

## Samenvatting en conclusie

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

### In het kort

Op 1 januari 2012 werd het Nederlandse coffeeshopbeleid aangescherpt. In de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie werden twee nieuwe gedoogcriteria toegevoegd: het Besloten club- en het Ingezetenen criterium. Coffeeshops mochten uitsluitend toegang verlenen en verkopen aan leden en moesten een controleerbare ledenlijst bijhouden, en alleen ingezetenen van Nederland van 18 jaar en ouder konden lid worden van een coffeeshop.

De handhaving startte in mei 2012 in Limburg, Noord-Brabant en Zeeland. Al snel nam het drugstoerisme in deze drie provincies sterk af. De coffeeshops raakten echter – naast hun niet-ingezetenen – ook een flink deel van hun lokale clientèle kwijt, omdat gebruikers, met name jongere, zich niet wilden laten registreren als lid. De illegale gebruikersmarkt groeide. Omwonenden, die vóór 1 mei vooral overlast ervoeren van coffeeshops en hun (buitenlandse) bezoekers, hadden nu meer overlast van dealactiviteiten. De politie verlegde haar prioriteit al gauw na 1 mei van controles op de naleving door coffeeshops naar bestrijding van de illegale markt en overlast op straat.

Het beleid is eind 2012 aangepast. Het Besloten clubcriterium is vervallen. Het Ingezetenen criterium is doorgezet, maar de beslissing over de handhaving wordt vanaf 2013 op lokaal niveau genomen. Door het lokale maatwerk is in de handhaving in 2013 sprake van *couleur locale*.

Na deze aanpassing van het beleid zijn de effecten uit 2012 nog steeds waarneembaar, maar er zijn wel bewegingen terug aanwezig. De drugstoeristen blijven in de drie zuidelijke provincies nog steeds grotendeels weg. Ze komen mondjesmaat terug daar waar het Ingezetenen criterium niet wordt gehandhaafd. Omwonenden ervaren weer minder overlast van dealactiviteiten, maar meer overlast van coffeeshops, waardoor de overlast *overall* niet significant is veranderd. De ingezetenen van Nederland zijn merendeels weer teruggekeerd naar de coffeeshops, maar er is geen sprake van 100% herstel. De illegale cannabisverkoop is getemperd, maar is groter dan vóór mei 2012.

Eind 2013 is de situatie op de meeste plaatsen relatief rustig en beheersbaar, zeker in vergelijking met 2012, toen zich een heftige dynamiek van verschuivingen op de gebruikersmarkt voordeed in de drie zuidelijke provincies waar het nieuwe beleid werd gehandhaafd.

Dit blijkt uit het voorliggende evaluatieonderzoek van het aangescherpte coffeeshopbeleid, dat tussen begin 2012 en begin 2014 is uitgevoerd door het WODC, Bureau INTRAVAl en het Bonger Instituut van de Universiteit van Amsterdam. In het onderstaande worden de opzet en de uitkomsten verder toegelicht. Voor details (zoals steekproefkenmerken, significanties) wordt verwezen naar de hoofdstukken in het rapport.

## Het onderzoek

Met de aanscherping van het coffeeshopbeleid wilde de regering coffeeshops kleiner en beheersbaar maken, overlast en criminaliteit die verband houden met coffeeeshops en de handel in verdovende middelen tegengaan en de aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers uit het buitenland terugdringen. Coffeeshops moesten zich in hun verkoop richten op de lokale markt. Onderzocht is hoe het aangescherpte beleid heeft gewerkt.

### *Veertien coffeeshopgemeenten en coffeeshopgebieden*

Het onderzoek is uitgevoerd in veertien gemeenten, zeven in de drie zuidelijke provincies en zeven in de rest van het land.<sup>1</sup> De gemeenten vormen een steekproef, aan de hand waarvan een beeld wordt gegeven van meer algemene (landelijke) ontwikkelingen. In de gemeenten zijn veertien coffeeshopgebieden geselecteerd. De gemeenten zijn zo geselecteerd dat een zo representatief mogelijk landelijk beeld wordt verkregen.

In 2012 werden de nieuwe criteria alleen in de drie zuidelijke provincies gehandhaafd. In de rest van het land gebeurde toen nog niets. De gemeenten in de drie zuidelijke provincies zijn in het onderzoek in 2012 beschouwd als 'experimentele groep' en de overige gemeenten als 'vergelijkingsgroep'. In 2013 is de situatie anders. Het Ingezetenen criterium geldt nu voor het hele land en door het lokale maatwerk in de handhaving bestaan in 2013 verschillen in de handhaving tussen gemeenten, die de eerdere tweedeling in een 'experimentele' en 'vergelijkingsgroep' doorkruisen. In de drie zuidelijke provincies wordt bijvoorbeeld niet overal actief gehandhaafd. Deze verschillen in handhaving zijn in de analyses meegenomen. Hoewel de opzet door onverwachte gebeurtenissen zoals sluitingen van coffeeshops in de steekproef en verschillen in uitvoering binnen de 'experimentele groep' niet volledig quasi-experimenteel is, kan een vergelijking gemaakt worden tussen wat er gebeurde in gebieden *met* het nieuwe beleid en in gebieden *zonder*. Hierdoor is – mede doordat ook de implementatie is onderzocht – een interpretatie van bevindingen in termen van effectiviteit mogelijk.

### *Drie metingen*

Het onderzoek bestrijkt de periode van begin 2012 tot eind 2013. Er zijn drie metingen verricht. In maart-april 2012, vóór de handhaving van de nieuwe criteria, is een nulmeting gedaan. In oktober-november 2012 is de eerste vervolgmeting verricht. De tweede vervolgmeting volgde in oktober-november 2013.

