

Onderzoek gemeentelijk preventie en handhavingsbeleid alcohol

Eindrapport



Onderzoek gemeentelijk preventie en handhavingsbeleid alcohol

Den Haag, 28 / 02 / 2023

Auteur: Rogier van Schelven
Fritzi Reijerman
Lex van Rens
Lara Janssen
Martijn Bos

Status: Eindversie

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4	3.2.1. Inventarisatie van PHP's	26
1.1. Aanleiding	4	3.2.2. Verplichte onderdelen PHP's	28
1.2. Onderzoeksvragen	4	3.2.3. Aanvullende onderdelen PHP's	32
1.3. Onderzoeksmethoden	5	3.2.4. Gebruik van het Modelplan	33
1.3.1. Bronnenonderzoek	5	3.2.5. Kwaliteit van de PHP's	34
1.3.2. Enquête onder gemeenten	6	4. Uitvoering gemeentelijk preventie- en handhavingsbeleid	37
1.3.3. Focusgroepen met gemeenten	7	4.1. Educatie en communicatie	37
1.3.4. Interviews met stakeholders	7	4.2. Regelgeving	40
1.4. Leeswijzer	7	4.3. Toezicht en handhaving	42
2. Achtergrond alcoholbeleid gemeenten	8	4.4. Succesfactoren en aandachtspunten	50
2.1. Landelijke wet- en regelgeving	8	5. Samenvattende conclusies en aanbevelingen	52
2.2. Alcohol- en gezondheidsbeleid gemeenten	9	5.1. Conclusies	52
2.3. Politiek en bestuurlijk draagvlak in gemeenten	11	5.2. Aanbevelingen	54
3. Stand van zaken preventie- en handhavingsbeleid	13	Bijlage I. Onderzoeksvragen	57
3.1. Preventie en handhavingsbeleid: drie pijlers	13	Bijlage II. Analyse kader PHP's	59
3.1.1. Educatie en communicatie	14	Bijlage III. Overzicht gesprekken	63
3.1.2. Regelgeving	17	Bijlage IV. Enquête	65
3.1.3. Toezicht en handhaving	21	Bijlage V. Gemeenten steekproef bronnenonderzoek	70
3.2. Stand van zaken PHP's	26		

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Sinds 2013 voeren gemeenten naast de NVWA het toezicht op, en de handhaving van, de Alcoholwet uit (tot juni 2021 de Drank- en Horecawet). Om die reden zijn gemeenten een belangrijke partij bij het behalen van de doelstellingen uit het Nationaal Preventieakkoord ten aanzien van problematisch alcoholgebruik.

De laatste jaren is geen breed onderzoek gedaan naar hoe gemeenten deze taken uitvoeren en wat mogelijke verbeteringen hiervoor zijn.¹ Mede hierom heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) KWINK groep gevraagd om onderzoek te doen naar de stand van zaken van het gemeentelijk preventie- en handhavingsbeleid ten aanzien van alcohol. Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in:

- Het preventie- en handhavingsbeleid ten aanzien van alcohol van gemeenten;
- De uitvoering van het beleid;
- Knelpunten waar gemeenten tegenaan lopen;
- Mogelijkheden om het beleid te verbeteren.

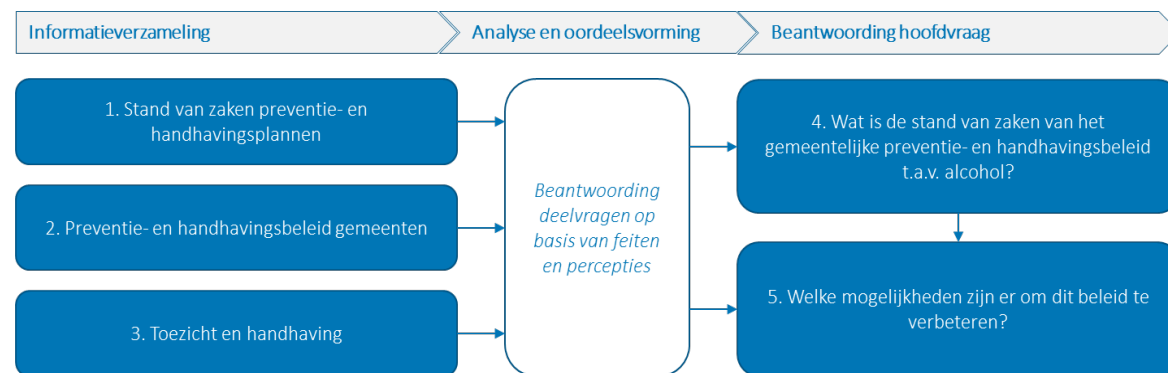
¹ De laatste – bij ons bekende – inventarisatie van het gemeentelijk beleid is gepubliceerd in 2015: https://www.breuerintra.nl/wp-content/uploads/2018/12/ODN_c66-03.pdf

1.2. Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Wat is de stand van zaken van het gemeentelijk preventie- en handhavingsbeleid t.a.v. alcohol en welke mogelijkheden zijn er om dit beleid te verbeteren?

We beantwoorden de hoofdvraag aan de hand van onderzoek op drie onderliggende thema's: 1) de stand van zaken van de preventie- en handhavingsplannen, 2) de vormgeving van het preventie- en handhavingsbeleid en 3) de inrichting van toezicht en handhaving. De methoden zijn verder uitgewerkt in paragraaf 1.3.



Figuur 1. Onderdelen van de beantwoording van de hoofdvraag.

1.3. Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van vier onderzoeksmethoden:

- Om inzicht te krijgen in de stand van zaken van de preventie en handavingsplannen hebben we door middel van bronnenonderzoek gemeentelijke alcohol preventie- en handavingsplannen geïnventariseerd en geanalyseerd.
- Om meer inzicht te krijgen in de praktijk, percepties en ervaringen met en over het preventie en handavingsbeleid hebben we een enquête uitgezet onder beleidsmakers en toezichthouders van gemeenten.
- In focusgroepen met gemeenten zijn de analyses en resultaten van het bronnenonderzoek en de enquête verdiept en verrijkt.
- In interviews met stakeholders en experts zijn de analyses en resultaten van het bronnenonderzoek en de enquête verder verdiept en verrijkt.

Het ministerie van VWS is opdrachtgever van dit onderzoek. Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep. De leden van de klankbordgroep zijn afkomstig vanuit: het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Drank- en Horecawet Inspecteurs (NVDI) en het Trimbos-instituut. De klankbordgroep is op proces en inhoud betrokken geweest bij het vaststellen van de onderzoeksaanpak, de analyse van de tussentijdse bevindingen, de inrichting van het verdiepende onderzoek en het conceptrapport.

1.3.1. Bronnenonderzoek

Het bronnenonderzoek hebben we in twee stappen uitgevoerd, namelijk een inventarisatie van preventie- en handavingsplannen van gemeenten (hierna: PHP's) en een analyse van PHP's op basis van een representatieve steekproef.

Inventarisatie

Ten eerste hebben we PHP's verzameld en geïnventariseerd. Vastgestelde PHP's zijn openbaar. We hebben deze verzameld via zoeken op het internet en raadsinformatiesystemen van gemeenten op zoektermen als 'preventie en handavingsplannen alcohol'.

In totaal hebben we 235 PHP's gevonden. Omdat een aantal van deze plannen door meerdere gemeenten zijn vastgesteld, ligt het aantal gemeenten waarvan we een plan hebben gevonden hoger. Voor 272 van de 344 gemeenten (aantal gemeenten in Nederland eind 2022) hebben we een plan gevonden (79%).

Analyse

Ten tweede hebben we de PHP's geanalyseerd op basis van een representatieve steekproef. De betrouwbaarheid is afhankelijk van de grootte van de steekproef. Door een voldoende aantal gemeenten in de streekproef op te nemen is het mogelijk om uitspraken te doen over de gehele populatie. Bij de bepaling van de steekproefomvang kiezen wij voor een betrouwbaarheidsniveau van 95% (in combinatie met een foutenmarge van 10%). Daarmee komt de benodigde steekproefomvang uit op 76 gemeenten. In onze steekproef van 76 PHP's zijn alle PHP's meegenomen die door meerdere gemeenten zijn vastgesteld. Daardoor zitten 113 gemeenten in de steekproef.

Bij het selecteren van de PHP's voor de steekproef hebben we naast een voorselectie van de G4-gemeenten rekening gehouden met een aantal selectiecriteria:

- Spreiding van gemeenten; we hebben uit alle provincies gemeenten naar rato van het aantal gemeenten per provincie geselecteerd.
- Gemeenten naar inwoneraantal; We hanteerden hierbij vier categorieën (>100.000, 50.000-100.000, 20.000-50.000 en <20.000 inwoners).
- Bij het selecteren hielden we oog voor de balans tussen actuele en verlopen plannen. De verdeling verlopen en actuele plannen in de selectie is verhoudingsgewijs gelijk aan de inventarisatie.
- Tot slot hebben we bij de selectie rekening gehouden met gemeenten met gezamenlijke plannen om het dubbel bestuderen van PHP's te voorkomen.

De 76 PHP's in de steekproef zijn inhoudelijk geanalyseerd aan de hand van een analysekader (bijlage II). Dit analysekader bestaat uit 47 vragen en deze hebben we opgesteld op basis van het Modelplan voor gemeenten van het Trimbos-instituut (hierna: het Modelplan).² Dit is een instrument dat gemeenten kunnen gebruiken bij het opstellen van een PHP. Het omvat verschillende onderdelen die gemeenten als basis voor het plan kunnen gebruiken, zoals een beleidsvisie, uitgangspunten en pijlers. Door het Modelplan als uitgangspunt voor het analysekader te nemen zijn onder meer de acties en verplichte en aanvullende onderdelen in de PHP's goed in kaart te brengen, en kunnen we op basis van vergelijkingen inzichten en indicaties geven over de inhoud en kwaliteit van de plannen.

² Trimbos-instituut (2022). Preventie- en handhavingsplan voor de uitvoering van de Alcoholwet (versie 4.1, februari 2022).

1.3.2. Enquête onder gemeenten

Na het bronnenonderzoek hebben we een enquête opgesteld en verspreid. Het doel van deze enquête is om meer inzicht te krijgen in de uitvoering van preventie- en handhavingsbeleid en om percepties en ervaringen met preventie- en handhavingsbeleid op te halen.

De enquête is verspreid onder personen die werkzaam zijn als beleidsmedewerker op het gebied van (onder andere) alcohol en personen die werkzaam zijn in de uitvoering, bijvoorbeeld als toezichthouder, op het gebied van alcoholbeleid.

De enquête bestaat uit 51 vragen en stellingen (zie bijlage IV) en heeft van week 45 tot en met week 47 uitgestaan.

De enquête is in totaal ingevuld door 178 respondenten. Van deze 178 respondenten is 52% werkzaam aan de beleid kant en 48% werkzaam aan de toezichthoudende kant van alcoholbeleid.

De 178 respondenten gaven ons inzicht in (de uitvoering van) het preventie- en handhavingsbeleid in 139 gemeenten. Voor 27 gemeenten is de enquête door meerdere respondenten ingevuld. Vanwege het feit dat voor enkele gemeenten de enquête door meerdere respondenten is ingevuld, is voor elke vraag de controle uitgevoerd of de antwoorden niet onevenredig worden beïnvloed door de respons vanuit één gemeente.

Tot slot, vanwege de routing (vragen bouwen op elkaar voort) in de enquête zijn niet alle vragen door alle respondenten ingevuld. We benoemen in het onderschrift steeds hoeveel respondenten de vraag hebben ingevuld (N = ...).

1.3.3. Focusgroepen met gemeenten

De respondenten van de enquête zijn uitgenodigd om deel te nemen aan de focusgroepen. De focusgroepen hadden als doel om de resultaten uit het bronnenonderzoek en de enquête te verrijken en verdiepen met inzichten uit de praktijk vanuit gemeenten. Tijdens de focusgroepen hebben we de inzichten uit de analyse waarbij we meer context zochten aan de deelnemers voorgelegd door middel van stellingen.

We hebben drie focusgroepen van 90 minuten gehouden, waarin we veertien ambtenaren van twaalf gemeenten hebben gesproken, die binnen verschillende beleidsterreinen werken. Daarnaast is met één gemeente een individueel gesprek gevoerd.

1.3.4. Interviews met stakeholders

Voor de interviews zijn verschillende stakeholders benaderd die betrokken zijn bij gemeentelijk preventie- en handhavingsbeleid ten aanzien van alcohol. Er zijn onder meer gesprekken gevoerd met gezondheidsorganisaties, brancheorganisaties van alcoholverstrekkers en organisaties die zich bezighouden met preventie-activiteiten (zie bijlage III voor een overzicht van de gesprekken).

De gesprekspartners zijn gevraagd naar hun ervaringen met en visie op gemeentelijk preventie- en handhavingsbeleid. Daarnaast is gevraagd naar voorbeelden en kansen en knelpunten in het maken en uitvoeren van beleid. Tot

slot hebben we gevraagd om aanbevelingen om het beleid en de uitvoering te verbeteren.

1.4. Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken behandelen we de verschillende thema's en onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 behandelen we de achtergrond van het gemeentelijk alcoholbeleid. Hierna behandelen we in hoofdstuk 3 de stand van zaken van het gemeentelijk preventie- en handhavingsbeleid, inclusief de preventie- en handhavingsplannen (PHP's). In hoofdstuk 4 behandelen we de uitvoering van gemeentelijk preventie- en handhavingsbeleid ten aanzien van alcohol. We sluiten het rapport af met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5).

2. Achtergrond alcoholbeleid gemeenten

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergrond van het alcohol- en gezondheidsbeleid van gemeenten. Allereerst gaan we in op de wettelijke kaders van de nieuwe Alcoholwet. We zetten de (nieuwe) bevoegdheden en landelijke verboden uiteen, evenals de verplichting tot het opstellen van een preventie- en handavingsplan ten aanzien van alcohol. Daarna schetsen we de context waarin het preventie- en handavingsplan tot stand komt en de connectie die het plan heeft met het bredere gezondheidsbeleid in gemeenten. Daarnaast beschrijven we welke aspecten van alcoholbeleid terecht komen in een plan. Ten slotte geven we een inzicht in politiek en bestuurlijk draagvlak in gemeenten voor het opstellen en uitvoeren van alcoholbeleid.

2.1. Landelijke wet- en regelgeving

In 2021 is de Drank- en Horecawet (DHW) gewijzigd in de Alcoholwet. In die wet zijn enkele nieuwe maatregelen opgenomen, die zowel landelijke maatregelen als nieuwe bevoegdheden voor gemeenten betreffen. De nieuwe landelijke maatregelen zijn:

- Verbod op wederverstrekking (het doorgeven van alcohol aan een minderjarige) in art. 45a Alcoholwet.
- Verbod op prijsacties (korting van meer dan 25% op de prijs van alcoholhoudende dranken) in art. 2a, eerste lid Alcoholwet.
- De regels voor verkoop op afstand (online verkoop) van alcohol zijn aangescherpt. Bij verkoop én bij aflevering moet de leeftijd van de koper worden gecontroleerd. Dit wordt geregeld in art. 19 en 20a Alcoholwet.

De verantwoordelijkheid voor handhaving op deze bepalingen ligt niet alleen bij gemeenten. Het verbod op wederverstrekking wordt gehandhaafd door gemeenten, terwijl het verbod op prijsacties en de regels omtrent verkoop op afstand worden gehandhaafd door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

Daarnaast zijn voor de gemeenten enkele nieuwe bevoegdheden opgenomen die ze kunnen inzetten voor het toezicht op en de handhaving van het alcoholbeleid. Ze zijn hiertoe niet verplicht. De nieuwe bevoegdheden zijn:

- Inzetten van testkopers: personen onder de achttien jaar die langs alcoholverstrekkers gaan om alcohol te kopen. Zo kunnen gemeenten controleren of verstrekkers de leeftijdsgrens handhaven. Dit wordt geregeld in art. 45a, tweede lid onder b Alcoholwet.

- Oppervlakte-eisen stellen aan horeca- en slijtlokaliteiten, in art. 25a lid 3 Alcoholwet.
- De mogelijkheid om proeverijen toe te staan in slijtlokaliteiten in artikel 25e Alcoholwet.
- Aanwijzen van alcoholoverlastgebieden waarin verschillende maatregelen genomen kunnen worden, zoals het verbieden van alcoholverstrekking, het verbieden van *happy hours* en het instellen van minimale toelatingsleeftijden. Daarnaast biedt het een extra weigeringsgrond voor vergunningaanvragen uit dit gebied. Dit volgt uit art. 25f Alcoholwet.
- Eis dat commerciële verstrekkers op boten en ander vervoersmiddelen een Diploma Sociale Hygiëne hebben. Hierbij kan gedacht worden aan bierfietsen en rondvaartboten. Dit staat in art. 25g Alcoholwet.

Sinds de wijziging van de toenmalige DHW in 2014 staat in art. 43a van de wet dat gemeenten verplicht zijn om een preventie- en handhavingsplan vast te stellen, in samenhang met de nota gemeentelijk gezondheidsbeleid (zie 2.2. Alcohol- en gezondheidsbeleid gemeenten). Het plan moet iedere vier jaar vastgesteld worden, maar kan tussentijds gewijzigd worden. In het artikel staan ook de onderdelen die de preventie- en handhavingsplannen moeten bevatten:

- Doelstellingen van het preventie- en handhavingsbeleid alcohol;
- De acties die ondernomen worden om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen;
- De wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en de daarbij behorende acties;
- De minimaal te behalen resultaten.

De Alcoholwet verbindt geen gevolgen aan het niet (vierjaarlijks) opstellen van een preventie- en handhavingsplan.

2.2. Alcohol- en gezondheidsbeleid gemeenten

Het alcoholbeleid van gemeenten bestaat uit meer dan alleen preventie- en handhavingsplannen alcohol.

Gemeenten hebben op grond van de Alcoholwet de verplichting om hun alcoholbeleid uit te werken in een preventie- en handhavingsplan alcohol. Uit het bronnenonderzoek en de gesprekken blijkt dat ook het bredere gezondheidsbeleid van gemeenten regelmatig het thema alcohol raakt. Veel gemeenten zien het preventie- en handhavingsplan als een aanvulling op het algemene gezondheidsbeleid van de gemeente.

In de enquête hebben we uitgevraagd in hoeverre alcoholpreventie onderdeel is van het algemene gezondheidsbeleid van de gemeente. Volgens 62% van de respondenten is alcoholpreventie onderdeel van het algemene gezondheidsbeleid, 18% geeft aan dat dit niet het geval is en 21% van de respondenten geeft aan het niet te weten. We zien bovendien dat in 80% van de onderzochte preventie- en handhavingsplannen wordt verwezen naar het

algemene gezondheidsbeleid van de betreffende gemeente (veelal de gemeentelijke nota gezondheidsbeleid)³.

Hoe het gemeentelijke gezondheidsbeleid zich precies verhoudt tot de preventie- en handavingsplannen, verschilt per gemeente. In sommige gemeenten wordt in beide beleidsdocumenten simpelweg naar elkaar verwezen, terwijl in andere gemeenten ook overleg wordt gevoerd tussen de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het thema alcohol en ambtenaren die werkzaam zijn op andere gezondheidsthema's. In sommige gemeenten lijkt het preventie- en handavingsplan al het bestaande alcoholbeleid te beschrijven, terwijl in andere gemeenten het alcoholbeleid elders verder is uitgewerkt (bijvoorbeeld in het gezondheidsbeleid). Daarnaast verschilt per gemeente of alcoholbeleid een apart aandachtsgebied is of in samenhang met andere gezondheidsvraagstukken (zoals drugs, roken of overgewicht) wordt behandeld.

Uit de gesprekken blijkt bovendien dat niet al het alcoholbeleid in de preventie- en handavingsplannen herhaald wordt. Met name regelgeving die al langere tijd bestaat, wordt volgens gesprekspartners niet vierjaarlijks in de plannen herhaald. Het kan dus zo zijn dat bepaalde regelgevende bevoegdheden uit de Alcoholwet (zoals het beperken van *happy hours*) niet zijn genoemd in de preventie- en handavingsplannen, maar in die gemeente wel zijn omgezet naar lokale regelgeving. Dit geldt ook voor de nieuwe bevoegdheden: soms hebben gemeenten die al omgezet naar lokale regelgeving, maar is dit nog niet opgenomen in een nieuw preventie- en handavingsplan (zie ook paragraaf 3.1.2.).

³ Gemeenten hebben een wettelijke taak op het terrein van volksgezondheid. In de nota gezondheidsbeleid kunnen gemeenten hun gezondheidsbeleid uitwerken. Door sommige gemeenten wordt deze samen met andere maatschappelijke en ook private organisaties ontwikkeld.

Daarnaast zien we in veel gemeenten dat lokale of regionale preventieakkoorden zijn opgesteld of worden opgesteld, waarin het thema alcohol een rol krijgt. In een lokaal of regionaal preventie-akkoord formuleren gemeenten samen met lokale partners maatregelen om roken, overgewicht en overmatig alcoholgebruik tegen te gaan. De gemeente bepaalt zelf welke problematiek centraal staat. Niet in alle gemeenten waar een lokaal preventieakkoord wordt opgesteld, worden dus alcoholmaatregelen geformuleerd. Uit gegevens van de VNG blijkt dat in veruit de meeste gemeenten een lokaal en/of regionaal preventieakkoord is gesloten (85%, 291 gemeenten). In zestien gemeenten wordt momenteel een lokaal en/of regionaal preventieakkoord voorbereid. Vier gemeenten verkennen de mogelijkheid ertoe en 21 gemeenten maken geen gebruik van de mogelijkheid tot een lokaal of regionaal preventieakkoord. Van tien gemeenten zijn geen gegevens bekend.⁴

De uitkomsten van de lokale en regionale preventieakkoorden zijn in veel gevallen (nog) niet geland in de preventie- en handavingsplannen, zo blijkt uit de looptijden van de preventie- en handavingsplannen (zie ook paragraaf 3.2) en de gesprekken. Veel gesprekspartners hebben aangegeven dat het opstellen van een lokaal of regionaal preventieakkoord en geheel ander traject is en soms ook door heel andere ambtenaren wordt opgepakt. Uit enkele gesprekken bleek ook dat de opstellers van het preventie-akkoord soms überhaupt niet bekend waren met het preventie- en handavingsplan van de eigen gemeente.

⁴ Zie deze interactieve kaart: https://gis.vng.nl/v2/?t=3&key=2PACX-1vRYlehJPKfJL7FpxW9ipHa4d8y3QdpAqeOIL641xpr7pU_p1c_axxQRSDHwMcgEuKtPRkivJiO8BwC&jaar=2021&data=1315569296&config=1948697261.

Het alcoholbeleid wordt in sommige gemeenten ook gelinkt aan andere beleidsthema's dan gezondheidsbeleid.

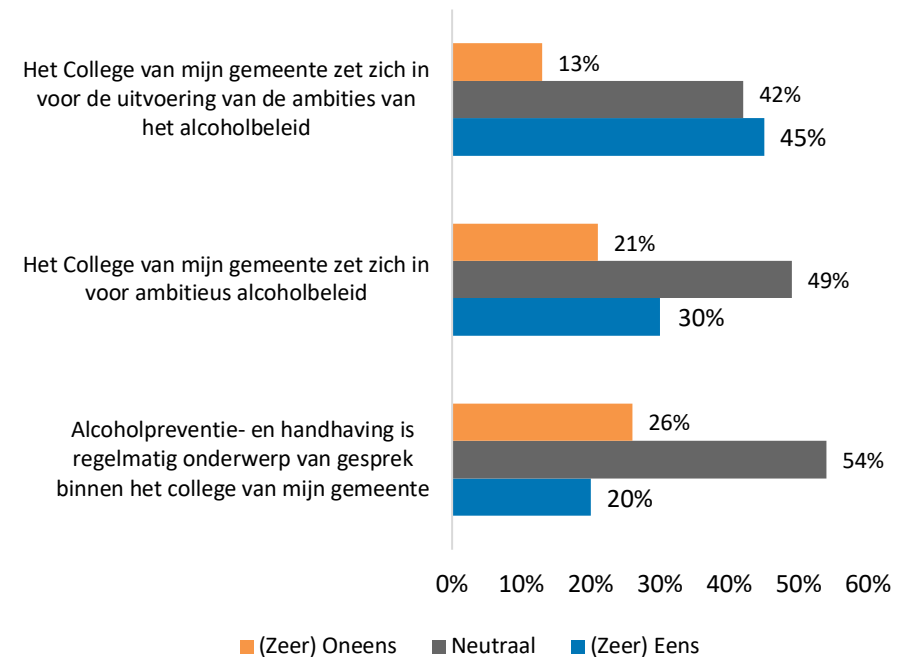
Het alcoholbeleid verhoudt zich natuurlijk ook tot andere beleidsthema's dan gezondheid, zoals horecabeleid, openbare orde/veiligheid of algemeen handhavingsbeleid. De mate waarin deze thema's integraal benaderd worden, verschilt sterk per gemeente. Sommige gesprekspartners die werkzaam zijn bij een gemeente, geven bijvoorbeeld aan dat regelmatig overleg wordt gevoerd tussen ambtenaren die werkzaam zijn op de verschillende thema's of zelfs met partijen buiten de gemeentelijke organisatie (zoals de politie). Andere gemeenteambtenaren die we hebben gesproken, geven aan dat het alcoholbeleid nog meer een 'eiland' is en dat het thema niet in relatie wordt gebracht met andere beleidsthema's. Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat het per gemeente verschilt met welk beleidsthema samenwerking wordt gezocht, afhankelijk van de portefeuille van de wethouder, de verantwoordelijke ambtenaar/ambtenaren, de afdeling waarbinnen die ambtenaar werkzaam is en de grootte van de gemeente. Sommige ambtenaren die zich bezighouden met alcoholbeleid hebben bijvoorbeeld de portefeuille 'horeca', terwijl ambtenaren in andere gemeenten juist de portefeuille 'preventie' hebben.

2.3. Politiek en bestuurlijk draagvlak in gemeenten

Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in de mate van draagvlak voor (ambitieuw) alcoholbeleid.

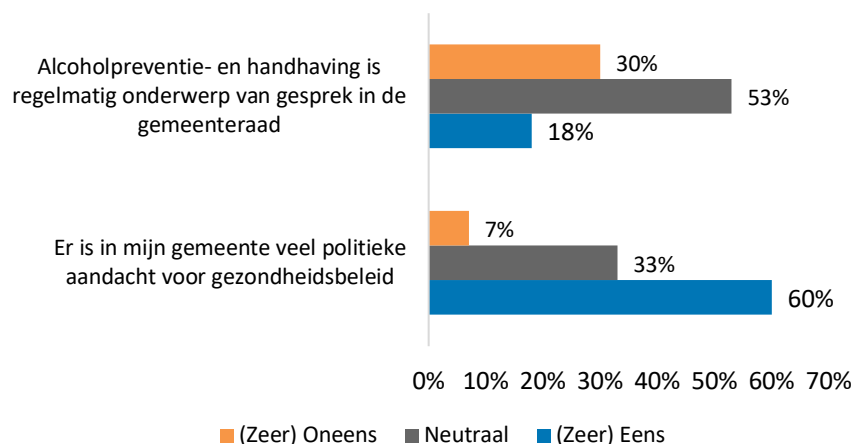
Het is lastig om een eenduidig beeld te geven van de mate van politiek en bestuurlijk draagvlak voor (ambitieuw) alcoholbeleid in gemeenten.

De enquête wijst uit dat veel respondenten neutraal antwoorden rondom stellingen over bestuurlijk draagvlak (zie figuur 2). In gesprekken geven gemeenten aan dat het bestuurlijk draagvlak kan wisselen per moment en perspectief, waardoor zij neutraal waren over de stellingen. Tegelijkertijd zien we dat 45% van de respondenten aangeeft dat het College zich inzet om de ambities van het alcoholbeleid uit te voeren en ongeveer een derde van de respondenten vindt dat het College zich inzet voor ambitieus alcoholbeleid.



Figuur 2. Stellingen bestuurlijk draagvlak (N = 135-138).

Ook over de mate van politiek draagvlak voor alcoholbeleid zijn respondenten overwegend neutraal. Ongeveer een derde van de respondenten geeft aan dat alcoholpreventie en handhaving niet regelmatig onderwerp van gesprek zijn in de gemeenteraad. Dit staat in contrast met de politieke aandacht voor gezondheidsbeleid in het algemeen, waarvoor volgens een ruime meerderheid van de respondenten veel aandacht is (zie de figuur 3).



Figuur 3. Stellingen politiek draagvlak (N = 137-138).

Uit de gesprekken blijkt dat tegengestelde belangen grote invloed hebben op de mate van het politiek en bestuurlijk draagvlak. Enerzijds hechten bestuurders belang aan alcoholpreventie en effectieve handhaving, omdat ze belang hechten aan een gezonde gemeente. Anderzijds is het opstellen van alcoholbeleid in veel gemeenten sterk controversieel. Bestuurders en politiek zijn in veel gemeenten huiverig om de vrijheid van bewoners en ondernemers in te perken, omdat

strenger alcoholbeleid op veel verzet kan rekenen, bijvoorbeeld van lokale ondernemers, van politici die veel waarde hechten aan de belangen van lokale ondernemers of andere partijen die afhankelijk zijn van alcoholverkoop en van de lokale bevolking zelf. Gesprekspartners benadrukken dat het gebruiken van alcohol door volwassenen in de samenleving als zeer normaal gezien wordt, in tegenstelling tot bijvoorbeeld roken. Wanneer gemeenten meer aanvullende maatregelen nemen dan andere gemeenten (en alcoholverkoop of alcoholgebruik lastiger zouden maken), wordt dit door veel mensen gezien als het afnemen van vrijheden.

Tegelijkertijd blijkt uit de enquête dat slechts 20% van de respondenten aangeeft dat alcoholpreventie en handhaving regelmatig onderwerp van gesprek zijn binnen het College, ondanks de controversiële aard van het onderwerp.

Concluderend lijkt het erop dat in veel gemeenten wel een wil is om ambitieuze alcoholpreventie en handhaving te realiseren, maar dat de controverse van het onderwerp (met name vanwege de tegenstrijdige belangen en de norm in de samenleving) de realisatie hiervan in de weg zit.

3. Stand van zaken preventie- en handhavingsbeleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de vormgeving van het preventie- en handhavingsbeleid van gemeenten.

Ten eerste bespreken we de inhoud van het preventie- en handhavingsbeleid van gemeenten (paragraaf 3.1). Dit behandelen we aan de hand van drie pijlers voor integraal preventiebeleid. Vervolgens zoomen we in op de stand van zaken van de preventie- en handhavingsplannen van gemeenten (paragraaf 3.2). We gaan hierbij in op de resultaten van de inventarisatie van de PHP's van alle gemeenten, in welke mate de onderzochte PHP's verplichte en aanvullende onderdelen bevatten en in hoeverre er van het Modelplan gebruik is gemaakt bij het opstellen van de PHP's. Tot slot trekken we op basis van onze bevindingen conclusies over de kwaliteit van de PHP's.

⁵ Holder, H.D. (1998). International research monographs in the addictions. Alcohol and the community: A systems approach to prevention.

⁶ Trimbos-instituut (2022). Preventie- en handhavingsplan voor de uitvoering van de Alcoholwet (versie 4.1, februari 2022), p. 17-18.

3.1. Preventie en handhavingsbeleid: drie pijlers

Preventie- en handhavingsbeleid ten aanzien van alcohol is in de meeste gemeenten opgebouwd uit drie pijlers.

Alcoholgebruik is volgens de systeemtheorie van Holder⁵ het resultaat van een combinatie van factoren. De persoon, de sociale omgeving en het overheidsbeleid vormen samen een systeem dat de gebruiker beïnvloedt. Deze theorie stelt dat alcoholpreventie nooit alleen op het individu gericht kan zijn. Het meest succesvol zijn strategieën die vooral de fysieke en sociale omgeving van de drinker beïnvloeden. In de omgeving van de jonge drinker spelen locaties waar alcohol verstrekt wordt, alcoholverstrekkers, scholen en ouders een belangrijke rol. De integrale beleidsvisie borduurt voort op deze systeemtheorie. Een integraal preventiemodel is gebaseerd op drie pijlers: (1) educatie en communicatie, (2) regelgeving en (3) toezicht en handhaving.⁶

Deze pijlers zijn gebaseerd op het preventiemodel van Reynolds (2003).⁷ Hoewel iedere pijler op zichzelf staat, is er ook overlap tussen de pijlers. Het centrale idee hierachter is dat enkel acties op één van de pijlers niet bijdraagt aan het voorkomen van (overmatig) alcoholgebruik en bijkomende problematiek. In plaats daarvan zijn acties op alle onderdelen nodig. Hoewel het gebruik van de drie pijlers niet expliciet verplicht is in de PHP's, zien we het in de praktijk vaak terug. Uit het bronnenonderzoek blijkt dat in 88% van de plannen een

⁷ Reynolds, R.I. (2003). Building Confidence in Our Communities. London: London Drug Policy Forum.

beschrijving van een integrale beleidsvisie en/of het preventiemodel van Reynolds is opgenomen.

De integrale benadering van het vraagstuk blijkt ook uit de lokale samenwerkingspartners die in de meerderheid van de gemeenten een rol hebben bij preventie en handhaving (bij het opstellen van beleid en/of in de uitvoering). Uit de enquêteresultaten blijkt dat 60% van de respondenten aangeeft dat lokale samenwerkingspartners, zoals maatschappelijke organisaties of ondernemers, een belangrijke rol spelen bij preventie en handhaving in hun gemeente. 29% van de respondenten is neutraal en slechts 12% geeft aan dat lokale samenwerkingspartners geen grote rol hebben bij preventie en handhaving in hun gemeente (N=137).

Het bijeenbrengen van kennis en ervaring over de drie pijlers blijkt bij het opstellen van alcoholbeleid lastig voor gemeenten.

De interne samenwerking tussen afdelingen bij gemeenten die over preventie en toezicht en handhaving gaan, is in de praktijk niet altijd integraal opgezet. In de gesprekken gaven sommige gesprekspartners aan dat het opstellen van een PHP meer een integrale samenvatting is van verschillende acties en beleid. Hoewel het beleid op papier integraal is en alle pijlers bespreekt, wil dat niet zeggen dat daar vanuit diezelfde integrale visie ook vooraf afstemming over is geweest.

Een reden voor deze beperkte integrale opzet ligt in de diversiteit aan expertise die betrokken zou kunnen of moeten zijn bij het opstellen van bijvoorbeeld een preventie en handhavingplan. Ambtenaren die werkzaam zijn rondom thema's zoals horeca, gezondheid, preventie, onderwijs, openbare orde, et cetera, werken vaak weinig met elkaar samen, weten elkaar niet goed te vinden en kennen elkaars inspanningen onvoldoende om erop te kunnen inspelen.

Bovendien gaven sommige gesprekspartners met expertise over preventie of handhaving ten aanzien van alcohol aan dat zij in veel gemeenten niet, dan wel pas in een laat stadium, worden aangehaakt bij het opstellen van een preventie en handhavingplan (en soms ook bij het opstellen van een lokaal preventieakkoord). Dat heeft in veel gemeenten tot gevolg dat het belang van, en de kennis over, integraliteit niet voldoende landt in het plan of het akkoord.

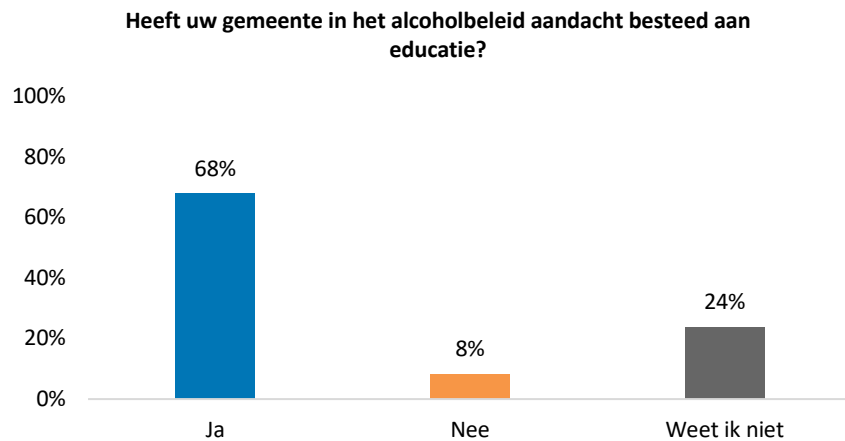
Hierna behandelen we de inhoud van het preventie- en handhavingbeleid op basis van de drie pijlers. Per pijler lichten we kort toe wat er onder die pijler wordt verstaan, en welke inzichten er uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

3.1.1. Educatie en communicatie

Onder de pijler 'educatie en communicatie' wordt verstaan: het realiseren van voldoende kennis van de risico's die alcohol met name voor jongeren heeft. Wanneer alcoholverstrekkers, ouders en scholen zich meer bewust zijn van deze risico's, kunnen zij beter bijdragen aan het voorkomen van (problemen door) alcoholgebruik.

De meeste gemeenten besteden in hun preventie- en alcoholbeleid aandacht aan educatie en communicatie.

Dit komt naar voren in zowel de enquête als het bronnenonderzoek. In de enquête geeft een meerderheid van de respondenten aan dat in het alcoholbeleid aandacht is besteed aan educatie (zie figuur hierna). Bij het bronnenonderzoek blijkt dit ook uit de beschreven acties op deze pijler, die we hieronder verder bespreken.



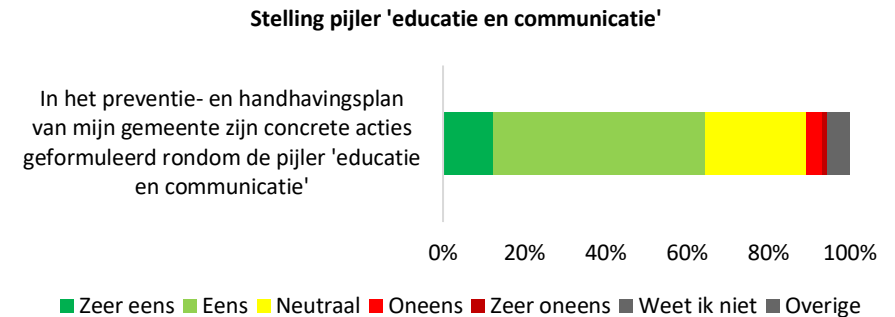
Figuur 4. Aandacht voor pijler educatie (N = 109).

Gemeenten hebben over het algemeen concrete acties geformuleerd op de pijler educatie en communicatie.

In het bronnenonderzoek blijkt dat alle onderzochte PHP's ten minste één actie beschrijven op het gebied van preventie. Het gaat hierbij dus ook om acties op het gebied van educatie en communicatie, zoals trainingen bij alcoholverstrekkers, voorlichting over alcohol- en uitgaansopvoeding voor ouders (zie paragraaf 4.1).

Uit de enquête blijkt dat een ruime meerderheid van de respondenten die aandacht voor educatie noemen, ervan overtuigd zijn dat de geformuleerde acties rondom educatie en communicatie voldoende concreet zijn (zie figuur hierna).

Hieronder lichten we acties voor specifieke doelgroepen, op het gebied van onderwijs en aansluiting op landelijke campagnes, verder toe en geven we enkele voorbeelden.



Figuur 5. Stellingen pijler 'educatie en communicatie'. (N= 73).

Als doelgroepen op de pijler educatie en communicatie worden ouders (59%) en alcoholverstrekkers (58%) het vaakst genoemd (zie tabel 1).

Van de plannen die ouders als doelgroep benoemen, worden het vaakst acties met betrekking tot alcoholopvoeding genoemd (88%). Andere acties voor deze doelgroep die in de plannen worden omschreven hebben betrekking op uitgaansopvoeding (36%) en publiekscampagnes (37%). Enkele voorbeelden van acties zijn:

- Het plan van de gemeente Borsele benoemt voorlichting over alcohol- en uitgaansopvoeding als preventieacties voor ouders. Daarnaast worden ouders betrokken bij het nazorgtraject bij alcoholintoxicatie.
- Het plan van de gemeente Castricum beschrijft hoe de gemeente mentoravonden op scholen als kans aanhaalt om ouders via scholen

- voorlichting over jeugd en alcohol te geven. De reden hiervoor is dat ouders steeds minder goed buiten scholen te bereiken zijn.
- Het plan van de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel beschrijft theatervoorstellingen over alcohol en middelengebruik door en voor beide jongeren en ouders op scholen. Volgens het plan hebben scholen de behoefte om op een interactieve, speelse manier aandacht te besteden aan diverse thema's zoals alcohol en verkeer. Na de voorstelling gaan de acteurs in discussie met alle aanwezigen.

Bij de plannen die alcoholverstrekkers als doelgroep noemen, is het geven van trainingen de meest genoemde actie (88% van de plannen). Deze trainingen zijn bedoeld om het bewustzijn en verantwoordelijkheid onder alcoholverstrekkers te vergroten en het geven van informatie over hoe te handelen bij niet-naleving (van bijvoorbeeld de leeftijdsgrens). Een andere veel genoemde actie voor deze doelgroep is nalevingscommunicatie. Dit wordt in 82% van de plannen met alcoholvertrekkers als doelgroep benoemd. Het gaat hierbij om alle vormen van communicatie om naleving te stimuleren.

Naast acties op specifieke doelgroepen worden in de plannen ook acties op het gebied van onderwijs beschreven. In 84% van de plannen wordt (projectmatige) samenwerking met scholen genoemd.

Doelgroep	Percentage benoemd in plannen
Alcoholverstrekkers	58%
Ouders	59%
Scholen	54%

Jongeren	53%
Geen doelgroep benoemd op pijler	1%
Overige doelgroepen	8%

Tabel 1. Doelgroepen op de pijler educatie en communicatie.

Naast educatieve interventies worden ook verschillende communicatie-interventies ingezet. In veel plannen (78%) wordt aansluiting gezocht op landelijke campagnes (zie tabel 2). Bij deze plannen gaat het hoofdzakelijk om de NIX18-campagne (90%). Deze campagne loopt sinds 2013. De campagne IkPas (sinds 2014) wordt minder vaak genoemd (29%). De campagne Zien drinken doet drinken (sinds 2020) komt zelden voor in de plannen (5%). Dit lage percentage is vooral te verklaren doordat deze jaarlijkse campagne in november 2020 voor het eerst van start ging. De drie plannen die de campagne benoemen hebben allemaal een doorlooptijd vanaf 2021 of 2022. In de steekproef zijn er zeventien plannen met een doorlooptijd vanaf 2021, waarvan er drie deze campagne benoemen (18%).

Campagnes	Percentage plannen die aansluiting bij een landelijke campagne benoemen
NIX18 (sinds 2013)	90%
IkPas (sinds 2014)	29%

Zien drinken doet drinken (sinds 2020)	5%
Overige campagnes	19%

Tabel 2. Landelijke campagnes waarop aansluiting wordt gezocht in PHP's.

19% van de plannen benoemen ook andere campagnes. Hierbij gaat het vaak om afgelopen campagnes die staan omschreven in verlopen plannen. Zo verwijst de gemeente Leudal (doorlooptijd 2014-2018) naar www.hoepakjijdataan.nl en www.uwkindenalcohol.nl (beide websites verwijzen inmiddels door naar recente en actuele projecten).

Er wordt relatief weinig ingezet op alcoholpreventie ten aanzien van volwassenen.

We zien dat de meeste preventie- en handavingsplannen zich richten op educatie en communicatie voor minderjarigen en jongeren (meerderjarigen tot een jaar of 25). Sommige activiteiten richten zich weliswaar op ouders of alcoholverstrekkers, maar zijn gericht op preventie van (overmatig) alcoholgebruik door minderjarigen en jongvolwassenen. Slechts in enkele plannen zijn maatregelen opgenomen voor het verminderen van alcoholgebruik onder volwassenen.

Ook uit gesprekken komt het beeld naar voren dat gemeenten weinig inzetten op alcoholpreventie of vroegsignalering ten aanzien van volwassenen, terwijl alcoholgebruik door volwassenen volgens deze gesprekspartners wel kan leiden tot bijvoorbeeld verstoring van de openbare orde, gezondheidsproblematiek, verkeersonveiligheid of andere negatieve effecten. Gesprekspartners benoemen als verklaring hiervoor dat het gebruik van alcohol door volwassenen in veel gemeenten gezien wordt als een eigen verantwoordelijkheid of vrijheid. Sommige gemeenten geven aan dat ze vooral niet goed weten welke preventie-activiteiten

ze zouden kunnen uitvoeren voor de volwassen doelgroep, met name omdat deze doelgroep erg versnipperd is (en niet bereikbaar op één plek, zoals een onderwijsinstelling voor jongeren). In de praktijk zijn er echter wel veel preventieprogramma's of campagnes beschikbaar die deze doelgroep voor ogen hebben, bijvoorbeeld via verslavingszorgorganisaties. Deze interventies richten zich bijvoorbeeld op huisartsen, ziekenhuizen en naasten. Gesprekspartners benoemen verder dat een wijkgerichte aanpak vaak effectief is voor deze doelgroep.

3.1.2. Regelgeving

Onder de pijler 'regelgeving' wordt verstaan: de acties die een gemeente kan nemen op het gebied van regelgeving rondom alcohol. De Alcoholwet omschrijft naast landelijke verboden een aantal verordende bevoegdheden die gemeenten in kunnen zetten, waaronder bijvoorbeeld het beperken van *happy hours* (zie paragraaf 2.1). Het doel van dergelijke lokale wet- en regelgeving is om nadere kaders te stellen aan het gebruik en de verkoop van alcohol en het dient als grondslag voor het handavingsbeleid.

De meerderheid van de gemeenten maakt gebruik van regelgevende bevoegdheden.

Uit het bronnenonderzoek blijkt dat in 72% van de onderzochte PHP's acties op het gebied van regelgeving benoemd worden. Regelgeving is geen verplicht onderdeel van de PHP's. We merken op dat de PHP's relatief lang geleden zijn opgesteld (en veelal ook verlopen zijn), terwijl de regelgeving in de tussentijd wel uitgebreid kan zijn. In de verdiepende gesprekken komt naar voren dat gemeenten vaker gebruik maken van regelgevende bevoegdheden dan in de PHP's naar voren komt (zie tabel 3 voor een overzicht van veelgebruikte

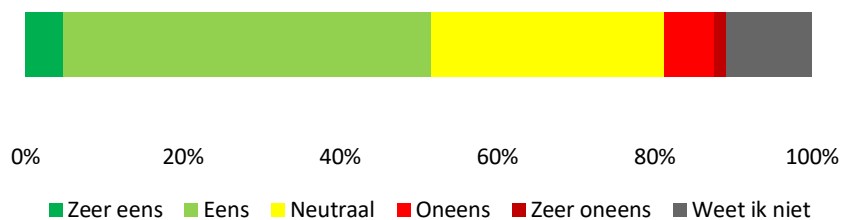
regelgevende bevoegdheden). In de focusgroepen geven gemeenten bijvoorbeeld aan dat zij regelgeving die eenmaal geïmplementeerd is, niet altijd herhalen in nieuwe PHP's. Bovendien blijkt uit de enquête dat sommige (nieuwe) regelgevende bevoegdheden op grond van de Alcoholwet in de praktijk wel gebruikt worden, terwijl ze in de PHP's (nog) niet genoemd worden. Dat de nieuwe bevoegdheden weinig terugkomen in de PHP's, is te verklaren door het feit dat een groot aandeel van de PHP's verlopen is of van voor 2021 stamt (87%). Verderop gaan we specifiek in op het gebruik van de nieuwe bevoegdheden op grond van de Alcoholwet (figuur 7).

Uit de enquête blijkt dat 61% van de respondenten aangeeft dat in hun gemeente aandacht is besteed aan verordenende bevoegdheden of andere mogelijkheden om alcoholgebruik of -verkoop te beperken. 18% geeft aan dat hun gemeente hier geen aandacht aan besteed en 21% geeft aan het niet te weten (N=106). Ongeveer de helft van de respondenten die regelgeving rapporteren vindt de acties die zijn geformuleerd rondom de pijler regelgeving voldoende concreet. Ongeveer 8% is het daarmee (zeer) oneens (zie figuur 6).

Lang niet alle mogelijke regelgevende bevoegdheden worden door gemeenten ingezet. Gemeenten stellen vooral voorwaarden aan evenementen en leggen schenktijden voor de paracommercie vast.

Bij slechts twee regelgevende bevoegdheden hebben respondenten van de enquête in meerderheid aangegeven dat hun gemeente gebruik maakt van deze bevoegdheden, te weten het stellen van voorwaarden aan evenementen (77%) en het vastleggen van schenktijden voor de paracommercie (68%). Volgens ongeveer de helft van de respondenten worden verder *happy hours* beperkt (47%). In de tabel hieronder is per bevoegdheid aangegeven hoeveel procent van de respondenten heeft aangegeven dat in hun gemeente gebruik wordt gemaakt van deze bevoegdheden.

In het preventie- en handhavingsplan van mijn gemeente zijn concrete acties geformuleerd rondom de pijler 'regelgeving'.



Figuur 6. Stelling concrete acties regelgeving. (N=64).

Regelgevende bevoegdheid	% respondenten
Voorwaarden stellen aan evenementen	77%
Vastleggen schenktijden voor de paracommercie	68%
Beperken <i>happy hours</i>	47%
Aanwijzen alcoholoverlastgebieden	30% ⁸
(Tijdelijk) beperken/verbieden van alcoholverkoop in overlastgebieden	25%
Verplichten van ID-check bij vaststellen toegangsleeftijden horeca	25%
Slijters toestaan buiten openingstijden cursussen en proeverijen te organiseren	17%
Toelatingsleeftijden bepalen voor horecalokaliteiten/terrassen	14%
Eis dat commerciële verstrekkers op boten en andere vervoersmiddelen een Diploma Sociale Hygiëne hebben	9% ⁹
Toelatingsleeftijden koppelen aan tijdstippen	5%
Hogere vloeroppervlakte eisen aan horeca- en slijtlokaliteiten	3%
Anders	13%

Tabel 3. Gebruik regelgevende bevoegdheid in gemeenten (N=64).

⁸ Dit percentage dat uit de enquêteresultaten naar voren komt geeft een verkeerd beeld van de realiteit. Zie de toelichting in de volgende alinea.

Een kanttekening bij het percentage van gemeenten dat alcoholoverlastgebieden aanwijst is dat bij gemeenten verwarring lijkt te bestaan over alcoholoverlastgebieden. Het aanwijzen van alcoholoverlastgebieden zoals bedoeld in art. 25f Alcoholwet behelst het beperken of verbieden van alcoholverkoop in een bepaald gebied. Sommige gemeenten hebben in hun Algemene Plaatselijke Verordening (APV) regels opgenomen betreffende dat er in sommige gebieden in de gemeente geen alcohol in het openbaar genuttigd mag worden. Dat is een andere maatregel dan die door art. 25f Alcoholwet mogelijk wordt gemaakt. In Artikel 25g van de Alcoholwet staat bovendien dat wanneer een gemeenten een Alcoholoverlastgebied aanwijst, deze verplicht is dit te melden aan de Minister, dit wijst uit dat tot nu toe alleen de gemeente Rotterdam en de gemeente Amsterdam gebruik hebben gemaakt van deze nieuwe bevoegdheid. Ook uit gesprekken blijkt dat art. 25f nog maar (zeer) beperkt wordt toegepast, terwijl 30% van de respondenten aangeeft dat dit in hun gemeente gebeurt. Respondenten van de enquête halen deze maatregelen mogelijk door elkaar.

De regelgeving die in PHP's wordt benoemd, is niet altijd geconcretiseerd in het PHP zelf: in 53% van de plannen wordt concreet benoemd welke regels door de gemeenten zijn geïmplementeerd voor de uitvoering van het beleid. In andere gevallen wordt verwezen naar integrale handavingsplannen of horecabeleid, waar de alcohol gerelateerde regelgeving uiteengezet wordt. Daardoor wordt de regelgeving die wél wordt ingezet om het alcoholbeleid uit te voeren, in veel gevallen niét opgenomen in het plan. Daarnaast wordt soms slechts een gedeelte van de maatregelen in het PHP benoemd, terwijl het andere gedeelte in andere

⁹ In deze groep respondenten zit een relatief hoog aandeel respondenten uit Amsterdam (drie van de vijf respondenten die deze optie heeft aangevinkt is werkzaam in Amsterdam), waardoor dit percentage een vertekend beeld geeft.

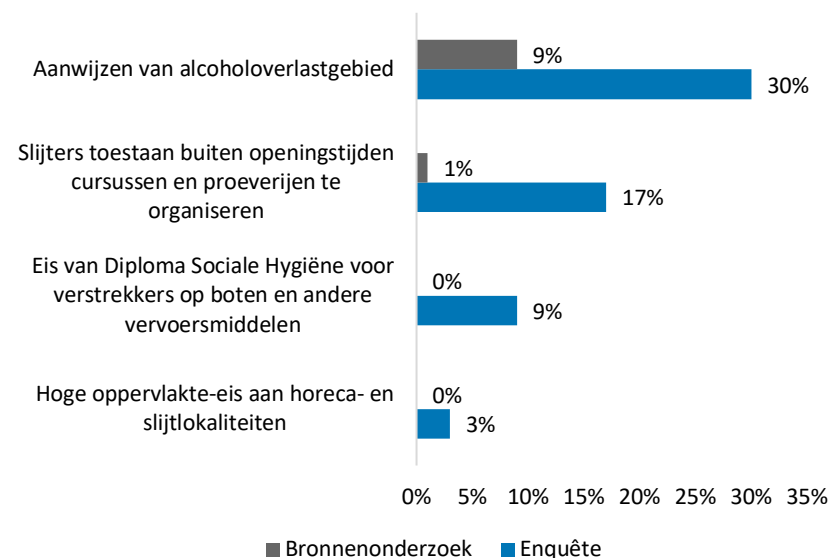
documenten staat. Daarmee geven de PHP's mogelijk een onvolledig beeld van de mate waarin sommige regelgevende bevoegdheden door gemeenten worden ingezet. Op grond van de PHP's constateren we dat het stellen van voorwaarden aan evenementen en het vastleggen van schenktijden voor de paracommercie de meest voorkomende maatregelen zijn.

De nieuwe bevoegdheden uit de Alcoholwet zijn in veel gevallen nog niet geland in het gemeentelijk preventie- en handhavingsbeleid.

De nieuwe bevoegdheden uit de Alcoholwet van 2021 worden door relatief weinig gemeenten ingezet. In de grafiek hierna hebben we weergegeven in hoeveel procent van de onderzochte PHP's de nieuwe bevoegdheid terugkomt (grijs) en hoeveel procent van de respondenten hebben aangegeven dat in hun gemeente gebruik wordt gemaakt van de nieuwe regelgevende bevoegdheid (blauw).¹⁰ Het aanwijzen van alcoholoverlastgebieden is door respondenten het meest genoemd. Echter, de hiervoor beschreven verwarring geeft zeer waarschijnlijk een vertekend beeld.¹¹

¹⁰ Veel respondenten uit Amsterdam hebben aangegeven dat in hun gemeente gebruik wordt gemaakt van de eis voor een Diploma Sociale Hygiëne voor verstrekkers op boten en andere vervoersmiddelen. Daarmee geeft de 9% die in deze grafiek te zien is waarschijnlijk een verkeerd beeld van de realiteit.

Gebruik nieuwe bevoegdheden door gemeenten



Figuur 7. Gebruik nieuwe bevoegdheden door gemeenten.

¹¹ Namelijk: alleen de gemeente Rotterdam en de gemeente Amsterdam hebben alcoholoverlastgebieden aangewezen. Ook uit gesprekken blijkt dat art. 25f nog maar (zeer) beperkt wordt toegepast, terwijl 30% van de respondenten aangeeft dat dit in hun gemeente gebeurt.

3.1.3. Toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving is de derde en laatste pijler van het integraal preventiemodel. Toezicht op, en handhaving van, de wet wordt sinds 2013 veelal door gemeenten uitgevoerd. Handhaving is noodzakelijk om naleving van de wet te bevorderen. Alleen dan kunnen maatregelen als leeftijdsgrenzen en het verbod op doorschenken effect sorteren.¹²

Vrijwel alle gemeenten besteden aandacht aan toezicht en handhaving in hun PHP's.

Het is verplicht om handhavingsacties op te nemen in het PHP. In 99% van de bestudeerde plannen zijn acties opgenomen.

Toezicht en handhaving richt zich voornamelijk op het naleven van de leeftijdsgrens van achttien jaar. Daarnaast richten gemeenten zich op de handhaving van het verbod op doorschenken, maar in de praktijk is dat lastig.

In 83% van de bestudeerde plannen wordt aangegeven dat toezicht en handhaving is gericht op de leeftijdsgrens van achttien jaar. Dat komt overeen met het beeld dat beleid voornamelijk gericht is op het beperken van alcoholgebruik onder jongeren. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het PHP van de Gemeente Roerdalen heeft als speerpunt op het gebied van handhaving de leeftijdsgrenzencontrole. Deze controles worden steekproefsgewijs en op aanvraag bij overlast uitgevoerd. De controles richten zich op zowel de verstrekker van alcohol als op de jongeren.

- Het PHP van de gemeente Purmerend beschrijft dat leeftijdscntroles vaak lastig uit te voeren zijn omdat toezichthouders snel herkend worden en het vaak lang wachten is tot een jongere die niet onmiskenbaar achttien is alcohol bestelt en afrekent. Daarom worden testinkopers ingezet om overtreders op het spoor te komen.

In minder dan de helft van de plannen wordt benoemd dat toezicht en handhaving is gericht op doorschenken. Uit focusgroepen komt naar voren dat het handhaven op het verbod op doorschenken wordt ervaren als moeilijk. Waar de leeftijdsgrens van achttien jaar een concreet handhaafbare grens aangeeft, is het moment waarop doorschenken precies verboden is, onduidelijk. Het is immers moeilijk om te beoordelen of iemand dronken is. Als iemand geweigerd wordt om alcohol te kopen, leidt dat bovendien vaak tot discussie.

In 22% van de PHP's richt toezicht en handhaving zich op het beheersen van de beschikbaarheid van alcohol. Dat heeft met name betrekking op het beperken van locaties en tijdstippen waarop alcohol verkrijgbaar is (bijvoorbeeld schenktijden voor sportverenigingen).

In gesprekken hebben gemeenten aangegeven dat het beperken van locaties en tijdstippen waarop alcohol verkrijgbaar is (en het toezicht daarop), moeilijker zal worden wanneer *blurring* wordt toegestaan. *Blurring* is het vervagen van grenzen tussen winkels en horeca, waardoor alcohol ook in bijvoorbeeld de detailhandel geschonken en gekocht mag worden. Een vaak genoemd voorbeeld is 'een glas wijn bij de kapper'. Door *blurring* met alcohol toe te staan, neemt de

¹² Trimbos-instituut (2022). Preventie- en handhavingsplan voor de uitvoering van de Alcoholwet – 4.1, p. 21.

beschikbaarheid van alcohol toe en daarmee ook de complexiteit van toezicht rondom de locaties en tijdstippen waar alcohol verkrijgbaar is.

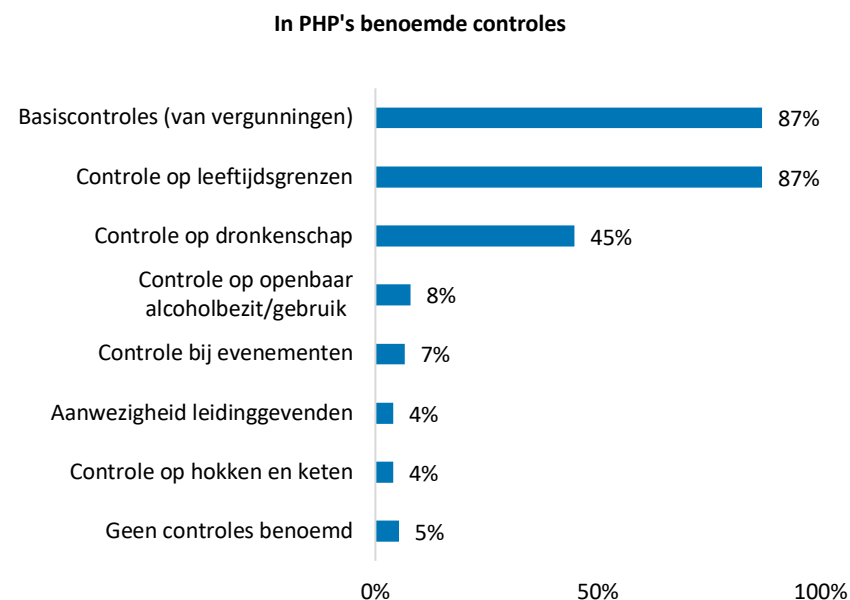


Figuur 8. Focus van toezicht en handhaving in de PHP's (bronnenonderzoek).

'Hokken en keten' is een aanduiding voor schuren, keten en andere plekken op privéterrein waar mensen (vaak jongeren) samenkomen om alcohol te drinken. Hokken en keten worden in enkele plannen benoemd. Daarin wordt aangegeven dat ze een probleem vormen omdat jongeren daar (veel) drinken achter gesloten deuren. Uit focusgroepen blijkt ook dat deze hokken en keten vooral in dorpen een probleem vormen, maar dat het moeilijk is om daar iets aan te doen omdat ze zich meestal op privéterrein bevinden.

De focus op jongeren komt ook naar voren in het type controles dat wordt uitgevoerd: veel gemeenten controleren op leeftijdsgrenzen. Er wordt evenveel gecontroleerd op naleving van de vereisten in vergunningen.

In 87% van de geanalyseerde PHP's wordt aangegeven dat wordt gecontroleerd op zowel leeftijdsgrenzen, als op de naleving van vergunningvereisten. Volgens 45% van de PHP's wordt gecontroleerd op dronkenschap. Dat beeld komt overeen met de focuspunten van de toezicht en handhaving zoals hiervoor beschreven.



Figuur 9. Typen in PHP's benoemde controles (bronnenonderzoek).

De meeste gemeenten werken met risico gebaseerd toezicht.

In 70% van de geanalyseerde plannen wordt een risicoanalyse voor toezicht uitgewerkt, of er wordt naar verwezen. Bij een risicoanalyse voor toezicht identificeren gemeenten zogenaamde risicogebieden of 'hotspots'. Dat zijn locaties of momenten waarop in het verleden veel overtredingen hebben plaatsgevonden. Door die risicoanalyse kan de gemeente haar toezichtcapaciteit gericht inzetten en risico gebaseerd toezicht houden.

- Het PHP van de gemeente Castricum beschrijft bijvoorbeeld hoe de gemeente aan de hand van een risicoanalyse hotspots in kaart brengt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om supermarkten, horeca en evenementen. Per hotspot wordt de kans op overtredingen in kaart gebracht en worden prioriteiten vastgesteld.
- Het PHP van de gemeenten Westervoort, Zevenaar, Duiven en Rijnwaarden beschrijft hoe prioriteiten worden gesteld in toezicht en handhaving door het in kaart brengen van aandachtslocaties. Voor het bepalen van de aandachtslocaties hebben de gemeenten een risicoanalyse uitgevoerd. Per locatie een inschatting gemaakt van de kans dat een jongere alcohol koopt, en de mogelijke negatieve effecten daarvan voor de aantasting van de leefbaarheid, de verstoring van de openbare orde en gezondheidsrisico's door alcoholgebruik. Op basis van deze risico's wordt bepaald welke locaties als aandachtslocatie voor toezicht en handhaving worden aangemerkt.

¹³ Bureau Halt. [Factsheet Alcohol](#).

Uit de PHP's blijkt dat het overgrote deel van de gemeenten samenwerkt met externe partners voor toezicht en handhaving.

In 79% van de bestudeerde plannen wordt gesproken over samenwerking met externe partners op het gebied van toezicht en handhaving. Die samenwerking bestaat voornamelijk uit samenwerking met de Politie (50%) en uit samenwerking met andere gemeenten (33%). De samenwerking bestaat vooral uit een gezamenlijke pool van BOA's. Daarnaast hebben diverse gemeenten in samenwerking met andere gemeenten een PHP opgesteld.

Daarnaast wordt samengewerkt met Bureau Halt, waar jongeren naartoe worden gestuurd bij overtredingen van de wet. Een persoon jonger dan achttien jaar die op voor publiek toegankelijke plaatsen alcohol drinkt of in bezit heeft, begaat een overtreding van art. 45 Alcoholwet en wordt naar Bureau Halt gestuurd (en/of krijgt een geldboete van de eerste categorie). Bij openbare dronkenschap (art. 453 Wetboek van Strafrecht) gebeurt dat ook. Bij Halt wordt de sanctie gecombineerd met preventieve interventies, omdat Halt de jongeren bijvoorbeeld bewust probeert te maken van de gevolgen van (overmatig) alcoholgebruik. Daarbij worden ook de ouders betrokken.¹³

Tot slot wordt in de PHP's en focusgroepen benoemd dat gemeenten samenwerken met alcoholverstrekkers door ze te betrekken in het toezicht en de handhaving. Zo kunnen gemeenten verstrekkers informeren en draagvlak creëren om de naleving te verhogen.

Minder dan de helft van de PHP's bevat een sanctiestrategie. Uit de PHP's die wel een sanctiestrategie bevatten, blijkt dat het meest wordt opgetreden tegen overtredingen van de Alcoholwet door alcoholverstrekkers.

Een sanctiestrategie geeft een overzicht van de op te leggen sancties bij bepaalde overtredingen. Bijvoorbeeld:

- Bij een eerste constatering van niet-naleving van de leeftijdsgrens, krijgt een alcoholverstrekker een waarschuwing.
- Bij een tweede constatering krijgt de alcoholverstrekker een boete.
- Bij de derde constatering wordt de vergunning afgenomen.

In een sanctiestrategie wordt voor meerdere overtredingen gespecificeerd welke sancties worden gegeven.

In 43% van de onderzochte PHP's wordt een sanctiestrategie uiteengezet. Voor de sanctiestrategie wordt ook regelmatig verwezen naar integraal handhavingbeleid of horecabeleid, waardoor de sanctiestrategie vaak niet is opgenomen in het PHP.

In ongeveer de helft (49%) van de PHP's met een sanctiestrategie, worden sancties beschreven voor alcoholverstrekkers bij overtreding van de Alcoholwet. Soms wordt niet direct een sanctie opgelegd, maar volgt eerst een waarschuwing. In de PHP's wordt ook regelmatig het *'three strikes out'*-principe genoemd voor alcoholverstrekkers die geen vergunning nodig hebben, zoals een supermarkt, warenhuis of snackbar (artikel 44 Alcoholwet). Hierbij kan de gemeente een alcoholverstrekker na drie overtredingen tot twaalf weken de bevoegdheid onttrekken om alcohol te verkopen. Uit focusgroepen komt naar voren dat dit niet altijd wordt toegepast want gemeenten geven eerder waarschuwingen of boetes dan dat ze overgaan intrekking van vergunningen voor alcoholverstrekking. Bijvoorbeeld omdat ze het belangrijk vinden om goede relaties te onderhouden met de ondernemers in hun gemeente, danwel omdat ze zich afvragen of het zin heeft om een boete of sanctie op te leggen.

Sancties zijn minder vaak gericht op jongeren onder de achttien die alcohol in hun bezit hebben (26%). Dat blijkt ook uit gesprekken. Bij een dergelijke overtreding op grond van art. 45 Alcoholwet worden jongeren onder de achttien jaar naar Halt gestuurd.

Wederverstrekking wordt volgens 14% van de PHP's bestraft. In de praktijk blijkt dit verbod moeilijk controleerbaar en handhaafbaar, omdat het niet makkelijk is vast te stellen of er sprake is van wederverstrekking. Dit kan vaak alleen op heterdaad.

Voor welk soort overtredingen worden sancties opgelegd?



Figuur 10. Typen gesanctioneerde overtredingen volgens PHP's.

Het PHP heeft niet in alle gevallen een direct effect op de activiteiten die de gemeente uitvoert op het gebied van toezicht en handhaving.

In de focusgroepen geven verschillende gesprekspartners aan dat zij zonder het PHP dezelfde acties zouden ondernemen op het gebied van toezicht en handhaving. Dit is het geval omdat gemeenten vaak al beschikken over een algemeen handhavings- en sanctiebeleid, waarin dezelfde acties en maatregelen zijn geformuleerd. Toch zien deze gemeenten wel het voordeel van het feit dat de acties nogmaals op schrift staan en beschouwen het PHP als een instrument om bijvoorbeeld te communiceren over de gevolgen van het niet naleven van bepaalde regels. Andere gemeenten geven wel aan dat het PHP als hulpmiddel of uitgangspunt dient voor het opstellen van een jaarlijks uitvoeringsplan rondom handhaving.

De PHP's bieden weinig inzicht in de capaciteit voor toezicht en handhaving.

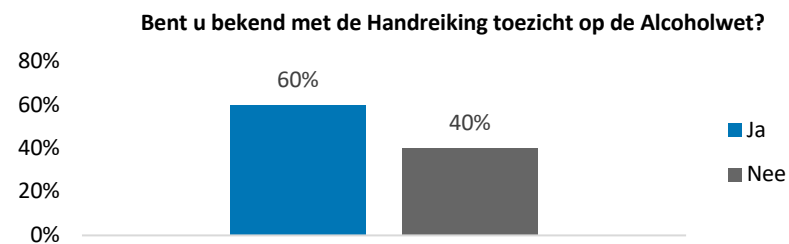
In 49% van de PHP's wordt een indicatie gegeven van de capaciteit voor toezicht en handhaving. Dat geeft echter geen eenduidig beeld. De manier waarop de capaciteit wordt aangegeven loopt uiteen. In sommige gevallen wordt een indicatie van het aantal FTE gegeven, in sommige gevallen een budget. Daarnaast wordt in enkele plannen een indicatie gegeven van de capaciteit voor preventie en handhaving samen, in andere plannen alleen voor preventie of alleen voor handhaving.

In de enquête, focusgroepen en gesprekken komt sterk naar voren dat er een gebrek aan capaciteit is voor toezicht en handhaving. Zie paragraaf 4.4 voor een nadere toelichting.

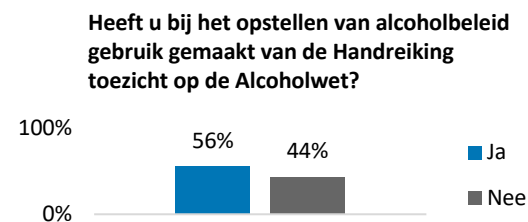
¹⁴ Zie: <https://www.handreikingalcoholwet.nl/default.aspx>.

Voor het formuleren van acties op de pijler 'toezicht en handhaving' is volgens iets meer dan de helft van de respondenten binnen hun gemeente gebruik gemaakt van de Handreiking Toezicht op de Alcoholwet. De Handreiking is met name gebruikt voor het formuleren van de handvatten voor naleving van de leeftijdsgrens.

De Handreiking toezicht op de Alcoholwet is een kennisplatform met praktische informatie en handvatten voor het effectief inrichten van de Alcoholwet-handhaving.¹⁴ Het biedt begeleiding bij het inrichten van de handhaving op de leeftijdsgrens en doorschenken.



Figuur 11. Bekendheid met Handreiking Toezicht op de Alcoholwet (N = 110).



Figuur 12. Gebruik Handreiking Toezicht op de Alcoholwet (N=68).

De enquête wijst uit dat 60% van de respondenten bekend is met de Handreiking.

Ongeveer de helft van de respondenten die bekend is met de Handreiking, geeft aan gebruik te hebben gemaakt van de Handreiking voor het opstellen van het preventie en handhavingsbeleid.

Respondenten geven aan de Handreiking voornamelijk te gebruiken voor het formuleren van handvatten voor de naleving van de leeftijdsgrens. Een derde van de respondenten die de Handreiking gebruikt, gebruikt deze (mede) voor handhaving op dronkenschap.

3.2. Stand van zaken PHP's

In art. 43a van de Alcoholwet staat dat gemeenten verplicht zijn om een preventie- en handhavingsplan alcohol vast te stellen, gelijktijdig met de nota gemeentelijk gezondheidsbeleid (zie paragraaf 2.2). Een PHP moet onder meer acties en doelstellingen beschrijven met als doel om (de gevolgen van) problematisch alcoholgebruik terug te dringen, en moet iedere vier jaar vastgesteld worden.

In dit onderdeel behandelen we de stand van zaken van de PHP's op twee manieren. Ten eerste bespreken we de inventarisatie van PHP's van alle gemeenten (paragraaf 3.2.1.). We onderzoeken onder andere hoeveel gemeenten een plan hebben en in hoeverre de plannen actueel zijn.

Ten tweede behandelen we de inhoud van de PHP's. Dit doen we op basis van de analyse van een steekproef van 76 PHP's. We bespreken in hoeverre de PHP's (1) de verplichte en (2) aanvullende onderdelen bevatten, en (3) in hoeverre de PHP's gebruikmaken van het Modelplan. Op grond daarvan maken we een analyse van (4) de kwaliteit van de PHP's.

3.2.1. Inventarisatie van PHP's

Voor dit onderzoek hebben we alle vindbare PHP's verzameld en geïnventariseerd (zie paragraaf 1.3.1 voor de werkwijze). De resultaten die we presenteren gaan dus over alle gemeenten (en zijn dus niet alleen gebaseerd op de plannen uit de representatieve steekproef). De uitzondering hierop zijn de inzichten uit de enquête, focusgroepen en gesprekken. Die gebruiken we om de inzichten uit de inventarisatie aan te vullen.

79% van alle gemeenten beschikt over een PHP.

In totaal hebben we 235 PHP's, opgesteld voor 272 van de 344 gemeenten, gevonden (79%). Het aantal gemeenten ligt hoger dan het aantal plannen. Dit komt doordat een aantal gemeenten gezamenlijk een plan hebben opgesteld. Voorbeelden van gemeenten die een plan delen zijn:

1. Noardeast-Fryslân en Dantumadiel
2. Bergen op Zoom, Woensdrecht en Steenberghe
3. De Ronde Venen, Stichtse Vecht, Woerden, Montfoort, Nieuwegein, IJsselstein, Houten, Lopik

Hoewel veel gemeenten over een PHP beschikken, wil dit niet zeggen dat alle PHP's actueel zijn.

Van de gevonden PHP's is de doorlooptijd van 70% verlopen op het moment van bestuderen in 2022:

- Van de 235 plannen die we gevonden hebben, zijn er 71 actueel in 2022 (30%). 164 plannen zijn verlopen (70%).
- Van de 272 gemeenten met gevonden PHP, hebben 93 gemeenten een actueel plan (27%). 73% van de gemeenten heeft een verlopen plan.

In de enquête heeft 51% van de respondenten aangegeven een plan te hebben dat door de gemeenteraad is besproken en vastgesteld (figuur 13). Het is mogelijk dat het bij een deel van deze plannen gaat om een verlopen plan, dit is niet in de antwoordoptie opgenomen. 16% van de respondenten geeft aan dat het plan is verlopen. Hiervan geeft 92% aan dat hun gemeente voornemens is om een nieuw of herzien plan op te stellen. Deze gemeenten hebben dus wel voornemens een nieuw plan op te stellen, maar stellen het plan pas op nadat het oude plan verlopen is. 8% geeft aan niet te weten of er een nieuw plan opgesteld wordt.

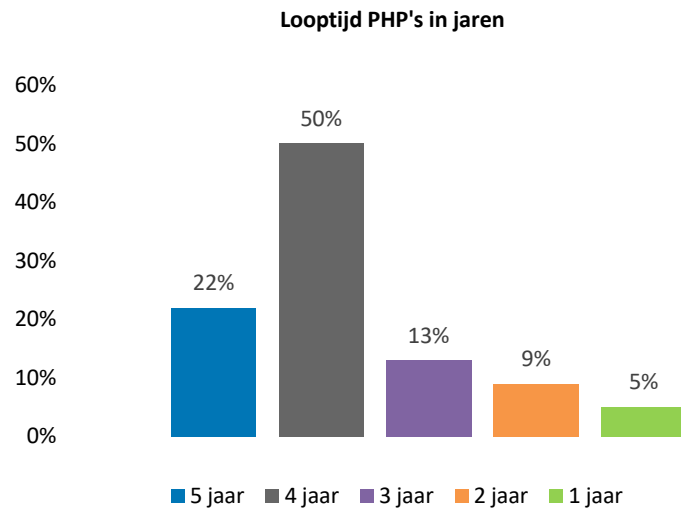
In de focusgroepen zijn een aantal mogelijke verklaringen genoemd waarom veel plannen verlopen zijn. Meerdere deelnemers geven aan dat vooral kleinere gemeenten moeite kunnen hebben met het actueel houden van het PHP vanwege capaciteitsgebrek en andere prioriteiten. Wel wordt aangegeven dat als een plan verlopen is, dit niet betekent dat activiteiten niet uitgevoerd worden. Als andere mogelijke reden wordt de coronapandemie genoemd, waardoor veel werkzaamheden bij gemeenten zijn blijven liggen.



Figuur 13. Stand van zaken PHP's.

De meeste gemeenten hanteren een looptijd van vier jaar voor het PHP

Bij 50% van de plannen wordt of werd een looptijd van vier jaar gehanteerd (figuur 14). Bij 22% is dat vijf jaar, en 27% van de plannen heeft een looptijd tot drie jaar.



Figuur 14. Looptijd PHP's op basis van inventarisatie.

3.2.2. Verplichte onderdelen PHP's

In deze paragraaf behandelen we in welke mate de PHP's de bij wet verplichte onderdelen bevatten. In artikel 43 van de Alcoholverwet, die gemeenten verplicht stelt een PHP vast te stellen, staan de onderdelen die de plannen moeten bevatten:

- Doelstellingen van het preventie- en handhavingsbeleid alcohol;
- De acties die ondernomen worden om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen;
- De wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en de daarbij behorende acties;
- De minimaal te behalen resultaten.

Aan de hand van de indicatoren in tabel 4 brengen we in kaart in hoeverre de plannen de verplichte onderdelen bevatten. Niet alle (sub)indicatoren zien we als een directe vertaling of uitwerking van de onderdelen die de Alcoholverwet verplicht. Wel geven ze in samenhang een indicatie of een plan aan een verplicht onderdeel voldoet.

Verplicht onderdeel	Indicator	Plannen
Plan bevat doelstellingen	Plan bevat minimaal één doelstelling	99%
Voorgenomen acties om alcoholgebruik onder jongeren te voorkomen	Plan beschrijft concrete acties op de pijlers (ten minste één actie op educatie en/of communicatie)	100%
Beschrijving van wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd	Plan bevat beschrijving van meerdere onderdelen en acties op het gebied van toezicht en handhaving.	99%
Plan bevat minimaal te behalen resultaten	Plan bevat minimaal één gekwantificeerde doelstelling	60%

Tabel 4. Verplichte onderdelen, indicatoren en mate waarin onderdelen voorkomen op basis van indicatoren.

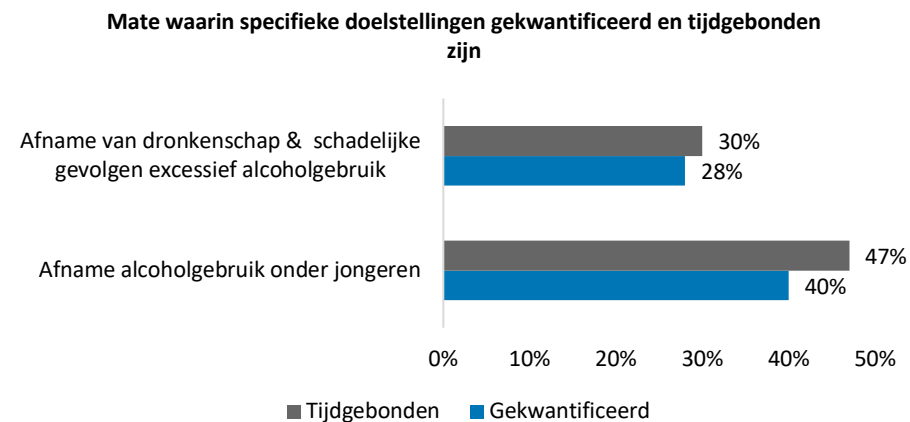
Bijna alle PHP's hebben minimaal één doelstelling geformuleerd, deze heeft vrijwel altijd betrekking op afname van alcoholgebruik onder jongeren.

Om na te gaan in welke mate de plannen doelstellingen bevatten, kijken we naar hoeveel plannen minimaal één doelstelling hebben geformuleerd. Aanvullend hebben we gekeken hoe vaak de twee belangrijkste doelstellingen zijn genoemd, en in welke mate deze doelstellingen tijdgebonden en gekwantificeerd zijn.

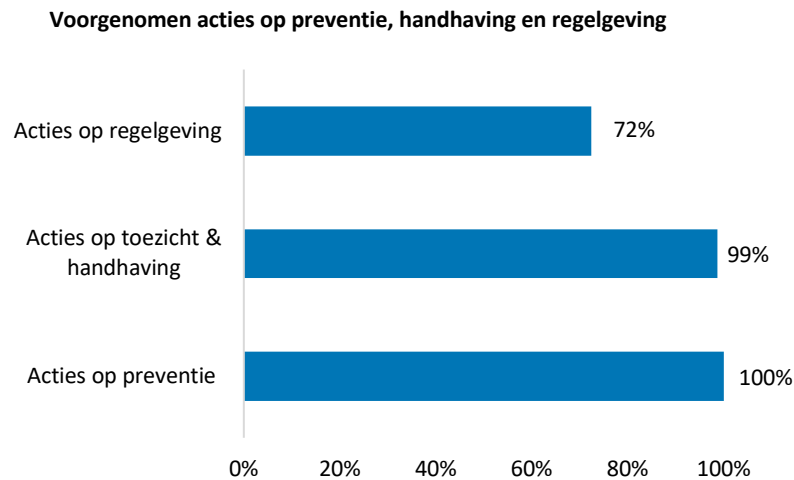
99% van de plannen bevat ten minste één doelstelling. Al deze plannen bevatten in ieder geval één van de volgende doelstellingen:

- 97% van de plannen heeft een doelstelling geformuleerd met betrekking tot afname van alcoholgebruik onder jongeren
- 72% van de plannen heeft een doelstelling geformuleerd op afname van dronkenschap & schadelijke gevolgen excessief alcoholgebruik

Figuur 15 geeft aan in welke mate de doelstellingen tijdgebonden en gekwantificeerd zijn.



Figuur 15. Mate waarin specifieke doelstellingen gekwantificeerd en tijdsgebonden zijn.



Figuur 16. Voorgenomen acties op preventie, handhaving en regelgeving.

Alle PHP's beschrijven ten minste één actie om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen. In alle plannen worden acties op het gebied van educatie en communicatie beschreven.

Uit het bronnenonderzoek blijkt dat ieder PHP ten minste een actie beschrijft op een van de drie de pijlers (zie figuur 16). In alle gevallen gaat het om ten minste één actie op het gebied van educatie en communicatie (100%). Hiervoor hebben we gekeken of plannen acties met betrekking tot alcoholverstrekkers (zoals trainingen en nalevingscommunicatie), ouders (zoals alcoholopvoeding) en onderwijs (projecten op scholen) beschrijven.

- Voorbeeld: De gemeente de Bilt zet in op deskundigheidsbevordering bij alcoholverstrekkers en passend voorlichtingsaanbod voor jongeren in het basis- en voortgezet onderwijs over het thema alcohol.

- Voorbeeld: De gemeente Purmerend gaat ouders voorlichten over de rol die ze kunnen spelen om de schade van middelengebruik voorafgaand en tijdens het uitgaan te voorkomen of te beperken. Via diverse relevante kanalen (lokale media, ouderavonden) worden ouders voorgelicht over een adequate opvoedstijl en ondersteund over opvoedvragen rond alcoholgebruik.

99% van de plannen benoemt acties op het gebied van toezicht & handhaving. In de plannen is beschreven welke controles worden uitgevoerd en voor welke overtredingen sancties worden opgelegd.

- Voorbeeld: De gemeente Noordoostpolder voert, naast basiscontroles op vergunningen en leeftijdsgrenzen, controles uit op evenementen. Ook worden mystery guests ingezet voor controle op naleving bij alcoholverstrekkers.
- Voorbeeld: De gemeente Krimpen aan den IJssel inventariseert hotspots. Op basis van de hotspotlijst en een risicoanalyse wordt bepaald waar prioriteit ligt bij basiscontroles bij (para-commerciële) horeca-inrichtingen, en controles op leeftijdsgrenzen en dronkenschap.

72% van de plannen benoemt acties op het gebied van regelgeving. We hebben gekeken in hoeverre plannen een uiteenzetting van landelijke en lokale regelgeving bevatten en/of (nieuwe) gemeentelijke bevoegdheden in de plannen worden omschreven.

- Voorbeeld: De gemeente De Wolden heeft in het PHP de voorwaarden voor evenementen uitgebreid. Bezoekers van evenementen moeten bijvoorbeeld geïnformeerd worden over de wettelijke kaders en huisregels die gelden ten aanzien van alcohol, en de (acute) risico's van

alcohol. Het maken van bewuste keuzes (gezondheidsperspectief) moet daarbij worden gestimuleerd.

- Voorbeeld: De gemeente Landsmeer beschrijft onder regelgevende activiteiten het beperken van happy hours, schenktijden en bijeenkomsten bij para-commerciële inrichtingen en het reguleren van prijsacties.

Nagenoeg alle plannen beschrijven de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd.

We hebben geanalyseerd welke controles gemeenten uitvoeren, of er (een verwijzing naar) een risicoanalyse in het plan is opgenomen, en/of handhavingsprioriteiten en een sanctiestrategie zijn omschreven. 99% van de plannen beschrijven acties op het gebied van toezicht en handhaving:

- 95% van de plannen beschrijven (één of meerdere typen) controles die de gemeente uitvoert.
- 70% van de plannen bevat een (verwijzing naar) een risicoanalyse voor risico-gestuurd toezicht.
- 68% van de plannen beschrijft handhavingsprioriteiten.
- 43% van de plannen bevat een beschrijving van een sanctiestrategie.

29% van de plannen beschrijven of verwijzen naar alle bovengenoemde indicatoren.

Iets meer dan de helft van de plannen heeft een minimaal te behalen resultaat gekwantificeerd.

Voor dit verplichte onderdeel hebben we gekeken naar hoeveel plannen ten minste één doelstelling hebben gekwantificeerd. Hoewel een gekwantificeerde doelstelling op zichzelf geen verplicht onderdeel is, geeft het wel een indicatie hoeveel plannen een minimaal te behalen resultaat verwachten op een specifieke doelstelling.

In 60% van de plannen is minimaal één doelstelling gekwantificeerd. In 32% van de plannen zijn alle geformuleerde doelstellingen gekwantificeerd. Als voorbeeld heeft de gemeente Aalten meerdere gekwantificeerde doelstellingen in het PHP geformuleerd, waaronder:

- Het aantal tweedeklassers dat in de afgelopen vier weken alcohol heeft gedronken, daalt van 10% in 2019 naar 8% in 2023.
- Het aantal vierdeklassers dat in de afgelopen vier weken alcohol heeft gedronken, daalt van 55% in 2019 naar 48% in 2023.

We merken op dat de wettelijke eis om minimaal te behalen resultaten te formuleren op verschillende manieren te interpreteren is (inspanningsverplichting of resultaatverplichting; inzet of effectiviteit van middelen). Het voldoen aan deze eis kan daarmee niet eenduidig beoordeeld worden.

3.2.3. Aanvullende onderdelen PHP's

Naast de verplichte onderdelen die in de Alcoholwet omschreven staan, wordt er in de plannen ook van aanvullende onderdelen gebruik gemaakt. We analyseren zes aanvullende onderdelen die in het Modelplan worden genoemd maar niet wettelijk verplicht zijn. Deze hebben we samen met een beschrijving van de onderdelen opgenomen in tabel 5. Daarin staat ook per aanvullend onderdeel aangegeven hoeveel plannen in de steekproef dit onderdeel bevatten.

Aanvullend onderdeel	%	Omschrijving	Voorbeeld
Plannen met een probleemanalyse	88%	Omschrijving van de (lokale) problemen en situatie rond (overmatig) alcoholgebruik van jongeren.	Het PHP van de gemeente Oosterhout heeft een probleemanalyse met cijfers over alcoholgebruik over jongeren in de gemeente, beschrijft de gevolgen van alcoholintoxicatie en ontwikkelingen van het gebruik van lachgas onder jongeren.
Probleemanalyses met cijfermatige onderbouwing	80%	Hierbij gaat het om probleemanalyses die gebruik maken van landelijk en/of lokale cijfers om bijvoorbeeld alcoholgebruik onder jongeren in kaart te brengen.	Het PHP van de gemeente Ommen gebruikt in de probleemanalyse landelijke cijfers uit de evaluatie van de Drank en Horecawet en cijfers uit verschillende onderzoeken (deze worden niet gespecificeerd).
Uitgangspunten van het beleid	78%	Deze plannen beschrijven de uitgangspunten die zij gebruiken bij het opstellen van de PHP. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de omgevingsbenadering, een integrale beleidsvisie en het inzetten op samenwerking.	Het PHP van de gemeente Hulst neemt een omgevingsbenadering en integrale beleidsvisie als uitgangspunt, en beschrijft en verwijst hierbij naar de systeemtheorie van Holder en het preventiemodel van Reynolds.
Handhavings-prioriteiten	68%	Een beschrijving van prioriteiten en focus van bijvoorbeeld het toezicht. De focus kan bijvoorbeeld liggen op de leeftijds grens, het voorkomen van dronkenschap en het beheersen van de beschikbaarheid.	Het PHP van de gemeente Bergen (L.) geeft prioriteit aan handhaving bij kleine (para-commerciële) horecagelegenheden en grotere evenementen. De BOA wordt o.a. ingezet voor handhaving bij supermarkten, slijterijen en para-commerciële horeca, en grotere evenementen zoals carnavalsoptochten.
Risicoanalyse voor risico-gestuurd toezicht	70%	Dit onderdeel wordt gebruikt als uitgangspunt om de (bepaalde) toezichtcapaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten.	Het PHP van de gemeente Krimpen aan den IJssel maakt jaarlijks een risicoanalyse om inzicht te krijgen in de locaties waar jongeren alcohol drinken, en waar dit voor problemen zorgt. Hiermee worden inspanningen van de gemeente en haar partners gericht op plaatsen waar de grootste winst op gezondheid en veiligheid behaald kan worden.
Sanctiestrategie	43%	Beschrijving van de strategie voor het opleggen van sancties, waarbij het zowel het gezondheids perspectief als het openbare orde en veiligheidsperspectief van de Alcoholwet leidend is.	Het PHP van de gemeente Zeist geeft een overzicht van verschillende sancties in een sanctietabel. Deze tabel is onderdeel van de interventiestrategie op het gebied van toezicht en handhaving die het plan beschrijft.

Tabel 5. Overzicht aanvullende onderdelen.

3.2.4. Gebruik van het Modelplan

Ongeveer driekwart van de plannen maakt gebruik van het Modelplan van het Trimbos-instituut.

Deze inschatting maken we op basis van het bronnenonderzoek. In ongeveer 75% van de plannen komen meerdere aanvullende onderdelen terug (paragraaf 3.2.2). Het gaat hier om een indicatie, omdat we veelal niet expliciet kunnen vaststellen of een PHP waarin alle aanvullende onderdelen terugkomen, is opgesteld met gebruik van het Modelplan. Slechts een klein deel (20%) van de plannen noemt namelijk het gebruik van het Modelplan, of bevat een verwijzing daarnaar.

In de enquête gaf een meerderheid van de respondenten (53%) aan niet te weten of er gebruik is gemaakt van het Modelplan bij het opstellen van het PHP.¹⁵ Hierbij past de kanttekening dat een meerderheid van de beleidsmakers (66%) wel aangeeft gebruik te hebben gemaakt van het Modelplan. Toezichthouders hebben aangegeven geen zicht te hebben op het opstellen van het PHP, namelijk 73% van de toezichthouders, tegenover 34% van de beleidsmedewerkers.

Respondenten konden ook redenen aangeven om wel of niet gebruik te maken van het Modelplan. Respondenten die aangeven om wel gebruik te maken van het Modelplan (31%) geven hiervoor de volgende redenen:

- Het Trimbos Modelplan geeft goede handvatten voor het opstellen van een PHP.
- Het Modelplan is een goede leidraad voor het opstellen van een PHP.
- De gemeente heeft een externe partij ingehuurd die bij het opstellen van het PHP gebruik heeft gemaakt van het Modelplan.

¹⁵ N=109.

16% van de respondenten geeft in de enquête aan geen gebruik te hebben gemaakt van het Trimbos Modelplan bij het opstellen van het PHP. Redenen hiervoor zijn:

- De gemeente heeft gekozen voor een (eigen) andere en/of meer brede opzet van het PHP, door het PHP bijvoorbeeld niet alleen op te stellen voor alcohol, maar ook voor drugs. Of door het PHP te koppelen aan het algemene gezondheidsbeleid van de betreffende gemeente.
- De gemeente was (nog) niet bekend met het Modelplan.
- Het Modelplan was nog niet beschikbaar op het moment dat de gemeenten hun PHP opstelden.¹⁶

Gemeenten hebben in gesprekken aangegeven dat het Modelplan hen goed heeft ondersteund, bijvoorbeeld omdat er veel concrete suggesties in staan die gemeenten kunnen overnemen. Een enkele gesprekspartner heeft benoemd dat de voorbeelddoelen in het Modelplan te ver van de invloedssfeer van gemeenten af liggen. Ter illustratie, een voorbeelddoel uit het Modelplan is: "Eind 20xx is het percentage jongeren tussen de dertien en zestien jaar dat ooit alcohol heeft gedronken gedaald van xx% naar xx%.". De doelen die in het Modelplan worden genoemd kunnen niet (alleen) dankzij de inspanningen van gemeenten behaald worden, waardoor het ook moeilijk is om te evalueren of de inspanningen van gemeenten voldoende zijn geweest. Het zou volgens deze gesprekspartner beter zijn om uitvoeringsdoelen te stellen (bijvoorbeeld: xx% van de scholen in onze gemeente biedt lesprogramma x aan).

¹⁶ Met de invoering van het verplichten van een PHP in 2014 was het Modelplan beschikbaar. Dit was mogelijk niet bekend bij de betreffende respondenten, of het plan dateert van voor 2014.

3.2.5. Kwaliteit van de PHP's

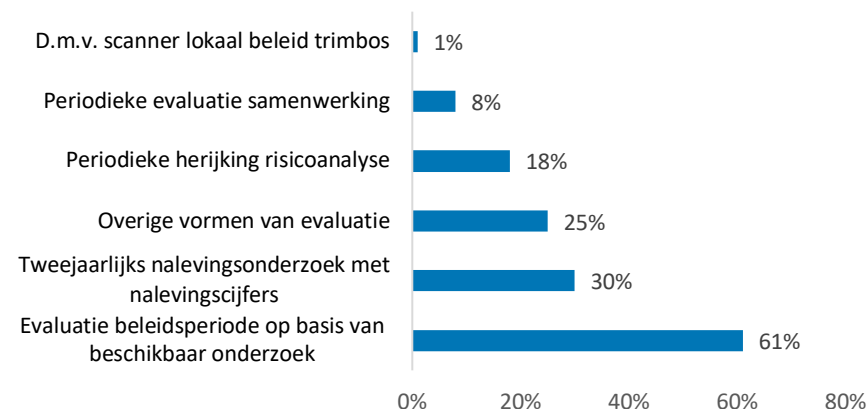
Op grond van het onderzoek zijn er zowel positieve indicaties als aandachtspunten over de kwaliteit van de PHP's te noemen.

Positieve indicaties:

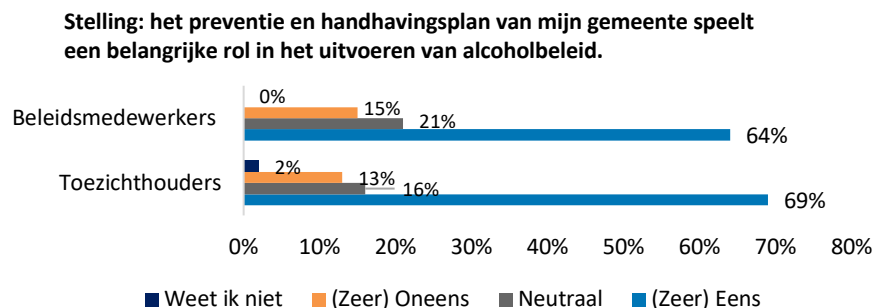
- Het bronnenonderzoek wijst uit dat de plannen in ieder geval drie van de vier verplichte onderdelen bevatten. Bovendien maakt een ruime meerderheid van de beleidsmakers gebruik van het Modelplan van het Trimbos-instituut en zien we aanvullende onderdelen die daarin beschreven staan vaak terug. Dit blijkt uit de analyse van de voorgaande paragrafen.
- 88% van de PHP's beschrijven voornemens om het plan te evalueren. In 33% van de plannen worden inzichten uit de evaluatie van een eerder plan meegenomen in de probleemanalyse. Uit het bronnenonderzoek blijkt dat in het overgrote deel (88%) van de plannen één of meerdere voornemens om het plan te monitoren en/of evalueren benoemd (zie figuur 17). Bovendien wordt in de plannen met een probleemanalyse (88%) bij ruim een derde (37%) inzichten uit evaluaties van een eerder plan meegenomen in de probleemanalyse van het huidige plan. Daarmee nemen 33% van alle plannen inzichten uit evaluaties van een eerder plan mee in de probleemanalyse. Enkele voorbeelden van voornemens tot evalueren die worden genoemd zijn:
 - De gemeente Weert voert een jaarlijkse evaluatie uit m.b.t. alcoholgebruik van jongeren op basis van een eerdere nulmeting.
 - De gemeente Bergen op Zoom voert een jaarlijkse evaluatie van uitgevoerde activiteiten op het gebied van handhaving en preventie alcohol uit.

- De gemeente Terneuzen evalueert het plan o.a. op nalevingscijfers uit nalevingsonderzoek van het ZB Planbureau (elke twee jaar).
- PHP's spelen in een deel van de gemeenten een belangrijke rol in het uitvoeren van het alcoholbeleid. In de enquête is een meerderheid van zowel beleidsmedewerkers (64%) als toezichthouders (69%) het eens met deze stelling (zie figuur 18). Ook blijkt uit de enquête dat de doelstellingen uit het PHP bekend en duidelijk zijn bij toezichthouders (67%) en beleidsmedewerkers (73%) (zie figuur 19). In de focusgroepen kwam naar voren dat PHP's in de praktijk worden gebruikt als leidraad voor het opstellen van de jaarlijkse uitvoeringsplannen. Medewerkers van verschillende gemeenten gaven aan dat het PHP voornamelijk als input dient voor het opstellen van het jaarlijks 'uitvoeringsplan handhaving'. In deze gevallen wordt het PHP gebruikt om te reflecteren op de ondernomen acties en of deze effectief zijn.

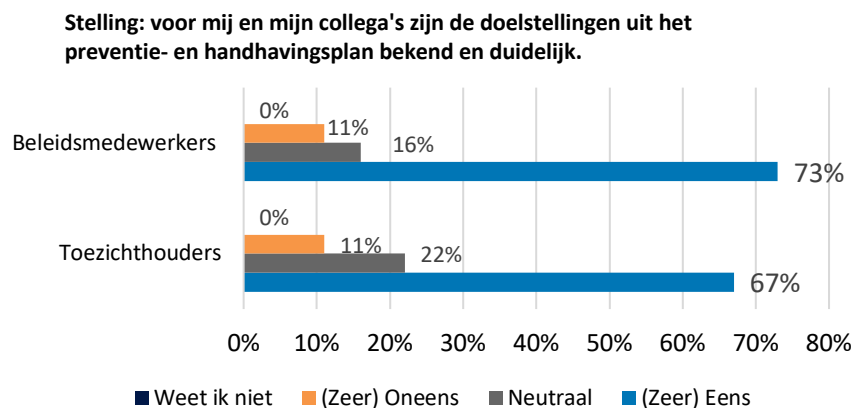
Voorgenomen typen monitoring en evaluatie



Figuur 17. Voorgenomen typen van evaluatie in plannen met evaluatievoornemens.



Figuur 18. Stelling rol PHP in gemeentelijk alcoholbeleid (N=103).



Figuur 19. Stelling duidelijkheid doelstelling PHP's (N=103).

Aandachtspunten:

- 21% van de gemeenten heeft (nog) geen PHP vastgesteld.**
- Veel gemeenten hebben een verlopen PHP. Het is daarom onduidelijk of de activiteiten van gemeenten op het gebied van preventie en handhaving effectief zijn, omdat deze niet zijn gebaseerd op een probleemanalyse van de huidige situatie.** Uit de inventarisatie blijkt dat 73% van de gemeenten een verlopen plan heeft (70% van de PHP's is verlopen, zie 3.2.1). Daarmee is een groot deel van de plannen niet actueel en daarmee zijn de nieuwe bevoegdheden uit de Alcoholwet nog niet in de plannen meegenomen. In de focusgroepen is aangegeven dat een verlopen plan niet automatisch betekent dat een gemeente van het betreffende plan de beschreven activiteiten niet meer uitvoert. Dit roept wel de vraag op in hoeverre deze activiteiten nog effectief zijn voor de huidige situatie, omdat een probleemanalyse van de huidige situatie ontbreekt. Dit geldt ook voor inzichten uit de (voorgenomen) evaluaties van de PHP's. Hoewel 88% van de plannen voornemens tot evalueren beschrijven, zien we geen resultaat van de evaluaties in (de probleemanalyse van) een nieuw plan.
- 28% van de PHP's geeft geen duidelijk beeld van de lokale situatie rond alcoholgebruik in de betreffende gemeente, omdat een probleemanalyse ontbreekt of deze niet is toegespitst op de lokale situatie.** Uit het bronnenonderzoek blijkt dat 12% van de PHP's geen probleemanalyse heeft. 8% van de plannen heeft wel een probleemanalyse, maar is deze niet cijfermatig onderbouwd met landelijke en/of lokale cijfers. Als voorbeeld geeft het plan van de gemeente Heeze-Leende alleen een beschrijving van de schadelijke gevolgen van alcohol bij jongeren. Wel wordt aangegeven dat gebruik zal worden gemaakt van de jeugdmonitor van de GGD zodra de resultaten hiervan bekend zijn, om het plan mee te actualiseren. 13% van de plannen hebben een probleemanalyse die alleen is gebaseerd op landelijke cijfers. Zo beschrijft het plan van de gemeente Brielle alleen algemene ontwikkelingen in het alcoholgebruik van jongeren in Nederland sinds 1988, met bijbehorende (landelijke) cijfers uit het onderzoek waarnaar

verwezen wordt.¹⁷ Doordat een duidelijk beeld van de lokale situatie rond alcoholgebruik ten tijde van het opstellen van deze PHP's ontbreekt, ontbreekt mogelijk ook een onderbouwing voor de gekozen aanpak. Dit kan ook de evaluatie van het plan bemoeilijken. Ook gesprekspartners stellen dat van belang is dat een PHP zich richt op de lokale situatie, en dat plannen geactualiseerd worden op basis van een analyse van de lokale situatie.

- **Er zijn indicaties dat gemeenten uiteenlopend omgaan met het plan.** Hoewel een meerderheid van respondenten aangeeft dat PHP-meerwaarde heeft voor uitvoering, geeft een klein deel (14%) ook aan dat dit niet zo is (zie figuur 18). Daarbij bestaat er onder toezichthouders twijfel of de gekozen aanpak in het plan effectief is (zie 4.3). Uit de gesprekken kwam onder andere naar voren dat de plannen in gemeenten soms ook in een la verdwijnen nadat ze zijn opgesteld. Ook kwam naar voren dat voor veel gemeenten het PHP niet urgent is, omdat deze gemeenten over een algemeen handhavingsbeleid en een algemene gezondheidsnota beschikken. Verder blijkt uit gesprekken dat preventie en handhaving ten aanzien van alcoholgebruik ondanks de PHP's in de praktijk gescheiden werelden blijven. Dit komt onder andere omdat ambtenaren op verschillende domeinen weinig met elkaar samenwerken waardoor ze onvoldoende op elkaars inspanningen kunnen inspelen. Tot slot kwam in de focusgroepen naar voren dat sommige gemeenten het PHP gebruiken om te beschrijven welke activiteiten op het thema alcohol de gemeente al uitvoert. De meerwaarde van het plan zit dan voornamelijk in het geven van een overzicht van deze activiteiten. Het PHP draagt in deze gevallen (mogelijk) niet bij aan een onderbouwing of keuze voor bepaalde acties. Ook blijkt uit de focusgroepen dat de aanpak op het gebied van toezicht

en handhaving zoals beschreven in het PHP, niet altijd effect heeft op de activiteiten die worden uitgevoerd in de praktijk.

¹⁷ Per 1 januari 2023 zijn Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne gefuseerd tot gemeente Voorne aan Zee.

4. Uitvoering gemeentelijk preventie- en handhavingsbeleid

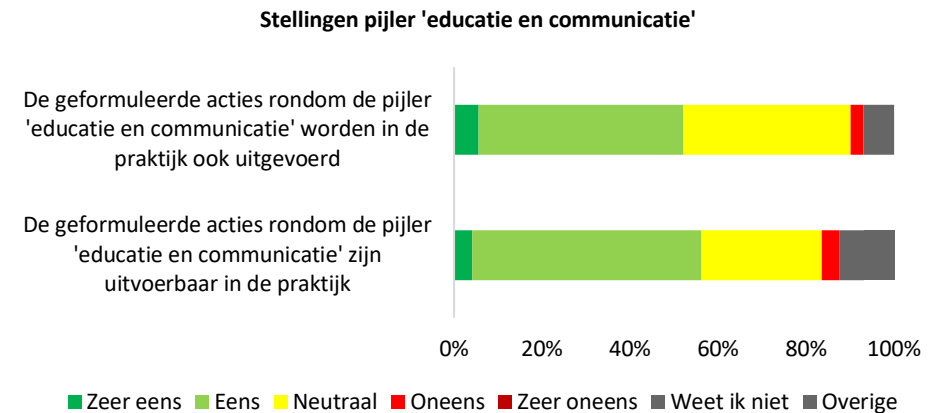
Waar in het vorige hoofdstuk aandacht was voor de plannen van gemeenten, beschrijven we nu hoe het beleid wordt uitgevoerd. Dit behandelen we aan de hand van dezelfde drie pijlers die ook al in hoofdstuk 3 aan de orde kwamen: educatie en communicatie (paragraaf 4.1), regelgeving (paragraaf 4.2) en toezicht en handhaving (paragraaf 4.3). Tot slot beschrijven we in paragraaf 4.4 de meest effectieve maatregelen en de voornaamste belemmeringen voor het uitvoeren van het preventie- en handhavingsbeleid ten aanzien van alcohol.

4.1. Educatie en communicatie

De acties rondom de pijler educatie en communicatie zijn voor de meeste gemeenten uitvoerbaar.

Uit de enquêteresultaten blijkt dat ongeveer de helft van de respondenten de geformuleerde acties rond educatie en communicatie uitvoerbaar vindt (zie figuur 20). Ongeveer hetzelfde aantal respondenten geeft aan dat de acties in de praktijk ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Slechts een klein deel van de

respondenten vindt de acties niet uitvoerbaar (6%) en stelt dat de acties niet worden uitgevoerd (3%).



Figuur 20. Stellingen pijler 'educatie en communicatie'. (N= 71-73).

Alcoholpreventie wordt in de praktijk georganiseerd in samenwerking met externe partijen.

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat gemeenten in de praktijk vaak samenwerken met andere partijen om acties rondom educatie uit te voeren op scholen, bijvoorbeeld met partijen die lesprogramma's hebben ontwikkeld voor scholen en/of ouders (zoals Helder op School of Bureau Halt) of met de lokale verslavingszorg. In de praktijk vinden gemeenten het lastig om de doelgroep 'ouders' te bereiken voor educatie- en communicatiedoelinden, omdat zij zich niet op één plek bevinden. Dat terwijl het bereiken van deze doelgroep wel als essentieel wordt gezien om een verandering teweeg te brengen (ouders zijn

immers een voorbeeld voor jongeren en kunnen duidelijke grenzen stellen).¹⁸ Gemeenten en andere organisaties die alcoholpreventie organiseren zetten in op het bereiken van ouders via de school van hun kinderen.

Enkele gesprekspartners benoemen dat gemeenten in voorlichtingsactiviteiten met name focussen op de negatieve gezondheidseffecten van alcoholgebruik en relatief weinig op andere negatieve effecten, zoals veilige deelname aan het verkeer, het in aanraking komen met justitie, een slechte conditie en/of (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. Volgens deze gesprekspartners is dat een gemiste kans, omdat het ervaren van gezondheidseffecten voor jongeren iets 'abstracts' is en iets voor de lange termijn. Deze waarschuwingen sluiten niet aan bij de leefwereld van jongeren. Ouders zijn volgens deze gesprekspartners wel gevoelig voor de gezondheidsrisico's voor hun kinderen.

Een enkele gemeente heeft in de focusgroepen aangegeven ook gebruik te maken van straatcoaches die in gesprek gaan met jongeren over hun alcoholgebruik. Over het algemeen wordt het 'in gesprek gaan' met jongeren als een effectieve maatregel gezien.

Enkele gesprekspartners hebben aangegeven dat gemeenten nog regelmatig gebruik maken van preventieprogramma's die niet *evidence based* zijn: het is niet bewezen dat de ingezette interventies effectief zijn. Volgens deze gesprekspartners zien veel gemeenten door de bomen het bos niet meer; er worden veel methodes of gastlessen aangeboden. Tegelijkertijd is een overzicht van *evidence based* programma's wel goed beschikbaar: het centrum Gezond Leven van het RIVM houdt in een openbare database bij welke interventies bewezen effectief zijn.¹⁹

Sommige gesprekspartners hebben verder genoemd dat gemeenten te weinig inzetten op preventie op alle scholen in de gemeente. Aanbieders zien

bijvoorbeeld dat hun programma's op een klein deel van de scholen worden gebruikt. De voorlichting op scholen wordt in die gemeenten nog vaak aan de scholen zelf overgelaten, terwijl de gemeente ook programma's zou kunnen inkopen voor alle scholen in de gemeente. Deze versnippering maakt de preventie minder effectief.

In een deel van de preventie- en handavingsplannen stimuleren gemeenten ook de inzet op educatie voor alcoholverstrekkers. Uit gesprekken komt het beeld naar voren dat via vertegenwoordigers van alcoholverkopers (zoals KHN en CBL) of via koepelorganisaties (zoals NOC*NSF) *e-learning*s worden aangeboden voor medewerkers of vrijwilligers die alcohol verkopen. Het is vervolgens aan de lokale ondernemers, verenigingen of andere organisaties om deze *e-learning*s daadwerkelijk te laten volgen door de mensen die alcohol verkopen. Gemeenten kunnen dit stimuleren, maar uit dit onderzoek is niet gebleken in hoeverre gemeenten dit daadwerkelijk uitvoeren.

De grootste belemmering die gemeenten in de uitvoering ervaren, betreft capaciteitsgebrek, maar ook andere belemmeringen spelen een rol.

Uit de enquête blijkt dat ruim de helft van de respondenten capaciteitsgebrek ervaart bij het uitvoeren van de voorgenomen acties rondom de pijler educatie en communicatie. Ook andere belemmeringen worden veel genoemd, zoals het gebrek aan urgentie bij samenwerkingspartners, behoefte aan landelijke regelgeving, geen duidelijk plan van aanpak of communicatieplan en weinig expertise. Ongeveer een vijfde van de respondenten geeft overigens aan *geen* belemmeringen te ervaren. In tabel 6 is beschreven welke belemmeringen door respondenten worden ervaren.

¹⁸ De voorbeeldrol is van belang bij het drinken van alcohol. Zie bijvoorbeeld: <https://www.ggdgv.nl/nieuws/campagne-zien-drinken-doet-drinken-van-start-2/>.

¹⁹ Zie: <https://www.loketgezondleven.nl/interventies-zoeken#/InterventionSearchResults?page=1&themesFilter=alcohol>.

Belemmeringen	Percentage respondentent dat deze belemmering ervaart
Capaciteitsgebrek	55%
Te weinig expertise	10%
Geen bestuurlijk/politiek draagvlak	6%
Geen urgentie bij samenwerkingspartners	21%
Meer behoefte aan landelijke regelgeving	11%
Geen belemmeringen	21%
Overige (zoals geen prioriteit, geen duidelijk plan van aanpak, geen duidelijke rolverdeling, Covid-19)	20%

Tabel 6. Belemmeringen bij de uitvoering van de acties rondom pijler 'educatie en communicatie'.

De informatie uit gesprekken en focusgroepen ondersteunen dit beeld. In de focusgroepen noemen gemeenten bijvoorbeeld dat een enkele beleidsmedewerker verantwoordelijk is voor het gehele preventiebeleid of gezondheidsbeleid van de gemeente. In veel gemeenten hebben binnen deze portefeuilles andere onderwerpen prioriteit (bijvoorbeeld drugs, ondermijning/criminaliteit of overgewicht), waardoor het kiezen en uitvoeren van de juiste preventieve interventies lastig is. Daarnaast wordt vaak genoemd dat scholen niet altijd de urgentie ervaren of capaciteit hebben voor het geven van lessen over (de risico's van) alcoholgebruik.

Verder geven sommige gemeenten aan dat er weinig contact is tussen de ambtenaren die zich bezighouden met preventie en handhaving, waardoor integraliteit van de aanpak ontbreekt. Dat doet af aan de effectiviteit van de preventie en vice versa. Vrijwel alle gesprekspartners hebben aangegeven dat juist die integraliteit belangrijk is om resultaten te boeken. Bijvoorbeeld: wanneer jongeren zich bewust zijn van de gevolgen van alcohol én zien dat de gemeente

alcoholmisbruik serieus neemt, zijn zij geneigd minder te drinken en voelen bovendien alcoholverstrekkers zich gesterkt in bijvoorbeeld het naleven van regelgeving, zoals de leeftijdsgrens.

Partijen die met gemeenten samenwerken ten behoeve van alcoholpreventie ervaren zelf regelmatig de belemmering dat de verantwoordelijke ambtenaren snel wisselen, waardoor kennis en contacten snel verloren gaan.

De acties rondom de pijler educatie en communicatie zijn voor gemeenten relatief goed uit te voeren, omdat de uitvoering weinig weerstand oproept en omdat goed samengewerkt kan worden met experts.

Er is veel kennis beschikbaar over effectieve alcoholpreventie, met name voor alcoholpreventie bij de jongere doelgroepen. Bovendien zijn er veel experts waar de gemeente mee kan (samen)werken. Tegelijkertijd horen we in gesprekken dat nog veel gemeenten gebruik maken van programma's die niet *evidence based* zijn.

Uit gesprekken komt het beeld naar voren dat het binnen gemeenten weinig weerstand oproept om met preventieprogramma's voor jongeren aan de slag te gaan: *'iedereen is immers voor het verminderen van alcoholgebruik door minderjarigen'*. Ambitieuw alcoholbeleid op andere pijlers roept relatief veel meer (politieke) weerstand op, vanwege de tegenstrijdige economische of sociale belangen.

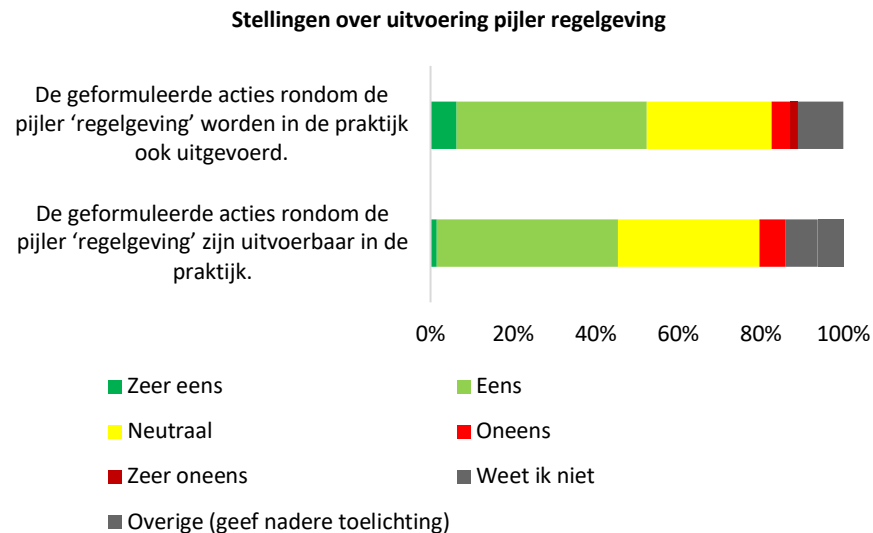
Tegelijkertijd is in veel gesprekken is naar voren gekomen dat de algemene cultuur rondom alcoholgebruik ('het is normaal om alcohol te drinken') een belemmering is voor gemeenten om uitgebreid preventiebeleid te formuleren, met name voor de volwassen doelgroep.

4.2. Regelgeving

Het uitvoeren van de acties onder de pijler regelgeving betreft met name het implementeren van bevoegdheden in lokale verordeningen.

De uitvoerbaarheid van regelgevende acties ligt in de invloedssfeer van de gemeente zelf. Gesprekspartners geven aan dat met name de politieke situatie in de gemeente bepalend is voor de vraag of de bevoegdheden ook uitmonden in lokale regelgeving of in het eigen uitvoeringsbeleid.

Uit de enquête blijkt dat ongeveer de helft van de respondenten de acties rondom de pijler regelgeving uitvoerbaar vindt en iets minder dan de helft van de respondenten ziet dat de acties in de praktijk ook worden uitgevoerd (zie figuur 21).



Figuur 21. Stellingen over de uitvoering van de pijler regelgeving (N=63-64).

Een kanttekening bij deze uitkomsten is, dat respondenten deze stellingen mogelijk verschillend geïnterpreteerd hebben. De uitvoering van de pijler regelgeving heeft immers sterke samenhang met de uitvoering van de pijler toezicht en handhaving. Het zou ook kunnen dat de stellingen de associatie oproepen van uitvoerbaarheid van de regels in de praktijk, in plaats van het implementeren van de regelgeving zelf. In dat geval zien de antwoorden op de uitvoerbaarheid van toezicht en handhaving. We gaan in paragraaf 4.3 dieper in op de uitvoering van toezicht en handhaving in de praktijk.

De grootste belemmering die gemeenten in de uitvoering van de pijler regelgeving ervaren, betreft capaciteitsgebrek, maar ook andere belemmeringen spelen een rol.

Uit de enquête blijkt dat de helft van de respondenten capaciteitsgebrek ervaart bij het uitvoeren van de voorgenomen acties rondom de pijler regelgeving. Ook andere belemmeringen worden veel genoemd, zoals een gebrek aan expertise en behoefte aan landelijke regelgeving. Het gebrek aan expertise is in deze pijler vaker genoemd dan bij andere pijlers. Ongeveer een derde van de respondenten geeft echter aan *geen* belemmeringen te ervaren. In tabel 7 is beschreven welke belemmeringen door respondenten worden ervaren.

Belemmeringen	Percentage respondentent dat deze belemmering ervaart
Capaciteitsgebrek	50%
Geen belemmeringen	32%
Te weinig expertise	19%
Meer behoefte aan landelijke regelgeving	11%
Geen bestuurlijk/politiek draagvlak	7%
Overige (controle op minderjarigen is in de praktijk lastig, geen middelen, te weinig handvatten)	20%

Tabel 7. Belemmeringen bij de uitvoering van de pijler regelgeving (N=62).

We zien in de open antwoorden (de categorie ‘overige’) dat respondenten veel associaties hebben met de uitvoering binnen de pijler ‘toezicht en handhaving’, omdat zij spreken over belemmeringen bij de controle op regelgeving.

Ook uit gesprekken komt het beeld naar voren dat een gebrek aan expertise een belangrijke belemmering is bij gemeenten. Onder andere vanwege snelle personeelwisselingen ontbreekt in veel gemeenten kennis over wat wel/niet werkt. Gemeenten benoemen daarbij dat ze een duidelijk informatieoverzicht missen.

Alhoewel de belemmering ‘geen bestuurlijk/politiek draagvlak’ relatief weinig wordt genoemd door gemeenten zelf in de enquête, geven andere gesprekspartners aan dat de tegenstrijdige belangen vaak een grote rol spelen bij het doorvoeren van veranderingen in lokale regelgeving. Economische en sociale

belangen zijn immers vaak tegenstrijdig met belangen die ten grondslag liggen aan regelgeving om alcoholgebruik te beperken of te voorkomen.

Gesprekspartners zien met name in kleinere gemeenten dat deze economische of sociale belangen regelmatig de doorslag geven, met uitzondering van gemeenten waar alcoholgebruik door toeristen veel overlast veroorzaakt. In kleinere gemeenten zijn immers de banden met lokale ondernemers of verenigingen die ook belangen hebben bij verkoop van alcohol, erg hecht.

Sommige gesprekspartners hebben verder genoemd dat het zonde is dat de verschillen tussen geïmplementeerde bevoegdheden in gemeenten zo groot zijn, zeker binnen regio’s. Wanneer toegangsleeftijden of openingstijden van horeca in de ene gemeente beperkt zijn, maar niet in de gemeente ernaast, kan men gemakkelijk uitwijken.²⁰

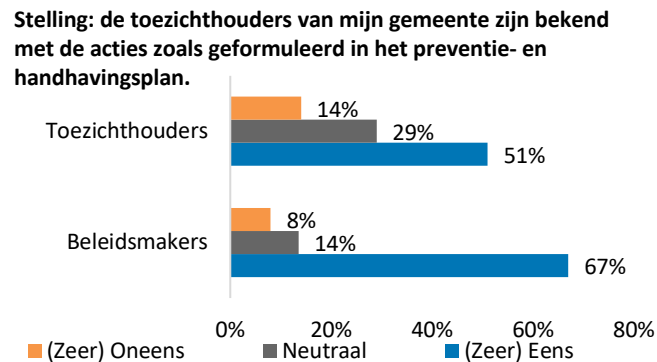
²⁰ Gemeenten kunnen toegangsleeftijden beperken op grond van artikel 25b Alcoholwet. Gemeenten kunnen openingstijden van horeca in de APV vastleggen op grond van de Gemeentewet. Daarnaast

kunnen horecagelegenheden ook zelf een leeftijdsgrens hanteren (artikel 20 lid 3 Alcoholwet). Voor zover zij dat doen, is communicatie en afstemming daarover raadzaam.

4.3. Toezicht en handhaving

Hoewel zowel beleidsmakers als toezichthouders in de enquête aangeven bekend te zijn met de acties op het gebied van toezicht en handhaving, betekent dit niet dat de acties die opgenomen zijn in het beleid op het gebied van toezicht en handhaving ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Onder toezichthouders bestaat bovendien de twijfel of de aanpak zoals beschreven in het PHP ook effectief is.

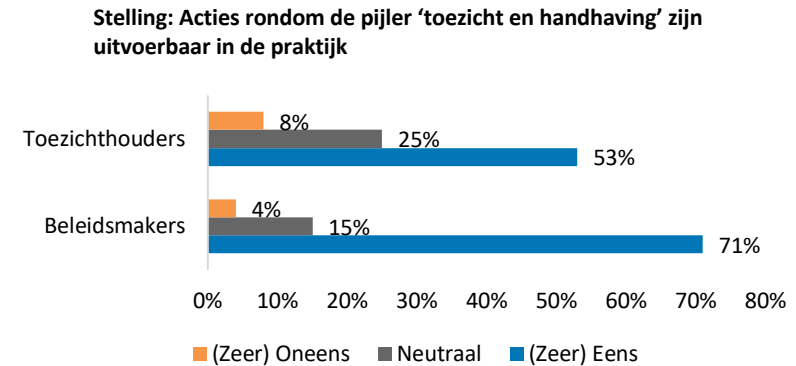
De enquête wijst uit dat een meerderheid van de toezichthouders volgens zowel beleidsmedewerkers als toezichthouders bekend is met de acties in het PHP.



Figuur 22. Stelling over bekendheid met de ‘toezicht en handhaving’ acties in het PHP (N= 88).

De enquêteresultaten laten zien dat zowel toezichthouders als beleidsmedewerkers merendeels de mening delen dat de acties rondom de pijler

toezicht en handhaving op het gebied van alcoholbeleid uitvoerbaar zijn (zie figuur 23).



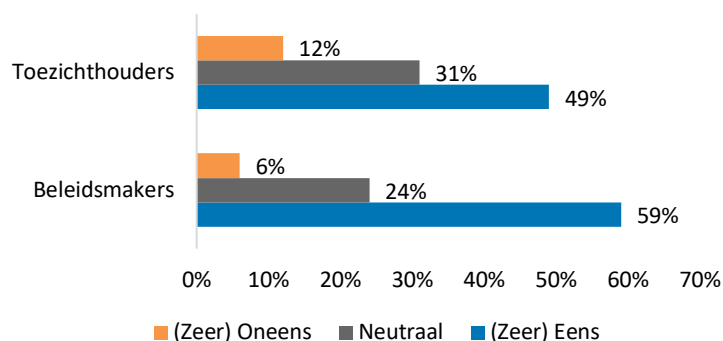
Figuur 23. Stelling over uitvoerbaarheid acties toezicht en handhaving (N=89).

Enkele gesprekspartners benoemen dat de toezicht en handhaving op alcoholbeleid nog verbeterd kan worden als gemeenten (vaker) de samenwerking zouden opzoeken met alcoholverstrekkers. Alcoholverstrekkers zouden het wenselijk vinden als gemeenten bij het opstellen van beleid en/of de PHP's met hen in gesprek zouden gaan. Zij benoemen dat uitgerekend alcoholverstrekkers goed zicht hebben op maatregelen die succesvol zijn. Bovendien weten alcoholverstrekkers bij uitstek waarom bepaalde regels wel of niet nageleefd worden. Zij weten waar de knelpunten zitten voor de naleving van de regelgeving op het gebied van alcoholbeleid, hier zouden gemeenten van kunnen leren. Volgens andere partijen kan de naleving van de (lokale) regelgeving verbeterd worden door meer in te zetten op voorlichting rondom alcoholgebruik en de lokale regelgeving omtrent het schenken van alcohol en alcoholgebruik. Het inzetten op voorlichting en bewustwording van alcoholverstrekkers door het aanbieden van bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten en trainingen over de

(gezondheids)risico's van alcohol en de (lokale) regelgeving zorgt bij deze partijen voor meer draagvlak en het beter naleven van (lokale) regels.

De enquêteresultaten tonen verder aan dat volgens de helft of meer van zowel beleidsmedewerkers als toezichthouders de acties op het gebied van toezicht en handhaving uit de PHP's ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Stelling: de acties worden in de praktijk uitgevoerd.



Figuur 24. Stelling uitvoering acties toezicht en handhaving (N=87).

De gesprekken wijzen echter uit, dat er in de praktijk (te) grote verschillen blijken te zitten tussen de acties die gemeenten uitvoeren op het gebied van toezicht en handhaving. De decentralisatie van het handhaven op de Alcoholwet (en voorheen de Drank- en Horecawet), en het feit dat gemeenten kunnen kiezen welke bevoegdheden ze inzetten, heeft er voor gezorgd dat gemeenten eigen afwegingen kunnen maken op het gebied van handhavingen en eigen prioriteiten kunnen stellen.

Alcoholverstrekkers benoemen bijvoorbeeld dat sommige gemeenten proactief handhaven, terwijl andere gemeenten meer ondernemersvriendelijk zijn en veel

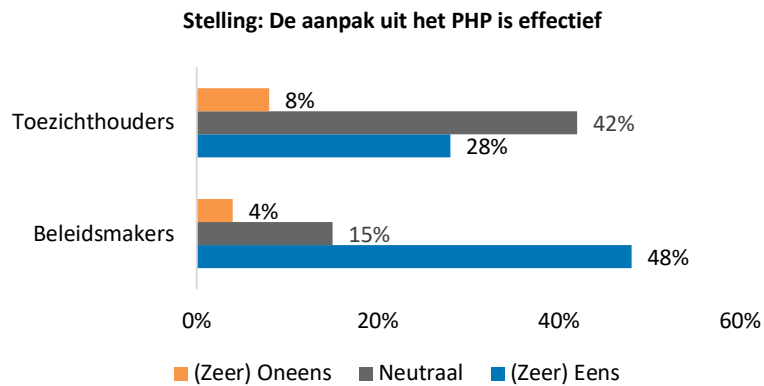
minder activiteiten uitvoeren. Uit gesprekken blijkt dat dit ook afhankelijk is van de politieke kleur binnen een gemeente.

Verder is de manier waarop een gemeente handhaaft, volgens gesprekspartners, sterk afhankelijk van de kennis en expertise van de handhavers over de (lokale) regelgeving op het gebied van alcohol.

Partijen waarvan verwacht wordt dat ze de regels naleven ervaren dit als ingewikkeld omdat regels op het gebied van alcohol niet alleen per gemeente kan verschillen, maar ook omdat de manier waarop gemeenten handhaven sterk uiteenloopt.

Andere gesprekspartners bevestigen het beeld dat de uitvoering van handhavingen per gemeente verschilt. De manier waarop invulling wordt gegeven aan de handhaving is dus per gemeente afhankelijk van de regels, de handhavingsprioriteiten en het sanctiebeleid.

In de focusgroepen bevestigen gemeentemedewerkers dat de acties op het gebied van toezicht en handhaving kunnen verschillen. Ondanks het feit dat gemeenten in de PHP's handhavingsprioriteiten en een sanctiebeleid moeten opnemen, worden toezicht- en handhavingen op het gebied van alcohol vaak ad hoc/incidenteel uitgevoerd. Ook wijzen de focusgroepen uit dat toezicht en handhaving voornamelijk gericht is op het voorkomen/beperken van overlast. Gemeentemedewerkers verklaren in de focusgroepen bovendien dat dit ook de reden is waarom veel preventie- en handhavingen zich richten op jongeren. Zij benoemen dat er meer gehandhaafd wordt op alcoholgebruik onder jongeren omdat het gebruik bij jongeren meer opvalt en de effecten van het alcoholgebruik door jongeren tijdens uitgaansavonden grote en zichtbare gevolgen heeft voor de openbare orde.



Figuur 25. Stelling effectiviteit aanpak PHP (N=89).

Hoewel de enquêteresultaten uitwijzen dat volgens de helft van de beleidsmedewerkers de aanpak uit het PHP op het gebied van toezicht en handhaving effectief is, zijn de toezichthouders die de enquête hebben ingevuld hier niet zo zeker over (zie figuur 25).

Uit de focusgroepen blijkt dat gemeenten, ondanks het feit dat ze geen (recent) PHP hebben, doorlopend toezicht- en handhavingsacties ondernemen. Uit de focusgroepen blijkt verder dat de aanpak op het gebied van toezicht en handhaving zoals beschreven staat in het PHP, geen direct effect heeft op de activiteiten die daadwerkelijk worden uitgevoerd op het gebied van toezicht en handhaving. Zoals eerder beschreven worden veel toezicht- en handhavingsmaatregelen namelijk ad hoc/incidenteel uitgevoerd.

Tot slot wordt door enkele gesprekspartners benoemd dat de effectiviteit van de aanpak op het gebied de toezicht en handhaving, zoals eerder benoemd, ook afhankelijk is van de mate van kennis/expertise van de individuele handhaver(s).

Het uitvoeren van controles is één van de acties die gemeenten kunnen inzetten voor toezicht en handhaving. Ruim driekwart van de gemeenten controleert op vergunningen van alcoholverstrekkers, naleving van leeftijdsgrenzen en alcoholbezit. Een kleiner deel controleert op dronkenschap en doorschenken. Die controles vinden voornamelijk plaats door waarnemingen van inspecteurs en de inzet van testkopers.

Respondenten bevestigen het beeld dat in gemeenten voornamelijk wordt ingezet op (basis)controles van vergunningen en controle op het bezit van alcohol. De enquête wijst uit dat in mindere mate wordt gecontroleerd op *blurring* (het vermengen van bedrijfsmodellen; in dit geval bijvoorbeeld detailhandel die alcohol schenkt of verkoopt). *Blurring* is momenteel niet toegestaan, maar in het regeerakkoord is opgenomen dat de huidige regering wel voornemens is dit mogelijk te maken.

Het beeld van de controles op de vergunningsplicht en leeftijdsgrenzen komt overeen met wat in de PHP's staat. In 87% van de geanalyseerde PHP's wordt namelijk aangegeven dat wordt gecontroleerd op zowel leeftijdsgrenzen, als op de naleving van vergunningsvereisten. Volgens 45% van de PHP's wordt gecontroleerd op dronkenschap (zie paragraaf 3.1.2.).

De verdeling van gemeenten die op alcoholbezit en dronkenschap controleren, verschilt licht tussen de enquête en de PHP's. Volgens de PHP's wordt in meer gemeenten gecontroleerd op dronkenschap dan op alcoholbezit, terwijl de enquête het tegenovergestelde beeld weergeeft.

Welke controles voert uw gemeente daadwerkelijk uit? (enquête)



Figuur 26. Uitvoering controles Nederlandse gemeenten (N=89).

Externe stakeholders zijn kritisch op toezicht en handhaving en benoemen dat gemeenten meer (proactief) moeten inzetten op het uitvoeren van controles.

In lijn met de enquête en focusgroepen geven andere partijen, zoals alcoholverstrekkers, aan dat de mate van controle per gemeente verschilt. Sommige gemeenten voeren controles proactief uit, terwijl van andere gemeenten wordt gezegd dat ze meer 'ondernemersvriendelijk' zijn en weinig acties ondernemen op het gebied van handhaving. Bovendien zien externe stakeholders een risico in het feit dat controles voornamelijk worden uitgevoerd bij vergunninghouders, terwijl overtredingen volgens hen vaak plaatsvinden bij niet-vergunninghouders, zoals bijvoorbeeld para-commerciële instellingen die alcohol schenken, waarvoor andere eisen gelden.

²¹ Strikt genomen zijn deze gemeenten dan in overtreding. Artikel 45(3) verplicht tot een geldboete op openbaar alcoholbezit door jongeren, en Artikel 45a (2) verplicht tot een geldboete op verstrekken van alcohol aan minderjarigen.

Alcoholverstrekkers zijn bovendien kritisch op de doorlooptijd na constatering van overtredingen. Zij geven aan vaak pas weken na de controle een terugkoppeling te ontvangen. Verschillende partijen pleiten dan ook voor een meer centrale eenduidige aanpak op het gebied van toezicht en handhaving. Volgens hen leidt meer controle namelijk tot meer bewustwording bij alcoholverstrekkers en -gebruikers met als gevolg betere naleving van de Alcoholwet. Het is volgens alcoholverstrekkers verder belangrijk dat er daadwerkelijk gevolgen aan het niet naleven van de regelgeving zitten.

Het opleggen van sancties is onderdeel van het handhavingsbeleid op het gebied van alcohol. Uit het bronnenonderzoek blijkt dat sanctiebeleid zich met name richt op overtredingen door alcoholverstrekkers. Sancties voor openbaar alcoholbezit en wederverstrekking worden aanzienlijk minder vaak benoemd in de PHP's. Ook komt het voor dat gemeenten helemaal geen boetes geven.

De enquête wijst uit dat er in Nederlandse gemeenten voornamelijk sancties worden opgelegd voor het niet naleven van vergunningseisen en het verstrekken van alcohol aan minderjarigen. Van de respondenten die overig hebben ingevuld (20%), benoemt het merendeel geen boetes uit te delen voor overtredingen, slechts waarschuwingen.²¹

Dat voornamelijk sancties worden uitgedeeld aan alcoholverstrekkers wegens overtredingen van de Alcoholwet, komt overeen met wat in de PHP's staat. Ook daar wordt in sommige gevallen beschreven dat eerst alleen waarschuwingen worden gegeven.

Voor welk soort overtredingen worden sancties opgelegd? (enquête)



Figuur 27. Uitvoering sancties Nederlandse gemeenten (N=84).

Gesprekspartners benoemen dat het ingewikkeld is om te handhaven op wederverstrekking vanwege het feit dat het vaak vrij onzichtbaar is. Het is voor alcoholverstrekkers moeilijk om in de gaten te houden (het gebeurt buiten de winkel), maar het is ook voor handhavers lastig vast te stellen of er sprake van wederverstrekking is.

Gesprekspartners bevestigen dat openbaar dronkenschap om verschillende redenen vaak niet wordt bestraft:

- Mensen zijn zich vaak niet bewust van het feit dat openbaar dronkenschap strafbaar is.
- Er moet een aanleiding zijn om mensen te straffen voor openbaar dronkenschap.

Bovendien verklaren gesprekspartners dat jongeren vaak niet beboet worden voor overtredingen. Hiervoor geven ze als reden dat boetes vaak door ouders worden betaald, waardoor het geen effect heeft op de jongeren. Gemeenten maken daarom de keuze jongeren naar Bureau Halt te sturen, in plaats van te beboeten.

Volgens verschillende partijen is het uitdelen van boetes bij overtredingen aan jongeren inderdaad niet effectief. Bureau Halt bevestigt dat het uitdelen van boetes niet goed werkt voor jongeren. Volgens Bureau Halt is het effectiever om met ouders van jongeren in gesprek te gaan. In gesprek gaan kan duiding geven en afschrikwekkend werken. Voorbeelden van geschiktere alternatieven zijn volgens Bureau Halt:

- Richting jongeren communiceren over alternatieven, zoals FRIS-feesten.²²
- Betrekken van jongeren bij alcoholpreventie door ze bijvoorbeeld inspraak te geven/te betrekken in/bij het lesmateriaal over alcoholpreventie.
- Meer voorlichting geven over de gevolgen en omgang met alcohol. Het is hierbij belangrijk dat het bij de gevolgen niet alleen gaat om gezondheid, maar ook om veiligheid zoals gevaar in het verkeer en de invloed van alcohol op seksueel grensoverschrijdend gedrag.
- Belonen/stimuleren van goed gedrag.
- Inzetten van rolmodellen, zoals sporters, die bewust minder of geen alcohol nuttigen.

²² Feesten voor jongeren waar geen alcohol mag worden genuttigd.

- Het geven van handvatten aan ouders voor het stellen van grenzen.

Verder, hoewel de PHP's en de enquête uitwijzen dat Nederlandse gemeenten voornamelijk sancties opleggen aan alcoholverstrekkers voor het niet naleven van de leeftijdseisen of het niet voldoen aan vergunningseisen, benoemen alcoholverstrekkers dat het ontvangen van een boete, ook voor hen niet de meest effectieve handhavingsmaatregel is. Alcoholverstrekkers leggen uit dat zij de sanctie/boete vaak pas weken na de overtreding ontvangen. Het is dan voor de verstrekkers niet meer duidelijk wat precies is misgegaan. Bovendien benoemen alcoholverstrekkers dat er betere lessen geleerd worden op het moment dat de handhaver zo snel mogelijk in gesprek gaat met de alcoholverstrekker over het naleven van de regels.

In enkele gemeenten is al een plan gemaakt om meer 'coachend' te handhaven. Dit betekent dat handhavers eerst in gesprek gaan met de overtreder, en samen een (bewustwordings-/voorlichtings-) traject ingaan voordat een boete wordt uitgeschreven. Op deze manier wordt preventie en handhaving gecombineerd.

Bureau Halt bevestigt het beeld dat enkel het uitvoeren van (veel) controles niet effectief is. Het uitvoeren van veel controles zonder in gesprek te gaan kan namelijk zorgen voor veel frustratie bij alcoholverstrekkers. Ook geeft Bureau Halt aan dat het van belang is om breder te communiceren over de controles en de geconstateerde overtredingen. Hierdoor bereik je met het toezicht meer mensen en bedrijven dan alleen de gecontroleerde verstrekkers.

Verder geven alcoholverstrekkers aan behoefte te hebben aan de mogelijkheid tot 'positieve motivatie'. Volgens alcoholverstrekkers kunnen Nederlandse gemeenten de naleving van de regels in de alcoholwet door alcoholverstrekkers ook bevorderen door goed presterende ondernemers te belonen.

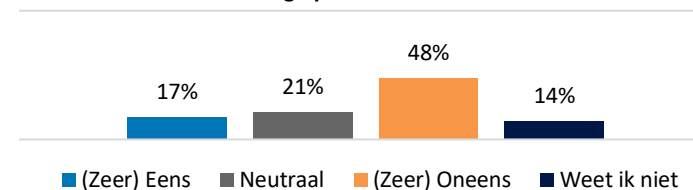
Uit de focusgroepen blijkt dat enkele gemeenten al inzetten op het voeren van gesprekken met alcoholverstrekkers en dat er ook wordt ingezet op het positief

benaderen van alcoholverstrekkers. In één gemeente gaan BOA's bijvoorbeeld in gesprek met alcoholverstrekkers bij een overtreding, dit wordt als positief ervaren. Dezelfde gemeente heeft bovendien naast rode kaarten voor overtreders, ook complimentkaarten voor ondernemers die de regels naleven.

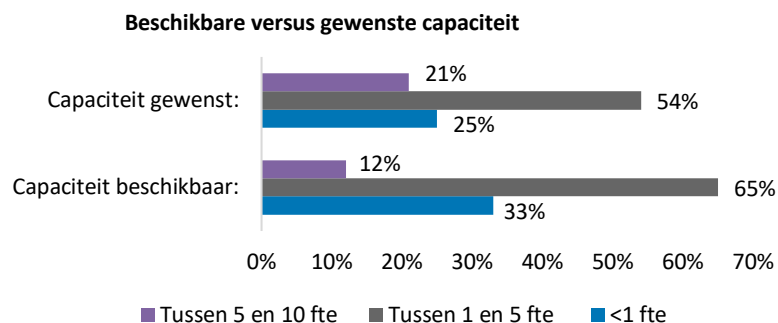
De grootste belemmering voor het uitvoeren van de acties op het gebied van toezicht en handhaving, zoals het uitvoeren van controles en het opleggen van sancties, is capaciteitsgebrek.

De enquête wijst uit dat gemiddeld 2,5 FTE toezichtcapaciteit beschikbaar is bij Nederlandse gemeenten. De gemiddelde gewenste toezichtcapaciteit is echter 3,6 FTE. Gegeven de grote verschillen tussen gemeenten is dit gemiddelde geen absolute maatstaf en zegt dit niets over de minimaal benodigde capaciteit in een bepaalde gemeente. Relevant is dat de enquête verder uitwijst dat een groot deel van de respondenten de huidige toezichtcapaciteit binnen hun gemeente (zeer) ontoereikend vindt.

Stelling: de beschikbare capaciteit is toereikend voor toezicht en handhaving op de Alcoholwet



Figuur 28. Stelling beschikbare toezichtcapaciteit Alcoholwet Nederlandse gemeenten (N=89).



Figuur 29. Verschil beschikbare en gewenste toezichtcapaciteit Nederlandse gemeenten (N=89).

Gesprekspartners bevestigen dit beeld. In de focusgroepen is benoemd dat er vooral op het gebied van handhaving te weinig capaciteit beschikbaar is om alle acties uit te voeren. Gesprekspartners geven aan graag meer programma's te willen realiseren op het gebied van alcoholpreventie- en handhaving en hier ook budget beschikbaar voor te hebben, maar niet voldoende capaciteit beschikbaar hebben om de acties uit deze programma's uit te voeren. Bij capaciteitsgebrek gaat het er niet alleen om dat er te weinig handhavers zijn, maar ook dat gemeenten te weinig uren beschikbaar maken voor handhaving op de Alcoholwet.

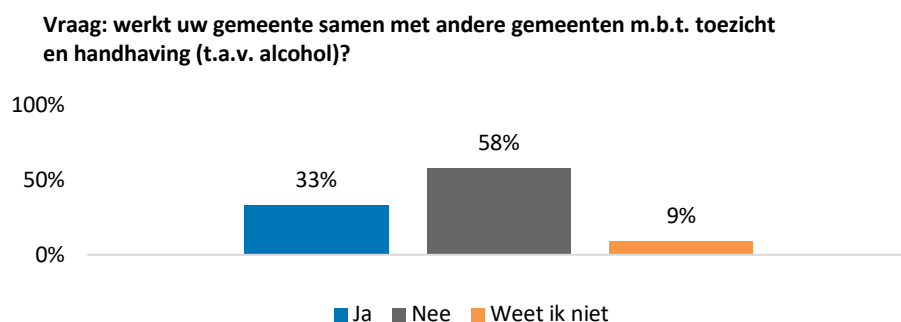
Uit gesprekken blijkt dat het gevolg van een gebrek aan handhavingcapaciteit kan zijn dat (voornamelijk) kleinere gemeenten een afweging moeten maken tussen de handhavingacties die ze kunnen uitvoeren. Gemeenten zullen dan kiezen voor acties die het snelst het meeste resultaat opleveren, zoals het handhaven op de naleving van leeftijdscontroles.

Op basis van de enquête lijken gemeenten geen bevoegdheden te missen voor het uitvoeren van toezicht en handhavingsbeleid.

Belemmeringen	Percentage respondenten dat deze belemmering ervaart
Capaciteitsgebrek	61%
Overig	18%
Weet ik niet	15%
Geen belemmeringen	11%
Geen duidelijke kaders	8%
Niet de juiste bevoegdheden	6%
Meer behoefte aan landelijke regelgeving	6%

Tabel 8. Belemmeringen bij de uitvoering van de pijler toezicht en handhaving (N=89).

Samenwerking met andere (vergelijkbare) gemeenten wordt gezien als potentiële oplossing voor het gebrek aan toezicht- en handhavingscapaciteit. Echter, de enquête wijst uit dat in de meerderheid van de gemeenten niet wordt samengewerkt met andere gemeenten wanneer het gaat om toezicht en handhaving. Wanneer gemeenten wel samenwerken, bestaat de samenwerking voornamelijk uit het uitwisselen van toezichtcapaciteit tussen gemeenten met name via een gezamenlijke BOA-pool



Figuur 30. Samenwerking gemeenten toezicht en handhaving (N=89).

Van de respondenten die aangeeft samen te werken met andere gemeenten (33%) met betrekking tot toezicht en handhaving, geeft 68% aan dat in hun gemeente voornamelijk wordt samengewerkt door het uitwisselen van BOA's. De overige respondenten benoemen dat hun gemeente gezamenlijk een plan heeft opgesteld of bijvoorbeeld in samenwerking met een andere gemeente een bredere samenwerkingsovereenkomst/werkafspraken hebben opgesteld.

Ook andere partijen, zoals alcoholverstrekkers, juichen samenwerking tussen gemeenten toe. Het delen van BOA's is effectief, zeker voor kleine gemeenten. Het is wel belangrijk dat gemeenten aandacht houden voor de lokale situatie. Hiermee wordt bedoeld dat het belangrijk is dat een gemeente goed zicht moet

hebben op de eigen ondernemers, de grootste risico's die binnen de gemeenten spelen en de gebieden waar de meeste overlast is. Wanneer een gemeente hier goed zicht op heeft, is het duidelijker waar moet worden ingezet op het gebied van toezicht en handhaving.

Tot slot benadrukt de verdeling van handhavingsbevoegdheden tussen gemeenten en de NVWA het belang van samenwerking.

De NVWA is verantwoordelijk voor het handhaven op het verbod van prijsacties en voor de handhaving van online alcoholverkoop (verkoop op afstand). Uit gesprekken komt naar voren dat het voor verstrekkers onduidelijk is wie waarop controleert. Bovendien bestaat de perceptie dat handhavingstaken blijven liggen.

Uit de focusgroepen blijkt dat enkele gemeenten zich door deze wijziging in bevoegdheden beperkt voelen in de manier waarop ze handhaving kunnen uitvoeren.

Met betrekking tot online alcoholverkoop zou informatie-uitwisseling tussen gemeenten en NVWA volgens sommigen tot betere handhaving kunnen leiden, echter ligt dit buiten het terrein van dit onderzoek.

4.4. Succesfactoren en aandachtspunten

Voorlichting is het meest genoemd als een succesvolle maatregel in het kader van alcoholpreventie. Met betrekking tot toezicht en handhaving wordt het uitvoeren van alcoholcontroles en het inzetten van *mysteryshoppers/testkopers* het meest succesvol genoemd.

De volgende maatregelen zijn in de enquête door respondenten het vaakst als succesvol genoemd:

- Voorlichting
- Preventie
- Maatregelen binnen sportverenigingen
- Het uitvoeren van alcoholcontroles (bijvoorbeeld door het inzetten van testkopers)
- Financiële sancties tegen alcoholverstrekkers (in de horeca)
- Samenwerking met scholen en scholing van jongeren en hun ouders
- Mix van toezicht, handhaving en preventie

De enquête wijst uit dat voorlichting en preventie door beleidsmedewerkers en toezichthouders wordt gezien als meest succesvol. Respondenten noemen bijvoorbeeld preventieprogramma's op scholen, het inzetten van testkopers met daaraan gekoppeld preventiemaatregelen en blijven communiceren met alle betrokken partijen, waaronder ouders, commercie en paracommercie.

Het nemen van maatregelen binnen sportverenigingen wordt door respondenten het vaakst benoemt als meest effectief. Het kan hierbij gaan om het informeren van sportverenigingen over de regelgeving en de (gezondheids-)risico's van alcoholgebruik en om het stellen van voorwaarden (met betrekking tot schenken van alcohol) aan (gesubsidieerde) sportevenementen. Hoewel gesprekspartners bevestigen dat maatregelen om alcoholgebruik binnen sportverenigingen te

beperken en naleving van de leeftijdsgrens te stimuleren nuttig zijn, blijkt uit gesprekken ook dat de gemeente meer de samenwerking mag opzoeken met lokale sportverenigingen, bijvoorbeeld door direct afspraken te maken over het schenken van alcohol met de sportclub en/of in gesprek te gaan over de rol van sport(clubs) bij alcoholpreventie en de uitvoering van handhaving op alcoholmaatregelen binnen sportverenigingen. Aan de andere kant benoemen gesprekspartners dat de gemeente meer de regie mag nemen en ervoor moet zorgen dat de omgang met alcohol binnen sportverenigingen op een meer uniforme manier wordt aangepakt, bijvoorbeeld niet dat de ene club gebruik maakt van *e-learning*s van NOC-NSF, terwijl de andere club in gesprek gaat met verslavingszorg. Ook het uitvoeren van alcoholcontroles wordt door gemeenten gezien als succesvol. Uit gesprekken met medewerkers van gemeenten en externe stakeholders blijkt dat voornamelijk het inzetten van testkopers gezien wordt als een succesvolle maatregel, niet alleen op het gebied van toezicht en handhaving, maar ook voor het creëren van meer directe feedback en dus bewustwording.

Externe stakeholders benoemen dat het belangrijk is dat gemeenten bij het uitvoeren van preventie- en handhavingsbeleid goed op de hoogte zijn van wat er speelt binnen de eigen gemeente. De uitvoering van preventie- en handhavingsbeleid verschilt vanwege de decentralisatie per gemeente, en is ook afhankelijk van de visie van een gemeente en de beschikbare middelen. Het is daarom volgens externe stakeholders belangrijk dat gemeenten gebruik maken van de kennis van lokale ondernemers bij het opstellen en uitvoeren van PHP's.

Uit veel gesprekken blijkt dat het hebben van een integrale aanpak een belangrijke voorwaarde is voor het succesvol uitvoeren van preventie- en handhavingsbeleid.

Hoewel in de enquête voorlichting wordt benoemd als meest succesvolle individuele maatregel, blijkt uit de gesprekken dat voorlichting- en bewustwordingsmaatregelen op zichzelf niet per se succesvol zijn. Een voorbeeld

is bijvoorbeeld dat een eenmalige voorlichtingsles door een ex-verslaafde of verslavingszorg volgens gesprekspartners, vanwege het eenmalige karakter van de voorlichting, niet per se een succesvolle preventie- en handhavingsmaatregel is. Echter, alleen inzetten op toezicht en handhaving is ook niet de meest succesvolle aanpak, aangezien deze aanpak vaak weerstand oproept. Volgens gesprekspartners is het preventie- en handhavingsbeleid het meest succesvol wanneer een gemeente inzet op een meer integrale aanpak.

Dit betekent dat de gemeente niet alleen zou moeten inzetten op voorlichting en bewustwording rondom de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik. Maar ook op voorlichting rondom de regelgeving van de Alcoholwet. Het is van belang dat de gemeente zelf voldoende kennis en expertise bezit op het gebied van de regelgeving in de Alcoholwet, en dat de gemeente de betrokken partijen zoals de GGD, verslavingszorg, maar ook alcoholverstrekkers zoals horecazaken, supermarkten en para-commerciële instellingen betreft en inlicht over relevante regelgeving. Een voorbeeld is dat veel horecazaken nu zelf *e-learning*s aanbieden aan personeel rondom de Alcoholwet. Een suggestie is dat de gemeente hier ook zelf meer op kan inzetten door dit soort *e-learning*s en trainingen te stimuleren.

Wanneer een gemeente meer inzet op preventie kan volgens gesprekspartners handhaving de laatste stap zijn. Kanttekening is dat het belangrijk blijft dat handhavers in gesprek gaan met overtreders over de gemaakte overtredingen, zodat ook de handhaving zelf deels bestaat uit voorlichting en bewustmaking.

5. Samenvattende conclusies en aanbevelingen

5.1. Conclusies

In art. 43a van de Alcoholwet staat dat gemeenten verplicht zijn om een PHP alcohol vast te stellen. We hebben aan de hand van bronnenonderzoek een inventarisatie van de aanwezigheid, invulling en kwaliteit van deze plannen gemaakt.

- **Van de 344 gemeenten hebben 272 (79%) een PHP vastgesteld.** Het gaat in totaal om 235 PHP's. Een aantal gemeenten hebben gezamenlijk één plan opgesteld. Dit percentage komt overeen met een eerdere inventarisatie uit 2015 (destijds had 80,4% van de gemeenten een PHP vastgesteld).
- **Van de vastgestelde plannen is maar liefst 70% verlopen (164 van de 235). Er zijn slechts 93 gemeenten met een actueel plan (27%).**

Een integraal preventiemodel van Reynolds (2003) is gebaseerd op de systeemtheorie van Holder dat richt zich op de persoon, de sociale omgeving en

²³ Holder, H.D. (1998). International research monographs in the addictions. Alcohol and the community: A systems approach to prevention.

het overheidsbeleid.²³ Het integraal preventiemodel bestaat uit drie pijlers: (1) educatie en communicatie, (2) regelgeving en (3) toezicht en handhaving.²⁴

- **De meeste PHP's zijn vanuit een integrale beleidsvisie opgesteld.** 88% van de PHP's beschrijft het integrale preventiemodel. In een groot deel van de PHP's zijn acties geformuleerd op de drie, samenhangende pijlers: educatie en communicatie, regelgeving en toezicht en handhaving.
- **Bovendien is er volgens de meeste respondenten (60%) aandacht voor samenwerking met (lokale) samenwerkingspartijen.** Ook wordt in 79% van de bestudeerde plannen samenwerking met externe partners op het gebied van toezicht en handhaving genoemd.
- **Daarnaast zien we dat het alcoholbeleid in veel gemeenten vanuit een breed perspectief is opgesteld.** In de meeste gevallen betekent dit dat het alcoholbeleid is gekoppeld aan het gezondheidsbeleid. Daarnaast wordt in enkele gevallen alcoholproblematiek gekoppeld aan andere beleidsterreinen/thema's, bijvoorbeeld openbare orde, drugs, veiligheid en horecabeleid.

In de PHP's ligt de focus in de meeste gevallen op één doelgroep: jongeren. De PHP's zijn dus integraal in de aanpak van jongerenproblematiek, maar niet integraal in termen van het bereiken van verschillende doelgroepen.

- **Veel van de geformuleerde acties op alle pijlers in de plannen zijn gericht op het voorkomen van alcoholgebruik onder jongeren.** Om dit te realiseren worden in een aantal plannen wel intermediaire doelgroepen zoals ouders en alcoholverstrekkers genoemd.
- **Voor andere doelgroepen, zoals volwassenen, blijken gemeenten het ingewikkeld te vinden om preventie- en handavingsbeleid op te stellen, laat staan uit te voeren.** Genoemde redenen zijn dat

²⁴ Trimbos-instituut (2022). Preventie- en handavingsplan voor de uitvoering van de Alcoholwet (versie 4.1, februari 2022), p. 17-18.

alcoholgebruik een eigen keuze is, minder maatschappelijke weerstand oproept en dat de problematiek minder zichtbaar is. Tegelijkertijd erkennen veel gemeenten dat de alcoholproblematiek onder deze groep ook groot kan zijn en dat de gevolgen van deze problematiek ook voelbaar zijn voor de gemeente en haar inwoners, bijvoorbeeld door verstoring van de openbare orde en (verkeers)veiligheid of ander grensoverschrijdend gedrag.

De onderzochte plannen zijn over het algemeen van goede kwaliteit.

- **Bijna alle plannen bevatten de vier verplichte doelstellingen.** Zo zijn (gekwantificeerde) doelstellingen en een probleemanalyse veelal opgenomen.
- **Ook is bij het merendeel van de plannen gebruik gemaakt van het Modelplan van het Trimbos-instituut.** In ongeveer 75% van de plannen komen meerdere aanvullende onderdelen uit het Modelplan terug.
- **Bovendien is in veel PHP's een cyclus ingebouwd van opstellen, evalueren en aanpassen: 88% van de PHP's beschrijven voornemens om het plan te evalueren.** In 33% van de plannen worden inzichten uit de evaluatie van een eerder plan meegenomen in de probleemanalyse. Deze cyclus maakt dat er – in ieder geval op papier – naast integraal beleid ook sprake is van lerend beleid.

Kortom, de plannen zijn over het algemeen van goede kwaliteit, opgebouwd volgens een integrale visie op het tegengaan van alcoholproblematiek (onder jongeren) en bevatten voornemens tot monitoren en evalueren. Tegelijkertijd constateerden we dat slechts 27% van de gemeenten een actueel plan heeft. Hoewel de plannen dus van goede kwaliteit zijn roept dit de vraag op in hoeverre de plannen in de praktijk ook worden toegepast en in hoeverre de cyclus van opstellen, evalueren en aanpassen wordt aangehouden. Daarbij zijn er nieuwe bevoegdheden voor gemeenten uit de Alcoholwet die in veel gevallen niet zijn opgenomen in het PHP.

Tot zover de plannen. Hoe zit het met de uitvoering? We baseren ons hierbij op de inzichten uit een enquête onder medewerkers van gemeenten (zowel beleid als uitvoering) en verschillende experts en betrokken partijen uit het veld.

Uit de verdiepende gesprekken komt naar voren dat de plannen na het opstellen een (zeer) beperkte rol spelen bij de uitvoering van het alcoholbeleid.

- **De uitvoering van acties op de pijler educatie en communicatie is sterk afhankelijk van de kennis en expertise op het gebied van alcoholpreventie bij de lokale samenwerkingspartijen in de gemeente.** Bijvoorbeeld kennis over effectieve interventies en de toepassing daarvan voor scholen en sportverenigingen.
- **Voor de uitvoering van acties op de pijler regelgeving is een gebrek aan kennis en expertise over regelgeving en bevoegdheden een belemmering.** Niet alleen alcoholverstrekkers en burgers hebben weinig kennis van (lokale) regelgeving, maar ook beleidsmedewerkers, handhavers en toezichthouders zijn niet altijd op de hoogte van de (lokale) regelgeving en gemeentelijke bevoegdheden. In de praktijk heeft dit tot gevolg dat er geen handhaving plaatsvindt op aspecten van de regelgeving of bevoegdheden waar geen kennis over aanwezig is.
- **De PHP's hebben weinig invloed op de uitvoering van toezicht en handhaving op het gebied van alcohol.** Toezicht en handhaving vindt gebaseerd op incidenten ad hoc plaats, bijvoorbeeld naar aanleiding van overlast.

Bij het uitvoeren van het alcoholbeleid zijn er op hoofdlijnen drie belangrijke belemmeringen:

- **De grootste belemmering voor het uitvoeren van preventie- en handavingsbeleid is een gebrek aan capaciteit.** Zo wordt capaciteitsgebrek als grootste belemmering voor het uitvoeren van de acties op het gebied van toezicht en handhaving, zoals het uitvoeren van

controles en het opleggen van sancties, gezien. Een groot deel van de respondenten vindt de huidige toezichtcapaciteit binnen hun gemeente (zeer) ontoereikend. Voorts wordt een gebrek aan capaciteit ook als belemmering gezien voor het uitvoeren van activiteiten op de andere twee pijlers (preventie en regelgeving).

- **Daarnaast is een gebrek aan urgentie en politiek/bestuurlijk draagvlak een verklaring dat alcoholbeleid en met name de integrale uitvoering in de praktijk nog niet altijd tot stand komt.** Alcoholgebruik onder volwassenen is genormaliseerd. Ook wordt het gesprek over alcohol gekenmerkt door meervoudigheid. Zo spelen er bijvoorbeeld gezondheidsbelangen maar ook economische belangen voor ondernemers en sportverenigingen.
- **Tot slot is een belemmering dat binnen de gemeentelijke organisatie over het algemeen beperkte verbinding is tussen de verschillende beleidsterreinen bij de uitvoering. Ook wordt de samenwerking met andere partijen binnen de gemeente bij de uitvoering nog beperkt gezocht.** Binnen gemeenten zijn beleidsmedewerkers op verschillende terreinen bezig met alcoholbeleid. We hebben veel indicaties dat medewerkers op verschillende beleidsterreinen elkaar in de praktijk niet vinden. Verder zit veel kennis over alcoholproblematiek en de effectiviteit van maatregelen bij betrokken partijen binnen en buiten de gemeente, zoals verslavingszorg, (sport)verenigingen en alcoholverstrekkers. Deze partijen zijn vaak goed op de hoogte van de lokale problematiek en kunnen input leveren over de effectiviteit van bepaalde (lokale) regelgeving en/of maatregelen.

²⁵ Ministerie van VWS (2023). Gezond en Actief Leven Akkoord.

5.2. Aanbevelingen

Vetrekpunt bij het formuleren van aanbevelingen is dat een groot deel van de gemeenten nu niet beschikt over een actueel vastgesteld preventie- en handavingsplan. Hierin zit een kans om (opnieuw) vanuit een integrale visie met het gemeentelijk alcoholbeleid aan de slag te gaan.

1. **Hernieuw de aandacht voor een integrale aanpak van alcoholproblematiek in gemeenten. Verantwoordelijk: ministerie van VWS en VNG.** Het vernieuwen of opstellen van een PHP zal ervoor zorgen dat er opnieuw wordt nagedacht over de gemeentelijke visie op alcohol en een integrale aanpak. Idealiter vormen de inzichten uit monitoring en evaluatie van het huidige plan en de uitvoering daarvan een belangrijke bouwsteen. Het (hernieuwen van) het PHP is daarnaast een aanleiding om de samenwerking binnen en buiten de gemeentelijke organisatie op de verschillende pijlers en aanpalende beleidsterreinen aan te halen. Gemeenten hebben voor de uitvoering van het preventie- en handavingsbeleid andere partijen binnen (en buiten) de gemeente nodig. Verder kan het, in een vroeg stadium, betrekken van andere partijen zorgen voor een gevoel van urgentie en kan dit meer draagvlak creëren.

Gemeenten kunnen het recent gepubliceerde Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA)²⁵ als aanknopingspunt gebruiken om alcoholbeleid, en de PHP's, opnieuw onder de aandacht te brengen. In dit akkoord is onder andere aandacht voor het belang van handhaving en naleving van de leeftijdsgrens, maar ook voor de inzet van effectieve preventieprogramma's zoals Opgroeien in een Kansrijke Omgeving en Vroegsignalering.

- 2. Stimuleer samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie (tussen verschillende beleidsterreinen) en samenwerking met stakeholders buiten de gemeente. Verantwoordelijk: VNG en gemeenten.** Bouw een overlegstructuur in tussen beleidsmedewerkers op het gebied van preventie en handhaving, zodat ze in gesprek blijven en elkaar blijven updaten (integrale aanpak in de praktijk). Dit betekent niet dat er een geheel nieuwe overlegstructuur moet worden opgebouwd. Alcohol kan standaard onderwerp van gesprek worden binnen relevante bestaande overlegstructuren binnen gemeenten, bijvoorbeeld op het gebied van horeca, veiligheid, zorg en sport.

Het is belangrijk dat individuele gemeenteambtenaren die bezig zijn met alcoholbeleid voldoende kennis en expertise hebben over alcoholbeleid. Dit geldt zowel voor beleidsmedewerkers als voor toezichthouders. Een landelijk inwerkprogramma alcoholbeleid (in aanvulling op de modelaanpak en handreiking) zou een eerste stap kunnen zijn voor het uniformeren van kennis op het gebied van alcoholbeleid binnen Nederlandse gemeenten. Daarnaast zou binnen een gemeente een coördinator alcoholbeleid aangesteld kunnen worden. Deze persoon kan als (deeltaak) zorgen voor meer verbinding op het thema alcohol door binnen en buiten de gemeentelijke organisatie stakeholders te betrekken.

- 3. Stimuleer samenwerking tussen gemeenten om regelgeving en handhaving te verbeteren. Verantwoordelijk: VNG en gemeenten.** Samenwerking kan niet alleen zorgen voor kennisuitwisseling over alcoholbeleid, maar samenwerking tussen gemeenten kan ook meer praktisch worden ingestoken. Gemeenten kunnen namelijk samen lokale regels opstellen over bijvoorbeeld schenktijden, zodat de lokale regels tussen buurgemeenten niet verschillen. Dit zal verwarring bij

alcoholverstrekkers én consumenten verkleinen en naleving vergroten. Verder kunnen gemeenten samenwerken door samen gebruik te maken van één BOA-pool om gebrek aan handhavingscapaciteit op te vangen.

- 4. Maak meer handhavingscapaciteit en middelen beschikbaar voor toezicht en handhaving van de Alcoholwet. Verantwoordelijk: ministerie van VWS en gemeenten.** Opgemerkt wordt dat ook op het vlak van toezicht- en handhavingscapaciteit personeelstekorten spelen. Dit maakt de uitbreiding van bevoegdheden vanuit de Alcoholwet complex.
- 5. Het gesprek over de urgentie van gemeentelijk alcoholbeleid (en de kosten ervan) dient vanuit meerdere perspectieven gevoerd te worden. Verantwoordelijk: gemeenten.** De verplichting om een PHP op te stellen komt voort uit de Alcoholwet. Dit is een volksgezondheidswet, met als doel om gezondheidsschade door alcoholmisbruik tegen te gaan. Alcoholpreventie en handhaving kan vanuit meerdere maatschappelijke problemen worden onderbouwd: openbare orde, overlast, (verkeers)veiligheid en seksueel grensoverschrijdend gedrag, geestelijke gezondheidszorg, samenhang met drugs en gokverslaving, huiselijk geweld, lagere prestaties op school en op werk enzovoorts. Het ministerie van VWS, VNG, NVDI, STAP en Trimbos-instituut en andere (kennis)partners kunnen vanuit hun kennis en expertise dit gesprek ondersteunen.
- 6. Kennis over de Alcoholwet en over effectieve maatregelen en concrete voorbeelden moeten op een meer laagdrempelige manier en centraal beschikbaar worden gemaakt voor gemeenten. Verantwoordelijk: ministerie van VWS, VNG en kennisinstellingen voor gezondheid (specifiek Trimbos-instituut vanwege de rol bij Handreiking Alcoholwet en Modelplan).** Deze kennis en informatie moet op een laagdrempelige

manier beschikbaar worden gemaakt voor gemeenten. Er is veel informatie beschikbaar op het gebied van alcoholbeleid en alcoholproblematiek, maar deze informatie wordt lang niet altijd gevonden door gemeenten. Breng informatie bij elkaar op één centrale plek (om versnippering tegen te gaan). Op deze plek kunnen bijvoorbeeld alle beschikbare handreikingen en *factsheets* staan. Gemeenten hebben het meest behoefte aan een overzicht van concrete voorbeelden van effectieve maatregelen bij andere gemeenten. Om te voorkomen dat nieuwe informatieplatforms worden ontwikkeld, kan de Rijksoverheid samen met betrokken partijen zoals de VNG en Trimbos onderzoeken hoe bestaande informatieoverzichten beter onder de aandacht kunnen worden gebracht. Aan gemeenten is het vervolgens om de beschikbare kennis – passend bij de lokale problematiek – te benutten bij het opstellen / herzien van het PHP.

7. Neem meer doelgroepen op in het lokale alcoholbeleid.

Verantwoordelijk: ministerie van VWS en gemeenten. De focus van het preventie- én handhavingsbeleid rondom alcohol ligt nu voornamelijk op jongeren. Gemeenten zetten nu voornamelijk in op preventiemaatregelen gericht op jongeren zoals het geven van voorlichting op scholen en handhaaft voornamelijk op het naleven van de leeftijdsgrens. Gemeenten kunnen volwassenen betrekken in het alcoholbeleid door bijvoorbeeld in te zetten op vroegsignalering: het in een vroeg stadium herkennen van problematisch alcoholgebruik (bijvoorbeeld een meldpunt voor alcoholproblemen onder volwassenen en aandacht voor zelftests over alcoholverslaving zoals minderdrinken.nl, Moti4 en Jellinek Zelfhulp). Hiervoor moet wel de kennis onder gemeenten over alcoholgebruik onder volwassenen en ouderen en over de mogelijke preventiemaatregelen voor volwassenen en ouderen worden vergroot. Gemeenten kunnen meer samenwerking opzoeken met lokale partijen zoals de GGD en Verslavingszorg. We

merken op dat alcoholgebruik onder volwassenen sterk genormaliseerd is. Dit maakt dat het treffen van maatregelen voor de volwassenendoelgroep – zeker vanuit het perspectief van preventie door de lokale overheid – bijzonder lastig is, al is er in dit perspectief vooral weerstand tegen regels en handhaving en minder tegen educatie.

Omdat maatregelen rondom alcoholgebruik, zeker voor volwassenen, controversieel zijn, bevelen we gemeenten aan om alcoholgebruik te koppelen aan bredere problematiek als gevolg van alcoholgebruik die de samenleving direct raakt, zoals (seksueel) geweld, vernieling en verkeersongevallen (zie aanbeveling 5).

Bijlage I.

Onderzoeksvragen

Thema	Deelvraag
1. Stand van zaken PHP's	Hoeveel gemeenten beschikken over een vastgesteld preventie- en handhavingsplan t.a.v. alcohol?
	In hoeverre bevatten de preventie- en handhavingsplannen
	In hoeverre hebben gemeenten gebruikgemaakt van de mogelijkheid aanvullende onderdelen en optionele bepalingen in de plannen op te nemen?
	In hoeverre maakt het verbod op doorschenken deel uit van de plannen?
	In hoeverre maken gemeenten gebruik van het model preventie- en handhavingsplan dat door het Trimbos-instituut is opgesteld?
	Wat is de kwaliteit van de preventie- en handhavingsplannen?
	In hoeverre evalueren gemeenten preventie- en handhavingsplannen?

	Wat is er bekend over in hoeverre gemeenten de in het preventie- en handhavingsplan opgenomen doelstellingen behalen?
2. Preventie- en handhavingsbeleid	Wat hebben gemeenten nodig om het preventie- en handhavingsbeleid te verbeteren of beter uit kunnen voeren?
	Welke belemmeringen ervaren gemeenten bij de uitvoering van preventie- en handhavingsbeleid?
	In hoeverre is alcoholpreventie onderdeel van het algemene beleid voor gezondheidsbevordering van de gemeente?
	Wat is de verbinding tussen het handhavingsplan en de Nota gemeentelijk gezondheidsbeleid?
	In hoeverre is er bestuurlijk draagvlak om meer te doen aan alcoholpreventie (bijvoorbeeld de preventie van middelengebruik onder jongeren door OKO en de Vroegsignalering van Alcoholproblematiek)?
	In hoeverre heeft de gemeenteraad het preventie- en handhavingsplan actief behandeld en is er politieke aandacht voor het preventie- en handhavingsbeleid t.a.v. alcohol?
	In hoeverre maken gemeenten gebruik van de 'Handreiking toezicht op de Alcoholwet' bij het opstellen van het preventie- en handhavingsbeleid t.a.v. alcohol?
	In hoeverre heeft een preventie- en handhavingsplan toegevoegde waarde in het toezicht en bij de handhaving? Zo ja, waarop? Zo nee, waarom niet en wanneer zou dat wel het geval zijn?

	Wat zijn voorbeelden van succesvolle maatregelen in het kader van het preventie- en handhavingsbeleid?
	Welke planning hanteren gemeenten als het gaat om alcoholpreventie?
	In hoeverre hebben gemeenten voldoende capaciteit en expertise om het preventie- en handhavingsbeleid uit te voeren? Wat zou voldoende capaciteit zijn?
	In hoeverre maken gemeenten gebruik van de verordenende bevoegdheden door bijvoorbeeld schenktijden te beperken of het verstrekken van alcohol in bepaalde situaties te verbieden?
3. Toezicht en handhaving	Hoeveel fte per inwoner hebben zij beschikbaar voor toezicht en handhaving van de Alcoholwet?
	In hoeverre werken gemeenten voor het toezicht en handhaving samen met andere gemeenten? Waar bestaat die samenwerking uit?
	Wat voor type controles voeren gemeenten uit?
	Voor welke overtredingen worden sancties en boetes opgelegd?
	In hoeverre ervaren gemeenten belemmeringen bij het opleggen van sancties?
	In hoeverre maken gemeenten gebruik van nieuwe bevoegdheden op grond van de Alcoholwet (o.a. inzet testkopers, aanwijzen alcoholoverlastgebieden, beboeten wederverstrekking)? Waarom wel/niet?

	In hoeverre missen gemeenten bevoegdheden of hulpmiddelen om het preventie- en handhavingsbeleid uit te voeren?
--	---

Bijlage II. Analyse kader PHP's

Hoofdonderdeel 1: Inventarisatie preventie- en handavingsplannen

Werkwijze

Voor alle Nederlandse gemeenten verzamelen en inventariseren we de preventie- en handavingsplannen (PHP's). Per gemeente onderzoeken we of er een (actueel) PHP beschikbaar is. De inventarisatie bestaat uit de volgende vragen:

1. Heeft de gemeente een preventie- en handavingsplan voor alcoholbeleid vastgesteld?
 - a. Ja/ nee
2. Wat is de scope van het plan?
 - a. Alleen alcohol
 - b. Aanvullend (bijv. drugs...)
3. Per wanneer gaat/ging het plan in en wat is de looptijd van het plan?
 - a. Invullen
4. Is het plan vastgesteld voor meerdere gemeenten?
 - a. Ja/ nee
5. Zo ja, hoeveel gemeenten?
 - a. Invullen
6. Zo ja, welke gemeenten?
 - a. Invullen
7. Link naar brondocument
8. Opmerkingen van de onderzoeker

Hoofdonderdeel 2: Analyse preventie- en handavingsplannen

Werkwijze

Na de inventarisatie van de PHP's van alle gemeenten trekken we een steekproef uit de beschikbare PHP's. De onderzoekers analyseren de 76 PHP's op basis van onderstaande vragen. Op grond van de vragen vormen we een feitelijk beeld van de kwaliteit van de PHP's. De vragen zijn onderverdeeld naar acht onderdelen. De onderdelen en onderliggende vragen zijn gebaseerd op het modelplan Trimbos 4.1. We hanteren de volgorde van de thema's uit het modelplan van Trimbos in het analysedocument. Bij het analyseren houden we er rekening mee dat gemeenten voor een andere indeling van thema's kunnen hebben gekozen (we toetsen de inhoud, niet de volgorde).

Onderdeel 1: Algemene vragen

1. Benoemt het PHP dat gebruik is gemaakt van model PHP Trimbos (zie ook bronnenlijst)?
 - a. Ja/ Nee
2. Op welke andere beleidsterreinen en/of plannen sluit het PHP aan?
Meerdere antwoorden mogelijk, vermelding of verwijzing naar ander beleid volstaan.
 - a. Gezondheidsbeleid
 - b. Horecabeleid
 - c. Beleid sociaal domein
 - d. Beleid gezonde leefstijl
 - e. Anders, namelijk...
3. Indien er een verwijzing is naar het gemeentelijk gezondheidsbeleid, hoe wordt daarnaar verwezen?
 - a. Open antwoord - verwijzing uit PHP overnemen:

Onderdeel 2: probleemanalyse

4. Bevat het PHP een probleemanalyse?
 - a. Ja/ Nee

5. Welke elementen bevat de probleemanalyse? *Meerdere antwoorden mogelijk*
- Schadelijkheid van alcohol
 - Alcoholgebruik onder scholieren
 - Alcoholgebruik onder jongvolwassenen
 - Rol ouders
 - Naleving leeftijdsgrens
 - Naleving doorschenken/ dronkenschap
 - Informatie van samenwerkingspartners (registraties/ ervaringen)
 - Anders, namelijk...
6. Is de probleemanalyse cijfermatig onderbouwd?
- Ja, op grond van landelijke cijfers
 - Ja, op grond van cijfers van de betreffende gemeente
 - Ja, op grond van landelijke en lokale cijfers
 - Nee
 - N.v.t.
7. Maakt een evaluatie van de vorige beleidsperiode en/ of eerder alcoholbeleid onderdeel uit van de probleemanalyse?
- Ja/ Nee
8. Worden positief geëvalueerde maatregelen genoemd bij de bespreking van de evaluatie?
- Ja/ Nee
9. Zo ja, welke positief beoordeelde maatregelen worden benoemd?
- Open antwoord

Onderdeel 3: ambities en doelstellingen

10. Bevat het PHP de doelstellingen van het alcoholbeleid?
- Ja/ Nee
11. Bevat het PHP een doelstelling m.b.t. afname van alcoholgebruik en de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de achttien jaar
- Ja/ Nee
12. Is deze doelstelling gekwantificeerd?

- Ja/ Nee/ N.v.t.
13. Is deze doelstelling tijdsgebonden (binnen een periode van 4 jaar)?
- Ja/ Nee/ N.v.t.
14. Bevat het PHP een hoofddoelstelling m.b.t. afname van dronkenschap en de schadelijke gevolgen van excessief alcoholgebruik (zoals tijdens uitgaansavonden in het publieke domein)?
- Ja/ Nee
15. Is deze doelstelling gekwantificeerd?
- Ja/ Nee/ N.v.t.
16. Is deze doelstelling tijdsgebonden (binnen een periode van 4 jaar)?
- Ja/ Nee/ N.v.t.
17. Bevat het PHP-doelstellingen voor naleving op een van de landelijke verboden in de Alcoholwet? *Meerdere antwoorden mogelijk*
- Ja, leeftijdsgrens voor het aanwezig of voor consumptie gereed hebben van alcohol in publieke ruimten
 - Ja, leeftijdsgrens voor verkoop alcohol in winkels, horeca en paracommerciële activiteiten
 - Ja, verbod op verstrekken alcohol aan minderjarigen in publieke ruimten
 - Ja, verbod op stuntverkopen
 - Ja, op vergunningsvoorwaarden horeca (detailhandelsactiviteiten), slijterij (verkoop andere producten dan alcoholische drank) en paracommerciële activiteiten (gemeentelijk beleid)
 - Ja, op verbod alcoholverkoop via automaten
 - Ja, op verbod alcoholverkoop langs autowegen, rondom betaald voetbalwedstrijden, en in de buurt van zwembaden en zorginstellingen
 - Ja, op personeel slijterij en horeca
 - Ja, verbod op doorschenken
 - Ja op reclame voor alcohol in het publieke domein
 - Ja, anders, namelijk...
 - Nee

18. Is of zijn deze doelstelling(en) gekwantificeerd?

a. Ja/ nee/ N.v.t.

19. Is of zijn deze doelstelling(en) tijdsgebonden?

a. Ja/ nee/ N.v.t.

20. Bevat het PHP overige doelstellingen? *Meerdere antwoorden mogelijk*

a. Ja, aantal jongeren dat in drankketen drinkt

b. Ja, drinken op straat (door meerderjarigen)

c. Ja, bekendheid met risico's

d. Ja, anders, namelijk...

e. Nee

Onderdeel 4: uitgangspunten voor beleid

21. Zijn in het PHP-uitgangspunten voor beleid benoemd?

a. Ja/ Nee

22. Welke uitgangspunten zijn in het PHP benoemd? *Meerdere antwoorden mogelijk*

a. Samenwerking met lokale partners/ community building

b. Omgevingsbenadering (systeemtheorie van Holder)

c. Integrale beleidsvisie (preventiemodel van Reynolds)

d. Afstemming met andere preventieprogramma's (bijvoorbeeld drugs, gezonde voeding, ...)

e. Anders, namelijk...

Onderdeel 5: Regelgeving

23. Bevat het PHP een uiteenzetting van landelijke regelgeving (wettelijke kaders)?

a. Ja/ nee

24. Bevat het PHP een uiteenzetting van lokale regelgeving?

a. Ja/ nee

25. Welke (nieuwe) gemeentelijke bevoegdheden uit de Alcoholwet worden in de PHP benoemd? *Meerdere antwoorden mogelijk*

a. Verbod op doorschenken

b. Beperken van prijsacties (60% korting in plaats van 75%)

c. Beperken van *happy hours*

d. Voorwaarden stellen aan evenementen

e. Vastleggen van schenktijden voor de paracommercie

f. Aanwijzen van alcoholoverlastgebied

g. (Tijdelijk) Beperken/ verbieden van alcoholverkoop in overlastgebied

h. Toelatingsleeftijden bepalen voor horecalokaliteiten/terrassen (≤ 21 jaar)

i. Toelatingsleeftijden koppelen aan tijdstippen (≤ 21 jaar)

j. Verplichten van ID-check bij vaststellen toelatingsleeftijden horeca

k. Eis dat commerciële verstrekkers op boten en andere vervoersmiddelen beschikken over een Diploma Sociale hygiëne

l. Slijters toestaan buiten openingstijden cursussen en proeverijen te organiseren

m. Hogere vloeroppervlakte-eisen aan horeca- en slijtlokaliteiten

n. Anders, namelijk...

Onderdeel 6: Activiteiten - toezicht en handhaving

26. Zijn in het PHP-handhavingsprioriteiten benoemd?

a. Ja/ Nee

27. Op welke onderdelen richt het toezicht en handhaving zich in het PHP?

Meerdere antwoorden mogelijk

a. Leeftijdsgrens achttien jaar

b. Dronkenschap/doorschenken

c. Beheersen beschikbaarheid van alcohol (bv. voorkomen *blurring*)

d. Anders, namelijk...

28. Bevat het PHP (een verwijzing naar) een risicoanalyse voor toezicht (risicogebaseerd toezicht)?

a. Ja/ nee

29. Werkt de gemeente samen met externe partners voor de uitvoering van toezicht en handhaving?

a. Ja/ Nee

30. Zo ja, wie zijn de partners en waaruit bestaat de samenwerking?
- Open antwoord
31. Welke controles voert de gemeente uit? *Meerdere antwoorden mogelijk*
- Basiscontroles (van vergunningen)
 - Controle op leeftijdsgrenzen
 - Controle op dronkenschap
 - Anders, namelijk...
 - Er zijn geen controles genoemd
32. Bevat het PHP een sanctiestrategie? **Toelichting:** *Met een sanctiestrategie wordt hier een bespreking van een sanctiestappenplan (van 1^e, 2^e en 3^e constatering) bij een overtreding van de Alcoholwet bedoeld (categorie (A, B, of C).*
- Ja/ Nee
33. Voor welke overtredingen worden sancties opgelegd? *Meerdere antwoorden mogelijk*
- Overtreding van de Alcoholwet door verstrekkers
 - Jongeren onder negentien jaar die alcohol in hun bezit hebben op publiek toegankelijke plaatsen
 - Wederverstrekking aan jongeren onder negentien jaar
 - Anders, namelijk...
34. Bevat het PHP een indicatie van de benodigde toezichtcapaciteit?
- Ja/ Nee
35. Zo ja, welke indicatie wordt gegeven (fte/ middelen)?
- (Open antwoord)

Onderdeel 7: Activiteiten - educatie en communicatie

36. Welke doelgroepen noemt het PHP op het gebied van Educatie en Communicatie? *Meerdere antwoorden mogelijk*
- Alcoholverstrekkers
 - Ouders
 - Scholen
 - Jongeren
 - Geen

- Anders, namelijk...
37. Welke acties noemt het PHP met betrekking tot alcoholverstrekkers? *Meerdere antwoorden mogelijk*
- Trainingen (bv. t.b.v. bewustzijn verantwoordelijkheid en beiden van handelingsperspectief voor naleving)
 - Nalevingscommunicatie (alle vormen van communicatie die naleving stimuleren)
 - Anders, namelijk...
38. Welke acties noemt het PHP met betrekking tot onderwijs? *Meerdere antwoorden mogelijk*
- Samenwerking/ projecten met de GGD
 - Samenwerking/ projecten met scholen
 - Anders, namelijk...
39. Welke acties noemt het PHP met betrekking tot ouders en de thuissituatie? *Meerdere antwoorden mogelijk*
- Acties mb.t. alcoholopvoeding (voorlichting voor ouders)
 - Acties m.b.t. uitgaansopvoeding
 - Acties m.b.t. publiekscampagnes
 - Anders, namelijk...
40. Noemt het PHP-aansluiting bij landelijke preventie campagnes (zoals NIX18, Ik Pas, Zien drinken doet drinken)?
- Ja/ Nee
41. Zo ja, welke campagnes? *Meerdere antwoorden mogelijk*
- NIX18
 - Ik Pas
 - Zien drinken doet drinken
 - Anders, namelijk...
42. Noemt het PHP gemeentelijke (lokale) publiekscampagnes?
- Ja/ nee
43. Zo ja, geef een korte beschrijving van de campagne (minimaal titel, doel en doelgroep)
- Invullen (open antwoord).

Onderdeel 8: Regionale samenwerking en evaluatie

44. Wordt met andere partijen samengewerkt aan de uitvoering van het PHP?
- Ja/ Nee
45. Welke (regionale) samenwerkingspartners worden er genoemd?
Meerdere antwoorden mogelijk
- Politie
 - Ondernemingen/ verenigingen
 - Scholen
 - Gezondheidsorganisaties en jongerenwerk (bijv. GGD)
 - Anders, namelijk...
46. Indien er sprake is van regionale samenwerking, hoe wordt er samengewerkt? *Meerdere antwoorden mogelijk*
- Inzet van boa's
 - Gezamenlijke evaluatie en dataverzameling
 - Regionale campagne
 - Anders, namelijk...
47. *Meerdere antwoorden mogelijk*
- Periodieke herijking risicoanalyse
 - Periodieke evaluatie van samenwerking
 - Tweejaarlijks nalevingsonderzoek met nalevingscijfers
 - Evaluatie beleidsperiode (bijvoorbeeld vierjaarlijks) huidige PHP op basis van beschikbaar onderzoek (bv. gezondheidsmonitor jeugd)
 - D.m.v. scanner lokaal alcoholbeleid voor Trimbos
 - Anders, namelijk...

Bijlage III. Overzicht gesprekken

Perspectief	Organisatie
Beleid	Ministerie van VWS
	VNG
Preventie/gezondheid	RIVM: Centrum Gezond Leven
	Trimbos Instituut
	Nederlandse Vereniging Maag Lever Darm Artsen (NVMDL)
	Team Fit
	NOC-NSF
	Samenwerkingsverband Vroegsignalering
	STAP
	Verslavingskunde
Alcoholverstrekkers	Koninklijke SlijtersUnie
	Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL)
	Vereniging Drankenhandel Nederland
	Koninklijke Horeca Nederland (KHN)

Toezicht en handhaving	NVDI
	Bureau Halt
	NVWA

Bijlage IV. Enquête

Algemene vragen

1. Naam gemeente waar u werkzaam bent: [open antwoord]
2. Uw functie: [slechts één antwoord mogelijk]
 - a. Beleidsmedewerker
 - b. Toezichthouder/ handhaver
 - c. Wethouder
 - d. Anders, namelijk: [invulveld]

Vragen over preventie- en handhavingsplannen

3. Beschikt uw gemeente over een preventie- en handhavingsplan ten aanzien van alcohol? *(Vul in welk antwoord het meest van toepassing is)*
 - a. Ja, het plan is door de gemeenteraad besproken en vastgesteld [door naar vraag 6]
 - b. Ja, het plan is door de gemeenteraad besproken maar niet vastgesteld [door naar vraag 6]
 - c. Ja, maar het plan is niet door de gemeenteraad besproken en/of vastgesteld [door naar vraag 6]
 - d. Ja, maar het plan is verlopen [door naar vraag 4]
 - e. Nee, het preventie- en handhavingsbeleid ten aanzien van alcohol is onderdeel van een ander beleidsstuk (bijvoorbeeld gezondheidsbeleid of openbare orde en veiligheid) [door naar vraag 5]
 - f. Nee [door naar vraag 5]
 - g. Weet ik niet [door naar vraag 5]
4. Is uw gemeente voornemens om een nieuw/herzien plan op te stellen? [Na beantwoording door naar vraag 6]

- a. Ja
 - b. Nee
 - c. Weet ik niet
5. Is uw gemeente op dit moment voornemens om een preventie- en handhavingsplan op te stellen? [Na beantwoording door naar vraag 12]
 - a. Ja
 - b. Nee
 - c. Weet ik niet

Het opstellen van het preventie- en handhavingsplan

6. Is bij het opstellen van het preventie- en handhavingsplan gebruik gemaakt van het Modelplan van het Trimbos instituut?
 - a. Ja [ga door naar de volgende vraag]
 - b. Nee [ga door naar de volgende vraag]
 - c. Weet ik niet [ga door naar vraag 8]
7. Waarom heeft u wel of geen gebruik gemaakt van het Modelplan van het Trimbos Instituut? [Open antwoord]

Kwaliteit van het vastgestelde preventie- en handhavingsplan

8. Stelling: het preventie- en handhavingsplan van mijn gemeente speelt een belangrijke rol in het uitvoeren van ons alcoholbeleid. [Zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]
9. Stelling: Voor mij en mijn collega's zijn de doelstellingen uit het preventie- en handhavingsplan bekend en duidelijk. [Zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]

Vragen over preventie- en handhavingsbeleid

Context preventie- en handhavingsbeleid

10. Stelling: Er is in mijn gemeente veel politieke aandacht voor gezondheidsbeleid [zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]
11. Stelling: Alcoholpreventie- en handhaving is regelmatig onderwerp van gesprek in de gemeenteraad. [Zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]
12. Stelling: Alcoholpreventie- en handhaving is regelmatig onderwerp van gesprek binnen het College van mijn gemeente [zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]
13. Stelling: Het College van mijn gemeente zet zich in voor het realiseren van ambitieus alcoholbeleid [zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]
14. Stelling: Het College van mijn gemeente zet zich in voor de uitvoering van de ambities van het alcoholbeleid zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]
15. Stelling: In mijn gemeente spelen lokale samenwerkingspartners (bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties of ondernemers) een grote rol bij preventie en handhaving rondom alcohol (beleid en/of uitvoering) [zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]

Kwaliteit van het beleid

16. Is alcoholpreventie onderdeel van het algemene gezondheidsbeleid van uw gemeente?
 - a. Ja [door naar vraag 20]
 - b. Nee [door naar vraag 20]
 - c. Weet ik niet [door naar vraag 21]

17. Hoe zijn het alcoholbeleid en het gezondheidsbeleid aan elkaar verbonden? [Open antwoord]
18. Welke maatregel in uw huidige alcohol preventie- en handhavingsbeleid is het meest effectief en waarom? [Open antwoord]
19. Over welke maatregel in uw huidige alcohol preventie- en handhavingsbeleid bent u het meest ontevreden en waarom? [Open antwoord]
20. Wat heeft uw gemeente nodig om het preventie- en handhavingsbeleid te verbeteren? [Open antwoord]

Handreiking toezicht op de Alcoholwet

21. Bent u bekend met de Handreiking toezicht op de Alcoholwet?
 - a. Ja [ga door naar de volgende vraag]
 - b. Nee [ga door naar vraag 24]
22. Heeft u bij het opstellen van het alcoholbeleid gebruik gemaakt van de Handreiking toezicht op de Alcoholwet? (Ja/nee)
 - a. Zo ja, waar heeft u de Handreiking voor gebruikt (*meerdere antwoorden mogelijk*)
 - i. Handvatten naleving leeftijdsgrens
 - ii. Handvatten handhaving dronkenschap
23. Waarom heeft u wel/geen gebruik gemaakt van de Handreiking toezicht op de Alcoholwet?

Vragen over: uitvoering van het beleid

Uitvoering preventie- en handhavingsbeleid: Educatie en Communicatie

24. Heeft uw gemeente in het alcoholbeleid aandacht besteed aan educatie?
- Ja [ga door naar de volgende vraag]
 - Nee [ga door naar vraag 32]
 - Weet ik niet [ga door naar vraag 32]
25. Stelling: In het preventie- en handhavingsplan van mijn gemeente zijn concrete acties geformuleerd rondom de pijler 'educatie' [zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]
26. Stelling: De geformuleerde acties rondom de pijler 'educatie' zijn uitvoerbaar in de praktijk [zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]
- Mogelijkheid tot toelichting [open antwoord]
27. Stelling: De geformuleerde acties rondom de pijler 'educatie' worden in de praktijk ook uitgevoerd [zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]
28. Welke belemmeringen ervaart uw gemeente bij de uitvoering van de geformuleerde acties rondom 'educatie'? (Meerdere antwoorden mogelijk) [meerdere antwoorden mogelijk]
- Capaciteitsgebrek
 - Te weinig expertise
 - Geen bestuurlijk/politiek draagvlak
 - Geen urgentie bij samenwerkingspartners
 - Meer behoefte aan landelijke regelgeving
 - Geen belemmeringen
 - Anders, namelijk: [open antwoord]
29. Wat heeft uw gemeente nodig om het educatiebeleid beter uit te kunnen voeren? [Open antwoord]

Uitvoering preventie- en handhavingsbeleid: Regelgeving

30. Heeft uw gemeente in het alcoholbeleid aandacht besteed aan verordenende bevoegdheden of andere mogelijkheden om de beschikbaarheid van alcohol te beperken (pijler 'regelgeving')?
- Ja [ga door naar de volgende vraag]
 - Nee [ga door naar vraag 39]
 - Weet ik niet [ga door naar vraag 39]
31. Welke bevoegdheden op grond van, onder andere, de Alcoholwet zijn in uw gemeente nader geregeld? (Meerdere antwoorden mogelijk)
- Beperken van prijsacties (60% korting in plaats van 75%)
 - Beperken van *happy hours*
 - Voorwaarden stellen aan evenementen
 - Vastleggen van schenktijden voor de paracommercie
 - Aanwijzen van alcoholoverlastgebied
 - (Tijdelijk) Beperken/ verbieden van alcoholverkoop in overlastgebied
 - Toelatingsleeftijden bepalen voor horecalokaliteiten/terrassen (≤ 21 jaar)
 - Toelatingsleeftijden koppelen aan tijdstippen (≤ 21 jaar)
 - Verplichten van ID-check bij vaststellen toelatingsleeftijden horeca
 - Eis dat commerciële verstrekkers op boten en andere vervoersmiddelen beschikken over een Diploma Sociale hygiëne
 - Slijters toestaan buiten openingstijden cursussen en proeverijen te organiseren
 - Hogere vloeroppervlakte-eisen aan horeca- en slijtlokaliteiten
 - Anders, namelijk... [open antwoord]
32. Stelling: In het preventie- en handhavingsplan van mijn gemeente zijn concrete acties geformuleerd rondom de pijler 'regelgeving' [zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]
33. Stelling: De geformuleerde acties rondom de pijler 'regelgeving' zijn uitvoerbaar in de praktijk [zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]

- a. Mogelijkheid tot toelichting [open antwoord]
- 34. Stelling: De geformuleerde acties rondom de pijler 'regelgeving' worden in de praktijk ook uitgevoerd [zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]
- 35. Welke belemmeringen ervaart uw gemeente bij de uitvoering van de geformuleerde acties rondom 'regelgeving'? (*Meerdere antwoorden mogelijk*) [meerdere antwoorden mogelijk]
 - a. Capaciteitsgebrek
 - b. Te weinig expertise
 - c. Geen bestuurlijk/politiek draagvlak
 - d. Meer behoefte aan landelijke regelgeving
 - e. Geen belemmeringen
 - f. Anders, namelijk: [open antwoord]
- 36. Wat heeft uw gemeente nodig om de acties rondom de pijler 'regelgeving' beter uit te kunnen voeren? [Open antwoord]

Uitvoering preventie- en handhavingsbeleid: Toezicht en handhaving

- 37. Heeft uw gemeente in het alcoholbeleid aandacht besteed aan toezicht en handhaving?
 - a. Ja [ga door naar de volgende vraag]
 - b. Nee [ga door naar vraag 51]
 - c. Weet ik niet [ga door naar vraag 51]
- 38. Stelling: In het beleid van mijn gemeente zijn concrete acties geformuleerd rondom de pijler 'toezicht en handhaving' [zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]
- 39. Stelling: De geformuleerde acties rondom de pijler 'toezicht en handhaving' zijn uitvoerbaar in de praktijk [zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]
 - a. Mogelijkheid tot toelichting [open antwoord]
- 40. Stelling: de toezichthouders van mijn gemeente zijn bekend met de acties zoals geformuleerd in het preventie- en handhavingsplan [zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, mijn gemeente heeft geen preventie- en handhavingsplan, weet ik niet, niet van toepassing]
- 41. Stelling: de in het preventie- en handhavingsplan geformuleerde aanpak van toezicht en handhaving, is effectief [zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, mijn gemeente heeft geen preventie- en handhavingsplan, weet ik niet, niet van toepassing]
- 42. Stelling: De geformuleerde acties rondom de pijler 'toezicht en handhaving' worden in de praktijk ook uitgevoerd [zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]
- 43. Welke controles voert uw gemeente daadwerkelijk uit? (*Meerdere antwoorden mogelijk*)
 - a. Inzet minderjarige testkopers
 - b. Observaties door inspecteurs
 - c. Controle op bezit alcohol door handhavers
 - d. Controle vergunningplicht bedrijven
 - e. Inspecties bij verstrekkers (bijvoorbeeld rondom sociale hygiëne of doorschenken)
 - f. *Blurring*
 - g. Anders, namelijk: [open antwoord]
 - h. Weet ik niet
- 44. Voor welke overtredingen heeft uw gemeente afgelopen jaar boetes of andere sancties opgelegd?
 - a. Dronkenschap
 - b. Verstrekking alcohol aan minderjarigen
 - c. Wederverstrekking
 - d. Niet naleven vergunningsvereisten
 - e. Anders, namelijk: [open antwoord]
 - f. Weet ik niet

45. Welke belemmeringen ervaart uw gemeente bij de uitvoering van de geformuleerde acties rondom 'toezicht en handhaving'? (*Meerdere antwoorden mogelijk*) [meerdere antwoorden mogelijk]
- a. Capaciteitsgebrek
 - b. Geen duidelijke kaders
 - c. Niet de juiste bevoegdheden
 - d. Meer behoefte aan landelijke regelgeving
 - e. Anders, namelijk: [open antwoord]
 - f. Weet ik niet
 - g. Geen belemmeringen
46. Welke bevoegdheden mist uw gemeente om toezicht en handhaving beter uit te kunnen voeren? [Open antwoord]
47. Hoeveel FTE heeft uw gemeente beschikbaar om toezicht te houden/te handhaven op de Alcoholwet? [Open antwoord]
48. Stelling: De beschikbare capaciteit is toereikend voor toezicht en handhaving op de Alcoholwet [zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens, weet ik niet]
49. Met hoeveel FTE zou u, naar inschatting, toereikende capaciteit hebben om toezicht te houden/te handhaven op de Alcoholwet? [Open antwoord]
50. Werkt uw gemeente samen met andere gemeenten m.b.t. toezicht en handhaving (ten aanzien van alcohol)?
- a. Ja, namelijk op de volgende manier: [open antwoord]
 - b. Nee

Afsluitende vraag

51. Wat is volgens u de beste manier om het preventie- en handhavingsbeleid van Nederlandse gemeenten te verbeteren? [Open antwoord]

Bijlage V. Gemeenten steekproef bronnenonderzoek

Gemeentenaam	Provincienaam	Looptijd plan
Aalten	Gelderland	2021-2024
Amsterdam	Noord-Holland	2021-2024
Apeldoorn	Gelderland	2018-2021
Assen	Drenthe	2015-2018
Barneveld	Gelderland	2014-2015
Bergen (L.)	Limburg	2014-2018
Bergen op Zoom	Noord-Brabant	2018-2021
Beverwijk	Noord-Holland	2017-2021
Borger-Odoorn	Drenthe	2020-2024
Borsele	Zeeland	2022-2025
Brielle	Zuid-Holland	2015-2018
Bunnik	Utrecht	2020-2023

Castricum	Noord-Holland	2019-2022
De Fryske Marren	Fryslân	2022-2026
Dongen	Noord-Brabant	2014-2018
Etten-Leur	Noord-Brabant	2020-2021
Goeree-Overflakkee	Zuid-Holland	2015-2018
Goirle	Noord-Brabant	2019
Gooise Meren	Noord-Holland	2021-2024
Hardenberg	Overijssel	2017-2019
Hardinxveld-Giessendam	Zuid-Holland	2017-2021
Hatterij	Gelderland	2014-2015
Heerde	Gelderland	2015-2018
Heeze-Leende	Noord-Brabant	2014-2016
Het Hogeland	Groningen	2014
Heusden	Noord-Brabant	2020-2023
Hoorn	Noord-Holland	2014-2016
Horst aan de Maas	Limburg	2015-2018
Krimpen aan den IJssel	Zuid-Holland	2015-2018
Leudal	Limburg	2014-2018
Lisse	Zuid-Holland	2014-2018
Lochem	Gelderland	2016-2019

Maastricht	Limburg	2021-2024
Medemblik	Noord-Holland	2018-2021
Nederweert	Limburg	2015-2016
Nissewaard	Zuid-Holland	2014-2017
Noardeast-Fryslân	Fryslân	2022-2025
Noordenveld	Drenthe	2015-2016
Noordoostpolder	Flevoland	2014-2018
Nuenen, Gerwen en Nederwetten	Noord-Brabant	2019-2022
Oirschot	Noord-Brabant	2019-2020
Oldebroek	Gelderland	2022-2025
Olst-Wijhe	Overijssel	2019-2022
Ommen	Overijssel	2017-2019
Oosterhout	Noord-Brabant	2019-2022
Purmerend	Noord-Holland	2019-2022
Renswoude	Utrecht	2014-2017
Reusel-De Mierden	Noord-Brabant	2018-2022
Rijssen-Holten	Overijssel	2020-2023
Roerdalen	Limburg	2014-2018
Rotterdam	Zuid-Holland	2019-2022
Schagen	Noord-Holland	2014-2018

's-Gravenhage	Zuid-Holland	2021-2023
Stede Broec	Noord-Holland	2014-2016
Stichtse Vecht	Utrecht	2014-2017
Terneuzen	Zeeland	2022-2025
Terschelling	Fryslân	2018-2021
Tholen	Zeeland	2022-2025
Tilburg	Noord-Brabant	2014-2018
Tubbergen	Overijssel	2018-2021
Tytsjerksteradiel	Fryslân	2019-2022
Utrecht	Utrecht	2015-2018
Veendam	Groningen	2014
Voorst	Gelderland	2014-2016
Waalwijk	Noord-Brabant	2020-2023
Waddinxveen	Zuid-Holland	2014-2016
Wassenaar	Zuid-Holland	2014-2018
Waterland	Noord-Holland	2019-2022
Weert	Limburg	2016-2018
West Maas en Waal	Gelderland	2017-2020
Wijk bij Duurstede	Utrecht	2018-2022
Zeist	Utrecht	2014-2018

Zevenaar	Gelderland	2014-2018
Zoeterwoude	Zuid-Holland	2015-2016
Zutphen	Gelderland	2014-2016
Zwartewaterland	Overijssel	2016

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl