

Drugs in beeld

Drugspreventie op scholen in de EU

Informatie- en rapportagesystemen zijn van cruciaal belang



E . W . D . D .
Europees Waarnemingscentrum
voor Drugs en Drugsverslaving

De Raad van de Europese Unie verzoekt de lidstaten (5099/2/02 Cordrogue 4 Rev. 1) „in alle scholen programma's voor gezondheidsbevordering/drugspreventie uit te voeren“ en „de ontwikkeling van dergelijke programma's te stimuleren en daarbij in voorkomend geval de middelen en organisatiestructuur van de betrokken overheidsdiensten zodanig aan te passen dat de bovengenoemde doelstelling volledig kan worden verwezenlijkt“.

De eerste stap van een weldoordacht drugpreventiebeleid is het opstellen van een officieel drugsbeleid met specifieke doelstellingen, waaronder preventie op scholen. Vervolgens dienen (bij voorkeur kwantificeerbare) preventiebeleidsdoelen te worden vastgesteld en dienen de speciaal aan preventie toegewezen middelen door goed op elkaar afgestemde bevoegde instellingen te worden gekanaliseerd. Dit soort mechanismen is slechts in een paar lidstaten volledig operatief.

De manier waarop het preventiebeleid wordt georganiseerd geeft aan welke rol de overheid speelt bij de monitoring, kwaliteitscontrole en evaluatie van preventiemaatregelen op scholen. Binnen de EU bestaan op dit vlak echter grote verschillen.

Informatie- en monitoringsystemen zijn van cruciaal belang omdat zij op beleidsniveau feedback kunnen geven over

de kwaliteit van de praktische implementatie van preventiebeleid, zowel wat betreft de inhoud als de reikwijdte. Maar een paar landen beschikken over monitoringsystemen die beleidsmakers voorzien van kwantitatieve en inhoudelijke informatie over de uitwerking van hun preventiebeleid op scholen. Het EWDD heeft daarom, samen met de lidstaten, een gemeenschappelijk protocol opgesteld voor een betere monitoring van de preventieactiviteiten. Informatie over de directe uitgaven voor preventie is maar van een paar landen voorhanden (zie on-linetabellen van het EWDD-jaarverslag) [1].

Er zijn weinig lidstaten die een grondige en uitgebreide selectie, implementatie en kwaliteitscontrole op hun preventiemaatregelen kunnen garanderen.

De meeste op scholen gerichte preventieprogramma's in de lidstaten

worden niet geëvalueerd. Daardoor is het moeilijk om voldoende Europese ervaringen te vinden. Ter ondersteuning van initiatieven op het gebied van preventie heeft het EWDD een wetenschappelijke monografie en richtlijnen gepubliceerd over de evaluatie van drugspreventie [2].

Onderhavige beleidsbriefing concentreert zich op preventie op scholen, maar preventie in bredere zin kan niet alleen op dergelijke primaire preventie gebaseerd zijn. De effectiviteit van interventie via onderwijskundige instellingen wordt door de grote aantallen spijbelaars en schoolverlaters en de gevolgen van sociale uitsluiting beperkt. Daarom is het beleid er — naast specifieke interventie maatregelen en straatwerk voor risicogroepen — met name op gericht om jonge mensen op school te houden.

Definitie: de meeste primaire drugspreventie is erop gericht drugsgebruik of -verslaving te vermijden of uit te stellen, met de school als traditioneel kader. Er dient onderscheid gemaakt te worden tussen formele klassikale programma's en integratie van preventieactiviteiten van meer algemene aard in de dagelijkse gang van zaken op school. Preventie op scholen zou zich niet alleen moeten concentreren op drugs; er zou ook aandacht moeten zijn voor de ontwikkeling van persoonlijke en sociale vaardigheden, waarbij ook het gezin moet betrokken worden.

