



Resultaten inventarisatie lokaal handhavingsbeleid coffeeshops

Den Haag, mei 2013

Achtergrondinformatie inventarisatie

Op 15 april 2013 is een enquête online gezet waar alle coffeeshopondernemers in Nederland in principe aan mee konden doen. Om de ondernemers te attenderen op deze online-enquête zijn e-mails gestuurd naar alle bij de onderzoekers bekende e-mailadressen. Daarnaast is aan verschillende sleutelfiguren gevraagd of zij de email met het verzoek om de enquête in te vullen door wilden sturen naar hun achterban. Het gaat daarbij om voorzitters van lokale en landelijke coffeeshopbonden en groothandelaren die zaken doen met coffeeshops. Op 29 april 2013 is er een reminder verstuurd naar degenen die de enquête nog niet hadden ingevuld. Op deze wijze zijn er tenminste 240 van de in totaal 650 coffeeshops bereikt. De ondernemers hadden tot 10 mei 2013 de tijd om de enquête in te vullen.

Representativiteit

In totaal heeft dit **bruikbare informatie**¹ **opgeleverd over 111 coffeeshops**² in Nederland. Een derde deel (32%) van die coffeeshops ligt onder de grote rivieren (Limburg, Noord-Brabant en Zeeland) en tweederde deel (68%) boven de groterivieren (= Drenthe, Flevoland, Friesland, Gelderland, Groningen, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zuid-Holland). In totaal is er informatie verzameld over 33 coffeeshopgemeenten verspreid over Nederland (zie figuur 1).



Figuur 1 Coffeeshopgemeenten waarover informatie is verzameld

¹ Enquêtes waarbij veel vragen niet waren ingevuld, zijn niet meegenomen in de resultaten.

² Sommige ondernemers hebben meerdere coffeeshops. Wanneer deze coffeeshops in verschillende gemeenten lagen, is de vragenlijst voor elke gemeente opnieuw ingevuld. De vragenlijst is door 90 verschillende coffeeshopondernemers ingevuld.



Volgens de laatste telling van onderzoeksbureau Intraval waren er eind 2011 in totaal 651 coffeeshops in 104 gemeenten (Bieleman ea, 2012). Wij hebben informatie over 33 coffeeshopgemeenten, waar in totaal 478 coffeeshops zijn gevestigd. Dat betekent dat we met deze enquête uitspraken kunnen doen over de wijze waarop lokale handhaving plaatsvindt ten aanzien van **bijna driekwart van alle Nederlandse coffeeshops**.

Naleving ingezetenen criterium

Op 1 mei 2012 is het ingezetenen criterium ingegaan in Zuid-Nederland (Limburg, Noord-Brabant en Zeeland) en op 1 januari 2013 in de rest van Nederland. Dat betekent dat er sinds 1 januari 2013 een landelijk verbod geldt op het toelaten van niet-ingezetenen in coffeeshops. Wij waren benieuwd in hoeverre dit verbod daadwerkelijk wordt nageleefd. Daarom hebben we allereerst aan onze respondenten gevraagd of er sinds het verbod nog niet-ingezetenen (ofwel toeristen) in hun coffeeshop(s) komen. Voor veel coffeeshops blijkt dit het geval te zijn. **Bij tweederde deel van de coffeeshops (65%) zijn coffeeshoptoeristen nog steeds welkom**. Dat geldt met name voor coffeeshops boven de rivieren: 92% van de coffeeshops blijkt zich daar niet aan het ingezetenen criterium te houden. In Zuid-Nederland laat 8% van de coffeeshops niet-ingezetenen toe. Overigens zal dat percentage na 5 mei zijn gestegen voor Zuid-Nederland, omdat coffeeshops in Maastricht, Sittard en Roermond sinds die datum weer toeristen toelaten.

Tabel 1 Komen er niet-ingezetenen (toeristen) in jouw coffeeshop?

Regio	N ³	%	Niet-ingezetenen (= toeristen) in coffeeshop		
			Ja	Nee	Weet ik niet
Zuid-Nederland ¹	36	32%	8%	89%	3%
Noord-Nederland ²	75	68%	92%	5%	3%
TOTAAL	111	100%	65%	32%	3%

¹ Zuid-Nederland = Limburg, Noord-Brabant en Zeeland

² Noord-Nederland = Drenthe, Flevoland, Friesland, Gelderland, Groningen, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zuid-Holland

³ N = Aantal coffeeshops

In tweederde deel van de coffeeshops (67%) moeten klanten altijd hun paspoort laten zien. In zeven coffeeshops wordt gewerkt met een eigen pasjessysteem. Klanten hoeven dan niet steeds opnieuw een identiteitskaart te laten zien. Deze toelatingscontroles vinden in eerste instantie plaats om de leeftijd van klanten te checken. Klanten moeten immers 18 jaar of ouder zijn. Degenen die het ingezetenen criterium wel naleven, controleren op deze manier ook of de klant een ingezetene is. In Zuid-Nederland hebben 20 coffeeshops tot 1 januari 2013 daarnaast ook steeds om een recent uitsnede uit de Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens (GBA) gevraagd. Sinds het clubcriterium weer van de baan is, vragen zij daar niet meer naar.

Handhaving ingezetenen criterium

Het toelaten van niet-ingezetenen blijkt veel te maken te hebben met de handhaving van deze maatregel in gemeenten. **Uit de inventarisatie onder coffeeshopondernemers blijkt dat veel gemeenten in praktijk niet handhaven op de nieuwe maatregel.** In sommige gemeenten blijkt er een verschil te zijn in het formele standpunt over het ingezetenen criterium en de daadwerkelijke handhaving. Het komt zelfs voor dat coffeeshopondernemers weliswaar een brief hebben gehad waarin is aangegeven dat zij zich aan het I-criterium moeten houden, maar waarbij coffeeshops vervolgens informeel het verzoek kregen om de maatregel te negeren, omdat er anders overlast van illegale straathandelaren zou ontstaan.

Tabel 2 Wat is het formele standpunt (brief, mail) van jouw gemeente over de handhaving van het I-criterium?

Formele standpunt gemeente	Zuid-Nederland	Noord-Nederland	Totaal
Weigeren niet-ingezetenen, gemeente zal handhaven	9	3	12
Weigeren niet-ingezetenen, gemeente zal niet handhaven	2	2	4
Niet weigeren niet-ingezetenen, gemeente zal niet handhaven	0	12	12
Niks gehoord, onduidelijk	0	5	5
TOTAAL	11	22	33

Uit antwoorden op de vraag of er controles hebben plaatsgevonden op het I-criterium, blijkt dat **ruim driekwart van de coffeeshops (78%) niet is gecontroleerd.** Dat geldt met name voor coffeeshops boven de rivieren. Maar liefst 97% van de coffeeshops in Noord-Nederland heeft géén controle gehad. In Zuid-Nederland hebben wel controles op het I-criterium plaatsgevonden. Dat gebeurde bij tweederde deel van de coffeeshops (65%).

Tabel 3 Ben je al gecontroleerd op het ingezetenen criterium?

Regio	N	%	Controle op I-criterium	
			Ja	Nee
Zuid-Nederland ¹	34	31%	65%	35%
Noord-Nederland ²	75	69%	3%	97%
TOTAAL	109	100%	22%	78%

¹ Zuid-Nederland = Limburg, Noord-Brabant en Zeeland

² Noord-Nederland = Drenthe, Flevoland, Friesland, Gelderland, Groningen, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zuid-Holland

³ N= Aantal coffeeshops

Om vast te stellen of iemand een ingezetene is, controleerde de politie meestal het paspoort of een andere geldig identiteitsbewijs. Daarnaast werd tot 1 januari 2013 in zes gemeenten in Zuid-Nederland ook naar een uittreksel uit het GBA gevraagd. In vier gemeenten hebben politieagenten ook met het bureau gebeld om te controleren of iemand woonachtig in Nederland was.



Bij geen van de coffeeshops is tijdens de controles een overtreding van het I-criterium geconstateerd. Er zijn dan ook geen sancties opgelegd.

In de tweede week van mei 2013 hebben controles plaatsgevonden in drie Maastrichtse coffeeshops. Daarbij zijn wel overtredingen van het I-criterium geconstateerd. De betreffende coffeeshops moeten waarschijnlijk voor drie maanden dicht (Dagblad De Limburger, 10 mei 2013). In Nijmegen werd vanaf 1 januari 2013 in eerste instantie op het I-criterium gehandhaafd, maar werd dit op 23 januari 2013 opgeschort nadat de overlast van de straathandel fors was toegenomen (brief burgemeester Bruls aan gemeenteraad Nijmegen, 23 januari 2013).

Hoewel er bij deze inventarisatie geen respons uit Hilversum is gekomen, is het wel interessant de situatie te benoemen. In Hilversum was sprake van een verplichting tot het laten zien van een GBA-uittreksel in de coffeeshops. Dit ging veel Hilversumse bezoekers te ver. Zij zochten hun heil bij coffeeshops in omliggende gemeenten waar zij zonder GBA-uittreksel terecht konden met als gevolg dat er een waterbed effect ontstond. Op 18 maart 2013 heeft de gemeente Hilversum de GBA-verplichting daarom weer laten varen (www.hilversum.sp.nl).

Ongewenste gevolgen invoering ingezetenen criterium

Coffeeshops zijn volgens de minister van Veiligheid en Justitie alleen bedoeld voor inwoners van Nederland (Brief aan Tweede kamer inzake coffeeshopbeleid, 19 november 2012, www.rijksoverheid.nl). In de grensgemeenten en toeristische plaatsen zoals Amsterdam, worden coffeeshops ook bezocht door niet-ingezetenen. De toestroom van coffeeshoptoeristen veroorzaakte in sommige grensgemeenten (bijvoorbeeld Maastricht) overlast. Daarbij ging het vooral om parkeer- verkeersoverlast (Nijkamp et al. 2008). Deze overlastproblemen van coffeeshoptoeristen in Maastricht zijn te wijten aan de slechte infrastructuur rondom coffeeshops. Daarom is al jaren geleden een motie aangenomen om de Maastrichtse coffeeshops beter over de stad te verspreiden, waarbij een deel van de coffeeshops (net als in Venlo) richting de grens zou worden verplaatst (Arcadis, 2009). Vanwege protest uit buurgemeenten is deze motie tot op heden niet uitgevoerd. Daarnaast zijn er in Maastricht al tientallen jaren problemen met andere drugstoeristen (harddruggebruikers) die zeer aanwezig zijn in het straatbeeld en bij de bevolking gevoelens van onveiligheid oproepen. Deze harddruggebruikers worden bediend door drugrunners die hen naar de verschillende drugspanen leiden (Veldhuis, 2009). De problemen met deze harddrugtoeristen worden door buitenstaanders vaak (onterecht) toegeschreven aan coffeeshops (Maalsté et al, 2010). In andere gemeenten waar veel coffeeshoptoeristen komen, is er niet of nauwelijks sprake van overlast omdat het coffeeshoptoerisme opgaat in het normale toerisme (Amsterdam) of de infrastructuur rondom de coffeeshops zodanig is verbeterd dat de overlast sterk verminderd is (Venlo). **Overlast van coffeeshoptoeristen lijkt dus een lokaal probleem dat ook op andere manieren is op te lossen.**

Het ingezetenen criterium is ingevoerd om ervoor te zorgen dat coffeeshoptoeristen niet langer naar Nederland komen om cannabis aan te schaffen. Ondanks het feit dat er in de meeste coffeeshopgemeenten geen coffeeshoptoeristen kwamen en/of daar geen overlast veroorzaakten, is



de maatregel toch landelijk ingevoerd, om te voorkomen dat er een 'waterbed-effect' zou optreden. In coffeeshops waar niet-ingezetenen tegenwoordig worden geweigerd en het ingezetenen criterium actief wordt gehandhaafd, komen uiteraard minder coffeeshoptoeristen. Dit is terug te zien in het aantal bezoekers, de omzet van coffeeshops en (in mindere mate) in het personeelsbestand van coffeeshops. In de quickscan 'Gevolgen wietpas Zuid-Nederland' (2012) zagen we dat coffeeshops in de drie zuidelijke provincies van 1 mei 2012 te maken hadden met een enorme terugloop van het aantal klanten, wat leidde tot personeelsontslagen en omzetsdalingen. Dit was niet alleen het gevolg van de invoering van het ingezetenen criterium, maar kwam voor een groot deel ook door de invoering van het clubcriterium waardoor Nederlandse klanten die zich niet wilden laten registreren massaal wegbleven (Torre van der et al, 2012). Het clubcriterium is daarom uiteindelijk ingetrokken.

Uit onze inventarisatie blijkt dat een deel van de Nederlandse klanten in Zuid-Nederland nog steeds niet is teruggekeerd naar de coffeeshop. Zo meldt een coffeeshopondernemer uit Zeeland:

“Wij missen een aanzienlijk gedeelte van de oude (wel ingezetenen) klantenkring. Deze hebben na 1 mei 2012 een thuisadres gevonden. Daar horen wij natuurlijk wel het een en ander over. Er wordt veel bewerkte wiet verkocht vanuit deze adressen. Vaak verzwaard. Ook hebben wij al gekochte producten gezien van 5 euro per gram.”

Volgens een Brabantse ondernemer laat met name de jongvolwassenen (18+) zich veel minder in de coffeeshops zien. Het lijkt er sterk op dat de jongere blowers alternatieve kanalen hebben gevonden. Dat komt volgens hem ook omdat het assortiment bij de scooter-, portiek-, en straathandel veel uitgebreider is. Daar kunnen de jongeren immers ook terecht voor pillen en poeders.

Vrijwel alle coffeeshops onder de grote rivieren hebben te maken met een daling van het aantal bezoekers (81%). Dat geldt ook coffeeshops waar voorheen nooit coffeeshoptoeristen kwamen. Hetzelfde geldt voor de omzet en het personeelsbestand. Bijna driekwart van de coffeeshops in Zuid-Nederland (72%) heeft nog steeds te maken met een daling van de omzet en tweederde van hen (67%) is het personeelsbestand afgenomen.

Het spreekt voor zich dat coffeeshopondernemers daar niet blij mee zijn. Erger is echter, dat deze maatregelen ook gevolgen hebben voor de illegale markt en de daarmee gepaard gaande overlast. **Volgens 41% van de respondenten vinden er sinds 1 januari 2013 veranderingen plaats in de straathandel.** In Zuid-Nederland ligt dat percentage een stuk hoger dan in Noord-Nederland. In Zuid-Nederland signaleert 76% van de coffeeshopondernemers veranderingen op de illegale markt; in Noord-Nederland geldt dat voor 25% van de coffeeshopondernemers.



Tabel 4 Vinden er sinds 1 januari 2103 veranderingen in de straathandel in jouw gemeente plaats?

Regio	N ³	%	Veranderingen straathandel		
			Ja	Nee	Weet ik niet
Zuid-Nederland ¹	29	32%	76%	0%	25%
Noord-Nederland ²	61	68%	25%	50%	26%
TOTAAL	90	100%	41%	33%	26%

¹ Zuid-Nederland = Limburg, Noord-Brabant en Zeeland

² Noord-Nederland = Drenthe, Flevoland, Friesland, Gelderland, Groningen, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zuid-Holland

³ N = Aantal coffeeshopondernemers

Uit de toelichting die de respondenten bij deze vraag konden geven, blijkt dat het in alle gevallen om een toename van de straathandel gaat. Deze is niet alleen groter geworden, maar ook anders van karakter. Verschillende respondenten wijzen op de agressieve werkwijze van drugsrunners. Dat zou volgens een van de respondenten komen door hun territoriumdrang. Het gaat daarbij deels om dealers die hun werkveld vanuit de Randstad naar het zuiden hebben verlegd. Daarnaast wijzen verschillende respondenten op een toenemende betrokkenheid van lokale jongeren die vaak minderjarig zijn. Een Limburgse coffeeshopondernemer schrijft dat jongeren mede actief geworden zijn door de enorme aandacht van de media voor de straathandel in Maastricht. Daarbij is steeds gewezen op de grote sommen geld die daarmee te verdienen zijn. Hierdoor zouden allerlei scholieren en straatboefjes besloten hebben om in de cannabisverkoop te gaan. Coffeeshopondernemers merken bijvoorbeeld dat sommige klanten meer inkopen dan vroeger. Zij vermoeden dat deze klanten een deel van de wiet doorverkopen aan anderen. Ook staan er regelmatig dealers voor de deur en/of om de hoek van de coffeeshop. Uiteraard worden deze weggestuurd zodra de ondernemer dit merkt, maar het is niet altijd mogelijk om daar voortdurend op te letten. Zo schrijft een Brabantse ondernemer:

“Vroeger hadden wij de hele dag portiers aan de deur staan, waardoor dat een beetje in de hand werd gehouden. Maar nu de omzet zo is gedaald kunnen wij deze portiers niet meer betalen.”

Anderzijds wijzen respondenten er ook op dat de straathandel minder zichtbaar is dan vroeger. Een Amsterdamse coffeeshopondernemer schrijft dat toeristen in de hoofdstad vaak bij taxichauffeurs terecht kunnen. En volgens een Zeeuwse ondernemer hebben scooterjongens, die in het begin van het pasjessysteem hun 06-nummers hebben uitgedeeld, een groot aandeel van de lokale klandizie overgenomen: “De politie constateert daardoor geen toename van overlast, omdat dit niet echt opvalt.” Een andere coffeeshopondernemer uit de hoofdstad wijst erop dat straatdealers en drugsrunners zich mettertijd steeds beter zijn gaan kleden en via sociale media communiceren, waardoor zij niet opvallen tussen het andere publiek:

“Anders dan 20-30 jaar geleden zijn de straatdealers niet meer gewapend, spreken goed hun talen (inclusief Nederlands). Ik moet eerlijk bekennen dat ik ze vandaag de dag eerder moet zien als collega's zonder gedoogverklaring en bijbehorende horecaruimte.”

Afstandscriterium

De terughoudendheid van gemeenten bij het handhaven van het ingezetenen criterium zien we ook terug bij het afstandscriterium. Vooral nog is er geen landelijk afstandscriterium vastgelegd, maar de overheid adviseert gemeenten al jarenlang om een afstandscriterium voor coffeeshops te hanteren. Daarbij is steeds gesproken over een afstand van 250 meter tussen scholen en coffeeshops, waarbij nooit duidelijk is gemaakt of het om loopafstand ging of hemelsbreed. Later is het afstandscriterium opgeschroefd naar 350 meter, maar ook daarbij is nooit expliciet aangegeven hoe dit gemeten zou moeten worden.

In beleidsstukken van gemeenten over het lokale coffeeshopbeleid wordt wel vaak een afstandscriterium genoemd. Intraval stelt dat 83% van de coffeeshopgemeenten formeel een afstandscriterium hanteert: “in de meeste gemeenten [is dit] echter een ex-ante criterium, hetgeen inhoudt dat het vestigingscriterium niet actief wordt gehandhaafd. Het criterium geldt niet voor bestaande coffeeshops, maar is alleen van toepassing voor de vestiging van een (nieuwe) coffeeshop” (Bieleman et al, 2012). In veel gemeenten blijkt het in de praktijk vrijwel onmogelijk te zijn om geschikte plekken te vinden waar een coffeeshop zich nog kan vestigen als het afstandscriterium actief gehandhaafd zou worden. Het pand moet immers ook een horecabestemming hebben. Veel van die panden zijn in het bezit van bierbrouwerijen die niet bereid zijn om hun pand aan een coffeeshop te verhuren, omdat deze geen alcoholische dranken mag schenken.

Tabel 5 Is er een afstandscriterium in jouw gemeente en wordt dat gehandhaafd?

Handhaving	Ja	Alleen voor nieuwe	Nee	Totaal
Afstandscriterium				
Ja	17	4	3	24
Nee	0	0	9	9
Totaal	17	4	12	33

Conclusie

Het ingezetenen criterium en het afstandscriterium zijn beide symboolmaatregelen die lokaal gezien op praktische bezwaren stuiten. Veel gemeenten ervaren geen problemen met niet-ingezetenen en/of coffeeshops die dichtbij scholen liggen. De vrees dat het handhaven van deze maatregelen juist tot problemen leidt weerhoudt hen ervan om deze maatregelen te handhaven. Overlast van coffeeshoptoeristen is een lokaal probleem dat ook op andere manieren is op te lossen dan met een landelijk verbod. Als gevolg van de invoering van het ingezetenen criterium is de illegale handel toegenomen. Burgers ervaren overlast van agressieve drugsrunners en straatdealers. Daarnaast zijn er meer minderjarige dealers actief. De illegale handel is overigens niet altijd even zichtbaar omdat drugsrunners en dealers communiceren via sociale media en ervoor waken dat zij qua kleding niet uit de toon vallen.



Referenties

Arcadis (2009). *Spreiding Maastrichtse coffeeshops. Startnotitie M.E.R.-procedure*. Maastricht: Arcadis.

Bieleman B, R Nijkamp en T Bak (2012). *Coffeeshops in Nederland 2011. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.

Brief van burgemeester Bruls aan de raad van Nijmegen inzake het coffeeshopbeleid, 23 januari 2013, <http://www2.nijmegen.nl>.

Brief van minister van Veiligheid en Justitie Opstelten aan de Tweede Kamer inzake het coffeeshopbeleid, 19 november 2012, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2012/11/19/brief-coffeeshopbeleid.html>.

Dagblad de Limburger, 10 mei 2013. Shops Mississippi en Kosbor 3 maanden dicht.

Maalsté N, G van den Brink, GJ Brouwer, AE Schilder (2010). *Juridische en praktische haalbaarheid van 'Limburg trekt zijn grens'*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

Nijkamp R, B Bieleman en M Oude Wansink (2008). *Nulmeting overlast en bezoek coffeeshops Maastricht*. Groningen-Rotterdam: IntraVal/ Maastricht: OWP Research.

SP Hilversum, 18 maart 2013. Coffeeshopbeleid: burgemeester Broertjes haalt GBA-uitreksel-eis van tafel op verzoek van de SP, <http://www.hilversum.sp.nl>.

Stichting Epicurus Foundation (2012). Quickscan Gevolgen invoering wietpas Zuid-Nederland, <http://epicurusfoundation.nl>.

Torre van der EJ, L Schaap, B Beke, E Bervoets, M Gieling, D Keijzer, R Holvast, J Bik en I Gosenshuis (2012). *Tilburgse Taferelen. De eerste rapportage. Drugsmonitor Midden en West-Brabant & Zeeland*. Apeldoorn: Politie-Academie, Lokale Zaken, Beke Advies.

Veldhuis (2009). *Evaluatieverslag 'Project Borderlines' november 2008-november 2009*. Maastricht: politie Limburg-Zuid.