

Borgen is een werkwoord: hoe na vette jaren, in magere jaren vorm te geven aan alcoholbeleid voor de jeugd?

Cobi Izeboud¹

In het werkgebied van de GGD Noord- en Oost-Gelderland hebben twee alcoholmatigingsprojecten gelopen; in de regio Achterhoek van 2005 tot en met 2012, in de Stedendriehoek van 2008 tot en met 2013. Vanaf 2011 zijn deze projecten samengevoegd tot één project en is naast de implementatie van de activiteiten, de borging gestart. In dit artikel wordt beschreven welke stappen zijn ondernomen om als samenwerkingspartners tot een idee over borging te komen en daarover inhoudelijke en procedurele afspraken te maken.

AANLEIDING VOOR BORGING

Vijftien gemeenten, de twee verslavingszorginstellingen IrisZorg en Tactus, politie, Halt Gelderland en GGD Noord- en Oost-Gelderland (NOG) hebben het project 'Alcoholmatiging Jeugd in de Achterhoek en Stedendriehoek' gerealiseerd. In de projectperiode hebben deze samenwerkingspartners veel geïnvesteerd in termen van samenwerking, tijd en geld.

De samenwerking is gestart met de gezamenlijke bepaling van de aanpak, de keuze voor activiteiten en taakverdeling. Er zijn voorlichtings-, regelgevings- en handhavingsactiviteiten gekozen voor de settings thuis, sport, school, uitgaan en jongerenwerk, omdat jongeren op deze plaatsen met alcohol te maken kregen. Zo ontstond een breed pakket, uiteenlopend van massamediale voorlichting tot individuele vroeghulp.

De samenwerkingspartners hebben tijdens de implementatie gebruik ge-

maakt van elkaars ingangen bij ouders en bij de settings. Het betekende kennis en kunde delen, samen uitvoeren, vertrouwen op elkaar en verantwoorden naar elkaar. Na alle projectjaren staat de samenwerking als een huis.

De implementatie heeft de nodige tijd gekost van alle partners. Het project is voor een groot deel vanuit bestaande uren en dus bestaande budgetten uitgevoerd. Daarnaast is subsidie verkregen van de gemeenten, provincie en ZonMw waarmee vooral extra menskracht is ingezet. Er is dus veel geld aangewend om jong, vaak en veel alcoholgebruik tegen te gaan.

De investeringen in samenwerking, tijd en geld zijn gedaan omdat jong alcoholgebruik een ernstig probleem is met gevolgen voor de jongeren en de maatschappij, op korte en lange termijn, voor gezondheid en veiligheid. De samenwerkingspartners voorzagen echter een verspilling van deze investeringen als er geen onderhoudsbasis zou komen. Ze verwachtten dat de resultaten bij jongeren en ouders na beëindiging van het project zouden verdampen. Daarbij was natuurlijk het belangrijkste argument voor borging, dat binnen het project goede resultaten waren geboekt.

RESULTATEN VAN HET PROJECT

Tijdens het project is onderzoek gedaan naar verandering in het alcoholgebruik onder basisschoolleerlingen en tweede en vierde klassers en naar verandering in kennis en alcoholopvoeding van ouders, zowel in de Achterhoek als de Stedendriehoek. Enkele belangrijke onderzoeksresultaten in de Achterhoek:

Tussen 2000 en 2005 gaven op de basisschool drie op de tien leerlingen van groep 7 en 8 aan minimaal één maal per maand te drinken, in 2010 was dit gereduceerd tot een op de tien.¹ Het aantal leerlingen dat de afgelopen vier weken alcohol dronk, is bij tweede-klassers gedaald van ruim 50% naar 17%, bij vierde-klassers van ongeveer 80% naar 60%. Als binnen vierde klassers gedifferentieerd wordt naar leeftijd is zichtbaar dat onder 15-jarigen het alcoholgebruik veel lager is dan onder 16-jarigen.²

Drie metingen, verspreid in de tijd, onder telkens 250 (andere) ouders lieten zien dat ouders meer weten over de risico's van alcohol, vaker alcoholgebruik verbieden en betere afspraken maken met hun kinderen.³

Het project 'Alcoholmatiging Jeugd in de Achterhoek', waar het meeste onderzoek naar is verricht, is door het CGL erkend als 'theoretisch goed onderbouwd'. Het effect van het project op ouders is erkend als 'waarschijnlijk effectief'.

Vóór de start van het project lieten metingen sinds 1995 een trend zien waarbij jongeren steeds jonger, vaker en meer dronken. Deze trend is omgebogen, de resultaten laten zien dat de acceptatie van alcoholgebruik bij de jeugd is verminderd. Het is onduidelijk of de dalende trend die is ingezet, zich voortzet. Daarnaast zijn er nog vrij veel jongeren die wel drinken. Zeker als zij eenmaal 16 zijn geworden, drinken jongeren veel en vaak alcohol. Deze resultaten onderbouwen het belang van borging.

¹ GGD Noord- en Oost-Gelderland, Apeldoorn

MODEL VOOR BORGING

De inzet was om tot een opzet voor borging te komen, die uitvoerbaar is in de praktijk. Daarom is besloten de samenwerkingspartners te interviewen over wat zij als borging beschouwden en welke mogelijkheden zij hiervoor zagen. Eerst is wetenschappelijke literatuur bestudeerd om vanuit een concept rond borging het gesprek aan te gaan. Het onderzoek en de interviews zijn begeleid door de Academische werkplaats AGORA, het samenwerkingsverband van Wageningen Universiteit en de GGD NOG. Literatuur is aangedragen en er is geadviseerd over de opzet en de uitwerking van de interviews. Zo is er een vastere lijn in het onderzoek gekomen en is de gedachtevorming over borging gegroeid.

Er is naar artikelen gezocht met zoekwoorden als sustainability, maintenance en institutionalization. Dat leverde niet veel op. Contact met enkele experts bevestigde dat over borging weinig theorieontwikkeling bestond. Zij verwezen naar het model van Goodman en Steckler voor institutionalisering.⁴ Dit model is eind jaren tachtig ontwikkeld en doorontwikkeld in recentere onderzoeken en proefschriften. De grondgedachte van dit model is helder en goed te communiceren naar de praktijk.

Het model van Goodman en Steckler onderscheidt drie niveaus voor de mate van institutionalisering van een project. Het eerste niveau heet passage, de formele, ook wel symbolische, verankering van een activiteit. Daarop volgt routine, de herhaalde toepassing. Het derde niveau, verzadiging, staat voor maximale institutionalisering, als de activiteit als deel van de organisatie wordt gezien.

Een organisatie is daarbij een systeem met vier subsystemen. Goodman en Steckler onderkennen het subsysteem van productie, personeel, omgeving en management van een organisatie. Institutionalisering betekent daarom institutionalisering binnen elk subsysteem.

Aan praktijkprofessionals geven Goodman en Steckler het advies mee om de passages, routines en verzadiging van een gezondheidsbevorderend programma te verhogen binnen zoveel mogelijk subsystemen als mogelijk en toepasbaar zijn.

Op basis van dit model zijn voor elke samenwerkingspartner de volgende subsystemen benoemd:

- waar het product of dienst wordt gemaakt. Dit is binnen elke gemeente een gemeentelijk projectleider en binnen elke organisatie – Verslavingszorg, Halt, politie en GGD - de contactpersoon.
- waar tijd en geld worden geregeld. Dit brengt het afdelingshoofd binnen elke gemeente en elke organisatie in beeld.
- waar ondersteuning wordt geregeld zoals secretariaat of inkoop. Dit systeem valt ook onder de afdelingshoofden.
- waar besluitvorming plaatsvindt. Binnen elke gemeente zijn dit de portefeuillehouder, het College of de gemeenteraad. Binnen de organisaties veelal de afdelingshoofden.

METHODE BORGINGSINTERVIEWS

De vragenlijst

Met behulp van het borgingsmodel is een vragenlijst gemaakt. Deze begon met een uitleg over het model. Hiermee werd beoogd dat alle niveaus van borging aan de orde zouden komen. De eerste vragen peilden het draagvlak voor het project. De volgende vragen gingen over de inhoud en de organisatie van borging. De vragen begonnen als open vragen, daarna kregen de geïnterviewden suggesties aangereikt. De eerste suggestie was een vrij gemakkelijk te realiseren borgingsactiviteit om de haalbaarheid te laten zien en de gedachten te openen voor meer mogelijkheden.

