

Alcohol & Jongeren

Actieplan gemeente Amersfoort
2008 - 2010

Voorwoord

Drank maakt meer kapot dan je lief is! Wie kent deze slogan van een paar jaar geleden niet? Dit geldt in het bijzonder voor jongeren. Jongeren drinken tegenwoordig te jong, te vaak en te veel.

De landelijke overheid voert op dit moment de campagne "Alcohol en opvoeding", waarin jongeren gevangen zitten in een glas of een bierflesje. Doel van de campagne is het informeren van ouders over de negatieve effecten van alcoholgebruik door kinderen en jongeren.

Met alleen een landelijke voorlichtingscampagne komen we er niet. Alcoholgebruik door jongeren is ook een zaak van ouders, politie, scholen, het jongerenwerk, sportclubs, horeca, gemeente, enz. Voor u ligt een integraal plan met een combinatie van activiteiten op het gebied van handhaving, regelgeving en voorlichting. Deze activiteiten zijn aanvullend op de reguliere activiteiten en zullen in 2009 en 2010 worden uitgevoerd.

Hiermee leggen we een stevige basis om de trend van te jong, te vaak en te veel alcohol om te buigen.

Oktober 2008

Inhoudsopgave

	Samenvatting	
1.	Inleiding	
	1.1 Aanleiding	6
	1.2 Leeswijzer	6
2.	De stand van zaken rond alcoholgebruik	
	2.1 Landelijk beleid	7
	2.2 Amersfoorts beleid	7
	2.3 Trends en cijfers alcoholgebruik jongeren	8
	2.4 Gezondheidsrisico's rond alcoholgebruik	9
	2.5 Uitkomsten STAP onderzoek	10
3.	Visie	
	3.1 Alcoholpreventie	12
	3.2 Beïnvloeden van de omgeving van jongeren	13
	3.3 Model voor effectieve alcoholpreventie	13
4.	Doelstelling	15
5.	Projectorganisatie	16
6.	Activiteitenplan 2009-2010	
	6.1 Taakgroep Handhaving en regelgeving	18
	6.2 Taakgroep Interventies en vroegsignalering	19
	6.3 Taakgroep Publiek draagvlak en communicatie	20
	6.4 Taakgroep Onderzoek en evaluatie	21
7.	Financiën	22
Bijlagen:		
	1. Wettelijk kader en handhaving	24
	2. Literatuur	27
	3. Lijst met afkortingen	28

Samenvatting

Alcoholgebruik op jonge leeftijd heeft veel impact. Het zorgt voor blijvende schade aan de hersenen die nog volop in ontwikkeling zijn en dat werkt weer door in de prestaties op school en werk. Jongeren die vroeg beginnen met drinken lopen een verhoogd risico op alcoholgerelateerde problemen op latere leeftijd. Daarnaast gaat drankmisbruik op jongere leeftijd vaak gepaard met openbare orde problemen, agressie, geweld en ongevallen.

De Amersfoortse gemeenteraad heeft zijn bezorgdheid uitgesproken over alcoholgebruik door jongeren en gevraagd om een kwalitatief onderzoek daarnaar en naar de handhaving van de regels m.b.t. het alcoholgebruik van jongeren in Amersfoort. De Stichting Alcoholpreventie (STAP) heeft dit onderzoek uitgevoerd en de uitkomsten hiervan staan aan de basis van dit actieplan.

Onderzoek

Onderzocht is of verstrekkers van alcohol (zoals supermarkten, horecagelegenheden en jongerencentra) de wettelijke leeftijdsgrens van 16 jaar naleven. Dit blijkt niet het geval. In alle 80 aankoopogingen in Amersfoort die in het kader van het onderzoek werden gedaan kreeg een jongere van 15 jaar de alcohol zonder problemen mee.

Ten tweede is onderzocht in hoeverre er bij ouders, alcoholverstrekkers en jongeren steun is voor een aantal beleidsmaatregelen (bijvoorbeeld intensivering van handhaving van regels) om de alcoholproblematiek onder jongeren aan te pakken. De resultaten laten zien dat de deze doelgroepen verschillende beleidsmaatregelen steunen.

Tenslotte is verkend waar er volgens ouders, alcoholverstrekkers en jongeren aanknopingspunten liggen voor effectief beleid. Hierin kwam vooral duidelijk naar voren dat alcoholgebruik niet alleen een persoonlijke keuze is maar ook wordt bepaald door de omgeving van de drinker.

Visie

Om de alcoholproblematiek onder jongeren effectief tegen te gaan is er een integrale aanpak nodig die bestaat uit drie pijlers: regelgeving, handhaving en publiek draagvlak. Om de problematiek te voorkómen is het bovendien noodzakelijk om de omgeving (of de community) van de jongeren te beïnvloeden.

Effectieve alcoholpreventie bestaat dus niet alleen uit voorlichting geven aan jongeren, maar ook door de inzet van regels én adequate handhaving. Om effectieve handhaving van alcoholgerelateerde wetgeving op lokaal niveau te bevorderen is zowel gerichte gemeentelijke inzet hierop nodig als samenwerking met bijvoorbeeld Politie, Openbaar Ministerie en de Voedsel en Waren Autoriteit. Daarbij neemt de gemeente de regierol op zich bij de afstemming van deze handhavinginspanningen.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat extra handhaving op naleving van de leeftijdsgrenzen een direct effect heeft op de beschikbaarheid van alcohol aan minderjarigen en daarmee op het alcoholgebruik.

Publiek draagvlak is nodig om steun te verkrijgen en te behouden voor de visie achter het beleid en met name steun voor de noodzakelijke maatregelen. Door te communiceren over de bestaande regelgeving en handhaving kan de gemeente de impact van de eerste twee pijlers optimaal benutten.

Wat gaan we doen?

De hoofddoelstellingen van het Actieplan zijn:

1. het uitstellen van alcoholgebruik onder jongeren onder de 16 jaar;
2. het tegengaan van overmatig alcoholgebruik onder jongeren tussen de 16-25 jaar.

Om dit te bereiken gaan we o.a. het volgende doen:

Intensiveren handhaving

We gaan de handhavingsacties van de verschillende betrokken partijen intensiveren en op elkaar afstemmen. De populaire aankooplocaties voor jongeren onder de 16 jaar en voor jongeren van 16 tot 25 jaar worden in kaart gebracht en de Voedsel en Waren Autoriteit controleert deze locaties minimaal vier maal per jaar op naleving van de leeftijdsgrenzen voor alcoholverkoop.

Communicatiecampagne

Het goed voorlichten van ouders over de schadelijke gevolgen van alcohol voor jongeren wordt geïntensiveerd. De boodschap 'geen alcohol onder de 16' staat daarbij centraal. Uit recent Nederlands onderzoek blijkt dat kinderen wiens ouders alcoholgebruik tot een bepaalde leeftijd verbieden, zowel thuis als buitenshuis, minder drinken dan kinderen van ouders die alcoholgebruik op jonge leeftijd niet expliciet verbieden.

Alcoholvrije school

Ontwikkelen en implementeren van het concept 'Alcoholvrije school'.

Financiën

Voor de uitvoering van het actieplan alcohol en jongeren trekken we voor de periode 2008 – 2010 een bedrag van € 225.000 uit. Bij de provincie is nog een subsidie van € 100.000 aangevraagd om verschillende interventies te kunnen intensiveren.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Alcoholgebruik onder jongeren staat momenteel sterk in de belangstelling. Hoewel uit recent onderzoek van het Trimbosinstituut¹ blijkt dat het alcoholgebruik onder jongeren in de groep van 12 tot 14 jaar afneemt, staat de Nederlandse jongere nog altijd bekend als de zuipschuit van Europa.

Jongeren beginnen te vroeg met drinken, drinken te vaak en te veel. Vaak wordt er thuis of bij anderen thuis alcohol gedronken en veel ouders vinden dit goed of zeggen er niks van. Bovendien kunnen jongeren onder de 16 jaar heel gemakkelijk zelf alcohol kopen in supermarkten, horeca of sportkantines.

Alcoholgebruik is niet zo onschuldig als het lijkt, omdat dit blijvende hersenschade veroorzaakt, tot ongevallen kan leiden en op termijn in verslaving, arbeidsverzuim en ziekten kan resulteren. Overmatig alcoholgebruik zorgt bovendien voor veel overlast. Er bestaat een duidelijke samenhang tussen alcoholgebruik en strafbare feiten zoals vernielingen en geweld.

De Amersfoortse gemeenteraad heeft zijn bezorgdheid uitgesproken in een amendement en gevraagd om een kwalitatief onderzoek naar het alcoholgebruik onder jongeren en de handhaving van de regels met betrekking tot het alcoholgebruik van jongeren in Amersfoort. De Stichting Alcoholpreventie (STAP) heeft dit onderzoek uitgevoerd dat onlangs is afgerond. De uitkomsten van het onderzoek staan aan de basis van dit actieplan.

Begin dit jaar is Amersfoort benaderd om mee te doen aan de eerste landelijke wetenschappelijke studie naar de mogelijkheden voor een effectieve lokale aanpak van drankgebruik onder jongeren, een zogenaamde "community interventie". Essentieel hierbij is het creëren van betrokkenheid onder iedereen die met jongeren en alcohol te maken heeft, zoals alcoholverstrekkers (supermarkten, horeca etc.), scholen, handhavers en gezondheidsprofessionals. Deze lokale aanpak wordt daarnaast ondersteund door extra handhaving door de Voedsel- en Waren Autoriteit.

Door deel te nemen aan dit onderzoek hebben wij een unieke kans om integraal alcoholbeleid te ontwikkelen dat gebaseerd is op de laatste wetenschappelijke inzichten. Tevens wordt er een effectevaluatie en een procesevaluatie verricht.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 volgt een overzicht van de stand van zaken. Wat doet het rijk op het gebied van alcoholmatiging onder jongeren en wat gebeurt er allemaal al in Amersfoort? Ook gaan we in op de gezondheidsrisico's en vermelden we de belangrijkste conclusies uit het STAP-onderzoek.

In hoofdstuk 3 geven wij onze visie op alcoholgebruik door jongeren.

Het project kent een aantal duidelijke doelstellingen, die staan vermeld in hoofdstuk 4.

Het is een integraal plan geworden met aandacht voor zowel handhaving, regelgeving als voorlichting. Hier zijn veel partijen bij betrokken. Hoofdstuk 5 beschrijft de projectorganisatie.

In hoofdstuk 6 staan de activiteiten geformuleerd die de komende jaren worden uitgevoerd.

Tot slot komen in hoofdstuk 7 de financiën aan de orde.

¹ Monshouwer e.a., 2008.

2. De stand van zaken rond alcoholgebruik

2.1 Landelijke beleid

Het beleid van het ministerie van VWS is erop gericht om gezondheidsschade vanwege overmatig alcoholgebruik zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken. Speciale aandacht is er voor jongeren en probleemdrinkers.

In november 2007 heeft het kabinet per brief² de Tweede Kamer geïnformeerd over het huidige rijksbeleid en een aantal nieuwe initiatieven aangekondigd. De belangrijkste gericht op jeugd zijn:

- Continuering van de landelijke campagne “Voorkom alcoholische schade bij uw opgroeiende kind”. Deze campagne is erop gericht om ouders ervan bewust te maken dat ze zelf invloed hebben op het alcoholgebruik van hun kinderen.
- Een wijziging van de Drank- en Horecawet. Hierbij gaat het onder meer om de volgende wijzigingsvoorstellen:
 - Strengere regelgeving m.b.t. alcoholverstrekking in sportkantines;
 - Uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester in het kader van de Drank- en Horecawet. Naast de bestaande mogelijkheden als het opleggen van een dwangsom of een boete en het intrekken van een vergunning is het straks ook mogelijk om de vergunning voor een bepaalde tijd in te trekken.
 - Gemeenten krijgen nieuwe verordenende bevoegdheden waaronder: de bevoegdheid om de leeftijdsgrens voor verstrekking van zwak alcoholische dranken op te trekken naar 18 jaar, alcoholbezit door jongeren onder de 16 in de openbare ruimte strafbaar te stellen, de toegangsleeftijd te koppelen aan de sluitingstijd en prijsacties (happy-hours of stuntprijzen) te verbieden.
- Het toezicht op de handhaving van de leeftijdsgrenzen zal worden verscherpt. Het voorstel is om de burgemeester bevoegd te maken om gemeentelijk toezichthouders aan te wijzen en bijvoorbeeld de politie bij het lokale toezicht betrekken.
- Ontwikkeling van een aanpak van hokken en keten.
- Aanpakken van zoete (mix)dranken.
- Verhoging van de accijnzen op alcohol.

2.2 Amersfoorts beleid

Alcoholmatigingsbeleid hoeft niet vanuit het niets te worden opgebouwd. In deze paragraaf geven we een overzicht van het bestaande beleid en de activiteiten in Amersfoort.

- **Alcoholgebruik jongeren speerpunt in het lokaal gezondheidsbeleid en het jeugdbeleid**

In 2008 heeft de gemeenteraad de nota lokaal gezondheidsbeleid Amersfoort Gezond! vastgesteld. Het alcoholgebruik onder jongeren is een van de speerpunten. De doelstelling luidt: “door het inzetten van een effectieve interventie moet het percentage jongeren dat de afgelopen maand gedronken heeft dalen van 58%³ naar 48%.”

Ook binnen het jeugdbeleid is alcohol- en drugpreventie een belangrijk speerpunt.

- **Regelgeving en handhaving**

Artikel 2.4.8 (Hinderlijk drankgebruik) van de *Algemeen Plaatselijke Verordening* stelt dat het verboden is om alcohol te nuttigen op of aan de weg indien dit gepaard gaat met gedragingen die de openbare orde verstoren of anderszins overlast veroorzaken. Ook hebben wij al *alcoholverbodsgebieden* benoemd.

² Hoofdlijnenbrief Alcoholbeleid, ministerie van VWS, 20 november 2007.

³ Percentage is afkomstig uit het peilstationonderzoek Jeugd en riskant gedrag 2003 en heeft betrekking op de leerlingen uit klas twee en vier van het voortgezet onderwijs (13-16 jarigen).

Daarnaast stelt de horeca-exploitatievergunning voorwaarden aan wat er in een pand en de directe omgeving gebeurt.

Bureau Halt verzorgt in samenwerking met Centrum Maliebaan een leerstraf alcohol. Het *Convenant Veilig Uitgaan* is onlangs geactualiseerd. Dit is een convenant tussen o.a. gemeente, politie, openbaar ministerie en horeca. In het convenant is afgesproken dat partners gezamenlijke inzet plegen om het overmatig alcoholgebruik door 16+ jeugd terug te dringen en dat de horeca zich zal inspannen om te realiseren dat jeugd onder de 16 jaar geen alcohol drinkt in horecagelegenheden. Dit kan bijvoorbeeld door: instructies aan het personeel om bezoekers te wijzen op verantwoord alcoholgebruik, geen happy-hours en medewerking aan waarschuwingcampagnes en (peer)preventieprojecten.

- **Signalering en Preventie door de GGD**

De GGD signaleert via de periodieke gezondheidsonderzoeken, verzorgt leskisten en andere GVO-activiteiten. Scholen worden over de gezondheid van hun leerlingenpopulatie geïnformeerd via Schoolkracht. Er worden nog geen specifieke activiteiten uitgevoerd gericht op oudervoorlichting. Wel worden in samenwerking met de scholen ouderavonden georganiseerd.

- **Sportverenigingen**

Er zijn geen afspraken met sportverenigingen over alcohol. Wel start binnenkort het project 'BOB in de sportkantine' om het autorijden na alcoholgebruik in de sportkantine terug te dringen.

Daarnaast moeten barmedewerkers van sportkantines de Instructie Verantwoord Alcoholgebruik (IVA) gevolgd hebben.

- **Hulpverlening en preventie door Centrum Maliebaan**

Centrum Maliebaan is de tweedelijnsinstelling voor verslavingspsychiatrie in de regio met een individueel hulpverleningsaanbod. Daarnaast is er aandacht voor preventie middels het verzorgen van voorlichting, informatie, training en consultancy voor onderwijs, het jeugd- en jongerenwerk en de jeugdhulpverlening. Met ingang van 2007 is de zorglijn jeugd in ontwikkeling onder de naam B-Open. Voorbeelden van activiteiten zijn: een training gericht op onder andere kinderen van verslaafde ouders, het verzorgen van de instructie Verantwoord Alcoholgebruik (IVA) en samenwerking met de artsen van Meander Medisch Centrum voor hulp na alcoholintoxicatie of alcoholgerelateerde ongelukken of verwondingen van jongeren.

2.3 Trends en cijfers alcoholgebruik jongeren

Onlangs heeft de GGD Eemland de resultaten van de Jeugdgezondheidsmonitor 2006-2008 gepubliceerd. Dit waren de belangrijkste resultaten voor Amersfoort:

	Klas 1-2 (12-14- jarigen)	Klas 3-4 (14-16- jarigen)	Klas 5-6 (16/18- jarigen)	LWOO/VMBO	HAVO/VWO	Totaal
Ooit alcohol gebruikt	31%	69%	93%	51%	46%	55%
Afgelopen 4 weken alcohol gebruikt	15%	51%	84%	34%	29%	40%
Afgelopen 4 weken aan binge-drinken ⁴ gedaan	9%	34%	63%	26%	14%	26%
Ooit dronken geweest	10%	45%	73%	31%	21%	23%
Afgelopen 4 weken dronken geweest	4%	20%	45%	14%	8%	16%
Drinkt alcohol door de week (ma t/m do)	6%	21%	26%	14%	12%	15%
Drinkt alcohol in het weekend (vr t/m zo)	18%	58%	88%	39%	33%	45%

Bron: Monitor Jeugdgezondheid 2006-2008 GGD Eemland, pag. 15

⁴ Onder Binge-drinken wordt verstaan: minimaal één keer per maand 5 of meer glazen alcohol op één dag drinken.

Breezers (38%) en bier (37%) zijn veruit de meest populaire alcoholische dranken. Opvallend is dat 40% van de alcohol drinkende jongeren aangeeft zelf nooit alcohol te kopen, maar het te krijgen. Als jongeren alcohol kopen, doen ze dit het vaakst in de supermarkt (32%). 12% koopt meestal alcohol in een café of bar, 7% in een discotheek, 3% in een slijterij en 1% in de sportkantine.

Meer dan de helft van de alcoholdrinkers drinkt meestal thuis met anderen (57%) of bij anderen thuis (52%). Daarnaast wordt een discotheek (33%), of café (32%) vaak genoemd als plek waar men drinkt. Verder geeft 25% aan meestal op een schoolfeest te drinken, 18% op straat, 13% in een restaurant, 8% in de sportkantine en 4% in een hok, keet of schuur. 31% Van de alcoholdrinkers geeft aan dat ze wel eens “indrinken” voordat ze uitgaan.

Vergelijking met regionale cijfers uit 2003

Overeenkomstig het landelijke beeld is het alcoholgebruik onder scholieren in Eemland gedaald, met name onder de jongste leerlingen. In 2003 dronk ongeveer de helft van de 2^e klassers de afgelopen 4 weken alcohol, nu doet ongeveer een kwart dat. Van de 4^e klassers is het aantal dat de afgelopen 4 weken alcohol gebruikte licht gedaald van bijna acht op de tien in 2003 naar iets minder dan zeven op de tien in 2007.

Als we kijken naar de actuele drinkers (jongeren die de afgelopen 4 weken alcohol hebben gebruikt) is bij de jongere leerlingen ook een licht positieve trend te zien in het percentage dat overmatig drinkt: bij meisjes uit klas 2 is het percentage binge-drinkers iets gedaald (van 58% naar 52%), bij jongens en meisjes uit klas 2 is het percentage dat de afgelopen 4 weken dronken is geweest iets gedaald (van 14% naar 6%).

Maar van de leerlingen uit klas vier drinkt de meerderheid nog vrijwel net zoveel als in 2003. Evenals in 2003 deed in 2007 de afgelopen 4 weken ongeveer zeven op de tien actuele alcoholdrinkers aan binge drinken en was een derde van alle leerlingen van klas 4 dronken.

2.4 Gezondheidsrisico's alcoholgebruik

Jongeren die alcohol gebruiken lopen gezondheidsrisico's. Met name de hersenen zijn nog volop in ontwikkeling. De gezondheidsrisico's kunnen worden verdeeld in lange en korte termijnrisico's:

Lange termijnrisico's

Hersenschade: het deel van de hersenen dat belangrijk is voor leren en geheugen krimpt als gevolg van langdurig overmatig alcoholgebruik met als gevolg slechtere leerprestaties op school.

Grotere kans op verslaving als je jong begint: als kinderen voor hun 15^e beginnen met drinken, is de kans groter dat ze alcoholverslaafd raken op latere leeftijd.

Lichamelijke klachten: naast risico's specifiek voor jongeren kan overmatig alcoholgebruik op lange termijn o.a. de volgende gevolgen hebben: schade aan organen, infarcten, aantasting van het zenuwstelsel en bepaalde vormen van kanker

Meer kans op gebruik van tabak en drugs

Grotere kans op verslaving voor kinderen van verslaafde ouders

Korte termijnrisico's

Black-out: een black-out betekent dat gegevens uit het korte termijngeheugen niet meer worden overgedragen aan het lange termijngeheugen. De persoon weet dan niet meer wat er is gebeurd.

Verstoorde doorgave van prikkels: dit kan bij het gebruik van grote hoeveelheden alcohol leiden tot een ademhalings- of hartstilstand of stikken in eigen braaksel.

Alcoholvergiftiging: hiervan is sprake als iemand bewusteloos raakt. Bij volwassenen kan een alcoholvergiftiging optreden vanaf 20 glazen. Omdat jongeren een lager lichaamsgewicht hebben kan de fatale grens eerder worden bereikt. Het aantal 15-jarigen dat in het ziekenhuis wordt behandeld wegens alcoholvergiftiging is sinds 2000 verzesvoudigd.⁵

Grotere kans op ongelukken: de spoedeisende hulp in een ziekenhuis krijgt veel te maken met (verkeers) -ongevallen waarbij alcohol in het spel is.

Ontremd gedrag: jongeren die alcohol hebben gedronken zijn vaker seksueel actief en hebben vaker onveilige sex.

Bron: Factsheet Alcohol: gezondheidsrisico's voor kinderen, STAP, Utrecht, 2003.

⁵ H. Valkenburg e.a.

2.5 Uitkomsten STAP-onderzoek⁶

STAP heeft in samenwerking met de Universiteit Twente een onderzoek uitgevoerd in Amersfoort. Deze paragraaf gaat in op de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek en mogelijke aanknopingspunten voor beleid. Het onderzoek bestaat uit de volgende drie deelonderzoeken: een nalevingsonderzoek, een draagvlakonderzoek en een beleidsverkenkend onderzoek.

Nalevingsonderzoek

Allereerst is er een *nalevingsonderzoek* uitgevoerd. Doel van dit onderzoek was inzicht te krijgen in hoeverre aan jongeren onder de wettelijke leeftijdsgrens van 16 jaar alcohol wordt verstrekt in supermarkten, slijterijen, horecagelegenheden, cafetaria's en jongerencentra. Het nalevingsniveau is gemeten met behulp van *mystery shopping*, waarbij vier 15-jarige jongeren een selectie van verkooppunten in de gemeente bezochten. In totaal zijn 22 supermarkten, 10 slijterijen, 30 horecagelegenheden, 17 cafetaria's en 1 jongerencentrum bezocht, waarbij in totaal 80 aankoopogingen zijn gedaan. Uit het onderzoek blijkt dat het aantal succesvolle aankoopogingen van alcohol door jongeren onder de 16 jaar in de gemeente Amersfoort **100%** bedraagt.

Dit betekent dat alle aankoopogingen in alle categorieën verkooppunten (supermarkt, slijter, horeca, cafetaria's en jongerencentra) geslaagd zijn. Dit percentage geslaagde aankoopogingen ligt hoger dan in andere Nederlandse gemeenten. Het nalevingsniveau in Nederlandse supermarkten en slijterijen is in 2006 gemeten en van alle aankoopogingen was 86% succesvol⁷.

Draagvlakonderzoek

Ten tweede is er een *draagvlakonderzoek* uitgevoerd onder ouders, alcoholverstrekkers, jongeren onder de 16 jaar en jongeren boven de 16 jaar. Het doel was het beantwoorden van de vraag in hoeverre er bij de betrokken partijen steun is voor een aantal mogelijke beleidsmaatregelen om de alcoholproblematiek onder jongeren aan te pakken. De resultaten laten zien dat de vier partijen verschillende beleidsmaatregelen steunen.

De *jongeren onder de 16 jaar* leggen de nadruk op de noodzaak *bestaande regelgeving te handhaven*, bv. door het beboeten van alcoholverstrekkers die alcohol verkopen aan jongeren onder de 16 jaar en het optreden van de politie tegen dronken jongeren op straat. Drie op de vier *jongeren van 16 tot 25 jaar* steunen het beboeten van ondernemers die alcohol verkopen aan jongeren onder de 16 jaar. Er is een breed draagvlak voor een consistent optreden tegen dronken jongeren op straat door de politie. Ook het beboeten van alcoholverstrekkers die doorschenken aan jongeren die dronken zijn, wordt gesteund door de meerderheid van deze groep jongeren.

Onder *jongeren jonger dan 16* is slechts een beperkt draagvlak aanwezig voor het vervroegen van sluitingstijden, het afschaffen van *happy hours* en het verhogen van de leeftijdsgrens voor het kopen van alcohol van 16 naar 18 jaar.

De groep ouders is heterogeen van samenstelling en de steun voor mogelijke beleidsmaatregelen varieert. De meerderheid van de ouders steunt het handhaven van bestaande regelgeving, zoals het beboeten van verstrekkers die doorschenken aan dronken jongeren (89%), het beboeten van verstrekkers die alcohol verkopen aan jongeren onder de 16 jaar (89%), het consistente optreden van de politie tegen dronken jongeren op straat (83%) en het beboeten van alcoholgebruik op straat (82%).

Ook voor regelgeving als het organiseren van alcoholvrije schoolfeesten (84%) en het vervroegen van de sluitingstijden (57%) is draagvlak aanwezig.

Een opvallend resultaat is dat 68% van de ouders het een goed idee vindt om de aankoopleeftijd van alcohol van 16 jaar te verhogen naar 18 jaar. De meerderheid van de ouders onderschrijft de norm dat hun eigen (en andermans) kinderen bij hen thuis niet

⁶ Van Hoof e.a., 2008.

⁷ Gosselt, Van Hoof, De Jong & Prinsen, 2007

mogen indrinken (92%), maar 44% van de ouders geeft wel aan het eens te zijn met de stelling dat jongeren vanaf 12 jaar thuis alcohol mogen leren drinken. De behoeften van ouders met betrekking tot opvoedingsondersteuning en voorlichting is divers. Een kwart van de ouders geeft aan behoefte te hebben aan meer informatie over wat alcohol met hun kinderen doet. In aanvulling hierop geeft een minderheid van de ouders (15%) aan te willen leren omgaan met het drinkgedrag van de kinderen.

Het draagvlakonderzoek onder de alcoholverstrekkers (jongerencafés, snackbars, supermarkten, slijterijen en jongerencentra) focust op de drie begrippen (1) kennen, (2) kunnen en (3) willen. Allereerst zijn de verstrekkers bekend met de bestaande wetgeving met betrekking tot alcohol. Ten tweede voeren de verstrekkers intern beleid om alcoholverstrekking aan minderjarigen te voorkomen. Het beleid verschilt van polsbandjes, stempels, klantenkaarten en deurbeleid (de controle van identiteitsbewijzen) in de horeca, tot het scheiden van feesten voor 16- en 16+ bij een sportvereniging. De verstrekkers zonder wettelijke drankvergunning (zoals supermarkten en slijterijen) geven aan standaard naar het identiteitsbewijs van de alcoholkoper te vragen. Tot slot geven de alcoholverstrekkers een aantal elementen aan die zij veranderd zouden willen zien in gemeentelijk beleid. Het thuisfront (ouders, vrienden) speelt volgens de verstrekkers een cruciale rol. De handhaving van gemeentelijke wetgeving (zoals alcoholverbodsgebieden op pleinen en in andere openbare ruimten) is een tweede aangegeven 'wens' van de verstrekkers. Er worden geen voorstellen gedaan om de naleving van de Drank- en Horecawet bij de verstrekkers zelf te verbeteren. Zij herkennen zich niet in de landelijke cijfers van nalevingsonderzoek waaruit bleek dat 85% van de jongeren onder de 16 jaar alcohol kon kopen bij alcoholverkooppunten.

Beleidsverkennend onderzoek

Ten derde is een *beleidsverkennend onderzoek* uitgevoerd. Het doel van dit laatste onderzoek was het inventariseren van operationele aanknopingspunten voor effectief beleid. Waar deze aanknopingspunten liggen is onderzocht door middel van focusgroepen van ouders, alcoholverstrekkers, jongeren onder de 16 jaar en jongeren boven de 16 jaar. De bepalende rol voor de omgeving van jongeren op hun alcoholgebruik is duidelijk naar voren gekomen in de vier verschillende focusgroepen. Echter, de partijen benadrukken ieder verschillende elementen uit die omgeving die van doorslaggevende invloed zijn op het alcoholgebruik van de jongeren.

Alcoholverstrekkers geven aan dat alcohol een bijzonder consumptiegoed is en dat hieraan eisen gesteld mogen worden (in de vorm van bijvoorbeeld het verplicht volgen van een training waarin de gevaren van alcohol worden uitgelegd). De jongeren zelf geven aan dat de ouders vaak niet weten dat zij alcohol drinken, terwijl ouders zelf denken dat zij precies weten of en hoeveel hun kinderen drinken. En als ouders open zouden zijn over alcohol, zou het volgens de jongeren een stuk minder spannend worden om alcohol uit te proberen. Verder verschillen de opvoedingsstijlen van de ouders sterk. Het verbieden van alcoholgebruik onder kinderen lijkt onmogelijk, maar tegelijkertijd is het signaal dat ermee wordt afgegeven (namelijk het stellen van grenzen) van cruciaal belang. Daarnaast geven de ouders zelf aan dat ze niet in de hand hebben wat er met de kinderen buitenshuis gebeurt. De jongeren zien hier een rol weggelegd voor de overheid, want zij stelt de regels op waaraan de maatschappij zich moet houden. Opvallend genoeg komen de betrokken partijen individueel niet tot een integrale aanpak van de alcoholproblematiek onder jongeren. Deze regierol is weggelegd voor de gemeente.

Op grond van bovenstaande onderzoeksresultaten heeft STAP de volgende beleidsaanbevelingen geformuleerd:

- Ontwikkel en implementeer in overleg met de Politie en de Voedsel- en Waren Autoriteit een handhavingsbeleid dat gericht is op de verbetering van de naleving van de leeftijdsgrenzen bij alcoholverkoop en op handhaving van de regels met betrekking tot drinken op straat en openbare dronkenschap.
- Stimuleer het concept 'alcoholvrije school'
- Formuleer een communicatieplan waarin expliciet aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van een integrale ouderstrategie en een strategie met betrekking tot de effectiviteit van een intensiever handhavingsbeleid gericht op alcoholverstrekkers.

3. Visie

Voordat we onze visie nader toelichten, gaan we eerst dieper in op het begrip alcoholpreventie. Deze definiëring vormt ons uitgangspunt. Hierna wordt een model gepresenteerd, dat de integrale aanpak van de alcoholproblematiek visualiseert. Effectieve alcoholpreventie bestaat volgens dit model uit drie pijlers: regelgeving, handhaving en publiek draagvlak⁸. Na een toelichting op deze drie pijlers noemen wij een aantal effectieve interventies binnen deze pijlers. De praktische uitwerking van deze visie in het project staat in paragraaf 6 (activiteitenplan 2009-2010).

3.1 Alcoholpreventie

Alcoholgebruik is diep geworteld in de Nederlandse samenleving. Veel mensen associeren het drinken van alcohol wordt vaak positief geassocieerd met gezelligheid en het makkelijker leggen van contact. Toch is alcohol geen gewoon consumptieartikel, omdat aan het gebruik ervan risico's zijn verbonden. De fysieke beschikbaarheid en de sociale acceptatie van alcohol in de samenleving zorgen ervoor dat er een omgeving ontstaat waarin alcohol door veel mensen wordt gezien als een normaal consumptieartikel en niet gebruiken ervan als sociaal onwenselijk.

De keerzijde van alcoholgebruik wordt wel steeds beter zichtbaar. Een voorbeeld hiervan is de media-aandacht afgelopen jaren voor het 'comazuipen' onder jongeren.

Alcoholpreventie is een breed begrip en er zijn drie vormen van te onderscheiden. Allereerst is er *universele preventie* die gericht is op de algehele bevolking. Deze vorm van preventie heeft als doel om problemen te voorkomen en is gericht op doelgroepen waarbij geen of nog geen enkele sprake is van schadelijk gebruik. Hiernaast bestaat *selectieve preventie* die gericht is op een subgroep van de bevolking waarbij de kans op het ontwikkelen van een mentaal of lichamelijk probleem groter is dan gemiddeld. De derde vorm is *geïndiceerde preventie* die is gericht op mensen met problematisch alcoholgebruik die nog niet de diagnose alcoholmisbruik of -verslaving hebben maar waarbij wel sprake is van schadelijk drinkgedrag. Om de alcoholproblematiek onder jongeren in de toekomst te voorkomen is het noodzakelijk om de beschikbaarheid van alcohol te beperken. Onze focus ligt dus op de universele preventie. Daarnaast kunnen interventies gericht op selectieve of geïndiceerde preventie ondersteunend werken aan het bereiken van de doelstellingen.

⁸ Reynolds, 2003

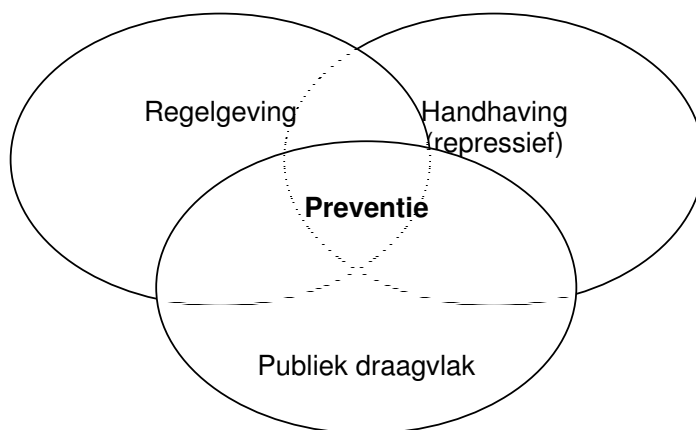
3.2 Beïnvloeden van omgeving van jongeren

Alcoholgebruik is niet alleen een persoonlijke keuze, maar wordt ook bepaald door de omgeving van de drinker⁹. Alcoholgerelateerde problemen ontstaan niet omdat jongeren met een verhoogd risico geen maat kunnen houden, maar zijn het resultaat van de interactie tussen complexe sociale, culturele en economische factoren in een samenleving. Om deze problematiek te voorkómen is het niet voldoende om educatieve preventieprogramma's in te zetten gericht op groepen in de samenleving met een verhoogd risico. Om effect te behalen op het gebied van alcoholpreventie is het noodzakelijk om de omgeving (of de community) van de jongeren te beïnvloeden. De gemakkelijke beschikbaarheid van alcohol in de omgeving van de jongeren draagt bij aan het hoge alcoholgebruik onder jongeren. Het terugdringen van de beschikbaarheid van alcohol in de omgeving van jongeren staat centraal in een effectieve aanpak van het probleem.

Dit uitgangspunt van effectieve alcoholpreventie wordt vandaag de dag breed gedragen in de Nederlandse samenleving. In de recent gepubliceerde Handleiding Lokaal Alcoholbeleid¹⁰ worden effectieve beleidsmaatregelen toegelicht die gericht zijn op de beperking van alcohol in de omgeving van de jongeren. Het uitgangspunt van deze omgevingsbenadering (ook wel 'community approach' genoemd) is dat betrokkenheid wordt gecreëerd onder relevante betrokken partijen, zoals ouders, beleidsmakers, scholen, alcoholverstrekkers (supermarkten horeca en sportkantines), handhavers en gezondheidsprofessionals (GGD, verslavingszorg). Effectief beleid moet uiteindelijk geworteld raken in de community en daarbij is draagvlak voor beleid essentieel.

3.3 Model voor effectieve alcoholpreventie

Preventie is een breed begrip en niet alle interventies hebben een gewenst effect op het drinkgedrag van jongeren. Recente wetenschappelijke studies laten zien dat de kracht van effectief alcoholbeleid te vinden is in het integraal benaderen van de problematiek met zowel aandacht voor regelgeving, handhaving als publiek draagvlak¹¹. Effectieve alcoholpreventie bestaat dus niet alleen uit voorlichting geven aan jongeren, want de effectiviteit van alleen voorlichting is beperkt¹². Het uitgangspunt van het model is dat alcoholpreventie pas resultaten kan opleveren als de drie kernelementen worden benut en op elkaar zijn afgestemd. Het model is gevisualiseerd in figuur 3.1.



Figuur 3.1: Pijlers effectief alcoholbeleid (Reynolds, 2003)

⁹[2] Holder, 1999

¹⁰ VWA, 2007

¹¹ Reynolds, 2003

¹² Babor, et al., 2003

Als gemeente kunnen wij via het horecabeleid, beleid op het terrein van openbare orde en veiligheid en evenementenbeleid met regelgeving de beschikbaarheid van alcohol in de omgeving van jongeren beperken.

De effectiviteit van regelgeving wordt mede bepaald door de inzet van adequate handhaving¹³. Om effectieve handhaving van alcoholgerelateerde wetgeving op lokaal niveau te bevorderen is zowel gerichte gemeentelijke inzet hierop nodig als samenwerking met bijvoorbeeld Politie, Openbaar Ministerie en de Voedsel en Waren Autoriteit. Daarbij neemt de gemeente de regierol op zich bij de afstemming van deze handhavinginspanningen.

Uit wetenschappelijk onderzoek¹⁴ blijkt dat extra handhaving op naleving van de leeftijdsgrenzen een direct effect heeft op de beschikbaarheid van alcohol aan minderjarigen en daarmee op het alcoholgebruik.

Na een handhavingsactie bij een supermarkt of slijterij daalt de kans dat alcohol wordt verkocht aan minderjarigen direct met 17%. Dit effect neemt af tot 11% twee weken nadat de handhavingsacties hebben plaatsgevonden. Na twee maanden is de waarschijnlijkheid dat er alcohol wordt verkocht aan minderjarigen slechts 3% lager dan voorafgaand aan de handhavingsacties. Op de lange termijn blijft er geen effect zichtbaar. Hierdoor is het noodzakelijk, ook om de gewenste effectiviteit van handhaving te behalen, meerdere malen per jaar handhavingsacties uit te voeren bij hetzelfde alcoholverkooppunt.

Bij de horeca blijft er, na een handhavingsactie, wel effect op de lange termijn zichtbaar. De waarschijnlijkheid dat er alcohol wordt verkocht aan minderjarigen is op lange termijn 8,2% lager dan voorafgaand aan de handhavingsacties. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat gemiddeld na drie maanden het effect van een handhavingsactie bij supermarkten of cafés grotendeels is afgenomen. Het verdient dan ook aanbeveling om vier maal per jaar hetzelfde verkooppunt te controleren. Hiernaast is het effect alleen waarneembaar bij de gecontroleerde verstrekkers hoewel in de studie wordt gesuggereerd dat het effect zich verspreidt naar andere verstrekkers in dezelfde straat.

De pijler publiek draagvlak heeft als doel om op een strategische manier steun te verkrijgen en te behouden voor de visie achter het beleid en met name steun voor de noodzakelijke maatregelen. Door strategisch te communiceren over de bestaande regelgeving en handhaving kan de gemeente de impact van de eerste twee pijlers optimaal benutten.

Het creëren van publiek draagvlak bestaat uit drie onderdelen¹⁵:

1. Vergroten van kennis en bewustwording van de ernst van de risico's bij het algemene publiek of bij specifieke doelgroepen;
2. Inhoud van de beleidsmaatregelen en de normen die aan het gewenste beleid ten grondslag liggen;
3. Resultaten van het gevoerde beleid bekend maken aan het publiek.

Ook ouders spelen een cruciale rol in het beschikbaar stellen van alcohol voor de kinderen en jongeren. Om deze beschikbaarheid te beperken is er draagvlak nodig onder ouders om alcoholgebruik bij jongeren onder de 16 jaar niet toe te laten. Ouders blijken niet op de hoogte te zijn van hoeveel jongeren drinken en bovendien onderschatten ze de hoeveelheid alcohol die hun adolescenten kinderen drinken en de frequentie ervan. Het stellen van regels door ouders blijkt bepalend voor de hoeveelheid alcohol die jongeren drinken: hoe duidelijker en strenger de regels, hoe minder alcohol er wordt gedronken. Hiernaast voorspellen het krijgen van alcohol van ouders en het beschikbaar stellen van alcohol thuis voor jongeren het toenemend alcoholgebruik onder adolescenten¹⁶.

¹³ Anderson & Baumberg, 2006

¹⁴ Wagenaar, Tommey en Erickson, 2005

¹⁵ VWA, 2007

¹⁶ Komro, Maldonado-Molina, Tobler, Bonds, & Muller, 2008

4. Doelstelling

De focus in dit plan ligt op jongeren onder het motto “Voorkomen is beter dan genezen”. Alcoholgebruik op jonge leeftijd heeft veel impact. Het zorgt voor blijvende schade aan de hersenen die nog volop in ontwikkeling zijn. Wat weer doorwerkt in de prestaties op school en werk. Jongeren die vroeg beginnen met drinken lopen een verhoogd risico op alcoholgerelateerde problemen op latere leeftijd. Daarnaast gaat drankmisbruik op jongere leeftijd vaak gepaard met openbare orde problemen, agressie, geweld en ongevallen.

Onze hoofddoelstellingen zijn:

1. **het uitstellen van alcoholgebruik onder jongeren onder de 16 jaar;**
2. **het tegengaan van overmatig alcoholgebruik onder jongeren tussen de 16-25 jaar;**

Aan deze doelstellingen worden de volgende streefcijfers gekoppeld:

Operationele doelstellingen 2010

- Het percentage bovenbouwleerlingen op de basisschool (groep 6,7,8) dat wel eens alcohol heeft gedronken is teruggebracht tot 35% (in 2007 44%)
- Het percentage jongeren in klas 3-4 van het voortgezet onderwijs dat ooit alcohol heeft gedronken is teruggebracht tot 60% (in 2007 69%¹⁷)
- Het percentage jongeren op het voortgezet onderwijs dat de afgelopen 4 weken één of meer glazen alcohol heeft gebruikt is verlaagd naar 48% (in 2003 58%¹⁸)
- Het draagvlak voor de norm¹⁹ “onder de 16 geen alcohol” kan rekenen op tenminste 60% steun onder ouders. Landelijk ligt het percentage ongeveer op 40%.
- Er is sprake van minimaal 50% naleving van de wettelijke leeftijdsgrenzen in supermarkten, slijterijen en horeca (op dit moment 0%)²⁰

Daarnaast willen we bereiken dat:

- Er draagvlak is voor de projectdoelstellingen onder jongeren, ouders en professionals. Zij zien het probleem en staan open voor informatie en activiteiten
- Ouders erkennen dat jongeren te veel alcohol drinken en weten dat zij dit kunnen verminderen door zelf het goede voorbeeld te geven, met hun kinderen hierover te praten, grenzen te stellen en afspraken te maken.
- Alle niet-commerciële drinklocaties (sportkantines, buurthuizen, jongerencentra) voldoen aan de bestaande wettelijke regelgeving.
- Wij gaan actief de leeftijdsgrenzen handhaven. De beperking van de beschikbaarheid en verkrijgbaarheid van alcohol met betrekking tot jongeren onder de 16 jaar geldt hierbij als uitgangspunt. Er zijn hierover sluitende afspraken met de politie en de Voedsel- en Warenautoriteit.
- Drinken op straat, openbare dronkenschap, schenken aan dronken klanten en alcoholgerelateerde criminaliteit is significant teruggedrongen.

¹⁷ Data GGD Eemland uit Monitor Jeugdgezondheidszorg 2006-2008.

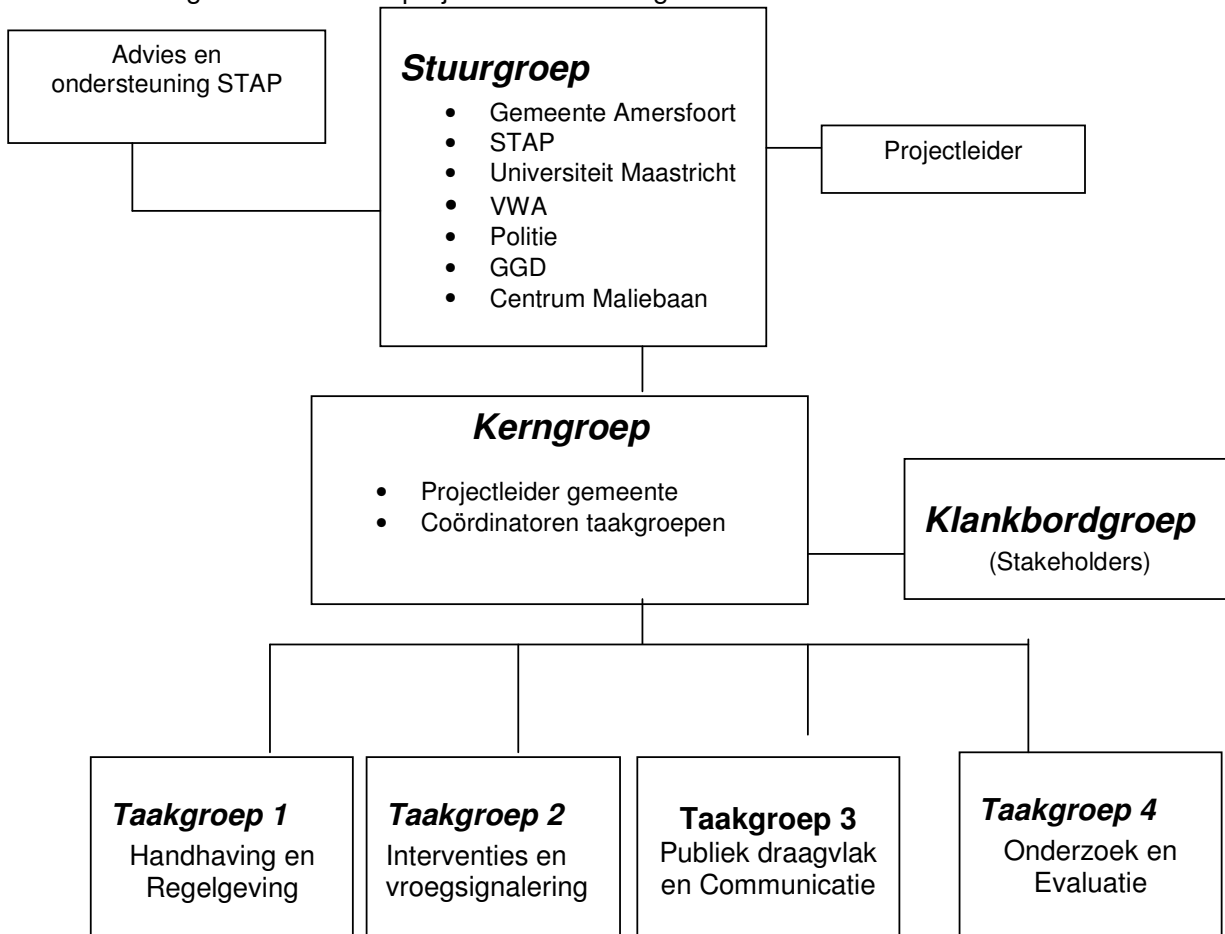
¹⁸ Data Trimbos-instituut uit het peilstationonderzoek 2003.

¹⁹ Onder draagvlak wordt het onderschrijven van de norm verstaan.

²⁰ STAP onderzoek met zogenaamde mysterie-shoppers in 2007.

5. Projectorganisatie

De organisatie van het project ziet er als volgt uit:



Stuurgroep

De stuurgroep is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. Gezamenlijk geven de leden op hoofdlijnen sturing aan het project en dragen zorgen voor de benodigde besluitvorming. Daarnaast heeft zij tot taak om te zorgen voor draagvlak binnen de organisatie en de medewerking van projectgroepleden.

Voorzitter van de stuurgroep is de portefeuillehouder Volksgezondheid. In de stuurgroep hebben de volgende organisaties zitting: de Universiteit van Maastricht, Voedsel- en Warenautoriteit, Stichting Alcoholpreventie, GGD, Politie en Centrum Maliebaan.

Projectleider en interventiecoördinator

De projectleider coördineert de activiteiten van de verschillende taakgroepen en initieert de stuurgroepvergaderingen. De projectleider is werkzaam op de gemeentelijke afdeling Zorg & Integratie.

Zowel de projectleider als de stuurgroep worden geadviseerd en ondersteund door de interventiecoördinator van STAP.

Kerngroep

Primaire taak van de kerngroep is het bevorderen van een doelgericht, effectief en evenwichtig alcoholbeleid vanuit de verschillende invalshoeken van de taakgroepen. De kerngroep bestaat uit de gemeentelijke projectleider en de verschillende coördinatoren vanuit de taakgroepen. Tijdens de uitvoeringsfase zorgt de kerngroep voor samenhang en coördinatie bij de uitvoering van de interventies.

Taakgroep 1: Handhaving en regelgeving

Belangrijkste taak van deze werkgroep is het optimaliseren van de naleving van de bestaande regelgeving en het indien noodzakelijk verbeteren van bestaande regelgeving. De taakgroep richt zich op: vergunningenbeleid, uitvoering van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), toezicht en handhaving gericht op zowel horeca als niet-commerciële verstrekkers. De afdeling Openbare orde en veiligheid van de gemeente coördineert deze taakgroep. De externe leden zijn werkzaam bij politie en VWA.

Taakgroep 2: Interventies en vroegsignalering

Taakgroep 2 houdt zich bezig met de uitvoering van de verschillende interventies, de samenwerking tussen de deelnemende organisaties (waaronder scholen) en de instrumenten gericht op vroegsignalering. Deze werkgroep is ook verantwoordelijk voor de nog op te richten ouderwerkgroepen. De coördinatie van deze werkgroep ligt bij de GGD.

Taakgroep 3: Publiek draagvlak en communicatie

Taakgroep 3 is verantwoordelijk voor de interne en externe communicatie over het project. Enerzijds gaat het om het creëren van betrokkenheid, het uitdragen van de visie en de doelstellingen. Daarnaast betreft het de communicatie over activiteiten en resultaten van de andere taakgroepen. De coördinatie ligt bij de concernstaf van de gemeente.

Taakgroep 4: Onderzoek en evaluatie

Taakgroep 4 is belast met de uitvoering en coördinatie van alle kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeken. Ook speelt deze taakgroep een belangrijke rol bij de tussentijdse metingen, rapportages en de evaluatie. Het onderzoeksprogramma bestaat uit verschillende onderzoeken.

Deze taakgroep bestaat uit onderzoekers werkzaam bij de GGD, de gemeentelijke afdeling Onderzoek & Statistiek (O&S) en de Universiteit Maastricht. De gemeentelijke coördinatie is in handen van de afdeling O&S.

Klankbordgroep

De klankbordgroep zorgt voor de nodige input en feedback en bestaat uit verschillende stakeholders. De klankbordgroep wordt gedurende het project een aantal keren bijeen geroepen voor input en feedback. Daarnaast is de klankbordgroep een platform waar alle betrokken organisaties bijeenkomen om ervaringen met elkaar te delen. De klankbordgroep kent een wisselende samenstelling afhankelijk van het onderwerp.

6. Activiteitenplan 2009 –2010

Het daadwerkelijk uitstellen van alcoholgebruik onder jongeren onder de 16 jaar en het tegengaan van overmatig alcoholgebruik onder jongeren van 16 tot 25 jaar impliceert dat op strategische wijze gericht op verschillende omgevingsfactoren van jongeren samenhangende beleidsmaatregelen moeten worden ontwikkeld en uitgevoerd²¹. Hiervoor zijn de vier al genoemde taakgroepen in het leven geroepen.

Binnen de taakgroepen kunnen verschillende interventies ontwikkeld en geïmplementeerd worden met als doel het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat interventies gericht op beperking van de beschikbaarheid van alcohol het meest effectief zijn om het alcoholgebruik terug te dringen²². De activiteiten van de taakgroepen zijn hierop gefundeerd en op elkaar afgestemd, zodat dit plan een integraal karakter krijgt.

6.1 Taakgroep Handhaving en regelgeving

De interventies uit de pijlers handhaving en regelgeving worden gecombineerd ontwikkeld en geïmplementeerd in één taakgroep. Het voordeel van deze aanpak is dat de interventies die sterk gelieerd zijn aan elkaar direct afgestemd kunnen worden.

In Nederland is de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) belast met o.a. de handhaving van de leeftijdsgrenzen zoals gesteld in artikel 20 van de Drank- en Horecawetgeving. Gedurende de projectperiode zal de handhaving in Amersfoort door de VWA worden geïntensiveerd. De taakgroep gaat de populaire aankooplocaties voor jongeren onder de 16 jaar en voor jongeren van 16 tot 25 jaar in kaart te brengen. De VWA controleert minimaal vier maal per jaar deze locaties op naleving van de leeftijdsgrenzen voor alcoholverkoop. Daarnaast stemt de taakgroep de handhavingsacties van de verschillende partijen op elkaar af.

Wij willen door middel van onze bestuurlijke bevoegdheden de inspecties van de VWA kracht bij zetten. Hiervoor wordt een horecastappenplan opgesteld, waarin de consequenties voor het niet naleven van bestaande wet- en regelgeving stapsgewijs worden beschreven²³. Na een aantal overtredingen binnen een jaar is de uiteindelijke sanctie sluiting van de horecagelegenheid. Over het stappenplan zal met de horecaondernemers worden gecommuniceerd.

Wij besteden op verschillende manieren aandacht aan regelgeving rond alcohol. Een voorbeeld hiervan zijn de voorwaarden die worden gesteld bij de vergunningverlening aan de horeca-inrichtingen en ten tijde van evenementen. De taakgroep heeft als opdracht bestaande regelgeving te optimaliseren, zoals het controleren van de voorwaarden gekoppeld aan de afgegeven vergunningen.

De gemeente heeft geen juridische mogelijkheden om de alcoholverkoop vanuit supermarkten en slijterijen te beperken. Wij willen deze groep alcoholverstrekkers echter wel bij het project betrekken omdat supermarkten de belangrijkste inkoopplek voor jongeren zijn. Wij willen hierover afspraken maken met de detailhandel en deze vastleggen in een convenant.

Activiteit	Doelgroep	Uitvoering
Geïntensiveerde handhaving DHW m.b.t. leeftijdsgrenzen	Alcoholverstrekkers	VWA
Structurele handhaving	Jongeren onder de 16 jaar &	Politie /

²¹ VWA, 2007

²² Babor, et al., 2003

²³ Vergelijkbaar met het handhavingsarrangement coffeshopbeleid. De zwaarste bestuurlijke sanctie bij het coffeshopbeleid is een tijdelijke intrekking van de gedoogverklaring is. De Drank- en Horecawet biedt na een aantal waarschuwingen alleen de mogelijkheid tot het definitief intrekken van de drank- en horecawetvergunning.

alcoholverbodsgebieden (art. 2.4.8 APV)	jongeren van 17 – 25 jaar	gemeente
Handhaving openbare dronkenschap	Jongeren onder de 16 jaar & jongeren van 17 – 25 jaar	Politie / gemeente
Optimaliseren bestaande regelgeving	Vergunninghouders	Gemeente
Implementatie horecastappenplan	Horecaondernemers	Gemeente, Politie, VWA
Convenant met detailhandel	Detailhandel (supermarkten en slijterijen)	Gemeente, VWA

6.2 Taakgroep Interventies en vroegsignalering

Deze taakgroep heeft primair als doel het vergroten van de kennis over de ernst van de risico's en het afstemmen van de bewustwording bij het algemeen publiek. Daarnaast worden jonge probleemdrinkers opgespoord en toegeleid naar zorg. Hiervoor worden een aantal interventies ontwikkeld die hieronder de revue passeren.

Ouders

Uit recent Nederlands onderzoek blijkt dat kinderen wiens ouders alcoholgebruik tot een bepaalde leeftijd verbieden, zowel thuis als buitenshuis, minder drinken dan kinderen van ouders die alcoholgebruik op jonge leeftijd niet expliciet verbieden²⁴. Dit resultaat heeft ertoe geleid dat ouders een centrale plek hebben gekregen binnen het landelijke preventiebeleid. De huidige landelijke alcoholcampagnes zijn gericht op ouders en hiernaast experimenteren verschillende gemeenten en regio's met ouderinterventies. De groep ouders is heterogeen van samenstelling. Afhankelijk van hun aard en achtergrond, zullen ouders op hun eigen wijze bereikt dienen te worden, wil de communicatie slagen. Aangenomen mag worden dat hoe vaker en beter de boodschap 'geen alcohol onder de 16' wordt uitgelegd aan ouders, des te groter de kans op een positief effect is. De integrale benadering van ouders via diverse media en met behulp van bestaande educatieve programma's is noodzakelijk om alle ouders te bereiken.

De taakgroep interventies is verantwoordelijk voor het uitvoeren van bovengenoemde activiteiten gericht op ouders. Communicatie van de boodschap 'geen alcohol onder de 16' staat hierbij centraal.

Binnen deze aanpak gericht op ouders past de oprichting van een ouderwerkgroep, die haar werk afstemt met de taakgroep Interventies en vroegsignalering. De belangrijkste bijdrage van het werkgroep is om, vanuit hun eigen ervaring en betrokkenheid, andere ouders te motiveren voor de boodschap: "geen alcohol onder de 16". De werkgroep zal mede worden gefaciliteerd door STAP in samenwerking met de GGD Eemland en Centrum Maliebaan.

Jongeren

Jong Centraal is het Amersfoortse Centrum voor Jeugd en Gezin. Het centrale punt in de stad voor vragen rond opgroeien, opvoeden en onderwijs. Wij gaan de advies- en informatiefunctie met betrekking tot alcohol versterken.

Alcoholverstrekkers

In de gemeente Amersfoort leven de alcoholverstrekkers de leeftijdsgrenzen zéér slecht na. In alle 80 aankoopogingen kreeg een jongere van 15 jaar de alcohol zonder problemen mee²⁵. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat deze naleving van de leeftijdsgrenzen verbeterd kan worden door de alcoholverstrekkers een training te geven, waarin de risico's van alcohol en bestaande wetgeving worden uitgelegd en door de handhaving te intensiveren²⁶.

²⁴ Van der Vorst, 2006

²⁵ STAP, 2008

²⁶ Wallin, 2004

In Nederland heeft het Trimbos-instituut de training Barcode ontwikkeld. In deze training leert het barpersoneel wat zij kunnen doen om riskant gebruik van alcohol en drugs te voorkomen of te beperken. In de paracommercie (sportkantines, jongerencentra en buurthuizen) kan men voordeel halen uit de IVA-training (Instructie Verantwoord Alcoholschenken), een model dat door het NIGZ (Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie) is ontwikkeld. Centrum Maliebaan is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze preventieprogramma's.

Gezien het feit dat de VWA intensiever gaat handhaven op de naleving van de leeftijdsgrenzen, kan het actief stimuleren van deelname door barpersoneel aan deze trainingen als effectieve maatregel worden beschouwd. Het is de taak van deze taakgroep om deelname aan deze trainingen onder alcoholverstrekkers te stimuleren en de trainingen uit te voeren. De verstrekkers dienen met name te worden gewezen op mogelijk voordeel dat zij putten uit deelname aan deze trainingen. Naast bewustwording van de risico's van alcohol voor jongeren, kan de training worden ingezet om draagvlak te creëren voor de geïntensiverde handhaving van de VWA. De coöperatieve alcoholverstrekker hoeft immers niet te vrezen voor de handhaving door de VWA. De concurrent die geen moeite doet tot verbetering van de handhaving riskeert terecht een boete.

Het project start met een algemene trainingmiddag voor alcoholverstrekkers, om het project inhoudelijk toe te lichten. Op deze manier kondigen we niet alleen de geïntensiverde handhaving aan, maar gaan we ook in op de randvoorwaarden voor goede naleving van de leeftijdsgrenzen.

Scholen

Het is belangrijk om te starten met preventie in de hoogste groepen van de basisschool omdat je hiermee het startmoment kunt uitstellen. Via een doorgaande lijn verschuift het accent vervolgens naar het beperken van het alcoholgebruik.

Bijna één op de vijf Amersfoortse jongeren onder de 16 jaar (18%) geeft aan alcohol op schoolfeesten te kopen, zo blijkt uit recente cijfers van de GGD Eemland²⁷. Alcohol past niet binnen de pedagogische en educatieve taak van scholen. Door alcoholbeleid voor scholen te formuleren is het mogelijk de school alcoholvrij te maken. De GGD, Centrum Maliebaan en STAP gaan gezamenlijk het concept alcoholvrije school ontwikkelen en implementeren. Dit gebeurt in aansluiting op de bestaande activiteiten zoals "Schoolkracht" en "De gezonde school en genotmiddelen".

Activiteit	Doelgroep	Uitvoering
Ontwikkelen van een ouderstrategie met een ouderwerkgroep	Ouders	Ouders, STAP en GGD Eemland
Stimuleren deelname en uitvoeren van de trainingen BARCODE en IVA	Alcoholverstrekkers	Centrum Maliebaan
Ontwikkelen en implementeren van het concept alcoholvrije school	Scholen	GGD, Centrum Maliebaan en STAP
Versterken van de informatie- en adviesfunctie m.b.t. alcohol in Jong Centraal	Jongeren, scholen en ouders	GGD, Centrum Maliebaan

6.3 Taakgroep Publiek draagvlak en communicatie

De derde pijler van effectief alcoholbeleid is het creëren van publiek draagvlak. De ervaring in andere gemeentelijke preventieprojecten leert dat het creëren van dit draagvlak een continu communicatieproces is. Om het algemene publiek te informeren over de risico's van drinken op jonge leeftijd en hiernaast te communiceren over effectief bestaand beleid is het opstellen van een communicatieplan noodzakelijk. Om de boodschap goed over te dragen is het van belang om via verschillende communicatiekanalen het publiek te informeren. Een

²⁷ De Vos, 2008

voorbeeld hiervan is het uitgeven van persberichten over de resultaten van handhavingsacties.

Naast de aandacht voor externe communicatie moet het interne communicatieplan ook worden benadrukt. Bij de ontwikkeling en implementatie van effectief alcoholbeleid zijn diverse partijen betrokken. Het behoort tot de taak van deze taakgroep om alle betrokken partijen te informeren over de stand van zaken en de verwachtingen van hen binnen het project.

Activiteit	Doelgroep	Uitvoering
Een publiekscampagne en communicatie over de activiteiten (gericht op projectorganisatie, externen en algemene publiek)	Betrokken partijen, intermediairs (zoals bv. huisartsen) en algemene publiek	Gemeente, politie en STAP

6.4 Taakgroep Onderzoek en evaluatie

De vierde taakgroep is verantwoordelijk voor de coördinatie van verschillende lopende onderzoeken. Het moment waarop de resultaten van de diverse onderzoeken verwacht worden communiceert deze taakgroep naar de taakgroep Communicatie en Publiek Draagvlak. Hiernaast wordt de vierjaarlijkse monitor onder jongeren van de GGD Eemland aangevuld met relevante onderzoeksvariabelen zoals de leeftijd waarop jongeren zijn begonnen met drinken en de frequentie van dronkenschap. Aan de hand van de resultaten van deze terugkerende onderzoeken kunnen dan de doelstellingen van het project worden getoetst.

De uitwerking van de activiteiten van deze taakgroep is nog niet volledig, aangezien er in de loop van het project nieuwe onderzoeksopdrachten uitgekristalliseerd kunnen worden op initiatief van deze taakgroep.

Activiteit	Doelgroep	Uitvoering
Coördinatie lopende onderzoeken	Div.	Universiteit Maastricht, GGD Eemland en Gemeente
Aanpassing monitor GGD Eemland en evt. monitor leefbaarheid en veiligheid	Div.	GGD Eemland

7. Financiën

De begroting voor het project ziet er als volgt uit:

Omschrijving	2008	2009	2010
Algemeen	-	5.000	15.000
Taakgroep Handhaving en regelgeving	-	25.000	30.000
Taakgroep Vroegsignalering en interventies	-	30.000	30.000
Taakgroep Publiek draagvlak en communicatie	-	15.000	15.000
Taakgroep Onderzoek en evaluatie	50.000	-	10.000
Totaal	50.000	75.000	100.000

Dekking voor het project:

	2008	2009	2010
GSB-middelen	25.000	25.000	
Stelpost preventie	25.000	50.000	100.000
Totaal	50.000	75.000	100.000

In het overzicht zijn alleen de aanvullende middelen opgenomen die gekoppeld zijn aan het activiteitenplan. Daarnaast is er nog de reguliere inzet door organisaties. Deelname aan stuur- en taakgroepen door de diverse partijen gebeurt vanuit de reguliere middelen.

De inzet van STAP en de extra handhaving door de Voedsel- en Warenautoriteit worden gefinancierd door deelname aan het landelijke onderzoek door de Universiteit van Maastricht.

Bij de provincie is in het kader van de Stimuleringsregeling maatschappelijke ontwikkeling € 100.000,- subsidie aangevraagd. Deze middelen zijn bedoeld om de interventies te intensiveren. Naar verwachting is eind 2008 bekend of de provincie subsidie beschikbaar stelt.

Bijlagen

1. Wettelijk kader en handhaving
2. Literatuur

Bijlage 1: Wettelijk kader en handhaving

Drank en horecawet (DHW)

Per 1 november 2000 is de herziene Drank- en Horecawet van kracht. De hoofddoelstelling is preventie van gezondheidsrisico's en het voorkomen van maatschappelijke problemen. De gemeenten voeren op lokaal niveau deze wet in medebewind uit. De belangrijke artikelen voor gemeenten om alcoholbeleid handen en voeten te geven zijn:

- *Artikel 3 en 4: Vergunningplicht*

De vergunningplicht houdt in dat een ondernemer of een vereniging die alcohol wil schenken of sterke drank wil verkopen, daarvoor een vergunning moet aanvragen bij de gemeente. Horeca en slijterijen zijn volgens de Drank- en Horecawet verplicht de leeftijdsgrenzen aan te geven en te controleren. Daarnaast is het verboden personen binnen te laten die onder invloed zijn. In het horeca- of slijterijbedrijf moet een leidinggevende aanwezig zijn die op de verleende vergunning staat vermeld.

- *Artikel 20 en 23: Gemeentelijke verordening en beleid*

Artikel 20 en 23 van de Drank- en Horecawet geven de gemeente de mogelijkheid om in een gemeentelijke verordening voorwaarden aan de vergunningverlening op te nemen. Denk bijvoorbeeld aan:

- In bepaalde instellingen, zoals buurthuizen, jongerencentra, sportkantines en verenigingscentra, mag geen sterke drank of zelfs geen alcoholhoudende drank worden verkocht.
- Voor bepaalde gebieden gelden beperkingen aan de verkoop van alcohol.
- Voor een bepaalde tijd gelden beperkingen aan de verkoop van alcohol, bijvoorbeeld voor of na een risicovolle voetbalwedstrijd.
- De leeftijdsgrens voor de toelating van jongeren in een bepaald soort horecalokaliteit wordt opgetrokken tot 21 jaar.
- De verstrekking van alcoholhoudende dranken voor gebruik elders dan ter plaatse wordt voor een bepaalde periode verboden.

- *Artikel 35*

Artikel 35 stelt dat de gemeente een ontheffing kan verlenen voor de verkoop van zwakalcoholische drank ten behoeven van bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard zoals een braderie, voetbalwedstrijd, schoolfeest of carnaval. Hieraan kunnen voorwaarden of beperkingen worden verbonden, bijvoorbeeld dat er alleen evenementenbier (alcoholpercentage 2,5%) is toegestaan.

Dit kan ook worden opgenomen in de gemeentelijke verordening.

- *Niet commerciële instellingen*

Voor niet-commerciële instellingen zoals buurthuizen, jongerencentra, sportkantines en verenigingscentra met een kantine in eigen beheer waar alcohol wordt geschonken, geldt ook dat een vergunning moet worden aangevraagd op basis van de Drank- en Horecawet. Scholen die regelmatig schoolfeesten met alcohol organiseren hebben ook deze vergunning nodig.

Belangrijke wettelijke voorwaarden voor niet-commerciële instellingen zijn:

- Bestuursreglement: Het bestuur stelt een bestuursreglement vast dat goedgekeurd moet worden door de gemeente. Het reglement bevat bepalingen die gericht zijn op verantwoord alcoholgebruik. De volgende onderdelen moeten in ieder geval worden opgenomen:
 - Op welke dagen en tijdstippen alcoholhoudende drank wordt verstrekt. Dit moet duidelijk worden aangegeven in de horecalokaliteit;
 - Hoe het toezicht op naleving van de inhoud van het bestuursreglement zal plaatsvinden;
 - Hoe het bestuur waarborgt dat de verstrekking van alcoholhoudende dranken geschiedt door personen die voldoende kennis en inzicht aangaande sociale hygiëne hebben;
 - De kwalificatienormen voor barvrijwilligers over verantwoord alcoholgebruik.²⁸
- Verklaring Sociale hygiëne: Twee leidinggevenden moeten beschikken over een verklaring van sociale hygiëne en voldoen aan de eisen van zedelijk gedrag. De gedachte is dat leidinggevenden de risico's van alcoholverstrekking dienen te kennen en hier goed mee weten om te gaan.
- Instructie barvrijwilligers: Barvrijwilligers die alcoholhoudende drank schenken moeten een instructie krijgen voor verantwoord alcoholschonken (IVA). Hiervoor bestaan cursussen. Op momenten dat er alcohol wordt geschonken hoort er altijd een leidinggevende of een barvrijwilliger met IVA aanwezig te zijn.
- Zichtbaarheid: het is verplicht om in de kantine de leeftijdsgrenzen en schenktijden zichtbaar op te hangen.

- *Paracommercialisme*

Artikel 4 t/m 6 van de Drank- en Horecawet beogen paracommercialisme tegen te gaan. Van paracommercialisme is sprake als, meestal onder gelijke voorwaarden, de gewone horecabedrijven ongewenste concurrentie van stichtingen en verenigingen met een horecaverunning ondervinden. Als het verplichte bestuursreglement voor deze verenigingen, waarin een bepaling over paracommercialisme staat opgenomen onvoldoende duidelijkheid biedt, kan een gemeente zelf hierover beleid opstellen en/of aan de verstrekte vergunning voorschriften of beperkingen verbinden. Zogenaamde schuurfeesten, keten en hokken vallen niet onder paracommercialisme; als hier tegen betaling alcohol wordt verstrekt, gaat het om een economisch delict.

In 2008 wordt de Drank- en Horecawet herzien. Mogelijke onderwerpen zijn: verlichting van administratieve lasten voor horecabedrijven en coördinatie vergunningverlening bij de burgemeester inclusief de mogelijkheid tot schorsing.

Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

In een APV staan de regels en voorschriften die specifiek voor en gemeente gelden. Een van de vier hoofdthema's is openbare orde en veiligheid. In de APV kan worden opgenomen dat een horecabedrijf een exploitatievergunning moet hebben.. De exploitatievergunning kan op basis van de APV worden ingetrokken indien er een risico is voor de openbare orde of als het woon- en leefklimaat wordt aangetast. De APV kan worden benut om een verbod uit te vaardigen op:

- Het gebruik of het bij zich hebben van alcoholhoudende drank op de openbare weg.
- De verkoop van sterke drank in buurt- en clubhuizen, sportkantines en andere laagdrempelige voorzieningen.

²⁸ Alcohol, veiligheid en jeugd, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2002, blz. 30.

Algemene subsidieverordening

In het algemeen kan een plaatselijke instelling die er niet in slaagt zelf de begroting rond te krijgen, een beroep doen op gemeentelijke subsidie. Op grond van de gemeentelijke verordening verstrekt een gemeente een tegemoetkoming in de kosten van organisaties die bijdragen aan het welzijn van de burgers, zoals organisaties op het terrein van maatschappelijk welzijn, cultuur, sport en recreatie.

Aan subsidieverlening kunnen voorwaarden ten gunste van alcoholmatiging worden verbonden. De subsidieverordening biedt hier aangrijpingspunten voor. De gemeente kan voorwaarden verbinden aan de toekenning van subsidie, bijvoorbeeld dat er geen alcohol mag worden geschonken of alleen gedurende vastgelegde tijdstippen.

Handhaving

Verschillende partijen zijn bij handhaving van het alcoholmatigingsbeleid betrokken. Allereerst zijn dit de verkooplocaties zelf, die moeten toezien op de uitvoering van de wettelijke en gemeentelijke verplichtingen. Verder hebben de Voedsel- en Warenautoriteit, de politie en de gemeente een rol.

- *Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)*

De VWA houdt toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet. Zij controleert o.a. op bestaande regelgeving, de aanduiding van leeftijdsgrenzen met stickers, het bezit van een vergunning en de aanwezigheid van een leidinggevende. In het kader van dit project zet de VWA extra in op handhaving van de regels over leeftijdsgrenzen in Amersfoort. De VWA werkt vanuit haar eigen beleid, maar komt ook in actie naar aanleiding van tips van iedereen – burger of organisatie- haar kan geven.

Vanaf 2005 heeft de VWA de mogelijkheid een bestuurlijk boete op te leggen bij overtredingen van de Drank- en Horecawet. Ook overtredingen als het illegaal exploiteren van een slijterij of horecagelegenheid kunnen direct met een boete worden bestraft.

- *Politie*

Vanuit haar taak de openbare orde en veiligheid te bewaken is de politie bevoegd de regels uit de Drank- en Horecawet en de APV te handhaven. Daarnaast komt ze in actie bij signalen, al dan niet vanuit de gemeente, van een mogelijk probleem of overtreding.

- *Gemeente*

De gemeente is verantwoordelijk voor de verlening van Drank- en Horecaverunningen en kan de vergunning intrekken als een ondernemers zich niet aan de regels houdt.

Bijlage 2: Literatuur

Anderson, P. & Baumberg, B. (2006). *Alcohol in Europe*. London: Institute of Alcohol Studies.

Babor, T. et al. (2003). *Alcohol: No Ordinary Commodity*. New York: Oxford University Press.

Holder, H. (1999). *Alcohol and the Community. A Systems Approach to Prevention*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hoof, Van J. e.a., (2008) *Alcohol en Jongeren in Amersfoort, beleidsinventarisatie*. Enschede/Utrecht: Universiteit Twente/STAP.

Komro, K.A., Maldonado-Molina, M.M., Tobler, A.L., Bonds, J.R. & Muller, K.E. (2008). Effects of home access and availability of alcohol on young adolescents' alcohol use. *Addiction*, 102, 1597–1608.

Monshouwer, K. e.a., (2008), *Jeugd en Riskant gedrag, kerngegevens uit het peilstationonderzoek scholieren*. Utrecht: Trimbosinstituut.

Poppelier, A., Wiel, A. van de & Mheen, D. (2002) *Overdaad schaadt, een inventarisatie van de lichamelijke gevolgen van sociaal geaccepteerd alcoholgebruik en binge-drinken*. Rotterdam: IVO.

Valkenburg, H. e.a., Alcohol en jongeren: een ongelukkige combinatie. <http://medisch.contact.artsennet.nl>

Voedsel en Waren Autoriteit (2007). *Handleiding Lokaal Alcoholgebruik. Een integrale benadering*. Den Haag: VWA.

Vorst, van der, H., Engels, R.C.M.E., Meeus, W. & Dekovic M. (2006). The impact of alcohol-specific rules, parental norms about early drinking and parental alcohol use on adolescents' drinking behaviour. *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 47:12, 1299–1306.

Vos, de, N. Monitor jeugdgezondheidszorg 2006-2008 (2008), Amersfoort: GGD Eemland.

Wagenaar, A.C., Toomey, T.L. & Erickson, D.J. (2005). Preventing youth access to alcohol: outcomes from a multi-community time series trial. *Addiction*, 10, 335-345

Wiel, A. van de, et al. (2002). Hoeveel alcohol is teveel en waarom? Kanttekeningen bij sociaal geaccepteerd overmatig alcoholgebruik. *Nederlands Tijdschrift Geneeskunde*, 146, (51), 2463-2465.

Bijlage 3: lijst met afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
DHW	Drank- en Horecawet
HAVO	Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs
KOPP-KVO- cursus	Cursus voor Kinderen van Ouders met Psychiatrische Problemen en voor Kinderen van Verslaafde Ouders
LWOO	Leerwegondersteunend Onderwijs
STAP	Stichting Alcoholpreventie
VMBO	Vorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs
VWA	Voedsel- en Warenautoriteit
VWO	Vorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs