

Startnotitie regionaal projectplan alcohol en jongeren

Regio: ZO-Brabant

Initiatiefnemers: Gemeenten: Eindhoven, Helmond, Best, Gemert-Bakel en Eersel
Coördinatie/advisering: SRE en STAP (Stichting Alcoholpreventie)

Betrokkenen: 21 gemeenten in Zuidoost-Brabant

Datum: 8 december 2005

Auteur: STAP

Introductie

Het projectplan alcohol en jongeren is een voortvloeisel van het regionale overleg in Zuidoost-Brabant (ZO-Brabant) over de aanpak van de alcoholproblematiek bij jongeren onder de 16 jaar.

Naast een onderbouwing van de aanpak beschrijft dit conceptplan de opzet van een regionaal alcoholproject en wordt een schematische weergave van een regionaal actieplan gegeven. Het projectplan heeft voornamelijk betrekking op een periode van vier jaar.

Focus op alcoholproblematiek onder jongeren

Voor dit project ligt de nadruk op de preventie van het alcoholgebruik bij jongeren tussen de 10 en 15 jaar. Er zijn verschillende redenen waarom gekozen is voor primaire aandacht voor het alcoholgebruik, in plaats van aandacht voor alcohol en drugs. De belangrijkste reden is dat de omvang van de drugsproblematiek relatief klein is vergeleken met de alcoholproblematiek. Meer dan de helft (59%) van de jongeren tussen de 12 en 17-jaar in de regio ZO-Brabant drinkt alcohol, blijkt uit de GGD monitor (Pouwels, 2004). Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat ruim een kwart (28%) van de 12 tot 14-jarigen de afgelopen 4 weken alcohol had gedronken. Dit staat in opvallend contrast met de 0,5 procent wiet- of hasjgebruik (eveneens de afgelopen 4 weken) door dezelfde leeftijdsgroep. Van de jongeren tussen de 15 en 17-jaar heeft 80 procent de laatste 4 weken alcohol gedronken en heeft 7 procent cannabis gebruikt. Voor een effectieve regionale aanpak van de drugsproblematiek is bovendien een specifiek opsporingsbeleid een vereiste.

Het is belangrijk zich te realiseren dat alcohol een legaal middel is en middelen zoals cannabis, XTC en cocaïne illegaal zijn, ondanks dat het bezit voor eigen gebruik wordt gedoogd. De beleidsmogelijkheden voor alcohol en drugs verschillen hierdoor aanzienlijk van elkaar.

Tenslotte is bekend dat bij een gecombineerde preventieve aanpak van zowel alcohol- als drugsproblematiek de aandacht vooral uitgaat naar het thema drugs. Dit vanwege de grote maatschappelijke tolerantie van alcoholgebruik.

Landelijke en regionale beleidsplannen

Het alcoholgebruik onder jongeren is hoog en neemt eerder toe dan af. Er is daarbij een duidelijke relatie met overlast op straat. De gemeenten vinden dat structurele aandacht gedurende meerdere jaren noodzakelijk is om het toenemende alcoholgebruik onder de jeugd effectief aan te pakken. Het voornemen om in het bijzonder te focussen op de groep jongeren tussen de 10 en 15 jaar sluit aan bij de landelijke beleidsplannen van minister Hoogervorst van VWS. In zijn recente 'Beleidsbrief Alcohol en Jongeren' (2005) richt hij zich in het bijzonder op deze leeftijdsgroep. Hij geeft aan dat het kabinet ernaar streeft dat: 1) kinderen op latere leeftijd en het liefst niet onder de zestien jaar beginnen met drinken en 2) jongeren boven de 16 jaar niet overmatig alcohol gebruiken.

Jongeren onder de 16 jaar zijn nog volop in ontwikkeling zowel geestelijk als lichamelijk. Drinkgedrag van de jeugd start tussen het 10^e en 16^e levensjaar en kan met name in deze periode nog succesvol worden beïnvloed.