De belangrijkste beleidskwesties in een oogopslag

1. Preventieprogramma's op school worden niet door alle lidstaten afzonderlijk of specifiek vermeld in hun nationale strategieën of actieplannen.
2. Onderzoek laat zien dat niet alleen groepsvoorlichting, maar ook met name interactief onderwijs, discussie met klas- of leeftijdsgenoten en het verwerven van sociale vaardigheden succesfactoren zijn.
3. Een verkeerde aanpak kan de situatie verergeren.
4. De inhoudelijke kwaliteit van drugspreventie op scholen in de EU kan nu beter in kaart worden gebracht en beter geëvalueerd worden.
5. Veel lidstaten beschikken niet over kwantitatieve informatie over de dekkingsgraad van de maatregelen waarin hun nationale strategieën voorzien.
6. Beleidsmakers kunnen, gesteund door een gunstige publieke opinie, de kwaliteit van preventieve maatregelen verhogen en de evaluatie ervan verbeteren door aan te dringen op normen, kwaliteitscriteria en evaluatievereisten, zoals reeds gebruikelijk is voor andere sociale interventies.

„Nationale drugspreventieprogramma's op scholen zijn van essentieel belang. Zij dienen vooral gericht te zijn op het ontwikkelen van de persoonlijke en sociale vaardigheden die nodig zijn om conflicten aan te kunnen en druk van leeftijdsgenoten te weerstaan, en op het bevorderen van een kritische houding. Jonge mensen en hun ouders bewust maken van de aard en gevaren van drugsmisbruik is een belangrijke pijler van deze strategie omdat rij op beleidsniveau feedback kunnen geven.“

MIKE TRACE, VOORZITTER VAN DE
RAAD VAN BESTUUR VAN HET EWDD

Drugspreventie op scholen — Overzicht

1. Van strategie naar werkelijkheid

Acht lidstaten van de EU (België, Spanje, Frankrijk, Ierland, Portugal, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) hebben al officiële beleidstukken gepubliceerd waarin specifiek aandacht wordt besteed aan drugspreventie op scholen. Duitsland en Griekenland zijn al ver gevorderd met de voorbereiding van dergelijke documenten. In een aantal van deze documenten (Spanje, Ierland en het Verenigd Koninkrijk) wordt de strategie opgedeeld in specifieke acties, en zijn concrete, kwantitatieve doelen vastgesteld met het oog op de evaluatie van deze actieplannen.

De manier waarop preventiestrategieën in praktijk worden gebracht verschilt echter enorm van land tot land. In de meeste lidstaten wordt op een nogal ongestructureerde of ongeorganiseerde manier aan preventie gedaan, meestal via lokale of regionale instellingen die grotendeels onafhankelijk van elkaar kunnen handelen (zie de kaart „organisatie van het preventiebeleid“).

Toch is er geen verband tussen de implementatie van preventiestrategieën, van beleidsniveau tot de praktische uitvoering, en de staatkundige structuur: een gedecentraliseerd land als Spanje, bijvoorbeeld, kent een aantal nationale schoolprogramma's die zorgen voor een gecoördineerde en gecontroleerde uitvoering van het preventiebeleid. In de meeste andere landen speelt de overheid niet zo'n grote rol bij de monitoring, kwaliteitscontrole en uitvoering van preventiebeleid op scholen.

„De praktijk laat duidelijk zien dat klassikale preventieprogramma's wel degelijk bijdragen tot vermindering of vertraging van eerste druggebruik [3].“ Maar het welslagen van dergelijke programma's hangt sterk af van de gekozen maatregelen, of deze maatregelen een duidelijk doel hebben, of zij gebaseerd zijn op een stevige empirische grondslag, en of zij voldoende gestructureerd en geëvalueerd zijn.“

GEORGES ESTIEVENART
DIRECTEUR EWDD

2. De sleutel tot succes

Van de volgende elementen is bewezen dat zij bijdragen tot succesvolle drugspreventieprogramma's op scholen:

- persoonlijke vaardigheden: het nemen van beslissingen, zich weten te redden, het stellen van doelen;
- sociale vaardigheden: assertiviteit, het weerstaan van druk van de leeftijdsgenoten;

- kennis: over drugs en de gevolgen van druggebruik, en
- houdingen: vooral het corrigeren van verkeerde beeldvorming over het druggebruik door leeftijdsgenoten.

