

Klare wijn schenken

Rekenkameronderzoek naar het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Tytsjerksteradiel

COLOFON

De Rekenkamercommissie Tytsjerksteradiel bestaat uit een viertal onafhankelijke leden. Sinds 1 januari 2015 vormt de rekenkamercommissie een personele unie met de rekenkamercommissie van de gemeente Achtkarspelen.

De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Door haar werkzaamheden wil de rekenkamercommissie bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Tytsjerksteradiel. Het gaat dan om de transparantie van het gemeentelijk handelen en aan de versterking van de publieke verantwoording daarover.

De commissie doet dit door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren.

De rekenkamercommissie voert het onderzoek zelf uit, veelal ondersteund door externe onderzoekers. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst.

Samenstelling

Mevrouw C.M.E. Ruiten (voorzitter)
De heer W.R. Zuurbier
Mevrouw J. Westinga
De heer H. Halbersma

Ondersteuning

Ambtelijk secretaris S.K. Dijkstra (raadsgriffier) ondersteund door
E. Annema-de Vries (griffiemedewerker)

Dit onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door onderzoeksbureau Pro Facto in samenwerking met IntraVal. Onderzoekers: Niko Struiksma, Bert Bieleman, Annelies Kruize Maurits Sytstra en Nicolette Woestenburg.



Contact

Postbus 3, 9250 AA Burgum
email: rekenkamercommissie@t-diel.nl
website: raad.t-diel.nl

Rekenkamercommissie Tytsjerksteradiel



Aan de gemeenteraad van Tytsjerksteradiel
Postbus 3
9250 AA BURGUM

ons kenmerk : S2017-16577
dossier : Z2016-02385
behandeld door : Rekenkamercommissie Tytsjerksteradiel
onderwerp : Aanbiedingsbrief onderzoeksrapport 'Klare wijn schenken', rekenkameronderzoek naar de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Tytsjerksteradiel

Burgum, 29 mei 2017

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij bieden wij u ons onderzoeksrapport 'Klare wijn schenken' aan, ons rekenkameronderzoek naar de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Tytsjerksteradiel. In deze begeleidende brief gaan wij in op de achtergrond en aanleiding voor het onderzoek, de onderzoeksvragen, aanpak, het onderzoeksproces en de conclusies en aanbevelingen.

Inleiding

De rekenkamercommissies van de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen hebben gelijktijdig een onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de beide gemeenten.

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie nagaan wat de doeltreffendheid is van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Tytsjerksteradiel. Het onderzoek moet verder de raad inzicht geven of het college het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid goed heeft uitgevoerd in de periode 2012 – medio 2016.

Achtergrond en aanleiding

Overmatig alcoholgebruik op jonge leeftijd kan zowel direct als ook later in het leven leiden tot gezondheidsproblemen zoals blijvende hersenschade en een verhoogde kans op verslaving. Om gezondheidsschade van het drinken op jonge leeftijd te beperken is in de Drank- en Horecawet (DHW) een leeftijdsgrens van 18 jaar opgenomen. In 2013 is het toezicht op de DHW gedecentraliseerd naar gemeenten. De gemeenten zijn sindsdien de uitvoerders van het Nederlandse alcoholbeleid. Het verplichte Preventie- en Handhavingsplan is in feite de bekrachtiging daarvan. Op grond van artikel 34a DHW zijn gemeenten verplicht om per 1 juli 2014 een dergelijk plan te hebben. Het Preventie- en Handhavingsplan focust zich op het gemeentelijke terrein waar alcoholpreventie en handhaving van de DHW samenkomen en elkaar kunnen versterken.

Om een waterbedeffect te voorkomen is het van belang dat het lokale alcoholbeleid in gemeenten zoveel mogelijk op elkaar wordt afgestemd. Deze afstemming is tevens van belang indien gemeenten het toezicht regionaal willen uitvoeren.

Het Platform Nuchtere Fries heeft een programma opgesteld die kan dienen als input voor de lokale Preventie- en Handhavingsplannen.

De gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen hebben op basis van dit programma een gezamenlijk Preventie- en Handhavingsplan opgesteld.

De beide gemeenten hebben er – mede naar aanleiding van het Fries programma Jeugd, Alcohol en Drugs – voor gekozen om naast doelstellingen op het gebied van alcohol ook doelstellingen op het gebied van softdrugs in het Preventie- en Handhavingsplan op te nemen. De doelstellingen richten zich op het tegengaan van alcohol- en drugsgebruik door jongeren onder de 18 jaar. Daarnaast zijn voor de leeftijdsgroep 18 tot en met 24 jaar aparte doelstellingen opgesteld. Deze zijn gericht op het tegengaan van drugsgebruik en het stimuleren van verantwoord alcoholgebruik.

Onderzoeksproces

In februari 2016 heeft de rekenkamercommissie een onderzoeksopzet gemaakt op basis waarvan onderzoeksbureaus Pro Facto en Intraval onder begeleiding van de rekenkamercommissie in april 2016 begonnen zijn aan de uitvoering van het onderzoek. De startbijeenkomst vond plaats op 11 mei 2016. Tijdens deze bijeenkomst is een toelichting op het onderzoek gegeven, zijn de onderzoekers voorgesteld en vragen over het onderzoek beantwoord. Ook zijn de procedure en de planning aan de orde gekomen.

Na vaststelling van het voorlopige onderzoeksrapport vond het feitelijk wederhoor in april/mei 2017 plaats. De feitelijk-wederhoorreactie werd op 9 mei 2017 ontvangen en na de verwerking van deze reactie is het rapport definitief opgesteld.

Onderzoeksvragen & aanpak

De volgende vraag is in dit onderzoek centraal gesteld:

Wat is de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen?

De focus van het onderzoek ligt op de doeltreffendheid van het beleid: de mate waarin doelen gerealiseerd worden.

De deelvragen luiden als volgt:

Beleid:

1. Welk alcohol- en drugsbeleid gericht op jongeren kennen de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen?
2. Welke doelstellingen en te leveren prestaties komen daaruit voort?
3. Is het beleid integraal?
4. In hoeverre voldoet het alcohol- en drugsbeleid gericht op jongeren van beide gemeenten aan de regels en normen die daaraan gesteld kunnen worden?
5. Hoe kan het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeenten verbeterd worden?

Doeltreffendheid:

6. Welke kwantitatieve gegevens zijn beschikbaar om de doeltreffendheid van de bij deelvraag 2 onderscheiden doelstellingen van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid te bepalen?
7. Wat is op grond van deze kwantitatieve gegevens te zeggen over de doeltreffendheid van de beoogde doelen en prestaties van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid?
8. Wat zijn de oordelen en percepties van betrokkenen over de doeltreffendheid van het beleid?
9. Welke succes- en faalfactoren zijn te onderscheiden voor de doeltreffendheid van de beoogde doelen en prestaties in het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid?

10. Hoe kan de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid verbeterd worden?

Sturing door de gemeenteraad:

11. Hoe vult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in?

Samenvatting onderzoeksrapport

De rekenkamercommissies van de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen hebben gezamenlijk onderzoek laten uitvoeren naar het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeenten. Nagegaan is hoe het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid eruit ziet, hoe dit uitgevoerd wordt, of de beoogde doelen gerealiseerd worden en hoe de raad zijn kaderstellende en controlerende rol invult. De onderzoeksperiode betreft 2012 - medio 2016. De onderzoeksbevindingen over beide gemeenten zijn vrijwel identiek. De belangrijkste conclusies die de rekenkamercommissie presenteert, gelden dan ook voor beide gemeenten.

Het (verplichte) *Preventie- en Handhavingsplan* kan worden gezien als het meest actuele op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid. Het beleid is zeer globaal beschreven waardoor het niet goed duidelijk wordt wat de gemeente van plan is te gaan doen. Zo heeft de gemeente diverse subdoelstellingen opgesteld, maar vaak is niet duidelijk of en wanneer deze subdoelstellingen zijn behaald. Verder wordt uit het *Preventie- en Handhavingsplan* niet duidelijk welke handhavingsacties de gemeente wil verrichten, welke handhavingsinstrumenten worden ingezet en hoe de gemeente de naleving van regelgeving door supermarkten en slijterijen gaat handhaven.

In het kader van het onderzoek is met zo'n 45 jongeren gesproken. Ze geven in meerderheid aan alcohol te drinken, maar dat het moeilijk is om via de commerciële bronnen, zoals horecagelegenheden, supermarkten en dergelijke, aan alcoholhoudende dranken te komen. Ze komen er dan ook met name aan via hun sociale omgeving, zoals ouders en oudere vrienden. Volgens het merendeel van de geïnterviewde jongeren weten hun ouders dat ze alcohol drinken, maar niet altijd precies hoe veel en hoe vaak. Ze geven aan dat de meeste ouders het drinken van alcohol op minderjarige leeftijd accepteren, maar dat ze verantwoord met alcohol moeten omgaan. Ze leggen uit dat dit inhoudt dat ze niet te vaak en te veel mogen drinken.

In de gesprekken met de sleutelinformanten wordt aangegeven dat ouders het vaak normaal vinden dat hun kinderen drinken, zij zien de gevaren van het gebruik van alcohol vaak niet. Daarnaast zit het drinken van alcohol, volgens de sleutelinformanten, veelal in de plattelandscultuur van de gemeente.

De gemeente heeft ten tijde van het onderzoek niet voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar om het beleid rond alcohol en drugs uit te voeren. Tot 1 januari 2016 was er een coördinator voor beide gemeenten aangesteld. Zijn taken zijn op het moment van onderzoek nog niet herverdeeld, waardoor overlegstructuren stil zijn komen te liggen en samenwerking op ad-hoc basis plaatsvindt. In het onderzoek is niet naar voren gekomen dat onvoldoende geld beschikbaar zou zijn voor de uitvoering.

In de periode 2015/2016 zijn in het kader van het alcohol- en drugsbeleid weinig activiteiten voor jongeren georganiseerd, hoewel dit wel beoogd was. Daarnaast zijn er weinig activiteiten opgezet in samenwerking tussen jongerenwerk en gemeente. Bij de activiteiten die wel zijn uitgevoerd, gaat het om jaarlijks terugkomende activiteiten georganiseerd door samenwerkingspartners, zoals het Platform Nuchtere Fries, GGD Fryslân en Verslavingszorg Noord Nederland (VNN).

Met de vaststelling van het *Preventie- en Handhavingsplan* en de *Programmabegroting* heeft de raad kaders gesteld waarbinnen het college uitvoering diende te geven aan het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid. De raad wordt door het college geïnformeerd over de verrichte (toezichts)activiteiten die ontplooid zijn in het kader van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid. Over de resultaten en effecten van het beleid als geheel is de raad niet geïnformeerd.

Er zijn nauwelijks geschikte kwantitatieve gegevens beschikbaar over de realisatie van de door de gemeente opgestelde hoofd- en subdoelstellingen. De enige relevante gegevens zijn afkomstig uit het Gezondheidsonderzoek Jeugd (GO Jeugd) van de GGD Fryslân meting 2016. Door veranderingen in de methode en de vragenlijst zijn de resultaten niet meer goed vergelijkbaar met de vorige meting in 2012. Over de hoofd- en subdoelstellingen gericht op jongeren van 18 t/m 24 jaar is momenteel helemaal geen kwantitatieve informatie beschikbaar.

Conclusies en aanbevelingen

Hieronder worden de conclusies uit het onderzoek gepresenteerd en aanbevelingen gedaan.

Conclusies

Beleid is actueel maar niet concreet

Het *Preventie- en Handhavingsplan* is het belangrijkste en meest actuele document waarin het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeente staat beschreven. Er zijn weliswaar tal van andere beleidsplannen maar die zijn opgevolgd door dit plan, of ze verwijzen naar het *Preventie- en Handhavingsplan* of delen daarvan zijn overgenomen in het plan.

Uit het onderzoek blijkt dat het gemeentelijk beleid actueel is maar tegelijk erg globaal. Zo wordt bij de uitwerking geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende terreinen die met het alcohol- en drugsbeleid samenhangen zoals gezondheid, jeugd, handhaving en openbare orde en veiligheid.

Hoewel de gemeente conform wet- en regelgeving doelstellingen formuleert, zijn deze weinig concreet of meetbaar. De gemeente kiest liever voor termen als 'toe- of afname' of een 'substantiële verandering'. Dat kan een bewuste keuze zijn, maar het maakt het monitoren en evalueren van beleid lastig. Vooral als de uiteindelijk te bereiken resultaten in de plannen ook niet concreet worden aangegeven. Overigens worden wél indicaties gegeven wanneer beleidsdoelen bereikt moeten zijn.

Naast doelstellingen en resultaten, dient het beleid ook concrete acties te bevatten. Die benoemt de gemeente nadrukkelijk. Ze zijn vooral preventief en educatief van aard gericht op bewustwording en voorlichting bijvoorbeeld op scholen en aan ouders. Hoe de gemeente het beleid echter aan de 'achterkant' wil oppakken (toezicht en handhaving) komt minder duidelijk naar voren. Weliswaar somt het beleidsplan diverse handhavingsmiddelen op en is er een handhavingsstrategie geformuleerd, maar er staat niet welke handhavingsacties daadwerkelijk worden uitgevoerd. Met name is onduidelijk hoe de gemeente de naleving van regels in de detailhandel (supermarkten en slijterijen) wil controleren.

Doeltreffendheid moeilijk vast te stellen

Het alcohol- en drugsbeleid is doeltreffend als de gemeente haar beoogde beleidsdoelen en prestaties in de praktijk realiseert. Deze doeltreffendheid kan bepaald worden met kwantitatieve gegevens die bij de GGD voorhanden zijn.

Een belangrijke doelstelling van het gemeentelijk beleid is het tegengaan van alcohol- en drugsgebruik door jongeren onder de 18 jaar. Uit GGD-cijfers blijkt dat het percentage jongeren dat gedronken heeft in de afgelopen maand (= de maand voorafgaand aan de maand waarin het GGD-onderzoek plaatsvond in 2016) is gedaald van 49% (2012) naar 41% (2016). De gemiddelde startleeftijd waarop jongeren drinken, steeg van 13,5 jaar (2012) naar 14,5 jaar

(2016). Dit is positief te noemen hoewel afgevraagd moet worden of hier sprake is van een substantiële verandering. De gemeente geeft namelijk niet aan wat we onder 'substantieel' moeten verstaan. De GGD stelt bovendien dat een vergelijking tussen 2012 en 2016 moeilijk is door veranderingen in methode en vragenlijsten.

Het percentage jongeren tot 18 jaar dat in de afgelopen maand softdrugs heeft gebruikt, is gelijk gebleven volgens de GGD. Over het alcohol- en drugsgebruik onder jongeren van 18 tot 24 jaar is momenteel helemaal geen kwantitatieve informatie beschikbaar.

Beleidsuitvoering onder druk

Beleid maken is pas zinvol als dit ook wordt uitgevoerd. Daarom is onderzocht hoe het gemeentelijk alcohol- en drugsbeleid tot uitvoering is gekomen.

Uit het onderzoek blijkt dat de beschikbare ambtelijke capaciteit om het alcohol- en drugsbeleid goed uit te voeren in de onderzoeksperiode niet structureel geborgd is. Weliswaar zijn er ambtenaren die dit onderwerp in portefeuille hebben, maar zij zijn in de onderzochte periode vooral ingezet op andere taken. Sinds het vertrek van de coördinator die voor de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen was aangesteld, ontbreekt een duidelijke taakverdeling als gevolg waarvan regie en integrale aanpak zijn weggevallen.

Als de ambtelijke capaciteit niet op orde is, komen beleidsambities en de afstemming en samenwerking met partners in het gedrang, zo blijkt uit het onderzoek. Zo kwamen nieuwe activiteiten gericht op bewustwording en preventie, zijnde de kern van het alcohol- en drugsbeleid, niet of nauwelijks van de grond. Het zijn vooral door externe partijen (zoals VNN, GGD Fryslân en Platform Nuchtere Fries) georganiseerde activiteiten die zijn uitgevoerd.

De ambtelijke capaciteit voor toezicht en handhaving is overigens wel op orde. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat deze capaciteit zich in de praktijk met name richt op voorlichting en afstemming met andere partijen. Repressieve middelen (boetes) worden niet ingezet. Tot slot blijkt uit het onderzoek dat er geen signalen zijn dat de financiële middelen voor de uitvoering van het alcohol- en drugsbeleid tekort zouden schieten.

De ervaringen van de jongeren zijn belangrijke signalen voor raad en college

Welke ervaringen hebben jongeren uit de gemeente met het gebruik en de verkrijgbaarheid van alcohol en drugs? En wat merken ze in de praktijk van het gemeentelijk beleid?

Het merendeel van de benaderde jongeren geeft aan alcohol te drinken. Het aantal drinkende jongeren en de frequentie van het alcoholgebruik neemt ook toe met de leeftijd. De benaderde jeugd geeft wel aan dat het erg moeilijk is om via de commerciële bronnen (horeca, supermarkten, slijterijen) drank te kopen. Het zijn de sociale bronnen (ouders, oudere vrienden of broers of wederverstrekking), die jongeren aan alcoholhoudende dranken helpen.

Het merendeel van de bevroegde jongeren zegt geen softdrugs (hasj of wiet) te gebruiken en denkt bovendien dat het moeilijk verkrijgbaar is. De helft van de jeugd heeft ook geen idee hoe men eraan moet komen. Toch kent ongeveer de helft van de jongelui wel leeftijdsgenoten die softdrugs gebruiken. Harddrugs zijn gelukkig geen issue zo blijkt uit het onderzoek.

Uit de gesprekken blijkt dat het merendeel van de jongeren voorlichting over alcohol en drugs op school heeft gehad en dat had bij de helft een positieve invloed op het gedrag. De andere helft geeft aan dat ze door gesprekken met ouders of door eigen ervaringen wijs zijn geworden. Het merendeel van de jongeren vindt verder dat er strenge leeftijdscontroles worden gehouden bij de aankoop van alcohol. Ze merken echter weinig van maatregelen en controles op het gebruik en de wederverstrekking van drank in de horeca of tijdens dorpsfeesten en festivals.

De raad stelt kaders, het college dient meer te verantwoorden over resultaten en effecten

Met de vaststelling van het *Preventie- en Handhavingsplan* en de programmabegroting 2014 heeft de raad kaders gesteld waarbinnen het college uitvoering diende te geven aan het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid. De raad is door het college vooral geïnformeerd over de verrichte (toezichts)activiteiten die ontplooid zijn. Over de resultaten en de effecten (of de beoogde maatschappelijke doelen zijn gerealiseerd), vindt geen verantwoording plaats.

Aanbevelingen

Laat het college het beleid concretiseren

Het alcohol- en drugsbeleid kan worden verbeterd door het meer te concretiseren. De gemeente dient in haar beleid duidelijker aan te geven wat zij precies van plan is te gaan doen en welke resultaten concreet bereikt moeten worden. Daarbij is het van belang om verschillende partners bij het opstellen van het beleid te betrekken. Dit geldt ook en misschien wel met name voor het betrekken van jongeren. Door jongeren zelf te laten meedenken en doen, is de kans groter dat het jongeren meer aanspreekt en dat daardoor meer wordt bereikt.

Vraag het college het inzicht in de doeltreffendheid te vergroten

Het inzicht in de doeltreffendheid van het beleid kan met name worden verbeterd door duidelijkere en meer concrete doelstellingen te benoemen en de realisatie ervan te meten. Voor de doeltreffendheid is het van belang om aan de hand van de uitgangssituatie na te kunnen gaan in hoeverre een (sub)doel behaald is. Hiervoor dienen duidelijke doelen te worden gesteld en duidelijk te worden aangegeven wanneer de doelstelling is bereikt.

Geef het college de opdracht om in de uitvoering van het beleid, de regiefunctie en de integraliteit te versterken

Goede samenwerking begint met afstemming binnen de gemeentelijke organisatie. Zorg dat voor iedereen duidelijk is wie welke taken uitvoert en welke externe partijen daarbij behulpzaam kunnen zijn. De regiefunctie en integraliteit kunnen verbeterd worden door opnieuw een coördinator aan te stellen of aan te wijzen.

Vraag het college in te zetten op het vergroten van de bewustwording van ouders

De meeste winst is er te behalen door de bewustwording van de ouders te vergroten. Ouders moeten zich ervan bewust worden dat het drinken op jonge leeftijd negatieve gevolgen heeft.

Geef het college de opdracht verantwoording af te leggen over de resultaten en effecten van het beleid

Om de verantwoording naar de gemeenteraad compleet te maken, is het aan te bevelen om niet alleen te rapporteren over de activiteiten die verricht zijn, maar ook over de resultaten en effecten ervan.

Vraag het college met de GGD in overleg te gaan over het Gezondheidsonderzoek jeugd

Monitoring van het alcohol- en drugsbeleid vindt onder andere plaats door middel van het Gezondheidsonderzoek Jeugd (GO Jeugd), maar gebleken is dat dit onderzoek (te) weinig relevante informatie oplevert. Ga daarom samen met de GGD in overleg om te kijken of er verbetering mogelijk is in dit onderzoek, zodat gemeenten de informatie krijgen die ze nodig hebben voor een goede monitoring.

Slotwoord rekenkamercommissie

Uit ons onderzoek is onder andere gebleken dat er ten tijde van het onderzoek niet voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar was om het beleid rond alcohol en drugs bij jongeren op alle punten uit te voeren. In de feitelijk wederhoorreactie geeft het college aan dat dit mede komt door de drie decentralisaties (Wmo, Participatie en Jeugd) die de afgelopen periode logischerwijs prioriteit hebben gekregen.

Het college stelt dat dit niet betekent dat er geen actie ondernomen is op het gebied van jongeren/alcohol- en drugsgebruik of dat niemand zich hiervoor verantwoordelijk zou voelen. Door de afdeling Beleid en team Toezicht, Handhaving en Veiligheid zijn eind juni 2016 gesprekken geweest over de onderlinge taakverdeling, juist om de afstemming en coördinatie weer goed te gaan borgen die, als gevolg van bezuinigingen op de bedrijfsvoering en het zoeken naar een juiste taakverdeling tussen Dragende Organisatie en Werkmaatschappij, tijdelijk verloren ging.

De afspraken zijn vervolgens ten tijde van het onderzoek nader uitgewerkt en op basis hiervan is afgesproken regelmatig met elkaar om tafel te gaan om de onderlinge afstemming te waarborgen en zodoende de gestelde doelen te behalen. Het eerste afstemmingsoverleg heeft in april 2017 plaatsgevonden en alle relevante disciplines zijn hierin vertegenwoordigd.

De rekenkamercommissie is verheugd te lezen dat mede door ons onderzoek er nu al verbeterpunten zijn opgepakt.

Voor meer onderzoeksresultaten verwijzen wij u naar het volledige onderzoeksrapport. Wij danken iedereen die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van ons eindrapport.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'C.M.E. Ruiter', written over a faint, illegible stamp or background.

Mevr. C.M.E. Ruiter, voorzitter

Onderzoek naar het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Tytsjerksteradiel

Groningen, mei 2017

Niko Struiksmā
Bert Bieleman
Annelies Kruize
Maurits Sytstra
Nicolette Woestenburg

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl

Inhoud

1. INLEIDING	1
1.1 ONDERZOEKSVRAGEN.....	1
1.2 ONDERZOEKSAANPAK.....	2
1.3 NORMENKADER	2
1.4 LEESWIJZER	4
2. BELEID	5
2.1 INLEIDING	5
2.2 DOELSTELLINGEN.....	6
2.2.1. <i>Beschrijving</i>	6
2.2.2. <i>Beoordeling</i>	8
2.3 NORMEN WET- EN REGELGEVING.....	9
2.3.1. <i>Beschrijving</i>	9
2.3.2. <i>Beoordeling</i>	11
2.4 KWALITEIT.....	12
2.4.1. <i>Beschrijving</i>	12
2.4.2. <i>Beoordeling</i>	14
3. UITVOERING	16
3.1 INLEIDING	16
3.2 BESCHIKBARE MIDDELEN	16
3.2.1. <i>Beschrijving</i>	16
3.2.2. <i>Beoordeling</i>	17
3.3 SAMENWERKING MET RELEVANTE PARTNERS.....	18
3.3.1. <i>Inleiding</i>	18
3.3.2. <i>Beschrijving pijler beleid</i>	18
3.3.3. <i>Beschrijving pijler bewustwording</i>	19
3.3.4. <i>Beschrijving pijler handhaving</i>	20
3.3.5. <i>Beoordeling</i>	21
3.4 INTEGRALE AANPAK EN REGIE	21
3.4.1. <i>Beschrijving</i>	21
3.4.2. <i>Beoordeling</i>	22

4. ERVARINGEN VAN JONGEREN	23
4.1 INLEIDING	23
4.2 ONDERZOEKAANPAK	23
4.3 GEBRUIK EN VERKRIJGBAARHEID ALCOHOL	24
4.3.1. <i>Gebruik</i>	24
4.3.2. <i>Verkrijgbaarheid</i>	24
4.4 GEBRUIK EN VERKRIJGBAARHEID DRUGS	25
4.4.1. <i>Gebruik</i>	25
4.4.2. <i>Verkrijgbaarheid</i>	25
4.5 MAATREGELLEN	25
4.5.1. <i>Inleiding</i>	25
4.5.2. <i>Voorlichting</i>	26
4.5.3. <i>Leeftijdscontroles</i>	26
4.5.4. <i>Maatregelen doorschenken en wederverstrekking</i>	27
4.5.5. <i>Jongerenwerk</i>	27
5. STURING DOOR DE GEMEENTERAAD	28
5.1 INLEIDING	28
5.2 KADERSTELLING.....	28
5.2.1. <i>Beschrijving</i>	28
5.2.2. <i>Beoordeling</i>	29
5.3 VERANTWOORDING	29
5.3.1. <i>Beschrijving</i>	29
5.3.2. <i>Beoordeling</i>	30
6. DOELTREFFENDHEID	31
6.1 INLEIDING	31
6.2 JONGEREN ONDER DE 18 JAAR	32
6.2.1. <i>Beschrijving</i>	32
6.2.2. <i>Beoordeling</i>	35
6.3 JONGEREN VAN 18 T/M 24 JAAR	35
6.3.1. <i>Beschrijving</i>	35
6.3.2. <i>Beoordeling</i>	36
BIJLAGE 1: GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN	I
BIJLAGE 2: GEÏNTERVIEWDE SLEUTELINFORMANTEN	III
BIJLAGE 3: SAMENVATTING OVERIGE BELEIDSPANNEN.....	IV
BIJLAGE 4: DOELSTELLINGEN.....	VII

Inleiding

1.1 Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie van de gemeente Tytsjerksteradiel heeft onderzoek laten uitvoeren naar het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeente. Dit rapport is daarvan het resultaat. In dit hoofdstuk worden het doel van het onderzoek, de centrale onderzoeksvraag met de deelvragen, de onderzoeksaanpak en het normenkader beschreven.

Doel van het onderzoek

Nagaan wat de doeltreffendheid is van het op jongeren gerichte alcohol -en drugsbeleid van de gemeente Tytsjerksteradiel. Het onderzoek moet voorts de raad inzicht geven of het college het beleid goed uitvoert, en daarbij de actuele ontwikkelingen meeneemt.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat is de doeltreffendheid van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Tytsjerksteradiel?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van de volgende deelvragen.

1. Welk alcohol- en drugsbeleid gericht op jongeren kent de gemeente Tytsjerksteradiel?
2. Welke doelstellingen en te leveren prestaties komen daaruit voort?
3. Is het beleid integraal?
4. In hoeverre voldoet het alcohol- en drugsbeleid gericht op jongeren aan de regels en normen die daaraan gesteld kunnen worden?
5. Welke kwantitatieve gegevens zijn beschikbaar om de doeltreffendheid van de bij deelvraag 2 onderscheiden doelstellingen van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid te bepalen?
6. Wat is op grond van deze kwantitatieve gegevens te zeggen over de doeltreffendheid van de beoogde doelen en prestaties van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid?
7. Wat zijn de oordelen en percepties van betrokkenen over de doeltreffendheid van het beleid?

8. Welke succes- en faalfactoren zijn te onderscheiden voor de doeltreffendheid van de beoogde doelen en prestaties in het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid?
9. Hoe vult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in?
10. Wat merken jongeren van de maatregelen die zijn genomen om de doelstellingen uit het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid te behalen?
11. In hoeverre passen jongeren hun gedrag aan naar aanleiding van deze maatregelen?

Het onderzoek is gelijktijdig ook uitgevoerd in de gemeente Achtkarspelen. Over beide gemeenten is in twee verschillende rapporten gerapporteerd.

1.2 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak bestond uit de volgende onderdelen:

- Bestudering van de relevante documenten. In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de bestudeerde documenten. Dit zijn voornamelijk documenten van de gemeente zelf, maar ook enkele die opgesteld zijn door bijvoorbeeld een samenwerkingsverband van Friese gemeenten waarop het lokale beleid grotendeels gebaseerd is.
- Interviews met medewerkers van de gemeente en andere relevante organisaties, in de rest van dit rapport aangeduid met sleutelinformanten. Deze interviews zijn uitgevoerd in de periode van juni tot en met september 2016. In totaal zijn in dit kader 18 personen geïnterviewd. De sleutelinformanten zijn vermeld in bijlage 2. Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt die ter fiattering aan de sleutelinformanten zijn voorgelegd. In het rapport zijn geen op personen herleidbare citaten opgenomen.
- Interviews met jongeren. In september 2016 zijn 45 jongeren uit de gemeente Tytsjerksteradiel geïnterviewd. In paragraaf 4.1 is dit deel van het onderzoek nader toegelicht.
- Analyse van beschikbare kwantitatieve gegevens bij onder meer GGD Fryslân en relevante landelijke onderzoeken.

Het onderzoek richtte zich op het van kracht zijnde beleid ten tijde van de onderzoeksperiode, zijnde ten medio 2016. Daarbij is – indien relevant – ook het daaraan voorafgaande beleid beschreven. Ook als het gaat om de doeltreffendheid is uitgegaan van de meeste actuele gegevens (doelstellingen en realisatie). Dat betekent dat het onderzoek zich richt op de stand van zaken per medio 2016.

1.3 Normenkader

Voor de beoordeling van het beleid en de uitvoering ervan is het volgende normenkader vastgesteld door de rekenkamercommissie.

TABEL 1.1: NORMENKADER

ONDERZOEKS- THEMA'S	NORMEN	OPERATIONALISATIE VAN DE NORMEN (CRITERIA)
Beleid	Het beleid bevat concrete doelstellingen en te leveren prestaties.	De doelstellingen omvatten ten minste: <ul style="list-style-type: none"> ▪ een omschrijving van het doel per beleidsterrein; ▪ meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring daarvan; ▪ een indicatie wanneer het doel behaald moet zijn.
	Het alcohol- en drugsbeleid voldoet aan de eisen die daaraan gesteld worden door wet- en regelgeving.	Alle verplichte wettelijke onderdelen zijn in het plan c.q. het beleid opgenomen, waaronder: <ul style="list-style-type: none"> ▪ doelstellingen; ▪ acties die worden ondernomen om alcoholgebruik te voorkomen; ▪ wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties worden ondernomen; ▪ resultaten welke behaald dienen te worden.
	De kwaliteit van het beleid is voldoende.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het beleid is actueel. ▪ Het beleid is integraal en geeft de samenhang aan tussen de verschillende relevante beleidsterreinen. ▪ De uitgangspunten en veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen zijn logisch en volledig. ▪ Het beleid is adequaat uitgewerkt op de onderdelen regelgeving, handhaving, educatie en context (kwaliteitsmeter).
Uitvoering	De uitvoering voldoet aan een aantal (organisatorische) randvoorwaarden.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er zijn voldoende middelen (geld, ambtelijke capaciteit) beschikbaar. ▪ De samenwerking met relevante organisaties verloopt goed. ▪ Er is in de praktijk een integrale aanpak met een duidelijke regie, zowel intern als extern.
Sturing door de gemeenteraad	De gemeenteraad stelt kaders voor het alcohol- en drugsbeleid.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeenteraad stelt inhoudelijke (uitgangspunten, doelstellingen) en financiële (in de begroting) kaders voor het alcohol- en drugsbeleid.
	Er wordt door het college verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad over de uitvoering van het beleid.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De raad wordt geïnformeerd over de activiteiten, resultaten en effecten. ▪ De informatie die de raad ontvangt is voldoende relevant, toegankelijk en correct.
Doeltreffendheid	De uitvoering van het beleid is doeltreffend.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De beoogde doelen en prestaties zijn volgens betrokkenen en op grond van objectieve cijfers in de praktijk gerealiseerd.

Aan het einde van elke paragraaf zijn de feiten getoetst aan de geoperationaliseerde normen die in de derde kolom zijn genoemd (de criteria). Oftewel, idealiter zou de praktijk moeten voldoen aan deze criteria; onderzocht is of dat het geval is.

1.4 Leeswijzer

De hoofdstukindeling is gelijk aan de onderzoeksthema's zoals die in het normenkader zijn onderscheiden, aangevuld met een hoofdstuk over de ervaringen van jongeren (waarvoor geen normen zijn gesteld omdat het een beschrijvend hoofdstuk is zonder beoordeling). Dit leidt tot de volgende hoofdstukindeling:

2. Beleid
3. Uitvoeringspraktijk
4. Ervaringen van jongeren
5. Sturing door de gemeenteraad
6. Doeltreffendheid

De hoofdstukken zelf zijn voornamelijk gestructureerd aan de hand van de 'geoperationaliseerde normen', de criteria (kolom 3 in tabel 1.1). Uitzondering betreft hoofdstuk 3 (Uitvoeringspraktijk), waar de indeling in criteria is gevolgd. Elke paragraaf bestaat uit een beschrijving van de praktijk, gevolgd door een beoordeling van de praktijk aan het normenkader (de criteria).

Beleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het beleid centraal en is getoetst of dit voldoet aan de normen die daarvoor in hoofdstuk 1 zijn onderscheiden. Het gaat hierbij om de volgende normen:

- Het beleid bevat concrete doelstellingen en te leveren prestaties (paragraaf 2.2);
- Het alcohol- en drugsbeleid voldoet aan de normen die daaraan gesteld worden door wet- en regelgeving (paragraaf 2.3);
- De kwaliteit van het beleid is voldoende (paragraaf 2.4).

Uit de bestudering en analyse van diverse beleidsdocumenten blijkt dat het (verplichte) *Preventie- en handhavingsplan 2014-2018* het meest actuele, op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Tytsjerksteradiel bevat. Dit kan worden aangemerkt als de opvolger van het plan *Jongeren Alcohol en Drugs* uit 2010 van de gemeente. Dit plan had betrekking op de periode 2010 tot en met 2013 en is inmiddels opgevolgd door het *Preventie- en handhavingsplan*. Voor de terreinen gezondheid, handhaving en veiligheid zijn door de gemeente aparte beleidsnota's opgesteld, te weten:

- *Gezondheid is van iedereen. Gezondheidsbeleid gemeente Tytsjerksteradiel 2014 – 2018.*
- *Beleidsplan Handhaving. Fysieke leefomgeving Achtkarspelen & Tytsjerksteradiel.*
- *Feiligens yn'e Wâlden 2014 – 2018.*

In deze nota's wordt voor de aanpak van alcohol- en drugsgebruik door jongeren verwezen naar het *Preventie- en handhavingsplan* of de voorganger daarvan. Daarnaast zijn relevante delen uit de andere beleidsplannen overgenomen in het *Preventie- en handhavingsplan*. Zo zijn voor het onderdeel handhaving stukken overgenomen uit het *Beleidsplan Handhaving*. Deze documenten bevatten geen beleid of doelstellingen die relevant zijn voor dit onderzoek die niet (ook) zijn opgenomen in het *Preventie- en handhavingsplan*. Daarom is ervoor gekozen om het onderzoek te richten op het *Preventie- en handhavingsplan*. De inhoud van dit plan is hieronder beschreven, terwijl in bijlage 3 een overzicht is opgenomen met de samenvattingen van de andere hier genoemde beleidstukken.

2.2 Doelstellingen

Norm: Het beleid bevat concrete doelstellingen en te leveren prestaties.

2.2.1. Beschrijving

In 2013 is het toezicht op de Drank- en Horecawet (DHW) gedecentraliseerd naar gemeenten. De gemeenten zijn sindsdien de uitvoerders van het Nederlandse alcoholbeleid. Op grond van artikel 43a DHW zijn gemeenten verplicht om per 1 juli 2014 een *Preventie- en handhavingsplan* te hebben. De gemeente Tytsjerksteradiel heeft deze samen met de gemeente Achtkarspelen opgesteld. Daarbij hebben de gemeenten voor een groot deel gebruik gemaakt van het *Fries programma Jeugd, Alcohol en Drugs 2014-2017* dat is opgesteld door het Platform Nuchtere Fries. De gemeenten hebben in navolging van het Fries Programma ervoor gekozen om in het *Preventie- en handhavingsplan* naast alcohol- ook drugsgebruik mee te nemen.

In procesmatig opzicht gaat het plan uit van een integrale benadering. De volgende drie pijlers vormen hiervoor de basis:

- beleid
- handhaving
- bewustwording

Pijler Beleid

Bij de pijler 'beleid' staat in het plan 'afstemming en samenwerking stimuleren' als speerpunt aangegeven. Uit het plan wordt niet duidelijk op wie de afstemming en samenwerking zich dienen te richten. Wel komen de afstemming en samenwerking onder meer tot uiting door met de gemeente Achtkarspelen een gezamenlijk *Preventie- en handhavingsplan* op te stellen. Verder zal door het Platform Nuchtere Fries een inventarisatie worden uitgevoerd naar het genotmiddelenbeleid (alcohol en drugs) op scholen. Naar aanleiding van deze inventarisatie zullen scholen van de juiste informatie worden voorzien over de mogelijkheden die er zijn om hun beleid aan te passen en te actualiseren.

Pijler Handhaving

Het speerpunt van de pijler 'handhaving' is advisering met betrekking tot preventie (verbinding preventie en handhaving). Dit wil de gemeente bereiken door onder meer afstemmingsoverleggen en bijeenkomsten voor toezichthouders te organiseren over de risico's van alcohol en middelen voor jongeren en over effectieve preventieboodschappen. Ook worden horecaondernemers, paracommerciële instellingen (zoals sportkantines en buurthuizen) en detailhandel geïnformeerd over de achtergrond van handhaving. Andere punten die in het plan staan genoemd onder de pijler handhaving zijn:

- experimenteren met sanctiemogelijkheden en de combinatie met (opgelegde) preventieve maatregelen (vergelijkbaar met de boete- of kanskaart, dit is een leertraf die jongeren onder begeleiding van HALT uitvoeren);
- nalevingscommunicatie rondom naleving van leeftijdsgrenzen coördineren en uitvoeren.

Uit het plan blijkt niet hoe de gemeente deze punten gaat uitvoeren.

Naast de speerpunten op het gebied van handhaving staat tevens in het plan dat de gemeente ervoor heeft gekozen om te gaan werken met een horecaconvenant gericht op zowel de reguliere als de paracommerciële horeca.

In dit convenant worden afspraken opgenomen met betrekking tot de naleving van de geldende wet- en regelgeving, inzet op het gebied van alcoholmatiging en verantwoord alcoholgebruik en de wijze waarop dit wordt gehandhaafd. De gemeente geeft aan dat een horecabedrijf dat het convenant ondertekent, minder zal worden gecontroleerd op de naleving van de regels op het gebied van de DHW, Drank- en Horecaverordening, APV-vergunningen en –regels. Er zal alleen steekproefsgewijs en naar aanleiding van klachten worden gecontroleerd. Bij bedrijven die het convenant niet ondertekenen wordt jaarlijks minimaal één keer een controle uitgevoerd.

Pijler Bewustwording

De speerpunten binnen de pijler ‘bewustwording’ zijn onderverdeeld naar ouders, alcoholverstrekkers en jongeren. Door middel van diverse activiteiten wil de gemeente, zo blijkt uit het plan, ouders bewust maken van de gevaren van alcohol- en drugsgebruik en combinatiegebruik voor hun opgroeiende kind. Daarnaast worden ouders gewezen op hun invloed en rol binnen de opvoeding als het gaat om preventie van middelengebruik door jongeren.

Het speerpunt voor alcoholverstrekkers is het adviseren en stimuleren van organisatoren van evenementen en sportverenigingen om een actief genotmiddelenbeleid te voeren. In samenwerking met de gemeente worden afspraken gemaakt over de eigen inzet van de organisatoren en sportverenigingen, de inzet van de gemeente en de inzet van het Platform Nuchtere Fries. Tot slot de jongeren, hier gaat het om het organiseren van allerlei activiteiten met als uitgangspunt het betrekken van de jongeren zelf. Overigens wordt opgemerkt dat de in het plan genoemde activiteiten zich met name richten op de groep jongeren van 18 jaar en jonger.

Doelstellingen

De doelstellingen uit het *Preventie- en handhavingsplan* zijn integraal afkomstig uit het *Fries Programma Jeugd, Alcohol en Drugs* van het Platform Nuchtere Fries. In het plan wordt over de doelstellingen opgemerkt dat geen directe effecten worden verwacht van een interventie of maatregel. Het drinkgedrag van jongeren wordt door verschillende factoren beïnvloed. Zo spelen ook algemene aandacht in de media, wijzigingen in landelijke wetgeving, lokale initiatieven en andere omstandigheden een rol bij de veranderingen in de alcoholconsumptie bij jongeren. Dit is de reden dat de gemeente ervoor heeft gekozen om de eindresultaten niet te benoemen in termen van percentages, maar in termen van substantiële verandering ten opzichte van de huidige situatie. Onduidelijk is wat de gemeente bedoelt met substantiële veranderingen. Ook in het *Fries Programma Jeugd, Alcohol en Drugs* van het Platform Nuchtere Fries is niet meer relevante informatie opgenomen over bijvoorbeeld (concrete) doelstellingen.

In het *Preventie- en handhavingsplan* zijn de volgende hoofddoelstellingen benoemd:

1. Het tegengaan van alcohol- en drugsgebruik door jongeren onder de 18 jaar.
2. Het tegengaan van drugsgebruik door jongeren van 18 t/m 24 jaar en het stimuleren van verantwoord alcoholgebruik door deze groep jongeren.

Beide doelstellingen zijn onderverdeeld in diverse subdoelen (zie bijlage 4).

2.2.2.

Beoordeling

Criteria:

De doelstellingen omvatten ten minste:

- een beschrijving van het doel per beleidsterrein (doelomschrijving)
- meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, incl. afspraken over monitoring (meetbare indicatoren)
- een indicatie wanneer het doel bereikt moet zijn (doelbereik)

Zoals in het begin van dit hoofdstuk is aangegeven richt het onderzoek zich op het *Preventie- en handhavingsplan* omdat dit plan gezien kan worden als het belangrijkste en meest actuele document waarin het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Tytsjerksteradiel staat beschreven. De andere beleidsplannen zijn inmiddels opgevolgd door dit plan en dus niet meer van kracht, verwijzen voor de aanpak van het alcohol- en drugsgebruik onder jongeren naar dit plan en/of uit de andere plannen zijn delen overgenomen in het *Preventie- en handhavingsplan*. De andere documenten bevatten geen beleid of doelstellingen die niet (ook) in het *Preventie- en handhavingsplan* staan.

Doelomschrijving

Hoewel in de inleiding van het *Preventie- en handhavingsplan* staat aangegeven dat het diverse beleidsterreinen raakt (zoals gezondheidsbeleid, jeugdbeleid, handhavingsbeleid en openbare orde en veiligheid), wordt in het plan geen onderscheid gemaakt tussen deze beleidsterreinen en de doelen die erop gericht zijn. Dit betekent dat niet wordt voldaan aan het criterium 'de doelstellingen omvatten ten minste een omschrijving van het doel per beleidsterrein'.

Meetbare indicatoren

Het algemene doel van de handhaving is het verbeteren van het naleefgedrag. De hoofd-doelstellingen en subdoelen van het *Preventie- en handhavingsplan* zijn echter niet concreet geformuleerd; er wordt niet duidelijk aangegeven wat de gemeente wil bereiken. Zo wordt gesproken over een toe- of afname, maar deze toe- of afname is niet geformuleerd in bijvoorbeeld een percentage dat de gemeente voor ogen heeft. Daarnaast wordt de uitgangssituatie niet altijd genoemd.

Zo luidt één van de subdoelstellingen

- Het percentage ouders dat aangeeft dat zijn of haar kind geen alcohol mag drinken voor het 18^e levensjaar is verder toegenomen

De uitgangssituatie (het percentage ouders dat aangeeft dat zijn of haar kind geen alcohol mag drinken) wordt echter niet vermeld in het plan en is ook op een andere wijze niet bekend, zoals bijvoorbeeld via de GGD Fryslân. Als de uitgangssituatie niet bekend is, kan niet beoordeeld worden of het percentage "verder is toegenomen".

Daarmee wordt niet voldaan aan het criterium 'de doelstellingen omvatten ten minste meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring daarvan' (tabel 2.1).

Doelbereik

Het laatste criterium is 'de doelstellingen omvatten ten minste een indicatie wanneer het doel bereikt moet zijn'. Hieraan wordt voldaan. In het *Preventie- en handhavingsplan* geeft de gemeente namelijk aan dat zij verwacht dat de trends en ontwikkelingen die zijn verwoord in de verschillende subdoelen begin 2017 zijn behaald.

Het bovenstaande leidt tot de volgende beoordelingen van het beleid. Een '+' betekent dat voldaan wordt aan de norm, '+/-' gedeeltelijk of niet volledig en '-' betekent dat de praktijk op het betreffende punt onvoldoende voldoet aan de norm.

Tabel 2.1: Toetsing beleid aan het normenkader: doelstellingen

NORM	CRITERIA	BEOORDELING
Het beleid bevat concrete doelstellingen en te leveren prestaties.	De doelstellingen omvatten ten minste:	
	▪ een omschrijving van het doel per beleidsterrein	-
	▪ meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring daarvan	-
	▪ een indicatie wanneer het doel bereikt moet zijn	+

2.3 Normen wet- en regelgeving

Norm: Het alcohol- en drugsbeleid voldoet aan de normen die daaraan gesteld worden door wet- en regelgeving.

2.3.1. Beschrijving

Criteria:

Alle verplichte wettelijke onderdelen zijn in het plan c.q. het beleid opgenomen, waaronder:

- doelstellingen
- acties die worden ondernomen om alcoholgebruik te voorkomen (acties)
- de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en elke handhavingsacties worden ondernomen (handhaving)
- resultaten

Het relevante wetsartikel hierbij is artikel 43a lid 3 van de Drank- en Horecawet (DHW). Hierin wordt aangegeven dat een *Preventie- en handhavingsplan* in elk geval de volgende onderdelen dienen te bevatten:

- de doelstellingen van het preventie- en handhavingsbeleid alcohol;
- de acties die worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen, al dan niet in samenhang met andere preventieprogramma's als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Wet publieke gezondheid;
- de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen;
- de resultaten die minimaal behaald dienen te worden.

Doelstellingen

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

1. Het tegengaan van alcohol- en drugsgebruik door jongeren onder de 18 jaar.
2. Het tegengaan van drugsgebruik door jongeren van 18 t/m 24 jaar en het stimuleren van verantwoord alcoholgebruik door deze groep jongeren.

In de Drank- en Horecawet (DHW) staan de volgende twee hoofddoelstellingen: 'afname alcoholgebruik en de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar' en 'afname dronkenschap (met name tijdens uitgaansavonden in het publieke domein)'. Deze laatste doelstelling is niet expliciet door de gemeente in haar plan of andere beleidsdocumenten genoemd, maar valt te scharen onder het stimuleren van verantwoord alcoholgebruik door jongeren.

Acties

Gemeenten zijn op grond van artikel 43a lid 3 van de DHW verplicht te vermelden welke acties zij ondernemen om alcoholgebruik te voorkomen, met name onder jongeren. In haar plan vermeldt de gemeente Tytsjerksteradiel inderdaad beoogde acties, zoals:

- Op scholen zal het project *De gezonde school en genotmiddelen* worden uitgevoerd.
- Voorlichting voor ouders over alcoholgebruik onder jongeren.
- De gemeente schenkt door middel van persberichten en social media aandacht aan de negatieve gevolgen van middelenmisbruik.
- De gemeente gaat de cursus *Barcode omgaan met alcohol en drugs in de horeca* aanbieden.

Handhaving

Het derde wettelijk verplichte onderdeel betreft de handhaving van de wet, ofwel de wijze waarop de gemeente het handhavingsbeleid gaat uitvoeren en hoe de gemeente ervoor gaat zorgen dat de regelgeving wordt nageleefd. Dit onderdeel staat zeer globaal beschreven in het *Preventie- en handhavingsplan*. Er staat dat het handhavingsbeleid van de gemeente sterk is gericht op preventie, het horecaconvenant vormt hier een onderdeel van. Verder staan diverse mogelijke handhavingsmiddelen genoemd. Het is echter onduidelijk welke daadwerkelijk door de gemeente worden ingezet. Onduidelijk is ook hoe de controles van andere verstrekkers dan horecazaken, zoals supermarkten en slijterijen, gaan plaatsvinden. In het plan is wel een handhavingsstrategie opgenomen waarin is aangegeven welke handhavingsstappen worden toegepast bij de constatering van een overtreding. Deze handhavingsstrategie is overgenomen uit het *Beleidsplan Handhaving*. Tevens staat hierover iets beschreven in de Drank- en Horecawetverordening.

Resultaten

Ten slotte zijn gemeenten op grond van artikel 43a lid 3 van de Drank- en Horecawet verplicht om de minimaal te behalen resultaten in de door het plan bestreken periode te vermelden. In de vorige paragraaf over de doelstellingen is al aangegeven dat de gemeente in haar doelstellingen niet duidelijk heeft geformuleerd wat ze precies wil bereiken. Er wordt wel gesproken van een toe- of afname maar er wordt niet aangegeven wanneer daarvan volgens de gemeente sprake is. De gemeente spreekt van substantiële veranderingen, maar ook hiervan wordt niet aangegeven wanneer daar sprake van is.

2.3.2.**Beoordeling****Criteria:**

Alle verplichte wettelijke onderdelen zijn in het plan c.q. het beleid opgenomen, waaronder:

- doelstellingen
- acties
- handhavingsacties
- resultaten

Op grond van artikel 43a lid 3 van de DHW dient het *Preventie- en handhavingsplan* de volgende onderdelen te bevatten: doelstellingen, acties, handhaving en resultaten. Bovenstaande beschrijvingen hebben geleid tot de volgende beoordelingen met betrekking tot de vraag of het beleid voldoet aan deze wettelijke eisen.

Doelstellingen

In het preventie- en handhavingsplan is één van de twee hoofddoelstellingen uit de DHW expliciet opgenomen. De andere hoofddoelstelling wordt alleen indirect benoemd. De gemeente voldoet dus min of meer aan het criterium 'alle verplichte wettelijke onderdelen zijn in het plan c.q. het beleid opgenomen, waaronder doelstellingen' (tabel 2.2). Omdat het beleid er grotendeels aan voldoet, wordt dit beoordeeld met '+'.

Acties

In haar plan vermeldt de gemeente Tytsjerksteradiel welke acties zij van plan is te ondernemen om alcoholgebruik te voorkomen, met name onder jongeren. Het beleid van Tytsjerksteradiel voldoet hiermee aan het criterium 'alle verplichte wettelijke onderdelen zijn in het plan c.q. het beleid opgenomen, waaronder acties die worden ondernomen om alcoholgebruik te voorkomen'.

Handhaving

De toezichts- en handhavingsacties staan niet vermeld in het Preventie- en handhavingsplan, maar worden jaarlijks in het uitvoeringsprogramma opgenomen. Uit het Preventie- en handhavingsplan wordt dus niet duidelijk welke handhavingsacties de gemeente wil verrichten, welke handhavingsinstrumenten worden ingezet en hoe de gemeente de naleving van regelgeving door supermarkten en slijterijen handhaaft. Daarnaast wordt in het uitvoeringsprogramma ook alleen ingegaan op horeca en evenementen. Hoe het zit bij de supermarkten, slijterijen en dergelijke blijft onduidelijk. Dit onderdeel is daarom negatief (-) beoordeeld.

Resultaten

De beoogde resultaten in het plan zijn niet concreet meetbaar. Er wordt wel gesproken van een toe- of afname maar er wordt niet aangegeven wanneer er volgens de gemeente sprake is van een duidelijke toe- of afname. De gemeente spreekt van substantiële veranderingen, maar ook hiervan wordt niet aangegeven wanneer daar sprake van is. Bovendien zijn uitgangssituaties vaak onbekend. Door dit alles is niet meetbaar of de beoogde resultaten zijn gerealiseerd en zijn de beoogde resultaten in feite onbruikbaar voor de evaluatie van het beleid. Daarom is dit negatief beoordeeld (-).

TABEL 2.2: TOETSING BELEID AAN HET NORMENKADER: WETTELIJK VERPLICHTE ONDERDELEN

NORM	CRITERIUM	BEOORDELING
Het alcohol- en drugsbeleid voldoet aan de normen die daaraan gesteld worden door wet- en regelgeving.	Alle verplichte wettelijke onderdelen zijn in het plan c.q. het beleid opgenomen, waaronder:	
	▪ doelstellingen	+
	▪ acties die worden ondernomen om alcoholgebruik te voorkomen	+
	▪ de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties worden ondernomen	-
	▪ resultaten	-

2.4 Kwaliteit

Norm: De kwaliteit van het beleid is voldoende.

2.4.1. Beschrijving

Criteria:

- Actualiteit
- Integraliteit
- Volledigheid en logica uitgangspunten
- Adequate uitwerking

Actualiteit

Het *Preventie- en handhavingsplan* richt zich op de periode 2014-2018 en is daarmee actueel.

Integraliteit

In de inleiding van het plan staat aangegeven dat het onderwerp diverse beleidsterreinen raakt, zoals gezondheidsbeleid, jeugdbeleid, alcohol(matigings)beleid, handhavingsbeleid en openbare orde en veiligheid. Uit het plan blijkt niet hoe de samenhang tussen de verschillende relevante beleidsterreinen is vormgegeven. Uit de gesprekken met de sleutelinformanten blijkt dat mede door de reorganisaties de integrale benadering over de beleidsterreinen heen inderdaad van belang is, maar dat dit tot nu toe weinig gebeurt.

Volledigheid en logica uitgangspunten

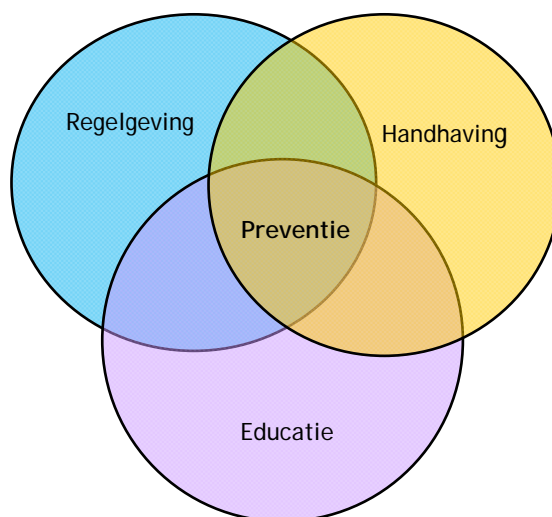
Het voornaamste uitgangspunt en de veronderstelling die aan het *Preventie- en handhavingsplan* ten grondslag ligt is de integrale benadering op basis van de drie pijlers beleid, handhaving en bewustwording. Dit komt grotendeels overeen met het model van Reynolds zoals voorgesteld in het *Model preventie- en handhavingsplan* en daarmee met het uitgangspunt van het landelijke alcoholpreventiebeleid. Daarnaast geeft de gemeente aan dat in het beleid een sterk accent op preventie-activiteiten ligt. Ook bij het onderdeel handhaving gaat het met name om een preventieve werkwijze middels voorlichting. Bij de nieuwe regels rond de Drank- en horecawet is bewust ingezet op praten en helpen aan de regels te voldoen. Op die manier is ook geprobeerd om aan een vertrouwensbasis te bouwen met de doelgroep.

In het horecaconvenant wordt dan ook de verantwoordelijkheid voor een groot deel bij de horecaondernemer gelegd. Bekend is echter, zo wordt ook in enkele interviews met sleutel-informanten aangegeven, dat voor het naleven van de regels van belang is dat er duidelijkheid bestaat over de regels en welke consequenties het niet naleven heeft. Met andere woorden: het is belangrijk om tevens handhavend op te treden. Overigens wordt in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's wel aangegeven dat na het praten, voorlichten en faciliteren (cursussen), handhavend wordt opgetreden als overtredingen worden geconstateerd.

Adequate uitwerking

Voor het meten van de kwaliteit van de preventie- en handavingsplannen heeft INTRAVAL voor VWS een kwaliteitsmeter opgesteld waarmee de kwaliteit van een steekproef van 50 plannen is beoordeeld.¹ De kwaliteitsmeter is onder meer gebaseerd op het preventiemodel van Reynolds, waarvan in het *Model preventie- en handavingsplan* wordt voorgesteld om het als uitgangspunt te nemen. Het preventiemodel van Reynolds kent drie pijlers, te weten: educatie; regelgeving; en handhaving. De pijlers staan deels op zichzelf, maar overlappen elkaar ook deels (zie figuur 2.1). De kwaliteitsmeter kent naast de drie pijlers uit het preventiemodel ook het onderdeel context. De context bestaat uit de probleemanalyse, doelstellingen en de uitvoering

FIGUUR 2.1: PREVENTIEMODEL VAN REYNOLDS



De wijze van uitwerking van de vier onderdelen van het model van Reynolds (context, handhaving, regelgeving en educatie) wordt hieronder beschreven.

Context

Bij de probleemanalyse gaat het om een beschrijving van de situatie op het gebied van alcoholgebruik onder jongeren en het verkrijgen van alcohol door jongeren bij de start van de uitvoering van het preventie- en handavingsplan. Het alcoholgebruik onder jongeren staat inderdaad beschreven. Wat de stand van zaken is op het gebied van naleving en doorschenken wordt niet in het plan besproken. De doelstellingen en subdoelen zijn zeer algemeen geformuleerd; de gemeente geeft niet duidelijk aan wat ze precies wil bereiken. Over de naleving van doorschenken aan dronken personen en de aankoopogingen van jongeren zijn in het plan van de gemeente Tytsjerksteradiel helemaal geen doelstellingen opgenomen.

¹ Bieleman, B. Kruize, A., Mennes, R. (2015).

Bij de uitvoering heeft de gemeente wel aangegeven welke partijen betrokken zijn bij de uitvoering en staat kort vermeld dat er een integraal preventieteam is. Uit het plan wordt echter niet duidelijk of en hoe vaak overleg plaatsvindt, wie de ambtelijke verantwoordelijkheid draagt en wie de bestuurlijke trekker is.

Handhaving

In het plan is niet opgenomen wanneer de controlemomenten zijn en hoe de controles worden uitgevoerd. Verder lijkt het erop dat de controles die worden uitgevoerd alleen gericht zijn op de horeca. Er wordt niet aangegeven hoe en wanneer andere verstrekkers zoals supermarkten en slijterijen worden gecontroleerd. Het handhavingstappenplan staat daarentegen wel goed beschreven.

Regelgeving

Bij regelgeving gaat het om welke maatregelen een gemeente in het plan vermeldt over onder meer happy hours, schenktijden in paracommerciële instellingen en bij evenementen. In haar plan noemt de gemeente Tytsjerksteradiel enkele overtredingen die zijn aangemerkt als kernbepalingen die zich onder meer richten op de paracommercie. Over happy hours, voorwaarden stellen aan organisatoren van evenementen en interne regels op scholen voor middelbaar onderwijs staat niets vermeld.

Educatie

Preventieve activiteiten dienen zich, behalve op jongeren, te richten op de omgeving van de jongere. Het gaat hierbij zowel om de sociale als de professionele omgeving van de jongere, zoals ouders, alcoholverstrekkers en scholen. In het plan staat duidelijk beschreven welke doelgroepen worden onderscheiden op het gebied van preventie. Tevens is uitgewerkt, hoewel in beperkte mate, welke maatregelen de gemeente van plan is te gaan nemen voor het bekwamen van alcoholverstrekkers in het nemen van hun verantwoordelijkheid en wegnemen van weerstanden bij klanten. Ook de activiteiten gericht op scholen en/of ouders zijn in het plan beschreven.

2.4.2. Beoordeling

Criteria:

- Actualiteit
- Integraliteit
- Volledigheid en logica uitgangspunten
- Adequate uitwerking

Actualiteit

Het *Preventie- en handhavingstappenplan* richt zich op de periode 2014-2018 en voldoet daarmee aan het criterium 'het beleid is actueel' (tabel 2.3).

Integraliteit

In hoeverre er ook sprake is van inhoudelijke integraliteit met verschillende beleidsafdelingen en hoe de samenhang tussen de verschillende relevante beleidsterreinen is vormgegeven, blijkt niet uit het plan. Sleutelinformanten hebben in interviews aangegeven dat de integrale benadering niet meer aanwezig is; het zijn nu meer afzonderlijke beleidlijnen geworden. Dit komt mede door de reorganisatie. Het *Preventie- en handhavingstappenplan* vol-

doet hiermee niet aan het criterium 'het beleid is integraal en geeft de samenhang aan tussen de verschillende relevant beleidsterreinen'. Dit wordt negatief (-) beoordeeld.

Volledigheid en logica uitgangspunten

Niet alle uitgangspunten en veronderstellingen van het plan zijn logisch en volledig. Zo geeft de gemeente aan zich met name te richten op preventie, terwijl het ook van belang is te handhaven. Voor een goede naleving van de regels is het van belang dat het duidelijk is wat de regels zijn en welke consequenties het niet naleven van deze regels heeft.

Het uitgangspunt en de veronderstelling van de gemeente om zich met name te richten op preventie is dan ook niet volledig. Overigens wordt in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's wel aangegeven dat na het praten, voorlichten en faciliteren (cursussen), handhavend wordt opgetreden als overtredingen worden geconstateerd.

Het andere uitgangspunt – het uitgaan van de drie pijlers beleid, handhaving en bewustwording – is daarentegen wel logisch en volledig. Het *Preventie- en handhavingsplan* voldoet dan ook deels wel en deels niet aan het criterium 'de uitgangspunten en veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen zijn logisch en volledig'.

Adequate uitwerking

Wat betreft de beoordeling op de onderdelen van het preventiemodel van Reynolds geldt dat één onderdeel goed is uitgewerkt (educatie), twee matig (context en handhaving) en één slecht (regelgeving). De verschillende onderdelen zijn zeer beperkt en globaal uitgewerkt. Het wordt vaak niet duidelijk wat de gemeente van plan is te gaan doen. De overall-score voor het plan van Tytsjerksteradiel in de systematiek zoals door INTRAVAL gehanteerd bij de landelijke evaluatie van *Preventie- en handhavingsplannen* is daarmee 'matig'. Dat wordt in het kader van dit onderzoek beoordeeld als '+/-'. Uit de landelijke inventarisatie is overigens gebleken dat de kwaliteit van 64% van de 50 beoordeelde plannen matig is. Van de overige plannen is 2% als goed beoordeeld, 20% als voldoende en 14% als slecht.²

TABEL 2.3: TOETSING BELEID AAN HET NORMENKADER: CRITERIA ACTUALITEIT EN INTEGRALITEIT

NORM	CRITERIA	BEOORDELING
De kwaliteit van het beleid is voldoende.	Het beleid is actueel.	+
	Het beleid is integraal en geeft de samenhang aan tussen de verschillende relevante beleidsterreinen.	-
	De uitgangspunten en veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen zijn logisch en volledig.	+/-
	Het beleid is adequaat uitgewerkt op de onderdelen context, handhaving, regelgeving en educatie.	+/-

² Bieleman, B., Kruize, A., Mennes, R. (2015).

Uitvoering

3.1 Inleiding

Norm: De uitvoering voldoet aan een aantal (organisatorische) randvoorwaarden.

De uitvoeringspraktijk en de beoordeling van deze norm zijn in dit hoofdstuk beschreven. De norm kent de volgende criteria:

- Er zijn voldoende middelen (geld, ambtelijke capaciteit) beschikbaar (paragraaf 3.2)
- De samenwerking met relevante organisaties verloopt goed (paragraaf 3.3)
- Er is in de praktijk een integrale aanpak met een duidelijke regie, zowel intern als extern (paragraaf 3.4)

De volgende drie paragrafen gaan in op deze drie onderwerpen. De informatie in dit hoofdstuk is ontleend aan de gesprekken die gevoerd zijn met de sleutelinformanten (zie voor de namen en functies bijlage 2) aangevuld met documentstudie (o.a. uitvoeringsrapportages en evaluaties, zie bijlage 1). Elke paragraaf eindigt met een beoordeling van het onderwerp aan de hand van het criterium.

3.2 Beschikbare middelen

Criterium: Er zijn voldoende middelen (geld, ambtelijke capaciteit) beschikbaar.

3.2.1. Beschrijving

De gemeente Tytsjerksteradiel heeft een gezamenlijke ambtelijke organisatie met de gemeente Achtkarspelen, Werkmaatschappij 8KTD genoemd. Dit is vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling Werkmaatschappij 8KTD, op 19 maart 2014. Elk College en elke burgemeester afzonderlijk kan de ambtelijke organisatie bestuursopdrachten geven tot het uitvoeren van nieuw beleid en/of nieuwe werkwijzen of het aanpassen van de uitvoering van het beleid en/of werkwijzen (artikel 27 van de Gemeenschappelijke Regeling).

De gemeente heeft vier beleidsmedewerkers die aanverwante taken aan het thema alcohol en drugs onder jongeren vervullen, maar geen van deze medewerkers houdt zich op dit moment bezig met het thema zelf. De ambtelijke capaciteit werd in 2016 voornamelijk ingezet op de onderwerpen van de drie decentralisaties: Jeugdwet, Wmo en Participatiewet. Daarnaast geven de beleidsmedewerkers aan dat het hen tijd kost om hun nieuwe functie en de bijbehorende rollen en taken te herontdekken. De uitvoering van het beleid gericht op alcohol en drugs onder jongeren heeft nog geen structurele borging gekregen en niemand neemt de verantwoordelijkheid voor dit beleid, zo blijkt uit de gesprekken met sleutelinformanten.

Dit is anders voor toezicht en handhaving. Al voor het bestaan van de Werkmaatschappij beschikten de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen over een gezamenlijk team Toezicht, Handhaving en Veiligheid (THV).³ Voor de controle van de Algemene Plaatselijke Verordening (Apv), Openbare Orde en Veiligheid (OO&V) en de Drank en Horecawet (DHW) is 2 fte beschikbaar.

Belangrijkste instrument op het gebied van de handhaving van de DHW binnen de pijler handhaving is het uitvoeren van controles bij horeca-inrichtingen. In de uitvoeringsplannen 2015 en 2016 is de prioriteit voor dergelijke controles als hoog aangemerkt.⁴ In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's (2014 t/m 2016) staat dat jaarlijks beoogd wordt om 34 controles uit te voeren. In 2014 vonden meer controles plaats, namelijk 51.⁵ In 2015 zijn slechts 21 controles uitgevoerd.⁶ Cijfers over 2016 zijn nog niet bekend. Toezicht op drankverkoop in de detailhandel vindt incidenteel plaats. Bij het toezicht op de DHW-vergunningen is alcoholmatiging één van de onderdelen.⁷

3.2.2. Beoordeling

Het criterium dat voldoende middelen beschikbaar zijn richt zich zowel op geld als op ambtelijke capaciteit. Uit de gesprekken met sleutelinformanten blijkt dat momenteel niet voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar is om het beleid rond alcohol en drugs bij jongeren op alle punten uit te voeren. Er zijn vier beleidsmedewerkers die dit onderwerp in hun takenpakket hebben, maar uit gesprekken met hen blijkt dat er andere prioriteiten worden gesteld. Daarnaast zijn ook de taken onderling niet verdeeld waardoor zij niet weten wie wat zou moeten doen. Het gaat daarbij om de pijler beleid (afstemming en samenwerking) en de pijler bewustwording. Dit geldt niet voor de pijler handhaving. Binnen deze pijler is wél voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar. Sinds 2013 hebben de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel een gezamenlijk team. Zij voeren controles uit in het kader van het *Preventie- en handavingsplan*. De beoogde controles uit de uitvoeringsprogramma's vinden in 2014 daadwerkelijk plaats, in 2015 zijn minder controles uitgevoerd.

In het onderzoek is niet naar voren gekomen dat onvoldoende geld beschikbaar zou zijn voor de uitvoering van het beleid rond alcohol en drugs onder jongeren. De oorzaak van het niet uitvoeren van taken lag met name bij de verdeling van taken binnen de ambtelijke organisatie. Daarom volgt hier de beoordeling +/-.

³ Hiervoor heette dat het team Toezicht en Handhaving Achtkarspelen & Tytsjerksteradiel (THAT).

⁴ Er zijn in de gemeente Tytsjerksteradiel 92 (paracommerciële) horeca-inrichtingen (cijfer van 2015).

⁵ Jaarverslag 2014 Toezicht en handhaving Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel.

⁶ Jaarverslag 2015 Toezicht en handhaving Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel.

⁷ De toezichthouders letten op verschillende onderdelen als ze controles uitvoeren, alcoholmatiging is daar één van. Alcoholmatiging is expliciet genoemd en de andere onderdelen waarop gecontroleerd wordt niet, omdat het onderzoek over alcohol en drugsgebruik gaat. De andere onderdelen waarop controles uitgevoerd worden, zijn niet relevant voor dit onderzoek.

TABEL 3.1: TOETSING UITVOERING AAN HET NORMENKADER: BESCHIKBARE MIDDELEN

NORM	CRITERIUM	BEOORDELING
De uitvoering voldoet aan een aantal (organisatorische) randvoorwaarden	Er zijn voldoende middelen (geld, ambtelijke capaciteit) beschikbaar.	+/-

3.3 Samenwerking met relevante partners

Criterion: De samenwerking met relevante organisaties verloopt goed.

3.3.1. Inleiding

Samenwerking met externe partijen vindt plaats op drie pijlers, te weten de pijlers beleid, bewustwording en handhaving. In de eerste pijler, beleid, is als belangrijk speerpunt afstemming en samenwerking aangewezen. In paragraaf 3.3.2 wordt ingegaan op de afstemming en samenwerkingsvormen in de praktijk.

Binnen de pijler 'bewustwording' zijn drie groepen aangewezen die overeen komen met de groepen die zijn aangewezen in het Fries programma Jeugd, alcohol en drugs; het gaat om ouders, alcoholverstrekkers en jongeren. Aan elk van deze groepen wordt specifiek aandacht besteed in het kader van de bewustwording. Dat gebeurt primair door samenwerkingspartners van de gemeente. In paragraaf 3.3.3 wordt ingegaan op de activiteiten die in het kader van deze pijler zijn uitgevoerd en welke wel beoogd waren in het *Preventie- en handavingsplan*, maar niet zijn uitgevoerd.

Het speerpunt van de pijler 'handhaving' is volgens het *Preventie- en handavingsplan* advisering met betrekking tot preventie en het zoeken van de verbinding tussen handhaving en preventie. In paragraaf 3.3.4 wordt ingegaan op de praktijk van de handhaving.

3.3.2. Beschrijving pijler beleid

De belangrijkste afstemming en samenwerking vindt gestalte in de samenwerking tussen de gemeente Tytsjerksteradiel en de gemeente Achtkarspelen. Daarnaast waren belangrijke samenwerkingsvormen het project 'Geweld is niet oké'(Gino) en het Gemeentelijk Netwerk Overleg Tytsjerksteradiel (GNOT), maar beide overleggen vinden niet meer plaats. De gemeente wil dit project en overleg wel weer gaan gebruiken.

- Gino was een project dat gericht is op het terugdringen van geweld. De relatie met alcohol en drugsgebruik onder jongeren lag in het terugdringen van factoren die het risico op probleemgedrag vergroten, zoals alcohol en drugsgebruik. Belangrijk onderdeel van het project was de campagne 'Hoe is't mei de holle?' ('Waar ben je eigenlijk mee bezig?') (2014), waarmee jongeren werden aangesproken op hun gedrag, waaronder geweldsincidenten, alcohol- en drugsgebruik.
- Gemeentelijk Netwerk Overleg Tytsjerksteradiel (GNOT) waarin de gemeente overlegt met wijkagenten, gemeentelijk toezichthouders, jeugdteams, jongerenwerk en Verslavingszorg Noord Nederland (VNN). Het overleg richtte zich vooral op overlastveroorzakende jongeren en veiligheid onder jongeren in de gemeente. Er werd op casusniveau over jongeren gesproken en in meer algemene zin. Bijeenkomsten vonden eens in de zes weken plaats en de regio vond plaats vanuit de gemeente.

Daarnaast was het de bedoeling dat het programma *Grenzen Aan Middelen Misbruik Acht-karspelen* (GAMMA) zou worden uitgebreid naar de gemeente Tytsjerksteradiel, zo staat in het Veiligheidsplan 2014-2018 (gezamenlijk plan met de gemeente Achtkarspelen). Dit heeft nog niet plaatsgevonden omdat er geen ambtelijke capaciteit beschikbaar is.

De gemeente werkt wel samen met het Platform Nuchtere Fries, een samenwerking tussen de Friese gemeenten, GGD Fryslân, VNN, de politie, Koninklijke Horeca Nederland en de provincie Fryslân. Doel van het platform is het alcohol- en drugsgebruik onder jongeren onder de achttien tegengaan en verantwoord alcoholgebruik onder jongeren boven de achttien bevorderen. Het platform richt zich vooral op de omgeving van jongeren: school, horeca, supermarkten, ouders, etc.

3.3.3. Beschrijving pijler bewustwording

Uit de gesprekken met sleutelinformanten blijkt dat de pijler 'bewustwording' de kern vormt van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid. In het *Preventie- en handhavingsplan* is een aantal activiteiten voor jongeren, ouders en alcoholverstrekkers aangewezen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen 'reeds ingezette en doorlopende activiteiten' en 'nieuw in te zetten interventies'. Wegens onvoldoende ambtelijke capaciteit en onvoldoende prioritering voor het onderwerp alcohol en drugs onder jongeren is het afgelopen jaar weinig aandacht besteed aan het opzetten van nieuwe activiteiten. Met name de door externe partners georganiseerde doorlopende activiteiten zijn uitgevoerd.

Hieronder zijn de activiteiten die zijn uitgevoerd gericht op jongeren opgesomd.

- Het jeugd- en jongerenwerk wordt uitgevoerd door KEaRN. KEaRN werkt vraaggericht, wat betekent dat gekeken wordt naar de plaatselijke situatie en de wensen van de jongeren. Jongerenwerk en de beleidsmedewerker van de gemeente weten elkaar te vinden, maar wanneer het gaat om het vaststellen van beleid, worden zij vaak ad hoc ingezet. De afgelopen periode zijn er weinig activiteiten opgezet in samenwerking tussen jongerenwerk en de gemeente. Bedoeling was om voorafgaand aan het vaststellen van beleid en activiteiten ook met jongeren te overleggen, maar dit is tot nu toe nog niet gebeurd.
- Er is een aantal activiteiten uitgevoerd door scholen. De gemeente Tytsjerksteradiel neemt onder andere deel aan De Gezonde School en Genotmiddelen (DGSG). Vanuit dit project worden voorlichtingslessen op scholen gegeven. Bij de basisschool in groep 7, waar aandacht wordt besteed aan drugs en alcohol, en bij het voortgezet onderwijs, waar meer in brede zin aandacht wordt besteed aan een gezonde leefstijl. De uitvoering is in handen van VNN.
- De scholen in Tytsjerksteradiel nemen deel aan een aanpak waarbij jongeren onder leiding van acteurs zelf scènes maken die in de klas worden gespeeld. Dit is ontwikkeld door het Platform Nuchtere Fries in samenwerking met VNN om jongeren weerbaarder te maken tegen groepsdruk en genotmiddelengebruik.
- Vanuit het platform Nuchtere Fries heeft in 2015 een inventarisatie van het genotmiddelenbeleid Friese scholen plaatsgevonden, waarbij scholen van passende informatie en advies worden voorzien over de mogelijkheden die zij hebben. Resultaten per gemeente zijn niet bekend.
- Vanuit GGD Fryslân worden er extra contactmomenten voor leerlingen van 14 jaar en ouder aangeboden, waaronder een chatfunctie op jouwggd.nl. Op deze website is aandacht voor leefstijlthema's waaronder genotmiddelen zoals alcohol, roken en drugs.

Wat betreft de bewustwording van ouders zijn de volgende vormen relevant:

- De hierboven genoemde voorlichting voor jongeren, DGSG en Theater Smoar, zijn ook gericht op ouders.
- Vanuit het basispakket GGD krijgen ouders tijdens een contactmoment in groep 7 van het basisonderwijs voorlichting over alcohol en opvoeding door een jeugdverpleegkundige.

Voor de bewustwording van alcoholverstrekkers is in dit kader relevant:

- Organisatoren van evenementen en sportverenigingen worden geadviseerd en gestimuleerd om actief genotmiddelenbeleid te voeren bij de controles door de gemeentelijk toezichthouders.
- Afgelopen jaar (2016) zijn een cursus Instructie Verantwoord Alcoholschenken en de Barcode cursus, die horecamedewerkers leert om riskant gebruik van alcohol en drugs te voorkomen of te beperken, georganiseerd.
- In de gemeente is aandacht besteed aan de NIX-18 campagne. In het kader daarvan is door de gemeente budget beschikbaar gesteld voor de aanschaf van polsbandjes. In de tweede week van september 2016 is de campagne Nix zonder ID gestart.
- De gemeente was aanwezig bij een themabijeenkomst die het Platform organiseerde over hokken en keten. Tijdens deze avond presenteerden diverse gemeenten hun ketenbeleid, ervaringen en de dilemma's die spelen op dit gebied.

De samenwerking van de gemeente met samenwerkingspartners wordt door sleutelinformanten als niet optimaal gezien. Daardoor zijn er in de afgelopen periode weinig activiteiten voor jongeren georganiseerd, hoewel dit wel beoogd is in het *Preventie- en handhavingsplan*. Uitgangspunt bij het bedenken van activiteiten is volgens het plan het betrekken van jongeren zelf, maar dit wordt nog weinig gedaan. De nieuw in te zetten interventies waar het *Preventie- en handhavingsplan* over spreekt, zijn niet ingezet, zo blijkt uit interviews. Daarbij had het onder meer moeten gaan om voorlichting aan ouders, in het maatschappelijk debat meer aandacht schenken aan de negatieve gevolgen van genotmiddelengebruik, alcoholpreventie vanuit de eerstelijns professional en het gebruik van social media.

3.3.4. Beschrijving pijler handhaving

In de handhaving wordt in de praktijk de nadruk gelegd op voorlichting en afstemming met betrokken partijen. Repressieve middelen, zoals boetes, worden niet ingezet, zo blijkt uit interviews. Door de nadruk op preventie is de uitvoering van het handhavingsbeleid voornamelijk gericht op voorlichting en bewustwording. Een belangrijk aandachtspunt de afgelopen jaren was het horecaconvenant (sinds 2013). Eén van de gemeentelijke toezichthouders is tevens horecacoördinator en heeft vanuit die functie veel tijd gestoken in persoonlijke gesprekken met de horeca om goede voorlichting te kunnen geven. Bij de evaluatie van het horecaconvenant bleek dat 82% van de horecabedrijven het convenant heeft getekend.⁸ In de controles die de gemeentelijke toezichthouders uitvoeren bij de horeca, wordt vooral gekeken of de horecaondernemers zich houden aan het convenant en wordt met hen overlegd op welke punten zij de uitvoering van het horecaconvenant kunnen verbeteren.

⁸ Evaluatie horecaconvenant, stuknummer S2015-28363

3.3.5. Beoordeling

Pijler beleid

De samenwerking van de gemeente Tytsjerksteradiel met anderen verloopt volgens de sleutelinformanten, zowel ambtenaren als externen, niet goed.

Doordat er niet voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar is vindt weinig afstemming en samenwerking met partners plaats. Ten tijde van dit rekenkameronderzoek werden de overleggen GNOT en Gino niet gebruikt vanwege ontbrekende capaciteit in de ambtelijke organisatie. De beoordeling is daarom negatief (-).

Pijler bewustwording

Hoewel in het *Preventie- en handhavingsplan* is beoogd om jongeren via de jongerenwerkers meer te betrekken bij het organiseren van activiteiten, blijkt uit de interviews dat dit niet is gebeurd. De afgelopen periode zijn weinig activiteiten opgezet in samenwerking tussen jongerenwerk (KEaRN) en de gemeente. Hoewel er diverse overlegstructuren bestaan, wordt daar momenteel weinig tot geen invulling aan gegeven. De beoordeling hieronder valt negatief uit, omdat aan de ambities zoals in het *Preventie- en handhavingsplan* is beschreven, geen uitvoering is gegeven (zie voor beoordeling tabel 3.2). De nieuwe activiteiten zoals benoemd in dit plan, zijn niet uitgevoerd. De gemeente sluit vooral aan bij al bestaande activiteiten van het Platform Nuchtere Fries, GGD Fryslân en VNN. Daarnaast hebben sleutelinformanten tijdens de interviews, zowel binnen als buiten de gemeente, aangegeven dat de samenwerking op het terrein van bewustwording nauwelijks plaatsvindt. Ook op dit punt is de beoordeling daarom negatief (-).

Pijler handhaving

Binnen de pijler 'handhaving' neemt samenwerking een belangrijke plaats in. De focus ligt op voorlichting en bewustwording. Daarbij worden naast alcoholverstrekkers ook jongeren en hun ouders aangesproken. De samenwerking binnen deze pijler verloopt derhalve goed (+).

TABEL 3.2: TOETSING UITVOERING AAN HET NORMENKADER: SAMENWERKING

NORM	CRITERIUM	BEOORDELING
De uitvoering voldoet aan een aantal (organisatorische) randvoorwaarden	De samenwerking met relevante organisaties verloopt goed.	
	Pijler Beleid	-
	Pijler Bewustwording	-
	Pijler Handhaving	+

3.4 Integrale aanpak en regie

Criterion: Er is in de praktijk een integrale aanpak met een duidelijke regie, zowel intern als extern.

3.4.1. Beschrijving

De uitvoering van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid werd tot 1 januari 2016 gecoördineerd door een beleidsmedewerker die voor zowel de gemeente Tytsjerksteradiel als de gemeente Achtkarspelen werkte. Deze coördinator hield zich integraal met de thema's jeugd, alcohol en drugs bezig. De taken behorende bij deze functie zijn sinds 2016 verdeeld over verschillende beleidsmedewerkers. Ten tijde van dit rekenkameronderzoek was nog niet duidelijk wie welke taak gaat overnemen.

De activiteiten (zie paragraaf 3.3.1) die nog wel uitgevoerd worden, worden georganiseerd door andere organisaties, zoals VNN, GGD Fryslân en het Platform Nuchtere Fries.

3.4.2. **Beoordeling**

Met het verdwijnen van de coördinatorfunctie is de integrale aanpak weggefallen. Op de diverse beleidsterreinen, zoals veiligheidsbeleid en gezondheidsbeleid, wordt niet meer samengewerkt en is er geen duidelijke regie meer. Tot 2016 was die regie en integraliteit er wel. Omdat er nu geen sprake meer is van integraal beleid, valt de beoordeling negatief uit. (tabel 3.3).

TABEL 3.3: TOETSING UITVOERING AAN HET NORMENKADER: INTEGRALE AANPAK EN REGIE

NORM	CRITERIUM	BEOORDELING
De uitvoering voldoet aan een aantal (organisatorische) randvoorwaarden	Er is in de praktijk een integrale aanpak met een duidelijke regie, zowel intern als extern.	-

Ervaringen van jongeren

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de ervaringen van de doelgroep met het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid beschreven. Er wordt een beeld geschetst van de aard van het alcoholgebruik en de verkrijgbaarheid van alcohol. Daarna wordt ingegaan op de aard en de verkrijgbaarheid van drugs. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van wat jongeren merken van de genomen maatregelen in het alcohol- en drugsbeleid en in hoeverre zij hun gedrag zeggen aan te passen naar aanleiding van deze maatregelen.

Dit hoofdstuk is strikt beschrijvend, er wordt niet getoetst aan normen.

Waar in dit hoofdstuk de kwalificatie 'het merendeel' is gebruikt wordt bedoeld op minstens drie-vijfde van de betreffende jongeren, terwijl 'ongeveer de helft' duidt op meer dan twee-vijfde en minder dan drie-vijfde van de betreffende jongeren. 'een beperkt deel' betreft minder dan twee-vijfde.

4.2 Onderzoeksaanpak

Mede op basis van een gesprek met een jongerenwerker zijn verschillende locaties in de gemeente geïnventariseerd waar veel jongeren komen, zoals scholen, jeugdsozen en hangplekken. Naast contactlegging op deze locaties zijn in meerdere dorpskernen jongeren benaderd en ook jongeren zelf gevraagd wat locaties zijn waar veel van hun leeftijdsgenoten komen. Deze plekken zijn in september 2016 gedurende enkele weken op de donderdag-, vrijdag- en zaterdagmiddag, -avond en -nacht bezocht. Doordat de jongeren op deze verschillende plekken en tijdstippen zijn benaderd, is ook met jongeren gesproken die bijvoorbeeld niet worden bereikt via scholen (spijbelaars, schoolverlaters, werklozen en dergelijke).

Tijdens de onderzoeksperiode zijn de dorpen Burgum, Hurdegaryp, Gytsjerk, Noardburgum, Garyp, Eastermar, Tytsjerk, Sumar, Jistrum, Ryptsjerk, Suwâld, Aldtsjerk en Earnewâld op meerdere dagen bezocht. Uiteindelijk zijn op en bij pleinen, supermarkten, keten, fietspaden en winkels met in totaal 45 jongeren gesprekken gevoerd.

De respondentengroep van 45 jongeren bestaat uit 35 jongens en tien meisjes, in de leeftijd van 11 tot en met 19 jaar. Alle jongeren wonen bij hun ouders in de gemeente Tytsjerksteradiel en het merendeel zit er op school. De jongste gaat naar de basisschool, terwijl ongeveer de helft naar het middelbaar onderwijs (VMBO, HAVO en Gymnasium) gaat, een beperkt deel naar het MBO en enkele jongeren al aan het werk zijn.

4.3 Gebruik en verkrijgbaarheid alcohol

4.3.1. Gebruik

Het merendeel van de geïnterviewde jongeren drinkt alcohol. Naarmate de leeftijd van de jongeren toeneemt drinken er meer. Daarnaast neemt de frequentie van het gebruik met de leeftijd toe. Zo drinkt een beperkt deel van de jongste jongeren sporadisch, terwijl de rest niet drinkt. Van de oudste jongeren drinkt daarentegen het merendeel (twee)wekelijks. Het gaat vooral om bier, maar een beperkt deel neemt ook wel eens sterke drank als Berenburg en Wodka.

De jongeren drinken vooral met vrienden, op de vrijdag- of zaterdagavond. Ze drinken voornamelijk (bij vrienden) thuis, buiten op een ontmoetingsplek of in een keet. Een beperkt deel drinkt af en toe bij de sportvereniging of tijdens een (dorps)feest of festival. Tijdens het uitgaan in cafés en een grote club in de gemeente, Quatrebras, die veel jongeren uit de regio trekt, drinkt slechts een beperkt deel. De jongeren drinken meestal al voor het uitgaan.

Volgens het merendeel van de geïnterviewde jongeren weten hun ouders dat ze alcohol drinken, maar niet altijd precies hoeveel en hoe vaak. Ze geven aan dat de meeste ouders het drinken van alcohol op minderjarige leeftijd accepteren, maar dat ze verantwoord met alcohol moeten omgaan. Ze leggen uit dat dit inhoudt dat ze niet te vaak en te veel mogen drinken en vaak geen sterke drank mogen drinken.

4.3.2. Verkrijgbaarheid

Het merendeel van de geïnterviewde minderjarige jongeren zegt dat het vanwege de strenge leeftijdscontroles zo goed als onmogelijk is om zelf alcohol te kopen bij supermarkten, slijters, winkels en horeca. Dit geldt ook voor Quatrebras. Locaties waar ze wel zelf alcohol kunnen kopen zijn keten van vrienden, een paar cafés (wanneer die erg druk zijn) of tijdens dorpsfeesten en festivals.

Dat het zelf kopen van alcohol bij de meeste gelegenheden vaak niet lukt – en daardoor meestal niet wordt geprobeerd – betekent niet dat minderjarigen niet aan alcohol kunnen komen. Ze kunnen het vaak niet via de reguliere verkoopkanalen krijgen, maar wel via hun ouders, een oudere broer of zus en meerderjarige vrienden. Een beperkt deel van de jongeren zegt ook bij sportverenigingen via meerderjarige teamgenoten aan bier te komen. Ze zeggen bij sommige sportverenigingen goed op te moeten letten als ze daarmee rondlopen, want ze lopen dan het risico dat het door andere aanwezigen wordt afgepakt.

Een beperkt deel van de geïnterviewde meerderjarige jongeren zegt alcohol te geven aan minderjarige vrienden. Ze doen dit niet aan onbekende minderjarigen die dit soms aan hen vragen. Ook is er sprake van vormen van doorverkoop (wederverstrekking) bij hokken en keten. Jongeren zeggen bijvoorbeeld dat ouders van de (minderjarige) keetbezitter(s) de alcohol van te voren inkopen. De keetbezitter verkoopt het vervolgens door aan de (minderjarige) bezoekers van de keet.

Uit de meeste gesprekken blijkt dat alcohol voor jongeren gemakkelijk verkrijgbaar is in de gemeente, maar dan alleen via wederverstrekking door ouders en meerderjarige vrienden. Wanneer minderjarige jongeren zelf alcohol willen kopen via reguliere verkoopkanalen is het volgens hen moeilijk verkrijgbaar.

4.4 Gebruik en verkrijgbaarheid drugs

4.4.1. Gebruik

Uit de gesprekken met jongeren blijkt dat een beperkt deel zelf drugs gebruikt. Deze jongeren roken wel eens hasj of wiet op een hangplek op straat. Het merendeel van de jongeren zegt zelf geen soft- of harddrugs te gebruiken, maar ongeveer de helft van hen kent wel leeftijdsgenoten die blowen. Vaak zijn dit een paar jongens uit de klas of van school, die veelal in een andere vriendengroep zitten. Geen van de geïnterviewde jongeren zegt harddrugs te gebruiken en over harddrugsgebruik onder leeftijdsgenoten weet het merendeel van de jongeren niets. Een enkeling geeft aan daar wel eens iets over te hebben gehoord, maar kent zelf niemand die harddrugs gebruikt.

Uit de gesprekken blijkt dat veruit de meeste ouders van de geïnterviewde jongeren (zeer) negatief zijn over het gebruik van drugs. Een beperkt deel van de jongeren geeft aan dat hun ouders of een oudere broer wel eens softdrugs hebben gebruikt. Ook de meeste jongeren zelf kijken negatief naar het gebruik van drugs.

4.4.2. Verkrijgbaarheid

Ongeveer de helft van de jongeren heeft geen idee hoe ze aan soft- of harddrugs zouden moeten komen. Ze hebben het nog nooit geprobeerd te kopen, met name omdat ze het niet (willen) gebruiken. Een beperkt deel van de jongeren zegt wel aan softdrugs te kunnen komen via vrienden of anders op het schoolplein via andere leeftijdsgenoten die het gebruiken. Het merendeel van deze jongeren weet niet waar deze drugsgebruikende jongeren hun drugs hebben gekocht.

Een beperkt deel van de jongeren zegt zelf dealers te kennen of telefoonnummers in het bezit te hebben van een wietkoerier. Op die manier zouden ze eenvoudig aan softdrugs en harddrugs (cocaïne en pillen) kunnen komen. Ze geven echter aan daar geen gebruik van te maken. Ze zouden wel leeftijdsgenoten kennen die dat doen. De softdrugs die ze gebruiken kopen ze van meerderjarige vrienden die dit voor hen in coffeshops in Leeuwarden of Drachten kopen.

Volgens het merendeel van de minderjarige jongeren zijn drugs in de gemeente moeilijk verkrijgbaar. Alleen via vrienden of drugsgebruikende leeftijdsgenoten denken ze drugs te kunnen krijgen of kopen. Slechts een beperkt deel van de jongeren maakt daadwerkelijk gebruik van deze vorm van wederverstrekking en geeft aan dat drugs voor hen op deze manier makkelijk verkrijgbaar zijn.

4.5 Maatregelen

4.5.1. Inleiding

Deze paragraaf beschrijft wat jongeren merken van de maatregelen in het alcohol- en drugsbeleid en in hoeverre zij hun gedrag aanpassen naar aanleiding van deze maatregelen.

4.5.2. Voorlichting

Uit de gesprekken blijkt dat het merendeel van de jongeren (meerdere keren) voorlichting over alcohol en drugs op school heeft gehad. Ze geven aan dat hun docent of iemand van buiten de school de voorlichting heeft gegeven. Een beperkt deel van de jongeren herinnert zich een toneelstuk of het gebruik van een alcohol- of drugsbril die laat zien hoe het is om onder invloed te zijn van verdovende middelen.

Ongeveer de helft van de jongeren die de voorlichting heeft gehad geeft aan dat deze invloed heeft gehad op hun gedrag of het gedrag van hun leeftijdsgenoten. Ze hebben er iets van geleerd, zijn er van geschrokken of willen niet te erg onder invloed raken. De andere jongeren geven aan dat de voorlichting voor hen weinig nut heeft gehad. Zij hebben er weinig van op gestoken, omdat ze er al met hun ouders over hebben gesproken of ze zijn op basis van eigen ervaringen wijs geworden.

Een beperkt deel van de jongeren geeft aan te weten dat hun ouders naar (netwerk)bijeenkomsten of voorlichtingsactiviteiten over alcohol en drugs gaan.

4.5.3. Leeftijdscontroles

Het merendeel van de jongeren vindt dat er strenge leeftijdscontroles worden gehouden door personeelsleden bij supermarkten, slijters, winkels, Quatrebras en cafés. Het is daarom zeer moeilijk om zelf alcohol te kopen, waardoor ze afhankelijk zijn van meerderjarige vrienden of ouders. Die wederverkoop gebeurt wel veel.

Polsbandjes

Volgens het merendeel van de geïnterviewde jongeren wordt bij diverse horecagelegenheden, dorpsfeesten en festivals gebruik gemaakt van polsbandjes. Soms krijgen ze in plaats van een polsbandje een stempel die laat zien hoe oud ze zijn. De polsbandjes worden vooral gebruikt in Quatrebras, bij een paar cafés en tijdens dorpsfeesten en festivals.

Ongeveer de helft van de jongeren zegt door de polsbandjes geen alcohol te kunnen kopen en afhankelijk te zijn van ouders en meerderjarige vrienden. Een beperkt deel geeft aan hierdoor ook minder alcohol te drinken of ervoor te kiezen om van te voren thuis of bij vrienden in te drinken, zodat ze bij de gelegenheid met polsbandjes geen alcohol meer hoeven te drinken (en dus te kopen). Een beperkt deel van de jongeren vindt dat de polsbandjes en stempels geen zin hebben. Ze kunnen eenvoudig met het controlesysteem sjoemelen. Ze komen bijvoorbeeld via vrienden aan 18+ bandjes of maken een kopie van iemands anders stempel.

Controles gebruik

Een beperkt deel van de jongeren merkt iets van controles op het gebruik van alcohol of drugs door minderjarigen. Ze noemen bijvoorbeeld controles door politie op straat, beveiliging tijdens dorpsfeesten en festivals en personeel in cafés en Quatrebras. Ze merken vooral dat er controle is tijdens dorpsfeesten en festivals en bij Quatrebras door beveiligers.

Beveiligers lopen gedurende de avond rond en kijken wie alcohol aan het drinken is. Als zij zien dat een minderjarige alcohol drinkt, nemen ze het af. Bij een tweede constatering moet de minderjarige alcohol drinker het feest verlaten. Ook in bepaalde cafés wordt er volgens de jongeren naast een leeftijdscontrole aan de deur ook in het café gelet op het drinken van alcohol door minderjarigen. Een beperkt deel van de jongeren zegt dat ze ook op straat soms door de politie worden aangesproken wanneer ze aan drinken zijn.

De politie neemt dan de alcohol van ze af. Ze geven aan door deze controles bij bepaalde gelegenheden niet openlijk alcohol te kunnen drinken en dit meer buiten het zicht te moeten doen.

4.5.4. Maatregelen doorschenken en wederverstrekking

Uit de gesprekken blijkt dat het merendeel van de jongeren niets heeft gemerkt van maatregelen met betrekking tot doorschenken en wederverstrekking. Ook voorlichting over wederverstrekking hebben ze nooit gehad. Een deel van de meerderjarigen weet wel dat dit niet mag, maar ze snappen de reden achter de leeftijdsverhoging niet. Zij zeggen dat drinken door jongeren toch wel gebeurt.

Een beperkt deel van de jongeren geeft aan dat er een risico is om aangesproken te worden door winkelpersoneel wanneer een jongere na aankoop van alcohol in de winkel binnen het zicht van het personeel de alcohol buiten doorverkoopt aan minderjarigen. Als ze verder doorlopen is dat risico er niet. Ook bij dorpsfeesten of festivals zorgen ze ervoor dat ze niet openlijk alcohol doorgeven aan minderjarige vrienden.

Volgens een beperkt deel van de jongeren wordt bij Quatrebras naast de controle op alcoholgebruik door minderjarigen ook streng gecontroleerd op wederverstrekking door meerderjarigen. Als deze meerderjarigen worden betrapt op het doorgeven of –verkopen van alcohol aan minderjarigen lopen ze het risico om (tijdelijk) de club niet meer in te mogen. Het personeel maakt een kopie van het identiteitsbewijs om bij het volgende bezoek de toegang te kunnen ontzeggen.

4.5.5. Jongerenwerk

Het merendeel van de jongeren heeft nog nooit van jongerenwerk gehoord of met een jongerenwerker contact gehad. Bovendien weten ze vaak niet wat jongerenwerk precies inhoudt.

Sturing door de gemeenteraad

5.1 Inleiding

Normen:

- De gemeenteraad stelt kaders voor het alcohol- en drugsbeleid
- Er wordt door het college verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad over uitvoering van het beleid.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeenteraad zijn kaders heeft gesteld en de wijze waarop door het college verantwoording aan de raad wordt afgelegd. Elke paragraaf eindigt met een beoordeling van het onderwerp aan de hand van de norm.

5.2 Kaderstelling

Criterium: De gemeenteraad stelt inhoudelijke (uitgangspunten, doelstellingen) en financiële (in de begroting) kaders voor het alcohol- en drugsbeleid.

5.2.1. Beschrijving

De raad stelt de kaders van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid door middel van de programmabegroting en door verschillende kadernotities, zoals het *Preventie- en handhavingsplan*. Dat plan is grotendeels gebaseerd op het Fries programma Jeugd, Alcohol en Drugs dat is opgesteld door het Platform Nuchtere Fries. Er zijn door de gemeente geen eigen accenten gelegd. Zoals eerder in hoofdstuk 2 is beschreven, is het *Preventie- en handhavingsplan* erg globaal. Het *Preventie- en handhavingsplan* is ongewijzigd vastgesteld.

In de programmabegrotingen is niet specifiek aandacht voor alcohol- en drugsbeleid, met uitzondering van de Programmabegroting 2014. In het programma Openbare orde en veiligheid is opgenomen dat de inzet is om met de (para)commerciële horeca een convenant aan te gaan, waarin de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer wordt benadrukt, zodat een minder grote toezichtslast zal ontstaan.

Het financiële kader voor de uitvoering van deze taken valt ook onder het programma Openbare orde en veiligheid. Ook is bij het programma Welzijn aandacht voor een gezonde leefstijl van de jeugd.

Andere kaders die nauw verwant zijn aan het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid zijn de Veiligheidsnota *Feiligens yn 'e wâlden 2014-2018*, het beleidsplan *Zorg voor Jeugd* en de *Nota Gezondheidsbeleid*. Het beleidsplan *Zorg voor Jeugd* is zowel informerend, opiniërend als besluitvormend aan de orde geweest in de raadsvergadering, de andere twee zijn enkel besluitvormend aan de orde geweest.

5.2.2. Beoordeling

Met de vaststelling van het *Preventie- en handavingsplan* en de *Programmabegroting 2014* heeft de raad kaders gesteld waarbinnen het college uitvoering diende te geven aan het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid. Hiermee is voldaan aan de norm dat kaders gesteld moeten worden door de gemeenteraad en is de beoordeling positief.

TABEL 5.1: TOETSING STURING AAN HET NORMENKADER: KADERSTELLING

NORM	CRITERIUM	BEOORDELING
De gemeenteraad stelt kaders voor het alcohol- en drugsbeleid	De gemeenteraad stelt inhoudelijke (uitgangspunten, doelstellingen) en financiële (in de begroting) kaders voor het alcohol en drugsbeleid.	+

5.3 Verantwoording

Criteria:

- De raad wordt geïnformeerd over de activiteiten, resultaten en effecten.
- De informatie die de raad ontvangt is voldoende relevant, toegankelijk en correct.

5.3.1. Beschrijving

Jaarlijks wordt vanwege de Veiligheidsnota *Feiligens yn 'e wâlden 2014-2018* een bestuursrapportage aan de raad verstrekt waarin het college informatie geeft over de voortgang van het uitvoeringsprogramma. Daarnaast worden het jaarlijkse *Uitvoeringsprogramma Integrale Veiligheid*, het jaarlijkse *Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving* en de desbetreffende jaarverslagen door het college aan de gemeenteraad toegezonden. Indien andere informatie beschikbaar is wordt deze door het college aan de raad gestuurd, zoals vorig jaar september 2015 een informerend stuk betreffende toezichtsinformatie *Waar staat je gemeente*. Dit betekent dat met name over het handavingsdeel van het alcohol- en drugsbeleid verantwoord wordt. Er vindt geen verantwoording plaats over de samenwerking en de activiteiten die georganiseerd worden (pijler beleid en pijler bewustwording).

Bij de bespreking van de jaarverslagen Toezicht en handhaving heeft de raad gericht vragen gesteld. Uit het nalevingsonderzoek met *mystery guest* (zie hiervoor ook hoofdstuk 3) kwamen lage cijfers met betrekking tot de naleving naar voren. In de gemeenteraad wordt verschillend gedacht over de vraag of de gemeente moet interveniëren en op welke manier. Sommige raadsleden geven aan dat niet een te streng signaal naar horeca gestuurd moet worden, omdat veel horecagelegenheden de wetgeving wél goed uitvoeren.

Anderen vinden juist dat er wel een duidelijke taak ligt om de horeca aan te spreken. Naar aanleiding van deze discussie in de raad zijn horecaondernemers opnieuw aangeschreven.

5.3.2. Beoordeling

De raad wordt door het college vooral geïnformeerd over de verrichte (toezichts)activiteiten die ontplooid zijn in het kader van het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid. Over de resultaten en effecten ervan (bijvoorbeeld: worden de beoogde maatschappelijke doelen gerealiseerd) vindt geen verantwoording plaats. De beoordeling is daarom +/-.

Of de informatievoorziening aan de raad voldoende relevant, toegankelijk en correct is, is primair een zaak die door raadsleden zelf beantwoord moeten worden. Op basis van de informatie die ontvangen is en de gesprekken die met sleutelinformanten zijn gevoerd, zijn er echter geen aanwijzingen ontvangen dat de informatieverstrekking en verantwoording niet voldoende zouden zijn. Het oordeel over verantwoording is beoordeeld met een +/-, omdat wel verantwoord wordt over handhaving maar niet over resultaten, activiteiten en effecten (tabel 5.2).

TABEL 5.2: TOETSING STURING AAN HET NORMENKADER: VERANTWOORDING

NORM	CRITERIA	BEOORDELING
Er wordt door het college verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad over de uitvoering van het beleid.	De raad wordt geïnformeerd over activiteiten, resultaten en effecten.	+/-
	De informatie die de raad ontvangt is voldoende relevant, toegankelijk en correct.	+/-

Doeltreffendheid

6.1 Inleiding

Norm: De uitvoering van het beleid is doeltreffend.

Criterium: De beoogde doelen en prestaties zijn volgens betrokkenen en op grond van objectieve cijfers in de praktijk gerealiseerd.

Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld staan in het *Preventie- en handhavingsplan* de volgende twee doelstellingen geformuleerd:⁹

1. Het tegengaan van alcohol- en drugsgebruik door jongeren onder de 18 jaar.
2. Het tegengaan van drugsgebruik door jongeren van 18 t/m 24 jaar en het stimuleren van verantwoord alcoholgebruik door deze groep jongeren.

Op de doeltreffendheid van deze twee doelstellingen wordt in de volgende twee paragrafen ingegaan. Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de beschikbare kwantitatieve gegevens. De enige relevante cijfers zijn afkomstig van het *Gezondheidsonderzoek jeugd* (GO Jeugd 2016) van de GGD Fryslân. Deze kwantitatieve gegevens zijn aangevuld met informatie uit de interviews met de sleutelinformanten en de jongeren. In de interviews met de sleutelinformanten is ook gevraagd naar de beschikbare kwantitatieve gegevens. De geïnterviewden geven echter aan zelf geen kwantitatieve gegevens te verzamelen, zij gebruiken eveneens de gegevens van de GGD Fryslân. Daarnaast is gebruik gemaakt van gegevens uit het nalevingsonderzoek Fryslân van STAP (Nederlands Instituut voor Alcohol beleid) en gegevens over alcoholopnames en alcoholintoxicaties van minderjarigen.^{10 11}

⁹ Gemeente Achtkarspelen en Gemeente Tytsjerksteradiel (2014). Preventie en handhavingsplan 2014 -2018. Preventie plan Integrale aanpak Drank- en Horecawet.

¹⁰ Vegt, K., Beurden, A. van, Franken, F., Lubbers, M. (2015). Alcoholverstrekking aan jongeren onder de 18 jaar. Nalevingsonderzoek Fryslân 2015. Nederlands Instituut voor Alcohol beleid STAP, Utrecht.

¹¹ Lely, N. van der, Schreurs, C. Hoof, J.J. van, Dalen, W. van (2016). Factsheet Alcoholopnames en alcoholintoxicaties van minderjarigen van 2007 tot en met 2015. NSCK en Reinier de Graaf Groep, Universiteit Twente, Nederlands Instituut voor Alcohol beleid STAP, Delft, Enschede, Utrecht.

6.2 Jongeren onder de 18 jaar

6.2.1. Beschrijving

In deze paragraaf staat de doeltreffendheid van de volgende doelstelling centraal: Het tegengaan van alcohol- en drugsgebruik door jongeren onder de 18 jaar.

De sleutelinformanten zeggen dat zij het in het algemeen lastig vinden om aan te geven of het alcohol- en drugsgebruik onder jongeren is afgenomen. Ze geven aan dat dit moet blijken uit de gegevens van de meting 2016 van het *Gezondheidsonderzoek jeugd* (GO Jeugd). De resultaten van deze meting waren destijds nog niet bekend op het moment van de interviews.

In 2016 heeft de GGD Fryslân een meting van GO Jeugd uitgevoerd. Voor deze meting heeft de GGD Fryslân een willekeurige steekproef getrokken van jongeren van 12 tot en met 18 jaar woonachtig in Fryslân, waarbij rekening is gehouden met het verkrijgen van een representatief beeld naar leeftijd en geslacht. De jongeren zijn uitgenodigd om deel te nemen aan een online enquête over hun gezondheid en aspecten die deze gezondheid kunnen beïnvloeden, zoals leefstijl en woonomgeving. Uiteindelijk heeft 25% van de aangeschreven jongeren de vragenlijst ingevuld, hiervan zijn 468 afkomstig uit Tytsjerksteradiel. Door middel van weging is in de analyse gecorrigeerd voor eventuele onder-/oververtegenwoordiging van bepaalde groepen.

Met behulp van de gegevens van het GO Jeugd is nagegaan in hoeverre de eerste hoofddoelstelling ‘het tegengaan van alcohol- en drugsgebruik door jongeren onder de 18 jaar’ en de daarbij behorende subdoelstellingen zijn behaald. Voor enkele subdoelstellingen geldt dat hierover geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, omdat die niet door de gemeente Tytsjerksteradiel of de GGD Fryslân worden verzameld.

Alcoholgebruik

Het percentage jongeren uit Tytsjerksteradiel tussen de 12 en 18 jaar dat in het GO Jeugd aangeeft dat zij de maand voorafgaande aan de meting alcohol heeft gedronken, ligt in 2016 op 41% tegenover 49% in 2012 (tabel 6.1). Er lijkt hier sprake van een afname, waarmee deze subdoelstelling zou zijn behaald. De GGD geeft echter aan dat mede door veranderingen in de vraagstelling en in de methodiek niet kan worden getoetst op significantie. Hierdoor is het niet mogelijk om met zekerheid te zeggen dat er sprake is van een daling. Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld heeft de gemeente in haar *Preventie- en handhavingsplan* aangegeven dat zij ervoor heeft gekozen om de eindresultaten niet te benoemen in termen van percentages, maar in termen van substantiële veranderingen. Het is echter onduidelijk wat de gemeente hieronder verstaat. Op basis van deze beide factoren (onbekende significantie en onduidelijke wat een ‘substantiële’ verandering is) kan niet vastgesteld worden of de doelstelling is behaald.

De gemiddelde startleeftijd van jongeren voor het drinken van alcohol ligt in 2016 op 14,5 jaar, in 2012 lag het nog op 13,5. Ook hier geldt echter dat niet getoetst kan worden op significantie waardoor niet met zekerheid is te zeggen dat de gemiddelde startleeftijd verder is toegenomen.

Het percentage jongeren uit Tytsjerksteradiel tussen de 12 en 18 jaar dat de afgelopen maand vijf of meer drankjes bij één gelegenheid zegt te hebben gedronken is niet gedaald. In 2016 gaat het om 29% tegenover 25% in 2012. Ook in enkele gesprekken met de sleutelinformanten is aangegeven dat zij het idee hebben dat jongeren grotere hoeveelheden drinken.

Op basis van gegevens uit de factsheet *Alcoholopnames en alcoholintoxicaties bij minderjarigen* blijkt dat in 2015 39 minderjarige jongeren in Fryslân zijn opgenomen in het ziekenhuis en door kinderartsen zijn behandeld als gevolg van alcoholgebruik.¹² In het *Preventie- en handhavingsplan* staat dat het in 2012 om 11 jongeren ging. Aangezien het cijfer voor 2016 alleen over Fryslân gaat, kan er geen specifieke uitspraak worden gedaan over de gemeente Tytsjerksteradiel.

TABEL 6.1: RESULTATEN SUBDOELSTELLINGEN ALCOHOL- EN DRUGSGEBRUIK JONGEREN ONDER DE 18 JAAR: ALCOHOL

SUBDOELSTELLING	2012	2016	BEHAALD?
Het percentage jongeren van 12 t/m 17 jaar dat de afgelopen maand alcohol heeft gedronken, is verder afgenomen*	49%	41%	Onbekend
De gemiddelde startleeftijd van jongeren voor het drinken van alcohol is verder toegenomen*	13,5	14,5	Onbekend
Het percentage jongeren van 12 t/m 17 jaar dat de afgelopen maand vijf of meer drankjes bij één gelegenheid dronk, is verder afgenomen*	25%	29%	Nee
Het aantal jongeren van 12 t/m 17 jaar dat met alcoholvergiftiging wordt behandeld in het ziekenhuis, is verder afgenomen**	11	39***	Onbekend

* Bron: GGD Fryslân

** Bron: Factsheet Alcoholopnames en alcoholintoxicaties bij minderjarigen

*** Heel Fryslân

Drugsgebruik

Zowel in 2012 als in 2016 heeft 5% van de jongeren uit Tytsjerksteradiel aangegeven in de maand voorafgaand aan GO Jeugd softdrugs te hebben gebruikt (tabel 6.2). Uit de gesprekken met de jongeren komt eveneens naar voren dat een beperkt deel van de jongeren wel eens softdrugs gebruikt. De sleutelinformanten geven in de interviews aan weinig zicht te hebben op het drugsgebruik onder jongeren.

TABEL 6.2: RESULTATEN SUBDOELSTELLINGEN ALCOHOL- EN DRUGSGEBRUIK JONGEREN ONDER DE 18 JAAR: SOFTDRUGS

SUBDOELSTELLING	2012	2016	BEHAALD
Het percentage jongeren van 12 t/m 17 jaar dat de afgelopen maand softdrugs heeft gebruikt, is afgenomen	5%	5%	Nee

Bron: GGD Fryslân

Ouders

Over het percentage ouders dat aangeeft dat zijn of haar kind geen alcohol mag drinken voor het 18e levensjaar zijn wel kwantitatieve gegevens beschikbaar (tabel 6.3), maar door aanpassingen in methodologie zijn deze niet rechtstreeks vergelijkbaar. Tevens staat in het Preventie- en handhavingsplan geen percentage genoemd dat dient als uitgangssituatie. In de gesprekken met de jongeren is naar voren gekomen dat het merendeel van de ouders het drinken van alcohol door hun kind op minderjarige leeftijd accepteert.

¹² Lely, N. van der, Schreurs, C. Hoof, J.J. van, Dalen, W. van (2016). Factsheet Alcoholopnames en alcoholintoxicaties van minderjarigen van 2007 tot en met 2015. NSCK en Reinier de Graaf Groep, Universiteit Twente, Nederlands Instituut voor Alcohol beleid STAP, Delft, Enschede, Utrecht

Hierbij merken de jongeren wel op dat ouders vinden dat het moet gaan om verantwoord drinken, hetgeen betekent dat ze niet te vaak en te veel mogen drinken. Ook in de gesprekken met de sleutelinformanten wordt aangegeven dat ouders het vaak normaal vinden dat hun kinderen drinken. Ouders zien de gevaren van het gebruik van alcohol vaak niet. Daarnaast zit het drinken van alcohol, volgens de sleutelinformanten, veelal in de platte-landscultuur van de gemeente.

TABEL 6.3 RESULTATEN SUBDOELSTELLINGEN ALCOHOL- EN DRUGSGBEbruik JONGEREN ONDER DE 18 JAAR: OUDERS

SUBDOELSTELLING	2012	2016	BEHAALD
Het percentage ouders dat aangeeft dat zijn of haar kind geen alcohol mag drinken voor de 18 ^e levensjaar is verder toegenomen	7,4%*	7,5%*	Onbekend
Het percentage ouders dat aangeeft dat zijn of haar kind geen middelen (soft- of harddrugs) mag gebruiken voor het 18 ^e levensjaar is toegenomen	Onbekend	Onbekend	Onbekend

Bron: GGD Fryslân

* Door aanpassingen in methodologie niet rechtstreeks vergelijkbaar

Over het percentage ouders dat aangeeft dat zijn of haar kind geen middelen mag gebruiken voor het 18^e levensjaar zijn geen kwantitatieve gegevens bekend. In de gesprekken met de jongeren geven veruit de meeste jongeren aan dat ouders in het algemeen negatief staan tegenover drugsgebruik.

Naleving

In de zomer van 2015 is door STAP een ‘mysteryshop-onderzoek’ uitgevoerd naar de naleving door verstrekkers in Fryslân.¹³ Uit dit onderzoek blijkt dat het gemiddelde nalevingspercentage van de wettelijke leeftijdsgrens bij de verkoop van alcohol voor Tytsjerksteradiel op 29% ligt (Fryslân 37%) (tabel 6.4). Het is niet bekend wat het nalevingspercentage in 2012 was, hierdoor kunnen geen uitspraken worden gedaan over of de naleving wel of niet is verbeterd. Voor 2017 staat een nieuw nalevingsonderzoek gepland waaruit zou moeten blijken hoe het staat met de naleving van de leeftijdsgrens door verstrekkers in Tytsjerksteradiel. Daarnaast wordt in verschillende gesprekken met sleutelinformanten opgemerkt dat jongeren door de verhoging van de leeftijdsgrens van 16 naar 18 jaar minder in horecagelegenheden zouden komen. Zij zouden nu thuis of in hokken en keten drinken. Hierdoor heeft de gemeente er minder zicht op. Tot slot geven de jongeren in de gesprekken aan dat het volgens hen in het algemeen lastig is om alcoholhoudende dranken te kopen in de verschillende soorten gelegenheden. In de horeca, op dorpsfeesten en op evenementen wordt meestal gewerkt met polsbandjes. Zij zeggen met name aan de alcoholhoudende dranken te komen via oudere vrienden of hun ouders.

¹³ Vegt, K., Beurden, A. van, Franken, F., Lubbers, M. (2015). Alcoholverstreking aan jongeren onder de 18 jaar. Nalevingsonderzoek Fryslân 2015. Nederlands Instituut voor Alcohol beleid STAP, Utrecht.

TABEL 6.4 RESULTATEN SUBDOELSTELLINGEN ALCOHOL- EN DRUGSGBEbruik JONGEREN ONDER DE 18 JAAR: NALEVING

SUBDOELSTELLING	2012	2016	BEHAALD
Er is sprake van een verbetering in de naleving van de wettelijke leeftijdsgrenzen voor alcoholverkoop in supermarkten, sportverenigingen, slijterijen en horeca	Onbekend	29%	Onbekend

Bron: Nalevingsonderzoek Fryslân 2015 van STAP. Het gaat om gegevens over 2015.

6.2.2. Beoordeling

Uit het bovenstaande blijkt dat van de doelstelling ‘het tegengaan van alcohol- en drugsgebruik door jongeren onder de 18 jaar’ niet is aan te geven of deze is behaald. Van meerdere subdoelen is niet te zeggen of deze wel of niet zijn behaald, aangezien hierover geen kwantitatieve gegevens bekend zijn. Dit geldt zowel voor de uitgangssituatie als voor de huidige situatie. Ook de interviews geven hierin geen inzicht.

De subdoelen waarover wel informatie beschikbaar is, laten een wisselend beeld zien. Zo lijkt het percentage jongeren dat in de afgelopen maand alcohol heeft gedronken te zijn gedaald, terwijl het percentage dat de afgelopen maand bij één gelegenheid vijf of meer drankjes heeft gedronken juist niet is afgenomen. Verder heeft de gemeente in haar *Preventie- en handhavingsplan* aangegeven dat zij ervoor heeft gekozen om de eindresultaten te benoemen in termen van substantiële veranderingen. De gemeente geeft vervolgens niet aan wat zij hieronder verstaat. Op basis van de beschikbare gegevens is dus niet te zeggen of de verschillende subdoelstellingen zijn behaald.

TABEL 6.5: TOETSING UITVOERING AAN HET NORMENKADER: DOELTREFFENDHEID DOELSTELLING ‘HET TEGENGAAN VAN ALCOHOL- EN DRUGSGBEbruik DOOR JONGEREN ONDER DE 18 JAAR’

NORM	CRITERIUM	BEOORDELING
De uitvoering van het beleid is doeltreffend	De beoogde doelen en prestaties zijn volgens betrokkenen in de praktijk gerealiseerd.	?

6.3 Jongeren van 18 t/m 24 jaar

6.3.1. Beschrijving

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of de volgende doelstelling gerealiseerd is: ‘Het tegengaan van drugsgebruik door jongeren van 18 t/m 24 jaar en het stimuleren van verantwoord alcoholgebruik door deze groep jongeren.

