zelf. De OKO-aanpak vraagt betrokkenheid van een brede gemeenschap, die samen bepaalt waar de prioriteiten liggen en welke interventies daarbij passend kunnen zijn. Deze fase van de OKO-aanpak start in Q1 2026.
3. Op dit moment heeft de gemeenteraad incidenteel extra budget beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de OKO-aanpak en de inzet van preventieve verslavingszorg. Wij verwachten dat

deze middelen toereikend zijn voor de periode 2025-2028. Wij zijn het met u eens dat er voor de periode daarna structurele middelen nodig zijn.

Aanbeveling 3: “Versterk inzet voor toezicht en handhaving”

We zijn het eens met de constatering dat extra toezicht zorgt dat je meer zorgelijke situaties aan kunt treffen. Extra handhavingscapaciteit is niet direct de oplossing voor meer bewustwording bij de jongeren en hun ouders/verzorgers. Binnen de huidige handhavingscapaciteit stellen we duidelijke prioriteiten om het maximale te bereiken. Wij zien op dit moment geen directe aanleiding om de inzet van toezicht en handhaving naar boven bij te stellen.

Aanbeveling 4: “Zorg voor vervolgtrajecten voor bewustwording”

Wij zijn het deels eens met uw aanbeveling. Het is belangrijk om bij de overtreding van regels of bij (bijvoorbeeld) alcoholintoxicaties vervolg te geven aan de ontstane situatie.

We nuanceren graag het beeld dat dit op dit moment alleen gebeurt door middel van de inzet van het Halt-loket. Doorlopend verwijzen handhaving en politie voor verschillende overtredingen naar Halt. Dat gebeurt niet alleen tijdens een Halt-loket en evenementen. Daarnaast komt Iriszorg in actie bij jongeren die bijvoorbeeld met een alcoholintoxicatie in het ziekenhuis zijn gekomen. Beide type vervolgtrajecten zijn gericht op het voorkomen van het voordoen van een soortgelijke situatie.

De afgelopen jaren hebben we ingezet op een nauwere samenwerking met Halt. Deze samenwerking is voor ons en onze partners (politie, jongerenwerkers, straatcoaches) op dit moment erg prettig. Wij zien geen aanleiding om daar op dit moment iets in te veranderen.

Aanbeveling 5: “Vergroot mogelijkheden van monitoring en evaluatie”

Wij zijn het eens met uw aanbeveling. Naar aanleiding van de wens om meer en uitgebreider te monitoren verdubbelen wij het aantal meetmomenten waarop wij jongeren vragen naar hun middelengebruik. Deze monitoring is onderdeel van de OKO-cyclus. Hierin wordt (net als in eerdere monitors) gevraagd naar het gebruik van middelen, maar wordt ook gevraagd wat (bijvoorbeeld) ouders vinden van middelengebruik door hun minderjarige kinderen. Daaruit kunnen conclusies worden getrokken over de sociale norm (in Lingewaard). Verder hebben wij met de raad afgesproken hen over activiteiten uit het Preventie- en Handhavingsplan te informeren via bestaande rapportages, zoals de evaluatie van het jaaruitvoeringsplan handhaving en de evaluatie van het Uitvoeringsplan Integrale Veiligheid.

Aanbeveling 6 is een aanbeveling specifiek aan de gemeenteraad. Wij zullen daar niet op reageren.

Reactie op de conclusies.

Het overgrote deel van uw conclusies herkennen wij. Bij enkele vinden wij het belangrijk om nuancering aan te brengen.

Allereerst uw conclusie onder het kopje ‘Sturing door de raad’. U geeft daar aan dat wij de raad niet hebben geïnformeerd over de maatregelen uit het ‘Preventie- en Handhavingsplan Alcohol 2021-2024’. Dat beeld is niet volledig. Hoewel wij geen uitgebreide evaluatie van het plan in haar totaliteit hebben gegeven, informeerden wij de raad structureel via de evaluatie van het jaaruitvoeringsplan handhaving en de evaluatie van het Uitvoeringsplan Integrale Veiligheid.

Ook trekt u de conclusie dat het programma 'Helder op School' niet heeft plaatsgevonden. Deze conclusie geeft een onvolledig beeld van de situatie gedurende de afgelopen periode. Iriszorg geeft aan dat zij drie van de vier pijlers van dit programma in Lingewaard uitvoeren. Namelijk; inzetten op de omgeving van jongeren, inzetten op jongeren die al middelen gebruiken en daarmee willen minderen of stoppen en voorlichting aan ouders. Het klopt dat er geen structureel aanbod meer is over brede voorlichting rechtstreeks aan jongeren. Echter, dit is veranderd op basis van wetenschappelijk inzicht: voorlichting (bijvoorbeeld in de klas) wakkert gebruik aan, terwijl het moet bijdragen aan het afzwakken van gebruik.

Wij danken u nogmaals voor uw uitgebreide advies en het rapport. Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zien het definitieve rapport graag tegemoet.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van de gemeente Lingewaard,
de secretaris, de burgemeester,

drs. I.P. van der Valk

dr. P.T.A.M. Kalfs

Reactie rekenkamer op collegereactie

De rekenkamer heeft kennisgenomen van de reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen en heeft daar geen verdere reactie op.

Rapport van bevindingen door BBSO

Op de volgende bladzijden treft u het rapport van bevindingen dat in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de rekenkamer is opgesteld door BBSO. De rekenkamer baseert zijn conclusies en aanbevelingen op basis van dit rapport.



Bureau
Boekhoorn
Sociaal-wetenschappelijk
Onderzoek

Jongeren en alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Lingewaard

**Rekenkamer
gemeente Lingewaard**

Nijmegen, juni 2025

Voorwoord

De Rekenkamer Lingewaard richt zich op het verbeteren van het beleid en het bestuur van deze gemeente. De rekenkamer wil door middel van haar onderzoeken de (controleerende) rol van de gemeenteraad versterken en een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Lingewaard.

In Lingewaard zijn door politieke partijen in de gemeenteraad en professionals van maatschappelijke organisaties zorgen geuit over het alcohol- en drugsgebruik onder jongeren in de gemeente. De Rekenkamer van Lingewaard heeft de wens om hier nader onderzoek naar te laten doen overgenomen en BBSO gevraagd meer zicht te geven op de problematiek en op het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Lingewaard in de periode 2021-2024.

In het voorliggende rapport zijn de resultaten opgenomen van een uitgebreide analyse van documenten en interviews met een groot aantal stakeholders van betrokken organisaties. Ook zijn de bevindingen op basis van de veldwerkronde met interviews onder jongeren en ouders in het rapport verwerkt.

BBSO

Nijmegen, juni 2025

Inhoud

1.	Aanleiding, doel en aanpak van het onderzoek	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Doel en vraagstelling van het onderzoek	5
1.3	Aanpak van het onderzoek	6
1.4	Normenkader	7
2.	Alcohol- en drugsgebruik jongeren gemeente Lingewaard	9
2.1	Landelijk beeld alcohol- en drugsgebruik jongeren	9
2.2	Alcohol- en drugsgebruik jongeren in Lingewaard	10
2.2.1	Kwantitatieve gegevens	10
2.2.2	Kwalitatieve indicaties	15
3.	Beleid alcohol- en drugsgebruik jongeren Lingewaard	18
3.1	Landelijk beleid preventie en handhaving alcohol en drugs	18
3.2	Beleid gemeente Lingewaard preventie en handhaving alcohol en drugs	20
3.2.1	Preventie- en Handhavingsplan Alcohol 2017-2020	20
3.2.2	Preventie- en Handhavingsplan Alcohol 2021-2024	21
3.2.3	Raakvlakken in andere beleidsplannen	25
4.	Uitvoering gemeentelijk beleid alcohol en drugs Lingewaard	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Inzet en activiteiten voor preventie alcohol en drugs	27
4.3	Inzet en activiteiten voor toezicht en handhaving alcohol en drugs	31
4.4	Samenwerking handhaving en preventie met gemeente Overbetuwe	37
4.5	Informatie aan de gemeenteraad	38
5.	Conclusies en aanbevelingen	40
5.1	Conclusies	40
5.2	Aanbevelingen	44

Bijlage 1	Normenkader
Bijlage 2	Overzicht geraadpleegde documenten

1 Aanleiding, doel en aanpak van het onderzoek

1.1 Inleiding

Uit onderzoek van de GGD Gelderland Midden is in voorgaande jaren naar voren gekomen dat jongeren in de gemeente Lingewaard in vergelijking met jongeren in omliggende gemeenten relatief vaak alcohol drinken en ook vaker drugs gebruiken¹. Naast de cijfers op basis van enquêtes onder jongeren, zijn er ook kwalitatieve indicaties over het gebruik van alcohol en drugs onder jongeren op basis van signalen van medewerkers van organisaties die vanuit hun professie directe contacten hebben met jongeren in Lingewaard en omgeving. Zo hebben jongerenwerkers van SWL en hulpverleners van Iriszorg al in eerder stadium aangegeven dat in hun inschatting sinds enkele jaren sprake is van een toename van drugsgebruik onder minderjarige jongeren en jongvolwassenen (met name XTC en designerdrugs worden hierbij genoemd). Zij krijgen hierover ook signalen van sportverenigingen, scholen en horeca. Daarnaast zien volgens gemeente-informatie ook andere partners dat verslavingsproblematiek bij kwetsbare inwoners steeds vaker een rol speelt². De problematiek van het overmatig alcoholgebruik is volgens betrokkenen ook zorgelijk omdat in Lingewaard met name het gebruik van alcohol op jonge leeftijd door volwassenen wordt geaccepteerd; ouders keuren het gebruik van alcohol door hun (minderjarige) kinderen vaak niet af.

De gemeente Lingewaard heeft zich ten doel gesteld het middelengebruik onder jongere inwoners aan te pakken. De meest concreet omschreven ambities inzake het beperken van het alcoholgebruik onder jongeren van de afgelopen jaren zijn verwoord in het gemeentelijke *'Preventie en handhavingsplan alcohol 2021-2024'*.³ Als doel ziet de gemeente zowel jong als oud bewust te maken van de schadelijke gevolgen van het gebruik van alcohol, met name gebruik op jonge leeftijd zodat jongeren geen alcohol gaan drinken voor hun 18^e verjaardag. Handhaving dient deze bewustwording door gerichte controles te ondersteunen.

Het preventie- en handhavingsplan richt zich primair op preventie en handhaving rondom alcoholgebruik bij jongeren. In het plan wordt aangegeven dat dit beleid ook van belang is voor de gezondheid van volwassenen en dat er een relatie is met het thema drugs. Voor deze aspecten wil men volgens het plan met name in de voorlichtingssfeer acties opzetten vanuit een 'breder perspectief' (dan alleen alcohol).

¹ GGD Gelderland Midden, Jeugdmonitor; <https://ggdgm.nl/jeugdmonitor>

² Zoals verwoord in de informatienota voor de Raad, 2 april 2024; Inzet gemeente op alcohol- en drugspreventie in 2024.

³ Gemeente Lingewaard, Preventie en handhavingsplan alcohol 2021-2024, september 2020.

1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is zoveel mogelijk inzicht te verkrijgen in de mate waarin de lokale beleidsdoelen van de gemeente Lingewaard inzake alcohol- en drugsgebruik van minderjarige jongeren in de periode 2021 - 2024 zijn gerealiseerd. In het onderzoek zijn de doelen en uitvoering daarvan die gericht zijn op preventie, communicatie als handhaving nader beoordeeld.

We focussen ons daarbij niet alleen op het Preventie en handhavingsplan alcohol 2021-2024 gemeente Lingewaard, maar ook op (mogelijke) beleidsplannen die betrekking hebben op jeugd, gezondheid en veiligheid in relatie tot jongeren in Lingewaard.

Vraagstelling en onderzoeksvragen

Centrale vraagstelling

De volgende vraag staat in dit onderzoek centraal:

Wat is de doeltreffendheid van het op (minderjarige) jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Lingewaard?

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 zijn in samenhang met elkaar beoordeeld.

Het onderzoek richt zich niet op het 'gebruik van middelen' onder jongeren in brede zin, maar focust zich met name op het gebruik van alcohol en drugs onder minderjarige jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar in Lingewaard en de maatregelen die vanuit het gemeentelijk beleid worden ingezet in het licht van preventie, communicatie en handhaving/repressie.

Tevens is een vraag opgenomen over de samenwerking met de gemeente Overbetuwe op het gebied van het gezamenlijk preventie en alcohol handhavingsplan en een vraag over de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

Beleid:

1. Welk alcohol- en drugsbeleid gericht op jongeren kent de gemeente Lingewaard?
2. Welke doelstellingen en te leveren prestaties komen daaruit voort?
3. In hoeverre voldoet het alcohol- en drugsbeleid gericht op jongeren aan de regels en normen die daaraan gesteld kunnen worden en in hoeverre is het beleid integraal?

Doeltreffendheid:

4. Welke kwantitatieve gegevens zijn beschikbaar om de doeltreffendheid van de doelstellingen van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid te bepalen?
5. Wat is op grond van deze kwantitatieve gegevens te zeggen over de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid?

6. Wat zijn de (kwalitatieve) oordelen en percepties van betrokkenen, van onder meer de jongeren zelf en hun ouders over de doeltreffendheid van het beleid?
7. Welke succes- en faalfactoren zijn te onderscheiden voor de doeltreffendheid van de doelen en prestaties in het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid?
8. Hoe kan de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcohol en drugsbeleid in Lingewaard worden verbeterd?

Samenwerking Overbetuwe:

9. Hoe verloopt de samenwerking met gemeente Overbetuwe op het gebied van het gezamenlijk preventie en handavingsplan Alcohol?

Sturing door de gemeenteraad:

10. Op welke wijze is de raad geïnformeerd over het beleid? Hoe vult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in?

1.3 Aanpak van het onderzoek

De onderzoeks aanpak bestond uit de volgende onderdelen:

- een inventarisatie en analyse van beschikbare en relevante beleidsnota's en documenten zoals die rondom het beleid inzake alcohol en drugs in Lingewaard zijn opgesteld.
Daarbij is vanwege het integrale karakter van de problematiek met een brede optiek naar het beleid en de beleidspijlers gekeken: het vraagstuk raakt zowel het lokaal jeugdbeleid, het lokaal gezondheidsbeleid als beleid inzake openbare orde en veiligheid. Voor de inventarisatie van relevante gemeentelijke documenten is, naast de research door de secretaris van de Rekenkamer en het aanleveren van documenten door beleidsmedewerkers, door de onderzoekers mede gebruik gemaakt van de iBabs-RIS toegang via internet.
In de bijlage is een overzicht opgenomen van geanalyseerde documenten;
- interviews met vier beleidsmedewerkers van de gemeente Lingewaard; een beleidsmedewerker sociaal domein, beleidsmedewerker lokaal gezondheidsbeleid, beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid en een coördinator team Veiligheid, Toezicht & Handhaving;
- interviews met professionals werkzaam bij organisaties in de uitvoering van (gemeentelijk) beleid inzake (onder meer) jeugd, alcohol en drugs. Het betreft een professional van het jongerenwerk van SWL, een medewerker gezinsondersteuning van de SWL, twee adviseurs verslavingszorg van Iriszorg, twee zorg/ondersteuningscoördinatoren van het Overbetuwe College in Bemmelen en in Huissen, twee coördinatoren schoolveiligheid vanuit de VioS-aanpak op het OBC Bemmelen en OBC Huissen, een adviseur preventie en gezondheid van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) Gelderland Midden, een medewerker van bureau Halt Oost Nederland, een operationeel expert wijk van politiedistrict Gelderland Midden (team Rivierenland West), de directeur van de Stichting Aanpak Straat en Schoolveiligheid (SASS), twee straatcoaches van SASS, een verenigingsondersteuner van de Stichting Sportservice Lingewaard, een medewerker Jongerenennetwerk van Zorgbelang Gelderland en een (ervarings)deskundige van stichting Be Aware;

- interviews op locaties met ouders/vrijwilligers bij sportverenigingen in de dorpskernen van de gemeente Lingewaard (waaronder elftalbegeleiders en barvrijwilligers) en met ouders in straatinterviews op verschillende locaties in de dorpskernen;
- gesprekken met (minderjarige) jongeren op een groot aantal locaties in de dorpskernen van de gemeente Lingewaard; er zijn mede op basis van een overzicht van hotspots in Bemmelen, Huissen, Gendt, Angeren, Haalderen en Doornenburg, en in enkele gevallen in samenwerking met straatcoaches, op locaties gesprekken gevoerd met jongeren over alcohol- en drugsgebruik.

De interviews met beleidsmedewerkers van de gemeente, professionals bij organisaties, vrijwilligers en ouders bij verenigingen, (straat)interviews met ouders en interviews met jongeren op verschillende (hang)locaties zijn uitgevoerd in de periode najaar 2024 – maart 2025. In totaal zijn 16 sleutelpersonen betrokken bij beleid en uitvoering geïnterviewd en is met 22 ouders en vrijwilligers en 24 jongeren in de dorpskernen gesproken.

Het onderzoek in de gemeente Lingewaard heeft betrekking op het van kracht zijnde beleid ten tijde van de onderzoeksperiode (tot eind 2024) en het daaraan voorafgaande beleid vanaf 2021. Ook bij de beantwoording van de doeltreffendheid is uitgegaan van de meeste actuele gegevens inzake doelstellingen en realisatie. Dat betekent dat het onderzoek zich richt op de stand van zaken tot eind 2024.

1.4 Normenkader

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

Tabel 1 Normenkader alcohol- en drugsbeleid jongeren

Beleid gemeente		
Beleid	Norm	Operationalisatie; criteria
	Het beleid inzake alcohol, drugs en jongeren bevat concrete en realistische 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 die daaraan gesteld worden door wet- en regelgeving	Alle verplichte wettelijke onderdelen zijn in het beleid en opgestelde plannen opgenomen, waaronder: - 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	- 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 (mogelijke toepassing preventiemodel Reynolds)
Uitvoering van 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 - Er is een doelgerichte en adequate samenwerking met Overbetuwe inzake toezicht en handhaving DHW
Doeltreffendheid	De uitvoering van het beleid is doeltreffend	- De beoogde doelen en prestaties zijn volgens verschillende betrokken actoren en op grond van objectieve cijfers in de praktijk gerealiseerd
	Er vindt regelmatig evaluatie plaats van de uitvoering en van de resultaten daarvan	- Er is een procesevaluatie van verloop, bereik, ervaringen en haalbaarheid van de ingezette activiteiten vanuit alcohol- en drugsbeleid; - Er is een effectevaluatie van de (kwantitatieve en/of kwalitatieve) resultaten van de aanpak
Rol gemeenteraad		
Sturing	Norm	Operationalisatie; criteria
Totstandkoming beleid en verantwoording voortgang	De gemeenteraad stelt kaders voor het alcoholbeleid en voor het drugsbeleid	- De gemeenteraad stelt inhoudelijke (uitgangspunten, doelstellingen) en financiële (in de begroting) kaders voor het alcoholbeleid en drugsbeleid
	Er wordt door het college verantwoording afgelegd aan de raad over de uitvoering van het beleid	- De raad wordt geïnformeerd over de activiteiten, resultaten en effecten - De informatie die de raad ontvangt is voldoende relevant, toegankelijk, tijdig en correct

2 Alcohol- en drugsgebruik jongeren gemeente Lingewaard

2.1 Landelijk beeld alcohol- en drugsgebruik jongeren

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.

In dit kader is het landelijk beleid in de afgelopen jaren aangescherpt en zijn verschillende maatregelen genomen. Belangrijke instrumenten om de doelen van het alcoholbeleid te bereiken zijn voorlichting en educatie. Daarmee hoopt men alcoholgebruik onder jongeren, alcoholmisbruik en -verslaving te voorkomen. Een voorbeeld is de NIX18-campagne, die de sociale norm versterkt dat het normaal is om voor je 18e niet te drinken of te roken. Het voorkomen en terugdringen van problematisch alcoholgebruik vormt één van de speerpunten van het volksgezondheidsbeleid en is uitgewerkt in het Preventieakkoord Problematisch Alcoholgebruik, als onderdeel van het (bredere) Nationaal Preventieakkoord. Daarnaast is er sinds 2021 de Alcoholwet die eisen stelt aan verstrekkers van alcohol en de plaatsen waar alcohol mag worden verstrekt.

In vergelijking met circa vijftien jaar geleden is het alcoholgebruik wel onder jongeren gedaald en het sterkst onder tieners. Dit blijkt zowel uit eerder gepubliceerde cijfers van de Gezondheidsenquête (CBS, 2017) als het landelijke HBSC-onderzoek (Stevens, e.a. 2018)⁴. Sinds 2015 lijkt deze daling zich echter niet verder door te zetten.

Volgens het HBSC-onderzoek heeft in 2021 iets minder dan de helft van de 12- t/m 16-jarige scholieren ooit wel eens alcohol gedronken (47%). Ruim een kwart (28%) deed dit in de maand voorafgaand aan het onderzoek. Eén op de vijf scholieren heeft 'in de afgelopen maand gebinged' (het gaat daarbij om het, in de maand voorafgaand aan het onderzoek, drinken van vijf of meer glazen alcohol bij één gelegenheid).

Met elk jaar dat jongeren ouder worden, neemt het percentage scholieren dat ooit of in de afgelopen maand alcohol heeft gedronken flink toe. In het meest recente HBSC-onderzoek is ook aan jongeren gevraagd hoe ze aan alcohol komen. Het grootste deel van de middelbare scholieren krijgt het via vrienden (ruim 34 procent) en 29 procent zegt het van hun ouders te krijgen. Bijna 5 procent koopt het zelf (Boer, e.a., 2022)⁵.

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. Het gebruik onder deze jongeren ligt op dit moment op circa 10% (HBSC, 2021).

⁴ Stevens, G., van Dorsselaer, S., Boer, M., de Roos, S.; Duinhof, E., ter Bogt, T., van den Eijnden, R., Kuyper, L., Visser, D.; Vollebergh, W. en de Looze, M. (2018). HBSC 2017. Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland. Het HBSC (Health Behaviour Schoolaged Children) onderzoek in Nederland is een landelijk representatief onderzoek naar de gezondheid en het welzijn van de schoolgaande jeugd in de leeftijd van 11 tot en met 16 jaar.

⁵ Boer, M., van Dorsselaer, S., de Looze, M., de Roos, S. e.a. (2022). HBSC 2021. Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland. Utrecht: Universiteit Utrecht, Trimbos instituut, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Het gebruik 'in de afgelopen maand' (maand voorafgaand aan het onderzoek) bedraagt 5 à 6%. Het gevaar van drugs is 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 gereede kans op afhankelijkheid.

Als we kijken naar middelengebruik onder jongeren in algemene zin, blijkt dat in 2021 van de 12- t/m 16-jarige scholieren 48 procent weleens alcohol heeft gedronken, 17 procent heeft weleens gerookt, 10 procent heeft weleens cannabis gebruikt en 2 procent heeft ervaring met XTC. Het gebruik van deze middelen 'in de afgelopen maand' (op maandbasis) ligt flink lager. Jongens en meisjes verschillen bijna niet meer in het gebruik van deze middelen (HBSC, 2021).

Een onderzoek van de Hogeschool Amsterdam wijst op een toename van drugsgebruik onder jongeren in 2021. De coronacrisis met verveling en isolatie onder jongeren lijkt hier mede debet aan. Het onderzoek laat zien dat middelengebruik breed verspreid is en niet alleen voorkomt in het (stedelijke) uitgaansleven, maar ook in jongerenculturen in dunbevolkte delen van het land.⁶

2.2 Alcohol- en drugsgebruik jongeren in Lingewaard

2.2.1 Kwantitatieve gegevens

Uit het door de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM) eind 2023 gehouden onderzoek komt naar voren dat binnen de gemeente Lingewaard meer alcohol en drugs wordt gebruikt door jongeren dan in de omliggende gemeenten⁷. De meeste recente cijfers hierover zijn te vinden in de Gezondheidmonitors jeugd van de GGD. Een totaaloverzicht van de cijfers (meting eind 2023) geeft in een oogopslag aan dat jongeren in de gemeente Lingewaard, in vergelijking met het gemiddelde cijfer onder jongeren in de GGD-regio Gelderland Midden en jongeren in Nederland, vaker alcohol drinken en (in vergelijking met de regio) iets vaker drugs gebruiken:

⁶ Meer recente gegevens hierover zijn opgenomen in: Nabben T, Boekholt, M. & Benschop, A. (2024). Antenne Nederland: Regiomonitor drugs en risico- jongeren 2022-2023. Hogeschool van Amsterdam.

⁷ GGD Gelderland- Midden dashboard en documenten, incijfers.ggdgm.nl/
<https://incijfers.ggdgm.nl/mosaic/dashboard/alcohol>; <https://incijfers.ggdgm.nl/mosaic/dashboard/drugs>.

Tabel 2 Alcohol- en drugsgebruik minderjarige jongeren Lingewaard en GGD-regio GM en landelijk, 2023 (in %)⁸

Onderwerp (in %)	Lingewaard 2023	GGD-regio GM 2023	Landelijk 2023
Alcohol gedronken ooit (glas of meer)	32,6	28	29,9
Afgelopen 4 weken een of meer glazen alcohol	30,2	27,1	27,3
5 of meer drankjes op één gelegenheid in afgelopen 4 weken (bingedrinken)	20,1	16,2	18,2
Dronken of aangeschoten ooit	26,6	23,4	25,4
Dronken of aangeschoten afgelopen 4 weken	16,9	13,7	15,3
Drugsgebruik:			
Wiet/hasj ooit gebruikt	8,3	8,0	9,1
Wiet/hasj in de laatste 4 weken gebruikt	5,6	4,1	5,0
Ooit XTC, cocaïne, paddo's, lachgas etc. gebruikt	2,6	2,3	(nb)
XTC, cocaïne, paddo's, lachgas in de laatste 4 weken gebruikt	< 1	1	(nb)

Op basis van tabel 3 kunnen we bij een vergelijking tussen 2021 en 2023 constateren dat het alcoholgebruik onder minderjarige jongeren in Lingewaard in deze periode is afgenomen. Dat geldt zowel voor het ooit-gebruik van alcohol (afname van 7,3%), het regelmatig drinken (afname 6,1%) als voor het bingedrinken (afname 5,4%).

Het gebruik van drugs lijkt minder veranderd; het ooit-gebruik van wiet/hasj lijkt iets verminderd, maar het regelmatig gebruik bij de groep gebruikers is licht toegenomen.

Tabel 3 Alcohol- en drugsgebruik minderjarige jongeren Lingewaard 2021 - 2023 (in %)⁹

Onderwerp (in %)	Lingewaard 2021	Lingewaard 2023
Alcohol gedronken ooit (glas of meer)	39,9	32,6
Afgelopen 4 weken een of meer glazen alcohol	36,3	30,2
5 of meer drankjes op één gelegenheid in afgelopen 4 weken (bingedrinken)	25,5	20,1
Dronken of aangeschoten ooit	31,9	26,6
Dronken of aangeschoten afgelopen 4 weken	18,1	16,9
Drugsgebruik:		

⁸ De Gezondheidsmonitor Jeugd geeft inzicht in de gezondheid, het welzijn en de leefstijl van middelbare scholieren. Alle 25 GGD'en in Nederland namen eind 2023 digitale vragenlijsten af bij tweede- en vierdeklassers van het voortgezet onderwijs. Ruim 188.000 leerlingen beantwoordden vragen over onder andere hun gezondheid en welbevinden, bewegen, middelengebruik en social media en gamen. Het onderzoek werd voor de vierde keer landelijk geharmoniseerd uitgevoerd (eerder in 2015, 2019 en 2021). Aan het onderzoek in 2023 deden 568 leerlingen uit Lingewaard mee. De landelijke data zijn afkomstig van het RIVM, Gezondheidsmonitor Jeugd, 2023.

⁹ Bron is de Corona Gezondheidsmonitor Jeugd 2021, GGD'en en RIVM. De meting in 2021 was een extra meting in het kader van het Gezondheidsonderzoek COVID-19.

Wiet/hasj ooit gebruikt	9,1	8,3
Wiet/hasj in de laatste 4 weken gebruikt	4,9	5,6
Ooit XTC, cocaïne, paddo's, lachgas etc. gebruikt ¹⁰	(-)	2,6

Om deze cijfers van Lingewaard in context te plaatsen, zijn ook de cijfers van het gemiddelde alcohol- en drugsgebruik in de regio Gelderland Midden over 2021 en 2023 in tabel 3 bij elkaar geplaatst. Daaruit komt naar voren dat in het gemiddelde ooit-gebruik van alcohol in de regio sprake is van een lichte daling (afname van 2%), evenals van het bingedrinken (bijna 2% afname), maar deze daling is minder sterk dan in Lingewaard en vindt op meerdere aspecten niet plaats (bij enkele items is sprake van een lichte toename).