Onderzoek heeft nog een aantal eigenschappen van effectieve implementatie van preventieprogramma's geïdentificeerd [4]: interactief onderwijs zoals discussie met klas- of leeftijdsgenoten (in plaats van alleen groepsvoorlichting), training van sociale vaardigheden en van technieken om drugs te leren weerstaan, en het intensief betrekken van het gezin om op die manier de discussie ook thuis verder te zetten.

Intensieve programma's met kleine groepen leveren betere resultaten op. Alle succesvolle programma's behandelen zowel legale als verboden middelen [6].

Een aantal EU-landen heeft al trainingsprogramma's voor preventiedeskundigen opgezet, en beschikt over profielen voor preventiedeskundigen (zie de on-linetabellen in het EWDD-jaarverslag). Hierin wordt algemeen aangenomen dat preventiewerk niet zou mogen worden uitgevoerd door mensen die op het gebied van drugsbehandeling werkzaam zijn.

3. Een verkeerde aanpak is snel gebeurd

Slecht gekozen preventiemaatregelen kunnen averechts werken [7]. Kortetermijnmaatregelen of periodieke maatregelen — zoals eenmalige lezingen door specialisten of door de politie, of „Zeg nee tegen drugs“-dagen — blijken niet te werken, en kunnen de nieuwsgierigheid van jongeren naar drugs zelfs aanwakkeren.

Te eenzijdige informatie — waarbij bijvoorbeeld de risico's en gevaren van illegale drugs worden overdreven — werkt evenmin. Als jonge mensen op basis van hun eigen ervaringen of via hun contacten het gevoel krijgen dat zij worden misleid, zullen zij vervolgens alle informatie over drugs uit „officiële“ hoek verwerpen.

De meeste deskundigen zijn het erover eens dat „dreigende“ taal alleen werkt in heel specifieke omstandigheden. Preventie-initiatieven die geen rekening houden met sociale factoren en de invloed van de leeftijdsgenoten, waarin interactie of structuur ontbreekt, of die zich heel sterk baseren op vooroordelen over drugs, zullen in het algemeen falen [3].

4. Geen gemeenschappelijke EU-aanpak wat inhoud betreft

De bovengenoemde inadequate strategieën worden nog maar al te vaak toegepast, en vaak zonder input van experts.

De „Exchange on Drug Demand Reduction Action (EDDRA)“-databank (1), stelt het EWDD in staat drugspreventie op scholen inhoudelijk te beoordelen.

Recente analyse daarvan laat zien dat de programma's die gericht zijn op het ontwikkelen van levensvaardigheden of op interactie met klas- of leeftijdsgenoten (de programma's die tegenwoordig als het meest effectief worden beschouwd) het vaakst worden toegepast, maar slechts in de helft van de EU-lidstaten.

Kennis van preventietheorie en basispraktijken verschilt heel sterk van land tot land, ondanks de wereldwijde toegankelijkheid hiervan (5). In landen die zich veel moeite hebben getroost om

Manieren om preventie op scholen te organiseren

Schoolbeleid

Het opstellen van regels en normen inzake druggebruik op school. Specificatie van preventiemaatregelen mag.

Geïntegreerde preventie

Een reeks interventies gericht op de integratie van preventie-aangelegenheden in alle dagelijkse activiteiten op school. bv. het schoolbeleid en de flexibele integratie van druggerelateerde thema's in de verschillende onderdelen van het lesprogramma.

Interventies binnen het curriculum (preventieprogramma's)

Formele klassikale programma's met nauw omschreven sessies, onderwerpen, en materiaal waardoor preventie verankerd wordt in het onderwijsprogramma.

Mogelijkheden voor kwaliteitsgarantie en evaluatie van de inhoud en van de implementatie.

(1) Deze database bevat gedetailleerde en gestandaardiseerde informatie van de EU-lidstaten over programma's ter terugdringing van de vraag. Toegang kan via Internet worden verkregen op <http://www.reitox.emcdda.org:8008/eddra>.

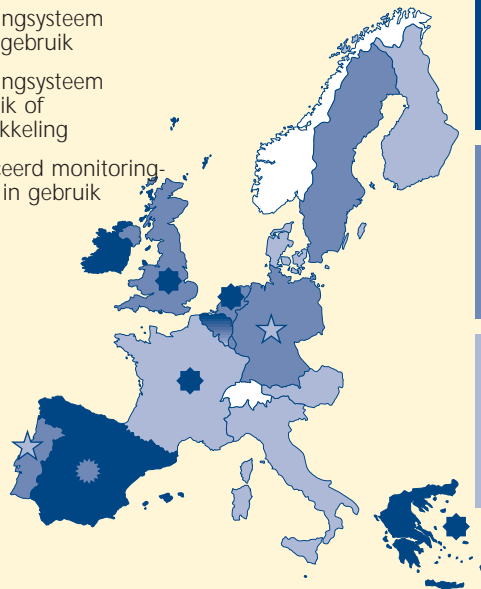
deskundigen in preventie- en evaluatietheorie op te leiden en om hen van de relevante middelen te voorzien, blijken de empirische grondslag en het ontwerp van de interventies beter te zijn, aldus de gegevens van het EWDD. Of een programma succesvol is, kan alleen aan de hand van regelmatige en systematische evaluatie worden vastgesteld, en dat is in de EU momenteel nog niet de regel. Aangezien is gebleken dat dergelijke resultaten niet gebonden zijn aan nationale en culturele grenzen kunnen programma's worden ontwikkeld op basis van de resultaten van internationaal onderzoek. Er is echter duidelijk dringend behoefte aan onderzoek op EU-niveau op dit gebied.

De meeste maatregelen in lidstaten concentreren zich op middelbare scholen, waar men meestal voor het eerst met drugs in aanraking komt. Deze maatregelen bevatten drugsspecifieke elementen, maar zijn over het geheel genomen niet drugsspecifiek. Primaire preventie die niet specifiek op drugs is gericht, dient veel vroeger aan te vangen. Er zijn in Europa al verschillende programma's lopende op lagere scholen of kleuterscholen, om het soort gedrag dat vaak tot drugsproblemen leidt te beïnvloeden (bv. Oostenrijk, Spanje en Duitsland).

Organisatie van preventie op nationaal niveau / systemen voor monitoring van preventieactiviteiten

Monitoringsystemen

- ★ Monitoringsysteem deels in gebruik
- Monitoringsysteem in gebruik of in ontwikkeling
- ☼ Geavanceerd monitoring-systeem in gebruik



Aanpak, gebaseerd op programma's: focus op de gecontroleerde implementatie van schoolprogramma's

Gemengde aanpak: financiering van lokale diensten met aanvullende implementatie van sommige programma's

Aanpak gebaseerd op dienstverleningscentra: door financiering van lokale diensten of instellingen om ad-hoc-preventie te leveren

5. In de meeste lidstaten ontbreken informatie- en monitoringsystemen voor drugspreventie op scholen

In de praktijk beschikken alleen Spanje, Griekenland en Ierland over informatie over de reikwijdte van hun gestructureerd, op programma's gebaseerd preventiebeleid. Deze landen voeren gestructureerde, geëvalueerde programma's op grote schaal uit, waardoor in ieder geval de uitvoering, kwaliteit en evaluatie van de programma's verzekerd is.

Zij verzamelen ook systematisch informatie over de reikwijdte en inhoud van preventiemaatregelen. Spanje heeft reeds geruime tijd een geavanceerd, landelijk systeem voor de verzameling van informatie over preventie-interventies, waarmee regelmatig informatie wordt verzameld over belangrijke variabelen zoals het aantal opgeleide docenten, het aantal scholen dat preventieprogramma's uitvoert, en het aantal leerlingen dat via schoolprogramma's wordt bereikt. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hebben databanken, maar beschikken niet over gegevens over preventieprojecten.