Visieontwikkeling

De WHO (World Health Organisation) concludeert in haar meest recente overzicht van alcoholstudies dat alcoholproblemen het best kunnen worden beoordeeld vanuit de context waaruit zij voortkomen (Babor, 2003). Omdat veel alcoholproblemen met name tot uiting komen op lokaal niveau wordt veel waarde gehecht aan een lokale benadering van alcoholpreventie. Van belang daarbij is dat de gekozen lokale preventiestrategieën wetenschappelijk onderbouwd zijn. Het meest succesvol is bovendien een aanpak waarbij meerdere beleidsmogelijkheden tegelijkertijd op een systematische manier worden benut (Babor, 2003). De volgende methoden zijn hiervoor inzetbaar:

- *Het terugdringen van de beschikbaarheid van alcohol* (o.a. verkoopverboden, leeftijdsgrenzen, sluitingstijden en aantal verkooppunten).
- *Taxatie en prijsbeleid.*
- *Voorlichting en educatie.*
- *Beperken van alcoholreclame.*

Effectiviteit van de verschillende methoden

Alle methoden zijn afzonderlijk onderzocht en de verschillen in effectiviteit blijken aanzienlijk. Het terugdringen van de beschikbaarheid van alcoholhoudende drank en een gericht accijnsbeleid gelden als de sterkste instrumenten ter beïnvloeding van het drinkgedrag. Voor de effectiviteit van voorlichting en het beperken van de alcoholreclame is minder sterk bewijsmateriaal beschikbaar. Babor geeft aan dat we van voorlichting weinig effecten mogen verwachten als het gaat om het beïnvloeden van drinkgedrag. Voorlichting kan wel een ondersteunende functie t.b.v. de uitvoering van een preventiebeleid hebben.

Uit onderzoek blijkt dat het hanteren van een wettelijke minimumleeftijd voor de verkoop van alcoholhoudende drank erg hoog scoort qua effectiviteit (Babor, 2003). Ook brengt deze maatregel relatief weinig kosten met zich mee. Naleving van de leeftijdsgrenzen reduceert zowel het drinken op te jonge leeftijd als overmatig alcoholgebruik. Belangrijk gegeven hierbij is dat stringente handhaving cruciaal is en dat intensivering van de handhaving doorgaans leidt tot meer succes (Babor, 2003).

Handhaving

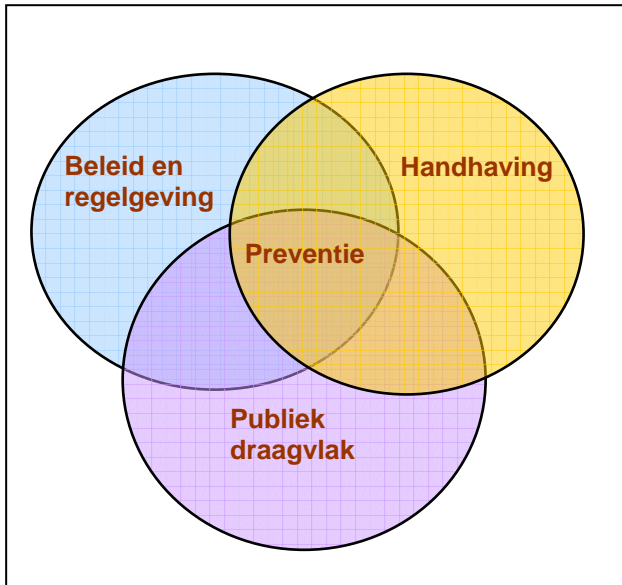
Op het gebied van de handhaving van de leeftijdsgrenzen in Nederland valt lokaal gezien veel winst te behalen. Dit blijkt uit onderzoek dat in opdracht van de Voedsel en Warenautoriteit (VWA) is uitgevoerd. De kans dat een minderjarige een succesvolle alcoholaankoop doet in een supermarkt, bar of discotheek is zelfs groter dan 90% (VWA, 2003). Dit geldt zowel voor de aankoop van bier, wijn als sterke drank. Jongeren in Nederland komen dus gemakkelijk aan drank, ook als ze nog niet de wettelijke leeftijd hiervoor hebben bereikt. Dit heeft in belangrijke mate te maken met de beperkte handhavingcapaciteit in Nederland. Er zijn in Nederland momenteel zo'n 70 alcohol- én tabakinspecteurs. De VWA kampt daardoor met een structureel tekort aan menskracht.