Er zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar over de 18 t/m 24-jarigen.¹⁴ In het *Preventie- en handhavingsplan* is bij drie van de vier subdoelstellingen ook geen percentage genoemd over de startsituatie. Hierdoor kan niet op basis van objectieve cijfers worden nagegaan in hoeverre de doelstelling en de daarbij behorende subdoelstellingen zijn gerealiseerd. Ook in de gesprekken konden de sleutelinformanten niet aangeven of deze doelstelling is behaald.

¹⁴ Momenteel voert de GGD Fryslân een nieuwe meting van de gezondheidsmonitor uit waarin onder meer vragen zijn opgenomen over middelengebruik. De resultaten zijn naar verwachting medio 2017 beschikbaar.

Daarnaast komt uit de bestudeerde beleidsstukken en de interviews naar voren dat het beleid en de uitvoering daarvan zich met name richt op de jongeren onder de 18 jaar.

TABEL 6.6 RESULTATEN SUBDOELSTELLINGEN ALCOHOL- EN DRUGSGEBRUIK JONGEREN VAN 18 T/M 24 JAAR

SUBDOELSTELLING	2012	2016	BEHAALD
Het percentage zware drinkers van 18 t/m 24 jaar, is verder afgenomen	20%	Onbekend	Onbekend
Het aantal jongeren van 18 t/m 24 jaar dat als gevolg van een alcoholvergiftiging wordt behandeld in het ziekenhuis, is verder afgenomen	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Het percentage jongeren van 18 t/m 24 jaar dat de afgelopen maand softdrugs heeft gebruikt, is afgenomen	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Het aantal alcohol- en drugsgelateerde incidenten waarbij jongeren van 16 t/m 23 jaar betrokken zijn, is verder afgenomen	Onbekend	Onbekend	Onbekend

6.3.2. Beoordeling

Aangezien er geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn en ook in de gesprekken met de sleutelinformanten weinig tot geen informatie naar voren is gekomen over het alcohol- en drugsgebruik onder jongeren van 18 tot en met 24 jaar, kan niet worden nagegaan in hoeverre de hoofddoelstelling en subdoelen zijn bereikt.

TABEL 6.7 TOETSING UITVOERING AAN HET NORMENKADER: DOELTREFFENDHEID GEGEVENS

NORM	CRITERIUM	BEOORDELING
De uitvoering van het beleid is doeltreffend	De beoogde doelen en prestaties zijn volgens objectieve cijfers in de praktijk gerealiseerd.	?

Bijlage 1: geraadpleegde documenten

Beleidsdocumenten van de gemeente:

- Programmabegroting 2014, 2015, 2016, 2017;
- Beleidsplan Handhaving. Fysieke leefomgeving Achtkarspelen & Tytsjerksteradiel, 2014;
- Gemeente Achtkarspelen en Gemeente Tytsjerksteradiel (2014). Preventie en handhavingsplan 2014 -2018. Preventie plan Integrale aanpak Drank- en Horecawet;
- Gemeente Achtkarspelen en Gemeente Tytsjerksteradiel (2014). Feiligens yn 'e Wâlden 2014 – 2018;
- Gemeente Achtkarspelen, gemeente Tytsjerksteradiel, gemeente Kollumerland, gemeente Dongeradeel, gemeente Dantumadeel en gemeente Ferwerderadiel, Project communicatieplan Gino (Geweld is niet oké), (2014);
- Gemeente Tytsjerksteradiel (2014). Gezondheid is van iedereen. Gezondheidsbeleid gemeente Tytsjerksteradiel 2014 – 2018;
- Jongeren Alcohol & Drugs. Plan van aanpak alcohol en drugs gemeente Tytsjerksteradiel, 2010;
- Platform Nuchtere Fries (2013). Fries programma Jeugd, Alcohol en Drugs 2014 – 2017;
- Uitvoeringsprogramma 2016 Toezicht en handhaving fysieke leefomgeving Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel;
- Uitvoeringsprogramma 2015 Toezicht en handhaving fysieke leefomgeving Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel.
- Drank- en Horeca verordening 2014 Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel.

Evaluaties en jaarverslagen:

- Evaluatie horecaconvenant, stuknummer S2015-28363;
- Jaarverslag 2013 Toezicht en handhaving Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel;
- Jaarverslag 2014 Toezicht en handhaving Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel;
- Jaarverslag 2015 Toezicht en handhaving Tytsjerksteradiel;
- Stap, Alcoholverstrekking aan jongeren onder de 18 jaar, nalevingsonderzoek Fryslân 2015.

Interne documenten:

- S. Alkema & J. Melessen, taken jongeren, alcohol en drugs (herinvulling taken Hendrik Veenstra).

T.b.v. het beoordelingskader:

- Bieleman, B., Kruize, A., Mennes, R. (2015). Plannen in kaart. Inventarisatie preventie- en handhavingsplannen Drank- en Horecawet 2015. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam;
- Holder, H.D. (1998). Alcohol and the Community: A Systems Approach to Prevention. Cambridge University Press, Cambridge;
- Lely, N. van der, Schreurs, C. Hoof, J.J. van, Dalen, W. van (2016). Factsheet Alcoholopnames en alcoholintoxicaties van minderjarigen van 2007 tot en met 2015.

NSCK en Reinier de Graaf Groep, Universiteit Twente, Nederlands Instituut voor Alcohol beleid STAP, Delft, Enschede, Utrecht.

- Reynolds, R.I. (2003). Building Confidence in Out Communities. London Drug Policy Forum, London;
- Trimbos-instituut (2014). Model Preventie- en Handhavingsplan. Voor de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Trimbos-instituut, Utrecht;
- Vegt, K., Beurden, A. van, Franken, F., Lubbers, M. (2015). Alcoholverstrekking aan jongeren onder de 18 jaar. Nalevingsonderzoek Fryslân 2015. Nederlands Instituut voor Alcohol beleid STAP, Utrecht.

Bijlage 2: geïnterviewde sleutelinformanten

NAAM	FUNCTIE
G. Baan	Beleidsmedewerker Jeugd(hulp) en gezondheidsbeleid
D. Bakker	Beleidsmedewerker vluchtelingenbeleid
J. Boonstra	Horecaondernemer
M. Boonstra	Horecaondernemer
A. Braaksma	Handhaver i.h.k.v. de openbare orde en veiligheid en voor de Apv
D. Fokkema	Wethouder
M. Hagedoorn	Voorzitter Platform Nuchtere Fries en werkzaam bij de GGD
E.J. ter Keurs	Burgemeester
M. de Jong	BOA en horecacoördinator
A. Klompmaker	Jongerenwerker Kearn
P. Leijen	Jeugdagent
G. van der Let	Vergunningverlener Drank- en Horecawet en evenementen
J. Melessen	Manager afdeling Beleid
R. Severein	Jongerenwerker Kearn
M. Soepboer	Koninklijke Horeca Nederland
M. Terpstra	Beleidsmedewerker sportbeleid
H. Veenstra	Beleidsmedewerker Samenleving en alcoholmatiging (tot 1 januari 2016)
P. van de Ven	Medewerker afdeling integrale veiligheid

Bijlage 3: samenvatting overige beleidsplannen

In deze bijlage staan de samenvattingen van andere beleidsplannen van de gemeente Tytsjerksteradiel, die zich naast het *Preventie- en handhavingsplan* waarin tevens aandacht wordt besteed aan het op jongeren gerichte alcohol- en drugsbeleid. Het gaat hierbij om:

- Plan van aanpak alcohol en drugs gemeente Tytsjerksteradiel;
- Gezondheid is van iedereen;
- Beleidsplan handhaving;
- Veiligheidsnota.

Plan van aanpak 2010

In 2010 is het *Plan van aanpak alcohol en drugs gemeente Tytsjerksteradiel* vastgesteld. Hierin staat beschreven hoe de gemeente van plan is overmatig alcohol- en drugsgebruik terug te dringen. Het plan van aanpak richt zich met name op de jeugd, maar ook op de ouders van deze jongeren. Hoewel de looptijd van het plan van aanpak niet expliciet is aangegeven, kan uit de planning en begroting worden opgemaakt dat het gaat om de periode 2010 tot en met 2013.

In het plan van aanpak staat dat het beleid zich richt op meerdere sporen:

- het bevorderen van gezond gedrag, bewustwording van de gevolgen van alcohol- en drugsgebruik en het creëren van verantwoordelijkheid voor het eigen gedrag door middel van het geven van voorlichting en communicatie via de media;
- vroegsignalering zodat problemen zo vroeg mogelijk opgelost kunnen worden;
- regelgeving en handhaving.

Bij het eerste punt gaat het onder meer om het vergroten van kennis bij zowel de jongeren als de ouders. Hierbij wordt opgemerkt dat het niet alleen gaat om kennis over de gevolgen van alcoholgebruik op jonge leeftijd, maar ook over de rol die ouders kunnen en moeten spelen. Daarnaast is het bevorderen van weerbaarheid en emotionele veerkracht bij jongeren, volgens de gemeente, van belang. Ook hier speelt de opvoedtaak van de ouders weer een belangrijke rol. Het signaleren van gebruik en/of verslaving dient vooral door het jongerenwerk, scholen en de jeugdgezondheidszorg te worden gedaan. Zij zouden daarom moeten weten hoe ze dit kunnen signaleren en hoe ze vervolgens de jongeren en hun ouders het beste kunnen benaderen. Over regelgeving en handhaving staat in het plan van aanpak aangegeven dat regels en handhaving voor vele partijen handvatten bieden om met name jongeren op hun gedrag aan te spreken. Aangezien jongeren zichzelf geen grenzen zullen opleggen is het aan de overheid om dit te doen. Middels deze regels en grenzen van de overheid worden indirect de ouders aangespoord dit mee te nemen in de opvoeding.

Gezondheidsbeleid

In de Wet Publieke Gezondheid (WPG) staat dat gemeenten binnen twee jaar na het verschijnen van de landelijke preventienota een gemeentelijk gezondheidsbeleid moeten vaststellen. De landelijke preventienota *Gezondheid Dichtbij* is gepubliceerd in 2011.

Hierin is gekozen voor de voortzetting van de speerpunten van de voorgaande periode. Het betreft de speerpunten overgewicht, diabetes, depressie, schadelijk alcoholgebruik en roken.

Met de nota *Gezondheid is van iedereen* waarin het gezondheidsbeleid van de gemeente Tytsjerksteradiel voor de periode 2014-2018 staat beschreven, heeft de gemeente gehoor gegeven aan de hiervoor genoemde wettelijke eis. In deze nota geeft de gemeente aan dat zij ervoor heeft gekozen om de focus te leggen op de onderwerpen overgewicht en alcohol bij jongeren. Voor een beschrijving van de aanpak van het terugdringen van overmatig alcohol en drugsgebruik wordt verwezen naar het *Plan van aanpak alcohol en drugs gemeente Tytsjerksteradiel*. Deze aanpak is aan het begin van dit hoofdstuk al beschreven.

Beleidsplan handhaving

Het *Beleidsplan handhaving* is een gezamenlijk plan van de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen. In dit plan zijn enkele punten op het gebied van de Drank- en Horecawet opgenomen. Zo wordt aangegeven dat voor de Drank- en Horecawetgeving enkele uitzonderingen gelden op het algemene handhavingsbeleid van de gemeente, die ook zijn opgenomen in het *Preventie- en handhavingsplan*. Uitzondering zijn het in werking zijn zonder de benodigde exploitatievergunning en het moedwillig verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie bij de aanvraag voor een vergunning en schijnbeheer/schijnconstructie. In deze gevallen wordt eerder sanctionerend opgetreden dan gebruikelijk: bij de tweede constatering wordt direct proces-verbaal opgemaakt in plaats van dat een aankondigingsbrief wordt gestuurd waarin een proces-verbaal wordt aangekondigd indien de overtreding niet wordt verholpen. Met de toepassing van het landelijk ingevoerde begrip 'kernbepaling' wordt enig onderscheid gemaakt tussen zware en minder zware overtredingen.

Onder kernbepaling wordt verstaan een bepaling die de kern vormt van de bescherming van de belangen waartoe een regeling of vergunning strekt. Tegen een overtreding van een kernbepaling wordt strenger opgetreden. Dit betekent dat stap één van de basisstrategie, te weten het sturen van een brief met de gemaakte afspraken/bevindingen (ambtelijke waarschuwing), wordt overgeslagen. Er wordt meteen overgegaan tot het sturen van een brief met daarin de mogelijk toe te passen bestuurlijke dwangmiddelen (berispingsbrief).

Binnen het beleidsterrein horeca zijn de volgende overtredingen aangemerkt als kernbepaling:

- overtreding voorschriften sociale hygiëne;
- schenken van alcoholhoudende drank aan <18 jaar;
- niet aanwezig zijn van een leidinggevende;
- het houden van feesten van persoonlijke aard;
- schending schenktijden;
- het schenken van sterke drank.

Zoals ook opgenomen in het *Preventie- en handhavingsplan* zullen horeca-inrichtingen die vallen onder de Drank- en Horecawet en/of Drank- en horecaverordening en waarbij geen convenant is afgesloten, minimaal één maal per jaar worden gecontroleerd op de naleving van wet en regelgeving. Uitzonderingen hierop vormen de controle op schenktijden, schenkverbod aan jongeren en sluitingstijden; hierop zal minimaal twee keer per jaar worden gecontroleerd door een externe controleur. Verder wordt in het *Beleidsplan Handhaving* aangegeven dat supermarkten en slijterijen minimaal twee keer per jaar worden gecontroleerd op de verkoop van alcohol aan jongeren onder de 18 jaar.

Veiligheidsnota

De gemeente Tytsjerksteradiel heeft samen met Achtkarspelen een veiligheidsnota opgesteld. In deze nota *Feiligens yn 'e Wâlden* staat het integrale veiligheidsbeleid beschreven voor de periode 2014 – 2018. Eén van de prioriteiten is 'jeugd, alcohol en drugs'. Op dit terrein zijn de gemeenten van plan het volgende te gaan doen:

- ontwikkelen van een persoonsgerichte aanpak ten behoeve van nazorg jonge drugsdelinquenten;
- voortzetten en mogelijk uitbreiden naar de gemeente Tytsjerksteradiel van het project Grenzen aan Middelen Misbruik Achtkarspelen (GAMMA);
- herzien van het ketenbeleid in beide gemeenten, ook in het kader van de verhoging van de leeftijdsgrens naar 18 jaar;
- invulling geven aan de nieuwe bevoegdheden voor de gemeenten als gevolg van de nieuwe Drank- en Horecawet;
- inzetten van een handhaver openbare orde en veiligheid en ketenpartners (jongerenwerk, politie) bij overlastgevende jeugd.

Bijlage 4: doelstellingen

In deze bijlage staan de doelstellingen en de daarbij behorende subdoelen zoals die door de gemeente Tytsjerksteradiel zijn opgenomen in het *Preventie-en handhavingsplan*.

1. Het tegengaan van alcohol- en drugsgebruik door jongeren onder de 18 jaar

Uit deze eerste hoofddoelstelling zijn de volgende subdoelen afgeleid:

- de gemiddelde startleeftijd van jongeren voor het drinken van alcohol is verder toegenomen (13,5 jaar in 2012);
- het percentage jongeren van 12 t/m 17 jaar dat de afgelopen maand alcohol heeft gedronken, is verder afgenomen (42 % in 2012);
- het percentage jongeren van 12 t/m 17 jaar dat de afgelopen maand 5 of meer drankjes bij één gelegenheid dronk, is verder afgenomen (32% in 2012);
- het aantal jongeren van 12 t/m 17 jaar dat met alcoholvergiftiging wordt behandeld in het ziekenhuis, is verder afgenomen (11 in 2012);
- het percentage jongeren van 12 t/m 17 jaar dat de afgelopen maand softdrugs heeft gebruikt, is afgenomen (8% in 2012);
- het percentage ouders dat aangeeft dat zijn of haar kind geen alcohol mag drinken voor het 18e levensjaar is verder toegenomen;
- het percentage ouders dat aangeeft dat zijn of haar kind geen middelen (soft- of harddrugs) mag gebruiken voor het 18e levensjaar is toegenomen;
- er is sprake van een verbetering in de naleving van de wettelijke leeftijdsgrenzen voor alcoholverkoop in supermarkten, sportverenigingen, slijterijen en horeca.

2. Het tegengaan van drugsgebruik door jongeren van 18 t/m 24 jaar en het stimuleren van verantwoord alcoholgebruik door deze groep jongeren.

Uit de tweede hoofddoelstelling zijn de volgende subdoelen afgeleid:

- het percentage zware drinkers van 18 t/m 24 jaar, is verder afgenomen (20% in 2012);
- het aantal jongeren van 18 t/m 24 jaar dat als gevolg van een alcoholvergiftiging wordt behandeld in het ziekenhuis, is verder afgenomen;
- het percentage jongeren van 18 t/m 24 jaar dat de afgelopen maand softdrugs heeft gebruikt, is afgenomen;
- het aantal alcohol- en drugsgerelateerde incidenten waarbij jongeren van 16 t/m 23 jaar betrokken zijn, is verder afgenomen (alcoholgerelateerd geweld, vernielingen en overlast wordt momenteel niet door de politie geregistreerd)