De monitoringsystemen zijn overigens onafhankelijk van de staatkundige organisatie (federaal vs. centraal).

Voor veel EU-landen moeten wij dus aannemen dat gestructureerde preventie op scholen veel minder plaatsvindt dan de nationale strategieën zouden doen geloven.

Om de lidstaten te steunen bij het opzetten van informatiesystemen is het EWDD momenteel bezig met het harmoniseren van een set gemeenschappelijke

slutparameters die de lidstaten in staat moet stellen een betrouwbaar beeld te vormen van de reikwijdte en intensiteit van preventieprogramma's op scholen.

6. Beleidsmakers zouden echte vooruitgang kunnen boeken

Drugspreventie staat, in tegenstelling tot andere drugszaken, redelijk hoog in aanzien bij het algemene publiek, maar in de politiek loopt men minder gauw warm voor goede praktijken dan voor de meer controversiële drugsaanlegenheden.

De kwaliteit van preventiemaatregelen kan worden verbeterd door het opstellen van normen voor programma's, deskundigen en diensten, en door strenge coördinatie en controle, zoals al het geval is voor andere interventies die verband houden met de volksgezondheid.

Als preventieprogramma's worden toevertrouwd aan goed getrainde en gekwalificeerde deskundigen zal de rapportage aan informatiesystemen en het voldoen aan de basisvereisten voor evaluaties minder problematisch zijn.

Dit blijkt uit ervaringen in en gegevens uit Spanje, Ierland en Griekenland. In het merendeel van de andere landen wordt preventiewerk op scholen verzorgd door lokale preventiecentra, gemeentes of zelfs behandelingscentra die dit werk geheel onafhankelijk uitvoeren, met maar weinig onderlinge coördinatie en weinig normen.

De organisatie van de preventieactiviteiten (zie kaart) is van cruciaal belang:

regelmatige en doorlopende programma's waaraan veel van de scholen in een land deelnemen, kunnen beter worden geëvalueerd en effectiever op kwaliteit worden gecontroleerd dan sporadische, ad-hocactiviteiten van preventiediensten.

Het tegelijkertijd ontbreken van een gestructureerde organisatie van het preventiebeleid en van onderlinge coördinatie leidt vaak tot kwaliteitsverminderingen. Oostenrijk is echter een goed voorbeeld van hoe beleid zonder grote, gecontroleerde preventieprogramma's toch goed gecoördineerd en op kwaliteit gecontroleerd kan worden, via regelmatige bijeenkomsten binnen een hecht interinstitutioneel netwerk.

„Het percentage 15 tot 16-jarige leerlingen (in de Europese Unie) dat ooit cannabis heeft gebruikt varieert van 8 % in Zweden en Portugal tot 35 % in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (ter vergelijking: in de Verenigde Staten is dit 41 %) ... Ongeveer 80 % van de jongeren (jongens en meisjes, in alle EU-lidstaten) keuren het gebruik van illegale drugs af, behalve cannabis: gebruik daarvan wordt door gemiddeld 70 % afgekeurd.

EMCDDA 2001 JAARVERSLAG

Drugspreventie op scholen — Beleidsoverwegingen

Deze beleidsbriefing vat de stand van zaken wat betreft drugspreventie op scholen in de EU samen en verwijst degenen die meer willen weten door naar andere bronnen. De volgende overwegingen zouden de basis kunnen vormen van toekomstig beleid.