Preventiemodel

Zoals al is aangegeven, is alcoholpreventie het meest effectief als interventies worden ingezet op meerdere fronten tegelijk. De belangrijkste pijlers waarop het beleid dient te zijn gebaseerd zijn: *beleid en regelgeving*, *handhaving* en *voldoende publiek draagvlak* (Reynolds, 2003). Dikwijls wordt het belang van een stevig politiek en maatschappelijk draagvlak voor het gekozen beleid onderschat.

Figuur 1 geeft schematisch weer dat deze kernelementen van alcoholpreventie enerzijds uniek, en anderzijds aan elkaar verwant zijn. De functie van alcoholvoorlichting in dit model zien we vooral terug in het onderdeel publiek draagvlak en wordt strategisch ingezet in het belang van aandacht voor deze problematiek, de keuze voor bepaalde maatregelen en om een consequente en doelgerichte handhaving te ondersteunen. Voorlichting kan bovendien worden ingezet om de 16 jaar grens met betrekking tot de wenselijke drinkleeftijd en de wettelijke leeftijd voor de verstrekking van alcohol te onderbouwen.

Figuur 1: Kernelementen alcoholpreventie



De basisgedachte achter het preventiemodel is dat alcoholpreventie pas effectief tot stand komt als de drie kernelementen worden benut en op elkaar zijn afgestemd. Tot dusver heeft het accent bij de jongste groepen (10-15 jaar) vooral gelegen op het benutten van het instrument voorlichting (draagvlak). We weten daarvan dat het niet meer dan een beperkt en helaas geen blijvend effect kan hebben. Preventieprojecten beginnen zich daardoor steeds meer te richten op beïnvloeding van de omgeving van jongeren. Erg belangrijk is dat ook het draagvlak bij de politiek, bij de paracommercie en zeker ook bij de horeca zo sterk mogelijk is. Ook ouders worden daarbij als een steeds belangrijkere intermediaire doelgroep beschouwd. Tot dusver is er in Nederland nog nauwelijks sprake geweest van een langjarige doelgerichte aanpak gericht op ouders. Meestal beperkt men zich tot het organiseren van ouderavonden die traditioneel matig worden bezocht.

Daarnaast is het van groot belang dat wordt gekeken naar de feitelijke beschikbaarheid (in de winkel, in de horeca, in de sportkantine en in de thuissituatie) van alcoholhoudende drankjes (zoals mixdranken) waar jongeren gevoelig voor zijn.

Probleemstelling en projectdoelstellingen

Kernproblemen

In de regio ZO-Brabant kunnen twee duidelijke kernproblemen worden onderscheiden met betrekking tot alcohol en jongeren. Het eerste probleem heeft betrekking op het gebruik van alcohol door jongeren onder de 16 jaar. De afgelopen jaren is het drinken van alcohol door kinderen gestegen ondanks het feit dat dit gepaard gaat met gezondheidsrisico's op korte en lange termijn.

Het tweede kernprobleem heeft betrekking op overmatig, excessief alcoholgebruik (ook in combinatie met drugsgebruik) door jongeren vanaf 14 à 15 jaar. Dit gebruik gaat niet zelden gepaard met overlast, in het bijzonder in de weekenden.

Belangrijkste inhoudelijke oorzaken

Voor de doelgroep 10-15 jaar:

- Afwezigheid van duidelijke normen, regels en kennis bij ouders.
- Aantrekkelijkheid en gemakkelijke beschikbaarheid van alcoholhoudende drank (mixdranken, wijnen, bier en shooters).
- Onvoldoende naleving en handhaving 16 jaar grens.

Voor overmatige drinkers

- Ruime beschikbaarheid van alcohol, met name bier (lage prijs, veel verkoopplaatsen) en indrinkgedrag.

- Onvoldoende naleving en handhaving regelgeving (leeftijdsgrenzen, doortappen, openbare dronkenschap, rijden onder invloed).
- Afwezigheid effectieve strafrechtelijke sanctie m.b.t. alcoholdelinquenten.

Algemene projectdoelen

- Opschuiven startleeftijd alcoholgebruik: *Introductie en bestendiging norm: onder de 16 geen alcohol.*
- Afname van dronkenschap in het gehele publieke domein: *Introductie en sanctie van norm: dronken jongeren op straat accepteren we niet langer evenals schenken aan dronken jongeren.*

Operationele (meetbare) doelen.

- Alle niet-commerciële drinklocaties (sport, buurthuizen, keten) voldoen aan strikte regelgeving. Jaarlijkse meting moet significante verbetering naleving aantonen. *Doelgroep: besturen, leiding en barpersoneel.*
- Er sprake is van tenminste 50% naleving van de wettelijke leeftijdsgrenzen in supermarkten en horeca. Het drinken op straat, openbare dronkenschap, het schenken aan dronken klanten en alcoholgerelateerde criminaliteit is significant teruggedrongen. *Doelgroep: horeca, politie en OM.*
- De gemeentelijke ontheffingsbesluiten in het kader van de Drank en Horecawet voldoen aan duidelijke criteria. Beperking van de beschikbaarheid van alcohol met betrekking tot jongeren geldt daarbij als uitgangspunt. Drinken op straat, openbare dronkenschap, schenken aan dronken klanten en alcoholgerelateerde criminaliteit is significant teruggedrongen. *Doelgroep: horeca, politie en OM.*
- Er sprake is van een blijvend politiek en maatschappelijk draagvlak met betrekking de beoogde projectdoelen en het gekozen alcoholbeleid.
- Effectief intergemeentelijk sluitingstijdenbeleid.

Organisatie

Het regionale projectplan is geïnitieerd door de gemeenten Eindhoven, Helmond, Best, Gemert-Bakel en Eersel. Doelstelling van het project is dat op termijn alle 21 gemeenten in ZO-Brabant aansluiten bij de regionale aanpak van de alcoholproblematiek onder de jeugd. Een regionale samenwerking ondersteund door alle 21 gemeenten zal op de lange termijn effectiever werken dan een versnipperde lokale benadering. Door samen te werken kan men een eenduidig signaal richting de jongeren zenden. De alcoholproblematiek die o.a. gerelateerd is aan het uitgaansgedrag overstijgt in veel gevallen de gemeentegrenzen. Door gezamenlijk op te trekken is men in staat van elkaar te leren en vergroot men bovendien de duurzaamheid van het project.

De SRE is toezichhouder van het project, coördineert de interne communicatie, betreft waar nodig regionale partijen bij het project en fungeert als formele rapporteur van de voortgang van het project. STAP fungeert als projectcoördinator in opdracht van het SRE. Zij voert projectevaluaties uit, adviseert over de interventies en beleidsvoorstellen en stelt conceptvoortgangsverslagen op.

Regionale partijen (GGD, verslavingszorg, onderwijs) worden door het SRE en de gemeenten bij het project betrokken afhankelijk van het doel en inhoud van de verschillende fasen van het project. De VWA en de politie worden betrokken bij de opzet en de implementatie van nieuwe handhavingsmethodieken. Er wordt een jongerenpanel in het leven geroepen dat o.a. een rol krijgt bij het vergroten van het draagvlak van het project in de samenleving.

Voor de uitwerking van de organisatie, de strategische aspecten en de rol van de betrokken partijen geldt dat deze zullen worden beschreven in het definitieve werkplan dat eind februari 2006 zal verschijnen. Een voorschot op dit uitgewerkte plan zal worden geven in het actieplan hieronder.

De drie pijlers van het project

Zoals in de visieontwikkeling is aangegeven bestaat effectieve alcoholpreventie uit de drie deel overlappende kernelementen: Publiek draagvlak, beleid en regelgeving en handhaving. Uitgangspunt voor dit project is alle drie de pijlers op basis van de twee algemene projectdoelstellingen, zo evenwichtig mogelijk in te vullen. Daarbij liggen de accenten in dit project op:

1. Agendasetting en versterking draagvlak (publiek draagvlak)
2. Beïnvloeding sociale omgeving jongeren (beleid en regelgeving)
3. Verbetering naleving en handhaving van wetgeving en regelgeving (handhaving)

1. Agendasetting en versterking draagvlak

Dit fundamentele element van het project is gericht op het vergroten van de bewustwording en de betrokkenheid bij het onderwerp alcohol en jongeren. Er zal een mediastrategie worden ontwikkeld die als doel heeft alle relevante partijen te overtuigen van het belang van alcoholpreventie en van het onderschrijven van de normen die aan het project ten grondslag liggen. De veronderstelling is dat zowel bij politici, ouders en bij het algemene publiek de risico's van alcoholgebruik door jongeren wordt onderschat. De mediastrategie is ook van belang om de noodzaak van de voorgenomen interventies en beleidsmaatregelen te communiceren.

Trefwoorden zijn: agendasetting (persberichten), attitudeonderzoek, inbreng van praktijkvoorbeelden, betrekken van jongeren, politieke pleitbezorging etc.

2. Beïnvloeding sociale omgeving jongeren

De tweede lijn van het project is specifiek gericht op het beïnvloeden van de sociale omgeving van jongeren van 10-15 jaar. Doel is het terugdringen van het alcoholgebruik onder kinderen van 10-15 jaar met een sterk accent op de beïnvloeding van de rol van de ouders en andere opvoeders. Veel aandacht zal uitgaan naar een zo breed mogelijk bereik (o.a. door middel van campagnes). Beeldvorming van de kennis, opvattingen en gedrag van ouders en andere relevante opvoeders zoals jeugd- en sportleiders is hierbij essentieel. Met vertegenwoordigers van ouders wordt intensief samengewerkt. Daar waar nodig worden bestaande programma's aangepast of geactualiseerd. Trefwoorden zijn creativiteit, creëren van betrokkenheid en een doelgerichte praktische werkwijze.

3. Verbetering naleving en handhaving van wetgeving en regelgeving

Uitgangspunt van dit element is het optimaal benutten van bestaande regelgeving met accent op drie aspecten:

- Wettelijke leeftijdsgrens voor het verstrekken van alcohol (16 jaar zwak-alcoholhoudend en 18 jaar sterke drank).
- Wettelijk verbod op doorschenken.
- Regelgeving in niet-commerciële settings (sportkantines, onderwijs, buurthuizen etc.).

Trefwoorden: regelmatig onderzoek nalevingsniveau, handhavingcapaciteit, samenwerking VWA, politie en horeca, optimaal benutten mogelijkheden Drank- en Horecawet.

De drie pijlers van het project vragen ieder een eigen strategie en planning en zullen praktisch worden uitgewerkt en bewaakt door drie kleine subwerkgroepen.

Voorlopig actieplan

Het projectplan heeft betrekking op een periode van 4 jaar. De activiteiten die tussen 2006-2009 ontwikkeld en geïmplementeerd worden zijn weergegeven in figuur 2.

Eerste jaar (2006)

- Start agendasetting; ontwikkeling mediastrategie (peiler 1).
- Analyse opvattingen ouders en creëren betrokkenheid ouders (peiler 2).
- Ontwikkelen activiteiten- en campagneplan ouders en opvoeders (peiler 2).
- Evaluatie van het huidige handavings- en nalevingsklimaat (peiler 3).

- Ontwerpen plan t.b.v. effectieve naleving (peiler 3).
- Afspraken alle betrokken regionale partijen (peiler 2) en jongerenpanel (bijeenkomst alle betrokkenen).
- Beleidsplan tegengaan openbare dronkenschap (peiler 3).

Tweede jaar (2007)

- Uitvoering mediastrategie (peiler 1) en meting opinies m.b.t. nalevings- en handhavingsbeleid.
- Eerste fase uitvoering oudercampagne, toetsing resultaat (peiler 2).
- Ontwerp actieplan t.b.v. verbetering handhaving regelgeving commerciële verstrekkers, inclusief sanctionering (peiler 3).
- Ontwerp actieplan t.b.v. verbetering handhaving regelgeving niet-commerciële verstrekkers, inclusief sanctionering (peiler 3).
- Ontwerp actieplan t.b.v. effectieve sancties wetsovertreders (peiler 3).
- Evaluatie bestaande handhavingspraktijk (peiler 3).
- Analyse knelpunten bestaande sluitingstijdenbeleid en beleid m.b.t. ontheffingen Drank- en Horecawet (peiler 3).

Derde jaar (2008)

- Voortzetting uitvoering mediastrategie en meting publieke opinies alcohol en opvoeding (peiler 1).
- Tweede fase uitvoering oudercampagne, uitbreiding naar opvoeders voor zover relevant naar school, sport en andere vrijetijdsomgeving van jongeren (peiler 2).
- Implementatie aangepast nalevings- en handhavingsbeleid met betrekking tot leeftijdsgrenzen en doortappen. Het beleid geldt voor zowel commerciële als niet-commerciële alcoholverstrekkers (peiler 3).
- Ontwikkeling beleid m.b.t. openbare dronkenschap en alcoholgerelateerde criminaliteit bij jongeren (peiler 3).
- Eerste evaluatie van nieuwe nalevings- en handhavingsbeleid (peiler 3).

Vierde jaar (2009)

In dit stadium is het niet eenvoudig om concreet de actie-onderdelen van het vierde jaar te beschrijven.

Ten aanzien van alle drie pijlers is het vierde jaar gericht op evaluatie, analyse en bijstelling van de actie- en beleidsplannen met als doel om bestaande en nieuwe effectief gebleken interventies te bestendigen

Belemmeringen

In het projectplan zal expliciet aandacht besteed worden aan belemmeringen die een optimale uitvoering in de weg kunnen staan. Deze belemmeringen hebben o.a. te maken met:

- De structurele onderschatting alcoholproblematiek.
- Opvattingen van ouders. Veel ouders tillen niet zwaar aan drinken van jongeren onder de 16 jaar.
- Moeilijkheden die verstrekkers ervaren bij naleving van de leeftijdsgrenzen.
- De gemakkelijke acceptatie van dronkenschap.
- Onvoldoende capaciteit politie en VWA.

Essentieel is dat deze belemmeringen onder ogen worden gezien en onderdeel dienen uit te maken van de te kiezen strategieën.

Figuur 2: Schematische weergave actieplan*

Actie	2006			2007			2008			2009		
Ontwerp werkplan	■											
Draagvlakmeting 16-jaargrens	■											
Invulling jongerenpanel	■											
Ontwerp communicatieplan	■											
Evaluatie handhavingsbeleid		■										
Evaluatie beleid niet-commerciële verstrekkers		■										
Ontwikkeling nalevingbeleid 16-jaargrens i.s.m. horeca			■	■								
Jaarlijkse eindevaluatie				■								
Ontwikkeling nalevingstrategie door niet-commerciële verstrekkers					■	■						
Evaluatie IVA cursus						■						
Ontwerp actieplan t.b.v. effectieve sancties wetsovertreders						■						
Implementatie aangepast nalevings- en handhavingsbeleid							■					
Voorlichting 16-jaargrens							■	■		■	■	■
Evaluatie naleving 16-jaargrens horeca		■			■			■			■	
Evaluatie naleving 16-jaargrens niet-commerciële verstrekkers					■			■			■	
Beleidsvorming dronkenschap op straat		■	■									
Introductie handhaving verbod dronkenschap op straat				■								

* Elk vakje staat voor een periode van 3 maanden (kwartaal). De gearceerde vakjes geven de periode aan waarin de betreffende activiteit plaatsvindt.

Literatuur

- Babor, T. (2003). *Alcohol no ordinary commodity*. Oxford: University press
- *Beleidsbrief alcoholbeleid*. (2005). nr. 29. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Pouwels, L. (2004). *Jeugdmonitor 12-17 jarigen*. GGD Zuidoost-Brabant.
- Reynolds, R.I. (2003). *Building Confidence in Our Communities*. London: London Drug Policy Forum.
- VWA (2003). *Monitor provision of alcohol to youths 2003*. Den Haag: Voedsel en Warenautoriteit.



STAP 2005 ©