De interviews en de geïnterviewden

Gemeenten spelen in de borging een belangrijke rol vanuit hun beleidsthema's. Ook geven zij subsidies aan verenigingen, maken prestatieafspraken met het jongerenwerk en besluiten over het takenpakket van de afdeling Preventie van Verslavingszorg en het takenpakket van de GGD.

Gezien de vertaling van het borgingsmodel naar gemeenten, is gesproken met de wethouder volksgezondheid en het afdelingshoofd van de gemeentelijk projectleider. De regionaal projectleider van de GGD heeft de interviews verricht, omdat zij kennis had van het project, de gemeentelijke organisatie en de besluitvorming.

Er is met alle gemeenten gesproken, om zo de motivatie voor alcoholmatiging jeugd en het draagvlak voor borging te

voeden. Tevens kon rekening gehouden worden met verschillen tussen gemeenten.

Bij Tactus en IrisZorg zijn het afdelingshoofd preventie en de contactpersoon voor het project geïnterviewd. Bij Halt de directeur en de contactpersoon. Bij de politie is gesproken met de portefeuillehouder veiligheid voor de politie-regio. In de GGD is een groepsinterview gehouden met de directeur, manager JGZ, een beleidsmedewerker JGZ en de leidinggevende van de regionaal projectleider. Het merendeel van de interviews vond plaats in de zomer van 2011, ze duurden gemiddeld vijf kwartier.

UITKOMSTEN BORGINGSINTERVIEWS

Draagvlak voor het project en borging

De wethouders bleken goed op de hoogte van het project en vonden het alcoholgebruik van de jeugd een belangrijk probleem. De politieke kleur speelde hierbij geen rol. Opvallend was dat dit draagvlak ook bij de gemeentelijke afdelingshoofden aanwezig was, terwijl zij nauwelijks betrokken waren geweest bij de uitvoering, in tegenstelling tot de wethouders. Zij erkenden het probleem vanuit hun kennis over dit maatschappelijk probleem of gevoed door ervaringen. Het alcoholmatigingsproject kenden de afdelingshoofden via de gemeentelijke projectleiders. Alle wethouders en gemeentelijke afdelingshoofden gaven aan alcoholmatiging jeugd belangrijk te vinden, ook na de projectfase.

Halt en de politie vonden het vanzelfsprekend dat hun activiteit binnen het project – een leerstraf voor jongeren bij overtredingen onder invloed - zou worden gecontinueerd. Na de aanloopproblemen bij de opzet vonden ze het ondenkbaar te stoppen, nu de activiteit goed liep en op leek te leveren wat hen voor ogen stond.

Voor de Verslavingszorginstellingen IrisZorg en Tactus is alcoholmatiging jeugd een vanzelfsprekende prioriteit. De bereidheid om activiteiten uit te blijven voeren was daarom geen punt. De vraag was welke activiteiten dit zouden zijn. Het zijn namelijk de zogenaamde centrumgemeenten die het basispakket preventie van IrisZorg en Tactus jaarlijks bepalen. Dat geeft gemeenten de kans borgingsactiviteiten te continueren, te verminderen of de inhoudelijke koers te wijzigen.

De GGD ziet alcoholmatiging jeugd als één van haar speerpunten. Zij was tijdens de projectjaren regionaal projectleider geweest. Ook na het project blijft dit onderwerp één van de aandachtsgebieden.

Bij alle samenwerkingspartners bestond dus bereidheid tot borging.

Borgingsingrediënten

Binnen de samenwerkingspartners is het besluit tot borging genomen door het college van B&W, de gemeenteraad en leidinggevenden van organisaties. Uit de gesprekken kwamen de volgende ingrediënten naar voren om een positieve besluitvorming te bevorderen en de aandacht voor alcoholmatiging jeugd levend te houden tijdens de borgingsfase:

- Bekendmaking van de onderzoeksresultaten bij jongeren en ouders: de resultaten waren niet bij alle geïnterviewden bekend, aangeraden werd deze beter te verspreiden. Dit werd als een basisvoorwaarde gezien om de gemeenten en organisaties tot een borgingsfase te bewegen.
- Meetbare borgingsdoelen met een tijdslijm: conform de projectfase werden ook voor de borgingsfase doelen gevraagd. Daarnaast een afgebakende borgingsperiode, dus met een einddatum.
- Behoud van draagvlak, bij burgers, bestuurders en professionals: alcoholmatiging jeugd dient af en toe in de schijnwerpers te staan, via krant, radio of tv. Incidenten of onderzoek kunnen aanleiding zijn of een opvallende borgingsactiviteit, bij voorkeur richting ouders. Tevens moet de gemeenteraad informatie krijgen zodat het onderwerp daar op de agenda blijft staan.
- Inwerken nieuwe collega's: de betrokken mensen van gemeenten en organisaties – uitvoerend, bestuurlijk, leidinggevend - hebben een actieve rol gespeeld en het onderwerp is hen eigen geworden. Bij ander werk, verkiezingen, pensionering of zwangerschap verdwijnt een gemotiveerde partner. Ook al zijn er borgingsafspraken op organisatieniveau, nieuwe betrokkenen dienen ingewerkt te worden. Uiteindelijk staat of valt de aandacht voor alcoholmatiging jeugd met betrokken mensen.
- Flexibele borgingsafspraken: een overstap naar effectiever gebleken ac-

tiviteiten moet mogelijk zijn. Ook kan met een flexibel borgingspakket worden ingesprongen op nieuwe ontwikkelingen, zoals de leeftijdsgrensverhoging naar 18 jaar.

- Borging van de samenwerking: naast borging van activiteiten is ook borging van de samenwerking nodig. Juist met de afstemming en het gebruik van elkaars netwerken is grote winst geboekt.
- Monitoring van de borging: als eind 2013 alle afspraken zijn gemaakt, is het in de daaropvolgende jaren nodig de borging in zijn uitvoering te volgen, zodat tijdig kan worden bijgestuurd, bijvoorbeeld als de borgingsuitvoering stopt of als aansluiting op een trend nodig is.
- Borgingsactiviteiten: de geïnterviewden hebben aangegeven welke activiteiten zij voor de borgingsfase mogelijk vonden. Daarbij waren criteria: behoud van de opzet van regelgeving, handhaving en voorlichting; combinatie van individuele, groeps- en massamediale voorlichting; gebleken uitvoerbaarheid of goede opkomst bij een activiteit; wettelijke eisen vanuit de Drank- en Horecawet; onderbouwing van een activiteit.
- Borgingsnotitie: wethouders en afdelingshoofden wilden een borgingsnotitie.

BORGINGSNOTITIE

Na de borgingsinterviews is de gevraagde borgingsnotitie opgesteld. Daarin staan bovenstaande ingrediënten uitgewerkt. Een bijlage beschrijft de borgingsactiviteiten van elke samenwerkingspartner. Voor Tactus, IrisZorg, politie, Halt en GGD zijn deze activiteiten op managementniveau vastgesteld. De gemeentelijke projectleiders hebben met collega's van vergunningen, communicatie, sport, openbare orde en veiligheid etc. de invulling van de gemeentelijke borgingsactiviteiten besproken. Zo is binnen elke gemeente aan een borgingsnotitie gewerkt.

In de borgingsnotitie staat dat de GGD jaarlijks de borging monitort. De uitkomsten koppelt zij terug naar de gemeentelijke projectleiders en naar een regionaal, wethouderlijk overleg. Daarin kan worden besloten of en zo ja, welke bijsturing nodig is.

Als borgingsperiode is eind 2015 aan-

gehouden. In dat jaar zal E-MOVO weer het alcoholgebruik onder tweede- en vierde-klassers meten. Ook het onderzoek onder ouders zal worden herhaald. Dan kunnen gemeenten aan de hand van de borgingsdoelen en het gemeten resultaat het vervolg op de borgingsfase bepalen.

BORGING IN GEMEENTEN

Na de interviews was draagvlak voor borging en een borgingsnotitie aanwezig. Gemeenten hebben vervolgens alcoholmatiging jeugd in strategische beleidsnota's opgenomen, zoals de nota lokaal gezondheidsbeleid. Daarnaast hebben zij het onderwerp opgenomen in concretere werkplannen, bijvoorbeeld afdelingsjaarplannen, de sportnota of het jaarplan jongerenwerk. Hierin staan doelen en werkafspraken waarover jaarlijks aan de raad verantwoording wordt afgelegd. Zo is de passage en routine uit het borgingsmodel vormgegeven, de eerste twee stappen. Als jaarlijks de vertaling naar concrete werkplannen plaatsvindt, is het idee dat verzadiging, de derde stap, in zicht komt.

De wethouders en afdelingshoofden hebben in ieder geval aangegeven dat op deze manier het borgingsbeleid los komt te staan van afspraken met henzelf en de gemeentelijk projectleider.

Voor de strategische beleidsnota's en de werkplannen is de borgingsnotitie gebruikt. Sommige gemeenten hebben de borgingsnotitie in zijn geheel aan het college van B&W voorgelegd.

BORGING IN UITVOERING

In de Achterhoek was februari 2013 de start van de borgingsfase een feit. Begin 2014 heeft de GGD gesprekken met gemeenten en instellingen gevoerd om te monitoren hoe de borging in dit eerste borgingsjaar is verlopen: in hoeverre zijn de afgesproken activiteiten uitgevoerd en is de aandacht voor alcoholmatiging jeugd in stand gebleven. Gevraagd naar het rapportcijfer dat de geïnterviewden aan de aandacht voor alcoholmatiging jeugd in hun gemeente zouden geven, noemden zij vaak een 7, maar een 5 en 8 zijn ook uitgedeeld.

CONCLUSIE

Uit dit alcoholmatigingsproject komen aspecten terug, die ook in andere projecten goed bruikbaar kunnen zijn. Aller-

eerst is de borging van een project een proces, wat samen met partners wordt doorlopen. Het omvat dus niet alleen het schrijven van een notitie. Het gaat daarbij om het proces van formele besluitvorming, én om gedragen, concrete werkafspraken. Borging komt vervolgens tot leven als de afspraken worden uitgevoerd. Daarvoor is een trekker voor de borging evengoed nodig als een projectleider tijdens de projectfase. Deze voedt actief de aandacht rond dit onderwerp, en monitort wat er in werkelijkheid gebeurt. Bovenal betekent borging de samenwerking onderhouden. Want afspraken op papier zijn nodig, maar de belangrijkste factor zijn de betrokkenen van elke organisatie. Zij moeten de borging waarmaken. Borging heeft een lagere intensiteit dan de implementatiefase, maar is wel een doorlopende activiteit. Borgen is een werkwoord.

NOOT

Hartelijk dank aan Annemien Haveman (AGORA), Carolien de Rover (GGD Noord- en Oost-Gelderland) en Piet van der

Smissen (GGD West-Brabant) voor hun waardevolle inhoudelijke suggesties en reactie op het conceptartikel.

ABSTRACT

The institutionalization of a project is an activity – how to shape policy on youth and alcohol use after the project phase

Two projects aimed at moderation of alcohol use among young people have been implemented in the area of the Regional Health Service NOG; from 2005 to 2012 in the area Achterhoek and from 2008 to 2013 in the Steden-driehoek. In 2011 these projects were merged into one project and along with the implementation, institutionalization was started. This article describes the steps that the partners of the project have taken to develop a view on the institutionalization of alcohol moderation in young people and to arrive at working arrangements on the institutionalization activities and process.

Keywords: institutionalization,

sustainability, health promotion, alcohol, youth

LITERATUUR

1. *Knol-Bout C.* Evaluatierapport Alcoholgebruik en andere leefstijlgedragingen in groep 7 en 8. Apeldoorn: GGD Gelre-IJssel, 2010.
2. GGD Gelre-IJssel. Tabellenboek E-MOVO 2011 Regio Achterhoek Apeldoorn: GGD Gelre-IJssel, 2011, 13-18.
3. *Miedema M.* Evaluatie van een community-interventie: perceptie van ouders op het alcoholgebruik van tieners. Apeldoorn: GGD Gelre-IJssel, 2010
4. *Goodman RM, Steckler A.* A framework for assessing program institutionalization. *Knowledge in Society* 1989;2:57-71

CORRESPONDENTIEADRES

Cobi Izeboud, GGD Noord- en Oost-Gelderland, Postbus 51, 7300 AB Apeldoorn, e-mail: c.izeboud@ggdnog.nl