1. Wat betreft de intensiteit, structuur en kwaliteit van werkelijk uitgevoerde preventie op scholen worden de beste resultaten geboekt in landen die preventie op scholen expliciet en met specifiek omschreven doelen in hun nationale strategieën hebben vastgelegd, en die beschikken over een strakke logistieke organisatie van het uitvoeren en financieren van preventiebeleid.
2. Het is bewezen dat succesvolle programma's zich vooral richten op de verbetering van de sociale vaardigheden en van het kritisch vermogen bij jongeren, waardoor zij in staat zijn om goed geïnformeerde en weloverwogen beslissingen te nemen over drugs. Van de verschillende methoden blijkt interactief onderwijs het meest effectief.
3. Kortetermijn-, geïsoleerde, en moraliserende interventies werken averechts.
4. Drugspreventie op scholen in de EU kan inhoudelijk enorm worden verbeterd door intensieve preventietraining van deskundigen en docenten. Dit blijkt uit ervaringen van een aantal landen waar veel aandacht wordt besteed aan de training van deskundigen in preventiemodellen en methodologieën, en dit leidt tot het verstevigen van de empirische basis van veel projecten.
5. Lidstaten die beschikken over systemen met informatie over de omvang van drugspreventie op hun scholen hebben de kans om aan de hand van dergelijke gegevens preventiebeleid te sturen en te verbeteren.
6. Vergelijking van de verschillende Europese ervaringen laat zien dat nauwe coördinatie tussen instellingen en het opzetten van systemen voor erkenning van preventieprojecten die een duidelijke empirische grondslag hebben en die zo weinig mogelijk evaluatie en rapportage behoeven, beleidsprioriteiten zouden moeten zijn.

Belangrijkste bronnen

1. Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) (2000/2001), *Jaarverslagen over de stand van de drugsproblematiek in de Europese Unie*, 2000 en 2001, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg 2000/2001.

2. Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) (2000), *Evaluatie: een belangrijk instrument ter verbetering van drugspreventie*. Nr. 5 uit de reeks wetenschappelijke monografieën van het EWDD, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg 2000.

3. Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) (1998) *Richtlijnen voor de evaluatie van drugspreventie. Een handboek voor programmaplanners en evaluatoren*. Bureau voor officiële publicaties der

Europese Gemeenschappen, Luxemburg 1998.

4. Hansen, W.B. (1992), *School-based substance abuse prevention: A review of the state of the art in curriculum, 1980-1990*, Health Education Research 1992; 7(3): 403-30.

5. Becoña Iglesias, E. (1999), *Bases teóricas que sustentan los programas de prevención de drogas*, Madrid: Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, ministerio del Interior (in het Spaans)

6. NIDA (1997), *Preventing drug use among children and adolescents: a research-based guide*, Bethesda, MD, National Institute on Drug Abuse. Tevens op <http://165.112.78.61/DrugPages/Prevention.html>

7. Morgan, M. (2001), *Drug use prevention: an overview of research*, Stationery Office, Dublin.

Webinformatie

1. EWDD over drugspreventie op scholen
http://www.emcdda.org/responses/themes/prevention_schools_communities.shtml en EDDRA op <http://www.reitox.emcdda.org:8008/eddra/>
2. Informatie over drugspreventie op <http://www.school-and-drugs.org/>
3. Ministerie van Binnenlandse Zaken (VK), Informatie over het evalueren van effectiviteit op <http://www.homeoffice.gov.uk/dpas/cdpur20.pdf>
4. Internationaal register van preventieonderzoek op <http://www.biostat.coph.usf.edu/research/psmg/lrpt/>
5. IDEA prevención op <http://www.idea-prevencion.com/>

Drugs in focus is een serie communiqués over drugsbeleid die wordt uitgegeven door het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) in Lissabon. De communiqués worden zesmaal per jaar gepubliceerd in de elf officiële talen van de Europese Unie en in het Noors. Oorspronkelijke taal: Engels. Zij kunnen worden gedownload van de website van het EWDD (<http://www.emcdda.org>). Reproductie is toegestaan onder vermelding van de bron. Voor gratis abonnementen kunt u zich per e-mail aanmelden: info@emcdda.org. Voor updates van nieuwe producten kunt u zich opgeven op de homepage.



OFFICIËLE UITGEVER: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen

© Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving, 2002

DIRECTEUR: Georges Estievenart

REDACTEUREN: Joëlle Vanderauwera, John Wright

AUTEUR: Gregor Burkhart

BIJDAGEN: Margareta Nilson, Danilo Ballotta

GRAFISCH ONTWERP: Dutton Merrifield, VK

Printed in Italy