

Datum raadsvergadering	19-12-2012	Registratienr.	HV 12. 3360064
Raadscommissie	O&W	Datum B&W besluit	13 november 2012
Datum raadscommissie	06-12-2012	Portefeuillehouder	J. Visscher
Bijlagen	1	Steller	J.E. Mackenzie
		Telefoon	4014
		E-mail	edward.mackenzie@hvd.groningen.nl

Onderwerp

Kadernota Aanpak overmatig alcoholgebruik jongeren 2013-2016

Concept raadsbesluit

De raad besluit:

- I. de kadernota Aanpak overmatig alcoholgebruik jongeren 2013-2016 vast te stellen;
- II. het college van B&W opdracht te geven tot het opstellen van een uitvoeringsprogramma.

(Publieks-)samenvatting

Overmatig alcoholgebruik onder jongeren leidt tot ernstige problemen met de volksgezondheid en de openbare orde. De gemeente Groningen geeft met de kadernota "Aanpak overmatig alcoholgebruik jongeren 2013-2016" een vervolg op het integrale beleid dat tussen 2008 en 2012 tal van maatregelen en activiteiten genereerde. De evaluatie daarvan leidde tot een motie van de raad waarin het college van B&W niet alleen werd opgeroepen tot een integraal vervolg, maar ook om de vestiging van een "alcoholpoli" te bevorderen.

Uit de jongste cijfers van de GGD blijkt dat weliswaar minder jongeren onder de 16 alcohol drinken, maar ook dat per gelegenheid steeds meer wordt gedronken. In de nieuwe kadernota wordt een verbinding gelegd met de nieuwe Drank- en Horecawet. Regelgeving en handhaving vormen een belangrijke pijler voor het beleid Alcohol & Jongeren, en de gemeente krijgt in de nieuwe wet aanzienlijk meer mogelijkheden op dit vlak. Naar verwachting zal hiermee effectiever beleid kunnen worden gevoerd. De gemeente wil zich daarbij met name richten op de jongeren uit het VMBO en het MBO, en hun ouders. In het kader van het convenant Alcohol & Jongeren wordt nauw samengewerkt met onder meer de Regiopolitie Groningen, het Openbaar Ministerie en de GGD Groningen.

De oproep van de raad om de vestiging van een "alcoholpoli" te bevorderen heeft geleid tot het aangaan van een samenwerkingsverband "alcoholintoxicatie" voor de provincie Groningen. Daarmee vervullen alle ziekenhuizen in de provincie feitelijk de functie van een alcoholpoli.

Inleiding

In juni 2008 stelde uw raad de nota "Aanpak overmatig alcoholgebruik jongeren 2008-2011" vast. Doelgroep van beleid was de groep jongeren van 10 – 19 jaar (de leeftijdscategorie waarop alcohol de grootste risico's oplevert) en hun ouders. Gekozen werd voor een integrale benadering van de problematiek, met zowel aandacht voor de "voorkant" (preventie) als de "achterkant" (regelgeving en handhaving). Aan deze nota was een uitvoeringsprogramma met in totaal 45 maatregelen verbonden. Samengewerkt werd met een aantal externe partners.

De evaluatie van die nota (najaar 2011) heeft uitgewezen dat de gekozen aanpak over het algemeen goed lijkt te hebben gewerkt, maar dat een langduriger inspanning wenselijk is. Ook is geconcludeerd dat het aantal maatregelen zou moeten worden beperkt om een scherpere focus te houden.

Bij de bespreking van het evaluatieverslag heeft u in motie 25 ons college opgedragen om met een vervolg te komen op de nota "Aanpak overmatig alcoholgebruik jongeren 2008-2011", gebaseerd op een duidelijke visie en integrale aanpak. In dezelfde motie werd het college opgeroepen de vestiging van een polikliniek Alcohol & Jongeren ("alcoholpoli") te bevorderen. Hoewel deze voorziening buiten de reikwijdte van een gemeente ligt hebben wij deze vraag onderzocht. Aan het eind van deze brief informeren wij u over het resultaat.

Het stuk dat wij u ter vaststelling voorleggen betreft een kadernota. Het bijbehorende uitvoeringsprogramma willen wij vóór de zomer gereed hebben en aan uw raad ter kennisneming voorleggen. Dit uitvoeringsprogramma zal, gelet op de aanzienlijke raakvlakken, parallel aan de nieuwe DHW-verordening worden opgesteld.

Beoogd resultaat

In de nota Aanpak overmatig alcoholgebruik jongeren 2008-2011 stelden wij:

- *Onder de 16? Dan geen alcohol!*
- *Ouder dan 16? Dan verantwoord alcoholgebruik!*
- *Ouders bewuster van, en kritischer op het alcoholgebruik van hun kroost.*

Hoewel er sprake lijkt te zijn van een gunstige trend in de doelgroep 12-16 jaar zien wij, ook omdat blijkt dat jongeren per gelegenheid steeds meer drinken, geen redenen om deze uitgangspunten los te laten. Sterker nog: de door het kabinet aangekondigde optrekking van de wettelijke leeftijd voor verstrekking van alcohol van 16 naar 18 jaar betekent dat wij ze kunnen aanscherpen. 16 jaar wordt dan ook 18 jaar. De komst van de nieuwe Drank- en Horecawet geeft ons als gemeente aanzienlijk meer mogelijkheden tot regelgeving en handhaving. In vergelijking tot de vorige beleidsperiode willen wij daar maximaal op inzetten, omdat we uit onderzoek weten dat dit het meest effectieve wapen tegen (overmatig) alcoholgebruik door jongeren is.

De belangrijkste doelgroep is jongeren met een VMBO- en MBO-opleiding, en hun ouders. Uit de jongste cijfers van de GGD is gebleken dat het alcoholgebruik juist daar steeds ernstigere vormen aanneemt.

Kader

De Wet Publieke Gezondheid geeft de gemeente de verplichting om binnen 2 jaar na het verschijnen van de landelijke nota volksgezondheid een nota lokaal gezondheidsbeleid op te stellen, inclusief uitvoeringsprogramma. De nota 2012-2016 (Samen Gezond in Stad) is in februari 2012 door uw raad vastgesteld; het uitvoeringsprogramma in mei 2012. Daarin is opgenomen dat de gemeente Groningen een vervolg geeft aan de eerdere nota Alcohol & Jongeren (2008-2011). Daarnaast heeft de gemeente op grond van deze zelfde wet zorg te dragen voor collectieve preventie, met inachtneming van landelijke en lokale prioriteiten. Bij het vaststellen van de kadernota Samen Gezond in Stad hebt u de problematiek van overmatig drankgebruik onder jongeren tot prioriteit verklaard.

In februari van dit jaar is de gemeente Groningen toegetreden tot het provinciale convenant Alcohol & Jongeren, waarin naast alle Groninger gemeenten ook de Regiopolitie Groningen, het Openbaar Ministerie en de GGD Groningen deelnemen. Dit convenant beoogt het beleid binnen de deelnemende organisaties zo veel mogelijk te stroomlijnen, en stelt randvoorwaarden aan de aanpak van betreffende problematiek. Wij hebben ons bij het opstellen van bijgaande kadernota dan ook mede gebaseerd op de tekst van dit convenant.

Belangwekkende ontwikkelingen zijn in dit verband de aangekondigde verhoging van de wettelijke leeftijdsgrens voor het verstrekken van alcohol van 16 naar 18 jaar, en de inwerkingtreding van de nieuwe Drank- en Horecawet per 1 januari 2013. Deze wet geeft de gemeente aanzienlijk meer mogelijkheden tot regulering van de verkoop van alcohol aan jongeren onder de 16 cq. 18 jaar. Omdat regelgeving en handhaving door ons wordt gezien als één van de belangrijkste pijlers voor effectief beleid willen wij de ontwikkeling van ons uitvoeringsprogramma koppelen aan het opstellen van de wijzigingsverordening APV waarmee de nieuwe gemeentelijke regelgeving op basis van de nieuwe DHW onderdeel wordt van de APV. Ten slotte hebben wij ook in ons Integraal Jeugdbeleid alcohol als één van de aandachtspunten benoemd. In deze kadernota worden dan ook verbanden met dat beleid gelegd; deze zal in het uitvoeringsprogramma nader worden uitgewerkt, bijvoorbeeld t.a.v. de rol van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).

