



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Cahier 2013-2

Het Besloten club- en het Ingezetenencriterium voor coffeeshops

Evaluatie van de implementatie en de uitkomsten in de periode
mei-november 2012

Tussenrapportage

M.M.J. van Ooyen-Houben (WODC)¹
B. Bieleman (Bureau INTRAVAL)
D.J. Korf (UvA, Bonger Instituut voor Criminologie)

Met medewerking van:

A. Benschop (UvA, Bonger Instituut voor Criminologie)
M. van der Giessen (WODC)
R. Nijkamp (Bureau INTRAVAL)
J.M. Snippe (Bureau INTRAVAL)
M. Wouters (UvA, Bonger Instituut voor Criminologie)



FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID

¹ Tevens verbonden aan de EUR

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Inhoud

Samenvatting en conclusies — 7

1 Inleiding — 15

- 1.1 Aanleiding tot het onderzoek: twee nieuwe gedoogcriteria — 15
- 1.2 Doel en onderzoeksvragen — 18
- 1.3 Leeswijzer — 19

2 Methode van onderzoek — 21

- 2.1 Opzet van het onderzoek — 21
- 2.2 'Theory-driven' aanpak — 22
- 2.3 De steekproef — 23
- 2.4 Het verloop van de implementatie: de procesevaluatie — 25
- 2.5 De meting van uitkomsten — 27

3 Coffeeshops: ontstaan en beleid — 29

- 3.1 De oorsprong van de coffeeshops — 29
- 3.2 'Hard' gedogen van coffeeshops — 31
- 3.3 Problemen en beleidsreacties (in vogelvlucht) — 32
- 3.4 Lokaal en regionaal beleid — 34
- 3.5 Zelfregulering door de coffeeshops — 37
- 3.6 Coffeeshops en de volksgezondheid — 38
- 3.7 Samenvatting — 39

4 De situatie rond coffeeshops tijdens de aanloop naar de B- en I-criteria — 41

- 4.1 Aantal coffeeshops in Nederland — 41
- 4.2 Coffeshopbezoeken en drugstoeristen — 42
 - 4.2.1 Bezoeken en bezoekers — 42
 - 4.2.2 Drugstoeristen — 43
- 4.3 Klanten van coffeeshops — 44
- 4.4 Overlast rond coffeeshops — 45
- 4.5 Georganiseerde (drugs)criminaliteit — 47
- 4.6 Samenvatting — 48

5 Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium uiteengehaald: de interventielogica achter de criteria — 49

- 5.1 De problematiek zoals verondersteld in de interventielogica — 50
- 5.2 De wettelijke- en beleidscontext van de B- en I-criteria — 52
- 5.3 De beoogde uitvoering — 54
 - 5.3.1 De landelijke overheid/ministerie van VenJ — 54
 - 5.3.2 College van procureurs-generaal/Parket-Generaal Openbaar Ministerie — 56
 - 5.3.3 Het lokaal bestuur/de burgemeester — 57
 - 5.3.4 De arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie — 60
 - 5.3.5 De politie — 61
 - 5.3.6 De lokale driehoek — 63
 - 5.3.7 De coffeshophouders — 64
 - 5.3.8 De coffeshopklanten — 66
- 5.4 De beoogde uitkomsten en te bestrijden neveneffecten — 67

5.5	De landelijke interventielogica in samenhang — 69
5.6	Formele taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het coffeeshopbeleid — 69
5.7	De uitvoering van de B- en I-criteria: een complex proces — 71
6	De problematiek volgens de betrokken actoren — 73
7	De implementatie van de B- en I-criteria volgens de betrokken actoren: resultaten van de procesevaluatie — 77
7.1	Inleiding — 77
7.2	Actoren in actie — 77
7.2.1	De landelijke overheid/ministerie van VenJ — 77
7.2.2	College van procureurs-generaal/Parket-Generaal Openbaar Ministerie — 82
7.2.3	Het lokaal bestuur/de burgemeester — 84
7.2.4	De arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie — 91
7.2.5	De politie — 94
7.2.6	De lokale driehoek — 98
7.2.7	De coffeeshophouders — 99
7.2.8	De coffeeshopklanten — 103
7.3	Andere actoren — 105
7.4	Samenvatting — 105
8	Omwonenden van coffeeshops — 107
8.1	Onderzoeksopzet — 107
8.1.1	Enquêtes — 107
8.1.2	Respons — 108
8.2	Ervaren overlast — 108
8.2.1	Frequentie van overlast — 109
8.2.2	Vormen van overlast — 110
8.2.3	Coffeeshop en/of drugstoerist genoemd — 113
8.2.4	Hinderlijk en irritant gedrag en parkeer- en verkeeroverlast — 114
8.3	Samenvatting — 116
9	Coffeeshopbezoek — 117
9.1	Onderzoeksopzet — 117
9.1.1	Tellingen — 117
9.1.2	Enquêtes onder bezoekers van coffeeshops — 118
9.2	Omvang coffeeshopbezoek — 118
9.3	Kenmerken coffeeshopbezoekers — 119
9.4	Koopgedrag in coffeeshops — 123
9.5	Koopgedrag buiten coffeeshops — 124
9.5.1	Gepercipieerde pakkans — 125
9.5.2	Gepercipieerde beschikbaarheid — 126
9.6	Samenvatting — 129
10	De illegale gebruikersmarkt van cannabis — 131
10.1	Inleiding — 131
10.2	Gebruikersenquête — 132
10.3	Kenmerken van actuele gebruikers buiten de coffeeshops — 133
10.4	Aanschafgedrag van actuele gebruikers buiten de coffeeshops — 136
10.5	Additionele enquête — 139
10.5.1	Veranderingen in cannabisgebruik — 140

10.5.2	Veranderingen in gebruik van andere middelen — 141
10.5.3	Cannabis verkrijgen — 142
10.5.4	Veranderingen in aanschafgedrag — 144
10.5.5	Verschuiving naar buiten de zuidelijke provincies? — 145
10.5.6	Gepercipieerde beschikbaarheid en kans op aanhouding — 146
10.6	De cannabismarkt volgens lokale experts — 146
10.6.1	Coffeeshops — 146
10.6.2	Illegale cannabismarkt — 147
10.6.3	06-dealers — 148
10.6.4	Straatdealers — 148
10.6.5	Thuisdealers — 149
10.6.6	Thuiskwekers — 149
10.6.7	Onder-de-toonbank dealers — 149
10.6.8	Internetverkoop — 149
10.6.9	Drugrunners — 149
10.6.10	Prijzen — 149
10.7	Samenvatting — 150

Summary and conclusions — 153

Literatuur — 161

Bijlage

1	Begeleidingscommissie en klankbordgroep — 169
2	De interventielogica achter het Besloten club- en het Ingezetenen criterium — 171
3	Documenten uit de voorbereidingsperiode van de B- en I-criteria die de bron vormden voor de interventielogica — 177
4	Brieven van de Minister van VenJ aan de Tweede Kamer en burgemeesters over de B- en I-criteria, vanaf de 'Drugsbrief' tot eind november 2012 — 181
5	Tabellen additionele enquête (hoofdstuk 10) — 183
6	Tijdslijn van de implementatie — 189

Samenvatting en conclusies

M.M.J. van Ooyen-Houben, B. Bieleman, D.J. Korf, M. van der Giessen

Op 1 januari 2012 werd het Nederlandse coffeeshopbeleid aangescherpt. In de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie werden twee nieuwe gedoogcriteria voor coffeeshops toegevoegd: het Besloten clubcriterium (B-criterium) en het Ingezetenen criterium (I-criterium). Het B-criterium hield in dat coffeeshops uitsluitend toegang mogen verlenen en verkopen aan leden van de coffeeshop, waarbij bepaald was dat de coffeeshop in één kalenderjaar maximaal 2000 lidmaatschappen mag uitgeven en dit documenteert in de vorm van een controleerbare ledenlijst. Het I-criterium hield in dat lidmaatschap van de coffeeshop uitsluitend toegankelijk is voor ingezetenen van Nederland van 18 jaar en ouder.

De implementatie en de gevolgen van de nieuwe criteria worden op verzoek van de Minister van Veiligheid en Justitie [VenJ] geëvalueerd. Van dit evaluatieonderzoek wordt hier tussentijds verslag gedaan. Het gaat om een tussenrapportage over de periode van mei tot november 2012, toen het B-criterium en het I-criterium in Limburg, Noord-Brabant en Zeeland gehandhaafd werden en in de overige provincies nog niet.

Onderzocht is of de processen zijn verlopen zoals vooraf werd beoogd, of de beoogde uitkomsten zijn bereikt en in hoeverre het negatieve neveneffect van de opkomst van een illegale markt, waarop geanticipeerd werd, zich heeft voorgedaan. De 'interventiologica' van de B- en I-criteria vormde het kader voor de evaluatie. Deze logica is door de onderzoekers gereconstrueerd aan de hand van beleidsdocumenten en daarna gecheckt in interviews met betrokken actoren.

Voor het onderzoek is een steekproef samengesteld van zeven² gemeenten in het zuiden van het land, waar de criteria werden gehandhaafd, en zeven in de overige provincies, waar de criteria nog niet werden gehandhaafd. Binnen deze gemeenten is een coffeeshopgebied geselecteerd voor metingen onder coffeeshopklanten en omwonenden van coffeeshops. De ontwikkelingen in de zuidelijke gemeenten zijn vergeleken met die van de gemeenten in de overige provincies.

Voor de evaluatie van de processen zijn twee interviewrondes gehouden met 40 respectievelijk 36 vertegenwoordigers van landelijke overheid, Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie, bovenlokale ondersteuners van de gemeenten, gemeenten, politie, arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie en coffeeshophouders in de zuidelijke provincies. De interviews vonden plaats in de beginperiode van de handhaving van de nieuwe criteria (mei-augustus 2012) en na circa een half jaar (eind 2012).

Voor het onderzoek naar de beoogde uitkomsten – vermindering van overlast en drugstoerisme, kleinere coffeeshops (afgemeten aan het aantal coffeeshopbezoeken) die alleen toegankelijk zijn voor ingezetenen van Nederland – zijn twee metingen, een nulmeting en een eerste vervolgmeting, verricht onder coffeeshopbezoekers (n=1.051 bij de nulmeting en n=739 bij de eerste vervolgmeting) en

² Plus een achtste gemeente die alleen in de procesevaluatie is meegenomen.

omwonenden van coffeeshops in de geselecteerde coffeeshopgebieden (n=712 bij de nulmeting en n=714 bij de eerste vervolgmeting).

De veronderstelde effecten op beheersbaarheid van coffeeshops en (georganiseerde) drugscriminaliteit zijn in dit onderzoek niet gemeten. Om deze effecten op valide wijze te meten zou apart onderzoek met raadpleging van andere categorieën respondenten en andere bronnen gedaan moeten worden.

De gevolgen voor de illegale gebruikersmarkt van cannabis zijn onderzocht in een straatsurvey onder cannabisgebruikers buiten de coffeeshopgebieden (n=942 bij de nulmeting en n=812 bij de eerste vervolgmeting). Daarnaast zijn 340 niet-actuele en actuele cannabisgebruikers bij de eerste vervolgmeting in een straatsurvey bevraagd over veranderingen in hun gebruik sinds de handhaving van de nieuwe criteria. De uitkomstmetingen vonden plaats in de gemeenten in de zuidelijke provincies én in de rest van het land. De nulmeting is vóór 1 mei 2012 uitgevoerd en de eerste vervolgmeting een half jaar later, in oktober-november 2012.

Samenvatting

We vatten de bevindingen samen aan de hand van de hoofdvragen van het onderzoek.

Wat was de achtergrond van de B- en I-criteria?

Het B-criterium en het I-criterium voor coffeeshops waren onderdeel van een aanscherping van het coffeeshopbeleid, dat in het Regeerakkoord van 2010 werd aangekondigd en in de 'Drugsbrief' van mei 2011 nader werd uitgewerkt. Het B-criterium bepaalde dat coffeeshops besloten clubs worden met een ledenbestand en een gelimiteerd aantal leden. Het I-criterium bepaalde dat alleen ingezetenen van Nederland in de coffeeshop mogen komen. De criteria vormden een aanvulling op de reeds bestaande AHOJG-gedoogcriteria voor coffeeshops (geen affichering, geen harddrugs, geen overlast, geen jeugdigen en geen verkoop van of aanwezigheid van grote hoeveelheden cannabis), die zijn vastgelegd in de Aanwijzing Opiumwet.

Wat waren de veronderstellingen over de werkzaamheid van de B- en I-criteria, met andere woorden: hoe zag de 'interventielogica' eruit?

De Minister van VenJ heeft het doel van de nieuwe criteria in de 'Drugsbrief' van mei 2011 als volgt omschreven: *'Om overlast en criminaliteit die verband houden met coffeeshops en de handel in verdovende middelen tegen te gaan, zal een einde worden gemaakt aan het huidige 'open-deur-beleid' van de coffeeshops. Coffeeshops moeten kleiner en beheersbaar worden gemaakt. (...) De aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers afkomstig uit het buitenland moet worden teruggedrongen. Coffeeshops worden klein en besloten en zullen zich in hun verkoop moeten gaan richten op de lokale markt. De handel in drugs is vergroot, geprofessionaliseerd en vercommercialiseerd. De aanpak georganiseerde (drugs-) criminaliteit moet dan ook worden geïntensiveerd.'*

Om dit doel te realiseren werden verschillende actoren geacht activiteiten te ontplooiën. De landelijke overheid diende de algemene kaders vast te stellen en voorwaarden te scheppen voor de lokale implementatie; het College van procureurs-generaal diende de Aanwijzing Opiumwet aan te passen; het lokale bestuur diende de kaders concreet in te vullen – in de lokale driehoek van burgemeester, politiefchef en officier van justitie – en de regie te voeren over de handhaving – daarbij onder-

steund door de landelijke overheid; de illegale markt moest direct worden aangepakt door gemeente, politie en Openbaar Ministerie; van de coffeeshopexploitanten werd verondersteld dat ze de criteria naleven; en ten slotte was het de bedoeling dat alleen ingezetenen van Nederland nog de coffeeshops zouden bezoeken, terwijl niet-ingezetenen van Nederland niet meer naar Nederland zouden komen voor hun cannabis.

In hoeverre werd de in de interventielogica veronderstelde problematiek achter de B- en I-criteria door betrokken actoren als probleem ervaren?

Overlast gerelateerd aan drugstoerisme, grote en niet goed beheersbare coffeeshops, (georganiseerde) criminaliteit op de achtergrond van coffeeshops en kritiek op het Nederlandse coffeeshopsysteem vormden de veronderstelde problemen waarvan verwacht werd dat de B- en I-criteria er een oplossing voor konden bieden. De betrokken actoren nemen de problemen vanuit verschillende perspectieven – nationaal, internationaal, lokaal – waar. De problemen van het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast en de niet goed beheersbare coffeeshops speelden volgens lokale actoren op een beperkt aantal locaties, met name in een van de grensgemeenten. Voor het lokale bestuur ter plaatse boden de nieuwe criteria het juridisch instrumentarium om de problematiek terug te dringen. Op de meeste andere plaatsen werd deze problematiek niet ervaren; er kwamen niet veel drugstoeristen, er was weinig overlast en de coffeeshops waren goed beheersbaar. De B- en I-criteria vormden daar geen antwoord op lokale problematiek. Voor deze gemeenten speelden andere redenen om mee te werken aan de nieuwe maatregelen. Een was de wens tot samenwerking in de aanpak uit vrees voor het optreden van een waterbedeffect: als gebieden die wél met deze problematiek kampten interventies zouden gaan toepassen zou de problematiek zich kunnen gaan verplaatsen naar hún gemeente. Gemeenten wilden niet geconfronteerd worden met de problematiek die zij elders zagen. Een andere reden voor gemeenten om het nieuwe beleid te volgen was de aanwezigheid van een bestaand samenwerkingsverband met andere gemeenten, Openbaar Ministerie en overheid, waarin het ging om de bestrijding van cannabisgerelateerde criminaliteit – hennepsteelt – waar de nieuwe criteria op aansloten.

Bij andere actoren – met name het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie en het ministerie van VenJ – ging het niet (alleen) om lokale problemen, maar ook om de bestrijding van de (georganiseerde) drugscriminaliteit, die interlokale en internationale belangen dient. Dit onderdeel van de problematiek werd door de landelijke actoren onderstreept. De meeste lokale actoren hadden weinig zicht op het bestaan van georganiseerde criminaliteit in relatie tot coffeeshops.

Het probleem van de kritiek op het Nederlandse coffeeshopsysteem werd, met uitzondering van enkele coffeeshophouders, zowel op lokaal als op landelijk niveau herkend.

Hoe is de implementatie van de B- en I-criteria verlopen en was dit conform de veronderstellingen?

De grote lijn die uit de interviews met vertegenwoordigers van de landelijke overheid, gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, rechterlijke macht en coffeeshophouders in het zuiden naar voren kwam is dat alle actoren in de loop van het traject de beoogde activiteiten hebben opgepakt. De een deed dat echter met meer terughoudendheid dan de ander. Sommige gemeenten gingen kordaat en snel van start en hebben veel gedaan, andere reageerden afwachtend en hebben weinig veranderd. Het ene Parket is actiever betrokken geweest dan het andere.

In de voorbereidings- en beginfase hadden lokale actoren veel vragen over de landelijke kaders, die als summier werden ervaren. Volgens de lokale actoren bevatten de kaders onduidelijkheden die de concrete uitwerking op lokaal niveau – hetgeen de verantwoordelijkheid van de gemeenten was – bemoeilijkten. Antwoorden werden gezamenlijk gezocht in de 'brede ambtelijke werkgroep' waarin zuidelijke coffeeshopgemeenten, het ministerie van VenJ en (soms) het Parket-Generaal en de lokale politie participeerden. De landelijke overheid heeft op discussiepunten (GBA, handhavingsbevoegdheden) via brieven van de Minister van VenJ helderheid verschaft en via andere kanalen, zoals de brede werkgroep, informatie gegeven. In de voorbereidings- en de opstartfase (mei 2012) hebben lokale actoren de reactie van de landelijke overheid echter als traag en terughoudend ervaren. Tijdens de verdere implementatie verliepen de processen beter en kwam er meer duidelijkheid. In de loop van het traject zijn de actoren beter ingespeeld geraakt op elkaar en op het nieuwe beleid. De gemeenten hebben veel gehad aan de brede werkgroep waarin werd samengewerkt en overlegd.

Bij de start werd intensief ingezet op communicatie, vooral richting drugstoeristen. In mei 2012 zijn lokaal tevens extra controles in coffeeshops uitgevoerd. Tussen gemeenten bestonden grote verschillen in frequentie en manier waarop deze werden uitgevoerd. Al snel werd de prioriteit lokaal verlegd van controles op de coffeeshops naar de illegale markt en de overlast die deze met zich meebracht. Hiermee werd ingespeeld op ontwikkelingen in de lokale situatie. Lokaal bestuur, politie en Openbaar Ministerie hebben hier met bestuursrechtelijk en strafrechtelijk instrumentarium op ingezet. De handhaving door de politie was arbeidsintensief en de juridische mogelijkheden tot strafrechtelijke sanctionering via de rechter bleken beperkt in verhouding tot de intensieve politie-inzet. De politie deed vooral 'korte klappen' uit aan dealers en runners en heeft niet door-gerechercheerd op mogelijke achterliggende georganiseerde structuren. Er werden snelle bestuursrechtelijke interventies en nieuwe strafrechtelijke methoden zoals de ZSM-aanpak toegepast.

Zijn de beoogde uitkomsten van de B- en I-criteria gerealiseerd?

Als eerste is onderzocht of de nieuwe criteria in de onderzochte periode tot minder ervaren *overlast* bij omwonenden van coffeeshops hebben geleid. Voor omwonenden in de directe omgeving van coffeeshops trad geen verandering op in de omvang en frequentie van ervaren overlast, noch in de gemeenten in Limburg, Noord-Brabant en Zeeland noch in de gemeenten in de rest van het land. Wel rapporteerden de bewoners in de drie zuidelijke provincies überhaupt aanzienlijk méér overlast dan in de overige provincies. De aard van de overlast in de drie zuidelijke provincies wijzigde behoorlijk. Omwonenden van coffeeshops hadden vóór 1 mei 2012 met name overlast van de coffeeshops en buitenlandse coffeeshop-bezoekers, een half jaar later ervaren ze vooral overlast van dealactiviteiten op straat, die volgens bewoners in ieder geval voor een deel betrekking hadden op softdrugs. Bovendien ervoeren de omwonenden in de drie zuidelijke provincies nog steeds overlast van drugstoeristen, maar niet langer van buitenlanders die de coffeeshop bezochten.

De tweede vraag die is onderzocht is, wat de gevolgen zijn geweest voor het *klantenbestand van coffeeshops* en of de nieuwe criteria tot het *wegblijven van niet-ingezetenen* van Nederland uit coffeeshops hebben geleid. Het aantal bezoeken aan coffeeshops in het zuiden van Nederland daalde met 76%. Er werd in oktober-november 2012 in vergelijking met de situatie vóór 1 mei 2012 veel minder in de coffeeshops gekocht en veel vaker bij 06-dealers, straatdealers en

thuisdealers, alsmede bij of via vrienden. In gemeenten waar de nieuwe maatregelen niet van kracht waren zijn dergelijke veranderingen niet opgetreden. Deze substantiële veranderingen in de zuidelijke gemeenten stemden overeen met de waarnemingen van lokale experts en lokale actoren, die allemaal een opkomst van de illegale markt hadden waargenomen. Observaties van de onderzoekers tijdens het veldwerk bevestigden dat het een stuk rustiger was geworden in de coffeeshops in het zuiden van het land.

De afname kwam voor een belangrijk deel doordat buitenlandse bezoekers wegbleven. In oktober-november 2012 werd tijdens het veldwerk geen enkele niet-ingezetene aangetroffen die hasj of wiet had gekocht in een coffeeshop in het zuiden van Nederland. Ook buiten de coffeeshops werden veel minder niet-ingezetenen aangetroffen, in het bijzonder minder Belgen en Duitsers. Wel is bij alle coffeeshopgebieden aan de grens in het zuiden van Nederland meerdere malen door de onderzoekers geconstateerd dat de buitenlandse bezoekers die in de coffeeshop werden geweigerd in de buurt van deze locaties door dealers werden aangesproken; iets wat niet werd waargenomen in coffeeshopgebieden in het overige deel van het land.

Ook een deel van de Nederlandse bezoekers bleef weg uit de coffeeshops in het zuiden van Nederland. Met name de jongste groep (18 tot en met 23 jaar) liet zich niet inschrijven in de coffeeshop. De gemiddelde leeftijd van de coffeeshopbezoekers in het zuiden van het land lag in oktober-november 2012 hoger dan voor 1 mei 2012.

Hebben de nieuwe criteria tot veranderingen op de illegale gebruikersmarkt van cannabis geleid?

De gebruikers in de vergelijkingsgemeenten bleven in grote lijnen op dezelfde manier hun cannabis aanschaffen als voorheen. De overgrote meerderheid kocht zowel ten tijde van de nulmeting als een half jaar later hasj of wiet in de coffeeshop. Wie daarnaast of in plaats daarvan op de illegale markt kocht, deed dat voornamelijk bij 06-dealers, straatdealers of thuisdealers. Bij de meting na een half jaar was dat, op enkele kleine verschillen na, niet wezenlijk anders. Rond de negen van de tien keer dat deze gebruikers in de afgelopen drie maanden zelf cannabis kochten, gebeurde dat in coffeeshops (ongeveer driekwart van de aankopen in lokale coffeeshops). Dat veranderde niet tussen de nulmeting en de eerste vervolgmeting.

Daarentegen liet het aanschafgedrag in de experimentele gemeenten forse verschuivingen zien. Terwijl de gebruikers hier bij de nulmeting, toen de B- en I-criteria nog niet gehandhaafd werden, ongeveer even vaak als de gebruikers in de vergelijkingsgemeenten cannabis in coffeeshops kochten, was dat na een half jaar sterk veranderd en vond niet veel meer dan de helft van de aankopen plaats in coffeeshops. Tegelijkertijd schaften gebruikers in de experimentele gemeenten toen vooral veel vaker cannabis aan bij 06-dealers, straatdealers en thuisdealers, alsmede bij of via vrienden.

Uit de aanvullende enquête is naar voren gekomen dat bij de meeste respondenten het cannabisgebruik in 2012 niet is veranderd; de overige waren meestal gestopt (niet-actuele gebruikers) of geminderd (beide groepen). De invoering van de B- en I-criteria was niet de meest genoemde reden om te stoppen of te minderen. In totaal zei 6,8% hierom te zijn geminderd of gestopt. Na de invoering van de B- en I-criteria, maar niet per se als gevolg hiervan, ging circa een op de twintig meer andere drugs gebruiken. Voor zover het aanschafgedrag veranderde in 2012, gebeurde dit meestal na 1 mei en vaak vanwege de invoering van het B- en I-criterium. Niet-actuele gebruikers gingen vooral minder vaak cannabis kopen of hele-

maal niet meer, actuele gebruikers kochten vooral vaker van dealers of telers. Van de gebruikers die sinds 1 mei niet meer in coffeeshops in de zuidelijke provincies hadden gekocht (maar daarvoor nog wel), had de helft na 1 mei überhaupt geen cannabis meer gekocht of gekregen. De rest was vooral uitgeweken naar coffeeshops in de noordelijke provincies of dealers dan wel telers in het zuiden. Ook degenen die na 1 mei nog wel in coffeeshops in zuidelijke provincies kochten, waren echter eveneens deels uitgeweken naar deze illegale verkoopkanalen. Volgens de inschatting van de respondenten was het in Nederland in oktober-november 2012 (nog steeds) heel gemakkelijk om aan cannabis te komen. Een deel vond het sinds 1 mei moeilijker geworden, maar een ander deel juist gemakkelijker. Per saldo was de gepercipieerde beschikbaarheid niet veranderd. Een ruime meerderheid meende dat de kans op aanhouding door de politie na het kopen van cannabis buiten de coffeeshop (heel) klein was. Hoewel de meesten zeggen dat de kans hierop tussen 1 mei 2012 en oktober-november 2012 niet veranderde, vond een kwart dat de kans groter was geworden.

Deze substantiële veranderingen in de experimentele gemeenten zagen we terug in interviews met lokale experts. Ook daaruit kwam naar voren dat de cannabisverkoop op gebruikersniveau in de vergelijkingsgemeenten niet wezenlijk was veranderd. Volgens de experts kwam zowel bij de nulmeting als bij de eerste vervolgmeting het merendeel van de cannabis direct vanuit de lokale coffeeshops bij de gebruiker. In de experimentele gemeenten daalde dit aandeel volgens de experts naar ruim minder dan de helft. Tegelijkertijd steeg hier vooral het aantal 06-dealers en straatdealers. Ook kwamen er in enkele experimentele gemeenten meer thuisdealers en drugsrunners.

Conclusies

Na de daadwerkelijke handhaving van de B- en I-criteria in het zuiden van het land per 1 mei 2012 hebben zich in de periode tot eind november 2012 aanzienlijke veranderingen voorgedaan op de gebruikersmarkt van cannabis. De drugstoeristen bleven grotendeels weg, het aantal bezoeken aan coffeeshops daalde fors en gebruikers schaften hun cannabis aanzienlijk vaker aan via illegale verkoopkanalen. In de omvang en frequentie van de door direct-omwonenden van coffeeshops ervaren overlast veranderde weinig, maar in de aard van de overlast in de directe omgeving van coffeeshops trad een verschuiving op. Ervoeren omwonenden vóór 1 mei 2012 met name overlast van de coffeeshops, na een half jaar hadden ze vooral overlast van dealactiviteiten op straat. Deze veranderingen deden zich al snel na de handhaving van de nieuwe criteria voor en ze werden niet waargenomen in de vergelijkingsgebieden in de rest van het land.

Hoe zouden de veranderingen geduid kunnen worden?

Een eerste factor die een rol gespeeld kan hebben is de implementatie. Het was een complexe interventie, die een samenspel vereiste tussen verschillende actoren – landelijke overheid, College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie, gemeenten, politie, arrondissementsparketten en coffeeshops. Deze actoren hebben de in de interventielogica beoogde activiteiten in de loop van het traject in grote lijn opgepakt. Hierbij werd wel waargenomen dat de lokale actoren de door de landelijke overheid aangereikte algemene kaders in de voorbereidings- en opstartfase als onduidelijk hebben ervaren, waardoor ze het moeilijk vonden om hun formele taak, het concreet invullen van kaders op lokaal niveau, uit te voeren. Tijdens de imple-

mentatie – tussen mei en november 2012 – werden werkzame procedures ontwikkeld, zowel door verhelderingen in brieven van de Minister van VenJ als door betrokken actoren – gemeenten, landelijke overheid en (soms) Parket-Generaal en politie – gezamenlijk in de brede ambtelijke werkgroep. Een tweede observatie is dat er verschillen in uitvoering bestonden tussen gemeenten. Sommige gemeenten waren actief, andere waren terughoudend en deden minder dan verwacht werd vanuit de interventielogica. Gemeenten maakten daarbij gebruik van de in het coffeeshopbeleid bestaande ruimte voor lokaal maatwerk.

Voor het grotendeels wegblijven van drugstoeristen lijken drie aspecten van belang te zijn geweest. Ten eerste hielden de coffeeshops de deuren gesloten voor niet-ingezetenen van Nederland, ongeacht de lokaal bepaalde frequentie van - en werkwijze bij controles op de nieuwe criteria in de coffeeshops. De gelegenheid tot het aankopen van cannabis in Nederland werd voor niet-ingezetenen hierdoor ingeperkt, zoals beoogd. Ten tweede werd voorafgaand aan en tijdens de implementatie een gecoördineerde communicatiecampagne gevoerd. De ministeries van VenJ en Buitenlandse Zaken werkten hierbij samen, project 'Courage' speelde een ondersteunende rol en gemeenten, politie en coffeeshophouders informeerden niet-ingezetenen. Hierdoor was de doelgroep op de hoogte van de nieuwe regels. Ten derde richtte de politie zich, met inachtneming van lokale prioriteiten, op handhaving en opsporing op de illegale markt. Hiermee werd, in lijn met de interventielogica, de gelegenheid tot aankoop van cannabis in Nederland nog verder ingeperkt.

De forse daling van het aantal coffeeshopbezoeken laat zich, naast het wegblijven van drugstoeristen, ook verklaren door het gegeven dat ingezetenen van Nederland zich veel minder dan verwacht als lid van een coffeeshop lieten registreren. Weerstand en wantrouwen tegen de registratie speelden hierbij een rol. De interventielogica ging ervan uit dat ingezetenen van Nederland bereid zouden zijn zich in te laten schrijven. De interventielogica bleek op dit punt niet in overeenstemming met de werkelijkheid. Met name de jongere coffeeshopbezoekers van 18 tot 23 jaar bleven weg uit de coffeeshops.

Het aanschafgedrag van cannabis is in het zuiden van het land, waar de nieuwe criteria gehandhaafd werden, tussen mei en november 2012 fors verschoven. Cannabisgebruikers schaften hun cannabis daar minder vaak aan in coffeeshops en veel vaker bij 06-dealers, straatdealers en thuisdealers, alsmede bij of via vrienden. Op deze opkomst van de illegale markt was door de betreffende actoren geanticipeerd op basis van scenario's. Gemeenten die aan de hand van het verwachte scenario extra politiecapaciteit hadden aangevraagd bij het ministerie van VenJ, hebben deze ook gekregen. De lokale actoren hebben geprobeerd verschillende mogelijke juridische opties tot sanctionering van dealers en runners, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk, toe te passen. Desondanks was de verschuiving in aanschaf van cannabis van coffeeshops naar illegale verkoopkanalen in oktober en november 2012 nog steeds waarneembaar en werd in de gemeenten in de drie zuidelijke provincies substantieel meer cannabis gekocht op de illegale markt en minder in de coffeeshops dan vóór 1 mei 2012. Omdat dealers in het illegale criminele circuit opereren en blijkens eerder onderzoek vaak naast cannabis ook harddrugs aanbieden, was deze verschuiving mede in het licht van de volksgezondheidsdoelstelling van het coffeeshopbeleid – de scheiding van de gebruikersmarkten van harddrugs en softdrugs en het bieden van een rustige en veilige omgeving voor de volwassen cannabisgebruiker om cannabis aan te schaffen en te gebruiken – een serieus negatief neveneffect.

Op 19 november 2012 schreef de Minister aan de Tweede Kamer dat het B-criterium verviel en per 1 januari 2013 is dit verplichte lidmaatschap van een coffeeshop uit de Aanwijzing Opiumwet gehaald. Hiermee is deze drempel voor aankoop van cannabis in coffeeshops voor ingezetenen van Nederland in principe weggenomen. Het I-criterium is in aangepaste vorm gecontinueerd, met gefaseerde handhaving en lokaal maatwerk.

In 2014 zullen in de eindrapportage van het onderzoek de verdere ontwikkelingen aan de orde komen.

1 Inleiding

M.M.J. van Ooyen-Houben

1.1 Aanleiding tot het onderzoek: twee nieuwe gedoogcriteria

Op 1 januari 2012 werd het Nederlandse coffeeshopbeleid aangescherpt. In de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie werden twee nieuwe gedoogcriteria voor coffeeshops toegevoegd: het Besloten clubcriterium (B-criterium) en het Ingezetenen criterium (I-criterium). Het B-criterium hield in dat coffeeshops uitsluitend toegang mogen verlenen en verkopen aan leden van de coffeeshop, waarbij bepaald was dat de coffeeshop in één kalenderjaar maximaal 2000 lidmaatschappen mag uitgeven en dit documenteert in de vorm van een controleerbare ledenlijst. Het I-criterium hield in dat lidmaatschap van de coffeeshop uitsluitend toegankelijk is voor ingezetenen van Nederland van 18 jaar en ouder (Aanwijzing Opiumwet, januari 2012).

In de aanloop naar de B- en I-criteria waren twee ontwikkelingen van directe importantie. Hiervoor moeten we terug in de tijd.

De eerste ontwikkeling – in 2009 – had te maken met de Adviescommissie Drugsbeleid, de ‘commissie Van de Donk’. Die commissie was ingesteld door het toenmalige kabinet (Balkenende IV) in het kader van de voorbereiding van een nieuwe integrale drugsnota. Die was in 2008, tijdens een debat over het Nederlandse drugsbeleid, door de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport [VWS], Justitie [nu: Veiligheid en Justitie, VenJ] en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK] toegezegd aan de Tweede Kamer (TK Handelingen 2007-2008, 60-1 en 2, maart 2008). De oude integrale drugsnota dateerde uit 1995 en er was behoefte aan een nieuwe nota (TK Handelingen 2007-2008, 60-1, maart 2008). In de voorbereiding op zo’n nieuwe nota liet het kabinet het drugsbeleid evalueren (Van Laar & Van Ooyen, 2009) en vroeg het advies aan een commissie van experts, de Commissie Van de Donk. Deze commissie kwam in juni 2009 met haar rapport ‘Geen deuren maar daden, nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid’ (Adviescommissie Drugsbeleid, 2009). Wat betreft coffeeshops, een van de thema’s van het rapport, stelde de commissie, mede op grond van de evaluatie, vast dat coffeeshops op gebruikersniveau hun doel hadden bereikt: de markten van cannabis en harddrugs zijn gescheiden en cannabisconsumenten kunnen in relatieve rust en veiligheid gebruiken. De commissie constateerde echter ook dat niet alleen het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast een probleem vormden, maar dat er ook een verbinding bestond tussen coffeeshops en georganiseerde criminaliteit, respectievelijk georganiseerde cannabissteelt in Nederland. Ook beschreef de commissie een sterke groei van de omvang en omzet van coffeeshops, mede als gevolg van het drugstoerisme, en een toegenomen productie en professionalisering van de (binnenlandse) teelt van en handel in cannabis. De commissie kwam tot de conclusie dat *‘coffeeshops op veel plaatsen een nuttige voorziening vormen voor de cannabisconsument die niet echt problemen veroorzaken, maar dat ze wel, mede door een gebrekkige en eenzijdige handhaving, op veel plaatsen een vorm hebben gekregen zoals die nooit was bedoeld: ook op het buitenland gerichte voorzieningen, niet zelden verbonden met een harde wereld van grootschalig georganiseerde can-*

nabisteelt met een centrale rol van de growshops.' (Adviescommissie Drugsbeleid, 2009, p. 68).

Wat betreft coffeeshops adviseerde de commissie dan ook: *'De coffeeshops zullen terug moeten naar waarvoor ze oorspronkelijk bedoeld waren: verkooppunten voor de bediening van lokale gebruikers (teneinde een scheiding van de markt van hard- en softdrugs te bevorderen) en niet ook grootschalige voorzieningen voor consumenten uit buurlanden.'* (Adviescommissie Drugsbeleid, 2009, p. 5).

In september 2009 liet het toenmalige kabinet (Balkenende IV) in een 'Hoofdpijnen-brief drugsbeleid' aan de Tweede Kamer weten ervoor te kiezen de adviezen van de commissie inzake coffeeshops in grote lijnen te volgen; het wilde dit voornemen wel eerst bespreken met de Kamer (TK 2009-2010, 24 077-239, september 2009, p. 9, 13). Het kabinet gaf in deze brief aan dat het het coffeeshopbeleid wilde richten op kleinschaligheid, beheersing van het aantal coffeeshops, en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, ook in relatie tot coffeeshops. Waar het ging om kleinschaligheid werd in deze hoofdpijnenbrief ingezet op een combinatie van centrale sturing en lokale pilots, waarbij concreet gesproken werd over een pilot Ingezetenen criterium in Maastricht en pilots met een besloten coffeeshopsysteem in een aantal Limburgse gemeenten (TK 2009-2010, 24 077-239, september 2009 en TK 2009-2010, 24 077-253, juli 2010, p. 10).

In 2010 nam ook het volgende Kabinet, Rutte I, zich in zijn Regeerakkoord voor om coffeeshops kleiner en beheersbaarder te maken en de aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers uit het buitenland terug te dringen. We lezen: *'Coffeeshops worden besloten clubs die alleen voor meerderjarige inwoners van Nederland toegankelijk zijn op vertoon van een clubpas'* ('Vrijheid en verantwoordelijkheid', 2010, p. 40).

Dit voornemen is in mei 2011 uitgewerkt in de 'Drugsbrief' – de nieuwe integrale drugsnota (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). *'Het Nederlandse drugsbeleid is toe aan een nieuwe impuls'*, aldus deze Drugsbrief (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011, p. 2). In de brief worden de inhoudelijke hoofdpunten van het rapport van de Commissie Van de Donk onderschreven. Op het gebied van drugsgerelateerde overlast en criminaliteit wilde het kabinet het coffeeshopbeleid aanscherpen en de aanpak van de georganiseerde (drugs)criminaliteit – waaronder de georganiseerde hennepsteelt – versterken. Met het oog op het eerstgenoemde bevatte de brief drie maatregelen: de omvorming van coffeeshops tot een besloten club, de invoering van het ingezetenen criterium en het aanbrengen van een afstand van tenminste 350 meter tussen scholen en coffeeshops. De brief hield nog een slag om de arm bij het ingezetenen criterium omdat op dat moment een rechtszaak liep bij de Raad van State tussen de gemeente Maastricht en een coffeeshophouder. Dat brengt ons bij de tweede relevante ontwikkeling.

Deze ontwikkeling startte in de gemeente Maastricht (en werd in 2004 in de 'Cannabisbrief' aan de Kamer aangekondigd – zie TK 2003-2004, 24 077-125). Maastricht nam in 2005 in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een bepaling op die – kort samengevat – het oogmerk had om niet-ingezetenen van Nederland de toegang tot de coffeeshops te ontzeggen.³ De gemeente probeerde met deze 'pilot

³ Naast deze wijziging van de APV besloot de Maastrichtse gemeenteraad in 2005 ook om een deel van de coffeeshops te verplaatsen naar locaties ('Coffeecorner's') aan de rand van de stad en om de sanctiemogelijkheden van Opiumwet, Gemeentewet, Wet BIBOB en APV onverkort te hanteren (Gemeente Maastricht, 2005).

Ingezetenen criterium' – ook wel de 'pilot Woonlandbeginsel' of 'wietpas' genoemd – de omvang van het coffeeshoptoerisme en daarmee ook de hieraan gerelateerde overlast terug te brengen naar een beperkte lokale/regionale klantenkring. De betreffende APV-bepaling is aangevochten door een coffeeshophouder, wiens coffeeshop na een opzettelijke⁴ overtreding door de burgemeester van Maastricht was gesloten. Hierop volgde een proefproces, dat in hoger beroep werd behandeld door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In april 2009 zijn in deze procedure prejudiciële vragen gesteld, die door het Europese Hof van Justitie in een arrest van december 2010 zijn beantwoord. Op 29 juni 2011 bepaalde de Raad van State in zijn einduitspraak dat de Maastrichtse 'wietpas' weliswaar de toets van het EU-recht en de Grondwet doorstond, mits daarvoor objectieve rechtvaardigingsgronden bestaan, maar niet verenigbaar was met de Opiumwet. Aangezien artikel 3b van de Opiumwet de verkoop van softdrugs als zodanig verbiedt, bestaat volgens de Raad geen ruimte voor nadere regulering van de verkoop van softdrugs in een gemeentelijke autonome verordening (Raad van State 29 juni 2011, *LJN*: BQ9684). Dit betekende dat in de praktijk gemeenten niet tot een dergelijke vorm van regulering kunnen overgaan, maar dat dit eventueel wel door de rijksoverheid kan gebeuren (TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2011). Het kabinet concludeerde hierop: *'Nu de afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld dat vastlegging van het ingezetenen criterium in APV's niet verenigbaar is met de Opiumwet, zal dat op andere wijze dienen te geschieden. Het is, anders dan in sommige media werd bericht, niet nodig de Opiumwet te wijzigen. De criteria voor het gedogen van coffeeshops zijn thans vastgelegd in de Aanwijzing Opiumwet van het openbaar ministerie. Het ingezetenen criterium zal eveneens in die aanwijzing worden opgenomen.'* (TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2012, p. 6).

Het ingezetenen criterium werd hiermee definitief onderdeel van de in de 'Drugsbrief' voorgenomen aanscherping van het coffeeshopbeleid, waarvan ook, zoals we hierboven zagen, de omvorming tot besloten club en het afstandscriterium onderdeel uitmaakten (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011; TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2011). Via het kleiner en meer beheersbaar maken van de coffeeshops door inperking van de 'voorkeur' wilde de minister ook de problemen bij de 'achterkeur' – de (georganiseerde) drugscriminaliteit⁵ en met name de illegale hennepcultuur – beperken (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011; TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2011).

De landelijke invoering van de nieuwe maatregelen kreeg vorm via een aanvulling op de reeds bestaande gedoogcriteria voor coffeeshops in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie. De Aanwijzing vormt het landelijk kader voor het coffeeshopbeleid; ze geeft nauwkeurig aan onder welke voorwaarden coffeeshops worden gedoogd (zie www.om.nl, beleidsregels drugs).

In oktober en december 2011 werden de nieuwe criteria verder uitgewerkt in brieven aan de Tweede Kamer, met een tijdspad erbij (TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2011 en TK 2011-2012, 24 077-267, december 2011).

Per 1 januari 2012 maakten het Besloten clubcriterium en het Ingezetenen criterium deel uit van de gedoogcriteria voor coffeeshops in de Aanwijzing Opiumwet. De daadwerkelijke handhaving van de nieuwe criteria was gefaseerd gepland. Per 1 mei 2012 startten Limburg, Noord-Brabant en Zeeland, met uitzondering van het

⁴ De overtreding en de aanvechting door de coffeeshophouder vonden plaats in afspraak met de gemeente. De procedure had het oogmerk om de juridische haalbaarheid van de APV-bepaling te toetsen.

⁵ In TK 2010-2011, 24 077-259, wordt gesproken over 'georganiseerde (drugs)criminaliteit', in TK 2011-2012, 24 077-265 wordt gesproken over '(georganiseerde) criminaliteit'.

maximum ledenaantal van 2000. Per 1 januari 2013 zouden de andere provincies volgen. Dan zou ook het maximumaantal van 2000 leden in het hele land ingaan (TK 2011-2012, 24 077-267, december 2011). Invoering van de derde maatregel, het afstandscriterium, was per 1 januari 2014 gepland.

Het B-criterium is inmiddels vervallen. In het Coalitieakkoord van het kabinet Rutte II, dat in oktober 2012 aantrad, werd dit aangekondigd ('Bruggen slaan', oktober 2012). In november 2012 liet de Minister van VenJ dit aan de Tweede Kamer en aan de burgemeesters weten (TK 2012-2013, 24 077-293, november 2012). Vanaf 1 januari 2013 komt het B-criterium niet meer voor in de Aanwijzing Opiumwet. Het I-criterium is in aangepaste vorm doorgezet en geldt nu voor het hele land.

De implementatie en de effecten van nieuwe criteria worden op verzoek van de Minister van VenJ onderzocht (zie onder andere TK 2011-2012, 24 077-289). Van dit onderzoek wordt hier tussentijds verslag gedaan. Het gaat om een tussenrapportage over de periode mei-november 2012, toen zowel het B- als het I-criterium in de drie zuidelijke provincies gehandhaafd werden en in de overige provincies nog niet. In de procesevaluatie wordt ook de voorbereidingsperiode (mei 2011-mei 2012) bestreken.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het onderzoek wil achterhalen of de nieuwe B- en I-criteria hebben geleid tot een vermindering van overlast rondom coffeeshops, tot kleinschalige en beheersbare besloten coffeeshops voor ingezetenen van Nederland en vermindering van het drugstoerisme. Een belangrijke vraag is ook of ongewenste neveneffecten, zoals een groei van de illegale gebruikersmarkt van cannabis, zijn opgetreden.

Het onderzoek is begin 2012 gestart met een nulmeting van overlast onder omwonenden van coffeeshops, aard en omvang van klantenpopulaties van coffeeshops en van illegale aanschafpunten van cannabis. Ook de implementatie van de B- en I-criteria is onderzocht. In het najaar van 2012 is een eerste vervolgmeting verricht. De ontwikkelingen worden op dit moment nog steeds gemonitord in het onderzoek. De eindrapportage verschijnt in 2014.

Deze tussenrapportage beschrijft de implementatie, de effecten en de neveneffecten van de B- en I-criteria in het eerste half jaar. Daarnaast wordt de inbedding van de nieuwe criteria in het coffeeshopbeleid beschreven en worden recente landelijke cijfers gepresenteerd over coffeeshopbezoekers en overlast en criminaliteit rond coffeeshops in de periode 2005-2011. De effecten en neveneffecten worden hier nog slechts op een aantal kernindicatoren beschreven. De volledige rapportage volgt – zoals gezegd – in 2014.

De volgende onderzoeksvragen worden in deze tussenrapportage beantwoord:

- 1 Wat was de achtergrond van de B- en I-criteria (coffeeshopbeleid, cijfermatige ontwikkelingen in de recente periode)?
- 2 Wat waren de veronderstellingen over de werkzaamheid van de B- en I-criteria, met andere woorden: hoe ziet de 'interventiologica' eruit?
- 3 In hoeverre werd de in de interventiologica veronderstelde problematiek achter de B- en I-criteria door betrokkenen als probleem ervaren?
- 4 Hoe is de implementatie van de B- en I-criteria verlopen en was dit conform de veronderstellingen?

- Hoe zijn de beoogde activiteiten ter handhaving van de nieuwe criteria op landelijk, regionaal en lokaal niveau uitgevoerd?
 - Hoe heeft de beoogde bestrijding van illegale cannabisdetailhandel plaatsgevonden?
 - Wat liep conform plan, waar deden zich knelpunten voor?
- 5 Zijn de beoogde uitkomsten van de B- en I-criteria gerealiseerd?
- Hebben de nieuwe criteria tot minder ervaren overlast bij omwonenden van coffeeshops geleid? Welk type overlast nam af?
 - Wat zijn de gevolgen geweest voor het klantenbestand van coffeeshops? Hebben de nieuwe criteria tot het wegblijven van niet-ingezetenen van Nederland uit coffeeshops geleid?
 - Zijn coffeeshops kleinschaliger en volgens lokale betrokkenen beter beheersbaar geworden?
- 6 Hebben de nieuwe criteria tot veranderingen op de illegale gebruikersmarkt van cannabis geleid?
- Is er een toe- of afname van straathandel, 06-handel, handel vanuit panden, drugsrunners, aanbod via internet of andere sociale media en andere?
 - Welke gebruikers kopen op de niet-gedoogde markt? Zijn veranderingen waarneembaar?
 - In welke mate wijken klanten van coffeeshops uit naar andere verkooppunten, andere middelen of thuisteelt?
 - Wat wordt verkocht op deze niet-gedoogde markt: in welke mate alleen cannabis of ook harddrugs?

Het WODC voerde een literatuurstudie uit naar de achtergrond van het coffeeshop-beleid (onderzoeksvraag 1), stelde de interventielogica op (onderzoeksvraag 2) en nam interviews af bij betrokken actoren (voor de onderzoeksvragen 3 en 4), Bureau Intraval deed onderzoek onder omwonenden en bezoekers van coffeeshops (onderzoeksvraag 5), en het Bonger-Instituut van de Universiteit van Amsterdam onderzocht de illegale gebruikersmarkt van cannabis (onderzoeksvraag 6).

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de methode van onderzoek beschreven. Daarna komt in de hoofdstukken 3 en 4 de achtergrond van de B- en I-criteria aan de orde: het coffeeshopbeleid en (cijfermatige) ontwikkelingen rond coffeeshops tijdens de aanloop naar de B- en I-criteria. In hoofdstuk 5 wordt de interventielogica expliciet gemaakt. Vanaf hoofdstuk 6 komen de bevindingen aan de orde. De hoofdstukken 6 en 7 geven de bevindingen uit de procesevaluatie weer. Hoofdstuk 6 gaat in op de vraag of de problematiek, die volgens de interventielogica ten grondslag lag aan de nieuwe criteria, volgens betrokken actoren daadwerkelijk speelde. Hoofdstuk 7 beschrijft hoe de implementatie is verlopen en vergelijkt dit met wat beoogd was (conform de interventielogica). De hoofdstukken 8, 9 en 10 gaan in op de uitkomsten: hoofdstuk 8 laat zien hoe de overlast rondom coffeeshops zich heeft ontwikkeld, hoofdstuk 9 laat zien welke gevolgen de nieuwe criteria hebben gehad voor het klantenbestand van coffeeshops, en hoofdstuk 10 beschrijft de ontwikkelingen op de illegale gebruikersmarkt van cannabis.

2 Methode van onderzoek

M.M.J. van Ooyen-Houben, B. Bieleman, D.J. Korf

2.1 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een procesevaluatie, waarin de implementatie van de nieuwe criteria is gevolgd, en een effectevaluatie, waarin is onderzocht of de beoogde uitkomsten zijn gerealiseerd en in hoeverre de verwachte negatieve neven-effecten zich hebben voorgedaan. Het gaat om een onderzoek op landelijk niveau.

Door de gefaseerde uitrol van de handhaving – eerst Limburg, Noord-Brabant en Zeeland, daarna de rest van het land – kon een 'experimentele' groep en een 'vergelijkingsgroep' gevormd worden. De experimentele groep bestaat uit zeven gemeenten in het zuiden van het land. Daar zijn klanten en omwonenden van coffeeshops, cannabisgebruikers en lokale experts bevraagd. In deze gemeenten werden de nieuwe criteria per 1 mei 2012 gehandhaafd. De vergelijkeningsgroep bestaat uit zeven gemeenten in de rest van het land, waar de nieuwe criteria tot eind 2012 niet gehandhaafd werden. In beide gebieden (experimentele en vergelijkeningsgroep) is een nulmeting en een eerste vervolgmeting uitgevoerd:

- De nulmeting (T0) vond plaats in maart en april 2012, vóór de daadwerkelijke handhaving van de nieuwe criteria.
- De eerste vervolgmeting (T1) vond in oktober-november 2012 plaats, vóór de voorgenomen inwerkingtreding van de criteria in de rest van het land.

Door te werken met een experimentele en een vergelijkeningsgroep, een nulmeting voorafgaand aan de interventie en een eerste vervolgmeting na een half jaar worden verschillen in ontwikkelingen mét en zonder handhaving van de nieuwe criteria zichtbaar en kan in principe nagegaan worden wat de invloed is geweest van de nieuwe criteria op het aantal bezoeken aan coffeeshops, het aantal drugstoeristen en de overlast onder omwonenden. Ook kan onderzocht worden of cannabisgebruikers na de handhaving van de nieuwe criteria meer zijn gaan kopen bij illegale aanbieders.

De gekozen opzet is quasi-experimenteel van aard (zie o.a. Swanborn, 2005). De experimentele en de vergelijkeningsgroep zijn zo goed als mogelijk gematcht (zie paragraaf 2.3). Toch dient bij het toewijzen van effecten aan de interventie enige voorzichtigheid in acht genomen te worden omdat er mogelijk relevante verschillen tussen de experimentele en de vergelijkeningsgroep kunnen spelen waarvoor in deze tussenrapportage niet is gecontroleerd.

In het najaar van 2013 zal nog een tweede vervolgmeting (T2) volgen in het gehele land. Per 1 januari 2013 is het B-criterium vervallen, maar het I-criterium is sindsdien – in aangepaste vorm – in het hele land van kracht. Er kan dan geen vergelijkeningsgroep zonder interventie meer samengesteld worden, maar wel kan onderzocht worden hoe de klantenpopulatie van coffeeshops, de overlast en de illegale markt zich hebben ontwikkeld en of de ontwikkelingen in de richting gaan die met het nieuwe beleid werd beoogd ('doelbereikingsonderzoek').

Naast de meting van de gevolgen is in een procesevaluatie in kaart gebracht hoe de B- en I-criteria in praktijk zijn gebracht. Hierover zijn landelijke actoren en lokale actoren in de steekproefgemeenten in het zuiden van het land geïnterviewd.

2.2 'Theory-driven' aanpak

Elk beleid gaat, impliciet dan wel expliciet, uit van bepaalde veronderstellingen over wat gedaan zou moeten worden om een bepaald doel te bereiken (Bressers & Hoogerwerf, 1995; Pawson & Tilley, 1997; Pawson, 2002; Leeuw, 2003; Van der Knaap, 2010). Het geheel van veronderstellingen wordt de 'beleidstheorie' genoemd, of ook, omdat beleid bestaat uit interventies en programma's, de 'interventietheorie' of 'programmatheorie'. Het is de 'theorie' over hoe beleidsmakers of bestuurders verschijnselen met elkaar in samenhang zien en waarom en hoe bepaalde interventies of programma's zouden moeten leiden tot bepaalde uitkomsten, geen wetenschappelijke theorie, maar (gesystematiseerde) assumpties van beleid(smakers).

Omdat de beleidstheorie zicht geeft op de achtergronden en de plannen, biedt ze een goed handvat om beleid te evalueren. De benadering is bijvoorbeeld toegepast bij de evaluatie van de nota 'Samenspannen tegen XTC' (Neve et al., 2007), bij de evaluatie van het veiligheidsprogramma (Van Noije & Wittebrood, 2008), bij de synthese van evaluaties van effecten van tientallen Nederlandse wetten (Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008) en bij de evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009).

Een beleidstheorie bevat een nauwkeurige weergave van de context waarin een interventie zich moet afspelen, van de beoogde processen en – op een dieper niveau – de veronderstelde mechanismen, en van de beoogde uitkomsten.

Pawson en Tilley (1997) en Pawson (2002) formuleren een beleidstheorie in termen van een samenspel van Context, Mechanismen en uitkomsten (Outcomes). Het idee hierachter is dat elke beleidsinterventie plaatsvindt binnen een bepaalde context (bij een bepaalde doelgroep, bij een bepaald probleem, op bepaalde locaties, binnen juridische kaders), waarin (gedrags)veranderingen tot stand gebracht moeten worden. Die veranderingen moeten leiden tot de beoogde uitkomst. Mechanismen vormen als het ware de causale link, de verklaring, tussen context en uitkomsten.

Het blootleggen van mechanismen is doorgaans een relatief intensieve bezigheid. Er wordt in evaluaties dan ook regelmatig gekozen voor een meer pragmatische benadering, waarbij niet zozeer de impliciete veronderstellingen over mechanismen als wel de veronderstelde processen bij verschillende actoren op een meer globaal niveau worden beschreven. Het gaat dan eerder om een *beleidslogica* – dan wel *interventie- of programmalogica* – dan om een volwaardige 'theorie' (Astbury & Leeuw, 2010).

In het onderhavige onderzoek vormt de interventielogica van de B- en I-criteria het evaluatiekader. De B- en I-criteria en de handhaving daarvan worden beschouwd als een interventie die erop gericht is een bepaald probleem op te lossen door middel van een samenstel van activiteiten en processen. De logica achter de B- en I-criteria is bij de start van het onderzoek opgesteld op basis van landelijke, bovenlokale

en lokale beleidsdocumenten en plannen uit de periode vóór 1 mei 2012.⁶ De onderzoekers hebben hieruit gereconstrueerd wat de veronderstellingen waren achter de nieuwe criteria: wat was het probleem dat aangepakt moest worden, wat waren de aannames achter de aanpak, wie werd geacht bij te dragen en welke activiteiten werden beoogd, en hoe werd het geheel geacht te leiden tot de beoogde uitkomst.

Uit deze interventielogica zijn vervolgens zowel de vragen van de procesevaluatie (zie paragraaf 2.4) als de uitkomstmaten (zie paragraaf 2.5) afgeleid.

2.3 De steekproef

Er zijn 14 gemeenten in het gehele land geselecteerd. In al deze gemeenten zijn een of meer coffeeshops gevestigd. De 14 gemeenten zijn getrokken uit in totaal 104 gemeenten met coffeeshops (eind 2011; zie paragraaf 4.1). De steekproef als geheel bestaat uit grotere en kleinere gemeenten, gemeenten met veel en gemeenten met weinig coffeeshops, gemeenten met veel en gemeenten met weinig softdrugstoerisme, en zowel grensgemeenten als gemeenten in de rest van het land. Verder is gestreefd naar een evenwichtige spreiding van de gemeenten over het land.

De steekproef is verdeeld in een experimentele groep en een vergelijkingsgroep. De experimentele groep bestaat uit (de in totaal 23) coffeshopgemeenten in de drie zuidelijke provincies, waar de nieuwe criteria per 1 mei 2012 gehandhaafd moesten worden. De vergelijkingsgroep bestaat uit gemeenten in de andere provincies, waar de handhaving nog niet van start was gegaan. De gemeenten in de experimentele groep zijn vooraf op bepaalde kenmerken gematcht met een zo goed als mogelijk vergelijkbare gemeente in de rest van Nederland. De matching vond plaats op de variabelen: (a) het aantal inwoners, (b) het aantal coffeeshops (zie Bieleman, Nijkamp & Bak, 2012), (c) de mate van aanwezigheid van softdrugstoerisme (afgeleid uit meerdere onderzoek, zie bijvoorbeeld tabel 2) en (d) de geografische ligging ten opzichte van de landsgrens.

Gemeenten die kort tevoren hadden geparticipeerd in onderzoek van het Instituut voor Veiligheid en Crisismanagement (COT)⁷ zijn uitgesloten van deelname, op één gemeente na, die vanwege de omvang van de problematiek grote relevantie had voor het onderzoek.

Gemeenten buiten de drie zuidelijke provincies die mogelijk 'overloopgebied' zouden kunnen worden, dat wil zeggen dat niet-ingezetenen van Nederland mogelijk naar coffeeshops in deze gemeenten zouden kunnen uitwijken na handhaving van de nieuwe criteria in het zuiden, zijn uitgesloten van de vergelijkingsgroep van het onderzoek. Uit wetenschappelijke studies is bekend dat bij intensivering van politietoezicht en handhaving (op criminaliteit) in een gebied (lichte) verplaatsing kan optreden naar aangrenzende gebieden (de zogenoemde 'catchment areas', zie Braga, 2007; Bowers, Guerette, Summers & Poynton, 2011; Braga, Papachristos & Hureau, 2012).

Voor elke gemeente is vooraf een eventuele alternatieve gemeente aangewezen, die ingeval van niet-deelname van de geselecteerde gemeente ingezet zou worden. De selectie van gemeenten heeft plaatsgevonden in overleg tussen onderzoekers van het WODC en van Bureau Intraval en beleidsmedewerkers van het ministerie van VenJ, op basis van een voorstel van Bureau Intraval.

⁶ Zie hoofdstuk 5.

⁷ Dit onderzoek is uitgevoerd in 11 gemeenten met pilots om de overlast rond coffeeshops terug te dringen. Omwonenden van een aantal coffeeshops in deze gemeenten zijn in dit kader bevraagd.

Tabel 1 Aantal coffeeshopgemeenten in de steekproef, onderverdeeld naar experimentele groep en vergelijkingsgroep, naar categorie

	Experimentele groep in Limburg, Noord-Brabant en Zeeland	Vergelijkingsgroep in de overige provincies
Grensgemeenten met veel softdrugstoerisme	2 (+ 1)	2
Grensgemeenten met weinig softdrugstoerisme	1	1
Niet-grensgemeenten met veel softdrugstoerisme	1	1
Niet-grensgemeenten met weinig softdrugstoerisme	3	3
Totaal	7 (+ 1)	7

In elke steekproefgemeente is een coffeeshopgebied geselecteerd. In dat gebied zijn de klanten van de daar aanwezige coffeeshop(s) bevraagd en overlast en criminaliteit bij omwonenden gemeten. De daar gevestigde coffeeshophouders zijn ook bevraagd in het kader van de procesevaluatie. Er zijn geen gebieden geselecteerd waar het geplande nieuwe afstandscriterium tot scholen zou gaan leiden tot sluiting van een of meer coffeeshops. De metingen van de illegale gebruikersmarkt zijn buiten de geselecteerde coffeeshopgebieden verricht. De procesevaluatie richt zich op de gehele gemeente.

De steekproef van gemeenten, coffeeshopgebieden, coffeeshopbezoekers en cannabisgebruikers buiten de coffeeshops is zo representatief mogelijk samengesteld, door rekening te houden met relevante bekende kenmerken (zie tabellen 1, 5, 6), meetmomenten te evenwichtig te spreiden (zie paragraaf 8.1.1, paragraaf 8.1.2 en paragraaf 10.1), respondenten aselekt (zie paragraaf 8.1.2 en paragraaf 10.1) of op verschillende manieren (zie paragraaf 9.1.1) te benaderen en ervoor te zorgen dat de verschillende categorieën actoren in het onderzoek betrokken werden (zie paragraaf 2.4).

De benaderde burgemeesters reageerden positief op het verzoek tot deelname, op een na, waar de burgemeester zijn gemeente weigerde te laten deelnemen omdat het onderzoek mogelijk onrust zou kunnen veroorzaken onder inwoners, terwijl de situatie rond de coffeeshops in deze gemeente op dat moment rustig en beheerst was. Hiervoor is een alternatieve gemeente in het onderzoek opgenomen. Daarnaast sloten in één aanvankelijk geselecteerde gemeente enkele coffeeshops eigen beweging definitief de deuren. Ook hiervoor is een alternatieve gemeente opgenomen in het onderzoek. De aanvankelijk geselecteerde gemeente is wel in het onderzoek gehandhaafd, maar wordt als aparte categorie geanalyseerd. In tabel 1 is deze gemeente aangeduid met +1. Het is een extra gemeente, waar wel sprake was van handhaving van de nieuwe criteria maar waar de veranderingen groter zouden kunnen zijn omdat tegelijkertijd het aantal coffeeshops werd ingeperkt. Deze gemeente wordt in deze tussenrapportage bij de procesevaluatie meegenomen, maar bij de effectevaluatie, vanwege deze mogelijk grotere veranderingen, buiten beschouwing gelaten.

Van de in totaal 20 coffeeshops, die voor de procesevaluatie zijn benaderd, participeerden er bij de eerste vervolgmeting elf en bij de tweede acht. Enkele coffeeshops waren gesloten ten tijde van de meting en konden daardoor niet geïnterviewd worden, de anderen weigerden (verdere) medewerking.

De gemeenten in dit rapport vormen een steekproef, aan de hand waarvan een beeld wordt gegeven van meer algemene (landelijke) ontwikkelingen. Er wordt niet op het niveau van individuele gemeenten gerapporteerd. Ten eerste omdat

de aantallen respondenten per gemeente voor een effectmeting te gering zijn; ten tweede omdat bij de procesevaluatie het risico zou ontstaan dat antwoorden naar individuele respondenten te herleiden zijn. Gemeenten worden in dit rapport ook niet met name genoemd. Deze keuze is eveneens gemaakt ter voorkoming van herleidbaarheid van antwoorden naar individuele respondenten; een tweede reden hiervoor is dat een deel van de metingen betrekking heeft op een coffeeshopgebied binnen een gemeente en niet op de gemeente als zodanig.

2.4 Het verloop van de implementatie: de procesevaluatie

Omdat het hier gaat om een nieuwe interventie waarmee nog geen ervaring is opgedaan en die, met name in grensstreken, als ingrijpend gekenschetst kan worden, is naast de uitkomstmetingen ook een procesevaluatie gedaan. Daarbij is onderzocht hoe en in hoeverre de nieuwe criteria zijn geïmplementeerd. Dit is belangrijk voor de interpretatie van de uitkomsten (Van Ooyen, Nas & Mulder, 2011; Wholey, Hatry & Newcomer, 2004). Omdat de procesevaluatie kijkt naar de implementatie van de nieuwe criteria, is ze alleen uitgevoerd in de experimentele gemeenten.

De implementatie is in kaart gebracht aan de hand van interviews met landelijke en lokale actoren die door hun functie zicht hadden op de relevante processen en ontwikkelingen. In elke experimentele gemeente is gestreefd naar een vertegenwoordiging uit de vier betrokken partijen die volgens de beleidsplannen een belangrijke rol hebben: gemeente, politie, Openbaar Ministerie en coffeeshopexploitanten.

Er zijn twee interviewrondes gehouden in Limburg, Noord-Brabant en Zeeland. In de eerste ronde (mei-augustus 2012) zijn 32 interviews gehouden met 40 personen:

- 3 beleidsambtenaren van het ministerie van VenJ;
- 8 gemeentelijke beleidsmedewerkers die het coffeeshopbeleid in portefeuille hebben;
- 2 medewerkers van stadstoezicht;
- 9 medewerkers van het politiekorps dat actief is in de steekproefgemeente;
- 4 vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie (3 van de arrondissementsparketten in drie zuidelijke arrondissementen, 1 van het Parket-Generaal);
- 11 (van de 20) coffeeshopexploitanten in de experimentele steekproef;
- de ondersteuners/voorzitters van de brede werkgroep van zuidelijke gemeenten (n=3).

In twee gemeenten ontbreekt een actor: in één gemeente is de betrokken gemeentelijk beleidsmedewerker niet geïnterviewd vanwege afwezigheid als gevolg van langdurige ziekte en in een andere gemeente weigerden alle coffeeshopexploitanten medewerking aan het onderzoek.

In de tweede ronde, die terugblikte op de periode sinds het eerste interview en focuste op de situatie in oktober-november 2012, zijn 30 interviews gehouden met 36 personen. Hiervoor zijn dezelfde personen benaderd als bij de eerste interviewronde, met aanvullend een vertegenwoordiger van de zittende magistratuur.

- 2 beleidsambtenaren van het ministerie van VenJ;
- 8 gemeentelijke beleidsmedewerkers die het coffeeshopbeleid in portefeuille hebben;
- 1 medewerker van stadstoezicht;
- 9 medewerkers van het politiekorps dat actief is in de steekproefgemeente;

- 4 vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie (3 van de arrondissementsparketten in drie zuidelijke arrondissementen, 1 van het Parket-Generaal);
- 8 coffeeshopexploitanten en -medewerkers in de steekproef;
- de ondersteuners/voorzitters van de brede werkgroep van zuidelijke gemeenten (n=3);
- 1 rechter.

In de tweede ronde ontbreken vijf eerdere respondenten: een landelijk beleidsambtenaar was niet meer op de portefeuille werkzaam, twee coffeeshophouders weigerden verdere medewerking aan het onderzoek, een medewerker van stadstoezicht gaf aan steeds in nauwe samenwerking met de politie te opereren en op grond daarvan een apart interview niet zinvol te achten (de politie ter plekke is wél geïnterviewd), en een gemeentelijke beleidsmedewerker was verhinderd op het moment van de afspraak (waar een tweede beleidsmedewerker van dezelfde gemeente bij was).

Bij de respondenten zijn semigestructureerde interviews afgenomen waarin systematisch en voor elke actor is ingegaan op de activiteiten die volgens de interventielogica beoogd waren. Aan alle respondenten is gevraagd:

- In hoeverre speelde de problematiek die volgens de schriftelijke documenten ten grondslag ligt aan de nieuwe criteria in hun gemeente of regio?
- Hebben de actoren (inclusief hun eigen organisatie) de beoogde activiteiten geïmplementeerd en hoe is dit verlopen? Wat is goed gegaan en waar deden zich problemen voor?
- Zijn er actoren waarop vooraf niet geanticipeerd was en die een betekenisvolle rol hebben gespeeld bij de implementatie van de criteria?

De respondenten hebben niet alleen hun eigen activiteiten besproken, maar ook die van andere actoren waar zij mee te maken hadden. Door ieders activiteiten vanuit verschillende perspectieven te belichten is getracht om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen. Aan respondenten is bij de introductie van het onderzoek verteld dat hun informatie vertrouwelijk en anoniem verwerkt en gerapporteerd wordt.

De interviews zijn aan de hand van opnames of schriftelijke verslaglegging uitgewerkt in transcripten. De antwoorden zijn vervolgens per interviewthema geordend. Hierna is gezocht naar (primaire) overeenkomsten en (secundaire) verschillen in de antwoorden. Voor de grotere actoren (gemeente, politie, coffeeshops) is na de eerste analyse een overzicht gemaakt van de antwoorden per categorie van beoogde activiteit. Dit overzicht is gebruikt als check op de eerste analyse. Alle beschrijvingen zijn door een onderzoeker opgesteld en vervolgens gecheckt door een tweede onderzoeker. Verschillen zijn gedubbelcheckt en bij ontbreken van uitsluitel is de informatie niet meegenomen in de rapportage.

Bij thema's waar respondenten treffend en kernachtig verwoorden wat meerdere respondenten over een onderwerp te kennen hebben gegeven, zijn illustratieve citaten gebruikt. Al deze citaten zijn inclusief de context waarbinnen ze verwoord werden en met de transcripten van interviews waaruit ze afkomstig waren, teruggekoppeld naar de betreffende respondenten en geaccordeerd.

Er is in het onderzoek niet ingegaan op de onvoorziene situatie die ontstond door de val van het kabinet Rutte I op 23 april 2012. Dit kabinet had de nieuwe criteria in zijn Regeerakkoord opgenomen en ze uitgewerkt (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011; TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2011; TK 2011-2012, 24 077-267, december 2011). Hoewel de Minister van VenJ tot het nieuwe Regeerakkoord in

oktober 2012 heeft vastgehouden aan het aangescherpte coffeeshopbeleid, zou aangenomen kunnen worden dat hiermee een *policy window* is ontstaan, dat wil zeggen: een situatie waarin beleidsveranderingen gefaciliteerd worden (Kingdon, 1995).⁸ Een respondent signaleerde de volgende reactie op de onderhandelingen over een nieuw kabinet: *'Op het moment dat de onderhandelingen begonnen beseften een hoop invloedrijke personen "het is nu of nooit, nu moet ik invloed uitoefenen". Toen merkte je een enorme aandacht voor het wietpasverhaal.'* Over de invloed die deze situatie heeft gehad is geen systematische informatie verzameld.

De hoofdstukken 6 en 7 rapporteren over de implementatie van de B- en I-criteria.

2.5 De meting van uitkomsten

In de 'Drugsbrief' van mei 2011 aan de Tweede Kamer heeft de Minister van VenJ het doel van het aangescherpte coffeeshopbeleid als volgt omschreven: *'Om overlast en criminaliteit die verband houden met coffeeshops en de handel in verdovende middelen tegen te gaan, zal een einde worden gemaakt aan het huidige 'open-deur-beleid' van de coffeeshops. Coffeeshops moeten kleiner en beheersbaar worden gemaakt. (...) De aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers afkomstig uit het buitenland moet worden teruggedrongen. Coffeeshops worden klein en besloten en zullen zich in hun verkoop moeten gaan richten op de lokale markt. De handel in drugs is vergroot, geprofessionaliseerd en vercommercialiseerd. De aanpak georganiseerde (drugs)criminaliteit moet dan ook worden geïntensiveerd.'* (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011, p. 2; zie ook TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2011; TK 2011-2012, 24 077-267, december 2011)

In aanvulling hierop merkte de minister in het drugsdebat van maart 2012 op dat met het kleiner en meer beheersbaar maken van de coffeeshops 'de voordeur' van de coffeeshop wordt ingeperkt, waardoor bij 'de achterdeur' de problemen eveneens verder worden beperkt (TK Handelingen 2011-2012, 69-8, maart 2012).

Er is in de beleidsdocumenten expliciet geanticipeerd op het mogelijke negatieve neveneffect van de opkomst van een illegale markt voor cannabis. Door extra politiecapaciteit in te zetten verwachtte de minister dit effect tegen te kunnen gaan.

Het onderzoek wil meten of de doelen met de nieuwe criteria zijn gerealiseerd en of negatieve neveneffecten zijn tegengegaan. De doelstelling is voor het onderzoek vertaald in concrete uitkomsten: minder overlast rondom coffeeshops, kleinere en beter beheersbare coffeeshops, verminderde toestroom van niet-ingezetenen van Nederland c.q. minder drugstoeristen die naar Nederland komen voor hun cannabis, en het bedienen van de lokale markt door coffeeshops.

Een van de doelstellingen van de B- en I-criteria is om de (georganiseerde) drugs-criminaliteit, meer specifiek: de illegale hennepcultuur, terug te dringen. Het op valide wijze meten van veranderingen hierin zou apart onderzoek vergen, dat niet binnen het bestek van het onderhavige onderzoek past. Daarom is ervoor gekozen om dit onderwerp niet mee te nemen in de uitkomstmetingen van dit onderzoek. Omdat de (georganiseerde) criminaliteit expliciet deel uitmaakt de veronderstelde problematiek die ten grondslag ligt aan de B- en I-criteria, wordt het onderwerp wel behandeld in de literatuurstudie (hoofdstuk 4) en is het onderdeel van de interventie-

logica en de evaluatie van de aanwezigheid van de veronderstelde problematiek (hoofdstuk 5 en 6).

Wat betreft de ontwikkelingen in beheersbaarheid van coffeeshops is gevraagd naar de waarnemingen van lokale actoren. Dit aspect is niet kwantitatief geoperationali-seerd.

Voor het meten van de andere genoemde uitkomsten zijn 'hardere' kwantitatieve metingen verricht waarmee de overlast, de kleinschaligheid, het coffeeshoptoerisme en de illegale markt zijn gemeten aan de hand van de volgende indicatoren:

- omvang en aard van ervaren overlast onder omwonenden van coffeeshops;
- het aantal bezoeken aan coffeeshops;
- aankoopgedrag van coffeeshopklanten;
- kenmerken van coffeeshopklanten (leeftijd, geslacht, gebruiksfrequentie, woon-plaats);
- het aandeel cannabisgebruikers in een gemeente dat op de illegale markt dan wel in een coffeeshop koopt;
- kenmerken van cannabisgebruikers die op de illegale markt kopen (leeftijd, geslacht, woonplaats, gebruiksfrequentie, gebruik van andere drugs);
- door cannabisgebruikers gepercipieerde beschikbaarheid van cannabis en de ingeschatte pakkans bij het kopen buiten de coffeeshop;
- omvang van zelf kweken en aankoop bij verschillende typen illegale aanbieders;
- aanbod van harddrugs op de illegale gebruikersmarkt van cannabis.

Hoe deze metingen precies zijn verricht wordt beschreven in hoofdstuk 8 (overlast ervaren door omwonenden), 9 (klanten van coffeeshops) en 10 (ontwikkelingen op de illegale gebruikersmarkt).

De concepten van deze tussenrapportage zijn gelezen door vertegenwoordigers van VenJ, politie, Openbaar Ministerie, gemeenten en coffeeshophouders (zie bijlage 1), ter controle op juistheid. Het onderzoek is begeleid door een commissie (zie bijlage 1), die alle conceptrapportages van commentaar heeft kunnen voorzien.

3 Coffeeshops: ontstaan en beleid

M.M.J. van Ooyen-Houben

De twee nieuwe criteria betekenden een substantiële inperking van de tot dan toe vrije toegang tot de Nederlandse coffeeshops voor meerderjarigen. Coffeeshops zijn in Nederland eind jaren tachtig ontstaan als gelegenheden die een relatief laagdrempelig aanbod van gebruikershoeveelheden cannabis bieden (Van Laar, Van Ooyen & Monshouwer, 2009). Hoewel de verkoop en het bezit van cannabis zijn verboden in de Opiumwet⁹, worden deze handelingen in coffeeshops gedoogd. Coffeeshops moeten zich daarbij echter aan strikte voorwaarden houden: gedoogvoorwaarden die expliciet zijn vastgelegd in de Aanwijzing Opiumwet.

Waar komt het verschijnsel van de coffeshop vandaan? Hoe hebben de coffeeshops zich ontwikkeld en hoe heeft het beleid daarop gereageerd? Dit hoofdstuk geeft op basis van beleidsstukken en voorhanden onderzoek een antwoord op deze vragen. Voor dit antwoord gaan we terug naar de jaren zestig en zeventig (paragraaf 3.1) en de ontwikkelingen die daarop volgden (paragraaf 3.2), ook op lokaal niveau (paragraaf 3.3). Het coffeshopbeleid kent successen (paragraaf 3.4) maar ook problemen (paragraaf 3.5).

Het Nederlandse drugsbeleid steunt op twee pijlers: die van de bescherming van de volksgezondheid en die van de bestrijding van overlast en criminaliteit, aldus de 'Drugsbrief' van mei 2011 (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). Preventie en beheersing van risico's van gebruik en het tegengaan van schadelijk gebruik behoren tot de primaire doelstellingen. Daarnaast wordt gestreefd naar het voorkomen van sociale en maatschappelijke schade die aan gebruik van en handel in drugs zijn verbonden. Het gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops heeft, hoe omstreden het internationaal soms ook is, een plaats binnen de doelstelling van het Nederlandse drugsbeleid. Het beoogt bij te dragen aan het beheersen van risico's voor de volksgezondheid.

3.1 De oorsprong van de coffeeshops

Coffeeshops zijn gelegenheden waar meerderjarige cannabisgebruikers cannabis kunnen kopen zonder dat zij, of de coffeshophouder, als wetsovertreder te boek komen te staan. Coffeeshops mogen alléén cannabis verkopen, geen harddrugs. Ze mogen ook geen alcohol schenken. Doordat cannabisgebruikers in een coffeshop terecht kunnen, worden ze niet in de armen van criminele drugsdealers gedreven, die andere en meer risicovolle, verslavende stoffen aan de man proberen te brengen, is de gedachte. Coffeeshops dienen zo een *scheiding der markten* van soft- en harddrugs. Dit is het centrale element in het gedoogbeleid ten aanzien van coffeshops. Coffeeshops geven daarnaast de mogelijkheid om contact te houden met gebruikers en gebruikers voor te lichten over cannabisgebruik.

⁹ Door bepaalde beroepsgroepen (apothekers, artsen) en voor bepaalde doeleinden mogen wel handelingen verricht worden die volgens de Opiumwet verboden zijn. De minister van VWS kan een ontheffing verlenen (zie beleidsregels Opiumwetontheffingen).

De achtergrond van de coffeeshops moet gezocht worden in de jaren zestig (Van der Stel, Everhardt & Van Laar, 2009). Het gebruik van drugs, in het bijzonder van cannabis, lsd en amfetamine, kwam toen sterk op. Begin jaren zeventig kwam daar de snel groeiende heroïneproblematiek bij. De cannabisgebruikers waren over het algemeen goed geïntegreerde jongeren, die normaal functioneerden in de maatschappij. Dit lag heel anders bij de heroïnegebruikers, die veel meer gemarginaliseerd waren. Van het toenemend gebruik van heroïne ging een dreiging uit voor de volksgezondheid.

Hoe moest de overheid omgaan met het drugsgebruik, dat zulke verschillende verschijningsvormen had? Een expliciet drugsbeleid was er nog niet en een weldoordachte visie op het drugsfenomeen ontbrak eveneens. Aanvankelijk werd repressief opgetreden tegen de gebruikers, maar allengs ontstond er bij politie en Openbaar Ministerie een houding die als een informeel gedoogbeleid gekenschetst kan worden: gebruikers werden niet meer actief opgespoord en vervolgd. Het nieuw opgekomen drugsprobleem vormde voor het Openbaar Ministerie in 1969 al aanleiding tot het opstellen van richtlijnen voor opsporing en vervolging, waarin onderscheid werd gemaakt tussen cannabisgebruikers enerzijds en harddruggebruikers plus handelaren anderzijds. Tegen het gebruik van cannabis werd toen al niet meer opgetreden. Zo kon deze drug tegen het einde van de jaren zestig massaal en openlijk gebruikt worden tijdens popfestivals, terwijl de politie zich afzijdig hield.

De overheid zette begin jaren zeventig onderzoeken uit en stelde in 1970 de 'Commissie Baan' in, om zich te laten adviseren over de aanpak. Was een verbod op cannabis, dat al sinds 1928 op de lijst van verboden middelen stond, nog wenselijk? Wat waren de mogelijkheden om de Opiumwet aan te passen? De commissie bracht een advies uit aan de regering waarbij ze het *risico* van een stof voor de gebruiker en de samenleving – in termen van farmacologische eigenschappen, mogelijkheden om te doseren, gebruikersgroepen, omstandigheden van gebruik en mogelijkheden om productie en aanbod te kunnen reguleren – als uitgangspunt nam. De commissie concludeerde dat de risico's van cannabis vergeleken met die van harddrugs gering waren. Cannabisgebruik leidde volgens de commissie farmacologisch niet tot gebruik van zwaardere drugs en een repressieve aanpak van cannabisgebruikers zou meer na- dan voordelen hebben. Harddrugs moesten worden beschouwd als drugs met een onaanvaardbaar risico voor de gezondheid, cannabis was minder risicovol. De cannabisgebruiker zou daarom zoveel mogelijk buiten de deviante en gecriminaliseerde drugssfeer moeten blijven en afgeschermd moeten worden van het gebruik van harddrugs. De commissie adviseerde om de verschillen in risico's tussen soft- en harddrugs ook in de wetgeving tot uitdrukking te laten komen (Van der Stel et al., 2009).

In 1976 heeft dit advies – na intensieve discussies, vooral tussen de direct betrokken departementen – geresulteerd in een wijziging van de Opiumwet. De wet kreeg een systematiek van twee lijsten. Er werd een onderscheid aangebracht tussen 'softdrugs' – vooral cannabis – en 'harddrugs' (zoals heroïne, lsd, amfetamine en cocaïne). Dit maakte een gedifferentieerde strafrechtelijke reactie mogelijk. Bezit van cannabis voor eigen gebruik werd teruggebracht van misdrijf tot overtreding. Hierbij werd een grens van 30 gram cannabis vastgesteld. Gebruikers van drugs werden op deze manier buiten het strafrechtelijk systeem gehouden. Ook de kleinschalige handel werd hiermee binnen de overtredingssfeer gehouden. In 1977 werd op grond van het opportuniteitsbeginsel ook besloten om de verkoop van cannabis door 'huisdealers' te gedogen, dat wil zeggen: pas strafrechtelijk te vervolgen na beraad in het driehoeksoverleg met het lokale bestuur. Enige jaren later, vanaf

1980, werden op grond van hetzelfde beginsel ook de coffeeshops gedoogd, die de rol van de huisdealer steeds meer overnamen en die her en der de kop opstaken (Jansen, 1993). Men ging ervan uit dat de gehele productie- en handelsketen vrij zou blijven van de invloed van criminele organisaties (TK 1994-1995, 24 077-3, september 1995).

In de jaren tachtig en begin jaren negentig ontstonden steeds meer coffeeshops. Dat waren toen nog kleinschalige gelegenheden. Een quick scan van het aantal coffeeshops uit midden jaren negentig kwam uit op een (zeer) ruwe schatting van 1460 coffeeshops in 1995 en 1290 in 1996 (Bieleman, Biesma, Snippe & De Bie, 1996).

3.2 'Hard' gedogen van coffeeshops

Gedogen wordt gedefinieerd als 'het afzien van handhaven van wetten en wettelijke normen, terwijl dat juridisch en feitelijk wel mogelijk is' (TK 2004-2005, 30 050-2). Aanvankelijk waren er nog geen landelijke richtlijnen voor het gedogen van coffeeshops. Er waren wel lokale regels. In Amsterdam werd in de jaren negentig het zogenoemde AHOJ-beleid geïntroduceerd (geen Affichering van coffeeshops, geen aanwezigheid van Harddrugs, geen Overlast en geen toegang voor Jeugdigen). In 1991 heeft het Openbaar Ministerie voor een landelijke invoering van de AHOJ-G gedoogcriteria gekozen: geen affichering, geen harddrugs, geen overlast, geen jeugdigen en geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie per klant. Het Openbaar Ministerie volgde hierbij de plaatselijk gegroeide praktijk, die de coffeeshopsector op deze wijze trachtte te beheersen (Horstink-von Meyenfeldt, 1993; Jansen, 1993). Wat de leeftijdsgrens was voor 'jeugdigen' was landelijk nog niet vastgelegd. De verkoophoeveelheid per transactie was bepaald op 30 gram. Er was geen maximale handelshoeveelheid vastgesteld en in coffeeshops werd ook nog wel alcohol geschonken.

Met de expliciete door het Openbaar Ministerie landelijk vastgelegde criteria hebben we te maken met een vorm van 'actief' of 'hard' gedogen: de overheid en het Openbaar Ministerie hebben expliciet te kennen gegeven onder bepaalde condities niet te zullen handhaven (Projectgroep 'Klem van gedogen', 2004; zie ook TK 2004-2005, 30 050-2). Dit kan alleen indien er sprake is van vergunningverlening en indien de overheid (zelf) controle uitoefent op de gedoogde activiteiten. Gedogen is niet zo gemakkelijk. Volgens voormalig Minister van Justitie Donner vereist gedogen meer werk dan niet-gedogen. Gedoogden moeten duidelijk weten waar de grenzen liggen (Projectgroep 'Klem van gedogen', 2004). Dit geldt ook voor het (expliciete) gedogen van de aanwezigheid en de verkoop van softdrugs in coffeeshops. Het lokale driehoeksbeleid wekt verwachtingen en vertrouwen op bij de coffeeshopeigenaar, en deze door de overheid opgewekte verwachtingen dienen in redelijkheid te worden gehonoreerd. De coffeeshopeigenaar mag er – volgens enkele gerechtelijke uitspraken van uitgaan dat de beginselen van behoorlijk procesrecht gevolgd zullen worden en dat het vertrouwensbeginsel en het beginsel van de redelijke en billijke belangenafweging niet geschonden zullen worden. Tegen iets dat feitelijk lange tijd door de gemeente en het Openbaar Ministerie is gedoogd, mag niet onaangekondigd vervolging worden ingesteld. Wijzigingen in beleid moeten voldoen aan het kenbaarheidsvereiste. Dit is onder andere duidelijk geworden in het 'Checkpoint arrest': het Gerechtshof in Den Haag verklaarde het Openbaar Ministerie niet ontvankelijk in de zaak van de coffeeshop Checkpoint omdat *'het Openbaar Ministerie het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafwe-*

ging, mede in relatie tot het kenbaarheidsvereiste, heeft geschonden door, in het licht van het jarenlange gedogen door de driehoek, zo abrupt en onaangekondigd tot vervolging over te gaan.' (Gerechtshof 's-Gravenhage 02-02-2012, LJN: BV2572; zie ook Rechtbank Zwolle-Lelystad 4-04-2012, LJN: BW0879 en Hoge Raad 09-04-2013, LJN: BZ6654; Mein & Van Ooyen, 2011).

3.3 Problemen en beleidsreacties (in vogelvlucht)

Begin jaren negentig werd gerapporteerd over overlast door lukraak geparkeerde voertuigen, druk verkeer van en naar coffeeshops, samenshooling van bezoekers in de omgeving van de coffeeshops en geluidsoverlast (Leuw, 1993). Omwonenden voelden zich onveilig. De overlast deed zich vooral voor in gemeenten in de grensstreken, waar sprake was van een groeiend coffeeshoptoerisme. Ook het toenemend gebruik onder jeugdigen en de betrokkenheid van coffeeshops bij de handel in cannabis werd als probleem gezien (Horstink-Von Meyenfeldt, 1993).

De Drugsnota uit 1995 – de eerste integrale beleidsnota over het drugsbeleid – signaleert de problemen eveneens: *'Buurtbewoners klagen in sommige gemeenten over de overlast in verband met onder andere rondhangende klanten, vervuiling en verkeersdrukke'* en *'De coffeeshops trekken vooral in de grensgebieden klandizie uit naburige landen tot ergernis van de overheden wier eigen drugbeleid althans in theorie gericht is op het illegaal houden van de verkoop van ook gebruikersporties cannabis. De bewoners van de Nederlandse grenssteden ondervinden er, zoals gezegd, aanzienlijke overlast van.'* (TK 1994-1995, 24 077-3, september 1995, p. 34, 37).

De nota kondigt een gerichte aanpak aan om te komen tot beheersing en beperking van problemen rond coffeeshops – vooral van de overlast door drugstoeristen. Het Openbaar Ministerie zal harder gaan optreden tegen de verkoop van harddrugs in coffeeshops, de toegestane verkoophoeveelheid wordt teruggebracht naar vijf gram (ook om export tegen te gaan) en bestuursrechtelijke regelgeving ten behoeve van regulering van coffeeshops op lokaal niveau wordt gestimuleerd. Jeugdigen onder de 18 jaar mogen geen toegang meer hebben tot coffeeshops. De invloed van de georganiseerde criminaliteit op het coffeeshopwezen moet teruggedrongen worden en men zet in op lokale sanering van de coffeeshopsector.

Na 1995 volgen verscheidene maatregelen, zoals een verhoging van de strafmaxima voor delicten tegen de Opiumwet en uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester om overlast aan te pakken. De AHOJG-criteria zijn na 1995 verder aangescherpt. In 2000 zijn ze als volgt vastgesteld door het College van procureurs-generaal (Stc 2000, 250):

- A: geen affichering: geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit¹⁰
- H: geen harddrugs: er mogen geen harddrugs voorhanden zijn en/of verkocht worden
- O: geen overlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten
- J: geen verkoop aan jeugdigen en geen toegang aan jeugdigen tot een coffeeshop, waarbij is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van 18 jaar
- G: geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= 5 gram). Onder 'transactie' wordt begrepen alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper. Ook is slechts een beperkte handelsvoorraad gedoogd.

Verder is in de Aanwijzing vastgesteld dat een coffeeshop een alcoholvrije gelegenheid is. In het lokale driehoeksoverleg wordt de maximale handelsvoorraad van gedoogde coffeeshops vastgesteld. Tegen een handelsvoorraad onder het maximum wordt in beginsel niet opgetreden. De voorraad zal in elk geval de 500 gram niet te boven mogen gaan.

In 2004 kondigt de 'Cannabisbrief' andermaal maatregelen aan om de problemen in te dammen (TK 2003-2004, 24 077-125, april 2004). Dit gebeurde mede onder druk van INCB/VN en de EU (Kaderbesluit Illegale Drugshandel). De problematiek van de (blijkens onderzoek wijdverbreide) illegale hennepeteelt krijgt in deze brief eveneens veel aandacht (later ook in het rapport van de Adviescommissie Drugsbeleid, 2009). Het kabinet kondigt in deze brief onder meer overleg aan met de betrokken gemeenten over het coffeeshopbeleid, betere handhaving van de AHOJG-criteria en over het hanteren van een afstandscriterium tot de landsgrens. Ook wordt overleg aangekondigd met de Belgische en Duitse autoriteiten. Samenwerking wordt nodig geacht omdat de grenzen tussen de EU landen toegankelijker zijn geworden voor EU ingezetenen en er een aantrekkelijk aanbod van softdrugs is in Nederland. De 'Cannabisbrief' kondigt tevens een intensivering aan van de bestrijding van de hennepeteelt.

Deze aanscherpingen van het cannabisbeleid zijn na 2004 in uitvoering genomen (Van Laar & Van Ooyen, 2009). Begin 2008 is bijvoorbeeld het Programma Aanpak Georganiseerde Hennepeteelt opgezet. Daarmee wordt de focus nadrukkelijk gelegd op de criminele organisaties achter de bedrijfsmatige hennepeteelt. Aanleiding was de gewelddadige criminaliteit (geweld), de enorme winsten (financiële criminaliteit) en de verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld (maatschappelijke integriteitsrisico's). Doel is om niet alleen om individuele daders aan te pakken en criminele organisaties te ontmantelen, maar vooral ook de onderliggende gelegenheidsstructuren af te breken.

¹⁰ In 2006 is dit criterium verder gespecificeerd als: het kenbaar maken van prijzen met verkooppunten door middel van elk medium (televisie, radio, kranten, internet, reclameborden langs de weg, posters, folders, magazines, gidsen, tijdens manifestaties e.d.); meer dan slechts 'beursberichten'; pseudo-medische of -wetenschappelijke voorlichting, mits kan worden aangetoond dat het in feite een openbaarmaking betreft, welke er kennelijk op is gericht de verkoop, aflevering of verstrekking van drugs te bevorderen (bijvoorbeeld een in de vorm van een 'voorlichtingsfolder' gegoten reclamefolder over softdrugs uitgegeven door en herleidbaar tot een coffeeshop). 'Meer dan een summiere aanduiding' is bijvoorbeeld een uithangbord of lichtbak aan de gevel of een poster op de ruit (zie ook Van Laar et al., 2009, p. 114).

In 2008 en 2009 vonden, zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, voorbereidingen plaats voor een nieuwe integrale drugsnota. In dit traject werden de problemen met overlast en criminaliteit, vooral in grenssteden, opnieuw benoemd; er wordt geconcludeerd dat coffeeshops zijn uitgegroeid tot moeilijk beheersbare grote cannabisverkooppunten (Adviescommissie Drugsbeleid, 2009; TK 2009-2010, 24 077-239, september 2009). Een aanscherping van het coffeeshopbeleid volgde in 2011, met daarin onder andere het plan om coffeeshops terug te brengen naar kleinschalige voorzieningen voor meerderjarige ingezetenen van Nederland, zoals ze ooit bedoeld waren (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011; TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2011).

3.4 Lokaal en regionaal beleid

Ook op lokaal en regionaal bestuurlijk niveau is gereageerd op gerezen problemen. Zo startte Maastricht in 2005 een pilot met het 'woonlandbeginsel' in de Algemene Plaatselijke Verordening, waarbij het de bedoeling was om te toetsen of op die manier niet-ingezetenen van Nederland de toegang tot coffeeshops kon worden ontzegd.

Het coffeeshopbeleid wordt in belangrijke mate lokaal vormgegeven. Het lokale bestuur voert een coffeeshopbeleid binnen de kaders van het strafvorderlijke gedoogbeleid. Het lokale bestuur kan beslissen coffeeshops te verbieden (de zogenoemde nuloptie) of een aantal te gedogen, op basis van de lokale behoefte en mogelijkheden. Dit behoort tot de gemeentelijke autonomie. De burgemeester kan beleid vaststellen in de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van artikel 13b Opiumwet.¹¹ De burgemeester verleent – over het algemeen – in het kader van het coffeeshopbeleid de gedoogde coffeeshop een vergunning op basis van de lokale verordeningen. Doorgaans wordt daarin als voorwaarde gesteld dat de coffeeshop zich moet houden aan de landelijke gedoogcriteria, maar daarnaast kan de burgemeester aanvullende voorschriften stellen waaraan de coffeeshop moet voldoen. De lokale gezagsdriehoek – bestaande uit de burgemeester, de politiechef en de officier van justitie – vult het coffeeshopbeleid concreet in en stelt prioriteiten bij de dagelijkse handhaving. Het lokaal gevoerde beleid moet een specifiek lokaal belang dienen en de burgemeester is op grond van de Gemeentewet (art. 180) verantwoordelijk schuldig aan de gemeenteraad betreffende het coffeeshopbeleid. Er kunnen door gemeenten verschillende beleidsopties worden gehanteerd. Een gemeente kan ertoe besluiten in het geheel geen coffeeshops te gedogen ('nulbeleid'). Eind 2011 gold dit voor twee derde van de gemeenten (Bieleman et al., 2012). De gemeente kan er ook voor kiezen coffeeshops te gedogen en daarbij te voorzien in een lokaal te bepalen aantal coffeeshops. In 2011 werden in 104 van de 418 gemeenten coffeeshops gedoogd op basis van gemeentelijke gedoogbeschikkingen of -verklaringen. Daarnaast waren er gemeenten zonder beleid of met andere (aanvullende) beleidsvormen.

Behalve een goede afstemming tussen gemeente, Openbaar Ministerie en politie is het ook van belang dat rekening gehouden wordt met het beleid van omliggende gemeenten. In het driehoeksoverleg dat op districtsniveau – met meerdere gemeenten samen – wordt gevoerd kunnen de gemeenten onderling afspraken maken.

¹¹ Dit artikel (lid 1) luidt: 'De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.'

Soms vindt binnen een politieregio op regionaal niveau afstemming plaats, of wordt een gezamenlijk drugsbeleid geformuleerd. Goede afspraken met buurgemeenten of een gezamenlijk geformuleerd beleid kan leiden tot een evenwichtige regionale spreiding van coffeeshops (hetccv.nl). Ruim de helft van de Nederlandse gemeenten heeft regionale afspraken gemaakt over het te voeren coffeeshopbeleid, bijvoorbeeld dat een of twee grote gemeenten in een regio coffeeshops gedogen, terwijl omringende kleinere gemeenten dit niet doen, of dat alle gemeenten in een regio een nulbeleid voeren (Bieleman & Nijkamp, 2010). In de provincie Limburg hebben de acht coffeeshopgemeenten in 2009 bovendien gezamenlijk de nota 'Limburg trekt zijn grens' opgesteld, waarin zij een pakket aan maatregelen voorstelden om te komen tot vermindering van het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast.

De lokale driehoek, het overleg tussen gemeente, politie en Openbaar Ministerie, vult het coffeeshopbeleid concreet in en stelt prioriteiten bij de dagelijkse handhaving. De lokale driehoek maakt afspraken over een geïntegreerde en complementaire inzet van het strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumentarium en de daarbij behorende verantwoordelijkheden van de driehoekspartners. Meestal wordt gewerkt met een handhavingsarrangement, waarbinnen het optreden van bestuur, politie en Openbaar Ministerie op elkaar aansluit en elkaar aanvult. De handhaving van de gedoogcriteria is primair een taak van de burgemeester (zie brief van de Minister van VenJ aan de burgemeesters, 20 april 2012, kenmerk 252403). Tegen coffeeshops die op grond van een door de gemeente afgegeven vergunning, beschikking of verklaring worden gedoogd, wordt niet strafrechtelijk opgetreden, zolang ze de gedoogcriteria naleven. Indien een gedoogde coffeeshop (een van) de criteria niet naleeft, kan de burgemeester handelen op grond van artikel 13b Opiumwet (in combinatie met artikel 3 Opiumwet), dat de burgemeester de bevoegdheid geeft om sancties op te leggen (bijvoorbeeld sluiting, voorafgegaan door een waarschuwing) indien in een pand drugs worden verkocht, verhandeld of aanwezig zijn. Het bestuursrechtelijk ingrijpen staat in dit geval voorop. Maar ook bestaat dan voor de politie grond om proces-verbaal op te maken en dit aan te bieden aan het Openbaar Ministerie, zodat het Openbaar Ministerie tot vervolging kan overgaan. De strafrechtelijke handhaving komt echter – volgens de brief van de minister, zie boven – pas aan de orde ná de bestuurlijke handhaving. Het lokale driehoeksoverleg van burgemeester, politie en Openbaar Ministerie heeft dus een belangrijke rol in het lokale coffeeshopbeleid. Een regionale afstemming kan ondersteunend zijn.

Naast de landelijke gedoogcriteria hanteren gemeenten vaak nog aanvullende criteria voor coffeeshops (Bieleman et al., 2012). Hierbij is te denken aan bijvoorbeeld de verplichte aanwezigheid van de vergunninghouder in de coffeeshop, een terrasverbod of een verbod tot vestiging van een coffeeshop in bepaalde delen van de gemeente. Regel is dat het bestuurlijke beleid niet soepeler mag zijn dan de strafrechtelijke AHOJG-criteria; het mag wel strenger zijn (Gemeente Rotterdam, 2012).

Controles van de AHOJG-criteria vinden zowel proactief plaats – aangekondigd of onaangekondigd – als reactief – naar aanleiding van meldingen van overtredingen. Gemiddeld zijn er vijf controles per jaar (De Bruin, Dijkstra & Breeksema, 2008; Bieleman et al., 2012). De AHOJG-criteria worden meestal gecontroleerd door de politie maar ook door gemeenteambtenaren, 'hitteams' of gecombineerde acties waar meerdere instanties bij betrokken zijn.

De toestroom van buitenlandse coffeeshopbezoekers en de overlast die daarmee samenging vormden in verschillende gemeenten reden om interventies toe te passen om dit terug te dringen. Enkele voorbeelden:

- Venlo startte in 2001 met het project 'Hektor'. Aanleiding was de overlast van dealpanden, straatdealers, drugsrunners en een aanzienlijke stroom softdrugstoeristen, die zich concentreerde in een bepaald gebied in de binnenstad. Het ging niet alleen om softdrugsoverlast, maar ook om illegale handel in harddrugs. Hektor bestond uit: (1) extra inzet op handhaving van regels en openbare orde in combinatie met sluitingen van drugspanden, ontnemingen en verblijfsontzeggingen, (2) een vastgoedtraject (onder andere upgrading van de binnenstad) en (3) beleid ten aanzien van coffeeshops. Tot dit laatste behoorde de verplaatsing van twee van de vijf coffeeshops naar de periferie van de stad, niet ver van de Duitse grens. Dit gebeurde in het najaar van 2004. De stroom drugstoeristen is hierdoor afgebogen uit het centrum, waar de ervaren drugsoverlast is afgenomen. Verplaatsing van klanten en overlast lijkt beperkt te zijn gebleven (Snippe, Nijkamp & Bieleman, 2012).
- De gemeente Bergen op Zoom en Roosendaal heeft in 2009 een nulbeleid ingevoerd en de acht coffeeshops die zich binnen hun grenzen bevonden gesloten. Eerder was al geprobeerd om de drugsoverlast tegen te gaan met onder andere inperking van de openingsuren, maar dat bood onvoldoende soelaas. Na een uitgebreid onderzoek bleek dat de coffeeshops een aantrekkende werking hadden op buitenlandse drugstoeristen. De sluiting vond plaats binnen het project 'Courage', dat een integrale aanpak inhield met een combinatie van voorlichting (aan drugstoeristen, klanten en burgers), een stevige informatiepositie en feedback aan de inwoners over de handhaving. De stroom drugstoeristen en de overlast die ze met zich meebrachten is ingeperkt (Van der Torre, Lagendijk & Bervoets, 2010; Beke & Van der Torre, 2011; Beke, Van der Torre & Keijzer, 2012). Dit gebeurde al heel snel. Verplaatsing was er wel, maar lijkt beperkt.

Een interventie die niet zozeer gericht was op het terugdringen van overlast, maar die volgde uit het coffeeshopbeleid waarin ontmoediging van softdruggebruik centraal staat, vond plaats in Rotterdam. Daar zijn in juni 2009 16 van de 61 coffeeshops gesloten ten gevolge van de invoering van een afstandscriterium, waarbij coffeeshops zich niet binnen een straal van 200 meter én een loopafstand van 250 meter van scholen voor voortgezet onderwijs en scholen voor middelbaar beroeps-onderwijs of in de directe nabijheid van scholen voor speciaal onderwijs mogen bevinden. Omdat een toename van de overlast werd gevreesd ging de sluiting gepaard met geïntensiverde handhaving door de politie. De sluiting leidde niet tot een toename van de overlast of straathandel en evenmin tot verplaatsingsverschijnselen (Bieleman, Nijkamp & Sijtsma, 2011; Müller, Van Ooyen & Van de Bunt, 2012). De gunstige effecten deden zich ook voor in gebieden die grensden aan de gebieden waar sluiting had plaatsgevonden.

Een andere interventie, die van geheel andere aard was maar waarbinnen ook een sluiting plaatsvond, gebeurde in Terneuzen. Daar bevonden zich twee coffeeshops, waarvan er een ('Checkpoint') veel bezoekers uit het buitenland trok en daarmee samenhangende overlast veroorzaakte, vooral in de vorm van verkeers- en parkeerproblemen. Hier werd eerst strafrechtelijk opgetreden tegen overtreding van het voorraadscriterium; daarna volgde in 2009 een definitieve sluiting van Checkpoint door de burgemeester. De sluiting ging gepaard met intensieve handhaving en strenge politiecontroles richting drugstoeristen. Na de sluiting bleef het rustig in de binnenstad, de bezoekersstroom uit het buitenland droogde binnen enkele maanden op (Bieleman, Nijkamp & Buit-Minnema, 2009; Mein & Van Ooyen, 2011).

Deze ervaringen laten zien dat verplaatsing en sluiting van coffeeshops meestal gepaard gaan met andere interventies, in ieder geval met alert toezicht en intensieve

controles van de politie. Verplaatsing en sluiting kunnen positief uitpakken: de overlast neemt af en de drugstoeristen blijven grotendeels weg. Dit laatste kan al heel snel na de interventie optreden. Er treedt een zeker 'waterbedeffect' op, maar dit lijkt beperkt en veroorzaakt geen substantiële toename van overlast op andere plaatsen. Er kan zelfs een diffusie-effect optreden, zoals in Rotterdam.

In 2010 stelde de landelijke overheid aan gemeenten een bedrag van 3,3 miljoen euro beschikbaar voor pilots gericht op het tegengaan van overlast door of vanwege coffeeshops (TK 2010-2011, 24 077-256, oktober 2010; zie ook www.hetccv.nl). De gemeenten staken zelf ook geld in de projecten. Amsterdam, Arnhem, Eindhoven, Heerlen, Kerkrade, Leeuwarden, Lelystad, Maastricht en Bergen op Zoom en Roosendaal hebben in dit kader gelden gekregen voor pilots, die varieerden van de vestiging van een politiehuiskamer dicht bij de concentratie coffeeshops tot de inzet van 'buurtgastheren' en de aanpak van illegale verkooppunten na schaalverkleining van coffeeshops.

Gemeenten namen ook gezamenlijk actie. In 2008 vond onder auspiciën van de VNG een landelijke 'wiettop' plaats in Almere, waar 33 gemeenten aan deelnamen. Op deze wiettop hebben de burgemeesters zich uitgesproken voor een stevig ontmoedigingsbeleid, waarbij ze willen reguleren en controleren en een absoluut verbod op coffeeshops niet als optie zien. Op de Limburgse wiettop die op 3 februari 2009 als vervolg op de top in Almere heeft plaatsgevonden, hebben de aanwezige burgemeesters zich unaniem uitgesproken voor een driesporenbeleid, bestaande uit ontmoediging van gebruik van softdrugs, keihard aanpakken van illegaliteit en criminaliteit, en beheersing van de gedoogsituatie (Limburgse gemeenten, 2009). Hierbij werd het plan van een 'gesloten systeem' rond coffeeshops gepresenteerd, dat bestond uit 14 beperkende maatregelen, onder andere: verplichte legitimatie en registratie van coffeeshopbezoekers, het niet toelaten van niet-ingezetenen van Nederland, een pasjessysteem, gereguleerde teelt en 'antipubliciteit' richting drugstoeristen.

3.5 Zelfregulering door de coffeeshops

De coffeeshops zelf hebben evenmin stilgezeten. Coffeeshopexploitanten zijn nadrukkelijk op overlast die veroorzaakt wordt door hun klanten gaan letten (Müller et al., 2012). Onder druk van het meer stringente beleid zijn coffeeshopeigenaren aan zelfregulering gaan doen. Uit gesprekken met coffeeshopexploitanten in Rotterdam kwam bijvoorbeeld naar voren dat de meeste exploitanten nadrukkelijk letten op foutparkeerders. Veel coffeeshops daar geven aan dat zij geen klanten helpen die dubbel parkeren, of parkeren op een verkeerde plek. Ook zetten zij pionnen neer om foutparkeren te voorkomen, al gaat dit het foutparkeren niet altijd tegen. De meerderheid van de ondernemers spant zich volgens Müller et al. (2012) in om de overlast door rondhangende jongeren tegen te gaan. Klanten die buiten blijven rondhangen worden gemaand om zich te verplaatsen. Sommige coffeeshops hebben hiervoor mensen aangenomen, die jongeren op hun rondhanggedrag aan spreken. In het onderzoek van Müller et al. (2012) vraagt een ondernemer statiegeld voor de plastic bakjes waarin hij zijn waar verkoopt om te voorkomen dat die buiten gaan rondslingeren.

3.6 Coffeeshops en de volksgezondheid

Hoe zit het met de volksgezondheidsdoelstelling van de coffeeshops, meer specifiek: dragen ze bij aan de beoogde scheiding der markten? Hierover zeggen verschillende onderzoeken het volgende.

- Coffeeshops zijn de belangrijkste directe of indirecte bron voor de aanschaf van cannabis en de kans dat in een coffeeshop harddrugs worden aangetroffen is klein. Coffeeshops dragen aldus bij aan de scheiding der markten (Van Laar et al., 2009).
- Buiten de coffeeshop bestaat ook een levendige handel in cannabis (Korf, Wouters, Nabben & Van Ginkel, 2005). De kans dat een softdrugsklant ook harddrugs krijgt aangeboden is daar groter (Korf et al., 2005; Van Laar et al., 2009).
- Of cannabisgebruikers in Nederland minder harddrugs gebruiken dan die in andere Europese landen kan in zijn algemeenheid niet gezegd worden. De scheiding der markten lijkt het verband tussen cannabisgebruik en gebruik van cocaïne en amfetamine verminderd te hebben (MacCoun, 2011). Ook gebruiken Nederlandse cannabisgebruikers relatief weinig heroïne of crack (Van Laar et al., 2009). Het omgekeerde geldt voor ecstasy: Nederlandse cannabisgebruikers zijn relatief vaak ook gebruikers van ecstasy (Van Laar et al., 2012). De kans op harddrugsgebruik is groter bij frequente cannabisgebruikers dan bij niet-gebruikers of incidentele gebruikers (Van Laar et al., 2009).^a
- Of coffeeshops effect hebben op het aantal cannabisgebruikers is moeilijk te zeggen. Het recente en actuele gebruik van cannabis in de algemene bevolking is gelijk aan het Europese gemiddelde. In rangordes van gebruik onder scholieren van 15 en 16 jaar bevindt Nederland zich in de hogere regionen (Van Laar et al., 2012). Jongeren in Nederland vinden cannabis goed verkrijgbaar en schatten de risico's lager in dan de scholieren in andere landen.
- Het gebruik van cannabis is lager dan verwacht kan worden in een geheel vrije markt (MacCoun, 2011). Ook hebben coffeeshops geen escalatie in de richting van zwaarder cannabisgebruik of langere gebruikscarrières met zich meegebracht, hoewel steeds meer cannabisgebruikers hulp zoeken bij de verslavingszorg (MacCoun, 2011).
- De prevalentie van cannabisgebruik in de Nederlandse bevolking nam toe met de toename van het aantal coffeeshops en nam af met de daling van het aantal coffeeshops, maar dit is slechts een bescheiden samenhang en het patroon van cannabisgebruik in Nederland wijkt niet af van dat in andere landen (Van Laar et al., 2009; MacCoun, 2011).

^a Dit verband is volgens de auteur niet uniek voor Nederland maar lijkt universeel te zijn.

De markten van cannabis enerzijds en hoog risicovolle harddrugs als heroïne, crack, cocaïne en amfetamine anderzijds zijn in Nederland in verhouding tot andere Europese landen en de VS meer gescheiden. Vanuit volksgezondheidsoptiek is dit een goed resultaat.

Het cannabisgebruik onder Nederlandse jongeren (en het ecstasygebruik) is evenwel relatief hoog en bij specifieke groepen jongeren problematisch hoog. Problematisch gebruik komt vooral veel voor onder jongeren die, gegeven hun achtergrond en/of situatie, toch al niet tot de meest kansrijken behoren (Adviescommissie Drugsbeleid, 2009). Ook is uit onderzoek gebleken dat cannabisgebruik kan leiden tot hersenschade en dat (frequent) cannabisgebruik onder jongeren samenhangt met probleemgedrag, wat niet wil zeggen dat cannabis de oorzaak is van deze problemen (Van Amsterdam, Opperhuizen, Koeter, Van Arts & Van den Brink, 2009; Van den Brink, 2006; Van Laar et al., 2012). Het risico van cannabisafhankelijkheid neemt

toe bij langdurig frequent gebruik en gaat vaak samen met afhankelijkheid van andere middelen; jongeren zijn waarschijnlijk kwetsbaarder dan ouderen (Van Amsterdam et al., 2009).

Welke rol coffeeshops precies spelen in de gebruikspatronen van jongeren en ouderen is moeilijk te zeggen. Jongeren onder de 18 mogen niet in coffeeshops komen. Het lijkt er eerder op dat het gemak waarmee cannabis te verkrijgen is, bepalend is voor de prevalentie van gebruik. Internationale vergelijking laat zien dat cannabis-gebruik ook in landen zonder coffeeshops veel voorkomt (European Monitoring Centre, 2011).

3.7 Samenvatting

In de loop van de tijd is het gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops steeds bijgeschaafd. Het gedogen, dat ooit als tijdelijk was bedoeld, duurt intussen al enkele decennia voort. De regels zijn wel in de loop van de tijd steeds meer aangescherpt.

Het coffeeshopsysteem boekt aan de ene kant resultaat: coffeeshops dragen bij aan het gescheiden houden van de gebruikersmarkten van cannabis en risicovolle hard-drugs. Aan de andere kant kampt een aantal grensgemeenten met drugstoerisme en daarmee gepaard gaande overlast, waarvoor lokaal verschillende oplossingen zijn bedacht. In onderzoek en beleidsdocumenten wordt bovendien gewezen op het risico van verwevenheid tussen de onder- en de bovenwereld, doordat coffeeshops een 'interface' vormen tussen de criminaliteit aan de achterdeur en de gedoogde verkoop aan de voordeur (zie Fijnaut, Bovenkerk, Bruinsma & Van de Bunt, 1996; TK 2011-2012, 24 077-286, april 2012). In het rapport 'Limburg trekt zijn grens' uit 2009 wordt in dit verband gesproken over een 'spagaat' in het gedoogbeleid (Limburgse gemeenten, 2009).

In de 'Hoofdpijnenbrief' van het Kabinet Balkenende uit 2009, die een herijking van het coffeeshopbeleid voorstelt, wil men de geboekte resultaten behouden en de problemen aanpakken. De nagestreefde balans in het beleid is daar als volgt verwoord: *'De uitdaging is gelegen in de doelstelling ten aanzien van de gebruiker te behouden en tegelijkertijd het functioneren van de coffeeshopbranche diepgaand te veranderen richting beheersbaarheid en uit de greep van de criminaliteit'* (TK 2009-2010, 24 077-239, september 2009, p. 9).

In de 'Drugsbrief' van mei 2011 wordt een aanscherping van het coffeeshopbeleid voorgenomen. Dit is nodig want *'Het coffeeshopbeleid is naar onze mening uit de hand gelopen'*, aldus de Minister van VenJ in het drugsdebat van maart 2012. De problematiek vraagt volgens hem om een duidelijke omslag in het beleid. Als hem gevraagd wordt of de conclusie uit alle problemen niet moet zijn dat het gedoogbeleid gestopt zou moeten worden, geeft hij aan: *'Tot die conclusie komen wij niet. (...) We willen de coffeeshop weer terugbrengen tot datgene waar hij oorspronkelijk voor bedoeld was'* (TK Handelingen 2011-2012, 69-8, maart 2012).

De B- en I-criteria hebben dus een plaats binnen het al lang bestaande gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops. Binnen die beleidskaders beogen ze een omslag en een aanscherping. Via inperking van de toegang aan de 'voordeur' van de coffeeshops beogen ze tevens een aanpak van de criminaliteit aan de 'achterdeur'.

4 De situatie rond coffeeshops tijdens de aanloop naar de B- en I-criteria

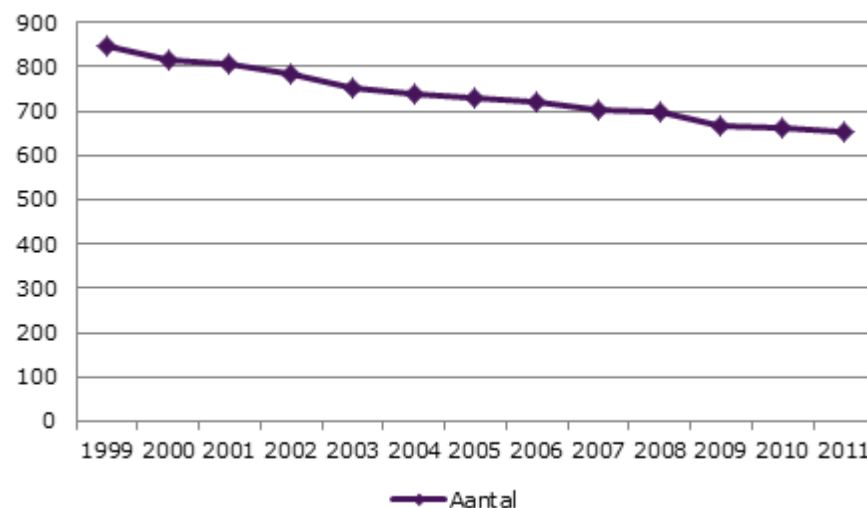
M.M.J. van Ooyen-Houben, M. van der Giessen

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de *evidence* op een aantal thema's die te maken hebben met coffeeshops en de doelstelling van de B- en I-criteria. Het gaat om een literatuurstudie. Beschreven wordt hoe de (landelijke) situatie met betrekking tot aantallen coffeeshops, coffeshopbezoeken en drugstoerisme en coffeshop gerelateerde overlast en criminaliteit was voordat de nieuwe criteria er waren. Er is vrij veel informatie over de coffeeshops beschikbaar uit onderzoek en monitoren.¹² Deze informatie geven wij hier beknopt weer. Tegen deze achtergrond werden de nieuwe criteria ontwikkeld. In het volgende hoofdstuk worden de B- en I-criteria aan een nadere analyse onderworpen.

4.1 Aantal coffeeshops in Nederland

Het aantal coffeeshops in Nederland vertoont een gestaag dalende lijn (zie figuur 1). In 1999 vond de eerste valide meting plaats, daarna is het aantal steeds gemonitord. In 1999 waren er nog 846 coffeeshops, eind 2011 waren er 651.

Figuur 1 Aantal coffeeshops 1999-2011



Bron: Bieleman et al.(2012)

De coffeeshops bevonden zich eind 2011 in 104 van de 418 gemeenten. Ze lagen verspreid over het land, met concentraties in de Randstad en de middelgrote steden in de provincie. Amsterdam had de hoogste coffeshopdichtheid per inwoner: één

¹² Deze informatie wordt elk jaar samengebracht in de Jaarberichten van de Nationale Drug Monitor en de jaarlijkse rapportage over de Nederlandse drugssituatie aan het Europees Monitoring Centrum voor Drugs en Drugsverslaving (zie voor de meest recente versies: Van Laar et al., 2012 en 2013).

coffeeshop op 3.513 inwoners. Haarlemmermeer had de laagste: één coffeeshop op 143.374 inwoners. De drie grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag) herbergden samen bijna de helft (47%) van het totale aantal coffeeshops in Nederland. Het aantal gemeenten met coffeeshops is in de loop van de tijd min of meer gelijk gebleven.

4.2 Coffeeshopbezoeken en drugstoeristen

4.2.1 Bezoeken en bezoekers

Tabel 2 laat zien hoeveel bezoeken en bezoekers de coffeeshops in zeven Nederlandse gemeenten telden. De tabel bestrijkt de periode 2008-2011 en geeft de cijfers weer uit het laatst voorhanden onderzoek vóór 2012. De onderzoeken zijn niet allemaal door dezelfde instantie, op dezelfde manier, of in dezelfde periode uitgevoerd en zijn daardoor niet geheel vergelijkbaar. Toch kan een *overall* indruk worden gegeven.

Tabel 2 Aantal coffeeshopbezoeken en -bezoekers en % buitenlandse bezoekers in zeven Nederlandse gemeenten, per dag, 2008-2011^{a,b}

	Groningen 2011	Tilburg 2009	Terneuzen 2009	Breda Voorjaar 2010	Venlo Voorjaar 2009	Nijmegen 2008	Maastricht 2008
Aantal coffee-shops	14	12	1	8 ^c	5	15	14
Coffeeshop bezoeken per dag	6.700	6.700	600	n.b.	5.900	5.700	10.600
Coffeeshop bezoekers per dag	5.300 -6.300	n.b.	570-630 63%	4 395	4.450-5.000	4.500-5.100	5.300-6.300
% buitenlandse bezoekers	4%	n.b.	72% ^c	40%	66%	12%	69%

^a Er kunnen meer bezoeken zijn geweest dan bezoekers; bezoekers kunnen meerdere keren per dag een coffeeshop hebben bezocht.

^b Voornamelijk gebaseerd op Bieleman & Nijkamp, 2013

^c De telling 2010 heeft betrekking op zeven van de acht coffeeshops in Breda.

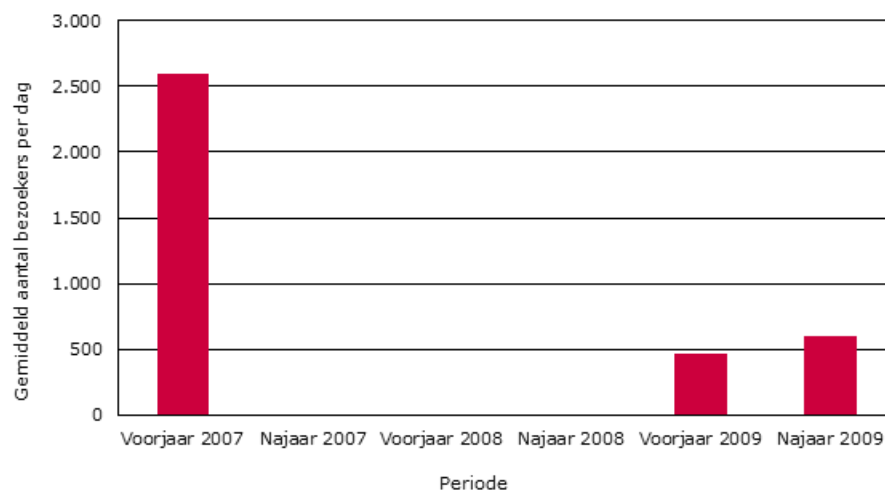
Het aantal bezoeken aan coffeeshops op een dag lag tussen 2008 en 2011 tussen 600 (in Terneuzen in 2009) en 10.600 (in Maastricht in 2008). In de andere onderzochte steden werden alle coffeeshops tezamen meestal tussen de 5.000 en 6.000 keer per dag bezocht. Het aantal bezoekers per dag lag op de meeste plaatsen tussen de 4.500 en 6.000. Terneuzen had er in 2009 nog maar rond de 600.

Maastricht had in vergelijking met de andere gemeenten relatief veel bezoeken en bezoekers. In 2008 werd het aantal bezoeken per dag geschat op 10.600. In april 2011 werd het aantal coffeeshopbezoeken per jaar geschat op 4,64 miljoen (COT, 2011) en in oktober 2011 bedraagt de schatting van het aantal coffeeshopbezoeken per jaar 3,58 miljoen (OWP Research, 2011). Het geschatte aantal bezoekers was in april tussen de 2 en 3 miljoen en in oktober 2011 1,7 miljoen.. De aantallen zijn

gedaald nadat per 1 oktober 2011 het buurlandcriterium¹³ door coffeeshophouders is ingevoerd.

In Terneuzen is de situatie in 2009 drastisch veranderd. Terneuzen had toen relatief weinig bezoeken en bezoekers (zie figuur 2). Dit komt doordat toen de grootste coffeeshop aldaar, Checkpoint, was gesloten. In 2007, toen Checkpoint nog open was, lag het aantal bezoeken per dag rond de 3500 en het aantal bezoekers rond de 2600. De aantallen zijn na de sluiting van Checkpoint gekelderd.

Figuur 2 Gemiddeld aantal coffeeshopbezoekers per dag in Terneuzen, 2007-2009



Bron: Bieleman & Naayer (2007), Bieleman et al. (2009), Bieleman & Nijkamp (2009)

Ook in Bergen op Zoom en Roosendaal lijkt na de sluiting van alle coffeeshops aldaar – gevolg van de invoering van een nulbeleid – een forse afname geweest te zijn van het aantal drugstoeristen (Van der Torre et al., 2010).¹⁴

4.2.2 Drugstoeristen

Wanneer gekeken wordt naar het aandeel bezoekers dat niet in Nederland woonachtig is, dan valt op dat in sommige steden – Venlo, Terneuzen, Bergen op Zoom, Roosendaal en Maastricht – het overgrote deel van de clientèle niet in Nederland woonde, terwijl andere steden relatief lage aandelen niet-ingezetenen onder de coffeeshopbezoekers hadden.

In Venlo was in 2006 nog 75% van de bezoekers woonachtig in Duitsland, in 2009 ging het om 66%. In Terneuzen ging het in 2007, vóór de sluiting van Checkpoint, om 83%; daarna (na de sluiting van Checkpoint) nam het af tot 63% in 2009. In Bergen op Zoom en Roosendaal was ruwweg 90% afkomstig uit het buitenland, volgens onderzoek van Van der Torre et al. (2010). In Maastricht liepen de schat-

¹³ Buurlandcriterium = toegang tot de coffeeshops is voorbehouden aan personen die woonachtig zijn in Nederland, België of Duitsland. Dit criterium heeft de vereniging van gedoogde coffeeshops in Maastricht, waar 13 van de 14 coffeeshops bij zijn aangesloten, ingevoerd.

¹⁴ Voor deze telling zijn gedurende een week per gemeente van 9:00 tot 22:00 uur alle inkomende Belgische en Franse voertuigen en inzittenden geteld voor drie invalswegen. De politie stelde in aanvulling op de telling vast of een bezoek aan een coffeeshop volgde. De aantallen zijn indicatief en daarom niet opgenomen in tabel 2.

tingen van 69% (Nijkamp, Bieleman, De Bie & Oude Wansink, 2008) tot 83% in september 2011 en 79% in oktober 2011 (OWP Research, 2011, na invoering van het buurlandcriterium, zie noot 11). Overal leek sprake te zijn van een daling.

In steden als Groningen en Nijmegen hadden de coffeeshops veel minder buitenlandse bezoekers (4 en 12%). Ook in Rotterdam, Amsterdam – buiten het toeristengebied – en Haarlemmermeer wordt gerapporteerd dat het merendeel van de bezoekers uit de stad of de directe omgeving komt (Korf, Doekhie & Wouters, 2011; Snippe, De Haan & Bieleman, 2011; Müller et al., 2012; Bieleman & Nijkamp, 2013). In Hoorn kwam slechts een verwaarloosbaar aandeel van de bezoekers van de coffeeshop uit het buitenland. Het merendeel (98%) kwam uit Hoorn zelf of uit de omgeving van Hoorn, 2% kwam uit andere delen van het land (Nijkamp & Bieleman, 2012b).¹⁵

4.3 Klanten van coffeeshops

Cannabis is de meest gebruikte illegale drug in Nederland (en ook in andere EU-landen; European Monitoring Centre, 2012; Van Laar et al., 2012). 4,2% van de algemene bevolking in Nederland van 15 tot en met 64 jaar is actueel cannabisgebruiker (= gebruikte in de afgelopen maand). Van de 12-18 jarigen is 7,7% actueel gebruiker, van de 17-18 jarigen 17,9%.

De coffeeshop was in de periode vóór 2012 het belangrijkste aankooppunt van cannabis voor gebruikers van 18 jaar en ouder (Korf et al., 2005; Van Laar et al., 2009). In het bevolkingsonderzoek van 2009 gaf 90% van de recente cannabisgebruikers van 15 tot 64 jaar aan dat ze hun cannabis in de afgelopen twaalf maanden (ook) in coffeeshops hadden gekocht. Cannabis is overigens ook verkrijgbaar bij niet-gedoogde aanbieders zoals thuisdealers, straatdealers, 'onder-de-toonbank' dealers in horecagelegenheden of via thuisbezorgingen na telefonische bestellingen (06-dealers). Volgens een schatting uit 2003-2004 werd in gemeenten met gedoogde coffeeshops ongeveer 70% van de lokale cannabis direct in de coffeeshop gekocht, 30% werd betrokken van illegale verkooppunten (Korf et al., 2005).

Gebruikers geven in onderzoek aan dat de coffeeshop een plaats is waar ze betrouwbare en goede cannabis kunnen kopen in een prettige sfeer (Surmont, 2005; Bieleman & Naayer, 2007; Korf et al., 2011). In Terneuzen, Nijmegen, Groningen, Utrecht en Amsterdam is onderzoek gedaan onder coffeeshopklanten.¹⁶ In Amsterdam ging het om niet op toeristen gerichte coffeeshops. De coffeeshopklanten zijn op basis van deze onderzoeken als volgt te typeren:

- het zijn vooral mannen (altijd ruim over de 80%);
- de gemiddelde leeftijd ligt tussen de 24 en 32 jaar;
- de meerderheid studeert of werkt;
- ze nemen de gekochte cannabis vaak (ook) mee naar huis om deze thuis te gebruiken; rond de helft van de klanten gaat er alleen heen om cannabis te kopen, niet om er te blijven zitten¹⁷;

¹⁵ Dit is gemeten in de zomer van 2012. Hoorn heeft twee coffeeshops, maar ten tijde van het onderzoek was een van de twee tijdelijk gesloten vanwege overtredingen van de gedoogcriteria.

¹⁶ Hierbij past de kanttekening dat frequente bezoekers een hogere kans hebben om in het onderzoek te komen dan niet-frequente.

¹⁷ Dit kan te maken hebben met de gewijzigde Tabakswet, die bepaalt dat werkplekken rookvrij moeten zijn en sinds juli 2008 ook in de horeca geldt.

- een groot deel gebruikt meerdere malen per week tot dagelijks cannabis; in Nijmegen bijvoorbeeld was 64% dagelijks gebruiker en gebruikte 20% twee tot drie keer per week;
- de klanten komen ook met deze frequentie in de coffeeshop;
- coffeeshops hebben redelijk wat vaste klanten, 'stamgasten';
- de kwaliteit van de cannabis is belangrijk bij de keuze van een coffeeshop: is die goed en constant, dan blijven klanten komen;
- ook de vriendelijkheid van het personeel, de goede sfeer en het ontmoeten van vrienden en bekenden spelen een belangrijke rol;
- de prijs en de bereikbaarheid (dichtbij huis of op de route van werk of school) spelen eveneens een rol, maar in wat mindere mate;
- een deel, ongeveer een derde, shopt op een dag bij meerdere coffeeshops; dat zijn vaak degenen die van verder weg komen.

In de steden woonden de meeste klanten redelijk dichtbij, in Terneuzen reden de Nederlandse klanten gemiddeld 29 kilometer om bij de coffeeshop te komen.

Sommige klanten bleken meer gehecht aan een bepaalde coffeeshop dan andere (Korf et al., 2011). Er waren er die niet zo'n uitgesproken voorkeur hadden; Korf et al. duiden hen aan als 'gemakzuchtigen'. Anderen vonden vooral de bereikbaarheid per auto belangrijk, de 'autoklanten'. Weer anderen vonden de ligging van belang: dichtbij huis of op de dagelijkse route, verder stelden zij weinig eisen, de 'minimalisten'. Tot slot waren er de 'socializers' die graag vrienden en bekenden ontmoetten en de bereikbaarheid minder belangrijk vonden.

Uit verschillende onderzoeken onder klanten van coffeeshops in de periode vóór handhaving van de B- en I-criteria kwam naar voren dat gemiddeld rond 30% van ingezetenen van Nederland aangaf zich waarschijnlijk als lid te zullen laten registreren bij een coffeeshop na de invoering van een pasjessysteem voor coffeeshops; de meerderheid gaf aan dit waarschijnlijk niet te zullen doen (Korf, Doekhie & Wouters, 2011; Korf, Wouters & Benschop, 2011; Wouters & Korf, 2011; Nijkamp & Bieleman, 2012a en 2012b; Snippe et al., 2012). In Amsterdam gaf bijvoorbeeld bijna een kwart van de bezoekers aan zelf wiet te gaan kweken of het direct van een teler te kopen. Ongeveer een kwart zei op een andere plek hasj of wiet te gaan kopen, bijvoorbeeld via thuisbezorgers of op straat. Ongeveer elf procent van de coffeeshopbezoekers zei te gaan stoppen met blowen (Korf, Doekhie & Wouters, 2011).

De nederwiet die bij klanten het meest populair is kostte in 2011 in de coffeeshops gemiddeld € 8,30 (Niesink & Rigter, 2012). Er was sprake van een vrij continue, voortgaande prijsstijging van nederwiet. De sterkste nederwiet kostte gemiddeld bijna € 11. Geïmporteerde wiet kostte rond de € 4 en geïmporteerde hasj rond € 8 gemiddeld. Er is een significante samenhang tussen de prijs per gram nederwiet en het THC-gehalte ($r=0,45$, $p<0,0001$). Begin 2012 was dit gehalte gemiddeld 15,5%, met als laagste waarde 7,0% en als hoogste 21,3% (Niesink & Rigter, 2012).

4.4 Overlast rond coffeeshops

Bij overlast gaat het om een containerbegrip waar tal van gedragingen in passen, zoals dubbel parkeren, rondhangen, slaan met autodeuren, muziek uit auto's, hard praten en roken in portieken, waarbij de geur van cannabis ook als overlast gevend wordt ervaren, verkeer- en parkeeroverlast bij coffeeshops of samenscholende jongeren. Bij overlast speelt beleving een belangrijke rol.

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, werd in de vroege jaren '90 al gesignaleerd dat er klachten waren over overlast rond coffeeshops. De overlast hing steeds sterk samen met de toestroom van aanzienlijke aantallen drugstoeristen. Al in 1995 werden hier maatregelen tegen aangekondigd, zoals sanering van het aantal coffeeshops op lokaal niveau, strikte reglementering van coffeeshops, terugbrengen van de gedoogde verkoophoeveelheid per klant van 30 gram naar vijf gram.

In 2009 is geëvalueerd hoe het op dat moment stond met de overlast. Deze overlast bleek nog aanwezig en bestond vooral uit parkeer- en verkeersoverlast (Van Ooyen et al., 2009). Verder hadden burgers – in mindere mate – overlast van rondhangende klanten, geluidsoverlast (slaan met autodeuren, muziek uit auto's, hard praten), roken op straat of in portieken, stankoverlast en overlast van jonge straathandelaars en drugsrunners (Van Ooyen et al., 2009; Bieleman, Nijkamp & De Haan, 2011; Müller et al., 2012). De overlast kwam vooral voor in sommige grensgemeenten in het zuiden en zuidoosten van het land en in (veel) mindere mate in de overige gemeenten met coffeeshops. In een coffeeshopwijk in Arnhem bleek bijvoorbeeld niet tot nauwelijks sprake te zijn van coffeeshop gerelateerde overlast (De Hoog, Van den Brink, Van der Varst, Wensveen & Verberne, 2012).

In de (nationale) Veiligheidsmonitor werd tussen 2008 en 2011 aan respondenten de vraag gesteld of zij in hun omgeving (bedreigende) drugsoverlast ervaren. De vraag was algemeen gesteld, het gaat om drugsoverlast in het algemeen, zowel overlast die wordt toegeschreven aan harddrugs als overlast die te maken heeft met softdrugs. De monitor heeft betrekking op zeer grote steekproeven van ingezetenen van Nederland van 15 jaar en ouder, die in een privé- huishouden leven. Ze werden bevraagd via internet, schriftelijk, per telefoon of face-to-face. Drugsoverlast bleek gemiddeld een relatief gering probleem in Nederland (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2012). In 2011 rapporteerde 4,9% dat drugsoverlast een probleem vormde. Dit verschilde niet significant van de eerdere jaren. 2,9% gaf aan dat drugsoverlast het meest urgente probleem was in hun buurt. Drugsoverlast scoorde op dit punt vrij laag: 15e in een rij van 25 problemen. Ook op dit punt was er geen significant verschil met eerder. Echter, de drugsoverlast was significant hoger in bepaalde gebieden. In Limburg-Zuid scoorde drugsoverlast het hoogst: 10% van de respondenten had er last van. Tweede is de regio Amsterdam (7,2%), derde de regio Rotterdam (7,1%). Tabel 3 geeft de cijfers voor het gehele land over de jaren 2008-2011.

Rovers en Fijnaut (2011) bevestigen dat de subjectief ervaren drugsoverlast (niet alleen van coffeeshops) in en om Maastricht hoog was. Volgens hen had meer dan 25% van de bevolking vaak, en 28% soms, drugsgerelateerde overlast. In Rotterdam en Amsterdam – buiten de toeristengebieden – was de overlast gering en deden zich ook verder weinig andere problemen voor.

Tabel 3 Percentage burgers dat drugsoverlast ervaart, 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
Drugsoverlast is een probleem	4,8%	4,9%	4,8%	4,9%
Drugsoverlast is het belangrijkste probleem in de buurt	2,7%	2,7%	2,9%	2,9%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2009-2012 (www.cbs.nl)

In de meest recente Veiligheidsmonitor is de drugsgerelateerde overlast anders gemeten. Er werd nu gevraagd naar 'drugsgebruik of drugshandel, bijvoorbeeld op straat of in coffeeshops'. 24% van de bevraagden gaf aan dat dit 'weleens voorkomt

in de eigen buurt' en 4% heeft er zelf veel overlast van (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013). Deze cijfers zijn niet vergelijkbaar met eerdere jaren.

Omwonenden die binnen 50 meter van een coffeeshop wonen ervaren meer overlast dan degenen die wat verder weg wonen (Broekhuizen, Boers, Ruiter & Slot, 2011). Een coffeeshop bleek op zichzelf in een buurt echter niet meer overlast te geven dan andere horecagelegenheden zoals snackbars of cafés (Broekhuizen et al., 2011).

Coffeeshops hebben tegenwoordig vaak mensen in dienst die de overlast buiten bestrijden en klanten aanspreken die overlast veroorzaken (Müller et al., 2012). In 2011 waren er landelijk in totaal 15 geregistreerde overtredingen van het overlastcriterium (Bieleman et al., 2012).

4.5 Georganiseerde (drugs)criminaliteit

De B- en I-criteria beogen ook de georganiseerde (drugs)criminaliteit, en dan met name de illegale hennep-teelt, aan te pakken (TK Handelingen 2011-2012, 69-8, maart 2012; zie paragraaf 2.5). Met de nieuwe criteria wordt de vraagkant van cannabis ingeperkt, waardoor ook de productiekant wordt aangepakt, aldus de Minister van VenJ. De criteria reiken dus ook tot de 'achterdeur' van de coffeeshops. Wat weten we uit voorhanden onderzoek over deze 'achterdeur' en van de georganiseerde (drugs)criminaliteit die daar aanwezig is?¹⁸

Coffeeshops vormen in het huidige gedoogbeleid een *interface* tussen de gedoogde verkoop aan gebruikers en de illegale, niet-gedoogde teelt en handel aan de 'achterdeur' (Tijhuis, 2006). Het is echter moeilijk om op basis van voorhanden onderzoek exacte uitspraken te doen over de mate waarin sprake was van georganiseerde criminaliteit.¹⁹ Bovenkerk en Hogewind rapporteerden in 2003 dat bij de hennep-teelt, ook bij de kleinschalige, in veel gevallen sprake was van criminele netwerken op de achtergrond. Dit werd niet bevestigd in onderzoek van Spapens, Van de Bunt & Rastovac (2007) en Siesling, Smeets & Spapens (2011). In deze onderzoeken leken kleinere telers een deel van hun oogst bij de coffeeshops af te zetten, terwijl de grotere criminele samenwerkingsverbanden meer op de export zijn gericht (zie ook Jansen, 2012). Schattingen van de politie wezen erop dat een aanzienlijk deel van de in Nederland geproduceerde cannabis bedoeld zou zijn voor de export naar het buitenland, en dat een kleiner deel richting coffeeshops zou gaan (Jansen, 2012). Het is echter moeilijk te zeggen in hoeverre deze schattingen, die een zeer brede variatie hebben, kloppen. In onderzoek naar (onder andere) coffeeshops in de binnenstad van Amsterdam concluderen de onderzoekers dat de coffeeshopsector over het algemeen niet in handen is van een beperkt aantal criminele netwerken (Projectgroep Emergo 2011; TK 2011-2012, 29 911-55, 24 oktober 2011)²⁰.

¹⁸ Dit onderwerp wordt hier aan de orde gesteld omdat het deel uitmaakt van de (veronderstelde) achterliggende problematiek en de doelstelling van de B- en I-criteria. Dit onderwerp maakt geen deel uit van de uitkomstmetingen van dit onderzoek (zie paragraaf 2.5).

¹⁹ Volgens de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996; zie TK 1995-1996, 24 072-11) en de Monitor Georganiseerde Criminaliteit van WODC/EUR (laatste editie: 2013) is sprake van georganiseerde criminaliteit indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdrijven plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen.

²⁰ Dit onderzoek vond plaats in het kader van het Emergo project, dat deel uitmaakte van het overheidsprogramma voor bestrijding van georganiseerde criminaliteit (Naar een veiliger samenleving, 2007).

4.6 Samenvatting

Het aantal coffeeshops heeft sinds 1999 een gestaag dalende lijn vertoond. Het aantal bezoeken en bezoekers van coffeeshops was in sommige gemeenten aanzienlijk en niet-ingezetenen van Nederland vormden in enkele grensgemeenten de meerderheid. In die gemeenten concentreerde zich ook de overlast. De drugsoverlast was gemiddeld over Nederland een vrij gering probleem. Na sluiting van coffeeshops nam het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast in enkele plaatsen substantieel af. Over de relatie tussen coffeeshops en (georganiseerde) drugscriminaliteit is weinig harde kwantitatieve informatie gevonden.

Dit hoofdstuk heeft ontwikkelingen laten zien rond coffeeshops in de tijd vóór de B- en I-criteria. In het volgende hoofdstuk worden de criteria zelf onder de loep genomen om te zien wat ze precies inhouden en wat de veronderstellingen zijn over hun werkzaamheid.

5 Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium uiteengehaald: de interventielogica achter de criteria

M. van der Giessen, M.M.J. van Ooyen-Houben

In dit hoofdstuk worden de aannames achter de B- en I-criteria geëxpliciteerd en wordt de 'interventielogica' beschreven: het samenspel van aannames over de problematiek, de activiteiten en de uitkomsten die ten grondslag liggen aan de B- en I-criteria. De B- en I-criteria worden daartoe in dit hoofdstuk uiteengehaald. De interventielogica biedt voor de komende hoofdstukken van dit rapport het kader waarmee de activiteiten van de partijen en de uitkomsten van het geheel transparant en systematisch geëvalueerd kunnen worden.

Het B- en het I-criterium zijn op 29 november 2011 als gedoogcriteria in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie vastgesteld. De tekst luidde als volgt:

B: een besloten club: dit houdt in dat uitsluitend toegang kan worden verleend en verkocht mag worden aan leden van de coffeeshop, waarbij bepaald is dat de coffeeshop in één kalenderjaar maximaal tweeduizend lidmaatschappen mag uitgeven en dit documenteert in de vorm van een controleerbare ledenlijst. Een coffeeshop heeft maximaal 2000 leden. Het lidmaatschap is beperkt tot één coffeeshop;

I: geen lidmaatschap voor de coffeeshop voor anderen dan ingezetenen van Nederland van achttien jaar of ouder.^a

^a De door de Minister van Veiligheid en Justitie bepaalde definitie van het ingezetenen criterium luidt als volgt: 'Onder ingezetene wordt verstaan: een persoon die zijn adres heeft in een gemeente van Nederland. Het ingezetenschap wordt aangetoond middels een uittreksel van de Gemeentelijke Basisadministratie van de woonplaats, dat bij het aangaan van het lidmaatschap niet ouder is dan vier weken.' (TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2011).

Achter deze beschrijving gaan aannames schuil over de werkzaamheid van de nieuwe criteria. Die aannames bestaan uit 'als-dan' veronderstellingen:

Als bij een bepaald probleem – dat in deze context speelt – deze interventie wordt toegepast – *dan* zal deze uitkomst gerealiseerd worden (Leeuw, 2003).

Het samenstel van veronderstellingen achter een interventie, in dit geval de B- en I-criteria, heet de 'beleidslogica' of de 'interventielogica' (zie paragraaf 2.2). Hier is gekozen voor de term 'interventielogica' omdat het niet gaat om beleid dat door bepaalde beleidsmakers is ontwikkeld, maar om een beleidsinterventie die op verschillende niveaus (landelijk, bovenlokaal, lokaal) in breed overleg en samenspel is uitgewerkt en gepland.

Aan de hand van beleidsdocumenten uit de periode waarin de criteria bedacht en ontwikkeld werden, is geanalyseerd wat de criteria precies inhouden. Wat was vooraf de veronderstelde problematiek waar ze een oplossing voor moesten bieden? Wat waren de wettelijke en beleidskaders waarbinnen de criteria ontwikkeld en uitge-

voerd moesten worden? Welke verwachtingen en aannames bestonden er ten aanzien van het gedrag en de activiteiten van de verschillende actoren en wat waren de beoogde uiteindelijke uitkomsten en de aannames over neveneffecten? De interventielogica is, nadat hij aan de hand van documenten was gereconstrueerd, bij de eerste interviewronde aan alle respondenten voorgelegd met de vraag of de veronderstellingen correct waren weergegeven. De logica is aangevuld en herzien naar aanleiding van hun opmerkingen. In het onderstaande is dit verwerkt.

5.1 De problematiek zoals verondersteld in de interventielogica

Een van de meest veelvuldig genoemde problemen die ten grondslag zouden liggen aan de B- en I-criteria is dat de grote toestroom van drugstoeristen naar de coffeeshops overlast veroorzaakt. Zo is in de landelijke beleidsdocumentatie in 2011 gesteld: *'Het is bekend dat coffeeshops veel overlast veroorzaken door het enkele bestaan ervan en/of door de toestroom van niet-ingezetenen'* (TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2011). De overlast wordt veelal gekenmerkt als vervuiling en verkeersdrukte (Adviescommissie Drugsbeleid, 2009). Het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie constateert in 2009 in zijn advies over het coffeeshopbeleid dat *'grote coffeeshops en concentraties van veel kleine voor grote overlast kunnen zorgen, doordat de afzetmarkt zich niet beperkt tot de lokale bevolking'* (College van procureurs-generaal, 2009; zie ook Adviescommissie Drugsbeleid, 2009). Daarnaast is door de Adviescommissie Drugsbeleid in 2009 gesteld dat de overlastproblematiek die verbonden is aan het drugstoerisme in de zuidelijke grensstreken gepaard gaat met een *'soms sterk overlast gevende handel op straat'* (Adviescommissie Drugsbeleid, 2009). Aan deze problemen is ook gerefereerd in *'Limburg trekt zijn grens'* (Limburgse gemeenten, 2009).

Een tweede probleem dat in de beleidsdocumenten genoemd wordt is dat de coffeeshops te groot en onbeheersbaar zijn geworden, en daarmee afwijken van de oorspronkelijke bedoeling van het coffeeshopbeleid: *'Coffeeshops moeten weer terug naar hetgeen in het oorspronkelijke gedoogbeleid voor ogen stond'* (TK 2011-2012, 24 077-286, april 2012). De huidige, grote coffeeshops, hebben volgens de beleidsdocumenten een te grote aantrekkingskracht op cannabisgebruikers in het buitenland, en bedienen daardoor stelselmatig de buitenlandse cannabis markt. *'De aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers uit het buitenland moet worden teruggedrongen'* (TK 2011-2012, 24 077-267, december 2011), en *'coffeeshops zijn soms veel groter dan gewenst, en de shops vormen voorzieningen die stelselmatig een buitenlandse markt bedienen'* (Adviescommissie Drugsbeleid, 2009). Ook wordt opgemerkt dat de sterk gestegen vraag en overeenkomende groei in omvang en omzet van veel coffeeshops een probleem vormen *'voor zowel de internationale als de nationale rechtsorde'* (TK 2011-2012, 24 077-286, april 2012). De grote coffeeshops zijn volgens het advies van het College van procureurs-generaal uit 2009 onbeheersbaar geworden *'vanwege de grote omzetten en vanwege het buiten de coffeeshop 'stashen' van voorraden softdrugs'*.

De Adviescommissie Drugsbeleid stelt in 2009 dat de coffeeshopbranche *'inmiddels gedomineerd wordt door grootschalige en vaak ook bovenlokaal opererende, commerciële uitbaters die al dan niet rechtstreeks verbonden zijn met de wereld van de georganiseerde misdaad'* (Adviescommissie Drugsbeleid, 2009). Doordat de grote coffeeshops steeds meer cannabis afnemen van georganiseerde, grootschalige telers zou volgens deze Adviescommissie ook de volksgezondheid in gevaar komen; de laatste jaren worden steeds meer voor de gezondheid gevaarlijke bestrijdings- of

groei versnellende middelen gesignaleerd, en ook worden vaker mogelijk voor de gezondheid schadelijke middelen toegevoegd om de cannabis te verzwaren. De grote coffeeshops die vervolgens deze cannabis verkopen hebben volgens de Adviescommissie 'nauwelijks mogelijkheden om de hun aangeboden producten op dergelijke vervuiling te controleren' (Adviescommissie Drugsbeleid, 2009). In de drugsdebatten van 1 maart en 28 maart 2012 werd verder gesproken over een link tussen coffeeshops en (georganiseerde) criminaliteit. Zo werd gesteld dat de aantrekkingskracht van coffeeshops niet alleen groot is op drugstoeristen, 'maar door de miljoenen die er kunnen worden verdiend is deze ook groot op criminele samenwerkingsverbanden' (TK Handelingen 2011-2012, 58-7 en 69-8, maart 2012). Ten gevolge van deze aantrekkingskracht werd gesteld dat de onder- en bovenwereld bij coffeeshops steeds meer verweven raken, waardoor er sprake is 'van een ondermijnd effect op de Nederlandse samenleving' (TK Handelingen 2011-2012, 69-8, maart 2012).

Een laatste probleem dat soms ter sprake komt in politieke discussies en beleidsdocumenten is dat 'het Nederlandse coffeeshopsysteem veel kritiek in binnen- en buitenland ontmoet en dat de (overlast) problemen in enkele grensgebieden onverminderd groot blijven.' (TK 2009-2010, 24 077-239, september 2009). Hetzelfde document zegt: 'de – internationale – controverse is gelegen in het expliciete karakter van de straffeloosheid in Nederland'. De Adviescommissie Drugsbeleid heeft het over het 'relatief milde strafklimaat in Nederland'. Deze commissie merkt ook op; 'de verplichtingen ingevolge de Schengen-overeenkomst alsook verplichtingen uit andere verdragen worden hierdoor niet nagekomen' (Adviescommissie Drugsbeleid, 2009).

Volgens de besproken bronnen vormden de volgende problemen rond coffeeshops de grondslag voor de interventie van de B- en I-criteria:

Overlast gerelateerd aan drugstoerisme:

- vooral verbonden aan de grote toestroom van drugstoeristen
- overlast door drugsrunners en handel op straat

Grote niet goed beheersbare coffeeshops die afwijken van de oorspronkelijke bedoeling van coffeeshops:

- met aantrekkingskracht op gebruikers afkomstig uit het buitenland
- die stelselmatig een buitenlandse markt bedienen
- die buiten de coffeeshop voorraden softdrugs 'stashen'

(Georganiseerde) criminaliteit:

- grootschaligheid in omvang en omzet maakt de coffeeshops aantrekkelijk voor georganiseerde criminaliteit
- verhoogde risico's voor de volksgezondheid door de toegenomen afname van cannabis van grootschalige telers die mogelijk schadelijke stoffen toevoegen, gepaard met een gebrek aan middelen bij coffeeshops om op dergelijke vervuiling te controleren
- sterke verwevenheid onder- en bovenwereld waar het de productie en distributie van cannabis betreft

Kritiek op het Nederlandse coffeeshopsysteem in binnen- en buitenland:

- verplichtingen ingevolge de Schengen-overeenkomst en andere verdragen worden niet nagekomen
- (inter)nationale controverse gelegen in het relatief milde strafklimaat in Nederland

5.2 De wettelijke- en beleidscontext van de B- en I-criteria

De B- en I-criteria vinden hun basis in het Regeerakkoord VVD-CDA van 30 september 2010 – 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' – waarin is opgenomen: 'Coffeeshops worden besloten clubs die alleen voor meerderjarige inwoners van Nederland toegankelijk zijn op vertoon van een clubpas.' Vervolgens moesten de criteria passen binnen de kaders van de nationale en internationale wetgeving en verdragen en daaropvolgende jurisprudentie. Hierbij speelde onder andere de kwestie omtrent de rechtmatigheid van het weren van niet-ingezetenen van Nederland (internationaal recht en jurisprudentie). De invoering en handhaving van de nieuwe criteria moest ook een plaats krijgen in het reeds bestaande nationale en lokale coffeeshopbeleid en de bestaande prioriteiten van het Openbaar Ministerie en de Politie. Zoals de minister schrijft in zijn brief aan de burgemeesters van 20 april 2012: 'De lokale driehoek vult het beleid concreet in en stelt prioriteiten bij de dagelijkse handhaving. Hierbij mag het aangescherpte coffeeshopbeleid geen afbreuk doen aan de huidige prioriteiten van Openbaar Ministerie en politie: 'Het gaat niet ten koste van andere activiteiten en prioriteiten, zoals ik al aan de Kamer heb laten weten' (TK Handelingen 2012-2013, 69-8, maart 2012).

Wat betreft het weren van niet-ingezetenen van Nederland uit coffeeshops, valt een cruciale rol toe te wijzen aan de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Raad van State 29-06-2011, *LJN*: BQ9684). Het betreft een uitspraak op de hoger beroepen van een coffeeshophouder en de gemeente Maastricht tegen een eerdere uitspraak van de Rechtbank Maastricht inzake een tijdelijke sluiting van een coffeeshop wegens overtreding van de APV-bepaling aangaande het 'woonlandbeginsel'. Volgens de Raad bestaat geen ruimte voor nadere regulering van de verkoop van softdrugs in een gemeentelijke autonome verordening.²¹ Het kabinet nam hierop het besluit het ingezetenen criterium als gedoogcriterium in de Aanwijzing Opiumwet op te nemen (TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2011; zie ook paragraaf 1.1). Ten slotte was er een kort geding tussen coffeeshophouders en/of cannabisgebruikers en belangenorganisaties en de Nederlandse staat waarbij werd geoordeeld dat 'nu niet alleen openbare orde overwegingen maar ook bovenlokale en strafvorderlijke belangen in het geding zijn, eventuele bezwaren op lokaal niveau niet relevant zijn voor de rechtmatigheid van de hantering van het ingezetenen criterium in de Aanwijzing' (Rechtbank 's-Gravenhage 27-04-2012, *LJN*: BW4211²²).

Het Regeerakkoord van 2010 en de daaropvolgende beleidsontwikkelingen zijn zowel gevoed als beperkt door enkele adviezen en rapporten. Zo onderschrijft het kabinet de inhoudelijke hoofdpunten van de adviezen van de Adviescommissie Drugsbeleid, waaronder: 'Coffeeshops zijn uitgegroeid tot moeilijk beheersbare grote cannabisverkooppunten. De coffeeshops moeten terug naar waar ze oorspronkelijk voor bedoeld waren: verkooppunten voor de lokale gebruikers (kleinschalige gelegenheden)' (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). Ook adviseerde de Adviescommissie Drugsbeleid om de mogelijkheid van regulering van de cannabisproductie en de aanvoer daarvan naar de shop te onderzoeken indien het landelijke beleid 'de vorm krijgt van een coffeeshopclub met vaste leden uit de eigen (binnenlandse) regio.' Deze mogelijkheid was echter in 2005 al onderzocht:

²¹ Uit een eerdere uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bleek reeds dat een gemeentelijke regeling – i.c. de overlastverordening – niet in strijd mag zijn met een hogere regeling – i.c. de Opiumwet (Raad van State 12-10-2012, *LJN*: AA8143).

²² Zie later ook Rechtbank Breda 17-01-2013, *LJN*: BY8753.

'Bij brief van 27 oktober 2005 heeft de toenmalige Minister van Justitie, mede namens de toenmalige Ministers van VWS, BZK en Bestuurlijke Vernieuwing, laten weten dat het kabinet een onafhankelijk juridisch instituut de opdracht zal verstrekken 'om na te gaan of en zo ja welke ruimte er internationaal rechtelijk bestaat voor het toestaan van een experiment met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops'. Het onderzoek is conform de opdracht uitgevoerd door het T.M.C. Asser Instituut en heeft geresulteerd in een rapport' (TK Handelingen 2011-2012, 69-8, maart 2012). Ook het advies van het CBP over 'de privacyaspecten die verbonden zijn aan de invoering van de wietpas' is van invloed geweest (CBP, april 2012). Zo stelt het advies dat de coffeeshophouders in beginsel de verwerking van de bepaalde persoonsgegevens (in de ledenlijst) niet hoeven te melden bij het CBP, omdat deze is vrijgesteld op grond van artikel 40 van het Vrijstellingsbesluit Wbp. Ook adviseert het CBP de Minister om 'op passende wijze aandacht te schenken' aan de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de controleerbare ledenlijst (CBP, april 2012), al had dit advies volgens de Minister van V&J 'geen consequenties voor het van start gaan met de handhaving per 1 mei 2012' (TK 2011-2012, 24 077-286, april 2012).

De 'piketpalen' van een oplossing voor de eerder genoemde problemen werden dus gevormd door:

Regeerakkoord en Nederlands beleid:

- regeerakkoord VVC-CDA van 30 september 2010: 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'
- het nationale, regionale en lokale coffeeshopbeleid
- de opsporings- en handavingsprioriteiten van Openbaar Ministerie en politie (landelijk en lokaal)

Adviezen en rapporten:

- advies van de Commissie Drugsbeleid over het drugsbeleid ('Geen Deuren maar Daden')
- het rapport van het T.M.C. Asser Instituut over de internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke aspecten van het experimenteren met het gedogen van de teelt van cannabis (T.M.C. Asser Instituut, 2005)^a
- het advies van het College Bescherming Persoonsgegevens over de privacyaspecten verbonden aan de invoering van een ledensysteem voor ingezetenen en het vastleggen en bewaren van persoonsgegevens

Nationale en internationale wetgeving en jurisprudentie:

- de Grondwet van Nederland
- Nederlandse strafrechtelijke en bestuursrechtelijke kaders, met name de Opiumwet, de Aanwijzing Opiumwet, maar ook Gemeentewet (174a, Victoria), Woningwet (16a, Victor)
- internationaal recht en internationale verdragen: de VN-verdragen over drugs en drugsbestrijding, het EU-recht en EU-verdragen (zoals de verdragen van Schengen en het verbod van discriminatie van burgers van de EU op grond van nationaliteit)
- uitspraak van de voorzieningenrechter in kort geding over de rechtmatigheid van het I-criterium (Rechtbank 's-Gravenhage 27-04-2012, *LJN*:BW4211)
- de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het ingezetenen criterium, met in acht name van de beantwoording van de prejudiciële vragen door het Europees Hof (Raad van State 29-06-2011, *LJN*: BQ9684)

^a Dit rapport stelde vast dat het gedogen van de teelt juridisch niet tot de mogelijkheden behoorde.

5.3 De beoogde uitvoering

Wanneer de beoogde uitvoering van de nieuwe criteria onder de loep wordt genomen, dan blijkt dat van verschillende partijen activiteiten werden verwacht: de landelijke overheid – specifiek: het ministerie van VenJ -, het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur – meer specifiek: de burgemeesters – de arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie, de politie – samen in de lokale driehoek -, de coffeeshophouders en de klanten van coffeeshops. Al deze partijen moesten een bijdrage leveren om het nieuwe beleid tot een succes te maken.

Voor het opstellen van de interventielogica van de actoren is gebruik gemaakt van zowel landelijke beleidsstukken als bovenlokale en lokale documenten. Deze zijn vóór de invoering van de B- en I-criteria opgesteld, en kunnen daarom als voor- genomen handelingen worden getoetst.

5.3.1 De landelijke overheid/ministerie van VenJ

Van het ministerie van VenJ werd, op grond van lezing van beleidsdocumenten (zie bijlage 3), verwacht dat het voor de invoering van de B- en I-criteria bepaalde activiteiten ondernam richting de andere actoren en samen met de andere actoren. Daarbij waren verschillende samenhangende lijnen gepland. Allereerst ging het om activiteiten richting het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie (om de Aanwijzing Opiumwet te wijzigen, de nieuwe criteria worden immers vormgegeven als een aanvulling op de AHOJG-criteria, zie TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011).

Ook waren activiteiten richting lokale partners beoogd (om te overleggen over de uitwerking van het aangescherpte coffeeshopbeleid uit het Regeerakkoord en specifiek van de nieuwe criteria en hen te ondersteunen, en om de voortgang te monitoren) en richting omliggende landen (om het nieuwe beleid tijdig en helder te communiceren).

Zo schreef de Minister in antwoord op de Kamervraag (nr. 2011Z07446, 8 april 2011) of hij bereid was om naar de wensen (extra politiecapaciteit) en bezwaren (angst voor extra overlast na daadwerkelijke handhaving van de wietpas) van gemeenten te luisteren en hen concreet te helpen: 'Er vindt overleg plaats met vertegenwoordigers van gemeenten. Ik ben altijd bereid naar wensen en bezwaren te luisteren en als het mogelijk is en past binnen het kabinetsbeleid concreet te helpen' (bijlage bij brief van de staatssecretaris van VenJ aan de Tweede Kamer, kenmerk 178216, 12 mei 2011). Zo ook werd verwacht dat de landelijke overheid afspraken maakt met de coffeeshopgemeenten: 'Tegelijkertijd en in aanvulling op de AHOJG-criteria worden tussen het Rijk en coffeeshopgemeenten afspraken gemaakt over de handhaving van de (aangevulde) AHOJG-criteria. Hierbij wordt gedacht aan afspraken over periodieke controles, mogelijke girale betaling en eventuele overige gedoogvoorschriften. In dat kader worden ook afspraken gemaakt over voorlichtingsmateriaal bij coffeeshops ten behoeve van gebruikers en deelname aan de training <<Goed Gastheerschap>> door coffeeshops' (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). De minister gaf ook aan dat het Rijk en de gemeenten gezamenlijk het nieuwe beleid communiceren naar binnen- en buitenland: 'De communicatie over het nieuwe beleid naar binnen- en buitenland is een essentieel onderdeel van een succesvolle invoering. Hier wordt door het rijk en de gemeenten gezamenlijk in opgetreden en wordt uiteraard gebruik gemaakt van de benodigde communicatiemiddelen om de doelgroep in binnen- en buitenland te bereiken' (TK 24 077-267, december 2011; brief aan burgemeesters van de coffeeshopgemeenten in de drie

zuidelijke provincies, 22 december 2011). Zo werd gesteld: 'Het ministerie van VenJ is (in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse zaken) verantwoordelijk voor het informeren van het algemeen publiek in binnen- en buitenland en van autoriteiten in het buitenland' ('Courage', 1 februari 2012). Concreet werd gesteld dat het ministerie: relevante websites zoals government.nl actualiseert in meerdere talen; meertalige factsheets verspreidt onder o.a. Nederlandse Bureaus voor Toerisme in het buitenland; in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken informatie verstrekt via ambassades in de buurlanden; een algemeen persbericht verspreidt rond 1 mei 2012; een persreis organiseert in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken naar Nederland voor journalisten uit België, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk; media aandacht besteedt aan de bestuurlijke bijeenkomst van burgemeesters in de grensregio's met België en Duitsland en mogelijk ingaat op interviewverzoeken van buitenlandse media ('Courage' 1 februari 2012; Du Croix & Mintzis, februari/maart 2012).

Van de projectgroep 'Courage' werd verwacht dat ze op bovenlokaal niveau een aantal taken van de landelijke overheid en de gemeenten (in opdracht) uitvoeren of voorbereiden, al dan niet in samenwerking met het ministerie van VenJ, Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), en de gemeenten. 'Courage' verzorgde volgens de plannen twee activiteiten. De ene bestond uit het opzetten van overleg van gemeenten in de zuidelijke provincies over de B- en I-criteria en nodigde daar ook het ministerie van VenJ voor uit; dit was een initiatief van de gemeenten Bergen op Zoom, Roosendaal en Maastricht. De andere bestond uit het organiseren van een communicatie-overleg om te komen tot een breed gedragen internationale boodschap. Zo moest 'Courage' de informatie campagnes van de gemeenten faciliteren en de bovenregionale communicatie verzorgen: 'Ook de gemeenten gaan actief communiceren met drugstoeristen. Het ministerie van VenJ heeft subsidie beschikbaar gesteld om gemeenten bij de uitvoering hiervan te ondersteunen. Dit geldt is belegd bij het project 'Courage' van de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal. Het project voert op verzoek van VenJ en gemeenten de bovenregionale communicatie uit' ('Courage' 1 februari 2012). Ook heeft het Ministerie van VenJ een aantal aspecten van de communicatie naar het buitenland aan 'Courage' gedelegeerd: 'Courage' draagt zorg voor (...) om de buitenlandse drugstoerist te bereiken' ('Courage' 1 februari 2012). Concreet werden in dit kader de volgende taken gedelegeerd aan 'Courage': ontwikkelt een *toolbox* voor de lokale gemeenten om hun communicatie campagne uit te voeren; communiceert actief in herkomststeden van Belgische, Franse en Duitse drugstoeristen middels flyerteams; Stelt een gezamenlijke Q&A en FAQ op; ontwikkelt een viertalige website www.new-rules.eu met informatie over de nieuwe regelgeving, een verwijzing naar government.nl en een verwijzing naar de verslavingszorg in eigen land; monitort en intervenueert op verzoek internetfora in binnen- en buitenland en plaatst advertenties in buitenlandse uitkranten ('Courage', 1 februari 2012; Du Croix & Mintzis, februari/maart 2012). Verder zegde de minister toe dat: 'de lokale, regionale en landelijke effecten en de eventuele neveneffecten (zoals een mogelijke toename van illegale straat-handel) van de maatregelen scherp worden gevolgd' (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011).

Ook werd verwacht dat het ministerie van VenJ voldoende tijd gaf aan de (lokale) partners om de nieuwe gedoogcriteria in te voeren: 'De handhaving van het aangescherpte beleid zal gefaseerd van kracht worden. De data worden bepaald door de noodzakelijkheid om gemeenten en coffeeshopexploitanten in staat te stellen zich voor te bereiden' (TK 2011-2012, 24 077-267, december 2011; brief aan bur-

gemeesters van de coffeeshopgemeenten in de drie zuidelijke provincies, 22 december 2011).

In het drugsdebat van 1 en 28 maart 2012 zijn enkele voornemens en verwachtingen van het ministerie van VenJ uitgesproken. Zo gaf de Minister aan dat er extra middelen beschikbaar zouden worden gesteld voor de handhaving mocht dit nodig blijken: 'Het is gewoon zo: deze organisaties krijgen wat ze nodig hebben. Als blijkt dat dit niet voldoende is, dan wordt er meer geleverd' (TK Handelingen 2011-2012, 69-8, maart 2012). Ook werd in het drugsdebat toegezegd dat de effecten van het beleid op de volksgezondheid zullen worden gemonitord: 'Via de Nationale Drug Monitor houden wij ook nog eens in de gaten of nieuwe maatregelen op het gebied van bijvoorbeeld het coffeeshopbeleid effect hebben op de volksgezondheid' (TK Handelingen 2011-2012, 69-8, maart 2012).

In overzicht werden de volgende activiteiten door de landelijke overheid beoogd:

De landelijke overheid/het ministerie van VenJ:

- gaat in overleg met het College van procureurs-generaal over aanpassing gedoogcriteria in Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie
- onderneemt activiteiten richting lokaal bestuur:
 - gaat in overleg met lokaal bestuur
 - maakt afspraken met coffeeshopgemeenten over handhaving van de (aangevulde) BI-AHOJG-criteria
 - ondersteunt gemeenten bij communicatie richting drugstoeristen^a, onder andere door ontwikkeling van campagnebeeldmerk en toolbox met communicatiemiddelen, flyers, websiteteksten
 - stelt middelen beschikbaar voor eventuele extra handhaving en voor juridische ondersteuning
- geeft voldoende tijd voor een gedegen voorbereiding van de handhaving van de nieuwe gedoogcriteria
- vervult informatie en communicatie-activiteiten:^a
 - informeert algemeen publiek in binnenland op nationaal niveau, onder andere door actualisering rijksoverheid.nl en door het doen uitgaan van een algemeen persbericht rond 1 mei 2012
 - informeert algemeen publiek in het buitenland en buitenlandse drugstoerist, onder andere door verspreiden van meertalige factsheet in het buitenland, versturen persbericht, organiseren van een persreis naar Nederland in samenwerking met Buitenlandse Zaken, informatieverstrekking via Nederlandse ambassades in de buurlanden via Buitenlandse Zaken.
 - informeert autoriteiten in het buitenland in samenwerking met Buitenlandse Zaken
- informeert de Tweede Kamer
- monitort de gevolgen van het nieuwe beleid

^a Een aantal taken hierbinnen waren beoogd voor 'Courage' (in opdracht), zie tekst paragraaf 5.3.1.

5.3.2 *College van procureurs-generaal/Parket-Generaal Openbaar Ministerie*

Het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie is bevoegd tot aanpassing van de Aanwijzing Opiumwet. De Aanwijzing Opiumwet is ingevolge de

Instructie beleidsregels Openbaar Ministerie²³ een publiekrechtelijke rechtshandeling van algemene aard met dwingende, normatieve beleidsregels, afkomstig van het College van procureurs-generaal. De Aanwijzing is rechtstreeks gericht tot de hoofden van de parketten. Op grond van deze adressering heeft het Openbaar Ministerie de verplichting om de Aanwijzing op te volgen. Beoogd was om de nieuwe aanwijzing Opiumwet uiterlijk 1 januari 2012 bekend te maken: 'Per 1 januari 2012 zal de Aanwijzing Opiumwet (2011A013) zijn gewijzigd met het oog op bovengenoemde aanscherping van het coffeeshopbeleid. De wijziging houdt in dat per 1 januari 2012 de huidige gedoogcriteria worden aangevuld met het besloten clubcriterium en het ingezetenen criterium' (TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2011).

De volgende activiteiten werden beoogd:

College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie/Parket-Generaal:

- past de Aanwijzing Opiumwet aan (toevoegen B- en I-criteria)
- maakt gewijzigde Aanwijzing bekend

5.3.3 *Het lokaal bestuur/de burgemeester*

De gemeente moest samen met de partners in de lokale driehoek (Openbaar Ministerie, politie) de nieuwe criteria op lokaal niveau ten uitvoer brengen. Hierbij was volgens de landelijke beleidsdocumenten de gemeente leidend: 'Het lokale bestuur stelt het coffeeshopbeleid binnen de door de rijksoverheid gestelde algemene kaders op en voert de regie' (TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2011). Ook bleef de gemeente verantwoordelijk voor de handhaving en toezicht op de (aangevulde) gedoogcriteria: 'De handhaving van de gedoogcriteria ligt – zoals nu ook reeds het geval is – primair bij de burgemeester in de uitoefening van zijn sluitingsbevoegdheid ex artikel 13b van de Opiumwet' (TK 2011-2012, 24 077-265, 26 oktober 2011) en 'Hij draagt daartoe zorg voor het realiseren van adequaat toezicht op het naleven van de criteria door de coffeeshops' (brief minister aan burgemeesters, kenmerk 253403). Om de bestuurlijke handhaving en toezicht van de B- en I-criteria mogelijk te maken moesten de gemeenten naast hun beleid ook de exploitatievergunningen en/of gedoogvergunningen van de coffeeshops aanpassen: 'Gemeente dienen hun exploitatievergunningen, hun gedoogbeschikkingen/verklaringen en hun coffeeshopbeleid – mede in het kader van de uitoefening van artikel 13b Opiumwet – tijdig in overeenstemming te brengen met de gewijzigde Aanwijzing Opiumwet' (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011 en TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2011). Hierbij kon het volgens het ministerie 'dienstig zijn om de toezichtbevoegdheid van politie in de overeenkomstig de Aanwijzing door de gemeente afgegeven vergunning, beschikking of verklaring met zoveel woorden te vermelden' (brief van de Minister van VenJ aan de burgemeesters, 20 april 2012, kenmerk 253403).

Uit de landelijke beleidsdocumenten blijkt ook dat van de zuidelijke gemeenten verwacht werd dat ze een operationeel plan zouden opstellen voor de handhaving van de gedoogcriteria en de bestrijding van neveneffecten waarin nadrukkelijk de benodigde (extra) capaciteit zou staan aangegeven: 'Negatieve neveneffecten, zoals het ontstaan van illegale markten, worden direct aangepakt. Lokale driehoeken zorgen voor een lokaal operationeel plan, waarin nadrukkelijk de benodigde handhavingscapaciteit wordt opgenomen' (TK 2011-2012, 24 077-267, december 2011). Uit

²³ De Aanwijzing Opiumwet is op grond van deze Instructie, registratienummer 2007I006, een Aanwijzing in de zin van artikel 130 lid 4 Wet op de rechterlijke organisatie.

brieven aan de burgemeesters hierover komt naar voren dat gemeenten ingeval ze extra capaciteit nodig hadden een operationeel plan met onderbouwing dienden in te dienen: 'Indien tijdelijk aanvullende capaciteit noodzakelijk blijkt, zorg ik dat deze tijdig beschikbaar is. Nodig hiervoor is een door de lokale driehoek vastgesteld lokaal operationeel handhavingsplan, waarin de benodigde capaciteit wordt onderbouwd' (brief van de Minister van VenJ aan de burgemeesters van de coffeeshopgemeenten in de drie zuidelijke provincies, 22 december 2011). De onderbouwing moest gebeuren aan de hand van drie scenario's: in scenario A werden 'geringe gevolgen' voorzien van de handhaving van de B- en I-criteria, in scenario B 'aanzienlijke gevolgen' en in scenario C 'omvangrijke gevolgen'.²⁴ De afspraak was dat de extra capaciteit flexibel ingezet kon worden, naargelang zich ergens problemen voordeden.

Gemeenten hadden binnen de landelijke kaders de ruimte om aanvullend (strenger) beleid te voeren. De gemeenten moesten bijvoorbeeld een maximum ledenaantal per coffeeshop vaststellen voor 1 januari 2013, maar konden dit verder beperken dan het landelijke maximum van 2.000: 'De burgemeester stelt het aantal leden van een coffeeshop vast aan de hand van de infrastructuur, de omgeving van een coffeeshop en gegevens over het gemiddeld aantal cannabisgebruikers' (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). Zo ook hadden gemeenten de vrijheid om naast het in overeenstemming brengen van het plaatselijke beleid met de aangescherpte gedoogcriteria, aanvullende maatregelen te treffen: 'Aanvullend zou daarnaast bij-

²⁴ A: De invoering van het ingezetenen criterium sluit buitenlandse drugstoeristen uit van toegang tot de coffeshops. Nederland verliest daarmee op slag haar attractiviteit voor buitenlandse cannabisconsumenten. Een deel van de buitenlandse consumenten doet nog een poging om via het bestaande (kleine) circuit van straathandel in grensplaatsen alsnog de toegang tot Nederlandse cannabis te krijgen, dan wel is bereid om een langere reisafstand af te leggen naar coffeshops waar het ingezetenen criterium (nog) niet van kracht is. Uiteindelijk wegen rendement en inspanning/investering voor de drugstoerist niet tegen elkaar op. Op basis van het marktpincipe verplaatst de handel zich snel naar de andere zijde van de landsgrens, dicht(er) bij de buitenlandse afnemers. Het aantal beschikbare lidmaatschappen van coffeshops voor Nederlandse ingezetenen is toereikend om de huidige coffeshopbezoekers ook in de nieuwe situatie in staat te stellen hun aankopen binnen het coffeshop-circuit te doen.

B: De invoering van het ingezetenen criterium leidt ertoe dat een deel van de buitenlandse incidentele en regelgeelde bezoekers niet meer naar Nederland komt om in hun cannabisbehoefte te voorzien. Andere buitenlandse gebruikers laten zich echter niet afschrikken. Men komt met meer personen dan nu het geval is naar Nederland om zo toch gezamenlijk een interessante hoeveelheid cannabis te kunnen inslaan. Vanwege prijs, kwaliteit en de tolerante houding jegens cannabisgebruikers blijft Nederland attractief voor de niet-ingezetene cannabisconsumenten. Lokale kleinhandelaren spelen actief in op vraag en verhogen het aanbod op straat²⁴. De bestrijding van straathandel krijgt van meet af aan grote prioriteit, waardoor de omvang daarvan beperkt kan worden gehouden, waarna na verloop van tijd het aanbod "normaliseert" op het niveau van vóór de invoering van het ingezetenen criterium. Daarmee neemt op termijn de extra druk op de Nederlandse markt af. Met regelmaat blijft een onderhoudsdosis handhaving noodzakelijk om de altijd bestaande opwaartse druk in volume en assortiment van de straathandel in de hand te houden.

C: De uitsluiting tot het coffeshopcircuit leidt nauwelijks tot een verminderde aantrekkingskracht van Zuid-Nederland op buitenlandse drugstoeristen. Niet alleen de straathandel bloeit op, maar ook steken dealpanden en facilitators de kop op. Onderling is er sprake van concurrentie en rivaliteit tussen handelaren en organisaties daarachter. Met regelmaat bevecht men onderling de betere verkooplocaties. Verplaatsing van activiteiten naar het buitenland, dicht(er) bij de afnemers, is, gelet op het daar vigerende (zwaardere) opsporings- en strafregime, zowel t.a.v. dealers als gebruikers, niet aantrekkelijk: de "handel" verruimt ook het assortiment met harddrugs en pillen om meer klanten te trekken. Zo ontstaat opnieuw de vermenging van hard- en softdrugs op verkoopniveau: Nederlandse minderjarigen zijn in ieder geval aangewezen op dit illegale parallel-circuit. De ervaren drugsoverlast in stadscentra en woonwijken neemt toe.

voorbeeld nader beleid kunnen worden gevormd vanuit het oogpunt van bestrijding van overlast, verminderen van de aantrekkingskracht van coffeeshops op kwetsbare jongeren en de aanpak van illegale verkooppunten' (Projectgroep operationeel plan, 2011).

Van de gemeenten werd verder verwacht dat ze het gewijzigde beleid zouden communiceren naar de lokale partners, coffeeshophouders, algemene bevolking, coffeshop klanten, en drugstoeristen. Ook hierbij moest 'Courage' een ondersteunende rol spelen: 'Ook de gemeenten gaan actief communiceren met drugstoeristen. Het ministerie van VenJ heeft voor project 'Courage' van Bergen op Zoom en Roosendaal subsidie beschikbaar gesteld om gemeenten bij de uitvoering hiervan te ondersteunen. Zoals eerder besproken werd van 'Courage' verwacht dat het op verzoek van VenJ en gemeenten de bovenregionale communicatie uitvoert. Om gemeenten optimaal te faciliteren moest 'Courage' ook een *toolbox* ontwikkelen met daarin op verzoek van gemeenten verschillende communicatiemiddelen en het campagne-beeldmerk om te gebruiken voor lokale communicatiedoelstellingen, waaronder de voorlichtingscampagne' ('Courage', 1 februari 2012). De rol van de gemeenten in de communicatiestrategie was uitgewerkt in het Operationeel Plan van de Projectgroep operationeel plan (die bestond uit zeven zuidelijke gemeenten en het ministerie van VenJ) (20 december 2011) en het communicatieplan van de werkgroep Internationale Communicatie (zuidelijke gemeenten en 'Courage') (1 februari 2012). Zo werd in het operationeel plan gesteld: 'Teneinde de toezicht- en handhaving capaciteit gericht te kunnen inzetten dienen de gemeenten als regisseur in positie gebracht te worden om de informatiecoördinatie uit te kunnen voeren', en 'Gemeenten dienen coffeeshophouders tijdig te informeren.' Ook moesten gemeenten volgens het operationeel plan de bewoners van de zuidelijke gemeenten, drugstoeristen in het land van herkomst (in samenwerking met 'Courage') en de drugstoeristen die naar Nederland komen informeren (eventueel met behulp van de toolbox) (Projectgroep operationeel plan, december 2011). Ten slotte werd door 'Courage' gesteld dat gemeenten ook hun partners (waaronder buurgemeenten, ook in het buitenland) informeren (Du Croix & Mintzis, februari/maart 2012).

Wat betreft de bestuurlijke handhaving van de nieuwe gedoogcriteria stelden de landelijke beleidsdocumenten dat deze verantwoordelijkheid (zoals voorheen, ook voor de overige gedoogcriteria) bij de gemeente ligt: 'Het aangescherpte coffeshopbeleid brengt geen wijzigingen in de bestaande verantwoordelijkheden in de handhaving. De handhaving van de gedoogcriteria is primair een taak van de burgemeester. De burgemeester draagt zorg voor het realiseren van adequaat toezicht op de naleving van de gedoogcriteria. Het toezicht omvat het controleren of de gedoogcriteria, die zijn opgenomen in de Aanwijzing Opiumwet, worden nageleefd' (brief van de Minister van VenJ aan burgemeesters, kenmerk 259111). Zoals ook eerder besproken kunnen de gemeenten, in overleg met de lokale driehoek, bestuursdwang toepassen ter handhaving van de aangescherpte gedoogcriteria: 'Mede op basis van bevindingen van de toezichthouder kan de burgemeester in overleg met de driehoek zijn verantwoordelijkheid nemen door te besluiten gebruik te maken van de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen indien in een woning of lokaal drugs worden verkocht of verstrekt (artikel 13b jo artikel 2 of 3 van de Opiumwet)' (brief van de Minister van VenJ aan de burgemeesters, 20 april 2012, kenmerk 253403).

De gemeenten van de drie zuidelijke provincies waren vooraf van plan om hun aanpak te baseren op het 'drieluik' dat in Bergen op Zoom en Roosendaal in het project 'Courage' is gebruikt. Dit 'drieluik' bestaat uit (1) zorgen voor een goede informatiepositie en (2) daarop afgestemde handhaving, en (3) een communicatietraject. Met name het communicatieplan werd als te verspreiden *best practice* gezien.

Voor het lokaal bestuur werden, in overzicht, de volgende activiteiten beoogd:

Lokaal bestuur/burgemeester:

- voert de regie in lokaal coffeeshopbeleid
- stelt (in overleg met de driehoek) operationeel plan op waarin nadrukkelijk de benodigde handhavingscapaciteit wordt opgenomen
- stelt het coffeeshopbeleid binnen de door de rijksoverheid gestelde algemene kaders op:
 - brengt gemeentelijk coffeeshopbeleid in overeenstemming met de aangescherpte gedoogcriteria
 - stelt maximum aantal leden coffeeshops in gemeente vast met een maximum van 2.000
 - past – voor zover nodig – gedoogbeschikking dan wel -verklaring en/of exploitatievergunning aan
- zorgt voor informatie (in samenwerking met en ondersteund door 'Courage') en regisseert de informatiecoördinatie:
 - informeert coffeeshophouders tijdig en duidelijk
 - informeert partners (buurgemeenten, binnen en buitenland)
 - informeert lokale bewoners en coffeeshop klanten
 - informeert drugstoeristen in zowel in Nederland als in hun land van herkomst
- draagt zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving (ex 13b OW)^a en toezicht van de coffeeshops

^a Artikel 13b Opiumwet wordt ook wel aangehaald als de wet Damocles. Het biedt de burgemeester de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen op coffeeshops die de gedoogvoorwaarden niet naleven. Het is ook van toepassing op handel in drugs vanuit andere lokalen (cafés, winkels, woningen). Het gemeentelijk coffeeshopbeleid dient (mede) te worden gebaseerd op dit artikel. In dat beleid, het 'Damoclesbeleid', is vastgelegd welke gedoogvoorwaarden gelden en in welke gevallen artikel 13b dus ontgrendeld wordt.

In hun operationele plannen konden gemeenten een inschatting maken van de benodigde (extra) handhavingscapaciteit.

5.3.4 De arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie

De taak van het Openbaar Ministerie is in beginsel niet veranderd door de aangescherpte gedoogcriteria. De taak van het Openbaar Ministerie is in het operationeel plan als volgt omschreven: 'Voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving van gedoogcriteria is het Openbaar Ministerie aan zet conform het bepaalde in de Opiumwet en de aanwijzing Opiumwet. Tot de bij wet geregelde taken van het Openbaar Ministerie kunnen worden gerekend de opsporing en vervolging van strafbare feiten. In dat licht werkt het Openbaar Ministerie bij de handhaving van het lokale coffeeshopbeleid samen met de lokale autoriteiten.' Wel wordt in de Aanwijzing Opiumwet (maar ook TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2011) geëxpliciteerd dat het strafrecht secundair is aan de bestuurlijke handhaving door de gemeente: 'De strafrechtelijke handhaving door het Openbaar Ministerie is het sluitstuk op de bestuurlijke handhaving door de gemeente' (Aanwijzing Opiumwet, 24 december 2012). Het Openbaar Ministerie participeert in de lokale driehoek en stelt daar in overleg een handhavingsarrangement op, waarin de nieuwe criteria zijn opgenomen. Bij de strafrechtelijke bestrijding van het mogelijke neveneffect van de opkomst van een illegale markt is van het Openbaar Ministerie eveneens inzet te verwachten.

Voor het Openbaar Ministerie werden- samengevat – de volgende activiteiten beoogd in het kader van de B- en I-criteria:

Openbaar Ministerie/arrondissementsparket:

- zorgt voor strafrechtelijke handhaving van het lokale coffeeshopbeleid conform het bepaalde in de Opiumwet en de aanwijzing Opiumwet
- werkt hierbij samen met de lokale autoriteiten
- voert de strafrechtelijke handhaving uit als sluitstuk op de bestuurlijke handhaving door de gemeente

5.3.5 De politie

De taak van de politie is in zowel landelijke beleidsdocumenten als (boven)regionale operationele plannen, visie documenten, informatieberichten en informatiestrategieën omschreven. De verwachtingen van de politie hadden betrekking tot hun aandeel in de coffeeshopcontroles, handhaving op de illegale markt, en de informatie inwinning en –voorziening.

Ten eerste werd volgens projectgroep operationeel plan (2011) van de politie verwacht dat ze (bij voorkeur integraal) controles uitvoert op de naleving van de aangescherpte gedoogcriteria. In het operationeel plan van de projectgroep operationeel plan van 2011 staat hierover: 'De politie geeft uitvoering aan het handhavingstoezicht op de gedoogcriteria in het kader van de bevoegdheid van de burgemeester ingevolge 13b Opiumwet en in het kader van de strafrechtelijke handhaving' (Projectgroep operationeel plan, 2011). Ook in het drugsdebat werd de rol van de politie bij de handhaving van de B- en I-criteria besproken, waaruit bleek dat de rol van de politie volgens de Minister van V&J niet gewijzigd is met de aanscherping van de gedoogcriteria: 'Het controleren van de pasjes en de ledenadministratie is het normale domein van de politie ter plaatse, nu ook' (TK Handelingen 2011-2012, 69-8, maart 2012). Wat wel mogelijk zou veranderen is de frequentie van de controles: 'Vermoedelijk zal het aantal controles wat opgevoerd moeten worden, teneinde ook zicht te houden op de effecten van het nieuwe coffeeshopbeleid' (Projectgroep operationeel plan, 2011). Echter, zoals eerder besproken, was voor de gemeente de leidende rol beoogd. Hierdoor konden er lokale verschillen ontstaan in de handhaving van de politie op de naleving van de B- en I-criteria.

De handhaving en het toezicht op de illegale markt door de politie zou in principe niet veranderen met de aangescherpte gedoogcriteria. Er zijn dan ook geen landelijke beleidsdocumenten die een nieuwe aanpak van de politie op dit punt hebben voorgeschreven. Vanuit het operationeel plan van de Projectgroep operationeel plan werd wel verwacht dat bij een substantiële wijziging van het criminaliteitsbeeld ten gevolge van de aangescherpte gedoogcriteria extra researchcapaciteit zou worden ingezet: 'Bij substantiële wijzigingen in het criminaliteitsbeeld dient voor de aanpak van achterliggende logistieke structuren en facilitators extra researchcapaciteit te worden gereserveerd' (Projectgroep operationeel plan, 2011). Op lokaal niveau werden aanvullende afspraken gemaakt om de aangescherpte gedoogcriteria te ondersteunen. Zo was het plan om lokaal aanvullende in- en uitstroomcontroles uit te voeren om drugstoeristen te informeren, te ontmoedigen, en om de eigen informatiepositie te versterken: 'Het is belangrijk de communicatiestrategie te ondersteunen met echte handhaving. Controles op buitenlandse bezoekers die proberen aan softdrugs te komen kan zeer ontmoedigend werken. Het gaat zowel om het ontmoedigen door zichtbaar controles uit te voeren op binnenkomende drugstoeristen, als het opsporen van vertrekkende drugstoeristen om aan opsporings-

informatie te komen over illegale verkooppunten. De informatie die verkregen wordt van onderschepte drugstoeristen draagt bij aan het bestuurlijk kunnen sluiten van illegale verkooppunten en het opsporen van straatdealers' (Politiedistrict Breda, 2012).

Op 15 december 2011 werd aan de verwachtingen aan de politie toegevoegd dat 'Negatieve neveneffecten, zoals het ontstaan van illegale markten direct worden aangepakt' (TK 2011-2012, 24 077-267, december 2011).

Het politiebeleid wat betreft de communicatie en informatievoorziening/inwinning hoefde op landelijk niveau niet te veranderen door de aangescherpte gedoogcriteria. Wel werden op bovenlokaal niveau plannen uitgewerkt om mogelijke neveneffecten te monitoren, en de lokale actoren (met name de gemeente en de eigen inzet) te sturen met de ingewonnen informatie over criminaliteit en overlast. Zo stelde het operationeel plan van de Projectgroep operationeel plan: 'De politie zal in deze adviserend en signalerend de gemeente hiertoe ondersteunen. Om dit te kunnen realiseren dient ook de informatieorganisatie van de politie hierop gericht en daarmee verstevigd te worden' (Projectgroep operationeel plan, 2011). De eerder genoemde extra controles op drugstoeristen zijn een voorbeeld van deze extra maatregelen die bedoeld waren (deels) om effecten en neveneffecten te monitoren.

Het landelijke beleid liet ruimte voor lokaal maatwerk om rekening te houden met lokale verschillen. De politie werd geacht in te spelen op deze lokale verschillen, waarbij de handhaving moest aansluiten op het handhavingsarrangement en de lokale prioriteiten. Hierdoor werd ook de capaciteitsbehoefte lokaal bepaald. In Noord-Brabant en Zeeland werd uitgegaan van een korte piekinspanning in de eerste periode (mei en juni) waarna het criminaliteitsbeeld, en daarmee de politie-inzet, weer zou afnemen: 'Er zal vermoedelijk sprake zijn van een piekinspanning in de eerste periode na invoering van de clubpas, waarna het (criminaliteits)beeld zich geleidelijk zal normaliseren en toezicht, controle en opsporing weer terug kunnen worden gebracht naar het huidige niveau' (Projectgroep operationeel plan, 2011). In Limburg liepen de verwachtingen van de lokaal ervaren neveneffecten meer uiteen. Wel werd verwacht dat de neveneffecten en daarmee de politie-inzet een langduriger karakter zouden hebben: 'Afhankelijk van de ontwikkelingen in het straat- en criminaliteitsbeeld is aannemelijk, dat na verloop van tijd deze extra handhavingsinspanningen geleidelijk kunnen worden teruggebracht. Over de termijn daarvan is geen onderbouwde prognose te geven. Maar er moet aangenomen worden dat er geen sprake zal zijn van een kortdurende piekinspanning maar van een zich over een lange periode uitstrekkende extra inzet' (Projectgroep operationeel plan 2011). De verwachte politie-inzet in Limburg varieerde in de plannen van 'binnen *going concern*, met mogelijke herprioritering' tot extra capaciteit en extra overlast teams. Bijvoorbeeld is te lezen: 'In Maastricht (veertien coffeeshops) zal analoog aan Heerlen een team worden geformeerd dat zich zal richten op het beheersen van de verwachte bij- en verplaatsingseffecten. De huidige reguliere activiteiten blijven daarnaast uitdrukkelijk in stand. (...) 'Voor Venlo (vijf coffeeshops) en Roermond (twee coffeeshops) is het noodzakelijk dat de tijd, waarin per week structureel handhavings- en opsporingscapaciteit beschikbaar is, wordt verdubbeld: de betreffende politieteams zijn momenteel plusminus 40 uur per week inzetbaar voor deze taken, doch die beschikbaarheid dient voor tenminste een jaar te worden opgevoerd tot 80 uur per week'(Projectgroep operationeel plan, 2011).

De beoogde activiteiten van de politie waren – in overzicht – de volgende:

Politie:

- geeft uitvoering aan de handhaving en toezicht op de gedoogcriteria ingevolge 13b Opiumwet en de strafrechtelijke handhaving:
 - volgt hierin de regie van de gemeente
 - voert de controles zoveel mogelijk integraal uit
 - breidt indien gewenst het aantal toezichten uit
- voert controles uit op drugstoeristen om te ontmoedigen en om de informatiepositie te versterken
- pakt negatieve neveneffecten, zoals het ontstaan van illegale markten, direct aan
- zet bij substantiële wijzigingen in criminaliteitsbeeld extra researchcapaciteit in voor de aanpak van achterliggende logistieke structuren en facilitators
- vergaart informatie en voorziet in informatie betreffende de ontstane overlastsituatie op basis van een inwinplan:
 - geeft signalen/informatie aan gemeente door en adviseert gemeente op basis van vergaarde informatie
 - richt informatieorganisatie hierop in en verstevigt informatieorganisatie
- Zeeland en Noord-Brabant:
 - zet extra politiecapaciteit in tot 1 januari 2013 met een piekinspanning in de eerste twee maanden waarna het (criminaliteits-)beeld zich geleidelijk zal normaliseren en toezicht, controle en opsporing terug kunnen worden gebracht naar het huidige niveau; Dit gebeurt binnen de bestaande politiecapaciteit maar in invoerings- en gewenningsperiode wel met herprioritering politie-inzet
- Limburg:
 - zet over een langere periode extra capaciteit in, wel met lokale verschillen (binnen bestaande capaciteit, met herprioritering, binnen 'going concern', met of zonder Joint Hit Team^aT, met aanvullende capaciteit uit de rest van het land, plaatselijk voor minimaal een jaar)

^a Dit is een team van specialisten ('dedicated team' van de politie) dat zich bezighoudt met de internationale aanpak van kleinschalige drugshandel en het sluiten van drugspanden die overlast geven.

5.3.6 De lokale driehoek

De lokale driehoek is geen afzonderlijke actor, maar een overleg tussen de lokale partners (gemeente, Openbaar Ministerie, politie) om tot een gezamenlijke besluitvorming te komen. Volgens de landelijke beleidsdocumenten is het aan de lokale driehoek om het lokale beleid vorm te geven: 'De lokale driehoek (burgemeester, politie en Openbaar Ministerie) vult het beleid concreet in en stelt prioriteiten bij de dagelijkse handhaving' (TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2011). Deze vormgeving van het lokale beleid bestaat uit drie taken: het opstellen van een operationeel plan, het opstellen van een handhavingsarrangement, en het monitoren en sturen van de lokale partners.

In het operationeel plan stonden de taken van de verschillende actoren evenals de benodigde extra handhavingscapaciteit aangegeven: 'Lokale driehoeken zorgen voor een lokaal operationeel plan, waarin nadrukkelijk de (eventueel) benodigde handhavingscapaciteit wordt opgenomen. Indien aanvullende capaciteit noodzakelijk blijkt, zorg ik dat deze tijdig beschikbaar is' (TK 2011-2012, 24 077-267, december 2011). Het handhavingsarrangement hoort aan te geven wat de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden zijn wat betreft controles en sancties: 'De lokale driehoek stelt op lokaal niveau een handhavingsarrangement vast. Dit biedt de mogelijkheid tot lokaal maatwerk binnen de landelijke kaders' (Projectgroep operatio-

neel plan, 2011), en 'In de lokale driehoek worden afspraken gemaakt over een geïntegreerde en complementaire inzet van het strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumentarium zodat de handhavingsmogelijkheden optimaal worden benut' (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). Voor de monitoring is de driehoek afhankelijk van de monitoring en de informatievoorziening van de lokale partners. Zowel de gemeente als de politie werden verondersteld te monitoren en elkaar (en het Openbaar Ministerie) op de hoogte te houden om gezamenlijk in de driehoek bij te kunnen sturen. Dit is ook de reden dat van de politie verondersteld werd dat die haar informatie-organisatie zou verstevigen (waarbij en de gemeente zou moeten regisseren).

De beoogde activiteiten waren dus:

Lokale driehoek:

- vult het beleid concreet in en stelt prioriteiten bij de dagelijkse handhaving
 - past daarbij lokaal maatwerk toe binnen de landelijke kaders
- zorgt voor een lokaal operationeel plan waarin nadrukkelijk de benodigde handhavingscapaciteit wordt opgenomen
- stelt op lokaal niveau een handhavingsarrangement vast voor een geïntegreerde en complementaire inzet van het strafrechtelijk en bestuursrechtelijk instrumentarium
- monitort de gang van zaken ter besluitvorming en herziening van een integrale aanpak

5.3.7 De coffeeshophouders

De nieuwe situatie voor de coffeeshophouders werd in de 'Drugsbrief' (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011) als volgt omschreven: 'Coffeeshops worden besloten clubs voor de lokale markt. Om dit te realiseren kunnen alleen meerderjarige ingezetenen van Nederland toegang krijgen tot een coffeeshop op vertoon van een geldig identiteitsbewijs en op basis van lidmaatschap van de desbetreffende coffeeshop. Het lidmaatschap wordt in de vorm van een clubpas verleend door de coffeeshophouder en wordt verkregen op vertoon van een geldig identiteitsbewijs en een bewijs dat de aanvrager ingezetene van Nederland is. (...) Het lidmaatschap zal worden gecontroleerd aan de hand van een (verplichte) ledenadministratie van de coffeeshopexploitant.' Om lidmaatschap van een coffeeshop te beperken en te handhaven werden een aantal activiteiten van de coffeeshophouder geëist. Deze plichten, en eventuele kosten die er aan verbonden zijn, moesten worden voldaan door de coffeeshophouder: 'De plicht en daarmee de bijbehorende administratieve lasten om aan de beleidsregels te voldoen ligt bij de coffeeshophouder' (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011).

In de latere beleidsdocumenten zijn verdere voorwaarden gesteld aan de legitimatie en het lidmaatschap van de klanten: 'Het lidmaatschap van een coffeeshop kan uitsluitend worden verleend na het tonen van een geldig identiteitsbewijs, en een bewijs dat de aanvrager ingezetene van Nederland is. Het lidmaatschap wordt in de vorm van een clubpas verleend door de coffeeshopexploitant. De coffeeshopexploitant houdt een controleerbare ledenlijst bij' (TK 2011-2012, 24 077-265, oktober 2011). Onder een geldig legitimatiebewijs werd verstaan: 'een geldig paspoort, een geldige identiteitskaart en/of verblijfsdocument' (TK 2011-2012, 24 077-267, december 2011). Het ingezetenschap 'wordt aangetoond middels een uittreksel van de Gemeentelijke Basisadministratie van de woonplaats dat bij het aangaan van het

lidmaatschap niet ouder is dan vier weken' (TK 2011-2012, 24 077-267, december 2011). De oorspronkelijk geplande 'clubpas' bleek later niet per se een fysiek kaartje te hoeven zijn: 'De clubpas als zodanig is niet zo essentieel, maar de ledenadministratie wel. Hierdoor kun je controleren of er geen buitenlanders et cetera lid zijn' (TK Handelingen 2011-2012, 69-8, maart 2012).

Om het lidmaatschap van zijn klanten aan te tonen werd van de coffeeshophouder verwacht dat hij een controleerbare ledenlijst bij zou houden.²⁵ Ook aan deze ledenlijst werden aanvullende eisen gesteld: 'De ledenlijst is controleerbaar en bevat de naam, postcode of woonplaats en geboortedatum van een lid. De ledenlijst bevat tevens een aanvangsdatum en eventueel een vervaldatum van het lidmaatschap. De ledenlijst moet een verschijningsvorm hebben zodat deze kan worden ingezien of fysiek kan worden overhandigd ter controle. De coffeeshop is zelf verantwoordelijk voor de juistheid van de ledenlijst' (TK 2011-2012, 24 066-267, december 2011). Overigens kan er onduidelijkheid zijn ontstaan wat betreft de eisen van de ledenlijst en het lidmaatschap. Zo stelde de Projectgroep operationeel plan: 'Het is aan de coffeeshophouder te bepalen welke gegevens hij vermeldt' (Projectgroep operationeel plan, 2011). Dit sprak het eerdere citaat uit de brief van de minister (TK 2011-2012, 24 077-267, december 2011) tegen.

Uiteraard moest de coffeeshop, als voorheen, toezicht en controle op de gedoogcriteria door de toezichthoudende instantie toestaan: 'Als vermeld in de Aanwijzing Opiumwet is de coffeeshophouder gehouden, het op de naleving van de criteria uit te oefenen toezicht te dulden en daaraan medewerking te verlenen' (TK 2011-2012, 24 077-286, april 2012). Verder mocht de ledenlijst niet meer dan 2.000 leden bevatten: 'bepaald is dat de coffeeshop in één kalenderjaar maximaal 2.000 lidmaatschappen mag uitgeven en dit documenteert in de vorm van een controleerbare ledenlijst. De coffeeshop mag ten allen tijde maximaal 2.000 leden hebben' (TK 2011-2012, 24 077-267, december 2011). Uiteraard lag dit maximum lokaal lager als de betreffende gemeente zou besluiten tot een strenger maximum ledenaantal. Ook moest het een duurzaam lidmaatschap betreffen: 'Het lidmaatschap kan niet op dag basis worden verkregen en kan in ieder geval niet voor korter dan één jaar worden aangegaan. Er diende dus sprake te zijn van een stabiel bestand aan leden' (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). Indien een coffeeshop meer dan 2.000 leden zou hebben werd van hem verwacht dat hij dit terugbrengt tot 2.000 voor 1-1-2013: 'Eventueel afbouwen ledenbestand' (Projectgroep operationeel plan, 2011). Van de coffeeshophouder werd ook verwacht dat hij de geregistreerde gegevens van zijn klanten/leden niet deelt met derden: 'Uiteraard is dat absoluut een randvoorwaarde. Als een coffeeshophouder daar niet aan voldoet, dan overtreedt hij de spelregels en gaat zijn zaak dicht' (TK Handelingen 2011-2012, 69-8, maart 2012).

Verder werd verwacht dat de coffeeshophouders hun zelfregulerend vermogen continueren: 'Er wordt vanuit gegaan dat de branche haar zelfregulerend vermogen continueert: immers, een meer dan incidentele overtreding 'per ongeluk' leidt tot schorsing en/of sluiting van de club en daarmee tot het definitief staken van de bedrijfsactiviteiten' (Projectgroep operationeel plan, 2011). Mochten coffeeshophouders niet-ingezetenen als werknemers hebben dan werd van ze verwacht deze op te nemen in een werkgeverslijst: 'De werknemers kunnen worden opgenomen in de werkgeverslijst' (Projectgroep operationeel plan 2011). De Projectgroep operationeel

²⁵ Het gaat hier om een veronderstelde activiteit op basis van (beleids)documenten. Formeel is het bij beleidsregels opleggen van verplichtingen aan burgers op grond van vaste jurisprudentie niet toegestaan (onder andere: Rechtbank Maastricht 25 april 2013, *LJN*: BZ8548).

plan stelde ten slotte ook dat de coffeeshophouders (zoals gebruikelijk) 'meewerken aan informeren klanten'.

Voor de coffeeshophouders werden de volgende activiteiten beoogd:

Coffeeshophouders:

- laten alleen meerderjarige ingezetenen van Nederland toe tot de coffeeshop en het ledenbestand op vertoon van een geldig identiteitsbewijs en een bewijs dat de aanvrager ingezetene van Nederland is:
 - geven enkel toegang tot de coffeeshop en ledenlijst op vertoon van een geldig paspoort, een geldige identiteitskaart en/of verblijfsdocument
 - ingezetenschap moet worden aangetoond middels een uittreksel van de GBA van de woonplaats dat bij het aangaan van het lidmaatschap niet ouder is dan vier weken
- voeren een ledenlijst in:
 - die controleerbaar is en een verschijningsvorm heeft zodat deze kan worden ingezien of fysiek kan worden overhandigd ter controle
 - die vast legt: naam, geboortedatum, postcode of woonplaats, ingangs- en eventueel expiratedatum lidmaatschap die niet gedeeld wordt met derden
 - die niet meer dan 2.000 leden per kalenderjaar heeft (of minder indien lokaal bepaald, vanaf 1 januari 2013)
- die indien nodig afgebouwd wordt tot 2.000 per 1 januari 2013
- werken mee aan het informeren van klanten over de nieuwe criteria
- continueren als branche hun zelfregulerend vermogen
- dulden het op de naleving van de criteria (nu ook voor B&I) uit te oefenen toezicht en verlenen daaraan medewerking
- nemen niet-ingezeten werknemers op in de werkgeverslijst
- de plicht en daarmee de bijbehorende administratieve lasten om aan de beleidsregels te voldoen ligt bij de coffeeshophouder

5.3.8 De coffeeshopklanten

Als alle actoren hun beschreven taken uitvoeren heeft dit een uitwerking op de gedragingen van de ingezetenen en niet-ingezetenen coffeeshopklanten, was de aanname. Als klanten niet doen wat ze volgens de logica moesten doen, blijven niet alleen de beoogde uitkomsten achterwege, maar kan dit ook leiden tot neven-effecten.

Van klanten die ingezetenen zijn van Nederland werd aangenomen dat ze, als ze klant wilden blijven van een coffeeshop, een uittreksel van de GBA zouden halen om dat vervolgens binnen vier weken bij een coffeeshop te tonen om zich in te laten schrijven. Dat verondersteld werd dat ze bereid zouden zijn om zich in te laten schrijven kan afgeleid worden uit vragen die vooraf gesteld werden over het maximum aantal leden; de vrees bestond aanvankelijk dat het aantal van 2000 op sommige plaatsen te laag zou kunnen zijn.

Van niet-ingezetenen van Nederland werd aangenomen dat ze niet meer naar Nederland zouden komen voor hun cannabis; 'veel drugstoeristen blijken immers juist te komen omdat ze in de coffeeshops rustig en veilig cannabis kunnen consumeren' (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). Als de coffeeshophouders hun activiteiten uitvoeren (het weren van niet-ingezetenen aan de hand van hun identiteitsbewijs en bewijs van ingezetenschap), zal volgens de beleidsdocumenten ook de voornaamste reden weggenomen worden waarom ze naar Nederland komen voor hun cannabis.

Van de klanten werd het volgende gedrag verondersteld:

Klanten die ingezetenen zijn van Nederland:

- halen een uittreksel van de GBA
- laten zich inschrijven als lid van een coffeeshop

Klanten die niet-ingezetenen zijn van Nederland:

- komen niet meer naar Nederland voor hun cannabis

5.4 De beoogde uitkomsten en te bestrijden neveneffecten

De doelstelling van het beleid is in de beleidsdocumenten als volgt omschreven: 'Om overlast en criminaliteit die verband houden met coffeeshops en de handel in verdovende middelen tegen te gaan, zal een einde worden gemaakt aan het huidige «open-deur-beleid» van de coffeeshops. Coffeeshops moeten kleiner en beheersbaar worden gemaakt. Het ontstaan van zeer grote coffeeshops werkt al snel problematisch uit. De aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers afkomstig uit het buitenland moet worden teruggedrongen. Coffeeshops worden klein en besloten en zullen zich in hun verkoop moeten gaan richten op de lokale markt. De handel in drugs is vergroot, geprofessionaliseerd en vercommercialiseerd. De aanpak georganiseerde (drugs)criminaliteit moet dan ook worden geïntensiveerd' (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). Op 27 april 2012 werd daar aan toegevoegd: 'Coffeeshops moeten weer terug naar hetgeen in het oorspronkelijke gedoogbeleid voor ogen stond' (TK 2011-2012, 24 077-286, april 2012). De Adviescommissie Drugsbeleid stond voor ogen: 'een kleinschalige voorziening met vooral een lokale/regionale functie in gebruik en teelt.'

Voor het onderzoek zijn deze doelstellingen geconcretiseerd in de volgende beoogde uitkomsten:

Beoogde uitkomsten:

- minder overlast die verband houdt met coffeeshops en de handel in verdovende middelen
- teruggedringen van de aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers afkomstig uit het buitenland
- besloten coffeeshops die zich in hun verkoop richten op de lokale markt
- kleinere, beheersbare coffeeshops
- minder criminaliteit die verband houdt met coffeeshops en de handel in verdovende middelen

In de beleidsplannen werd geanticipeerd op eventuele neveneffecten. Zo werd toegezegd dat 'De lokale, regionale en landelijke effecten en de eventuele neveneffecten (zoals een mogelijke toename van illegale straathandel) van de maatregelen' scherp worden gevolgd (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). Ook werd in hetzelfde document gesteld dat 'men zou kunnen vrezen dat het uitsluiten van buitenlandse drugstoeristen uit de coffeeshops zou kunnen leiden tot een forse toename van een illegale verkoop aan die klanten. De ervaringen op dit punt laten zien dat dit mogelijk in beperkte mate het geval zal kunnen zijn.'

Naast deze neveneffecten waar op geanticipeerd werd, zijn er nog meer specifieke en andere veronderstellingen over mogelijke neveneffecten vooraf uitgesproken. Zo werden een aantal mogelijke neveneffecten in het drugsdebat van 1 en 28 maart

benoemd. Voormalig Tweede Kamerlid Van der Ham gaf aan dat 'gemeente- en provinciebesturen zeggen dat dit waarschijnlijk tot meer overlast zal leiden van illegale dealers die vanuit kofferbakken van auto's de boel gaan verkopen' (TK Handelingen 2011-2012, 58-7, maart 2012). Zo ook gaf destijds Tweede Kamerlid Dibi aan dat '26 gemeenten [hebben] laten weten dat de illegale verkoop en de overlast op straat zullen toenemen en dat extra politie zal moeten worden ingezet' (TK Handelingen 2011-2012, 58-7, maart 2012). In het drugsdebat van 28 maart suggereerde Dibi 'dat mensen uit angst voor registratie en uitlekken van gegevens niet meer bij de coffeeshops gaan blowen, maar bij de straatdealers eindigen' (TK Handelingen 2011-2012, 69-8, maart 2012). In beide drugsdebatten werden vragen gesteld over de risico's voor de volksgezondheid van het nieuwe beleid: 'De wietpas zal tot niets anders leiden dan een ondergrondse handel in softdrugs, die in handen is van illegale 06-dealers en @-bezorgers, die ook andere drugs in hun binnenzak hebben. Dit zal tot niets anders leiden dan grote gevolgen voor de volksgezondheid, zeker bij jongeren. Alle grote verslavingsinstellingen hebben het kabinet onlangs hiervoor gewaarschuwd' (TK Handelingen 2011-2012, 58-7, maart 2012). Hier is toen tevens een motie over ingediend: 'Constaterende dat de gemaakte keuzes in het drugsbeleid risico's opleveren voor de volksgezondheid omdat bijvoorbeeld een verschuiving naar het illegale circuit kan worden verwacht (...)' (TK 2011-2012, 24 077-280, maart 2012). In het advies van de Adviescommissie Drugsbeleid werd verder gesteld: 'Zo kan sluiting van coffeeshops leiden tot een volledige of gedeeltelijke verschuiving van de markt naar een andere gemeente. Of een striktere aanpak op één plaats leidt tot meer problemen elders: zo komen veel drugsrunners in Limburg uit de randstad' (Adviescommissie Drugsbeleid, 2009). Ten slotte zijn er naar aanleiding van het drugsdebat Kamervragen gesteld over mogelijk hogere uitgaven aan politie en justitie en lagere belastinginkomsten vanuit de coffeeshops' (TK 2011-2012, 24 077-279, maart 2012).

Uit beleidsdocumenten en parlementaire debatten kwamen de volgende mogelijke neveneffecten naar voren:

Neveneffecten waarop in beleidsdocumenten expliciet is geanticipeerd:

- toename van illegale straathandel en het ontstaan van illegale markt
- toename illegale verkoop aan buitenlandse drugstoeristen

Andere mogelijke neveneffecten:

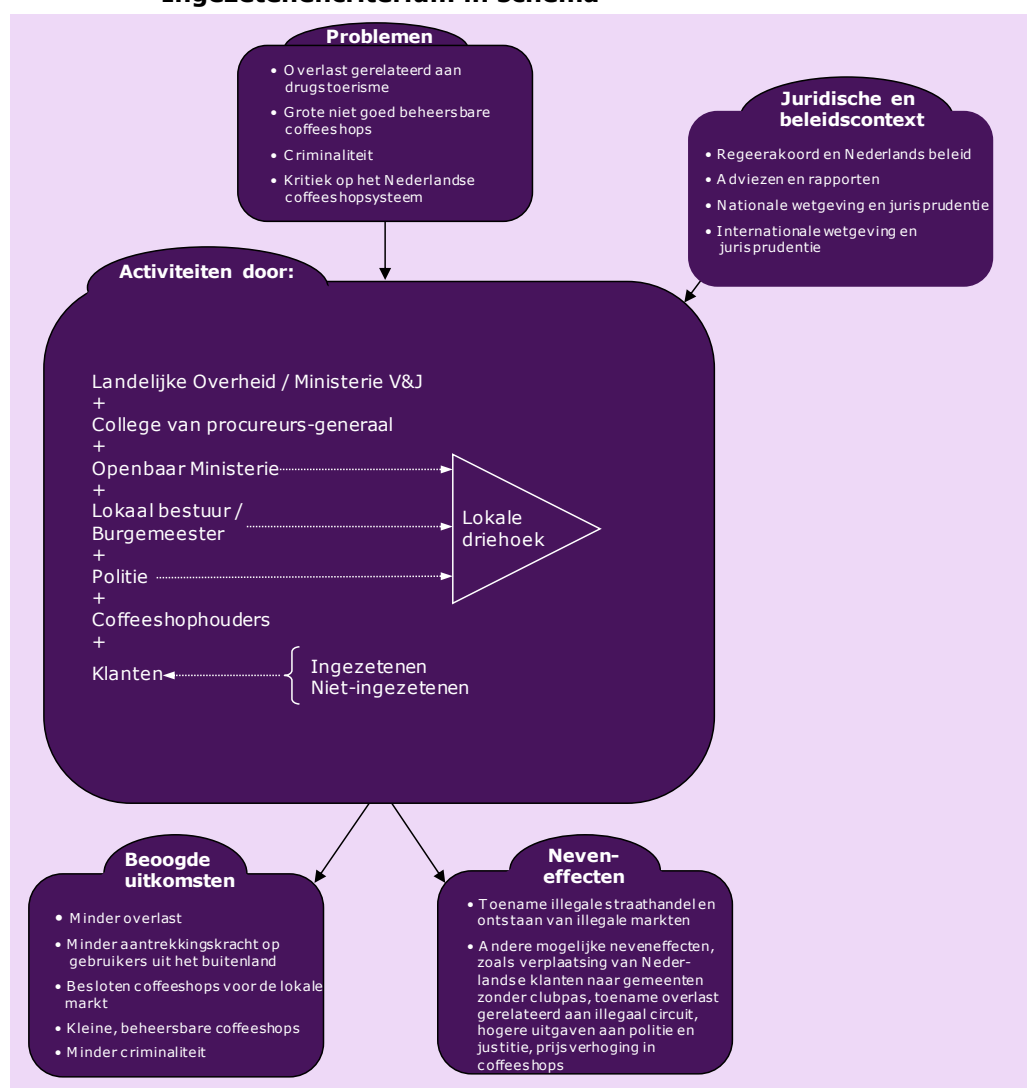
- verplaatsing van Nederlandse klanten naar dealers in het illegale circuit doordat ze zich niet willen laten registreren
- toename overlast gerelateerd aan illegaal circuit
- tijdelijke verplaatsing naar gemeenten zonder clubpas
- hogere uitgaven aan politie en justitie
- prijsverhoging in de coffeeshops
- lagere belastinginkomsten vanuit de coffeeshops
- ontwikkelingen in aantal coffeeshops en geografische spreiding daarvan
- risico's voor de volksgezondheid door de verschuiving naar het illegale circuit en vermenging van de hard- en softdrugsmarkt

De mogelijke opkomst van een illegale markt was voor de Minister van VenJ reden om in 2011 toe te zeggen dat extra handhavingscapaciteit beschikbaar kon worden gesteld. De bedoeling was dat mogelijke neveneffecten scherp gevolgd zouden worden en dat de illegale markt direct zou worden aangepakt, zodat die geen kans zou krijgen om zich te verspreiden en te settelen. Men was dus voorbereid op hogere kosten voor handhaving. Deze werden als tijdelijk noodzakelijk ingeschat.

5.5 De landelijke interventielogica in samenhang

De aannames over de problematiek, de daarop geënte aanpak en de uitkomsten waartoe een en ander zou moeten leiden vormen de interventielogica. Als de veronderstellingen in de interventielogica kloppen en alles loopt zoals het nieuwe beleid beoogde, dan zouden de doelen gerealiseerd moeten worden. In figuur 3 is de interventielogica schematisch weergegeven. De interventielogica als geheel (in als-dan veronderstellingen) is opgenomen in bijlage 2. De documenten waaraan de logica is ontleend zijn in dit hoofdstuk geciteerd en de referenties zijn te vinden in bijlage 3.

Figuur 3 De interventielogica achter het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in schema



5.6 Formele taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het coffeshopbeleid

De boven beschreven specifieke taken in het kader van de B- en I-criteria moesten uitgevoerd worden binnen de kaders van formele taken, bevoegdheden en verant-

woordelijkheden in het coffeeshopbeleid. Die formele taken zijn als volgt te beschrijven.

De landelijke overheid stelt de algemene kaders vast. Met het oog op een samenhangende aanpak (volksgezondheid en veiligheid) wordt de verantwoordelijkheid voor het drugsbeleid gedeeld door twee ministeries. Deze ministeries (VWS, VenJ) stellen de landelijke beleidskaders op en stellen de toepasselijke wetgeving vast. Dit gebeurt in afstemming met de volksvertegenwoordiging, binnen de kaders van internationale verdragen en het Europees beleid waar Nederland aan gebonden is.

In de Opiumwet worden bezit, productie en handel in hard- en softdrugs verboden. De Aanwijzing Opiumwet van het college van procureurs-generaal stelt nadere regels voor de opsporing en vervolging van feiten die in de Opiumwet strafbaar zijn gesteld. In de Aanwijzing Opiumwet staat in welke gevallen kan worden afgezien van vervolging van overtredingen van de Opiumwet. In de Aanwijzing is in het verband van het coffeeshopbeleid sprake van gedogen van bepaalde strafbare feiten (Aanwijzing Opiumwet, 2012A021). Van vervolging kan worden afgezien indien een coffeeshop zich houdt aan de gedoogcriteria, in de tijd van het onderzoek waren dat de BIAHOJG-criteria. De criteria in de Aanwijzing Opiumwet gelden voor alle coffeeshops in Nederland.

Het College van procureurs-generaal is bevoegd om Aanwijzingen in dit verband vast te stellen. Het college moet zich bij het opstellen van Aanwijzingen bewegen binnen de algemene beleidskaders en de wet. De Minister van VenJ heeft wel een algemene aanwijzingsbevoegdheid aan het college. Over het drugsbeleid is veelvuldig overleg tussen het ministerie van VenJ en het College van procureurs-generaal.

Het lokale bestuur voert een coffeeshopbeleid binnen de kaders van het strafvorderlijke gedoogbeleid. Het hoort tot de gemeentelijke autonomie om te beslissen coffeeshops te verbieden (de zgn. nulloptie) of enkele te gedogen, op basis van de lokale behoefte en mogelijkheden.

De burgemeester verleent in het kader van het coffeeshopbeleid de gedoogde coffeeshop een vergunning op basis van de lokale verordeningen. Doorgaans wordt daarin als voorwaarde gesteld dat de coffeeshop zich moet houden aan de BIAHOJG-criteria. Daarnaast kan de burgemeester aanvullende voorschriften stellen waaraan de coffeeshop moet voldoen. Deze (en eerdergenoemde) voorschriften worden opgenomen in een exploitatievergunning of een gedoogverklaring op basis van lokale verordeningen (APV).

De lokale gezagsdriehoek – bestaande uit de burgemeester, de politiechef van politie en de officier van justitie – vult het coffeeshopbeleid concreet in en stelt prioriteiten bij de dagelijkse handhaving. De lokale driehoek is een overleg, geen bevoegd gezag. Vaak worden de afspraken in de lokale driehoek vastgelegd in een handhavingsarrangement, waarin staat wie wanneer en op welke wijze optreedt tegen welke overtreding van de voorschriften en waarbinnen het optreden van bestuur, politie en Openbaar Ministerie op elkaar aansluiten en elkaar aanvullen. Dit arrangement vormt de basis voor de inzet van het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumentarium (Aanwijzing Opiumwet, 2012A021).

De handhaving van de gedoogcriteria ligt primair bij de burgemeester op basis van artikel 13b van de Opiumwet. Dit is een instrument dat (het voortbestaan van) de coffeeshop treft. De strafrechtelijke handhaving door het Openbaar Ministerie is het sluitstuk op de bestuurlijke handhaving door de gemeente. Het toezicht wordt in de praktijk uitgeoefend door de politie of eventueel door gemeentelijke toezichthouders. Het gemeentelijke gedoogbeleid richt zich primair op de 'voordeur' van de coffeeshop en het Openbaar Ministerie op de 'achterdeur'.

Bij overtreding van een van de gedoogcriteria door een gedoogde coffeeshop blijft het voorhanden hebben en verkopen van handelsvoorraden voor risico van de coffeeshopexploitant en de coffeeshopeigenaar. Hierbij zal sprake zijn van door de Opiumwet gekwalificeerd bedrijfsmatig handelen. De coffeeshophouder is daarmee strafbaar. Het is aan de coffeeshopexploitant om aan de gedoogcriteria te voldoen en daaraan volledig uitvoering te geven.

De klanten van coffeeshops die ingezetene zijn van Nederland moeten aan striktere formele voorwaarden voldoen om in de coffeeshop terecht te kunnen. Niet-ingezetenen van Nederland kunnen er niet meer terecht.

5.7 De uitvoering van de B- en I-criteria: een complex proces

De interventielogica van de B- en I-criteria laat zien dat voor verschillende actoren op landelijk, bovenlokaal²⁶ en lokaal niveau activiteiten werden beoogd. *In theorie* kunnen de nieuwe criteria werken als iedere actor zijn beoogde bijdrage levert. Er is bij de B- en I-criteria sprake van een mix van communicatie, informatie, overleg, onderlinge afstemming, toezicht op en controle van de naleving van de B- en I-criteria, en opsporing en vervolging van strafbare feiten. In de beoogde aanpak lopen niet alleen lijnen van boven (landelijke actoren) naar beneden (lokale actoren), maar ook van beneden naar boven. Dit alles maakt de (beoogde) uitvoering van de B- en I-criteria tot een complex proces.

In de volgende hoofdstukken wordt aan de hand van interviews en metingen nagegaan of en hoe de interventielogica in de praktijk is gerealiseerd. Eerst wordt in hoofdstuk 6 geëvalueerd in hoeverre de veronderstelde problematiek, die de reden vormde tot de nieuwe criteria, volgens betrokkenen een probleem vormde.

²⁶ Regionaal, bovenregionaal, (politie)district.

6 De problematiek volgens de betrokken actoren

M.M.J. van Ooyen-Houben, M. van der Giessen

In dit hoofdstuk komen de eerste resultaten uit de procesevaluatie aan de orde. Beschreven wordt in hoeverre de problematiek, die volgens de interventielogica ten grondslag lag aan de B- en I-criteria, in de ogen van de betrokken actoren inderdaad speelde. Deze vraag is relevant omdat een nieuwe interventie volgens de wetenschappelijke literatuur op meer draagvlak kan rekenen indien die interventie wordt gezien als een mogelijke oplossing voor een probleem dat de uitvoerder ervaart (Greenhalgh et al., 2004). Draagvlak is van belang voor de implementatie: gebrek aan draagvlak voor een interventie kan problemen in de implementatie tot gevolg hebben, waardoor de interventie niet volgens plan van de grond komt.

In de eerste interviewronde van de procesevaluatie, die gehouden is met veertig respondenten – vertegenwoordigers van de landelijke overheid, de gemeenten, de politie, de arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie en coffeeshophouders in acht zuidelijke coffeeshopgemeenten, zie paragraaf 2.4 en hoofdstuk 7 –, is aan alle respondenten de vraag voorgelegd of de problematiek uit de interventielogica in hun waarneming ook daadwerkelijk speelde. Met deze vraag is geëvalueerd of de veronderstelde achterliggende beweegredenen van de nieuwe criteria overeenstemmen met de situatie rond coffeeshops, zoals de veertig respondenten die zien.

In de interventielogica wordt verondersteld dat de nieuwe B- en I-criteria een instrument zijn om de problemen met overlast gerelateerd aan drugstoerisme, grote, niet goed beheersbare coffeeshops, (georganiseerde) criminaliteit en kritiek op het coffeeshopsysteem in binnen- en buitenland terug te dringen. De problematiek waarvoor met de B- en I-criteria volgens de interventielogica een oplossing beoogd werd, is – in overzicht – de volgende (zie ook paragraaf 5.1):

Overlast gerelateerd aan drugstoerisme:

- vooral verbonden aan de grote toestroom van drugstoeristen
- overlast door drugsrunners en handel op straat

Grote niet goed beheersbare coffeeshops die afwijken van de oorspronkelijke bedoeling van coffeeshops:

- met aantrekkingskracht op gebruikers afkomstig uit het buitenland
- die stelselmatig een buitenlandse markt bedienen
- die buiten de coffeeshop voorraden softdrugs 'stashen'

(Georganiseerde) criminaliteit:

- grootschaligheid in omvang en omzet maakt de coffeeshops aantrekkelijk voor georganiseerde criminaliteitverhoogde risico's voor de volksgezondheid door de toegenomen afname van cannabis van grootschalige telers die mogelijk schadelijke stoffen toevoegen, gepaard met een gebrek aan middelen bij coffeeshops om op dergelijke vervuiling te controleren
- sterke verwevenheid onder- en bovenwereld waar het de productie en distributie van cannabis betreft

Kritiek op het Nederlandse coffeeshopsysteem in binnen- en buitenland:

- verplichtingen ingevolge de Schengen-overeenkomst en andere verdragen worden niet nagekomen (inter)nationale controversen gelegen in het relatief milde strafklimaat in Nederland

In hoeverre was er volgens de respondenten inderdaad sprake van deze problemen?

Wat betreft de overlast gerelateerd aan drugstoerisme en de beheersbaarheid van coffeeshops heeft de meerderheid van de vertegenwoordigers van gemeenten en politie aangegeven dat in hun gemeente geen sprake was van onbeheersbare problematiek rond coffeeshops. Op de meeste plaatsen kwamen vóór mei 2012 niet veel drugstoeristen, er was weinig overlast en de coffeeshops zelf waren goed beheersbaar. Dit antwoord is breed gegeven door alle categorieën van lokale respondenten. Zo gaf een gemeentelijke coffeeshopambtenaar aan: *'Je hebt minder last van een goed georganiseerde coffeeshop dan van een goed georganiseerde frituurtent.'* Een politierespondent zei: *'We kenden uiteraard wel wat drugstoerisme, maar het is niet zo groot dat we van overlast konden spreken.'* Een ander verwoordde het kernachtig: *'We hadden geen probleem, het speelde hier niet.'*

Ook de geïnterviewde coffeeshophouders herkenden deze problemen uit de interventielogica niet. In vijf van de acht steekproefgemeenten kwamen wel drugstoeristen, in drie niet of nauwelijks. De klanten uit het buitenland worden echter door de coffeeshophouders niet gezien als 'drugstoerist' maar als – soms vaste – klant die aan de andere kant van de grens woont. De overlast die deze klanten veroorzaken is volgens de meeste coffeeshophouders niet van andere aard dan de overlast die niet-klanten of andere buitenlandse bezoekers normaliter veroorzaken, die is niet specifiek voor coffeeshopklanten. De meeste coffeeshophouders waren het evenmin eens met de veronderstelde problematiek van de overlast. Waar die er was, probeerden ze die zelf tegen te gaan. Drugsrunners worden door hen vooral geassocieerd met harddrugs. De coffeeshophouders waren verder van mening, net als de politie en de gemeente, dat de coffeeshops goed beheersbaar waren.

Respondenten – gemeenten, politie, coffeeshophouders – hebben tevens aangegeven dat de grootte van een coffeeshop op zichzelf geen probleem vormt voor de beheersbaarheid. Van verschillende kanten is gewezen op de zelfregulering onder coffeeshophouders, die zelf actief waren in het bestrijden van overlast rond hun zaak. Volgens de meeste respondenten waren de nieuwe criteria dan ook geen oplossing voor een probleem waar hun gemeente last van had.

Het probleem van het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast, drugsrunners en dealers, speelde vooral in het zuiden van het land. *'Het probleem is in het zuiden het meest urgent, daar is ook het meeste draagvlak. In Brabant is het beeld wisselend'*, aldus een respondent. Sommige grensgemeenten hadden een overlastprobleem, maar alleen een landelijke regeling was juridisch houdbaar (zie paragraaf 1.1). Dat was volgens de respondenten de directe aanleiding tot de B- en I-criteria. De gemeenten, met name die in Limburg, zagen daarop de noodzaak van samenwerking in omdat het probleem zich anders zou kunnen verplaatsen, een 'domino-effect': *'Wij hebben een beheersbare situatie, maar we zijn ons ervan bewust dat, omdat we zo dicht bij elkaar liggen en bij de grens, dat het belangrijk is dat we hier samen in optrekken om te voorkomen dat de ene het afvoerputje van de andere wordt.'*

Meerdere respondenten schetsten dat het probleem (van het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast) zich heeft ontwikkeld van onderop, uit druk van

bewoners in een grensgemeente met veel overlast door drugstoerisme: *'In 2005 begon het in Maastricht.'* *'De inwoners, de raad, de ondernemers van Maastricht, daar was ook echt een probleem. De burgemeester is op zoek gegaan naar oplossingen, en later heeft hij ook de andere Limburgse burgemeesters erbij betrokken en dan heeft het te maken met de bestuurlijke samenwerking in Limburg.'* Burgemeesters kwamen daarop in actie en het Parket-Generaal pakte de handschoenen op na de 'wiettop' van coffeeshopgemeenten. In 2009 bracht de Adviescommissie Drugsbeleid haar advies uit. Deze commissie adviseerde dat de coffeeshops terug moeten naar waarvoor ze oorspronkelijk bedoeld waren: verkooppunten voor de lokale gebruikers (...) en niet ook grootschalige voorzieningen voor consumenten uit buurlanden. Daarna volgden de landelijke beleidsontwikkelingen (de 'Hoofdlijnenbrief' in september 2009, het Regeerakkoord van het kabinet Rutte I in 2010, de 'Drugsbrief' van mei 2011) en de pilot met het woonlandbeginsel in Maastricht, zie paragraaf 1.1. Volgens respondenten was er na 2009 de politieke wil om er iets aan te doen.

Overigens is op plaatsen waar het probleem van de overlast rond buitenlandse klanten van coffeeshops wél speelde, door respondenten de vraag opgeworpen of het B-criterium wel nodig was om dit probleem aan te pakken; het aantonen van ingezetenschap hoeft immers niet per se met een lidmaatschap te gebeuren. Het I-criterium werd hier wél als een instrument tegen de overlast gezien.

Op het bestaan van de problematiek van georganiseerde criminaliteit in relatie tot coffeeshops en de daarmee gepaard gaande verhoogde risico's voor de volksgezondheid en verwevenheid van onder- en bovenwereld hadden de meeste respondenten van gemeenten en politie in dit onderzoek weinig zicht. Op de vraag in hoeverre dit probleem speelde is door hen slechts zeer beperkt gereageerd in de interviews.

Een aantal coffeeshophouders heeft hier wel op gereageerd. Ze vertelden dat ze bij kleine kwekers kopen. Coffeeshops moeten, zo gaven ze aan, diversiteit hebben en kwaliteit, en die is niet te krijgen bij grote, georganiseerde kwekers, die in grote ruimtes veel van één soort kweken en die vooral op export zijn gericht. De coffeeshops bieden graag veel verschillende soorten wiet.

Voor het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie en het ministerie van VenJ vormde de georganiseerde hennepcultuur wel een probleem dat via de B- en I-criteria aangepakt moest worden. In Brabant werkten zij (en andere diensten) al samen met de vijf grotere steden aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit in de 'Taskforce B5'.

Het probleem van de kritiek die het Nederlandse coffeeshopsysteem zou krijgen in binnen- en buitenland werd door de respondenten van gemeente, politie en Openbaar Ministerie wel herkend. Een groot aantal respondenten was van oordeel dat internationale druk vanuit de EU een van de belangrijkste beweegredenen is geweest voor de invoering van de nieuwe criteria. Enkele coffeeshophouders gaven aan dat Nederland in hun ervaring juist een goed imago had in het buitenland. Een coffeeshophouder vertelde dat hij, als hij in het buitenland is, er juist trots op is dat het in Nederland zo is geregeld; hij krijgt veel positieve belangstelling.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de betrokken actoren de problemen vanuit verschillende perspectieven – nationaal, internationaal, lokaal – waarnamen. De problemen van het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast en de niet goed beheersbare coffeeshops speelden volgens lokale actoren op een beperkt aantal locaties, met name in een van de grensgemeenten. Voor het lokale bestuur ter plaatse boden de nieuwe criteria het juridisch instrumentarium

om de problematiek terug te dringen (zie ook paragraaf 1.1). Op de meeste andere plaatsen werd deze problematiek niet ervaren; er kwamen niet veel drugstoeristen, er was weinig overlast en de coffeeshops waren goed beheersbaar. De B- en I-criteria vormden daar geen antwoord op lokale problematiek. Voor deze gemeenten speelden andere redenen om mee te werken aan de nieuwe maatregelen. Een was de wens tot samenwerking in de aanpak uit vrees voor het optreden van een waterbedeffect: als gebieden die wél met deze problematiek kampten interventies zouden gaan toepassen zou de problematiek zich kunnen gaan verplaatsen naar hún gemeente. Gemeenten wilden niet geconfronteerd worden met de problematiek die zij elders zagen. Een andere reden voor gemeenten om het nieuwe beleid te volgen was de aanwezigheid van een bestaand samenwerkingsverband met andere gemeenten, Openbaar Ministerie en overheid, waarin het ging om de bestrijding van cannabisgerelateerde criminaliteit – hennepsteelt – waar de nieuwe criteria op aansloten.

Bij andere actoren – met name het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie en het ministerie van VenJ – ging het niet (alleen) om lokale problemen, maar ook om de bestrijding van de (georganiseerde) drugscriminaliteit, die interlokale en internationale belangen dient.²⁷ Dit onderdeel van de problematiek werd door de landelijke actoren onderstreept. De meeste lokale actoren hadden weinig zicht op het bestaan van georganiseerde criminaliteit in relatie tot coffeeshops.

Het probleem van de kritiek op het Nederlandse coffeeshopsysteem werd, met uitzondering van enkele coffeeshophouders, zowel op lokaal als op landelijk niveau herkend.

²⁷ Bij het I-criterium gaat het volgens de Rechtbank in Breda niet om de lokale problemen. Het gemaakte onderscheid tussen in Nederland wonende en buitenlandse klanten wordt volgens de Rechtbank gerechtvaardigd door interlokale en internationale belangen bij de bestrijding van drugscriminaliteit (Rechtbank Breda 17-01-2013, LJN:BY8753). Zie ook de uitspraken van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage en het Gerechtshof 's-Gravenhage (Rechtbank 's-Gravenhage 27-4-2012, LJN: BW4211; Gerechtshof 's-Gravenhage 18-12-2012, LJN:BY6073). Dit laat onverlet dat gebrek aan ervaren problematiek verminderd draagvlak tot gevolg heeft en de implementatie van een interventie beïnvloedt (Greenhalgh et al., 2004).

7 De implementatie van de B- en I-criteria volgens de betrokken actoren: resultaten van de procesevaluatie

M.M.J. van Ooyen-Houben, M. van der Giessen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de implementatie van de B- en I-criteria beschreven. De informatie is afkomstig uit interviews met betrokken actoren in de acht steekproefgemeenten in Limburg, Noord-Brabant en Zeeland. Dit hoofdstuk geeft hun waarnemingen en ervaringen weer. Het gaat niet om harde feiten en cijfers, maar om kwalitatieve informatie. Er zijn twee interviewrondes gehouden (zie ook paragraaf 2.4). De eerste ging over de voorbereidingsperiode (2011 en januari tot en met april 2012) en de beginperiode (mei-augustus 2012) van de B- en I-criteria. Hierover zijn 40 personen bevraagd: beleidsambtenaren bij rijksoverheid en gemeenten, medewerkers van stadstoezicht, vertegenwoordigers van politie en Openbaar Ministerie, personen die op bovenlokaal niveau de zuidelijke gemeenten hebben begeleid en ondersteund, en coffeeshophouders (zie ook paragraaf 2.5).

In de tweede interviewronde is nagevraagd hoe de implementatie sinds het eerste interview was verlopen en wat de stand van zaken was in oktober-november. Over deze periode zijn 36 personen geïnterviewd uit dezelfde categorieën als bij de eerste vervolgmeting – merendeels dezelfde personen – en aanvullend een vertegenwoordiger van de zittende magistratuur.

De implementatie wordt beschreven aan de hand van de interventielogica van de B- en I-criteria zoals deze in hoofdstuk 5 en in bijlage 2 is geëxpliciteerd.

7.2 Actoren in actie

7.2.1 De landelijke overheid/ministerie van VenJ

Bij de implementatie van de B- en I-criteria is aan de landelijke overheid – meer specifiek het ministerie van VenJ²⁸, een belangrijke rol toebedeeld.²⁹ De beoogde activiteiten speelden zich voor een groot deel af in de voorbereidende fase in 2011; dit was de periode voorafgaand aan de daadwerkelijke handhaving in de gemeenten in de drie zuidelijke provincies (1 mei 2012). Het gaat om activiteiten naar verschillende partners toe, vooral van voorwaardenscheppende aard, waarin overleg en samenspel centraal staan.

²⁸ In het geheel van het aangescherpte coffeeshopbeleid heeft de minister van VWS taken op het gebied van de volksgezondheid (preventie, verslavingszorg; zie TK 2010-2011, 24 077-259). Binnen het ministerie van VenJ zijn verschillende directies betrokken.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken had een (kleinere) rol in de communicatie van de nieuwe criteria richting buitenland. Deze is hier niet geëvalueerd.

²⁹ De formele taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het coffeeshopbeleid algemeen zijn beschreven in paragraaf 5.6.

De volgende activiteiten van de landelijke overheid/VenJ waren beoogd. Dit zijn de activiteiten – hier beknopt weergegeven – die door de onderzoekers zijn afgeleid uit de reconstructie van de interventielogica (zie paragraaf 5.3.1).

De landelijke overheid/het ministerie van VenJ:

- gaat in overleg met het College van procureurs-generaal over aanpassing gedoogcriteria in Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie
- onderneemt activiteiten richting lokaal bestuur:
 - gaat in overleg met lokaal bestuur
 - maakt afspraken met coffeeshopgemeenten over handhaving van de (aan-gevulde) BIAHOJG-criteria
 - ondersteunt gemeenten bij communicatie richting drugstoeristen^I, onder andere door ontwikkeling van campagnebeeldmerk en toolbox met communicatiemiddelen, flyers, websiteteksten
 - stelt middelen beschikbaar voor eventuele extra handhaving.
- geeft voldoende tijd voor een gedegen voorbereiding van de handhaving van de nieuwe gedoogcriteria
- vervult informatie en communicatie-activiteiten:^a
 - informeert algemeen publiek in binnenland op nationaal niveau, onder andere door actualisering rijksoverheid.nl en door het doen uitgaan van een algemeen persbericht rond 1 mei 2012
 - informeert algemeen publiek in het buitenland en buitenlandse drugstoerist, onder andere door verspreiden van meertalige factsheet in het buitenland, versturen persbericht, organiseren van een persreis naar Nederland in samenwerking met Buitenlandse Zaken, informatieverstrekking via Nederlandse ambassades in de buurlanden via Buitenlandse Zaken
 - informeert autoriteiten in het buitenland in samenwerking met Buitenlandse Zaken
- informeert de Tweede Kamer
- monitort de gevolgen van het nieuwe beleid

^a Een aantal communicatie-activiteiten waren beoogd voor de projectgroep 'Courage' (in opdracht): het ontwikkelen van inhoudelijke boodschappen, het plaatsen van informatie op relevante websites, het uitdelen van flyers in herkomststeden van Belgische, Franse en Duitse drugstoeristen, het monitoren en interveniëren op internet-fora in binnen- en buitenland, en actief gebruik maken van social media. 'Courage' heeft ook de zuidelijke coffeeshopgemeenten ondersteund bij hun informatie- en communicatie-activiteiten (zie paragraaf 5.3.1).

De beoogde activiteiten zijn alle uitgevoerd. Dit beeld is breed onderschreven door landelijke, bovenlokale en lokale actoren en al bij de eerste interviewronde. De respondenten hebben de uitvoering in grote lijn als volgt beschreven.

De aanpassing van de Aanwijzing Opiumwet was een eerste stap. Na de uitspraak van de Raad van State in 2011 was juridisch de weg geplaveid. De Aanwijzing Opiumwet was het enige mogelijke kader voor het terugdringen van het drugs-toerisme en de daarmee gepaard gaande overlast. Het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie is bevoegd om de Aanwijzing Opiumwet aan te passen. VenJ is in 2011 in overleg gegaan met het Openbaar Ministerie. Na een half jaar was de aanpassing van de Aanwijzing eind 2011 een feit. Volgens de respondenten die bij dit traject betrokken waren heeft dit alles in goed overleg plaatsgevonden.

Zuidelijke coffeeshopgemeenten zijn in januari 2011 door de landelijke overheid benaderd. In bijeenkomsten zijn ideeën en ervaringen over de (praktische) invoering van de wietpas uitgewisseld. VenJ heeft in de zomer van 2011 alle gemeenten be-

zocht om te overleggen hoe de uitwerking het best kon plaatsvinden. Verschillende varianten voor concretisering van de nieuwe maatregelen zijn toen besproken.

Het overleg met de gemeenten in 2011 was gericht op het verkrijgen van medewerking. In het overleg zijn volgens een respondent door het ministerie van VenJ verschillende argumenten gehanteerd om hun medewerking te bewerkstelligen. Zo werd gewezen op het feit dat gedogen geen verplichting is maar een keuze van gemeenten, dat wat in de Aanwijzing Opiumwet niet wordt toegestaan lokaal ook niet gedoogd mag worden en dat het beleid voortkomt uit een probleem dat door hen zelf aangekaart is.

Volgens respondenten van het ministerie van VenJ varieerde op lokaal niveau de wil om in het nieuwe beleid mee te gaan. Sommige burgemeesters zagen het nieuwe beleid wel zitten, anderen waren afwachtend. Burgemeesters moesten rekening houden met hun gemeenteraad. Vanaf mei 2012 werkten de gemeenten (uiteindelijk) vrij constructief mee, is de perceptie van het ministerie van VenJ.

Door project 'Courage' is het beoogde voorlichtingsmateriaal ontwikkeld en ter beschikking gesteld aan politie en gemeenten om coffeeshophouders, het algemene publiek in Nederland en drugstoeristen die in Nederland aanwezig zijn, te informeren. De lokale partijen (met name gemeente en politie) hebben van het door 'Courage' ontwikkelde voorlichtingsmateriaal (de toolbox) gebruik gemaakt. Ook heeft 'Courage' zelf in het buitenland op straat, op stations en bij coffeeshops geflyerd. In het buitenland zijn volgens een respondent in totaal 70.000 flyers uitgereikt. Project 'Courage', gemeenten en de landelijke overheid hebben volgens de interviews tevens relevante websites geactualiseerd om binnen- en buitenland te informeren, conform plan.

Voor VenJ zelf was de communicatie naar de omringende landen een andere lijn in de beoogde activiteiten. De buurlanden en hun inwoners moesten tijdig geïnformeerd worden en de landelijke informatievoorziening moest eenduidig zijn. VenJ heeft overlegd met Buitenlandse Zaken en de ambassades en consulaten zijn vervolgens via het interne systeem van Buitenlandse Zaken geïnformeerd in april 2012. Ook heeft de Minister van VenJ gesproken met zijn ambtsgenoten in België, Duitsland en Frankrijk en is overlegd met het Nederlands Bureau voor Toerisme.

De door de minister toegezegde extra handhavingscapaciteit is er gekomen. Aan gemeenten die hierom verzochten en dit onderbouwden in een lokaal operationeel plan heeft VenJ handhavingscapaciteit (bij de politie) toegewezen.³⁰ Naast deze capaciteit was ook juridische ondersteuning bij procedures toegezegd, en de gemeenten die dit nodig hadden, hebben die gekregen.

In het najaar van 2011 bleek volgens lokale respondenten dat er onvoldoende tijd was voor een gedegen voorbereiding en invoering. De Minister van VenJ wilde de handhaving van de criteria per 1 januari 2012 in laten gaan, maar *'de burgemeesters trokken aan de noodrem, ze hadden meer tijd nodig'*, aldus een respondent. Op aandringen van burgemeesters heeft de minister eind 2011 een overgangsperiode gecreëerd door de handhaving in de drie zuidelijke provincies met vier maanden uit te stellen, van 1 januari 2012 naar 1 mei 2012.

De Tweede Kamer is in 2011 en 2012 in verschillende brieven geïnformeerd over de aanpassing van de gedoogcriteria, de verantwoordelijkheden in de handhaving, de

³⁰ Limburg-noord en Limburg-zuid kregen 24 fte, Midden- en West-Brabant 15,8 fte, en Brabant-zuidoost 8fte (TK Handelingen 2011-2012, 69-8, maart 2012).

fasering van de handhaving, actuele zaken en voortgang. De Minister van VenJ heeft daarbij ook op vraagpunten van lokale actoren gereageerd. Verder heeft de minister drie brieven geschreven aan de burgemeesters. In bijlage 4 staat een chronologisch overzicht van de brieven aan de Tweede Kamer en de burgemeesters.

Wanneer gekeken wordt naar de activiteiten van de landelijke overheid in het verdere traject (vanaf mei 2012 tot oktober-november), dan komt uit de interviews – zowel die met VenJ als die met lokale actoren – naar voren dat VenJ actief is geweest in het monitoren van de situatie in de zuidelijke coffeeshopgemeenten. Er is frequent informatie vergaard, zowel via wekelijks telefonisch contact als via situatie-rapporten. Gedurende de hele periode is contact gezocht met politie, Openbaar Ministerie en gemeenten. Vertegenwoordigers van het ministerie hebben face-to-face gesprekken gevoerd met de lokale driehoeken over het proces en de neven-effecten. Daarin werd ook de verkregen informatie besproken. VenJ heeft op deze manier voortdurend een vinger aan de pols gehouden, niet alleen in het zuiden, maar ook in gebieden noordelijker, vooral dicht bij plaatsen waar zich mogelijke 'overloop' zou kunnen voordoen, om uitstralingseffecten te monitoren. Een lokale respondent heeft hierover gezegd: *'We zijn er dus zeker wel gehoord (...) Dat is allemaal best positief met het ministerie besproken.'* Daarnaast heeft VenJ gedurende de gehele periode in de brede ambtelijke werkgroep geparticipeerd, waar de beleidsmatige punten besproken werden. Door deze brede ambtelijke werkgroep heeft VenJ zich laten informeren over de lokale ontwikkelingen.

Bij de wijze van uitvoering van de activiteiten van de landelijke overheid zijn door lokale actoren kanttekeningen geplaatst. Deze betroffen met name de voorbereidende fase (2011 en de eerste vier maanden van 2012) en de start van de B- en I-criteria in mei 2012. Een breed gedeelte ervaring onder lokale actoren – zowel gemeenten als politie en Openbaar Ministerie – was dat de landelijke kaders met veel onduidelijkheden en open einden bij lokale actoren zijn neergelegd. De criteria zijn *'over de schutting gegooid'*, zo drukten enkele respondenten hun ervaring letterlijk uit. Er speelden in de voorbereidingsfase vragen over de bedoelingen van de in de Aanwijzing vastgelegde eisen, zoals: wat is een controleerbare ledenlijst, hoe streng is de eis dat een lidmaatschap een jaar geldig moet zijn? De vragen betroffen ook meer essentiële aspecten van de uitvoering van het nieuwe beleid: wie is bevoegd om de nieuwe criteria te controleren en hoe moet dat gebeuren? *'Het enige dat we kregen was de beschrijving van de B- en I-criteria in de Aanwijzing Opiumwet'*, merkte een respondent op. Een andere respondent vulde hierop aan: de formulering van de Aanwijzing is *'te summier gebleven'*.

Gemeenten gaven verder aan dat de landelijke overheid/VenJ naar hun mening een afwachtende houding aannam en traag op vragen reageerde, waardoor de bestaande onduidelijkheden bleven bestaan. De brieven van de minister kwamen in de ogen van een aantal lokale respondenten laat. Er werd volgens lokale actoren gebrekkig top-down gecommuniceerd. *'Dat leverde in de werkgroep weerstand op naar het ministerie toe'*, merkte een van de respondenten op. De landelijke overheid/VenJ kwam in de optiek van gemeenten pas in het najaar van 2011 concreet in actie, nadat gemeenten hun zorgen en knelpunten in een notitie aan de minister kenbaar hadden gemaakt. Op verzoek van burgemeesters heeft de minister toen een projectgroep in het leven geroepen om een operationeel plan te maken. *'Vóór het operationeel plan er was, was er geen helderheid van VenJ'*, merkten enkele respondenten op.

De landelijke overheid/VenJ gaf van haar kant aan de gemeenten te hebben aangesproken – en willen aanspreken – op hun eigen verantwoordelijkheid en hen zo

goed mogelijk ondersteuning te hebben willen bieden bij de uitwerking van het beleid naar het lokale niveau. De basishouding van VenJ was er naar eigen zeggen een van respect voor de formele positie van het lokale bestuur en voor de gemeentelijke ambtenaren die dat bestuur adviseren en informeren: *'De minister kan een burgemeester wel aanspreken of iets vragen, (...), maar een minister kan niet iets in de lokale driehoek gaan vaststellen, hij kan geen handeling afdwingen.'* VenJ zag echter wel dat gemeenten verwachtingen hadden van de landelijke overheid: *'Maar gemeenten keken wel naar ons.'*

Een voorbeeld van onduidelijkheid in de optiek van gemeenten betrof de lokaal ingestelde bewaarplicht van het uittreksel uit de Gemeentelijke Basisadministratie. Een aantal gemeenten vertaalde de tekst in de Aanwijzing Opiumwet over het ingezetenen criterium³¹ aanvankelijk in een bewaarplicht: coffeeshophouders moesten het uittreksel bij de ledenlijst bewaren. De gemeenten controleerden hierop (eenmaal werd zelfs een officiële waarschuwing gegeven omdat van een coffeeshop lid geen uittreksel aanwezig was). Begin mei 2012 ontstond er onduidelijkheid over deze bewaarplicht, toen een burgemeester aankondigde te laten uitzoeken of het uittreksel juridisch verplicht was en of niet volstaan zou kunnen worden met een paspoort en daarbij tevens aangaf: *'Wij gaan hier de eerste maand geen GBA-uittreksels vragen, dat is bij ons niet nodig.'* (zie onder andere Buitelaar, 2012). Dit gaf verwarring bij andere gemeenten.

Een brief van de Minister van VenJ verduidelijkte dat het bewaren van een GBA-uittreksel landelijk geen verplichting was en legde de verantwoordelijkheden uit: *'Naar aanleiding van vragen van gemeenten is gemeenten vanuit privacyoverwegingen geadviseerd coffeeshophouders geen uittreksels uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) te laten bewaren. De coffeeshophouder is (...) verantwoordelijk voor de juistheid van de ledenlijst. (...) Het uittreksel GBA is voor de coffeeshophouder een middel om ingezetenschap bij inschrijving vast te stellen.'* (TK 2011-2012, 24 077-287, juni 2012).³²

Hierna was de lokaal ingestelde bewaarplicht van het uittreksel op de meeste plaatsen al snel van tafel.³³ Websites werden gewijzigd en reeds gemaakte voorlichtingsfolders waren niet meer geldig. De gang van zaken leidde niet alleen tot onrust en discussie (ambtelijk en ook met coffeeshophouders bij controles), maar ook tot een zekere deceptie bij een aantal respondenten: *'Toen werd ineens gezegd dat er nooit ergens gestaan heeft dat voor het uittreksel GBA een bewaarplicht geldt, terwijl het*

³¹ De door de minister van VenJ bepaalde definitie van het ingezetenen criterium, waarnaar in de Aanwijzing Opiumwet in een voetnoot werd verwezen, luidde 'Onder ingezetene wordt verstaan: een persoon die zijn adres heeft in een gemeente in Nederland. Het ingezetenschap wordt aangetoond middels een uittreksel van de Gemeentelijke Basisadministratie van de woonplaats, dat bij het aangaan van het lidmaatschap niet ouder is dan vier weken' (TK 2011-2012, 24 077-267, december 2011; Aanwijzing Opiumwet, www.om.nl).

³² In deze brief verwijst de minister ook naar het advies van het CBP omtrent de 'controleerbare ledenlijst'. Het CBP vindt dat onvoldoende onderbouwd is dat de inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen noodzakelijk is. Het wijst er onder andere op dat de gevolgen van de verwerking van de gegevens voor de betrokken coffeeshopbezoeker groot kunnen zijn, gelet op mogelijke gevolgen in de privésfeer. Dit geldt des te meer indien op naleving van de gedoogcriteria wordt gecontroleerd en deze controleerbare ledenlijst fysiek moet worden overhandigd aan controleurs. Het CBP vraagt aan de minister om de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de controleerbare ledenlijst nader toe te lichten en er op passende wijze aandacht aan te schenken in de toelichting op de Aanwijzing (Advies CBP, 18 april 2012).

³³ In latere brieven van de minister is de verantwoordelijkheid van de coffeeshophouder in dezen gespecificeerd: *'Het tonen van een geldig identiteitsbewijs of verblijfsvergunning in combinatie met een uittreksel GBA zijn instrumenten waarmee de coffeeshophouder het ingezetenschap kan vaststellen.'* (TK 2012-2013, 24 077-293, november 2012).

ministerie gewoon participeerde in die landelijke werkgroepen en het Damocles-beleid³⁴, daarin inclusief bewaarplicht, meerdere keren aan de orde is gekomen.'

Een ander punt waarvan lokale actoren – gemeenten, politie en Openbaar Ministerie – hebben aangegeven dat er onduidelijkheid over was betrof de verantwoordelijkheden in de handhaving van de nieuwe criteria. Wie was bevoegd om toezicht te houden op de naleving van de Aanwijzing Opiumwet, om de ledenlijst te controleren of de GBA te consulteren? De minister heeft hier in april 2012 een brief over geschreven en toegelicht dat het toezicht kan worden uitgeoefend door de politie, waarbij het de taak is van de burgemeester om zorg te dragen voor het realiseren van adequaat toezicht op de naleving van de gedoogcriteria (TK 2011-2012, 24 077-286, april 2012; brief aan de burgemeesters, kenmerk 253403, 20 april 2012). In antwoord op een Tweede Kamervraag over deze onduidelijkheden in de handhaving geeft de minister aan: *'Er is geen sprake van onduidelijkheid. Het aangescherpte coffeeshopbeleid brengt geen wijzigingen in de bestaande verantwoordelijkheden in de handhaving'* (Aanhangsel van de Handelingen nr. 2515, mei 2012).

Uit de interviews over de voorbereidings- en eerste beginperiode van de B- en I-criteria kwam naar voren dat, waar het ging om onduidelijkheden in de landelijke kaders en de vraag wie deze moest verhelderen, de percepties van de landelijke overheid en de lokale actoren uiteenliepen. Vanuit de optiek van de landelijke overheid konden gemeenten hun formele rol in het coffeeshopbeleid oppakken en waren de landelijke kaders duidelijk – of voldoende verduidelijkt in brieven van de minister. De lokale actoren verwachtten aanvankelijk van de landelijke overheid antwoorden op hun vragen en verhelderingen van ervaren onduidelijkheden. Hierdoor liep de voorbereidingsfase aanvankelijk moeizaam en was er discussie over de manier waarop de nieuwe criteria in praktijk gebracht moesten worden.

In oktober-november 2012 bleken de aanvankelijke onduidelijkheden over de controles van de coffeeshops bij gemeenten en politie voor een groot deel opgelost, al zijn in de interviews nog wel tegengestelde geluiden gehoord en vragen opgeworpen over de rol van de politie bij de controles van ledenlijsten en ingezetenschap. De gemeenten hebben een werkbare procedure gevonden voor de controle van de nieuwe criteria.

Over de rol van de landelijke overheid/het ministerie van VenJ tijdens het implementatietraject na mei 2012 waren de meeste respondenten duidelijk positiever dan over de rol in de voorbereidings- en prille beginperiode. Een respondent drukte dit bij de eerste vervolgmeting van het onderzoek als volgt uit: *'Ik ben wel tevreden met hoe de overheid met vragen omging (...) Volgens mij kloppen de dingen wel die het ministerie zegt, hebben ze het goed uitgezocht en is het goed onderbouwd.'* Terugblikkend spraken gemeentelijke respondenten over een groeiproces waarbij men gaandeweg beter met de nieuwe maatregelen én met de andere partijen leerde om te gaan.

7.2.2 College van procureurs-generaal/Parket-Generaal Openbaar Ministerie

Het College van procureurs-generaal is bevoegd om Aanwijzingen voor opsporing en vervolging van strafbare feiten vast te stellen. In de Opiumwet worden bezit, productie en handel in hard- en softdrugs verboden. De Aanwijzing Opiumwet van het

³⁴ Wet Damocles: Artikel 13b Opiumwet wordt ook wel aangehaald als de wet Damocles.

College van procureurs-generaal stelt nadere regels voor de opsporing en vervolging van feiten die in de Opiumwet strafbaar zijn gesteld.

Volgens de interventielogica van de B- en I-criteria (zie paragraaf 5.3.2) werden voor het College de volgende activiteiten beoogd:

Het College van procureurs-generaal:

- past de Aanwijzing Opiumwet aan (toevoegen B- en I-criteria)
- maakt gewijzigde Aanwijzing bekend

Het College van procureurs-generaal heeft de nieuwe criteria op 27 december 2011 toegevoegd aan de Aanwijzing en gepubliceerd (Stc 2011- 22936, 2011, 2012³⁵). De wijziging is met een toelichting naar de hoofdofficiëren en de korpschefs gestuurd. Het College heeft de beoogde rol dus vervuld. De hoofdofficiëren zijn door het Parket-Generaal tijdens het traject telkens geattendeerd op de brieven van de minister aan de Kamer. De afstemming met de Parketten in de arrondissementen liep goed, zo is vanuit betrokkenen aangegeven.

Voor het Parket-Generaal telde vooral dat met de nieuwe criteria de criminaliteit die coffeeshops, en vooral de grote coffeeshops in grensgebieden, met zich meebrengen, bestreden kon worden. Het feit dat de grote coffeeshops in de grensstreek de buitenlandse markt bedienen werd als probleem gezien. Als voorbeeld werd de coffeeshop 'Checkpoint' genoemd: *'Die verkopen duizenden grammen per dag. Ze kunnen zich alleen laten bedienen door georganiseerde criminaliteit.'* De overlast speelde voor het Parket-Generaal geen rol. Dat is geen zaak voor het Openbaar Ministerie, maar van de burgemeester (zie paragraaf 5.1).

Naar aanleiding van problemen met drugstoerisme in Terneuzen en Bergen op Zoom en Roosendaal en de 'wiettop' van 33 burgemeesters in 2008 heeft het Parket-Generaal in 2009 een eigen werkgroep van zuidelijke (plaatsvervangende) hoofdofficiëren van Justitie ingesteld, die een visie inzake het coffeeshopbeleid heeft uitgewerkt. Deze visie wees al in de richting van landelijke kaders, omdat de lokale actoren te weinig instrumenten in handen hadden om in te grijpen. Derhalve vielen de nieuwe criteria bij het Parket-Generaal in vruchtbare aarde. Ze kwamen overeen met de wens om het drugstoerisme te weren en coffeeshops beheersbaar, kleinschalig en controleerbaar te maken en (georganiseerde) criminaliteit terug te dringen. Toch had het college aanvankelijk enige moeite met het opnemen van de nieuwe criteria in de Aanwijzing Opiumwet, daar deze niet direct terug te voeren zijn op de Opiumwet en criteria in de Aanwijzing in principe zijn bedoeld voor het strafvorderingsbeleid van het Openbaar Ministerie. Gedoogbeleid kan evenwel niet anders vastgelegd worden dan in de Aanwijzing Opiumwet. De criteria zijn na overleg met het ministerie van VenJ opgenomen, onder de conditie dat er goede afspraken gemaakt zouden worden over de handhaving.

Het Parket-Generaal heeft zich na de aanpassing van de Aanwijzing naar eigen zeggen bewust afzijdig gehouden omdat de handhaving van de nieuwe criteria werd gezien als een primaire verantwoordelijkheid van gemeenten. Bovendien was men van oordeel dat bestuurlijk ingrijpen veel effectiever en sneller is dan strafrechtelijk ingrijpen. Bestuursrechtelijk zijn er bijvoorbeeld snel toepasbare mogelijkheden tot (tijdelijke) sluiting van een coffeeshop, die het strafrecht niet biedt. Een interventie door het Openbaar Ministerie wordt gezien als eventueel aanvullend op bestuursrechtelijke interventies.

³⁵ Op 12 januari 2012 werd de Aanwijzing met een kleine (niet-inhoudelijke) rectificatie gepubliceerd.

Het Parket-Generaal heeft aan de zijlijn meegekeken met het implementatieplan van de brede werkgroep en daar commentaar op gegeven. Het heeft zich echter buiten de aanvragen voor extra capaciteit gehouden, omdat die te maken hadden met lokale prioriteiten.

Door een aantal lokale respondenten is het Parket-Generaal als *'de grote afwezige'* ervaren in de voorbereiding: *'Het Openbaar Ministerie/Parket-Generaal, die waren zeer op de achtergrond.'* Er werd weinig informatie gegeven in 2011, ook niet toen er expliciete vragen kwamen, zo geven enkele gemeentelijke respondenten te kennen. Pas na de wijziging van de Aanwijzing nam het Parket-Generaal deel aan het proces. Sommige respondenten waren van mening dat met overleg vooraf wellicht ruis en vragen hadden kunnen worden voorkomen: *'Ze hadden de Aanwijzing kunnen klankborden, maar hebben dat niet gedaan.'*

Tijdens de implementatie heeft het Parket-Generaal zich voortdurend op de hoogte gehouden door middel van situatierapporten van de politie. Ook heeft het enkele malen geparticipeerd in de brede werkgroep van zuidelijke gemeenten. Het Parket-Generaal geeft aan dat het uit de informatie heeft afgeleid dat de situatie over het geheel genomen beheersbaar bleef na de invoering van de nieuwe criteria, al zijn er enkele gemeenten waar het straatdealen een probleem vormde. Het Parket-Generaal mengde zich niet in de discussie over het B-criterium.

In de tweede interviewronde – in oktober en november 2012 – zijn door de respondenten nauwelijks opmerkingen gemaakt over de rol van het Parket-Generaal. Lokaal werd afgewacht hoe de Aanwijzing geherformuleerd zou worden. Dan pas zou men gaan overleggen over aanpassingen van gedoogbeschikkingen en handhavingsarrangementen.

Na 19 november 2012, toen de brief van de Minister van VenJ duidelijk maakte wat er te gebeuren stond, is de Aanwijzing in een spoedprocedure aangepast, en sloot het Parket-Generaal aan op het aangepaste beleid van de minister.

7.2.3 *Het lokaal bestuur/de burgemeester*

Het lokaal bestuur heeft een centrale rol in het coffeeshopbeleid.³⁶ Wat betreft de B- en I-criteria werden vanuit de interventielogica (zie paragraaf 5.3.3) voor het lokaal bestuur de volgende activiteiten beoogd:

Lokaal bestuur/burgemeester:

- voert de regie in lokaal coffeeshopbeleid
- stelt (in overleg met de driehoek) operationeel plan op waarin nadrukkelijk de benodigde handhavingscapaciteit wordt opgenomen
- stelt het coffeeshopbeleid binnen de door de rijksoverheid gestelde algemene kaders op:
 - brengt gemeentelijk coffeeshopbeleid in overeenstemming met de aangescherpte gedoogcriteria
 - stelt maximum aantal leden coffeshops in gemeente vast met een maximum van 2000
 - past – voorzover nodig – zo nodig gedoogbeschikking dan wel -verklaring en/of exploitatievergunning aan

³⁶ De formele taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het coffeeshopbeleid algemeen zijn beschreven in paragraaf 5.6.

- zorgt voor informatie^a en regisseert de informatiecoördinatie:
 - informeert coffeeshophouders tijdig en duidelijk
 - informeert partners (buurgemeenten, binnen en buitenland)
 - informeert lokale bewoners en coffeeshop klanten
 - informeert drugstoeristen in zowel in Nederland als in hun land van herkomst
- draagt zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving (ex 13b OW) en toezicht op de coffeeshops

^a 'Courage' vervulde hierbij eveneens (ondersteunende) activiteiten. Het ontwikkelde onder andere een *toolbox* met materiaal voor de gemeenten.

Daarnaast werd verwacht dat het lokaal bestuur met de partners in het driehoeks-overleg een handhavingsarrangement opstelt. Zie daarvoor paragraaf 7.2.6.

De gemeenten in de drie zuidelijke provincies hebben gewerkt op basis van het 'drieluik' dat eerder in Bergen op Zoom en Roosendaal succesvol was gebleken en dat bestond uit de combinatie van (a) zorgen voor een goede informatiepositie, (b) daarop afgestemde handhaving, en (c) een communicatietraject. Met name het communicatieplan werd belangrijk gevonden.

Na de 'Drugsbrief' met de aankondiging van de nieuwe criteria van mei 2011 kwamen de burgemeesters nog niet direct in actie. Helemaal onvoorbereid waren ze echter niet. Er liepen al pilots (zie hoofdstuk 3) en in het Regeerakkoord van 2010 waren de maatregelen al aangekondigd.

In de zomer van 2011 hebben de gemeenten in de drie zuidelijke provincies zich 'samengepakt' in de 'brede ambtelijke werkgroep zuid'. Deze werkgroep ontstond uit een initiatief van het project 'Courage' in Bergen op Zoom en Roosendaal, dat pilotgelden van de landelijke overheid had ontvangen voor monitoring en internationale communicatie en daar sinds 2011 met Maastricht in optrok. De pilot werd geacht de succesvolle ervaring uit 'Courage' uit te wisselen met andere gemeenten. In dat kader werden de zuidelijke coffeeshopgemeenten aangeschreven. Blijkbaar was er behoefte aan uitwisseling, want de belangstelling was groot. Uit dit initiatief is de brede ambtelijke werkgroep voortgekomen. In de werkgroep hebben de gemeenten overlegd over alle aspecten van de lokale invulling van de nieuwe criteria. De werkgroep vervulde dan ook naar zeggen van de gemeenten een belangrijke rol in de voorbereiding en de implementatie.

Binnen de zuidelijke provincies hebben Zeeland, de Brabantse B5 en Limburg wel elk een eigen lijn getrokken. In Zeeland verwachtte men dat de situatie rustig en beheersbaar zou blijven.³⁷ In Brabant waren er verschillen tussen gemeenten. Sommige kleinere gemeenten in Brabant sloten aan bij breder regionaal beleid, zoals dat van de B5. Dat liet echter hier en daar lang op zich wachten. In Limburg hebben de gemeenten onderling meer afgestemd dan in Brabant en Zeeland: *'Dat had ermee te maken dat de problematiek zoals wij (Limburg) die inschatten naar de toekomst toe hier groter zou zijn dan in Noord-Brabant en Zeeland.'* Ze trokken voorheen al met elkaar op in het kader van 'Limburg trekt zijn grens'. De burgemeesters in Limburg hebben nauw met elkaar overlegd, hoewel sommigen op de achtergrond zijn gebleven. Twee Limburgse burgemeesters speelden vanaf het begin van de aanpak de trekkersrol. Diverse respondenten hebben erop gewezen dat de visie van de burgemeester sterke invloed had op de lokale uitvoering: *'Burgemeesters hebben wel een eigen idee over de invoering van de wietpas'* (zie ook Bervoets et al., 2009).

³⁷ Dit is ook het geval gebleken, blijkens de bijlage bij de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 19 november 2012 (TK 2011-2012, 24 077-293).

Ook meldden enkele respondenten dat de zuidelijke burgemeesters niet altijd allemaal op één lijn zaten.

Zowel de gemeenten zelf als de politie en de bovenlokale actoren gaven in de meeste gevallen aan dat de gemeenten hun regierol hebben opgepakt – op uitzonderingen na waar de politie er in het begin naar eigen zeggen *'aan moest trekken'* of waar werd aangegeven dat de gemeente meer capaciteit had kunnen inzetten.

Gemeenten die behoefte hadden aan extra handhavingscapaciteit hebben een operationeel plan gemaakt, op basis waarvan die capaciteit aangevraagd kon worden bij het ministerie van VenJ. In de plannen zijn lokale scenario's uitgewerkt, want niet overal werden problemen in dezelfde omvang verwacht, en die vormden de grondslag voor de aanvraag. Een respondent van VenJ merkte over deze scenario's op: *'Die zijn heel goed ingeschat, want ieder scenario is uitgekomen. Daarom was tussentijds ook geen capaciteitsverhoging nodig.'*

De meeste gemeenten hebben het lokale coffeeshopbeleid en de vergunningen voor coffeeshops aangepast en een nieuw handhavingsarrangement opgesteld in de lokale driehoek. Op enkele plaatsen was er echter ten tijde van de eerste interviewronde nog geen handhavingsarrangement waar de nieuwe criteria in zijn opgenomen en was het lokale beleid nog niet aangepast. Een respondent van een van de andere driehoekspartijen zei naar aanleiding hiervan: *'Indien een gemeente het beleid op lokaal niveau niet aanscherpt dan kunnen politie en Openbaar Ministerie ook geen uitvoering geven aan hun taken.'* Ook tekenden sommige gemeenten aan dat tussentijdse wijzigingen zoals het vervallen van de lokaal ingestelde bewaarplicht van het uittreksel uit de GBA en het instellen van 'neutrale zones' in coffeeshops (zie later) niet overal meteen formeel zijn vastgelegd.

Een andere taak van de gemeenten lag op het gebied van informatieverstrekking. Coffeeshophouders, bewoners, coffeeshopklanten en drugstoeristen moesten tijdig en duidelijk op de hoogte gebracht worden van wat er te gebeuren stond. Hiervan gaven gemeenten aan dat dit gebeurd is, al is daar bij gezegd dat de informatievoorziening, met name die richting coffeeshops, laat van de grond is gekomen. De gemeenten weten dit aan het pas laat beschikbaar komen van het informatiemateriaal, dat landelijk afgestemd moest worden.³⁸ Soms is ook opgemerkt dat de flyers weinig informatie bevatten en daardoor onduidelijk waren. Er waren coffeeshops die daarom eigen flyers hebben gebruikt. Ook was de informatie van de gemeente niet altijd juist en up-to-date, bijvoorbeeld persberichten die verkondigden dat de ledenlijst niet gecontroleerd zou worden, terwijl dit een week later toch gebeurde, en websites en folders die aangaven dat het GBA-uittreksel door coffeeshops bewaard moest worden, terwijl medio mei 2012 duidelijk werd dat dit geen landelijke eis was.

Coffeeshophouders bevestigden dat ze pas laat werden geïnformeerd. Sommigen gaven aan dat ze helemaal niet zijn geïnformeerd of onvoldoende zijn geïnformeerd. In twee gemeenten werd de informatie aan burgers opzettelijk *low profile* gehouden, om onrust te vermijden. In enkele gemeenten werden per 1 mei intensieve communicatietrajecten richting buitenlandse klanten uitgevoerd, onder andere door middel van informatievoorziening aan toeristen tijdens verkeerscontroles, onderdeel van het 'spoor 1' van de politie (zie paragraaf 7.2.5).

³⁸ Op sommige plaatsen lagen ten tijde van de eerste interviewronde nog vele niet-gebruikte voorlichtingsflyers in de gemeentelijke voorraadkamers omdat er in die gemeente niet veel toeristen kwamen of omdat de folders inmiddels verouderd waren.

Enkele gemeenten hebben een meldpunt overlast ingesteld of hebben hun meldpunt opnieuw onder de aandacht gebracht. Ze hebben naar eigen zeggen in samenwerking met de politie of via de politie zorg gedragen voor de afhandeling van de meldingen en de plaatselijke inzet van politie en stadstoezicht op basis van deze informatie aangestuurd.

De gemeenten hebben de B- en I-criteria in coffeeshops gecontroleerd. Dit is bevestigd door coffeeshophouders. Gemeenten zijn daar meestal in mei 2012 mee begonnen, al was dat soms pas na een week of na 10 dagen. In één gemeente zijn alleen buiten de coffeeshop klanten 'afgevangen' en in een gemeente is slechts eenmaal gecontroleerd op alleen het I-criterium (zie tabel 4). In een andere gemeente waren de controles van 'verkennende' aard.

Uit de bevindingen is te concluderen dat sommige gemeenten terughoudender en meer afwachtend van start zijn gegaan dan andere. In sommige gemeenten gold *'ik doe even niets'*. Twee gemeenten gaven zelf aan dat ze afwachtend zijn geweest met het aanpassen van hun beleid omdat ze dachten dat er mogelijk nog veranderingen zouden komen in de landelijke lijn³⁹. Een respondent zei hierover: *'We wilden alles in een keer aanpassen, dat we niet blijven aanpassen.'* Anderen hebben het nieuwe beleid kortdaat en consequent in uitvoering genomen. Deze gemeenten hebben bijvoorbeeld meteen vanaf de start volop controles in coffeeshops ingezet en een intensieve voorlichtingscampagne gevoerd.

Uit de interviews met gemeentelijke respondenten is naar voren gekomen dat in de voorbereidings- en de beginperiode veel discussie is geweest over de bevoegdheden van de bestuurlijke toezichthouders en de politie en over de eisen waar coffeeshops aan moesten voldoen. In paragraaf 7.2.1 is in dit kader al ingegaan op het uittreksel uit de GBA en de bevoegdheden bij controles in de coffeeshops. Hierover heeft de minister uitleg gegeven in brieven van april en juni 2012. Die namen de onduidelijkheid niet helemaal weg. Vanuit de politie werd bijvoorbeeld in de eerste interviewronde (na de brief van de minister) gezegd: *'Die (criteria) controleren we door samen met de gemeente de aanwezige mensen te bevragen. Het besloten club-criterium is echt een taak van de gemeente. Het ingezetenencriterium doen we in samenwerking met de gemeente, maar dat is niet duidelijk. We zullen eerst wat ervaring ermee op moeten doen.'* In de praktische implementatie waren lokale verschillen waarneembaar. In een aantal gemeenten controleerde de gemeente in 'flexteams' waarbij de politie zonder controlebevoegdheid aanwezig was, maar proces-verbaal opmaakte ingeval van een overtreding. Op andere plaatsen controleerde de gemeente de exploitatievergunning en de politie de ledenlijst en de overige criteria; hier ging men ervan uit dat de gemeente niet bevoegd is om de ledenlijst in te zien. Anderen gaven aan dat de gemeente de ledenlijst juist wel mag zien, maar niet mee mag nemen. Weer anderen meldden dat juist de politie de ledenlijst controleerde en een bestuurlijke rapportage opmaakte waarop de gemeente bestuurlijk kon insteken. Eenmaal, helemaal in het begin, wilde de politie tijdens de coffeeshopcontrole ook openstaande boetes bij klanten, die door de controle aan het licht kwamen, innen. Er deden zich verder nog andere kleinere onduidelijkheden voor tijdens de praktische uitvoering van controles. Bijvoorbeeld stonden controleurs voor de vraag hoe ze moesten reageren op personen die in de coffeeshop aanwezig waren maar (nog) niet ingeschreven stonden. In sommige gemeenten is dit opgelost door

³⁹ Hier speelde het kort geding, dat coffeeshophouders dan wel cannabisgebruikers en/of belangenorganisaties tegen de Staat hadden aangespannen inzake de rechtmatigheid van het ingezetenencriterium, in mee (Rechtbank 's-Gravenhage 27-04-2012, LJN: BW4211).

in coffeeshops een 'neutrale zone' te creëren, waar niet-leden zich mogen ophouden. Deze neutrale zone moest vastgelegd zijn in de gedoogbeschikking en het handhavingsarrangement, bijvoorbeeld: *'Er wordt niet handhavend opgetreden indien een niet-lid zich enkel (nog vóór controle) bevindt in de 'neutrale zone' van de coffeeshop, zoals aangeduid op de bij de vergunning behorende tekening.'*

Andere vragen die speelden waren: hoe ver moet de politie gaan als niet-naleving van de criteria wordt geconstateerd, bijvoorbeeld als een klant niet staat ingeschreven als lid? Dan is sprake van overtreding van de gedoogvoorwaarden en (dus) van artikel 3 van de Opiumwet, maar moet dan ter plekke een ontruiming van de coffeeshop volgen? En wat is de positie van coffeeshopmedewerkers: moeten die ook lid worden? En wat als ze in België wonen? Dit is opgelost door te bepalen dat medewerkers gedurende de werktijden plus 30 minuten daarvoor en daarna aanwezig kunnen zijn zonder dat ze lid zijn. Als ze daarbuiten aanwezig willen zijn, moeten ze lid worden. Hun plek – vóór of achter de bar – is doorslaggevend. Moet er werkelijk een pasje gemaakt worden, was een vraag, en mag iemand lid zijn van meerdere coffeeshops? De vraag: wat is een 'controleerbare ledenlijst' was al vóór 1 mei beantwoord, namelijk dat het gaat om een fysieke lijst, niet in de vorm van een kaartenbak, en geen computerbestand.

De gemeenten gaven aan dat de uitwerking en handhaving van de nieuwe criteria in het begin veel tijd kostten. Sommige respondenten vertelden dat ze praktisch alleen nog met de nieuwe criteria bezig waren. De implementatie viel tegen. Dit leidde tot een breed gehoorde uitspraak onder alle categorieën lokale respondenten dat de situatie vóór de handhaving van de B- en I-criteria beheersbaar was, dat er geen probleem was en dat de B- en I-criteria in hun gemeente geen oplossing vormden voor een probleem.

Gaandeweg is er na mei 2012 meer duidelijkheid gekomen en is de tijdsinvestering minder geworden. Tussen mei en oktober-november zijn onduidelijkheden verhelderd – onder andere in brieven van de minister en binnen de brede werkgroep – en heeft de aanpak zich uitgekristalliseerd. Controles in coffeeshops vonden meestal plaats door gemeente en politie samen, waarbij de gemeente het voortouw had. De politie was op de achtergrond aanwezig en maakte proces-verbaal op als een overtreding werd geconstateerd. In één gemeente in de steekproef ging de politie alléén de coffeeshop in ter controle.

De taakverdeling is door de minister in een brief verhelderd (brief aan de burgemeesters, kenmerk 253403, 20 april 2012). Hoewel de rolverdeling zich over het algemeen na een half jaar heeft uitgekristalliseerd (*'Dat heeft zich uiteindelijk allemaal gladgestreken'*), is er toch lokaal enige onduidelijkheid blijven hangen, ook bij de politie: *'Die rol is in de brieven van de minister nooit echt duidelijk geworden, wie is er nu voor wat in eerste instantie verantwoordelijk.'*

De controle van het ingezetenschap van klanten gebeurde door ID-gegevens van (een steekproef van) aanwezige klanten of klanten op de ledenlijst te checken aan de Gemeentelijke Basis Administratie. Hierbij werd door de toezichthouder naar het GBA gebeld of ter plekke ingelogd op het GBA. Soms werden de BSN-nummers genoteerd en werd daaraan gecheckt.

Wat betreft de frequentie van controles was er over het geheel genomen een dalende lijn, die al vrij snel inzette (zie tabel 4). De frequentie is meestal verlaagd naar één tot twee keer per maand of een keer per zes weken. In drie gemeenten is na mei 2012 helemaal niet meer gecontroleerd op de nieuwe criteria, in de overige gemeenten zijn na een later tijdstip geen controles meer uitgevoerd, soms vanaf augustus, soms vanaf oktober of november 2012. Daarna werd afgewacht wat het

nieuwe beleid zou brengen en hoe de nieuwe Aanwijzing Opiumwet zou gaan luiden. Ten tijde van de tweede interviews keken gemeenten vooral de kat uit de boom.

Tabel 4 Frequentie van coffeeshopcontroles op B- en I-criteria, ontwikkelingen in de periode mei-november 2012 volgens gemeente en politie

Gemeente:	Aantal controles:
1	Eerste acht dagen van mei om de twee dagen. Daarna een keer per maand. Na eind oktober/begin november is helemaal niet meer gecontroleerd in afwachting van nieuw beleid.
2	In mei tweemaal extra gecontroleerd enkel op B&I criteria (niet op AHOJG). Daarna eenmaal per maand reguliere en steekproefsgewijze controles op AHOJG-I bij een coffeeshop. Daarnaast eenmaal extra gecontroleerd enkel op I-criterium en 2x een '100%' dag waarbij alle coffeeshops gecontroleerd werden op AHOJG-I: 1x in augustus en 1x in september. Laatste controle op I was rond de zomervakantie. Na december nog wel een keer op AHOJG gecontroleerd. Wat betreft B&I in afwachting van nieuw beleid geen controles.
3	In mei zijn de open coffeeshops twee keer gecontroleerd. Vanaf juni tot 19 november is iedere open coffeeshop 2x gecontroleerd op B&I. Politie ving daarnaast sporadisch, ongeveer 10x, klanten af buiten de coffeeshop in oktober en november op basis van meldingen. Heeft niet geleid tot een CS controle. Na 19 november is niets meer gecontroleerd.
4	Normaal eenmaal per jaar controle, in 2012 tweemaal gecontroleerd. In juni op B en I, in november alleen op I. Laatste I controle alleen aan de hand van een Nederlandse legitimatie, niet meer aan de hand van het GBA.
5	In mei een aantal keren gecontroleerd (buiten de coffeeshop via 'afvangen' klanten). Daarna niet meer.
6	In het begin elke drie weken een integrale controle, daarna afgebouwd naar 1x per maand. Vanaf september niet meer gecontroleerd op B. Vanaf oktober ook niet meer op I voor de rest van het jaar. Politie heeft op eigen initiatief klanten afgevangen rondom coffeeshops en hotspots. Is ook eenmalig na 19 november voorgekomen.
7	In mei eenmaal I-criterium gecontroleerd. Daarna niet meer.
8	In mei, juni en juli eenmaal per twee weken gecontroleerd. Daarna een keer per maand of drie weken. Laatst gecontroleerd in oktober.

Het valt op dat het I-criterium overal minimaal een keer is gecontroleerd, ook op plaatsen waar het B-criterium niet (meer) gecontroleerd werd. Het B-criterium heeft minder aandacht gekregen.

Als reden voor de vermindering van controles is door de gemeenten aangegeven dat er nog maar heel weinig klanten kwamen in de coffeeshops en dat coffeeshops zich over het geheel genomen aan de regels hielden. Er viel weinig te controleren: *'Ze zijn gewoon leeg, en de coffeeshop houders houden zich aan de wet en regelgeving. (...) Echt sporadisch zijn er steekproeven geweest. Dan zie je gewoon dat dit nauwelijks iets oplevert omdat er niemand is.'* Gemeenten gaven aan dat ze de klanten, die terugschrokken voor de registratie en het uittreksel uit de Gemeentelijke Basis Administratie, de ruimte wilden bieden om terug te komen naar de coffeeshop. Te nadrukkelijke controles zouden – volgens gemeenten en politie – de geconstateerde

weerstand tegen inschrijving in het ledenbestand bij ingezeten coffeeshopbezoekers kunnen aanwakkeren. Daarnaast is de prioriteit van gemeenten en politie al spoedig verschoven naar de handhaving op straat vanwege een toename van overlast door straatdealers en een groei van de illegale markt.

Bij de coffeeshopcontroles zijn in zes gemeenten overtredingen van de nieuwe criteria geconstateerd. Zesmaal bevonden zich niet-ingezetenen in de coffeeshop, eenmaal bevond zich iemand in de coffeeshop die niet bleek ingeschreven als lid en eenmaal was het uittreksel uit de Gemeentelijke Basis Administratie niet bewaard bij de ledenlijst terwijl dit nog wel door de gemeente verplicht werd gesteld. Bij deze overtredingen was tweemaal opzet in het spel; de betreffende coffeeshophouders wilden, door een niet-ingezetene toe te laten, een proefproces uitlokken.

Op overtredingen is een reactie gevolgd. Meestal ging het om een waarschuwing (waarvan één telefonische) en eenmaal volgde een sanctie in de vorm van een tijdelijke sluiting. Op veel plaatsen is aan coffeeshops in het begin nog het voordeel van de twijfel gegund en werd nog niet formeel volgens het handhavingsarrangement gesanctioneerd.

Met betrekking tot sanctionering is door enkele respondenten, zowel bij de gemeente als bij de politie, een dilemma gesignaleerd. De gemeenten zouden meer dan incidentele overtredingen moeten sanctioneren met tijdelijke of definitieve sluitingen van coffeeshops. Echter, gemeenten zijn er niet op uit om coffeeshops te sluiten, omdat zij vrezen dat dan problemen kunnen rijzen met illegale verkoop van cannabis. Dit maakt het voor de controleurs wel ingewikkeld: *'Als we de coffeeshops moeten controleren, maar de burgemeester wil coffeeshops helemaal niet sluiten als het zo ver komt, dat maakt het toch wat ingewikkelder dan wanneer hij zegt 'we gaan tot het gaatje als het nodig is.' Dat is een bestuurlijk vraagstuk.'* Een andere respondent gaf aan dat de politie niet zo veel belang heeft bij controle in de shop: *'We zien de coffeeshop liever open dan dicht (...) anders komt de hele handel op straat te liggen en dan is het alleen maar erger.'*

In oktober-november 2012 keken de gemeenten naar eigen zeggen niet ontevreden terug op hoe het uiteindelijk gegaan is, al bleef men vinden dat het proces erheen moeizaam is verlopen en dat de voorbereidingstijd kort was. Opgemerkt is dat de nieuwe maatregelen een behoorlijke omslag vroegen van gemeenten: *'We bemoeiden ons niet zo met die coffeeshops, uitzonderingen daargelaten hadden we er geen last van, dus wij moesten ook van ver komen.'* Het communicatietraject was in de optiek van een aantal respondenten een succes, omdat het spontane publiciteit in het buitenland genereerde en ervoor zorgde dat de drugstoeristen vrij snel op grote schaal thuisbleven. Verschillende gemeenten vonden dat het gezamenlijk optrekken in de 'brede werkgroep zuid' erg goed heeft gewerkt. Duidelijkheid over wat er moet gebeuren, draagvlak en overleg en samenwerking zijn genoemd als verdere succes bevorderende factoren.

De brede werkgroep, waarin de zuidelijke gemeenten sinds de zomer van 2011 samen optrokken, is eind 2012 op initiatief van de gemeenten zelf opgeheven.

7.2.4 De arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie/de officier van justitie is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving en volgt daarbij de wet en de daarbij behorende Aanwijzingen van het College van procureurs-generaal.⁴⁰

De in de interventielogica beoogde rol van het Openbaar Ministerie in de strafrechtelijke handhaving van de B- en I-criteria (zie paragraaf 5.3.4) was als volgt:

Openbaar Ministerie/arrondissementsparket:

- zorgt voor strafrechtelijke handhaving van het lokale coffeeshopbeleid conform het bepaalde in de Opiumwet en de Aanwijzing Opiumwet
- werkt hierbij samen met de lokale autoriteiten
- voert de strafrechtelijke handhaving richting coffeeshops uit als sluitstuk op de bestuurlijke handhaving

Op de meeste plaatsen – maar niet overal – zijn de nieuwe criteria in mei-juni 2012 opgenomen in de handhavingsarrangementen. Het Openbaar Ministerie was daarbij betrokken. De strafrechtelijke handhaving had hier een plaats in. Ze kwam aan de orde als een coffeeshophouder niet aan de gestelde gedoogcriteria voldeed en was dan gebaseerd op de Opiumwet (artikel 3). Waar nog geen handhavingsarrangementen waren ten tijde van de eerste vervolgmeting kwam dat volgens het Openbaar Ministerie doordat het bestuursrechtelijke deel van het handhavingsarrangement nog niet vast stond. Er waren gemeenten waar in augustus 2012 nog geen afspraken waren gemaakt. *'Ik denk dat het wegens de vakantieperiode nog langer blijft liggen met als gevolg dat op lokaal niveau het coffeeshopbeleid nog niet is aangescherpt'*, zei een respondent van het Openbaar Ministerie. Een van de betrokken parketten heeft in december 2011 beleidsmedewerkers van alle coffeeshopgemeenten in het arrondissement bij elkaar geroepen om te spreken over aanpassing van de handhavingsarrangementen.

Het Openbaar Ministerie gaf aan dat het aanvankelijk actief heeft gezocht naar de rol die de politie zou moeten spelen bij controles van coffeeshops. *'Wij waren aan het zoeken welke partij de B- en I-criteria moest gaan handhaven.'* Volgens het wetenschappelijk bureau van het Openbaar Ministerie was dit formeel de Voedsel- en Warenautoriteit. De minister heeft hier uitsluitsel over gegeven: de handhaving van de gedoogcriteria is primair een taak van de burgemeester en de politie kan het toezicht uitoefenen. Indien bij een coffeeshopcontrole een overtreding van de gedoogvoorwaarden wordt geconstateerd dan is de politie bevoegd om opsporingshandelingen te verrichten, bijvoorbeeld ter controle van de gedoogcriteria. De politie maakt proces-verbaal op, en het Openbaar Ministerie kan besluiten te vervolgen.

In de onderzochte periode is geen enkele coffeeshophouder strafrechtelijk vervolgd wegens overtreding van de B- en I-criteria. Als er overtredingen waren, zijn die bestuursrechtelijk afgedaan of is de coffeeshophouder een overgangperiode gegund. Strafrechtelijke vervolging was niet aan de orde.

Het accent van het nieuwe beleid is al vrij snel bij de illegale straathandel komen te liggen: *'Vanwege de aanscherping van het coffeeshopbeleid is de straathandel toegenomen omdat een significante groep zich niet wilde inschrijven bij een coffee-*

⁴⁰ De formele taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het coffeeshopbeleid algemeen zijn beschreven in paragraaf 5.6.

shop. De aanpak van het illegale circuit, daar zijn we heel duidelijk in, dat heeft (altijd al) prioriteit.' Daarbij kwam het probleem naar voren dat dealers en runners moeilijk strafrechtelijk te 'pakken' bleken omdat ze geen of slechts kleine hoeveelheden drugs in bezit hadden.⁴¹ De politie kwam met vragen hierover bij het Openbaar Ministerie. Naar aanleiding van dit probleem is het Openbaar Ministerie actief betrokken geweest bij overleg over mogelijkheden van het opleggen van sancties. In overleg met het lokale bestuur en de politie zijn – met name in Limburg – de volgende opties de revue gepasseerd en al dan niet toegepast:

- De gedragsaanwijzing op basis van de voetbalwet. Strafrechtelijk bleek dit lastig omdat inzicht moet worden gegeven in het delict verleden van een dader en dit vergt een zorgvuldige en tijdrovende dossieropbouw door de politie. Dit is niet van de grond gekomen. *'Dossieropbouw door de politie was niet van die kwaliteit dat het Openbaar Ministerie dacht daarmee de rechter te kunnen overtuigen om een voetbalwet gerelateerd gebiedsverbod op te leggen.'*
- Bestuursrechtelijke gebiedsverboden, al dan niet in combinatie met een strafrechtelijke aanpak⁴². Deze zijn toegepast op dealers en runners die klanten actief benaderden. In een van de gemeenten zijn honderden gebiedsontzeggingen opgelegd, in een andere tientallen, soms zijn gebiedsverboden opgelegd voor meerdere gebieden in een stad. Een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie was van mening dat dit begrensd moet worden: *'Je kunt niet de hele stad tot verboden gebied verklaren.'*
- In het zuiden van Limburg zijn de gebiedsverboden ook gecombineerd met een strafrechtelijke aanpak (een boete of een hechtenis) op basis van artikel 3b en 3c Opiumwet. Er zijn ruim honderd dagvaardingen geweest en enkele tientallen vonnissen gewezen door de rechter. In dit kader is in september 2012 een themazitting 'straathandel en bezit van kleine hoeveelheden hennep' gehouden bij de Rechtbank (Rechtbank Maastricht 05-09-2012, LJN: BX6602). Hiervan zei het Openbaar Ministerie: *'Daar zijn we al erg ver in gegaan.'* Het ging om dealers die geringe hoeveelheden (minder dan 30 gram) in bezit hadden. Omdat het Openbaar Ministerie een geldboete niet adequaat vond zijn deze personen voor de rechter gebracht. De rechter oordeelde echter dat bij een *first offender* een geldboete aangeboden moest worden. De niet-*first offenders* werden wel conform eis Openbaar Ministerie of zelfs hoger veroordeeld: zij kregen – naast de gebiedsontzegging – een hechtenis van enkele dagen of een werkstraf, afhankelijk van de ernst en de frequentie van de recidive. Over de themazitting in Limburg is door de politie opgemerkt: *'De vonnissen die daar zijn opgelegd staan niet in relatie met de inspanningen die wij geleverd hebben en de ervaren overlast van de wiethandel voor de bevolking'* (zie ook paragraaf 7.2.5). Voor de politierechter die de themazitting voorzat lijkt het evenmin gemakkelijk geweest te zijn: *'De politierechter ziet zich voor de vraag gesteld welke straf passend en geboden is. De politierechter ziet zich daarbij voor het probleem gesteld dat hier sprake is van de berechting van strafbare feiten, welke tot heden nagenoeg niet werden vervolgd.'* (Rechtbank Maastricht 05-09-2012, LJN: BX6602).

⁴¹ Bezit van cannabis tot 30 gram is een overtreding en geen misdrijf. In beginsel worden deze zaken niet vervolgd volgens de Aanwijzing Opiumwet.

⁴² Het opleggen van een gebiedsverbod is een bevoegdheid van de burgemeester, het is een bestuursrechtelijke maatregel op grond van de APV en dus geen taak van het Openbaar Ministerie. Het wordt hier genoemd omdat het in combinatie met strafrechtelijke sancties kan worden opgelegd en omdat het een van de manieren was om de illegale handel aan te pakken.

- Gaandeweg is vanuit het Openbaar Ministerie de ZSM aanpak ingevoerd.⁴³ Hiermee heeft het Openbaar Ministerie meer mogelijkheden gekregen om zelf een zaak af te doen en ook wordt opgemerkt: *'Als je ZSM doet zijn de boetes hoger dan als je naar de rechter gaat.'* Bij deze aanpak wordt per persoon gekeken wat hij aan drugs bij zich heeft, gebeld naar het Openbaar Ministerie voor het strafrechtelijk dossier, dan worden de drugs in beslag genomen en wordt een transactie aangeboden. Dit proces duurt per persoon een tot anderhalf uur. Op deze manier wordt voldaan aan de wens om interventies snel af te handelen.

Het is lastig gebleken om de illegale markt strafrechtelijk aan te pakken. Om met een respondent te spreken: *'De strafrechtelijke aanpak is er wel, maar er zit een heel magere reactie op'*, waarmee met name werd bedoeld op de lage straffen die *first offenders* bij de themazitting van de rechter kregen. De gebiedsverboden en de themazittingen hadden volgens een Openbaar Ministerie-respondent wel effect, maar deze signaleerde tegelijkertijd dat de handel zich hierdoor naar de buitenwijken verplaatste en dat er nog steeds (enkele honderden) verdachten instroomden. In rechercheren naar het criminele milieu *achter* de kleinere zaken, daar is door Openbaar Ministerie en politie nog niet in geïnvesteerd.

De respondenten van de politie waren over het geheel genomen tevreden over de pogingen van het Openbaar Ministerie om de vervolging te verbeteren: *'Ik vind dat het Openbaar Ministerie heel consequent alle dossiers die we hebben aangeleverd in het kader van de wietpas met voorrang behandeld heeft. Dus daar ontbreekt het zeker niet aan goede wil. Alleen, het Openbaar Ministerie gaat niet over de straf-toemeting (...). Ze hebben redelijk fors uitgepakt binnen de richtlijnen die er voor het Openbaar Ministerie zelf zijn (...). Alleen, de rechter is daar niet in meegegaan.'*

Wat betreft de harddrugshandel is door het Openbaar Ministerie opgemerkt dat deze niet nieuw is, maar beter in beeld is gekomen door de verhoogde aandacht voor de illegale markt en het wegvallen van een grote stroom drugstoeristen. Strafrechtelijk is hier – bij het ontbreken van een heterdaad – artikel 10a Opiumwet (voorbereidingshandelingen) wel toegepast. Op basis van artikel 10a kan een inbewaringstelling volgen en een hoge geldboete worden opgelegd van de vijfde categorie (artikel 23 Sr, € 78.000). Hiervan gaf een respondent aan: *'Die hoge bedragen dat doe je nooit, (...) die geldboete, dat is een paar duizend euro.'* Daarbij geldt ook: *'Een geldboete schrikt niet af bij drugsrunners.'* Ook een werkstraf is een mogelijke sanctie, maar *'dat is in de meeste gevallen totaal niet gepast, dat werkt niet.'* Tot slot kan een gevangenisstraf worden opgelegd, al dan niet met een voorwaardelijk deel. Deze sanctie is inderdaad opgelegd; meestal ging het om minimaal een maand – de strafmaat is drie tot zes maanden.⁴⁴ Voor softdrugs kon dit artikel 10a echter niet worden toegepast.

⁴³ ZSM staat volgens www.om.nl voor een aanpak die gekenmerkt wordt door: Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk. Politie, Openbaar Ministerie en ketenpartners pakken met ZSM veelvoorkomende misdrijven op daadkrachtige wijze aan. In de ZSM-werkwijze beslissen zij na aanhouding van de verdachte zo spoedig mogelijk over het afdoeningstraject. Waar mogelijk wordt direct een afdoeningsbeslissing genomen. Bijna alle eenvoudige zaken worden binnen zes uur na aanhouding beoordeeld. Dan moet helder worden of er bewijstechnisch voldoende aanwezig is voor een interventie.

⁴⁴ Het verkopen/afleveren/verstrekken van gebruikershoeveelheden harddrugs vanuit een pand of op straat gedurende minder dan een maand met enige regelmaat: drie maanden.
Het verkopen/afleveren/verstrekken van gebruikershoeveelheden harddrugs vanuit een pand of op straat gedurende meer dan een maand, doch minder dan 3 maanden, met enige regelmaat: zes maanden.

Tussen de parketten bestonden verschillen in de manier waarop ze uitvoering hebben gegeven aan de beoogde activiteiten. Op sommige plaatsen was het Openbaar Ministerie passief en bleef het lang op de achtergrond: *'Er kwam geen reactie'*, zegt een van de lokale actoren, *'Het Openbaar Ministerie heeft nooit een standpunt ingenomen.'* Ook is gezegd: *'Politie en gemeente zijn aan tafel gegaan, zij waren de trekkers. Het Openbaar Ministerie had een teruggetrokken rol, liet het aan de twee anderen over.'* Het Openbaar Ministerie heeft daar zelf bij aangegeven dat bewust gekozen is voor een meer adviserende rol omdat het niet primair betrokken is geweest bij de ontwikkeling van de B- en I-criteria. *'Dat hebben de gemeenten gedaan, en daar hebben we later bij aangehaakt.'* Op andere plaatsen was het Openbaar Ministerie actiever. Daar is de politie actief ondersteund, zijn nauwgezet afspraken gemaakt met de politie binnen het driehoeksoverleg over de opsporing en vervolging, en is nauw samengewerkt om iedereen te coördineren. Het daarbij gemaakte stappenplan is vervolgens verspreid naar de andere politiekorpsen.

Het Openbaar Ministerie heeft er naar eigen zeggen tijdens de rit steeds voor gezorgd dat het goed geïnformeerd was, zodat signalen van handel op straat of in woningen snel doorkwamen en strafrechtelijk konden worden aangepakt. De politie gaf aan dat ze informatie heeft verstrekt aan het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie heeft dus wat betreft de coffeeshops een terughoudende rol vervuld, maar richting de illegale markt is, met name in Limburg, actief gehandeld en geëxperimenteerd. De strafrechtelijke slagvaardigheid bleek evenwel begrensd.

7.2.5 De politie

De politie heeft zowel taken in de bestuurlijke handhaving als in de (strafrechtelijke) opsporing van strafbare feiten.⁴⁵ Over de inzet van de politie worden afspraken gemaakt in het lokale driehoeksoverleg van burgemeester, Openbaar Ministerie en politie.

De politie heeft haar handhaving van de B- en I-criteria naar eigen zeggen – en terug te vinden in schriftelijke documentatie – ingericht volgens een driesporen beleid: 1) ontmoediging van buitenlandse drugsklanten om in Nederland cannabis te komen kopen en bemoediging van de burger – laten zien dat de politie werk maakt van de handhaving van de nieuwe criteria; 2) handhaving en opsporing op de illegale markt en 3) controles op de coffeeshops. Verder waren er verwachtingen op het punt van de informatiepositie en de inzet van researchcapaciteit. De politie van de drie zuidelijke provincies heeft in de voorbereidingsfase een aantal werkconferenties gehouden om het probleem in kaart te brengen en de aanpak uit te stippelen.

In het kader van de B- en I-criteria waren volgens de interventielogica (zie paragraaf 5. 3.5) de volgende politie-activiteiten beoogd:

Politie:

- geeft uitvoering aan de handhaving en toezicht op de gedoogcriteria ingevolge 13b Opiumwet en de strafrechtelijke handhaving:
 - volgt hierin de regie van de gemeente
 - voert de controles zoveel mogelijk integraal uit
 - breidt indien gewenst het aantal toezichten uit

⁴⁵ De formele taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het coffeeshopbeleid algemeen zijn beschreven in paragraaf 5.6.

- voert controles uit op drugstoeristen om te ontmoedigen en om de informatiepositie te versterken
- pakt negatieve neveneffecten, zoals het ontstaan van illegale markten, direct aan
- zet bij substantiële wijzigingen in criminaliteitsbeeld extra researchcapaciteit in voor de aanpak van achterliggende logistieke structuren en facilitators
- vergaart informatie en voorziet in informatie betreffende de ontstane overlast-situatie op basis van een inwinplan:
 - geeft signalen/informatie aan gemeente door en adviseert gemeente op basis van vergaarde informatie
 - richt informatieorganisatie hierop in en verstevigt informatieorganisatie

Voor de politie in Zeeland en Noord-Brabant werd inzet van extra politiecapaciteit beoogd tot 1 januari 2013 met een piekinspanning in de eerste twee maanden waarna het (criminaliteits-)beeld zich geleidelijk zal normaliseren en toezicht, controle en opsporing terug kunnen worden gebracht naar het huidige niveau. Dit zou gebeuren binnen de bestaande politiecapaciteit maar in invoerings- en gewenningsperiode wel met herprioritering van de politie-inzet. In Limburg werd door politie en gemeenten aldaar verwacht dat de politie over een langere periode extra capaciteit zou inzetten, wel met lokale verschillen.

Binnen de politie-inzet werden lokale verschillen verwacht (binnen bestaande capaciteit, binnen *'going concern'*, met of zonder Joint Hit Team, met herprioritering, of extra). De minister had toegezegd zo nodig extra capaciteit ter beschikking te stellen. Hiertoe moesten de gemeenten operationele handhavingssystemen indienen.

De politie heeft het driesporen beleid uitgevoerd, al zijn er plaatselijke verschillen gerapporteerd in bijvoorbeeld het moment waarop overgeschakeld werd van spoor 1 op spoor 2, en de taak van de politie voor spoor 3. Dit is aangegeven door politie-respondenten en gemeente-respondenten. Coffeeshophouders bevestigden dit op onderdelen.

De politie heeft aangegeven dat ze in het begin actief is geweest met spoor 1: het informeren van buitenlandse coffeeshopklanten. Ze heeft zelf geflyerd en mensen aangesproken. Op sommige plaatsen heeft de politie hier naar eigen zeggen krachtig op ingezet: *'Dat hebben we gedaan door met opvallende eenheden in dienstauto's en uniform de straat op te gaan en nabij de coffeeshops en de aanrijroutes de potentiële buitenlandse drugsklanten te controleren en voor te lichten.'* Dat 'potentiële drugsklanten' was gebaseerd op een subjectieve beoordeling. Als het bijvoorbeeld ging om *'drie jongens in trainingspakjes in een oude Volkswagen Golf'* werd er een stopteken gegeven, een praatje aangeknoopt en gevraagd wat ze kwamen doen. Daarbij kregen ze dan van de politie informatie en een folder.

Toen uit de reacties van buitenlanders en het wegblijven van drugstoeristen bleek dat de nieuwe regels genoegzaam bekend waren, heeft de politie haar prioriteiten verlegd naar spoor 2, de opsporing en handhaving met betrekking tot de illegale markt. Dit gebeurde al enkele dagen tot drie weken na de daadwerkelijke handhaving van de B- en I-criteria. De handhaving was gericht op overlast door dealers en runners, die zich in het begin vooral rond coffeeshops voordeed en zich later (sinds juni, juli) ook verspreidde naar andere locaties. Binnen spoor 2 is volgens de politie op verschillende manieren gehandhaafd.

- Zij heeft gepatrouilleerd, zowel in de buurt van de coffeeshops als op andere 'hot spots', zowel in uniform als in burger. Hierover zei de politie zelf: *'Actief laten zien dat de politie aanwezig is en anderzijds kijken of je mensen kunt vangen.'*

Een respondent van de gemeente merkte hierover op: *'Dat wringt af en toe: wat heeft het meeste effect en wat wil de burger zien.'* In de eerste interviewronde merkten andere respondenten (coffeeshophouders) op dat de politie wel per auto patrouilleerde, maar niet optrad tegen dealers en runners: *'Het is eerder weg-jagen dan oppakken.'*

- Op basis van de APV zijn personen die probeerden te kopen of te verkopen rondom coffeeshops en uitgaansgelegenheden bekeurd en zijn hun drugs(gerelateerde) bezittingen afgenomen. Later volgde de politie ook de ZSM-aanpak met een snelle strafrechtelijke 'lik-op-stuk' afhandeling, meestal een geldboete, op basis van een summier proces-verbaal. Dealers zijn vaak aangehouden via hun kopers: *'Als je voldoende kopertjes hebt bij een dealer dan (...) gaan we verder met de dealer aan de slag.'*
- Bij 'uitstroomcontroles' met onopvallende politieauto's is de doelgroep aan de kant gezet, gecontroleerd en eventueel aangehouden.
- Er is klassiek opsporingsonderzoek verricht (tappen, bewijs verzamelen, kopers afvangen). Dit was arbeidsintensief. Er zijn cijfers genoemd van 900 werkuren per dealer om voldoende bewijsmateriaal te verzamelen.
- Er is gepost en geobserveerd, zowel in uniform als onopvallend, zowel op straat als vanuit 'postpanden' en mobiel.
- Dealers zijn 'gestalkt' en gehinderd, waarbij ze (ook) op andere overtredingen, zoals niet handsfree bellen of fout parkeren, zijn beboet door het CJIB. *'In sommige gevallen kiezen wij ervoor om een dealer te stalken en dan is het veel interessanter om hem drie keer op een dag op te schrijven voor het niet-handsfree bellen. Dat kost 660 euro, 220 per overtreding. Dus ook dat is een instrument wat we gebruiken om dealers te weren.'* Op deze manier werden dealers ontmoedigd, en kon de politie ook zwaardere boetes opleggen dan voor enkel bezit van kleine hoeveelheden softdrugs strafrechtelijk mogelijk is.
- De politie heeft naar eigen zeggen consequent gereageerd op meldingen van drugsoverlast en drugshandel van burgers. Dit is conform de 'drieluik' gedachte (zie eerder) waarin feedback en communicatie een belangrijke rol spelen. De meldingen kwamen binnen bij meldpunten die door de gemeenten zijn ingericht. Soms hebben die meldpunten een fysieke plek bij de politie. De meldingen zijn geanalyseerd om te kijken of er *hot spots* aangewezen konden worden. Soms is een aparte 'informatiemakelaar' aangesteld die de informatie tussen de politie, gemeente en Openbaar Ministerie coördineerde. Waar meldpunten zijn ingesteld reageerden burgers daar positief op. Een probleem dat een respondent daarbij signaleerde is, dat door de publiciteit rond de B- en I-criteria veel overlast mogelijk onterecht werd toegeschreven aan drugs of aan coffeeshops. Toch vond de politie het belangrijk om op deze meldingen te reageren. Volgens een respondent van de politie zagen mensen dat er iets met hun problemen gebeurde en raakten ze daardoor gemobiliseerd, en dat had dan een breder effect dan de zaak in kwestie.

Bij deze activiteiten kon het ook gaan om harddrugs, ze waren niet specifiek gericht op softdrugs. Op enkele plaatsen zijn speciale politieteamen zoals DOEN-teams (Drugs Overlast Effe Niet), DOT-teams (Districtelijk Overlast Team) en het Joint Hit Team ingezet, aldus de politie.

De politierespondenten gaven aan dat het om twee redenen moeilijk is geweest om runners en dealers van softdrugs aan te pakken. Ten eerste was de handel beperkt zichtbaar en waren de runners en dealers meestal verdwenen als de politie ter plekke verscheen (zie ook Maalsté & Hebben, 2012; Snippe & Bieleman, 2012). Ten tweede hadden dealers, als ze aangehouden worden, vaak geen of weinig weet op zak en konden ze daardoor moeilijk strafrechtelijk aangepakt worden. Ze kunnen

volgens respondenten aangehouden worden als ze op heterdaad betrapt worden op verkoop van drugs of als drie kopers verklaren dat ze wiet van hen hebben gekocht: *'We zitten op een afstandje te kijken en als we zien dat ze [dealers in de omgeving van de coffeeshops] een deal proberen te sluiten, dan gaan we als eerste de koper benaderen van 'wat is er net gebeurd' en dan nemen we de middelen in. Zo hebben we voldoende feiten en omstandigheden om de verdachte aan te houden.'* Soms is anders gewerkt: *'Onze aanpak is: iemand die zich doelloos ophoudt en tot de doelgroep behoort wordt gezien als iemand die zich mogelijk schuldig maakt aan 'verkoop bevorderen' en dit is een overtreding ex Opiumwet, hij is dan een "drugsmake-laar". We controleren dan zijn identiteit, zonder proces-verbaal. Alleen al het vragen van het ID vinden ze vervelend. Als ze geen ID hebben is dat een reden voor aanhouding.'*

De politie heeft de aanpak als arbeidsintensief ervaren.⁴⁶ Voor een gebiedsverbod moet bijvoorbeeld een dossier worden aangelegd, en het posten kostte veel tijd. De Minister van VenJ heeft in 2012 extra handhavingscapaciteit beschikbaar gesteld, op verzoek van gemeenten die dat nodig hadden. De extra capaciteit bestond in 2012 uit personen van de KMar en de KLPD. In het begin kostte deze inzet van buiten naar zeggen van de politie-respondenten extra werk en tijd, maar respondenten gaven bij de eerste vervolgmeting van het onderzoek volmondig aan dat de samenwerking (zeer) goed is verlopen. De extra inzet is door de politie als een belangrijke succesfactor gezien: *'Wij konden controleren en inzetten op drugstoerisme, coffeeshopbeleid en illegale handel, omdat we die extra fte van de minister hebben gekregen. Dan kan je een vuist maken.'* De detachering van KLPD en KMar eindigde, soms per 1 januari 2013, soms eind april, soms was het nog onduidelijk ten tijde van het interview. Ten tijde van de eerste vervolgmeting was de extra capaciteit er nog: *'We hebben steeds tot op heden die extra capaciteit vanaf 1 mei binnen.'* In Limburg was de capaciteit eerst in de vorm van bijstand van de KLPD en KMar, maar bij de eerste vervolgmeting was deze inmiddels volledig vervangen door zij-instroom ter invulling van de door de minister toegestane tijdelijke formatie-uitbreiding van de Eenheid Limburg.

De politie was overal betrokken bij spoor 3, de controles van de nieuwe criteria in de coffeeshops, maar veelal in een secundaire rol: de gemeente controleerde en de politie ging mee als 'sterke arm', niet als controleur van de B- en I-criteria. Wel is de politie bevoegd om tijdens een controle op te treden wanneer een strafbaar feit wordt vastgesteld. Het kwam ook voor dat de politie zelfstandig controleerde en niet de gemeente.⁴⁷ De gemeente bepaalde waar en wanneer in coffeeshops gecontroleerd werd. Buiten de coffeeshops heeft de politie ook klanten bij wie een vermoeden bestaat van koop van drugs – bijvoorbeeld klanten die in een auto met buitenslands kenteken stapten – 'afgevangen', van wie daarna werd gecheckt of ze op de ledenlijst stonden en ingezet waren. *'Dat is ook een vorm van controle van de B- en I-criteria'*, aldus een politie-respondent.

In sommige kleinere gemeenten is volgens de politie weinig veranderd in de handhaving. Daar zijn niet meer drugsdealers of runners gesignaleerd dan voorheen en geen arrestaties verricht. In twee gemeenten werd de aanpak van woninginbraken

⁴⁶ In Limburg bijvoorbeeld zijn ruim 800 politie-interventies geweest, variërend van aanhoudingen tot waarschuwingen, politiesepots, processen-verbaal tot transacties door het Openbaar Ministerie.

⁴⁷ Naast de extra controles op de B- en I-criteria, waar het hier over gaat, is de politie ook betrokken bij integrale controles met de gemeente, de brandweer en de belastingdienst, waarbij alle gedoogcriteria worden gecontroleerd.

bij de eerste vervolgmeting belangrijker gevonden omdat er relatief veel woning-inbraken plaatsvonden, terwijl weinig drugsoverlast ervaren werd.

Een probleem dat zich voordeed was dat de uitvoeringsregels per gemeente verschilden. Een politierespondent merkte hierover op dat politiechefs hierdoor niet efficiënt konden werken: *'Iedere politiechef moet het wiel opnieuw uitvinden, dat haalt alle efficiency weg uit de voorbereiding. Dat komt door de lokale uitwerking. Er zijn zelfs verschillen binnen één korps.'* Politie en Openbaar Ministerie wilden graag overal dezelfde aanpak, maar aangezien de lokale situatie overal anders was, waren overal andere strategieën nodig.

Gedurende de implementatie heeft de politie frequent situatierapporten – 'sitrap's' – opgesteld, die verspreid zijn naar de Officieren van Justitie, gemeenten in het zuiden, het Parket-Generaal en de landelijke overheid. Daarbij speelde het (algemeen bekende) probleem van de Nederlandse politieregistraties, waar (meestal) handmatige analyses op nodig zijn en die daarom veel tijd kost. In de lokale driehoek en de Regionale Informatie en Expertise Centra vond informatie-uitwisseling plaats en met de gemeente bestonden op de meeste plaatsen korte informele lijnen. In de meeste gemeenten was men tevreden over de informatievoorziening vanuit de politie, in sommige gemeenten vond men dat de informatievoorziening meer systematisch en beter onderbouwd had kunnen zijn en dat dat een zwak punt was.

Al met al kan gesteld worden dat de politie de beoogde activiteiten heeft ontplooid en gedurende het traject vooral actief is geweest in de handhaving op de illegale markt, met nadruk op het aanpakken van dealers en runners. De aanpak kostte de nodige capaciteit. De politie heeft geen extra researchcapaciteit ingezet. *'Ik ben niet met de grotere jongens bezig'* wordt hierover gezegd. Tot nu toe zijn alleen korte-klap onderzoeken gedaan.

7.2.6 De lokale driehoek

De lokale driehoek dient gezamenlijk een integraal beleid uit te werken ten aanzien van coffeeshops, waarin tot een evenwichtige inzet van de verschillende beheersingsinstrumenten wordt gekomen. De in de lokale driehoek vertegenwoordigde partijen – burgemeester, de politiechef en de officier van justitie, dragen elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid bij aan een samenhangend en effectief beleid. In dit beleid worden de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden op elkaar afgestemd.⁴⁸

Elk van de partijen in de driehoek zorgt voor een deel van de handhaving van de gedoogcriteria: de officier van justitie kan vervolgen, maar kan een coffeeshop niet sluiten. De burgemeester kan wel sluiten, maar niet strafrechtelijk vervolgen. De politie kan pas effectief optreden als duidelijkheid bestaat over de capaciteit die vereist is voor de bestuursrechtelijke handhaving en de opsporing van strafbare feiten. *'Uiteindelijk doen we een beroep op dezelfde schaarse politiecapaciteit als de gemeente, dus ook dat moet afgestemd worden'*, is hierover vanuit het Openbaar Ministerie opgemerkt.

De in de interventielogica beoogde taken van de lokale driehoeken (zie paragraaf 5.3.6) in het kader van de B- en I-criteria zijn:

⁴⁸ De formele taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het coffeeshopbeleid algemeen zijn beschreven in paragraaf 5.6.

Lokale driehoek:

- vult het beleid concreet in en stelt prioriteiten bij de dagelijkse handhaving
- past daarbij lokaal maatwerk toe binnen de landelijke kaders
- zorgt voor een lokaal operationeel plan waarin nadrukkelijk de benodigde handhavingscapaciteit wordt opgenomen
- stelt op lokaal niveau een handhavingsarrangement vast voor een geïntegreerde en complementaire inzet van het strafrechtelijk en bestuursrechtelijk instrumentarium
- monitort de gang van zaken ter besluitvorming en herziening van een integrale aanpak

De beoogde handhavingsarrangementen zijn op de meeste plaatsen in het eerste half jaar van 2012 opgesteld, al is het voorgekomen dat op dit punt ook na een aantal maanden nog knelpunten speelden in de bestuurlijke besluitvorming, waardoor het arrangement pas laat werd vastgesteld. In de arrangementen ligt vast wanneer bestuursrechtelijk en strafrechtelijk opgetreden wordt.

De lokale driehoeken hebben eigen, lokaal toegesneden afspraken gemaakt en het beoogde maatwerk vastgesteld. Hierdoor zijn verschillen in aanpak ontstaan. Dit gold het minst voor Limburg, waar een provinciaal afgestemde handhavingsstrategie werd gevolgd.

In de driehoek zijn ook afspraken gemaakt over extra handhavingscapaciteit; die werd alleen beschikbaar gesteld als er een operationeel plan was. Zo'n plan is niet overal opgesteld, omdat dit niet overal nodig werd gevonden.

De driehoeken zijn geïnformeerd door situatierapporten van de politie en door inbreng van de gemeenten. Dat de aanpak is aangepast, bleek bijvoorbeeld uit het verleggen van de prioriteit van de politie naar de illegale markt (zie paragraaf 7.2.3 en paragraaf 7.2.5).

Al met al hebben de driehoeksoverleggen gedaan wat gedaan moest worden, zij het met verschil in tempo. Een respondent merkte op dat de nieuwe aanpak andere procedures nodig zou hebben, een herordening, die op driehoeksniveau niet te geven is: *'Daar heb je op gemeenteniveau een projectmanager voor nodig met een brede kijk, die dagelijks verbindingen legt en activiteiten een duwtje geeft.'*

7.2.7 De coffeeshophouders

De coffeeshophouder is verantwoordelijk voor de naleving van de gedoogcriteria. In de vergunning/beschikking/verklaring die de burgemeester afgeeft staan de landelijke en eventuele aanvullende lokale gedoogcriteria die de coffeeshop moet naleven. Bij niet-naleving van (een van) de criteria is de coffeeshophouder strafbaar op basis van de Opiumwet. De burgemeester kan de coffeeshop dan tijdelijk of definitief sluiten – nadat hij een waarschuwing heeft gegeven. De officier van justitie kan aanvullend vervolging instellen tegen de coffeeshophouder.⁴⁹

⁴⁹ Zie ook paragraaf 5.6.

Volgens de interventielogica van de B- en I-criteria (zie paragraaf 5.3.7) werden de coffeeshops geacht vanaf mei 2012 de volgende activiteiten uit te voeren:

Coffeeshophouders:

- laten alleen meerderjarige ingezetenen van Nederland toe tot de coffeeshop en het ledenbestand op vertoon van een geldig identiteitsbewijs en een bewijs dat de aanvrager ingezetene van Nederland is:
 - geven enkel toegang tot de coffeeshop en ledenlijst op vertoon van een geldig paspoort, een geldige identiteitskaart en/of verblijfsdocument
 - ingezetenschap moet worden aangetoond middels een uittreksel van de GBA van de woonplaats dat bij het aangaan van het lidmaatschap niet ouder is dan vier weken
- voeren een ledenlijst in:
 - die controleerbaar is en een verschijningsvorm heeft zodat deze kan worden ingezien of fysiek kan worden overhandigd ter controle
 - die vast legt: naam, geboortedatum, postcode of woonplaats, ingangs- en eventueel expiratedatum lidmaatschap
 - die niet gedeeld wordt met derden
 - die niet meer dan 2.000 leden per kalenderjaar heeft (vanaf 1 januari 2013)
- die indien nodig afgebouwd wordt tot 2.000 per 1 januari 2013
- werken mee aan het informeren van klanten over de nieuwe criteria
- continueren als branche hun zelfregulerend vermogen
- dulden het op de naleving van de criteria (nu ook voor B&I) uit te oefenen toezicht en verlenen daaraan medewerking
- nemen niet-ingezeten werknemers op in de werkgeverslijst
- de plicht en daarmee de bijbehorende administratieve lasten om aan de beleidsregels te voldoen ligt bij de coffeeshophouder

Hoewel de geïnterviewde coffeeshophouders het nut van de B- en I-criteria niet inzagen en met de nieuwe regels werden geconfronteerd, leefden ze deze regels in de meeste gevallen na. Dit was de waarneming van gemeenten en politie, die is bevestigd door coffeeshophouders zelf. Een coffeeshophouder zei hierover: *'Wat zou voor mij een reden zijn om de regels te overtreden? Dit is een nette coffeeshop met goede wiet, veel keus, en trouwe klanten.'*

Bij de eerste interviewronde bleek dat de coffeeshops ledenlijsten hebben aangelegd, voor zover ze die niet al hadden (een aantal coffeeshops werkte blijkens de interviews met coffeeshophouders vóór de nieuwe criteria al met eigen administraties variërend van een klapper tot een digitaal vingerafdruksysteem). Er waren coffeeshops die al vóór 1 mei 2012 zijn begonnen met inschrijven in het kader van de nieuwe criteria; toen kon het namelijk nog zonder controle op het ingezetenschap aan de hand van het uittreksel van de GBA. Sommigen gebruikten hiervoor een multomap, anderen een schrift. In het begin zijn ook kaartenbakken aangetroffen. Omdat de controleurs soms klanten in de coffeeshop aantroffen die nog geen lid waren maar dat wel wilden worden, is in enkele coffeeshops – een minderheid – een 'neutrale zone' ingesteld, waar niet-leden kunnen verblijven zonder dat de coffeeshop in overtreding is.

De meeste coffeeshops hebben hun klanten vooraf geïnformeerd over de nieuwe criteria. Ze hebben daarbij veelal de folders van de overheid gebruikt. Sommigen hebben echter eigen folders gemaakt, omdat de folders van de overheid laat kwamen, of naar hun mening onvolledig waren. Over het algemeen zijn de coffeeshops door de gemeenten ervaren als goede partners in de informatievoorziening.

Wat betreft het bewaren van het uittreksel uit de GBA bestonden verschillen tussen coffeeshops. Sommigen bewaarden het uittreksel uit de GBA, omdat de gemeente dit eiste. Maar anderen hebben nooit een uittreksel uit de GBA van klanten ingenomen, ook al werd dit geëist. Toen die lokale eis verviel stopten de coffeeshops ook met bewaren.

Coffeeshops hebben op verschillende manieren formeel protest aangetekend tegen de B- en I-criteria. In de interviews werd verwezen naar een aantal gerechtelijke procedures:

- Een aantal coffeeshops (ook coffeeshops uit de steekproef) dan wel cannabisgebruikers en/of belangenorganisaties spanden in 2012 een kort geding aan waarin het ging om de rechtmatigheid van het ingezetenen criterium en met de bedoeling 'de beleidsregel buiten werking te doen stellen'. De rechter oordeelde echter dat 'nu niet alleen openbare orde overwegingen maar ook bovenlokale en strafvorderlijke belangen in het geding zijn, eventuele bezwaren op lokaal niveau niet relevant zijn voor de rechtmatigheid van de hantering van het ingezetenen criterium in de Aanwijzing'. De vordering van de eisers werd afgewezen (Rechtbank 's-Gravenhage 27-04-2012, *LJN*: BW4211).⁵⁰
- Een coffeeshophouder spande een kort geding aan bij de voorzieningenrechter na tijdelijke sluiting als sanctie op niet-naleving en startte een bodemprocedure (Rechtbank Maastricht 11-06-2012, *LJN*: BW7902; Rechtbank Maastricht, 25-04-2013, *LJN*: BZ8548).
- Alle coffeeshops in een steekproefgemeente (op één na) sloten per 1 mei 2012 uit protest de deuren.⁵¹

Tussen de eerste en de tweede interviewronde is een aantal formele en informele waarschuwingen gegeven voor niet-naleving van de criteria, waarover respondenten werkzaam bij gemeenten opmerkten dat er volgens hen geen sprake is geweest van opzet of onwil. Er werd vaak nog geen formele sanctie gegeven in verband met de gewenningsperiode die een aantal gemeenten aan de coffeeshops gunden. In mei 2012 is eenmaal een bestuurlijke waarschuwing gegeven omdat het uittreksel van de GBA bij de ledenlijst ontbrak. Eenmaal is een coffeeshop door de burgemeester voor een maand gesloten vanwege opzettelijke niet-naleving van het B- en het I-criterium.^{52,53}

⁵⁰ In hoger beroep bepaalde het Gerechtshof in Den Haag in december 2012 dat er objectieve en redelijke gronden bestaan voor het met het I-criterium gemaakte onderscheid tussen ingezetenen en niet-ingezetenen; de staat mag coffeeshops verbieden wiet aan niet-ingezetenen te verkopen (Gerechtshof 's-Gravenhage 18-12-2012, *LJN*: BY6073)

⁵¹ Ten tijde van de tweede interviewronde (oktober-november 2012) is meer dan de helft van deze coffeeshops vrijwillig weer open gegaan.

⁵² Deze coffeeshophouder was blijken de processtukken van oordeel dat de nieuwe regels hem tot een forse inbreuk op de privacy van zijn klanten dwongen zonder dat hij daarbij kon voorkomen dat de door hem verwerkte persoonsgegevens bij derden terecht komen en ten nadele van de geregistreerde worden gebruikt. Op 8 mei 2012 volgde op de niet-naleving een sanctie in de vorm van een tijdelijke sluiting. Hier spande de coffeeshop vervolgens een kort geding tegen aan. Op 11 juni 2012 oordeelde de voorzieningenrechter dat er geen spoedeisend belang kon worden gevonden en hij gaf verder geen inhoudelijke beoordeling (Rechtbank Maastricht 11-06-2012, *LJN*: BW7902). Op 25 april 2013 bepaalde de rechtbank in de bodemprocedure dat de burgemeester het B-criterium niet had mogen toepassen en dat de toepassing van het I-criterium onvoldoende gemotiveerd was (Rechtbank Maastricht, 25-04-2013, *LJN*: BZ8548).

⁵³ Ook in een gemeente buiten de steekproef werd een coffeeshop (voor 24 uur) gesloten vanwege niet-naleving van de B- en I-criteria. De coffeeshop weigerde een ledenlijst te voeren en liet ook inwoners van België toe. De rechter oordeelde in eerste aanleg dat het I-criterium acceptabel was in verband met interlokale en internationale

Ten tijde van de tweede interviewronde, eind 2012, na de brief van de minister waarin het vervallen van het B-criterium werd aangekondigd, hanteerde de meerderheid van de coffeeshops geen ledenlijst meer. Sommige hanteerden nog wel een klantenbestand. Een coffeeshophouder was namelijk van mening dat met het besloten clubmodel het gedrag van klanten uitermate goed gereguleerd kan worden. Klanten werden ingeschreven op basis van hun identiteitsbewijs. De ledenlijsten, die voor het B-criterium zijn aangelegd, waren nog niet vernietigd, hoewel de Minister van VenJ op 19 november 2012 had aangegeven dat dit moest gebeuren.

De meerderheid controleerde het ingezetenschap van klanten eind 2012 niet meer aan de hand van het uittreksel uit de GBA, maar nam genoegen met een Nederlands identiteitsbewijs. Kon de klant geen geldig Nederlands identiteitsbewijs tonen, dan werd in sommige coffeeshops alsnog om een uittreksel van de GBA gevraagd of om een poststuk waaruit het ingezetenschap bleek. Andere coffeeshops vroegen naar de woonplaats van de klant en vertrouwden daarop. Veel coffeeshops zeiden dat ze veel vaste klanten hebben, die ze kennen en van wie ze weten dat ze ingezetene zijn van Nederland. Er was één coffeeshop die niet voldeed aan de regels van de gemeente en dit zelf in het interview aangaf. Deze coffeeshop maakte onderscheid tussen personen die afhalen, en personen die blijven zitten. Hun klanten hoefden enkel een ID te tonen als ze ook bleven zitten.

In de meeste coffeeshops hoefde een klant die zich eenmaal had gelegitimeerd bij een volgend bezoek niet weer een ID te tonen omdat men hem dan kent of omdat een kopie van het ID was bewaard.

De meeste gemeenten lieten toe dat alleen een Nederlands identiteitsbewijs gevraagd wordt. Zoals een respondent van een gemeente aangaf: *'We geven aan dat we accepteren dat er geen GBA is als iemand in bezit is van een Nederlands paspoort of een ander geldig ID bewijs. Dan vragen we niet naar een GBA, dat checken we dan ook niet. Daar zit wel risico in, want de Nederbelg of Nederduitser heeft wel een Nederlands paspoort maar woont hier niet. Door geen GBA te vragen bij een Nederlands paspoort laat je oogluikend toe dat Nederlanders die in het buitenland wonen toegelaten worden. Maar dat weegt op dit moment in de discussie niet op tegen het totaal.'*

Tijdens de tweede interviewronde gaven de meeste coffeeshops nog steeds aan dat ze de regels na proberen te leven. Ook volgens politie en gemeente hielden de coffeeshops zich nog aan de regels die door de gemeente vastgesteld waren. De coffeeshops traden actief op tegen lastige klanten en overlast in de buurt van de coffeeshop. Sommige coffeeshops ruimden het vuilnis in de buurt van de coffeeshop op en een aantal maal werd door de coffeeshops verteld dat ze dealers die zich ophielden in de buurt van de coffeeshop actief benaderden en ertoe bewogen zich buiten het zicht van de coffeeshop te begeven en de klanten bij de voordeur met rust te laten. Over het algemeen zagen de coffeeshops de straatdealers als een gevolg van het nieuwe beleid – het kwam volgens coffeeshophouders soms voor dat straatdealers in de coffeeshop kwamen – en probeerden ze de overlast die ze ervan hadden te verminderen.

Uit de eerste vervolgmeting bleek dat een aantal coffeeshops de openingstijden hadden aangepast om rekening te houden met de verminderde klantenstroom; ook is personeel ontslagen. De dealers bleven minder rond de coffeeshop hangen. Omdat de prijzen op de illegale markt lager zouden liggen voelden sommige coffeeshops de noodzaak om hun prijzen eveneens naar beneden bij te stellen. Ten tijde

belangen, maar dat het B-criterium de grenzen van een redelijke beleidsbepaling te buiten ging. Het beroep van de coffeshopeigenaar tegen de tijdelijke sluiting werd ongegrond verklaard (Rechtbank Breda 17-01-2013, LJN: BY8753).

van de eerste vervolgmeting gaven de coffeeshophouders aan dat hun prijzen tussen de 10% en 25% waren gezakt, afhankelijk van de soort cannabis en de locatie.

Het zelfregulerend vermogen waar in de interventielogica van werd uitgegaan, dat voor de komst van de nieuwe criteria volgens lokale actoren duidelijk aanwezig was, is enigszins veranderd. Coffeeshops informeerden elkaar nog wel over incidenten (bijvoorbeeld over vervelende klanten). Ze waren ook alert op overlast (zie ook hierboven) en hadden vaak eigen mensen in dienst die de omgeving bewaken (zie Müller et al., 2012). Een coffeeshophouder hield de zaak goed in de gaten, maar in mei 2012 gold: *'Het verhaal houdt voor mij op bij de voordeur.'* Vooral in de beginfase van de nieuwe criteria gaven coffeeshophouders aan niet meer buiten te handhaven: hun omzet was te laag om personen in te huren om de straat schoon te houden en er waren te veel dealers om de orde te handhaven.

Wat betreft de in de interventielogica beoogde verkleining en betere beheersbaarheid van coffeeshops merkten lokale actoren – gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en coffeeshophouders – op dat de coffeeshops als gevolg van het wegblijven van klanten, inderdaad kleiner van schaal zijn geworden. Wat de beheersbaarheid betreft is meestal aangegeven dat de coffeeshops beheersbaar waren en dat hierin geen verandering is waargenomen.

Op sommige plaatsen merkten gemeentelijke respondenten op dat de samenwerking met de coffeeshops, die op de meeste plaatsen goed was, soms uitstekend, onder de nieuwe criteria te lijden heeft gehad. Dit werd gezien als een negatief neveneffect. Eerst was de insteek van de toezichthouders meer vanuit de detailhandel of horeca, dat is ten tijde van de tweede interviewronde meer de Opiumwet geworden. De persoonlijke relatie was meestal nog goed. De instanties vonden dat de coffeeshops terechte vragen stelden. De branche had lokaal ook wel periodiek overleg met gemeente en politie.

7.2.8 De coffeeshopklanten

Dan komen we tot slot bij de klanten van coffeeshops. Zij zijn de uiteindelijke doelgroep, waar alle eerdere activiteiten indirect op gericht zijn. Klanten zijn in het kader van de procesevaluatie niet geïnterviewd. De waarnemingen van de andere lokale actoren (gemeente, politie, coffeeshophouders) worden hier gerapporteerd. Klanten en cannabisgebruikers komen zelf in de hoofdstukken 9 en 10 aan bod.

In het kader van de B- en I-criteria wordt van klanten die ingezetenen zijn van Nederland het volgende gedrag verwacht (zie paragraaf 5.3.8):

- halen een uittreksel uit de GBA
- laten zich inschrijven als lid van een coffeeshop

Informatie hierover komt aan de orde in het volgende hoofdstuk. Uit de interviews met lokale actoren komt het beeld naar voren dat de klanten in de eerste maanden van de nieuwe maatregelen voor een groot deel wegbleven uit de coffeeshops. De coffeeshophouders gaven aan dat ze aanzienlijk minder klanten hadden. Ook gemeente en politie gaven aan dat het rustiger was in de shop wanneer ze binnen waren: *'Dat ophalen van een uittreksel en dat overleggen bij een lidmaatschap, daar passen de meesten voor.'* In de meeste gemeenten was de terugloop zeer groot. Een coffeeshophouder gaf aan: *'10% van de Nederlandse klanten schrijft zich in'*, een andere zegt: *'Voor 1 mei had ik 800 tot 1000 man per dag, nu 100, 150 hoog-*

uit.' Nadat gemeenten de bewaarplicht van het GBA-uitreksel loslieten, over het algemeen tussen juni en augustus, stegen de ledenaantallen in die gemeenten geleidelijk: *'Ledenaantallen bleven steken op 200, 220. Toen het GBA werd losgelaten kwam er een stijging. Vanaf augustus is het ledenaantal gaan stijgen. Begin augustus zijn de ledenaantallen nog bekeken, twee shops, allebei ongeveer 600 leden.'* Een respondent zei over de lokale situatie eind oktober: *'De grootste coffeeshop, die had bij de laatste berichten een kleine 3.000. Dat is echt vanaf 12 juni aangetrokken.'* Coffeeshophouders gaven echter aan dat de stroom klanten lang niet zo groot was als voor de handhaving van de B- en I-criteria. In het begin bestond er volgens de respondenten onder klanten angst om zich te laten registreren, er heerste wantrouwen en men vreesde dat de gegevens voor andere doeleinden worden gebruikt, dat het ergens te boek staan als drugsgebruiker het afsluiten van een zorgverzekering zal bemoeilijken of duurder zal maken, of dat het krijgen van een baan later belemmerd zou kunnen worden. Ook waren er klanten die principieel weigerden zich te laten registreren. Volgens de coffeeshophouders waren het met name jongeren onder de 25 jaar en personen met *'goede banen'* die zich niet in wilden schrijven. Een respondent merkte op: *'Voor de invoering hadden we als gevaar gezien en benoemd dat de autochtone markt van softdrugsgebruikers groter was dan het aanbod van coffeeshops dus dat het beslotenheidscriterium zou leiden tot een illegale markt doordat coffeeshops vol zouden zitten. Dan zouden we meer coffeeshops nodig hebben, wat politiek niet haalbaar is.'*

Sommige respondenten vermoedden dat klanten in de beginperiode nog een buffervoorraad hadden en dat ze bovendien hun cannabis in het illegale circuit verkregen. Zoals een gemeenterespondent aangaf: *'Een deel van de verloren klanten zal wel in het illegale circuit zitten.'* Een aantal coffeeshophouders heeft aangegeven dat de klanten die ze nog hadden, gemiddeld meer cannabis kochten. Hun vermoeden was dan ook dat ze de extra cannabis doorverkochten. Dit vermoeden kon niet gestaafd worden.

De niet-ingezetenen van Nederland ten slotte zijn een centrale doelgroep van de nieuwe criteria. Van hen werd verwacht (zie paragraaf 5.3.8):

- niet-ingezetenen van Nederland komen niet meer naar Nederland voor hun cannabis

Alle lokale respondenten – gemeente, politie en coffeeshophouders – waren het erover eens: waar drugstoeristen kwamen, zijn die al snel grotendeels weggebleven: *'Als we kijken naar het weren van buitenlanders, dat is wel geslaagd.'* Dit leidde tot een rustiger situatie: *'(...) Als je het totaalbeeld bekijkt dan is er een totaal ander straatbeeld, veel rustiger in het centrum.'* Zowel gemeentelijke respondenten als politie en de coffeeshophouders hebben dit waargenomen en dit gold zowel voor de situatie in de begintijd als in oktober-november. Dit effect deed zich al heel snel voor. Waar de drugstoeristen zijn gebleven is niet duidelijk. Er waren allerlei waarnemingen. In een aantal grensgemeenten gaven de respondenten van de eerste vervolgmeting aan dat er niet-ingezetenen waren die bij coffeeshops cannabis probeerden te kopen: *'De buitenlanders proberen het nog dagelijks, tientallen keren per dag.'* Een respondent van een zuidelijk Parket gaf aan dat niet-ingezetenen soms wel-ingezetenen aanspraken om voor hun in een coffeeshop cannabis te kopen. Een aantal coffeeshophouders heeft gezien dat niet-ingezetenen die bij een coffeeshop geweigerd werden op straat toch aan cannabis kwamen. Enkele respondenten signaleerden dat buitenlanders ook nog kwamen om op de illegale markt grote hoeveelheden te kopen en die in eigen land te verkopen. Bij verkeerscontroles

aan de grens zijn ook harddrugstoeristen aangehouden; dat circuit was er voor handhaving van de criteria en het is er nog steeds tijdens de tweede interviewronde.

In de hoofdstukken 8 en 10 wordt kwantitatieve informatie gegeven over klanten en toeristen in coffeeshops en op de illegale markt.

7.3 Andere actoren

De respondenten hebben tijdens de eerste interviewronde gereflecteerd op de interventielogica. Zij gaven aan dat naast de genoemde actoren ook de volgende actoren relevant zijn geweest:

- Gemeenteraden. De gemeenteraad kan geen coffeeshopbeleid of beleidsregels ter zake vaststellen. De burgemeester is het bevoegd gezag in het coffeeshopbeleid. De raad kan het coffeeshopbeleid wel agenderen en nagaan welke ondersteunende maatregelen (preventie, nazorg) ontwikkeld kunnen worden. De burgemeester is de raad ook verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur en hij heeft een actieve informatieplicht. De raad kan verder raadsenquêtes en onderzoeken door de rekenkamer inzetten op het gebied van coffeeshopbeleid. De burgemeester moet dus rekening houden met zijn of haar gemeenteraad. Soms werkten de gemeenteraden uitstekend met de burgemeester samen in het nieuwe beleid, maar soms zaten ze niet op dezelfde lijn. *'De gemeenteraden staan niet te trappelen, de meerderheid is tegen. De lokale politiek ziet het niet zitten. De burgemeester zit in een spagaat'*, merkt een van de respondenten ten tijde van de eerste interviewronde in dit verband op.
- De Tweede Kamer. Kamerleden stelden herhaalde malen vragen over de nieuwe criteria en op 1 maart en 28 maart 2012 is het debat gevoerd over de hoofdlijnen van het drugsbeleid (TK Handelingen 2011-2012, 58-7 en 69-8, maart 2012) waarbij ook moties zijn ingediend die de B- en I-criteria betreffen (beide verworpen; TK 2011-2012, 24 077- 272, maart 2012 en TK 2011-2012, 24 077-279, maart 2012; Stemmingen Drugsbeleid, april 2012, TK 71) en vragen zijn gesteld (onder andere TK Handelingen 2011-2012, 83-9, juni 2012).
- De Belgische en Duitse politie. Deze hebben in de eerste weken extra verkeerscontroles aan de grens uitgevoerd en daarmee ontmoedigend gewerkt op de drugstoeristen.
- Burgers. Zij hebben actief overlast en drugshandel gemeld bij meldpunten van de gemeente.
- De media. Deze gaven gedurende het traject veel aandacht aan wat de 'wietpas' werd genoemd – in tegenstelling tot de officiële stukken waarin het consequent ging over de 'clubpas'. Een gemeenterespondent zei hierover: *'Omdat het aangescherpte beleid in de pers 'Invoering van de wietpas' werd genoemd stonden we gelijk met 3-0 achter. Het begrip had zo'n negatieve connotatie. Geen enkele gemeenteraad was meer te overtuigen.'*

Verder werd opgemerkt dat het ministerie van VWS een minimale rol heeft gespeeld en dat GGD en verslavingszorg op lokaal niveau als actor ontbraken.

7.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is gerapporteerd over de bevindingen uit interviews met vertegenwoordigers van de actoren die bij de implementatie van de B- en I-criteria betrokken zijn geweest: de landelijke overheid, gemeenten, politie, Openbaar Ministerie,

rechterlijke macht en coffeeshophouders uit acht zuidelijke coffeeshopgemeenten. Uit deze interviews komt het beeld naar voren dat de in de interventielogica beoogde activiteiten in de loop van het traject in grote lijn zijn opgepakt. De ene actor deed dat evenwel met meer terughoudendheid dan de ander. Sommige gemeenten gingen kordaat en snel van start en hebben veel gedaan, andere reageerden afwachtend en hebben weinig veranderd. Het ene Parket is actiever betrokken geweest dan het andere. Een overzicht van de belangrijkste activiteiten is op een tijdlijn gezet in bijlage 6.

In de voorbereidings- en beginfase hadden lokale actoren veel vragen over de landelijke kaders, die als summier werden ervaren. Volgens de lokale actoren bevatten de kaders onduidelijkheden die de concrete invulling bemoeilijkten. Antwoorden werden gezamenlijk gezocht in de 'brede ambtelijke werkgroep' waarin zuidelijke coffeeshopgemeenten, het ministerie van VenJ en (soms) het Parket-Generaal en de lokale politie participeerden. De landelijke overheid heeft op discussiepunten (GBA, handhavingsbevoegdheden) via brieven van de Minister van VenJ helderheid verschaft en via andere kanalen, zoals de brede werkgroep, informatie gegeven. In de voorbereidings- en de opstartfase (mei 2012) hebben lokale actoren de reactie van de landelijke overheid echter als traag en terughoudend ervaren, waardoor informatie laat gegeven werd. Tijdens de implementatie liepen de processen beter en kwam er meer duidelijkheid. Waar gemeenten het proces in de voorbereidings- en opstartfase als moeizaam en tijdrovend hebben ervaren, spraken ze in terugblik na een half jaar over een groeiproces, waarbij de actoren gaandeweg beter ingespeeld zijn geraakt op elkaar en op het nieuwe beleid. De gemeenten hebben veel gehad aan de brede werkgroep waarin werd samengewerkt en overlegd. Bij de start is intensief ingezet op communicatie, vooral richting drugstoeristen. De communicatie richting drugstoeristen ten tijde van de invoering van de maatregelen is door betrokkenen als succesfactor benoemd.

In mei 2012 zijn lokaal tevens extra controles in coffeeshops uitgevoerd. Tussen gemeenten bestonden echter grote verschillen in frequentie en manier waarop deze zijn uitgevoerd. Al snel is de prioriteit lokaal verlegd van de controles op de coffeeshops naar de illegale markt en de overlast die deze met zich meebracht. Hiermee werd ingespeeld op ontwikkelingen in de lokale situatie. Lokaal bestuur, politie en Openbaar Ministerie hebben hier met verschillend bestuursrechtelijk en strafrechtelijk instrumentarium op ingezet. De handhaving door de politie was arbeidsintensief en de juridische mogelijkheden tot strafrechtelijke sanctionering door de rechter bleken beperkt in verhouding tot de intensieve politie-inzet. Er zijn snelle bestuursrechtelijke interventies en nieuwe strafrechtelijke methoden zoals de ZSM-aanpak toegepast.

De lokale actoren zagen dat de niet-ingezetenen van Nederland – de drugstoeristen – al heel snel grotendeels wegbleven. De coffeeshopklanten die ingezetenen waren van Nederland schreven zich aanvankelijk nauwelijks in als lid van een coffeeshop. Dit droeg volgens lokale actoren bij aan de snelle opbloei van een illegale markt en daarmee gepaard gaande overlast. De volgende hoofdstukken geven cijfers over deze ontwikkelingen.

8 Omwonenden van coffeeshops

J.M. Snippe, B. Bieleman

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen in aard en omvang van de ervaren overlast van omwonenden van coffeeshops voor en na invoering van de wietpas.⁵⁴ Allereerst wordt ingegaan op de onderzoeksopzet. De tweede paragraaf bespreekt de ervaren overlast van omwonenden van coffeeshops. Tot slot worden de conclusies weergegeven.

8.1 Onderzoeksopzet

De (telefonische) enquêtes onder omwonenden heeft plaatsgevonden in veertien gemeenten.⁵⁵ Hierbij is een onderscheid gemaakt in een experimentele groep (zeven gemeenten in de zuidelijke provincies, waar het nieuwe beleid al eerder is ingevoerd) en een vergelijkingsgroep (zeven gemeenten in de overige provincies van Nederland; zie hoofdstuk 2). Binnen elke gekozen gemeente is een coffeeshopgebied geselecteerd. Ieder coffeeshopgebied bestaat uit één tot vier coffeeshops. In totaal zijn verspreid over de 14 coffeeshopgebieden 32 coffeeshops opgenomen in de steekproef. Bewoners die binnen een straal van 50 meter rond deze coffeeshops wonen zijn geënquêteerd. Omdat in geen enkel coffeeshopgebied binnen deze straal het beoogde aantal respondenten kan worden gerealiseerd, zijn vervolgens bewoners benaderd die maximaal 100 meter van de coffeeshop wonen.⁵⁶ In beide metingen woont ongeveer de helft van de respondenten binnen 50 meter van de coffeeshop (nulmeting: 52%; eerste vervolgmeting: 48%). Tussen het zuiden en de overige provincies doet zich hierbij geen significant verschil voor.

Twee van de drie metingen zijn inmiddels afgerond. Voorafgaand aan de invoering van het aangescherpte coffeeshopbeleid is in maart en april 2012 de nulmeting uitgevoerd. Per 1 mei 2012 is het nieuwe beleid bij de coffeeshops in de drie zuidelijke provincies ingevoerd. In oktober en november 2012 heeft de eerste vervolgmeting plaatsgevonden. Op dat moment was het nieuwe beleid nog niet ingevoerd in de gemeenten in de vergelijkingsgroep. Een jaar later zal in dezelfde periode, oktober en november 2013 de tweede vervolgmeting plaatsvinden.

8.1.1 Enquêtes

In de nulmeting zijn in totaal 712 vragenlijsten afgenomen onder bewoners en ondernemers in de directe omgeving van de coffeeshops (zie tabel 5). Daarvan zijn 362 enquêtes in de experimentele groep afgenomen en 350 in de vergelijkingsgroep. Tijdens de eerste vervolgmeting zijn 714 enquêtes afgenomen onder bewo-

⁵⁴ Voor de leesbaarheid wordt in dit hoofdstuk en de volgende gesproken over de invoering van het nieuwe coffeeshopbeleid. Hiermee wordt bedoeld: handhaving van het B- en het I-criterium per 1 mei 2012. Bovendien wordt onderscheid gemaakt tussen ingezetenen (van Nederland) en niet-ingezetenen. Hiermee bedoelen we personen die in Nederland woonachtig zijn en personen die buiten Nederland wonen.

⁵⁵ De telefonische enquêtes zijn uitgevoerd door Bureau Mediad.

⁵⁶ Voor één coffeeshop geldt dat er ook binnen die afstand geen enkele omwonende is, waardoor bij die coffeeshop geen vragenlijst kon worden afgenomen.

ners en ondernemers, waarvan 359 in de experimentele groep en 355 in de vergelijkingsgroep. De vragenlijsten zijn telefonisch afgenomen. De telefoonnummers van bewoners en ondernemers zijn verkregen van aanbieders van adresgegevens en uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Daarnaast hebben in gebieden met relatief weinig beschikbare telefoonnummers op adressen waarvan geen telefoonnummer beschikbaar was veldwerkers van INTRAVAL aangebeld en de bewoner gevraagd mee te werken aan het onderzoek en een telefoonnummer af te geven. Omwonenden van coffeeshops zijn vervolgens benaderd op verschillende dagen (zowel op weekdays als op weekenddagen) en tijdstippen.

8.1.2 Respons

De totale respons van de nulmeting is 63% en van de eerste vervolgmeting 59%. De belangrijkste reden voor non-respons was dat het onderwerp van de enquête, die werd aangekondigd als een onderzoek naar leefbaarheid en veiligheid van de woonomgeving, de respondent niet interesseert. Overige vaak genoemde redenen zijn dat de respondent geen zin heeft in een enquête of er geen tijd voor heeft.

Tabel 5 Enquêtes omwonenden en ondernemers (nulmeting: N=712; eerste vervolgmeting: N=714)

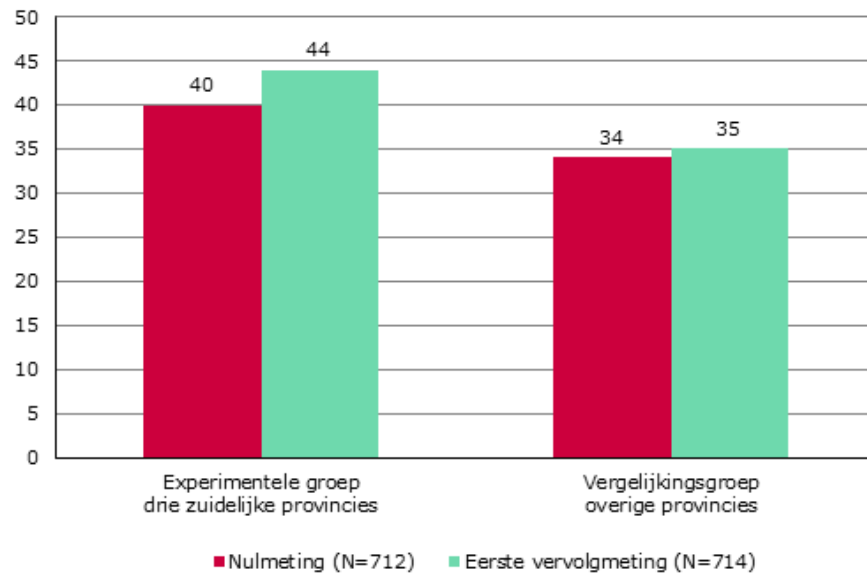
	Experimentele groep drie zuidelijke provincies		Vergelijkingsgroep overige provincies	
	Nulmeting	Eerste vervolgmeting	Nulmeting	Eerste vervolgmeting
1a. Grensgemeenten				
Veel softdrugtoerisme (2+2)*	89	89	86	87
1b. Grensgemeenten				
Weinig softdrugtoerisme (1+1)	87	88	82	87
2a. Niet- grensgemeenten				
Veel softdrugtoerisme (1+1)	88	85	87	87
2b. Niet- grensgemeenten				
Weinig softdrugtoerisme (3+2)	98	97	95	94
Totaal	362	359	350	355

* Tussen haakjes is weergegeven in hoeveel coffeeshopgebieden de dataverzameling heeft plaatsgevonden; 2+2 staat bijvoorbeeld voor twee coffeeshopgebieden in de experimentele groep en twee in de vergelijkingsgroep.

8.2 Ervaren overlast

De ervaren overlast van omwonenden rondom coffeeshops is qua omvang niet significant veranderd tussen de nul- en eerste vervolgmeting (figuur 4). Wel rapporteerde in de drie zuidelijke provincies gemiddeld een hoger percentage van de omwonenden rondom coffeeshops overlast dan in de overige provincies.

Figuur 4 Respondenten die aangeven de afgelopen zes maanden overlast te ervaren in hun directe woonomgeving of omgeving van hun onderneming, in %

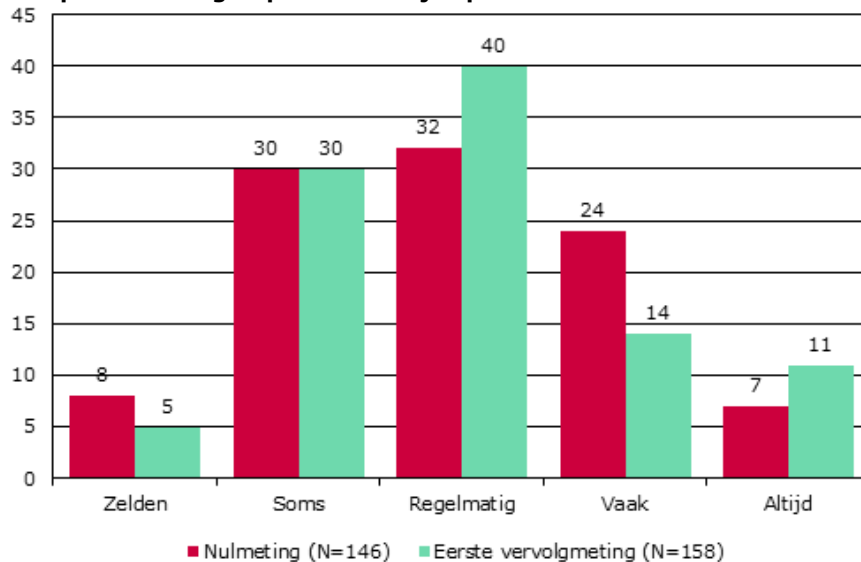


8.2.1 Frequentie van overlast

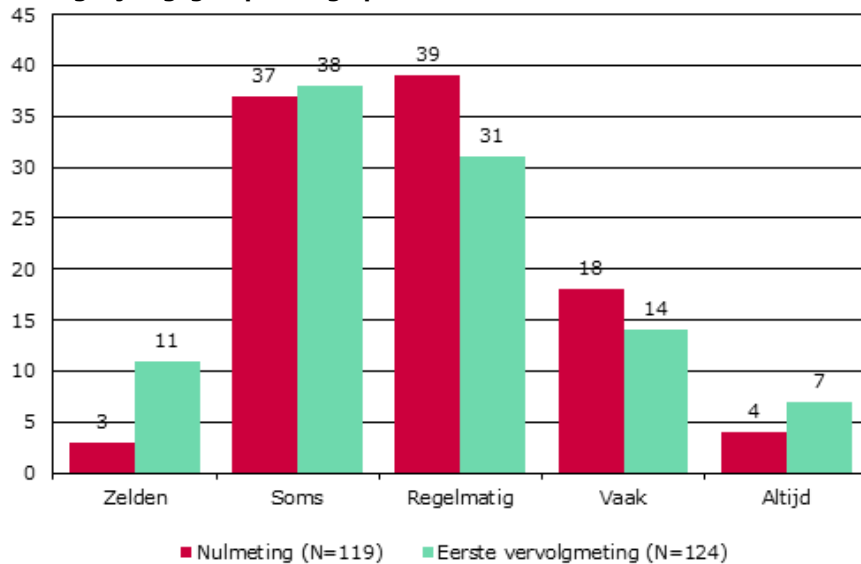
Aan de respondenten die wel eens overlast hebben ervaren in hun woonomgeving is vervolgens gevraagd met welke frequentie deze overlast voorkwam. Ook in de frequentie van de ervaren overlast deden zich geen significante veranderingen voor (figuur 5). In de drie zuidelijke provincies was de frequentie van de overlast wel weer wat hoger dan in de overige provincies.

Figuur 5 Frequentie waarmee respondenten overlast ervaren in woonomgeving, in %

a Experimentele groep drie zuidelijke provincies



b Vergelijkingsgroep overige provincies



8.2.2 Vormen van overlast

Naast de frequentie waarmee overlast zich voordoet is tevens gevraagd waarvan omwonenden van coffeeshops overlast hebben ervaren. Dit is in een open vraag gesteld. De antwoorden van de respondenten zijn letterlijk genoteerd. Een aantal respondenten die overlast hebben ervaren gaf in de beantwoording van de vraag aan meerdere vormen van overlast te hebben ervaren. Hierdoor sommeert het totale aantal antwoorden in figuur 6 en 7 tot boven 100%. Tijdens de nulmeting hebben de 265 (37% van alle 712) respondenten die overlast ervaren in totaal 435

vormen vermeld. Tijdens de eerste vervolgmeting noemden nog slechts enkele bewoners meerdere vormen van overlast. De 282 (39% van alle 714) respondenten die dan overlast ervaren hebben in totaal 295 vormen genoemd.

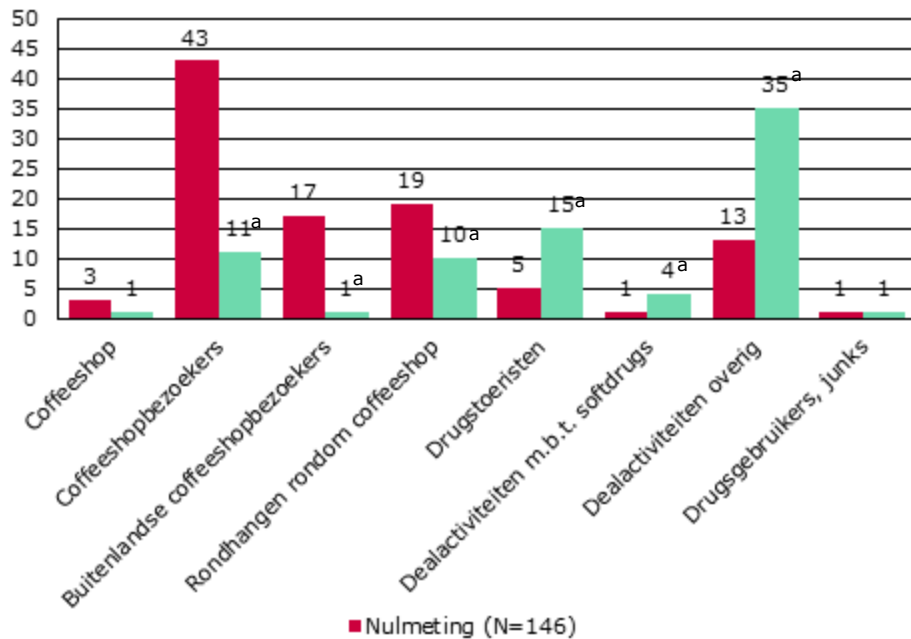
De antwoorden op de vraag waarvan de omwonenden overlast hebben ervaren zijn door de onderzoekers gecategoriseerd. Nagegaan is of omwonenden in hun antwoord letterlijk verwezen naar de coffeeshop als bron van de overlast, de (buitenlandse)⁵⁷ bezoekers van de coffeeshop, drugstoeristen, de handel in drugs op straat of naar drugsgebruikers. In de figuren 6 en 7 is onderscheid gemaakt naar antwoorden die betrekking hebben op coffeeshop, drugstoeristen of drugs en antwoorden waarin door omwonenden andere vormen van overlast zijn genoemd. Hierbij ging het onder meer om: jongeren die rondhangen op straat; de aanwezigheid van zwervers; geluidsoverlast; parkeer- en verkeersoerlast.

De vorm van overlast tussen nul- en eerste vervolgmeting verschilde sterk in de drie zuidelijke provincies. Tijdens de eerste vervolgmeting hebben omwonenden significant minder overlast ervaren van coffeeshopbezoekers (van 43% naar 11%), rondhangen rondom coffeeshops (van 19% naar 10%) en buitenlandse coffeeshopbezoekers (van 17% naar 1%; zie figuur 6a). Tijdens de eerste vervolgmeting ervaren de bewoners daarentegen significant meer overlast van dealactiviteiten (van 13% naar 35%), dealactiviteiten die volgens bewoners betrekking hadden op softdrugs (van 1% naar 4%) en drugstoeristen (van 5% naar 15%). Daarnaast zijn door omwonenden vormen van overlast genoemd waarbij geen directe relatie met coffeeshop, drugstoeristen of drugs is gelegd (figuur 6b). Van deze vormen is de overlast van hangjongeren (van 6% naar 13%) significant toegenomen. Overige vormen van ervaren overlast zijn niet veranderd.

⁵⁷ Het feit dat het om buitenlandse bezoekers gaat ontlent bewoners aan de taal die wordt gesproken en/of het buitenlandse kenteken van de auto.

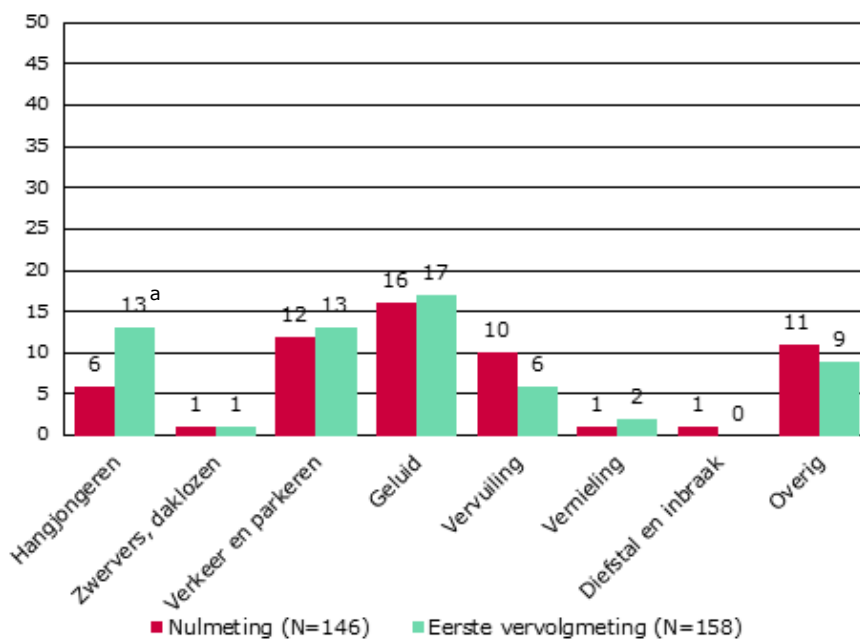
Figuur 6 Ervaren vormen van overlast in de experimentele groep van drie zuidelijke provincies (meerdere antwoorden mogelijk), in %

a Coffeeshop- en drugs(toerisme)gerelateerde overlast



^a Significant verschil tussen nulmeting en eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

b Overige vormen van overlast

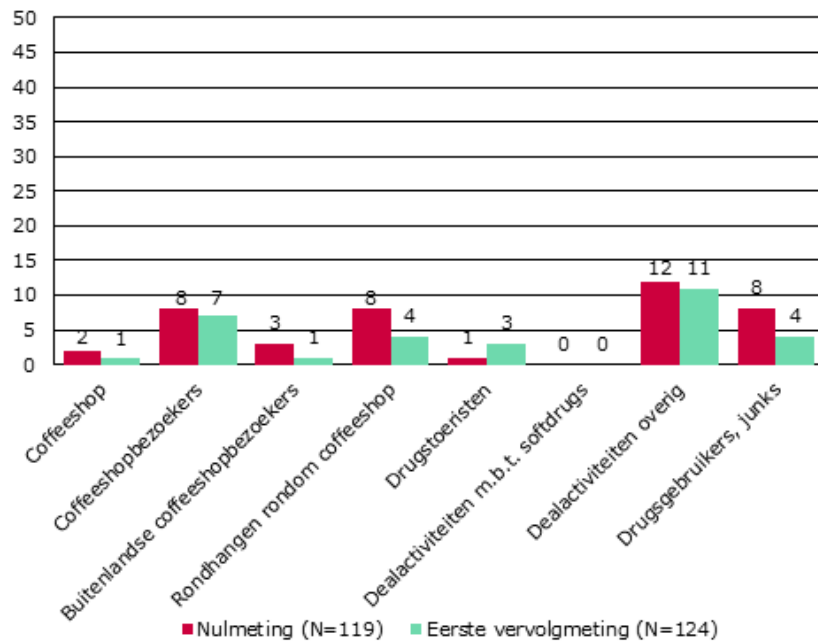


^a Significant verschil tussen nulmeting en eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

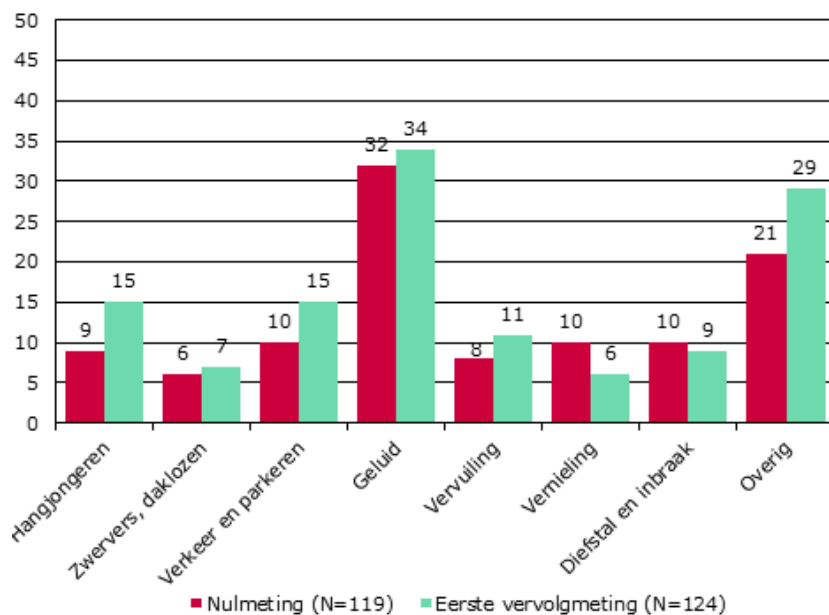
In de vergelijkingsgroep van overige provincies zijn er tussen de nul- en eerste vervolgmeting niet of nauwelijks veranderingen opgetreden (figuur 7a en b).

Figuur 7 Ervaren vormen van overlast in de vergelijkingsgroep van overige provincies (meerdere antwoorden mogelijk), in %

a Coffeeshop- en drugs(toerisme)gerelateerde overlast



b Overige vormen van overlast

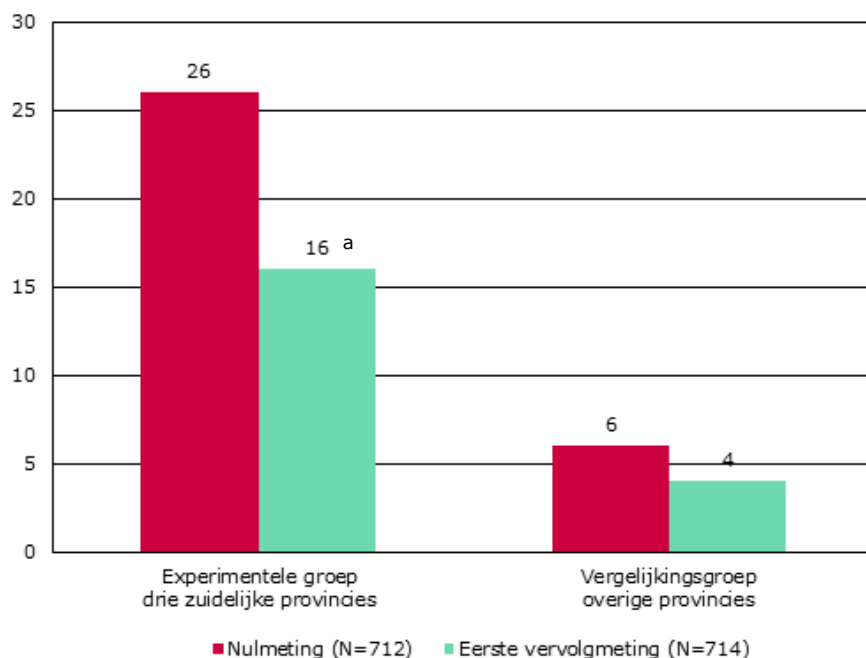


8.2.3 Coffeeshop en/of drugstoerist genoemd

Daarnaast is eenvoudigweg geteld hoeveel omwonenden in hun antwoord op de vraag waarvan zij overlast hebben ervaren de woorden coffeeshop en/of drugs-

toerist hebben genoemd. In totaal heeft tijdens de nulmeting 16% van alle 712 omwonenden één van beide of beide woorden gebruikt in het antwoord op de open vraag waarvan zij overlast ondervonden. In de eerste vervolgmeting is dit gedaald naar 10% van de omwonenden. Er waren duidelijke verschillen tussen de drie zuidelijke en de overige provincies. In de drie zuidelijke provincies noemde in de nulmeting 26% van de omwonenden coffeeshop of drugstoerist, terwijl in de eerste vervolgmeting 16% van de omwonenden één of beide woorden gebruikte (significant verschil; figuur 8). Voor de overige provincies gold dit voor 6% van de omwonenden in de nulmeting en 4% in de eerste vervolgmeting (geen significant verschil).

Figuur 8 Percentage respondenten dat in het antwoord op de vraag waarvan zij overlast ervaren de woorden coffeeshop en/of drugstoerist noemt, in %



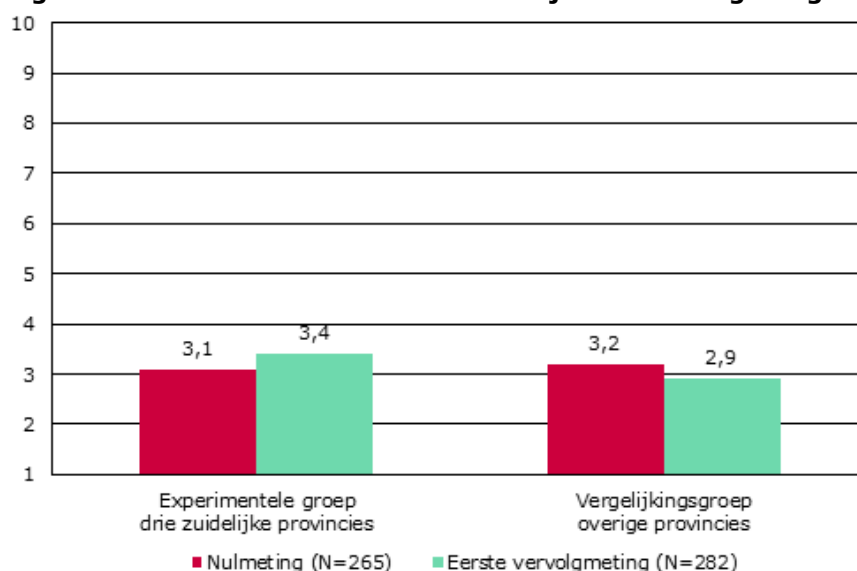
^a Significant verschil tussen nulmeting en eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

8.2.4 Hinderlijk en irritant gedrag en parkeer- en verkeersoverlast

Vervolgens is aan alle omwonenden gevraagd of zij in de afgelopen zes maanden in hun directe woonomgeving wel eens overlast hebben ondervonden van irritant en hinderlijk gedrag door personen die zich ophouden op straat of van automobilisten. Bij irritant en hinderlijk gedrag op straat gaat het onder meer om items over samenscholingen, het worden aangesproken of worden aangeraakt, bedreigingen of intimidatie, gebruik van of handel in drugs en vervuiling. Deze items zijn samengevoegd tot de indicator irritant en hinderlijk gedrag, die loopt van 1 (komt nooit voor) tot 10 (komt altijd voor). Bij het gedrag van automobilisten gaat het om items over fout- of dubbel parkeren, druk verkeer, verkeersonveilig rijgedrag en lawaai vanuit auto's. Deze items zijn samengevoegd tot de indicator parkeer- en verkeersoverlast.

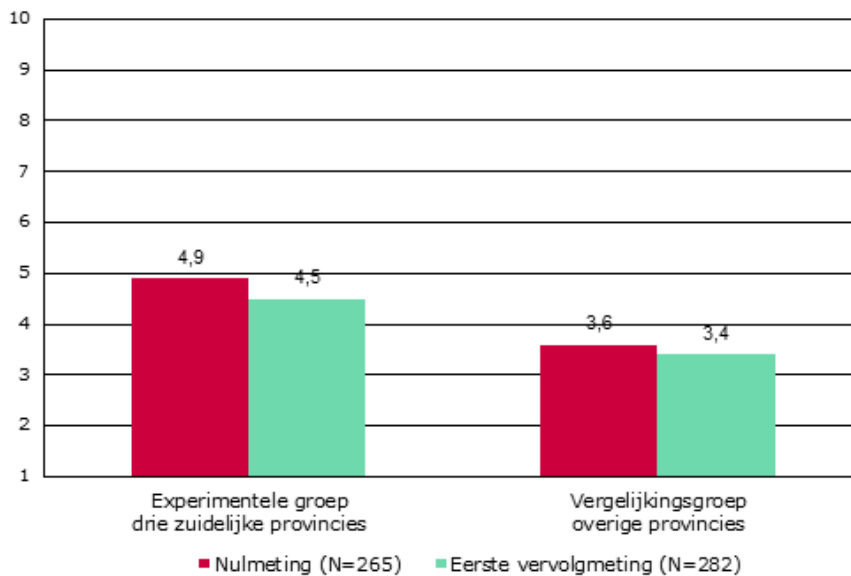
De indicator voor irritant en hinderlijk gedrag is in de drie zuidelijke provincies gestegen van 3,1 in de nulmeting naar 3,4 in de eerste vervolgmeting, maar deze toename is niet significant (figuur 9). Dat geldt eveneens voor de daling (van 3,2 naar 2,9) in de overige provincies. Wel waren er significante veranderingen in de afzonderlijke items tussen de nulmeting en de eerste vervolgmeting. In de zuidelijke provincies is de samenscholing van personen op straat toegenomen. Had in de nulmeting 14% van de omwonenden 'vaak' of 'altijd' overlast van samenscholingen van personen op straat, in de eerste vervolgmeting is dit percentage gestegen naar 32% van de omwonenden. Het percentage omwonenden dat vaak of altijd overlast ondervond van gebruik van of handel in softdrugs op straat is gestegen van 13% naar 30%, terwijl het wel eens hinder ondervinden van handel in softdrugs vanuit woningen is afgenomen van 39% naar 30%.

Figuur 9 Indicatorscores voor hinderlijk en irritant gedrag



De indicator voor parkeer- en verkeeroverlast is in de drie zuidelijke provincies gedaald van 4,9 in de nulmeting naar 4,5 in de eerste vervolgmeting. Deze afname is echter niet significant (figuur 10). Dat geldt eveneens voor de daling (van 3,6 naar 3,4) in de overige provincies. Ook de afzonderlijke items lieten geen significante veranderingen zien.

Figuur 10 Indicatorscores voor parkeer- en verkeeroverlast



8.3 Samenvatting

In de omvang en frequentie van de ervaren overlast van omwonenden rondom coffeeshops is tussen de nul- en eerste vervolgmeting weinig veranderd, noch in de drie zuidelijke provincies noch in de overige provincies. Wel rapporteerden de bewoners in de drie zuidelijke provincies aanzienlijk meer overlast dan in de overige provincies.

Daarnaast is de aard van de overlast in de drie zuidelijke provincies sterk gewijzigd tussen de nul- en eerste vervolgmeting. Ervaren omwonenden van coffeeshops tijdens de nulmeting met name overlast van de coffeeshops en buitenlandse coffeeshopbezoekers, in de eerste vervolgmeting hebben omwonenden vooral overlast van dealactiviteiten op straat. Een relatief gering deel van de bewoners gaf expliciet aan dat de dealactiviteiten betrekking hadden op softdrugs. De meeste omwonenden hielden het op drugs, zonder dat zij een onderscheid maakten in harddrugs of softdrugs. Verder ervoeren de omwonenden in de drie zuidelijke provincies nog steeds overlast van drugstoeristen. Volgens omwonenden bezochten de drugstoeristen echter niet of nauwelijks nog de coffeeshops. In de overige provincies bleek de aard van de door omwonenden ervaren overlast rondom coffeeshops niet te zijn veranderd.

Het percentage omwonenden van coffeeshops dat hinder heeft ondervonden van irritant en hinderlijk gedrag of van parkeer- en verkeeroverlast is niet significant veranderd, noch in de drie zuidelijke provincies noch in de overige provincies. Wel is in de zuidelijke provincies sprake geweest van een toename van samenscholingen op straat volgens omwonenden van coffeeshops en ook van overlast van handel in en gebruik van drugs op straat. Overlast van handel in softdrugs vanuit woningen kwam in de zuidelijke provincies daarentegen minder vaak voor. In de overige provincies is geen verandering vastgesteld.

9 Coffeeshopbezoek

R. Nijkamp, B. Bieleman

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen in aard en omvang van het coffeeshopbezoek in Nederland. Allereerst wordt ingegaan op de onderzoeksopzet. Paragraaf 9.2 bespreekt de omvang van het coffeeshopbezoek op basis van tellingen die zijn verricht bij de coffeeshops. In paragraaf 9.3 komen de kenmerken van de coffeeshopbezoekers aan bod. Paragraaf 9.4 gaat in op het koopgedrag in coffeeshops, terwijl paragraaf 9.5 het koopgedrag buiten coffeeshops bespreekt. Tot slot worden de conclusies weergegeven.

9.1 Onderzoeksopzet

Om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen van de aard en omvang van het coffeeshopbezoek in Nederland na invoering van het nieuwe coffeeshopbeleid zijn op meerdere momenten tellingen van het aantal coffeeshopbezoeken verricht, terwijl eveneens coffeeshopbezoekers zijn geënquêteerd. Bovendien hebben de onderzoekers observaties verricht en veldwerknootities gemaakt over de situatie rondom de coffeeshops.⁵⁸

In de analyses zijn de gegevens van veertien gemeenten meegenomen. Hierbij is een onderscheid gemaakt in een experimentele groep (zeven gemeenten in de zuidelijke provincies, waar het nieuwe beleid al eerder is ingevoerd) en een vergelijkingsgroep (zeven gemeenten in het overige deel van Nederland). Binnen elke gekozen gemeente is een coffeeshopgebied geselecteerd. Ieder coffeeshopgebied bestaat uit één tot vier coffeeshops. In totaal zijn verspreid over de 14 coffeeshopgebieden 32 coffeeshops opgenomen in de steekproef.⁵⁹

Inmiddels zijn twee van de drie metingen afgerond. De nulmeting is uitgevoerd voorafgaand aan de invoering van het aangescherpte coffeeshopbeleid, in maart en april 2012. Vervolgens is per 1 mei 2012 het nieuwe beleid bij de coffeeshops in de drie zuidelijke provincies ingevoerd. De eerste vervolgmeting is een half jaar later verricht in oktober en november 2012. Het nieuwe beleid was op dat moment nog niet ingevoerd in de gemeenten in de vergelijkingsgroep. Een jaar later in dezelfde periode, oktober en november 2013, zal de tweede vervolgmeting worden uitgevoerd.

9.1.1 Tellingen

Bij de coffeeshops in de steekproef zijn tijdens de nulmeting op verschillende dagen (week en weekend) en tijdstippen (tussen openings- en sluitingstijd) in totaal 1.320 tellingen (ten minste 40 tellingen per coffeeshop) van het aantal coffeeshopbezoeken uitgevoerd. Gedurende de eerste vervolgmeting zijn 1.641 tellingen verricht (eveneens ten minste 40 tellingen per coffeeshop). Op basis van de tellingen is het gemiddelde aantal coffeeshopbezoeken geschat.

⁵⁸ De dataverzameling is uitgevoerd door drs. R. Nijkamp (coördinatie), T. Bak MSc, E. van den Berg MSc, J. Borwell MSc, F. Naber BAA, S. Paanen MSc, J. Reimer MSc, R. Rellum BSc, M. Sytstra MSc en D. Vlamincx MA.

⁵⁹ Zie paragraaf 2.1 en 2.3.

9.1.2 Enquêtes onder bezoekers van coffeeshops

In de nulmeting zijn in totaal 1.051 vragenlijsten afgenomen bij bezoekers van coffeeshops (zie tabel 6). Hiervan zijn 528 enquêtes afgenomen bij coffeeshops in de experimentele groep en 523 bij coffeeshops in de vergelijkingsgroep. Ten tijde van de eerste vervolgmeting zijn op dezelfde locaties in totaal 739 coffeeshopbezoekers geënuêteerd; 351 enquêtes in de experimentele groep en 388 enquêtes in de vergelijkingsgroep.⁶⁰ De bezoekers van de coffeeshops zijn op een aselechte wijze benaderd op verschillende dagen (zowel op weekdays als op weekenddagen) en tijdstippen (tussen openings- en sluitingstijden).⁶¹ Op deze manier is een goede dwarsdoorsnede van de bezoekers verkregen.

De onderzoekers hebben de vragenlijst in het Nederlands, Duits, Frans of Engels afgenomen. Voor een verhoging van de respons is in de introductie direct verteld dat de gegevens anoniem worden behandeld en dat de antwoorden in de uiteindelijke rapportage niet tot personen herleidbaar zijn.

Tabel 6 Aantallen enquêtes coffeeshopbezoekers (nulmeting: N=1.051; eerste vervolgmeting: N=739)

	Experimentele groep drie zuidelijke provincies		Vergelijkingsgroep overige provincies	
	Nulmeting	Eerste vervolgmeting	Nulmeting	Eerste vervolgmeting
1a. Grensgemeenten				
Veel softdrugtoerisme (2+2)*	131	86	134	100
1b. Grensgemeenten				
Weinig softdrugtoerisme (1+1)	122	86	128	87
2a. Niet- grensgemeenten				
Veel softdrugtoerisme (1+1)	129	88	125	91
2b. Niet- grensgemeenten				
Weinig softdrugtoerisme (3+3)	146	91	136	110
Totaal	528	351	523	388

* Tussen haakjes is weergegeven in hoeveel coffeeshopgebieden de dataverzameling heeft plaatsgevonden; 2+2 staat bijvoorbeeld voor twee coffeeshopgebieden in de experimentele groep en twee in de vergelijkingsgroep.

9.2 Omvang coffeeshopbezoek

In totaal zijn in de zeven coffeeshopgebieden in de experimentele groep ten tijde van de nulmeting per week 88.000 bezoeken aan de coffeeshops gebracht, terwijl dit een half jaar later is gedaald naar 21.300 (zie figuur 11). Dit is een afname van 76%. Rekening houdend met betrouwbaarheidsmarges wordt geschat dat ten tijde van de nulmeting de coffeeshops in de experimentele groep tussen de 82.100 en de 93.900 keer per week werden bezocht, terwijl dat ten tijde van de eerste vervolg-

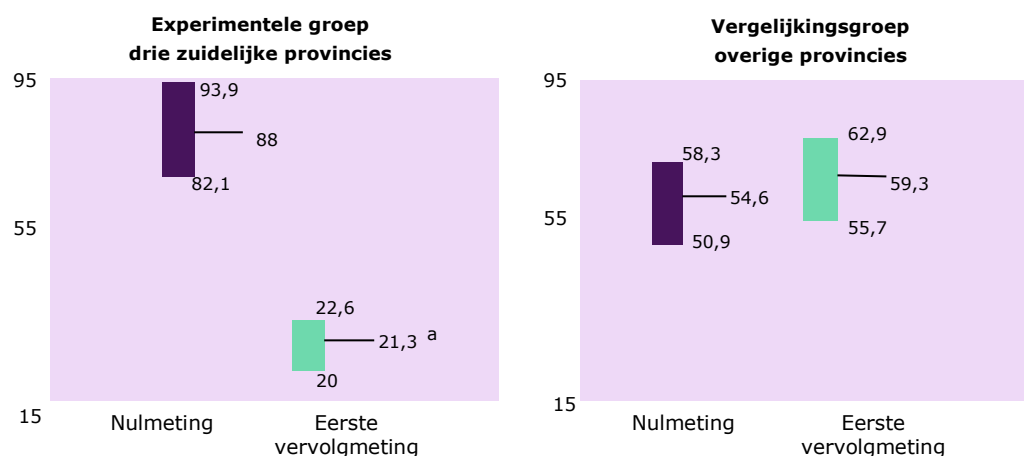
⁶⁰ Ten tijde van de nulmeting zijn meer enquêtes afgenomen dan ten tijde van de eerste vervolgmeting. De reden hiervoor is dat de respondenten in de nulmeting een cohort vormen die gedurende anderhalf jaar zal worden gevolgd. Deze respondenten worden meerdere malen via internet geënuêteerd om inzicht te verkrijgen over de ontwikkelingen in het gebruik en de aankoop van cannabis. Door meer respondenten te enquêteren ten tijde van de nulmeting wordt rekening gehouden met mogelijke uitval.

⁶¹ Bij de ingang van de coffeeshops in de steekproef is elke tiende bezoeker aangesproken en gevraagd of hij/zij ter plekke wilde meewerken aan het onderzoek. Op rustige, minder drukke momenten is elke tweede bezoeker aangesproken.

meting is gedaald naar 20.000 tot 22.600 keer. Observaties van de onderzoekers tijdens het veldwerk bevestigden eveneens dat het een stuk rustiger is geworden in de coffeeshops in het zuiden van het land. In enkele coffeeshops kwamen ten tijde van de eerste vervolgmeting op sommige momenten slechts twee à drie bezoekers per uur. Daarnaast hebben meerdere coffeeshops het aantal openingsuren omlaag geschroefd, terwijl drie coffeeshops in de steekproef in het zuiden van het land tussen de nulmeting en de eerste vervolgmeting hun deuren hebben gesloten.

Het aantal bezoeken bij de coffeeshops in het overige deel van Nederland is niet significant gestegen of gedaald. Rekening houdend met betrouwbaarheidsmarges wordt geschat dat ten tijde van de eerste vervolgmeting de coffeeshops in de vergelijkingsgroep tussen de 55.700 en 62.900 keer werden bezocht. Ook uit de observaties van de onderzoekers bleek dat in deze coffeeshopgebieden niet veel is veranderd. Wel waren er hier en daar enkele kleine veranderingen die te maken hebben met specifieke lokale omstandigheden. Zo waren in de buurt van één van de coffeeshopgebieden in de vergelijkingsgroep ten tijde van de eerste vervolgmeting twee nabijgelegen coffeeshops tijdelijk gesloten, waardoor de coffeeshops in de steekproef meer werden bezocht.

Figuur 11 Geschat gemiddeld aantal bezoeken (met betrouwbaarheidsmarges) per week in 14 coffeeshop gebieden (7 in experimentele groep en 7 in vergelijkingsgroep) tijdens de nulmeting en de eerste vervolgmeting, aantallen in figuur x 1.000

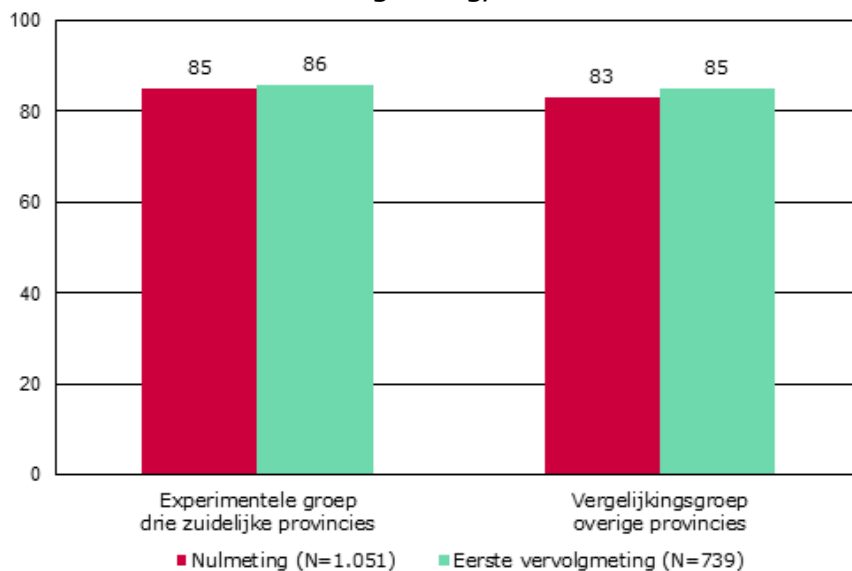


^a Significant verschil tussen nulmeting en eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

9.3 Kenmerken coffeeshopbezoekers

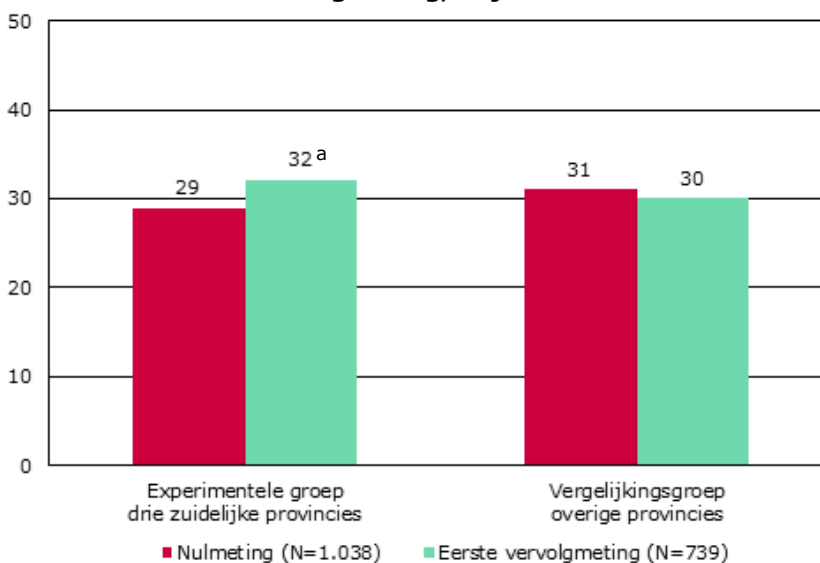
Het grootste deel (83% tot 86%) van de geënquêteerde coffeeshopbezoekers in zowel de experimentele groep als de vergelijkingsgroep is man (zie figuur 12). Hierbij zijn nauwelijks verschillen gevonden tussen de nulmeting en de eerste vervolgmeting.

Figuur 12 Coffeeshopbezoekers van het mannelijk geslacht bij nulmeting en eerste vervolgmeting, in %



De leeftijd van de coffeeshopbezoekers lag tussen de 18 jaar en 68 jaar. De gemiddelde leeftijd van de coffeeshopbezoekers in de experimentele groep was bij de eerste vervolgmeting hoger dan bij de nulmeting (zie figuur 13). Ten tijde van de nulmeting lag de gemiddelde leeftijd van de bezoekers op 29 jaar, terwijl dit bij de eerste vervolgmeting op 32 jaar ligt. Bij de vergelijkingsgroep zijn er tussen de nulmeting en de eerste vervolgmeting geen significante verschillen gevonden.

Figuur 13 Gemiddelde leeftijd coffeeshopbezoekers bij nulmeting en eerste vervolgmeting, in jaren

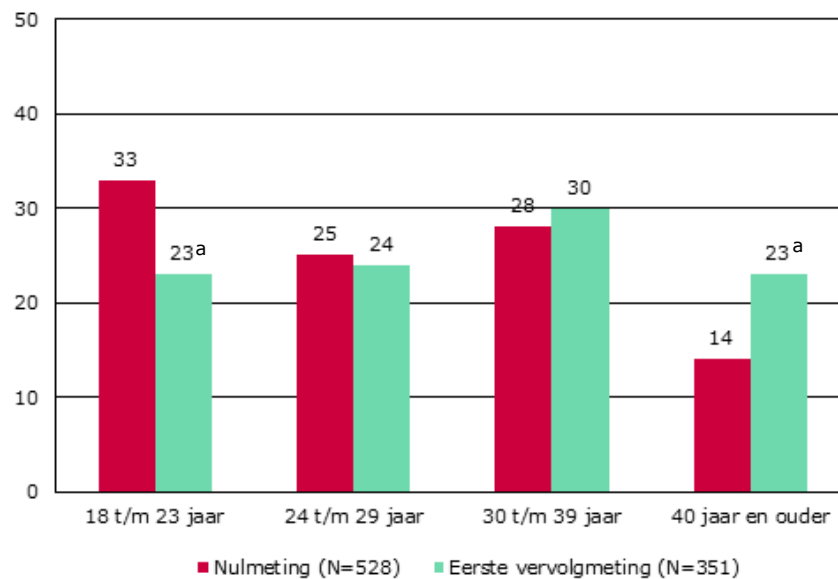


^a Significant verschil tussen nulmeting en eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

Uit nadere analyses blijkt dat in de experimentele groep met name de jongste groep (18 tot en met 23 jaar) zich niet heeft laten inschrijven in de coffeeshop (figuur 14).

Deze groep was ten tijde van de eerste vervolgmeting minder vertegenwoordigd in de coffeeshops in het zuiden van het land in vergelijking met de nulmeting. Na invoering van het nieuwe coffeeshopbeleid kwamen hier verhoudingsgewijs meer oudere bezoekers. Bij de vergelijkingsgroep zijn er tussen de nulmeting en de eerste vervolgmeting geen significante verschillen gevonden.

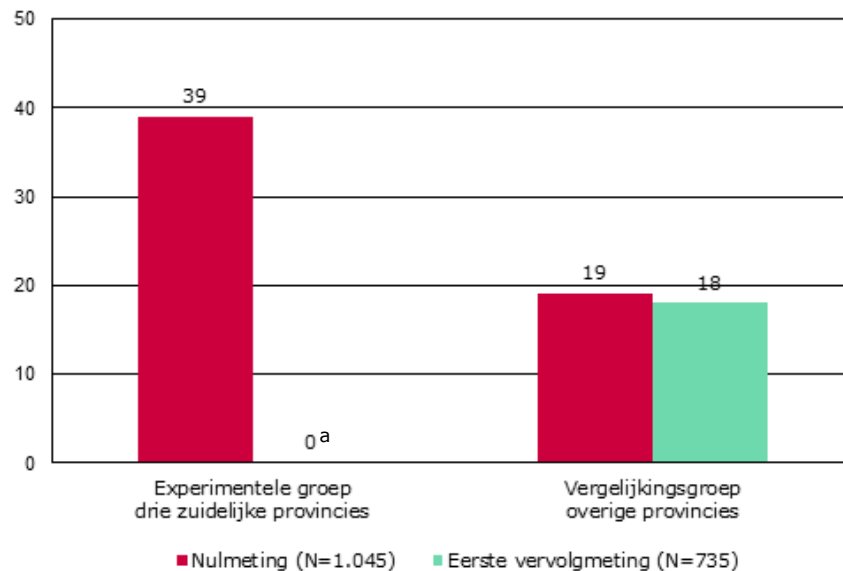
Figuur 14 Leeftijd coffeeshopbezoekers in categorieën van experimentele groep (drie zuidelijk provincies) bij nulmeting en eerste vervolgmeting, in %



^a Significant verschil tussen nulmeting en eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

Figuur 15 laat zien dat bij de eerste vervolgmeting geen niet-ingezetenen meer zijn aangetroffen die hasj of wiet kochten in coffeeshops in het zuiden van Nederland. Ten tijde van de eerste vervolgmeting zijn er gedurende het veldwerk rondom de coffeeshops in de experimentele groep wel meerdere bezoekers aangetroffen die niet in Nederland wonen. Deze bezoekers waren nog niet op de hoogte van het nieuwe beleid. Zij probeerden hasj of wiet te kopen, maar werden door de medewerkers van de coffeeshop verzocht om de coffeeshop te verlaten. Bij alle coffeeshopgebieden aan de grens in het zuiden van Nederland is meerdere malen door de onderzoekers geconstateerd dat de niet-ingezetenen die in de coffeeshop werden geweigerd in de buurt van deze locaties door dealers werden aangesproken. Daarnaast is in deze coffeeshopgebieden aan de onderzoekers meerdere malen door niet-ingezetenen gevraagd om hasj of wiet voor hen te kopen in de coffeeshop. Bij de coffeeshopgebieden in het zuiden van het land die niet aan de grens liggen zijn geen openlijke dealactiviteiten geconstateerd door de onderzoekers, maar werd door enkele respondenten wel verteld dat er op andere locaties in desbetreffende gemeenten meer werd gedeald na invoering van het nieuwe beleid.

Figuur 15: Coffeeshopbezoekers die niet in Nederland wonen, in %



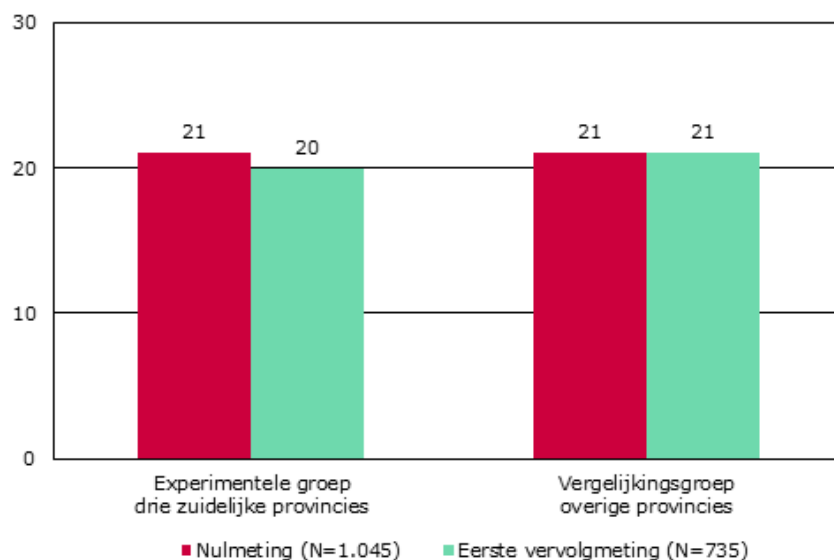
^a Significant verschil tussen nulmeting en eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

Voor de handhaving van het aangescherpte coffeeshopbeleid was 39% van de bezoekers van de coffeeshops in het zuiden van het land woonachtig buiten Nederland (zie figuur 16). Dit waren vooral Belgen, Duitsers en Fransen die onder meer voor de coffeeshops naar de grenssteden kwamen. Verder zijn enkele toeristen aange troffen die tijdens hun vakantie (weekend) in Nederland ook een bezoek aan een coffeeshop brachten. Zij zijn afkomstig uit verschillende delen van de wereld, waaronder de Verenigde staten, Engeland en Italië. Het aandeel bezoekers dat niet in Nederland woont verschilde overigens wel per coffeeshopgebied (van 2% tot 82%). Bij sommige coffeeshopgebieden in het zuiden van het land bestond tijdens de nulmeting ongeveer vier vijfde van de bezoekers uit niet-ingezetenen, terwijl bij andere coffeeshopgebieden met name ingezetenen kwamen.

In het overige deel van Nederland (vergelijkingsgroep) is nauwelijks wat veranderd. Minder dan een vijfde van de bezoekers van de coffeeshops in de steekproef (zowel bij de nulmeting als de eerste vervolgmeting) is woonachtig buiten Nederland. Ook hier verschilde het aandeel bezoekers dat niet in Nederland woont per coffeeshopgebied (van 2% tot 66% ten tijde van de nulmeting).

De gemiddelde coffeeshopbezoeker blowt 20 à 21 dagen per maand (zie figuur 16). Hierbij zijn nauwelijks verschillen gevonden tussen de nulmeting en de eerste vervolgmeting. Onder de respondenten zitten overigens ook enkele bezoekers die nog nooit zelf softdrugs hebben gebruikt, maar alleen de coffeeshop bezoeken om hasj of wiet te kopen voor hun partner.

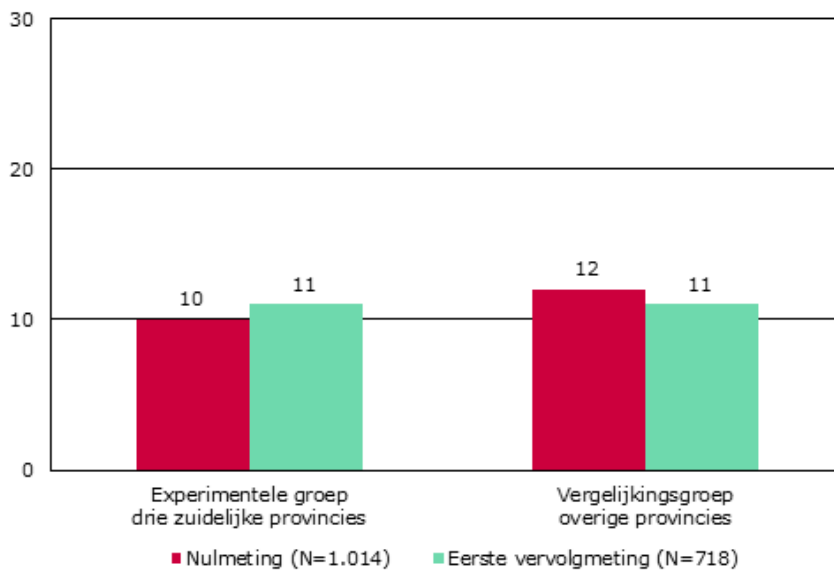
Figuur 16 Gemiddeld aantal dagen wietgebruik per maand



9.4 Koopgedrag in coffeeshops

Sommige respondenten komen (bijna) elke dag in de coffeeshop, terwijl ook bezoekers zijn geënquêteerd die voor het eerst in hun leven in de coffeeshop softdrugs hebben gekocht. De gemiddelde bezoeker koopt 10 tot 12 dagen per maand hasj of wiet in een coffeeshop (zie figuur 17). Hierin zijn nauwelijks verschillen gevonden tussen de nulmeting en de eerste vervolgmeting.

Figuur 17 Gemiddeld aantal dagen hasj en wiet gekocht in een coffeeshop

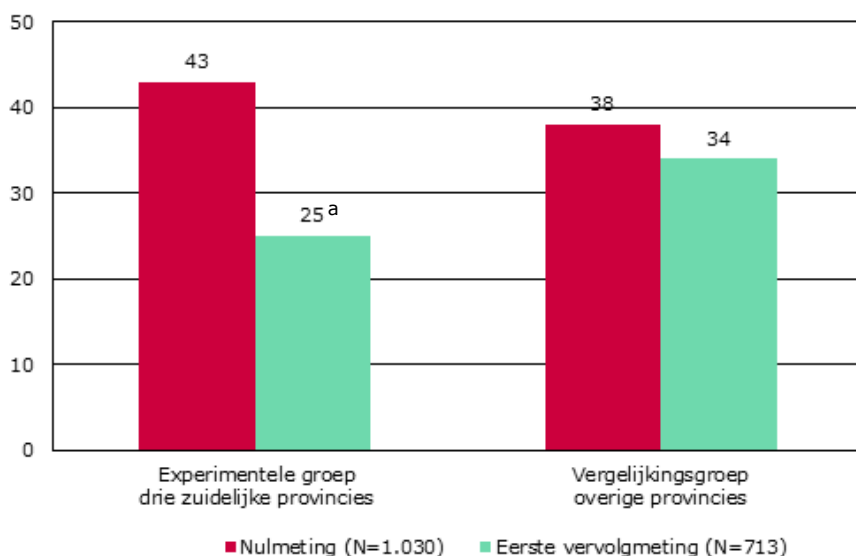


Ingezetenen en niet-ingezetenen blijken overigens in hun koopgedrag te verschillen. Ten tijde van de nulmeting kochten niet-ingezetenen gemiddeld op vijf dagen per maand softdrugs bij coffeeshops in het zuiden van het land, terwijl dit gemiddelde

bij ingezetenen op dertien dagen lag. Dit komt waarschijnlijk omdat ingezetenen dichter bij de coffeeshop wonen dan niet-ingezetenen, waardoor ze vaker een kleine hoeveelheid hasj of wiet kopen. Na invoering van het nieuwe coffeeshopbeleid zijn er geen niet-ingezetenen meer aangetroffen die hasj of wiet kochten in de coffeeshops in het zuiden van het land, terwijl ingezetenen minder vaak hasj en wiet zijn gaan kopen bij deze coffeeshops. Ten tijde van de eerste vervolgmeting is dit gemiddelde onder ingezetenen bij coffeeshops in het zuiden van het land gedaald tot elf dagen per maand. Onder ingezetenen bij coffeeshops in de overige delen van het land is dit gemiddelde gelijk gebleven.

Ruim twee vijfde (43%) van de coffeeshopbezoekers in het zuiden van Nederland heeft in de zes maanden voorafgaande aan de nulmeting wel eens in een andere stad softdrugs gekocht, terwijl de overige 57% altijd naar coffeeshops in dezelfde stad ging (figuur 18). Een half jaar later is dit gedaald. Ten tijde van de eerste vervolgmeting koopt nog maar een kwart (25%) van de bezoekers in meerdere Nederlandse steden hasj of wiet. Een mogelijke verklaring voor deze afname is dat de verplichte inschrijving bij coffeeshops een drempel is voor coffeeshopbezoekers om zich in te laten schrijven bij meer dan één coffeeshop. In de vergelijkingsgroep zijn tussen beide metingen geen significante verschillen gevonden in het bezoek aan andere steden.

Figuur 18 Respondenten die ook wel eens andere gemeenten bezoeken om hasj of wiet te kopen, in %



^a Significant verschil tussen nulmeting en eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

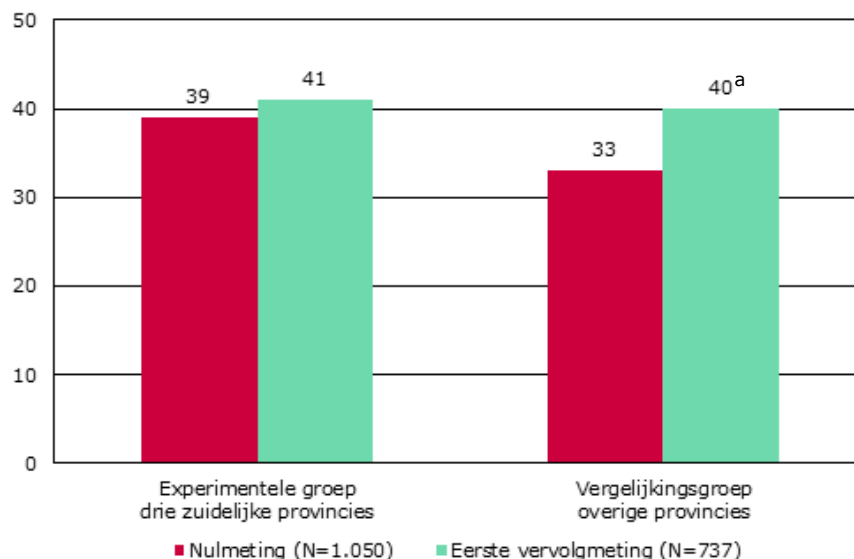
9.5 Koopgedrag buiten coffeeshops

Figuur 19 toont het koopgedrag van de respondenten bij niet-gedoogde verkooppunten. Ongeveer twee vijfde (41%) van de coffeeshopbezoekers in Zuid-Nederland zei de zes maanden voorafgaand aan de eerste vervolgmeting wel eens softdrugs te hebben gekocht bij niet-gedoogde verkooppunten in Nederland of in het buitenland. Softdrugs werden dan onder meer gekocht van vrienden en bekenden, op straat of in dealpanden. Tussen de nulmeting en de eerste vervolgmeting zijn in de experimentele groep in het zuiden van het land geen significante verschillen gevonden.

Ook zijn er geen significante verschillen gevonden tussen ingezetenen en niet-ingezetenen.

Bij de coffeeshops in de overige delen van het land was wel een stijging zichtbaar van bezoekers die ook bij niet-gedoogde verkooppunten hasj of wiet kopen: van 33% in de nulmeting naar 40% in de eerste vervolgmeting. Een mogelijke verklaring voor deze toename is dat bezoekers in overige delen van het land alvast anticipeerden op het beleid dat per 1 januari 2013 zou worden ingevoerd. Naast het bezoek aan de coffeeshop hebben deze bezoekers wellicht alvast een niet-gedoogd verkooppunt gezocht om er zeker van te zijn dat ze vanaf 1 januari 2013 cannabis kunnen blijven kopen. Het waren overigens met name niet-ingezetenen die ten tijde van de eerste vervolgmeting vaker zeiden ook bij niet-gedoogde verkooppunten hasj of wiet te kopen. Ruim drie kwart (78%) van de niet-ingezetenen zei ten tijde van de eerste vervolgmeting ook hasj of wiet te kopen buiten de coffeeshops, terwijl dit percentage bij ingezetenen op 31% lag.

Figuur 19 Respondenten die buiten coffeeshop hasj of wiet kochten, in %

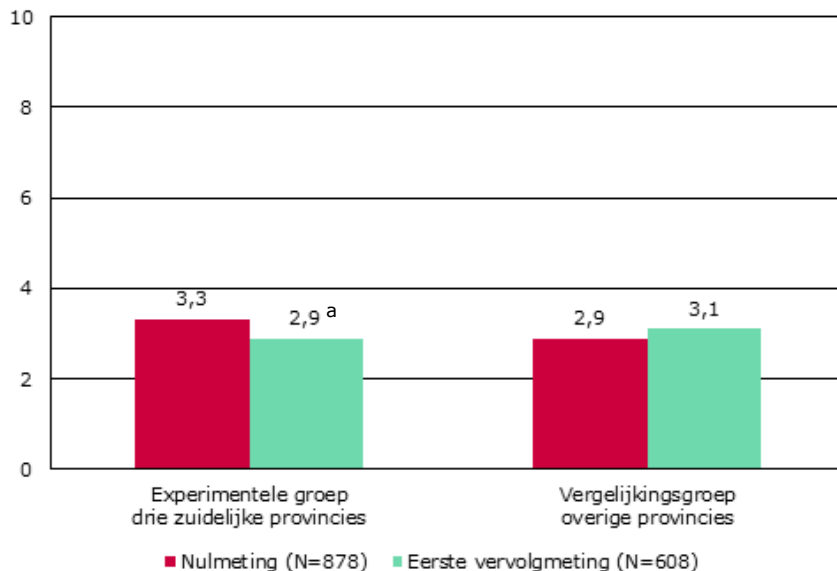


^a Significants verschil tussen nulmeting en eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

9.5.1 Gepercipieerde pakkans

Aan de bezoekers is tevens gevraagd in te schatten hoe groot de kans is te worden aangehouden door de politie bij het kopen van softdrugs bij niet-gedoogde verkooppunten in Nederland. Ze konden dit aangeven op een schaal van 1 (zeer lage kans) tot 10 (zeer hoge kans). De respondenten schatten deze kans laag in (zie figuur 20). Ten tijde van de nulmeting lag deze zogenoemde gepercipieerde pakkans in de zuidelijke provincies op 3,3, terwijl dit cijfer een half jaar later (eerste vervolgmeting) op 2,9 lag. Een mogelijke verklaring voor deze afname is dat bezoekers hebben gemerkt dat dealers en drugsrunners die hen in de buurt van de coffeeshop aanspreken niet altijd door de politie worden aangehouden. Onder de bezoekers van de coffeeshops in overige delen van het land zijn geen significante verschillen gevonden.

Figuur 20 Gepercipieerde pakkans bij het kopen van softdrugs buiten de coffeeshop in Nederland op een schaal van 1 (zeer laag) tot 10 (zeer hoog)



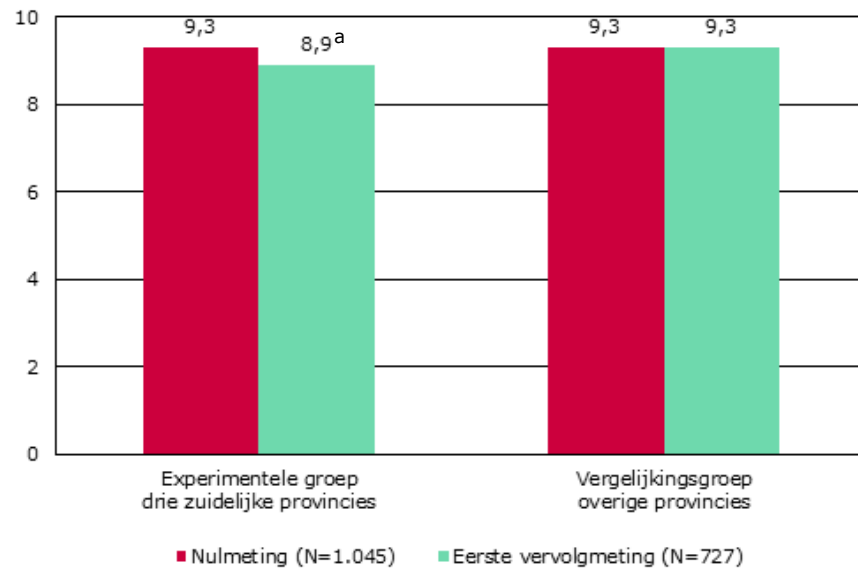
^a Significant verschil tussen nulmeting en eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

Niet-ingezetenen schatten de kans te worden aangehouden door de politie bij het kopen van softdrugs buiten de coffeeshops in Nederland hoger in dan ingezetenen. Ten tijde van de nulmeting lag deze zogenoemde gepercipieerde pakkans in de zuidelijke provincies bij niet-ingezetenen op 4,1, terwijl dit cijfer bij de ingezetenen op 2,9 lag. Ook bij de coffeeshops in de overige provincies is een soortgelijk verschil te zien tussen ingezetenen en niet-ingezetenen.

9.5.2 Gepercipieerde beschikbaarheid

Aan de bezoekers is ook gevraagd hoe gemakkelijk ze het vinden om in Nederland hasj of wiet te kopen (zowel in coffeeshops als daarbuiten) op een schaal van 1 (zeer moeilijk) tot 10 (zeer makkelijk). Deze zogenoemde gepercipieerde beschikbaarheid werd hoog ingeschat. Figuur 21 laat zien dat onder de bezoekers van de coffeeshops in het zuiden van Nederland dit cijfer is gedaald: van 9,3 in de nulmeting naar 8,9 in de eerste vervolgmeting. Enkele coffeeshopbezoekers vonden het moeilijker om aan hasj of wiet te komen, omdat zij het nieuwe coffeeshopbeleid als drempel ervoeren om hasj of wiet te blijven kopen. Bij de coffeeshop in de overige delen van het land zijn tussen beide metingen geen verschillen gevonden. Ook zijn er geen significante verschillen gevonden tussen ingezetenen en niet-ingezetenen.

Figuur 21 Gepercipieerde beschikbaarheid softdrugs Nederland (zowel in coffeeshops als daarbuiten), op een schaal van 1 (zeer moeilijk) tot 10 (zeer makkelijk)

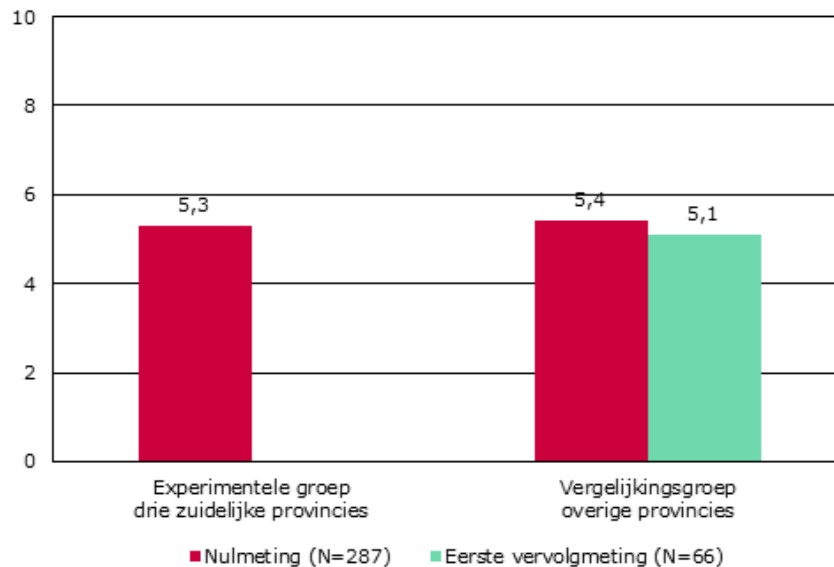


^a Significant verschil tussen nulmeting en eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

Daarnaast is aan de respondenten gevraagd hoe gemakkelijk ze het vinden om buiten Nederland hasj of wiet te kopen op een schaal van 1 (zeer moeilijk) tot 10 (zeer makkelijk). Deze vraag is zowel aan ingezetenen als niet-ingezetenen gesteld.

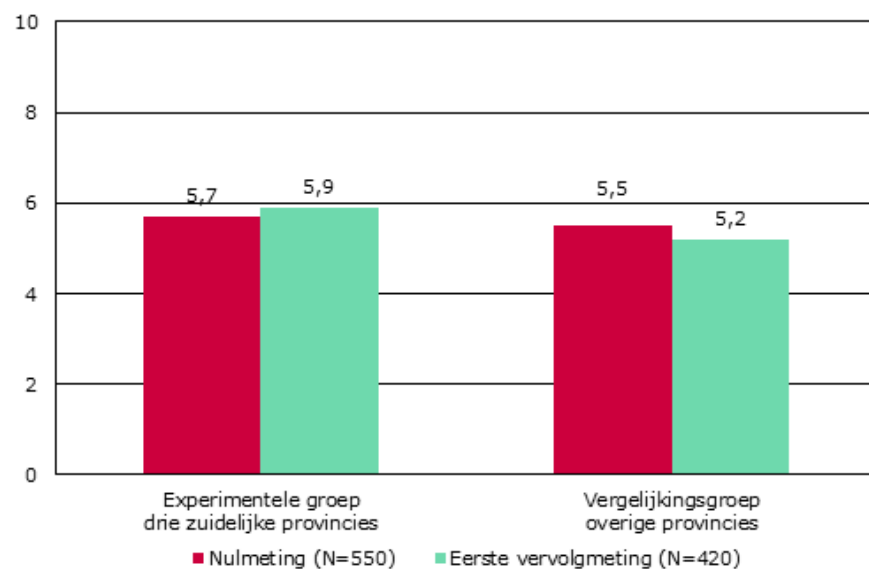
In Zuid-Nederland lag dit cijfer onder de niet-ingezetenen ten tijde van de nulmeting op 5,3. Een half jaar later kwamen ze hier echter niet meer in de coffeeshops, zodat deze vraag voor de eerste vervolgmeting voor hen niet kan worden beantwoord. Bij de coffeeshops in overige delen van Nederland lag dit cijfer ten tijde van de eerste vervolgmeting op 5,1 (zie figuur 22). Er zijn geen significante verschillen gevonden tussen de nulmeting en de eerste vervolgmeting.

Figuur 22 Gepercipieerde beschikbaarheid softdrugs buitenland volgens niet-ingezetenen, op een schaal van 1 (zeer moeilijk) tot 10 (zeer makkelijk)



Figuur 23 laat zien dat onder ingezetenen geen significante verschillen zijn gevonden tussen beide metingen. Bij de coffeeshops in het zuiden van Nederland lag deze zogenoemde gepercipieerde beschikbaarheid ten tijde van de eerste vervolgmeting op 5,9, terwijl dit cijfer in de overige delen van het land op 5,2 ligt.

Figuur 23 Gepercipieerde beschikbaarheid softdrugs buitenland volgens ingezetenen, op een schaal van 1 (zeer moeilijk) tot 10 (zeer makkelijk)



9.6 Samenvatting

Na invoering van het nieuwe coffeeshopbeleid is het aantal bezoeken aan coffee-shops in het zuiden van Nederland met 76% gedaald, terwijl het aantal bezoeken bij de coffeeshops in het overige deel van Nederland niet significant is veranderd. Observaties van de onderzoekers tijdens het veldwerk bevestigden eveneens dat het een stuk rustiger is geworden in de coffeeshops in het zuiden van het land. Dit kwam ten dele doordat niet-ingezetenen geen hasj en wiet meer kochten in de coffeeshops. Voor de handhaving van het aangescherpte coffeeshopbeleid was 39% van de bezoekers van de coffeeshops in het zuiden van het land woonachtig buiten Nederland. Dit verschilde overigens wel per coffeeshop. Bij sommige coffeeshopgebieden bestond ruim vier vijfde van de bezoekers uit niet-ingezetenen, terwijl het bij andere coffeeshopgebieden om een paar procent ging. Dit waren vooral Belgen, Duitsers en Fransen die vooral voor de coffeeshops naar de grenssteden kwamen. Verder zijn er toeristen aangetroffen die tijdens hun vakantie(weekend) in Nederland ook een bezoek aan een coffeeshop brachten.

Na 1 mei 2012 is tijdens het veldwerk geen enkele niet-ingezetene aangetroffen die hasj of wiet heeft kunnen kopen in een coffeeshop in het zuiden van Nederland. Wel is bij alle coffeeshopgebieden aan de grens in het zuiden van Nederland meerdere malen door de onderzoekers geconstateerd dat niet-ingezetenen die in de coffee-shop werden geweigerd in de buurt van deze locaties door dealers werden aangesproken. Bij de coffeeshopgebieden in overige deel van het land zijn geen openlijke dealactiviteiten waargenomen door de onderzoekers, terwijl eveneens het aandeel niet-ingezetenen in de coffeeshops nauwelijks is veranderd.

Drie vijfde van de Nederlandse bezoekers is eveneens weggebleven uit de coffee-shops in het zuiden van Nederland, omdat zij wantrouwend tegenover de leden-registratie leken te staan. Het blijkt dat met name de jongste groep (18 tot en met 23 jaar) zich niet heeft laten inschrijven in de coffeeshop. De gemiddelde leeftijd van de coffeeshopbezoekers in het zuiden van het land lag na invoering van het nieuwe beleid hoger dan voor 1 mei 2012.

Bij de coffeeshops in de overige delen van het land is een stijging zichtbaar van bezoekers die ook bij niet-gedoopte verkooppunten hasj of wiet kopen: van 33% in de nulmeting naar 40% in de eerste vervolgmeting. Het waren met name niet-ingezetenen die ten tijde van de eerste vervolgmeting vaker zeiden ook bij niet-gedoopte verkooppunten hasj en wiet te kopen. Een mogelijke verklaring voor deze toename is dat coffeeshopbezoekers in overige delen van het land alvast anticipeerden op het beleid dat per 1 januari 2013 zou worden ingevoerd. Bij de bezoekers die zijn geënquêteerd in coffeeshops in het zuiden van het land is het koopgedrag bij niet-gedoopte verkooppunten niet veranderd. Dit waren overigens uitsluitend ingezetenen die zich hebben laten registreren. Bijna alle coffeeshopbezoekers, zowel in het zuiden als in overige delen van het land, vonden het zeer makkelijk om hasj of wiet in Nederland te kopen. Bezoekers in het zuiden van het land vonden het bij coffeeshops wel iets moeilijker geworden na invoering van het nieuwe coffeeshopbeleid, terwijl zij de kans laag inschatten dat ze worden aangehouden door de politie als ze softdrugs bij niet-gedoopte verkooppunten in Nederland zouden kopen. Na 1 mei 2012 is deze zogenoemde gepercipieerde pakkans nog verder gedaald.

10 De illegale gebruikersmarkt van cannabis

D.J. Korf, A. Benschop & M. Wouters

10.1 Inleiding

In dezelfde 14 gemeenten als in de vorige twee hoofdstukken, dus zeven experimentele en zeven vergelijkingsgemeenten, is ook onderzoek gedaan naar de aanschaf van cannabis op andere wijze dan in coffeeshops. Dit onderzoek behelsde onder andere een gebruikersenquête en interviews met lokale experts. De kernvraag in dit hoofdstuk is in hoeverre en op welke wijze het aanschafgedrag van cannabisgebruikers is veranderd na het in werking treden van de nieuwe maatregelen in de drie zuidelijke provincies op 1 mei 2012. Meer specifiek: weken gebruikers uit naar de illegale cannabismarkt (dus verkooppunten buiten de coffeeshops) – en zo ja, naar welke typen illegale cannabisverkoop? Daarbij onderscheiden we de volgende zeven typen.

- *06-dealer (thuisbezorger)*: iemand die gebeld kan worden en die wiet of hasj bezorgt, op thuisadressen of andere plaatsen.
- *Straatdealer*: iemand die op straat hasj of wiet verkoopt.
- *Thuisdealer*: iemand waar kopers naar toe gaan en die in zijn huis hasj of wiet verkoopt.
- *Onder de toonbank dealer*: iemand die werkt in een horecagelegenheid of op soortgelijke locatie en daar hasj/wiet verkoopt (officiële coffeeshops niet meegerekend).
- *Thuisbewerker*: iemand die voor eigen gebruik wiet teelt en daar ook wat van verkoopt.
- *Internet verkooppunt*: een website waar wiet of hasj besteld kan worden en die het via de post laat bezorgen.
- *Drugrunners*: personen die klanten werven en meenemen naar een bepaalde locatie waar wiet of hasj wordt verkocht.

In de gebruikersenquête zijn actuele cannabisgebruikers (= tenminste één keer cannabis in de afgelopen maand) face-to-face geïnterviewd aan de hand van een korte gestructureerde vragenlijst (in vier talen: Nederlands, Engels, Duits en Frans)⁶². De interviews vonden plaats op plekken waar een zo goed mogelijke dwarsdoorsnee van cannabisgebruikers kan worden aangetroffen (zoals winkelgebieden, uitgaanspleinen, parken en stations), per gemeente steeds verspreid over drie dagen (donderdag, vrijdag, zaterdag), zowel 's middags als 's avonds. De enquête werd *niet* afgenomen in (de directe nabijheid van) coffeeshops, aangezien dit vrijwel zeker een vertekend beeld op zou leveren van het koopgedrag, dat wil zeggen een ondervertegenwoordiging van personen die ergens anders dan in coffeeshops aan hun cannabis komen. De eerste ronde (nulmeting, T0) werd gehouden in de periode maart-april 2012, voorafgaand aan het inwerking treden van de nieuwe maatregelen in de drie zuidelijke provincies en de tweede ronde (T1) een halfjaar later (oktober-november 2012), voorafgaand aan het voorgenomen in werking treden van de nieuwe maatregelen in de rest van het land.

⁶² De dataverzameling is uitgevoerd door J. van den Berg (coördinatie), J. Bloemen, E. Blom, F. Bons, T. Chirimar, I. van der Doelen, S. ten Houte de Lange, E. Kamara, M. Kuin, N. Meanwell, B. Nantwi, M. Pieksma, & T. Schlangen, onder supervisie van T. Nabben en M. Wouters.

Tevens werd tijdens T1 een additionele enquête onder cannabisgebruikers gehouden. Dit gebeurde uitsluitend in de zuidelijke gemeenten. Doel hiervan was inzicht te geven in eventuele verschuivingen in gebruik en aanschaf van cannabis na invoering van de B- en I-criteria onder personen die in 2012 wel cannabis hadden gebruikt, maar (a) niet meer in de maand voorafgaand aan de T1 van het onderzoek of (b) die in de maand voorafgaand aan de T1 van het onderzoek in de gemeenten van onderzoek nog wel cannabis hadden gebruikt, maar niet (meer) hadden verkregen. Het gaat dus om een groep die bij de T1 (a) geen actuele gebruiker meer was of (b) wel nog gebruikte maar niet meer verkregen had in de gemeente van onderzoek. Mensen die (wegens verschuivingen in hun gebruik of koopgedrag) helemaal niet meer naar de gemeente van onderzoek kwamen, vielen logischerwijs buiten dit onderzoek. De hoofdvraag is wat bij deze personen veranderde.

De werving van respondenten geschiedde op dezelfde wijze als bij de gebruikers-enquête.⁶³ Wat betreft het aantal potentiële respondenten gold voor de additionele enquête, net als bij de gebruikersenquête in het Zuiden, dat het beduidend rustiger op straat was dan bij T0 en dat er met name minder 'toeristen' waren.

Synchroon met de gebruikersenquête (T0 en T1) werden in alle veertien gemeenten lokale experts (met name politiemensen, jongerenwerkers en coffeeshophouders/-personeel) individueel (face-to-face en/of telefonisch) geïnterviewd. Voor alle geïnterviewde experts gold als een vereiste dat zij zicht hadden op de (ontwikkelingen op de) illegale lokale cannabismarkt.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 10.2 wordt kort de gebruikersenquête geschetst. Daarna worden de demografische kenmerken en het cannabisgebruik van de respondenten besproken (paragraaf 10.3). Aansluitend komt het aanschafgedrag aan bod (paragraaf 10.4). Daarbij wordt onderzocht in welke mate cannabis buiten coffeeshops wordt gekocht en in hoeverre dit is veranderd na 1 mei 2012. Vervolgens komen de bevindingen van de additionele enquête aan bod (paragraaf 10.5). Daarna worden de ontwikkelingen op de illegale cannabismarkt geschetst vanuit het perspectief van lokale experts (paragraaf 10.6). Ten slotte worden de bevindingen in hoofdlijnen samengevat (paragraaf 10.7).

In de vergelijking tussen (sub)groepen spreken we alleen van verschillen als deze significant zijn, tenzij expliciet anders vermeld. Significant wil zeggen dat de verschillen statistisch gezien met ten minste 95% zekerheid niet aan toeval toe te schrijven zijn ($p < 0,05$).

10.2 Gebruikersenquête

Om deel te mogen nemen aan de gebruikersenquête moesten respondenten in de afgelopen maand minstens één keer hebben gebloed en ook minstens één keer in de stad waar het interview plaatsvond wiet of hasj hebben gekocht, gekregen (dus niet alleen meeblowen), gekweekt of laten kopen. Daarnaast moesten zij 18 jaar of

⁶³ Van degenen die werden aangesproken, negeerde 8.1% de interviewer, d.w.z. zij liepen meteen door. Daarnaast weigerde 18.2% deelname; dat had vooral te maken met het weer (regen, harde wind, koud). Vervolgens kwam ruim de helft (52.0%) niet in aanmerking voor de gebruikersenquête, noch de additionele enquête, omdat zij niet aan de inclusiecriteria voldeden. Van degenen die overbleven, was ruim de helft (11.4% van alle benaderde personen) actueel gebruiker en had ook de afgelopen maand nog cannabis verkregen in de gemeente van onderzoek en kwalificeerde zich hiermee voor de gebruikersenquête en de rest (10.2% van alle benaderde personen) deed mee aan de additionele enquête. Deze cijfers zijn gebaseerd op het veldwerk in vier zuidelijke gemeenten, waar de non-respons systematisch werd bijgehouden.

ouder zijn. Omdat 18 jaar de minimumleeftijd is voor bezoek aan een coffeeshop, mogen minderjarigen er sowieso niet komen, waardoor ook de B- en I-criteria niet op hen van toepassing zijn.

Het totale aantal respondenten bedroeg 1.754, waarvan 942 op T0 en 812 op T1. Op T1 waren er minder respondenten dan op T0 en dat kwam vooral doordat er toen in de experimentele gemeenten veel minder toeristen en daarmee ook minder respondenten waren in de experimentele gemeenten (tabel 7).

Tabel 7 Behaalde aantallen straatsurvey

	Experimentele groep		Vergelijkingsgroep	Totaal
T0	427		515	942
T1	325		487	812
Totaal	752		1.002	1.754

10.3 Kenmerken van actuele gebruikers buiten de coffeeshops

De leeftijd van de respondenten liep van 18 tot en met 66 jaar. De gemiddelde leeftijd was 24.5 jaar en die verschilde niet tussen beide metingen en ook niet tussen de beide groepen gemeenten (tabel 9).

Eén op de zes respondenten was vrouw (15.9%). In de experimentele gemeenten bleef het aandeel vrouwelijke respondenten gelijk, maar in de vergelijkingsgroep was dit op T1 wat groter dan op T0. Hierdoor waren er op T1 in de vergelijkingsgroep ook wat meer vrouwelijke respondenten dan in de experimentele groep (tabel 8).

Tabel 8 Leeftijd en geslacht van respondenten in gebruikersenquête

	Experimentele groep				Vergelijkingsgroep				Exp vs. vgl			
	T0		T1		p	T0		T1		p	T0	T1
Leeftijd					0,,056					0,853	0,329	0,302
min-max	18-60		18-54			18-66		18-60				
gem (sd)	24,3 (7,4)		25,5 (8,3)			24,3 (7,0)		24,3 (6,8)				
	n	%	n	%		n	%	n	%			
Geslacht					0,698					0,005	0,420	0,035
man	361	84,7	277	85,8		433	86,6	387	80,0			
vrouw	65	15,3	46	14,2		67	13,4	97	20,0			

De etniciteit van respondenten werd, conform de standaardprocedure van het CBS, bepaald aan de hand van het geboorteland van hun ouders. Op T0 was in de experimentele gemeenten iets minder dan de helft autochtoon Nederlands, op T1 was dit gestegen naar twee derde. Binnen de experimentele groep daalde vooral het percentage Duitsers en Belgen, bij elkaar genomen van bijna een kwart (24.2%) naar 6.2% (het aandeel Fransen was bij beide metingen vrij klein). Binnen de vergelijkingsgroep daalde het aandeel Duitsers en steeg het aandeel 'overig westers'; mogelijk valt dit te verklaren door seizoensinvloeden (variatie in vakantieperiodes tussen landen). Op T0 waren er in de experimentele groep meer Belgen en op T1 meer autochtone Nederlanders in de experimentele groep dan in de vergelijkingsgroep. In de vergelijkingsgemeenten bleef het aandeel autochtone Nederlanders vrijwel gelijk, op iets meer dan de helft (tabel 9).

Tabel 9 Etniciteit van respondenten in gebruikersenquête

	Experimentele groep					Vergelijkingsgroep					Exp vs. vgl	
	T0		T1		p	T0		T1		p	T0	T1
	n	%	n	%		n	%	n	%			
<i>Etniciteit</i>					0,000					0,000	0,000	0,001
Nederland	204	48,0	218	67,1		274	54,5	248	51,2			
Duitsland	45	10,6	11	3,4		43	8,5	14	2,9			
België	58	13,6	9	2,8		3	0,6	10	2,1			
Frankrijk	11	2,6	4	1,2		9	1,8	12	2,5			
Suriname	3	0,7	7	2,2		29	5,8	24	5,0			
Turkije	10	2,4	5	1,5		17	3,4	12	2,5			
Marokko	14	3,3	5	1,5		25	5,0	18	3,7			
Overig westers	57	13,4	37	11,4		64	12,7	89	18,4			
Overig niet-westers	23	5,4	29	8,9		39	7,8	57	11,8			
<i>Etniciteit driedeling</i>					0,000					0,582	0,000	0,000
Nederlands	204	48,0	218	67,1		274	54,5	248	51,2			
Niet-westers	50	11,8	46	14,2		110	21,9	111	22,9			
Westers	171	40,2	61	18,8		119	23,7	125	25,8			

Op T0 woonde iets meer dan de helft van de respondenten uit de experimentele groep in de gemeente waar zij werden geïnterviewd, op T1 was dit gestegen naar bijna drie kwart. Daarnaast woonde ongeveer één op de vijf in een andere gemeente binnen dezelfde provincie. Het aandeel in het buitenland woonachtige respondenten daalde fors (van 20.6% naar 3.6%) en die daling kwam grotendeels op het conto van respondenten uit België en Duitsland. Van de vergelijkeningsgroep woonde bij beide metingen ongeveer twee derde in de gemeente waar zij werden geïnterviewd. Terwijl op T0 het aandeel respondenten dat woonde in de stad waar het onderzoek plaatsvond in de experimentele groep kleiner was dan in de vergelijkeningsgroep, gold het omgekeerde op T1 en waren er meer lokale respondenten in de experimentele groep dan in de vergelijkeningsgroep (tabel 10).

Op beide meetmomenten en in zowel de vergelijking- als de experimentele groep was de meerderheid van de respondenten ingezetene van Nederland. Maar terwijl in de experimentele gemeenten het aandeel niet-ingezetenen fors daalde (van 23.2% op T0 naar 8.2% op T1), bleef het in de vergelijkeningsgemeenten min of meer gelijk. Op T0 was het percentage ingezetenen in de experimentele gemeenten kleiner en op T1 groter dan in de vergelijkeningsgemeenten (tabel 10).

Tabel 10 Woonplaats en ingezetene van Nederland

	Experimentele groep					Vergelijkingsgroep					Exp. vs. vgl	
	T0		T1		p	T0		T1		p	T0	T1
	n	%	n	%		n	%	n	%		p	p
<i>Woonplaats</i>					-					-	0,000	0,000
Stad van onderzoek	227	53,2	239	73,5		341	67,7	316	65,3			
Elders in dezelfde provincie	86	20,1	61	18,8		57	11,3	67	13,8			
Ergens anders in Nederland	26	6,1	13	4,0		45	8,9	33	6,8			
Duitsland	35	8,2	5	1,5		37	7,3	10	2,1			
België	45	10,5	8	1,5		0	0,0	8	1,7			
Frankrijk	3	0,7	1	0,3		0	0,0	8	1,7			
Ergens anders in het buitenland	5	1,2	1	0,3		24	4,8	42	8,7			
<i>Ingezetene (ingeschreven in een gemeente in Nederland)</i>					0,000					0,199	0,000	0,000
Ja	327	76,8	293	91,8		435	86,1	401	83,2			
Nee	99	23,2	26	8,2		70	13,9	81	16,8			

Het opleidingsniveau, gemeten naar het hoogst behaalde diploma, varieerde sterk, van alleen de basisschool tot en met een afgeronde academische opleiding (tabel 11). In beide groepen en op beide meetmomenten had ongeveer de helft middelbare school als hoogste diploma. Bij de experimentele groep was er tussen T0 en T1 geen verschil in opleidingsniveau. Bij de vergelijkensgroep hadden op T0 wat meer respondenten MBO en iets minder havo/vwo als hoogst afgeronde opleiding dan op T1. Op T0 was er geen verschil in opleidingsniveau tussen beide groepen, op T1 hadden verhoudingsgewijs meer respondenten in de experimentele groep een MBO-diploma dan in de vergelijkensgroep.

In beide groepen en op beide meetmomenten had een ruime meerderheid van de respondenten werk en/of studeerde (tabel 11). In de experimentele groep daalde tussen T0 en T1 het aandeel werkenden en verdubbelde het aandeel zonder werk en studie. In de vergelijkensgroep bleef de verdeling gelijk. Vergeleken met de experimentele groep zaten op T0 in de vergelijkensgroep minder werkenden en op T1 minder respondenten zonder werk en studie.

Tabel 11 Opleidingsniveau, werk en studie

	Experimentele groep					Vergelijkingsgroep					Exp. vs. vgl	
	T0		T1		p	T0		T1		p	p	p
	n	%	n	%		n	%	n	%		T0	T1
<i>Opleidingsniveau</i>					0,374					0,024	0,172	0,045
Geen/alleen basisschool	36	9,1	40	12,3		50	10,6	37	,9			
Vmbo/Mavo	93	23,5	60	18,5		109	23,0	101	21,4			
Havo/vwo	89	22,5	74	22,8		98	20,7	124	26,3			
Mbo	119	30,1	102	31,4		143	30,2	116	24,6			
Hbo/universiteit	49	12,4	45	13,8		71	15,0	85	18,0			
Anders	9	2,3	4	1,2		2	0,4	8	1,7			
<i>Werk en studie</i>					0,001					0,603	0,014	0,001
Ik werk niet en volg ook geen studie/school	44	10,4	67	20,7		67	13,3	58	12,0			
Ik studeer	90	21,2	62	19,1		127	25,2	129	26,7			
Ik werk	225	52,9	140	43,2		213	42,3	191	39,5			
Ik werk en ik studeer/ga naar school	66	15,5	55	17,0		97	19,2	106	21,9			

Gemiddeld gebruikten de respondenten in de afgelopen maand op ruim de helft van de dagen cannabis. Op beide meetmomenten was hierin geen verschil tussen de twee groepen. Wel hadden beide groepen bij T1 in de afgelopen maand een paar dagen minder gebloed dan bij T0. In de experimentele groep daalde dit van gemiddeld 18,4 naar 16,4 dagen, en in de vergelijkingsgroep van 18,7 naar 15,1 dagen (tabel 12).

Gemiddeld rookten de respondenten ongeveer drie joints op een 'typische blowdag'. Dat verschilde bij beide metingen niet tussen de twee groepen. Wel liep het gemiddelde aantal joints in de vergelijkingsgroep iets terug, van 3,0 naar 2,6 joints (tabel 12).

Tabel 12 Frequentie en intensiteit van gebruik cannabis

	Experimentele groep			Vergelijkingsgroep			Exp vs. Vgl	
	T0	T1	p	T0	T1	p	T0	T1
<i>Aantal dagen afgelopen maand</i>			0,016			0,000	0,642	0,133
gem (sd)	18,4 (10,9)	16,4 (12,0)		18,7 (11,1)	15,1 (11,7)			
<i>Aantal joints op een 'typische blowdag'</i>			0,401			0,000	0,188	0,182
min-max	0,3-20,0	0,5-30,0		0,3-30,0	0,2-20,0			
gem (sd)	2,9 (2,5)	3,0 (3,1)		3,0 (2,6)	2,6 (2,2)			

10.4 Aanschafgedrag van actuele gebruikers buiten de coffeeshops

Hoe kwamen de respondenten in de afgelopen drie maanden (in Nederland) aan hun hasj of wiet? Bij deze vraag konden meerdere antwoorden worden gegeven; iemand kon bijvoorbeeld zelf cannabis gekocht hebben, maar daarnaast ook van anderen gekregen hebben. (Alleen met iemand meeroken of een trekje van iemands joints nemen werd hierbij niet meegerekend).

In beide groepen en bij beide metingen had de meerderheid (ook) zelf cannabis in een coffeeshop gekocht (tabel 13). Maar het aandeel respondenten dat zelf in een coffeeshop kocht ging in de experimentele groep wel fors naar beneden: van 94.4% bij T0 naar 60.0% bij T1. Ook in de vergelijkingsgroep was er een daling, maar veel kleiner (van 94.4% naar 87.9%). Terwijl er wat betreft zelf kopen in een coffeeshop bij T0 geen verschil was tussen de twee groepen, had bij T1 in vergelijking met de vergelijkingsgroep een veel kleiner deel van de experimentele groep zelf in een coffeeshop cannabis gekocht.

- Daarnaast of in plaats daarvan kocht in totaal één op de tien zelf bij een *06-dealer*. In beide groepen nam dit tussen T0 en T1 toe, maar sterker in de experimentele groep (van 8,2% naar 20,0%) dan in de vergelijkingsgroep (van 4,9% naar 8,8%). Op T0 kwam dit in de experimentele groep al wat vaker voor dan in de vergelijkingsgroep en op T1 was dit verschil nog groter.
- Iets minder vaak kochten respondenten zelf (ook) cannabis bij *straatdealers*. In de experimentele groep steeg dit aandeel van 9,9% naar 16,6%, maar in de vergelijkingsgroep bleef dit aandeel gelijk (rond vijf procent). Reeds op T0 werd in de experimentele gemeenten vaker bij straatdealers gekocht als in de vergelijkingsgroep, maar op T1 was het verschil duidelijk groter.
- Ongeveer even vaak kochten respondenten zelf (ook) cannabis bij *thuisdealers*. In beide groepen bleef dit aandeel gelijk, maar terwijl er op T0 geen verschil was tussen de twee groepen kwam op T1 zelf hasj of wiet kopen bij thuisdealers in de experimentele groep wat vaker voor dan in de vergelijkingsgroep.
- Rond de 6% kocht zelf (ook) cannabis bij *thuisdelers*. Dat verschilde niet tussen de experimentele en de vergelijkingsgroep en veranderde ook niet tussen T0 en T1.

Tabel 13 Aanschaf van cannabis in Nederland, afgelopen 3 maanden

	Experimentele groep					Vergelijkingsgroep					Exp vs. vgl	
	T0		T1		T0 vs. T1 p	T0		T1		T0 vs. T1 p	T0	T1
	n	%	n	%		n	%	n	%			
Zelf gekocht in coffeeshop	403	94,4	195	60,0	0,000	486	94,4	428	87,9	0,000	0,994	0,000
Zelf gekocht bij 06-dealer	35	8,2	65	20,0	0,000	25	4,9	43	8,8	0,013	0,037	0,000
Zelf gekocht bij thuisdeler	22	5,2	21	6,5	0,444	34	6,6	26	5,3	0,395	0,345	0,502
Zelf gekocht bij thuisdealer	34	8,0	34	10,5	0,237	44	8,6	31	6,4	0,187	0,741	0,035
Zelf gekocht bij straatdealer	42	9,9	54	16,6	0,006	25	4,9	26	5,3	0,733	0,003	0,000
Zelf gekocht onder de toonbank	5	1,2	2	0,6	0,705	5	1,0	5	1,0	1	0,762	0,708
Zelf gekocht bij (huis)dealer in zaak	3	0,7	1	0,3	0,638	4	0,8	2	0,4	0,687	1,000	1,000
Zelf gekocht elders	2	0,5	2	0,6	1,000	5	1,0	12	2,5	0,068	0,465	0,047
Gekocht van vrienden die in Nederland wonen	35	8,2	57	17,5	0,000	26	5,1	24	4,9	0,925	0,052	0,000
Zelf gekweekt	21	4,9	29	8,9	0,029	19	3,7	39	8,0	0,004	0,355	0,645
Gekregen	84	19,7	84	25,8	0,044	121	23,5	120	24,6	0,684	0,152	0,698

Andere manieren van zelf kopen, zoals onder de toonbank of van een dealer in een café of club, kwamen in beide groepen en bij beide metingen weinig voor.

- In totaal had 8% (ook) cannabis gekocht van vrienden in Nederland. In de experimentele groep verdubbelde het aandeel respondenten dat dit deed (van 8,2% op T0 naar 17,5% op T1). Bij de vergelijkingsgroep bleef het rond de 5%, maar

het kleine en net niet significante verschil met de experimentele groep op T0 werd een fors en significant verschil op T1.

- Ook het aandeel respondenten dat zelf wiet kweekte nam toe, maar dat gebeurde ongeveer even vaak in de experimentele groep (van 4,9% naar 8,9%) als in de vergelijkingsgroep (van 3,7% naar 8,0%). Bij beide metingen was hierin geen verschil tussen de twee groepen.
- Ten slotte hadden in de experimentele groep op T1 relatief meer respondenten cannabis gekregen dan op T0 (gestegen van 19,7% naar 25,8%). Voor de vergelijkingsgroep bleef dit gelijk op bijna een kwart van de respondenten. Bij beide metingen was ook hierin geen verschil tussen de twee groepen.

Respondenten kregen dus ook wel cannabis van anderen en sommigen kweekten ook zelf wiet, maar het was toch vooral kopen wat de klok sloeg. Hoe vaak kochten respondenten cannabis in een coffeeshop en hoe vaak ergens anders? Om dit te kunnen berekenen vroegen we respondenten om voor verschillende typen verkopers aan te geven hoeveel keer zijn daar in de afgelopen drie maanden hasj of wiet hadden gekocht. (Let wel: Daarbij werd alleen gevraagd naar kopen in Nederland.) Per respondent werd het aantal keren per type bij elkaar opgeteld en vervolgens omgerekend in een percentage per type (samen 100% per respondent).

Beide groepen kochten bij beide metingen in meer dan de helft van de keren in een coffeeshop – en dat deden ze telkens vaker in een coffeeshop in de stad waar ze werden geïnterviewd dan in een coffeeshop ergens anders in Nederland (tabel 14). In de experimentele groep was op T0 wat minder dan drie kwart in de stad waar het onderzoek plaatsvond, maar samen met coffeeshops elders in Nederland toch ook bijna negen van de tien keer dat cannabis werd gekocht. In de vergelijkingsgroep kwam dat bij beide metingen neer op ruim drie kwart van de keren in een coffeeshop in de stad waar het onderzoek plaatsvond, en samen met coffeeshops elders in Nederland op ruim negentig procent. Op T1 waren er echter bij de experimentele groep grote verschillen met T0. Kopen in een lokale coffeeshop daalde naar 44,0% (vs. 71,1% op T0) en kopen in coffeeshops elders in het land naar 10,8% (vs. 17,5% op T0). Met als gevolg een groot verschil op T1 tussen de experimentele en de vergelijkingsgroep. Terwijl de respondenten uit de experimentele groep op T1 in ruim de helft van de keren cannabis in een coffeeshop kochten (54,8%), gold dat voor negen van de tien keer (91,1%) bij de vergelijkingsgroep.

De vergelijkingsgroep bleef minder dan één op de tien keer cannabis buiten de coffeeshop kopen. Bij het kopen buiten de coffeeshop vonden nauwelijks verschuivingen plaats, en dit beperkte zich voornamelijk tot iets vaker kopen bij 06-dealers. Veel meer dynamiek was er bij de experimentele groep. Naast minder kopen in coffeeshops zijn allerlei andere veranderingen te constateren.

- Er werd op T1 veel vaker cannabis gekocht bij *06-dealers* (stijgt van 2,3% naar 12,2%) en van in Nederland woonachtige *vrienden* (van 3,2% naar 12,4%).
- Ook werd op T1 vaker cannabis gekocht van *straatdealers* (van 3,4% naar 9,3%), bij *thuisdealers* (van 1,3% naar 6,7%) en van *thuisdelers* (van 0,4% naar 2,9%).

Wanneer we de twee groepen met elkaar vergelijken op T0 en T1, dan blijken er op T1 veel meer verschillen te zijn dan op T0. Naast de bevinding dat de experimentele groep op T1 veel minder in lokale coffeeshops kocht dan op T0, zijn de belangrijkste verschillen als volgt.

- Op T1 kocht de experimentele groep nog vaker dan vergelijkingsgroep bij *06-dealers* en *straatdealers*.

- Op T1 kocht de experimentele ook nog vaker dan de vergelijkingsgroep van in Nederland woonachtige *vrienden*.
- Op T1 kocht de experimentele vaker dan de vergelijkingsgroep bij *thuisdealers*.

Tabel 14 Kopen van cannabis in Nederland naar bron (in % van totale aantal keren kopen laatste 3 maanden)

	Experimentele groep					Vergelijkingsgroep						
	T0		T1		p	T0		T1		p	Exp vs. vgl	
	gem		gem			gem						
	(sd)	n	(sd)	n		(sd)	T0	T0	n		T0	T1
Coffeeshop	71,1		44,0			77,3		76,5				
in deze stad	(35,8)	406	(44,7)	279	0,000	(32,8)	490	(33,3)	441	0,987	0,019	0,000
Coffeeshop												
in andere	17,5		10,8			16,1		14,5				
stad	(29,4)	407	(23,3)	279	0,005	(28,5)	489	(26,2)	441	0,564	0,656	.0,043
06-dealer	2,3		12,2			0,4		2,1				
	(11,1)	411	(28,7)	277	0,000	(3,1)	491	(10,2)	442	0,016	0,003	0,000
Thuisdealer	1,3		6,7			1,2		1,9				
	(8,4)	411	(22,6)	278	0,001	(7,6)	491	(11,2)	442	0,902	0,784	0,002
Thuissteler	0,4		2,9			1,3		0,8				
	(2,9)	411	(14,7)	279	0,035	(8,3)	491	(7,3)	442	0,195	0,096	0,076
Straat-	3,4		9,3			0,7		0,6				
dealer	(13,9)	410	(26,0)	279	0,001	(5,0)	491	(4,8)	442	0,628	0,001	0,000
Onder-de-	0,1		<0,1			0,2		0,3				
toonbank	(0,8)	411	(0,5)	279	0,522	(3,3)	491	(5,0)	442	0,894	0,336	0,958
Huisdealer	0,1		0,1			01		<0,0				
	(1,3)	411	(0,9)	279	0,784	(1,3)	491	(0,8)	442	0,370	0,409	0,744
Vrienden	3,2		12,4			1,6		3,1				
	(15,2)	411	(30,9)	277	0,000	(10,5)	491	(16,4)	442	0,633	0,252	0,000
Anders	0,4		0,4			1,0		0,0				
	(5,9)	411	(6,0)	278	0,694	(9,0)	491	(0,0)	442	0,012	0,159	0,074

10.5 Additionele enquête

Aan de additionele enquête deden 340 respondenten mee: 151 niet-actuele en 189 actuele gebruikers. Van de totale groep was één op de vijf van het vrouwelijk geslacht (20,4%). De gemiddelde leeftijd was 24,1 jaar (bijlage 5, tabel 1). De overgrote meerderheid (90,4%) was ingezetene van Nederland. Een op de drie woonde in de gemeente waar het interview plaatsvond, eveneens een op de drie elders in dezelfde provincie, een kwart ergens anders in Nederland en een op de tien in het buitenland, met name Duitsland en België (bijlage 5, tabel 2). De meerderheid had de Nederlandse nationaliteit (83,0%) (bijlage 5, tabel 3). Krap drie kwart was autochtoon Nederlands, krap een kwart westers allochtoon en een klein deel niet-westers allochtoon (tabel 4). Het opleidingsniveau, gemeten naar het hoogst behaalde diploma, varieerde sterk, van alleen de basisschool tot en met een afgeronde academische opleiding. Ongeveer de helft had ten minste een middelbare beroepsopleiding afgerond (mbo, hbo of universiteit) en de overgrote meerderheid van de respondenten had werk en/of studeerde (bijlage 5, tabel 5). De meeste respondenten waren geen frequente cannabisgebruikers. Ongeveer één op de tien blowde (bijna) dagelijks. Daartegenover stond een grote groep (bijna de helft) die zelden, bijna nooit of helemaal niet meer geblowd had (bijlage 5, tabel 6). Iets meer dan de

helft (55,6%) had de afgelopen dertig dagen geblowd en was dus een actuele gebruiker.

In vergelijking met de actuele gebruikers waren niet-actuele gebruikers vaker vrouw (25,4% versus 14,1%), vaker lokaal publiek (80,8% woonde in de stad of provincie van onderzoek versus 49,3%), vaker autochtoon Nederlands (76,9% versus 63,0%) en minder vaak westers allochtoon (16,0% versus 31,2%). Wat betreft leeftijd, opleidingsniveau en studie of werk verschilden beide groepen niet (bijlage 5, tabel 1 tot en met 5). De frequentie van cannabisgebruik was het meest pregnante verschil. De helft van de niet-actuele gebruikers gebruikte zelden cannabis en bijna een kwart helemaal niet meer. Dagelijks of wekelijks gebruik kwam binnen deze groep niet voor. Onder de actuele gebruikers gebruikte een 25,1% (bijna) dagelijks en 14,6% meerdere dagen per week (bijlage 5, tabel 6).

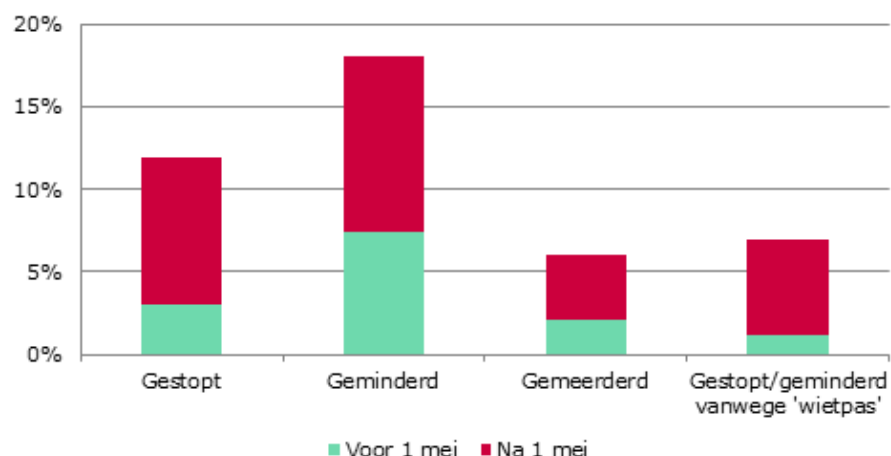
10.5.1 *Veranderingen in cannabisgebruik*

Van de totale groep zei bijna twee derde dat hun cannabisgebruik in 2012 *niet* was veranderd (63,2%). De meeste anderen waren minder gaan blowen of waren gestopt en een klein deel (6,8%) was meer gaan blowen. Veranderingen in cannabisgebruik hadden meestal na 1 mei plaatsgevonden (23,4%), maar toch rapporteerde ook 12,3% veranderingen in gebruik voor 1 mei (bijlage 5, tabel 7).

De invoering van de B- en I-criteria was *niet* de meest genoemde reden voor het verminderen of stoppen met blowen (bijlage 5, tabel 7). Van de totale groep was 6,8% gestopt of geminderd wegens de 'wietpas'. Daarentegen was 10,6% gestopt omdat ze er geen plezier meer in hadden en 13,1% om andere redenen (voornamelijk wegens school, werk of relaties). Ook degenen die na 1 mei minderden of stopten deden dat vaker om andere redenen dan om de B- en I-criteria. Dege-
nen die meer waren gaan blowen deden dat onder andere wegens verhuizing (naar Nederland of op zichzelf gaan wonen), stress of drukte en omdat ze 18 jaar waren geworden.

Zoals te verwachten waren vooral de niet-actuele gebruikers gestopt met blowen (hoewel ook enkele actuele gebruikers zeiden onlangs te zijn gestopt). Vermindering van cannabisgebruik kwam bij actuele en niet-actuele gebruikers even vaak voor (18,5% respectievelijk 18,0%), maar niet-actuele gebruikers waren zowel voor als na 1 mei geminderd, terwijl actuele gebruikers dat vooral na 1 mei hadden gedaan. Toch gold voor beide groepen dat bij de meerderheid het blowgedrag in 2012 niet was veranderd.

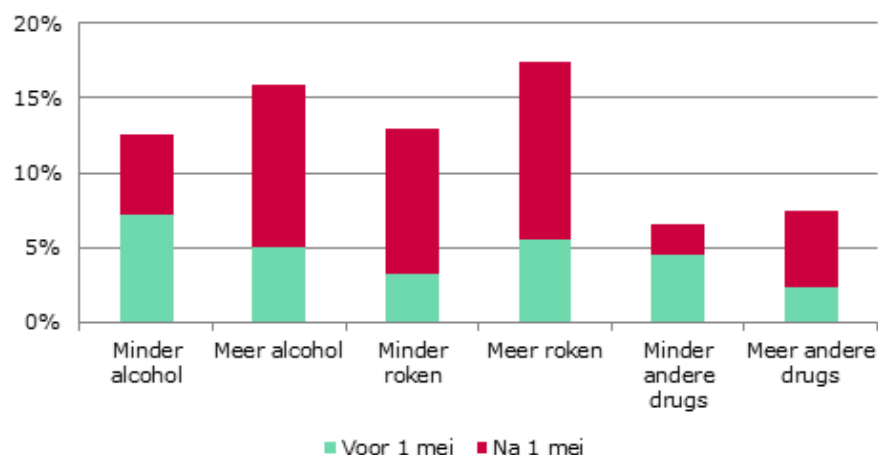
Figuur 24 Veranderingen in cannabisgebruik, voor en na 1 mei 2012 (totale groep)



10.5.2 Veranderingen in gebruik van andere middelen

Naast veranderingen in cannabisgebruik, vroegen we naar veranderingen in drinken, roken en het gebruik van andere drugs (bijlage 5, tabel 8). Bij de meesten is het gebruik van alcohol (70,5%), tabak (69,4%) en/of andere drugs (85,8%) in 2012 niet veranderd, of zij gebruikten deze middelen in 2012 helemaal niet. In die gevallen wanneer er wel veranderingen waren, was dat over het algemeen ongeveer even vaak een vermindering als een vermeerdering. Maar als er sprake was van een toename van gebruik, dan had dat over het algemeen na 1 mei plaatsgevonden. Van de totale groep is 10,8% sinds 1 mei (veel) meer gaan drinken, 11,8% is (veel) meer gaan roken en 5,0% is (veel) meer andere drugs gaan gebruiken.

Figuur 25 Veranderingen in drinken, roken en andere drugs, voor en na 1 mei 2012 (totale groep)



10.5.3 Cannabis verkrijgen

Van de totale groep had 43,5% in de stad waar zij werden geïnterviewd in 2012 zelf cannabis verkregen (gekocht, gekregen, laten kopen of gekweekt); 41,8% had cannabis buiten de stad van onderzoek, maar wel in Brabant, Limburg of Zeeland verkregen; en 47,1% had cannabis elders in Nederland verkregen. In totaal had 71,8% in 2012 in de zuidelijke provincies cannabis verkregen en in totaal 93,2% in Nederland.

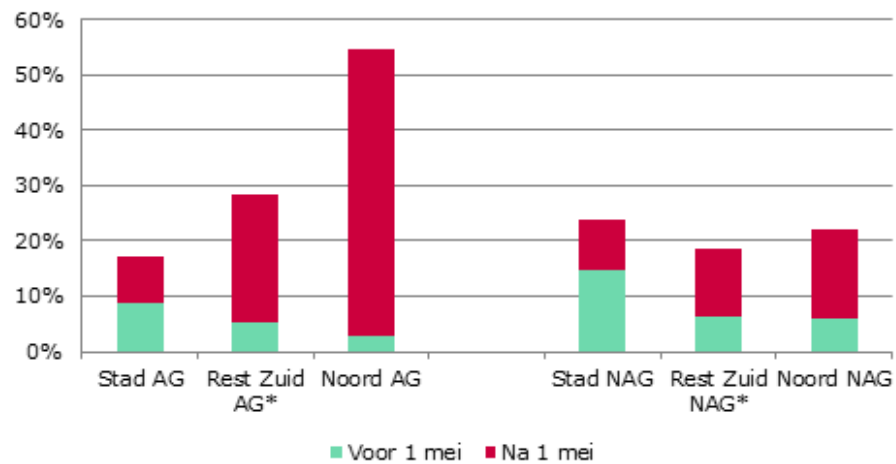
In tabel 9 van bijlage 5 staat een overzicht van de laatste keer dat respondenten in 2012 cannabis verkregen. Een op de vijf had in 2012 *in de stad van het onderzoek* cannabis in een coffeeshop gekocht (20,9%); 12,1% deed dat voor het laatst vóór 1 mei en 8,8% had dat (ook) na 1 mei gedaan. Vanwege de wat beperkte aantallen is kopen bij verschillende typen dealers en telers samengenomen onder de categorie 'kopen illegaal'.⁶⁴ In totaal had 8,5% in 2012 in de stad van onderzoek bij een of meer van deze illegale verkopers gekocht; een klein deel (0,9%) voor 1 mei voor het laatst, maar de meesten (17,4%) na 1 mei. Een enkeling (1,2%) kweekte in 2012 (na 1 mei) in de stad van onderzoek zelf wiet.

In tabel 9 van bijlage 5 staan ook gedetailleerde percentages omtrent het verkrijgen van cannabis via de verschillende kanalen *buiten* de stad van onderzoek in de zuidelijke provincies en in de noordelijke provincies. Het algemene beeld dat naar voren komt is dat de meeste respondenten hun cannabis in 2012 kochten in een coffeeshop, maar dat ook een flink deel cannabis via vrienden verkreeg. Kopen van dealers of telers en vooral het zelf kweken kwam veel minder vaak voor. Daarnaast blijkt dat (als het al gebeurde) kopen van dealers of kwekers, verkrijgen via vrienden en zelf kweken vooral na 1 mei voor het laatst plaatsvond. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat respondenten die via die kanalen cannabis verkregen dat voor 1 mei niet deden; mogelijk deden zij dat altijd al, ook voor 1 mei. Verderop komen veranderingen in koopgedrag specifiek aan de orde.

Niet-actuele gebruikers verkregen in 2012 even vaak cannabis via vrienden (48,1%) als dat zij het kochten in een coffeeshop (48,7%). Actuele gebruikers kochten daarentegen veel vaker in een coffeeshop (74,2%) en verkregen minder vaak via vrienden (31,1%). Wat betreft het kopen in een coffeeshop in de stad van onderzoek verschillen actuele en niet-actuele gebruikers nauwelijks (17,2% respectievelijk 23,8%), maar actuele gebruikers kochten wel vaker cannabis buiten de stad in de zuidelijke provincies (28,5% versus 18,5%) en vooral in de noordelijke provincies (55,0% versus 22,2%). Daarnaast kochten actuele gebruikers vaker dan niet-actuele gebruikers cannabis bij dealers en telers in Brabant, Limburg of Zeeland buiten de stad van onderzoek (15,2% versus 6,3%). Over het algemeen lijken de niet-actuele gebruikers wat vaker dan de actuele gebruikers voor 1 mei voor het laatst cannabis hebben verkregen. Dat een deel van de niet-actuele gebruikers (12,4%) ook voor 1 mei voor het laatst cannabis gebruikte, zal daar zeker een rol bij spelen.

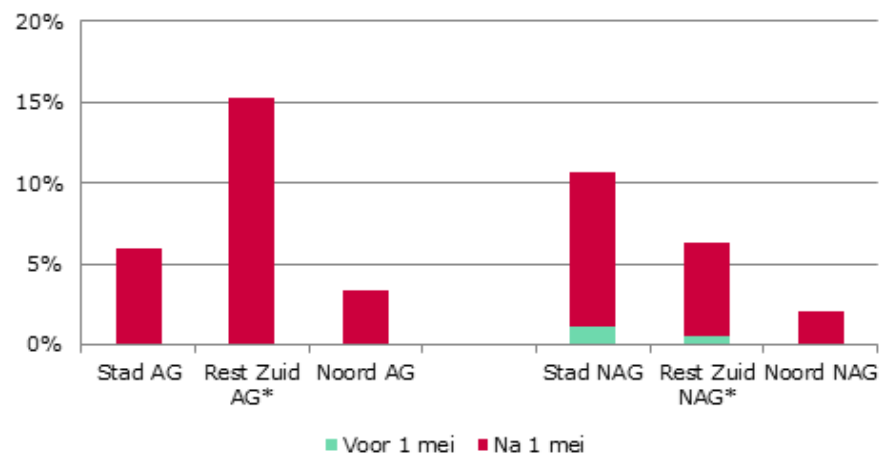
⁶⁴ Kopen bij een 06-dealer (2.6% van de respondenten kocht daar in 2012 in de stad van onderzoek), kopen bij een thuissteler (1.2%), kopen bij een thuisdealer (2.4%), kopen bij een straatdealer (3.5%), kopen bij een onder-de-toonbank dealer (0.3%) en/of kopen bij een (huis)dealer in een zaak of uitgaansgelegenheid (0.3%)

Figuur 26 Laatste keer in 2012 kopen in coffeeshop, actuele (AG) en niet-actuele gebruikers (NAG)



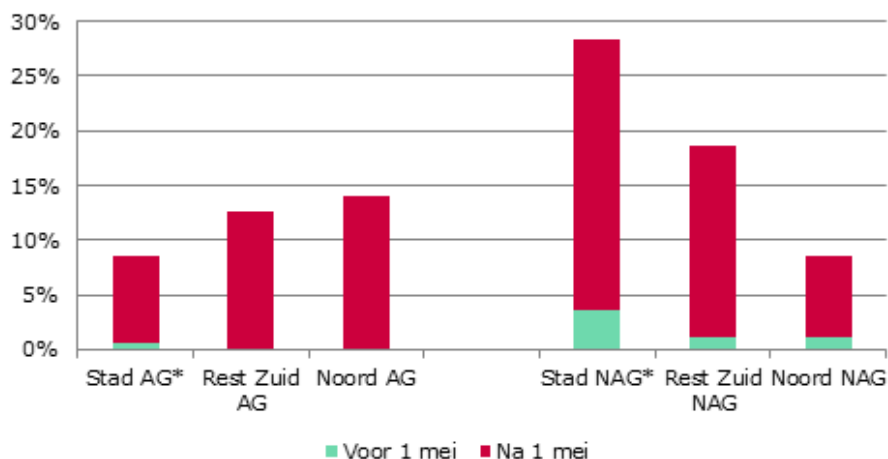
* Significant verschil tussen actuele en niet-actuele gebruikers.

Figuur 27 Laatste keer in 2012 kopen illegaal, actuele en niet-actuele gebruikers



* Significant verschil tussen actuele en niet-actuele gebruikers.

Figuur 28 Laatste keer in 2012 verkrijgen via vrienden, actuele en niet-actuele gebruikers



* Significant verschil tussen actuele en niet-actuele gebruikers.

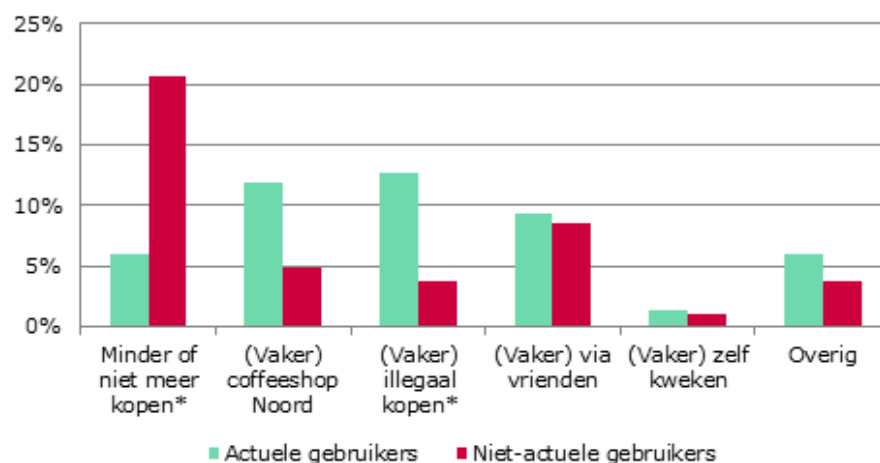
10.5.4 Veranderingen in aanschafgedrag

Bij twee derde is de wijze waarop zij cannabis verkregen in 2012 niet veranderd (bijlage 5, tabel 10). De respondenten die in 2012 hun aanschafgedrag wel veranderden, deden dit in overgrote meerderheid na 1 mei (29,6%).

De veranderingen zijn gevarieerd. Sommigen (14,1%) waren in 2012 minder gaan kopen (8,2%) of kochten helemaal niet meer (5,9%). Anderen waren in plaats daarvan of vaker dan voorheen in een coffeeshop buiten Brabant, Limburg of Zeeland gaan kopen (7,9%), (vaker) gaan kopen bij verschillende dealers en telers (7,6%) en/of verkregen hun cannabis (vaker) via vrienden (8,8%).⁶⁵ Zelf kweken zijn er maar weinig (vaker) gaan doen (1,2%). Andere veranderingen zijn een vergaarbak van onder andere gaan kopen in het buitenland of een coffeeshop zoeken die niet om een uittreksel van het GBA vraagt, maar ook een enkeling die in 2012 juist vaker in een coffeeshop was gaan kopen.

⁶⁵ Dealers en telers = 2,6% 06-dealer, 1,5% thuisdealer, 1,2% thuisdealer en/of 3,5% straatdealer. Niemand was (vaker) bij een onder-de-toonbank dealer of huisdealer in uitgaansgelegenheid gaan kopen. Via vrienden = 4,7% kopen van vrienden en/of 4,7% krijgen.

Figuur 29 Veranderingen in aanschafgedrag, actuele en niet-actuele gebruikers



* Significant verschil tussen actuele en niet-actuele gebruikers.

Als het aanschafgedrag was veranderd, dan was dat voor het merendeel vanwege de invoering van het B- en I-criterium (de 'wietpas'); in totaal zei 21,0% van de respondenten om die reden hun aanschafgedrag te hebben aangepast (bijlage 5, tabel 10).

Actuele gebruikers hadden iets vaker na 1 mei hun aanschafgedrag veranderd dan niet-actuele gebruikers (35,8% versus 24,6%). Niet-actuele gebruikers waren vaker minder cannabis gaan kopen (20,6% versus 6,0%), terwijl actuele gebruikers juist vaker cannabis waren gaan kopen via dealers of telers (12,6% versus 3,7%). Voor beide groepen geldt echter dus dat de meerderheid zijn of haar koopgedrag niet had aangepast.

10.5.5 Verschuiving naar buiten de zuidelijke provincies?

Tot slot focussen we specifiek op de groep die sinds 1 mei 2012 niet meer in een coffeeshop in Brabant, Limburg of Zeeland kocht (maar dat daarvoor nog wel deed, $n=54$). Hoe en waar hadden deze respondenten na 1 mei dan hun cannabis verkregen? We vergelijken dat met de groep die (ook) na 1 mei in een coffeeshop in de zuidelijke provincies kocht ($n=78$). Respondenten die in 2012 helemaal niet in een zuidelijke coffeeshop kochten (maar op een andere manier of buiten de zuidelijke provincies cannabis verkregen) laten we hierbij buiten beschouwing ($n=208$). Van de gebruikers die na 1 mei *niet* meer in een zuidelijke coffeeshop hadden gekocht, had de helft na 1 mei überhaupt geen cannabis meer verkregen (gekocht, gekregen, laten kopen of gekweekt). Degenen van hen die na 1 mei nog wel cannabis verkregen, kochten dat meestal in een coffeeshop in de noordelijke provincies (26,4%) en/of van dealers of telers in de zuidelijke provincies (24,1%) en/of verkregen het via vrienden (11,1%). Kopen in een coffeeshop in het Noorden gebeurde (voor zover respondenten dit wilden aangeven) voornamelijk in Amsterdam, Rotterdam of Nijmegen.

Van de gebruikers die *wel* na 1 mei in een coffeeshop in de zuidelijke provincies kochten, kocht echter een vergelijkbaar deel na 1 mei ook cannabis in een coffeeshop in de noordelijke provincies (33,3%) en/of van dealers of telers in de zuidelijke provincies (21,8%) en/of verkreeg het via vrienden (12,8%). Kopen in een coffee-

shop in het Noorden deed ook deze groep (voor zover respondenten dit wilden aangeven) voornamelijk in Amsterdam, Rotterdam of Nijmegen.

10.5.6 Gepercipieerde beschikbaarheid en kans op aanhouding

Vrijwel iedereen was van mening dat het in Nederland (zowel in de coffeeshop als daarbuiten) gemakkelijk is om cannabis te kopen. Op een schaal van 1 (heel moeilijk) tot 10 (heel makkelijk) geven zij de beschikbaarheid van cannabis een 8,8 (bijlage 5, tabel 11). Ruim een kwart vond dat (veel) moeilijker geworden, maar bijna een kwart vond het (veel) makkelijker geworden (tabel 11). Met andere woorden: per saldo is de beschikbaarheid niet veranderd.

De kans op aanhouding door de politie in Nederland na het kopen van wiet of hasj buiten de coffeeshop achtten de meesten klein, heel klein of zelfs nihil. Hoewel een ruime meerderheid meende dat die kans sinds 1 mei gelijk was gebleven, sprak een kwart van een grotere of zelfs veel grotere kans (bijlage 5, tabel 11).

10.6 De cannabismarkt volgens lokale experts

In alle veertien gemeenten werden ook lokale experts geïnterviewd, zowel op T0 als T1. In elke gemeente werden meerdere experts geïnterviewd, afkomstig uit verschillende disciplines, maar met als gemeenschappelijk kenmerk dat zij goed zicht hadden op de lokale illegale cannabismarkt. In de interviews werd hen onder andere gevraagd om een schatting te geven van de verdeling van de totale hoeveelheid in hun gemeente aan gebruikers verkochte cannabis over coffeeshops en over illegale verkopers (samen 100%). Vervolgens werd gevraagd om de illegaal verkochte cannabis te verdelen over zeven typen illegale verkopers (ook weer samen 100%). De schattingen hebben alleen betrekking op dealers die uitsluitend of ook cannabis verkopen, dus exclusief degenen die alleen harddrugs verkopen.

Door de schattingen van T0 en T1 naast elkaar te leggen, kunnen eventuele veranderingen worden. Echter, aangezien reeds bij T0 nogal wat experts vonden dat zij de verdeling tussen coffeeshops en illegale markt niet voldoende onderbouwd konden kwantificeren (of dat niet durfden), werd bij T1 ook gevraagd of er sprake was van toename, afname of een onveranderde situatie.

Op enkele uitzonderingen na werden op T1 dezelfde experts geïnterviewd als op T0. In totaal ging het op T0 om 53 experts en om 50 op T1 (tabel 15).

Tabel 15 Geïnterviewde experts

	Politie	Gemeente	Jongeren- werk e.d.	Coffeeshop	Overig	Totaal
Experimenteel T0	9	0	11	5	2	27
Vergelijking T0	11	1	9	4	1	26
Experimenteel T1	10	0	11	5	2	28
Vergelijking T1	10	0	8	3	1	22

10.6.1 Coffeeshops

Op T0 kwam volgens de experts (voor zover zij schattingen opgaven) gemiddeld drie kwart van de aan gebruikers verkochte cannabis voor rekening van coffeeshops, zowel in de experimentele als de vergelijkingsgemeenten. Terwijl in ver-

gelijkingsgemeenten het geschatte aandeel van coffeeshops stabiel bleef (79% op T0 en 74% op T1), halveerde het in de experimentele gemeenten (van gemiddeld 73% naar 38%). Een deel van de voormalige klanten van de lokale coffeeshops in de vergelijkingsgemeenten was volgens experts op T1 uitgeweken naar coffeeshops in gemeenten buiten het experimentele gebied, met name Nijmegen.

10.6.2 *Illegale cannabismarkt*

Bij de verkoop op de illegale cannabismarkt onderscheiden we zeven typen (zie paragraaf 10.1).

Niet alle typen kwamen in elke gemeente voor. Over het algemeen waren verkopers van wiet of hasj eenduidig in één van de zeven typen in te delen, maar soms was het wat lastiger. Zo kan iemand die op straat verkoopt, ook via de mobiele telefoon ergens afspreken en wiet of hasj op locatie afleveren. Een 06-dealer is soms tegelijkertijd drugsrunner en een thuisdealer kan enkele drugsrunners voor zich hebben werken. In dergelijke gevallen moesten experts de verkopers indelen op basis van hun belangrijkste werkwijze. Zo werden ook dubbeltellingen voorkomen.

Daarnaast zorgden twee typen illegale cannabisverkopers soms voor verwarring. Experts bestempelden dan ook 06-dealers als drugsrunners en/of telden bij de hennepkwekers ook degenen mee die niet aan klanten verkopen. Dit werd steeds gepareerd door terug te grijpen op onze definities.

Terwijl in de experimentele gemeenten de illegale cannabismarkt in (relatieve) omvang op T1 groter was dan op T0, zag de markt er qua aard op T1 in zowel de experimentele als de vergelijkingsgemeenten niet wezenlijk anders uit dan op T0. Met andere woorden: een gemeente zonder straatdealers op T0 had die ook niet op T1. Tussen de gemeenten was er wel variatie; waar de ene gemeente naar verhouding veel 06-dealers had, waren dat in een andere gemeente bijvoorbeeld thuisdealers. Over het geheel genomen werd de illegale cannabismarkt echter gedomineerd door 06-dealers, op afstand gevolgd door straatdealers en thuisdealers. Dat gold zowel voor experimentele als voor vergelijkingsgemeenten.

Tabel 16 geeft een overzicht van de ontwikkelingen in de illegale cannabisverkoop. Het overheersende beeld is dat er in de experimentele gemeenten meer 06-dealers en straatdealers actief werden, terwijl in de vergelijkingsgemeenten weinig of niets veranderde.

Tabel 16 Ontwikkeling in aantallen illegale cannabisverkopers tussen T0 en T1

	06-dealer	Straat-dealer	Thuis-dealer	Thuis- kweker	Onder-de- toonbank dealer	Internet	Drugs- runner
<i>Experimenteel</i>							
Meer	6	6	2	0	0	0	4
Gelijk	1	0	5	3	2	1	0
Minder	0	0	0	0	0	0	0
Niet aanwezig	0	1	0	0	5	6	3
Geen zicht op	0	0	0	4	0	0	0
<i>Vergelijking</i>							
Meer	0	0	0	0	0	0	0
Gelijk	7	7	7	5	2	0	3
Minder	0	0	0	0	5	0	0
Niet aanwezig	0	0	0	2	0	7	4

10.6.3 06-dealers

Volgens de lokale experts nam het aantal 06-dealers in bijna alle experimentele gemeenten tussen T0 en T1 toe. Daarentegen bleef in de vergelijkingsgemeenten gelijk. In Eindhoven ging het aantal 06-dealers na de invoering van de B- en I-criteria eerst omhoog, maar vervolgens (na het afschaffen van de GBA eis) weer omlaag, met als resultaat op T1 ongeveer evenveel 06-dealers als op T0.

De meeste van deze 06-dealers handelden uitsluitend in wiet of hasj. (Let wel: 06-dealers die uitsluitend harddrugs verkochten zijn hierbij buiten beschouwing gelaten). Er waren volgens de lokale experts geen aanwijzingen dat 06-dealers die op T0 uitsluitend harddrugs verkochten op T1 ook softdrugs zijn gaan verkopen. In een enkele experimentele gemeente verkochten de nieuwkomers op deze markt (T1) uitsluitend wiet en/of hasj verkopen, terwijl de 06-dealers die op T1 ook harddrugs verkochten dat ook al deden op T0. Bij 06-dealers die ook of vooral harddrugs verkochten, stond (T0) en bleef (T1) cocaïne met stip op nummer 1, gevolgd door ecstasy en amfetamine.

10.6.4 Straatdealers

In op één na alle experimentele gemeenten werd een toename gerapporteerd in het aantal straatdealers dat (ook) handelde in cannabis, terwijl het in de vergelijkingsgemeenten gelijk bleef. De meeste straatdealers verkochten ook harddrugs. In een paar gemeenten (zowel in het experimentele als het vergelijkinggebied) waren er ook straatdealers die uitsluitend wiet of hasj verkochten. In enkele experimentele gemeenten gaven de experts aan dat straatdealers die voorheen (T0) alleen harddrugs verkochten, ook softdrugs waren gaan verkopen. Daar komt bij dat volgens experts in een van de steden de overlast van straatdealers was toegenomen. Voorheen spraken zij mensen aan die 'met een wietblaadje op hun voorhoofd rondliepen', terwijl zij ten tijde van T1 – bij gebrek aan toeristen – ook de 'gewone' voorbijgangers aanspreken.

10.6.5 *Thuisdealers*

In de meeste gemeenten bleef het aantal thuisdealers gelijk. Alleen in twee experimentele gemeenten werd een toename tussen T0 en T1 geconstateerd. Over het geheel genomen beperkten cannabisverkopende thuisdealers zich tot wiet en/of hasj. Sommigen verkochten vooral harddrugs. Dit veranderde niet na de invoering van de B- en I-criteria.

10.6.6 *Thuiskwekers*

De geïnterviewde experts hadden meer zicht op kwekers die hun wiet verkochten aan of via andere dealers, dan op thuiskwekers die zelf aan gebruikers verkochten. Voor zover de experts er wel zicht op hadden, veranderden de aantallen thuiskwekers niet na de invoering van de B- en I-criteria. Thuiskwekers verkochten uitsluitend wiet.

10.6.7 *Onder-de-toonbank dealers*

De illegale cannabisverkoop door de onder-de-toonbank dealers bleef tussen T0 en T1 gelijk. Dergelijke dealers werden in slechts vier van de veertien gemeenten waargenomen (twee experimentele en twee vergelijkingsgemeenten). Zij verkochten uitsluitend wiet of hasj en deden dat met name in beluizen, shoarmatenten of growshops. In Breda waren het een soort loketten waar klanten voor de wiet of hasj betaalden en vervolgens werden doorverwezen naar een andere locatie om daar de waar af te halen.

10.6.8 *Internetverkoop*

In geen van de gemeenten hadden de lokale experts weet van cannabisverkoop via internet. In één gemeente was er wel een vermoeden van. De politie kreeg daar via het postsorteercentrum geluiden dat er regelmatig een wietlucht geroken werd.

10.6.9 *Drugrunners*

In vier van de zeven experimentele gemeenten en in drie van de zeven vergelijkingsgemeenten waren op T0 drugrunners actief die (ook) cannabis verkochten. Dat gold nog steeds op T1. Maar in de vier experimentele gemeenten was het aantal drugrunners op T1 groter, terwijl het in de drie vergelijkingsgemeenten gelijk was gebleven. In een van de steden waren op T1 drugrunners in de buitenwijken actief, die voorheen alleen harddrugs verkochten, maar nu ook softdrugs. Daarnaast kwam hetzelfde beeld naar voren als bij de straatdealers: drugrunners die zich voorheen op een duidelijke doelgroep richtten, spraken op T1 een veel willekeuriger publiek aan. Opvallend was dat geen enkele expert in deze gemeente zei dat het aantal drugrunners was verminderd, terwijl ze allemaal aangaven dat de cannabismarkt op T1 aanzienlijk was geslonken door het wegblijven van toeristen.

10.6.10 *Prijzen*

Tussen de twee metingen zagen de lokale experts geen verschil in de prijs per gram cannabis in de coffeeshop, noch in de gramprijs op de illegale markt. Wel waren volgens de experts illegale cannabisverkopers over het algemeen wat goedkoper dan coffeeshops. (Alleen in Eindhoven waren ze over het algemeen wat duurder dan

de coffeeshop). Sommige experts merkten op dat prijs op de illegale cannabismarkt voor toeristen hoger was dan voor lokale klanten.

10.7 Samenvatting

Voordat de B- en I-criteria op 1 mei 2012 werden ingevoerd in de drie zuidelijke provincies, werden daar in zeven 'experimentele' gemeenten met coffeeshops op straat actuele cannabisgebruikers geïnterviewd die de laatste maand in deze gemeenten hadden aangeschaft. Hetzelfde gebeurde in zeven gemeenten in de rest van het land ('vergelijkingsgemeenten'). Een half jaar later werd opnieuw zo'n gebruikersenquête gehouden. Hoewel de gebruikers in de experimentele gemeenten op de nulmeting wat betreft demografisch profiel niet volledig vergelijkbaar waren met die in de vergelijkingsgemeenten, leken ze in grote lijnen wel sterk op elkaar. Ze waren gemiddeld rond de 24-25 jaar, in ruime meerderheid man, rond de helft was autochtoon Nederlands, de meesten hadden een baan of studeerden en een ruime meerderheid was ingezetene van Nederland. Verder waren ze stevige blowers, die gemiddeld om de dag ongeveer drie joints roken. Een halfjaar later (T1) was dit profiel in de vergelijkingsgemeenten grotendeels hetzelfde, maar in de experimentele gemeenten waren nu vergeleken met T0 vooral veel minder niet-ingezetenen, in het bijzonder veel minder Belgen en Duitsers.

De gebruikers in de vergelijkingsgemeenten bleven in grote lijnen op dezelfde manier hun cannabis aanschaffen als voorheen. De overgrote meerderheid kocht zowel op T0 als T1 hasj of wiet in de coffeeshop. Wie daarnaast of in plaats daarvan op de illegale markt kocht, deed dat voornamelijk bij 06-dealers, straatdealers of thuisdealers. Op T1 was dat, op enkele kleine verschillen na, niet wezenlijk anders. Rond de negen van de tien keer dat deze gebruikers in de afgelopen drie maanden zelf cannabis kochten, gebeurde dat in coffeeshops (ongeveer drie kwart van de aankopen in lokale coffeeshops). Dat veranderde niet tussen T0 en T1.

Daarentegen liet het aanschafgedrag in de experimentele gemeenten forse verschuivingen zien. Terwijl de gebruikers hier op T0 ongeveer even vaak als die in de vergelijkingsgemeenten cannabis in coffeeshops kochten, was dat op T1 sterk veranderd en vond niet veel meer dan de helft van de aankopen plaats in coffeeshops. Tegelijkertijd schaften gebruikers in de experimentele gemeenten op T1 vooral veel vaker dan op T0 cannabis aan bij 06-dealers, straatdealers en thuisdealers, alsmede bij of via vrienden.

In een additionele enquête, die werd gehouden tijdens T1 en uitsluitend in de zuidelijke gemeenten, werden twee groepen onderzocht: niet-actuele gebruikers (wel in 2012, maar niet de laatste maand) en actuele gebruikers die niet actueel cannabis hebben verkregen in de zuidelijke gemeenten. De meesten waren ingezetene van Nederland. Bij de meeste respondenten is het cannabisgebruik in 2012 niet veranderd; de anderen waren meestal gestopt (niet-actuele gebruikers) of geminderd (beide groepen). De invoering van de B- en I-criteria was niet de meest genoemde reden om te stoppen of te minderen. In totaal zei 6.8% hierom te zijn geminderd of gestopt. Circa een op de twintig ging meer andere drugs gebruiken. Voor zover het aanschafgedrag veranderde in 2012, gebeurde dit meestal na 1 mei en vaak vanwege de invoering van het B- en I-criterium. Niet-actuele gebruikers zijn vooral minder vaak cannabis gaan kopen of helemaal niet meer, actuele gebruikers kopen vooral vaker van dealers of telers. Van de gebruikers die sinds 1 mei niet meer in coffeeshops in de zuidelijke provincies hadden gekocht (maar daarvoor nog wel),

had de helft na 1 mei überhaupt geen cannabis meer gekocht of gekregen. De rest was vooral uitgeweken naar coffeeshops in de noordelijke provincies of dealers dan wel telers in het zuiden. Ook degenen die na 1 mei nog wel in coffeeshops in zuidelijke provincies kochten, waren echter eveneens deels uitgeweken naar deze illegale verkoopkanalen.

Volgens de inschatting van de respondenten was het in Nederland (nog steeds) heel makkelijk om aan cannabis te komen. Een deel vindt het sinds 1 mei moeilijker geworden, maar een ander deel juist makkelijker. Per saldo is de gepercipieerde beschikbaarheid niet veranderd. Een ruime meerderheid meent dat de kans op aanhouding door de politie na het kopen van cannabis buiten de coffeeshop (heel) klein is. Hoewel de meesten zeggen dat de kans hierop sinds 1 mei niet is veranderd, vindt een kwart dat de kans groter is geworden.

Deze robuuste veranderingen in de experimentele gemeenten zien we terug in interviews met lokale experts. Ook daaruit komt naar voren dat de cannabisverkoop op gebruikersniveau in de vergelijkingsgemeenten niet wezenlijk is veranderd. Volgens de experts kwam (T0) en kwam (T1) ongeveer drie kwart van de cannabis direct vanuit de lokale coffeeshops bij de gebruiker. In de experimentele gemeenten daalde dit aandeel volgens de experts van ongeveer drie kwart naar een derde – ruwweg een halvering. Tegelijkertijd steeg hier vooral het aantal 06-dealers en straatdealers. Ook kwamen er in enkele experimentele gemeenten meer thuisdealers en drugsrunners.

Summary and conclusions

The private club and the residence criterion for Dutch coffeeshops

Evaluation of the implementation and outcomes in the period May-November 2012

An interim report

The Dutch coffeeshop policy became more restrictive on 1 January 2012. Two new criteria that coffeeshops must adhere to in order for them to be tolerated were added to the Opium Act Guidelines for the Public Prosecution Service: the private club [B] criterion and the residence [I] criterion. The B-criterion stipulated that coffeeshops could only permit access to, and sell to, registered coffeeshop members. Coffeeshops could furthermore only have a maximum of 2000 registered members per calendar year. The members had to be documented in a verifiable membership list. The I-criterion stipulated that only residents of the Netherlands would be allowed to become coffeeshop members and hence to enter the Dutch coffeeshops.

The implementation and consequences of the new criteria are being evaluated at the request of the Minister of Security and Justice. The current interim report covers the implementation process and outcomes of the two new criteria between May 2012 and November 2012. The criteria were enforced during this period only in the southern provinces of Limburg, Noord-Brabant and Zeeland.

This study examined whether the implementation processes were carried out as intended, whether the new policy achieved its goals, and to what extent an illegal market for cannabis (an anticipated adverse side-effect) emerged between 1 May and November 2012. The 'intervention logic' behind the B- and I- criteria was used as a framework for this evaluation. This 'logic' was reconstructed by the researchers from the available policy documentation and verified in interviews with the parties involved in the implementation of the two additional criteria.

For this evaluation, a sample was drawn consisting of seven⁶⁶ southern municipalities where the criteria have been enforced since 1 May 2012 (the experimental group), and seven municipalities in the other provinces where the criteria were not enforced during the measurement period (the comparison group). Coffeeshop areas were selected within these municipalities where interviews and surveys were conducted with coffeeshop customers and local residents. Developments in the southern municipalities were compared with developments in the other provinces.

Two rounds of interviews have been conducted to assess the implementation process (with 40 and 36 key informants respectively). The interviews were conducted in the sample in the southern provinces with representatives of the national government (more specifically the Ministry of Security and Justice), the Board of Procurators General, the regional supporting body for the municipalities, the municipalities, the police, the district Public Prosecution Offices and the coffeeshop owners. The interviews took place during the initial period of the enforcement of the new criteria (May-August 2012) and after approximately six months (end of 2012).

⁶⁶ Plus an additional eighth municipality which was only included in the process evaluation.

In order to investigate the desired outcomes – reduced nuisance and drug tourism, smaller coffeeshops (as indicated by a reduced number of coffeeshop visits) accessible only to residents of the Netherlands – two measurements were performed: a baseline measurement and a first follow-up measurement. Survey respondents included coffeeshop visitors (n=1,051 at baseline and n=739 at the first follow-up) and local residents near coffeeshops in the selected coffeeshop areas (n=712 at baseline and n=714 at the first follow-up).

This evaluation did not measure potential effects on (organised) drug-related crime or whether the coffeeshops became more manageable. A separate evaluation would have to be conducted consulting different categories of participants and other sources in order to draw valid conclusions concerning these anticipated effects.

The consequences for the illegal cannabis consumer market were investigated using a street survey with cannabis users outside the designated coffeeshop areas (n=942 at baseline and n=812 at the first follow-up). This survey took place in the southern municipalities as well as in the rest of the country. In addition, 340 non-current and current users of cannabis – who all used cannabis during 2012 but had not used or bought cannabis in the month prior to the first follow-up – were surveyed during the first follow-up. The baseline measurements were completed prior to 1 May 2012, and the first follow-up measurement half a year later, in October-November 2012.

Summary

What was the background to the B- and I-criteria?

The private club and residence criteria for coffeeshops, as they were first presented in the Coalition agreement of 2010 and outlined in the White Paper on drug policy (the 'Drugsletter' or Drugsbrief) of May 2011, were part of a wider initiative to make the Dutch coffeeshop policy more restrictive. The B-criterion stipulated that coffeeshops would become private clubs with a limited number of members and a database of registered members. The I-criterion stipulated that only residents of the Netherlands would be allowed to become members and enter the Dutch coffeeshops. These criteria were an addition to the existing AHOJG-drug tolerance criteria for coffeeshops ([A] no advertising, [H] no hard drugs, [O] no nuisance, [J] no minors and [G] sale and stock of only limited quantities of cannabis in the coffeeshop), which were already part of the Opium Act Guidelines.

What were the assumptions behind the B- and I-criteria? In other words, what was the 'intervention logic'?

The Minister of Security and Justice outlined the intent behind the new criteria in the 'Drugsletter' of May 2011: "In order to counter nuisance and crime related to coffeeshops and the trade in narcotics, an end will be made to the current 'open-door-policy' of the coffeeshops. Coffeeshops must be made smaller and more manageable. (...) The attraction of the Dutch drug policy on users from abroad must be reduced. Coffeeshops should become small and private and will have to gear their business to the local market. The trade in drugs has become larger, more professional, and more commercial. The strategy against organised (drug-related) crime must therefore be intensified."

Several parties were expected to perform activities to achieve these goals. The national government was expected to establish the conditions for the local implementation and a framework within which local parties would have to operate; the

Board of Procurators General was expected to update the Opium Act Guidelines; the local municipalities were expected to implement the criteria within the framework established by the national government (through tripartite consultations between the mayor, chief of police and district officer of the Public Prosecution Service) and to orchestrate the enforcement (supported by the national government). The municipality, police and Public Prosecution Service were furthermore expected to respond immediately to any emerging illegal drug markets; coffeeshop owners were expected to comply with the (new) criteria; and only residents of the Netherlands were expected to continue to visit coffeeshops, whereas non-residents were expected to no longer travel to the Netherlands for cannabis.

To what extent were the problems that motivated the B- and I-criteria, as identified by the intervention logic, regarded as problematic by those involved?

The problems that the B- and I-criteria were meant to solve were: nuisance related to drug tourism; large, unwieldy coffeeshops; (organised) crime surrounding coffeeshops; and criticism of the Dutch coffeeshop system. The different parties involved observed the problems from national, international and local perspectives. According to the local parties the problems of drug tourism and its concomitant nuisance and large, unwieldy coffeeshops were only applicable to a limited number of locations, in particular to one of the border municipalities. The new criteria provided the legal instruments to counter the problems experienced in that location. The interviewed parties did not perceive these problems as applicable to their local situation in most of the investigated locations; drug tourism was limited, there was little nuisance and the coffeeshops were considered to be manageable. The B- and I- criteria were therefore not perceived as an effective answer to local problems in most places. There were however other local reasons for the parties to cooperate and implement the new measures. One of the reasons to cooperate was a desire to prevent any potential displacement-effects: if municipalities that experienced the presumed problems implemented the interventions, the problems might migrate to their own municipality. Municipalities wanted to avoid the problems they witnessed in neighbouring municipalities. Another reason was that the parties were already in a coalition with other municipalities, Public Prosecutor Service districts and the government to counter cannabis-related crime, particularly cannabis cultivation, a coalition in which the criteria were subsequently embedded.

Other parties – particularly the Board of Procurators General and the Ministry of Security and Justice – acted not (only) to address local problems, but also to counter (organised) drug-crime, an effort that served national and international interests. The national parties acknowledged this aspect of the problems. Most local parties did not have a clear picture of the existence of organised crime related to coffeeshops. National and local parties, except for coffeeshop owners, acknowledged the existence of criticism of the Dutch coffeeshop system.

How did the implementation of the B- and I- criteria proceed, did it turn out as expected?

The interviews with the representatives of the national government, municipalities, police, offices of the Public Prosecution, courts and coffeeshop owners generally illustrated that every party fulfilled its intended role over the course of the implementation. However, some parties were more active than others. Some municipalities acted swiftly and decisively, and undertook a wide range of activities; others took more of a wait-and-see attitude, changing little. Some district offices of the Public Prosecution Service also showed more involvement than others.

Local parties had many questions about the national policy framework in the preparation and early implementation stages, as the framework and its limitations were perceived to be unclear. The parties felt that the national framework contained ambiguities, which complicated the concrete implementation locally, being the responsibility of the local municipalities. Local parties jointly sought to resolve issues in the 'general official working group' ('brede ambtelijke werkgroep'), consisting of the southern municipalities, coffeeshop owners, the Ministry of Security and Justice, and (occasionally) the Public Prosecution Service and local police. The national government clarified ambiguities (for example about the proof of residency with an extract from the municipal registry, and which party has jurisdiction for which aspects of enforcement) at these working group meetings and through letters from the Minister of Security and Justice. Nevertheless, local parties perceived the national government's response to questions during the preparation and early implementation stages (May 2012) as cautious and slow. Implementation and enforcement processes improved over the course of the project, and ambiguities were resolved. Parties became more accustomed to each other and to the new policy over the course of the implementation. Municipalities perceived the general official working group, in which they collaborated and discussed their difficulties and efforts, as very helpful.

From the outset of the implementation, a strong emphasis was placed on communicating the new policy, particularly to drug tourists. In May 2012 there were also additional coffeeshop inspections in the southern municipalities. The municipalities did differ greatly regarding the frequency and manner of their coffeeshop inspections. Furthermore, locally the priority shifted quickly from coffeeshop inspections to countering the illegal drug market and concomitant public nuisance. The municipalities, police, and Public Prosecution Service responded with the administrative and criminal law measures at their disposal. The police (law) enforcement effort was very labour intensive, and the available criminal sanctions through the courts proved rather limited relative to the time-consuming police enforcement effort. The police mainly sought to deter dealers and runners, rather than pursuing in-depth investigations of possible underlying organised structures. New administrative sanctions and new criminal law sanctions such as the 'as soon as possible' (ZSM) approach were deployed.

Did the B- and I- criteria achieve the intended results?

The first possible outcome considered during the measurement period was whether the new criteria led to a decrease in the nuisance experienced by people living near coffeeshops. There was no change in the degree or frequency of nuisance experienced by people living in the direct vicinity of coffeeshops, not in the municipalities in Limburg, Noord-Brabant and Zeeland nor in the other provinces. However, inhabitants of the three southern provinces did report significantly more nuisance than inhabitants of the other provinces to begin with. The nature of the nuisance did change considerably in the southern provinces. Before the enforcement of the new criteria (prior to May 2012), local residents attributed the nuisance they experienced mostly to the coffeeshops and the coffeeshop visitors from abroad. Six months later, the local residents attributed the nuisance they experienced mainly to drug dealing in the streets, which residents believed to concern the illegal trade in soft drugs, at least in part. Local residents moreover continued to attribute some of the nuisance to drug tourists, but no longer to drug tourists visiting coffeeshops.

The second question investigated pertained to the consequences of the new criteria for the number of coffeeshop customers and to whether or not the new criteria caused the non-residents of the Netherlands to stay away from Dutch coffeeshops. The number of visits to coffeeshops in the south of the Netherlands decreased by 76%. Compared to before 1 May 2012, cannabis was purchased far less often in coffeeshops and more often from mobile phone dealers, dealers selling from the street or from buildings other than coffeeshops and from or through friends, in October-November 2012. These changes did not occur in municipalities where the new criteria were not implemented. These substantial changes in the southern municipalities matched the perceptions of local experts and local parties, all of whom noted the emergence of an illegal market.

Observations by the researchers confirmed that it became considerably more quiet in and around coffeeshops in the south of the Netherlands. This change was mainly due to the fact that foreigners no longer visited the Dutch coffeeshops. Not a single non-resident was observed purchasing cannabis products in a coffeeshop in the south of the Netherlands in October-November 2012. Also outside in the neighbourhood of coffeeshops, far fewer non-residents were observed, particularly of Belgian or German nationality. The researchers did however observe, in all of the southern municipalities and on several occasions in October-November 2012, that foreign visitors turned away at coffeeshops were approached by nearby dealers; something which was not observed in the northern provinces.

The number of visits to coffeeshops in the south of the Netherlands also decreased because part of the Dutch customers began to avoid the coffeeshops. Particularly the youngest group (18 through 23 years of age) declined to register with a coffeeshop. Accordingly, the average age of coffeeshop visitors in the south of the Netherlands increased between 1 May 2012 and October-November 2012.

Did the new criteria lead to a change in the illegal cannabis users' market?

The cannabis users in the northern municipalities mostly continued to purchase cannabis the way they used to before the new criteria came into effect. The vast majority of users purchased hashish or marihuana in a coffeeshop for both the baseline measurement and the measurement six months later. Those who purchased cannabis illegally mostly did so from mobile phone dealers, dealers selling from the street or buildings other than coffeeshops. Save for a few small differences, this situation did not change significantly between the baseline measurement and the measurement six months later. When these users purchased cannabis in the past three months, they did so in a coffeeshop nine out of ten times (approximately 75% of these coffeeshops were located near where they lived). These figures did not change between the baseline and the first follow-up measurement. The illegal drug user market did change considerably in the southern municipalities, however. The users there purchased cannabis in a coffeeshop as often as users in the northern municipalities during the baseline measurement, when the criteria were not yet enforced. This changed drastically after enforcement, with barely half of the purchases made in a coffeeshop during the first follow-up measurement six months later. Furthermore, users in the southern municipalities purchased cannabis far more often from mobile phone dealers, dealers selling from the street and buildings other than coffeeshops, or through friends, during the first follow-up measurement.

The first follow-up measurement of the additional street survey among users and non-current users who had not bought cannabis recently in any southern coffeeshop

revealed that for the majority of the respondents, cannabis use did not change in 2012. Users who did change their cannabis use mostly stopped using cannabis entirely (non-current users) or reduced their usage (both groups). The implementation of the B- and I- criteria was not the most frequently cited reason to quit or reduce the use of cannabis. A total of 6.8% of respondents stated that they quit or reduced their use due to the new policy. Approximately one in twenty respondents increased their use of other drugs instead of continuing their use of cannabis, though this change cannot be attributed to the change in coffeeshop policy. Insofar as purchasing behaviour changed in 2012, this usually occurred after 1 May 2012 and often due to the implementation of the B- and I- criteria. Non-current users mostly reduced their purchases of cannabis or stopped using cannabis entirely; current cannabis users mostly purchased more cannabis from dealers or from people who cultivate cannabis. Of the cannabis users who did not purchase cannabis in any southern coffeeshop after 1 May (but did do so prior to the implementation), approximately half had not purchased or received cannabis at all since 1 May. The other half mostly purchased cannabis in the northern provinces (where the criteria had not been implemented), or from illegal dealers and growers in the southern municipalities. Those who did continue to purchase cannabis in coffeeshops in the southern municipalities after 1 May also in part shifted their purchases to these illegal channels. The respondents still considered it to be very easy to acquire cannabis in the Netherlands in October-November 2012. Some considered it more difficult after 1 May, some easier. The overall perceived ease has not changed. A vast majority felt that the odds of getting caught by the police when purchasing cannabis outside a coffeeshop was (very) small. Though most respondents stated that the odds of getting caught had not changed between 1 May and October-November 2012, a quarter of the respondents felt that the odds of getting caught had increased.

These substantial changes in the experimental municipalities were reflected in the interviews with the local experts. The interviews also illustrated that the sale of cannabis on the consumer market did not change significantly in the northern municipalities. According to the experts, approximately 75% of cannabis was transferred directly from the coffeeshop to the user in the northern municipalities for both the baseline and the first follow-up measurement. In the experimental municipalities this percentage dropped by about half, to about one third of cannabis transferred directly to the user from a coffeeshop. Simultaneously, the proportion of mobile phone dealers and dealers selling from the street increased. Some experimental municipalities also noted an increase in drug runners and dealers selling from buildings other than coffeeshops.

Conclusions

Considerable changes have taken place on the cannabis consumer market in the south of the Netherlands between 1 May (the start of the enforcement of the B- and I-criteria) and October-November 2012. The drug tourists mostly disappeared, the number of visits to coffeeshops decreased drastically and users were purchasing their cannabis on the illegal market significantly more often. The degree and frequency of the nuisance experienced by people living in the direct vicinity of coffeeshops changed little, but there was a shift in the nature of the nuisance. Prior to 1 May 2012, local residents attributed the nuisance they experienced mostly to the coffeeshops. After six months, the nature had shifted to nuisance due to drug dealing on the streets. These changes became apparent quickly in the southern

provinces after the implementation of the new criteria, but were not observed in the comparison group.

This study did not measure any effects the criteria may have had on the manageability of the coffeeshops or on (organised) drug-related crime between 1 May and October-November 2012. A separate study would have to be conducted involving other data sources and interviews with other categories of participants in order to draw valid conclusions regarding the effects of the criteria on (organised) drug-related crime or the manageability of the coffeeshops.

What could have contributed to the observed changes?

The extent of the local implementation of the B- and I-criteria is a first potential factor to have contributed to the discernible changes. This was a complex intervention, requiring the cooperation and coordination of various parties – the national government (in particular the Ministry of Security and Justice), the Board of Procurators General, the municipalities, the police, the district offices of the Public Prosecution Service, and the coffeeshop owners. These parties have mostly performed according to the expectations formulated in the intervention logic. It should be noted, however, that the local parties perceived the framework for implementation provided by the national government as unclear during the start-up period, and because of this, found it difficult to fulfil their formal roles at the local level. Nevertheless, the local parties managed to develop practical methods during the course of the implementation, through clarifying letters issued by the Minister of Security and Justice as well as through the joint efforts of the parties involved in the general official working group (municipalities, national government, and occasionally the Public Prosecution Service and the police) in. A second observation is that the municipalities differed in their implementation of the new criteria; some municipalities responded with some reluctance and restraint, whereas others were more proactive. Municipalities took advantage of the room for local variation in the national policy framework.

Three factors seem to have contributed to the disappearance of the drug tourists. First, coffeeshops barred access to non-residents of the Netherlands, regardless of local variations between municipalities in the frequency and method of coffeeshop inspections. This limited the availability of cannabis to non-residents, as intended. Second, the parties participated in a coordinated communication campaign before and during the implementation of the new criteria.

The target audience became well aware of the new rules through the joint efforts of the parties. The ministries of Security and Justice and Foreign Affairs worked together to inform the public abroad; project 'Courage' played a supporting role; and municipalities, the police and coffeeshop owners informed non-residents about the new criteria. Third, the police concentrated its efforts on law enforcement and the investigation of the illegal market (taking into account local priorities for enforcement). Because of the police effort, the opportunity to purchase cannabis (illegally) in the Netherlands was limited further, as expected from the intervention logic.

The drastic drop in the number of visits to coffeeshops is also due to the fact that, much more than anticipated, many residents of the Netherlands declined to register as coffeeshop members. This can be attributed to resistance against and distrust of the registration system. The intervention logic assumed that residents would be willing to become coffeeshop members in order to purchase cannabis; but this assumption

tion proved inaccurate. Particularly younger coffeeshop visitors aged 18 to 23 refused to become registered coffeeshop members.

In the south of the Netherlands, where the new criteria were enforced, cannabis-purchasing behaviour changed considerably between May and November 2012. The cannabis users in the sample of the street survey there purchased their cannabis less often from coffeeshops, and more often from mobile phone dealers, dealers selling from the street or buildings other than coffeeshops, and from or through friends. The parties involved had anticipated changes regarding the illegal market, based on three potential scenarios. Municipalities that requested additional police capacity from the Ministry of Security and Justice, based on the scenario they expected for their local situation, received the capacity they requested. The local parties utilized various civil and criminal law options to deter drug dealers and drug runners. Nevertheless, the shift from purchasing from coffeeshops to purchasing from illegal channels was still clearly present in October-November 2012. Cannabis was purchased considerably more often illegally and considerably less often from coffeeshops in the municipalities in the three southern provinces compared to before 1 May 2012. Because the illegal drug market poses an increased risk of merging the hard drug and soft drugs markets, according to previous research, in light of the public health goal of the coffeeshop policy – to keep separate the user markets for hard drugs and soft drugs and to provide adult consumers with a safe and non-criminal environment to purchase and use their cannabis – this amounts to a serious adverse side effect.

The Minister wrote to the Second Chamber on 19 November 2012 that the B-criterion would be abolished from that day onward and this membership requirement (B-criterion) was removed from the Opium Act Guidelines 1 January 2013. As of 1 January 2013, residents of the Netherlands can once again freely purchase cannabis in coffeeshops. The I-criterion has been continued in modified form, with room in the national framework for local variations in the implementation schedule and enforcement of the criterion.

The final report, to be published in 2014, will evaluate the further developments.

Literatuur

- Adviescommissie Drugsbeleid (2009). *Geen deuren maar daden: Nieuwe accenten in het Nederlands drugsbeleid*. Den Haag: Ministeries van VWS, Justitie en BZK.
- Amsterdam, J.G.C. Van, Opperhuizen, A., Koeter, M.W.J., Aerts, L.A.G.J.M. Van, & Brink, W. van den (2009). *Ranking van drugs: Een vergelijking van de schadelijkheid van drugs*. RIVM-rapport 340001001/2009. Bilthoven: RIVM.
- Astbury, B., & Leeuw, F.L. (2010). Unpacking black boxes: Mechanisms and theory building in evaluation. *American Journal of Evaluation*, 24(1), 5-20.
- Beke, B., & Van der Torre, E. J. (2011). *Drugsscan Bergen op Zoom – Roosendaal: 2^e infosheet*. Bergen op Zoom/Rosendaal: Gemeente Bergen op Zoom/Gemeente Roosendaal.
- Beke, B., Torre, E.J. van der, & Keijzer, D. (2012). *Drugsscan Bergen op Zoom – Roosendaal: 3^e rapportage*. Bergen op Zoom/Rosendaal: Gemeente Bergen op Zoom/Gemeente Roosendaal.
- Bervoets, E.J.A., Torre, E.J. van der, & Dobbelaar, J. (2009). *Politiepolitiek: Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering*. Apeldoorn/Den Haag: Politie en Wetenschap/COT Centrum voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Bieleman, B., & Naayer, H. (2007). *Onderzoek coffeeshops Terneuzen*. Groningen/Rotterdam: Bureau IntraVal.
- Bieleman, B., & Nijkamp, R. (2009). *Onderzoek coffeeshops Terneuzen. Voorjaar 2009*. Groningen/Rotterdam: Bureau IntraVal.
- Bieleman, B., & Nijkamp, R. (2010). *Coffeeshops in Nederland 2009: Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2009*. Groningen/Rotterdam: Bureau IntraVal.
- Bieleman, B. & Nijkamp, R. (2013). Minder coffeeshops met minder klanten: Ontwikkelingen in het Nederlandse drugsbeleid. *Secondant*, 27(2), 8-13.
- Bieleman, B., Biesma, S., Snippe, J., & De Bie, E. (1996). *Quick scan ontwikkeling*
- Bieleman, B., Nijkamp, R., & Bak, T. (2012). *Coffeeshops in Nederland 2011: Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2011*. Groningen/Rotterdam: Bureau IntraVal.
- Bieleman, B., Nijkamp, R., & Buit-Minnema, A. (2009). *Coffeshopbezoekers Terneuzen najaar 2009*. Groningen/Rotterdam: Bureau IntraVal.
- Bieleman, B., Nijkamp, R., & De Haan, K. (2011). *Lokaal balanceren: Onderzoek coffeshopbeleid gemeente Groningen*. Groningen/Rotterdam: Bureau IntraVal.
- Bieleman, B., Nijkamp, R., & Sijtsma, M. (2011). *Monitor Rotterdamse coffeshopbeleid, 0-, 1- en 2-meting*. Groningen/Rotterdam: Bureau IntraVal.
- Bovenkerk, F., & Hogewind, W. (2003). *Hennepteelt in Nederland: Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.
- Bowers, K., Johnson, S., Guerette, R., Summers, L. & Poynton, S. (2011). Spatial displacement and diffusion of benefits among geographically focused policing initiatives. *Campbell Systematic Reviews*, 2011:3.
- Braga, A.A. (2007). The effects of hot spots policing on crime. *Campbell Systematic Reviews* 2007:1. DOI: 10.4073/csr.2007.1
- Braga, A., Papachristos, A. & Hureau, D. (2012). Hot spots policing effects on crime. *Campbell Systematic Reviews* 2012:8, www.campbellcollaboration.org
- Bressers, J.T.A., & Hoogerwerf, A. (1995). *Beleidsevaluatie, derde druk*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Brink, W. van den (2006). Hoe Schadelijk zijn softdrugs? *Justitiële verkenningen*, 32(1), 72-88.

- Broekhuizen, J., Boers, J., Ruiter, S., & Slot, J. (2011). *Angst voor coffeeshop in de buurt gegrond?* Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek.
- Buitelaar, S. (2012). Burgemeesters willen af van uittreksel wietpas. *Binnenlands Bestuur*, 16 mei 2012. Geraadpleegd op mei 2013: www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/burgemeesters-willen-af-van-uitreksel-wietpas.6109546.lynkx
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). *Integrale veiligheidsmonitor 2008: Landelijke rapportage*. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2010). *Integrale veiligheidsmonitor 2009: Landelijke rapportage*. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2011). *Integrale veiligheidsmonitor 2010: Landelijke rapportage*. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Integrale veiligheidsmonitor 2011: Landelijke rapportage*. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2013). *Veiligheidsmonitor 2012*. Den Haag: CBS.
- College Bescherming Persoonsgegevens (2012). *Brief aan de Minister van Veiligheid en Justitie: Verzoek om advies over de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie inzake de controleerbare ledenlijst van coffeeshops (18 april, Kenmerk z2012-00160, bijlage 166912 bij TK 2011-2012, 24 077-286)*. Den Haag: CBP.
- College van procureurs-generaal (2009). *Het coffeeshopbeleid: Beheersbaar, kleinschalig, controleerbaar*. Den Haag: College van procureurs-generaal.
- Courage (2012). *Update communicatie invoering nieuwe gedoogcriteria*. Bergen op Zoom/Rosendaal: Courage.
- COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (2011). *Ervaren coffeeshop-gerelateerde overlast in Maastricht & coffeeshopbezoek in Maastricht, Heerlen, Kerkrade en Sittard-Geleen: Gebundelde resultaten nulmeting 2011*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- De Bruin, D., Dijkstra, M., & Breeksema, J. (2008). *Coffeeshops in Nederland 2007: Naleving en handhaving van coffeeshopregels*. Utrecht: Stichting CVO.
- De fracties VVD en CDA (2010). *Regeerakkoord VVD-CDA. 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'*. Geraadpleegd juni 2012: www.kabinetsformatie2012.nl/
- De fracties VVD en PvdA (2012). *Regeerakkoord VVD-PvdA. 'Bruggen slaan'*. Geraadpleegd juni 2012: [://www.kabinetsformatie2012.nl/](http://www.kabinetsformatie2012.nl/)
- Minister van Veiligheid en Justitie (2012). *Brief aan de burgemeesters: Toezicht op de naleving van de gedoogcriteria coffeeshops (20 april, Kenmerk 253403)*.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2011). *The state of the drugs problem in Europe: Annual report 2011*. Lissabon: EMCDDA.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2012). *The state of the drugs problem in Europe: Annual report 2012*. Lissabon: EMCDDA.
- Fijnaut, C., Bovenkerk, F., Bruinsma, G. & Bunt, H. van de (1996). *Bijlage VII: Eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut [Inzake opsporing/Enquêtecommissie Opsporingsmethoden]*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Gemeente Maastricht (2005). *Nota nieuw coffeeshopbeleid (153-2005)*. Maastricht: Gemeente Maastricht.
- Gemeente Rotterdam (2011). *Verkenning verplaatsingsmogelijkheden coffeeshops in de gemeente Rotterdam*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid.
- Greenhalgh, T., Robert, G., Bate, P., Kyriakidou, O., Macfarlane, F., & Peacock, R. (2004). *How to spread good ideas: A systematic review of the literature on diffusion, dissemination and sustainability of innovations in health service delivery and organisation*. Londen: National Co-ordinating Centre for NHS Service Delivery and Organisation R&D (NCCSDO).

- Hoog, D. de , Brink, E. van den, Varst, L. van der , Wensveen, M., & Verberne, E. (2012). *Overlastbeperkende maatregelen rondom coffeeshops: Lessen voor lokale partners*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Horstink-Von Meyenfeldt, S.J.E. (1993). Grenzen van het softdrugsbeleid. *Justitiële verkenningen*, 19(6), Themanummer.
- Jansen, A.C.M. (1993). Hasj-coffeeshops als Experiment. *Justitiële verkenningen*, 19(6), 96-110.
- Jansen, F. (2012). *Georganiseerde hennepsteelt: Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Woerden: KLPD-Dienst Nationale Recherche.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. Londen: Longman.
- Klein Haarhuis, C.M.K., & Niemeijer, E. (2008). *Wet en werkelijkheid: Bevindingen uit evaluaties van wetten*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 267.
- Knaap, P. van der (2010). Veiligheidsbeleid: Onderbouwd en effectief? De meerwaarde van beleidstheorieën voor beleid en beleidsevaluatie. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(1), 6-21.
- Korf, D., Wouters, M., Nabben, T., & Ginkel, P. van. (2005). *Cannabis zonder coffeeshop: Niet-gedoogde cannabisverkoop in tien Nederlandse gemeenten*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Korf, D.J., Doekhie, J., & Wouters, M. (2011). *Amsterdamse coffeeshops en hun bezoekers*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Korf, D.J., Wouters, M., & Benschop, A. (2011). The return of the underground retail cannabis market? Attitudes of Dutch coffeeshop owners and cannabis users to the proposed 'Cannabis ID' and the consequences they expect. *Bonger International Bulletin*, 1(1), 1-4.
- Korf, D.J., Broekhuizen, J., Doekhie, J., Wouters, M., Boers, J., & slot, J. (2011). *Samenvatting onderzoek coffeeshops Amsterdam: Observaties, interviews exploitanten, tellingen en interviews bezoekers (Bonger Instituut) en bewonersonderzoek (O+S)*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Laar, M. van , & Ooyen-Houben, M. van (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Laar, M. van , Ooyen-Houben, M. van , & Monshouwer, K. (2009). Scheiding der markten en beleid ten aanzien van coffeeshops. In M. van Laar, & M. van Ooyen (red.), *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*, (pp. 109-152). Utrecht: Trimbos-instituut.
- Laar, M. van, Cruts, A., Ooyen-Houben, M. van, Meijer, R., Croes, E., Brunt, T., et al. (2012). *Nationale drug monitor, jaarbericht 2011*. Utrecht/Den Haag: Trimbos-instituut/WODC.
- Laar, M. van, Cruts, A., Ooyen-Houben, M. van, Meije, D, Croes, E., Meijer, R., & Ketelaars, T. (2013). *The Netherlands Drug Situation 2012: Report to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point*. Utrecht: Trimbos-instituut/WODC.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24(1), 5-20.
- Leuw, E. (1993). Cannabis als hoeksteen van het Nederlandse drugsbeleid. *Justitiële verkenningen*, 9(6), 17-45.
- Limburgse Gemeenten (2009). *Limburg trekt zijn grens*. Limburg: Limburgse Gemeenten.
- Maalsté, N., & Hebben, R.J. (2012). *Quickscan gevolgen invoering wietpas Zuid Nederland*. Den Haag: Stichting Epicurus.
- MacCoun, R. (2011). What can we learn from the Dutch cannabis coffeeshop system? *Addiction*, 106(11), 1899-1910.

- Mein, A.G., & Ooyen-Houben, M. van (2011). *Bestuurlijke rapportage coffeeshop Checkpoint*. Rotterdam/Utrecht: Erasmus Universiteit Rotterdam/Verwey-Jonker Instituut.
- Müller, T., Ooyen-Houben, M. van, & Bunt, H.G. van de (2012). Het verplaatsen van coffeeshop vanuit een criminologisch perspectief. In Gemeente Rotterdam (red.), *Verkenning verplaatsingsmogelijkheden coffeeshops in de gemeente Rotterdam* (pp. 45-63). Rotterdam: Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid.
- Neve, R.J.M., Ooyen-Houben, M. van, Snippe, J., Bieleman, B., Kruize, A., & Bijl, R.V. (2007). *Samenspannen tegen XTC*. Den Haag/Groningen: WODC/Bureau Intraval.
- Niesink, R., & Rigter, S. (2012). *THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops (2011-2012)*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Nijkamp, R., & Bieleman, B. (2012a). *Coffeeshopbezoek Rotterdam voorjaar 2012*. Groningen/Rotterdam: Bureau Intraval.
- Nijkamp, R., & Bieleman, B. (2012b). *Coffeeshopbezoek Hoorn zomer 2012*. Groningen/Rotterdam: Bureau Intraval.
- Nijkamp, R., Bieleman, B., Bie, E. de, & Oude Wansink, M. (2008). *Nulmeting overlast en bezoek coffeeshops Maastricht*. Groningen/Rotterdam/Maastricht: Bureau Intraval/OWP Research.
- Noije, L. van, & Wittebrood, K. (2008). De weg naar een veilige samenleving begint bij een onderbouwd veiligheidsbeleid. *Secondant*, 22(5), 38-41.
- Ooyen-Houben, M. van, Nas, C.N., & Mulder, J. (2011). What works en what goes wrong? Over evidence-based beleid in de dagelijkse praktijk. *Justitiële verkenningen*, 37(5), 64-79.
- Ooyen-Houben, M. van, Bieleman, B., Biesma, S., Snippe, J., Wagen, W. van der, & Beelen, A. (2009). Drugsgerelateerde overlast. In M. van Laar, & M. van Ooyen-Houben (red.), *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid* (pp. 293-314). Utrecht/Den Haag: Trimbos-instituut/WODC.
- OWP Research (2011). *Effecten van de invoering van het buurlandcriterium door Maastrichtse coffeeshops*. Maastricht: OWP Research.
- Pawson, R. (2002). Evidence-based policy: The promise of 'realist synthesis'. *Evaluation*, 8(3), 340-358.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Londen/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.
- Projectgroep Emergo (2011). *Emergo: De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam*. Amsterdam/Den Haag: Gemeente Amsterdam/Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Projectgroep 'Klem van gedogen' (2004). *Klem van gedogen, positief gedogen: Een handelingsstrategie in de politiepraktijk*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- Projectgroep Operationeel Plan (2011). *Operationeel plan invoering aangescherpt coffeeshopbeleid 20 december 2011*. Ministerie van Veiligheid en Justitie, zeven coffeeshopgemeenten uit Zuid-Nederland, de Politie en Openbaar Ministerie.
- Raad van State (Afdeling Bestuursrechtspraak) 29-06-2011, LJN: BQ9684; *Hoger beroep niet-ingezetenen weigeren in coffeeshop Maastricht*.
- Raad van State 12-10-2012, LJN: AA8143; *Gemeentelijke regeling mag niet in strijd zijn met hogere regeling*.
- Rovers, B., & Fijnaut, C. (2011). *De drugsoverlast in Maastricht en omliggende gemeenten: Een schets van de problemen en het effect van tegenmaatregelen*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Siesling, M., Smeets, B., & Spapens, A.C.M. (2011). *Geldbomen op zolder: Thuiswekers van hennep in beeld*. Tilburg: IVA.

- Snippe, J., De Haan, K., & Bieleman, B. (2011). *Wietbeleid gewogen: Evaluatie coffeeshopbeleid Haarlemmermeer*. Groningen/Rotterdam: Bureau Intraval.
- Snippe, J., Nijkamp, R., & Bieleman, B. (2012). *Hektor 2010 en 2011: Evaluatie aanpak drugsoverlast Venlo*. Groningen/Rotterdam: Bureau Intraval.
- Snippe, J., & Bieleman, B. (2012). *Onderzoek invoering wietpas Dordrecht*. Groningen/Rotterdam: Bureau Intraval.
- Spapens, A.C.M., Van de Bunt, H.G., & Rastovac, L. (2007). *De wereld achter de wietteelt*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 258.
- Stc 2000-250-p26. Staatscourant 27 december 2000 nr. 250 (2012). *Aanwijzing Opiumwet (2000A019)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Stc 2000-250-p27. Staatscourant 27 december 2000 nr. 250 (2012). *Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, harddrugs*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Stc 2011-22936. Staatscourant 27 december 2011 nr. 22936 (2011). *Aanwijzing Opiumwet (2011A021)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Stc 2011-22936. Staatscourant 12 januari 2012 nr. 22936 (2012). *Rectificatie Aanwijzing Opiumwet (2011A021)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Stel, J. Van der, Everhardt, V., & Laar, M. Van (2009). Ontwikkeling van het Nederlandse drugsbeleid. In m. Van Laar, & M. van Ooyen-Houben (red.), *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid* (pp. 45-780). Utrecht/Den Haag: Trimbos-instituut/WODC.
- Stemmingen Drugsbeleid, 3 april 2012, TK 71. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- St. Intraval, & GGD Flevoland (2011). *Rapportage onderzoek alcohol- en drugsgebruik en handel in drugs in de gemeente Noordoostpolder*. Groningen/Flevoland: Bureau Intraval/GGD Flevoland.
- Surmont, T. (2005). *De afzetmarkt van grenscoffeeshops in Zeeuws-Vlaanderen: Het profiel van de coffeeshopbezoeker en beleidsmatige reacties*. Gent: Universiteit Gent.
- Swanborn, P. (2005). *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, 6e druk*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- T.M.C. Asser Instituut (2005). *Experimenteren met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops – Internationaal rechtelijke en Europees rechtelijke aspecten*. Den Haag: T.M.C. Asser Instituut.
- Tijhuis, A.J.G. (2006). *Transnational crime and the interface between legal and illegal actors – the case of the illicit art and antiques trade*. (Proefschrift). Leiden: Universiteit Leiden.
- TK (1994-1995). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 1994-1995, publicatienr. 24 077, nr. 3 (1995, 25 september). *Drugbeleid: Nota 'Het Nederlandse drugbeleid: continuïteit en verandering'*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (1995-1996). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 1995-1996 publicatienr. 24 072, nr. 11 (1996, 1 februari). *Enquête Opsporingsmethoden: Eindrapport*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2003-2004). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2003-2004, publicatienr. 24 077, nr. 125 (2004, 23 april). *Drugbeleid: Brief ministers over het cannabisbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2004-2005). Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, publicatienr. 30 050, nrs. 1 en 2. *Handhaven en gedogen: Rapport*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2008-2009). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2008-2009, publicatienr. 24 077, nr. 232 (2009, 12 mei). *Drugbeleid: Brief ministers over drugsproblematiek in de grensstreek*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2009-2010). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2009-2010, publicatienr. 24 077, nr. 239 (2009, 11 september). *Drugbeleid: Brief ministers*

- over de implicaties van het rapport van de Adviescommissie voor het huidige drugsbeleid.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2009-2010). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2009-2010, publicatienr. 24 077, nr. 253 (2010, 12 juli). *Drugbeleid: Brief Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het drugbeleid demissionaire kabinet.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2010-2011). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2010-2011, publicatienr. 24 077, nr. 256 (2010, 13 oktober). *Drugbeleid: Brief Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de coffeeshoppilots.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2010-2011). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2010-2011, publicatienr. 24 077, nr. 259 (2011, 27 mei). *Drugbeleid: Brief ministers over het drugsbeleid.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2010-2011). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2010-2011 publicatienr. 32 459, nr. 7 (2011, 24 maart). *Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid: Rol gemeente straattoezicht en handhaving.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, publicatienr. 24 077, nr. 265 (2011, 26 oktober). *Drugbeleid: Brief minister over aanscherping gedoogcriteria coffeeshops.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, publicatienr. 24 077, nr. 267 (2011, 15 december). *Drugbeleid: Brief minister over nadere uitwerking en uitvoering aangescherpte drugsbeleid.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, publicatienr. 24 077, nr. 272 (2012, 28 maart). *Drugbeleid: Motie van het lid van der Ham c.s. staking landelijke uitrol wietpas.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, publicatienr. 24 077, nr. 279 (2012, 28 maart). *Drugbeleid: Motie van het lid Kooiman c.s. financiële effecten voornemens.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, publicatienr. 24 077, nr. 280 (2012, 28 maart). *Drugbeleid: Motie van het lid Kooiman c.s. over advies vraagstuk hoe het huidige drugsbeleid en de voorgenomen maatregelen zo min mogelijk schade opleveren voor de volksgezondheid.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, publicatienr. 24 077, nr. 286 (2012, 27 april). *Drugbeleid: Brief minister actuele zaken handhaving aangescherpte gedoogbeleid.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, publicatienr. 24 077, nr. 287 (2012, 1 juni). *Drugbeleid: Brief minister over effecten tot nu toe van de B&I criteria.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, publicatienr. 24 077, nr. 289 (2012, 12 juli). *Drugbeleid: Brief minister over verwachte datum evaluatie van de clubpas.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, publicatienr. 29 911, nr. 55 (2011, 24 oktober). *Bestrijding georganiseerde criminaliteit: Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie over Rapport Emergo en reactie op aanbevelingen.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2012-2013). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2012-2013, publicatienr. 24 077, nr. 293 (2012, 19 november). *Drugbeleid: Brief minister over ervaringen gemeenten, politie en OM en consequenties voor de landelijke uitrol aangescherpte gedoogbeleid.* Den Haag: Sdu Uitgevers.

- TK Aangangsel-(2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, Aangangsel van de Handelingen, nr. 2515 (2012, 11 mei). *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK Handelingen (2007-2008). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2007-2008, Handelingen 60, nr.1, pp. 4213-4238 (2008, 21 maart). *Debat over het Nederlandse drugsbeleid (24 077)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK Handelingen (2007-2008). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2007-2008, Handelingen 60, nr. 2, pp. 4240-4268 (2008, 21 maart). *Voortzetting debat over het Nederlandse drugsbeleid (24 077)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK Handelingen (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, Handelingen 58, nr. 7, pp. 44-89 (2012, 1 maart). *Debat over de hoofdlijnen van het drugsbeleid (24 077)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK Handelingen (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, Handelingen 69, nr. 8, pp.. 39-90 (2012, 28 maart). *Voortzetting debat over het Nederlandse drugsbeleid (24 077)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK Handelingen (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, Handelingen 83, nr. 9, pp. 15-22 (2012, 5 juni). *Handelingen II, Regeling van Werkzaamheden (24 077)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Torre, E.J. van der, Lagendijk, E., & Bervoets, E. (2010). *Drugstoeristen in Roosendaal & Bergen op Zoom*. Roosendaal/Rotterdam: Regiopolitie Midden en West Brabant/LokaleZaken.
- Wholey, J.S., Hatry, H.P., & Newcomer, K.E. (2004). *Handbook of practical program evaluation*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Wouters, M., & Korf, D.J. (2011). *De wietpas en het sociaal clubmodel: Meningen en verwachtingen van coffeeshopbezoekers in Utrecht*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie en klankbordgroep

Begeleidingscommissie

Voorzitter

Dr. M.W.J. Koeter

Universiteit van Amsterdam, Academisch
Medisch Centrum (AMC), afdeling Psychiatrie

Leden

Ir. S. Hoorens

RAND Europe, Brussel

Mw. dr. M.W. van Laar

Trimbos-instituut, Programma Nationale Drug
Monitor, Utrecht

Mr. A.G. Mein

Verwey-Jonker Instituut, Utrecht
Tevens verbonden aan de Erasmus Universiteit
Rotterdam, Erasmus School of Law

Mw. mr. H.L.M. Obispo-van Rooijen

Ministerie van Veiligheid en Justitie,
Directoraat-Generaal Rechtspleging &
Rechtshandhaving, Directie Veiligheid en
Bestuur, Den Haag

Prof. dr. ir. J.C. van Ours

Universiteit van Tilburg, Tilburg School of
Economics and Management

Mw. drs. W.M. de Zwart

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en
Sport, Directoraat-Generaal
Volksgezondheid/VGP, Den Haag

Klankbordgroep

B.W. van der Hoeven BPM

Drugsproject 'Courage', Gemeente Roosendaal
en Bergen op Zoom

P.J.M. Langeslag

Regioparket Limburg, Maastricht

R.P.J. Graëve EMPPM

Politie Limburg DROS i.o., Venlo

Op onderdelen heeft meegelezen:

P. Hendriks

Uitbater van coffeeshops in Sittard en
Roermond

Bijlage 2 De interventielogica achter het Besloten club- en het Ingezetenen criterium

Als deze problemen spelen:

Overlast gerelateerd aan drugstoerisme:

- vooral verbonden aan de grote toestroom van drugstoeristen
- overlast door drugsrunners en handel op straat

Grote niet goed beheersbare coffeeshops die afwijken van de oorspronkelijke bedoeling van coffeeshops

- met aantrekkingskracht op gebruikers afkomstig uit het buitenland
- die stelselmatig een buitenlandse markt bedienen
- die buiten de coffeeshop voorraden softdrugs 'stashen'

(Georganiseerde) criminaliteit:

- grootschaligheid in omvang en omzet maakt de coffeeshops aantrekkelijk voor georganiseerde criminaliteit
- verhoogde risico's voor de volksgezondheid door de toegenomen afname van cannabis van grootschalige telers die mogelijk schadelijke stoffen toevoegen, gepaard met een gebrek aan middelen bij coffeeshops om op dergelijke vervuiling te controleren
- sterke verwevenheid onder- en bovenwereld waar het de productie en distributie van cannabis betreft

Kritiek op het Nederlandse coffeeshopsysteem in binnen- en buitenland

- verplichtingen ingevolge de Schengen-overeenkomst en andere verdragen worden niet nagekomen
- (inter)nationale controverse gelegen in het relatief milde strafklimaat in Nederland

En de oplossing gezocht moet worden binnen deze juridische en beleidscontext:

Regeerakkoord en Nederlands beleid:

- Regeerakkoord VVC-CDA van 30 september 2010: 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'
- het nationale, regionale en lokale coffeeshopbeleid
- de opsporings- en handhavingsprioriteiten van Openbaar Ministerie en politie (landelijk en lokaal)

Adviezen en rapporten:

- advies van de Commissie Drugsbeleid over het drugsbeleid ('Geen Deuren maar Daden')
- het rapport van het T.M.C. Asser Instituut over de internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke aspecten van het experimenteren met het gedogen van de teelt van cannabis (T.M.C. Asser Instituut, 2005)⁶⁷
- het advies van het College Bescherming Persoonsgegevens over de privacyaspecten verbonden aan de invoering van een ledensysteem voor ingezetenen en het vastleggen en bewaren van persoonsgegevens.

⁶⁷ Dit rapport stelde vast dat het gedogen van de teelt juridisch niet tot de mogelijkheden behoorde.

Nationale en internationale wetgeving en jurisprudentie:

- de Grondwet van Nederland
- Nederlandse strafrechtelijke en bestuursrechtelijke kaders, met name de Opiumwet, de Aanwijzing Opiumwet, maar ook Gemeentewet (174a, Victoria), Woningwet (16a, Victor)
- internationaal recht en internationale verdragen: de VN-verdragen over drugs en drugsbestrijding, het EU-recht en EU-verdragen (zoals de verdragen van Schengen en het verbod van discriminatie van burgers van de EU op grond van nationaliteit)
- uitspraak van de voorzieningenrechter in kort geding over de rechtmatigheid van het I-criterium (Rechtbank 's-Gravenhage 27-04-2012, *LJN*:BW4211)
- de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het I-criterium, met in acht name van de beantwoording van de prejudiciële vragen door het Europees Hof (Raad van State 29-06-2011, *LJN*: BQ9684)

Dan zullen de volgende activiteiten, uitgevoerd door verschillende actoren:

De landelijke overheid/het ministerie van VenJ:

- gaat in overleg met het College van procureurs-generaal over aanpassing gedoogcriteria in Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie
- onderneemt activiteiten richting lokaal bestuur:
 - gaat in overleg met lokaal bestuur
 - maakt afspraken met coffeeshopgemeenten over handhaving van de (aangevulde) BIAHOJG-criteria
 - ondersteunt gemeenten bij communicatie richting drugstoeristen^I, onder andere door ontwikkeling van campagnebeeldmerk en toolbox met communicatiemiddelen, flyers, websiteteksten
 - stelt middelen beschikbaar voor eventuele extra handhaving en juridische ondersteuning
- geeft voldoende tijd voor een gedegen voorbereiding van de handhaving van de nieuwe gedoogcriteria
- vervult informatie en communicatie-activiteiten^I:
 - informeert algemeen publiek in binnenland op nationaal niveau, onder andere door actualisering rijksoverheid.nl en door het doen uitgaan van een algemeen persbericht rond 1 mei 2012
 - informeert algemeen publiek in het buitenland en buitenlandse drugstoerist, onder andere door verspreiden van meertalige factsheet in het buitenland, versturen persbericht, organiseren van een persreis naar Nederland in samenwerking met Buitenlandse Zaken, informatieverstrekking via Nederlandse ambassades in de buurlanden via Buitenlandse Zaken
 - informeert autoriteiten in het buitenland in samenwerking met Buitenlandse Zaken
- informeert de Tweede Kamer
- monitort de gevolgen van het nieuwe beleid

College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie/Parket-Generaal:

- past de Aanwijzing Opiumwet aan (toevoegen B- en I-criteria)
- maakt gewijzigde Aanwijzing bekend

Lokaal bestuur/burgemeester:

- voert de regie in lokaal coffeeshopbeleid
- stelt (in overleg met de driehoek) operationeel plan op waarin nadrukkelijk de benodigde handhavingscapaciteit wordt opgenomen
- stelt het coffeeshopbeleid binnen de door de rijksoverheid gestelde algemene kaders op:
 - brengt gemeentelijk coffeeshopbeleid in overeenstemming met de aangescherpte gedoogcriteria
 - stelt maximum aantal leden coffeeshops in gemeente vast met een maximum van 2000
 - past – voor zover nodig – gedoogbeschikking dan wel -verklaring en/of exploitatievergunning aan
- Zorgt voor informatie (in samenwerking met en ondersteund door 'Courage') en regisseert de informatiecoördinatie:
 - informeert coffeeshophouders tijdig en duidelijk
 - informeert partners (buurgemeenten, binnen en buitenland)
 - informeert lokale bewoners en coffeeshop klanten
 - informeert drugstoeristen in zowel in Nederland als in hun land van herkomst
- draagt zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving (ex 13b OW)⁶⁸ en toezicht van de coffeeshops

Openbaar Ministerie/arrondissementsparket:

- zorgt voor strafrechtelijke handhaving van het lokale coffeeshopbeleid conform het bepaalde in de Opiumwet en de aanwijzing Opiumwet
- werkt hierbij samen met de lokale autoriteiten
- voert de strafrechtelijke handhaving uit als sluitstuk op de bestuurlijke handhaving door de gemeente

Politie:

- geeft uitvoering aan de handhaving en toezicht op de gedoogcriteria ingevolge 13b Opiumwet en de strafrechtelijke handhaving:
 - volgt hierin de regie van de gemeente
 - voert de controles zoveel mogelijk integraal uit
 - breidt indien gewenst het aantal toezichten uit
- voert controles uit op drugstoeristen om te ontmoedigen en om de informatiepositie te versterken
- pakt negatieve neveneffecten, zoals het ontstaan van illegale markten, direct aan
- zet bij substantiële wijzigingen in criminaliteitsbeeld extra recherchecapaciteit in voor de aanpak van achterliggende logistieke structuren en facilitators
- vergaart informatie en voorziet in informatie betreffende de ontstane overlastsituatie op basis van een inwinplan:
 - geeft signalen/informatie aan gemeente door en adviseert gemeente op basis van vergaarde informatie
 - richt informatieorganisatie hierop in en verstevigt informatieorganisatie
- Zeeland en Noord-Brabant:
 - zet extra politiecapaciteit in tot 1 januari 2013 met een piekinspanning in de eerste twee maanden waarna het (criminaliteits-)beeld zich geleidelijk zal nor-

⁶⁸ Artikel 13b Opiumwet wordt ook wel aangehaald als de wet Damocles. Het biedt de burgemeester de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen op coffeeshops die de gedoogvoorwaarden niet naleven. Het is ook van toepassing op handel in drugs vanuit andere lokalen (cafés, winkels, woningen). Het gemeentelijk coffeeshopbeleid dient (mede) te worden gebaseerd op dit artikel. In dat beleid, het 'Damoclesbeleid', is vastgelegd welke gedoogvoorwaarden gelden en in welke gevallen artikel 13b dus ontgrendeld wordt.

maliseren en toezicht, controle en opsporing terug kunnen worden gebracht naar het huidige niveau. Dit gebeurt binnen de bestaande politiecapaciteit maar in invoerings- en gewenningsperiode wel met herprioritering politie-inzet

- Limburg:
 - zet over een langere periode extra capaciteit in, wel met lokale verschillen (binnen bestaande capaciteit, met herprioritering, binnen 'going concern', met of zonder Joint Hit Team, met aanvullende capaciteit uit de rest van het land, plaatselijk voor minimaal een jaar)

Lokale driehoek:

- vult het beleid concreet in en stelt prioriteiten bij de dagelijkse handhaving
 - past daarbij lokaal maatwerk toe binnen de landelijke kaders
- zorgt voor een lokaal operationeel plan waarin nadrukkelijk de benodigde handhavingscapaciteit wordt opgenomen
- stelt op lokaal niveau een handhavingsarrangement vast voor een geïntegreerde en complementaire inzet van het strafrechtelijk en bestuursrechtelijk instrumentarium
- monitort de gang van zaken ter besluitvorming en herziening van een integrale aanpak

Coffeeshophouders:

- laten alleen meerderjarige ingezetenen van Nederland toe tot de coffeeshop en het ledenbestand op vertoon van een geldig identiteitsbewijs en een bewijs dat de aanvrager ingezetene van Nederland is:
 - geven enkel toegang tot de coffeeshop en ledenlijst op vertoon van een geldig paspoort, een geldige identiteitskaart en/of verblijfsdocument
 - ingezetenschap moet worden aangetoond middels een uittreksel van de GBA van de woonplaats dat bij het aangaan van het lidmaatschap niet ouder is dan vier weken
- voeren een ledenlijst in:
 - die controleerbaar is en een verschijningsvorm heeft zodat deze kan worden ingezien of fysiek kan worden overhandigd ter controle
 - die vast legt: naam, geboortedatum, postcode of woonplaats, ingangs- en eventueel expiratedatum lidmaatschap
 - die niet gedeeld wordt met derden
 - die niet meer dan 2000 leden per kalenderjaar heeft (of minder indien lokaal bepaald, vanaf 1-1-2013)
- die indien nodig afgebouwd wordt tot 2000 per 1-1-2013
- werken mee aan het informeren van klanten over de nieuwe criteria
- continueren als branche hun zelfregulerend vermogen
- dulden het op de naleving van de criteria (nu ook voor B&I) uit te oefenen toezicht en verlenen daaraan medewerking
- nemen niet-ingezetenen werknemers op in de werkgeverslijst
- de plicht en daarmee de bijbehorende administratieve lasten om aan de beleidsregels te voldoen ligt bij de coffeeshophouder

Klanten die ingezetenen zijn van Nederland:

- halen een uittreksel van de GBA
- laten zich inschrijven als lid van een coffeeshop

Klanten die niet-ingezetenen zijn van Nederland:

- komen niet meer naar Nederland voor hun cannabis

Leiden tot de volgende uitkomsten:

Beoogde uitkomsten:

- minder overlast die verband houdt met coffeeshops en de handel in verdovende middelen
- terugdringen van de aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers afkomstig uit het buitenland
- besloten coffeeshops die zich in hun verkoop richten op de lokale markt
- kleinere, beheersbare coffeeshops
- minder criminaliteit die verband houdt met coffeeshops en de handel in verdovende middelen

Waarbij mogelijke neveneffecten zijn:

Neveneffecten waarop in beleidsdocumenten expliciet is geanticipeerd:

- toename van illegale straathandel en het ontstaan van illegale markten
 - toename illegale verkoop aan buitenlandse drugstoeristen

Andere mogelijke neveneffecten:

- verplaatsing van Nederlandse klanten naar dealers in het illegale circuit doordat ze zich niet willen laten registreren
- toename overlast gerelateerd aan illegaal circuit
- tijdelijke verplaatsing naar gemeenten zonder clubpas
- hogere uitgaven aan politie en justitie
- prijsverhoging in de coffeeshops
- lagere belastinginkomsten vanuit de coffeeshops
- ontwikkelingen in aantal coffeeshops en geografische spreiding daarvan
- risico's voor de volksgezondheid door de verschuiving naar het illegale circuit en vermenging van de hard- en softdrugsmarkt

Bijlage 3 Documenten uit de voorbereidingsperiode van de B- en I-criteria die de bron vormden voor de interventielogica

- Adviescommissie Drugsbeleid (2009). *Geen deuren maar daden: Nieuwe accenten in het Nederlands drugsbeleid*. Den Haag: Ministeries van VWS, Justitie en BZK.
- College Bescherming Persoonsgegevens (2012). *Brief aan de Minister van Veiligheid en Justitie: Verzoek om advies over de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie inzake de controleerbare ledenlijst van coffeeshops (18 april, Kenmerk z2012-00160, bijlage 166912 bij TK 24 077-286)*. Den Haag: CBP.
- College van procureurs-generaal (2009). *Het coffeeshopbeleid; beheersbaar, kleinschalig, controleerbaar*. Den Haag.
- Courage (2012). *Update communicatie invoering nieuwe gedoogcriteria*. Bergen op Zoom/Roosendaal: Courage (1 februari 2012).
- De fracties VVD en CDA (2010). *Regeerakkoord VVD-CDA. 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'*. Verkregen van <http://www.kabinetsformatie2012.nl/>
- De Minister van Veiligheid en Justitie (2011). *Brief aan de burgemeesters i.a.a. de Korpschefs van de Regiopolitie: Invoering aangescherpt coffeeshopbeleid (22 december, Kenmerk 208735)*.
- De Minister van Veiligheid en Justitie (2012). *Brief aan de burgemeesters: Toezicht op de naleving van de gedoogcriteria coffeeshops (20 april, Kenmerk 253403)*.
- De Minister van Veiligheid en Justitie (2012). *Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal: Antwoord Kamervragen over de vraag wie de handhaving van de wietpas voor zijn rekening neemt (9 mei, Kenmerk 259111)*.
- De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (2011). *Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal: Beantwoording Kamervragen over het invoeren van de wietpas (12 mei, Kenmerk 178216)*.
- Du Croix, J., & Mintzis, K. (2012). *Infobijeenkomst 'Courage' maart/februari 2012: 'Campagne nieuw drugsbeleid: New rules, no drugs!'*. Bergen op Zoom/Roosendaal: Courage.
- Gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda, Etten-Leur, Rucphen, & Zundert (Politiedistrict Breda) (2012). *Operationeel handhavingsplan bestrijding neven-effecten aanscherping gedoogbeleid coffeeshops. Politiedistrict Breda*. Breda: Politiedistrict Breda.
- Limburgse Gemeenten (2009). *Limburg trekt zijn grens*. Limburg: Limburgse Gemeenten.
- Projectgroep Operationeel Plan (2011). *Operationeel plan invoering aangescherpt coffeeshopbeleid 20 december 2011*. Ministerie van Veiligheid en Justitie, zeven coffeeshopgemeenten uit Zuid-Nederland, de Politie en Openbaar Ministerie.
- Raad van State (Afdeling Bestuursrechtspraak) 29-06-2011, LJN: BQ9684; *Hoger beroep niet-ingezetenen weigeren in coffeeshop Maastricht*.
- Rechtbank 's-Gravenhage 27-04-2012, LJN: BW4211; *Uitspraak van de voorzieningenrechter in kort geding over de rechtmatigheid van het I-criterium*.
- Stc (2011). Aanwijzing Opiumwet (2011A021). Den Haag: Sdu Uitgevers. *Staatscourant*, 27 december 2011, nr. 22936.
- Stc (2012). (2012). Rectificatie Aanwijzing Opiumwet (2011A021). Den Haag: Sdu Uitgevers. *Staatscourant*, 12 januari 2012, nr. 22936.
- Stc (2012). Aanwijzing Opiumwet. Den Haag: Sdu Uitgevers. *Staatscourant*, 24 december 2012, nr. 26938.

- TK (2009-2010) . Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2009-2010, publicatienummer 24 077, nr. 239. *Drugbeleid: Brief ministers over de implicaties van het rapport van de Adviescommissie voor het huidige drugsbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2010-2011). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2010-2011, publicatienummer 24 077, nr. 259 (2011). *Drugbeleid: Brief ministers over het drugsbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, publicatienummer 24 077, nr. 265. *Drugbeleid: Brief minister over aanscherping gedoogcriteria coffeeshops*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, publicatienummer 24 077, nr. 267. *Drugbeleid: Brief minister over nadere uitwerking en uitvoering aangescherpte drugsbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, publicatienummer 24 077, nr. 279. *Drugbeleid: Motie van het lid Kooiman c.s. financiële effecten voornemens*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, publicatienummer 24 077, nr. 280. *Drugbeleid: Motie van het lid Kooiman c.s. over advies vraagstuk hoe het huidige drugsbeleid en de voorgenomen maatregelen zo min mogelijk schade opleveren voor de volksgezondheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, publicatienummer 24 077, nr. 286. *Drugbeleid: Brief minister actuele zaken handhaving aangescherpte gedoogbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK Handelingen (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, Handelingen 58, nr. 7, pp. 44-89. *Debat over de hoofdlijnen van het drugsbeleid (24 077)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK Handelingen (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, Handelingen 69, nr. 8, pp. 39-90. *Voortzetting debat over het Nederlandse drugsbeleid (24 077)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- T.M.C. Asser Instituut (2005). *Experimenteren met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops – Internationaal rechtelijke en Europees rechtelijke aspecten*. Den Haag: T.M.C. Asser Instituut.

Verdere geraadpleegde documenten in het kader van de reconstructie van de interventielogica

- Relevant Europees Recht en relevante Europese Verdragen.
- De Burgemeester van Maastricht (2010). *Brief aan de gemeenteraad van Maastricht: Stand van zake coffeeshopbeleid gemeente Maastricht (22 juni, Kenmerk 2010-28892)*. Maastricht: Gemeente Maastricht.
- De Minister van Veiligheid en Justitie (2011). *Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal: Beantwoording Kamervragen over de uitspraak van de Raad van State over de Wietpas (12 augustus, Kenmerk 183187)*.
- De Minister van Veiligheid en Justitie (2012). *Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal: Informeren over ervaringen van gemeenten, politie en het Openbaar Ministerie (OM) bij de invoering van het aangescherpte coffeeshopbeleid in de provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland per 1 mei 2012 (19 november, Kenmerk 321025)*.
- Europees Hof van Justitie 16-12-2010 zaak: C-137/09; *De uitspraak van het Europees Hof van Justitie over het weigeren van toegang tot coffeeshops aan personen die niet in Nederland zijn ingezet*.

- Gemeente Maastricht (2012). *Damoclesbeleid Coffeeshops 2012*. Verkregen van <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl>.
- Gemeente Roermond (2012). *Damoclesbeleid Coffeeshops 2012*. Verkregen van <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl>.
- Rechtbank Maastricht 01-04-2008, LJN: BC8198; *Uitspraak inzake tijdelijke sluiting coffeeshop wegens overtreding APV-bepaling aangaande het woonlandbeginsel*.
- TK (2008-2009). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2008-2009, publicatienummer 24 077, nr. 232. *Drugbeleid: Brief ministers over drugsproblematiek in de grensstreek*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2010-2011). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2010-2011, publicatienummer 32 459, nr. 7. *Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid: Rol gemeente straattoezicht en handhaving*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011-2012, publicatienummer 24 077, nr. 289. *Drugbeleid: Brief minister over verwachte datum evaluatie van de clubpas*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bijlage 4 Brieven van de Minister van VenJ aan de Tweede Kamer en burgemeesters over de B- en I-criteria, vanaf de 'Drugsbrief' tot eind november 2012

Document	Belangrijkste boodschap
TK 24 077- 259 27 mei 2011	• 'Drugsbrief' waarin het kabinet het regeerakkoord uitwerkt in (1) de omvorming van coffeeshops tot een besloten club, (2) invoering van het ingezetenen criterium, (3) vergroting van het afstandscriterium van 250 naar 350 meter en het ontmoedigen van drugsgebruik op scholen, als aanvulling op de AHOJG-criteria in de Aanwijzing Opiumwet. Aankondiging onderzoek lijstensystematiek en versterking aanpak georganiseerde (drugs)criminaliteit. Afwijzing Utrechts plan voor experiment gereguleerde teelt. Wat betreft volksgezondheid maatregelen op het gebied van preventie en verslavingszorg.
TK 24 077- 265 26 oktober 2012	• Nadere uitleg over aanpassing gedoogcriteria, handhaving en verantwoordelijkheden, toelichting uitspraak Raad van State van 29 juni 2011 en landelijke toepassing ingezetenen criterium. Tijdpad: per 1-1-2012 B- en I-criterium in zuidelijke provincies, per 1-1-2013 uitrol over rest van het land, afstandscriterium per 1-1-2014.
TK 24 077- 267 15 december 2011	• Aankondiging toevoeging criteria in Aanwijzing Opiumwet per 1-1-2012 • Aankondiging gefaseerde invoering • Handhaving dient plaats te vinden door burgemeester in overleg met Openbaar Ministerie en politie • Illegale markten dienen direct te worden aangepakt, met toezegging aanvullende capaciteit indien noodzakelijk. • Communicatie naar binnen en buitenland door rijk en gemeenten gezamenlijk.
Brief van de Minister van VenJ aan de zuidelijke coffeeshopgemeenten, kenmerk 209135 en Brief van de Minister van VenJ aan de burgemeesters van de overige gemeenten, kenmerk 208735 22 december 2011	Geeft nadere informatie over: • De aanpassing Aanwijzing Opiumwet • Fasering • Gemeentelijk beleid • Handhaving • Monitoring en communicatie
Brief van de Minister van VenJ aan de burgemeesters van coffeeshopgemeenten in Limburg, Brabant en Zeeland, kenmerk 253403 20 april 2012	Geeft lijn voor de handhaving: • Maakt helder dat toezicht op de naleving van de gedoogcriteria samenspel vergt tussen gemeenten, politie en Openbaar Ministerie. • Primair is het een taak van de burgemeester. • De lokale driehoek dient een handhavingsarrangement op te stellen. De strafrechtelijke handhaving komt pas aan de orde na de bestuursrechtelijke handhaving. • Het aangescherpte coffeeshopbeleid brengt geen wijziging in de bestaande verantwoordelijkheden in de handhaving.

Document	Belangrijkste boodschap
TK 24 077- 286 27 april 2012	Geeft nadere informatie over actuele zaken in het kader van het aangescherpte gedoogbeleid: • Volgens kort geding van 27 april 2012 is Aanwijzing en daaraan ten grondslag liggende beleid rechtmatig. • Geeft in advies College Bescherming Persoonsgegevens gevraagde onderbouwing van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de controleerbare ledenlijst. • Geeft lijn handhaving zoals in brief (zie hierboven) beschreven.
TK 24 077- 287 1 juni 2012	Informatie over invoering en effecten tot dan toe: • De invoering verloopt conform de verwachtingen en heeft nu al geleid tot een sterke afname van het aantal drugstoeristen. Straathandel is in deze beginfase toegenomen, maar de situatie is beheersbaar. Verschuivingseffecten zijn beperkt. • Extra handavingscapaciteit, communicatie en onderzoek zijn ingezet, er wordt gemonitord. • Gemeenten is geadviseerd om coffeeshophouders geen uittreksels uit de GBA te laten bewaren.
TK 24 077- 289 12 juli 2012	Reactie op verzoek Vaste Kamercommissie Veiligheid en Justitie aan Minister VenJ om aan te geven wanneer de Kamer de evaluatie van de clubpas zal ontvangen: • Toezegging begin oktober te rapporteren en daarbij aan te geven hoe Minister van VenJ zal omgaan met bevindingen bij de landelijke uitrol B- en I-criteria per 1 januari 2013. Toezegging de Kamer te informeren over WODC-onderzoek.
TK 24 077- 291 1 oktober 2012	Reactie op verzoek Kamerlid om een debat met betrekking tot de weerstand die er bestaat ten aanzien van de algemene invoering van de 'wietpas', met toezegging om Kamer te informeren.
TK 24 077- 293 19 november 2012 Brief van de Minister van V&J aan burgemeesters 20 november 2012	Rapporteert over ervaringen in zuidelijke provincies. Kondigt vervallen wietpas aan en continuering I-criterium. Kondigt vervallen wietpas aan en continuering I-criterium.

Bijlage 5 Tabellen additionele enquête (hoofdstuk 10)

Tabel 1 Leeftijd en geslacht

	Totaal n=308	Niet-actuele gebruikers n=170	Actuele gebruikers n=135	p
Geslacht				
Man	79,6%	74,6%	85,9%	0,015
Vrouw	20,4%	25,4%	14,1%	
Leeftijd				
min-max	18-57	18-57	18-55	0,218
gem (sd)	24,1 (6,7)	23,7 (6,7)	24,6 (6,7)	

Tabel 2 Woonplaats

	Totaal n=308	Niet-actuele gebruikers n=170	Actuele gebruikers n=138	p
Woonplaats				
Stad van onderzoek	34,3%	46,1%	19,9%	0,000
Elders in dezelfde provincie	32,3%	34,7%	29,4%	
Ergens anders in Nederland	23,8%	15,6%	33,8%	
Buitenland	9,6%	3,6%	16,9%	

Tabel 3 Nationaliteit

	Totaal n=308	Niet-actuele gebruikers n=170	Actuele gebruikers n=138	p
Nationaliteit				
Nederlands	83,0%	91,0%	73,2%	0,000
Duits	4,6%	1,8%	8,0%	
Belgisch	3,6%	2,4%	5,1%	
Frans	1,3%	0%	2,9%	
Anders	7,5%	4,8%	10,9%	

Tabel 4 Etniciteit

		Niet-actuele		
	Totaal	gebruikers	Actuele gebruikers	
Etniciteit	n=308	n=170	n=138	p
Nederland	70,5%	76,5%	63,0%	0,062
Duitsland	6,2%	4,1%	8,7%	
België	4,2%	4,1%	4,3%	
Frankrijk	1,6%	0,6%	2,9%	
Suriname	0,6%	0,6%	0,7%	
Turkije	1,0%	0,6%	1,4%	
Marokko	1,6%	2,4%	0,7%	
Overig niet-westers	3,2%	3,5%	2,9%	
Overig westers	10,7%	7,1%	15,2%	
Etniciteit in drie groepen				
Nederlands	70,7%	76,9%	63,0%	0,007
Overig westers	22,8%	16,0%	31,2%	
Niet-westers	6,5%	7,1%	5,8%	

Tabel 5 Opleiding, studie en werk

	Niet-actuele gebruikers			
	Totaal n=308	n=170	Actuele gebruikers n=138	p
Opleidingsniveau				
Geen/alleen basisschool	7,0%	5,4%	9,0%	0,068
Vmbo/havo	13,6%	13,1%	14,2%	
Havo/vwo	30,1%	31,0%	29,1%	
Mbo	26,2%	30,4%	20,9%	
Hbo/universiteit	20,5%	19,6%	21,6%	
Anders	2,6%	0,6%	5,2%	
Werk en studie				
Geen werk/geen studie	6,3%	6,0%	6,6%	0,840
Studie	32,1%	34,3%	29,4%	
Werk	43,7%	42,2%	45,6%	
Werk en studie	17,9%	17,5%	18,4%	

Tabel 6 Frequentie van cannabisgebruik

	Totaal	Niet-actuele gebruikers	Actuele gebruikers	
Frequentie	n=340	n=151	n=189	p
Dagelijks	8,2%	0%	18,5%	0,000
Bijna dagelijks	2,9%	0%	6,6%	
Een paar dagen per week	6,5%	0%	14,6%	
Alleen in het weekend	7,4%	1,1%	15,2%	
Af en toe; bij gelegenheden	29,1%	22,8%	37,1%	
Zelden, bijna nooit	32,1%	52,4%	6,6%	
Helemaal niet meer	13,8%	23,8%	1,3%	

Tabel 7 Veranderingen cannabisgebruik.

Verandering cannabisgebruik	Totaal n=340			Niet-actuele gebruikers n=151			Actuele gebruikers n=189		
	voor	na	totaal	voor	na	totaal	voor	na	totaal
	1 mei	1 mei		1 mei	1 mei		1 mei	1 mei	
Gestopt	3,0%	8,9%	11,8%	4,8%	14,4%	19,0%	0%	1,4%	2,6%
Geminderd	7,4%	10,7%	18,2%	9,1%	8,6%	18,0%	5,4%	13,6%	18,5%
Gemeerderd	2,1%	3,9%	6,8%	1,6%	2,1%	4,2%	2,7%	6,1%	9,9%
Totaal veranderd	12,3%	23,4%	36,8%	15,5%	25,1%	41,3%	8,2%	21,1%	31,1%
Reden verandering									
<i>Geminderd/gestopt</i>									
Wietpas	1,2%	5,7%	6,8%						
Gezondheid	3,3%	3,0%	6,3%						
Geen plezier	3,9%	6,9%	10,6%						
Anders	5,4%	7,5%	13,1%						

Totaal soms meer dan voor en na 1 mei tezamen wegens missing vervolgvraag (we weten wel dat iemand zijn gebruik heeft veranderd, maar niet wanneer). Bij drinken, roken en andere drugs kan 'niets veranderd' ook 'niet gedronken/gerookt/gebruikt' inhouden.

Tabel 8 Veranderingen blowen, drinken, roken en gebruik andere drugs.

	Totaal n=340			Niet-actuele gebruikers n=151			Actuele gebruikers n=189		
	voor	na	totaal	voor	na	totaal	voor	na	totaal
	1 mei	1 mei		1 mei	1 mei		1 mei		
Drinken									
Geminderd	7,2%	5,4%	13,6%	7,0%	5,9%	13,7%	7,4%	4,7%	13,4%
Gemeerderd	5,1%	10,8%	15,9%	7,0%	12,4%	19,5%	2,7%	8,8%	11,4%
Totaal veranderd	12,3%	16,2%	29,5%	14,0%	18,3%	33,2%	10,1%	13,5%	24,8%
Roken									
Geminderd	3,2%	9,7%	13,3%	3,2%	11,2%	14,9%	3,3%	7,9%	11,3%
Gemeerderd	5,6%	11,8%	17,3%	6,9%	12,2%	19,0%	4,0%	11,3%	15,2%
Totaal veranderd	8,8%	21,5%	30,6%	10,1%	23,4%	33,9%	7,3%	19,2%	26,5%
Andere drugs									
Geminderd	4,5%	2,1%	6,8%	4,3%	2,1%	7,0%	4,7%	2,0%	6,7%
Gemeerderd	2,4%	5,0%	7,4%	1,6%	3,2%	4,8%	3,3%	7,3%	10,6%
Totaal veranderd	6,8%	7,1%	14,2%	5,9%	5,3%	11,8%	8,0%	9,3%	17,3%

Totaal soms meer dan voor en na 1 mei tezamen wegens missing vervolgvraag (we weten wel dat iemand zijn gebruik heeft veranderd, maar niet wanneer). Bij drinken, roken en andere drugs kan 'niets veranderd' ook 'niet gedronken/gerookt/gebruikt' inhouden.

Tabel 9 Verkrĳgen van cannabis, laatste keer per type aanschaf^a

	Totaal n=340			Niet-actuele gebruikers n=151			Actuele gebruikers n=189		
	voor	na	totaal	voor	na	totaal	voor	na	totaal
	1 mei	1 mei		1 mei	1 mei		1 mei		
Kopen coffeeshop									
Stad	12,1%	8,8%	20,9%	14,8%	9,0%	23,8%	8,6%	8,6%	17,2%
Zuid buiten stad	5,9%	17,1%	22,9%	6,3%	12,2%	18,5%	5,3%	23,2%	28,5%
Zuid totaal	15,9%	22,9%	38,8%	18,5%	18,0%	36,5%	12,6%	29,1%	41,7%
Noord	4,4%	32,2%	36,8%	5,8%	16,4%	22,2%	2,7%	52,0%	55,0%
Nederland totaal	12,6%	47,4%	60,0%	17,5%	31,2%	48,7%	6,6%	67,5%	74,2%
Kopen illegaal									
Stad	0,6%	7,9%	8,5%	1,1%	9,5%	10,6%	0%	6,0%	6,0%
Zuid buiten stad	0,3%	10,0%	10,3%	0,5%	5,8%	6,3%	0%	15,2%	15,2%
Zuid totaal	0,9%	15,6%	16,5%	1,6%	12,7%	14,3%	0%	19,2%	19,2%
Noord	0%	2,6%	2,6%	0%	2,1%	2,1%	0%	3,3%	3,3%
Nederland totaal	0,9%	17,4%	18,2%	1,6%	14,3%	15,9%	0%	21,2%	21,2%
Verkrijgen via vrienden									
Stad	2,4%	17,2%	20,0%	3,7%	24,6%	29,1%	0,7%	7,9%	8,6%
Zuid buiten stad	0,6%	15,4%	16,5%	1,1%	17,6%	19,0%	0%	12,7%	13,2%
Zuid totaal	2,4%	29,4%	31,8%	3,7%	38,1%	41,8%	0,7%	18,5%	19,2%
Noord	0,6%	10,4%	11,8%	1,1%	7,5%	9,5%	0%	14,0%	14,6%
Nederland totaal	2,9%	37,6%	40,6%	4,8%	43,4%	48,1%	0,7%	30,5%	31,1%
Zelf kweken									
Stad	0%	1,2%	1,2%	0%	1,1%	1,1%	0%	1,4%	1,4%
Zuid buiten stad	0,3%	0,9%	1,2%	0,5%	0,5%	1,1%	0%	1,3%	1,3%
Zuid totaal	0,3%	2,1%	2,4%	0,5%	1,6%	2,1%	0%	2,7%	2,7%
Noord	0%	0,6%	0,6%	0%	1,1%	1,1%	0%	0%	0%
Nederland totaal	0,3%	2,7%	2,9%	0,5%	2,6%	3,2%	0%	2,7%	2,7%
Totaal verkrijgen									
Stad	12,1%	31,1%	43,5%	14,4%	39,6%	54,5%	9,3%	20,5%	29,8%
Zuid buiten stad	4,7%	37,1%	41,8%	5,8%	32,8%	38,6%	3,3%	42,4%	45,7%
Zuid totaal	13,8%	57,9%	71,8%	16,9%	61,9%	78,8%	9,9%	53,0%	62,9%
Noord	4,7%	41,8%	47,1%	6,4%	24,6%	31,7%	2,7%	63,3%	66,2%
Nederland totaal	10,6%	82,6%	93,2%	15,3%	76,2%	91,5%	4,6%	90,7%	95,4%

Cursiefgedrukte percentages geven aan waar actuele en niet-actuele gebruikers significant van elkaar verschillen.

^a In de eerste kolom is het percentage respondenten weergegeven dat in 2012 voor 1 mei voor het laatst via een bepaald kanaal (coffeeshop, illegaal, via vrienden of zelf kweken) cannabis had verkregen: in de stad van het onderzoek, buiten de stad in Brabant, Limburg of Zeeland ('Zuid buiten stad'), in de zuidelijke provincies totaal (in de stad en/of elders in Brabant, Limburg of Zeeland), in de noordelijke provincies, en totaal in Nederland (in de stad en/of elders in de zuidelijke provincies en/of in de noordelijke provincies). In de tweede kolom staat het percentage respondenten dat in 2012 na 1 mei cannabis had verkregen. In de derde kolom staat het totale percentage dat in 2012 cannabis had verkregen (voor dan wel na 1 mei). Het gaat steeds om percentages van de totale groep: de eerste twee kolommen tellen op tot de derde kolom. De oplettende lezer zal zien dat er soms een klein verschil is. Een enkele keer was niet duidelijk wanneer een respondent voor het laatst via een bepaald kanaal aan cannabis was gekomen. In dat geval ontbreekt de respondent in de eerste twee kolommen, maar wordt wel meegerekend in de derde kolom.

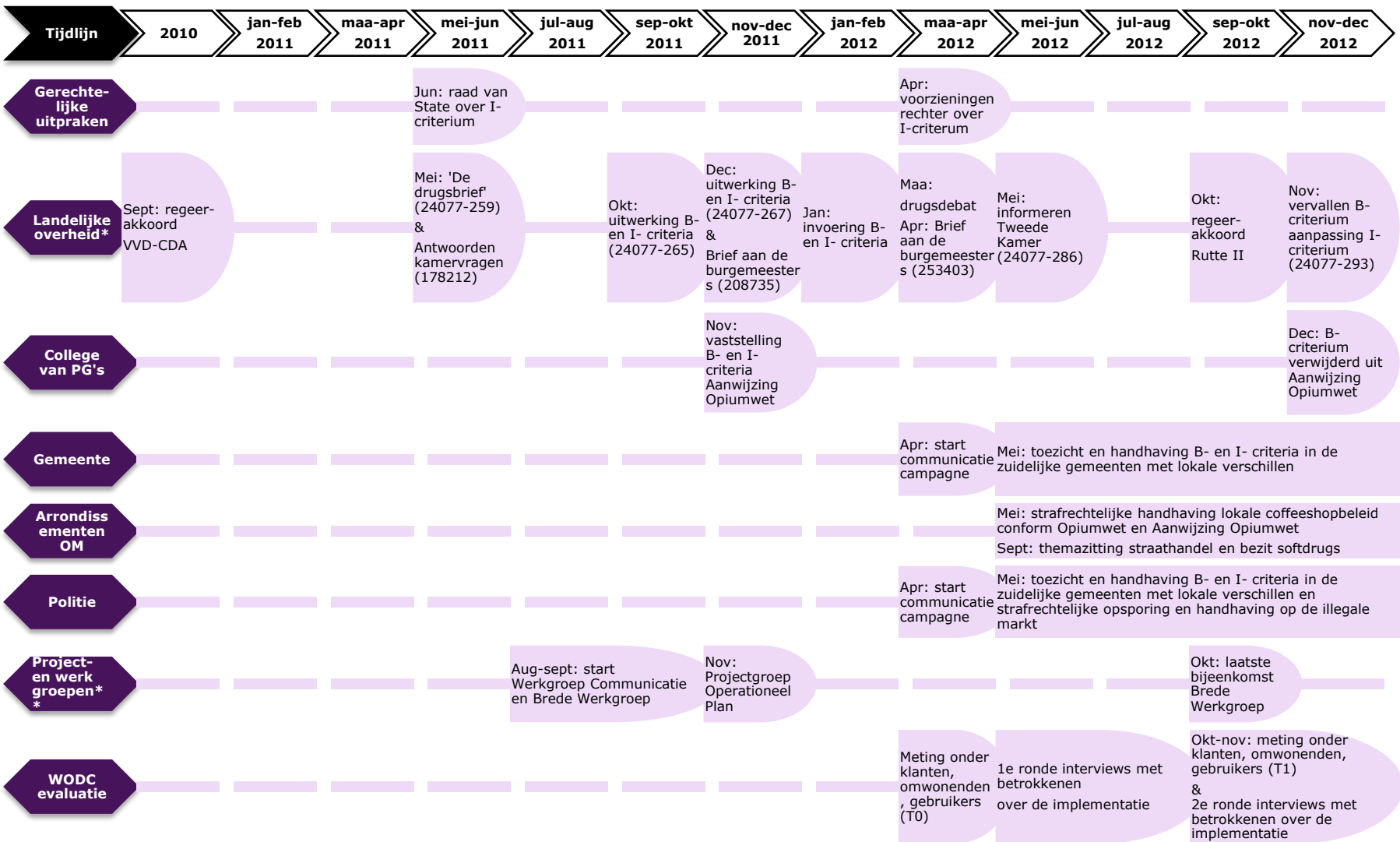
Tabel 10 Veranderingen aanschafgedrag

Verandering	Totaal n=340	Niet-actuele gebruikers n=151	Actuele gebruikers n=189	p
Geen verandering koopgedrag	66,5%	69,4%	62,8%	0,014
Verandering voor 1 mei	3,9%	6,0%	1,4%	
Verandering na 1 mei	29,6%	24,6%	35,8%	
Koopgedrag				
Minder of niet meer kopen	14,1%	20,6%	6,0%	0,000
(Vaker) kopen coffeeshop	7,9%	4,8%	11,9%	0,053
Noord				
(Vaker) kopen illegaal	7,6%	3,7%	12,6%	0,009
(Vaker) verkrijgen via vrienden	8,8%	8,5%	9,3%	0,616
(Vaker) zelf kweken	1,2%	1,1%	1,3%	0,622
Anders	4,7%	3,7%	6,0%	0,482
Redenen				
Blowen gestopt/geminderd	6,9%			
Wietpas	21,0%			
Verhuizing	0,9%			
Anders	5,4%			

Tabel 11 Gepercipieerde beschikbaarheid en kans op aanhouding bij illegale koop

Beschikbaarheid	Totaal n=340	Niet-actuele gebruikers n=151	Actuele gebruikers n=189	p
min-max	1-10	1-10	1-10	0,728
gem (sd)	8,8 (1,7)	8,8 (1,6)	8,8 (1,9)	
Verandering beschikbaarheid sinds 1 mei				
Veel moeilijker	8,7%	9,1%	8,1%	0,476
Moeilijker	21,5%	21,1%	22,1%	
Evenveel	46,9%	44,6%	50,0%	
Veel makkelijker	17,0%	16,6%	17,6%	
Makkelijker	5,8%	8,6%	2,2%	
Kans op aanhouding				
Nihil	25,8%	24,0%	28,1%	0,761
Heel klein	21,2%	22,2%	20,0%	
Klein	33,0%	35,1%	30,4%	
Tussenin	10,5%	9,4%	11,9%	
Groot	6,9%	5,8%	8,1%	
Heel groot	2,6%	3,5%	1,5%	
Met zekerheid	0%	0%	0%	
Verandering kans op aanhouding sinds 1 mei				
Veel kleiner	0%	0%	0%	0,850
Kleiner	4,2%	5,2%	2,9%	
Evenveel	69,9%	68,8%	71,3%	
Groter	24,3%	23,7%	25,0%	
Veel groter	1,6%	2,3%	0,7%	

Bijlage 6 Tijdlijn van de implementatie



* Zowel beleidsvisies als verhelderende beleidsbrieven.

** Brede Werkgroep bestond uit een overleg tussen de landelijke overheid en gemeenten. Soms participeerde ook politie.