Tabel 4 Alcohol- en drugsgebruik minderjarige jongeren Gelderland Midden 2021- 2023 (in %)

Onderwerp (in %)	GGD-regio GM 2021	GGD-regio GM 2023
Alcohol gedronken ooit (glas of meer)	30	28
Afgelopen 4 weken een of meer glazen alcohol	27	27,1
5 of meer drankjes op één gelegenheid in afgelopen 4 weken (bingedrinken)	18	16,2
Dronken of aangeschoten ooit	21	23,4
Dronken of aangeschoten afgelopen 4 weken	13	13,7
Drugsgebruik:		
Wiet/hasj ooit gebruikt	7	8,0
Wiet/hasj in de laatste 4 weken gebruikt	4	4,1
Ooit XTC, cocaïne, paddo's, lachgas etc. gebruikt	nb	2,3

De cijfers over alcoholgebruik door minderjarigen in Lingewaard geven aan dat over de periode 2021-2023 sprake is van een daling in het gebruik. Dat geldt voor het ooit-gebruik van alcohol¹¹ (afname van 7% naar 32,6%), het regelmatig drinken (afname van 6% naar 30,2%)¹² als voor het bingedrinken (afname van 5% naar 20,1%).

Deze afname is sterker dan in de regio (in de regio is een gemiddelde daling van 2% in het ooit-gebruik van alcohol en een daling van 1,7% in het bingedrinken). Er kan niet worden aangegeven in hoeverre deze daling in het alcoholgebruik onder minderjarigen in Lingewaard samenhangt met lokale maatregelen¹³.

¹⁰ Cijfers over harddrugsgebruik onder jongeren in Lingewaard zijn over 2021 niet bekend.

¹¹ Het gaat hier om ooit-gebruik van alcohol, heel glas of meer.

¹² Een van de doelstellingen in het GALA-akkoord 2023-2026 van de gemeente Lingewaard is het streven aan het eind van de looptijd van dit plan niet meer boven het landelijk gemiddelde te zitten: 'het aantal minderjarigen dat de afgelopen vier weken één of meer glazen alcohol heeft gedronken', terug te brengen tot onder de 30%. Het landelijk gemiddelde op deze indicator is 27,3% (bron: GGD, Gezondheidsmonitor jeugd, 2023).

¹³ De mate waarin de daling wordt geconstateerd kan mede beïnvloed zijn door de gehanteerde onderzoeksmethodiek en (wisselende) deelname van scholen en leerlingen tijdens de coronaperiode (op basis van een steekproef) in 2021 en de

De daling in Lingewaard is ook groter dan de landelijke trend waarbij sprake is van een lichte afname van alcoholgebruik onder Nederlandse scholieren¹⁴: tussen 2021 en 2023 is het ooit-gebruik gedaald van 31% naar 29,9%, het maandelijks gebruik is gedaald van 29% naar 27,3% en het bingedrinken is afgenomen van 19,7% naar 18,2%.

Oordeel ouders over drinken alcohol door kinderen

Onderzoek wijst uit dat ouders in Lingewaard het alcoholgebruik door hun minderjarige kind(eren) relatief vaak goedkeuren (44% van de ouders) of er niets van zeggen (15%)¹⁵. Dat is hoger dan de gemiddelde goedkeuring door ouders in Gelderland Midden:

Tabel 5 Oordeel ouders alcoholgebruik minderjarige kinderen Lingewaard en Gelderland-Midden 2023 (in %)

Houding ouders ten opzichte van alcoholgebruik (bij jongeren die heel glas of meer drinken)	Lingewaard (2023)	GGD-regio GM (2023)
Ouders vinden het alcohol drinken van zijn/haar kind goed	44	32
Ouders vinden dat zijn/haar kind minder alcohol zou moeten drinken	2	5
Ouders raden zijn/haar kind alcohol drinken af	26	29
Ouders verbieden zijn/haar kind alcohol te drinken	1	5
Ouders zeggen niets van het alcohol drinken van kind	15	13
Ouders weten niet dat zijn/haar kind alcohol drinkt	12	16

Locatie waar door jongeren wordt gedronken

Er zijn enkele locaties en situaties waarbij door jongeren in Lingewaard met name alcohol wordt gedronken: bij vrienden, gedurende de kermisperiode in de feesttenten in de omgeving van de kermis (meestal als de kermis zelf al gesloten is), bij een zomerfeest of tentfeest en thuis. Jongeren onder de 18 jaar geven relatief weinig aan in de sportkantine, bij een vereniging of op straat, in een park of een andere plek buiten te drinken.

In vergelijking met de locaties die jongeren in Gelderland Midden noemen, zijn in Lingewaard vooral de tentfeesten rondom de kermis en openbare feesten in de gemeente populair, wordt er relatief vaak thuis gedronken en zijn concerten/festivals en keten, jeugdhonken of schuren minder populair als plaatsen om te drinken. In Lingewaard zijn er geen concerten of festivals maar vooral lokale evenementen, vaak met feesttenten. Daarnaast zijn er ook geen echte jeugdhonken in Lingewaard.

onderzoeksaanpak en respons in 2023. Naast beperkingen in de aanpak die de betrouwbaarheid van de cijfers mogelijk aantast, is ook sprake van een beperkte vergelijkingsperiode van twee jaar.

¹⁴ Bronnen: Peilstationsonderzoek Scholieren/Leefstijlmonitor, Trimbos-instituut i.s.m. RIVM, 2003-2015, 2019 en 2023; HBSC-Nederland/Leefstijlmonitor, UU, Trimbos-instituut en SCP i.s.m. RIVM, 2017 en 2021.

¹⁵ Data verkregen uit aanvullende monitoringinformatie van de GGD Gelderland Midden.

Tabel 6 Locatie waar door minderjarige jongeren alcohol wordt gedronken Lingewaard en Gelderland-Midden 2023 (in %)

Waar wordt alcohol gedronken door jongeren	Lingewaard (2023)	GGD-regio GM (2023)
Thuis	48	41
Bij vrienden/vriendinnen	77	73
In een café, disco/club, snackbar, restaurant, op een terras	19	22
Bij een concert of festival	25	33
Op de kermis, zomerfeest of tentfeest	49	26
Op een schoolfeest/schoolreis/excursie met school	-	3
In de sportkantine of bij een vereniging	12	8
Op straat, in een park of een andere plek buiten (niet op een terras)	11	13
In een keet, jeugdhonk of schuur	18	26
Ergens anders	12	18

Hoe komen (minderjarige) jongeren aan alcohol

Jongeren in Lingewaard geven aan vooral aan alcohol te komen via een vriend of kennis en via hun ouders. Met name ouders spelen hierin in Lingewaard een grotere rol dan gemiddeld in andere gemeenten in de regio.

Tabel 7 Wijze waarop minderjarige jongeren aan alcohol komen Lingewaard en Gelderland-Midden 2023 (in %)

Hoe komen jongeren aan alcohol	Lingewaard (2023)	GGD-regio GM (2023)
Koopt alcohol zelf	8	11
Laat alcohol door anderen kopen (een vriend(in), kennis of vreemde)	29	38
Krijgt alcohol van een vriend(in) of kennis	54	49
Krijgt alcohol van zijn/haar ouders/verzorgers	47	37
Krijgt alcohol van een andere volwassenen	27	25

Op basis van de voorgaande tabellen kan onder meer worden geconstateerd dat minderjarige jongeren in Lingewaard in openbare situaties (vooral bij tentfeesten) en ook thuis relatief makkelijk aan alcohol kunnen komen en dat ouders het alcoholgebruik van hun kinderen ook vaak goedkeuren. Er is, met andere woorden, een lokale cultuur waarin alcoholgebruik door minderjarige jongeren wordt gedoogd.

Alcohol- en drugsgebruik jongvolwassenen Lingewaard

Op basis van de monitor die in coronatijd door de GGD onder jongvolwassenen in gemeenten in Gelderland-Midden is afgenomen, zijn ook cijfers over de leeftijdsgroep 16 tot en met 25 jaar

bekend¹⁶. Daaruit komt naar voren dat ook jongvolwassenen in Lingewaard vaker alcohol drinken dan hun leeftijdsgenoten in Gelderland-Midden. Het ooit- en regelmatig gebruik van softdrugs (wiet en hasj) in Lingewaard ligt lager dan onder jongvolwassenen in de regio. Ook het ooit-gebruik van harddrugs ligt volgens deze cijfers iets lager; het regelmatig gebruik onder de groep harddrugsgebruikers is vergelijkbaar tussen jongeren uit Lingewaard en de regio.

Tabel 8 Alcohol- en drugsgebruik jongvolwassenen Lingewaard en GGD-regio GM, 2022 (in %)

Onderwerp (in %)	Lingewaard 2022	GGD-regio GM 2022
Afgelopen 12 maanden alcohol gedronken	91	85
Afgelopen 4 weken een of meer glazen alcohol	80	76
Zware drinker (minstens 1x per week 6 glazen (m) dan wel 4 (v) glazen of meer per dag)	18	16
Drugsgebruik:		
Wiet/hasj ooit gebruikt	32	43
Wiet/hasj in de laatste 4 weken gebruikt	11	14
Ooit XTC, cocaïne, paddo's, lachgas e.d. gebruikt	22	27
XTC, cocaïne, paddo's, lachgas e.d. in laatste 4 weken gebruikt	9	8

2.2.2 Kwalitatieve indicaties

Naast de kwantitatieve 'self report' gegevens uit de GGD- en CBS-onderzoeken, zijn ook meer kwalitatieve indicaties van het alcohol- en drugsgebruik door jongeren in het onderzoek verzameld. Op basis van gesprekken met professionals, vrijwilligers van verenigingen en met jongeren en ouders in de verschillende dorpskernen in Lingewaard is een globaal beeld verkregen van dit gebruik en van opvattingen over dit gebruik.

Alcohol

Uit de (straat)interviews met ouders, jongeren en met professionals komt naar voren dat het drinken op jongere leeftijd (onder de 18 jaar) in Lingewaard als 'normaal' wordt beschouwd en ook in huiselijke kring wordt geaccepteerd. De eerste kennismaking met alcohol vindt veelal thuis plaats, waarbij ook vrienden worden uitgenodigd om te komen drinken, met goedkeuring van de ouders. Ouders faciliteren dit ook door eigen ruimtes (zoals garages) in te richten zodat de jongeren daar zelfstandig een feestje, met alcohol, kunnen vieren. Geïnterviewde ouders geven aan dat zij het verstandiger achten om de kinderen thuis onder 'toezicht' te laten kennismaken met alcohol en niet buitenshuis aangezien men er dan ook minder zicht op heeft. Voor een deel is deze mening te vatten onder de noemer 'cultuur', waarin alcoholgebruik ook op jongere leeftijd in de gemeenschap in brede

¹⁶ Jongvolwassenen corona monitor 2022, Gemeenten Gelderland-Midden. Uitgave GGD Gelderland-Midden, maart 2023. In Gelderland Midden hebben in totaal 3.034 jongeren aan de monitor deelgenomen, waaronder 156 jongeren uit Lingewaard. De antwoordcategorieën komen niet overeen met de monitor onder minderjarige jongeren en zijn in dit kader niet goed vergelijkbaar.

zin wordt getolereerd en in zekere zin ook wordt gelegitimeerd. De aanpak 'NIX18' wordt in dit opzicht thuis niet gevolgd of ondersteund.

Uit gesprekken met jongeren komt naar voren dat, ofschoon er leeftijdscontroles bij de verkoop van alcohol in de horeca en andere verkooplocaties zijn, minderjarigen relatief eenvoudig, bijvoorbeeld via oudere vrienden, aan een alcoholisch drankje kunnen komen. Ook bij sportverenigingen wordt aangegeven dat een controle op de verkrijgbaarheid van alcohol, ondanks de instructies voor het barpersoneel en het toezicht daarop, bij hen in de kantines ook niet altijd mogelijk of haalbaar is. Tijdens feesten die in de kantines van sportverenigingen worden georganiseerd, is bovendien bij een aantal clubs sprake van uitbestede activiteiten in de kantinevoorziening waardoor het toezicht op het drank schenken niet (meer) door het bestuur of vrijwilligers van de club zelf wordt uitgeoefend. Het aantal (horeca)gelegenheden voor jongeren om alcohol te drinken is de laatste jaren wel beperkter geworden ook omdat men bij de reguliere verkooplocaties een strikt(er) toezichts- en handhavingsbeleid is gaan voeren. Het uitgaansbeeld in de dorpskernen is de afgelopen jaren bovendien sterk veranderd aangezien er nauwelijks meer 'jongerenhoreca' is; veel jongeren uit de gemeente Lingewaard gaan als alternatief naar horecagelegenheden in Nijmegen en Arnhem en naar festivals, of drinken (mede vanwege de afstand en dure taxi's) als alternatief thuis of bij vrienden thuis. Het (overmatig) gebruik van alcohol door (minderjarige) jongeren in Lingewaard komt met name naar voren bij de evenementen die in de dorpskernen worden georganiseerd, onder meer in feesttenten met een kermis in de omgeving.

Drugs

In de gesprekken met professionals die voor/met jongeren werken, wordt gewezen op het gebruik van soft- en harddrugs door jongeren. Bij een doorrekening op basis van het door jongeren, in de leeftijd 12-18 jaar, aangegeven softdrugsgebruik in Lingewaard (in 2023 circa 8 - 9%) zou het om ruim 300 jongeren in de middelbare schoolleeftijd gaan die ooit wiet of hasj hebben gebruikt; circa 200 jongeren zouden regelmatig blowen en circa 90 jongeren in deze leeftijdsgroep heeft ooit een harddrug gebruikt. In interviews met schoolgaande jongeren tijdens de veldwerkronde (deels samen met de straatcoaches) geven jongeren aan "wel eens te blowen", in een parkje, op plekjes rondom sportvelden, rondom de school, en dergelijke. Deze jongeren geven ook aan thuis niet te blowen aangezien hun ouders dat niet goed (zouden) keuren. Het gebruik van softdrugs is in dit opzicht niet zo 'genormaliseerd' als het gebruik van alcohol in Lingewaard. In gesprekken met professionals en jongeren wordt niet of nauwelijks gewezen op het gebruik van softdrugs, maar wel op het gebruik van partydrugs (xtc/MDMA, amfetamine en 3MMC-varianten) bij een kleine groep jongeren. De betreffende jongeren gebruiken deze partydrugs voornamelijk op dance/muziekfestivals. Er zijn signalen dat ook bij sportverenigingen in Lingewaard drugs worden gebruikt, aangezien men bij de clubs incidenteel sporen van gebruik aantreft. Het convenant dat door sportverenigingen in Lingewaard is ondertekend heeft onder meer tot doel drugsgebruik te herkennen en het bespreekbaar te maken binnen de vereniging (zie verder).

3 **Beleid alcohol- en drugsgebruik jongeren Lingewaard**

3.1 **Landelijk beleid preventie en handhaving alcohol en drugs¹⁷**

Landelijke aanpak

Jongeren vormen een expliciete doelgroep voor alcoholpreventie in het nationaal en gemeentelijke beleid. In het Nationaal Preventieakkoord uit 2018 wordt alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar per definitie als problematisch gezien.

In de Landelijke nota gezondheidsbeleid 2020-2024 is opgenomen dat het meeste effect, in termen van verminderd gebruik, te verwachten is van interventies tijdens de eerste levensfasen en preventieve interventies op het gebied van roken, alcohol en overgewicht. Deze interventies hebben vooral kans van slagen als er ook aandacht is voor achterliggende factoren.

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) geeft landelijk vorm aan het preventiebeleid met onder andere de NIX18-campagne. Deze campagne promoot de sociale norm dat het normaal is dat kinderen niet voor hun 18e jaar drinken en roken. Met name ouders worden opgeroepen om afspraken met hun kind te maken over middelengebruik. Daarnaast worden er vanuit VWS gerichte subsidies ingezet voor de ontwikkeling van voorlichting op en ondersteuning aan scholen binnen het programma Helder op School. Ook financiert VWS ondersteuning van preventieve interventies voor jongeren in andere situaties, zoals de omgeving (Opgroeien in een Kansrijke Omgeving, de OKO-aanpak), het uitgaansleven (Alcohol, drugs en uitgaan) en de zorg (Open en Alert).

Lokale nota gezondheidsbeleid

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het lokale preventiebeleid. De Wet publieke gezondheid (Wpg) verplicht gemeenteraden om een lokale nota gezondheidsbeleid te maken, waarin de gemeentelijke doelstellingen, acties en resultaten worden beschreven. Deze lokale nota moet aansluiten bij de landelijk opgestelde prioriteiten en binnen twee jaar na het openbaar maken van de landelijke nota vastgesteld worden.

Bij besluiten die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg, zoals alcoholpreventie bij jongeren, vraagt het college van B&W advies aan de GGD. In de nota's zijn vaak preventieve activiteiten opgenomen die worden uitgevoerd op scholen, bij sportclubs of in het jongerenwerk.

Drank- en Horecawet

In het kader van de bestrijding van overmatig alcoholgebruik is in 2013 de (gewijzigde) Drank- en Horecawet (DHW) ingevoerd. Het belangrijkste 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) wijzing van de DHW in 2014, voor verkoop en gebruik van alcohol door jongeren aangepast van 16 naar 18 jaar.

¹⁷ Voor een nadere bespreking van het nationaal en lokaal beleid zie het dossier inzake alcoholpreventie van het Trimbos Instituut. In deze paragraaf is samenvattende informatie overgenomen van dit webdossier.

In dit kader zijn gemeenten verplicht een preventie- en handavingsplan alcohol (PenH-plan) op te stellen, waarin ze beschrijven hoe ze ervoor willen zorgen dat er geen alcohol wordt geschonken aan jongeren onder de 18 jaar. Daarnaast moet een gemeente beschrijven hoe ze de handhaving van deze regel vormgeven. Doel van het PHP is onder meer gemeenten te stimuleren om uitvoering te geven aan het verbinden van de beleidsterreinen volksgezondheid (voorlichting en bewustwording) en openbare orde en veiligheid (beleid en handhaving).

Het Preventie- en handavingsplan alcohol dient elke vier jaar te worden geactualiseerd en door de gemeente te worden vastgesteld. Gelijktijdig met de vaststelling van het preventie-en handavingsplan alcohol dient de gemeente een nota gemeentelijke gezondheidsbeleid als bedoeld in artikel 13 van de Wet publieke gezondheid (Wpg) vast te stellen.

In het Preventie- en handavingsplan alcohol dient in concrete termen 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 handavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen;
- welke resultaten in de door het plan bestreken periode minimaal behaald dienen te worden.

Alcoholwet

Op 1 juli 2021 is de Alcoholwet in werking getreden. Deze wet vervangt de Drank- en Horecawet. De Alcoholwet bevat een aantal belangrijke veranderingen c.q. aanscherpingen van de maatregelen, zowel voor de verkopers van alcohol als voor particulieren. Zo zijn er onder meer verboden op bepaalde prijsacties en op wederverstrekking, nieuwe regels voor verkoop van alcohol op afstand en is het aanwijzen van alcoholoverlast-gebieden bij ernstige overlast of verstoring van de openbare orde toegestaan.¹⁸

Ook de Alcoholwet verplicht gemeenten om elke vier jaar een Preventie- en handavingsplan alcohol op te stellen. Dit plan bevat de hoofdpunten van het beleid voor de preventie van alcoholgebruik (met name onder jongeren) en voor de handhaving van de Alcoholwet. Het plan dient gelijk te lopen met de gemeentelijke nota gezondheidsbeleid.

Nota jeugdbeleid

Bij de aanpak van alcohol- en drugsgebruik onder jongeren zijn er raakvlakken met gezondheidsbeleid, integraal veiligheidsbeleid en jeugdbeleid. Het beleid is integraal, indien er een samenhang is tussen de verschillende relevante beleidsterreinen inzake alcohol en drugs. Zo verplicht de Jeugdwet gemeenten om periodiek een plan (Jeugdnota) vast te stellen met daarin de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid. In de Jeugdnota worden onder meer de gemeentelijke visie, doelstellingen en acties beschreven. Ook staat er in welke resultaten de gemeente wenst te behalen en hoe deze gemeten zullen worden. De nota geeft richting aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen over preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. In deze nota wordt ook het bevorderen van de gezondheid van jongeren beschreven, inclusief doelstellingen en activiteiten op het gebied van alcoholpreventie.

¹⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002458/2024-01-01>.

3.2 Beleid gemeente Lingewaard preventie en handhaving alcohol en drugs

Gemeenten zijn, zoals al aangegeven, op grond van de DHW en Alcoholwet verplicht om een Preventie- en Handhavingsplan vast te stellen. Dit plan is expliciet gericht op het terugdringen van alcoholgebruik onder jongeren. Het Nationaal Preventieakkoord uit 2018 vormt de basis van waaruit gemeenten een lokaal preventie en handhavingsplan vaststellen dat voldoet aan alle wettelijke kaders zoals de Drank en Horecawet en de Alcoholwet 2021.

De gemeente Lingewaard heeft vanuit enkele sectoren lokaal beleid ontwikkeld dat direct betrekking heeft op de aanpak van alcoholgebruik onder jongeren en beleid dat daar raakvlakken mee heeft. Het beleid dat hierin met name betrekking op heeft, is opgenomen in het Preventie- en Handhavingsplan Alcohol Lingewaard. De uitvoering van de acties uit het P&H-plan is een samenwerking tussen het sociale en veiligheidsdomein.

Ook zijn er elementen van een aanpak van alcohol- en drugsgebruik onder jongeren terug te vinden in het Integraal Veiligheidsbeleid, in relatie tot de aanpak van overlast door jeugd.

De gemeente heeft geen aandacht besteed aan een aanpak van alcohol- en drugsgebruik onder jongeren in een gemeentelijke Nota Jeugdbeleid of een Nota Gezondheidsbeleid. Er is ervoor gekozen geen aparte nota's voor jeugdbeleid of gezondheidsbeleid op te stellen, maar één breed beleidsplan sociaal domein vast te stellen. In het Beleidsplan sociaal domein 2021-2024 wordt in dit kader aandacht besteed aan het thema 'publieke gezondheid'. Ook wordt aandacht besteed aan het thema alcohol en drugs in de aanpak vanuit het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA; zie verder).

3.2.1 Preventie- en Handhavingsplan Alcohol Lingewaard 2017-2020

De gemeente Lingewaard heeft in een voorgaande periode een Preventie- en Handhavingsplan (PenH-plan) Alcohol opgesteld met daarin vijf doelstellingen en 15 acties met als doel het alcoholgebruik onder jongeren in Lingewaard terug te dringen. Doelstellingen die in het PenH-plan 2017-2020 waren geformuleerd, zijn:

1. Terugdringen van alcoholgebruik onder jongeren tot 18 jaar
2. (Overmatig) alcoholgebruik onder jongeren tussen de 18 en 24 jaar neemt af
3. Terugdringen van risico's voor de volksgezondheid door het inzetten van preventiemaatregelen en het naleven en controleren van regelgeving met betrekking tot (overmatig) alcoholgebruik
4. Terugdringen van verstoring openbare orde en veiligheid veroorzaakt door (overmatig) alcoholgebruik
5. Bewustwording creëren over schadelijke gevolgen van (overmatig) alcoholgebruik bij jeugd, hun ouders/verzorgers.

Evaluatie Preventie- en handhavingsplan alcohol 2017-2020

In het PenH-plan 2017-2020 staan doelen beschreven die door een combinatie van preventieve acties, communicatie en handhavingsacties behaald dienden te worden. Dit Preventie- en Handhavingsplan is door de gemeente intern geëvalueerd in het licht van de gestelde doelen,

ondernomen acties en behaalde resultaten.¹⁹ Uit de evaluatie kwam naar voren dat niet alle acties waren uitgevoerd en dat name de preventieve acties anders zijn verlopen dan oorspronkelijk bedacht. Dit heeft een negatief effect gehad op het behalen van de doelstellingen.

3.2.2 Preventie- en Handhavingsplan Alcohol Lingewaard 2021-2024

De gemeente Lingewaard heeft voor de daaropvolgende periode een nieuw plan opgesteld, het *Preventie en Handhavingsplan alcohol 2021-2024*²⁰.

De evaluatie van het vorige PenH-plan toonde aan dat er nog niet voldoende resultaat is bereikt in het terugdringen van het alcoholgebruik onder minderjarigen. Dit doel bleek tevens moeilijk meetbaar door gebrek aan cijfers. De acties uit het nieuwe plan zijn volgens de gemeente daarom zo opgesteld dat na uitvoering te onderbouwen is of de bijbehorende doelstellingen wel of niet zijn behaald. In het plan staan de acties omschreven die de gemeente Lingewaard inzet om het gebruik van alcohol en met name het gebruik op jonge leeftijd tegen te gaan.

De preventieve en handhavende activiteiten worden niet alleen door de gemeente zelf ingevuld, maar ook door verschillende partners. Het gaat hierbij om partners als scholen, sportverenigingen, GGD, het jongerenwerk, Halt, Iriszorg en politie. De uitvoering van de activiteiten vindt voor een groot deel binnen de reguliere subsidies plaats.

Het Lingewaardse PenH-plan richt zich vanuit de wettelijk kaders op preventie en handhaving aan jongeren, (deels) in samenwerking met de gemeente Overbetuwe²¹.

In het PenH-plan van Lingewaard wordt verwezen naar het Nationaal Preventieakkoord uit 2018 waarin wordt uitgegaan van de volgende doelstellingen op het gebied van alcoholgebruik onder jongeren:

- Het aantal scholieren (12-16 jaar) dat ooit alcohol heeft gedronken daalt van 45% naar 25%.
- De bewustwording over drinkgedrag en het effect op de gezondheid van alcoholgebruik is sterk vergroot. In 2040 kent 80 % van de Nederlanders (12+) de mogelijke gezondheidseffecten zoals lever- en hersenschade en verschillende vormen van kanker.
- In 2040 biedt minimaal 80% van de sportverenigingen met de eigen kantine/accommodatie een gezonde sportomgeving, in 2025 is dit minimaal 50%. Deze kantines hebben een expliciet alcoholbeleid.
- Vanaf 2020 zijn er langs de sportvelden van amateurclubs geen reclameborden voor alcoholhoudende dranken meer.

¹⁹ In het plan wordt ook naar indicatoren verwezen die BBSO in onderzoek voor onder meer de gemeente Lingewaard hebben opgesteld om de ontwikkeling van alcoholgebruik onder jongeren te kunnen vaststellen. Daartoe hebben wij vanaf 2006 om de vier jaar een breed onderzoek uitgevoerd in de gemeenten Lingewaard, Duiven, Overbetuwe, Rijnwaarden, Westervoort en Zevenaar. Wij hebben deze metingen uitgevoerd tot 2017.

²⁰ <http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR681574>. Geldend van 19-11-2020 t/m heden. Het plan is 9 november 2020 ondertekend.

²¹ De gemeenten Lingewaard en Overbetuwe hebben samengewerkt in de opstelling van hun Preventie- en Handhavingsplan alcohol. Beide gemeenten hebben een eigen Preventie- en Handhavingsplan alcohol maar deze is qua opzet vergelijkbaar en ook de doelstellingen zijn gelijklopend geformuleerd. Op uitvoeringsniveau verschillen de plannen licht van elkaar. Dit heeft te maken met andere accenten en beschikbare middelen.

Er is een samenwerking bij de handhavingstaken; ter uitvoering van deze taken hebben de gemeenten Lingewaard en Overbetuwe het 'Interventiebeleid Drank- en Horecawet' en het 'Stappenplan overtredingen Drank- en Horecawet' vastgesteld.

De gemeente Lingewaard wijst er op dat zij de in te zetten acties wil laten aansluiten op deze doelstellingen uit het Nationaal Preventieakkoord. Dat wil zij in overleg en samenwerking doen met diverse partners, waaronder de scholen en (sport)verenigingen (met een kantine).

Doelstellingen PenH-plan Alcohol Lingewaard 2021-2024

In het PenH-plan Alcohol van de gemeente Lingewaard 2021-2024 worden de volgende zes doelstellingen benoemd:

1. Er wordt bewustwording en kennisvergroting gecreëerd bij ouders/verzorgers van jongeren op het voortgezet onderwijs.
2. Alle inwoners worden met alcoholcampagnes bereikt en weten dat alcohol voor gezondheidsproblemen en negatieve maatschappelijke effecten zorgen bij zowel jongeren als volwassenen.
3. Scholen kennen hun partners en bieden in samenwerking met hen preventielessen aan hun leerlingen aan zodat 80% van de leerlingen weet wat de schadelijke effecten zijn van alcohol en drugs op hun eigen gezondheid.
4. (Sport)verenigingen met eigen kantine vertalen de thema's uit het Nationaal Preventieakkoord met behulp van de gemeente naar de lokale situatie inzake beleid/huisregels/acties en barvrijwilligers, trainers/docenten en coaches hebben handvatten over hoe zij hier in de praktijk mee omgaan.
5. In de periode 2021 t/m 2024 is een daling te zien in de cijfers van de VGGM met betrekking tot het alcoholgebruik door minderjarigen.
6. In 2024 wordt door de boa's bij geen enkel alcoholverkooppunt een overtreding geconstateerd.

Om deze doelen te bereiken, zijn in het plan verscheidene acties voorgesteld die zich richten op preventie, voorlichting en handhaving. Hierin wordt ook ingezet op samenwerking met onder meer Halt, Iriszorg, de scholen en het jongerenwerk. Deze acties worden onder vier relevante (maar nog deels cryptische) hoofdthema's geschaard:

- A. Bewustwording en kennisvergroting creëren
- B. Zorgen voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid in samenleving, onder andere bij scholen en (sport)verenigingen
- C. Cijfers in beeld brengen
- D. Naleving Drank- en horecawet.

Voorgestelde acties PenH-plan Lingewaard

A. Bewustwording en kennisvergroting creëren

- Ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs ontvangen jaarlijks een uitnodiging voor een voorlichtingsbijeenkomst over alcohol- en drugsgebruik en jongeren. Deze voorlichting kan zowel op school, op het gemeentehuis als bij een club of vereniging plaatsvinden.
- Tijdens één evenement wordt, na vooraf gecommuniceerd te hebben, de Haltinterventie confrontatie middelengebruik²² ingezet.

²² In deze interventie worden jongeren die onder invloed van alcohol of drugs zijn, opgenomen door middel van bodycams door undercover boa's. Vervolgens worden zij ter plekke (liefst samen met ouders) geconfronteerd met deze beelden door een Halt-medewerker en deze zorgt vervolgens voor een passend Halttraject.

- Gemeente zorgt bij zowel minderjarigen als volwassenen voor bewustwording en kennisvergroting van de (lange termijn) gevolgen van alcoholgebruik door:
 - a. proactiever te communiceren over het thema alcohol en drugs en hierbij gebruik te maken van verschillende communicatievormen;
 - b. aandacht te schenken aan landelijke campagnes (zoals de Nix18, Ik pas en 40 dagen geen druppel);
 - c. verenigingen, sociaal culturele centra en maatschappelijke organisaties te stimuleren om aandacht te schenken aan deze campagnes.

B. Zorgen voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid in samenleving onder andere bij scholen en (sport)verenigingen

- Op bijna alle scholen wordt aan de leerlingen voorlichting gegeven over de schadelijke effecten van alcohol- en drugsgebruik. Hierbij wordt samenwerking gezocht met onder andere het jongerenwerk, Iriszorg en Halt.
- Gemeente sluit vanuit Preventie- en handavingsplan aan bij de werkgroep Sterke en vitale sport- en beweegaanbieders en stimuleert en ondersteunt hen om met het thema alcohol & drugs aan de slag te gaan.
- De gemeente faciliteert indien gewenst uitwisseling tussen (sport)verenigingen over het opstellen en/of omgaan met beleid/huisregels.
- De gemeente faciliteert naar behoefte professionele kennisdeling aan kantinebeheerders en/of kantinecommissies.
- De gemeente brengt scholing van barvrijwilligers onder de aandacht en stimuleert verenigingen om meer barvrijwilligers te scholen. Deze cursussen worden verzorgd door Iriszorg en zijn kosteloos voor de verenigingen. Tevens heeft NOCNSF een gratis online cursus beschikbaar gesteld.²³
- De gemeente faciliteert naar behoefte uitwisseling van kennis en ervaringen tussen supermarkten over het omgaan met alcoholverkoop aan jongeren onder de 25 jaar.

C. Cijfers in beeld brengen

Als gevolg van de preventieve activiteiten bij de gestelde doelen 1 en 2 verwacht de gemeente dat op basis van GGD-cijfers een daling te zien zal zijn van het aantal jongeren tussen de 12 en 17 jaar dat ooit alcohol heeft gedronken. Er is geen nadere, specifieke doelstelling geformuleerd over de (beoogde) grootte van de afname van het alcoholgebruik onder de jongeren.

D. Naleving Drank- en Horecawet

Het PenH-plan heeft een relatie met het handavingsuitvoeringsplan (HUP); zo zijn de handavingsacties die in het PenH-plan zijn verwoord ook verwerkt in het HUP. Daarmee streeft men er naar dat de toegezegde acties uit het PenH-plan ook feitelijk jaarlijks worden gemonitord en dat jaarlijks verantwoording wordt afgelegd in de evaluatie van het HUP.

²³ <https://nocnsf.nl/wat-doet-nocnsf/sport-en-maatschappij/gezonde-sportomgeving/alcohol-en-sport>

In het Handhavingsuitvoeringsplan 2024 staat het volgende over de controles op de Alcoholwet²⁴:

- uitvoeren van 40 controles op vergunningsvoorschriften horecabedrijven;
- uitvoeren van 40 leeftijdsgrenscontroles bij verkooppunten van alcohol (horeca) en evenementen;
- uitvoeren van 20 controles bij niet-vergunningsplichtige bedrijven (zoals supermarkten en cafetaria's, art. 18).

Daarnaast worden alle boa's in de gemeente getraind in het herkennen van gedrag dat hoort bij alcohol- en drugsgebruik.

Financiën

In het PenH-plan 2021-2024 is ook een beknopte financiële paragraaf opgenomen. Een belangrijk deel van de kosten die gepaard gaan met de voorgestelde preventieve activiteiten is bekostigd via de reguliere subsidies aan de betrokken organisaties, instrumenten en initiatieven, i.c. de stichting Halt, GGD onderzoek, handhavingscapaciteit en ondersteuning voor sportverenigingen. Er is een totaalbedrag van € 14.000 gereserveerd voor aanvullende acties in het PenH- plan, die zijn gedekt binnen de beschikbare budgetten. Er is voor dit plan geen (ander) extra geld gereserveerd.

De geplande aanvullende acties en begrote kosten waren:

- thema-avonden voor ouders en leerlingen op middelbare scholen²⁵: € 12.000
- deelname aan landelijke campagnes: € 1.000
- organisatie van bijeenkomsten met sportverenigingen: € 1.000.

Van de aanvullende middelen is derhalve het merendeel gereserveerd voor de voorlichting aan ouders en leerlingen op de middelbare scholen in Lingewaard (i.c. het OBC Bemmeler, het OBC Huisseler en het Pro College Bemmeler).

²⁴ Meer concreet uitgewerkt:

- Er vinden 40 basiscontroles plaats, waarvan bij de eerste controle 20 lokaliteiten in orde zijn en bij de hercontrole 100% in orde zijn.
- Er vinden 40 leeftijdsgrenscontroles plaats, waarvan bij de eerste controle 30 lokaliteiten in orde zijn en bij de hercontrole 100% in orde zijn.
- Er vinden 20 controles niet-vergunningsplichtige bedrijven plaats, waarvan bij de 1e controle 15 lokaliteiten in orde zijn en bij de hercontrole 100% in orde zijn.
- 33% van de evenementen wordt gecontroleerd en zijn bij de eerste controle in orde.
- Bij alle evenementen waarvoor een vergunning wordt gevraagd, wordt met de aanvrager ook gesproken over de maatregelen om verkoop van alcohol aan minderjarige te voorkomen.

²⁵ Uitgaande van in principe twee thema-avonden per jaar, in vier jaar.

3.2.3 Raakvlakken in andere beleidsplannen

Lokaal beleid drugsgebruik jongeren

In het PenH-plan wordt geen aandacht besteed aan het thema 'drugsgebruik onder jongeren', het focust zich primair op alcoholgebruik.

Het gemeentelijk beleid rondom drugsgebruik van jongeren is in voorgaande periode opgenomen in het Integraal Veiligheidsplan 2020-2022²⁶. Onder de paragraaf 'overlast jeugd' wordt gewezen op het voorkomen van het ontstaan van problematische jeugd(groepen), voorkomen van risicogedrag en het verminderen van het gebruik van verdovende middelen. De aanpak bestaat volgens het plan uit een jeugdgroepenoverleg, een integrale aanpak van zorg en veiligheid, het handhaven bij hotspots, het investeren in vroegsignalering en het creëren van bewustwording over het gebruik van verdovende middelen.

Dit lokale veiligheidsplan is eerst met een jaar verlengd (tot en met 2023) en vervolgens is een Integraal Veiligheidsplan 2024-2027 gemeente Lingewaard opgesteld. Bewustwording van het gebruik van verdovende middelen wordt hierin onder meer als opgave genoemd. Deze bewustwording dient mede vergroot te worden door het bespreken van de gevaren van alcohol- en drugsgebruik met jongeren door jongerenwerkers van SWL. Het jongerenwerk heeft hierin ook de taak gekregen door in te zetten op preventie door middel van voorlichtingsbijeenkomst(en) met sportverenigingen in Lingewaard. Hierin worden de signalen en het doorverwijzen met betrekking tot alcohol- en drugsgebruik besproken.

Alcohol, drugs, gezondheid en preventie

Het alcohol- en drugsbeleid wordt tevens benoemd in het Preventieakkoord 'Samen voor een gezond Lingewaard' 2021-2023²⁷. Dit preventieakkoord is een plan gericht op inwoners van Lingewaard om gezonder te laten leven, met als pijlers roken, alcohol en drugs, gezond gewicht en integrale samenwerking. Hiermee verbreedt het aandachtsgebied en gaat het over gezondheid en preventie.

In het Preventieakkoord komen in pijler 2 het 'Verantwoord drugs- en alcoholgebruik' samen. Daarin zijn de volgende ambities geformuleerd: een optimalisatie van de voorlichting voor jeugd, het actief aansluiten bij landelijke alcoholcampagnes en een verantwoorde alcoholverstrekking.

In het plan worden daarbij de volgende afspraken benoemd: optimalisatie van het voorliggend veld, een E-learning traject vroegsignalering alcoholgebruik zwangeren en het realiseren van alcoholreclamevrije sportparken.

²⁶ Dit veiligheidsplan is met een jaar verlengd; inmiddels is er een Integraal Veiligheidsplan 2024-2027 gemeente Lingewaard. Bewustwording van het gebruik van verdovende middelen en handvatten voor aanpassing sociale omgangsnormen worden hierin genoemd als opgaven.

²⁷ https://www.lingewaard.nl/_flysystem/media/preventieakkoord-samen-voor-een-gezond-lingewaard-2021-2023-def.pdf

Vervolgens is in september 2023 het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) vastgesteld, dat ook tot een beschrijving van de gewenste lokale aanpak heeft geleid²⁸. Hierin staan afspraken over hoe preventief gezondheidsbeleid kan worden versterkt en duurzaam kan worden geborgd. Het zal in het kader van de vermindering van alcoholgebruik onder meer gaan om de OKO-aanpak en Vroegsignalering alcoholproblematiek.

De gemeente ontvangt in dit kader in de jaren 2023-2025 jaarlijks een bedrag van € 6.621 vanuit de GALA-middelen. In 2023 is dit jaarlijkse bedrag van GALA besteed aan de ondersteuning van sportverenigingen bij de signalering van alcohol- en drugsgebruik en het opbouwen van de netwerksamenwerking rondom middelengebruik (deze activiteiten zijn uitgevoerd door Iriszorg; zie verder).

²⁸ Dit heeft zich vertaald in: Gemeente Lingewaard, Plan van aanpak Gezond en Actief Leven Akkoord 2023 – 2026, September 2023. Vervolgbespreking van de plannen in onder meer Informatienota voor de gemeenteraad, 29 oktober 2024.

4 Uitvoering gemeentelijk beleid alcohol en drugs Lingewaard

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitvoeringspraktijk inzake het alcohol- en drugsbeleid en de beoordeling daarvan aan de orde gesteld. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de maatregelen die in het licht van het middelengebruik van jongeren zijn voorgesteld en al dan niet ten uitvoer gebracht, de samenwerking met relevante organisaties en naar de praktijk van een (integrale) aanpak. De informatie in deze paragraaf is mede ontleend aan de gesprekken die gevoerd zijn met sleutelinformanten bij de gemeente en professionals van organisaties, met een onderbouwing vanuit de documentanalyse.

4.2 Inzet en activiteiten voor preventie alcohol en drugs

De gemeente Lingewaard acht een inzet op preventie bij de ouders, scholen en (sport)verenigingen van belang, zodat zij mee werken aan het veranderen van de sociale omgangsnormen. Zij dienen er volgens het PenH-plan al het mogelijke aan te doen om er voor te zorgen dat kinderen vóór hun 18e geen alcohol drinken. In dit kader is het streven geuit meer aandacht aan voorlichting te besteden. Ook in het Preventieakkoord is gewezen op het streven naar het “verantwoord drugs- en alcoholgebruik” waarbij “optimalisatie van de voorlichting voor jeugd, het actief aansluiten bij landelijke alcoholcampagnes en een verantwoorde alcoholverstrekking” als aandachtspunten zijn benoemd. In het onderzoek zijn deze aspecten nader onder de loep genomen.

Voorlichting via het onderwijs; aan leerlingen en ouders

In de beoogde aanpak gaat het onder meer om voorlichting op scholen en aan ouders van leerlingen op vo-scholen. Voor twee thema-avonden per jaar voor ouders en voor voorlichting aan leerlingen op middelbare scholen is in het PenH-plan in de periode 2021-2024 € 12.000 gereserveerd. Uit het onderzoek komt naar voren dat de voorlichting over alcohol- en drugsgebruik op en via de scholen in Lingewaard beperkt is. Zo hebben de thema-avonden op scholen voor ouders over middelengebruik, die enkele jaren geleden nog zijn georganiseerd, na 2021 geen vervolg meer gekregen. Als reden hiervoor wordt aangegeven dat de opkomst van ouders voor deze avonden te laag was. Ook de voorlichting aan de jongeren op de vo-scholen over alcohol- en drugsgebruik is niet herkenbaar en structureel; zo wordt bijvoorbeeld geen gebruik gemaakt van het programma ‘Helder op school’²⁹ op de vo-scholen in Lingewaard. De aandacht voor bewustwording van de risico’s van alcohol- en drugsgebruik via het onderwijs is derhalve niet structureel herkenbaar. De inzet voor een integrale aanpak op het gebied van middelengebruik voor jeugd op vo-scholen in de regio door middel van het programma ‘Helder op School’ is in voorgaande jaren door de gemeente

²⁹ Helder op School is een preventieprogramma binnen het programma Gezonde School en is gericht op roken, gebruik van alcohol en drugs, en gamen, met een niveau- en leeftijdsspecifiek, wetenschappelijk onderbouwd aanbod voor leerlingen en hun omgeving.

Arnhem gesubsidieerd. De subsidie voor deze aanpak in de regio is echter in 2023 stopgezet, waardoor dit programma niet (meer) wordt uitgevoerd op de vo-scholen in (onder meer) Lingewaard. Iriszorg ontving in 2023 geen financiering meer van de gemeente Arnhem voor het programma Helder op School en de gemeente Lingewaard heeft deze subsidielijnen en aanpak niet overgenomen. Dat betekent dat er in Lingewaard alleen nog middelen voor het organiseren van ouderavonden en deskundigheidsbevordering op school beschikbaar zijn als het gaat om alcohol- en drugspreventie. In de periode 2022-2024 zijn er geen ouderavonden over 'alcohol en drugs' door Iriszorg op de vo-scholen in Lingewaard verzorgd³⁰. Wel is in september en december 2024 een voorlichting op maat verzorgd voor professionals in het onderwijs in de regio. Vanuit de voorlichtingsrol is in 2024 tot slot een informatieflyer over 'vape' in de regio verspreid.

De rol van Iriszorg voor de gemeente Lingewaard focust zich nu, met een subsidie van de gemeente, vooral op een advies- en consultatierol waarbij docenten, leerlingen en hun ouders bij IrisZorg Preventie terecht kunnen voor advies en consultatie indien er zorgen zijn omtrent middelengebruik. Uit mededelingen van Iriszorg komt naar voren dat in 2023 2 leerlingen vanuit het vo-onderwijs in Lingewaard naar Iriszorg zijn verwezen (onder de noemer geïndiceerde preventie) en dat 3 maal contact is geweest met het OBC Huissen ter consultatie (over leerlingen die vaker softdrugs gebruiken). Daarnaast heeft een adviesgesprek met OBC Huissen plaatsgevonden over de inzet voor middelenpreventie op vo-scholen.

In 2024 zijn in dit kader in totaal 5 leerlingen door de scholen naar Iriszorg verwezen. Ook is in 2024 5 maal contact gezocht met Iriszorg door een (zorg)professional uit het onderwijs voor consultatie en advies.

Op basis van de subsidieaanvraag van Iriszorg heeft de gemeente Lingewaard in april 2024 een incidentele subsidie voor 2024 verleend voor activiteiten voor deskundigheidsbevordering en trainingen aan professionals en vrijwilligers, het opbouwen van een netwerk in Lingewaard rond het thema verslavingspreventie, voor advies en consultatie, geïndiceerde preventie en coördinatie en beleidsadvies. Deze subsidie van € 21.197,64 heeft betrekking op de activiteiten van Iriszorg in het jaar 2024. Het betreft niet de financiering van voorlichting op scholen op basis van de aanpak 'Helder op school'. Er zijn, overall beschouwd, in de periode 2021-2024 geen financiële middelen op structurele basis voor alcohol- en drugspreventie binnen het onderwijs beschikbaar gesteld, ook heeft er geen structurele preventieve aanpak op dit vlak plaatsgevonden³¹.

Voorlichting via welzijnswerk/jongerenwerk

De Stichting Welzijn Lingewaard (SWL) heeft de beschikking over drie jongerencoaches (in totaal 80 uur per week) die voor een brede doelgroep van jongeren, in principe van 12 -27 jaar, werken. De meeste jongeren die naar de SWL komen zijn 15-17 jaar. Voor de jongere groep worden op de locatie van SWL uiteenlopende inloop-activiteiten georganiseerd. Het gaat om collectieve activiteiten binnen de accommodatie, waarbij de ontmoetingsfunctie centraal staat. Voorlichting over onder meer alcohol en drugs behoort ook tot het aanbod op thema-avonden binnen het jongerencentrum. Het

³⁰ Iriszorg heeft volgens mededelingen in 2024 wel 3 'bovenregionale' ouderavonden gegeven op verschillende onderwerpen, met 12 aanmeldingen van ouders uit de gemeente Lingewaard. Er zijn begin 2025 drie ouderavonden op de vo-scholen in Lingewaard in de planning opgenomen door Iriszorg.

³¹ De gemeente constateert dit vanuit het beleid ook in de Beeldvormende Memo, 10 september 2024.

jongerenwerk heeft incidenteel in voorgaande jaren op een vo-school voorlichting gegeven over alcohol en drugs, maar deze activiteit is stopgezet. Daarnaast worden individuele coachingsgesprekken met jongeren gevoerd. De jongerencoaches van SWL richten zich niet op (groepen) hangjongeren die in het kader van de overlastaanpak worden benaderd. Voor de benadering van deze jongeren heeft de gemeente, samen met kernpartners, de ondersteuning van straatcoaches via de SASS aangevraagd.

Het gebruik van alcohol en drugs door jongeren heeft ook de aandacht gekregen van de gezinsondersteuning bij SWL. Zo hebben zij in 2023 een tweetal voorlichtingsavonden 'verslaving en het puberbrein' voor ouders georganiseerd in samenwerking met de Stichting Be Aware en Iriszorg. De voorlichting betrof het gebruik van middelen zoals vaperen en alcohol, maar ook het veelvuldig gamen en 24/7 actief zijn van jongeren op social media. De voorlichting aan ouders heeft plaatsgevonden het OBC Bommel, het Pro College in Bommel en het OBC Huissen. Naar aanleiding van deze voorlichting hebben 8 - 10 ouders zich in eerste instantie aangemeld voor een lotgenotengroep van ouders van kinderen met een verslavingsproblematiek, maar uiteindelijk heeft deze groep geen vaste basis gekregen (1-2 ouders wilden hiertoe 'de kar trekken', maar uiteindelijk hebben zich geen andere ouders meer aangemeld en is de lotgenotengroep niet tot stand gekomen).

Voorlichting via Halt

In de voorlichting is ook Halt in het preventie- en handavingsplan benoemd als een van de samenwerkingspartners. Vanuit de preventieve kant van Halt kan, op verzoek van de lokale overheid, voorlichting aan leerlingen binnen het primair- en voortgezet onderwijs worden gegeven. Zo is voorgesteld onder andere Halt te betrekken bij afspraken over voorlichtingsactiviteiten binnen de schoolomgeving, i.c. op de vo-scholen in Bommel en Huissen (op het Overbetuwe College en de praktijkschool in Bommel).

Uit het onderzoek komt naar voren dat Halt met name voorlichting geeft in brede zin over de Halt-aanpak bij strafbare feiten, de invloed van groepsdruk, over online criminaliteit en het risico daarbij betrokken te worden. Er is geen specifieke voorlichting over alcohol- en drugsgebruik door Halt op scholen, maar volgens mededelingen "komt het bij de andere onderwerpen daarbij wel aan bod". De laatste jaren heeft met name het brede thema 'ondermijning' aandacht gekregen, waarbij onder meer wordt gewezen op de risico's van deelname aan netwerken van jongere drugsdealers die scholieren willen betrekken als 'runner'. Het thema 'Veiligheid en school' heeft in brede zin (meer) aandacht gekregen via het VIOS-project dat in Arnhem en ook in Lingewaard wordt uitgevoerd (zie verder).

Voorlichting en preventie bij sportverenigingen

In het PenH-plan van de gemeente is aangegeven met de (sport)verenigingen die over een eigen kantine beschikken, te zullen overleggen over de vertaling van de thema's uit het Nationaal Preventieakkoord naar de lokale situatie. Dit betekent dat nader beoordeeld zou worden welke acties nodig zouden zijn bij onder meer de toepassing van huisregels en training van barvrijwilligers en andere betrokkenen op de clubs zodat zij handvatten hebben over hoe zij met alcohol- en drugsgebruik op de club in de praktijk kunnen omgaan.

Sportverenigingen In Lingewaard hebben zelf in 2023 naar aanleiding van een aantal signalen van met name drugsgebruik onder hun leden, met de gemeente contact opgenomen voor aanvullende ondersteuning. De gemeente heeft in dit kader samen met Sportservice Lingewaard (SSL) gesprekken gevoerd met sportverenigingen die over een eigen kantine beschikken. Hierbij is ook gewezen op het belang van verantwoord alkoholschenken.

Dit heeft geleid tot het Convenant 'Alcohol- en Drugs op sportverenigingen in Lingewaard', ondertekend in januari 2024, waarin 8 sportverenigingen (7 voetbal- en 1 hockeyvereniging) samen met de gemeente afspraken hebben gemaakt in het kader van "een gezamenlijke verantwoordelijkheid in de preventie van drugsgebruik en overmatig alcoholgebruik". Daarbij wordt onder meer verwezen naar het actief aanbieden van de training 'Instructie Verantwoord Alkoholschenken' (IVA) voor barvrijwilligers en het actief aanbieden van de training 'Signaleren en Begeleiden van middelengebruik' voor bestuur en leiders van teams boven de 16 jaar. In het convenant is aangegeven dat de gemeente de verenigingen faciliteert in het volgen van trainingen en onder meer een meldkaart ter beschikking zal stellen. Deze meldkaart geeft verenigingen handvatten wat te doen bij het signaleren van drugsgebruik en overmatig alcoholgebruik.

In de aanpak, waaronder een voorlichtingsprogramma aan betrokkenen bij de clubs, heeft Sportservice Lingewaard een ondersteunende rol. De training zelf aan vrijwilligers en bestuursleden van de verenigingen is begin 2024 eenmalig door Iriszorg (verslavingszorg) samen met Sportservice verzorgd. Daarmee hebben de betrokken verenigingen een eenduidig voorlichtingsprogramma ontvangen.

Bij de verenigingen heeft men behoefte aan een regelmatig(er) trainingsaanbod, aangezien zij bemerken dat het "trekken van grenzen" binnen de club en het "wijzen op verantwoordelijkheden van personen" in de praktijk lastig kan zijn en omdat er wisselingen zijn in het vrijwilligersbestand en barpersoneel. Een vraagstuk ziet men ook in het toezicht en de handhaving bij feesten die op de verenigingen worden georganiseerd. In de praktijk krijgt men bij enkele clubs te maken met (incidenteel) drugsgebruik op feesten waartegen men moet/wil optreden maar waar vrijwilligers, ook voor de beveiliging, geen verantwoordelijkheid voor kunnen/willen dragen. De clubs hebben bemerkt dat zij in deze gevallen geen beroep kunnen doen op handhaving door gemeentelijke boa's; de boa's zijn hier echter niet voor bevoegd en kunnen en mogen hier geen rol in spelen.

De gemeente heeft vanuit de 'sportzijde' ook aangegeven de uitvoering van het lokale sportakkoord te stimuleren. Het Lingewaards Sportakkoord is in oktober 2019 ondertekend door 58 lokale partners met een sport, welzijns-, onderwijs, zorg of overheidsachtergrond. Sport wordt hierin als een belangrijk instrument gezien voor (onder meer) de jeugd om zich fysiek en sociaal te ontwikkelen en betrokken te zijn. De doelen en activiteiten zijn vervolgens opgenomen in de Beleidsregel van de gemeenteraad van de gemeente Lingewaard houdende regels omtrent sport³². De citeertitel hiervan is: Sportbeleid Gemeente Lingewaard "Goed in beweging" 2021 en verder. In juni 2023 is een nieuw Sport- & Beweegakkoord "Ontmoeten Door Bewegen" 2023-2026 ondertekend. Gezond en actief leven is daarin een van de centrale thema's.

³² <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR659730/1>. Beleidsregel geldend van 15-04-2021 t/m heden.

4.3 Inzet en activiteiten voor toezicht en handhaving alcohol en drugs

Toezicht en handhaving gemeente; naleving Drank- en Horecawet

In de aanpak van alcoholgebruik door (minderjarige) jongeren wordt ook belang gehecht aan een adequate handhaving van en op toezicht op de uitvoering van het PenH-plan. De beoogde aanpak op dit vlak staat meer concreet beschreven in de Handhavingsuitvoeringsplannen van de gemeente. Het Cluster Toezicht en Handhaving (als onderdeel van het Team Veiligheid, Toezicht en Handhaving) van de gemeente handhaaft de regels uit de APV en bijzondere wetten; bij bijzondere wetten gaat het onder meer om de Alcoholwet. Bij de handhaving van de alcoholwet richt men zich met name op de situaties rondom evenementen aangezien in de gemeente veel evenementen worden georganiseerd, waaronder de tentfeesten, kermis en het carnaval. Er zijn reguliere controles op de horecabedrijven maar deze zijn relatief minder frequent en intensief, mede vanwege het geringe aantal voor jongeren aansprekende horecagelegenheden in de dorpskernen.

De controle op de naleving wordt gedaan door de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) van de gemeente, waarvan men er in totaal 6 tot haar beschikking heeft. Van deze boa's zijn er 2 taakaccenthouder alcohol, met een totale capaciteit van 0,6 fte. Deze boa's hebben een bevoegdheid bij controles op alcoholgebruik, maar niet op drugsgebruik. In het laatste geval kan men wel signalen oppakken en indien nodig de politie inschakelen.

Daarnaast zijn er van de boa's 2 taakaccenthouder jeugd voor de aanpak van (jeugd)overlast. Deze boa's worden ook ingezet om handhavend op te treden bij drank- en middelengebruik onder jongeren in de openbare ruimte. Zij werken bij de aanpak van jeugdoverlast samen met de politie en de straatcoaches van SASS.

Uit het onderzoek komt naar voren dat bij **het toezicht in de afgelopen jaren met name in 2021 en (een deel van) 2022** nog sprake was van coronamaatregelen waar de meeste controlecapaciteit aan is besteed. In deze jaren zijn geen overtredingen aangetroffen bij de controles die in het kader van de alcoholwet zijn gedaan. Ook in 2023 zijn geen overtredingen van de leeftijdsgrens bij alcoholverstrekking aangetroffen.

Uit de gemeentelijke evaluatie van het Handhavingsuitvoeringsplan 2023 komt ten aanzien van de Alcoholwet meer concreet het volgende naar voren:

- in 2023 hebben naast de 40 geplande leeftijdsgrenscontroles rondom carnaval ook 4 leeftijdsgrenzencontroles plaatsgevonden. Door personeelwisselingen en de daarbij behorende bevoegdheden is het beoogde controlepercentage niet behaald;
- de controle van niet vergunningsplichtige bedrijven (supermarkten en cafetaria's) is behaald; deze waren allemaal in orde;
- in 2023 is 20% van de evenementen gecontroleerd; door personeelwisselingen en de daarbij behorende bevoegdheden is het percentage van 33% niet behaald;
- handhavers worden getraind in het herkennen van gedrag dat hoort bij alcohol- en drugsgebruik. Het gaat daarbij om training op het gebruik van geweldmiddelen en de omgang met bijzonder (agressief) gedrag alsmede benaderingstechnieken. Ook worden handhavers binnen het team gecoacht op het herkennen van het gedrag dat behoort bij alcohol- en drugsmisbruik. Men streeft er naar hierop ook een aanvullende training te laten verzorgen.

De conclusie over de handhaving van de Alcoholwet in Lingewaard in 2023 is dat een deel van de doelstellingen is behaald en een deel niet. De oorzaak hiervan wordt onder meer toegeschreven aan personeelsswisselingen in het cluster handhaving; in 2023 zijn enkele nieuwe handhavers in dienst gekomen die nog niet over een opsporingsbevoegdheid beschikten en die derhalve geen controles mochten uitvoeren. Belangrijker was dat nog niet alle handhavers over het specifieke diploma Alcoholwet beschikten, hetgeen wettelijk nodig is om het toezicht hierop te mogen uitoefenen. Hierdoor zijn in 2023 minder controles uitgevoerd dan beoogd.

Uit de gemeentelijke evaluatie van het Handhavingsuitvoeringsplan 2024 en aanvullende informatie van VTH komt ten aanzien van de Alcoholwet over het jaar 2024 het volgende naar voren:

- men heeft 40 controles op vergunningsvoorschriften gepland en deze controles zijn alle uitgevoerd;
- er zijn 40 leeftijdsgrenscontroles gepland en ook feitelijk uitgevoerd;
- de 20 geplande controles van niet vergunningsplichtige bedrijven (supermarkten en cafetaria's) hebben plaatsgevonden;
- er zijn geen overtredingen waargenomen ten aanzien van alcoholverstrekking door ondernemers aan minderjarigen in Lingewaard;
- alle handhavers hebben in het eerste kwartaal van 2024 hun Alcoholwet diploma behaald waardoor zij allen vanaf die periode controles hebben mogen uitvoeren;
- alle handhavers hebben in 2024 een training gevolgd over het herkennen van alcohol en drugssignalen.

De conclusie over de handhaving van de Alcoholwet in Lingewaard in 2024 is dat de gestelde doelen zijn behaald.

Interventies op alcoholgebruik in publieke ruimte via Halt

Jongeren komen naar aanleiding van een 'Haltwaardig' delict (bijvoorbeeld vandalisme, schoolverzuim) via de politie of een boa bij Halt terecht voor een leer-of werkstraf. Op basis van een startgesprek met de jongere en ouders/opvoeders stelt de Haltmedewerker met behulp van een signaleringsinstrument vast in hoeverre sprake is van signalen die duiden op recidiverisico en/of psychosociale problematiek, waaronder signalen van alcohol- en drugsgebruik.

In het PenH van de gemeente Lingewaard is aangegeven dat Halt onder meer in de aanpak betrokken zou worden naar aanleiding van de controles verboden drankgebruik (artikel 2:48 APV en artikel 45 DHW) door de boa's. Deze (reguliere) controles vinden plaats in alle voor publiek toegankelijke ruimten (waaronder de openbare weg, cafés, evenementen en portieken).

Wanneer boa's constateren dat jongeren onder de 18 jaar alcoholhoudende drank bij zich hebben, worden zij hierop aangesproken en voor de keuze gesteld voor het ontvangen van een geldboete of doorgestuurd te worden naar Halt voor een leerstraf. De nadruk in deze controles ligt op overlastgevende locaties in de bebouwde kom en op evenementen.

Halt-loket Lingewaard

Sinds 2006 werkt HALT met de 'Haltafdoening Alcohol'. In de aanpak gaat het om een Halt-waardig feit van alcoholgebruik in de openbare ruimte door minderjarigen³³. Bij deze pedagogische interventie gaat het om een leerstraf hoe 'om te gaan met alcohol'.

In het PenH-plan van Lingewaard is aangegeven dat de 'Haltinterventie confrontatie middelengebruik' tijdens evenementen zou worden ingezet. Daarbij zet men een 'Halt-loket' in.

Het Halt-loket is een tijdelijke constructie tijdens een evenement, waarbij een Halt-medewerker op locatie aansluit bij een handhavingsactie van de politie of BOA. Op deze manier kunnen jongeren tussen de 12 en 18 jaar direct naar Halt worden verwezen voor overtredingen rondom alcohol. De verwijzer draagt direct over naar Halt, er wordt meteen een korte intake gehouden en de ouders/verzorgers worden op de hoogte gesteld. Bij Halt krijgen jongeren vervolgens geen boete of een justitiële aantekening, maar een passend leertraject met reflectie-opdrachten. Daarnaast moeten jongeren excuus aan betrokkenen aanbieden die last hebben ervaren van de jongeren, worden ook ouders of verzorgers betrokken in het maken van afspraken over middelengebruik en wordt eventueel doorverwezen naar verslavingszorg of andere hulpverlening bij zorgelijke signalen.

In de periode 2022-2024 hebben boa's van de gemeente Lingewaard een aantal Halt-bekeuringen voor jongeren opgesteld. Deze cijfers hebben betrekking op jongeren die door boa's in Lingewaard zijn aangetroffen, maar die niet noodzakelijk in Lingewaard zelf wonen (bijvoorbeeld ook jongeren uit Arnhem, Nijmegen of Overbetuwe). Deze cijfers wijken af van de cijfers van Halt aangezien deze overzichten alleen gaan over jongeren die in Lingewaard wonen. Door boa's zijn opgesteld:

2022: 11 Halt-verwijzingen betreffende alcoholhoudende drank
2023: 6 Halt-verwijzingen betreffende alcoholhoudende drank
2024: 33 Halt-verwijzingen betreffende alcoholhoudende drank
en 5 bekeuringen betreffende aanwezig hebben/bezit alcoholhoudende drank

Het relatief hoge aantal verwijzingen naar Halt in 2024 vloeit mede voort uit een specifieke aanpak waarbij in samenwerking met ketenpartners een Halt-loket is geplaatst tijdens een tentfeest in Gendt en de kermis in het najaar in Huissen. Deze aanpak heeft veel verwijzingen naar Halt opgeleverd.

Uit de registratie van Halt komen deze cijfers naar voren over jongeren die in Lingewaard woonachtig zijn en die in de omgeving zijn aangetroffen met alcohol:

2022: 16 Halt-verwijzingen betreffende alcoholhoudende drank
2023: 1 Halt-verwijzingen betreffende alcoholhoudende drank
2024: 13 Halt-verwijzingen betreffende alcoholhoudende drank

De afwijking van de Halt-cijfers met de genoemde cijfers van de boa's van Lingewaard heeft er mee te maken dat deze jongeren in andere gemeentes in de regio zijn aangetroffen, maar wel woonachtig

³³ Dit is een interventie die zich richt op jongeren tussen 12 en 18 jaar die onder invloed van alcohol een APV- of een strafrechtelijk feit hebben gepleegd. 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.

zijn in Lingewaard. Hieruit kunnen we constateren dat in 2023 nagenoeg geen verwijzingen van jongeren uit Lingewaard voor dit feit naar Halt zijn verwezen en in 2024 13 jongeren.

Inbreng van politie

De politie heeft in de uitvoering van het beleid inzake alcohol- en drugsgebruik onder jongeren vooral een signalerende rol en richt zich daarbij met name op misbruik of verstoring van de openbare orde. Tijdens reguliere controles/surveillance in de openbare ruimte controleert de politie op het in bezit hebben van alcoholhoudende drank door jongeren. Het gaat daarbij niet alleen om overtredingen van de APV en DHW maar in principe ook om overtredingen van de Opiumwet.

De politie heeft in Lingewaard en omgeving de beschikking over 6 wijkagenten. De politiecapaciteit ten behoeve van surveillance is de laatste jaren minder geworden en richt zich vaker op het verlenen van noodhulp. Dit betekent dat zij ook in dit kader vanuit het basisteam meer een signalerende en verwijzende functie (zijn gaan) vervullen.

De politie en partners geven aan dat er 'korte lijntjes' zijn in de signalering, het toezicht en de handhaving. In dit opzicht is er een driedelige structuur opgezet van straatcoaches, boa's en wijkagenten/politie. De hotspots waar men (meer) aandacht voor wil, worden gezamenlijk besproken in het jeugdgroepenoverleg (JGO) waar de volgende drie afdelingen en instanties aan deelnemen: Veiligheid, Toezicht en Handhaving (VTH) en sociaal Domein van de gemeente, de politie, SWL en SASS.

Bij de politie herkent men de problematiek van het alcohol- en drugsgebruik door jongeren wel, maar komt het zelf in de surveillancepraktijk toch relatief weinig tegen. Er is zijn weinig situaties waarin de politie in de praktijk feitelijk overgaat tot een waarschuwing dan wel een proces verbaal opstelt voor het in het openbaar alcohol drinken door een minderjarige in de openbare ruimte. Ook heeft men in de praktijk van surveilleren weinig signalen van of zicht op drugsgebruik door jongeren in het openbaar. Alleen tijdens de grote evenementen in de gemeente (kermis, carnaval, tentfeesten) zijn er wel situaties waarin met name (overmatig) alcoholgebruik onder jongeren in het openbaar plaatsvindt. Toezichthouders en handhavers in de gemeente hebben, ondanks hun toezicht tijdens deze festiviteiten, de indruk dat ouders in deze gevallen het drinken van alcohol door hun (minderjarige) kinderen niet afkeuren, dan wel niet ingrijpen.

Aandacht alcohol en drugs binnen Integrale Veiligheid

In de Evaluatie van het Jaaruitvoeringsplan Integrale Veiligheid 2023 van de gemeente Lingewaard is de focus met name gericht op het thema 'overlast jeugd'. Daartoe heeft men in voorgaande periode verscheidene acties van ketenpartners voorgesteld die inmiddels voor een belangrijk deel zijn geborgd in de reguliere werkzaamheden.

Een rol daarin speelt ook het convenant 'Aanpak jeugdoverlast gemeente Lingewaard' dat in 2024 is ondertekend. Doelstellingen in deze aanpak zijn het voorkomen van het ontstaan van problematische jeugd(groepen), het voorkomen van risicogedrag en het verminderen van het gebruik van alcohol en drugs. Het Jeugdgroepenoverleg (JGO) is het centrale overleg van de ketenpartners over deze thema's in Lingewaard.

Aandacht veiligheid en school vanuit VIOS

De gemeente Lingewaard is, in navolging van initiatieven in de gemeente Arnhem, in 2022 gestart met de VioS-aanpak (Veilig in en om School) op een van de vo-scholen in de gemeente (het OBC Huissen). Deze school heeft aangegeven zich ernstig zorgen te maken over de schoolveiligheid en

heeft de gemeente om ondersteuning gevraagd. De gemeente heeft hier positief op gereageerd en de aanpak ondersteund en de aanpak in februari 2024 geformaliseerd in de vorm van een convenant waarin samenwerkingsafspraken zijn vastgelegd.

Deelnemende partijen in deze aanpak zijn de gemeente Lingewaard, Stichting Aanpak Straat- en Schoolveiligheid (SASS), politieteam Rivierenland West, Overbetuwe College Huissen, AM-Supportteam, Stichting Rijnstad, Regionaal Bureau Leerlingzaken Midden Gelre, Stichting Sociale Wijkteams Arnhem en Stichting Welzijn Lingewaard. De aanpak richt zich op een verbetering van de veiligheid en het sociaal leerklimaat op school. Volgens het convenant geldt de reikwijdte voor, in én om school. Men wil werken aan een veilige school (voor leerlingen en personeel), een veilige buurt en een veilig gezin van de leerlingen. Daarbij gaat het onder meer om het voorkomen en aanpakken van grensoverschrijdend en ander ongewenst gedrag en het gebruik en/of handel van verdovende en overige verboden middelen.

In de praktijk zijn met name coördinator(en) schoolveiligheid (op school, van SASS), en coördinerend docent, een jongerenwerker op school (van AM Support) en straatcoaches (van SASS) actief in de uitvoering van de aanpak. De straatcoaches hebben niet alleen contacten met de school en leerlingen, maar hebben ook een taak in de preventie en vroegsignalering in de wijken. Beleidsmatig sluiten beleidsadviseurs van Sociaal Beleid en VTH van de gemeente aan bij kernteamoverleggen.

De VioS-aanpak richt zich volgens de verschillende documenten van de gemeente en organisaties in eerste instantie op jongeren die afglijden richting criminaliteit. Deze doelgroep zit in Lingewaard vooral op de middelbare scholen. Thema's die terugkomen zijn onder andere drugshandel, sexting, loverboys, radicalisering en afpersing. De VioS-aanpak vertoont daarmee enige raakvlakken met andere benaderingen in het verminderen van alcohol- en drugsgebruik onder jongeren in Lingewaard. De VioS-aanpak wordt in het voortgezet onderwijs uitgevoerd op het OBC Huissen en OBC Bemmelen. Ook enkele basisscholen in Huissen hebben in dit kader hun zorgen geuit over de veiligheid op hun scholen³⁴.

De gemeente heeft naar aanleiding hiervan voorjaar 2024 verschillende mogelijkheden rond een mogelijke voortzetting bij OBC Huissen en uitbreiding van de VioS-aanpak op andere scholen verkend. De gemeente heeft september 2024 aangegeven de verzoeken van de vo-scholen (OBC Huissen en OBC Bemmelen) en betreffende basisscholen te honoreren voor een tijdelijke ondersteuning van de VioS-aanpak om de "de keten onderwijs-zorg-veiligheid" te versterken. De totale kosten voor VioS voor schooljaar 2024-2025 bedragen € 77.500 (in Informatienota voor de gemeenteraad, 10 september 2024).

[Straatcoaches](#)

Vanuit de Stichting Aanpak Straat- en Schoolveiligheid (SASS) zijn straatcoaches actief die rondom zes scholen in de gemeente Lingewaard (twee vo-scholen en vier basisscholen) en op hangplekken voor jongeren met de doelgroep in gesprek gaan. Er zijn hiertoe drie straatcoaches voor Lingewaard actief die, naast de schoolcontacten, drie dagen per week in koppels in de verschillende dorpskernen van Lingewaard opereren (doordeweeks van 12.00 - 20.00 uur en op zaterdag van 13.00 - 21.00 uur).

³⁴ Het betreft IKC Het Sterrenbos, IKC 't Holthuus, IKC Binnenste-Buiten en IKC de Abacus.

De straatcoaches staan hier genoemd onder ‘inzet voor toezicht en handhaving’ maar zij hebben veeleer de opdracht en taak om bij ongewenst gedrag door jongeren hen aan te spreken en zorgelijke situaties te signaleren en door te verwijzen. Zij hebben geen handhavende bevoegdheden. Hun outreachende optreden van de straatcoaches past in een preventie-aanpak van jeugdoverlast en vroegsignalering van een mogelijke problematiek bij jongeren. De straatcoaches hebben geen specifieke formele bevoegdheden, zij gaan informeel het gesprek aan met een jongere. Indien er ernstige signalen van jeugdoverlast of andere activiteiten zijn, heeft men, afhankelijk van de casus, in principe ook contact met de (wijk)agenten of boa’s voor overdracht van een casus.

4.4 Samenwerking handhaving en preventie met gemeente Overbetuwe

Een van de aandachtspunten in het onderzoek is de vraag naar de samenwerking met de gemeente Overbetuwe op het gebied van het Preventie- en handavingsplan Alcohol.

Beide gemeenten hebben een eigen Preventie- en handavingsplan Alcohol opgesteld maar deze is qua opzet vergelijkbaar en ook de doelstellingen zijn gelijkloidend geformuleerd. Op uitvoeringsniveau verschillen de plannen licht van elkaar, hetgeen te maken heeft met andere accenten en beschikbare middelen.

Samenwerking gemeenten preventie

De gemeenten Lingewaard en Overbetuwe werken samen op het gebied van preventie, in die zin dat men vooral kennis deelt. Ook de preventieve opdracht van de gemeenten aan Iriszorg vertoont overeenkomsten, maar Lingewaard legt het accent meer op de aandacht voor sportverenigingen en op de rol van Iriszorg bij OKO. Aan Iriszorg is voor deze aanpak opnieuw een subsidie verstrekt, voor 2025.

Ook hebben de gemeenten op ambtelijk niveau samen verkend of OKO passend zou zijn voor de gemeenten en of men daarin samen zou kunnen optrekken (aansluitend op het GALA-plan van aanpak). De gemeente Overbetuwe heeft hierin echter voor een andere aanpak gekozen en neemt derhalve niet deel aan een gezamenlijke OKO-aanpak.

Het (komende) PenH-plan 2025-2028 van de gemeente Lingewaard zal voortvloeien uit de wensen en behoeften van vooral de gemeente zelf en minder afgestemd zijn met de gemeente Overbetuwe.

Samenwerking gemeenten handhaving

Vanuit handhaving wordt tussen de boa’s van de gemeente Lingewaard en gemeente Overbetuwe op structurele basis kennis uitgewisseld en dit vindt ook incidenteel plaats op het gebied van de Alcoholwet.

Ter uitvoering van de handhavingstaken bij ‘Alcohol’ hebben beide gemeenten het ‘Interventiebeleid Drank- en Horecawet’ en het ‘Stappenplan overtredingen Drank- en Horecawet’ vastgesteld. Er is bovendien een overkoepelend samenwerkingsconvenant op het gebied van handhaving tussen beide gemeenten opgesteld³⁵. Hierin is vastgelegd dat boa’s van beide gemeenten, indien nodig, op elkaars

³⁵ ‘Samenwerkingsconvenant. Samenwerking Handhaving Openbare ruimte gemeenten Lingewaard en Overbetuwe’ (zonder datum); het convenant is 14 maart 2018 in het lokaal driehoeksoverleg geaccordeerd.

gebied mogen werken. In de afgelopen jaren zijn op incidentele basis boa's van Lingewaard op verzoek van Overbetuwe aldaar ingezet. Deze onderlinge uitwisseling en assistentie kan ook geschieden bij ziekte en/of vakantie of andere omstandigheden maar komt niet vaak voor.

4.5 Informatie aan de gemeenteraad

Een van de vragen van het onderzoek betreft de wijze waarop de raad is geïnformeerd over het beleid en hoe de raad zijn kaderstellende en controlerende rol invult.

De gemeenteraad van Lingewaard heeft in de periode 2021-2024 enkele documenten van het college van B&W ontvangen, die direct of indirect verwijzen naar het alcohol- en drugsbeleid voor jongeren in de gemeente.

De kaderstellende rol van de gemeenteraad komt naar voren in de vaststelling november 2020 van het *'Preventie- en Handhavingsplan Alcohol 2021-2024'*. In de raadsvergadering van 19 november 2020 zijn het raadsvoorstel, het raadsbesluit en de evaluatie van het PenH-plan alcohol 2017-2020 aan de orde gekomen. In de bijlagen van het plan zijn ook het Interventiebeleid DHW 2014 en het Stappenplan overtredingen DHW gepresenteerd. Tevens zijn vragen van de raad over het PenH-plan 2021-2024 beantwoord.

Op 1 februari 2024 heeft de wethouder aan de raad gemaïld dat op 29 januari acht sportverenigingen, Sportservice Lingewaard en het college van B&W het convenant 'Alcohol- en drugsgebruik binnen de sportverenigingen' hadden ondertekend.

Op 2 april 2024 is door het college een informatienota aan de raad ter beschikking gesteld met betrekking tot een extra incidentele subsidie ten behoeve van de Iriszorg. In de nota staat onder meer beschreven dat de GGD rapporteert over een normalisering van (soft)drugsgebruik onder jongeren en specifiek in Lingewaard een relatief hoog alcoholgebruik onder jongeren.

In de nota wordt de raad geïnformeerd over de inzet op alcohol- en drugspreventie en over de voorgestelde dekking. De raad heeft naar aanleiding hiervan 4 april 2024 vragen gesteld.

De raad is daarnaast in deze periode enkele malen door het college geïnformeerd over aanpalende initiatieven en acties waaronder de VioS-aanpak op scholen en de GALA-aanpak.

De gemeenteraad heeft in de periode 2021-2024 van het college geen structurele monitoring of procesevaluatie van de maatregelen ontvangen die in het preventie- en handhavingsplan zijn aangekondigd. De raad heeft wel via het jaaruitvoeringsplan (JUP) 2023 informatie ontvangen over de uitvoering van het plan Integrale Veiligheid 2023 met daarin een toelichting op de prioriteit 'overlast jeugd'. Daarbij gaat het om het voorkomen dat problematische jeugd(groepen) en risicogedrag ontstaan en het verminderen van het gebruik van alcohol en drugs.

In JUP 2023 zijn drie actiepunten aangegeven met een korte stand van zaken. Genoemd is de inzet van jongerenwerkers in het bespreken van de gevaren van alcohol- en drugsgebruik met jongeren. De gemeente geeft aan dat deze werkzaamheden zijn geborgd in de reguliere werkzaamheden. Als tweede punt wijst de gemeente op de inzet van SWL op preventie in voorlichtingsbijeenkomsten met sportverenigingen, met als een van de onderwerpen de signalen en het doorverwijzen met betrekking tot alcohol- en drugsgebruik. Deze activiteiten zijn afgerond en hebben mede geleid tot

een convenant met afspraken op het gebied van preventie alcohol en drugs. Als derde punt benoemt de gemeente de regierol van het sociaal domein bij het uitvoeren van de acties uit het Preventie en Handhavingsplan Alcohol 2021-2024. De bespreking van de acties, aanpak en opbrengsten zelf is beperkt, met de opmerking dat het uitvoeren van de acties volgens plan verloopt. Een nadere toelichting en uitwerking ontbreekt. De (enige) beleidsmatige conclusie die in het JUP 2023 in dit kader wordt getrokken, is dat bewustwording op het gebied van alcohol en drugs in het nieuwe uitvoeringsplan extra aandacht zal krijgen.

De gemeenteraad heeft geen eindevaluatieverslagen over de opbrengsten en mogelijke effecten van de voorgestelde activiteiten in het PenH-plan ontvangen. De rekenkamer heeft niet kunnen constateren dat de gemeenteraad om dergelijke voortgangsverslagen en/of eindevaluaties aan het college heeft gevraagd.

Bijlage 1

Normenkader en beoordeling alcohol- en drugsbeleid jongeren

Lingewaard 2021-2024

CONCEPT

Beleid gemeente		
Norm	Operationalisatie; criteria	Beoordeling
Het beleid inzake alcohol, drugs en jongeren bevat concrete en realistische 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		
Norm	Operationalisatie; criteria	Beoordeling
De uitvoering voldoet aan een aantal organisatorische en inhoudelijke randvoorwaarden	- Er zijn voldoende middelen (geld, ambtelijke capaciteit) vanuit de gemeente 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 volgens verschillende objectieve cijfers in de praktijk gerealiseerd	+/-
	- De beoogde doelen en prestaties zijn volgens verschillende betrokken actoren in de praktijk gerealiseerd	+/-
	- Er vindt regelmatig evaluatie plaats van de uitvoering en van de resultaten daarvan	-
Rol gemeenteraad		
Norm	Operationalisatie; criteria	Beoordeling
De gemeenteraad stelt kaders voor het alcoholbeleid en voor het drugsbeleid	- De gemeenteraad stelt inhoudelijke (uitgangspunten, doelstellingen) en financiële (in de begroting) kaders voor het alcoholbeleid en drugsbeleid	+/-
Er wordt door het college verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad over de uitvoering van het beleid	- De raad wordt geïnformeerd over de activiteiten, resultaten en effecten	+/-
	- De informatie die de raad ontvangt is voldoende relevant, toegankelijk, tijdig en correct	+/-

Bijlage 2 Overzicht geraadpleegde bronnen

Boer, M., van Dorsselaer, S., de Looze, M., de Roos, S. e.a. (2022). HBSC 2021. Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland. Utrecht: Universiteit Utrecht, Trimbos instituut, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Convenant Alcohol- en Drugsgebruik Sportverenigingen Lingewaard, januari 2024

Convenant VIOS OBC Huissen, 2024

Gemeente Lingewaard, Handhavingsbeleid 2018-2022, december 2017

Gemeente Lingewaard, Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) 2020, september 2020

Gemeente Lingewaard, Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Lingewaard houdende regels omtrent het Integraal Veiligheidsplan 2020-2022, februari 2020

Gemeente Lingewaard, Evaluatie Handhavingsuitvoeringsplan 2019, september 2020

Gemeente Lingewaard, Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) 2020, september 2020

Gemeente Lingewaard, Evaluatie Preventie- en handhavingsplan alcohol 2017-2020

Gemeente Lingewaard, Preventie- en handhavingsplan alcohol 2017-2020

Gemeente Lingewaard, Preventie- en handhavingsplan alcohol 2021-2024, november 2020

Gemeente Lingewaard, Jaaruitvoeringsplan Integrale Veiligheid 2020

Gemeente Lingewaard, Integraal Veiligheidsplan Lingewaard 2020-2022

Gemeente Lingewaard en gemeente Overbetuwe, Samenwerkingsconvenant Handhaving Openbare ruimte gemeenten Lingewaard en Overbetuwe

Gemeente Lingewaard, Preventieakkoord Samen voor een gezond Lingewaard 2021-2023

Gemeente Lingewaard, Beleidsplan Sociaal Domein 2021 - 2024

Gemeente Lingewaard, Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) 2021, mei 2021

Gemeente Lingewaard, Beleidsregel van de gemeenteraad van de gemeente Lingewaard houdende regels omtrent sport, april 2021

Gemeente Lingewaard, Evaluatie HUP 2020, juni 2021

Gemeente Lingewaard, Integraal Veiligheidsplan 2024 - 2027

Gemeente Lingewaard, Evaluatie handhavingsuitvoeringsprogramma Lingewaard 2022

Gemeente Lingewaard, Evaluatie Jaaruitvoeringsplan Integrale Veiligheid 2021-2022, januari 2023

Gemeente Lingewaard, Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) 2023

Gemeente Lingewaard, Evaluatie Jaaruitvoeringsplan Integrale Veiligheid (JUP) 2023

Gemeente Lingewaard, Plan van aanpak Gezond en Actief Leven Akkoord 2023 – 2026, september 2023

Gemeente Lingewaard, Memo Alcohol- en Drugspreventie 2024, november 2023

Gemeente Lingewaard, Handhavingsbeleid 2024-2027, december 2023

Gemeente Lingewaard, Evaluatie handhavingsuitvoeringsprogramma Lingewaard (HUP) 2023

Gemeente Lingewaard, Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) 2024

Gemeente Lingewaard, Collegevoorstel Convenant Veilig in en Om School OBC Huissen, februari 2024

Gemeente Lingewaard, Collegevoorstel Prestatiesubsidie Iriszorg, april 2024

Gemeente Lingewaard, Informatienota Alcohol- en Drugspreventie 2024, april 2024

Gemeente Lingewaard, Beschikking Subsidie Iriszorg Preventie 2024, april 2024

Gemeente Lingewaard, Beeldvormende memo Veilig in en om School, april 2024

Gemeente Lingewaard, Beeldvormende Memo Alcohol- en Drugspreventie, september 2024

Gemeente Lingewaard, Uitvoeringsplan Integrale Veiligheid 2024-2025, 2024

Gemeente Lingewaard/Trimbos Instituut, OKO Inventarisatie 2024

Gemeente Lingewaard, Programmabegroting 2025, oktober 2024

Gemeente Lingewaard, Plan van aanpak Gezond en Actief Leven Akkoord 2025, oktober 2024

Gemeente Lingewaard, Raadsinformatienota Uitvoeringsplan Gezond en Actief Leven Akkoord 2025, oktober 2024

GGD Gelderland-Midden, Gezondheidsmonitor Jeugd 2023, gemeente Lingewaard, 2024

HALT Lingewaard verantwoording 2020

HALT Gemeenterapportage Lingewaard 2022

HALT Lingewaard verantwoording preventie 2022

HALT Lingewaard verantwoording preventie 2023

HALT Gemeenterapportage Lingewaard 2023

Iriszorg, Subsidieaanvraag 2024 Lingewaard, april 2024

Nabben T, Boekholt, M. & Benschop, A. (2024). Antenne Nederland: Regiomonitor drugs en risico-jongeren 2022-2023. Hogeschool van Amsterdam.

Stevens, G., van Dorsselaer, S., Boer, M., de Roos, S.; Duinhof, E., ter Bogt, T., van den Eijnden, R., Kuyper, L., Visser, D.; Vollebergh, W. en de Looze, M. (2018). *HBSC 2017. Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Trimbos instituut, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Stichting Welzijn Lingewaard, Jaarverslag 2023

Trimbos-instituut, Peilstationsonderzoek Scholieren/Leefstijlmonitor, i.s.m. RIVM, 2003-2015, 2019 en 2023; HBSC-Nederland/Leefstijlmonitor, UU, Trimbos-instituut en SCP i.s.m. RIVM, 2017 en 2021.

Zorgbelang Inclusief, JongerenNetwerk, flyer 2025.