Argumenten/afwegingen

Zoals u in uw motie van november 2011 ook aangeeft kan beleid ter zake van overmatig alcoholgebruik onder jongeren alleen effectief zijn als dat integraal wordt vormgegeven. De problematiek van overmatig alcoholgebruik onder jongeren kent vele aspecten. Op de eerste plaats is dit het direct zichtbare aspect van overlast, vernieling en onveiligheid. Dit geeft met name maatschappelijke en economische schade. Minder zichtbaar maar zeker niet minder ernstig is de gezondheidsschade aan het individu; op collectief niveau is er sprake van bedreiging van de volksgezondheid en waardevermindering van het "intellectueel kapitaal" van de samenleving. Overmatig alcoholgebruik raakt rechtstreeks aan opvoedingssituaties, maar "alcohol" vertegenwoordigt ook een belangwekkende economische factor. Bij het beleid "Alcohol&Jongeren" spelen daarom vele facetten een rol en zijn meerdere beleidsdomeinen in beeld: veiligheid, jeugdbeleid, volksgezondheid, onderwijs, economisch beleid. Deze verwevenheid levert een veelheid aan betrokken belangen en partijen op. Voor effectief beleid dienen deze zo veel mogelijk op elkaar te worden afgestemd. Bovendien is er sprake van snelle veranderingen in het speelveld: zo is de maatschappelijke discussie actueler dan ooit (met name rond het "comazuipen") en ontstaan er nieuwe kansen, zoals met de komst van de nieuwe Drank- en Horecawet. Daarnaast komen de echte risicogroepen steeds beter in beeld en krijgen we steeds beter inzicht in de wijze waarop jongeren zelf denken over alcohol (en hoe ze beter te benaderen zijn). In bijgaande kadernota heeft dat geleid tot duidelijke keuzes. Wij kiezen voor nadruk op de groep jongeren uit de lagere opleidingsniveaus en hun ouders, zonder dat we daarbij overigens de hogere opleidingsgroepen uit het oog verliezen. We kiezen in onze aanpak voor vier duidelijke pijlers: draagvlak (bij partners én bevolking), (vroeg)signalering en zorg, regelgeving en handhaving van die regels.

Maatschappelijk draagvlak/participatie

Wij hechten, zeker op dit beleidsterrein, veel waarde aan betrokkenheid van onze partners en van de doelgroep zelf. Bij het schrijven van deze kadernota is dan ook geput uit kennis en ervaring in het veld en van informatie van jongeren zelf. Dat zal op nog bredere schaal ook het geval zijn bij de ontwikkeling van het uitvoeringsprogramma bij deze nota. Maatschappelijke discussie is effectief gebleken als instrument om overmatig alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen; een goed voorbeeld hiervan is de veranderende houding van ouders. Wij willen gedurende de looptijd van deze nota daarom aandacht blijven vragen voor de problematiek. Dat doen we onder meer door het opzoeken van de media als daarvoor aanleiding is, bijvoorbeeld rond de uitvoering van activiteiten in het kader van ons beleid alcohol&jongeren. In het uitvoeringsprogramma willen wij bovendien ruimte inbouwen voor actieve participatie door jongeren zelf.

Financiële consequenties

Effectief alcoholbeleid is in onze ogen minder een zaak van geld dan van het goed afstemmen van adequate maatregelen op de betreffende beleidsterreinen. De kosten daarvan zijn in de reguliere begrotingen verwerkt. Aanvullende kosten betreffen met name investeringen in preventie en handhaving. In de begroting van de nota "Samen Gezond in Stad" hebben wij een bedrag van € 20.000.-- op jaarbasis gereserveerd voor preventieve maatregelen. De overdracht van toezichthoudende taken in de DHW naar de gemeente is in 2007 al door de Rijksoverheid gefaciliteerd met de storting van (op jaarbasis) 150 miljoen euro aan extra middelen bestemd voor veiligheid in het gemeentefonds, zonder oormerking. De nieuwe DHW wijst verder de opbrengst van door de gemeente op te leggen bestuurlijke boetes in het kader van de DHW toe aan de gemeenten. Naar verwachting kan een deel van de intensivering van de toezichthoudende taken

hiermee worden bekostigd. Wij komen hier mede 2013 op terug bij de behandeling van de wijzigingsverordening APV in uw raad.

Realisering en evaluatie

Wij nemen ons voor u tussentijds, halverwege de looptijd van deze nota, te informeren over de voortgang van de uitvoering (derhalve in het eerste semester van het jaar 2015). In het najaar van het jaar 2016 willen wij u een evaluatieverslag voorleggen.

Ten slotte willen wij u informeren over onze inspanningen om de vestiging van een "alcoholpoli" te bevorderen. Wij hebben u bij brief van 20 februari van dit jaar reeds uitgebreid geïnformeerd over de voortgang in de realisatie van dit verzoek.

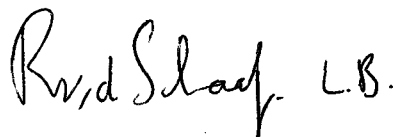
Het afgelopen half jaar is intensief gesproken met de ziekenhuizen in de provincie Groningen, Bureau Jeugdzorg/AMK, Verslavingszorg Noord Nederland over de mogelijkheden voor, en de gewenste invulling van zo'n polikliniek. Ook is regelmatig overleg gevoerd met dr. Nico van der Lely, die in opdracht van het ministerie van VWS de realisatie van 13 tot 15 alcoholpoli's in Nederland voorbereid. Omdat dit onderwerp strikt genomen buiten het speelveld van een gemeente ligt hebben wij ons beperkt tot de rol van procesbegeleider.

Het resultaat van de gevoerde gesprekken is overeenstemming over een protocol aangaande de behandeling en nazorg van jongeren met alcoholintoxicatie dat in alle (vier) ziekenhuizen in de provincie Groningen zal worden toegepast. Kern van het protocol is samenwerking tussen tweede en eerste lijn, waarbij Verslavingszorg Noord Nederland (VNN) de psychologische expertise levert in aanvulling op de intramurale behandeling. Ook vult VNN een deel van het nazorgtraject in, met ook een preventieve component. De rol van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) is vooral gericht op het signaleren van eventuele achterliggende problematiek; via het AMK kan ook een verbinding worden gelegd met de Verwijsindex Zorg voor Jeugd Groningen.

De betrokken partijen zijn inmiddels een samenwerkingsverband "alcoholintoxicatie" aangegaan; de samenwerkingsovereenkomst is onlangs getekend tijdens de bestuurlijke conferentie "Bingedrinken en comazuipen – *de maat is vol*" op 14 november jl. Hiermee hebben de samenwerkende partijen feitelijk een voor Nederland unieke vorm van "alcoholpoli" gerealiseerd.

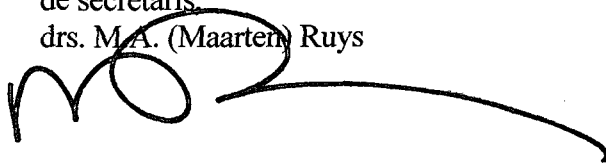
Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel



Rvd Slaf L.B.

de secretaris
drs. M.A. (Maarten) Ruys



De maat is vol

Aanpak overmatig alcoholgebruik jongeren 2013-2017

5 november 2012

Gemeente Groningen

Inhoudsopgave

Vooraf pag. 3

KADERDEEL

I.	Inleiding	pag. 4
II.	Optimisme en zorgen	pag. 5
III.	Actueel beleid	pag. 8
IV.	Veel te doen om alcohol	pag. 11
V.	Jongeren over alcohol	pag. 12
VI.	Krachtige keuzes	pag. 14
VI.	Kosten (en baten)	pag. 18

UITVOERINGSDEEL *(nog niet bijgevoegd)*

Maatregelen

Communiceren en verbinden

BIJLAGEN

De maat is vol

Jongeren drinken alcohol. Vaak veel alcohol. En te vaak teveel alcohol.

De gevolgen zijn elk weekend, elke dag zelfs, te zien. Op straat, in de krant, op school. Erger is nog wat we *niet* zien: jonge hersenen die in de groei worden geremd, kiemen voor latere gezondheidsproblemen die worden gelegd.

We hebben het in deze nota over een ernstig probleem. Een gezondheidsprobleem, een openbaar orde en veiligheidsprobleem, een maatschappelijk probleem, een economisch probleem. Want hoeveel winst ook wordt gemaakt met de verkoop van alcohol aan jongeren, hoeveel werk dat oplevert – de schade is, zeker op termijn, vele malen groter.

De gemeente Groningen deed hier al veel aan, en wil met deze nota er nog meer aan doen, de komende jaren. Door het stellen van duidelijke grenzen, het scherper afbakenen van de groepen waar we ons op richten, het duidelijker verbinden van de verschillende sectoren die bij kunnen en moeten dragen aan een integrale aanpak van het probleem.

Want alcohol en jongeren: het blijft een riskante combinatie. Wat Groningen betreft is de maat vol: het tegengaan van alcoholgebruik onder jongeren die nog geen 18 zijn, en van overmatig gebruik als ze dat eenmaal wél zijn is een belangrijke opgave voor onze gemeente, voor ons allen. Met deze nota geven wij hiervoor de maat aan.

I. Inleiding

De problematiek van overmatig alcoholgebruik onder jongeren kent vele aspecten. Op de eerste plaats is dit het direct zichtbare aspect van overlast, vernieling en onveiligheid. Dit geeft vooral maatschappelijke en economische schade. Minder zichtbaar maar zeker niet minder ernstig is de gezondheidsschade aan het individu; op collectief niveau is er sprake van bedreiging van de volksgezondheid en waardevermindering van het 'intellectueel kapitaal' van de samenleving. Overmatig alcoholgebruik raakt rechtstreeks aan opvoedingssituaties, maar 'alcohol' vertegenwoordigt ook een belangwekkende economische factor. Bij het vervolgplan 'alcohol en jongeren' spelen daarom vele facetten een rol en zijn meerdere beleidsdomeinen in beeld: veiligheid, jeugdbeleid (incl. onderwijs), volksgezondheid, economisch beleid.

Deze verwevenheid levert een veelheid aan betrokken belangen en partijen op. Voor effectief beleid dienen deze zo veel mogelijk op elkaar te worden afgestemd. Bovendien is er sprake van snelle veranderingen in het speelveld, en is de maatschappelijke discussie actueler dan ooit. 'Comazuipen' is inmiddels een algemeen bekend begrip. Steeds meer zien we gecombineerd gebruik van alcohol en (uitgaans)drugs waardoor ons alcoholbeleid op onderdelen ook raakt aan de aanpak van verslaving.

De afgelopen jaren hebben wij actief beleid gevoerd om het alcoholgebruik door jongeren te voorkomen en te beperken. De evaluatie van het plan 2008-2011 heeft uitgewezen dat de gekozen aanpak over het algemeen goed lijkt te hebben gewerkt, maar dat een langduriger inspanning wenselijk is. Ook is geconcludeerd dat het aantal maatregelen zou moeten worden beperkt om een scherpere focus te houden.

Met dit plan trekken wij dus de lijn van ons plan 2008-2011 door, met medeneming van een aantal lessen uit de evaluatie en enkele belangrijke recente ontwikkelingen. Eén daarvan is de samenwerking die wij op dit dossier zijn aangegaan met onze collega-gemeenten, de Regiopolitie Groningen, het Openbaar Ministerie en de GGD Groningen. Door vanuit een gemeenschappelijk kader te werken kunnen we een krachtiger beleid voeren. Een tweede ontwikkeling is de inwerkingtreding van de nieuwe Drank- en Horecawet per 1 januari 2013. Deze wet geeft ons niet alleen meer bevoegdheden in de sfeer van regelgeving en handhaving, maar ook kansen in de sfeer van preventie. Wij willen daarvan gebruik maken. De cijfers wijzen weliswaar uit dat voor het eerst minder jongeren onder de 16 drinken, maar zij die dat wél doen drinken evenveel als voorheen of zelfs meer, in sommige groepen. Jongeren van 16 jaar en ouder blijken per gelegenheid steeds meer alcohol drinken, en vaak doet die gelegenheid zich elk weekend één of meerdere malen voor. Gelet op de ernstige gevolgen hiervan houden wij dit thema preventief én correctief hoog op de agenda.

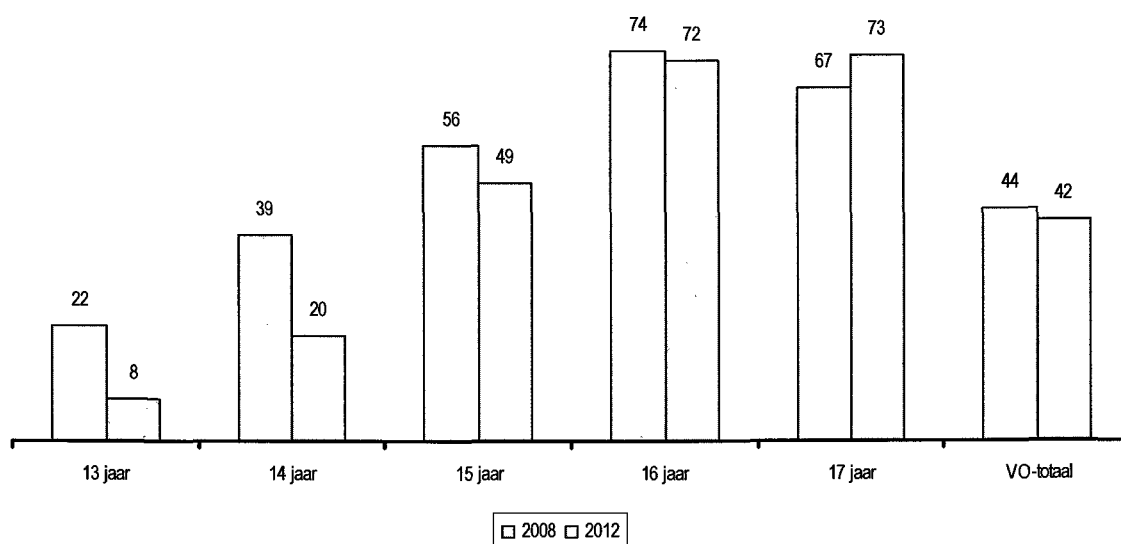
In deze nota gaan wij eerst nader in op deze gegevens en schetsen wij ons huidige beleid. Via de lessen die wij uit de evaluatie van de voorgaande nota trokken, actuele ontwikkelingen en de mening van de jongeren zelf komen we bij onze uitgangspunten, doelen en doelgroep-afbakening voor de komende vier jaar en maken we duidelijke keuzes. In het uitvoeringsdeel * van deze nota laten we zien hoe wij onze doelen willen behalen en hoe wij willen communiceren over ons beleid 'alcohol & jongeren'.

** Nog niet bijgevoegd*

II. Optimisme en zorgen

Goed en niet-goed nieuws, als het gaat om het alcoholgebruik onder jongeren. Om met het goede te beginnen: jongeren onder de 16, anno 2012 de wettelijke minimumleeftijd voor het kopen en gebruiken van alcohol, drinken minder. Of, om precies te zien: minder jongeren onder de 16 drinken alcohol, en dus drinken zij als groep minder. Bij het verschijnen van de vorige nota ‘aanpak overmatig alcoholgebruik jongeren’ in 2008 zei 22% van de 13-jarigen nog dat ze de vier weken daarvoor nog minstens één keer alcohol hadden gedronken; anno 2012 is dat nog maar 8%. Voor de 14-jarigen zijn deze percentages resp. 39 en 20%, voor de 15-jarigen 56 en 49%¹. In de lagere leeftijdsgroepen zien we dus een forse daling van het alcoholgebruik. En dat is op zich goed nieuws.

Figuur 1 Recent alcohol gedronken, voortgezet onderwijs, naar leeftijd, 2008 en 2012



Op zich, want nadere beschouwing leert dat die afname per opleidingsniveau nogal verschilt. Dan blijkt dat de helft van de Vmbo'ers onder de 16 de afgelopen maand alcohol heeft gedronken. Voor de jongeren (16-) op Havo/ Vwo is dit een kwart.

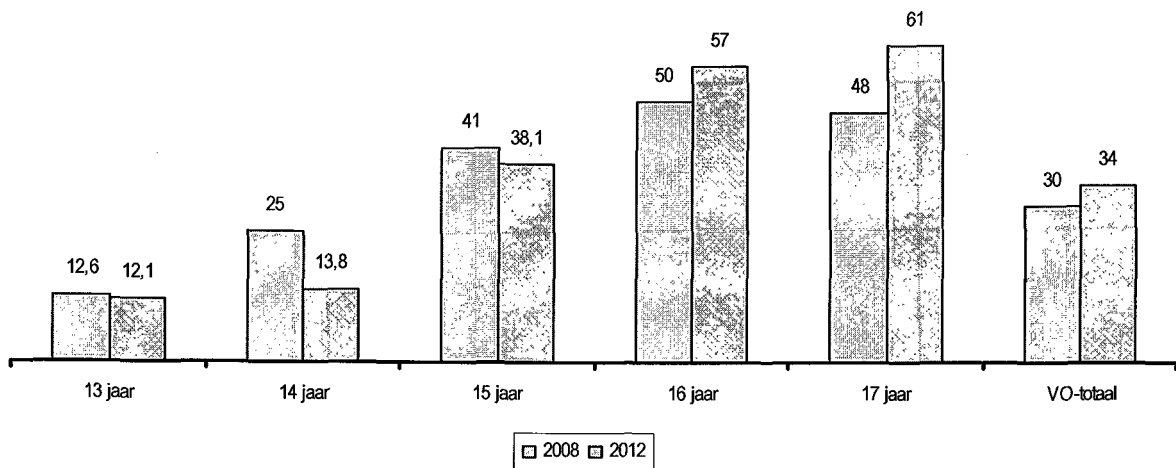
Bingedrinken

Maar dan het minder goede nieuws: er lijkt een steeds groter verschil te ontstaan tussen hoog- en laagopgeleide jongeren, als het gaat om alcoholgebruik. Dat zien we bijvoorbeeld terug als we het alcoholgebruik tussen de stadsdelen vergelijken; in Noorddijk (met een wat lagere Sociaal-Economische Status) zegt meer dan 45% van de jongeren (12 tot 19 jaar) alcohol te drinken, in Zuid (met een wat hogere SES) is dat minder dan 30%. Dat zien we vooral ook terug bij het ‘bingedrinken’, het drinken voor grote hoeveelheden alcohol tegelijk (tenminste 5 glazen per gelegenheid, meestal meer, en vaak zijn er veel ‘gelegenheden’). Dat verschijnsel is de afgelopen jaren in de groep 16- wat afgenomen; dat komt vooral omdat in die categorie minder jongeren zijn gaan drinken. Bingedrinken neemt onder de groep echter 16+ toe, ook in Groningen. Bijna zestig procent van de 16-jarigen zegt² dit de afgelopen maand te hebben gedaan, uit het landelijke Peilstation onderzoek van het Trimbos Instituut (2012) is gebleken dat 19% van 16-jarige jongens zelfs meer dan 20 glazen per weekend drinkt.

¹ Bron: Jeugdgezondheidsenquête 2012, GGD Groningen

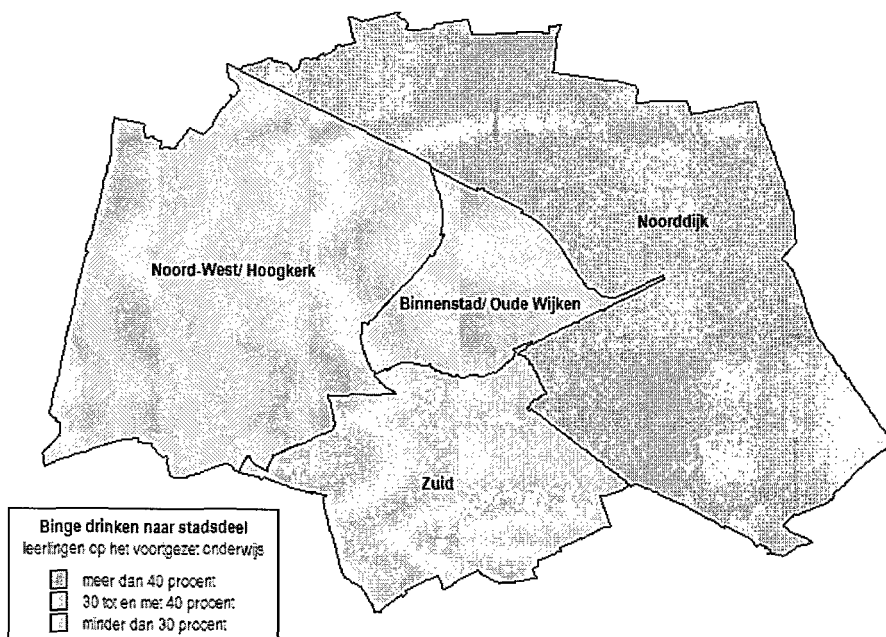
² Bron: GGD Jeugdgezondheidsonderzoek 2012

Figuur 2: Bingedrinken, voortgezet onderwijs, naar leeftijd en totaal, GGD Jeugdgezondheidsonderzoek 2012



In de gemeente Groningen heeft, alle onderwijsvormen samengenomen, 57% van de 16-jarigen, en 61% van de 17-jarigen de afgelopen maand binge gedronken. Inzoomend op de groep MBO'ers blijkt dat 68% van hen de afgelopen maand binge heeft gedronken. Bij de groep onder de 16 geldt dat voor 39% van de VMBO'ers tegen 16% van de leerlingen van Havo en VWO. En ook hier weer opvallende verschillen per stadsdeel: in Noorddijk meer dan 40%, in Zuid minder dan 30% (zie figuur 3). Ook hier geldt dus: een lager opleidingsniveau, een hogere alcoholconsumptie.

Figuur 3: Bingedrinken, voortgezet onderwijs, naar stadsdeel, GGD Jeugdgezondheidsonderzoek 2012



Ouders

Verschillen zien we ook tussen hoge-SES ouders en lage-SES ouders³ als het gaat om de houding tegenover alcoholgebruik door hun kind. Want ouders van VMBO-jongeren zijn minder streng dan ouders van VWO- en HAVO-jongeren. Van die eerste groep verbiedt 19% het drankgebruik zolang hun kind geen 16 is, tegen 25% van de laatste groep. Bij VMBO'ers keurt 23% van hun ouders het drankgebruik goed, bij VWO'ers en Havisten is dat 15%. Opvallend is dat ruim tweederde van de jongeren zelf naar hun ouders wijst als gewenste 'handhaver' van de leeftijdsgrens van 16 jaar⁴. Vrienden hebben weliswaar de grootste invloed op het alcoholgebruik, maar jongeren zelf vinden dat het de taak van hun ouders is om ze er op aan te spreken. En die taak pakken ze duidelijk beter op, al is er vooral bij de lager opgeleide groep ouders kennelijk nog veel te winnen.

16-: trend doorbroken

Minder jongeren onder de 16 drinken alcohol: daarmee is een jarenlange trend doorbroken. Op zoek naar een verklaring vallen twee zaken op. In de eerste plaats de rol van de ouders. Mede door de overvloedige publiciteit, in het bijzonder over 'comazuipen', lijken zij anno 2012 duidelijker grenzen te stellen. Dit wordt onderstreept door wat jongeren zelf zeggen, in de Jeugdgezondheidsenquête van de GGD Groningen. Maakte in 2004 61% van de ouders geen punt van het alcoholgebruik van hun kroost (16- en 16+ samen), in 2012 is dat gedaald tot 29%, bij de groep 16- zelfs tot 13%. Ouders van 16-plussers zijn minder streng, maar toch: ouders zijn meer verantwoordelijkheid gaan nemen. En dat is goed nieuws.

De tweede belangrijke factor waardoor minder jongeren onder de 16 drinken: het is voor deze groep moeilijker geworden om aan alcohol te komen. Uit de Monitor Alcoholverstrekking 2011 (Intraval) blijkt dat jongeren onder de 16 steeds minder zelf alcohol proberen te kopen in supermarkt en horeca. Zij die het wél proberen hebben meer 'bestelpogingen' nodig voordat dat het hen lukt – maar de kans *dat* het hen uiteindelijk lukt is groot, zo'n 95%. Overigens wordt de alcohol doorgaans aangeschaft via vriendjes met een 'polsbandje' of een ID-kaart die toegang geeft tot de alcoholvoorraden in winkels en (paracommerciële) horeca..

16+: vaker bingedrinken

Jongeren van 16 jaar en ouder drinken niet vaker dan enkele jaren geleden, maar áls ze het doen drinken ze meer glazen per gelegenheid. Gekeken naar opleidingsniveau is het bingedrinken vooral toegenomen bij leerlingen van het VMBO en het MBO. Hier tekent zich dus een groeiend verschil af tussen jongeren met een hogere opleiding en hen met een lager onderwijsniveau. Dat verschil vertaalt zich ook naar het drankgebruik onder jongeren in de stadsdelen: in Zuid drinken jongeren significant minder alcohol dan in Noorddijk. Dit onderscheid naar opleidingsniveau is mede verklaarbaar uit het gegeven dat mensen met een hoger opleidingsniveau gemakkelijker zijn te motiveren tot gedragsverandering.

³ SES: Sociaal-Economische Status, zeg maar de mix van opleiding en inkomen

⁴ Bron: Groninger jongeren over interventie alcoholgebruik, Youth Marketeers 2011 (GGD Groningen)

III. Actueel beleid

Alcoholbeleid is per definitie integraal beleid. Een nota als deze staat dan ook niet op zich. Doelen en denklijnen dienen te worden verankerd en geborgd in de beleidsdomeinen waar alcohol een rol speelt: primair zijn dat Jeugdbeleid, Veiligheidsbeleid, Gezondheidsbeleid en Economisch beleid. Op al deze domeinen kunnen wij sturen om onze doelstellingen te realiseren. Dat betekent wel dat richting waarin we sturen op al die domeinen dezelfde moet zijn - pas dan is er immers sprake van integraal beleid.

Ons plan 'Aanpak overmatig alcoholgebruik jongeren' biedt behalve kader en verbinding ook een aanvulling op de maatregelen binnen deze beleidsdomeinen. Omdat de gemeente Groningen een lerende organisatie wil zijn kijken we in dit hoofdstuk ook goed naar de lessen uit de afgelopen jaren.

Jeugdbeleid

In onze nota 'Stad om op te groeien' (Integraal Jeugdbeleid 2011-2014) schrijven wij: *we willen optimale kansen bieden voor de jeugd om hun talenten te ontwikkelen. En ook: we willen dat de jeugd gezond en actief opgroeit in een veilige omgeving.* Weerbaarheid, het leren omgaan met verleidingen, is daarbij essentieel, evenals opvoedkracht bij de ouders. Het leren en kunnen gebruiken van je intellectuele kwaliteiten eveneens. Dat gaat niet samen met overmatig alcoholgebruik, dat immers zeer schadelijk is voor de ontwikkeling van jonger hersenen. In het Uitvoeringsprogramma van ons Jeugdbeleid hebben we dat onder meer uitgewerkt in preventieprogramma's op school, gericht op weerbaarheid en genotmiddelen. Via de Centra voor Jeugd en Gezin werken we aan het versterken van de opvoedkracht van ouders. Het integraal jeugdbeleid en ons beleid Alcohol&Jongeren sluiten daarmee goed op elkaar aan en versterken elkaar, al liggen er nog onverzilverde kansen te wachten.

Gezondheidsbeleid

Dit voorjaar nog presenteerden wij de het Uitvoeringsprogramma bij de nota 'Samen gezond in stad', ons lokaal gezondheidsbeleid 2012-2015. Onze visie hierin is dat gezondheid een dubbel belang dient: individuele gezondheid als groot goed voor onze burgers persoonlijk, maar ook als belangrijke voorwaarde voor succes op andere beleidsvelden. In programmaspoor 3, 'Gezonde Jeugd', hebben we gesteld dat wij *de weerbaarheid van onze jongeren willen vergroten en hen willen doordringen van de risico's van overmatig genotmiddelengebruik.* In het Uitvoeringsprogramma wordt dan ook het uitbrengen van onderhavige, integrale nota aangekondigd, ook hier weer in combinatie met versterking van de weerbaarheid en opvoedingskracht van ouders. Het Centrum voor Jeugd en Gezin, en vooral daarbinnen de Jeugdgezondheidszorg van de GGD zijn hierin belangrijke spelers, evenals Verslavingszorg Noord Nederland die belangrijke preventieve bijdragen levert.

Veiligheidsbeleid

In onze kadernota Veiligheid 2011-2014 wordt alcohol weliswaar niet als specifiek thema benoemd, maar het raakt wel degelijk aan een aantal speerpunten van ons veiligheidsbeleid. Veiligheid en overlast op straat is daar één van; alcohol is te vaak de oorzaak van normoverschrijdend gedrag dat onze Stadgers een gevoel van *onveiligheid* geeft. Met de nieuwe DHW hebben we meer mogelijkheden om het drankgebruik door jongeren in de openbare ruimte te beperken. Binnen het cluster Veilig Uitgaan & Evenementen kunnen we door het stellen van regels met betrekking tot de verkoop van alcohol aan jongeren excessen in de openbare ruimte, in de Horeca en bij evenementen voorkomen of beperken. Hierbij staan ons onder meer het Actieplan Veilig Uitgaan Groningen, het Handhavingsprotocol Horeca en het vergunningenbeleid (nota 'Feesten in Balans') ter beschikking.

Ook hier geldt dat we onze ambities ten aanzien van het alcoholgebruik door jongeren samen met onze partners willen uitwerken. In het kader van ons Integraal Jeugdbeleid kunnen wij via de Verwijsindex Zorg voor Jeugd (onderdeel van de Backoffice van het Centrum voor Jeugd en Gezin) signalen van alcoholmisbruik eenvoudiger koppelen aan andere signaleringen en jongeren tijdig helpen om hun leven op de rails te helpen en te houden.

Economisch beleid

Wij realiseren ons dat alcohol een economische factor van betekenis vormt. Tegelijkertijd verheugen we ons in het feit dat onze ambities tot het voorkomen van alcoholgebruik tot 16, en verantwoord gebruik vanaf 16 jaar niet per definitie strijdig zijn met de belangen van de verstrekkers van alcohol. Sterker nog: in toenemende mate delen zij de verantwoordelijkheid, zeker nu alcoholgebruik door jongeren zo in het brandpunt van de maatschappelijke discussie staat ('comazuipen'). Het is niet in het belang van commerciële en paracommerciële verstrekkers (dus niet alleen de Horeca en de detailhandel, maar ook sportkantines, buurt- en clubhuizen, jongerencentra etc.) als jongeren teveel drinken. Dat geeft behalve overlast ook negatieve beeldvorming. Vooral het 'indrinken' is veel ondernemers een doorn in het oog; hierdoor lijden zij omzetverlies en hebben zij een lagere opzet. Vanuit een ander, even geldig perspectief zien wij liever dat jongeren (mits 16 jaar en ouder) 'gecontroleerd' drinken binnen de (paracommerciële) Horeca. Hier is derhalve sprake van een parallel belang. Wij vertrouwen dan ook op goed overleg met verstrekkers van alcoholica, en zien draagvlak voor ons beleid als een belangrijke voorwaarde. Tegelijkertijd zullen wij in onze rol van toezichthouder consequent toezien op naleving van de spelregels voor de verstrekking van alcohol aan jongeren. Met elkaar maken we Groningen zo tot een gezellige (uitgaans)stad, waar bovendien voor de betreffende ondernemers een goede boterham te verdienen is.

Evaluatie plan 2008-2011

Uit de evaluatie van ons plan 'Aanpak overmatig alcoholgebruik jongeren 2008-2011' (augustus 2011) blijkt tevredenheid over de uitvoering van de 45 maatregelen die in het uitvoeringsplan waren opgenomen. Bij slechts zes van deze maatregelen was er sprake van het niet behalen van de gestelde opgaven, vooral door veranderende omstandigheden en overmacht. Ook personele wijzigingen en problemen in de samenwerking met één van de kernpartners speelden een rol. Al met al kan worden gesproken van succes als het gaat om het beoogde inspanningsniveau. Of al deze maatregelen ook daadwerkelijk effect hebben gehad is lastig te bepalen. De cijfers anno 2012 (zie boven) laten weliswaar een daling zien van het aantal jongeren onder de 16 jaar dat alcohol drinkt, maar het is en blijft de vraag in hoeverre hier een relatie kan worden gelegd met ons beleid op zich. We zagen eerder dat ouders meer verantwoordelijkheid zijn gaan nemen, maar het evaluatierapport spreekt ook over (een deel van de) ouders als een 'moeilijk te mobiliseren en te bereiken groep'. Media-aandacht is waarschijnlijk een betere verklaring. Eén ding is echter zeker: alleen integrale, gelijktijdige inzet op alle fronten – dus ook het gemeentelijke front - kan het probleem effectief bestrijden.

Het evaluatierapport levert ook enkele relevante, concrete aanwijzingen op. Zo blijkt het tijdig signaleren van overmatig alcoholgebruik onvoldoende aandacht te hebben gekregen, terwijl er wel een geschikt instrumentarium voorhanden is. De problematiek wordt vaak niet herkend en de ernst ervan wordt onderschat. Ook lijkt er te vaak sprake te zijn van een incidentele aanpak, bijvoorbeeld door het draaien van een op zichzelf staand project; een totaalbenadering is echter altijd effectiever. Scholen blijken, overspoeld als zij worden met lespakketten, vaak geen prioriteit te geven aan het overmatig alcoholgebruik van hun leerlingen.

De conclusie uit het evaluatierapport dat de leeftijdsgrenzen voor de verstrekking van alcohol goed worden nageleefd staat in contrast met cijfers uit de landelijke monitor Alcoholverstrekking 2011 (zie verder pag. 11); reden om hier aandacht aan te besteden. Dat geldt ook voor de afspraken die wij met onze samenwerkingspartners maken: die kunnen helderder. Tenslotte leert de financiële verantwoording dat ook met beperkte middelen mooie resultaten zijn te bereiken. Het gaat niet in de eerste plaats om geld – het gaat om draagvlak, integrale aanpak en een slimme, gecombineerde inzet van reguliere middelen, aangevuld met specifieke extraatjes.

IV. Veel te doen om alcohol

Jongeren en alcohol – daar is altijd wel wat om te doen, het thema genereert veel publiciteit. Zoals over de ‘alcoholpoli’, gericht op jongeren die door overmatig alcoholgebruik in coma raken. Over de jongerencultuur, die de afgelopen jaren letterlijk doordrenkt is geraakt van de alcohol. Over de leeftijdsgrens van 16 jaar voor zwakalcoholische dranken, die volgens het coalitieakkoord van oktober 2012 zal worden opgetrokken tot 18 jaar. Over de nieuwe Drank- en Horecawet die op 1 januari 2013 van kracht wordt. Over de schadelast, waartegenover het economisch belang wordt gezet. Over de inzet van politie: een aanzienlijk deel van de nachtelijke inzet is, zeker in het weekend, nodig om door alcohol beïnvloed gedrag of verkeersellende te beteugelen. Over het onnodige aantal verkeersdoden...

Convenant

Voor deze nota zijn een paar actuele ontwikkelingen van direct belang. Het optrekken van de leeftijdsgrens natuurlijk, lang bepleit, is ten tijde van het schrijven nog niet beslecht. Wat er wel is: een provinciaal convenant Alcohol & Jongeren, waar de gemeente Groningen zich net als alle andere gemeenten, de Regiopolitie, het Openbaar Ministerie en de GGD Groningen bij heeft aangesloten. Het convenant biedt een gemeenschappelijk beleidskader voor de aanpak en is in die zin ‘voeding’ voor uitgangspunten, doelen en samenwerking, ook voor de stad. In het kader van het convenant worden specifieke thema’s gemeenschappelijk opgepakt, worden best-practices uitgewisseld en worden kennis en informatie gedeeld. Integraal beleid wordt hierdoor gemakkelijker gemaakt, en onze inzet wordt effectiever door de stevige basis voor samenwerking die hierdoor is gelegd.

Nieuwe DHW

Dan de nieuwe Drank- en Horecawet (DHW). Deze gaat de komende jaren voor de gemeente een grote rol spelen en geeft de gemeenten aanzienlijk meer mogelijkheden tot regelgeving en handhaving met betrekking tot de verstrekking van alcohol, met name aan jongeren. Zo wordt in de openbare ruimte (ook openbare gebouwen!) het bezit van alcohol door jongeren onder de wettelijke leeftijdsgrens van 16 resp. 18 strafbaar. Ook de verkoper van drank aan deze groep kan rekenen op stevige maatregelen, tot zelfs een tijdelijk verkoopverbod van alcohol in supermarkten na twee eerdere overtredingen binnen één jaar (‘three strikes you’re out’) en het schorsen van de vergunning (horeca, slijterijen, paracommercie). De raad moet volgens de nieuwe wet binnen een jaar regels hebben vastgesteld voor alcoholverkoop in paracommerciële instellingen zoals sportkantines, jongerencentra en buurthuizen. De gemeente kan op basis van eigen afwegingen prijsacties aan banden leggen en krijgt de mogelijkheid om de toegangstijd in de horeca te koppelen aan leeftijdsgrenzen. In het nieuw te ontwikkelen verordening willen wij optimaal gebruik maken van de mogelijkheden die de nieuwe DHW biedt.

‘Alcoholpoli’

Een ontwikkeling die mede is ingezet door de Raad (motie 25, november 2011) is de komst van een ‘alcoholpoli’, bedoeld voor zorg en nazorg voor jongeren die door overmatig alcoholgebruik in coma raken. In principe is dit een tweedelijnsvoorziening; in Groningen echter is gekozen voor een breder samenwerkingsmodel waarin eerste en tweede lijn samen optrekken in een samenwerkingsverband ‘alcoholintoxicatie’. Niet alleen gaat het dan om directe (medische) zorg en nazorg, ook wordt gebruik gemaakt van het ‘momentum’ om herhaling te voorkomen en eventueel achterliggende psychosociale problematiek snel in kaart te brengen. Curatie en preventie gaan zo hand in hand. Bovendien worden in de casus aanknopingspunten gezocht voor collectieve, groepsgerichte interventies, bijvoorbeeld op school. In deze opzet kan deze ‘alcoholpoli’ zo een belangrijke beleidspijler vormen.

V. Jongeren over alcohol

Een onmisbaar ingrediënt voor succesvol beleid is inzicht in het 'waarom' van zoveel drankgebruik onder jongeren. En ook: hoe komen ze aan die drank?

'De' jongere bestaat niet

'De' jongere bestaat niet, en ook dat is een relevante aanwijzing voor beleid. In een recent onderzoek⁵ wordt gesteld dat er vijf groepen jongeren zijn te onderscheiden, als het gaat om de houding tegenover alcohol: de socialen (42%), de uitbundigen (22%), de 'bewust frissen' (12%), de nuchteren (11%) en de genieters (8%). Vanuit de marketingstrategieën is bekend dat het effect van preventie toeneemt naarmate de boodschap beter aansluit bij de beleving van de doelgroep. Daarom is het van belang de kenmerken van deze categorieën als uitgangspunt te nemen voor interventies.

De grootste groep, de socialen, kan worden getypeerd met begrippen als volgzaam, gezelligheid, statusgevoelig, niet willen opvallen. Deze groep is relatief veel in het VMBO en MBO te vinden, het onderwijsniveau waarin we eerder een relatief hoog alcoholgebruik zagen. Zij associëren alcohol met 'erbij horen' en vooral VMBO'ers vinden het spannend om te drinken als het niet mag. De Uitbundigen zijn gemiddeld wat ouder en zitten op MBO of Havo. Zij hebben sterke, positieve associaties met alcohol, kopen het vaker zelf en drinken vooral om te feesten. De 'socialen' en de 'uitbundigen' zijn daarmee de subgroepen die – ook gezien de hierboven genoemde cijfers – vooral onze aandacht vragen.

Houding en gedrag

Uit deze typeringen blijkt al dat jongeren heel verschillend denken over alcohol. De één drinkt omdat iedereen het doet, de ander moet er niets van weten. De één drinkt om dronken te worden, de ander moet daar niet aan denken. Over één ding zijn ze het eens: vrienden van school hebben de grootste invloed op het gedrag ten aanzien van alcohol, maar ouders op de mening daarover⁶. Met andere woorden: de vriendengroep is, zeker voor de genoemde groep 'socialen' doorslaggevend voor het feitelijk alcoholgebruik maar ouders zijn, zeker voor de groep 16-, van cruciaal belang voor de attitude. Wat jongeren van huis uit meekrijgen is van doorslaggevend belang bij de (latere) keuzes die ze maken ten aanzien van alcoholgebruik. Dat wordt onderstreept door onderzoek uit Nijmegen. Daaruit blijkt⁷ dat kinderen van ouders die 'streng in de leer zijn' en een alcoholverbod tot hun zestiende jaar in stand houden (en dus ook hun kind niet 'leren drinken') daarna aantoonbaar minder drinken (en ook minder kans lopen verslaafd te raken). Jongeren vragen om grenzen, en zijn dan over het algemeen ook bereid die te respecteren.

Gevraagd naar de manier waarop ze geïnformeerd willen worden over (de risico's van) alcohol noemen jongeren vooral de sociale media (en met name Facebook) en persoonlijk contact, van ouders en leraren op school. Als ze aangesproken worden op hun alcoholgedrag noemen de meeste 12-15-jarigen hun ouders, terwijl 16-plussers dat even vaak willen horen van hun ouders als van leeftijdsgenoten. Ouders hebben daarmee een grotere invloed dan ze zelf wel eens denken.

⁵ Motivaction/GGD Hart voor Brabant: Doelgroepsegmentatie als nieuwe benadering, 2011

⁶ Bron: Groninger jongeren over interventie alcoholgebruik, Youth Marketeers 2011 (GGD Groningen)

⁷ H. van der Vorst, Radboud Universiteit Nijmegen 2008

Drank hoort erbij

De jongerencultuur is – ondanks de dalende trend in het alcoholgebruik van de meeste 12 – 15- jarigen – nog steeds, en volgens sommigen steeds meer een alcoholcultuur.

Drank hoort erbij, volgens een grote meerderheid van de jongeren. In een onderzoek van het Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ), een samenwerkingsverband tussen vijf (jeugd)inspecties, zeggen jongeren zelf dat in hun omgeving alcohol een positieve associatie heeft, en dat hun ouders hun drankgebruik goed vinden of er geen moeite mee hebben. Andere redenen die worden genoemd zijn ‘erbij horen’, ‘iedereen drinkt’ (druk vanuit de vriendengroep) en de gemakkelijke verkrijgbaarheid van alcohol⁸.

Jongeren zoeken hun grenzen op, en hebben dat altijd ook al gedaan ten aanzien van alcohol. De afgelopen decennia is de verkrijgbaarheid echter toegenomen en hebben jongeren bovendien meer te besteden. Tegelijkertijd zien we dat onder invloed van de maatschappelijke discussie ook meer grenzen worden gesteld. In het bijzonder ook binnen de horeca lijkt sprake van striktere handhaving⁹. Gevolg lijkt te zijn dat jongeren vaker thuis, bij vrienden of op straat ‘indrinken’ voor de stapavond begint. Dit geeft niet alleen een lagere omzet maar ook veel problemen in de horeca, die daar ongelukkig mee is. In Nederland wordt daarom steeds vaker overgegaan tot preventieve ingangscontroles. Deze aanpak blijkt effectief te zijn, met dank aan de social media die massaal worden gebruikt om elkaar te waarschuwen.

Verkrijgbaarheid en beschikbaarheid

Het onderzoek naar verkrijgbaarheid en beschikbaarheid wijst dus uit dat de verstrekkers van alcohol beter dan voorheen de leeftijd controleren. En dat is wat jongeren ook zelf zeggen: ze worden steeds vaker naar een identiteitsbewijs gevraagd. En toch is de ‘slaagkans’, zo blijkt uit de monitor, onverminderd hoog.

In enkele gemeenten in Nederland is daarom in het kader van een pilot voor de invoering van de nieuwe Drank- en Horecawet het effect gemeten van verscherpt toezicht in de Horeca en in supermarkten. Een slechte naleving van de wet door lokale verstrekkers van alcohol maakt het voor jongeren onder de 16 c.q. 18 gemakkelijker om aan alcohol te komen. In de regio Rivierenland bijvoorbeeld bleek uit een 0-meting in 2009 dat gemiddeld slechts 19% van de verstrekkers consequent de leeftijdsgrenzen controleerde; een jaar van intensief toezicht (met inzet van 15-jarigen als ‘mysteryshoppers’) later was dat gestegen naar 79%. Met name de supermarkten en de horeca sprongen er goed uit; het probleem bleef echter grotendeels bestaan in sportkantines, jongerencentra en met name evenementen en schoolfeesten.

Handhaving is daarmee een cruciale pijler voor integraal alcoholbeleid¹⁰, naast regelgeving/handhaving, vroegsignalering (gekoppeld aan advisering en ondersteuning), preventie (voorlichting en educatie), inrichting van de omgeving (verkooppunten, reclame etc.) en – niet in het minst – draagvlak. Door goede samenwerking, maar ook door goed te luisteren naar de jongeren en hun ouders zelf.

⁸ Alcoholgebruik onder jongeren, ITJ 2011

⁹ Monitor Alcoholverstrekking 2011 (Intraval)

¹⁰ Handreiking gezonde gemeenten, RIVM/Centrum Gezond Leven 2011

V. Krachtige keuzes

Tot nu toe hebben we vooral de situatie verkend. Uit de meest recente gegevens concluderen we dat het drankgebruik van jongeren onder de 16 jaar daalt, mede door de invloed van de ouders en met name in de hogere opleidingsgroepen. Bij jongeren van 16 jaar en ouder neemt het verschijnsel 'bingedrinken' toe. Ook hebben we grote verschillen gezien in drankgebruik tussen de verschillende SES-groepen. Vooral door VMBO'ers onder de 16, en door MBO'ers wordt relatief veel gedronken, met schade aan gezondheid, economie en maatschappij als gevolg. Deze gegevens geven ons aanleiding om door te gaan op de ingeslagen weg, en nóg krachtiger keuzes te maken. We worden daarbij geholpen door enkele belangwekkende ontwikkelingen. In provinciaal verband hebben wij ons aangesloten bij het convenant Alcohol&Jongeren van waaruit wij in ons beleid worden ondersteund met informatie, best practices en samenwerkingskansen. De nieuwe Drank- en Horecawet biedt ons meer mogelijkheden in de sfeer van regelgeving en handhaving. De zorg voor 'comazuipers' is sterk verbeterd door de komst van samenwerkingsverband Alcoholintoxicatie, waarbij zorg en preventie hand- in hand gaan. Ook hebben we lessen getrokken uit ons plan 2008-2011, en nieuwe inzichten verworven met betrekking tot de doelgroep. Die is niet eenduidig – een factor om rekening mee te houden bij de boodschap – maar een gemeenschappelijk kenmerk is dat het stellen en vooral het handhaven van grenzen werkt, al helemaal in combinatie met beperking van de toegang tot alcohol.

Wat we willen

In het voorgaande plan alcohol&jongeren (2008-2011) schreven we:

- *Onder de 16? Dan geen alcohol!*
- *Ouder dan 16? Dan verantwoord alcoholgebruik!*
- *Ouders bewuster van, en kritischer op het alcoholgebruik van hun kroost*

In de afgelopen jaren daalde in onze stad het aantal jongeren onder de 16 dat dronk weliswaar maar niet onder de lager opgeleide jongeren. Verantwoord alcoholgebruik bij 16-plussers is niet bereikt, gelet op de toename van de hoeveelheid alcohol die per keer wordt gedronken. Ouders, althans die van jongeren onder de 16 en de hoger opgeleiden, zijn inderdaad meer gaan letten op het alcoholgebruik van hun kind.

Zo bezien staat de geldigheid van deze uitgangspunten nog stevig overeind, zij het dat we de leeftijdsgrens van 16 jaar vervangen door 18 jaar, vooruitlopend op de komende wetgeving. We zien daarom geen reden om onze ambities bij te stellen, wetende dat de werkelijkheid weerbarstig is: alcohol is dermate verweven met de jeugdcultuur dat van 'drooglegging' onder de 18 voorlopig geen sprake zal zijn, dat jongeren van 18 jaar en ouder altijd zullen blijven experimenteren en nooit alle ouders op dit punt zullen slagen in hun opvoeding.

Wél zien we redenen voor een aanscherping voor wat betreft de doelgroepen waar we ons op richten. Zonder andere groepen jongeren uit het oog te verliezen willen we ons de komende jaren in het bijzonder richten op leerlingen van het VMBO en het MBO, en op hun ouders. Door onze focus vooral op deze groepen te richten is het effect van onze inspanningen op het alcoholgebruik van jongeren tussen de 12 en 18 jaar naar verwachting maximaal.

Oplossingsrichtingen

Effectief beleid is integraal beleid: op alle fronten dezelfde richting opwerken. Vergeleken met de vorige beleidsperiode zetten wij, geholpen door nieuwe landelijke wetgeving, sterker in op handhaving, zonder daarbij het belang van 'werken aan de voorkant' te onderschatten. Preventie en meewerkende randvoorwaarden blijven onmisbaar. Wij zoeken de oplossing vooral in deze richtingen:

- Samenwerking met verstrekkers van alcohol met de focus op het gemeenschappelijk belang, in plaats van op het tegengesteld belang
- Aanscherping van regelgeving en intensivering van handhaving met als doel een forse daling van het aantal jongeren onder de 18 jaar dat er in slaagt om alcohol te kopen in Horeca, slijterij, supermarkt, sportkantine of buurthuis
- Afspraken met onderwijsinstellingen en sportverenigingen over de aanpak van alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar; waar mogelijk leggen wij deze afspraken vast in subsidieovereenkomsten
- Het betrekken van jongeren bij het uitdenken en uitwerken van communicatiestrategieën, ook richting ouders
- Een sluitende preventie/zorgketen

Pijlers voor beleid

Effectief alcoholbeleid staat of valt met een over-all aanpak. Wij onderscheiden deze pijlers:

- **Draagvlak:** zowel steun voor ons beleid bij onze samenwerkingspartners als kennis en een ‘sense of urgency’ bij onze doelgroep en relevante intermediairen
- **Vroegsignalering en zorg:** overmatig alcoholgebruik vroegtijdig (‘aan de voorkant’) bestrijden met vroegsignalering en een goed functionerend zorgsysteem.
- **Regelgeving:** het maken van heldere afspraken met alle betrokkenen, waaronder ook de horeca, detailhandel, onderwijs, sportverenigingen, jongerenwerk etc.
- **Handhaving:** regels stellen zonder deze na te leven is zinloos. In de context van deze nota gaat het om handhaving van leeftijdsgrenzen, maar ook niet-wettelijke afspraken

Pijler 1: draagvlak

Willen we effectief zijn in ons beleid dan is ten eerste *samenwerking* een noodzaak. Daarvoor is een gemeenschappelijk denk- en doekader van het grootste belang. Om die reden hebben wij ons ook aangesloten bij het provinciale convenant Alcohol&Jongeren, waarin gemeenten, Regiopolitie, Openbaar Ministerie en GGD Groningen samen met de partners in het veld werken aan het terugdringen van alcoholgebruik door jongeren. Deze nota beweegt zich dan ook volledig binnen het beleidskader dat dit convenant ons biedt.

Ten tweede is het *publieke draagvlak* onmisbaar. Dat begint bij de intermediairen naar onze primaire doelgroepen, ouders en jongeren. Ons motto daarbij is ‘misbruik is niet stoer’. Wij willen de komende jaren deze boodschap uitdragen met het onderwijs, met sportverenigingen, met voorzieningen voor jongeren, met zorg- en hulpverleners en met al die anderen die dagelijks in contact staan met jongeren.

Maar publiek draagvlak betekent ook: investeren in de relatie met jongeren en hun ouders zelf. Wij willen hen bereiken door een actieve communicatiestrategie, gebruik makend van social media en andere communicatievormen die hen aanspreken. De ‘content’ voor de communicatie is landelijk in voldoende mate voorhanden, we beperken ons daarom in de ontwikkeling daarvan. Belangrijker is de vraag hoe de boodschap het beste kan worden overgebracht. Daarbij kijken we goed naar de te onderscheiden groepen en oriënteren ons op wat jongeren zelf aangeven. Om aan te sluiten bij hun leefwereld is een collectieve benadering niet voldoende; meer dan tot nu toe willen wij maatwerk leveren, onder meer in de jeugdgezondheidszorg. Ook nemen wij in het uitvoeringsdeel maatregelen op die door of met behulp van jongeren worden ontwikkeld en uitgevoerd.

Pijler 2: vroegsignalering en zorg

Voorkomen van (overmatig) alcoholgebruik is natuurlijk het beste, en tijdige signalering van uit de hand lopend gebruik is dan 'second-best'. Bij vroegsignalering wordt de link gelegd tussen collectieve preventie (voorlichting/kennisoverdracht, educatie en het 'gevoelig' worden voor signalen) en individuele zorg. In het geval van jongeren speelt allereerst het onderwijs hierin een rol; daarnaast ook de Jeugdgezondheidszorg en –in mindere mate- de huisarts. Ook minder voor de hand liggende intermediairen kunnen echter een rol spelen: jongerenwerkers, sportverenigingen etc..

Van belang is hierbij een solide verbinding met organisaties die kunnen ondersteunen en indien nodig overnemen. In onze gemeente is dat op de eerste plaats, maar niet uitsluitend, Verslavingszorg Noord Nederland. Wij willen de komende jaren dan ook, gebruik makend van hun expertise, de signaleringsvaardigheden van intermediaire doelgroepen versterken. Dat doen we in aansluiting op reguliere trajecten als het schoolgezondheidsbeleid, het verstrekken van vergunningen etc.

Ook ouders hebben een taak als het gaat om het tijdig signaleren van (overmatig) alcoholgebruik van hun kind. Om hen hierbij te helpen zijn er online meerdere mogelijkheden beschikbaar voor ondersteuning. Waar mogelijk zullen wij ouders hierop wijzen, via het CJG of anderszins. Met name willen wij ons richten op moeilijk bereikbare ouders.

Als gemeente hebben wij geen rechtstreekse taken als het gaat om het verlenen van zorg aan jongeren die (teveel) drinken. Als daar sprake van is, is echter de zorg voor hen ook onze zorg. Wij rekenen het tot onze taak om de samenwerking in zo'n situatie goed geborgd te hebben. Om die reden zijn wij het afgelopen jaar het gesprek aangegaan over de vestiging van een polikliniek Alcohol&Jongeren in Groningen. Wij zijn niet alleen content met het feit dat deze voorziening voor 'comazuipers' kon worden gerealiseerd, maar vooral ook met de samenwerking tussen de tweede en de eerste lijn die is ontstaan. Bovendien wordt een hulptraject via de alcoholpoli ook via het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling opgenomen in de verwijzingsindex Zorgen voor Jeugd Groningen. Op deze wijze gaan zorg en preventie hand-in-hand. Om een maximaal preventief 'rendement' te krijgen uit incidenten met overmatig alcoholgebruik willen wij onderzoeken of deze op school met inachtneming van privacyaspecten kunnen worden benut om het probleem collectief bespreekbaar te maken.

Pijler 3: regelgeving

Hierboven zeiden we het al: jongeren hebben grenzen nodig en zoeken die vaak zelf op. Ouders moeten die grenzen stellen en bewaken. Regels kunnen hen daarbij helpen maar ook de maatschappij beschermen tegen schade die voortvloeit uit alcoholmisbruik. Zaak is dan uiteraard wel de regels te handhaven, pijler 4 (zie onder) en draagvlak te creëren (zie boven). Regelgeving is niet alleen iets van de overheid; in elke vorm van georganiseerde samenleving zijn deze nodig om het intermenselijk verkeer te reguleren. Als lokale overheid willen we de mogelijkheden van de nieuwe Drank- en Horecawet onderzoeken op de wenselijkheid om nieuwe regels vast te stellen. In de Horeca, de detailhandel in alcoholica en in het evenementenbeleid gelden uiteraard al veel regels; de nieuwe DHW geeft ons ook hier meer mogelijkheden, bijvoorbeeld ten aanzien van prijsacties, het invoeren van een minimum-toegangleeftijd of een bepaalde toegangstijd voor jongeren en een verbod tot het bezit van alcohol in de openbare ruimte voor jongeren onder de 18 jaar. Criteria hierbij zijn de verwachte effecten op de veiligheid en de volksgezondheid en de handhaafbaarheid. Deze criteria zullen wij ook hanteren bij de ontwikkeling van het DHW-beleid, dat vastgelegd zal worden in een wijzigingsverordening voor de APV. Het streven is er op gericht de nieuwe gemeentelijke regelgeving, na vaststelling door de Raad, uiterlijk medio 2013 in werking te laten treden.

Regels worden, behalve in de DHW, echter ook gesteld in sportverenigingen, jongerencentra, buurthuizen, op scholen (denk aan de schoolfeesten!). Wij willen de komende jaren met deze partners van ons beleid in gesprek om vast te stellen waar aanvullingen (ook vrijwillige) op de bestaande regelgeving nodig en wenselijk zijn. Omdat daar aspecten van openbare orde mee verbonden zijn betrekken wij ook de politie bij deze aanpak. Onze insteek bij het gesprek is dat de verantwoordelijkheid voor het tegengaan van (overmatig) alcoholgebruik een gezamenlijke verantwoordelijkheid is, en daarnaast dat beperking van de beschikbaarheid het beste medicijn is tegen misbruik.

Pijler 4: handhaving

Het stellen van regels zonder deze consequent in de praktijk te hanteren is weinig zinvol. Ook hier geldt dat wij dit zien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van (lokale) overheid, onze samenwerkingspartners en de verstrekkers van alcohol. De Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) draagt op 1 januari een aantal taken met betrekking tot handhaving van de DHW over naar de gemeenten (maar blijft nog één jaar meelopen om de overgang zo geruisloos mogelijk te maken). Concreet betekent dat dat wij zelf met lokale toezichthouders (BOA's) toezicht zullen gaan houden op de naleving van de bepalingen van de DHW en de door ons uitgevaardigde verordeningen. Overtredingen kunnen vervolgens door ons zelf bestuursrechtelijk worden afgehandeld via een bestuurlijke boete of eventueel (tijdelijk) intrekken van vergunningen. Naast mede-bepaler van de spelregels zijn wij derhalve ook handhaver daarvan – een dubbelrol die van ons de nodige zorgvuldigheid eist. Waar sprake is van overtredingen door individuele jonge burgers die de openbare orde en de verkeersveiligheid raken weten wij ons gesteund door de politie en justitie voor strafrechtelijke vervolging en bureau HALT voor het uitvoeren van educatieve straffen. Ons uitgangspunt daarbij is dat wij te allen tijde escalatie willen voorkomen, maar tegelijkertijd ook duidelijk willen zijn: hier ligt onze grens, ga je er over heen dan mag je rekenen op een passende straf.

Disclaimer

Wij realiseren ons dat onze ambitie (geen alcohol onder de 18) niet gemakkelijk te behalen is, zeker niet in een relatief korte beleidsperiode van vier jaar. Verandering van gedragspatroon vergt immers een langjarige aanpak op alle fronten, en er is altijd sprake van tegengestelde belangen. Ook zijn wij als gemeente voor écht effectief beleid mede afhankelijk van de rijksoverheid en andere actoren. Wat wij echter kunnen willen we ook dóen. Het individuele en maatschappelijk/economische belang van verantwoord omgaan met alcohol maakt dat onvermijdelijk. In het uitvoeringsprogramma (gereed medio 2013) wordt een totaalpakket maatregelen beschreven en worden de ijkpunten benoemd..

VII Kosten (en baten)

Het hoofdstuk 'Kosten' in deze nota kan kort worden gehouden. Effectief alcoholbeleid is in onze ogen minder een zaak van geld dan van het goed afstemmen van adequate maatregelen op de betreffende beleidsterreinen. De kosten daarvan zijn in de reguliere begrotingen verwerkt. Aanvullende kosten betreffen met name investeringen in preventie en handhaving. In de begroting van de nota 'Samen Gezond in Stad' hebben wij een bedrag van € 20.000.- op jaarbasis gereserveerd voor preventieve maatregelen. Vooruitlopend op de overdracht van toezichthoudende taken in de DHW naar de gemeente is in 2007 in het Bestuursakkoord Rijk-gemeenten al 150 miljoen euro op jaarbasis voor lokale veiligheid naar de gemeenten overgeheveld. Dit bedrag wordt jaarlijks ongeoormerkt in het gemeentefonds gestort, maar is onder meer bedoeld voor handhaving op grond van de Drank- en Horecawet. De nieuwe DHW geeft de gemeente daarnaast de beschikking over de opbrengst van uit te delen bestuurlijke boetes. De bekostiging van de handhaving wordt als onderwerp meegenomen bij de ontwikkeling van de wijzigingsverordening APV waarmee de nieuwe gemeentelijke regelgeving op basis van de nieuwe DHW onderdeel wordt van de APV

En de baten? Refererend aan de inleiding van deze nota kunnen we stellen dat die, bij succesvol beleid, voorspelbaar zijn: minder overlast, vernielingen en onveiligheid. Minder verlies van 'intellectueel kapitaal' en een gezondere, sterkere en weerbaarder jeugd.

UITVOERINGSDEEL

Het uitvoeringsprogramma wordt parallel aan het opstellen van de verordening nieuwe Drank- en Horecawet ontwikkeld en medio 2013 aan de Raad aangeboden.