

4<sup>e</sup> versie

## Startnotitie projectplan

**“Alcoholontmoediging onder  
jongeren”**

regio

**Zuid-Holland-Zuid**

Dordrecht, februari 2008  
De Veiligheidsmaatschappij ZHZ

### Overzicht van in de tekst verwerkte wijzigingen

Versie	Datum	Betreft
Startnotitie versie 0.1	augustus 2007	<ul style="list-style-type: none"><li>- Toespitsing op de situatie in de regio ZHZ.</li><li>- Beschrijving rol Veiligheidsmaatschappij ZHZ.</li></ul>
Startnotitie versie 0.2	januari 2008	<ul style="list-style-type: none"><li>- Toevoeging/ beschrijving 4<sup>e</sup> pijler vroegsignalering.</li><li>- Toevoeging 3<sup>e</sup> algemene doelstelling.</li><li>- Toevoeging specifieke doelstellingen i.p.v. operationele doelstellingen.</li><li>- Uitbreiding 'focus op de alcoholproblematiek'.</li></ul>
Startnotitie versie 0.3	januari 2008	<ul style="list-style-type: none"><li>- Toevoeging 'Opdracht Veiligheidsmaatschappij'.</li><li>- Verwijdering 'Voorlopig actieplan'.</li><li>- Toevoeging bijlage 'project organisatie'.</li></ul>
Startnotitie versie 0.4	februari 2008	<ul style="list-style-type: none"><li>- Vernieuwde indeling startnotitie.</li><li>- 'Focus op de alcoholproblematiek' uitgebreid met regionale gegevens.</li><li>- Toevoeging overzichtstabel</li></ul>

## Introductie

Deze startnotitie is een afgeleide van het projectplan alcohol en jongeren van Zuidoost-Brabant en besteedt naast deze introductie aandacht aan:

- ❖ Focus op de alcoholproblematiek onder jongeren.
- ❖ Probleemstelling en projectdoelstelling.
- ❖ Een visie op dit onderwerp.
- ❖ De vier pijlers van het project.
- ❖ De organisatie.
- ❖ Belemmeringen.
- ❖ Opdracht Veiligheidssociëteit ZHZ.

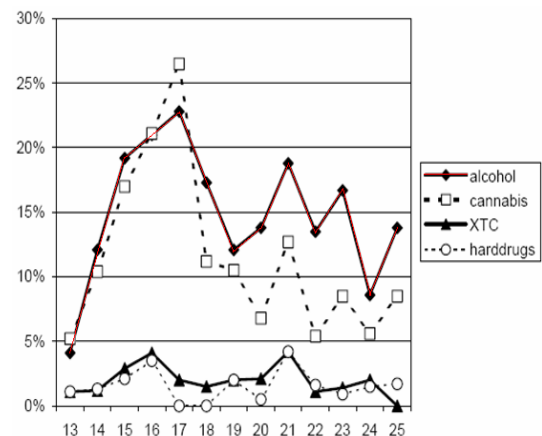
In Zuidoost Brabant is door 21 gemeenten besloten aandacht te besteden aan de aanpak van de alcoholproblematiek bij jongeren onder de 16 jaar. In navolging hierop wil de regio Zuid-Holland-Zuid bestaande uit 19 gemeenten starten met een aanpak van de alcoholproblematiek.

Naast een onderbouwing van de aanpak beschrijft dit conceptplan de opzet van een regionaal alcoholproject. Het projectplan bestrijkt een periode van minimaal 4 jaar.

## Focus op alcoholproblematiek onder jongeren

Voor dit project ligt de nadruk op het tegengaan van (schadelijk) alcoholgebruik door jongeren en het voorkomen van openbare orde problematiek. Vanwege deze opzet ligt de aanpak zowel op het vlak van welzijn als ook op het vlak van veiligheid. Het alcoholgebruik onder de 16 en het excessieve alcoholgebruik van jongeren vanaf 14 à 15 jaar is in Nederland erg hoog. Berichten over overmatig alcoholgebruik onder kinderen en jongvolwassen bereiken steeds vaker de media. Zo wijdde het nieuwsprogramma Zembla in november 2007 een aflevering aan het overmatige alcoholgebruik onder jongeren. Maar ook kinderartsen hebben alarm geslagen over de toename van het aantal jongeren dat in het ziekenhuis belandt vanwege het alcoholgebruik. Deze constatering uit het veld gaan de regio Zuid-Holland-Zuid niet voorbij. Meer dan de helft (53%) van de jongeren van 13 t/m 15 jaar in de regio Zuid-Holland-Zuid drinkt alcohol, blijkt uit de GGD monitor 2006. En onderzoek<sup>1</sup> in de Hoekse Waard toont aan dat 14% van de jongeren van 13 t/m 24 een overmatige gebruiker is. Uit onderzoek van 246 politiedossiers, betreffende vernielingen en vandalisme, blijkt dat 58% van de incidenten alcoholgerelateerd is. Jongeren in de leeftijd van 16 t/m 18 zijn hier grotendeels verantwoordelijk voor.

De bovenstaande gegevens tonen aan dat de alcoholproblematiek apart om aandacht vraagt. Dit betekent los van de combi-aanpak alcohol en drugs. Dat de drugsproblematiek van een andere aard is vergeleken met de alcoholproblematiek toont de grafiek hiernaast. De grafiek<sup>2</sup> schetst een beeld van het overmatige alcohol- en drugsgebruik op verschillende leeftijden weergegeven in percentages. Tevens is het belangrijk 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. Wanneer gekeken wordt naar een effectieve regionale aanpak van de drugsproblematiek is bovendien een specifiek opsporingsbeleid een vereiste. 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.



<sup>1</sup> <sup>2</sup> Bron: Genieten met mate(n)?, februari 2007  
GGD-ZHE en Bouman GGZ

## Probleemstelling en projectdoelstellingen

### Kernproblemen

In de regio Zuid-Holland-Zuid 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.

Afwezigheid van vroegtijdige signalering van alcoholgebruik.

*Voor overmatige drinkers:*

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

Indrinkgedrag.

Onvoldoende naleving en handhaving regelgeving (leeftijdsgrenzen, doortappen, openbare dronkenschap, rijden onder invloed).

Afwezigheid effectieve strafrechtelijke sanctie m.b.t. alcoholdelinquenten.

Afwezigheid van vroegtijdige signalering van schadelijk alcoholgebruik.

### Algemene projectdoelen

1. Opschuiven startleeftijd alcoholgebruik: Introductie en bestendiging norm: onder de 16 geen alcohol.
2. Het tegengaan van overmatig en excessief alcoholgebruik door uitgaanders zowel privé als in het gehele publieke domein (16-23) en het voorkomen van openbare orde problematiek.
3. Het voorkomen of vroegtijdig signaleren van schadelijk alcoholgebruik bij de doelgroepen jongeren onder de 16 en uitgaanders.

### Specifieke doelstellingen.

Op basis van de drie algemene doelen zijn specifiekere doelen geformuleerd, die de richting aangeven van noodzakelijke beleidsmaatregelen of activiteiten. Hieronder vindt u de specifieke doelstellingen voor zover mogelijk ondergebracht onder de drie algemene projectdoelen. Voor alle doelen geldt als randvoorwaarde dat er sprake is van een blijvend politiek en maatschappelijke draagvlak met betrekking tot de beoogde projectdoelen en het gekozen alcoholbeleid.

*Uitwerking projectdoel 1*

- ❖ Toename bekendheid van de norm 'geen alcohol onder de 16 jaar'
- ❖ Betere naleving en handhaving van de wettelijke leeftijdsgrenzen met betrekking tot de verkoop van alcohol.
- ❖ Geen alcoholgebruik in de openbare ruimte

*Uitwerking projectdoel 2*

- ❖ Afname schadelijk alcoholgebruik in de commerciële horeca en in de paracommerciële horeca
- ❖ Afname schadelijk alcoholgebruik in hokken en keten, en tijdens schuurfeesten
- ❖ Afname alcoholgebruik op straat en bij evenementen
- ❖ Betere naleving en handhaving van het zogenaamde doortapverbod (niet schenken aan mensen die al in kennelijke staat zijn)
- ❖ Afname rijden onder invloed
- ❖ Afname alcoholgerelateerde overlast

### *Uitwerking projectdoel 3*

- ❖ Opsporen van jongeren met alcoholproblemen en hen motiveren tot het zoeken of krijgen van hulp.
- ❖ Het signaleren van nieuwe trends in het alcoholgebruik door jongeren
- ❖ Groepen jongeren die excessief drinken in beeld brengen bij de gemeente; met het ziekenhuis een nazorgprogramma opstellen voor jongeren die met een alcoholvergiftiging zijn opgenomen.

Voor de uitwerking van de bovenstaande doelstellingen, de strategische aspecten, de organisatie en de rol van de betrokken partijen geldt dat deze zullen worden beschreven in het definitieve werkplan dat april 2008 zal verschijnen. Een voorschot op dit uitgewerkte plan zal hieronder worden gegeven.

## **Visieontwikkeling**

### **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 Klink van VWS. Ook het vorige kabinet richtte zich in haar "Beleidsbrief Alcohol en Jongeren" in het bijzonder op deze leeftijdsgroep. Het kabinet streeft ernaar 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 10e en 16e levensjaar en kan met name in deze periode nog succesvol worden beïnvloed.

### **Effectiviteit van de verschillende methoden**

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.

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

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.

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. Onderzoek heeft aangetoond 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. 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.

## 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%. 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 ongeveer 70 alcohol- en tabakinspecteurs. De VWA kampt daardoor met een structureel tekort aan menskracht.

## Preventiemodel

Bovenstaande informatie geeft aan dat alcoholpreventie het meest effectief is als interventies worden ingezet op meerdere fronten tegelijk. De belangrijkste pijlers waarop het beleid dient te zijn gebaseerd, zijn:

- ❖ Publiek draagvlak
- ❖ Beleid en regelgeving
- ❖ Handhaving
- ❖ Vroegsignalering

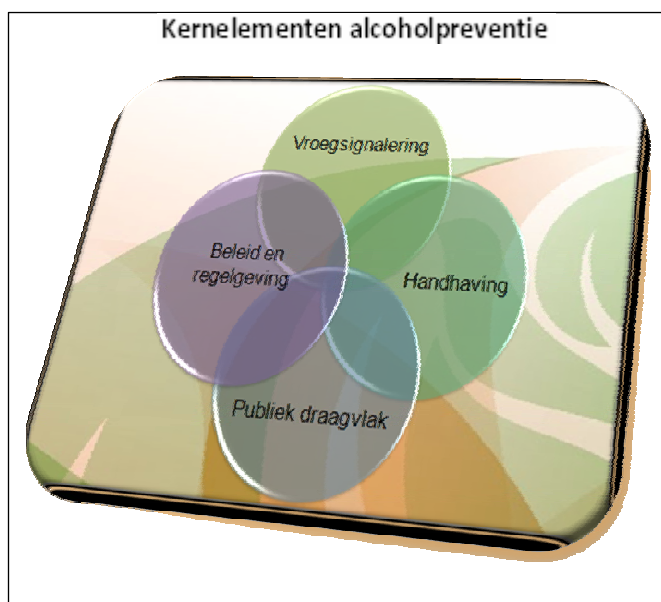
Dikwijls wordt het belang van een stevig politiek en maatschappelijk draagvlak voor het gekozen beleid onderschat.

Onderstaand figuur 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.

De basisgedachte achter het preventiemodel is dat alcoholpreventie pas effectief tot stand komt als de vier 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. Naast de beïnvloeding van de omgeving zal ook het vroegtijdig signaleren van alcoholproblemen

een belangrijke plaats innemen. Hoe eerder hulp geboden wordt, hoe groter het effect en hoe lager de kosten. 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 belangrijker 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.

## De vier pijlers van het project

Aansluitend op de visieontwikkeling, waarbij de effectiviteit van de vier deels overlappende kernelementen aan de orde is gekomen, is onderstaand de bijbehorende uitwerking te vinden. Uitgangspunt voor dit project is alle vier de pijlers op basis van de drie 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 wet- en regelgeving (handhaving)
4. Ontdekken van alcoholproblemen in een vroeg stadium (vroegsignalering)

### Ad 1. Agendasetting en versterking draagvlak.

Dit fundamentele element publiek draagvlak bestaat uit drie onderdelen:

- ❖ Vergroten van kennis over de ernst van de risico's; bewustwording daarvan bij het algemene publiek of bij specifieke doelgroepen.
- ❖ Vergroten van kennis over de inhoud van de beleidsmaatregelen en over de normen die aan het gewenste beleid ten grondslag liggen.
- ❖ Informeren van het publiek over de resultaten van het beleid, bijvoorbeeld in de media.

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.

### Ad 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.

### Ad 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 zwakalcoholhoudend en 18 jaar sterke drank).
- ❖ Wettelijk verbod op doorschenken.
- ❖ Regelgeving in niet-commerciële settings (sportkantines, onderwijs, buurthuizen etc.). Trefwoorden: regelmatig onderzoek nalevingsniveau, handhavingscapaciteit, samenwerking VWA, politie en horeca, optimaal benutten mogelijkheden Drink- en Horecawet.
- ❖ Het effect van handhaving kan toenemen door communicatie als extra instrument in te zetten, oftewel handavingscommunicatie.

### Ad 4. Ontdekken van alcoholproblemen in een vroeg stadium.

Het ontdekken van alcoholproblemen in een vroeg stadium biedt de meeste kans op herstel en voorkomt veel ernstiger alcoholschade. Hoe eerder er hulp geboden wordt, hoe groter het effect en hoe lager de kosten. Het doel van vroegsignalering bij alcoholproblemen is:

- ❖ Het voorkomen van alcoholverslaving
- ❖ Het voorkomen van ernstige gezondheidsproblemen
- ❖ Het voorkomen van schade aan de omgeving van de drinker
- ❖ Het stimuleren van laagrisico alcoholgebruik

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

## Organisatie

Doelstelling van het project is dat alle 19 gemeenten in de regio Zuid-Holland-Zuid meehelpen bij de ontwikkeling van de regionale aanpak van de alcoholproblematiek onder de jeugd. Een regionale samenwerking ondersteund door alle 19 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 Veiligheidsmaatschappij ondersteunt het project, coördineert de interne en externe communicatie, betreft waar nodig regionale partijen bij het project, houdt toezicht en fungeert als formele rapporteur van de voortgang van het project.

Regionale partijen (GGD, verslavingszorg, onderwijs, de horeca) worden door de Veiligheidsmaatschappij ZHZ 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.

## Belemmeringen

In het projectplan zal expliciet aandacht besteedt 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 handhaving capaciteit politie en VWA.
- ❖ Economische belangen.

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

## Opdracht Veiligheidsmaatschappij ZHZ

De stuurgroep bestaande uit de werkgroep Bestuurlijke Preventie (zijnde een vertegenwoordiging van de 19 gemeenten, de politie en het OM) en enkele aangetrokken specialisten geeft na goedkeuring van dit concept startnotitie het daadwerkelijke sein om te starten met het regionale project alcoholontmoediging onder jongeren in de regio Zuid-Holland-Zuid. Dit houdt in dat de Veiligheidsmaatschappij de opdracht krijgt te komen tot het realiseren van de hieronder genoemde vervolgstappen.

- ❖ Het maken van een specifiek uitgewerkt projectplan en deze overhandigen aan de colleges
- ❖ Het samenstellen van werkgroepen op de vier pijlers.
- ❖ In samenwerking met de verschillende werkgroepen tot specifieke werkplannen.
- ❖ Aansluiting zoeken bij subsidieregelingen die voor dit project ter beschikking worden gesteld.

De noodzaak van een daadwerkelijk startsein binnen korte tijd wordt onderstreept door het feit dat er in de regio verschillende losstaande initiatieven ontstaan om de problematiek aan te pakken. Deze initiatieven zullen slechts effectief worden en zijn als er en samenhangend pakket van maatregelen opgezet wordt met een bovenlokaal karakter, ofwel een regionaal project alcoholontmoediging.



## Bijlage (projectorganisatie)