### *Brede metingen*

Gemeten zijn: het verloop van de implementatie, de omvang van het coffeeshopbezoek, de frequentie en aard van de overlast die omwonenden van coffeeshops ervaren en de ontwikkelingen op de illegale gebruikersmarkt van cannabis. Gemeenteambtenaren en politiefunctionarissen, Officieren van Justitie en coffeeshophouders zijn geïnterviewd over de implementatie (n=40, 36 en 61 bij opeenvolgende metingen). Coffeeshopbezoekers zijn face-to-face bevraagd over hun aankoopgedrag en gebruik (n=1.051, 739 en 726). Omwonenden van coffeeshops hebben in een enquête aangegeven welke overlast zij ervaren (n=712, 714 en 714). Cannabisgebruikers zijn in een straat survey face-to-face bevraagd over hun aankoop en ge-

---

<sup>1</sup> In de meting van de implementatie is nog een 15<sup>e</sup> gemeente betrokken.

bruik van cannabis (n=942, 812 en 907). Tevens zijn twee cohorten, een van coffeeshopbezoekers (n=108) en een van in Nederland woonachtige actuele cannabisgebruikers uit de stratenquête (n=79), door de tijd heen gevolgd. Tot slot is etnografisch veldwerk uitgevoerd in vier gemeenten om diepgaander inzicht te krijgen in ontwikkelingen en spelers in het illegale circuit.

Bij het werven van coffeeshopbezoekers en cannabisgebruikers is gestreefd naar representativiteit, door rekening te houden met relevante achtergrondkenmerken, meetmomenten evenwichtig te spreiden, respondenten aselekt en op verschillende manieren te benaderen en ervoor te zorgen dat de verschillende categorieën actoren in het onderzoek betrokken zijn.

Om een zo betrouwbaar mogelijk beeld te geven zijn de bevindingen uit de verschillende invalshoeken met elkaar gecombineerd ('getrianguleerd').

### *Rapportage*

Over de ontwikkelingen als gevolg van de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in 2012 is een tussenrapportage opgesteld (Van Ooyen, Bieleman & Korf, 2013<sup>2</sup>). De resultaten uit de cohortstudies en het etnografisch veldwerk kwamen daar nog niet in voor. Het onderhavige eindrapport beschrijft de ontwikkelingen in 2012 en 2013 op alle onderzoeksonderdelen.

### **De handhaving van de nieuwe criteria in de gemeenten**

In mei 2012 startte de handhaving van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in Limburg, Noord-Brabant en Zeeland. De start van de handhaving ging gepaard met een intensieve communicatiecampagne richting drugstoeristen. In de begintijd werd gecontroleerd op naleving door de coffeeshops, hoewel de gemeenten kampten met onduidelijkheden en het lastig vonden om de landelijke kaders lokaal concreet in te vullen. Allengs kristalliseerde de aanpak zich uit. De politie had in 2012 een arbeidsintensieve klus aan de bestrijding van de illegale markt, die al snel prioriteit kreeg boven controles van de coffeeshops. Er werden bestuursrechtelijke en strafrechtelijke interventies toegepast, zoals gebiedsverboden en aanhoudingen met snelle afdoeningsbeslissingen van het Openbaar Ministerie. Er ontstonden ook in 2012 al wel verschillen in uitvoering tussen gemeenten: sommige gemeenten waren actief, andere reageerden meer afwachtend. Terwijl de controles afnamen leefden coffeeshops de nieuwe regels over het geheel genomen na en hielden ze de deuren gesloten voor niet-ingezetenen van Nederland.

Het Besloten clubcriterium is in november 2012 vervallen – wat betekent dat de registratie als lid van een coffeeshop verviel – en het Ingezetenen criterium geldt sinds januari 2013 in het hele land. Het Ingezetenen criterium is aangepast: de handhaving kan nu volgens de landelijke beleidsdocumenten 'zo nodig gefaseerd plaatsvinden op basis van lokaal maatwerk'. De burgemeester, de chef van politie en de officier van justitie stemmen dit onderling af in de lokale driehoek en houden daarbij rekening met de lokale situatie. Een gemeente kan het Ingezetenen criterium opnemen in haar Damocles- of coffeeshopbeleid en het daarbij behorende handhavingsarrangement. Of ook actief wordt gehandhaafd in de praktijk is een volgend punt voor de lokale beslissers.

---

<sup>2</sup> Houben, M.M.J. van Ooyen, Bieleman, B., & Korf, D.J. (2013). *Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops. Evaluatie van de implementatie en de uitkomsten in de periode mei-november 2012 – tussenrapportage*. Den Haag: WODC/INTRAVAL/Bonger Instituut voor Criminologie. Cahier 2013-2.

Uit lokale beleidsdocumenten en interviews met lokale actoren komt het volgende beeld van de handhaving in 2013 naar voren.

- Elf van de vijftien steekproefgemeenten hebben het Ingezetenen criterium *wel* opgenomen in hun coffeeshopbeleid annex handhavingsarrangement, de overige vier gemeenten hebben het *niet* opgenomen.
- Vijf van de elf gemeenten die het Ingezetenen criterium in hun beleid annex handhavingsarrangement hebben opgenomen handhaven het ook actief. Ze doen dit omdat ze de positieve resultaten van het Ingezetenen criterium willen vasthouden – de drugstoeristen moeten wegblijven – of omdat ze participeren in regionaal of landelijk beleid. De intensiteit van de handhaving verschilt. Eén gemeente handhaaft strikt (op identiteitsbewijs én inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie), drie gemeenten controleren soepeler en laten in beperkte mate uitzonderingen toe, één gemeente handhaaft het Ingezetenen criterium alléén als er overlast is en een vermoeden van overtreding van het jeugd- en het hard-drugs criterium.

De coffeeshops in deze vijf gemeenten leven het Ingezetenen criterium over het algemeen goed na en werken mee met de controles, en de politie heeft voldoende capaciteit om eventuele overlast te bestrijden. Het vervallen van het Besloten clubcriterium heeft de handhaving vergemakkelijkt.

- Zes gemeenten hebben het Ingezetenen criterium *wel* in hun coffeeshopbeleid annex handhavingsarrangement opgenomen, maar handhaven het *niet* actief. Dit heeft verschillende redenen.
  - In drie van deze gemeenten, alle drie gelegen in de noordelijke provincies, is geen sprake van overlast gerelateerd aan softdrugstoerisme. Hierdoor wordt geen noodzaak gevoeld tot actieve handhaving. Deze drie gemeenten hebben dit expliciet vastgelegd in hun beleid, gebruik makend van de mogelijkheid tot lokaal maatwerk.
  - In de andere drie gemeenten is de situatie gecompliceerder. Deze gemeenten zouden, als ze hun formele beleid volgen, wel actief moeten handhaven. De handhaving is echter gestaakt toen de coffeeshops in deze gemeenten in mei 2013 besloten om niet-ingezetenen toch weer toe te laten. Er zijn drie hoofdredenen waarom deze gemeenten niet gingen handhaven. Ten eerste wachten deze gemeenten een uitspraak af van de Raad van State over de toelaatbaarheid van het Ingezetenen criterium. Zo lang dit niet duidelijk is handhaven ze niet.<sup>3</sup> Ten tweede zou sluiting van de overtredende coffeeshops tot straathandel en overlast kunnen leiden en daardoor om inzet van meer politiecapaciteit vragen. Ten slotte handhaven ze niet omdat de overlast door de teruggekeerde niet-ingezetenen – mede door de inzet van alternatieve maatregelen – beperkt is gebleven. Min of meer oogluikend wordt toegestaan dat er weer niet-ingezetenen in de coffeeshops komen, zolang dit maar mondjesmaat gebeurt en eventuele overlast niet onbeheersbaar wordt.

Eind 2013 leidt de aanwezigheid van niet-ingezetenen in deze zes gemeenten nergens tot problemen met beheersbaarheid. Mochten zich problemen rond het

---

<sup>3</sup> De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 18 juni 2014 uitspraak gedaan. Zie Uitspraak 201304752/1/A3 Raad van State, 18 juni 2014: 'Nu aldus vaststaat dat [appellant sub 1] het I-criterium tot twee maal toe, want op 1 en 2 mei 2012, niet heeft nageleefd, heeft de burgemeester in redelijkheid van zijn bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang gebruik kunnen maken. Gelet hierop kunnen de door de burgemeester gedane constatering dat [appellant sub 1] het I-criterium niet heeft nageleefd, het besluit zelfstandig dragen'. Hiermee bevestigt de afdeling dat het Ingezetenen criterium een proportionele maatregel is waarmee niet-ingezetenen geweerd kunnen worden uit de coffeeshop. Het weren van drugstoeristen acht de afdeling tevens een legitiem doel van het beleid van de regering en van de burgemeesters.

drugstoerisme voordoen, dan vormt het handhavingsarrangement een basis om te gaan handhaven.

- Vier van de vijftien gemeenten hebben het Ingezetenen criterium *niet* in hun coffeeshopbeleid annex handhavingsarrangement opgenomen en handhaven het (dus) ook *niet*. Deze gemeenten ervaren het probleem van overlast gerelateerd aan drugstoerisme niet en het Ingezetenen criterium werd hier in 2013 dan ook niet als urgent gezien.

Gemeenten, of ze nu wel of niet (actief) handhaven, nemen vaak (ook) andere maatregelen om de overlast rond coffeeshops tegen te gaan, los van het feit of die door drugstoeristen wordt veroorzaakt of niet. Sommige gemeenten beperken de openingstijden van de coffeeshops, leggen 'flitsparkeerplaatsen' aan of zetten extra capaciteit in om zwerfvuil op te ruimen. De coffeeshops zijn ook zelf actief in het tegengaan van overlast in hun directe omgeving.

Het algemene beeld is eind 2013 relatief rustig en beheersbaar. Er is sprake van lokaal maatwerk en lokale verschillen in de handhaving, waarbij men over het geheel genomen pragmatisch te werk lijkt te gaan. De implementatie wordt bevorderd door goede naleving van het Ingezetenen criterium door de coffeeshops en soepele medewerking aan de controles en de aanwezigheid van voldoende politiecapaciteit om overlast en illegale handel die eventueel samengaat met handhaving te bestrijden. De implementatie wordt afgeremd in gemeenten die tegelijkertijd te maken hebben met niet-naleving door een meerderheid van de coffeeshops, onvoldoende politiecapaciteit om de overlast die zou samengaan met handhaving te bestrijden, en de onduidelijke rechtssituatie aangaande het Ingezetenen criterium, die ertoe heeft geleid dat eerst afgewacht wordt wat de uitspraak van de Raad van State hierover zal zijn.

#### *De bestrijding van de illegale markt*

Bij de invoering van de nieuwe criteria in 2012 werd geanticipeerd op de opkomst van de verkoop van cannabis aan gebruikers buiten de coffeeshop als mogelijk neveneffect. Er is in 2012 proactief ingezet op de bestrijding van de illegale markt en de daaraan gerelateerde overlast. De Minister van VenJ stelde extra politiecapaciteit hiervoor beschikbaar.

In 2013 is de bestrijding meer reactief. In de steekproefgemeenten heeft deze, anders dan in 2012, op één uitzondering na, geen hoge prioriteit meer. Er is in 2013 minder politiecapaciteit beschikbaar voor de inzet op specifieke drugscriminaliteit. In de meeste gemeenten is de problematiek echter ook niet van dien aard dat er meer inzet gepleegd zou moeten worden. De focus is op de meeste plaatsen verschoven naar (ook) *high impact crimes*, terwijl ook de drugshandel vanuit lokalen en woningen en de hennepcultuur veel aandacht krijgen.

Tegen de hierboven geschetste achtergrond van de handhaving heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan in de overlast, het coffeeshopbezoek, het drugstoerisme en de illegale markt. De ontwikkelingen deden zich voor in de drie zuidelijke provincies. In de rest van het land zijn nauwelijks veranderingen waargenomen.

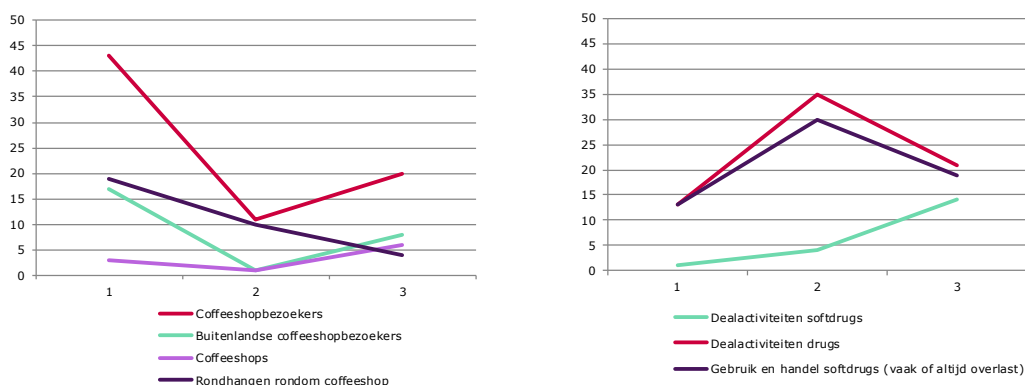
#### **De overlast in de directe omgeving van coffeeshops**

De omwonenden van coffeeshops ervaren verschillende vormen van de overlast die ze relateren aan softdrugs: overlast van (buitenlandse) coffeeshopbezoekers, van

dealen in cannabis op straat, van drugstoeristen, van rondhangende coffeeshopbezoekers. Bij alle metingen rapporteren omwonenden van coffeeshops in de drie zuidelijke provincies méér van dergelijke overlast dan in de overige provincies. De aard van de overlast veranderde in de zuidelijke provincies duidelijk tussen begin 2012 en eind 2013 (zie figuur S1). Bij de nulmeting in maart-april 2012 ervoeren omwonenden vooral overlast die ze relateerden aan (buitenlands) coffeeshopbezoek en rondhangende coffeeshopbezoekers. Eind 2012 was deze vorm van overlast afgenomen. Toen ervoeren omwonenden vooral overlast van dealactiviteiten. Eind 2013 is de overlast van coffeeshopbezoekers weer toegenomen – al is deze nog niet terug op het niveau van vóór mei 2012. Dealactiviteiten op straat zijn eind 2013 nog wel een bron van overlast, maar – over het geheel genomen – in mindere mate dan eind 2012. De overlast van wat omwonenden drugstoeristen noemen is eind 2013 nagenoeg verdwenen.

Wanneer alle overlast die volgens omwonenden in de drie zuidelijke provincies te maken heeft met coffeeshops of drugstoeristen bij elkaar wordt genomen, dan blijkt dat die afnam tussen begin 2012 en eind 2012, maar weer toenam in 2013. Per saldo is deze overlast bij omwonenden in die anderhalf jaar niet significant veranderd, niet in de zuidelijke provincies en niet in de rest van het land.

**Figuur S1 Door omwonenden ervaren overlast die ze relateren aan coffeeshops (links) en aan dealactiviteiten buiten coffeeshops (rechts), zuidelijke provincies, % van totale aantal gerapporteerde vormen van overlast**



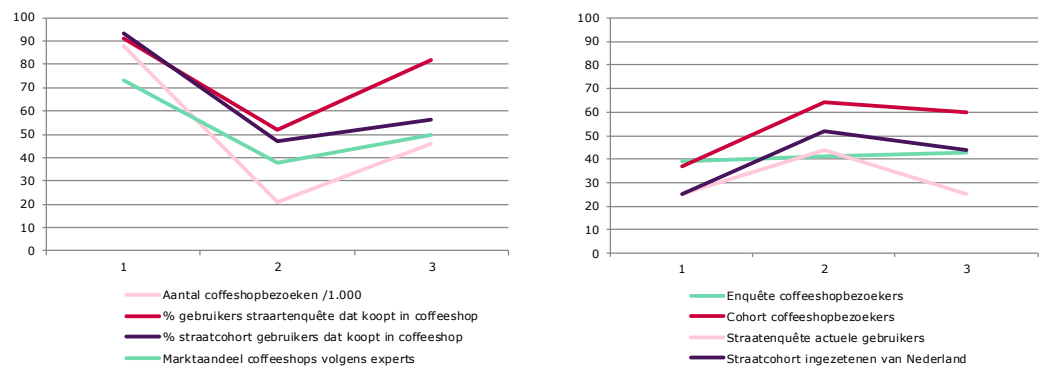
## Het coffeeshopbezoek

Na invoering van het aangescherpte coffeeshopbeleid in 2012 is het aantal bezoeken aan coffeeshops in de drie zuidelijke provincies gedaald, terwijl dit in de rest van Nederland nauwelijks is veranderd. Een half jaar na invoering van het nieuwe coffeeshopbeleid is het aantal coffeeshopbezoeken in de zuidelijke provincies met 76% afgenomen. Een jaar later is het aantal coffeeshopbezoeken weer toegenomen, maar ligt het nog altijd 48% lager dan het oorspronkelijke aantal. Dit blijkt uit de tellingen van coffeeshopbezoeken.

Het wordt bevestigd door een straatsurvey onder actuele cannabisgebruikers. Vóór de handhaving van het Besloten club en het Ingezetenen criterium in de drie zuidelijke provincies kocht 91% van deze gebruikers naar eigen zeggen de cannabis in een coffeeshop in de gemeente; bij de eerste vervolgmeting eind 2012 was dat gedaald naar 52%. Een jaar later was de aanschaf in coffeeshops weer aangetrok-

ken, maar nog niet volledig hersteld (82%). Ook uit de straat-cohortstudie (waarin ingezeten deelnemers van de straatsurvey anderhalf jaar lang individueel zijn gevolgd) blijkt de scherpe daling in cannabisaanschaf in coffeeshops na de invoering van het nieuwe beleid in 2012 in de drie zuidelijke provincies. Vóór de invoering kocht 93% van het straatcohort cannabis in een coffeeshop in de gemeente, terwijl na de invoering nog maar 47% van de actuele gebruikers dat deed. Dat trok in het daaropvolgende jaar wel weer wat bij, maar ook bij de laatste meting kocht nauwelijks meer dan de helft van de actuele gebruikers in een coffeeshop (56%). De geïnterviewde lokale experts in de experimentele gemeenten schatten dat het marktaandeel van de coffeeshops in de eerste maanden na de invoering kelderde van gemiddeld 73% van de lokaal verkochte cannabis naar gemiddeld 38%. Een jaar later was dat wel weer toegenomen naar 50%, maar ook volgens de experts dus zeker nog niet terug op het oorspronkelijke niveau. Figuur S2 geeft een overzicht en laat tevens zien hoe de aankoop van cannabis buiten de coffeeshops veranderde.

**Figuur S2 Aanschaf van cannabis in de coffeeshop (links) en buiten de coffeeshop (rechts), zuidelijke provincies, volgens verschillende bronnen in het onderzoek**



Naast een groot deel van de drugstoeristen is ook een deel van de ingezetenen in eerste instantie weggebleven uit de coffeeshops. Het etnografisch veldonderzoek laat zien dat het verplichte uittreksel uit de Gemeentelijke Basis Administratie een groot struikelblok was bij de inschrijving. Met name de jongste groep (18 tot en met 23 jaar) heeft zich niet laten inschrijven als lid van een coffeeshop. Nadat het Besloten clubcriterium is komen te vervallen lijkt deze groep voor een belangrijk deel weer te zijn teruggekomen. Tijdens de tweede vervolgmeting eind 2013 gaat het aantal coffeeshopbezoeken door ingezetenen weer in de richting van het oorspronkelijke aantal, terwijl de gemiddelde leeftijd met 30 jaar weer vergelijkbaar is met het oude niveau. Het etnografisch veldonderzoek laat echter zien dat de jongere clientèle deels nog steeds op de illegale markt koopt en dat de vaste jonge bezoekers uit omliggende dorpen grotendeels uit de coffeeshops zijn weggebleven.

### Het drugstoerisme

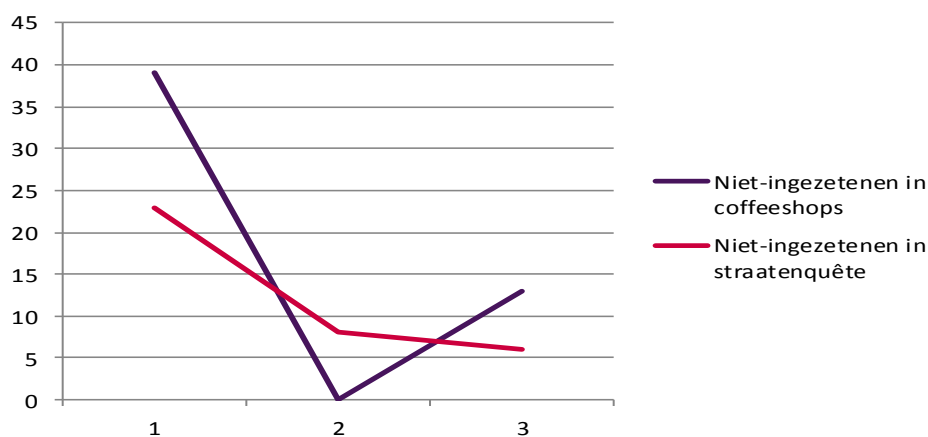
Het drugstoerisme is duidelijk fors afgenomen, vooral in de eerste maanden na 1 mei 2012. Eind 2013 komen hier en daar weer niet-ingezetenen in de coffeeshops, maar de afname is nog steeds evident (zie figuur S3).

- Blijkens de enquête onder coffeeshopbezoekers was vóór de invoering van het nieuwe coffeeshopbeleid 39% van de bezoekers van de coffeeshops in de drie zuidelijke provincies woonachtig buiten Nederland. Eind 2012 is geen enkele

niet-ingezetene in de coffeeshops aangetroffen. Eind 2013 werden wel meerdere coffeeshopbezoekers aangetroffen die niet in Nederland woonachtig waren: 13% van het totale aantal bezoekers. Dit is uitsluitend het geval in coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium niet wordt gehandhaafd. In de coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium wel wordt gehandhaafd is gedurende de tweede vervolgmeting geen enkele niet-ingezetene in de coffeeshop aangetroffen.

- De niet-ingezetenen die eind 2013 in de coffeeshops werden geïnterviewd en ook die in het cohort van coffeeshopbezoekers schatten de beschikbaarheid van cannabis in het buitenland significant hoger in dan begin 2012.
- Hierboven zagen we al dat de overlast van wat omwonenden zien als drugstoeristen eind 2013 nagenoeg verdwenen is: 5% van de omwonenden noemde dit begin 2012, 15% eind 2012 en 1% eind 2013.
- Bij de straatenquête onder actuele cannabisgebruikers in de zuidelijke gemeenten zijn sinds het nieuwe beleid zowel in 2012 als in 2013 nauwelijks niet-ingezetenen aangetroffen die hier cannabis verkregen. Het percentage niet-ingezetenen daalde van 23% op de nulmeting naar 8% bij de eerste vervolgmeting en 6% op de tweede vervolgmeting. Ook in gemeenten in de drie zuidelijke provincies waar bij de tweede vervolgmeting het Ingezetenen criterium in de praktijk niet langer werd gehandhaafd, bleven niet-ingezetenen grotendeels afwezig.
- Uit het etnografisch veldwerk komt naar voren dat in de gemeente waar coffeeshops voor niet-ingezetenen verboden terrein blijven, de drugstoeristen uiteindelijk ook merendeels van de illegale cannabismarkt verdwijnen.

**Figuur S3 Niet-ingezetenen in de coffeeshops en de straatenquête onder actuele gebruikers, zuidelijke provincies, %**



### De illegale gebruikersmarkt

Synchroon met de daling van cannabisaanschaf in coffeeshops is een duidelijke stijging van de aanschaf op de illegale markt te zien in de drie zuidelijke provincies, zo blijkt uit de straatenquête en de cohortstudies (zie figuur S2). Vooral het kopen bij 06-dealers en straatdealers, en deels ook thuisdealers, nam toe. De straathandel groeide explosief.

Uit de etnografische veldstudie blijkt dat een deel van de drugstoeristen na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium naar de experimentele gemeenten bleef komen en daar uitweek naar de illegale markt. Eerst was dat vooral het geval in de binnenstad. Daarna verplaatste de opbloeiende straathandel



zich grotendeels naar de volkswijken, waar de straatdealers veelal oorspronkelijk vandaan kwamen.

De illegale cannabismarkt floreerde niet alleen vanwege de drugstoeristen die geweerd werden uit de coffeeshop en die veel vaker cannabis buiten de coffeeshop zijn gaan kopen. Ook lokale gebruikers gingen buiten de coffeeshop op zoek naar hasj en wiet. Jonge lokale gebruikers (18 tot en met 23 jaar) vonden vaak eenvoudig hun weg naar de reeds bestaande illegale cannabismarkt voor minderjarige blowers. De cannabisverkoop aan drugstoeristen resulteerde in een illegale inkomstenbron voor een groeiend aantal jongeren en jongvolwassenen.

Het effect lijkt in 2013 enigszins weg te ebben. Volgens de lokale experts was er tussen eind 2012 en eind 2013 wel weer sprake van een afname van illegale verkoop, maar toch bleven er anderhalf jaar na de invoering van het nieuwe beleid meer 06-dealers, straatdealers en thuisdealers aanwezig dan daarvoor. Experts melden ook een toename van het aantal drugsrunners in 2012, die in 2013 weer gedeeltelijk uit het zicht waren verdwenen. Daar waar verkoop aan niet-ingezetenen in coffeeshops in 2013 weer werd toegestaan, verplaatsten deze zich weer naar de coffeeshops en werd de illegale cannabismarkt enigszins getemperd. Dit gebeurde echter niet volledig zodat bij de tweede vervolgmeting nog steeds een grotere illegale cannabismarkt bestaat dan voorheen. Vooral jongere gebruikers onder de ingezetenen blijven via dealers hun hasj en wiet kopen.

## **Conclusie en discussie**

Het onderzoek is uitgevoerd in veertien gemeenten (vijftien in het implementatie-onderzoek), die een dwarsdoorsnede vormen van alle 103 coffeeshopgemeenten in Nederland. Binnen de gemeenten zijn grote groepen omwonenden van coffeeshops, coffeeshopbezoekers en cannabisgebruikers op aselechte wijze geworven. De bevindingen uit de verschillende deelonderzoeken, die met verschillende methoden en bij verschillende groepen respondenten zijn uitgevoerd, zijn gecombineerd. Uit dit alles komt een redelijk coherent beeld naar voren van de veranderingen in 2012 en 2013. Bovendien is voor 2012 gewerkt met een 'experimentele' groep en een 'vergelijkingsgroep', waardoor netto-effecten van beleid beter zichtbaar worden.

Een ondersteuning van de validiteit vormt het gegeven dat de bevindingen in dezelfde lijn liggen als die uit andere – lokale en landelijke – onderzoeken naar de gevolgen van het aangescherpte beleid in gemeenten buiten de onderhavige steekproef.

De gebruikersmarkt van cannabis reageerde snel en robuust op de handhaving van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in de drie zuidelijke provincies in 2012. Dit kwam – blijkens de tussenrapportage – vooral door de combinatie van voorlichting aan niet-ingezetenen en actieve handhaving, de samenwerking tussen gemeenten, de beschikbare capaciteit bij de politie en de naleving door de coffeeshops. Sommige effecten waren vooraf beoogd, zoals de scherpe daling van het drugstoerisme. Andere deden zich voor als ongewenst neveneffect: het wegblijven van ingezetenen van Nederland uit de coffeeshops en de groei van de illegale markt. De ervaren overlast bij omwonenden van coffeeshops verschoof van overlast van coffeeshops naar overlast van dealactiviteiten.

De markt reageerde ook weer op de beleidsaanpassing in 2013. Na het vervallen van het Besloten clubcriterium is een deel van de ingezetenen van Nederland weer teruggekeerd naar de coffeeshop, maar het herstel is niet totaal. Een deel is blijven kopen op de illegale markt. Overigens nam de overlast die omwonenden relateren aan de coffeeshops wat toe. Dit is mogelijk veroorzaakt door de stijging van het

aantal bezoeken aan coffeeshops in 2013, door ingezetenen en – op sommige plaatsen – ook door niet-ingezetenen.

De drugstoeristen zijn ook in 2013 grotendeels weggebleven uit de zuidelijke provincies. In gemeenten waar het Ingezetenen criterium wordt gehandhaafd houden de coffeeshops de deuren gesloten voor niet-ingezetenen. De politie heeft er capaciteit om op te treden tegen eventuele illegale verkoop en overlast. Niet-ingezetenen komen wel in de coffeeshops in de gemeenten waar niet actief wordt gehandhaafd. De aantallen zijn echter relatief gering en ze veroorzaken geen noemenswaardige overlast.

De illegale markt is weer getemperd – niet-ingezetenen blijven weg, ingezetenen keren terug naar de coffeeshop – maar is toch groter dan vóór mei 2012.

Al met al zijn de effecten in 2013 enigszins afgevlakt, maar ze zijn nog aanwezig. De situatie is niet terug naar het oude niveau van vóór mei 2012.

Dit onderzoek bevestigt dat de gebruikersmarkt van cannabis dynamisch en snel reageert op wijzigingen in beleid. Over de veerkracht van drugsmarkten, zeker die van gevestigde drugsmarkten zoals die van cannabis, is eerder op internationaal niveau gerapporteerd, bijvoorbeeld door het Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving (EMCDDA, 2013, 2014; zie ook Caulkins, 2007; Kilmer & Hoorens, 2010<sup>4</sup>).

Het effect op de cannabismarkt bestond duidelijk uit verschuivingen in de aard van het aanbod op de gebruikersmarkt (van coffeeshops naar de illegale markt en weer in zekere mate terug). Van een effect op de omvang van het gebruik van cannabis is in dit onderzoek geen bewijs gevonden. In anderhalf jaar daalde het percentage actuele gebruikers in de cohortstudies significant met 13% (cohort coffeeshopbezoekers) en 17% (straatcohort gebruikers). Dit sluit aan bij de bevinding van Van der Torre, Schaap, Beke, Bervoets, Gieling en Keijzer (2012)<sup>5</sup>, die vond dat rond 16% van de cannabisgebruikers na invoering van de aangescherpte coffeeshopcriteria in Tilburg in 2012 (bijna) geen cannabis meer gebruikte. Het onderhavige onderzoek laat echter zien dat deze daling in gebruik zich óók voordeed in gemeenten waar de nieuwe maatregelen niet werden gehandhaafd. Daar daalde het aandeel actuele gebruikers eveneens significant met 11% en 23% respectievelijk. Er was dus sprake van een algemene daling in gebruik onder respondenten in de hele steekproef, die niet gerelateerd kan worden aan het nieuwe beleid. Voor een deel kan het hierbij gaan om het – met het stijgen van de leeftijd – ‘normale’ stoppen met gebruik, dat blijkens recent onderzoek onder frequente cannabisgebruikers bij rond 6% van de frequente cannabisgebruikers voorkomt in een periode van anderhalf jaar (Van der Pol, 2014<sup>6</sup>). Waar de rest van de daling aan te wijten is, blijft onduidelijk. Het gebruik van middelen anders dan cannabis veranderde weinig. Of er een effect is geweest op de omvang van het aanbod van cannabis op de markt is niet gemeten. De beschikbaarheid van cannabis in Nederland die gebruikers rapporteren is gedurende de onderzoeksperiode steeds hoog gebleven,

---

<sup>4</sup> EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) (2014). *European Drug Report 2013*. Lisbon: EMCDDA.

Caulkins (2007). The need for a dynamic drug policy. *Addiction*, 102(7), 4-7.

Kilmer, B., & Hoorens, S. (2010). *Better understanding efforts to reduce the supply of illicit drugs*. Cambridge (UK): RAND.

<sup>5</sup> Torre, E.J. van der, Schaap, L., Beke, B., Bervoets, E., Gieling, M., & Keijzer, D. (2012). *Tilburgse Taferelen: De eerste rapportage*. S.l.: Politieacademie/LokaleZaken/Beke Advies.

<sup>6</sup> Pol, P.M. van der (2014). *The dynamics of cannabis use and dependence*. Amsterdam: University of Amsterdam.

maar er waren wel fluctuaties in de vorm van een daling in de zuidelijke provincies in 2012 en een (licht) herstel in 2013.

De verschuivingen in het aanbod hebben intussen wel gevolgen gehad voor jongeren en jongvolwassenen in volkswijken die zijn aangetrokken door de lucratieve opbloeiende cannabisverkoop buiten de coffeeshops. Eerder onderzoek van Van Wijk en Bremmers (2011)<sup>7</sup> naar de drugsrunners in Maastricht liet ook al zien dat in achterstandswijken, waar drugsrunners veelal bleken op te groeien, een grote aantrekkingskracht uitgaat van oudere, reeds criminele jongeren, die als rolmodel voor de jongeren fungeren omdat zij geld en status hebben.

Ook een aantal andere bevindingen uit het onderhavige onderzoek is in lijn met die uit ander voorhanden onderzoek. Dat de drugstoeristen grotendeels wegblijven na de invoering van het Ingezetenen criterium is in verschillende lokale en regionale onderzoeken gerapporteerd (Snippe & Bieleman, 2012; Van der Torre, Beke, Bervoets et al., 2013; Van der Torre, Holvast, Keijzer et al., 2013; Van der Torre, Schaap, Beke et al., 2012<sup>8</sup>). Van der Torre et al. (2012) rapporteren bijvoorbeeld dat drugstoeristen na invoering van het Ingezetenen criterium in Tilburg niet of nauwelijks meer werden gespot. Dit gebeurde ook Terneuzen en in Bergen op Zoom-Roosendaal na de sluiting van de coffeeshops (Beke, Van der Torre & Keijzer, 2012; Bieleman, Nijkamp & Buit-Minnema, 2009; Van der Torre, Beke, Bervoets et al., 2013<sup>9</sup>).

Ook de daling van het coffeeshopbezoek door ingezetenen na invoering van het Besloten clubcriterium is in andere onderzoeken gerapporteerd.

Dat de ingezetenen van Nederland na het vervallen van het Besloten clubcriterium langzaam weer terugkeren naar de coffeeshops stemt eveneens overeen met bevindingen uit lokaal en regionaal onderzoek. Het verplichte geregistreerde lidmaatschap weerhield ingezetenen van de aankoop van cannabis in de coffeeshop. Deze drempel is nu geslecht. Dat de terugkeer naar de coffeeshops geleidelijk verloopt lijkt op het patroon dat Korf, Benschop, Nabben en Wouters (2013)<sup>10</sup> rapporteren over Lelystad: veel gebruikers stapten snel over naar de nieuw geopende lokale coffeeshop, maar een fors deel deed dat niet meteen en blijft nog in Almere of Amsterdam kopen (waar zij dat gewend waren te doen).

De bevinding dat de straathandel opkwam na de handhaving van de nieuwe coffeeshopcriteria en in de loop van de tijd minder zichtbaar wordt – omdat deze handel

---

<sup>7</sup> Van Wijk, A., & Bremmers, B. (2011). *Snelle jongens. Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid*. Arnhem: Bureau Beke (Beke series).

<sup>8</sup> Snippe, J., & Bieleman, B. (2012). *Onderzoek invoering wietpas Dordrecht*. Groningen/Rotterdam: Bureau INTRAVAL.

Torre, E.J. Van der, Beke, B., Bervoets, E., Gieling, M., Keijzer, D., Bik, J., & Schaap, L. (2013). *Drugsmonitor Midden en West Brabant & Zeeland*. S.l.: Politieacademie/LokaleZaken/Beke Advies.

Torre, E.J. van der, Holvast, R., Keijzer, D., Beke, B., & Bik, J. (2013). *Het nieuwe coffeeshopbeleid: Een overzichtelijke tussenbalans in Maastricht*. Apeldoorn: Politieacademie/LokaleZaken/Beke advies.

Torre, E.J. van der, Schaap, L., Beke, B., Bervoets, E., Gieling, M., & Keijzer, D. (2012). *Tilburgse Taferelen: De eerste rapportage*. S.l.: Politieacademie/LokaleZaken/Beke Advies.

<sup>9</sup> Beke, B., Torre, E.J. van der, & Keijzer, D. (2012). *Bergen op Zoom-Roosendaal Drugsscan 2011*. Bergen op Zoom-Roosendaal: Gemeenten.

Bieleman, B., Nijkamp, R., & Buit-Minnema, A. (2009). *Coffeeshopbezoekers Terneuzen najaar 2009*. Groningen/Rotterdam: Bureau INTRAVAL.

Torre, E.J. van der, Beke, B., Bervoets, E., Gieling, M., Keijzer, D., Bik, J., & Schaap, L. (2013). *Drugsmonitor Midden en West Brabant & Zeeland*. S.l.: Politieacademie/LokaleZaken/Beke Advies.

<sup>10</sup> Korf, D.J., Benschop, A., Nabben, T., & Wouters, M. (2013) *Coffeeshop, overlast en illegale markt: De gevolgen van de komst van een coffeeshop in Lelystad*. Amsterdam Rozenberg Publishers.

vaker via internet of 06-nummers gaat lopen, minder klandizie trekt en/of zich (licht) verplaatst naar buitenwijken of naar het buitenland – is eerder gerapporteerd door Van der Torre, Schaap, Beke et al. (2012), Van der Torre, Beke, Bervoets et al. (2013) en Van der Torre, Holvast, Keijzer et al. (2013). Asmussen (2007)<sup>11</sup> nam dergelijke verplaatsingsverschijnselen waar in Kopenhagen na de sluiting van openlijke verkooppunten van cannabis. Bieleman et al. (2009) en Beke et al. (2012) namen beperkte verplaatsingsverschijnselen naar andere gemeenten waar na sluitingen van coffeeshops in Terneuzen en Bergen op Zoom-Rosendaal.

De situatie rond het Ingezetenen criterium is in 2013 nog niet uitgekristalliseerd. In een aantal gemeenten is de beleidsvorming nog niet afgerond en juridisch bestond ten tijde van dit onderzoek nog onduidelijkheid rond het Ingezetenen criterium. Het verdient daarom aanbeveling om de ontwikkelingen te blijven monitoren.

---

<sup>11</sup> Asmussen, V. (2007). Danish cannabis policy in practice: the closing of Pusher Street and the cannabis market in Copenhagen. In Fountain, J., Korf, D. (red.), *Drugs in society: European perspectives*. Abingdon: Radcliffe Publishing.