



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Cahier 2014-12

Coffeeshops, toeristen en lokale markt

Evaluatie van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor
coffeeshops

Eindrapport

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



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Cahier 2014-12

Coffeeshops, toeristen en lokale markt

Evaluatie van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor
coffeeshops

Eindrapport

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

Met medewerking van:

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

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 conclusie — 7

1 Achtergrond en doel van het onderzoek — 19

- 1.1 Het aangescherpte coffeeshopbeleid in 2012 — 19
- 1.2 Het Ingezetenen criterium in 2013 — 22
- 1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen — 23
- 1.4 Leeswijzer — 24

2 Methoden van onderzoek — 25

- 2.1 Opzet van het onderzoek — 25
- 2.2 De steekproef — 25
- 2.3 Wat is gemeten? — 28
 - 2.3.1 De meting van de implementatie — 29
 - 2.3.2 De meting van uitkomsten — 30

3 Eerdere interventies in het coffeeshopaanbod — 33

- 3.1 Restrictiever beleid ten opzichte van coffeeshops — 33
- 3.2 Drugstoerisme in grensgemeenten — 34
- 3.3 Spreiding en sluiting van coffeeshops — 36
 - 3.3.1 Bergen op Zoom-Roosendaal: sluiting na invoering nulbeleid — 39
 - 3.3.2 Terneuzen: definitieve sluiting door intrekking gedoogbeschikking — 40
 - 3.3.3 Rotterdam: sluiting na invoering afstandscriterium tot scholen — 41
 - 3.3.4 Ervaringen met sluiting van 'coffeeshops' buiten Nederland — 42
 - 3.3.5 Lelystad: opening van een coffeeshop — 42
- 3.4 Verwachtingen voor 2013 — 44

Deel I De implementatie

4 De implementatie van het Ingezetenen criterium volgens de betrokken actoren — 49

- 4.1 Opzet implementatieonderzoek — 49
- 4.2 Het Ingezetenen criterium in beleid en praktijk op lokaal niveau — 51
- 4.3 Gemeenten die het Ingezetenen criterium in beleid en handhavingsarrangement hebben opgenomen én het actief handhaven (cluster I: 'actieve gemeenten') — 54
 - 4.3.1 Waarom hebben de actieve gemeenten het Ingezetenen criterium in hun beleid opgenomen? — 54
 - 4.3.2 Hoe zien de handhavingsarrangementen in de actieve gemeenten eruit? — 56
 - 4.3.3 Hoe wordt in de praktijk gehandhaafd? — 57
 - 4.3.4 De naleving door de coffeeshops — 62
- 4.4 Gemeenten die het Ingezetenen criterium in beleid en handhavingsarrangement hebben opgenomen en het niet actief handhaven (cluster II: 'niet-handhavers') — 64
 - 4.4.1 Waarom hebben deze gemeenten het Ingezetenen criterium in hun beleid opgenomen? — 64
 - 4.4.2 Waarom handhaven deze gemeenten het Ingezetenen criterium niet actief? — 67
 - 4.4.3 Andere maatregelen tegen overlast en drugstoerisme — 69

- 4.4.4 De rol van de coffeeshops in de gemeenten die het Ingezetenen criterium wel in hun beleid hebben en het niet actief handhaven — 69
- 4.5 Gemeenten die het Ingezetenen criterium niet in hun coffeeshopbeleid en handhavingsarrangement hebben opgenomen (cluster III: 'niet-I'-gemeenten) — 70
- 4.6 Bestrijding van de verkoop van cannabis aan gebruikers buiten de coffeeshop — 71
- 4.7 Factoren die de implementatie bevorderen of belemmeren — 74
- 4.8 Samenvatting en conclusie: *couleur locale* bij de implementatie — 76

Deel II Ervaringen omwonenden en coffeeshopbezoek

5 Ervaringen omwonenden — 81

- 5.1 Onderzoeksopzet — 81
- 5.1.1 Enquêtes — 82
- 5.1.2 Respons — 82
- 5.2 Ervaren overlast — 83
- 5.2.1 Frequentie van overlast — 83
- 5.2.2 Vormen van overlast — 84
- 5.2.3 Coffeeshop en/of drugstoerist genoemd — 89
- 5.2.4 Hinderlijk en irritant gedrag en parkeer- en verkeeroverlast — 90
- 5.3 Onveiligheidsgevoelens — 93
- 5.3.1 Frequentie van onveiligheidsgevoelens — 93
- 5.4 Samenvatting — 94

6 Coffeeshopbezoek — 97

- 6.1 Onderzoeksopzet — 97
- 6.1.1 Tellingen — 98
- 6.1.2 Enquêtes onder bezoekers van coffeeshops — 99
- 6.2 Omvang coffeeshopbezoek — 100
- 6.3 Kenmerken coffeeshopbezoekers — 103
- 6.3.1 Geslacht — 103
- 6.3.2 Leeftijd — 104
- 6.3.3 Ingezetenschap — 106
- 6.3.4 Cannabisgebruik — 108
- 6.4 Koopgedrag in coffeeshops — 110
- 6.4.1 Aantal dagen cannabis kopen — 110
- 6.5 Koopgedrag buiten coffeeshops — 114
- 6.5.1 Cannabis kopen bij niet-gedoogde verkooppunten — 114
- 6.5.2 Gepercipieerde pakkans — 115
- 6.5.3 Gepercipieerde beschikbaarheid — 116
- 6.6 Cohortstudie — 120
- 6.6.1 Respons — 120
- 6.6.2 Netto-respons — 121
- 6.6.3 Non-respons — 122
- 6.6.4 Cannabisgebruik — 123
- 6.6.5 Koopgedrag — 124
- 6.6.6 Gepercipieerde beschikbaarheid en pakkans — 126
- 6.7 Samenvatting — 128

Deel III De illegale gebruikersmarkt van cannabis — 131

7 De illegale gebruikersmarkt — 133

- 7.1 Straatenquête onder actuele gebruikers — 133

7.1.1	Achtergrondkenmerken — 134
7.1.2	Cannabisgebruik — 136
7.1.3	Verkrijgen van cannabis — 137
7.1.4	Aanschaf van cannabis in een coffeeshop — 138
7.1.5	Aanschaf van cannabis buiten de coffeeshop — 140
7.1.6	Gezondheidsproblemen en overig middelengebruik — 143
7.1.7	Gepercipieerde beschikbaarheid — 144
7.1.8	Samenvatting stratenquête onder actuele gebruikers — 144
7.2	Cohortstudie — 145
7.2.1	Werving en respons — 146
7.2.2	Cannabisgebruik — 147
7.2.3	Verkrijgen van cannabis — 148
7.2.4	Aanschaf van cannabis in een coffeeshop — 148
7.2.5	Aanschaf van cannabis buiten de coffeeshop — 150
7.2.6	Intentie en gedrag — 151
7.2.7	Gezondheidsincidenten en overig middelengebruik — 152
7.2.8	Gepercipieerde beschikbaarheid — 152
7.2.9	Samenvatting cohortstudie — 153
7.3	Lokale experts — 154
7.3.1	Coffeeshops — 155
7.3.2	Illegale cannabismarkt — 155
7.3.3	06-dealers — 157
7.3.4	Thuis telers — 157
7.3.5	Thuisdealers — 158
7.3.6	Straatdealers — 158
7.3.7	Onder-de-toonbank dealers — 158
7.3.8	Internet — 159
7.3.9	Drugrunners — 159
7.3.10	Prijzen — 159
7.3.11	Samenvatting lokale experts — 159
7.4	Etnografisch veldonderzoek in vier gemeenten — 160
7.4.1	Experimentele grensgemeente (A) — 161
7.4.2	Vergelijkings-grensgemeente met veel softdrugstoerisme (B) — 169
7.4.3	Experimentele niet-grensgemeente (C) — 173
7.4.4	Niet-grensgemeente vergelijkingsgroep (D) — 179
7.5	Samenvatting en conclusies — 183
7.5.1	Niet-ingezetenen — 184
7.5.2	Coffeeshops — 184
7.5.3	Illegale cannabismarkt — 185
7.5.4	Beschikbaarheid en vermenging harddrugsmarkt — 186
7.5.5	Conclusie — 186

Summary and conclusions — 187

Literatuur — 199

Bijlagen

- 1 Begeleidingscommissie en klankbordgroep — 207
- 2 Coffeeshops en georganiseerde hennep teelt: een literatuurverkenning — 209
- 3 Twee voorbeelden van de uitwerking van de handhaving van het Ingezetenen criterium in een handhavingsarrangement — 211
- 4 Tabellen illegale gebruikersmarkt — 213

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 voerde 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 Bongers 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 coffee-shops 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.¹ 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 coffeeshop-bezoek, de frequentie en aard van de overlast die omwonenden van coffeeshops ervaren en de ontwikkelingen op de illegale gebruikersmarkt van cannabis. Gemeente-ambtenaren 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). Cannabis-gebruikers zijn in een straat survey face-to-face bevraagd over hun aankoop en ge-

¹ In de meting van de implementatie is nog een 15^e 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, 2013²). 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.

² 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.³ 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

³ 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 hennepteelt 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.

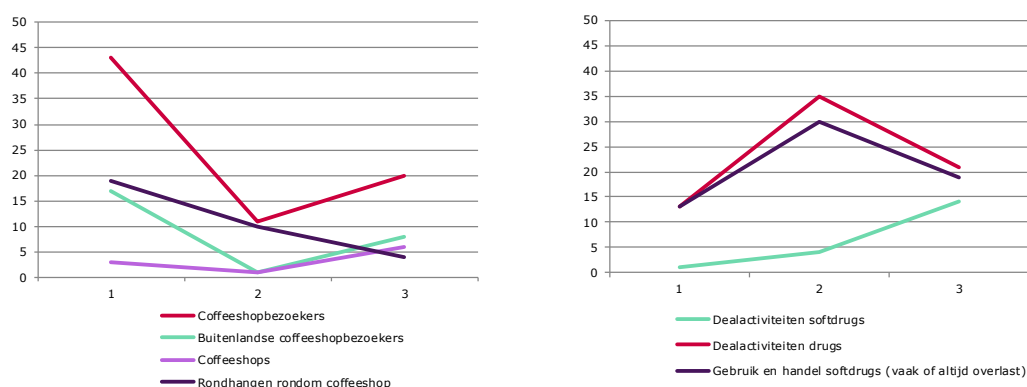
De overlast in de directe omgeving van coffeeshops

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 coffeeshop-bezoekers. 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



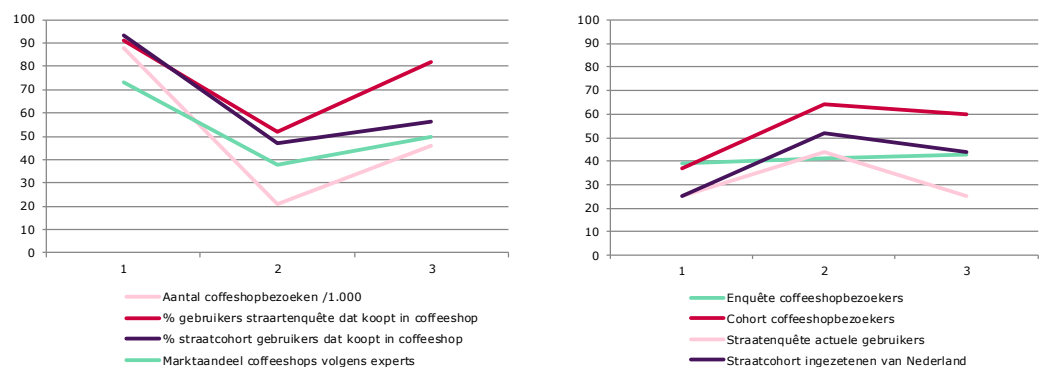
Het coffeeshopbezoek

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 ingezetenen deelnemers van de straat-survey 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

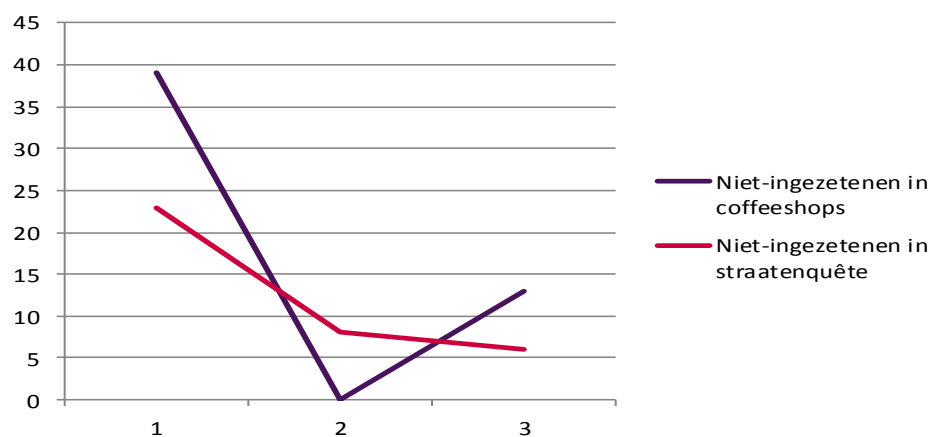
Het drugstoerisme is duidelijk fors afgenomen, vooral in de eerste maanden na 1 mei 2012. Eind 2013 komen hier en daar weer niet-ingezetenen in de coffeeshops, maar de afname is nog steeds evident (zie figuur S3).

- 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-ingezeten 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-ingezeten 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 coffeshop – 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, 2010⁴).

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)⁵, die vond dat rond 16% van de cannabisgebruikers na invoering van de aangescherpte coffeeshop-criteria 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, 2014⁶). 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,

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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)⁷ 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., 2012⁸). 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., 2013⁹).

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)¹⁰ 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

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

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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)¹¹ 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-Roosendaal.

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.

¹¹ 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.

1 Achtergrond en doel van het onderzoek

M. van Ooyen-Houben

Het voorliggende rapport is het eindrapport van het evaluatieonderzoek van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops in Nederland. In 2013 is een tussenrapport uitgebracht over de implementatie en uitkomsten in de periode mei-november 2012 (Van Ooyen, Bieleman & Korf, 2013). Dit eindrapport beschrijft de ontwikkelingen tot eind 2013.

1.1 Het aangescherpte coffeeshopbeleid in 2012

Voor de coffeeshops in Nederland geldt een gedoogbeleid. Dat wil zeggen dat een coffeeshop, die op grond van een door de gemeente afgegeven vergunning, beschikking of verklaring wordt gedoogd, cannabis – een stof die volgens de Opiumwet niet verhandeld mag worden en die niemand aanwezig mag hebben – mag verkopen zonder dat daar bestuursrechtelijk of strafrechtelijk tegen wordt opgetreden. Dit mag echter alleen als de coffeeshop strikte voorwaarden naleeft. De landelijke criteria voor gedogen zijn vastgelegd in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie. In 1991 gebeurde dat voor het eerst. Toen stelde het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie de 'AHOJG-criteria' vast. De criteria zijn sindsdien verder aangescherpt en gespecificeerd. Zo is in 1996 de leeftijdsgrens voor toegang tot de coffeeshops vastgesteld op 18 jaar en is de maximale hoeveelheid die per transactie mag worden verkocht verlaagd van 30 grams naar vijf gram. Het afficheringscriterium is in 2006 gespecificeerd. De AHOJG criteria luiden als volgt:

Criterium	Omschrijving in de Aanwijzing Opiumwet ^a
A: geen affichering	Dit betekent geen enkele vorm van reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit
H: geen harddrugs	Dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht mogen worden
O: geen overlast	Onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshop, geluidshinder, vervuiling en/of voor en nabij de coffeeshop rondhangende klanten
J: geen verkoop aan jeugdigen en geen toegang voor jeugdigen tot een coffeeshop	Gelet op de toename van het cannabisgebruik onder jongeren is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van achttien 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

^a Aanwijzing Opiumwet 2012A021 (2012).

Verder zegt de Aanwijzing dat de voorraad van aanwezige cannabis in elk geval de 500 gram niet te boven mag gaan en dat in een coffeeshop geen alcohol verkocht mag worden.¹²

De grondslag van het gedoogbeleid ligt in de afweging van belangen: het belang van handhaving moet wijken voor een hoger algemeen belang, namelijk dat van de volksgezondheid en de openbare orde. Door de verkoop van cannabis in coffeeshops te gedogen wordt voorkomen dat gebruikers bij de aanschaf van cannabis in aanraking komen met drugs met een groter gezondheidsrisico (harddrugs) (Aanwijzing Opiumwet AO2012A021, 2012).

Naast de landelijke criteria, die overal gelden, kunnen gemeenten eigen, aanvullende criteria opnemen in het lokale coffeeshopbeleid. Het is ook aan de gemeente – in overleg met de lokale driehoek – om al dan niet af te wijken van de nulloptie en coffeeshops te gedogen. De meeste Nederlandse gemeenten – driekwart – gedogen geen coffeeshops binnen hun grenzen. Een kwart doet dat wel. Deze gemeenten hebben meestal een maximum aantal coffeeshops in hun beleid vastgesteld. Als een coffeeshop een gedoogcriterium overtreedt ontstaat een bij de wet verboden situatie (overtreding van de Opiumwet) waartegen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kan worden opgetreden.

In 2012 is het landelijke gedoogbeleid aangescherpt. In de Aanwijzing Opiumwet werden per 1 januari 2012 aan de bestaande AHOJG-criteria twee gedoogcriteria voor coffeeshops toegevoegd: het *Besloten clubcriterium* en het *Ingezetenen criterium*. De toevoeging was een uitwerking van het regeerakkoord uit 2010, waarin het kabinet Rutte I zich voornam om van coffeeshops besloten clubs te maken die alleen voor meerderjarige inwoners van Nederland toegankelijk zijn op vertoon van een clubpas (Vrijheid en Verantwoordelijkheid, september 2010, p. 40). Het doel van de aanscherping is in de woorden van de Minister van Veiligheid en Justitie:

‘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, nr. 259, mei 2011, p. 2; zie ook TK 2011-2012, 24 077, nr. 265, oktober 2011; TK 2011-2012, 24 077, nr. 267, december 2011; TK 2011-2012, 24 077, nr. 286, april 2012)

Dit doel sluit aan bij de aanbeveling van de Adviescommissie Drugsbeleid uit 2009, dat luidde:

‘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)

¹² Sinds 1 juli 2008 geldt voor coffeeshops ook het ‘Besluit uitvoering rookvrije werkplek, horeca en andere ruimten’ (Tabakswet, ‘Besluit uitvoering rookvrije werkplek, horeca en andere ruimten’, BWBR0023770). Dit geldt voor alle horeca-inrichtingen en is niet in de Aanwijzing Opiumwet opgenomen.

Het Besloten clubcriterium – ook de ‘wietpas’ genoemd – hield in dat de coffeeshops uitsluitend toegang mochten verlenen en mochten verkopen aan leden. Coffeeshops moesten een controleerbare ledenlijst aanleggen. Het Ingezetenen criterium hield in dat alleen ingezetenen van Nederland van 18 jaar en ouder lid konden worden van een coffeeshop (Aanwijzing Opiumwet 2011A021; Stc, 2011).

De nieuwe criteria werden vanaf 1 mei 2012 daadwerkelijk gehandhaafd in de coffeshopgemeenten van de provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland, waar het probleem van de overlast gerelateerd aan drugstoerisme het meest speelde en als het meest urgent werd gezien. De bedoeling was dat de overige provincies in januari 2013 zouden volgen.

De implementatie en de uitkomsten van de twee nieuwe criteria in de zuidelijke provincies in 2012 zijn op verzoek van de Minister van Veiligheid en Justitie onderzocht. Het onderzoek bestreek de periode van mei tot medio november 2012 en werd uitgevoerd in acht zuidelijke gemeenten en zeven gemeenten in de overige provincies. Er kwam uit naar voren dat zich aanzienlijke gevolgen voordeden in de zuidelijke provincies. De drugstoeristen bleven grotendeels weg. De onderzoekers troffen in de coffeeshops geen niet-ingezetenen meer aan. Het aandeel daalde van 39% naar nul (Nijkamp & Bieleman, 2013). Ook in de straat survey onder cannabisgebruikers werden veel minder uit het buitenland afkomstige gebruikers aangetroffen (van 20.6% naar 3.6%; Korf, Benschop & Wouters, 2013). Het aantal bezoeken aan coffeeshops in het zuiden daalde fors. Vóór de invoering van de nieuwe criteria werden per week zo’n 88.000 bezoeken gebracht aan de coffeeshops in de steekproef. Na een half jaar was dit gedaald naar rond 21.300, wat een afname was van 76% (Nijkamp & Bieleman, 2013). De daling kwam niet alleen doordat niet-ingezetenen niet meer toegelaten werden, maar ook doordat ingezetenen van Nederland zich niet als lid lieten inschrijven bij de coffeeshop. Respondenten rapporteerden dat men vreesde dat het te boek staan als drugsgebruiker mogelijk gevolgen zou kunnen hebben. Ook waren er klanten die principieel weigerden zich te laten registreren. Met name de jongste groep van 18 tot en met 23 jaar liet zich niet inschrijven in de coffeeshop (Nijkamp & Bieleman, 2013). Gebruikers schaften hun cannabis aanzienlijk vaker aan bij verkooppunten buiten de coffeeshops, met name bij 06-dealers, straatdealers, thuisdealers en bij in Nederland woonachtige vrienden (Korf, Benschop & Wouters, 2013). In de omvang en de frequentie van de overlast die door direct omwonenden van de coffeeshops werd ervaren veranderde weinig. Maar de aard van de overlast veranderde wel: vóór invoering van de nieuwe criteria ervoeren omwonenden met name overlast van de coffeeshops, daarna hadden ze vooral overlast van dealactiviteiten op straat (Snippe & Bieleman, 2013). De veranderingen deden zich volgens de respondenten in de gemeenten al snel na de handhaving van de nieuwe criteria voor en ze werden niet waargenomen in de gemeenten in de rest van het land, waar de criteria nog niet gehandhaafd werden. Een soortgelijk beeld van de gevolgen van de handhaving van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium komt naar voren uit andere evaluatieonderzoeken op lokaal en regionaal niveau (Snippe & Bieleman, 2012; Van der Torre, Schaap, Beke et al., 2012; Van der Torre, Beke, Bervoets et al., 2013; Van der Torre, Holvast, Keijzer et al., 2013). De ervaringen die vanuit de coffeshopgemeenten in de drie zuidelijke provincies zelf aan de Minister werden gerapporteerd wezen in dezelfde richting (TK 2012-2013, 24 077, nr.293, november 2012).

Om de in Nederland woonachtige klanten terug te krijgen in de coffeeshop werden de controles in de coffeeshops in de gemeenten in de loop van 2012 al verminderd en concentreerde de aandacht van de politie zich vooral op de straatdealers en het overige illegale circuit (Van Ooyen & Van der Giessen, 2013).

Het kabinet Rutte II, dat in oktober 2012 aantrad, kondigde in zijn regeerakkoord een aanpassing aan van het coffeeshopbeleid:

'De wietpas vervalt, maar de toegang tot coffeeshops blijft voorbehouden aan ingezetenen die een identiteitsbewijs of verblijfsvergunning, samen met een uittreksel uit het bevolkingsregister kunnen tonen. De handhaving van dit ingezetenen criterium geschiedt in overleg met betrokken gemeenten en zo nodig gefaseerd, waarbij wordt aangesloten bij het lokale coffeeshop- en veiligheidsbeleid zodat er sprake is van lokaal maatwerk. De bestrijding van drugstoerisme en georganiseerde drugsmisdaad zetten we met kracht door. Drugrunners en illegale straathandel pakken we hard aan.' (Bruggen slaan, regeerakkoord VVD-PvdA, 2012, p. 27; zie ook TK 2012-2013, 24 077, nr. 293, november 2012, p. 2)

De 'wietpas' ofwel het Besloten clubcriterium is op 19 november 2012 vervallen en per 1 januari 2013 uit de Aanwijzing Opiumwet verwijderd (TK 2012-2013, 24 077, nr. 293; Stcrt. 2012, nr. 26938; Aanwijzing Opiumwet AO2012A021, 2012). Het kabinet volgt hiermee de aanbevelingen uit de gemeenten in de zuidelijke provincies. Door dit criterium te laten vervallen wil het de drempel voor ingezetenen van Nederland om in de coffeeshops in plaats van in het illegale circuit te kopen, wegnemen (TK 2012-2013, 24 077, nr. 293, p. 3).

Het Ingezetenen criterium bleef: 'Het weren van drugstoeristen wordt onverkort doorgezet' (TK 2012-2013, 24 077, nr. 293, november 2012, p. 2). De landelijke invoering van dit criterium is per 1 januari 2013 doorgezet. Het heeft daarbij een aanpassing ondergaan.

1.2 Het Ingezetenen criterium in 2013

Het criterium houdt in dat coffeeshops alleen aan ingezetenen van Nederland toegang mogen verlenen en mogen verkopen. Een ingezetene is een persoon die zijn (woon)adres heeft in een gemeente van Nederland. De coffeeshophouder dient vast te stellen dat degene die hij toegang verleent tot de coffeeshop en degene aan wie hij verkoopt, ingezetene is van Nederland (TK 2012-2013, 24 077, nr. 293, november 2012).

De belangrijkste aanpassing van het Ingezetenen criterium in 2013 – ten opzichte van 2012 – is de fasering van de handhaving, die plaatsvindt op basis van lokaal maatwerk. Het uitgangspunt is dat de handhaving van het Ingezetenen criterium op 1 januari 2013 start. Maar de beslissing over de daadwerkelijke handhaving gebeurt *'in overleg met betrokken gemeenten en zo nodig gefaseerd'*. Daarbij wordt aangesloten bij het lokale coffeeshop- en veiligheidsbeleid *'zodat er sprake is van lokaal maatwerk'* (TK 2012-2013, 24 077, nr. 293, november 2012, p. 2). Afstemming over lokaal maatwerk vindt plaats in het lokale driehoeksoverleg van bestuur (burgemeester), politiechef en officier van justitie. In elk geval zal er in dit verband afstemming plaatsvinden over het handhavingsarrangement, *'inclusief de handhaving van het Ingezetenen criterium en de eventuele fasering daarvan, en de maatregelen die verder worden getroffen in het kader van het coffeeshopbeleid'* (TK 2012-2013, 24 077, nr. 293, november 2012, p. 2).

Voor het Ingezetenen criterium anno 2013 geldt dientengevolge dat het antwoord op de vraag of van overheidswege wordt opgetreden tegen een overtreding afhangt van de prioriteit die de lokale driehoek aan de (dagelijkse) handhaving geeft. Daarin

kunnen (legitieme) lokale verschillen bestaan als gevolg van de toepassing van lokaal maatwerk. In gemeenten waarin aan het criterium (nog) geen handhavingsprioriteit wordt gegeven zal er niet op gecontroleerd worden en worden er dus ook geen bestuurlijke herstelmaatregelen toegepast of strafrechtelijke vervolging ingesteld indien zich niet-ingezetenen in een coffeeshop in die gemeente bevinden. In gemeenten waarin het criterium wel handhavingsprioriteit heeft gekregen wordt er wel op gecontroleerd en kunnen bij overtreding ook sancties volgen voor de aldaar gevestigde coffeeshops.

1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het huidige onderzoek laat zien hoe het aangepaste Ingezetenen criterium in 2013 is geïmplementeerd en welke ontwikkelingen er zijn in het coffeeshopbezoek, de overlast, het drugstoerisme en de aard en omvang van het illegale circuit.

Onderzoeksvragen zijn:

- 1 Wat zegt voorhanden wetenschappelijk onderzoek over mogelijke gevolgen van het aangescherpte coffeeshop beleid?
- 2 Hoe wordt het Ingezetenen criterium in de praktijk geïmplementeerd:
 - a Hebben gemeenten het Ingezetenen criterium opgenomen in hun lokale coffeeshopbeleid en hun handhavingsarrangementen? Welke feiten liggen ten grondslag aan de beslissing om dit wel of niet te doen?
 - b Handhaven gemeenten en coffeeshops het Ingezetenen criterium? Zijn er overtredingen geconstateerd en welke sancties zijn toen toegepast?
 - c Hoe zien de handhavingsarrangementen voor het Ingezetenen criterium er concreet uit?
 - d Hoe wordt de verkoop van cannabis aan gebruikers buiten de coffeeshops bestreden?
 - e Welke maatregelen worden verder getroffen in het kader van het coffeeshopbeleid?¹³ Doen zich knelpunten voor bij de implementatie? Zo ja, welke zijn dat?
- 3 Ervaren omwonenden van coffeeshops minder overlast? Zo ja, in welke mate is dit het geval en welk type overlast neemt af? Voelen omwonenden zich veiliger? Zo ja, in welke mate is dit het geval?
- 4 Hoe reageren de klanten van coffeeshops op het nieuwe coffeeshopbeleid:
 - a Welke ontwikkelingen zijn waarneembaar in de omvang van het coffeeshopbezoek?
 - b Wat zijn kenmerken van coffeeshopbezoekers eind 2013 en zijn er verschillen ten opzichte van de metingen van begin 2012 en eind 2012?
 - c Waarom besluiten zij hun cannabis in de coffeeshop te kopen? Hoe ziet hun aankoopgedrag eruit? Hoe nemen zij de beschikbaarheid van cannabis waar en de pakkans op de gebruikersmarkt buiten de coffeeshop? Zijn er verschillen ten opzichte van de eerdere metingen van begin 2012 en eind 2012?
 - d Hoe ziet het gebruiksgedrag van klanten eruit? Zijn er verschillen ten opzichte van de eerdere metingen van begin 2012 en eind 2012?
 - e Hoe reageren niet-ingezetenen in hun aankoop- en gebruiksgedrag op de nieuwe maatregel? Zijn er verschillen ten opzichte van de eerdere metingen van begin 2012 en eind 2012?
- 5 Is het drugstoerisme afgenomen? Zo ja, in welke mate is dit het geval?

¹³ Hierbij is gefocust op maatregelen die gericht zijn op het terugdringen van overlast en drugstoerisme en het beheersbaar maken van coffeeshops.

- 6 Welke ontwikkelingen zijn waarneembaar in de lokale gebruikersmarkt van cannabis buiten de coffeeshops?
 - a Is er een toe- of afname van straathandel, 06-handel, handel vanuit panden, drugsrunners of andere vormen van cannabishandel? Hoe is de geografische spreiding van deze handel?
 - b Welke gebruikers kopen op de niet-gedoogde markt? Wat zijn hun afwegingen? Zijn er verschillen ten opzichte van de eerdere metingen van begin 2012 en eind 2012?
 - c Welke drugs worden verkocht op de niet-gedoogde markt, in welke mate gaat het alleen om cannabis of worden ook harddrugs aangeboden? Wat is de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de cannabis op de niet-gedoogde markt?
- 7 Zijn er andere (neven)effecten waarneembaar van het nieuwe beleid?

Het WODC voerde een literatuurstudie uit naar de mogelijke gevolgen van de nieuwe maatregelen (onderzoeksvraag 1) en nam interviews af bij betrokken actoren (voor onderzoeksvraag 2). Onderzoeksvraag 2 focust op het Ingezetenen criterium in 2013. Er wordt hier niet meer ingegaan op de implementatie van het Besloten clubcriterium in 2012. Daarvoor wordt verwezen naar de eerdere rapportage (Van Ooyen-Houben en Van der Giessen, 2013). Bureau INTRAVAL deed onderzoek onder omwonenden en bezoekers van coffeeshops (onderzoeksvragen 3, 4 en 5). Het Bongier Instituut van de Universiteit van Amsterdam onderzocht de lokale gebruikersmarkt van cannabis buiten de coffeeshop (onderzoeksvraag 6). Eventuele andere neveneffecten dan een toename van de illegale markt kunnen in alle onderdelen aan het licht komen (onderzoeksvraag 7). Het onderzoek naar coffeeshopbezoek, overlast en gebruikersmarkten bouwt voort op de eerdere metingen, die op dezelfde manier zijn uitgevoerd. Er wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen in de gehele periode van het onderzoek, dat wil zeggen: vanaf begin 2012 tot eind 2013. Zo wordt ook zichtbaar of na het vervallen van het Besloten clubcriterium in het zuiden van het land inderdaad, zoals de Minister verwacht, ingezetenen van Nederland terug zijn gekeerd naar de coffeeshops.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven hoe dit onderzoek is uitgevoerd. Hoofdstuk 3 gaat in op de gevolgen die het aangescherpte beleid zou kunnen hebben, afgaande op bevindingen uit voorhanden – voornamelijk Nederlands – onderzoek. Dan volgen de hoofdstukken met empirische bevindingen. Hoofdstuk 4 beschrijft de implementatie van het Ingezetenen criterium in 2013. Hoofdstuk 5 beschrijft hoe de overlast rond coffeeshops zich heeft ontwikkeld. Hoofdstuk 6 laat zien welke gevolgen het beleid heeft gehad voor het bezoek van coffeeshops. Hoofdstuk 7 gaat in op ontwikkelingen in het illegale circuit, zowel kwantitatief als kwalitatief. Dit hoofdstuk rapporteert ook over een cohort cannabisgebruikers dat gevolgd is van begin 2012 tot eind 2013.

2 Methoden van onderzoek

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

2.1 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een meting van de implementatie en een meting van uitkomsten. Bij dit laatste is onderzocht hoeveel coffeeshopbezoeken er worden afgelegd, wat de kenmerken zijn van bezoekers, hoe vaak cannabis wordt gekocht in de coffeeshops of buiten de coffeeshops, en welke veranderingen in gebruiks- en aankoopgedrag zich hebben voorgedaan bij cannabisgebruikers. Verder is een etnografische studie uitgevoerd naar ontwikkelingen in de illegale markt.

Voor het onderzoek zijn drie metingen verricht. Begin 2012 is een nulmeting uitgevoerd. Op dat moment werden de nieuwe criteria nog nergens gehandhaafd. De meting van de implementatie is iets later uitgevoerd, in de begintijd van de handhaving in de zuidelijke provincies (mei-augustus 2012). De eerste vervolgmeting is uitgevoerd in oktober-november 2012, een half jaar na de start van de handhaving in het zuiden.¹⁴ De derde en laatste meting heeft betrekking op de situatie van een jaar later, oktober-november 2013. Bij alle metingen is met dezelfde methode gewerkt, zodat de bevindingen met elkaar vergeleken kunnen worden en een beeld ontstaat van ontwikkelingen in de tijd.

Het onderzoek is een combinatie van cross-sectioneel en longitudinaal onderzoek. Bij de cross-sectionele metingen is op elk meetmoment een steekproef getrokken van personen die op dat moment aanwezig waren in de coffeeshop, op straat etc. Bij de drie meetmomenten kunnen dit telkens verschillende personen zijn. De bevindingen bij de drie meetmomenten worden bij de analyse vergeleken en verschillen tussen de meetmomenten worden beschreven. Bij de longitudinale studie is een cohort van gebruikers van begin 2012 tot eind 2013 gevolgd. Hierbij zijn steeds dezelfde gebruikers benaderd. Hun ontwikkeling wordt in kaart gebracht. Daarnaast is verdiepend veldonderzoek gedaan naar kenmerken van (spelers op) de illegale markt.

2.2 De steekproef

Het onderzoek wil een beeld geven van de situatie op landelijk niveau. Er zijn daarom gemeenten in het gehele land geselecteerd, 14 in totaal.¹⁵ De gemeenten zijn in 2012 getrokken uit de 104 gemeenten met coffeeshops die er eind 2011 waren (Bieleman, Nijkamp & Bak, 2012). De steekproef is samengesteld uit grotere en kleinere gemeenten, gemeenten met veel en gemeenten met weinig coffeeshops, gemeenten met veel en gemeenten met weinig softdrugstoerisme, en uit zowel grensgemeenten als gemeenten in de rest van het land. Verder is gestreefd naar een evenwichtige geografische spreiding van de gemeenten over het land. Zeven

¹⁴ Zie de tussenrapportage voor een uitgebreide bespreking van de implementatie en uitkomsten tot november 2012.

¹⁵ In het implementatieonderzoek is nog een 15^e gemeente geïncludeerd. Deze bevindt zich in een van de zuidelijke provincies.

gemeenten bevinden zich in de zuidelijke provincies en zeven in de overige provincies. In 2012 vormden de zeven gemeenten in de drie zuidelijke provincies de 'experimentele' groep en de zeven gemeenten in de overige provincies de 'vergelijkingsgroep'. In het zuiden werd immers het nieuwe, aangescherpte beleid vanaf 1 mei 2012 gehandhaafd, daarbuiten nog niet. De twee groepen van gemeenten zijn zo goed als mogelijk gematcht op basis van het aantal inwoners, het aantal coffeeshops, de geografische ligging ten opzichte van de grens en de ingeschatte omvang van het softdrugstoerisme.

De indeling van de 14 gemeenten in een 'experimentele' groep en een 'vergelijkingsgroep' gaat sinds 1 januari 2013 niet meer helemaal op. Vanaf die datum kunnen gemeenten de handhaving van het Ingezetenen criterium schoeien op hun eigen lokale leest. Uit de resultaten van de implementatie (zie onder meer tabel 4.2) blijkt dat de scheidslijn tussen de experimentele en de vergelijkingsgemeenten hierna minder scherp is geworden, maar nog steeds in zekere mate aanwezig is.¹⁶ Er is daarom – en ook ten behoeve van de vergelijkbaarheid en anonimiteit – bij de rapportage van de uitkomsten vastgehouden aan de oorspronkelijke indeling in experimentele en vergelijkingsgemeenten.

Daarbij komt dat in de gemeenten in de drie zuidelijke provincies het Besloten clubcriterium is vervallen in 2013, terwijl in de overige provincies nooit zo'n criterium is gehandhaafd. Het vervallen van het Besloten clubcriterium is op te vatten als een interventie die alleen in het zuiden is toegepast.¹⁷

Om recht te doen aan de in 2013 bestaande verschillen in handhaving binnen de experimentele groep zijn ook berekeningen uitgevoerd waarbij gemeenten die actief handhaven zijn vergeleken met gemeenten die dat niet deden.

Bij de samenstelling van de steekproef in 2012 waren er gemeenten die kort tevoren hadden geparticipeerd in het evaluatieonderzoek van pilots ter reductie van overlast rond coffeeshops van het Instituut voor Veiligheid en Crisismanagement (De Hoog, Van den Brink, Van der Varst et al., 2012). Deze gemeenten zijn uitgesloten van deelname aan het onderhavige onderzoek. In dat onderzoek waren omwonenden van een aantal coffeeshops namelijk ook al bevraagd.

Gemeenten buiten de drie zuidelijke provincies die in 2012 mogelijk 'overloopgebied' voor drugstoeristen 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 bepaald gebied (lichte) verplaatsing van effecten kan optreden naar aangrenzende gebieden (de zogenoemde 'catchment areas'; Bowers, Johnson, Guerette et al., 2011; Braga, Papachristos & Hureau, 2012; Weisburd & Braga, 2007).

Voor elke gemeente is vooraf een eventuele vervangende 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 Bureau INTRAVAL en beleidsmedewerkers van het ministerie van Veiligheid en Justitie, op basis van een voorstel van Bureau INTRAVAL. Tabel 2.1 geeft

16 De gemeenten in de zuidelijke provincies hebben vaker dan de noordelijke gemeenten het Ingezetenen criterium in hun beleid/handavingsarrangement opgenomen en handhaven dit vaker actief. Zie hoofdstuk 4.

17 Uit de interviews met lokale respondenten (zie hoofdstuk 4) komt naar voren dat het vervallen van het Besloten clubcriterium in het zuiden als een zeer belangrijke verandering is ervaren.

een overzicht van de steekproef van gemeenten in de drie zuidelijke provincies en in de overige provincies.

Tabel 2.1 Aantal coffeeshopgemeenten in de steekproef, ingedeeld naar zuidelijke provincies-overige provincies, veel-weinig softdrugstoerisme en ligging nabij de grens

	Gemeenten in de zuidelijke provincies	Gemeenten 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, zijn tellingen van coffeeshopbezoeken verricht en overlast en criminaliteit bij omwonenden gemeten. Ook zijn de daar gevestigde coffeeshophouders bevraagd. Er zijn geen gebieden geselecteerd waar het aangekondigde afstandscriterium tot scholen zou gaan leiden tot sluiting van een of meer coffeeshops.¹⁸ De metingen van de illegale gebruikersmarkt zijn buiten de geselecteerde coffeeshopgebieden verricht. De procesevaluatie richt zich op de gehele gemeente.

De door de onderzoekers benaderde gemeenten i.c. burgemeesters reageerden overwegend positief op het verzoek tot deelname. Eenmaal weigerde een burgemeester zijn gemeente te laten deelnemen, waarbij als reden werd aangegeven dat 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. In één aanvankelijk geselecteerde gemeente sloten enkele coffeeshops pal voor 1 mei 2012 – de invoering van het nieuwe beleid in de zuidelijke provincies – definitief de deuren. Ook hiervoor is een alternatieve gemeente ingezet. De aanvankelijk geselecteerde gemeente is wel in het onderzoek gehandhaafd. 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 effecten groter zouden kunnen zijn omdat tegelijkertijd het aantal coffeeshops werd ingeperkt. Deze gemeente is in de procesmeting van het onderzoek meegenomen, maar bij de effectevaluatie, vanwege deze mogelijk grotere veranderingen, buiten beschouwing gelaten. Als gevolg van de exclusiecriteria (deelgenomen aan onderzoek van De Hoog et al., 2012; mogelijk overloopgebied; mogelijke invloed van invoering landelijk afstandscriterium) en weigering tot deelname is een van de drie zuidelijke provincies niet vertegenwoordigd in het onderzoek.

¹⁸ In 2011 werd een afstandscriterium tussen coffeeshops en scholen voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs van 350 meter aangekondigd (TK 2010-2011, 24077-259, mei 2011). Dit criterium zou ingevoerd worden per 1 januari 2014. De verwachting was dat dit criterium ook in 2012 en 2013 al zijn schaduw vooruit zou kunnen werpen op coffeeshops. Van landelijke invoering van het 350 meter criterium is in november 2012 echter afgezien (TK 2012-2013, 24 077, nr. 293, november 2012).

De gemeenten in dit rapport vormen een steekproef, aan de hand waarvan een beeld wordt nagestreefd van meer algemene (landelijke) ontwikkelingen. De steekproef van gemeenten, coffeeshopgebieden, coffeeshopbezoekers en cannabisgebruikers buiten de coffeeshops is met het oog hierop zo representatief mogelijk samengesteld, door rekening te houden met relevante bekende kenmerken (zie tabel 2.1, 4.1, 5.1 en 6.1 en 7.1), meetperioden evenwichtig te spreiden (zie paragraaf 2.1, 2.3, 5.1, 6.1 en 7.1), respondenten aselekt of op verschillende manieren te benaderen (zie paragraaf 2.3, 5.1, 6.1 en 7.2) en ervoor te zorgen dat per gemeente de verschillende categorieën actoren in het onderzoek betrokken zijn (zie paragraaf 4.1). Grensgemeenten zijn mogelijk oververtegenwoordigd ten opzichte van de totale groep van coffeeshopgemeenten in Nederland (Bieleman, Nijkamp, Reimer & Haaijer, 2013).

Er wordt niet op het niveau van individuele gemeenten gerapporteerd. Ten eerste omdat de aantallen respondenten per gemeente gering zijn. Het beeld zou niet valide kunnen zijn. Ten tweede omdat bij de procesmeting het risico zou ontstaan dat antwoorden naar individuele respondenten (gemeenteambtenaren, politiefunctionarissen, coffeeshophouders, Officieren van Justitie) 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 derde reden is dat een deel van de metingen geen betrekking heeft op een hele gemeente, maar op een coffeeshopgebied binnen een gemeente.

2.3 Wat is gemeten?

Op de drie meetmomenten – begin 2012, eind 2012 en eind 2013 – is telkens gemeten: de wijze waarop het aangescherpte beleid is geïmplementeerd, de ervaren overlast onder omwonenden van coffeeshops, de omvang van het coffeeshopbezoek, kenmerken van coffeeshopbezoekers, en de omvang en aard van de aankoop van cannabis buiten de coffeeshops.

Bij alle onderdelen is gekozen voor originele empirische dataverzameling. Er is geen gebruik gemaakt van registratiecijfers van politie of gemeente. Deze keuze is gemaakt omdat registratiecijfers altijd ook een weerspiegeling zijn van de inspanningen van politie of gemeente (zie onder andere Kilmer & Hoorens, 2010). Zo hangen bijvoorbeeld overlastmeldingen waarschijnlijk samen met de mate waarin burgers attent zijn gemaakt op de mogelijkheid om overlast te melden. Ook de meldingsbereidheid van burgers speelt mee. Wat betekent dan een toe- of afname van het aantal drugsoverlastmeldingen? Het kan duiden op een reële toe- of afname van de overlast, maar ook op toegenomen alertheid van burgers en bereidheid van burgers om te melden. Daarom is in dit onderzoek gekozen voor een empirische overlastmeting onder personen in de directe omgeving van de coffeeshop. Er is gekozen voor personen in de directe omgeving omdat in onderzoek is aangetoond dat vooral de omwonenden die binnen een straal van 50 meter van de coffeeshop wonen overlast van de coffeeshop ervaren; daarbuiten neemt de overlastervaring al rap af (Broekhuizen, Boers, Ruiter & Slot, 2011). Bij metingen verder weg van de coffeeshops zou dan mogelijk het effect van overlastverminderende maatregelen niet meer vastgesteld kunnen worden (De Hoog et al., 2012). Cijfers over aanhoudingen van drugsdealers en –runners lijden aan het euvel dat ze evenzeer kunnen duiden op toegenomen aanwezigheid van deze dealers en runners als op toegenomen activiteiten van de politie. Voor het in beeld brengen van de omvang van de aankoop van cannabis buiten de coffeeshop wordt daarom niet afgegaan op politieregistraties, maar op informatie van cannabisgebruikers zelf over hun aankoopgedrag.

Er zijn zowel cijfermatige, kwantitatieve als verhalende, kwalitatieve gegevens verzameld. Over de implementatie zijn interviews gehouden aan de hand van een topiclijst. Over overlast, coffeeshopbezoeken, kenmerken van bezoekers en aankoopgedrag van cannabis buiten de coffeeshops zijn met behulp van vragenlijsten kwantitatieve gegevens ingewonnen. Kenmerken en ontwikkelingen op de illegale markt zijn in beeld gebracht in een etnografische deelstudie.

2.3.1 De meting van de implementatie

Omdat het Besloten club- en het Ingezetenen criterium vrij ingrijpende en nieuwe maatregelen voor coffeeshops zijn, waarmee niet eerder ervaring is opgedaan, is ook gekeken naar de implementatie. De centrale vraag hierbij is: hoe wordt het nieuwe beleid in de praktijk geïmplementeerd. Dit is relevant voor de interpretatie van de uitkomsten (onder andere: Durlak & DuPre, 2008; Rossi, Freeman & Lipsey, 1999; Wholey, Hatry & Newcomer, 2004).

In 2012 zijn twee interviewrondes gehouden in de drie zuidelijke provincies waarin de nieuwe criteria toen geïmplementeerd werden. In 2013 zijn niet alleen interviews gehouden in de zuidelijke provincies, maar ook in de rest van het land. De eerste ronde vond plaats tussen mei en augustus 2012, in de begintijd van de nieuwe criteria. Toen zijn 32 interviews gehouden met 40 personen in acht zuidelijke gemeenten. 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 in dezelfde acht gemeenten (zie Van Ooyen & Van der Giessen, 2013). In de derde en laatste ronde, waarover in het onderhavige rapport wordt gerapporteerd, zijn 57 interviews afgenomen bij in totaal 61 personen. Deze keer zijn respondenten in alle steekproefgemeenten (15 in totaal) bevraagd. Het Ingezetenen criterium geldt sinds 1 januari 2013 immers voor heel Nederland. Per steekproefgemeente zijn minimaal twee en maximaal zes interviews beschikbaar – gemiddeld vier – waarbij er steeds voor is gezorgd dat vanuit verschillende professionele lokale perspectieven informatie beschikbaar is gekomen. Er is gewerkt met een topiclijst waar de respondenten open antwoorden op konden geven. In de interviews is aan de orde gesteld:

- Hoe het Ingezetenen criterium in de betrokken gemeenten wordt geïmplementeerd:
 - Is het in het lokale coffeeshopbeleid en het handhavingsarrangement opgenomen? Welke feiten liggen ten grondslag aan deze beslissing?
 - Wordt het actief gehandhaafd? Welke feiten liggen ten grondslag aan de beslissing om al dan niet actief te handhaven? Hoe en hoe vaak zijn de coffeeshops gecontroleerd op het criterium?
- Hoe de verkoop van cannabis aan gebruikers buiten de coffeeshops wordt bestreden:
 - Hoe zijn dealers (straatdealers, thuisdealers, 06-dealers e.a.) en runners opgespoord en aangepakt? Met welke prioriteit?
- Of in de gemeenten andere maatregelen worden genomen om de overlast en het drugstoerisme en de verkoop buiten de coffeeshops terug te dringen en de coffeeshops kleiner en beheersbaar te maken.

Met deze vragen wordt aangesloten bij hetgeen in beleidsbrieven wordt gezegd over de implementatie van het Ingezetenen criterium:

'Het lokale bestuur stelt het coffeeshopbeleid – binnen het landelijke kader (de Opiumwet en de Aanwijzing Opiumwet) – vast en voert de regie. De lokale driehoek vult het beleid concreet in en stelt prioriteiten bij de dagelijkse handhaving. Een handhavingsarrangement – waarbinnen het optreden van bestuur, politie en OM op elkaar aansluit en elkaar aanvult – is daarbij onontbeerlijk. Uitgangspunt is dat de handhaving van het Ingezetenen criterium op 1 januari 2013 start. De handhaving geschiedt in overleg met betrokken gemeenten en zo nodig gefaseerd waarbij wordt aangesloten bij het lokale coffeeshop- en veiligheidsbeleid zodat er sprake is van lokaal maatwerk. Afstemming over lokaal maatwerk vindt plaats in de lokale driehoek. In elk geval zal er afstemming plaatsvinden over het handhavingsarrangement, inclusief de handhaving van het Ingezetenen criterium en de eventuele fasering daarvan, en de maatregelen die verder worden getroffen in het kader van het coffeeshopbeleid.' (TK 2012-2013, 24077, nr. 293, november 2012, p. 2)

De interviews zijn gehouden met lokale en landelijke actoren die vanuit hun functie zicht hebben op de processen en de ontwikkelingen. In elke steekproefgemeente is gestreefd naar een vertegenwoordiging uit de partijen die volgens de beleidsdocumenten een belangrijke rol hebben: gemeente, politie, Openbaar Ministerie en coffeeshopexploitanten of – bedrijfsleiders. Hier wordt verder op ingegaan in hoofdstuk 4.

2.3.2 De meting van uitkomsten

Het onderzoek wil meten of de doelen van het nieuwe beleid zijn gerealiseerd en of negatieve neveneffecten zijn tegengegaan. De doelstelling is (zie ook hoofdstuk 1):

'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, nr. 259, mei 2011, p. 2; zie ook TK 2011-2012, 240 77, nr. 265, oktober 2011; TK 2011-2012, 24 077, nr. 267, december 2011; TK 2011-2012, 24 077, nr. 286, april 2012)

Het *'weren van drugstoeristen'*, waar het Ingezetenen criterium voor is bedoeld, is in 2013 daarom doorgezet (TK 2012-2013, 24 077, nr. 293, p. 2). In het drugsdebat van maart 2012 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie bovendien opgemerkt dat met het kleiner en beheersbaar maken van de coffeeshops *'de voordeur'* van de coffeeshop wordt ingeperkt, waardoor bij *'de achterdeur'* de problemen eveneens verder worden beperkt (Handelingen, Drugsbeleid, nr. 69, maart 2012).¹⁹

¹⁹ Soms leggen onderzoekers direct deze link, zoals bijvoorbeeld Van der Torre, Beke, Bervoets et al. (2013) in het evaluatieonderzoek van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in Midden en West Brabant en Zeeland: *'Door de grote afname van het aantal buitenlandse drugstoeristen is de criminele geldstroom, via de voordeur en de achterdeur van coffeeshops, naar de drugsonderwereld fors afgenomen'* (p. 9).

Er is verder 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.

De doelen zijn voor het onderzoek vertaald in concrete uitkomstmaten:

- omvang en aard van ervaren overlast onder omwonenden van coffeeshops;
- het aantal bezoeken en bezoekers van coffeeshops;
- kenmerken van coffeeshopbezoekers (onder andere: ingezetenschap van Nederland) en van hun gebruik en aankoopgedrag;
- het aandeel cannabisgebruikers dat cannabis koopt in de coffeeshop en/of daarbuiten en kenmerken van deze gebruikers (onder andere: ingezetenschap van Nederland en gebruik) en van hun aankoopgedrag.

Deze uitkomsten zijn kwantitatief gemeten en zowel cross-sectioneel als longitudinaal (in een cohort van cannabisgebruikers). In de hoofdstukken 5, 6 en 7 wordt nader uitgelegd hoe deze metingen precies zijn verricht.

Een van de doelstellingen is om de georganiseerde (drugs)criminaliteit, en dan met name de illegale hennepcultuur, terug te dringen. Doordat met het nieuwe beleid de vraagkant van cannabis wordt ingeperkt, wordt ook de productie kant aangepakt, aldus de Minister van Veiligheid en Justitie. Het meten van veranderingen in de georganiseerde illegale hennepcultuur zou echter apart onderzoek vragen met andere respondenten en andere methoden.²⁰ Binnen het bestek van dit onderzoek was dit niet mogelijk. Dit doel wordt dan ook niet meegenomen in de uitkomstmetingen. Voor het meten van de beheersbaarheid van coffeeshops, die ook tot de doelstellingen behoort, is gebruik gemaakt van open interviewvragen aan de respondenten van de implementatiemeting, die hun inschatting hiervan konden geven. Dit aspect is niet kwantitatief geoperationaliseerd.

In vier steekproefgemeenten is verdiepend etnografisch onderzoek gedaan naar de kenmerken van de illegale gebruikersmarkt van cannabis en de ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan tussen begin 2012 en eind 2013.

²⁰ Een verkenning van de onderzoeksbevindingen over de relatie tussen coffeeshops en georganiseerde criminaliteit is opgenomen in bijlage 2.

3 Eerdere interventies in het coffeeshopaanbod

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

3.1 Restrictiever beleid ten opzichte van coffeeshops

Verscheidende auteurs (onder andere Rovers & Fijnaut, 2011; Snippe, Nijkamp & Bieleman, 2012; Surmont, 2005, 2007) beschrijven hoe vóór 2012 in sommige gemeenten veel coffeeshopbezoekers van buiten Nederland kwamen. Deze 'drugstoeristen' brachten overlast met zich mee, vooral in de vorm van verkeersoverlast, lukraak geparkeerde auto's, geluidsoverlast, overlast van rondhangende bezoekers die tegen elkaar schreeuwen, omstanders lastig vallen en onder meer auto's en tuinen vernielen en vervuiling veroorzaken in de omgeving van de coffeeshop (Bieleman, Biesma, Snippe & Beelen, 2009).

Dit probleem van overlast gerelateerd aan drugstoerisme werd in het begin van de jaren negentig al gesignaleerd (Leuw, 1993). Ook de Drugsnota uit 1995 – de eerste integrale beleidsnota over het drugsbeleid – signaleert het probleem:

'Buurtbewoners klagen in sommige gemeenten over de overlast in verband met onder andere rondhangende klanten, vervuiling en verkeersdrukte' 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, nr. 3, september 1995, p. 34, 37)

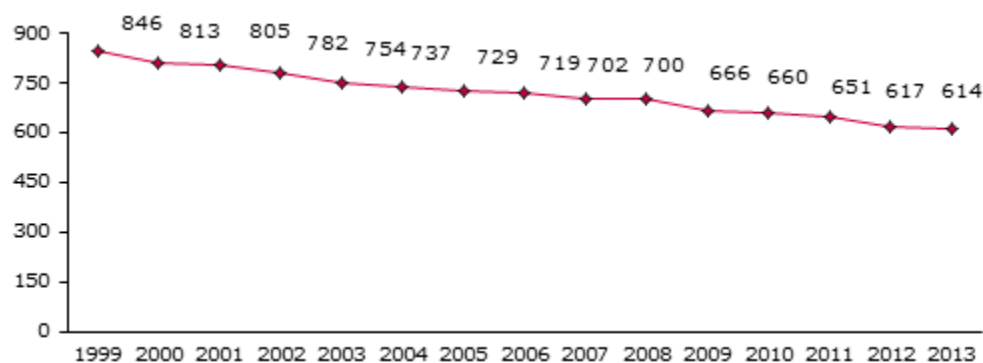
De Drugsnota kondigt maatregelen aan. Gemeenten worden gestimuleerd tot bestuursrechtelijke regelgeving ten behoeve van de regulering van coffeeshops op lokaal niveau, om zo te komen tot een 'rationalisering' van de coffeeshopsector. Ook werden de landelijke gedoogcriteria aangescherpt: het maximum van 30 gram dat per dag aan een klant verkocht mocht worden werd teruggebracht naar vijf gram, de toegang tot de coffeeshops werd beperkt tot personen van 18 jaar en ouder en de verkoop van alcohol door coffeeshops werd niet meer toegestaan (Stc 1996, nr. 187). Bovendien kreeg de burgemeester meer mogelijkheden om bestuursdwang toe te passen bij het overtreden van gedoogregels door coffeeshops: in 1999 werd artikel 13B in de Opiumwet opgenomen en de toepasbaarheid daarvan werd in 2007 uitgebreid. In 2003 werd de Wet Bibob ingevoerd, die de burgemeester de mogelijkheid geeft om bij een aanvraag voor een vergunning eerst eventuele criminele antecedenten van de aanvrager te toetsen; deze wet wordt in toenemende mate toegepast bij coffeeshopeigenaren (Van Laar et al., 2013).

In de 'Cannabisbrief' van 2004 wordt het probleem eveneens geadresseerd (TK 2003-2004, 24 077, nr. 125, april 2004). In deze brief kondigt het kabinet onder meer overleg aan met gemeenten over het coffeeshopbeleid, betere handhaving van de gedoogcriteria en over het hanteren van een criterium met betrekking tot de afstand tussen coffeeshops en de landsgrens.

Sinds de Drugsnota 1995 is het aantal gemeenten met een expliciet coffeeshopbeleid toegenomen (Bieleman, Nijkamp, Reimer & Haaijer, 2013). Het aantal coffeeshops is gedaald. De Drugsnota schatte het aantal coffeeshops nog op 1.100 tot

1.200. Sinds 1999 wordt het aantal jaarlijks in onderzoek gemonitord. Daaruit blijkt dat het aantal coffeeshops in Nederland langzaam maar zeker afneemt (Bieleman et al., 2013; zie figuur 3.1). In 1999 werden er 846 geteld, in april 2013 614.

Figuur 3.1 Aantal coffeeshops in Nederland 1999-2013



Bron: Bieleman et al., 2013

3.2 Drugstoerisme in grensgemeenten

Het probleem van de overlast gerelateerd aan drugstoerisme duurde evenwel na 1995 in sommige gemeenten voort. Lange tijd was het zo dat in sommige steden – Venlo, Terneuzen, Bergen op Zoom-Roosendaal en Maastricht – het overgrote deel van de clientèle niet in Nederland woonde.²¹ Tabel 3.1 laat cijfers zien uit verschillende lokale onderzoeken, waarin tellingen zijn uitgevoerd naar bezoeken, bezoekers en het aandeel niet-ingezetenen. De cijfers in de tabel betreffen metingen die zijn gedaan vóórdat in de betreffende gemeenten maatregelen tegen drugstoerisme en daarmee gepaard gaande overlast werden getroffen.

- In Venlo werden in 2004 volgens schattingen van onderzoekers rond de 4.500 bezoeken per dag gebracht aan de coffeeshops, van wie 64 tot 75% uit Duitsland afkomstig was (Snippe, Bieleman, Kruize et al., 2005; Snippe, Naayer & Bieleman, 2006; Snippe, Nijkamp & Bieleman, 2012).
- In Terneuzen werd in 2007, toen er nog twee coffeeshops waren, onderzoek gedaan naar het coffeeshopbezoek (Bieleman & Naayer, 2007). De onderzoekers schatten dat de twee coffeeshops per dag rond de 3.500 keer bezocht werden door circa 2.600 bezoekers, van wie het merendeel (83% tot 87%) uit België en Frankrijk afkomstig was.
- In Maastricht werd het aantal coffeeshopbezoekers per dag in 2008 op rond 10.600 geschat (Nijkamp, Bieleman, De Bie et al., 2008). Deze onderzoekers schatten het aandeel niet-ingezetenen op 69%. In 2011 spreken schattingen van het aantal coffeeshopbezoeken in 2011 (per jaar) van 3,58 miljoen in oktober 2011 en 4,64 miljoen in april 2011 (COT, april 2011; OWP Research, oktober 2011). Het geschatte aantal bezoekers per jaar was in april 2011 rond 2,3-3 miljoen en in oktober 2011 1,7 miljoen. De aantallen daalden nadat per 1 oktober 2011 het buurlandcriterium²² door coffeeshophouders is ingevoerd. In sep-

²¹ Het gaat hier om steden waar vóór 2012 verschillende onderzoeken zijn uitgevoerd, niet om de steekproef van het onderhavige onderzoek.

²² 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.

tember 2011 werd het aandeel niet-ingezetenen door onderzoekers op 83% geschat; in oktober 2011 was het gedaald naar 79% (OWP Research, 2011). Maastricht kampte met veel bijkomende problematiek zoals overlast, dealpanden en drugsrunners (Van Wijk & Bremmers, 2011).

- In Breda werd geschat dat in 2011 bijna de helft van de bezoekers (47%) afkomstig was uit het buitenland. De meesten (31%) kwamen uit België, 11% kwam uit Frankrijk en 5% uit overige landen (Gemeente Breda, 2012).
- Van der Torre, Dijk en Cachet (2008) en Van der Torre, Lagendijk en Bervoets (2010) schatten dat in Bergen op Zoom-Roosendaal per week in 2008, vóór de sluitingen van de coffeeshops van 2009, zo'n 25.830 drugstoeristen uit België en Frankrijk kwamen (niet in tabel 3.1).²³

Tabel 3.1 Geschatte aantal coffeeshopbezoeken en –bezoekers^a per dag en aandeel niet-ingezetenen in vier Nederlandse coffeeshopgemeenten^b

	Venlo 2004-2009	Terneuzen 2007	Maastricht 2008	Breda 2011
Aantal coffeeshops	5	2	14	8 ^c
Coffeeshopbezoeken per dag	4.500 (2004)	3.500	10.600	n.b.
Coffeeshopbezoekers per dag	4.450-5.000 (2009)	2.450-2.750	5.300-6.300	n.b.
% buitenlandse bezoekers	75% ^{iv} (2006)	83%-87%	69%	47%

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

^b De onderzoeken waaruit de cijfers afkomstig zijn verschillen in methode en de cijfers zijn daarom niet geheel vergelijkbaar. Het gaat om een *overall* beeld. De gegevens zijn voornamelijk gebaseerd op Bieleman en Nijkamp, 2013.

^c Deze telling heeft betrekking op zeven van de acht coffeeshops in Breda. IV. Aandeel Duitse bezoekers.

Overlast gerelateerd aan drugstoerisme speelde vooral in een aantal grensgemeenten. In andere gemeenten kwamen ook aanzienlijk minder niet-ingezetenen coffeeshopbezoekers. Uit lokaal onderzoek weten we bijvoorbeeld:

- Groningen had in 2011 veertien coffeeshops. Snippe, De Haan en Bieleman (2011) schatten dat die per dag rond 6.700 keer bezocht werden. Het aantal bezoekers per dag schatten deze onderzoekers op tussen de 5.100 en 6.050, terwijl niet-ingezetenen volgens hun 4% van de coffeeshopbezoekers vormden.
- In Nijmegen, waar vijftien coffeeshops gevestigd zijn, ging het in 2008 naar schatting om 5.700 bezoeken door 4.500 tot 5.100 bezoekers, van wie 12% buiten Nederland woonachtig was (Gemeente Nijmegen, 2008).
- Een onderzoek bij drie van de twaalf coffeeshops in Tilburg in 2012 schatte het aandeel niet-ingezetenen bezoekers op 18% (Mulders & Croes, 2012). Van der Torre et al. (2012), die de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in Tilburg onderzocht, rapporteert dat een coffeeshopmedewerker en wijkagenten het percentage niet-ingezetenen bij meerdere coffeeshops in Tilburg als hoger dan die 18% inschatten, waarbij overigens geen percentage wordt genoemd.
- Nijkamp en Bieleman (2012) deden onderzoek naar het coffeeshopbezoek in Rotterdam, waarbij ze ook tellingen uitvoerden. In het voorjaar van 2012 werden volgens deze onderzoekers gemiddeld zo'n 25.100 bezoeken afgelegd aan de 41

²³ De tellingsmethode levert volgens de onderzoekers geen valide totaalbeeld op.

coffeeshops door 22.600 tot 25.500 bezoekers. 5% van de bezoekers was afkomstig uit het buitenland, 82% kwam uit Rotterdam.

- Onderzoek in Hoorn kwam tot de conclusie dat de meeste bezoekers uit de stad (74%) of de omgeving (24%) komen (Nijkamp & Bieleman, 2012). Het geschatte aandeel niet-ingezetenen is klein (de onderzoekers troffen twee keer een klein groepje Duitse jongeren aan in de coffeeshop, die medewerking aan het onderzoek weigerden).
- In Delfzijl woonden volgens schattingen van Bieleman, Nijkamp en Voogd (2013) bijna alle bezoekers van de plaatselijke coffeeshop in 2013 in de provincie Groningen. Van de 104 geënquêteerde bezoekers woonden er twee in Duitsland.
- In Amsterdam telden onderzoekers in 2011 bezoekers in 59 coffeeshops, 20 in het centrum en 39 in de rest van de stad, waarbij de typische 'toeristenshops' ondervertegenwoordigd zijn. Het aantal bezoekers per coffeeshop per week werd geschat op 867, maar dit verschilt sterk tussen de coffeeshops. Ongeveer een op de vijf (18,6%) was toerist (Korf, Doekhie & Wouters, 2011).

In de grensgemeenten met een grote toestroom van drugstoeristen en daaraan gerelateerde overlast is hier met verschillende lokale maatregelen op gereageerd. Sommige gemeenten hebben additionele gedoogcriteria in hun coffeeshopbeleid opgenomen. Het gaat hierbij onder andere om aangepaste openingstijden, het door de coffeeshophouder aanstellen van een persoon die toezicht houdt op overlast buiten de coffeeshop of het instellen van een kwartaaloverleg met coffeeshophouders (Bieleman, Nijkamp, Reimer et al., 2013; Rovers & Fijnaut, 2011; Snippe et al., 2011). Volgens Snippe et al. (2011), die interviews hielden met acht coffeeshopgemeenten, kan dit de gewenste uitwerking hebben. De samenscholing rondom coffeeshops werd er in een gemeente mee beëindigd. Een nadeel is dat de overlast zich verplaatst. In Bergen op Zoom-Roosendaal hielp een vervroeging van de sluitingstijden evenwel onvoldoende. Er traden ongewenste bijeffecten op, zoals toename van de straathandel en concentratie van bezoekers tijdens de uren dat de coffeeshops open waren. Het terugbrengen van de maximaal toegestane hoeveelheid die per klant per dag verkocht mag worden is eveneens een interventie die is toegepast. De verlaging van 30 gram naar 5 gram, die in 1996 landelijk werd ingevoerd, is onderzocht door Korf, Van der Woude, Benschop en Nabben (2001). Er bleek geen sprake van een afname van het aantal drugstoeristen.

Vergaande maatregelen zijn *spreiding* van coffeeshops, waarbij coffeeshops worden verplaatst vanuit een overlastgevende locatie naar een andere locatie, en *sluiting* van coffeeshops. Deze ingrijpende interventies zijn onderzocht in lokaal onderzoek. Daarbij zijn steeds nulmetingen en vervolgmetingen uitgevoerd, waardoor de ontwikkelingen goed gevolgd kunnen worden. De onderzoeken zijn alleen gericht op de gemeenten met een interventie; er zijn geen vergelijkingsgroepen. Daardoor kan strikt genomen geen uitspraak worden gedaan over de effectiviteit van de interventies (geen causale '*attributie*' mogelijk). Dit wordt deels goedge maakt doordat in een aantal onderzoeken ook de processen zijn gemonitord, waardoor zichtbaar wordt hoe de interventie werkt en wat ze in gang zet (de '*contributie*' van de interventie aan de uitkomsten). Dit is een indicatie voor effectiviteit.

3.3 Spreiding en sluiting van coffeeshops

Spreiding en relocatie (verplaatsing) van coffeeshops is in een aantal gemeenten als optie tegen de overlast op bepaalde locaties overwogen. Soms heeft een gemeente in haar coffeeshopbeleid een verplaatsingsverbod vastgelegd. Er staat dan bijvoorbeeld in het coffeeshopbeleid: '*Vestiging van coffeeshops in andere gebie-*

den van de gemeente wordt niet toegestaan' of 'uitbreiding van een bestaande coffeeshop of verplaatsing ervan is niet mogelijk'. In dat geval vergt relocatie van coffeeshops een wijziging van het beleid. Omdat er effecten van te verwachten zijn, zoals verzet van de nieuwe omwonenden van de coffeeshop, met mogelijke juridische procedures en nadeelcompensaties voor de nieuwe omwonenden, vergt relocatie sowieso nieuwe afstemming van het coffeeshopbeleid en overleg in de lokale driehoek. Een goede afweging van belangen en motivering is noodzakelijk. Het vinden van een nieuwe locatie is het grootste obstakel (Bootsma, 2012). De rol van de gemeente kan bij een verplaatsing uiteenlopen van een zeer afwachtende tot een zeer actieve rol (Bootsma, 2012).

In Venlo (en in Woerden) zijn de relocaties ook daadwerkelijk doorgevoerd (Bootsma, 2012). We gaan hieronder in op Venlo, waar de ontwikkelingen in onderzoek zijn gevolgd.

Venlo is een trekpleister voor Duitse bezoekers. In het kielzog van het winkelend publiek kwamen sinds de jaren tachtig ook drugstoeristen mee. Eind jaren tachtig telde Venlo 39 coffeeshops; dit aantal is in 1996 ingedamd tot 5. Eind jaren negentig had Venlo echter ernstig te lijden onder overlast van dealpanden, straatdealers, drugsrunners en een aanzienlijke stroom softdrugstoeristen. De overlast concentreerde zich in een bepaald gebied in de binnenstad, dat als gevolg hiervan sterk achteruitging. Het ging niet alleen om softdrugsoverlast, maar ook om illegale handel in harddrugs. Om de (soft)drugsgelateerde overlast en criminaliteit aan te pakken is in 2001 het project 'Hektor' gestart. Hektor bestond uit drie onderdelen: (1) extra inzet op handhaving van regels en openbare orde in combinatie met sluitingen van drugspanden, ontnemingen en verblijfsontzeggingen; (2) een vastgoedtraject (onder andere upgradering van de binnenstad) en (3) beleid ten aanzien van coffeeshops. Tot dit laatste behoorde de relocatie van twee van de vijf coffeeshops naar de periferie van de stad, in een leegstaand wegrestaurant niet ver van de Duitse grens.²⁴ Dit gebeurde in het najaar van 2004. Hieraan ging de nodige lokale politieke discussie vooraf.

Het Hektor-project is gemonitord in onderzoek (Snippe, Bieleman, Kruize, Naayer & Goeree, 2005; Snippe, Naayer & Bieleman, 2006; Bieleman, Naayer & Nienhuis, 2006; Bieleman & Nijkamp, 2009; Snippe, Nijkamp & Bieleman, 2012; 2013). Er zijn tussen 2004 en 2013 vijf metingen verricht. In het onderzoek zijn aantallen bezoekers van coffeeshops, drugsincidenten en overlast gemeten. Lokale actoren konden in interviews hun ervaringen beschrijven.

In 2004, vóór de relocatie, ontvingen de Venlose coffeeshops volgens schattingen uit het onderzoek gemiddeld 4.500 bezoekers per dag. In 2005 werd ongeveer de helft van deze bezoekers (rond de 2.150) door de relocatie afgebogen naar de periferie. Het totale aantal bezoekers werd toen door de onderzoekers op rond 4.400 geschat. In 2006 nam het geschatte aantal bezoekers toe tot 8.400, van wie er 6.100 de coffeeshops in de periferie bezochten. In 2009 telden de onderzoekers minder bezoekers (5.900). Het aandeel niet-ingezetenen was in 2009 64%. In 2012 daalde het aantal volgens de tellingen van de onderzoekers nog verder, tot 5.250. Waarom het totale aantal bezoeken van Duitsers is afgenomen is niet bekend. Het kan volgens de onderzoekers komen door de economische crisis waardoor klanten minder uitgeven aan cannabis, maar ook door de strengere controles in Duitsland op drugstoeristen (Snippe et al., 2012).

²⁴ Deze twee coffeeshops zijn met ingang van 1 mei 2012, toen het Besloten club- en het Ingezetenen criterium werden ingevoerd, op eigen initiatief gesloten.

In januari 2012 ervaren bewoners in de binnenstad naar eigen zeggen minder overlast en voelen ze zich veiliger. Ook ondernemers in de binnenstad ervaren minder drugsoverlast. De overlast in de periferie rond de coffeeshops nam toe, maar is consequent aangepakt en bleef beheersbaar. De onderzoekers rapporteren dat politie, gemeente en ook de coffeeshops zelf zich inspanden om de overlast op de nieuwe locatie te beperken. Wel kwamen er verzoeken tot nadeelcompensatie van omwonenden. In de hele gemeente zijn er in 2012 minder meldingen van drugs-overlast.

Het 'waterbedeffect' van klanten en overlast naar andere woonwijken door de spreiding van de coffeeshops lijkt beperkt; of er verplaatsing was naar andere gemeenten kan op basis van het onderzoek niet gezegd worden. De illegale drugs-handel heeft zich verplaatst naar een locatie langs de route naar de nieuwe locatie (Snippe et al., 2012).

De ervaringen in Venlo, die in onderzoek zijn gerapporteerd, laten zien dat de spreiding gepaard ging met vermindering van de drugsoverlast en minder drugs-incidenten (Snippe et al., 2012). Ook de illegale handel in softdrugs blijkt in 2012 nagenoeg verdwenen te zijn uit de binnenstad. De overlast op de nieuwe locatie blijkt goed te beheersen. Opmerkelijk is dat de ontwikkelingen niet lineair verlopen: de overlast leek bijvoorbeeld in 2009 toe te nemen, maar nam in 2012 weer af.

In Venlo ging het om spreiding als onderdeel van een breder beleid tegen (soft-) drugsgerelateerde overlast en criminaliteit. Het beslissingsproces nam de nodige tijd in beslag. In enkele andere gemeenten is spreiding van coffeeshops eveneens een item (geweest). In Terneuzen bereikte de lokale driehoek hier geen overeenstemming over. De burgemeester en de officier van justitie zaten niet op één lijn, zo blijkt uit de bestuurlijke rapportage over de casus Checkpoint (Mein & Van Ooyen, 2013). De drugsoverlast en – criminaliteit bracht de gemeente Maastricht ertoe spreiding te overwegen. Tegen het bestemmingsplan, waarin spreiding van drie coffeeshops naar de rand van de stad was opgenomen, tekende een aantal gemeenten in de buurt van de nieuwe locatie(s) echter bezwaar aan. In 2013 besliste de Raad van State dat de gemeente Maastricht haar plan voldoende gemotiveerd had en dat het in stand kan blijven (ECLI:NL:RVS:2013:696). De gemeente Rotterdam liet in 2012 een wetenschappelijke verkenning uitvoeren naar de mogelijkheid en wenselijkheid van relocatie van coffeeshops ten behoeve van de oordeels- en meningsvorming. Dit gebeurde in het kader van de voorbereiding op het landelijke afstandscriterium van 350 meter (tot scholen voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs), dat door het kabinet voor 2014 was aangekondigd en dat sluitingen van coffeeshops tot gevolg zou hebben. Rotterdam overwoog toen om het in het beleid vastgelegde verplaatsingsverbod te versoepelen. Het had net zestien coffeeshops gesloten als gevolg van een lokaal afstandscriterium van 250 meter en wilde voorkomen dat weer acht coffeeshops zouden verdwijnen. Met het vervallen van het landelijke afstandscriterium was een verplaatsing niet meer aan de orde. Rotterdam heeft het verplaatsingsverbod in 2013 gehandhaafd (Gemeente Rotterdam, 2012, 2013).

In enkele gemeenten zijn coffeeshops gesloten. Twee keer ging het om grensgemeenten waar veel niet-ingezetenen in de coffeeshops kwamen: Bergen op Zoom-Roosendaal en Terneuzen. In Bergen op Zoom-Roosendaal was de sluiting expliciet ingegeven door de overlast gerelateerd aan drugstoerisme. In Terneuzen werd deze overlast ook ervaren, maar verliep de sluiting op andere gronden. In Rotterdam en in het buitenland zijn er enkele ervaringen met sluiting van openlijke verkooppunten van cannabis die het gevolg waren van gewijzigd beleid, maar los

stonden van drugstoerisme. Omdat het, net als bij het Ingezetenen criterium, gaat om het afsluiten van de toegang tot een tot dan toe vrij toegankelijk en specifiek aanbod van cannabis zijn deze ervaringen hier relevant.

3.3.1 Bergen op Zoom-Rosendaal: sluiting na invoering nulbeleid

In Bergen op Zoom-Rosendaal zijn de ontwikkelingen op de voet gevolgd in onderzoek (Beke, Van der Torre & Keijzer, 2012; Van der Torre et al., 2008, 2010; Van der Torre, Beke, Bervoets et al., 2013).

Bergen op Zoom en Rosendaal startten in 2003 met het project 'Courage'. Men wilde de (soft)drugsoverlast die vooral samenhang met buitenlandse kopers, terugdringen. 'Courage' bestond uit verschillende deelprojecten, waarbij onder andere het sluiten van illegale verkooppunten een belangrijk aspect vormde. Ook werden de sluitingstijden van de acht coffeeshops vervroegd. Toch kwamen nog jaarlijks zo'n 1,3 miljoen drugstoeristen naar beide steden, van wie 90% kwam om de coffeeshops te bezoeken (Van der Torre et al., 2008). De overlast nam niet af. De gemeenten hebben daarop het maximumbeleid van gedoogde coffeeshops verlaten en vervangen door een nulbeleid. De acht coffeeshops die zich binnen hun grenzen bevonden zijn gesloten; de deadline voor de sluiting was 16 september 2009. Het evaluatieonderzoek liet zien dat de stroom drugstoeristen en de daarmee gepaard gaande overlast daarna is ingeperkt (Beke, Van der Torre & Keijzer, 2012; Van der Torre et al., 2010; Van der Torre, Beke, Bervoets, 2013). Het aantal buitenlandse toeristen dat naar Bergen op Zoom-Rosendaal komt is na de sluiting van de coffeeshops gereduceerd met ruim 90%, tot enkele honderden personen per week. Opvallend is dat er direct al een drastische daling was van het aantal drugstoeristen. Van degenen die nog kwamen bleef na verloop van tijd het merendeel eveneens weg. Met het beëindigen van het gedoogbeleid is voor het overgrote deel van de drugstoeristen de prikkel weggevallen om Bergen op Zoom/Rosendaal te bezoeken. De straathandel van softdrugs nam niet toe, althans dit werd door de politie niet waargenomen. Er waren ook duidelijk minder geregistreerde gevallen van drugshandel. Een kleine groep buitenlanders is gebleven, het gaat naar schatting om enkele honderden per week. Zij lijken actief in de tussenhandel en in aankoop van grotere hoeveelheden.

Verplaatsing van de handel in cannabis was er wel, maar die lijkt beperkt. In woonwijken buiten de binnenstad werd in 2010 meer drugshandel geconstateerd en in Breda werd een toename van de coffeeshopklandizie van 30% waargenomen. Dit veroorzaakte in Breda evenwel nauwelijks extra overlast, de situatie bleef goed beheersbaar. In Bergen op Zoom/Rosendaal zelf werden substantieel meer vermogensdelicten geregistreerd, vooral woninginbraken. In hoeverre voormalige straatdealers hierbij betrokken zijn is niet bekend.

De sluiting is integraal aangepakt met een combinatie van voorlichting (aan drugstoeristen en klanten, aan burgers), feedback aan burgers naar aanleiding van hun meldingen en klachten en handhaving. Dit was samengebracht in het project 'Courage'. Buitenlandse drugstoeristen zijn door een grootschalige internationale campagne – C'est fini! – geïnformeerd. De sluiting geldt als succesvol. Berghuis en De Waard (2010) citeren in hun artikel met de titel '*Drugsmarkt effectief verplaatst*' een winkelier die zegt: '*Wat is het stil op straat*'. Het beleid van Courage wordt momenteel voortgezet met andere speerpunten, met focus op de aanpak van de illegale handel en het 'doorpakken' naar achterliggende criminele netwerken.

3.3.2 Terneuzen: definitieve sluiting door intrekking gedoogbeschikking

De ontwikkelingen in Terneuzen zijn in onderzoek in kaart gebracht (Bieleman & Naayer, 2007; Bieleman & Nijkamp, 2009; Bieleman, Nijkamp & Buit-Minnema, 2009; Surmont, 2005, 2007). Bovendien is een bestuurlijke rapportage opgesteld, waarin de ontwikkelingen zijn geanalyseerd (Mein & Van Ooyen, 2013).

In Terneuzen werden in 1996-1998 twee coffeeshops geopend. Terneuzen besloot coffeeshops te gaan gedogen omdat er in de stad veel overlast was van illegale handel in soft- en harddrugs. Een van de twee coffeeshops bevond zich op een locatie die als gevolg van bestemmingsplannen verlaten moest worden. De coffeeshop verhuisde in 2003 naar een aantrekkelijke nieuwe locatie, waar later ook nieuwbouw van de coffeeshop plaatsvond. Mede door deze verhuizing en het grotere pand met meer en luxe faciliteiten kon de betreffende coffeeshop groeien en een toenemende stroom klanten bedienen. Dit gaf steeds meer overlast, met name in de vorm van verkeers- en parkeerproblemen. De gemeente Terneuzen heeft getracht deze overlast te beheersen door het verkeer te kanaliseren en parkeergelegenheid te scheppen bij de coffeeshop. Beperkende maatregelen ten aanzien van de coffeeshop werden niet genomen omdat een terugkeer van de illegale straathandel werd gevreesd (Surmont, 2005, 2007; Bieleman & Naayer, 2007; Mein & Van Ooyen, 2013). Over het aandeel van de overheid in de groei van de coffeeshop merkte de rechtbank later op *'dat de overheid vanaf de helft van de negentiger jaren de groei van Checkpoint heeft mogelijk gemaakt, zelfs heeft bevorderd'*.²⁵ (ECLI:NL:RBMID:2010:BL8815, 25 maart 2010). Over een voorstel tot spreiding van de coffeeshops naar een locatie dichtbij de grens in Zeeuws-Vlaanderen (à la Venlo) kon in de lokale driehoek geen overeenstemming worden bereikt tussen het Openbaar Ministerie, dat geen spreiding wilde, en de gemeente, die dat wel voorstond.

In 2007 en nog een keer in 2008 werd bij een inval van de politie in de coffeeshop een te grote voorraad softdrugs gevonden. De coffeeshop overtrad het 500-gram voorraadcriterium. Aan de 'achterdeur' van de coffeeshop bleek zich bovendien een netwerk van personen te bevinden die op een of andere manier bij de aanvoer van cannabis naar de coffeeshop betrokken waren. In 2008 volgde een tijdelijke sluiting, daarna trok de burgemeester de gedoogbeschikking geheel in. Tegelijkertijd werden de coffeeshopeigenaar en de medewerkers gedagvaard.²⁶ De sluiting is gepaard gegaan met intensieve handhaving en strenge politiecontroles richting drugstoeristen.

Na de sluiting bleef het rustig in de binnenstad van Terneuzen, de buitenlandse bezoekersstroom droogde binnen enkele maanden grotendeels op. In 2011-2012 maakten buurtbewoners en politie wel weer melding van (toenemende) incidentele illegale drugshandel in de binnenstad (Mein & Van Ooyen, 2013). De drugstoeristen zijn sinds de sluiting echter grotendeels weggebleven. De overgebleven coffeeshop, die steeds kleinschalig is gebleven, is gebonden aan een maximum van twee gram

²⁵ De coffeeshop werd gedagvaard voor (onder meer) overtreding van de Opiumwet.

²⁶ In eerste aanleg volgde een veroordeling van de coffeeshop voor onder meer overtreding van de Opiumwet (ECLI:NL:RBMID:2010:BL8815, 25 maart 2010). In hoger beroep heeft het gerechtshof Den Haag het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk verklaard (ECLI:NL: ECLI:NL:GHSGR:2012:BV2572, 2 februari 2012). In cassatie is de zaak vervolgens terugverwezen naar het gerechtshof (ECLI:NL:HR:2013:7, 2 juli 2013). Op 16 juli 2014 deed het Gerechtshof Amsterdam uitspraak. Het Hof verklaarde het OM niet-ontvankelijk in de vervolging wegens de verkoop van softdrugs en in de beschuldiging van het vormen van een criminele organisatie. Het Hof spreekt een veroordeling uit wegens het in grote hoeveelheden in voorraad hebben van softdrugs, maar legt hiervoor geen straf op (www.nos.nl).

per persoon per transactie in plaats van vijf gram. Verplaatsingsverschijnselen in Nederland (naar Goes, Vlissingen, Bergen op Zoom/Roosendaal) werden door de onderzoekers wel geconstateerd, maar in beperkte mate.

3.3.3 Rotterdam: sluiting na invoering afstandscriterium tot scholen

In Rotterdam zijn in 2009 zestien coffeeshops gesloten ten gevolge van de toepassing van een nieuw afstandscriterium, waarbij coffeeshops zich niet binnen een straal van 250 meter van scholen mogen bevinden. Hoewel de sluiting in Rotterdam niet was ingegeven door overlast gerelateerd door drugstoerisme, zijn de ervaringen in lijn met die in Terneuzen en Bergen op Zoom-Roosendaal. Bieleman et al. (2011) en Nijkamp en Bieleman (2012a) monitorden de ontwikkelingen in Rotterdam. Ook Müller et al. (2012) deden onderzoek naar de overlast rond coffeeshops.

Diverse partijen hadden na het sluiten van de zestien coffeeshops een toestroom van klanten naar de overgebleven coffeeshops verwacht en daarmee een toename van overlast in de omgeving van de coffeeshops, een fenomeen dat bekend staat als het waterbedeffect. Er zijn inderdaad indicaties dat een deel van de klanten van de gesloten shops zijn cannabis is gaan kopen bij de overgebleven coffeeshops. Zo is er een toename van omzet bij een drietal coffeeshops van meer dan 50% geconstateerd. De ervaringen wezen echter uit dat er geen of nauwelijks sprake was van toename van overlast. Ook was er geen stijging van de klachten van omwonenden, deze bleven minimaal in aantal. Het uitblijven van het waterbedeffect bleek te gelden voor de hele stad (Bieleman et al., 2011; Müller et al., 2012).

De overlast nam drastisch af op de locaties waar voorheen coffeeshops waren, maar ook bij de andere coffeeshops in de stad. Bieleman et al. suggereren dat dit te maken heeft met het strengere optreden van de politie. Gesprekken met de ervaringsdeskundigen wijzen evenwel uit dat de politie niet strenger is gaan optreden in de betreffende periode vanaf de sluiting van de coffeshop (Müller et al., 2012). De politie heeft wel extra opgelet, maar geen extra overlast kunnen constateren (Müller et al., 2012). Uit onderzoek van Müller (2012) komt naar voren dat coffeshopexploitanten nadrukkelijk letten op overlast veroorzaakt door hun klanten. Volgens Müller et al. kan gesteld worden dat coffeshopeigenaren meer aan zelfregulering zijn gaan doen onder druk van het meer stringente beleid. Sommige coffeshops hebben hiervoor mensen aangenomen. De zelfregulering gaat zo ver dat coffeshophouders zich nog nadrukkelijker richten op het samenwerken met de overheid. Er is echter ook aantal exploitanten dat minder verantwoordelijkheid neemt en zich weinig proactief opstelt. Maar het gaat hier volgens de toezichthouders om een minderheid.

Een andere verklaring voor de vermindering van de overlast zou kunnen zijn dat de klanten van de verdwenen coffeeshops minder zijn gaan gebruiken of zijn gestopt met gebruik. Dit wordt echter uit de voorhanden onderzoeken in Rotterdam niet duidelijk. In Rotterdam lijkt sprake van een gedeeltelijke verschuiving. Er zijn indicaties dat een deel van de klanten van de gesloten shops zijn cannabis koopt bij de overgebleven coffeeshops. Zo is er een toename van omzet bij een drietal coffeshop van meer dan 50% geconstateerd.

Overigens is er geen toename van straathandel in softdrugs geconstateerd, in zover daar al sprake van was (dit was nauwelijks het geval). Het uitblijven van overlast door straathandel in Rotterdam hangt wellicht ook samen met het nog steeds grote aanbod van coffeeshops in deze stad. Er zijn immers meer dan veertig coffeeshops en die kunnen de markt kennelijk goed bedienen.

3.3.4 Ervaringen met sluiting van 'coffeeshops' buiten Nederland

Ook buiten Nederland zijn ervaringen opgedaan met sluiting van openlijke verkooppunten van cannabis.

Een eerste casus is Zwitserland. Een tijdlang werden in Zwitserland, vooruitlopend op een verwachte beleidswijziging, openlijke verkooppunten van cannabis inofficieel gedoogd. Het beleid sloeg echter om en in 2008 werd repressief opgetreden tegen deze verkooppunten, waardoor zij verdwenen. Killias, Isenring, Gilliéron et al. (2011) deden onderzoek, waarbij ze fake-kopers cannabis lieten kopen voor en na de sluitingen. Cannabis bleek na de sluitingen moeilijker te verkrijgen. De kopers moesten zich in het illegale circuit begeven, waar de kwaliteit van de cannabis meer variabel was en gemiddeld slechter. Kopers voelden zich er vaker onveilig en er waren incidenten met diefstal door verkopers. Er zijn indicaties dat een deel van de Zwitserse gebruikers reageerde door minder te gaan gebruiken. Dit laatste leidden Killias et al. (2011) af uit nationale gebruikerssurveys.

Een tweede buitenlandse casus is Denemarken. 'Pusher Street' in Kopenhagen was een van de grootste open cannabismarkten in Noord-Europa. De *street* bevond zich sinds midden jaren zeventig in de 'vrije stad Christiania' in Kopenhagen. Er stonden zo'n veertig kraampjes waar allerlei soorten cannabis werden verkocht. Er zijn in de loop der jaren politieacties en arrestaties geweest, maar *Pusher Street* bleef bestaan. In Kopenhagen werd ook cannabis verkocht in 'hasj-clubs', op straat, vanuit auto's en panden of via de telefoon en internet. In 2003 veranderde het Deense beleid. Er werd een *Fight Against Drugs* ingezet en de drugswetten werden aangescherpt. Volgens Asmussen (2007) werd er geen onderscheid meer gemaakt tussen hard- en softdrugs en ook niet meer tussen gebruikers en dealers. Gebruik van drugs werd gecriminaliseerd (Asmussen, 2007). In het kader van dit nieuwe beleid werd in maart 2004 *Pusher Street* 'leeggeveegd' door de politie. In het jaar dat hierop volgde patrouilleerde de politie intensief in Christiania, tot meerdere malen per dag, en de patrouilles werden geïntensiveerd als zich problemen voordeden tussen de politie en dealers, gebruikers of inwoners van Christiania. Asmussen (2007) deed evaluatieonderzoek naar de gevolgen van deze maatregelen. Hij baseert zich op berichten in drie kranten van verschillende signatuur. Na een jaar is er volgens Asmussen (2007) nog steeds sprake van dealen en gebruik van cannabis. Het gebeurt echter meer in het verborgene en het heeft zich verspreid naar andere delen van de stad en naar andere aanbieders. Er openden meer 'hasj-clubs', waartegen de politie vervolgens ook ging optreden. Een tijdje later, in 2005, werden ook straatdealers gerapporteerd in een ander gebied van Kopenhagen.

Dat de handel en het gebruik zich verspreidden na het sluiten van *Pusher Street*, daar zijn alle informanten en krantenberichten het over eens. Over de omvang van de verplaatsing van de cannabismarkt naar andere gebieden bestaat geen eenduidig beeld. Gebruikers en dealers zeggen dat de cannabis gemakkelijk verkrijgbaar bleef. De politie beweert dat er minder cannabis verhandeld wordt, met name aan toeristen.

3.3.5 Lelystad: opening van een coffeeshop

Tot slot wordt ook nog even gekeken naar de omgekeerde beweging: die van de opening van een coffeeshop in een gemeente waar er tot dan toe geen was.

Medio augustus 2011 werd in Lelystad voor het eerst een coffeeshop geopend. Korf, Benschop, Nabben en Wouters (2013) onderzochten de ontwikkelingen rondom de komst van de coffeeshop. Op drie meetmomenten onderzochten ze met een survey, enquêtes, gesprekken en etnografisch onderzoek wat de gevolgen waren, onder andere in termen van overlast.

De coffeeshop sloeg snel aan bij lokale cannabisgebruikers. Het aantal klanten nam in de loop van 2012 toe. Het percentage cannabisgebruikers onder de bevolking veranderde niet, maar wel gingen meer gebruikers hun cannabis kopen in de coffeeshop. De verplaatsing van de oude verkoopadressen (vooral coffeeshops in Amsterdam en Almere) naar de nieuwe lokale coffeeshop was echter niet volledig. De resultaten suggereerden dat er minder geblowd werd in het openbaar. Er was geen effect op gevoelens van onveiligheid onder bewoners. De verkeersoverlast op de locatie van de coffeeshop nam niet toe, de overlast door rondhangende gebruikers veranderde niet. De lokale illegale cannabismarkt kromp, met name die van de 06-bezorgers.

De hierboven besproken casussen van spreiding en sluiting van coffeeshops laten het volgende zien:

- Spreiding en sluiting van coffeeshops kunnen positief uitpakken: de overlast neemt af en er zijn minder meldingen van drugsincidenten. Dit heeft ermee te maken dat spreiding en sluiting in Nederland meestal onderdeel zijn van een breder lokaal drugsbeleid en gepaard gaan met andere interventies, in ieder geval met alert toezicht en intensieve controles van de politie op illegale verkoop. Dit laatste is een factor die gunstige uitkomsten lijkt te bevorderen. (Overblijvende en verplaatste) coffeeshops werken over het algemeen ook zelf actief mee aan beperking van de overlast.
- Na sluiting van coffeeshops nabij de grens blijven de drugstoeristen grotendeels weg. Dit laatste kan al snel na de sluiting optreden. Als de toegang tot de coffeeshops wordt geblokkeerd valt een belangrijke prikkel weg om naar Nederland te komen (zie ook Berghuis & De Waard, 2010, 2011).
- Er treedt na sluiting een zeker 'waterbedeffect' op, maar dit lijkt beperkt en veroorzaakt geen substantiële toename van overlast op andere plaatsen. Berghuis en De Waard (2011) spreken in de casus van Bergen op Zoom-Roosendaal van een 'verplaatsingsmythe'. In Rotterdam trad eerder een diffusie-effect op: door intensievere zelfregulatie van de coffeeshops en betere samenwerking met gemeente en politie deden zich daar net gunstige effecten voor in gebieden die grensden aan de gebieden waar sluiting had plaatsgevonden. Dit lijkt op de bevindingen uit eerder onderzoek naar verplaatsingsverschijnselen, waarbij het ging om de aanpak van criminaliteit. Een *systematic review* van onderzoek naar geografische verplaatsingseffecten bij op specifieke gebieden gerichte intensieve politie-inzet toont aan dat verplaatsing van criminaliteit naar omliggende gebieden over het geheel genomen nauwelijks optreedt (Bowers et al., 2011; Mazerolle, Rombouts & Soole, 2007). Deze onderzoekers rapporteren een trend in de richting van diffusie-effecten: ook in aangrenzende gebieden neemt de criminaliteit af. Dit neemt niet weg dat verplaatsing van handel en overlast naar verderaf gelegen gebieden (zoals woonwijken in Bergen op Zoom-Roosendaal) kan optreden.
- Spreiding leidt niet tot vermindering van het drugstoerisme en stuit vaak op weerstand, zowel bij het Openbaar Ministerie als bij bewoners en gemeenten in de buurt van de nieuwe locatie.

Het wegblijven van niet-ingezetenen na sluitingen van coffeeshops zegt wellicht iets over de flexibiliteit in het aankoopgedrag van deze gebruikers. Volgens onderzoek van Surmont (2005), Bieleman en Naayer (2007) en Korf et al. (2011) komen

deze bezoekers vooral naar de coffeeshops in Nederland voor de goede en constante kwaliteit van de cannabis, de vriendelijkheid van het personeel en de prettige sfeer (). De prijs speelt blijkens deze onderzoeken in mindere mate een rol. Als zij niet meer in de coffeeshop terecht kunnen valt een belangrijke reden om naar Nederland te komen weg. Ook in eigen land bestaat een illegale markt en wordt cannabis geteeld (EMCDDA, 2014). In België zijn de laatste jaren de cannabisclubs van 'Trekt uw plant' in opkomst (Kilmer, Kruithof, Pardal, Caulkins & Rubin, 2013). Van der Torre et al. (2010), Van der Torre, Beke, Bervoets et al. (2013) en Van der Torre, Holvast, Keijzer et al. (2013) rapporteren een verplaatsing van de gebruikersmarkt van cannabis vanuit het zuiden van Nederland (i.c. Maastricht) naar België en Frankrijk.

Bovendien konden de niet-ingezetenen na de sluitingen in Bergen op Zoom-Roosendaal, Terneuzen en Rotterdam nog in andere coffeeshops terecht. Ze hebben een grote actieradius en zijn in meerderheid niet afhankelijk van bepaalde coffeeshops (Korf et al., 2011). Snippe et al. (2013) vonden datgebruikers in Venlo, die daar niet woonachtig waren, gemiddeld 40 km reizen om naar een coffeshop te gaan. In het geval van de coffeeshops in Terneuzen reisden de Nederlandse klanten gemiddeld 29 kilometer en buitenlandse klanten zelfs gemiddeld zo'n 61 (Belgen) tot 203 kilometer (Noord-Fransen) (Surmont, 2005, 2007). Na de beperking van de openingstijden in Bergen op Zoom-Roosendaal kwamen meer buitenlanders in Terneuzen. Als er nog voldoende coffeeshops binnen een bepaalde straal – die dus vrij breed kan zijn – aanwezig zijn kunnen zij een deel van de vraag opvangen.

Of gebruikers minder cannabis gaan gebruiken of ophouden met cannabisgebruik als gevolg van drempelverhogende maatregelen voor coffeeshops is onduidelijk. Het wordt gesuggereerd in het voorbeeld van Zwitserland, maar daar kan geen directe link gelegd worden tussen de meting van gebruik en de sluiting van 'coffeeshops'. In de tussenmeting van het onderhavige onderzoek bleek het nauwelijks het geval: 6,8% van de cannabisgebruikers gaf aan te zijn gestopt of geminderd met gebruik als gevolg van de 'wietpas' (Korf et al., 2013). Van der Torre et al. (2012) rapporteren dat 16,4% van de cannabisgebruikers na invoering van de aangescherpte coffeshopcriteria (bijna) geen cannabis meer gebruikte. MacCoun (2011) berekende de samenhang tussen het aantal coffeeshops en de prevalentie van cannabisgebruik; hij vond een zwakke samenhang.

3.4 Verwachtingen voor 2013

Op basis van het voorhanden onderzoek kunnen enkele verwachtingen geformuleerd worden voor de ontwikkelingen in 2013, na het wegvallen van het Besloten club-criterium en de aanpassing van het Ingezetenen-criterium (over de ontwikkelingen in 2012 is eerder gerapporteerd, zie Van Ooyen, Bieleman & Korf, 2013).

Een eerste verwachting betreft de verplaatsing van bezoekers van gemeenten waar het nieuwe beleid daadwerkelijk wordt gehandhaafd naar gemeenten waar dat niet het geval is. Een dergelijke verplaatsing werd waargenomen in 2012, toen de nieuwe gedoogcriteria niet overal gehandhaafd hoefden te worden. Toen was er een vrij lichte (20-30%) toename van het coffeshopbezoek waarneembaar in gemeenten zonder handhaving (Snippe & Bieleman, 2012; Van der Torre et al., 2012). Het zou kunnen dat ook in 2013 een verplaatsing optreedt van het coffeshopbezoek. De daadwerkelijke handhaving van het Ingezetenen-criterium is immers in 2013 een zaak van lokaal maatwerk, waardoor in de ene gemeente intensiever wordt gehandhaafd op de aanwezigheid van niet-ingezetenen in de coffeshops dan in de andere gemeente. Of deze verwachting uitkomt is in dit onderzoek niet na te gaan,

aangezien de meest voor de hand liggende 'overloopp gemeenten' om onderzoekstechnische redenen niet zijn geïnccludeerd in de onderzoeksgroep (zie paragraaf 2.2).

De volgende verwachtingen komen wel aan de orde in het onderzoek.

De tweede verwachting is dat, als niet-ingezetenen in 2013 niet terecht kunnen in de coffeeshops in Nederland, zij, net als in 2012, zullen wegblijven en dat de daling van het aantal drugstoeristen, die in 2012 werd waargenomen, in 2013 wordt gecontinueerd. Zij hebben, zo kan verondersteld worden, merendeels de weg gevonden naar de cannabismarkten in eigen land.

Ten derde kan verwacht worden dat bezoekers die in Nederland woonachtig zijn, in 2013 weer terugkeren naar de coffeeshops. Zij hoeven zich niet meer te laten registreren als lid en de slechtere toegankelijkheid van coffeeshops is hiermee teruggedraaid. Het zou echter kunnen voorkomen dat de 'terugverplaatsing' van de illegale verkoopadressen naar de weer 'open' coffeeshops geleidelijk verloopt, zoals gebruikers in Lelystad nog steeds in Almere of Amsterdam blijven kopen.

Tot slot zou verwacht kunnen worden dat de overlast door straathandel, waar omwonenden van coffeeshops in 2012 na invoering van het aangescherpte beleid meer last van ervoeren, (blijkens de tussenrapportage en ook Van der Torre, Holvast, Keijzer et al., 2013), weer zal afnemen in 2013. Sommige auteurs rapporteren dat de overlast door straathandel op langere termijn afneemt doordat de illegale handel al snel minder zichtbaar wordt en de klandizie wegblijft.

Deel I

De implementatie

4 De implementatie van het Ingezetenen criterium volgens de betrokken actoren

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

4.1 Opzet implementatieonderzoek

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het Ingezetenen criterium in 2013 is geïmplementeerd. Over de implementatie in 2012 is eerder gerapporteerd (Van Ooyen & Van der Giessen, 2013). Toen waren zowel het Besloten club- als het Ingezetenen criterium van kracht. De handhaving begon in mei 2012 in Limburg, Noord-Brabant en Zeeland. De start ging gepaard met een communicatiecampagne richting drugstoeristen ('New rules, no drugs' – tevens in Frans en Duits). Hoewel de gemeenten het lastig vonden om de landelijk aangereikte kaders concreet in te vullen en uit te voeren, werden in de loop van 2012 werkzame procedures ontwikkeld en pakten alle actoren, lokaal en landelijk, hun rol op. In de begintijd – na 1 mei 2012 – werd gecontroleerd op naleving van de nieuwe criteria door de coffeeshops, maar al snel nam de intensiteit van deze controles af en gaf de politie prioriteit aan de bestrijding van de illegale markt, die overlast veroorzaakte. 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.

Dit hoofdstuk focust op de implementatie in 2013. Het Besloten clubcriterium is sinds november 2012 niet meer geldig en de handhaving van het Ingezetenen criterium 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. In dit hoofdstuk wordt onderscheid gemaakt tussen de invoering in het beleid en de daadwerkelijke handhaving in de praktijk.

De informatie komt uit interviews met stakeholders in de vijftien steekproefgemeenten in het gehele land. Hun waarnemingen en ervaringen worden weergegeven.

Per gemeente zijn respondenten uit de verschillende betrokken beroepsgroepen bevraagd:

- Gemeenteambtenaren (zoals coördinatoren integrale veiligheid, adviseurs bij de directie openbare orde en veiligheid, juridisch adviseurs) die (mede) het coffeeshopbeleid in portefeuille hebben (n=17)
- Politiefunctionarissen op lokaal niveau (zoals operationeel adviseurs van de eenheidsleiding), die betrokken zijn bij de drugsbestrijding of bij de controles van coffeeshops (n=14) en een politiefunctionarissen op districts- en provinciaal niveau, die informatie kon geven over meerdere gemeenten (n=1)
- Vertegenwoordigers van de regionale parketten van het Openbaar Ministerie (n=9)
- Coffeeshophouders en bedrijfsleiders van coffeeshops in de steekproefgebieden (n=17)

Daarnaast is eenmaal een vertegenwoordiger van stadstoezicht bevraagd en is op landelijk niveau gesproken met een vertegenwoordiger van het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie en met twee vertegenwoordigers van het ministerie van Veiligheid en Justitie. In totaal zijn 61 respondenten geïnterviewd. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de categorieën respondenten per gemeente.

Tabel 4.1 Categorieën respondenten in de 15 steekproefgemeenten

	Gemeente		Categorie respondent			
	Gemeente	Coffeeshops	Openbaar Ministerie	Lokale politie	Bovenlokale politie	Stadstoezicht
1	•		•	•	•	
2	•	•	•	•		
3	•	•	•	•		
4	•	•	•	•		
5	•	•	•	•		
6	•	•	•	•	•	
7	•	•	•	•	•	
8	•	•	•	•	•	•
9	•	•		•		
10	•		•	•		
11	•		•	•		
12	•	•	•	•		
13	•		•			
14	•		•	•		
15	•	•	•			

Met de meeste respondenten (n=41, 67%) is een face-to-face interview afgenomen, met achttien (30%) is een telefonisch interview gehouden, en twee respondenten hebben de vragenlijst zelf schriftelijk ingevuld.

De vragen in de interviews zijn open gesteld, er is niet gewerkt met voorgegeven antwoordcategorieën. De interviews zijn op band opgenomen (op een na, waar de respondent hiervoor geen toestemming gaf) en uitgewerkt in een verslag. Dit verslag is teruggekoppeld naar de respondenten met het verzoek het op juistheid te controleren. Hierbij is een deadline gesteld, na verloop waarvan de onderzoekers aannamen dat ze de informatie konden gebruiken voor de analyses. Een aantal respondenten reageerde met een expliciete accordering, soms met wijzigingsvoorstellen, die steeds integraal zijn overgenomen door de onderzoekers. De verslagen zijn geanonimiseerd opgeslagen op een beveiligde schijf, die alleen voor de onderzoekers van dit onderzoek toegankelijk is. De respondenten blijven in dit onderzoek anoniem.

Bij de analyses is per gemeente de informatie vanuit de verschillende perspectieven gecombineerd, 'getrianguleerd', om tot een zo betrouwbaar mogelijk beeld van de situatie in die gemeente te komen. Bevindingen worden gerapporteerd als minimaal twee respondenten uit eenzelfde gemeente in hun antwoord op een vraag overeenstemmen. De gemeenten zijn in dit hoofdstuk de primaire onderzoekseenheden. Daarnaast is gezocht naar patronen op bovengemeentelijk niveau. De gemeenten worden in dit rapport niet met name genoemd, ook zij blijven anoniem. Dit heeft twee redenen: ten eerste is het aantal respondenten per gemeente laag, waardoor een risico van herkenning van individuele respondenten ontstaat, en ten tweede gaat het niet om de vijftien gemeenten op zichzelf, maar zijn ze getrokken als steekproef, als weerspiegeling, van wat er door de aanscherping van het coffee-

shopbeleid gebeurt in de coffeeshopgemeenten in Nederland. Vanuit dit oogpunt hadden even goed andere gemeenten in de steekproef terecht kunnen komen.

In het onderstaande worden de hoofdonderwerpen uit de interviews behandeld:

- Hoe is het Ingezetenen criterium in de betrokken gemeenten geïmplementeerd in het lokale coffeeshopbeleid en de handhavingsarrangementen? (paragraaf 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.7)
- Hoe is de verkoop van cannabis aan gebruikers buiten de coffeeshops bestreden: hoe zijn dealers (straatdealers, thuisdealers, 06-dealers e.a.) en runners opgespoord en aangepakt? Met welke prioriteit? (paragraaf 4.6)
- Zijn in de gemeenten andere maatregelen genomen om het drugstoerisme, de overlast gerelateerd aan drugstoerisme of de verkoop van cannabis aan gebruikers buiten de coffeeshops terug te dringen en de coffeeshops kleiner en beheersbaar te maken? (paragraaf 4.4.3)

4.2 Het Ingezetenen criterium in beleid en praktijk op lokaal niveau

Eerst is onderzocht hoeveel gemeenten het Ingezetenen criterium hebben opgenomen in hun lokale Damocles- of coffeeshopbeleid²⁷ en het daarbij behorende handhavingsarrangement voor coffeeshops²⁸. In het lokale coffeeshopbeleid wordt beschreven of het criterium al dan niet wordt gehandhaafd en worden daar (in meer of mindere mate) argumenten voor gegeven. In het daarbij behorende handhavingsarrangement wordt vervolgens concreet uitgewerkt welke bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen worden toegepast bij eerste en volgende overtredingen van de gedoogcriteria. Het handhavingsarrangement wordt afgestemd in het lokale driehoeksoverleg.²⁹ Het is de basis voor de handhaving in de praktijk. Twee voorbeelden van de wijze waarop het Ingezetenen criterium in het handhavingsarrangement opgenomen kan zijn, zijn te vinden in bijlage 3.

Niet alle vijftien steekproefgemeenten hebben het Ingezetenen criterium in 2013 opgenomen in hun lokale coffeeshopbeleid annex handhavingsarrangement. Elf gemeenten (73%) hebben het Ingezetenen criterium wel opgenomen. In vier gemeenten (27%) is dit in 2013 niet het geval (zie tabel 4.2).

Acht van de elf gemeenten die het Ingezetenen criterium hebben opgenomen in hun lokale coffeeshopbeleid annex handhavingsarrangement bevinden zich in het zuiden van het land, waar het criterium al in 2012 gold. Deze gemeenten hadden het Ingezetenen criterium in 2012 al opgenomen. In deze gemeenten geldt: *'Het stond erin en het staat erin'*. Wel hebben sommige gemeenten in 2013 aanpassingen door-

²⁷ Het coffeeshopbeleid is in sommige gemeentelijke documenten onderdeel van het bredere 'Damoclesbeleid', het beleid waarin wordt beschreven hoe de burgemeester zijn bevoegdheid ex artikel 13b Opiumwet zal toepassen in geval van Opiumwetovertreden (hard- en softdrugs) in woningen, lokalen en coffeeshops. In andere documenten wordt specifiek gefocust op de coffeeshops (onder de titel 'Damoclesbeleid coffeeshops', 'coffeeshopbeleid' of 'beleidsregels ex artikel 13b Opiumwet voor coffeeshops'). In dit rapport wordt de term 'lokaal coffeeshopbeleid' gehanteerd.

²⁸ In plaats van een 'handhavingsarrangement' wordt ook wel gesproken over een 'handhavingsmatrix' of een 'handhavingsrichtlijn'.

²⁹ De Minister van Veiligheid en Justitie zegt hierover: *'Afstemming over lokaal maatwerk vindt plaats in de lokale driehoek. In elk geval zal er afstemming plaatsvinden over het handhavingsarrangement, inclusief de handhaving van het Ingezetenen criterium en de eventuele fasering daarvan, en de maatregelen die verder worden getroffen in het kader van het coffeeshopbeleid.'* (TK 2012-2013, 24 077, nr. 293, november 2012, p. 2)

gevoerd.³⁰ Twee van de acht gemeenten hebben bijvoorbeeld de handhaving versoepeld. Ze hebben besloten dat personen die over een Nederlands identiteitsbewijs beschikken maar niet in Nederland ingeschreven zijn toegang mogen krijgen tot de coffeeshops in hun gemeente. Ze controleren dus het ingezetenschap niet meer aan inschrijving in de Gemeentelijke Basis Administratie. Een andere gemeente heeft in haar coffeeshopbeleid beter onderbouwd waarom ze tot handhaving van het Ingezetenen criterium overgaat.

Drie van de elf gemeenten die het Ingezetenen criterium hebben opgenomen in hun lokale coffeeshopbeleid annex handhavingsarrangement bevinden zich in de overige provincies. Voor deze gemeenten was het Ingezetenen criterium in 2013 nieuw. Vier gemeenten hebben het Ingezetenen criterium niet opgenomen in hun beleid. Deze gemeenten bevinden zich alle vier in de overige provincies.

Het feit dat het Ingezetenen criterium in een handhavingsarrangement is opgenomen betekent nog niet dat het ook actief in de praktijk wordt gehandhaafd. Actieve handhaving betekent dat een gemeente daadwerkelijk controleert of de coffeeshops geen toegang verlenen aan en niet verkopen aan niet-ingezetenen en dat het bevoegd gezag de in het arrangement overeengekomen bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen neemt indien een overtreding wordt geconstateerd. De tweede vraag aan de gemeenten is dan ook of zij het Ingezetenen criterium actief handhaven. Tabel 4.2, laatste kolom, geeft een overzicht van de antwoorden.

Vijf van de elf gemeenten met een handhavingsarrangement voor het Ingezetenen criterium handhaven dit in 2013 ook actief.³¹ In tabel 4.2 zijn dit de gemeenten 1 tot en met 5 (aangeduid met lichtpaarse arcering). Tien gemeenten handhaven het ingezetenen criterium eind 2013 niet actief. Dit zijn de gemeenten 6 tot en met 15 in tabel 4.2. Van deze tien zijn er zes die het Ingezetenen criterium wél in hun handhavingsarrangement hebben opgenomen. Dit zijn de gemeenten 6 tot en met 11 in tabel 4.2 (aangeduid met roze arcering). De vier andere hebben het Ingezetenen criterium in 2013 niet in hun handhavingsarrangement opgenomen. Dit zijn de gemeenten 12 tot en met 15 in tabel 4.2 (aangeduid met groene arcering).

³⁰ Het gaat hier om aanpassingen ten aanzien van het Ingezetenen criterium. Het Besloten clubcriterium moest overal uit de arrangementen verwijderd worden omdat het eind 2012 is vervallen.

³¹ Zie ook: Resultaten inventarisatie lokaal handhavingsbeleid coffeeshops (2013).

Tabel 4.2 De implementatie van het Ingezetenen criterium in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement en actieve handhaving, ingedeeld naar gemeenten in de zuidelijke provincies en gemeenten in de overige provincies; n=15, eind 2013

Gemeenten in zuidelijke provincies	Ingezetenen criterium in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement?	Ingezetenen criterium actief gehandhaafd?
1	Heeft Ingezetenen criterium in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement	+ Actieve handhaving
2	Heeft Ingezetenen criterium in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement	+ Actieve handhaving
3	Heeft Ingezetenen criterium in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement	+ Actieve handhaving
4	Heeft Ingezetenen criterium in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement	+ Actieve handhaving
5	Heeft Ingezetenen criterium in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement	+ Actieve handhaving
6	Heeft Ingezetenen criterium in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement	• Geen actieve handhaving meer sinds mei 2013
7	Heeft Ingezetenen criterium in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement	• Geen actieve handhaving
8	Heeft Ingezetenen criterium in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement, echter herijking arrangement onder actie	• Geen actieve handhaving meer sinds juni 2013
Gemeenten in overige provincies		
9	Heeft Ingezetenen criterium in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement	• Geen actieve handhaving
10	Heeft Ingezetenen criterium in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement	• Geen actieve handhaving
11	Heeft Ingezetenen criterium in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement.	• Geen actieve handhaving
12	Heeft Ingezetenen criterium niet in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement	
13	Heeft Ingezetenen criterium niet in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement	
14	Heeft Ingezetenen criterium niet in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement	
15	Heeft Ingezetenen criterium niet in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement	

De gemeenten zijn op basis van de implementatie in beleid/handhavingsarrangement en in actieve handhaving in drie clusters te delen. Het eerste cluster bestaat uit de vijf gemeenten die het Ingezetenen criterium hebben opgenomen in hun coffeeshopbeleid en handhavingsarrangement en het in de praktijk ook actief handhaven. Dit zijn de 'actieve gemeenten'. Zij hebben het Ingezetenen criterium op papier én in de praktijk geïmplementeerd. Het tweede cluster wordt gevormd door de zes gemeenten die het Ingezetenen criterium hebben opgenomen in beleid en handhavingsarrangement, maar het niet actief handhaven in de praktijk. Zij hebben het Ingezetenen criterium alleen op papier geïmplementeerd. Zij worden in dit hoofdstuk de 'niet-handhavers' genoemd. Tot slot zijn er de vier gemeenten die het Ingezetenen criterium eind 2013 (nog) niet in hun beleid en arrangement hebben

opgenomen en het (dus) ook niet handhaven. Zij hebben het noch op papier noch in de praktijk geïmplementeerd. Dit is het cluster 'niet-I' gemeenten. Tabel 4.3 geeft een overzicht.

Tabel 4.3 Gemeenten ingedeeld naar de mate van implementatie van het Ingezetenencriterium in lokaal coffeeshopbeleid/handhavingsarrangement en actieve handhaving, n=15, eind 2013

Cluster I: 'actieve gemeenten'	Ingezetenencriterium in beleid en handhavingsarrangement en in de praktijk actief gehandhaafd (+ +)	5 gemeenten
Cluster II: 'niet-handhavers'	Ingezetenencriterium in beleid en handhavingsarrangement maar in de praktijk niet actief gehandhaafd (+ -)	6 gemeenten
Cluster III: 'niet-I'	Ingezetenencriterium noch in beleid en handhavingsarrangement noch in de praktijk actief gehandhaafd (- -)	4 gemeenten

In het onderstaande worden deze drie clusters van steekproefgemeenten nader besproken. Nagegaan wordt wat de context en achtergrond is van de beslissing over de implementatie van het Ingezetenencriterium. In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de actieve gemeenten (cluster I). In paragraaf 4.4 komen de niet-handhavers aan de orde (cluster II). In paragraaf 4.5 wordt de situatie beschreven in de gemeenten waar het Ingezetenencriterium eind 2013 geen rol speelt ('niet-I'; cluster III).

4.3 Gemeenten die het Ingezetenencriterium in beleid en handhavingsarrangement hebben opgenomen én het actief handhaven (cluster I: 'actieve gemeenten')

De vijf actieve gemeenten bevinden zich alle vijf in de zuidelijke provincies. Deze gemeenten participeerden van mei tot november 2012 in de pilot met de nieuwe coffeeshopmaatregelen en hadden vandaaruit het Ingezetenencriterium al in 2012 geïmplementeerd. Het beleid ten aanzien van het Ingezetenencriterium is in deze gemeenten in 2013 inhoudelijk in grote lijn hetzelfde gebleven. Wel hebben een aantal van deze gemeenten hun beleid ten aanzien van het Ingezetenencriterium opnieuw onder de loep genomen en, hetzij in regionaal verband, hetzij lokaal, aanpassingen doorgevoerd.

4.3.1 *Waarom hebben de actieve gemeenten het Ingezetenencriterium in hun beleid opgenomen?*

Er zijn vier typen argumenten te onderscheiden. Ten eerste zijn er gemeenten die het Ingezetenencriterium zelf willen handhaven omdat het in hun situatie goed werkt. Ten tweede zijn er gemeenten die zich gebonden voelen aan het landelijk beleid. Ten derde speelt de regionale afstemming een rol. Ten slotte wordt soms gewezen op de rol van lokale politiek-strategische motieven.

In twee gemeenten komt uit de antwoorden naar voren dat de beslissing om het Ingezetenencriterium in het beleid te behouden te maken had met wat 'interne motivatie' genoemd zou kunnen worden: de gemeenten ervoeren problemen met overlast die gerelateerd was aan de toestroom van drugstoeristen en vinden het Ingezetenencriterium een werkzaam instrument voor de bestrijding daarvan. Een respondent verwoordt dit zo: '*Daar speelt dan bij dat je [...] ook overtuigd moet zijn van het feit dat op de lange termijn het Ingezetenencriterium ook helpt in het ver-*

minderen van de overlast. Volgens deze respondent is de overweging waarom je het criterium in het handhavingsbeleid opneemt *'dat je er ook heil in ziet om het toe te passen ... anders neem je het niet op in je handhavingsbeleid.'* In een andere gemeente wordt gezegd: *'Er zijn vroeger ook wel andere maatregelen getroffen, maar die hebben nooit gewerkt. Op dat punt moet ik eerlijk bekennen: het heeft wel zijn effect gehad.'* Het drugstoerisme is volgens respondenten in beide gemeenten verminderd en er is ook minder overlast rond de coffeeshops. Deze gemeenten passen het Ingezetenen criterium daarom uit eigen beweegredenen actief toe.³²

Daarnaast speelt het (willen en moeten) volgen van het landelijke beleid een rol bij de beslissing om het Ingezetenen criterium in het beleid te behouden. *'We voeren uit wat Den Haag ons oplegt,'* zegt een gemeenteambtenaar. Een andere gemeenteambtenaar geeft aan dat deze gemeente het nieuwe beleid niet zo 'los' heeft geïnterpreteerd dat ze er ook afscheid van kan nemen: *'Zoals ik de stukken van het Ministerie lees is het Ingezetenen criterium gewoon iets dat je gaat handhaven.'* Het is voor deze gemeente gewoon een wet: *'Als je AHOJG doet, moet je I ook doen. Daarom staat het er bij ons nog in.'* Deze respondent geeft hierbij aan dat ook meespeelde dat de gemeente door het voortraject in 2012 wist wat ze moest doen; ze had er ervaring mee. Voor het Openbaar Ministerie is het belangrijk dat het landelijk beleid, zoals dat is neergelegd in de Aanwijzing Opiumwet, op lokaal niveau wordt opgepakt: *'Omdat wij de opdracht hebben vanuit de Aanwijzing. De Aanwijzing is een directieve voor ons en daar hebben wij ons aan gehouden in opdracht van het College van Procureurs-Generaal.'* In het lokale driehoeksoverleg is het Openbaar Ministerie de vertolker van de landelijke lijn van het College van Procureurs-Generaal en, aldus meerdere respondenten, als zodanig een stimulerende factor voor het opnemen van het Ingezetenen criterium in het lokale coffeeshopbeleid en het handhavingsarrangement.

Een derde factor die belangrijk blijkt voor de beslissing over het beleid inzake het Ingezetenen criterium is de samenwerking met andere gemeenten in een regio. *'Wij hebben in het kader van de regionale samenwerking 13B Opiumwetbeleid. Dat hebben wij vastgesteld en dat is het brede handhavingskader dat wij in de betrokken steden op dezelfde manier doen, nagenoeg op dezelfde manier.'* De vijf actieve gemeenten volgen allemaal de lijn die wat betreft het invoeren van het Ingezetenen criterium in het beleid binnen de regio is afgesproken. Alle vijf werken ze al langer samen in regionaal verband en stemmen het beleid inzake cannabis en coffeeshops, ook wat betreft bestrijding van de hennep teelt of wat betreft voorstellen tot regulering daarvan, altijd af met de andere gemeenten. In de betreffende regio's is deze samenwerking volgens de respondenten aldaar vrij hecht. De gemeentelijke respondenten geven aan dat ze samenwerking belangrijk vinden vanuit een behoefte aan eenduidigheid, maar ook om een waterbedeffect te voorkomen. De respondenten zeggen dat ze willen vermijden dat overlast gerelateerd aan drugstoerisme zich van de ene gemeente naar de andere gemeente in de regio verplaatsen. In één regio vergde het komen tot gezamenlijke afspraken veel overleg, omdat er verschillende gezichtspunten bestonden. Toch vinden de gemeenten het, ondanks hun verschillen, belangrijk om samen op te trekken in hun cannabis- en coffeeshopbeleid.

In enkele interviews wordt tevens gewezen op het belang van een vierde factor. De politieke standpunten – van de burgemeester, maar ook binnen gemeenteraden – spelen mee bij de beslissing tot opname van het Ingezetenen criterium in het beleid. Een voorbeeld hiervan geeft de volgende respondent: *'Sommige partijen in de ge-*

³² Volgens de Tafel van Elf (CCV, 2010), waarin factoren zijn benoemd die naleving en handhaving van een regel bevorderen, is het onderschrijven van het doel van een maatregel een dergelijke factor.

meenteraad willen het liefst alle coffeeshops sluiten, andere willen het liefst de keten rond coffeeshops helemaal legaliseren. Door het Ingezetenencriterium in te voeren houdt de burgemeester draagvlak voor het behoud van de coffeeshops en kan hij straatoverlast – die na sluiting waarschijnlijk zou toenemen – beperken... blijkbaar kunnen we op deze manier iedereen toch tevreden houden'. Het coffeeshopbeleid wordt door deze respondent gezien als een onderdeel van een beheersingsproces: er moet gelaveerd en gebalanceerd worden tussen gezondheidsaspecten, overlast en illegale handel en tegelijkertijd moeten landelijk beleid en lokaal maatwerk tegen elkaar afgewogen worden.

Voor de betrokkenen in de actieve gemeenten zijn dus drie motieven van belang bij de beslissing om het Ingezetenencriterium in hun beleid vast te houden: de overtuiging dat het Ingezetenencriterium een werkzaam instrument is ter bestrijding van een lokaal probleem, het volgen van landelijk beleid en van de Aanwijzing Opiumwet, en het willen participeren in regionaal coffeeshop- en cannabisbeleid. De actieve gemeenten hebben niet allemaal zelf ervaring met overlast gerelateerd aan drugstoerisme. Twee van de vijf gemeenten ondervonden deze problematiek wel, de andere drie niet.

Het valt op dat de grotere gemeenten actiever met de materie bezig zijn geweest dan de kleinere, die eerder afwachtend en volgend zijn. Alle actieve gemeenten hadden hun coffeeshopbeleid en het daarbij behorende handhavingsarrangement vóór juni 2013 aangepast, dat wil zeggen: ze hadden het Besloten clubcriterium eruit gehaald en, voor zover ze dat adequaat vonden, aanpassingen aangebracht in het beleid en het arrangement voor het Ingezetenencriterium.

4.3.2 Hoe zien de handhavingsarrangementen in de actieve gemeenten eruit?

De handhavingsarrangementen verschillen (zie bijlage 3 voor twee voorbeelden), maar in beginsel ligt de handhaving van het Ingezetenencriterium overal primair bij het bestuur. De handhavingsarrangementen zijn allemaal op regionaal niveau op één lijn gebracht, waarbij er verschillen bestaan tussen de regio's. Binnen de regionale lijnen bestaan ook lokale verschillen.

- ☐ Eén actieve gemeente hoort tot een regio waarin stringent handhavingsbeleid is geformuleerd voor het Ingezetenencriterium. In dat beleid lopen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke aanpak gelijk op. Bij de eerste overtreding van het Ingezetenencriterium door een coffeeshop kan de burgemeester overgaan tot een sluiting van de coffeeshop voor enkele maanden, terwijl de politie in opdracht van het OM proces-verbaal opmaakt en het Openbaar Ministerie vervolging instelt tegen de coffeeshop. De voorraad wordt in beslag genomen. Er wordt in 2013 niet (meer) eerst een bestuurlijke waarschuwing gegeven, het handhavingsarrangement bepaalt dat er direct wordt ingegrepen. Bij volgende overtredingen kan overtreding van het Ingezetenencriterium zelfs leiden tot definitieve sluiting. De handhaving ligt wel primair bij het bestuur. Als het bestuur geen actie neemt, dan gaat het Openbaar Ministerie – en de politie in opdracht van het Openbaar Ministerie – niet uit zichzelf over tot het opmaken van een proces-verbaal in het kader van een strafrechtelijke aanpak. Er moet altijd óók bestuurlijk worden opgetreden. Dat is de afspraak in het handhavingsarrangement. Het arrangement heeft in 2013 nog een aanpassing ondergaan; daarbij is de motivering om het Ingezetenencriterium te handhaven uitgebreid.
- ☐ In de andere vier actieve gemeenten zijn de handhavingsarrangementen voor het Ingezetenencriterium minder stringent. Ook daar zijn op regioniveau afspraken gemaakt. Bij een eerste geconstateerde overtreding van het Ingezetenencriterium volgt een formele waarschuwing van de burgemeester aan de betreffende coffee-

shop. Bij een volgende overtreding volgt een tijdelijke sluiting. Deze kan variëren van enkele weken tot drie maanden. Overtreedt de coffeeshop dan nogmaals het criterium, dan volgt volgens de arrangementen een definitieve sluiting. Over de inzet van het strafrecht zijn in de arrangementen geen gespecificeerde standaard afspraken gemaakt, maar de insteek is dat strafrechtelijke vervolging een plaats heeft aan het eind van de handhavingsketen. Het strafrecht wordt gezien als het ultimum remedium, het sluitstuk van de handhaving. Het Openbaar Ministerie maakt echter een beoordeling op basis van individuele casussen en kan altijd besluiten tot vervolging. Het maakt daarbij een afweging: is het een haalbare zaak, zijn er eerder in de keten duidelijke afspraken gemaakt tussen bestuur en coffeeshops, is er sprake geweest van behoorlijk bestuur.

- In enkele actieve gemeenten is in 2013 een vereenvoudiging in het lokale arrangement opgenomen. In deze gemeenten worden de coffeeshops incidenteel bezocht door personen met een Nederlands paspoort die Belgisch ingezetene zijn, 'Nederbelgen'. Hier is besloten dat deze niet-ingezetenen toegang mogen krijgen tot de coffeeshop en er ook cannabis mogen kopen. Voor deze personen is het voldoende dat ze een Nederlands identiteitsbewijs hebben.

Naast de verschillen tussen de handhavingsarrangementen van de gemeenten is er een grote gemene deler in beleid en arrangementen: het strafrecht is in de handhaving van het Ingezetenen criterium overal volgend aan het bestuur: 'strafrecht volgt bestuursrecht'. Een reden hiervoor is dat het strafrecht niet gezien wordt als meest effectief instrumentarium om op te treden tegen een coffeeshop die in overtreding is. Dit wordt driemaal genoemd. Een voorwaardelijke gevangenisstraf of een geldboete zou voor een coffeeshophouder minder hard aankomen dan een sluiting voor een paar maanden ('*Dat voelt hij wel*'). Bovendien is de bewijslast bij een strafrechtelijke aanpak zwaarder; er komt voor het Openbaar Ministerie veel meer bij kijken en er zijn meer middelen voor nodig. Het primaat van de handhaving van het Ingezetenen criterium ligt bij het bestuur, daar zijn de respondenten unaniem over. Dit betekent dat het bestuur dient te zorgen voor goede en duidelijke afspraken met de coffeeshops: '*De gemeente moet de zaakjes met de coffeeshops in orde hebben*', merkt een respondent van het Openbaar Ministerie op.

Binnen deze algemene insteek van 'strafrecht volgt bestuursrecht' bestaan verschillen in de intensiteit waarmee het Openbaar Ministerie volgt. In de ene regio is het Openbaar Ministerie alert en '*zit erbovenop*'. Er is veel overleg. In een van de steekproefgemeenten, die zich in deze regio bevindt, is maandelijks driehoeks-overleg, waar het coffeeshopbeleid '*bijna iedere keer*' besproken wordt. In de twee andere regio's, waarin zich de andere vier actieve gemeenten bevinden, is het Openbaar Ministerie minder actief. In een van deze gemeenten wordt het Openbaar Ministerie in de lokale driehoek altijd geïnformeerd over de coffeeshopcontroles ('*Dat hebben ze in de keten ingeregeld*'). In andere gemeenten heeft het voor het Openbaar Ministerie geen prioriteit ('*Het Openbaar Ministerie investeert niet op overtreding van het Ingezetenen criterium*') en is het in de lokale driehoeken geen issue. Het Openbaar Ministerie in een van deze twee regio's zegt zelf: '*Overtreding van het Ingezetenen criterium wordt niet gezien als een grove schending van de gedoogcriteria*.' De verschillen in betrokkenheid van het Openbaar Ministerie waren ook in 2012 al waarneembaar (zie Van Ooyen & Van der Giessen, 2013).

4.3.3 Hoe wordt in de praktijk gehandhaafd?

De handhaving van het Ingezetenen criterium vindt in de praktijk plaats door controles van bezoekers in de coffeeshops. Daarbij worden de aanwezige bezoekers

gecontroleerd op hun Nederlandse identiteitsbewijs en/of op hun ingezetenschap van Nederland. Het komt in enkele gemeenten ook voor dat coffeeshopbezoekers buiten de coffeeshops door de politie worden gecontroleerd op ingezetenschap en bezit van cannabis.

Zoals in tabel 4.4 te zien is, bestaat er tussen de gemeenten variatie in de strengheid van de controles en in de wijze waarop die worden uitgevoerd. De controles worden grofweg met een frequentie van minimaal een tot twee keer per jaar per coffeeshop uitgevoerd.

- Eén actieve gemeente (nummer 1 in tabel 4.4) is strikt in de handhaving van het Ingezetenen criterium. In deze gemeente wordt elke coffeeshop zeker eenmaal per jaar aan een controle onderworpen, waarbij alle aanwezige bezoekers hun identiteitsbewijs moeten laten zien en ter plekke wordt nagegaan of de betreffende persoon staat ingeschreven in de Gemeentelijke Basis Administratie. Hier wordt dus een volledige controle op ingezetenschap uitgevoerd.
- De andere vier gemeenten worden in meer of mindere mate uitzonderingen toegelaten.
 - In twee gemeenten (nummers 2 en 3) worden alle bezoekers aan hun identiteitsbewijs gecontroleerd en wordt alleen bij een niet-Nederlands identiteitsbewijs de inschrijving in de Gemeentelijke Basis Administratie nagetrokken, per telefoon of door mobiel in te loggen. Dit impliceert dat de aanwezigheid van Nederlanders die niet woonachtig zijn in Nederland (zoals de 'Nederbelgen') wordt toegelaten.
 - In een gemeente (nummer 4) worden de namen van de bezoekers aan de hand van hun identiteitsbewijzen genoteerd. Twee van de tien keer of bij twijfel wordt dit later bij de gemeente ook gecheckt aan inschrijving in de Gemeentelijke Basis Administratie, de andere keren blijft dit in de praktijk achterwege.
 - In een gemeente (nummer 5) wordt in de praktijk geen check aan de Gemeentelijke Basis Administratie uitgevoerd. Overtreding van het Ingezetenen criterium begint hier pas te tellen als wanneer sprake is van overlast of van een vermoeden van overtreding van het Jeugd- of Harddrugscriterium.

Tabel 4.4 Controles van het Ingezetenen criterium in de vijf actieve gemeenten in 2013¹

Gemeente	Concrete uitvoering controles	Ontwikkeling eind 2012-eind 2013	Reden concrete handhaving
1	<p><i>Frequentie:</i></p> <p>Begin 2013: 1 controle per 2 maanden, 1-2 coffeeshops per controle, elke coffeeshop minimaal 1x per jaar</p> <p>Aanvullend: in mei 2013 zijn gedurende een periode van 2 weken alle coffeeshops geobserveerd en 1x gecontroleerd, extra controles op het Ingezetenen criterium</p> <p><i>Wijze waarop:</i></p> <p>Bij controle worden alle aanwezigen gecontroleerd aan de hand van hun ID-bewijs</p> <p>Ingezetenschap wordt gecheckt aan inschrijving in de GBAAI</p> <p><i>Door wie:</i></p> <p>Controle door gemeente vergezeld van politie als 'sterke arm' of in de constellatie van een integrale controle</p>	In mei controles met verhoogde prioriteit, daarna weer terug naar niveau van begin 2013	<p>Ingezetenen criterium wordt actief gehandhaafd omdat het als effectief instrument ervaren wordt</p> <p>Aanvullende controles in mei 2013 wegens massale en vooraf aangekondigde overtreding door de coffeeshops.</p> <p>Frequentie weer omlaag omdat coffeeshops zich weer aan de regels hielden</p>

Gemeente	Concrete uitvoering controles	Ontwikkeling eind 2012- eind 2013	Reden concrete handhaving
2	<p><i>Frequentie:</i> 4 controles per jaar, 1-2 coffeeshops per keer, elke coffeeshop 2x per jaar</p> <p><i>Wijze waarop:</i> Bij controle worden alle aanwezigen gecontroleerd aan de hand van hun ID-bewijs Bij buitenlands ID wordt ingezetenschap gecheckt aan inschrijving in de GBA Aanvullend worden bezoekers buiten gecontroleerd (afgevangen); bij niet-ingezetenschap en bezit van cannabis kan de coffeeshop m.b.v. camerabeelden tegenbewijs leveren</p> <p><i>Door wie:</i> Controle door politie of soms in de constellatie van een integrale controle waar ook gemeente bij is</p>	<p>Op laag pitje gezet, minder dan voor november 2012</p> <p>Zijn terug naar niveau van voor 1 mei 2012</p>	<p>Ingezetenen criterium wordt actief gehandhaafd om de tot nu toe behaalde voordelen te behouden</p> <p>Frequentie in 2013 omlaag gebracht omdat: de situatie rond de coffeeshops genormaliseerd is, coffeeshops het beleid goed naleven, de extra politie capaciteit is teruggetrokken</p>
3	<p><i>Frequentie:</i> 10-12 controles per jaar, per controle 2 coffeeshops, elke coffeeshop minimaal 1x per jaar</p> <p><i>Wijze waarop:</i> Bij controle worden alle aanwezigen gecontroleerd aan de hand van hun ID-bewijs Bij buitenlands ID wordt ingezetenschap gecheckt aan inschrijving in de GBA Aanvullend worden bezoekers buiten gecontroleerd (afgevangen)</p> <p><i>Door wie:</i> Controle door gemeente vergezeld van politie als 'sterke arm' meestal in de constellatie van een integrale controle</p>	<p>Na 1 januari 2013 bijna geen controle meer buiten de maandelijkse integrale controles op het gebied van hennep</p>	<p>Frequentie in 2013 omlaag gebracht omdat bijstandseenheid politie is komen te vervallen</p>
4	<p><i>Frequentie:</i> 1e helft 2013: elke coffeeshop 1x per maand 2e helft 2013: 1-2 keer controle per coffeeshop</p> <p><i>Wijze waarop:</i> Bij controle worden alle aanwezigen gecontroleerd aan de hand van hun ID-bewijs</p> <p>Van alle aanwezigen worden bij elke controle gegevens genoteerd Ingezetenschap wordt 2x per jaar en aanvullend bij twijfel gecheckt aan inschrijving in de GBA, niet standaard</p> <p><i>Door wie:</i> Controle door gemeente vergezeld van politie als 'sterke arm' soms in constellatie van een integrale controle</p>	<p>In mei 2012 begonnen met 2x per week, geleidelijk afgebouwd naar 1x per maand, in 2013 tweede helft verder afgebouwd</p>	<p>Actieve handhaving omdat het als wettelijke verplichting ervaren wordt</p> <p>Controlefrequentie afgebouwd omdat de situatie geheel genormaliseerd is</p>

Gemeente	Concrete uitvoering controles	Ontwikkeling eind 2012- eind 2013	Reden concrete handhaving
5	<p><i>Frequentie:</i> 1-2 controles per jaar, maar conditioneel</p> <p><i>Wijze waarop:</i> Bestuurlijk handhaven kan aan de orde zijn wanneer sprake is van overlast of vermoeden van overtreding van het Jeugd- of Harddrugs criterium Bij controle worden alle aanwezigen gecontroleerd aan de hand van hun ID-bewijs Ingezetenschap wordt niet gecheckt aan inschrijving in de GBA</p> <p><i>Door wie:</i> Controle door politie (wijkagent) op verzoek van de gemeente</p>	Geen veranderingen	Geen prioriteit omdat coffeeshop lokale markt bedient en er geen overlast ervaren wordt

I De informatie is afkomstig uit mondelinge interviews met lokale stakeholders.

II Gemeentelijke Basis Administratie.

De controle van het Ingezetenen criterium vindt zowel plaats binnen 'lichtere' periodieke controles als binnen 'zwaardere' integrale controles. De controles vinden altijd onaangekondigd plaats en zijn primair bestuurlijk. Controles worden ook niet-periodiek of met prioriteit uitgevoerd als er signalen zijn van overtredingen. Bij de 'lichtere' controles van de gedoogcriteria worden normaal gesproken niet alleen het Ingezetenen criterium, maar ook de aanwezige handelsvoorraad en de aanwezigheid van personen onder de 18 jaar gecontroleerd. In één gemeente zijn in 2013 tijdelijk extra controles op alleen het Ingezetenen criterium gehouden.

De lichtere controles worden uitgevoerd ofwel door de gemeente met de politie als 'sterke arm' – en voor eventueel strafrechtelijk optreden (in drie gemeenten) – ofwel door de politie in opdracht van de gemeente (in twee gemeenten). In een gemeente waar de gemeente de controles doet, wordt aangegeven dat dit zo gedaan wordt *'omdat de gemeente aan zet is'*. De politie gaat wel mee en verzamelt de ID-bewijzen, maar heeft formeel geen rol.³³ In een gemeente waar alleen de politie de controles uitvoert wordt gezegd dat dit zo gedaan wordt *'omdat de politie de enige is die in het kader van de Opiumwet mag handelen; de gemeente mag dit nog steeds niet'*. Het is hier ook een pragmatische keuze: *'Het is gemakkelijk zo'*. In een andere gemeente waar de politie controleert op verzoek van de gemeente wordt eveneens gezegd: *'De Opiumwet biedt niet de mogelijkheid om gemeentelijke toezichthouders aan te wijzen.'* In een andere gemeente doet de politie de controle naar eigen zeggen vanuit een strafrechtelijke bevoegdheid: *'In eerste instantie strafrechtelijk; bestuursrechtelijk niet, want dan zou de gemeente het moeten doen c.q. mogen doen'*. De politie gaat er hier van uit dat in het geval van een coffeeshop altijd het vermoeden bestaat van strafbare handelingen en dan *'kan je sowieso een legitimatiebewijs vragen'*. Een eventuele sanctie is dan primair bestuursrechtelijk; de politie rapporteert haar bevindingen aan het lokale bestuur. Als een overtreding wordt geconstateerd maakt de politie proces-verbaal op en verricht zo nodig strafrechtelijke aanhoudingen. Daarbij is het handhavingsarrangement leidend.

³³ In mei 2013, toen opzettelijke overtredingen door de coffeeshops waren aangekondigd, had de politie wel een rol als opsporingsambtenaar; er bestond een vermoeden van een strafbaar feit. Ook toen vonden de controles samen met de gemeente plaats.

Ook vinden in enkele gemeenten controles tussendoor plaats door de wijkagent, die binnenloopt en om identiteitsbewijzen vraagt.

Naast deze lichtere controles vinden er (minder frequent) 'zwaardere' integrale controles plaats van gemeente, politie, (soms) belastingdienst en (soms ook) brandweer. De belastingdienst controleert dan de bedrijfsvoering en de brandweer gaat na of aan de brandveiligheidsvoorschriften wordt voldaan. Deze controles zijn vrij ingrijpend: er mogen geen bezoekers in of uit gaan, de kassa gaat op slot en de bezoekers die op dat moment aanwezig zijn worden gecontroleerd. Een dergelijke controle kan enkele uren duren. Deze controles vinden plaats in 'bestuurlijke interventie teams' of 'flexteams'; er worden dan ook growshops en hennepplanten bezocht.

Dit beeld van controles in coffeeshops komt overeen met het landelijke beeld van de uitvoering van controles, zoals dat is beschreven in Bieleman, Nijkamp, Reimer en Haaijer (2013).

Naast de periodieke controles *in* de coffeeshops worden in twee actieve gemeenten (2 en 3 in tabel 4.4) ook mogelijke niet-ingezetenen klanten 'afgevangen' *buiten* de coffeeshop. Indien blijkt dat de persoon inderdaad een niet-ingezetene van Nederland is en indien deze persoon aangeeft dat hij cannabis in de coffeeshop heeft gekocht, dan ligt de (omgekeerde) bewijslast bij de coffeeshop. Aan de hand van camerabeelden kan deze dan eventueel aantonen dat de betreffende persoon de cannabis niet in de coffeeshop heeft aangeschaft.

Ook vinden in enkele gemeenten controles tussendoor plaats door de wijkagent, die binnenloopt en om identiteitsbewijzen vraagt.

Bij de controles wordt normaal gesproken niet alleen Ingezetenen criterium, maar ook de aanwezige handelsvoorraad en de aanwezigheid van personen onder de 18 jaar gecontroleerd. In één gemeente zijn in 2013 tijdelijk extra controles op het Ingezetenen criterium gehouden.

De vijf gemeenten hebben om verschillende redenen besloten tot actieve handhaving met een hogere of lagere prioriteit.

- In gemeente nummer 1 werd in 2012 en begin 2013 al gecontroleerd op het Ingezetenen criterium. Deze gemeente wilde hiermee de goede resultaten van de handhaving vasthouden. Er werd besloten tot intensivering van de controlefrequentie op het Ingezetenen criterium toen de plaatselijke coffeeshops aankondigden dat ze het Ingezetenen criterium in mei 2013 massaal zouden gaan overtreden: niet-ingezetenen uit de Benelux zouden toegang krijgen tot de coffeeshops. Daarop besloot de lokale driehoek unaniem dat hogere prioriteit gegeven moest worden aan de handhaving van het Ingezetenen criterium. Er werden overtredingen geconstateerd, daarop volgde een tijdelijke sluiting door de burgemeester, inbeslagname van de voorraad, proces-verbaal door de politie en aanhouding en vervolging van coffeeshopeigenaren en -medewerkers. Er heeft ook berechting plaatsgevonden. De tijdelijke sluitingen zijn gefaseerd ten uitvoer gelegd, teneinde het aanbod van coffeeshops niet zozeer te destabiliseren dat er overlast door ontstaat. Toen na een paar maanden bleek dat de coffeeshops het Ingezetenen criterium goed naleefden is de prioriteit weer verlaagd.
- In twee gemeenten (2 en 3 in tabel 4.4) geven respondenten aan dat ze de actieve handhaving van het Ingezetenen criterium zien als '*onderdeel van het hele verhaal*'. In deze gemeenten is de handhaving teruggebracht naar het niveau van vóór 1 mei 2012. Een van deze twee gemeenten deed dit op basis van statistieken van begin 2013, die lieten zien dat de situatie rond coffeeshops zich had genormaliseerd en dat de coffeeshops zich goed aan de regels hielden. Deze

gemeente hecht eraan de resultaten van het Ingezetenen criterium te bestendigen. In de andere gemeente is de keuze op pragmatische gronden gemaakt.

- In gemeente nummer 4 zijn de respondenten van mening dat, als je de andere gedoogcriteria handhaaft, je ook het nieuwe criterium moet handhaven. Het is iets vanuit het Ministerie dat je gaat naleven. Verder vinden de respondenten in deze gemeente het *'niet spannend'* en merken op *'voor ons geldt het absoluut niet, de coffeeshops hier bedienen de lokale markt'*. De controles zijn ook hier verminderd in frequentie ten opzichte van 2012, omdat de inzet van de politie niet vol te houden was.
- In de vijfde actieve gemeente in de steekproef wordt geen prioriteit aan de handhaving van het Ingezetenen criterium gegeven. Hier bedient de coffeeshop volgens de respondenten de lokale markt. Er wordt conditioneel gehandhaafd: *'Handhaving komt in beeld als sprake is van overlast, verkoop jongeren en verkoop harddrugs'*. Er zijn in 2013 geen veranderingen geweest.

Overall werken coffeeshopbezoekers en coffeeshopmedewerkers soepel aan de controles mee; er doen zich volgens de geïnterviewde gemeenteambtenaren en politiefunctionarissen geen problemen voor.

4.3.4 De naleving door de coffeeshops

De coffeeshops in de actief handhavende gemeenten mogen niet toegankelijk zijn voor en niet verkopen aan anderen dan ingezetenen van Nederland. Dat ligt in deze gemeenten vast in het lokale coffeeshopbeleid. De sanctionering op overtreding staat in het handavingsarrangement en de gemeente controleert de coffeeshops er ook actief op.

Hoe de coffeeshop zelf controleert of een bezoeker ingezetene is van Nederland, wordt aan hem/haar overgelaten. De Minister van Veiligheid en Justitie zegt hierover:

'De coffeeshophouder dient vast te stellen dat degene die hij toegang verleent tot de coffeeshop en degene aan wie hij verkoopt, ingezetene van Nederland is.' (TK 2012-2013, 24077, nr. 293, november 2012, p. 2)

Daar wordt bij gezegd dat

'Het tonen van een geldig identiteitsbewijs of verblijfsvergunning in combinatie met het uittreksel GBA instrumenten zijn waarmee de coffeeshophouder het ingezetenschap kan vaststellen.' (TK 2012-2013, 24077, nr. 293, november 2012, p. 2; zie ook TK 2011-2012, 24077, nr. 287, juni 2012)

De Aanwijzing Opiumwet zegt over de gevolgen van niet-naleving van de landelijke gedoogcriteria voor coffeeshops (AHOJGI: geen Affichering, geen Harddrugs, geen Overlast, geen Jeugdigen onder 18 jaar, geen Grote hoeveelheden per transactie per klant per dag en geen anderen dan Ingezetenen van Nederland):

'Bij overtreding van een van de AHOJGI-criteria door een gedoogde coffeeshop blijft het voorhanden hebben en verkopen van handelsvoorraden voor risico van de coffeeshopexploitant en de coffeeshopeigenaar.' (Aanwijzing Opiumwet 2012A021, 2012, p. 2)

De coffeeshopmedewerkers en -eigenaren zelf vertellen dat ze klanten controleren aan de hand van een identiteitsbewijs (paspoort, rijbewijs). Bij een buitenlands identiteitsbewijs moet de klant *'overtuigend kunnen aantonen'* dat hij/zij ingezetene

is van Nederland. De coffeeshop vraagt dan om een uittreksel uit de Gemeentelijke Basis Administratie of een ander bewijs (verblijfsvergunningen of bankpasgegevens worden genoemd). De meeste coffeeshops hebben een vaste klantenkring; als van een klant eenmaal de woonplaats gecheckt is, is het bekend. Het komt echter ook wel voor dat herhaald naar een bewijs wordt gevraagd, naar zeggen van de coffeeshophouder.

Sommige coffeeshops vinden de controle nog lastig als ze twijfelachtige bewijzen van ingezetenschap krijgen voorgelegd door hun klanten, zoals voorlopige verblijfsvergunningen. Ook speelt de vraag hoe lang een uittreksel uit de Gemeentelijke Basis Administratie als geldig bestempeld kan worden. Soms dienen zich buitenlandse studenten aan die niet staan ingeschreven in de betreffende gemeente maar er wel (tijdelijk) studeren.

De coffeeshops in de actieve steekproefgemeenten houden zich goed aan het Ingezetenen criterium. Dat zeggen niet alleen de coffeeshops zelf, maar ook de gemeenteambtenaren en de politie: *'Coffeeshops die controleren dat netjes' en 'weten dat ze onder de loep liggen'.* In een gemeente staat dit op papier: *'De ervaringen met de coffeeshop geven geen aanleiding tot zorgen. Bij de controles zijn in de loop van de jaren geen noemenswaardige incidenten gesignaleerd. Er zijn nagenoeg geen klachten van omwonenden. De coffeeshophouder onderneemt, waar dit natuurlijk mogelijk is en binnen de bevoegdheden past, ook actie op overlastmeldingen.'*

Een coffeeshophouder zegt: *'Voor ons is dat een te groot risico, dat nemen we niet.'* Een andere: *'Als je leest hoe simpel ze een shop kunnen sluiten voor drie maanden, dan ben je heel erg op je hoede.'*

Buiten de aangekondigde massale overtredingsactie in een van de gemeenten in mei 2013 zijn er bij controles geen overtredingen geconstateerd. Op die overtredingen is bestuursrechtelijk gereageerd met tijdelijke sluitingen van drie maanden. Daarnaast is een aantal coffeeshopeigenaren en medewerkers strafrechtelijk vervolgd. Dit resulteerde in gerechtelijke uitspraken, waarbij in enkele gevallen sancties zijn opgelegd (voorwaardelijke en onvoorwaardelijke geldboetes en een voorwaardelijke taakstraf,³⁴ ook in hoger beroep³⁵) en in enkele andere gevallen door de politierechter een niet-ontvankelijkverklaring van het Openbaar Ministerie bij de vervolging werd uitgesproken,³⁶ een vonnis dat later in hoger beroep vernietigd is en waarbij de rechtbank in juni 2014 tot een veroordeling kwam³⁷.

³⁴ ECLI:NL:RBLIM: 2013:4071, 4073, 4075, 4077, 4078, 4082, 4084, 26 juni 2013.

³⁵ ECLI:NL:GHSHE:2014:390, 392, 19 februari 2014. Een verdachte, die in eerste aanleg werd vrijgesproken, is in hoger beroep veroordeeld tot een geheel voorwaardelijke geldboete (ECLI:NL:GHSHE:2014:391, 19 februari 2014).

³⁶ Uitspraak van 4 september 2013. De politierechter is van oordeel dat niet het strafrechtelijk belang wordt gediend bij vervolging van de verdachten, maar het gemeentelijk belang. Dit is niet waarvoor het strafrecht is bedoeld. Om deze reden verklaart de politierechter het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk. Zie 'Rechter verklaart OM niet-ontvankelijk in zaak coffeeshops Maastricht' (www.rechtspraak.nl). Zie ook Antwoorden kamervragen over jurisprudentie ten aanzien van de handhaving van het ingezetenen criterium voor coffeeshops, 2013Z16767, 2 oktober 2013.

³⁷ ECLI:NL:GHSHE:2014:383, 19 februari 2014. De zaak is terugverwezen naar de rechtbank Limburg. Rechtbank Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2014:6002, 8 juli 2014: beslissing coffeeshops na terugverwijzing door het gerechtshof: het Ingezetenen criterium is niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Er is geen sprake van discriminatie. De rechtbank legt een straf op.

4.4 Gemeenten die het Ingezetenencriterium in beleid en handhavingsarrangement hebben opgenomen en het niet actief handhaven (cluster II: 'niet-handhavers')

Met 'actieve handhaving' wordt hier bedoeld dat het Ingezetenencriterium daadwerkelijk wordt gecontroleerd en dat overtredingen conform arrangement worden gesanctioneerd. Dat gebeurt in de gemeenten in dit cluster niet.

Zoals tabel 4.5 laat zien hebben de zes 'niet-handhavers' verschillende redenen om het Ingezetenencriterium in hun coffeeshopbeleid en het daarbij behorende handhavingsarrangement op te nemen maar het niet actief te handhaven, dat wil zeggen: toe te laten dat niet-ingezetenen toegang hebben tot de coffeeshops en er cannabis kunnen kopen.

In dit cluster van gemeenten is een onderscheid waarneembaar tussen enerzijds drie gemeenten in de zuidelijke provincies, die het criterium in 2012 al in hun beleid hadden opgenomen (6, 7 en 8 in tabel 4.5) en anderzijds drie gemeenten in de andere provincies, waar het criterium in 2013 nieuw was (9, 10 en 11 in tabel 4.5).

- ☐ De eerste drie gemeenten hebben in 2012 het Ingezetenencriterium al gehandhaafd en wilden hier in 2013 aanvankelijk ook mee doorgaan. Het zijn alle drie gemeenten waar vóór 1 mei 2012 een redelijk tot hoog aantal niet-ingezetenen tot de vaste klandizie van de coffeeshops behoorden. De invoering van het Ingezetenencriterium had er tot gevolg dat er meer handel buiten de coffeeshop ontstond. De drie gemeenten hebben de actieve handhaving in 2013 om verschillende redenen beëindigd.
- ☐ De andere drie gemeenten bevinden zich in de overige provincies. Twee van hen hebben wel drugstoeristen, maar ervaren daar geen overlast van. In de derde gemeente komen nauwelijks niet-ingezetenen in de coffeeshops.

4.4.1 *Waarom hebben deze gemeenten het Ingezetenencriterium in hun beleid opgenomen?*

- ☐ Drie gemeenten, de drie in het zuiden van het land, volgen formeel binnen hun regio/provincie één lijn. Die lijn is in principe dat ze het Ingezetenencriterium in hun beleid opnemen en het ook actief handhaven. Deze lijn is een voortzetting van die van 2012. De gemeenten hebben op papier een streng handhavingsarrangement: bij een overtreding van het Ingezetenencriterium volgt zowel bestuursdwang als strafrechtelijke vervolging (zie bijlage 3, voorbeeld 1). De drie gemeenten zijn in 2013 in de praktijk afgeweken van dit in 2012 opgestelde handhavingsarrangement.
 - Een gemeente (nummer 6 in tabel 4.5) heeft het beleid ten aanzien van het Ingezetenencriterium uit 2012 ongewijzigd voortgezet met als reden: *'We zijn altijd nog voor het Ingezetenencriterium'*. Ze heeft in 2013 geen lokale aanpassingen in het beleid inzake het Ingezetenencriterium doorgevoerd.
 - De tweede gemeente (nummer 7) heeft besloten om haar coffeeshopbeleid in zijn geheel te herijken. Hier is een werkgroep ingesteld om het nieuwe coffeeshopbeleid te gaan bepalen. Daarna zal een integrale aanpassing van het beleid en het handhavingsarrangement volgen. *'We hebben eerst een onderzoek laten doen naar de effecten van het Ingezetenencriterium en wilden daarna alles in een keer aanpassen. Naar aanleiding van het onderzoek vindt een bespreking plaats in de gemeenteraad. [...] In principe staat nu alles met betrekking tot het coffeeshopbeleid in de schijnwerper: het aantal, de locatie, maar*

ook bijvoorbeeld de coffeeshophouder. Hoe het Ingezetenen criterium hier vorm zal krijgen is eind 2013 nog niet bekend.³⁸

- De derde gemeente (nummer 8) heeft dat wel gedaan. Hier wilde de gemeente de regie pakken en lokaal maatwerk toepassen. Ze heeft de sancties in het handhavingsarrangement aangepast, extra lokale gedoogvoorwaarden voor de coffeeshops en nieuwe beleidsmaatregelen opgenomen, zodat de coffeeshops met zo weinig mogelijk overlast open kunnen blijven. Zo heeft de coffeeshop de verplichting opgelegd gekregen te zorgen voor een persoon die de sfeer rond de coffeeshop bewaakt en de overlast tegengaat. Ook heeft de gemeente de openingstijden van de coffeeshops vastgesteld. De gemeente gaat parkeerplaatsen aanleggen om de parkeeroverlast van coffeeshopbezoekers te beperken.

Deze drie gemeenten hebben de actieve handhaving van hun beleid in 2013 stopgezet. Hierbij speelden twee belangrijke redenen een rol. Ten eerste was er de uitspraak van de rechtbank Limburg over de proportionaliteit van het Ingezetenen criterium (ECLI:NL:RBLIM:2013:BZ8548, 25 april 2013; zie paragraaf 4.4.2). Ten tweede wilden de gemeenten vermijden dat de drugstoeristen die er nog komen buiten de coffeeshop kopen en overlast veroorzaken, hetgeen voor de politie zou betekenen dat er extra capaciteit op ingezet zou moeten worden (zie paragraaf 4.4.2).

□ De andere drie niet-handhavers, die niet in de zuidelijke provincies liggen, ervaren geen probleem rond drugstoerisme of coffeeshops, noch in 2013 noch daarvoor. Daarom handhaven ze niet actief.

- Een gemeente (nummer 9) heeft het criterium opgenomen om direct tot actieve handhaving over te kunnen gaan als het drugstoerisme een probleem gaat vormen als gevolg van een 'waterbedeffect' vanuit gemeenten die niet-ingezetenen waren uit de coffeeshops.
- De andere twee (10 en 11) hebben het Ingezetenen criterium toch in hun beleid opgenomen omdat ze, mede op instigatie van het regionaal Parket van het Openbaar Ministerie, het landelijk beleid volgen. Het gaat om twee gemeenten in de buurt van de grens, waar niet-ingezetenen in de coffeeshops komen zonder dat dat tot problemen leidt.

Wat betreft de inhoud van de arrangementen valt op dat in twee van deze drie gemeenten (9 en 10) in het handhavingsarrangement alléén bestuursrechtelijke sancties zijn vastgelegd als reactie op overtreding van het Ingezetenen criterium. Die bestaan uit een waarschuwing of een last onder dwangsom (een boete), die de burgemeester oplegt om herhaling van de overtreding van de Opiumwet tegen te gaan, en een last onder bestuursdwang (tijdelijke sluiting of vervallen van gedoogstatus bij herhaalde overtreding), die de burgemeester oplegt om te overtreding te beëindigen.

In één van de drie gemeenten (nummer 11) is het handhavingsarrangement voor het Ingezetenen criterium nog niet ingevuld: *'In beginsel volgt geen sanctie. Bij geconstateerde overlast in relatie tot de verkoop van softdrugs aan en het toegang verlenen tot de coffeeshop voor niet-ingezetenen zullen in de lokale driehoek nieuwe afspraken worden gemaakt over de handhaving.'*

38 Deze gemeente heeft in feite geen geldig handhavingsarrangement. Het Besloten clubcriterium staat er nog in. Omdat het Ingezetenen criterium er wel in staat is de gemeente geclassificeerd als 'niet-handhaver' en niet als 'niet-I'.

Tabel 4.5 Stand van zaken coffeeshopbeleid en handhavingsarrangement in de zes niet-handhavende gemeenten in 2013

Gemeente	Stand van zaken beleid	Waarom geen actieve handhaving
6	<p><i>Status:</i> Ingezetenen criterium stond al in beleid, beleid is voortgezet in 2013</p> <p><i>Onderbouwing:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Gemeente volgt regionale lijn Gemeente ziet het nut van het Ingezetenen criterium 	<p>De aanwezigheid van niet-ingezetenen in de coffeeshops is niet gerelateerd aan overlast</p> <p>Gemeenste wacht uitspraak rechtbank af over relatie overlast en Ingezetenen criterium</p> <p>Treft alternatieve maatregelen tegen overlast</p> <p>Handhaving kost capaciteit en effectiviteit is onduidelijk</p>
7	<p><i>Status:</i> Ingezetenen criterium stond al in beleid, beleid wordt breed herijkt, is nog niet aangepast in 2013</p> <p><i>Onderbouwing:</i> Aanpassing is nodig, wil alle aanpassingen in een keer doen</p>	<p>Beleid is in herijking</p> <p>De aanwezigheid van niet-ingezetenen in de coffeeshop wordt toegelaten zo lang het incidentele klanten blijven</p> <p>Om tegemoet te komen aan de wensen van de burger</p> <p>Vrees voor toename dealen op straat bij actieve handhaving</p> <p>Zette tot augustus de beschikbare capaciteit in op bestrijding overlast op straat, geen capaciteit voor actievere handhaving</p>
8	<p><i>Status:</i> Ingezetenen criterium stond al in beleid, beleid is wel aangepast medio 2013 met aanvullende maatregelen tegen overlast</p> <p><i>Onderbouwing:</i> Gemeente pakt regie en past lokaal maatwerk toe, wil dat coffeeshops open blijven maar met zo weinig mogelijk overlast</p>	<p>De aanwezigheid van niet-ingezetenen in de coffeeshop wordt toegelaten zo lang het kleine aantallen blijven</p> <p>Vrees voor toename dealen op straat bij actieve handhaving en onvoldoende capaciteit om dit te bestrijden</p> <p>Treft alternatieve maatregelen tegen overlast: aanvullende eisen aan coffeeshop, aangepaste openingstijden, maatregelen vanuit gemeente</p>
9	<p><i>Status:</i> Ingezetenen criterium opgenomen in oktober 2013, actieve handhaving volgt als drugstoerisme een probleem wordt</p> <p><i>Onderbouwing:</i> Opgenomen voor het geval dat drugstoerisme wel een probleem wordt bijvoorbeeld als gevolg van een 'waterbedeffect'</p>	<p>Er komen nauwelijks niet-ingezetenen in de coffeeshops, geen overlast door drugstoerisme</p> <p>Alternatieve maatregel getroffen: openingstijden coffeeshops ingeperkt om overlast tegen te gaan</p>
10	<p><i>Status:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Ingezetenen criterium opgenomen in juli 2013, actieve handhaving volgt als drugstoerisme overlast veroorzaakt 	<p>De aanwezigheid van niet-ingezetenen in de coffeeshop is niet gerelateerd aan overlast</p> <p>Inzet capaciteit afwegen tegen high impact crimes</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Arrangement aangescherpt ten opzichte van regionale lijn: eerder optreden en eerdere sluiting bij overtreding <p><i>Onderbouwing:</i> Ingezetenen criterium is opgenomen conform verzoek Minister VenJ, volgt landelijk beleid, OM kaartte dit aan in driehoek</p>	

Gemeente	Stand van zaken beleid	Waarom geen actieve handhaving
11	<p><i>Status:</i> Ingezetenen criterium opgenomen in mei 2013, monitoren de situatie en maken een nieuwe afweging als overlast toeneemt</p> <p><i>Onderbouwing:</i> Het is landelijk beleid – OM kaartte dit aan in driehoek</p>	De aanwezigheid van niet-ingezetenen in de coffeeshop is niet gerelateerd aan overlast, geen probleem met drugstoerisme

4.4.2 Waarom handhaven deze gemeenten het Ingezetenen criterium niet actief?

Hierbij spelen grofweg twee argumenten een rol. Ten eerste wordt aangegeven dat er geen overlast is van drugstoeristen. Dit geldt zowel in de gemeente waar nauwelijks drugstoeristen komen als in andere gemeenten waar wel drugstoeristen komen. Ten tweede wordt gezegd dat het niet toelaten van drugstoeristen zou kunnen leiden tot overlast op straat. Deze vrees wordt gevoed door de ervaringen in het zuiden in 2012, zoals een respondent dit verwoordt: *'En toen die nieuwe criteria werden ingevoerd bleek dat er enorm veel overlast begon te ontstaan, straathandel'.* Ook de capaciteit die actieve handhaving zou vragen van de politie speelt een rol in deze afweging.

Meer specifiek is het beeld als volgt.

- ☐ In een gemeente (nummer 9 in tabel 4.5) komen nauwelijks niet-ingezetenen in de coffeeshops. Deze gemeente heeft hier onderzoek naar laten verrichten. Deze gemeente gaat actief handhaven als het probleem zich voordoet; zo lang dit niet zo is, ziet deze gemeente er geen aanleiding toe.
- ☐ In drie gemeenten (6, 10 en 11 in tabel 4.5) geven de respondenten aan dat er wel niet-ingezetenen in de coffeeshops komen – ze liggen in de buurt van de grens – maar dat daar geen overlast van ervaren wordt, ook niet in het verleden. Daardoor is er geen aanleiding tot actieve handhaving.
- ☐ Drie gemeenten in dit cluster (6, 7 en 8) zouden volgens hun formele beleid wél actief moeten handhaven. Ze zijn daar echter in 2013 mee gestopt. Dit gebeurde na een bestuursrechtelijke uitspraak van de rechtbank Limburg van 25 april 2013, die bepaalde dat de burgemeester van Maastricht, die in mei 2012 een coffeeshop voor een maand had gesloten wegens overtreding van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium, diende te motiveren waarom in 2013 een minder vergaande maatregel dan het Ingezetenen criterium niet mogelijk zou zijn.³⁹ Het besluit van de burgemeester werd vernietigd. De rechtbank Limburg achtte in verband met de proportionaliteit van het criterium kennelijk beslissend of en zo ja, in welke mate zich in de betrokken gemeente overlast als gevolg van coffeeshopbezoek door niet-ingezetenen voordoet. Omdat de betreffende gemeenten op dat moment geen overlast ervoeren in relatie tot drugstoerisme bestond de vrees dat handhaving van het Ingezetenen criterium en sanctionering bij overtreding geen stand zou houden in een eventuele juridische procedure. Deze gemeenten wachten nu de uitspraak na hoger beroep af.^{40, 41}

³⁹ ECLI:NL:RBLIM:2013:BZ8548, 25 april 2013. De burgemeester beriep zich op de (openbare orde) situatie in 2008.

⁴⁰ Zie ECLI:NL:RVS:2013:2532, 24 december 2013. De Staatsraad Advocaat-generaal komt daarin tot de conclusie dat uit het prejudiciële arrest van 16 december 2010 niet voortvloeit dat het zich al dan niet voordoen van concrete overlast als gevolg van coffeeshopbezoek door niet-ingezetenen bepalend is voor de rechtvaardiging van

Twee van de drie gemeenten zien zich naar eigen zeggen voor het dilemma geplaatst dat het niet toelaten van niet-ingezetenen tot de coffeeshops kan leiden tot een toename van de overlast op straat, zoals in 2012 gebeurde. Deze vrees voor overlast leidt ertoe dat niet actief wordt gehandhaafd op het Ingezetenen criterium. Zo lang de coffeeshops niet-ingezetenen toelaten – incidenteel – blijft de overlast beperkt. Beide gemeenten hebben hun lokaal beleid herijkt – of zijn daarmee bezig. In deze drie gemeenten wordt in de praktijk – min of meer oogluikend – toegestaan dat niet-ingezetenen de coffeeshops bezoeken. Het gaat om kleine aantallen (*'plukjes'*, *'mondjesmaat'*). De ontwikkelingen worden nauwlettend in de gaten gehouden door de politie, die de informatie rapporteert aan de gemeente, die dit bespreekt in de lokale driehoek. Tot nu toe (eind 2013) wordt de situatie overal als beheersbaar ervaren.

Een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie signaleert hier een spanningsveld: een burgemeester wil en kan formeel een coffeeshop wel sluiten als die het geldende Ingezetenen criterium overtreedt. De zoekende klanten kunnen dan echter straatdealers aantrekken, zoals in 2012 gebeurde in de zuidelijke provincies. Er kan daardoor overlast ontstaan. Die overlast kan dan spanning opleveren met de gemeenteraad en met bewoners.

- ☐ Er is nog een andere gemeente in dit cluster waar niet actief wordt gehandhaafd uit vrees voor straatoverlast (ook in buurgemeenten) als ze dit wel zou gaan doen. De coffeeshops in deze (grens)gemeente trekken veel niet-ingezetenen; er is evenwel geen sprake van overlast en de niet-actieve handhaving is hier dan ook expliciet opgenomen in het coffeeshopbeleid.
- ☐ Naast de reeds genoemde redenen wordt in drie gemeenten door respondenten ook gewezen op afwegingen over de inzet van capaciteit. Het besluit om het Ingezetenen criterium niet te handhaven wordt genomen *'op basis van ook de inzet van de politie'* en nergens is in 2013 meer extra politiecapaciteit beschikbaar, terwijl high impact crimes als woninginbraak ook de nodige inzet van de politie vragen. Niet handhaven is dan de optie, *'zeker als er geen sprake is van overlast'*.

Het handhavingsarrangement is in vijf van deze gemeenten een basis om over te gaan tot handhaving als zich overlast voordoet die gerelateerd is aan drugstoerisme – dat is nu in deze gemeenten niet het geval.

Het besluit om niet actief te handhaven is overal in de lokale driehoeken besproken. In alle zes gemeenten geldt dat het Openbaar Ministerie weliswaar de beslissing van de gemeente volgt: *'Het Openbaar Ministerie handhaaft in beginsel niet'*, maar een zelfstandige bevoegdheid houdt om in uitzonderingsgevallen wel te vervolgen, na bespreking in de lokale driehoek.

het I-criterium. Voor zover de bestrijding van overlast al een rol speelt in de door het Hof van Justitie aanvaarde rechtvaardiging, is dat slechts als sequel van de (naar Unierecht geboden) bestrijding van het drugstoerisme (...).

⁴¹ 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.

In de zes niet-handhavende gemeenten hebben niet-ingezetenen dus toegang tot de coffeeshops. Op het moment van de meting van het onderzoek (eind 2013) leidde dat niet tot problemen. Opmerkelijk is dat in drie gemeenten ook de AHOJG-criteria sinds medio 2013 niet meer zijn gehandhaafd. Dit zijn de gemeenten die de handhaving van het Ingezetenen criterium hebben stopgezet. *'Zo lang we geen overlast hebben gaan we niet controleren,'* zegt een gemeente. De gemeente gaat de coffeeshop liever ook niet in omdat, als niet-ingezetenen zouden worden aangetroffen, ze gedwongen zou zijn om op te treden, terwijl ze de overlast bij de rechter niet zou kunnen aantonen. Een andere gemeente denkt dat de gevolgen van het ontbreken van controle in de tweede helft van 2013 gering zijn: *'Het gaat eigenlijk altijd goed.'*

4.4.3 Andere maatregelen tegen overlast en drugstoerisme

In vier van de zes gemeenten in dit cluster van 'niet-handhavers' wordt op andere manieren dan via het Ingezetenen criterium geprobeerd om de overlast rond coffeeshops terug te dringen.

- ☐ In één gemeente wordt volgens de respondenten actief omgegaan met concrete overlastklachten, waarbij deze geanalyseerd worden, nagegaan wordt of de klacht gerelateerd is aan niet-ingezeten bezoekers van de coffeeshop, en *'dan proberen we op een andere manier creatief tot oplossingen te komen'*, aldus de gemeentelijke respondent. Het kan gaan om praktische acties zoals het controleren op eenrichtingsverkeer, het legen van prullenbakken of het opruimen van straatvuil. Indien nodig wordt opgeschaald naar de lokale driehoek.
- ☐ In een andere gemeente zijn in haar coffeeshopbeleid in 2013 aanvullende maatregelen opgenomen:
 - in het handhavingsarrangement wordt meer gewerkt met dwangsommen in combinatie met kortere sluitingen;
 - de openingstijden van de coffeeshops zijn door de gemeente bepaald;
 - de coffeeshophouder dient een 'sfeerbeheerder' aan te stellen ter bestrijding van overlast;
 - de gemeente legt 'flitsparkeerplekken' aan om parkeeroverlast van bezoekers van coffeeshops tegen te gaan;
 - er zijn periodieke beraden en klankbordgroepen met bewoners en ondernemers.
- ☐ In de derde gemeente wordt (tot augustus 2013) capaciteit ingezet op de bestrijding van de overlast op straat en worden periodieke gesprekken met bewoners gehouden. Met de coffeeshops is de afspraak gemaakt dat ze de situatie rond de coffeeshop bewaken en in de hand houden.
- ☐ In de vierde gemeente zijn de openingstijden van de coffeeshops ingeperkt. In alle gemeenten is sprake van verhoogde alertheid waar het gaat om drugstoerisme en coffeeshops, om te kunnen bepalen of zich overlast voordoet en overgegaan moet worden tot actieve handhaving.

4.4.4 De rol van de coffeeshops in de gemeenten die het Ingezetenen criterium wel in hun beleid hebben en het niet actief handhaven

De coffeeshops zijn meestal in mondelinge overleggen met de gemeenten en per brief geïnformeerd over het beleid. Daar waar niet gehandhaafd wordt terwijl dat wel in het beleid annex handhavingsarrangement staat (drie gemeenten) hebben de gemeenten volgens de coffeeshophouders niet altijd even expliciet en eenduidig gecommuniceerd dat er niet actief gehandhaafd wordt, al zijn er verschillen in de mate waarin dit helder bekend is gemaakt. Sommige coffeeshophouders zeggen dat ze uit de krant hebben vernomen dat er niet meer actief gehandhaafd zou worden.

Het is volgens coffeeshophouders in een gemeente voorgekomen dat de politie buiten de coffeeshop niet-ingezetenen staande hield die in de coffeeshops hadden gekocht en hierover rapporteerde aan de gemeente, terwijl de gemeente volgens de coffeeshophouder had gezegd: *'Verkoop het maar'*. De politie was in dit geval aanvankelijk niet op de hoogte van de mondelinge afspraak met de coffeeshops, naar zeggen van de coffeeshophouder. In een gemeente blijven sommige coffeeshops het Ingezetenen criterium eigener beweging naleven, terwijl de gemeente niet handhaaft: *'Ik wil niks op het spel zetten'*, zegt de coffeeshophouder. De handhaving staat hier wel nog in het beleid. Niet-ingezetenen die bij de coffeeshop in kwestie aankloppen verwijst hij door naar de andere coffeeshops in dezelfde gemeente, die niet-ingezetenen wél toelaten. In één gemeente is de coffeeshophouder, die niet-ingezetenen toelaat, per brief gewaarschuwd: *'We kunnen elke minuut ingrijpen'*. Deze gemeente heeft het Ingezetenen criterium wel in haar handhavingsarrangement opgenomen, maar handhaaft niet actief. In de drie gemeenten waar het vastgestelde beleid annex handhavingsarrangement niet wordt gevolgd in de praktijk lijkt de situatie eind 2013 niet uitgekristalliseerd. Men wacht hier de uitspraak van de Raad van State af (zie noot 21). Die kan tot gevolg hebben dat de handhaving weer wordt opgepakt.

4.5 Gemeenten die het Ingezetenen criterium niet in hun coffeeshopbeleid en handhavingsarrangement hebben opgenomen (cluster III: 'niet-I'-gemeenten)

Vier steekproefgemeenten vallen in de categorie van 'niet-I'-gemeenten (zie tabel 4.3). In geen enkele van deze gemeenten vormt het drugstoerisme of overlast gerelateerd aan drugstoerisme een probleem en het Ingezetenen criterium heeft hier lage urgentie. Het is eind 2013 niet in het coffeeshopbeleid opgenomen en ook niet in het handhavingsarrangement.

- In een gemeente is nooit een probleem ervaren met overlast of drugstoerisme rond de coffeeshop. De coffeeshop in deze gemeente bedient een lokale markt van ingezetenen. Er is een memorandum naar de gemeenteraad gegaan waarin dit staat, maar het is eind 2013 onduidelijk wat hier de verdere stappen zullen zijn. Deze gemeente heeft geen formeel coffeeshopbeleid. 'Het gaat hier altijd goed', wordt aangegeven door de respondenten, 'de coffeeshop ligt buiten woonwijken en kan bijna geen overlast veroorzaken'.
- In de tweede gemeente speelt evenmin een probleem: 'Er is nu geen overlast en het drugstoerisme is beperkt, er is hier geen probleem'. Hoewel hier 'geen inhoudelijke reden is om het Ingezetenen criterium in het beleid op te nemen' had deze gemeente wel het plan om dit te doen, zonder actieve handhaving. Handhaving zou plaatsvinden indien 'gebleken is van overlast door niet-ingezeten coffeeshopbezoekers'. Dit plan is in januari 2013 in de lokale driehoek besproken en ook gecommuniceerd naar de gemeenteraad. De overlast moet, als hij optreedt, herleidbaar zijn tot niet-ingezetenen om te kunnen stellen dat het Ingezetenen criterium van toepassing is. Een respondent in deze gemeente zegt het duidelijk: 'Omdat er niet of nauwelijks sprake is van drugstoerisme in deze regio. En dat er hier dus ook niet zo heel veel reden is om daar actief op te handhaven. Ook de overlast van buitenlanders in samenhang met de coffeeshops, dat is gering. Maar het is natuurlijk een wettelijk vereiste en vandaar dat het wel in het handhavingsarrangement wordt opgenomen. Maar omdat het eigenlijk geen probleem is heeft het geen hoge prioriteit om daar actief op te handhaven. Zodra er sprake is van overlast dan zal er wel degelijk op gehandhaafd worden.' Het Openbaar Ministerie

geeft hier aan bij handhaving met capaciteitsproblemen te maken te krijgen. In deze gemeente kon de besluitvorming in 2013 niet voltooid worden.

- De volgende gemeente in dit cluster heeft in de lokale driehoek in februari 2013 over nieuw beleid gesproken, waarbij besproken is dat gestreefd wordt naar een inbedding in een bredere herziening van het coffeeshopbeleid. Ook hier heeft het thema geen prioriteit omdat het probleem niet speelt: *'Het is typisch iets dat niet relevant is voor [deze gemeente]'*. De politieke steun om mee te werken aan het Ingezetenen criterium ontbrak en er was ook onvoldoende de capaciteit bij de gemeente om de bredere heroverweging uit te voeren. Desalniettemin is het idee om het Ingezetenen criterium op te nemen in het beleid, maar het niet actief te handhaven, tenzij er een probleem is. Deze beleidswijziging zou in het eerste kwartaal van 2014 aan de orde komen. In deze gemeente wordt ook gezegd: *'Zo geef je invulling aan dat gefaseerd invoeren, dus niet invoeren tenzij er een probleem is.'*
- Tot slot is er een gemeente waar volgens de respondenten eerst andere maatregelen uitgevoerd worden om de doelen van het coffeeshopbeleid te verwezenlijken, te weten: het scheiden van de gebruikersmarkten van soft- en harddrugs, het tegengaan van overlast, het komen tot een kleinschalig, beheersbaar, transparant, fijnmazig en royaal coffeeshopstelsel, het beschermen van jongeren tegen problematisch gebruik. Deze gemeente treft diverse andere maatregelen, waaronder het inperken van de openingstijden, het invoeren van een afstandscriterium tot VO en MBO scholen van 250 meter – later oplopend tot 150 meter –, en het sluiten van coffeeshops die zich in het zicht van een schoolterrein bevinden. De burgemeester heeft hier in december 2012 een beleidsbrief over geschreven, waarin hij aangaf dat de handhaving van het Ingezetenen criterium geen prioriteit heeft. Ook in deze gemeente wordt geen overlast door drugstoerisme ervaren. Voor coffeeshops die overlast met zich meebrengen bestaat in deze gemeente de mogelijkheid tot verplaatsing naar een andere locatie, mits de coffeeshop zoveel mogelijk probeert om de overlast te beperken. De coffeeshops in deze gemeente worden veel door niet-ingezetenen bezocht. De zorg van deze gemeente is blijkens schriftelijke documentatie *'dat bij toepassing van het Ingezetenen criterium toeristen hun toevlucht zullen nemen tot het kopen van cannabisproducten op straat.'* De gemeente heeft daar in het verleden *'zeer negatieve ervaringen mee gehad, zoals straathandel, vermenging met het aanbieden van harddrugs, geen toezicht op leeftijd en een toename van overlast in de openbare ruimte.'*

De vrees dat handhaving van het Ingezetenen criterium tot overlast zou kunnen leiden, speelde in twee van de bovengenoemde gemeenten een rol in de handelwijze tot nu toe. Hoe de besluitvorming in deze vier gemeenten precies zal gaan uitpakken is eind 2013 nog niet duidelijk. Mogelijk gaan enkele van deze gemeenten over tot het opstellen van een handhavingsarrangement. Ook in deze vier gemeenten hebben niet-ingezetenen (net als bij de zes gemeenten in het tweede cluster) in 2013 toegang tot de coffeeshops. Op het moment van de meting van het onderzoek (eind 2013) leidde dat niet tot problemen.

4.6 Bestrijding van de verkoop van cannabis aan gebruikers buiten de coffeeshop

Een van de neveneffecten van het nieuwe beleid zou kunnen zijn dat degenen die geen toegang meer hebben tot de coffeeshop hun cannabis buiten de coffeeshop, in het illegale circuit, gaan aanschaffen. Dit gebeurde na de invoering van het Besloten Club en het Ingezetenen criterium in 2012 in het zuiden van het land (Korf et al., 2013; Snippe et al., 2013; Van der Torre, Beke, Bervoets et al., 2013). Het Besloten

clubcriterium bleek toen ook voor een deel van de bezoekers die ingezetenen waren van Nederland een te hoge drempel tot de coffeeshop op te werpen.

In 2012 was voor de bestrijding van de verkoop van cannabis aan gebruikers buiten de coffeeshops extra capaciteit beschikbaar in de drie zuidelijke provincies (zie tussenrapportage). De extra capaciteit was door de Minister van Veiligheid en Justitie beschikbaar gesteld om een mogelijke opleving van de illegale verkoop aan drugs-toeristen tegen te gaan. Het ging om tijdelijke capaciteit, die eind 2012 op de meeste plaatsen is beëindigd.

Het mogelijke neveneffect is aan de orde in gemeenten waar het Ingezetenen criterium in 2013 actief is gehandhaafd en waar niet-ingezetenen dus geen toegang hadden tot de coffeeshops. Dit is het geval in de vijf actieve gemeenten. Het is ook het geval in de gemeenten die in de tweede helft van 2013 weer niet-ingezetenen toelaten in de coffeeshops, maar waar dit *'mondjesmaat'* of *'incidenteel'* en in *'kleine plukjes'* gebeurt. Er zijn dus acht gemeenten die in 2013 te maken zouden kunnen krijgen met een circuit van illegale aanbieders die cannabis proberen te slijten aan niet-ingezetenen. Deze gemeenten moeten de verkoop aan gebruikers buiten de coffeeshops met ingang van 2013 uit de eigen politiemiddelen bestrijden. Er was in 2013 geen extra capaciteit meer beschikbaar.

Eén gemeente vormt hierop een uitzondering. Daar is in 2013 structureel hogere capaciteit beschikbaar gekomen en is ook nog extra capaciteit beschikbaar geweest uit de regionale ondersteuningsgroep. De politie beschikt hier in 2013 over een speciaal team tegen de straathandel en een extra Joint Hit Team voor dealers en runners; de straatdealerproblematiek is in 2013 opgewaardeerd tot handhavingsknelpunt. Het aantal aanhoudingen voor bezit en handel in softdrugs bedroeg hier tussen mei 2012 en september 2013 338, waarvan de helft niet-ingezetenen betrof. In deze gemeente deden zich de meeste problemen voor met overtredingen van het Ingezetenen criterium, overlast en illegale straathandel. De strafrechtelijke aanpak hiervan vergde extra politie-inzet, met name in mei 2013, toen sprake was van massale opzettelijke overtredingen van het Ingezetenen criterium door de coffeshops in de betreffende gemeente.

Naast deze gemeente, die nog hoge prioriteit geeft aan de bestrijding van de illegale markt, zijn er nog twee andere die er naar eigen zeggen in 2013 nog vaste prioriteit aan geven. Een van de twee spreekt over *'verhoogde prioriteit met verhoogde capaciteit'*. Hier worden er in 2013 expliciet mensen voor vrij gepland en is een straatteam van de politie actief, primair voor de overlast, maar ook voor aanhoudingen van dealers en runners. De andere gemeenten benoemt haar inzet als *'gemiddeld'* en als bedoeld voor *'onderhoud'*. In deze gemeente vinden nog veel gerichte acties plaats op de straathandel als daar signalen van zijn.

De andere (vijf) gemeenten geven er in 2013 lagere tot geen prioriteit aan. In een gemeente is de bestrijding van straathandel in 2013 bij de wijkdiensten neergelegd.

Het is duidelijk dat de frequentie en de intensiteit van de inzet voor de bestrijding van de illegale markt overal lager is dan in tussen mei 2012 en eind 2012. De focus is in de meerderheid van de gemeenten verschoven naar (ook) high impact crimes als woninginbraken, straatroven en overvallen. In een gemeente wordt dit zo verwoord: *'De keuze voor de opsporing van illegale markten wordt gemaakt binnen het reguliere keuzeprocess, waarbij de aanpak van illegale markten wordt afgewogen tegen de huidige prioriteiten zoals woninginbraken, overvallen, geweld en kinderporno.'* Een politiefunctionaris zegt hierover: *'Straathandel, daar gaan we echt niet op lopen jagen, we hebben echt andere dingen die politie-inzet vragen.'* Een andere zegt: *'Het Ingezetenen criterium is hier absoluut niet meer het probleem.'* Enkele gemeenten geven expliciet aan dat ze onvoldoende capaciteit hebben om de ille-

gale markt onder controle te houden. Dit is een van de redenen waarom het Ingezetenen criterium op enkele plaatsen niet meer wordt gehandhaafd.

Desondanks vindt er wel degelijk nog actieve inzet plaats op de illegale gebruikersmarkt. Zo wordt in de acht gemeenten in 2013 consequent en alert gereageerd op meldingen en klachten van bewoners. Twee gemeenten hebben daar een speciale 'informatiemakelaar' of 'informatiepersoon' uit capaciteit van de gemeente voor aangesteld. Deze coördineert de reactie op meldingen van burgers over straathandel of handel vanuit panden.

De aanpak op zich is niet veranderd. De politie-activiteiten bestaan, net als in 2012, uit extra surveillance, posten en observatie, 'vissen' met oudere auto's met buitenlands kenteken, hit-en-run acties, aanhouding en inbeslagneming van drugs, zo nodig nader onderzoek. In het geval van handel vanuit panden volgt meestal een sluiting door de burgemeester op basis van artikel 13b van de Opiumwet (zoals vastgelegd in het lokale Damoclesbeleid). In het geval van straatdealers en runners worden verschillende instrumenten ingezet. De strafrechtelijke aanpak via Opiumwet artikel 3 (bezit en handel van softdrugs) is vaak moeilijk omdat de aangehouden personen meestal weinig of geen drugs bij zich hebben. Vaak worden artikelen uit de Algemene Plaatselijke Verordening gebruikt; de bewijslast ligt dan lager en er kan sneller met een boete van enkele honderden euro's bestraft worden. Er worden via die weg gebiedsontzeggingen en samenscholingsverboden opgelegd. Indien mogelijk wordt ook de Voetbalwet⁴² gebruikt om gebiedsontzeggingen op te leggen. De politie zegt aan de dossiervorming, die voor dit alles nodig is, veel werk te hebben. De dealers en runners worden vaak in het kader van de snelle ZSM-procedure⁴³ van het Openbaar Ministerie aangepakt. In een regio zijn in 2013, net als in 2012, themazittingen gehouden voor dealers en runners, waar geldboetes en vrijheidsstraffen zijn opgelegd.

In de meeste gemeenten is het probleem van de illegale markt eind 2013 niet van dien aard dat er meer prioriteit aan gegeven zou moeten worden dan nu gebeurt. Het probleem laat zich goed beheersen. In drie gemeenten zijn nauwelijks meldingen van drugsincidenten of dealen; ook zijn er geen overlast- of onrustsituaties. Een respondent zegt bijvoorbeeld: *'Wij hebben die overlast gewoon niet in die mate dat wij dat als prioriteit in de driehoek hebben vastgelegd met elkaar. Het is eigenlijk een relatief rustig straatbeeld qua overlast rond illegale verkooppunten.'* Een aantal respondenten merkt hierbij wel op dat de illegale verkoop mogelijk minder zichtbaar is geworden en meer via 06-nummers en vanuit panden verloopt.

Doordat het probleem minder massaal is geworden, levert de inzet van de politie minder op dan in 2012. Een politiefunctionaris zegt bijvoorbeeld over het 'vissen': *'Het lukt maar een enkele keer, het zijn niet meer de verdwaalde toeristen of de runners'*. De drugsvangsten zijn ook kleiner in omvang geworden.

Op veel plaatsen wordt de illegale handel in 2013 gezien als een chronisch fenomeen en minder als acuut en heftig probleem. *'Het probleem was er altijd al en het zal er altijd zijn,'* aldus een respondent. Er wordt welesignaleerd dat door de afname van de aandacht van de politie minder informatie hierover binnenkomt.

De aanpak van de illegale markt is dus in 2013 meer reactief (op meldingen en klachten) en minder frequent en intensief dan in 2012. Het probleem wordt, als het

⁴² De Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO, ingegaan op 1 september 2010; Stb. 2010, 325).

⁴³ ZSM is een werkwijze van het Openbaar Ministerie om veel voorkomende criminaliteit aan te pakken. Het staat voor: zo snel, slim, selectief, simpel, samen en samenlevingsgericht mogelijk (Factsheet ZSM, www.om.nl).

zich voordoet, met dezelfde methodiek aangepakt, waarbij het gebruik van APV-artikelen wordt gestimuleerd. Het probleem is minder (zichtbaar) aanwezig.

4.7 Factoren die de implementatie bevorderen of belemmeren

De situatie rond het Ingezetenen criterium is eind 2013 redelijk rustig en beheersbaar. *'Het is niet meer zo'n item,'* zegt een respondent, en de bevindingen ondersteunen dit. In vijf gemeenten zijn alleen factoren genoemd die de implementatie *bevorderen*. In drie gemeenten zijn factoren naar voren gebracht die de implementatie *belemmeren*. In de overige gemeenten worden noch knelpunten genoemd noch factoren die in het oog springen als bevorderend voor de implementatie. Het gaat hier om gemeenten die het Ingezetenen criterium niet handhaven omdat er geen sprake is van overlast door buitenlandse coffeeshopbezoekers. Het betreft gemeenten in de noordelijke provincies, die ook in 2012 niet met veranderingen in de handhaving te maken hebben gehad.

Implementatie bevorderende factoren zijn vooral benoemd door de respondenten in de vijf actieve gemeenten (cluster I). In deze gemeenten zijn geen grote knelpunten naar voren gebracht. Deze gemeenten bevinden zich alle in de drie zuidelijke provincies en hadden het criterium al in 2012 ingevoerd. De volgende factoren hebben hier volgens de respondenten bijgedragen aan de succesvolle implementatie:

- De coffeeshops leven het Ingezetenen criterium over het algemeen goed na en werken mee met controles. In een van de gemeenten besloten de coffeeshops om per 5 mei 2013 weer niet-ingezetenen toe te laten tot de coffeeshops. In deze gemeente is daar vervolgens strak op gehandhaafd. Hierover zei een gemeentelijke respondent: *'Op dat moment heeft het bestuur ook niet zoveel keus meer. Toen is de driehoek dan ook unaniem geweest in het feit dat er gehandhaafd moest worden.'* De situatie is er eind 2013 genormaliseerd en de coffeeshops werken weer goed mee.
- De politie heeft in deze gemeenten voldoende capaciteit om overlast die mogelijk zou ontstaan bij de handhaving op het Ingezetenen criterium te bestrijden.
- Met het vervallen van het Besloten clubcriterium en het herstel van het klantenbestand van de coffeeshops is volgens de respondenten de overlast rond coffeeshops afgenomen en de controle op het Ingezetenen criterium gemoedelijker geworden: *'In november 2012 is het Besloten clubcriterium vervallen, en dat heeft onmiddellijk effect gehad.'*
- Het lokaal maatwerk dat mogelijk is gemaakt bij de handhaving van het Ingezetenen criterium, waardoor een 'praktische' manier van controle mogelijk is. Een respondent zegt in dit kader: *'We hebben met de coffeeshophouders een hele pragmatische afspraak gemaakt over het Ingezetenen criterium. Strikt formeel, en dat gebeurt hier wel omdat we aan de grens wonen, een Nederlander die in België woont. Hoe moet je daarmee omgaan? Daar gaan we niet moeilijk over doen, dat zijn echt uitzonderingen.'*

Implementatie belemmerende factoren zijn benoemd door respondenten in drie van de zes gemeenten die het Ingezetenencriterium wel in hun lokale beleid annex handhavingsarrangement hebben opgenomen maar het in de praktijk niet handhaven (cluster II). De twee voornaamste knelpunten zijn hier de volgende:

- Er is (ten tijde van het onderzoek) nog geen duidelijkheid over de toelaatbaarheid van het Ingezetenencriterium. Dit werkt remmend op de implementatie. De gemeenten wachten – in regionale afstemming – op een uitspraak in hoger beroep van de Raad van State.⁴⁴ Een respondent zegt hierover: *'Zo lang daar geen duidelijkheid over is, of er inderdaad een overlastcriterium wordt gekoppeld of dat iedereen het Ingezetenencriterium gewoon kan inzetten, zitten we in een spa-gaat.'* Dit knelpunt kan gezien worden als deels inherent aan het invoeren van nieuw beleid.
- De respondenten in de drie gemeenten (politie en gemeente) geven ook aan dat de handhaving gestaakt is toen de coffeeshops in hun regio op 5 mei 2013 besloten om niet-ingezetenen weer toe te laten. Sluiting van de coffeeshops zou, vanwege de massale overtreding, tot te veel overlast kunnen leiden (*'En daar zat gewoon een risico in, op het moment dat de coffeeshops worden gesloten dan betekent dat dat eigenlijk helemaal alles op straat ligt'*) en dat er onvoldoende politiecapaciteit is om deze overlast te bestrijden (*'We hopen dat de situatie zo blijft, maar moeten wij dat Ingezetenencriterium toch weer actief gaan handhaven, dan heeft dat grote consequenties doordat we te weinig politie-inzet hebben'*). Hier is sprake van een interactie-effect tussen het beschikbaar hebben van voldoende politiecapaciteit om illegale verkoop en overlast te bestrijden en de niet-naleving van het Ingezetenencriterium door de coffeeshops: wanneer de coffeeshops het criterium massaal overtreden vormt dit een knelpunt in de steekproefgemeenten die aangeven onvoldoende politiecapaciteit te hebben. In één gemeente besloten de coffeeshops ook om massaal tot overtreding over te gaan, maar in deze gemeente was voldoende politiecapaciteit beschikbaar en leidde de overtreding niet tot een knelpunt in de handhaving.

Ten slotte benoemen respondenten een aantal 'potentiële knelpunten' die nog niet geleid hebben tot grote problemen, maar mogelijk wel in de toekomst problematisch kunnen worden.

Zo wijzen meerdere respondenten op een spanningsveld tussen het Openbaar Ministerie, dat de landelijke Aanwijzing Opiumwet dient te volgen, en het lokale bestuur, dat rekening moet houden met lokale belangen. Dit spanningsveld lijkt echter in 2013 niet tot een serieus knelpunt te hebben geleid. Het kost de regionale parketten van het Openbaar Ministerie wel de nodige tijd om op regionaal niveau met alle gemeenten tot afspraken te komen. Dit is niet overal naar volledige tevredenheid van het Openbaar Ministerie gelukt; zo loopt de zwaarte van de sancties op overtreding van het Ingezetenencriterium en de wijze van handhaving soms tussen gemeenten in een regio uiteen. Een aantal respondenten geeft aan dat het Ingezetenencriterium mogelijk problematisch wordt als er landelijk verschillen blijven in de handhaving en sanctionering: *'Dan zie je langzaam dat het begint af te brokkelen.'*

Verder wordt in de interviews naar voren gebracht dat de onduidelijkheid over termijnen van handhaving – en de indruk dat het soms op de lange baan geschoven wordt – niet motiverend werkt op een voortvarende implementatie in andere gemeenten, zeker als die geen probleem ervaren met drugstoerisme: *'Mijn standpunt, het Ingezetenencriterium, zo lang de rest van het land daar niet veel aan doet, dan*

⁴⁴ De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 18 juni 2014 uitspraak gedaan, zie noot 30.

gaan wij daar niet voorop lopen. Maatwerk is leuk, maar ja, als er weinig overlast is dan is er geen noodzaak.'

4.8 Samenvatting en conclusie: *couleur locale* bij de implementatie

De belangrijkste bevindingen zijn de volgende.

Elf gemeenten hebben in 2013 het Ingezetenen criterium opgenomen in het coffeeshopbeleid en het daarbij behorende handhavingsarrangement. Vier gemeenten hebben het Ingezetenen criterium niet opgenomen in hun beleid.

Vijf van de elf gemeenten handhaven het Ingezetenen criterium actief, wat wil zeggen dat ze het Ingezetenen criterium niet alleen in hun beleid annex handhavingsarrangement hebben opgenomen, maar er ook daadwerkelijk toezicht op houden dat de coffeeshops geen toegang verlenen aan en niet verkopen aan niet-ingezetenen van Nederland. Ze doen dit omdat ze de positieve resultaten van het Ingezetenen criterium willen vasthouden of omdat ze meegaan in regionaal of landelijk beleid. De intensiteit van de handhaving verschilt per gemeente. Eén van deze vijf gemeenten handhaaft strikt. Drie doen dit soepeler en laten in beperkte mate uitzonderingen toe doordat ze niet van alle bezoekers die op het moment van controle aanwezig zijn het ingezetenschap nagaan. Eén gemeente handhaaft het Ingezetenen criterium alleen als er overlast is en een vermoeden van overtreding van het jeugd- en het harddrugscriterium.

Zes van de elf gemeenten hebben het Ingezetenen criterium wél in hun coffeeshopbeleid annex handhavingsarrangement opgenomen, maar handhaven het niet actief. Zij geven verschillende redenen aan waarom ze niet actief handhaven. In een gemeente komen nauwelijks drugstoeristen. In twee andere komen wel drugstoeristen in de coffeeshops, maar brengt dit geen noemenswaardige overlast met zich mee. Deze drie gemeenten ervaren in 2013 geen noodzaak tot actieve handhaving. In de andere drie gemeenten ligt de situatie anders. Hier komen in beperkte mate niet-ingezetenen in de coffeeshops en zou volgens het beleid annex handhavingsarrangement gehandhaafd moeten worden. Deze gemeenten hebben verschillende redenen om dit niet te doen. Ze hebben de afweging gemaakt dat het beperkt toelaten van niet-ingezetenen remmend werkt op overlast. Er ontstaat minder straathandel. Zouden ze wel handhaven, dan zou dat inzet van politiecapaciteit vergen, zowel voor controles in de coffeeshops als voor bestrijding van de straathandel. Bovendien wachten deze gemeenten een uitspraak af van de Hoge Raad, waarin het gaat om de toepassing van het Ingezetenen criterium in situaties waarin geen sprake is van overlast. De niet-handhaving heeft tot gevolg dat niet-ingezetenen toegang hebben tot de coffeeshops, en in vijf van de zes gemeenten is dit in de praktijk ook het geval. Dat leidde in 2013 niet tot problemen. Mochten zich problemen rond het drugstoerisme voordoen, dan vormt het handhavingsarrangement (dat in vijf van de zes gemeenten ook al is uitgewerkt in de lokale driehoek) een basis om te gaan handhaven.

Vier 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. Eén van deze gemeenten vreest straathandel als ze het Ingezetenen criterium zou gaan handhaven.

Daar waar het Ingezetenen criterium is ingevoerd en wordt gehandhaafd leven de coffeeshops het over het geheel genomen goed na. Op een aantal opzettelijke overtredingen na – in één gemeente – zijn in 2013 geen overtredingen geconstateerd.

In alle beleid en arrangementen is het strafrecht volgend aan het bestuursrecht, maar behoudt het Openbaar Ministerie een eigen verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid op basis van de Aanwijzing Opiumwet en kan het bij een overtreding van het Ingezetenen criterium optreden, na overleg in de lokale driehoek.

De bestrijding van verkoop van cannabis aan gebruikers buiten de coffeeshop is in 2013 op de meeste plaatsen meer reactief van aard geworden. In de meeste gemeenten heeft dit, anders dan in 2012, geen hoge prioriteit meer, met uitzondering van één gemeente waar dit wel nog zo is. Er is minder politiecapaciteit voor beschikbaar, hetgeen belemmerend werkt op de inzet van de politie op specifieke drugs-criminaliteit. In de meeste gemeenten is de problematiek 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 het opsporen en sluiten van lokalen en woningen waar drugs (hard- en softdrugs) worden verhandeld en de hennep teelt vol in de picture zijn.

Het lokale maatwerk kent verschillende verschijningsvormen. Er zijn gemeenten die (zeer) actief inzetten op handhaving van het Ingezetenen criterium omdat ze die het probleem van overlast gerelateerd aan drugstoerisme ook echt ervoeren in de periode voorafgaand aan het Ingezetenen criterium. Aan de andere kant zijn er gemeenten die het Ingezetenen criterium niet handhaven omdat er geen drugstoeristen kwamen en/of geen overlast van drugstoeristen werd ervaren. Daartussenin bevinden zich gemeenten waar niet zo'n duidelijke relatie is tussen de handhaving en de ervaren overlast door drugstoeristen. Ze handhaven wel terwijl er nauwelijks drugstoeristen kwamen of er van de aanwezige drugstoeristen geen overlast werd ervaren., Of ze handhaven niet terwijl er wel drugstoeristen kwamen die ook enige overlast gaven.. In deze gemeenten spelen andere motieven: ze participeren in regionaal beleid of willen het landelijk beleid implementeren, of de overlast wordt op andere manieren beheerst. Tabel 4.6 geeft een overzicht.

Tabel 4.6 De 15 steekproefgemeenten^a naar mate van handhaving in 2013^b en mate van ervaren overlast gerelateerd aan drugstoerisme voorafgaand aan het Ingezetenen criterium^c

Mate van handhaving Ingezetenen criterium in 2013	Mate van ervaren overlast gerelateerd aan drugstoerisme vóór invoering Ingezetenen criterium			
	(Zeer) veel overlast	Medium overlast	Weinig/nauwelijks overlast	Geen overlast
Zeer actieve handhaving	•			
Actieve handhaving		•	•	••
Wel beleid, niet actief (‘niet-handhavend’)		•	•••	••
Noch beleid, noch handhaving (‘niet-I’)				••••

^a Elke stip representeert een gemeente.

^b De mate van handhaving van het Ingezetenen criterium is afgemeten aan: is het Ingezetenen criterium opgenomen in beleid/handhaving arrangement (ja-nee); wordt actief gecontroleerd op ingezetenschap door raadpleging van de Gemeentelijke Basis Administratie (ja-nee); frequentie coffeeshopcontroles (hoog-laag); strengheid van sancties bij overtreding Ingezetenen criterium (hoog-laag); handhaving van het Ingezetenen criterium door afvangen buiten de coffeeshops (ja-nee). Dit is bevraagd in de interviews over de implementatie.

^c De mate van ervaren overlast vóór invoering van het Ingezetenen criterium is afgeleid uit de antwoorden van de respondenten op de open vragen over motieven tot een bepaalde mate van handhaving in de interviews over de implementatie. De antwoorden van de respondenten zijn door de onderzoekers in de categorieën zeer veel-medium-weinig/nauwelijks-geen ondergebracht.

Opvallend is dat veel gemeenten actief inzetten op bestrijding van de overlast rond coffeeshops *per se*, los van het feit of die nu door drugstoeristen wordt veroorzaakt of niet. Sommige gemeenten passen hele concrete maatregelen hiervoor toe, zoals het eisen van sfeerbeheer door de coffeeshop, het aanleggen van flitsparkeerplaatsen, of het opruimen van zwerfvuil. Ook de coffeeshops zelf zijn actief in het tegengaan van overlast in hun directe omgeving.

Het algemene beeld is eind 2013 in vergelijking met 2012 relatief rustig en beheersbaar. Gemeenten lijken hun eigen afwegingen te maken op basis van de lokale of regionale situatie. Er is sprake van lokaal maatwerk en lokale verschillen in de handhaving van het Ingezetenen criterium, waarbij men over het geheel genomen pragmatisch te werk lijkt te gaan, maar niet vanuit een laissez-faire houding. 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 van het Ingezetenen criterium door een meerderheid van de coffeeshops in de gemeente, 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.⁴⁵

De respondenten in de noordelijke provincies hebben in 2013 nauwelijks veranderingen waargenomen in het coffeeshopbezoek, het softdrugstoerisme, de drugsoverlast of de illegale markt. Deze respondenten daar signaleren ook nauwelijks verplaatsing van het drugstoerisme van gemeenten in de drie zuidelijke provincies naar gemeenten in de overige provincies.

In gemeenten in de zuidelijke provincies zien de respondenten wel veranderingen. Het aantal coffeeshopbezoeken door ingezetenen van Nederland is volgens hen na het vervallen van het Besloten clubcriterium weer toegenomen, al is het op de meeste plaatsen nog niet terug op het oude niveau van vóór mei 2012. De grote stroom drugstoeristen, waar sommige gemeenten vóór de aanscherping van het coffeeshopbeleid in 2012 mee te maken hadden, is weggebleven. De overlast van illegale handel in de buurt van de coffeeshops bestaat volgens de respondenten nog steeds, maar in mindere mate, deels ook doordat die zich heeft verplaatst naar buitenwijken en minder zichtbare vormen van handel.

Dit zijn percepties van lokale betrokkenen. De volgende hoofdstukken geven cijfers en diepgaander bevindingen over de ontwikkelingen.

⁴⁵ De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft inmiddels op 18 juni 2014 uitspraak gedaan, zie noot 30.

Deel II

Ervaringen omwonenden en coffeeshopbezoek

5 Ervaringen omwonenden

J. Snippe, B. Bieleman

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen in aard en omvang van de ervaren overlast van omwonenden van coffeeshops voor en na invoering van de wietpas beschreven. De onderzoeksvragen die centraal staat in dit hoofdstuk zijn:

- 1 *Ervaren omwonenden van coffeeshops minder overlast? Zo ja, in welke mate is dit het geval en welk type overlast neemt af?*
- 2 *Voelen omwonenden zich onveiliger? Zo ja, welke zijn dat?*

Allereerst wordt ingegaan op de onderzoeksopzet. Paragraaf 5.2 bespreekt de ervaren overlast van omwonenden van coffeeshops. In paragraaf 5.3 komen onveiligheidsgevoelens van omwonenden aan de orde. Tot slot worden in paragraaf 5.4 de belangrijkste resultaten samengevat. Per onderwerp zijn standaard de volgende vergelijkingen gemaakt: de experimentele groep in de drie zuidelijke provincies is vergeleken met de vergelijkingsgroep in de overige provincies; de gemeenten in de zuidelijk provincies waar het Ingezetenen criterium wel gehandhaafd wordt zijn vergeleken met de gemeenten in de zuidelijke provincies waar dit criterium in praktijk niet gehandhaafd wordt; en ingezetenen zijn vergeleken met niet-ingezetenen. In het algemeen geldt dat in de tekst alleen melding wordt gedaan van significante verschillen tussen de metingen.

5.1 Onderzoeksopzet

De (telefonische) enquêtes onder omwonenden hebben plaatsgevonden in veertien gemeenten.⁴⁶ Hierbij werd een onderscheid gemaakt tussen 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). Binnen elke gekozen gemeente werd een coffeeshopgebied geselecteerd. Ieder coffeeshopgebied bestond uit één tot vier coffeeshops. In totaal waren, verspreid over de 14 coffeeshopgebieden, 32 coffeeshops opgenomen in de steekproef. In eerste instantie zijn bewoners die binnen een straal van 50 meter rond deze coffeeshops woonden geënquêteerd. Omdat in geen enkel coffeeshopgebied binnen deze straal het beoogde aantal respondenten kon worden gerealiseerd, zijn vervolgens bewoners benaderd die maximaal 100 meter van de coffeeshop woonden.⁴⁷ In alle metingen woonde ongeveer de helft van de respondenten binnen 50 meter van de coffeeshop. Tussen het zuiden en de overige provincies deed zich hierbij geen significant verschil voor.

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. Destijds waren dus zowel het Besloten club- als het Ingezetenen criterium van kracht. Het nieuwe beleid was echter nog

⁴⁶ De telefonische enquêtes zijn uitgevoerd door Bureau Mediad.

⁴⁷ IVoor één coffeeshop geldt dat er ook binnen die afstand geen enkele omwonende is, waardoor bij die coffeeshop geen vragenlijst kon worden afgenomen.

niet ingevoerd in de gemeenten in de vergelijkingsgroep. Een jaar later is in dezelfde periode, oktober en november 2013, de tweede vervolgmeting uitgevoerd. In de drie zuidelijke provincies was het Ingezetenen criterium nog steeds van kracht, maar het Besloten clubcriterium was vervallen. Voor de gemeenten in de vergelijkingsgroep was het Ingezetenen criterium nu ook van kracht.

5.1.1 Enquêtes

In de nulmeting zijn in totaal 712 vragenlijsten afgenomen onder bewoners en ondernemers in de directe omgeving van de coffeeshops (zie tabel 5.1). Daarvan zijn 362 enquêtes in de experimentele groep afgenomen en 350 in de vergelijkingsgroep. Voor de eerste vervolgmeting zijn 714 enquêtes afgenomen onder bewoners en ondernemers, waarvan 359 in de experimentele groep en 355 in de vergelijkingsgroep. Tijdens de tweede vervolgmeting zijn 714 enquêtes afgenomen onder bewoners en ondernemers, waarvan 354 in de experimentele groep en 360 in de vergelijkingsgroep. Voor de twee vervolgmetingen zijn nieuwe steekproeven getrokken, waarbij het mogelijk is dat omwonenden aan meerdere metingen hebben deelgenomen.

Tabel 5.1 Enquêtes omwonenden en ondernemers (nulmeting: N=712; eerste vervolgmeting: N=714; tweede vervolgmeting: N=714)

	Experimentele groep drie zuidelijke provincies			Vergelijkingsgroep overige provincies		
	Nulmeting	Eerste vervolgmeting	Tweede vervolgmeting	Nulmeting	Eerste vervolgmeting	Tweede vervolgmeting
1a Grens-gemeenten						
Veel softdrugtoerisme (2+2)*	89	89	90	86	87	90
1b Grens-gemeenten						
Weinig softdrugtoerisme (1+1)	87	88	87	82	87	88
2a Niet-grensgemeenten						
Veel softdrugtoerisme (1+1)	88	85	81	87	87	88
2b Niet-grensgemeenten						
Weinig softdrugtoerisme (3+2)	98	97	96	95	94	94
Totaal	362	359	354	350	355	360

* 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.

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 gedurende alle metingen benaderd op verschillende dagen (zowel op weekdays als op weekenddagen) en tijdstippen.

5.1.2 Respons

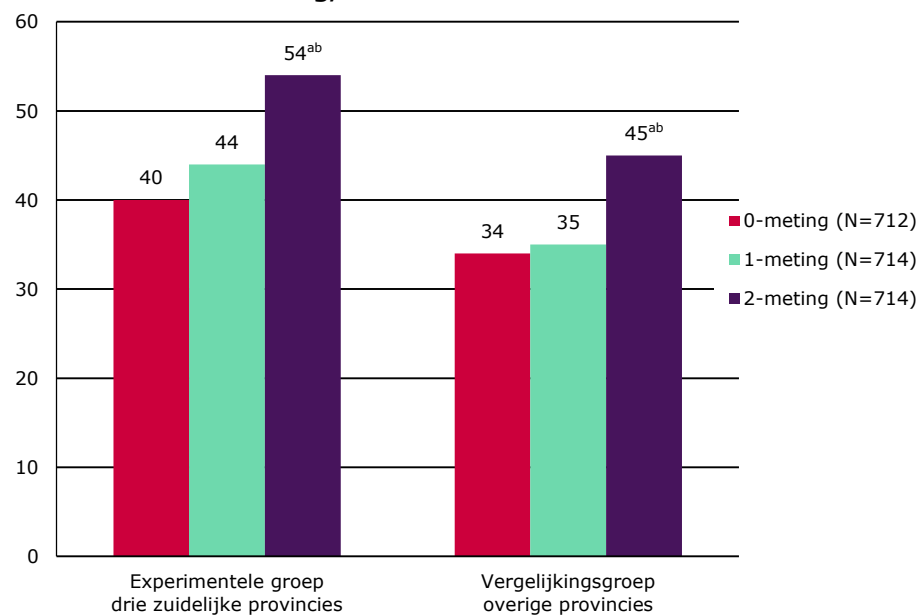
De totale respons van de nulmeting is 63%, van de eerste vervolgmeting 59% en van de tweede vervolgmeting 66%. De belangrijkste reden voor non-respons is dat het onderwerp van de enquête, die werd aangekondigd als een onderzoek naar leef-

baarheid 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.

5.2 Ervaren overlast

De ervaren overlast van omwonenden rondom coffeeshops is qua omvang significant gestegen tussen de nul- en tweede vervolgmeting (figuur 5.1). In zowel de drie zuidelijke provincies als de overige provincies ervaart gemiddeld een hoger percentage van de omwonenden rondom coffeeshops overlast. De toename van de overlast laat in beide gebieden een vergelijkbare ontwikkeling zien. In de zuidelijke provincies is de ervaren overlast gestegen van 40% van de omwonenden naar 54%. In de overige provincies is er een stijging van 34% naar 45%.

Figuur 5.1 Respondenten die aangeven de afgelopen zes maanden overlast te ervaren in hun directe woonomgeving of omgeving van hun onderneming, in %



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

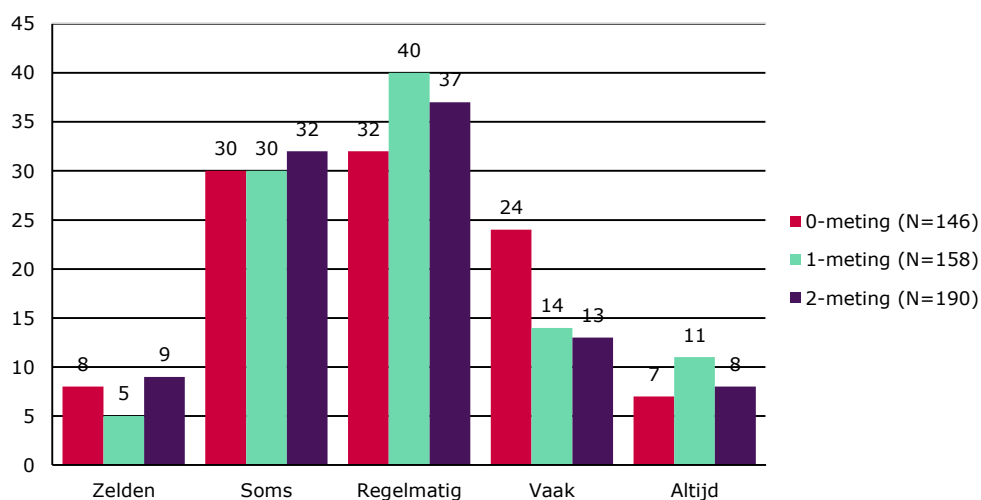
^b Significant verschil tussen eerste en tweede vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

5.2.1 Frequentie van overlast

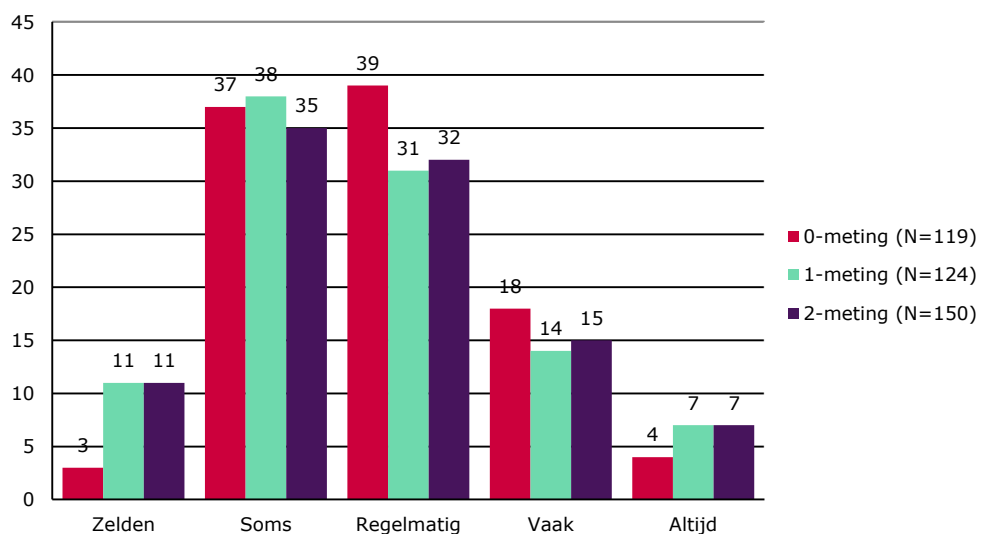
Aan de respondenten die wel eens overlast ervaren in hun woonomgeving is vervolgens gevraagd met welke frequentie deze overlast voorkwam. In de frequentie van de ervaren overlast doen zich geen significante veranderingen voor (figuur 5.2a en 5.2b). Wel is de frequentie van de overlast enigszins hoger in drie zuidelijke provincies dan in de overige provincies.

Figuur 5.2 Frequentie waarmee respondenten overlast ervaren in woonomgeving, in %

a Experimentele groep drie zuidelijke provincies



b Vergelijkingsgroep overige provincies



Uit nadere analyses blijkt dat de bewoners die in de zuidelijke provincies zijn geënquêteerd negatiever zijn over coffeeshops en cannabisgebruikers dan de bewoners in de overige provincies. Mogelijk rapporteren zij ook daarom meer absolute gevallen en een hogere frequentie van overlast.

5.2.2 Vormen van overlast

Naast de frequentie waarmee overlast zich voordoet is tevens gevraagd welke vorm van overlast de omwonenden van coffeeshops hebben ervaren. Aan de respondenten is een open vraag gesteld, waarbij hun antwoorden letterlijk zijn genoteerd. Een aantal respondenten die overlast hebben ondervonden geeft in de beantwoording van de vraag aan meerdere vormen van overlast te hebben ervaren. Hierdoor som-

meert het totale aantal antwoorden in de figuren 5.3 en 5.4 tot boven de 100%. Tijdens de nulmeting noemden de 265 (37% van alle 712) respondenten die overlast ervaren in totaal 412 keer een vorm van overlast. Dat is ongeveer anderhalve vorm per respondent. Tijdens de eerste vervolgmeting noemden de 282 (39% van alle 714) respondenten die dan overlast hebben ervaren in totaal 415 keer een vorm van overlast. Het gemiddelde per respondent is dan nog steeds 1,5. Tijdens de tweede vervolgmeting noemen 340 omwonenden (48% van alle 714) in totaal 589 keer een vorm van overlast. Het gemiddeld aantal vormen per respondent ligt dan iets hoger ten opzichte van de nul- en eerste vervolgmeting, namelijk op 1,7.

De antwoorden op de vraag waarvan de omwonenden overlast hebben ervaren zijn letterlijk genoteerd door de enquêtrices en vervolgens door de onderzoekers gecategoriseerd. Wat respondenten precies bedoelen met de termen die zij gebruiken is lastig om te duiden. Omwonenden kunnen voor hetzelfde fenomeen verschillende termen gebruiken. Zo spreekt de ene omwonende bijvoorbeeld over een toerist die drugs koopt, terwijl de andere het over een buitenlandse bezoeker van de coffeeshop heeft. Hier wordt later dieper op ingegaan. Er is vanuit gegaan dat de overlast te relateren was aan de coffeeshop als omwonenden in hun antwoord letterlijk verwijzen naar de (buitenlandse⁴⁸) bezoekers van de coffeeshop, drugstoeristen, de handel in drugs op straat of drugsgebruikers. Zij noemen echter ook andere vormen van overlast in hun antwoorden die niet direct te relateren waren aan een coffeeshop of drugs. Hierbij gaat het onder meer om: jongeren die rondhangen op straat; de aanwezigheid van zwervers; geluidsoverlast; en parkeer- en verkeeroverlast. In de figuren 5.3 en 5.4 is dit onderscheid naar antwoorden die betrekking hebben op de coffeeshop of drugs (figuur 5.3a en 5.4a) en andere vormen van overlast (figuur 5.3b en 5.4b) dan ook gemaakt.

De gerapporteerde vormen van overlast verschillen sterk tussen de nul-, eerste en tweede vervolgmeting voor de drie zuidelijke provincies. Enkele vormen zijn na een aanvankelijke afname weer toegenomen. Dit geldt met name voor de overlast die bewoners hebben ervaren van coffeeshopbezoekers: van 43% in de nulmeting naar 11% in de eerste en 20% in de tweede vervolgmeting (zie figuur 5.3a). Overlast van buitenlandse coffeeshopbezoekers laat een vergelijkbaar patroon zien: van 17% in de nulmeting naar 1% in de eerste en 8% in de tweede vervolgmeting. Ondanks de toename bij de tweede vervolgmeting ten opzichte van de eerste vervolgmeting zijn beide vormen in vergelijking met de nulmeting gedaald.

De overlast van dealactiviteiten in softdrugs is echter in zowel de eerste als tweede vervolgmeting gestegen: van 1% in de nulmeting naar 4% in de eerste en 15% in de tweede vervolgmeting (figuur 5.3a). De overlast van de coffeeshops zelf is toegenomen van 1% in de eerste vervolgmeting naar 6% in de tweede vervolgmeting. Het rondhangen rondom coffeeshops is daarentegen afgenomen: van 19% naar 10% naar 4%.

Meerdere vormen van ervaren drugsoverlast zijn na een aanvankelijke toename weer gedaald. Dit geldt met name voor overlast van dealactiviteiten in drugs, waarbij de bewoners in het midden laten of dit om handel in soft- of harddrugs gaat: van 13% in de nulmeting naar 35% in de eerste en 21% in de tweede vervolgmeting (zie figuur 5.3a). Deze vorm van overlast is ondanks de afgenomen overlast in de tweede meting nog wel significant hoger dan in de nulmeting. De ervaren overlast

⁴⁸ Het feit dat het om buitenlandse bezoekers gaat ontleen bewoners aan de taal die wordt gesproken en/of het buitenlandse kenteken van de auto.

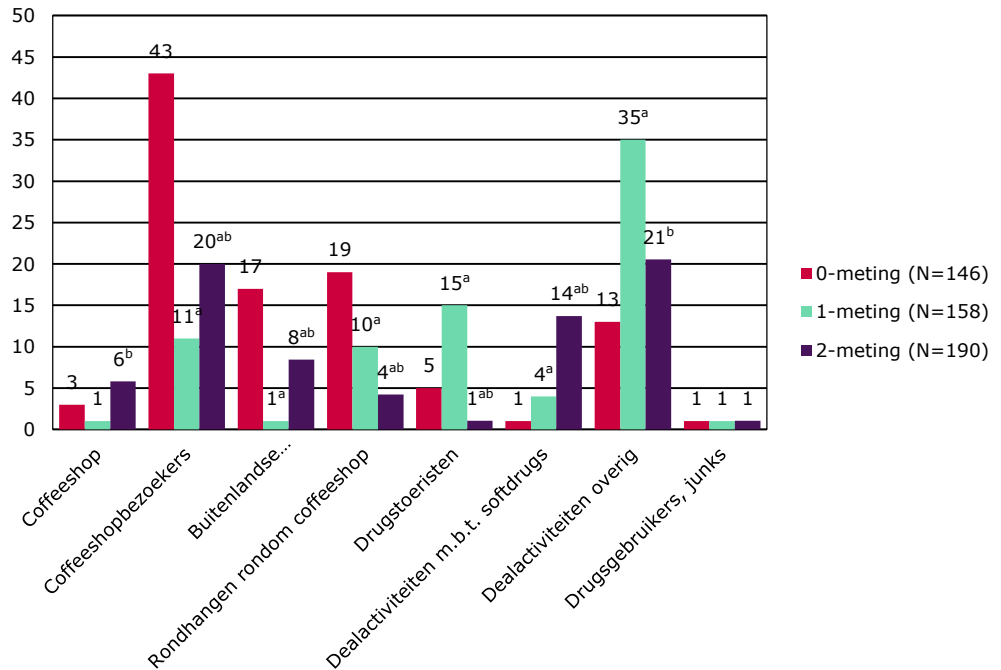
van drugstoeristen is eveneens tijdens de tweede vervolgmeting afgenomen: van 5% in de nulmeting naar 15% in de eerste en 1% in de tweede vervolgmeting. Het verschil met de overlast van dealactiviteiten in drugs is dat de overlast van drugstoeristen in de tweede vervolgmeting lager is dan in de nulmeting. In feite is deze vorm van overlast volgens de bewoners nagenoeg verdwenen.

Uit nadere analyses blijkt dat omwonenden de termen 'drugstoerist' en 'buitenlandse coffeeshopbezoeker' mogelijk door elkaar heen gebruiken afhankelijk van de situatie. Uit de antwoorden die omwonenden op enkele open vragen geven blijkt dat de term 'drugstoerist' vaker wordt gebruikt om een buitenlander aan te duiden die zijn wiet op straat of vanuit de auto koopt, omdat hij niet tot de coffeeshop wordt toegelaten. De term 'buitenlandse coffeeshopbezoeker' lijkt vaker te worden gebruikt voor een buitenlander die de coffeeshop binnenloopt om daar wiet te kopen. Tijdens de nul- en tweede vervolgmeting was het voor buitenlanders toegestaan om de coffeeshop te betreden. Omwonenden spreken op die twee momenten dan ook vaker over 'buitenlandse coffeeshopbezoekers' dan over 'drugstoeristen'. Tijdens de eerste vervolgmeting is het voor buitenlanders niet toegestaan om de coffeeshop te betreden. Er wordt dan door omwonenden vaker over 'drugstoeristen' en minder vaak over 'buitenlandse coffeeshopbezoekers' gesproken. Dit kan er op duiden dat er tijdens de eerste vervolgmeting vaker sprake is van straathandel dan tijdens de nul- en tweede vervolgmeting.

Daarnaast worden door omwonenden vormen van overlast genoemd waarbij geen directe relatie met coffeeshop, drugstoeristen of drugs is gelegd (figuur 5.3b). Van deze vormen is de overlast van verkeer en parkeren, geluid en vervuiling toegenomen. Het percentage omwonenden dat overlast ervaart van geluid (29%) en verkeer en parkeer (23%) is bij de tweede vervolgmeting hoger dan de vormen van overlast die door bewoners worden toegeschreven aan coffeeshops, drugstoeristen of drugs. De overlast van hangjongeren is weer afgenomen tot op het niveau van de nulmeting: van 6% naar 13% naar 6%. Overige vormen van ervaren overlast zijn ten opzichte van de nulmeting niet of nauwelijks veranderd.

Figuur 5.3 Ervaren vormen van overlast in de experimentele groep van drie zuidelijke provincies (meerdere antwoorden mogelijk), in %

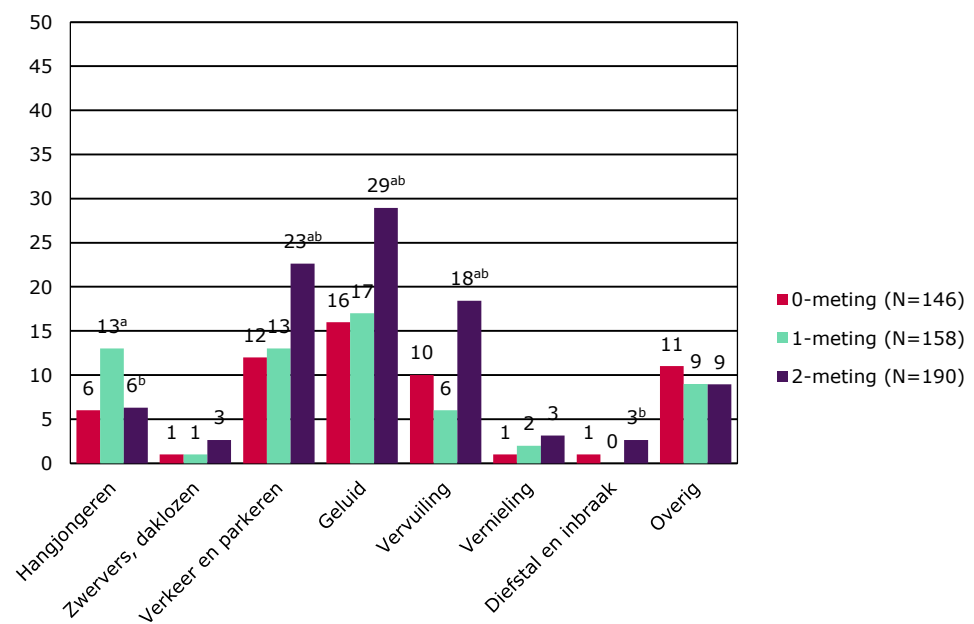
a Coffeeshop- en drugs(toerisme)gerelateerde overlast



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

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

b Overige vormen van overlast



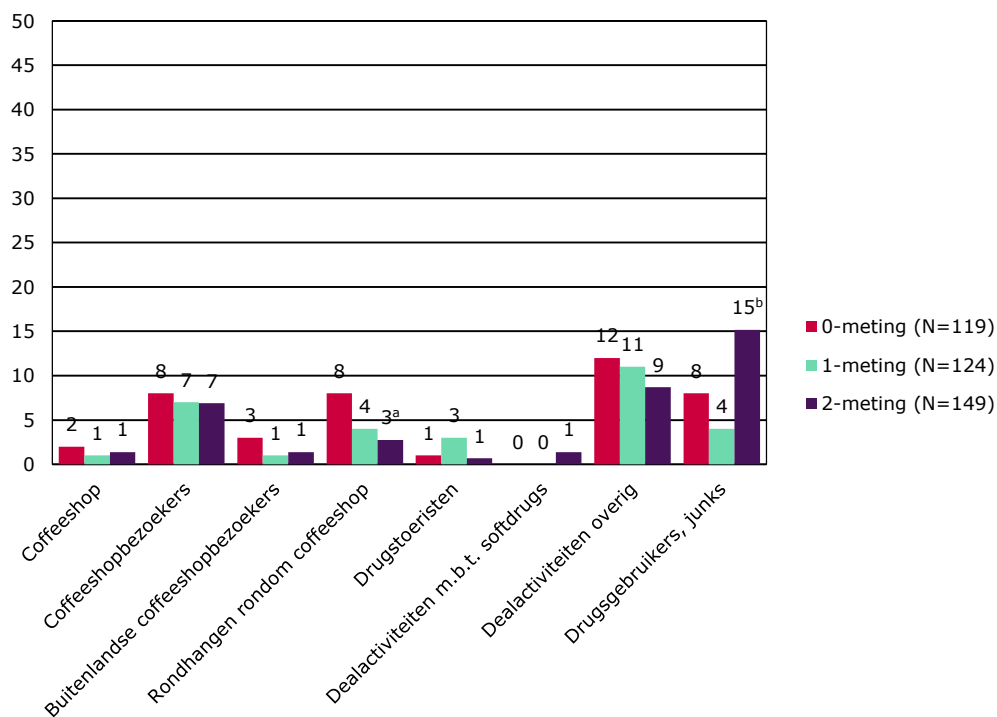
^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

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

In vergelijking met omwonenden in de drie zuidelijke provincies noemen omwonenden in de overige provincies relatief weinig vormen van overlast die te relateren zijn aan coffeeshops en/of drugs, maar relatief veel andere vormen van overlast. Ook geldt voor de vergelijkingsgroep dat er tussen de nul- en eerste vervolgmeting minder veranderingen optreden dan in de zuidelijke provincies (figuur 5.4a en 5.4b). De overlast van drugsgebruikers is in de tweede vervolgmeting (15%) hoger dan in de eerste vervolgmeting (4%), maar niet significant hoger dan in de nulmeting (8%). De overlast van hangjongeren is in de tweede vervolgmeting (3%) wel significant lager dan in de nulmeting (8%). Verder blijken ook de omwonenden van coffeeshops in de overige provincies in de tweede vervolgmeting meer overlast te ervaren van geluid (52% tegenover 32% in de nulmeting) en verkeer en parkeren (24% tegenover 10% in de nulmeting).

Figuur 5.4 Ervaren vormen van overlast in de vergelijkingsgroep van overige provincies (meerdere antwoorden mogelijk), in %

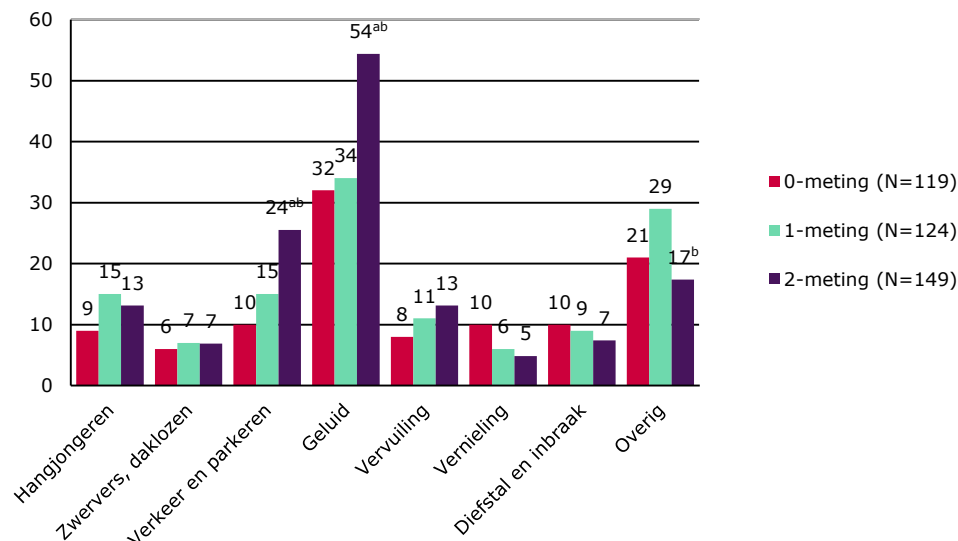
a Coffeeshop- en drugs(toerisme)gerelateerde overlast



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

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

b Overige vormen van overlast



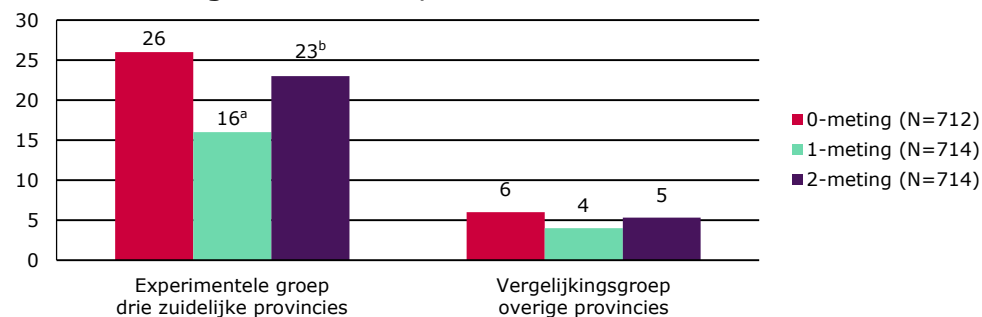
^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

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

5.2.3 Coffeeshop en/of drugstoerist genoemd

Daarnaast is eenvoudigweg geteld hoeveel omwonenden in hun antwoord op de vraag waarvan zij overlast ervaren de woorden coffeeshop en/of drugstoerist hebben genoemd. In totaal heeft tijdens de nulmeting 26% van de geënquêteerde omwonenden in de drie zuidelijke provincies één of beide woorden gebruikt in het antwoord op de open vraag waarvan zij overlast ondervinden (figuur 5.5). In de eerste vervolgmeting is dit gedaald naar 10%. In de tweede vervolgmeting is dit weer gestegen naar ongeveer het niveau van de nulmeting (23%). In de overige provincies is dit niet gewijzigd. Het percentage bewoners in de overige provincies dat bij het benoemen van de overlast in de woonomgeving woorden als coffeeshop of drugstoerist gebruikt, ligt met ten hoogste 6% van de bewoners structureel lager dan in de drie zuidelijke provincies.

Figuur 5.5 Percentage respondenten dat in het antwoord op de vraag waarvan zij overlast ervaren de woorden coffeeshop en/of drugstoerist noemt, in %



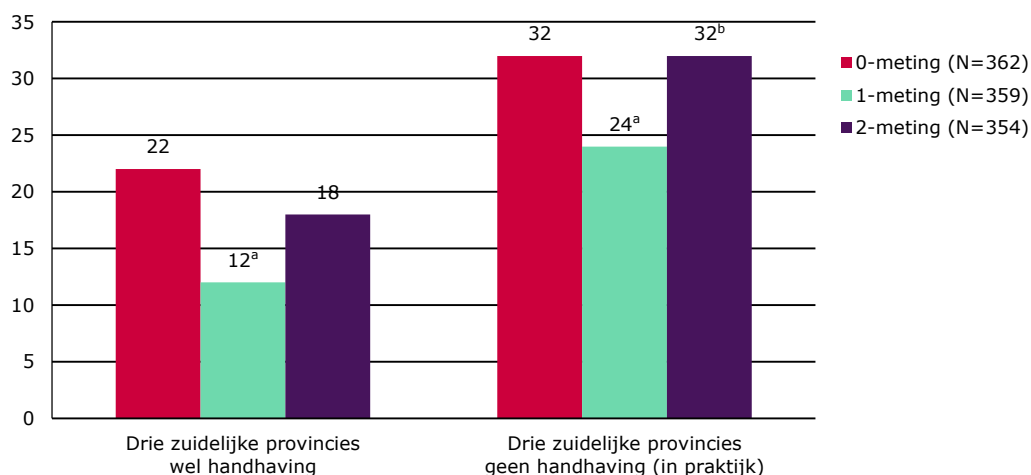
^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

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

Voor de zuidelijke provincies is nagegaan of omwonenden rond coffeeshops in gemeenten waar het Ingezetenen criterium wordt gehandhaafd meer of minder vaak de woorden coffeeshops en drugstoerist gebruiken in hun antwoord naar ervaren overlast dan omwonenden in gemeenten waar in praktijk geen handhaving plaatsvindt. Het patroon over de metingen is voor beide categorieën gemeenten hetzelfde. In beide gevallen daalt in eerste instantie het percentage omwonenden dat coffeeshop of drugstoerist noemt wanneer hen wordt gevraagd naar de aard van de overlast die zij ervaren. Daarna stijgt dit percentage bij de tweede vervolgmeting weer (figuur 5.6).

In gemeenten waar het Ingezetenen criterium wordt gehandhaafd daalt het percentage van 22% in de nulmeting naar 12% in de eerste vervolgmeting, waarna het weer stijgt naar 18% in de tweede vervolgmeting. Een vergelijkbaar patroon doet zich voor in de gemeenten waar het Ingezetenen criterium niet wordt gehandhaafd. Wel is het percentage omwonenden dat in het antwoord op de vraag waarvan zij overlast ervaren de woorden coffeeshop en/of drugstoerist noemt hier structureel hoger: 32% in de nulmeting, 24% in de eerste vervolgmeting en 32% in de tweede vervolgmeting. Verder valt op dat het verschil tussen beide categorieën gemeenten per meting steeds groter wordt.

Figuur 5.6 Percentage respondenten in de zuidelijke provincies dat in het antwoord op de vraag waarvan zij overlast ervaren de woorden coffeeshop en/of drugstoerist noemt naar gemeenten waar wel en niet wordt gehandhaafd, in %



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

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

5.2.4 Hinderlijk en irritant gedrag en parkeer- en verkeerverlast

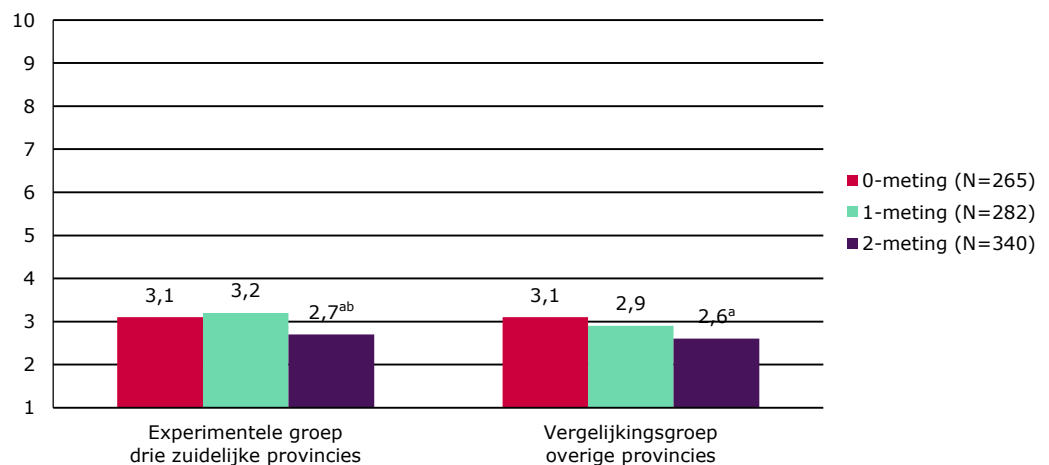
Vervolgens is aan alle omwonenden gevraagd of zij in de afgelopen zes maanden in hun directe woonomgeving wel eens overlast hebben ondervonden van irritant en hinderlijk gedrag door personen die zich ophouden op straat of van automobilisten. Bij irritant en hinderlijk gedrag op straat gaat het onder 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 verkeer-overlast.

De indicator voor irritant en hinderlijk gedrag is in de drie zuidelijke provincies significant gedaald van 3,1 in de nulmeting naar 2,7 in de tweede vervolgmeting (figuur 5.7). Dat geldt eveneens voor de overige provincies waar deze indicator is gedaald van 3,1 in de nulmeting naar 2,6 in de tweede vervolgmeting.

Er zijn ook significante veranderingen in de afzonderlijke items tussen de nulmeting, de eerste en de tweede vervolgmeting. In de zuidelijke provincies is de samenscholing van personen op straat toegenomen bij de eerste vervolgmeting. 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. Dit percentage is bij de tweede vervolgmeting weer significant gedaald naar 13%. Hetzelfde patroon zien we voor het percentage omwonenden dat vaak of altijd overlast heeft van het gebruik van of handel in softdrugs op straat. Dit is bij de eerste vervolgmeting significant gestegen van 13% naar 30%. Bij de tweede vervolgmeting is dit percentage weer significant gedaald ten opzichte van de eerste vervolgmeting naar 19%. Met name samenscholing en handel op straat zijn gedaald en in grote mate verantwoordelijk voor de daling van de indicator.

Figuur 5.7 Indicatorscores voor hinderlijk en irritant gedrag

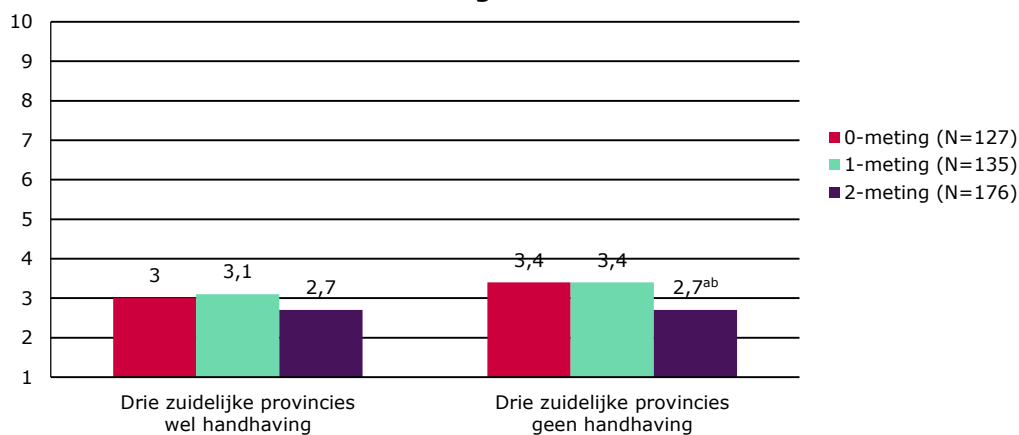


^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

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

Voor de zuidelijke provincies is nagegaan of bij omwonenden rond coffeeshops in gemeenten waar het Ingezetenen criterium wordt gehandhaafd de indicatorscores meer of minder sterk zijn afgenomen dan bij omwonenden in gemeenten waar dit in praktijk niet wordt gehandhaafd. In de gemeenten waar wordt gehandhaafd is de indicatorscore niet gewijzigd, terwijl in de gemeenten waar niet wordt gehandhaafd sprake is van een significante daling: van 3,4 in de nulmeting naar 2,7 in de tweede vervolgmeting (figuur 5.8).

Figuur 5.8 Indicatorscores voor hinderlijk en irritant gedrag in gemeenten waar wel en niet wordt gehandhaafd

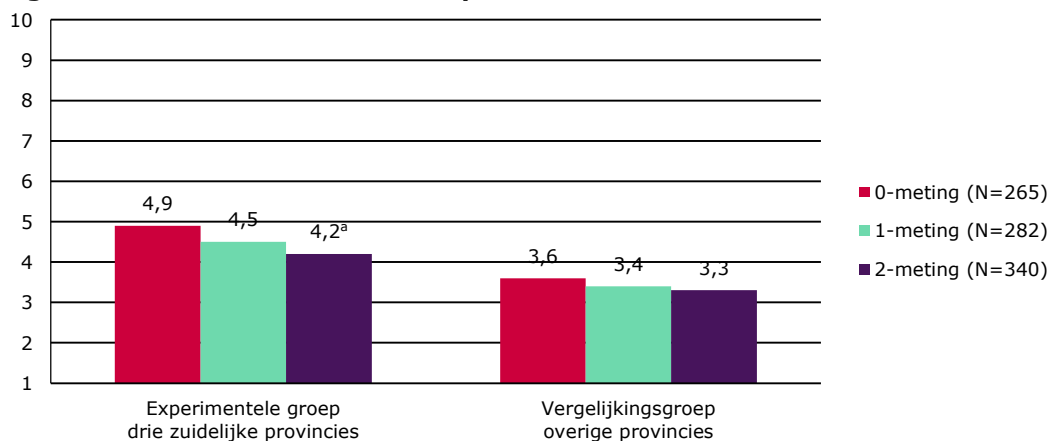


^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

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

De indicator voor parkeer- en verkeersoverlast is in de drie zuidelijke provincies significant gedaald van 4,9 in de nulmeting naar 4,2 in de tweede vervolgmeting (figuur 5.9). In de overige provincies is deze indicator niet gewijzigd. Ook de afzonderlijke items laten over de drie metingen geen significante veranderingen zien.

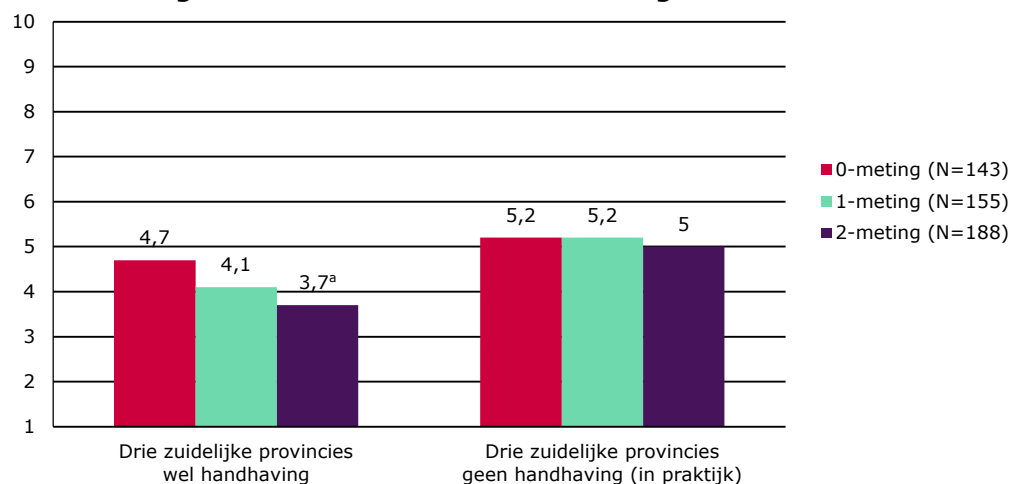
Figuur 5.9 Indicatorscores voor parkeer- en verkeersoverlast



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

In de gemeenten in de zuidelijke provincies waar het Ingezetenen criterium wordt gehandhaafd is de indicatorscore voor parkeer- en verkeersoverlast significant gedaald: van 4,7 in de nulmeting naar 3,7 in de tweede vervolgmeting (zie figuur 5.10). In de gemeenten waar het Ingezetenen criterium niet wordt gehandhaafd is deze indicator niet gewijzigd. Overigens is de indicatorwaarde in de gemeenten waar het Ingezetenen criterium in praktijk niet wordt gehandhaafd structureel hoger dan in gemeenten waar wel wordt gehandhaafd.

Figuur 5.10 Indicatorscores voor parkeer- en verkeerverlast in gemeenten waar wel en niet wordt gehandhaafd

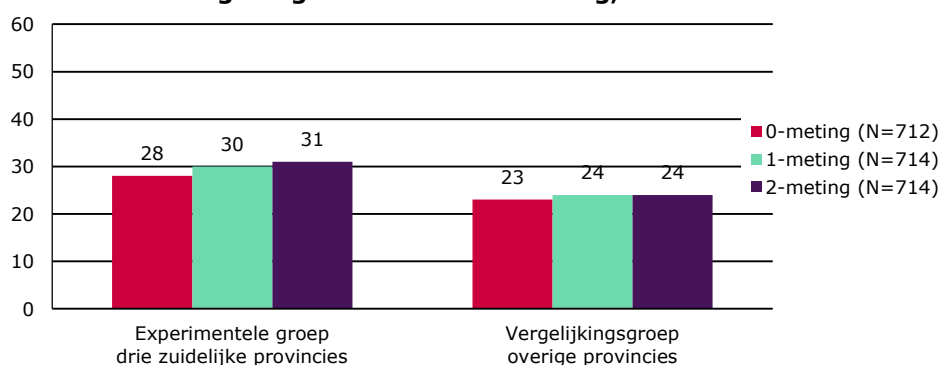


^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

5.3 Onveiligheidsgevoelens

Het aantal omwonenden van coffeeshops dat zich wel eens onveilig voelt is in zowel de drie zuidelijke als overige provincies niet significant veranderd (figuur 5.11). In de drie zuidelijke provincies voelt, over de drie metingen gezien, gemiddeld zo'n 30% van de omwonenden zich wel eens onveilig. In de overige provincies ligt dit percentage zo rond de 24%.

Figuur 5.11 Respondenten die aangeven zich de afgelopen zes maanden onveilig te hebben gevoeld in hun directe woonomgeving of omgeving van hun onderneming, in %

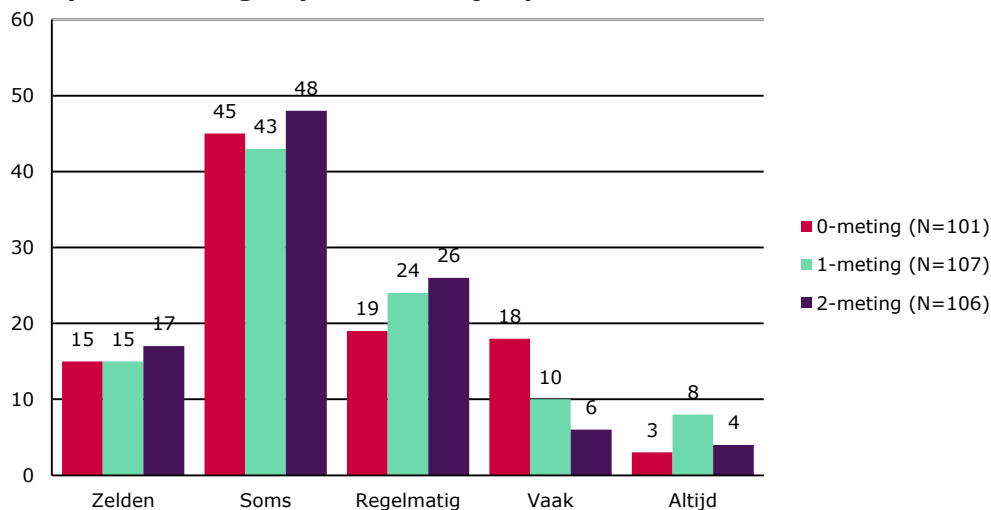


5.3.1 Frequentie van onveiligheidsgevoelens

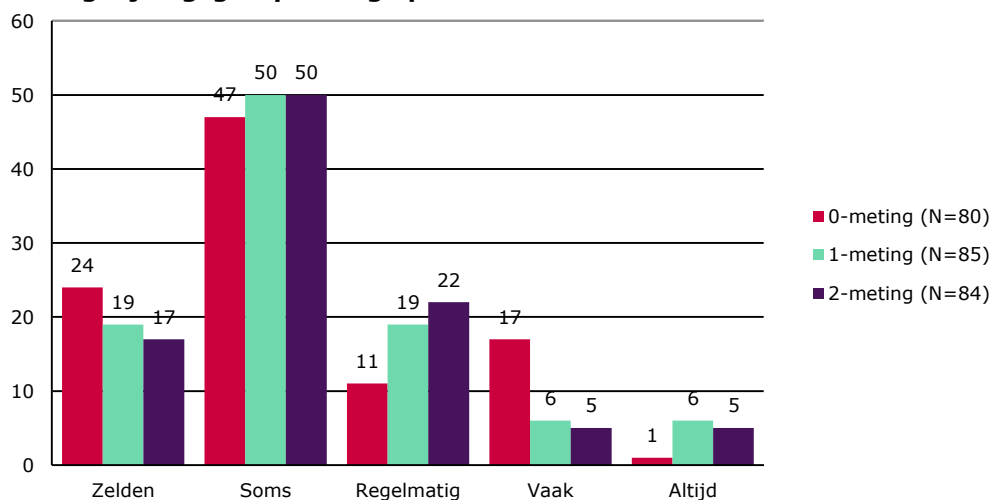
Aan de respondenten die zich wel eens onveilig voelen in hun woonomgeving is vervolgens gevraagd met welke frequentie ze zich onveilig voelen. In de frequentie van de ervaren onveiligheidsgevoelens doen zich geen significante veranderingen voor (figuur 5.12a en 5.12b). De categorieën zelden en soms worden in alle drie metingen door beide groepen het meest genoemd, tezamen meer dan 50%.

Figuur 5.12 Frequentie waarmee respondenten zich onveilig voelen in hun woonomgeving, in %

a Experimentele groep drie zuidelijke provincies



b Vergelijkingsgroep overige provincies



5.4 Samenvatting

In de omvang van de ervaren overlast van omwonenden rondom coffeeshops is tussen de nul- en eerste vervolgmeting weinig veranderd. Bij de tweede vervolgmeting treedt wel verandering op: de omvang van de ervaren overlast is toegenomen. Dit geldt voor zowel de drie zuidelijke provincies als de overige provincies. Bewoners in de drie zuidelijke provincies rapporteren, over de drie metingen gezien, meer absolute gevallen en een hogere frequentie van overlast dan bewoners in de overige provincies. De omwonenden in de drie zuidelijke provincies noemen relatief vaak vormen van overlast die aan een coffeeshop of drugs te relateren zijn, terwijl omwonenden van coffeeshops in de overige provincies relatief vaak overige vormen van overlast noemen. Ook blijkt dat omwonenden die in de zuidelijke provincies zijn geënquêteerd negatiever tegenover coffeeshops en cannabisgebruikers staan dan omwonenden van coffeeshops in de overige provincies.

Voor de drie zuidelijke provincies geldt dat de aard van de overlast sterk is gewijzigd tussen de nul- en tweede vervolgmeting. Bij de nulmeting ervaren omwonenden met name overlast van coffeeshops en buitenlandse coffeeshopbezoekers, terwijl zij bij de eerste vervolgmeting vooral overlast ervaren van dealactiviteiten op straat. Bij de tweede vervolgmeting wordt van verkeer en parkeeroverlast en geluid de meeste overlast ervaren. Voor vormen van overlast waarbij de omwonenden een relatie leggen met de aanwezigheid van een coffeeshop (overlast van coffeeshopbezoekers) en/of drugs (dealactiviteiten) geldt dat vooral de ervaren overlast door dealactiviteiten in softdrugs sterk zijn gestegen in de zuidelijke provincies. De dealactiviteiten in drugs, waarbij omwonenden geen onderscheid maken in harddrugs of softdrugs, zijn daarentegen gedaald ten opzichte van de eerste vervolgmeting.

Verder ervaren de omwonenden in de zuidelijke provincies nagenoeg geen enkele overlast meer van wat zij drugstoeristen noemen. De overlast van drugstoeristen is bij de eerste vervolgmeting gestegen, maar bij de tweede vervolgmeting bijna tot het nulpunt gedaald. De overlast van wat omwonenden buitenlandse coffeeshopbezoekers noemen vertoont een tegenovergesteld patroon: deze is tijdens de eerste vervolgmeting naar om en nabij het nulpunt gedaald, maar is daarentegen gestegen bij de tweede vervolgmeting. Uit nadere analyses blijkt dat het mogelijk van de situatie afhangt of omwonenden de term 'drugstoerist' of 'buitenlandse coffeeshopbezoeker' gebruiken om aan te geven van wie zij overlast ervaren. Bij zowel buitenlandse coffeeshopbezoekers als drugstoeristen kan het gaan om drugstoerisme voor coffeeshops, maar naar het lijkt wordt de term drugstoeristen alleen gebruikt voor straathandel. De meeste omwonenden blijken de term drugstoerist te gebruiken voor een buitenlander die zijn wiet op straat of uit een auto koopt. Dit kan er dus op duiden dat er tijdens de eerste vervolgmeting vaker sprake is van straathandel dan tijdens de nul- en tweede vervolgmeting.

In de overige provincies blijkt de aard van de door omwonenden ervaren overlast rondom coffeeshops ook te zijn veranderd, maar deze veranderingen zijn relatief beperkt. De omwonenden van coffeeshops ervaren in de overige provincies vooral meer overlast van drugsgebruikers en junks.

Voor zowel de zuidelijke als overige provincies geldt dat er sprake is van een forse toename van de overlast van geluid en verkeer en parkeren. Niet geheel duidelijk is wat de oorzaak van deze ontwikkeling is. Hierbij speelt mogelijk een rol dat het steekproefkader van omwonenden relatief klein is. De kans is groot dat een aanzienlijk deel van de respondenten aan meerdere metingen heeft meegedaan, mogelijke zelfs aan alle drie metingen. Doordat hen telkens dezelfde vragen worden gesteld bestaat de kans dat zij zich bewuster zijn geworden van hun omgeving en alerter op de mogelijke overlast die zij daarvan ondervinden. De voortdurende aandacht in de media voor de overlast van coffeeshops kan hierbij eveneens hebben meegespeeld.

Het percentage omwonenden van coffeeshops dat hinder ondervindt van irritant en hinderlijk gedrag in hun woonomgeving is significant gedaald. Dit geldt voor zowel de zuidelijke als overige provincies. In de zuidelijke provincies is in de gemeenten waar dit criterium in praktijk niet wordt gehandhaafd de hinder die omwonenden ondervinden van irritant en hinderlijk gedrag significant afgenomen.

De hinder die omwonenden ondervinden van parkeer- en verkeersgedrag is in de drie zuidelijke provincies gedaald, terwijl dit in de overige provincies nauwelijks is veranderd. In de zuidelijke provincies doet deze afname zich met name voor in de gemeenten waar het I-criterium wel wordt gehandhaafd. In de gemeenten waar in de praktijk niet wordt gehandhaafd is deze indicator ongewijzigd gebleven.

Voor beide groepen geldt dat het percentage omwonenden dat zich in de eigen woonomgeving wel eens onveilig voelt niet significant is veranderd. Over de drie metingen gezien geeft ongeveer 30% van de omwonenden in de drie zuidelijke provincies aan zich wel eens onveilig te voelen. Voor de overige provincies ligt dit percentage op 24%. Ook de frequentie waarmee de omwonenden deze onveiligheidsgevoelens ervaren is niet significant veranderd over de metingen.

6 Coffeeshopbezoek

R. Nijkamp, R. Mennes, B. Bieleman

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen in aard en omvang van het coffeeshopbezoek in Nederland. Hierbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- 1 Welke ontwikkelingen zijn waarneembaar in de omvang van het coffeeshopbezoek?*
- 2 Wat zijn kenmerken van coffeeshopbezoekers eind 2013 en zijn er verschillen ten opzichte van de metingen van begin 2012 en eind 2012?*
- 3 Waarom besluiten zij hun cannabis in de coffeeshop te kopen? Hoe ziet hun aankoopgedrag eruit? Hoe nemen zij de beschikbaarheid van cannabis waar en de pakkans op de gebruikersmarkt buiten de coffeeshop? Zijn er verschillen ten opzichte van de eerdere metingen van begin 2012 en eind 2012?*
- 4 Hoe ziet het gebruiksgedrag van klanten eruit? Zijn er verschillen ten opzichte van de eerdere metingen van begin 2012 en eind 2012?*
- 5 Hoe reageren niet-ingezetenen in hun aankoop- en gebruiksgedrag op de nieuwe maatregel? Zijn er verschillen ten opzichte van de eerdere metingen van begin 2012 en eind 2012?*
- 6 Is het drugstoerisme afgenomen? Zo ja, in welke mate is dit het geval?*

In paragraaf 6.1 wordt ingegaan op de onderzoeksopzet. Paragraaf 6.2 behandelt de omvang van het coffeeshopbezoek op basis van tellingen die zijn verricht bij de coffeeshops. Vervolgens komen de kenmerken van de coffeeshopbezoekers aan bod (paragraaf 6.3). Paragraaf 6.4 gaat in op het koopgedrag in coffeeshops, terwijl paragraaf 6.5 het koopgedrag buiten coffeeshops bespreekt. In paragraaf 6.6 worden de resultaten van de cohortstudie besproken. Tot slot worden in paragraaf 6.7 de belangrijkste resultaten weergegeven. Per onderwerp zijn weer de volgende vergelijkingen gemaakt: de experimentele groep in de drie zuidelijke provincies is vergeleken met de vergelijkingsgroep in de overige provincies; de gemeenten in de zuidelijke provincies waar het Ingezetenen criterium wel gehandhaafd wordt zijn vergeleken met de gemeenten in de zuidelijke provincies waar dit criterium in praktijk niet gehandhaafd wordt; en ingezetenen zijn vergeleken met niet-ingezetenen. In het algemeen geldt dat in de tekst alleen melding wordt gedaan van significante verschillen tussen de metingen.

6.1 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.⁴⁹ Bovendien hebben de onder-

⁴⁹ Voor de leesbaarheid wordt in dit hoofdstuk gesproken over de invoering van het coffeeshopbeleid. Hiermee wordt bedoeld: handhaving van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium per 1 mei 2012 en na januari 2013 de handhaving van alleen het Ingezetenen criterium. Bovendien wordt in dit hoofdstuk onderscheid gemaakt tussen ingezetenen (van Nederland) en niet-ingezetenen. Hiermee bedoelen we personen die in Nederland woonachtig zijn en personen die buiten Nederland wonen.

zoekers observaties verricht en veldwerknootities gemaakt over de situatie rondom de coffeeshops.⁵⁰

In de analyses zijn de gegevens van 14 gemeenten meegenomen. Hierbij is een onderscheid gemaakt in een experimentele groep (7 gemeenten in de zuidelijke provincies, waar het nieuwe beleid al eerder is ingevoerd) en een vergelijkingsgroep (7 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.

In totaal zijn drie metingen verricht. 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. Het Besloten clubcriterium is vervolgens op 19 november 2012 vervallen en per 1 januari 2013 uit de Aanwijzing Opiumwet verwijderd. De landelijke invoering van het Ingezetenen criterium is per 1 januari 2013 wel doorgezet. Een belangrijke aanpassing van het Ingezetenen criterium in 2013 is de fasering van de handhaving, die plaatsvindt op basis van lokaal maatwerk. Een jaar na de eerste vervolgmeting is in dezelfde periode, oktober en november 2013, de tweede vervolgmeting uitgevoerd.

6.1.1 Tellingen

Bij de coffeeshops in de steekproef zijn op verschillende dagen (week en weekend) en tijdstippen (tussen openings- en sluitingstijd) de naar binnengaande bezoekers geteld. In totaal zijn tijdens de nulmeting in totaal 1.320 tellingen gedurende een korte tijdsperiode (ten minste 40 tellingen per coffeeshop) van het aantal coffeeshopbezoeken uitgevoerd. Ten tijde van de eerste vervolgmeting zijn 1.641 tellingen verricht, terwijl 1.479 tellingen voor de tweede vervolgmeting zijn uitgevoerd (eveneens ten minste 40 tellingen per coffeeshop). Op basis van de tellingen is vervolgens per coffeeshop in de steekproef een schatting gemaakt van het aantal coffeeshopbezoeken per week. Van iedere dag van de week zijn hiervoor allereerst het gemiddelde aantal coffeeshopbezoeken per dagdeel geschat.⁵¹ Deze gemiddelden zijn vervolgens bij elkaar opgeteld om tot het aantal coffeeshopbezoeken per dag te komen. De som van de aantallen coffeeshopbezoeken van de zeven verschillende weekdays vormt vervolgens het aantal coffeeshopbezoeken per week.⁵² Hierbij is rekening gehouden met betrouwbaarheidsmarges.⁵³

⁵⁰ De dataverzameling is uitgevoerd door drs. R. Nijkamp (coördinatie), T. Bak MSc, E. van den Berg MSc, J. Borwell MSc, M. Buter BAP, T. Cramer, E. Lerk LLB, F. Naber MSc, R. Mennes MSc, S. Paanen MSc, J. Reimer MSc, R. Rellum BSc, A. Roorda MSc, M. Schramm MSc, M. Sijtsma MSc, D. Vlamincx MA, R. Voogd MSc en C. Zwama.

⁵¹ De dag is opgedeeld in vijf dagdelen: ochtend (van openingstijd tot 12.00 uur); begin middag (12.00 tot 15.00 uur); eind middag (15.00 tot 18.00 uur); begin avond (18.00 tot 20.00 uur); en eind avond (20.00 uur tot sluitingstijd). Van ieder dagdeel is op basis van de tellingen het gemiddeld aantal coffeeshopbezoeken geschat. Hierbij is rekening gehouden met de openingstijden van iedere coffeeshop. Dit betekent dat het gemiddeld aantal coffeeshopbezoeken in de ochtend nul is indien de coffeeshop pas om 12:00 uur opengaat (hetgeen vaak het geval is).

⁵² Bij iedere coffeeshop hebben op verschillende week- en weekenddagen tellingen plaatsgevonden. Indien op een dag geen tellingen zijn verricht is op deze dag het gemiddelde van vergelijkbare andere dagen (waarop wel

6.1.2 Enquêtes onder bezoekers van coffeeshops

Ten tijde van de nulmeting zijn in totaal 1.051 vragenlijsten afgenomen bij bezoekers van coffeeshops (zie tabel 6.1). Hiervan zijn 528 enquêtes afgenomen bij coffeeshops in de experimentele groep en 523 bij coffeeshops in de vergelijkingsgroep. In de eerste vervolgmeting zijn in totaal 739 bezoekers bevraagd: 351 in de experimentele groep versus 388 in de vergelijkingsgroep. Tijdens de tweede vervolgmeting zijn op dezelfde locaties in totaal 726 coffeeshopbezoekers geënquêteerd; 372 enquêtes in de experimentele groep en 354 enquêtes in de vergelijkingsgroep.⁵⁴

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).⁵⁵ Op deze manier is een goede dwarsdoorsnede van de bezoekers verkregen.

De vragenlijst is door de onderzoekers 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 6.1 Aantallen enquêtes coffeeshopbezoekers (nulmeting: N=1.051; eerste vervolgmeting: N=739; tweede vervolgmeting: N=726)

	Experimentele groep drie zuidelijke provincies			Vergelijkingsgroep overige provincies		
	Nulmeting	Eerste vervolg- meting	Tweede vervolg- meting	Nulmeting	Eerste vervolg- meting	Tweede vervolg- meting
1a Grens-gemeenten Veel softdrugtoerisme (2+2)*	131	86	90	134	100	92
1b Grens-gemeenten Weinig softdrugtoerisme (1+1)	122	86	88	128	87	86
2a Niet- grensgemeenten Veel softdrugtoerisme (1+1)	129	88	85	125	91	85
2b Niet- grensgemeenten Weinig softdrugtoerisme (3+3)	146	91	109	136	110	91
Totaal	528	351	372	523	388	354

* 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.

tellingen zijn verricht) genomen om tot een schatting van het aantal coffeeshopbezoeken van deze dag te komen. Hierbij is met name rekening gehouden met het onderscheid tussen week- en weekenddagen.

⁵³ De betrouwbaarheidsmarges zijn berekend met de volgende formule: $M \pm (Z \times (sd/\sqrt{n}))$. Waarbij M staat voor de puntschatting; Z voor de z-score bij 95% betrouwbaarheid; sd voor de standaarddeviatie; en n voor het aantal observaties.

⁵⁴ Voor de nulmeting zijn meer enquêtes afgenomen dan voor de eerste en tweede vervolgmeting. De reden hiervoor is dat de respondenten in de nulmeting een cohort vormen die gedurende anderhalf jaar is gevolgd. Deze respondenten zijn meerdere malen via internet geënquêteerd om inzicht te verkrijgen over de ontwikkelingen in het gebruik en de aankoop van cannabis. Door meer respondenten te enquêteren tijdens de nulmeting wordt rekening gehouden met mogelijke uitval. In paragraaf zes worden de resultaten van de cohortstudie gepresenteerd.

⁵⁵ 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.

In de volgende paragrafen worden de resultaten van de tellingen en enquêtes onder coffeeshopbezoekers gepresenteerd. De resultaten tussen de verschillende metingen zijn getoetst op significantie.⁵⁶ Significante verschillen tussen de verschillende metingen worden in de figuren weergegeven met behulp van letters.⁵⁷ Zowel binnen de experimentele groep als binnen de vergelijkingsgroep zijn mogelijke verschillen in resultaten tussen ingezetenen en niet-ingezetenen onderzocht. Binnen de experimentele groep is nagegaan of er sprake is van verschillen tussen coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium wel wordt gehandhaafd en coffeeshopgebieden waar dat niet gebeurt. Deze resultaten worden uitsluitend gepresenteerd indien er sprake is van relevante significante verschillen tussen beide groepen.

6.2 Omvang coffeeshopbezoek

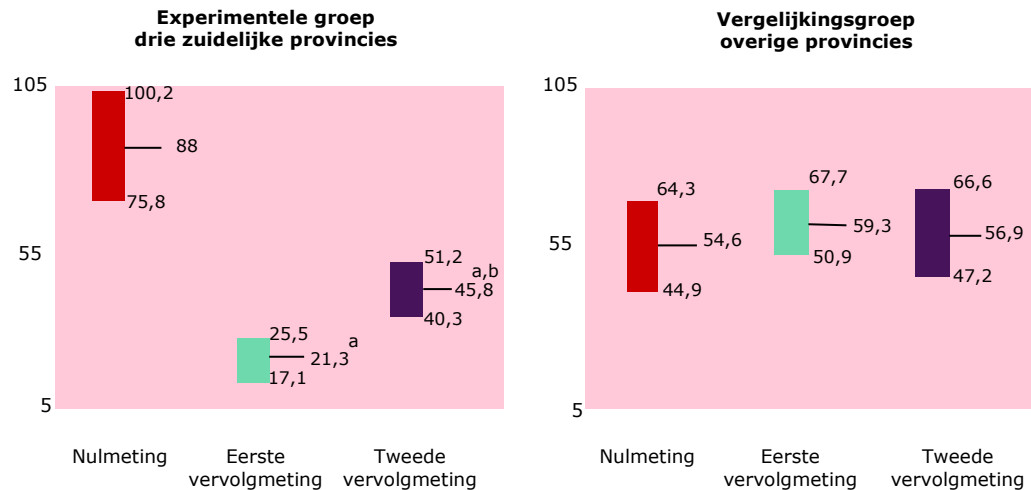
In totaal zijn in de zeven coffeeshopgebieden in de experimentele groep in de nulmeting per week tussen de 75.800 en 100.200 bezoeken aan de coffeeshops gebracht, terwijl dit een half jaar later is gedaald naar 17.100 tot 25.500 (zie figuur 6.1a). Dit is een afname van 76%. Observaties van de onderzoekers tijdens het veldwerk bevestigen eveneens dat het een stuk rustiger is geworden in de coffeeshops in het zuiden van het land. In enkele coffeeshops komen gedurende 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. Tijdens de tweede vervolgmeting is het aantal coffeeshopbezoeken verdubbeld ten opzichte van de eerste vervolgmeting, maar ligt het met 40.300 tot 51.200 coffeeshopbezoeken 48% lager dan het aantal bezoeken voorafgaand aan de invoering van het nieuwe coffeeshopbeleid. Het aantal coffeeshops in de steekproef dat is gesloten ligt ten tijde van de tweede vervolgmeting eveneens op drie.

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 tweede vervolgmeting de coffeeshops in de vergelijkingsgroep tussen de 47.200 en 66.600 keer worden bezocht. Ook uit de observaties van de onderzoekers blijkt dat in deze coffeeshopgebieden niet veel is veranderd.

⁵⁶ De uitkomsten van de vergelijking tussen de verschillende metingen zijn statistisch getoetst op 'toeval'. In de statistische toetsing is uitgegaan van een betrouwbaarheidsinterval van 95%. Dit betekent dat indien de gevonden verschillen significant zijn, het voor 95% zeker is dat de verschillen berusten op werkelijke verschillen en niet op toevallige (steekproef)fluctuaties. Er is gebruik gemaakt van de t-toets en de chi-kwadraat toets. Daarnaast is bij de cohortstudie (paragraaf 6) gebruik gemaakt van de repeated measures anova.

⁵⁷ Significante verschillen met de 0-meting worden bij de figuren in superscript weergegeven met een a, terwijl significante verschillen met de 1-meting in superscript worden weergegeven met een b.

Figuur 6.1a Geschat gemiddeld aantal bezoeken (met betrouwbaarheidsmarges) per week in 14 coffeeshop gebieden (7 in experimentele groep en 7 in vergelijkingsgroep), aantallen in figuur x 1.000



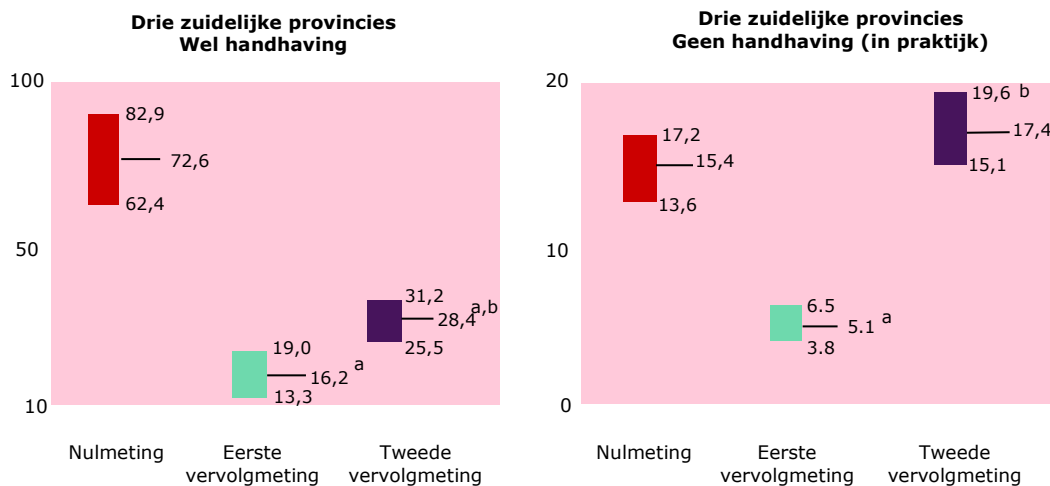
^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

^b Significant verschil met eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

Figuur 6.1b laat zien dat er in de drie zuidelijke provincies een verschil is tussen coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium in 2013 wel actief wordt gehandhaafd en locaties waar dat niet gebeurt. Bij de coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium wel wordt gehandhaafd is het aantal coffeeshopbezoeken gedaald tussen de nulmeting en de eerste vervolgmeting van 62.400 tot 82.900 naar 13.300 tot 19.000. Tijdens de tweede vervolgmeting is het aantal coffeeshopbezoeken licht gestegen ten opzichte van de eerste vervolgmeting, maar het ligt nog altijd 61% lager dan het aantal coffeeshopbezoeken in de nulmeting.

Bij de coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium niet wordt gehandhaafd ligt het aantal coffeeshopbezoeken na een daling tussen de nulmeting en de eerste vervolgmeting, tijdens de tweede vervolgmeting weer op het oude niveau. Bij deze laatste meting zijn er tussen de 15.100 en 19.600 coffeeshopbezoeken per week geteld.

Figuur 6.1b Drie zuidelijke provincies: geschat gemiddeld aantal bezoeken (met betrouwbaarheidsmarges) per week in coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium wel en niet wordt gehandhaafd in 2013, aantallen in figuur x 1.000



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

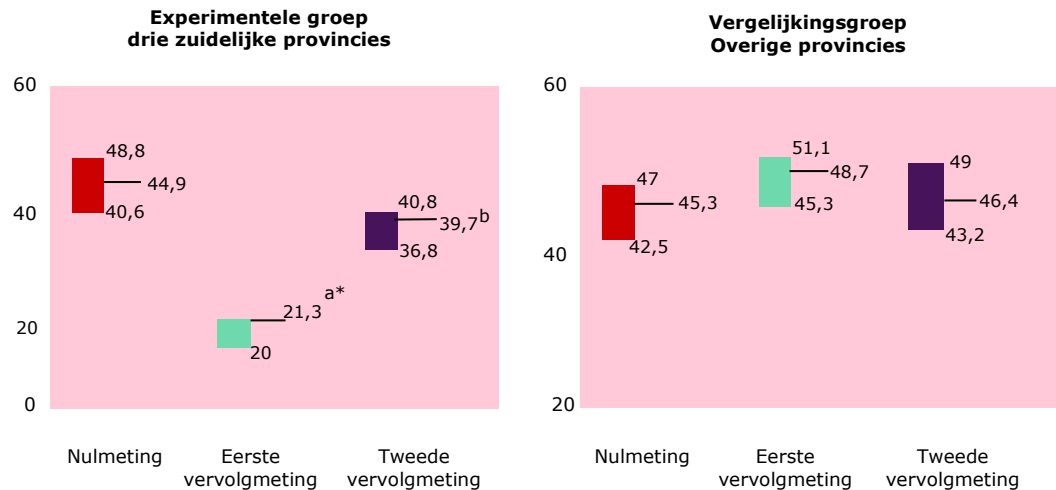
^b Significant verschil met eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

Voor het schatten van het aantal coffeeshopbezoeken door ingezetenen is gebruik gemaakt van tellingen van het aantal bezoeken aan coffeeshops en de enquête onder de coffeeshopbezoekers. Informatie uit beide bronnen is gecombineerd om een betrouwbare schatting te kunnen geven.⁵⁸

Figuur 6.1c toont dat het aantal bezoeken door ingezetenen bij de coffeeshopgebieden in de drie zuidelijke provincies gedurende de eerste vervolgmeting is gehalveerd ten opzichte van de nulmeting. Ten tijde van de tweede vervolgmeting ligt dit aantal nagenoeg op het oude niveau, namelijk tussen de 36.800 en 40.800 coffeeshopbezoeken per week. Nadat het Besloten clubcriterium is komen te vervallen lijken de meeste ingezetenen weer terug te zijn gekomen naar de coffeeshop. Bij de coffeeshopgebieden in de vergelijkingsgroep is het aantal coffeeshopbezoeken door ingezetenen tijdens de drie metingen nauwelijks veranderd.

⁵⁸ Per coffeeshopgebied is het aantal coffeeshopbezoeken vermenigvuldigd met het percentage bezoekers dat zegt in Nederland woonachtig te zijn.

Figuur 6.1c Geschat gemiddeld aantal bezoeken door ingezetenen (met betrouwbaarheidsmarges) per week in 14 coffeeshopgebieden (7 in experimentele groep en 7 in vergelijkingsgroep), aantallen in figuur x1000



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

^b Significant verschil met eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

* De puntschatting ligt gelijk aan de bovenschatting, omdat het aandeel ingezetenen 100% bedraagt.

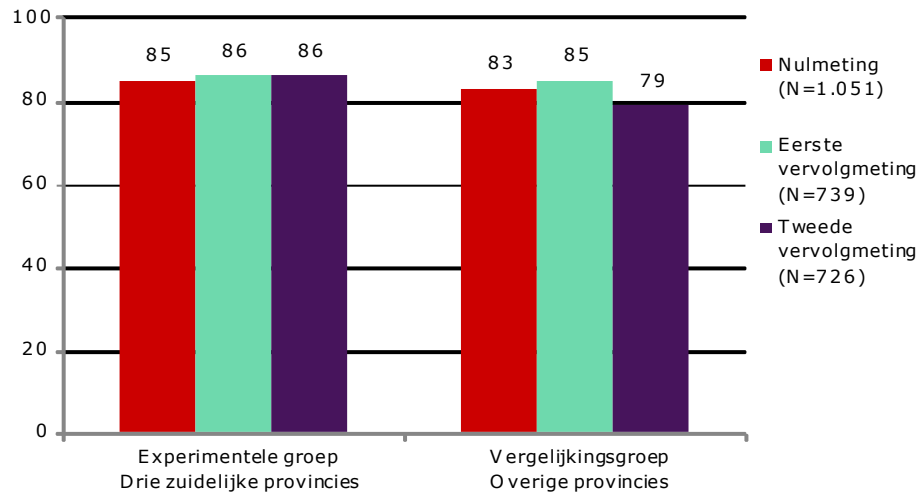
6.3 Kenmerken coffeeshopbezoekers

In deze paragraaf worden de volgende achtergrondkenmerken van de coffeeshopbezoekers besproken: geslacht; leeftijd; ingezetenschap; en cannabisgebruik.

6.3.1 Geslacht

Het grootste deel (79% tot 86%) van de geënquêteerde coffeeshopbezoekers in zowel de experimentele groep als de vergelijkingsgroep is man (zie figuur 6.2). Hierbij zijn nauwelijks verschillen gevonden tussen de nulmeting en de beide vervolgmetingen.

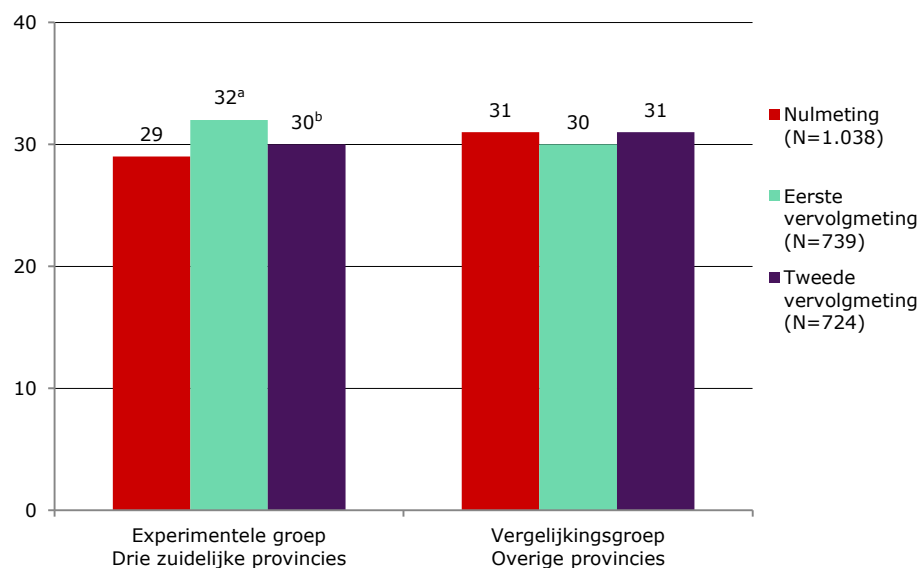
Figuur 6.2 Coffeeshopbezoekers van het mannelijk geslacht, in %



6.3.2 Leeftijd

De leeftijd van de coffeeshopbezoekers ligt tussen de 18 jaar en 68 jaar. De gemiddelde leeftijd van de coffeeshopbezoekers in de experimentele groep is bij de eerste vervolgmeting hoger dan bij de nulmeting, terwijl dit bij de tweede vervolgmeting weer is gedaald (zie figuur 6.3a). Ten tijde van de nulmeting lag de gemiddelde leeftijd van de bezoekers op 29 jaar, terwijl dit bij de eerste en tweede vervolgmeting respectievelijk op 32 jaar en 30 jaar ligt. Bij de vergelijkingsgroep zijn er tussen de nulmeting en de vervolgmetingen geen significante verschillen gevonden.

Figuur 6.3a Gemiddelde leeftijd coffeeshopbezoekers, in jaren

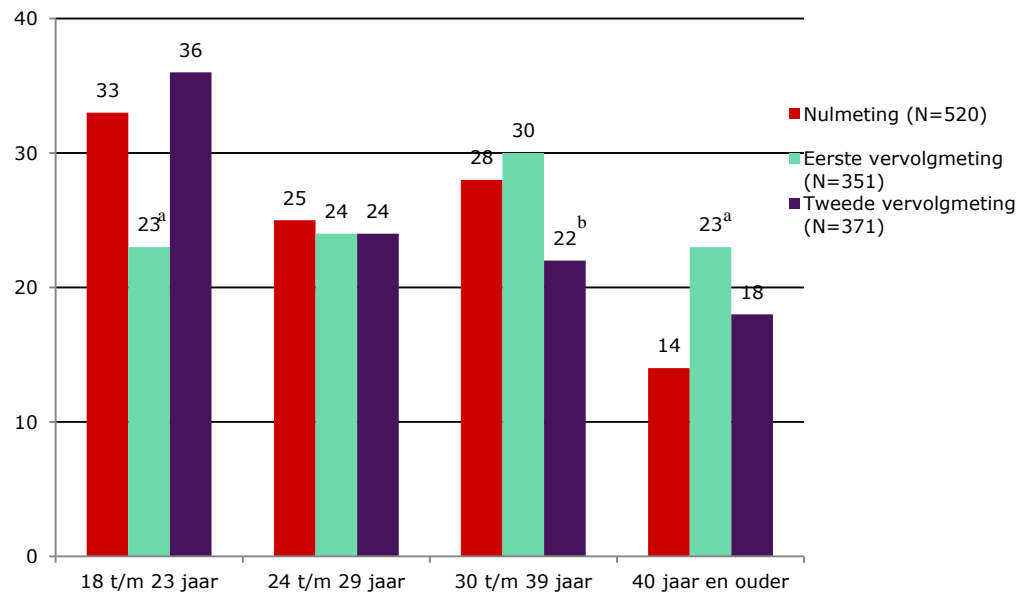


^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

^b Significant verschil met 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 in eerste instantie niet heeft laten inschrijven in de coffeeshop (figuur 6.3b). Deze groep is ten tijde van de eerste vervolgmeting minder vertegenwoordigd in de coffeeshops in het zuiden van het land in vergelijking met de nulmeting. Ten tijde van de tweede vervolgmeting lijkt deze groep weer te zijn teruggekomen. Bij de vergelijkingsgroep zijn er tussen de nulmeting en beide vervolgmetingen geen significante verschillen gevonden.

Figuur 6.3b Leeftijd coffeeshopbezoekers in categorieën van experimentele groep (drie zuidelijke provincies), in %

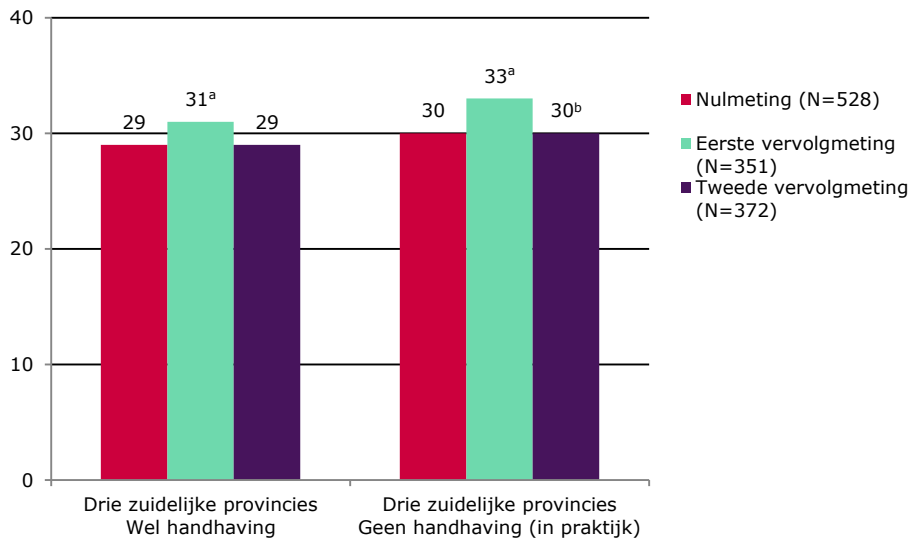


^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

^b Significant verschil met eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

Verder blijkt uit nadere analyses dat in de experimentele groep de leeftijdsdaling tussen de eerste en tweede vervolgmeting met name zichtbaar is bij de coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium niet wordt gehandhaafd (zie figuur 6.4). Ten tijde van de eerste vervolgmeting lag de gemiddelde leeftijd in deze coffeeshops op 33 jaar, terwijl deze bij de tweede vervolgmeting op 30 jaar ligt.

Figuur 6.4 Drie zuidelijke provincies: gemiddelde leeftijd in jaren, gesplitst in coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium wel en niet wordt gehandhaafd in 2013



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

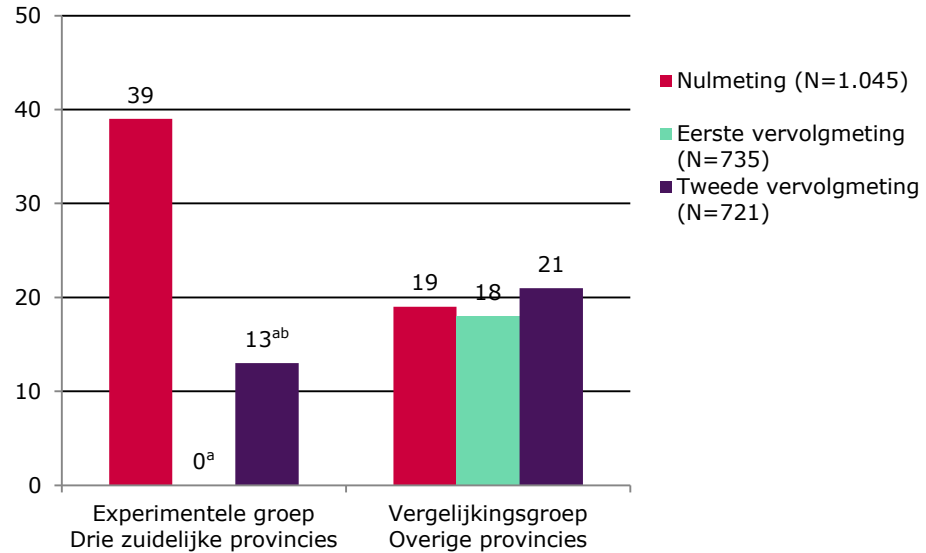
^b Significant verschil met eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

6.3.3 Ingezetenschap

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 6.5a). Dit waren vooral Belgen, Duitsers en Fransen die onder meer voor de coffeeshops naar de grenssteden kwamen. Verder zijn enkele toeristen aangetroffen 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. Figuur 6.5a 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, terwijl bij de tweede vervolgmeting weer enkele niet-ingezetenen zijn toegelaten tot de coffeeshops. Het aandeel niet-ingezetenen ten tijde van de tweede vervolgmeting ligt op 13%.

In het overige deel van Nederland (vergelijkingsgroep) is nauwelijks wat veranderd. Ongeveer een vijfde van de bezoekers van de coffeeshops in de steekproef (zowel bij de nulmeting als beide vervolgmetingen) is woonachtig buiten Nederland. Het aandeel bezoekers dat niet in Nederland woont verschilt overigens per coffeeshopgebied (van 0% tot 68% ten tijde van de tweede vervolgmeting).

Figuur 6.5a Coffeeshopbezoekers die niet in Nederland wonen, in %

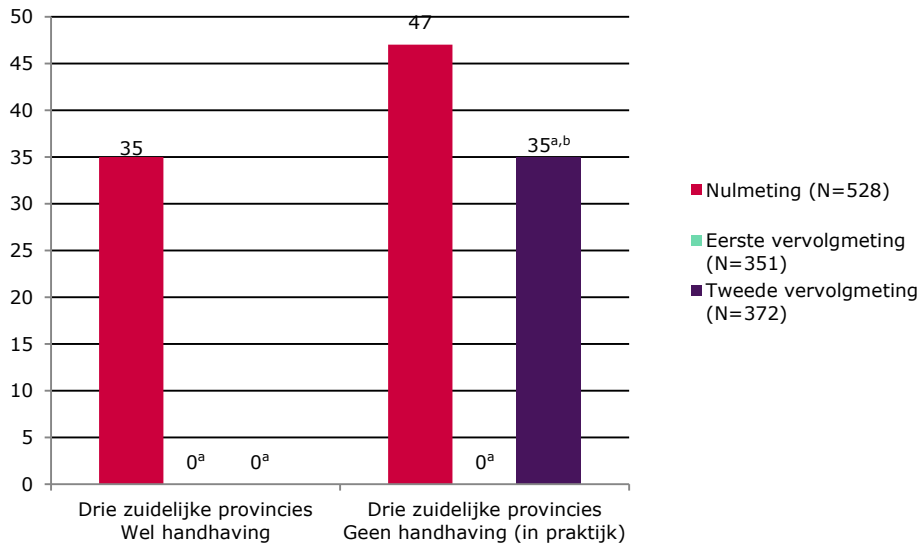


^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

^b Significant verschil met eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

In de drie zuidelijke provincies zijn in de coffeeshops waar het Ingezetenen criterium wel wordt gehandhaafd uitsluitend ingezetenen aangetroffen (zie figuur 6.5b). Bij de coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium niet wordt gehandhaafd zijn gedurende de tweede vervolgmeting wel weer bezoekers aangetroffen in de coffeeshops die niet in Nederland woonachtig zijn. Ten tijde van de nulmeting was 47% van de bezoekers hier woonachtig buiten Nederland, terwijl er geen niet-ingezetenen zijn aangetroffen ten tijde van de eerste vervolgmeting. Tijdens de tweede vervolgmeting zijn er wederom niet-ingezetenen in de coffeeshops in deze gebieden aangetroffen, maar dit aandeel ligt met 35% nog niet op het niveau van de periode voor de invoering van het nieuwe coffeeshopbeleid.

Figuur 6.5b Drie zuidelijke provincies: coffeeshopbezoekers die niet in Nederland wonen, in %, gesplitst in coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium wel en niet wordt gehandhaafd in 2013



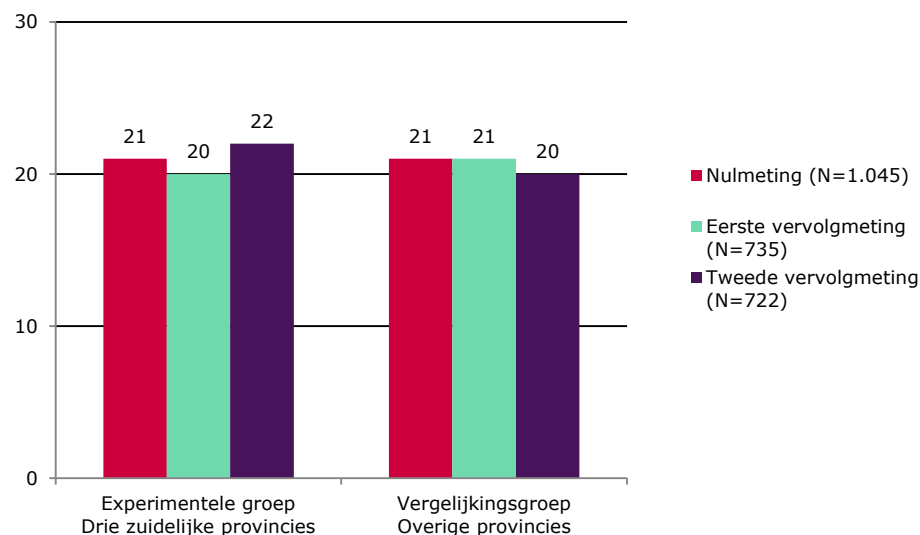
^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

^b Significant verschil met eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

6.3.4 Cannabisgebruik

De gemiddelde coffeeshopbezoeker blowt 20 à 22 dagen per maand (zie figuur 6.6a). Hierbij zijn nauwelijks verschillen gevonden tussen de nulmeting en beide vervolgmetingen. 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.

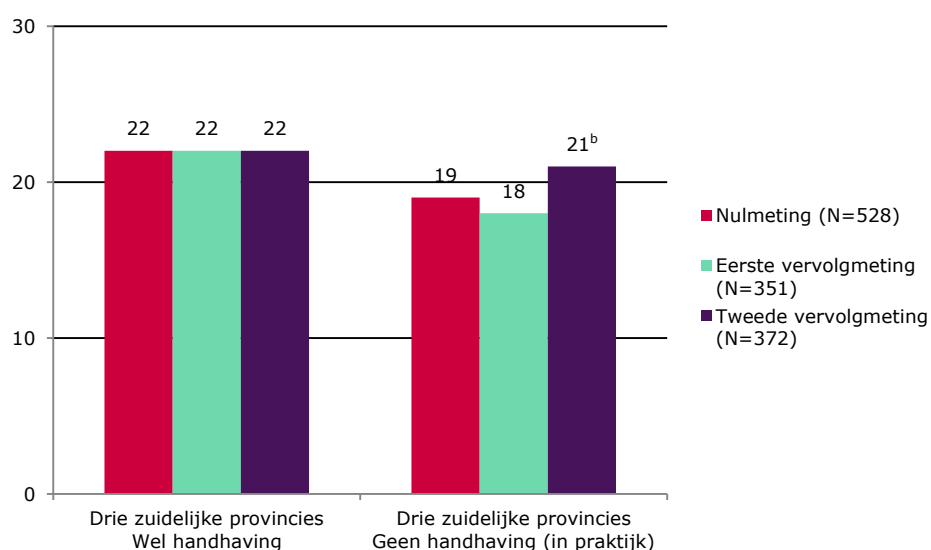
Figuur 6.6a Gemiddeld aantal dagen wietgebruik per maand



Ingezetenen en niet-ingezetenen in de experimentele groep blijken niet van elkaar te verschillen, terwijl dat in de vergelijkingsgroep wel het geval is. Ten tijde van de tweede vervolgmeting blowen ingezetenen in de vergelijkingsgroep gemiddeld 21 dagen per maand, terwijl niet-ingezetenen gemiddeld 15 dagen per maand blowen.

Uit nadere analyses blijkt dat met name de frequente blowers zijn teruggekomen in de coffeeshops waar het Ingezetenen criterium niet meer wordt gehandhaafd (figuur 6.6b). Bij coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium wel wordt gehandhaafd is er geen verandering zichtbaar, terwijl bij gebieden waar dat niet gebeurt het gemiddelde aantal blowdagen tussen de eerste en tweede vervolgmeting is gestegen van 18 naar 21 dagen.

Figuur 6.6b Drie zuidelijke provincies: gemiddeld aantal dagen wietgebruik per maand, gesplitst in coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium wel en niet wordt gehandhaafd in 2013



^b Significant verschil met eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

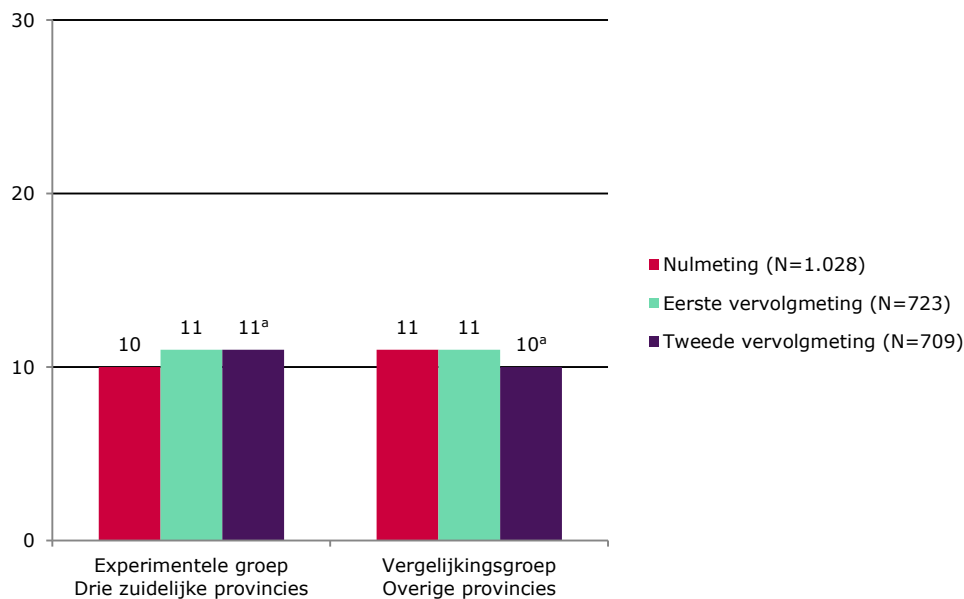
6.4 Koopgedrag in coffeeshops

Hieronder komt het koopgedrag van bezoekers in de coffeeshops aan bod. Allereerst wordt ingegaan op het aantal dagen dat bezoekers cannabis kopen in de coffeeshop, terwijl vervolgens wordt besproken welk deel van de bezoekers in meerdere gemeenten cannabis koopt.

6.4.1 Aantal dagen cannabis kopen

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 tien tot elf dagen per maand hasj of wiet in een coffeeshop (zie figuur 6.7). Bij de experimentele groep is het gemiddelde aantal dagen per maand dat bezoekers hasj of wiet kopen licht gestegen van tien dagen (ten tijde van de nulmeting) naar elf dagen (ten tijde van de tweede vervolgmeting). Bij de vergelijkingsgroep is dit aantal gedaald van elf dagen (ten tijde van de nulmeting) naar tien dagen (ten tijde van de tweede vervolgmeting).⁵⁹

Figuur 6.7 Gemiddeld aantal dagen hasj en wiet gekocht in een coffeeshop



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

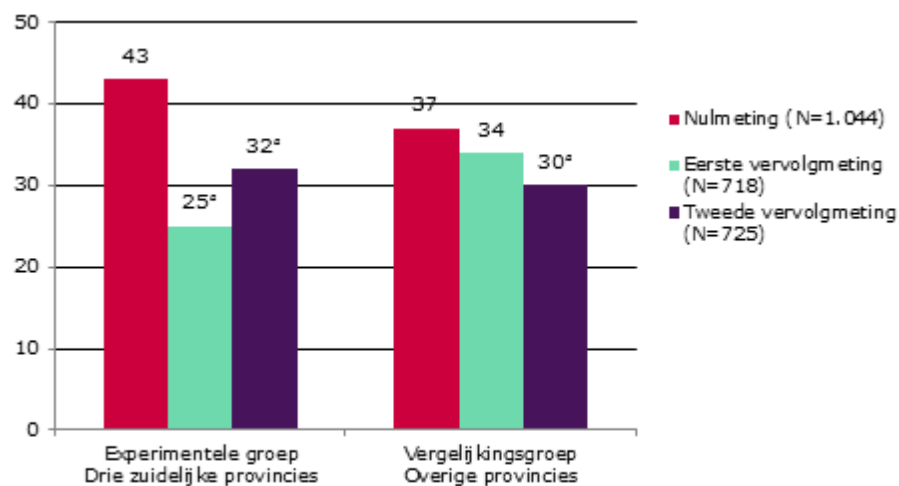
Ingezetenen en niet-ingezetenen blijken in hun koopgedrag te verschillen. Ten tijde van de tweede vervolgmeting kopen niet-ingezetenen gemiddeld op vijf dagen per maand softdrugs bij coffeeshops in het zuiden van het land, terwijl dit gemiddelde bij ingezetenen op twaalf dagen ligt. Ook bij coffeeshops in overige delen van het land zeggen ingezetenen vaker softdrugs te kopen in Nederland dan niet-ingezetenen (respectievelijk twaalf dagen versus drie dagen ten tijde van de tweede vervolgmeting).

⁵⁹ Doordat deze variabele is afgerond naar hele dagen kan het voorkomen dat het verschil tussen de nulmeting en de eerste vervolgmeting niet significant is, terwijl het verschil tussen de eerste en tweede vervolgmeting wel significant is.

6.4.2 Cannabis kopen in meerdere gemeenten

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 6.8a). 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 destijds een drempel is voor coffeeshopbezoekers om zich in te laten schrijven bij meer dan één coffeeshop. Ten tijde van de tweede vervolgmeting ligt dit aandeel op 32%, waarmee het eveneens lager ligt dan bij de nulmeting. In de vergelijkingsgroep is het aandeel bezoekers dat in andere Nederlandse steden eveneens softdrugs koopt ook gedaald van 37% (ten tijde van de nulmeting) naar 30% (ten tijde van de tweede vervolgmeting).

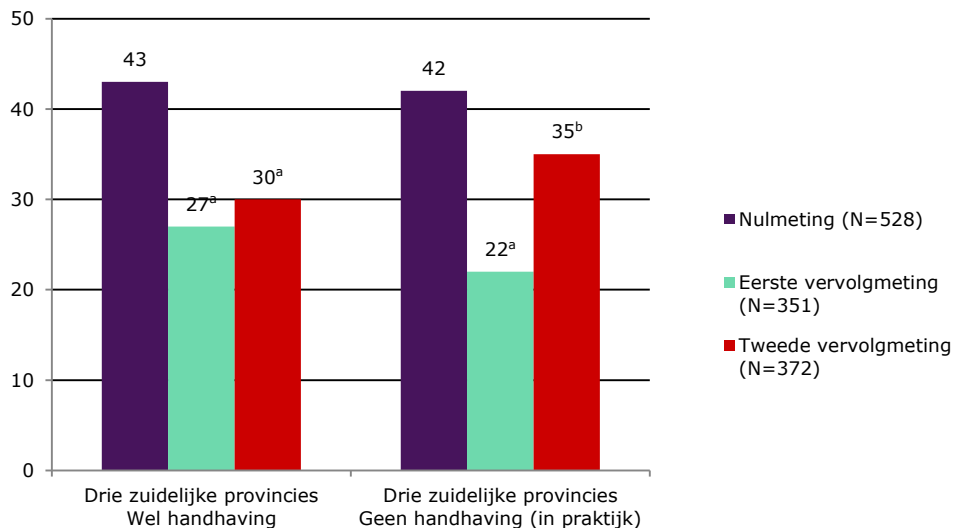
Figuur 6.8a Respondenten die de afgelopen zes maanden ook wel eens in andere gemeenten hasj of wiet hebben gekocht, in %



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

Nadere analyses laten zien dat er in de drie zuidelijke provincies verschillen zijn tussen coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium wel wordt gehandhaafd en coffeeshopgebieden waar dat niet gebeurt (zie figuur 6.8b). Bij coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium wel wordt gehandhaafd is het aandeel bezoekers dat ook andere gemeenten bezoekt om hasj of wiet te kopen gedaald van 43% ten tijde van de nulmeting naar 30% tijdens de tweede vervolgmeting vergelijkbaar met de eerste vervolgmeting. Bij coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium niet wordt gehandhaafd is dit percentage gedaald tussen de nulmeting en de eerste vervolgmeting van 42% naar 22%, terwijl het gedurende de tweede vervolgmeting stijgt en met 35% weinig verschilt ten opzichte van de nulmeting.

Figuur 6.8b Drie zuidelijke provincies: respondenten die ook wel eens andere gemeenten bezoeken om hasj of wiet te kopen, in %, gesplitst in coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium wel en niet wordt gehandhaafd in 2013



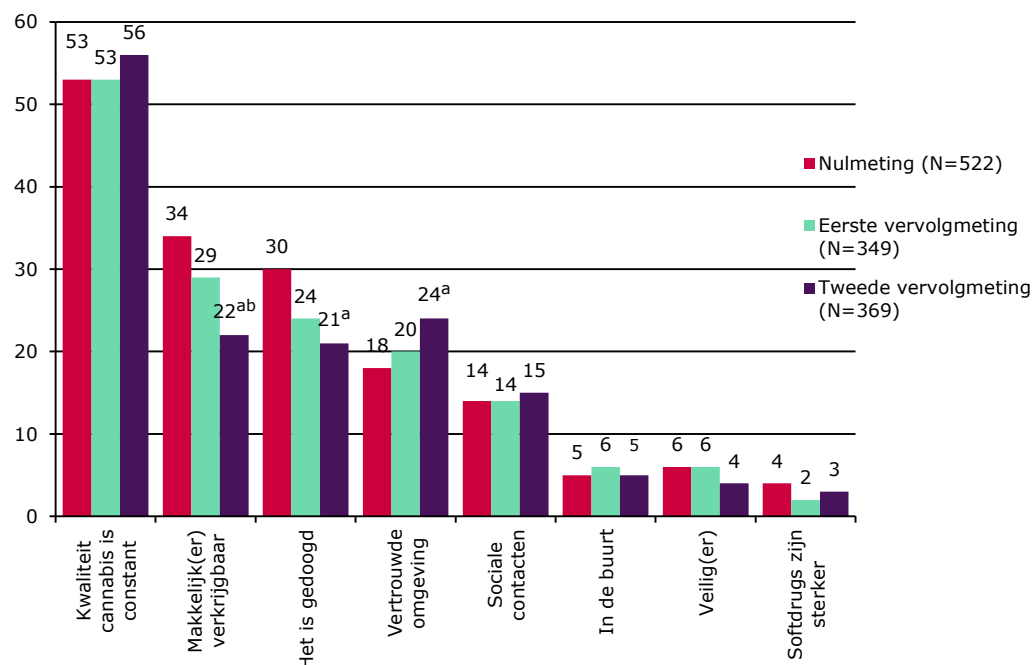
^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

^b Significant verschil met eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

In de experimentele groep zijn er nauwelijks verschillen gevonden tussen ingezetenen en niet-ingezetenen, terwijl in de vergelijkingsgroep ingezetenen minder trouw blijken te zijn aan de coffeeshopgemeente dan niet-ingezetenen. Van de ingezetenen heeft 34% ten tijde van de tweede vervolgmeting ook in een andere gemeente softdrugs gekocht, terwijl dit percentage bij niet-ingezetenen op 11% ligt.

Figuur 6.9a laat zien dat in de drie zuidelijke provincies de meest genoemde reden om softdrugs in een coffeeshop te kopen de constante kwaliteit van de cannabis is (56% in de tweede vervolgmeting). Respondenten lichten toe dat men bij de coffeeshop er vanuit kan gaan dat de cannabis elke dag van ongeveer dezelfde kwaliteit is, terwijl dit volgens hen bij niet-gedoogde verkooppunten niet het geval is. Verder noemen bezoekers als motief dat de softdrugs in de coffeeshop makkelijk zijn te verkrijgen, hetgeen is afgenomen tussen de nulmeting en de tweede vervolgmeting van 34% naar 22%. Ook het argument 'omdat het gedoogd is in de coffeeshop' is afgenomen van 30% ten tijde van de nulmeting naar 21% gedurende de tweede vervolgmeting. In de tweede vervolgmeting wordt vaker als reden genoemd dat de coffeeshop een vertrouwde omgeving is (van 18% in de nulmeting naar 24% in de tweede vervolgmeting). Overige redenen om in de coffeeshop softdrugs te kopen bij de tweede vervolgmeting zijn onder meer: vanwege sociale contacten (15%); omdat het in de buurt is (5%); omdat het veilig(er) is om daar te kopen (4%); en omdat softdrugs in de coffeeshop sterker zijn dan die bij niet-gedoogde verkooppunten worden verkocht (3%).

Figuur 6.9a Redenen om cannabis in coffeeshop te kopen in de experimentele groep (meerdere antwoorden mogelijk), in %



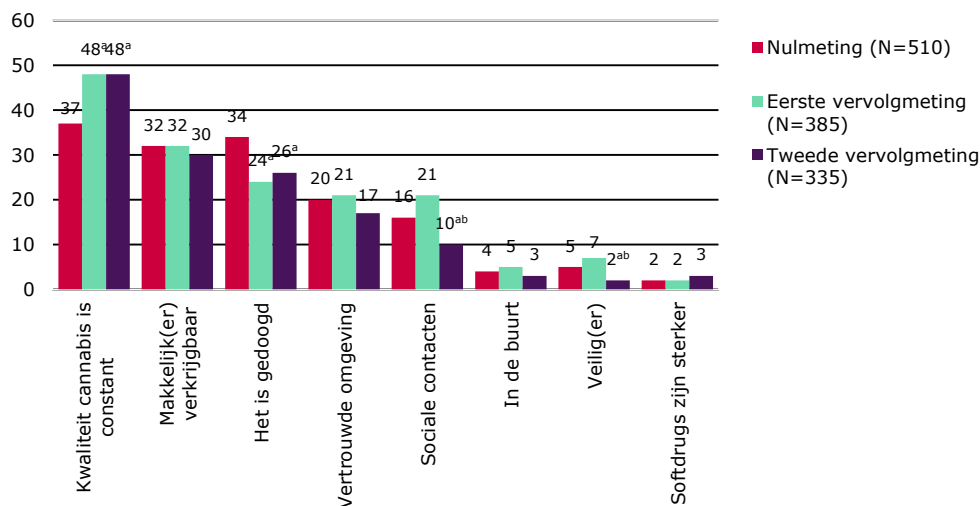
^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

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

Uit nadere analyses blijkt dat in de drie zuidelijke provincies tijdens de nulmeting ingezetenen minder vaak dan niet-ingezetenen de volgende argumenten noemen: omdat de kwaliteit van softdrugs constant is (45% versus 64%); omdat het gedoogd is (22% tegenover 41%); of omdat het veiliger is (3% versus 11%). Daarentegen wordt door ingezetenen in vergelijking met niet-ingezetenen vaker genoemd dat ze bij de coffeeshop softdrugs kopen vanwege de sociale contacten (19% versus 6%) of omdat softdrugs hier makkelijker verkrijgbaar zijn dan bij niet-gedoopte verkooppunten (39% tegenover 25%).

Ook in de overige provincies is de meest genoemde reden om softdrugs in een coffeeshop te kopen de constante kwaliteit van de cannabis (figuur 6.9b). Dit percentage is toegenomen tussen de nulmeting en de tweede vervolgmeting van 37% naar 48%. Het argument 'omdat het gedoogd is in de coffeeshop' is afgenomen van 34% ten tijde van de nulmeting naar 26% gedurende de tweede vervolgmeting. Daarnaast worden sociale contacten minder vaak als motief genoemd (van 16% in de nulmeting naar 10% in de tweede vervolgmeting). Andere redenen om in een coffeeshop softdrugs te kopen bij de tweede vervolgmeting zijn onder meer: omdat het makkelijk(er) is te verkrijgen (30%); vanwege de vertrouwde omgeving (17%); omdat het in de buurt is (3%); omdat het veilig(er) is om daar te kopen (2%); en omdat softdrugs in de coffeeshop sterker zijn dan die bij niet-gedoopte verkooppunten worden verkocht (3%).

Figuur 6.9b Redenen om cannabis in coffeeshop te kopen in de vergelijkingsgroep (meerdere antwoorden mogelijk), in %



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

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

Bij de tweede vervolgmeting zijn in de overige provincies ook enkele verschillen zichtbaar tussen ingezetenen en niet-ingezetenen. Ingezetenen zeggen vaker dan niet-ingezetenen softdrugs te kopen in een coffeeshop omdat het een vertrouwde omgeving is (23% tegenover 12%), terwijl ze minder vaak het argument 'omdat het gedoogd is' gebruiken (22% versus 40%).

6.5 Koopgedrag buiten coffeeshops

Achtereenvolgens wordt in deze paragraaf ingegaan op het kopen van hasj of wiet bij niet-gedoogde verkooppunten, de gepercipieerde pakkans en de gepercipieerde beschikbaarheid van cannabis.

6.5.1 Cannabis kopen bij niet-gedoogde verkooppunten

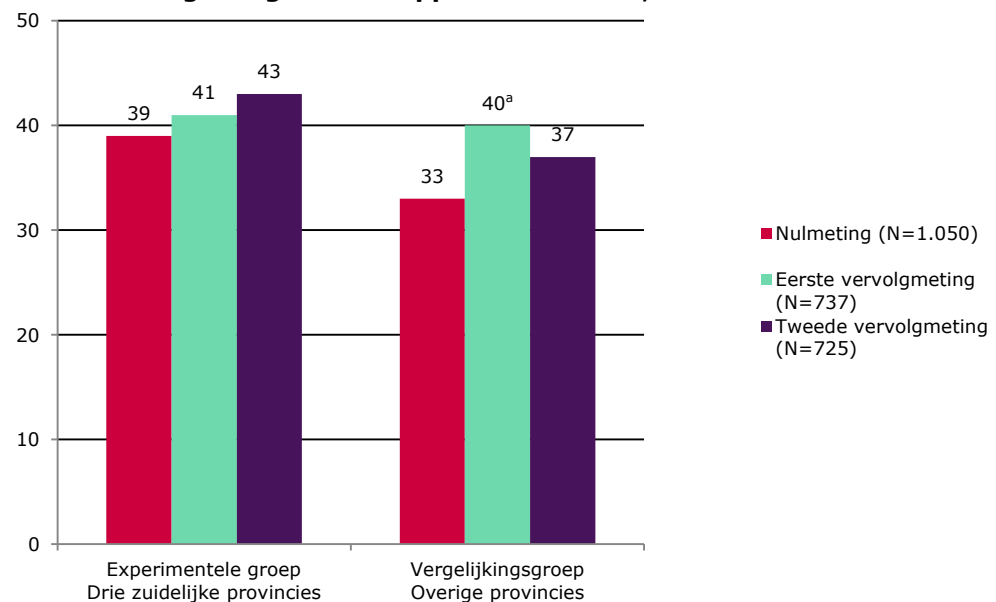
Figuur 6.10 toont het koopgedrag van de respondenten bij niet-gedoogde verkooppunten. Ongeveer twee vijfde (43%) van de coffeeshopbezoekers in Zuid-Nederland zegt de zes maanden voorafgaand aan de tweede vervolgmeting wel eens softdrugs te hebben gekocht bij niet-gedoogde verkooppunten in Nederland of in het buitenland. Softdrugs worden dan onder meer gekocht van vrienden en bekenden, op straat of in dealpanden. Tussen de nulmeting en beide vervolgmetingen 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 is wel een stijging zichtbaar van bezoekers die ook bij niet-gedoogde verkooppunten hasj of wiet kopen. Gedurende de nulmeting zei 33% dit te doen, terwijl in de eerste vervolgmeting 40% aangaf wel eens bij niet-gedoogde verkooppunten softdrugs te kopen. Bij de tweede vervolgmeting ligt dit percentage op 37%, waarmee het overigens niet significant ver-

schilt ten opzichte van de nulmeting. Een mogelijke verklaring voor de toename tussen de nul- en eerste vervolgmeting 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.

In de coffeeshopgebieden in de overige provincies zijn er verschillen tussen ingezetenen en niet-ingezetenen met betrekking tot hun koopgedrag bij niet-gedoogde verkooppunten. Ten tijde van de tweede vervolgmeting zegt 34% van de ingezetenen softdrugs bij niet-gedoogde verkooppunten te kopen, versus 51% van de niet-ingezetenen dat dit aangeeft.

Figuur 6.10 Respondenten die afgelopen zes maanden hasj of wiet bij niet-gedoogde verkooppunten kochten, in %



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

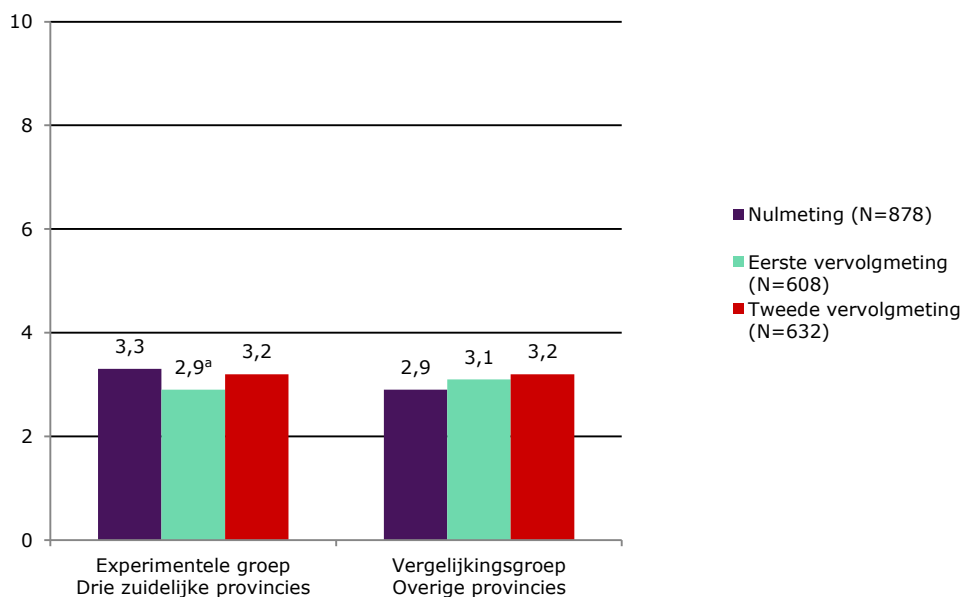
Daarnaast is aan de bezoekers gevraagd of ze het afgelopen half jaar zelf cannabis hebben geteeld. Dit percentage is zowel bij de experimentele groep als de vergelijkingsgroep gestegen. Bij de coffeeshops in de drie zuidelijke provincies is dit gestegen van 3% ten tijde van de nulmeting naar 9% ten tijde van de tweede vervolgmeting, terwijl bij de coffeeshops in de overige provincies dit percentage is gestegen van 4% naar 11%.

6.5.2 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 6.11). 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) gedaald is naar 2,9. Ten tijde van de tweede vervolgmeting ligt dit cijfer op

3,2, waarmee het niet significant verschilt ten opzichte van de nulmeting. Onder de bezoekers van de coffeeshops in overige delen van het land zijn geen significante verschillen gevonden tussen de metingen en ligt in de tweede vervolgmeting op 3,2.

Figuur 6.11 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 met nulmeting (bij $p < 0,05$).

Ingezetenen schatten de kans te worden aangehouden door de politie bij het kopen van softdrugs buiten de coffeeshops in Nederland lager in dan niet-ingezetenen. Ten tijde van de tweede vervolgmeting ligt deze zogenoemde gepercipieerde pakkans in de zuidelijke provincies bij ingezetenen op 3,1, terwijl dit cijfer bij de niet-ingezetenen op 4,1 ligt. Ook bij de coffeeshops in de overige provincies is een soortgelijk verschil te zien tussen ingezetenen en niet-ingezetenen.

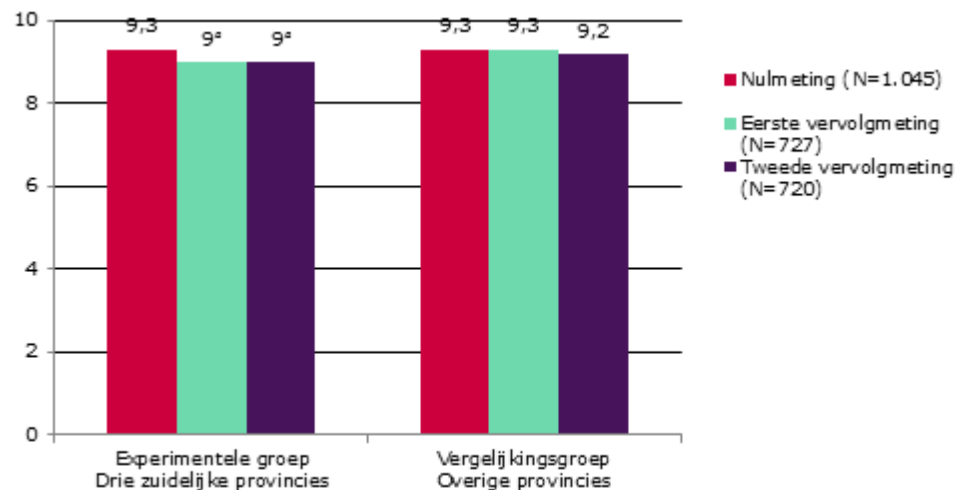
6.5.3 Gepercipieerde beschikbaarheid

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 wordt hoog ingeschat. Figuur 6.12 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 en 9,0 in de tweede vervolgmeting. Enkele coffeeshopbezoekers vinden het moeilijker om aan hasj of wiet te komen, omdat zij het nieuwe coffeeshopbeleid als drempel ervaren om hasj of wiet te blijven kopen. Bij de coffeeshop in de overige delen van het land zijn tussen de metingen nauwelijks verschillen gevonden.

Overigens zijn bij de experimentele groep geen verschillen gevonden tussen ingezetenen en niet-ingezetenen met betrekking tot de gepercipieerde beschikbaarheid van softdrugs in Nederland. Bij de vergelijkingsgroep ligt deze variabele voor inge-

zetenen wel hoger dan voor niet-ingezetenen (respectievelijk 9,3 versus 8,8 ten tijde van de tweede vervolgmeting).

Figuur 6.12 Gepercipieerde beschikbaarheid softdrugs Nederland (zowel in coffeeshops als daarbuiten), op een schaal van 1 (zeer moeilijk) tot 10 (zeer makkelijk)

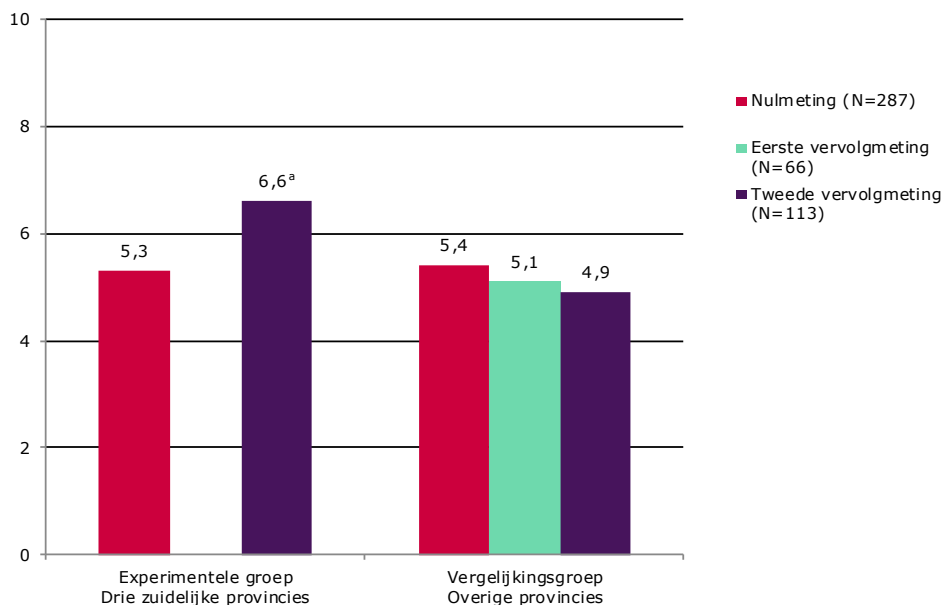


^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

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 ligt dit cijfer onder de niet-ingezetenen ten tijde van de nulmeting op 5,3. Een half jaar later komen ze hier echter niet meer in de coffeeshops, zodat deze vraag voor de eerste vervolgmeting voor hen niet kan worden beantwoord. De niet-ingezetenen die bij de tweede vervolgmeting wel weer in de coffeeshops in de drie zuidelijke provincies komen, denken dat de beschikbaarheid van softdrugs buiten Nederland hoger ligt dan ten tijde van de nulmeting. De gepercipieerde beschikbaarheid ligt op 6,6 ten tijde van de tweede vervolgmeting. Bij de coffeeshops in overige delen van Nederland ligt dit cijfer ten tijde van de tweede vervolgmeting op 4,9 (zie figuur 6.13a). Er zijn geen significante verschillen gevonden tussen de nulmeting en beide vervolgmetingen.

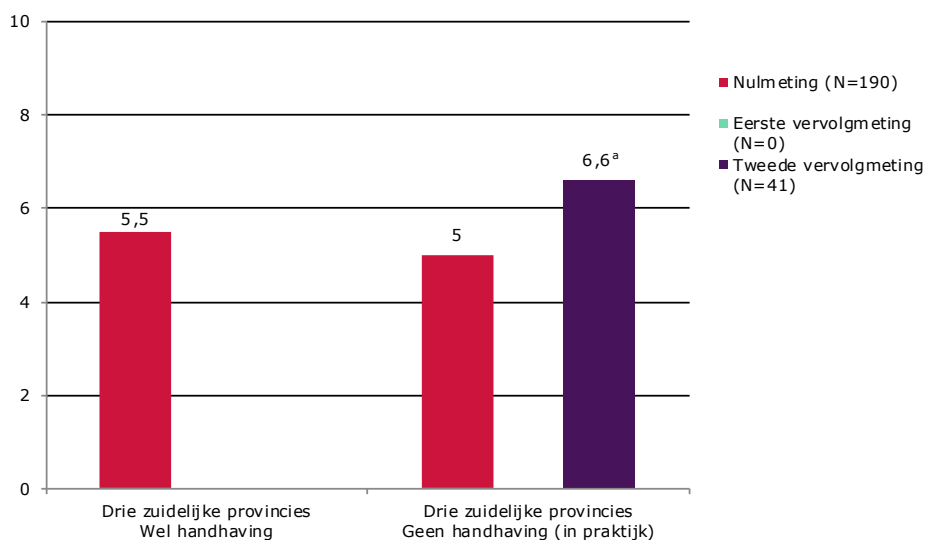
Figuur 6.13a Gepercipieerde beschikbaarheid softdrugs buitenland volgens niet-ingezetenen, op een schaal van 1 (zeer moeilijk) tot 10 (zeer makkelijk)



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

Nadere analyses van de experimentele groep laten zien dat de stijging van de gepercipieerde beschikbaarheid van softdrugs in het buitenland alleen is gestegen bij coffeeshops waar het Ingezetenen criterium niet wordt gehandhaafd, omdat bij de andere coffeeshopgebieden in de eerste en tweede vervolgmeting geen niet-ingezetenen zijn aangetroffen in de coffeeshops (zie figuur 6.13b).

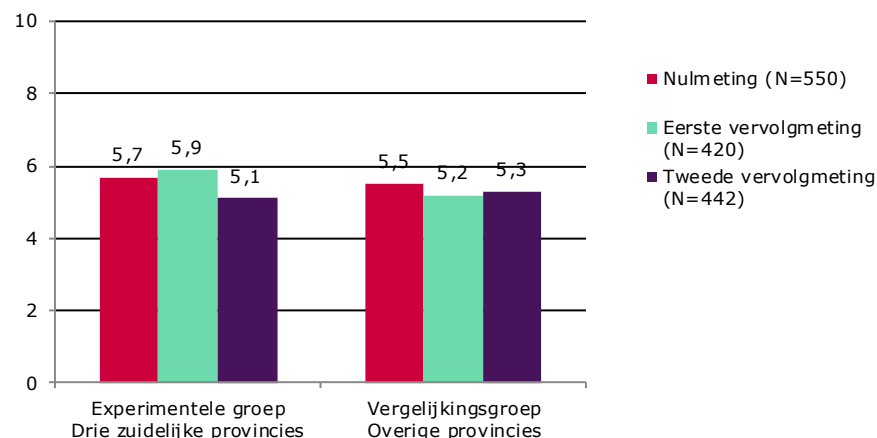
Figuur 6.13b Drie zuidelijke provincies: gepercipieerde beschikbaarheid softdrugs buitenland volgens niet-ingezetenen, gesplitst in coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium wel en niet wordt gehandhaafd in 2013



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

Uit figuur 6.14a blijkt dat onder ingezetenen in de experimentele groep de gepercipieerde beschikbaarheid van softdrugs in het buitenland is gedaald van 5,7 ten tijde van de nulmeting naar 5,1 ten tijde van de tweede vervolgmeting. Bij de coffeeshops in de vergelijkingsgroep zijn geen significante verschillen gevonden tussen de metingen.

Figuur 6.14a Gepercipieerde beschikbaarheid softdrugs buitenland volgens ingezetenen, op een schaal van 1 (zeer moeilijk) tot 10 (zeer makkelijk)

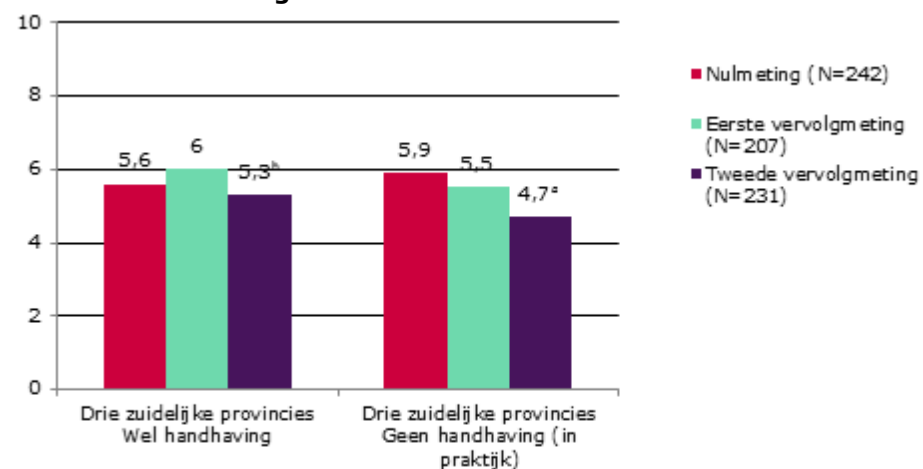


^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

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

Nadere analyses laten zien dat de ontwikkelingen in de gepercipieerde beschikbaarheid van softdrugs in het buitenland ongeveer vergelijkbaar zijn in de coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium wel wordt gehandhaafd en coffeeshopgebieden waar dat niet gebeurt (zie figuur 6.14b).

Figuur 6.14b Drie zuidelijke provincies: gepercipieerde beschikbaarheid softdrugs buitenland volgens ingezetenen, gesplitst in coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium wel en niet wordt gehandhaafd in 2013



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

^b Significant verschil met eerste vervolgmeting (bij $p < 0,05$).

6.6 Cohortstudie

Naast de metingen op drie verschillende tijdstippen in de coffeeshops is een cohortstudie uitgevoerd. Een cohortstudie is een vorm van longitudinaal onderzoek waarbij personen die op basis van een gemeenschappelijk factor een groep vormen (het cohort) over een bepaalde periode worden gevolgd. In dit geval is die gemeenschappelijke factor dat alle respondenten in het voorjaar van 2012 een coffeeshop hebben bezocht. Vervolgens zijn zij een half jaar en anderhalf jaar later via internet weer benaderd en geënquêteerd. Het volgen van een cohort van coffeeshopbezoekers geeft inzicht in individuele ontwikkelingen in het kopen en gebruiken van cannabis.

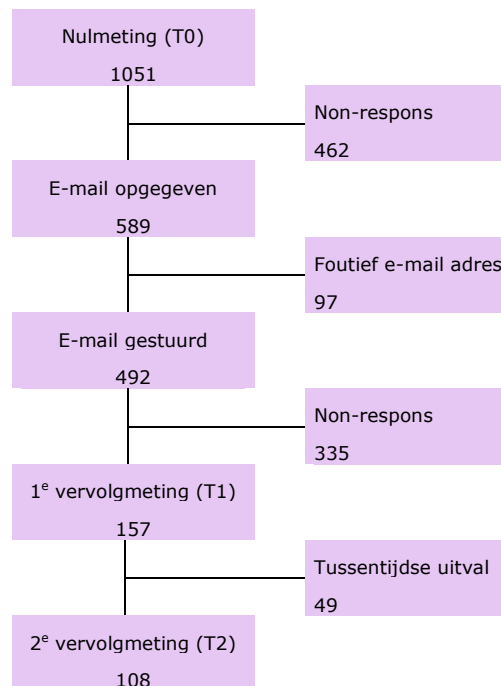
In deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten van deze cohortstudie besproken. Eerst wordt ingegaan op de werving van respondenten en de respons. Bovendien wordt nagegaan of er sprake is van een selectieve non-respons. Vervolgens worden antwoorden van de respondenten bij de nul-, eerste vervolg- en tweede vervolgmeting met elkaar vergeleken. Er wordt hierbij aandacht besteed aan de mate van cannabisgebruik, het koopgedrag, de gepercipieerde beschikbaarheid van cannabis in en buiten Nederland en de gepercipieerde pakkans bij de aankoop van cannabis buiten de coffeeshop in Nederland. Per onderwerp zijn dezelfde vergelijkingen gemaakt als bij de reguliere metingen. Ook hier geldt dat in het algemeen in de tekst alleen melding wordt gedaan van statistische verschillen tussen de metingen.

6.6.1 Respons

Om tot een cohort van coffeeshopbezoekers te komen is bij de nulmeting (voorjaar 2012) van de bezoekersenquête aan alle respondenten (1.051) gevraagd om deel te nemen aan een vervolgstudie via internet. Onder de respondenten die mee wilden doen is tweemaal een vervolgmeting gehouden (najaar 2012 en najaar 2013).

Ten tijde van de nulmeting willen 589 van de 1.051 respondenten aan de vervolgmetingen meewerken (figuur 6.15). Bij het aanschrijven van deze 589 respondenten worden 97 e-mails geretourneerd vanwege een foutief of niet bestaand e-mail adres. In totaal worden derhalve 492 personen aangeschreven met het verzoek een internetenquête in te vullen. Van deze 492 respondenten nemen 157 deel aan de eerste vervolgmeting. Uiteindelijk nemen 108 van deze respondenten uit de cohort ook deel aan de tweede vervolgmeting.

Figuur 6.15 Respons cohortstudie



6.6.2 Netto-respons

Alle analyses in deze paragraaf betreffen de netto-respons. Onder de netto-respons verstaan we de respondenten die aan alle drie metingen hebben deelgenomen. De netto-respons van deze cohortstudie is in totaal 108 respondenten (zie tabel 6.2). Van deze respondenten is 82% man en 18% vrouw. De gemiddelde leeftijd is 31 jaar. De netto-respons bestaat 70% uit ingezetenen.

We onderscheiden, net als bij de 'reguliere' metingen, een experimentele (N=52) en een vergelijkingsgroep (N=56). Het verschil met de reguliere metingen is dat per meting steeds dezelfde respondenten worden geënquêteerd, terwijl het bij de reguliere metingen steeds om een andere groep respondenten gaat. Daarom spreken we van het experimenteel cohort (N=56) en het vergelijkend cohort (N=52). Het experimenteel cohort omvat het deel van de respondenten dat in de zuidelijke provincies van Nederland is geënquêteerd waar het Besloten clubcriterium enige tijd heeft gegolden, terwijl het vergelijkend cohort dat deel van de respondenten omvat die in de overige provincies van Nederland zijn geënquêteerd waar dat niet het geval is geweest. Het experimenteel cohort bevat meer niet-ingezetenen (44%) dan het vergelijkend cohort (21%).

Tabel 6.2 Netto-respons, per cohort

	Experimenteel Cohort (52)	Vergelijkend cohort (56)	Netto-respons (108)
<i>Geslacht</i>			
Man	81%	84%	82%
Vrouw	19%	16%	18%
<i>Leeftijd</i>			
Gemiddeld	31	31	31
<i>Ingezetenschap</i>			
Ingezetenen	56%	79%	70%
Niet-ingezetenen	44%	21%	30%

6.6.3 Non-respons

Om na te gaan of er sprake is van een selectieve non-respons zijn de achtergrondkenmerken van de respondenten die hun e-mail adres hebben opgegeven (589) vergeleken met die van de respondenten die niet wilden deelnemen aan de vervolgstudie (462). Ook is een vergelijking gemaakt tussen de 157 respondenten die deel hebben genomen aan de eerste vervolgmeting en de 432 respondenten die niet hebben gereageerd op het verzoek om aan de eerste vervolgmeting deel te nemen. Tot slot zijn de respondenten die aan alle metingen hebben deelgenomen (108) vergeleken met de respondenten die alleen de eerste meting hebben meegedaan en dus tussentijds zijn uitgevallen (49). De resultaten zijn weergegeven in tabel 6.3.

Er is geen sprake van selectieve non-respons met betrekking tot leeftijd en geslacht. In alle drie vergelijkingen vinden we geen verschillen tussen de groepen. Voor ingezetenschap geldt dat in twee van de drie vergelijkingen ook geen verschillen tussen de groepen worden gevonden. Alleen voor de werving van respondenten direct na de nulmeting is een significant verschil gevonden. Onder de respondenten die hun e-mail adres hebben opgegeven bevinden zich relatief veel ingezetenen en relatief weinig niet-ingezetenen. Er is dus sprake van een ondervertegenwoordiging van niet-ingezetenen in onze steekproef.

Tabel 6.3 Non-respons en tussentijdse uitvallers

	Non-respons (462)	E-mail opgegeven (589)	<i>p</i>	Non-respons (432)	Eerste vervolgmeting (157)	<i>p</i>	Tussen-tijdse uitvallers (49)	Netto-respons (108)	<i>p</i>
<i>Geslacht</i>									
Man	83%	84%	0,95	83%	84%	0,89	84%	82%	0,85
Vrouw	17%	16%		17%	16%		16%	18%	
<i>Leeftijd</i>									
Gemiddeld	32	29	-0,39	30	29	0,52	28	31	0,41
<i>Ingezetenschap</i>									
Ingezetenen	44%	62%	<0,01	79%	74%	0,23	80%	70%	0,26
Niet-ingezetenen	56%	38%		21%	26%		20%	30%	

Dat er sprake is van een ondervertegenwoordiging van niet-ingezetenen is mogelijk te verklaren door de invoering van het Ingezetenen criterium. Personen die niet in

Nederland wonen hebben daardoor (officieel) na 1 mei 2012 geen toegang meer tot coffeeshops. Buitenlandse coffeeshopbezoekers zijn mogelijk terughoudend om hun e-mail adres op te geven in de wetenschap dat zij in de toekomst niet meer in de coffeeshops mogen komen en zien daarom ook niet het nut van deelname aan vervolgmetingen.

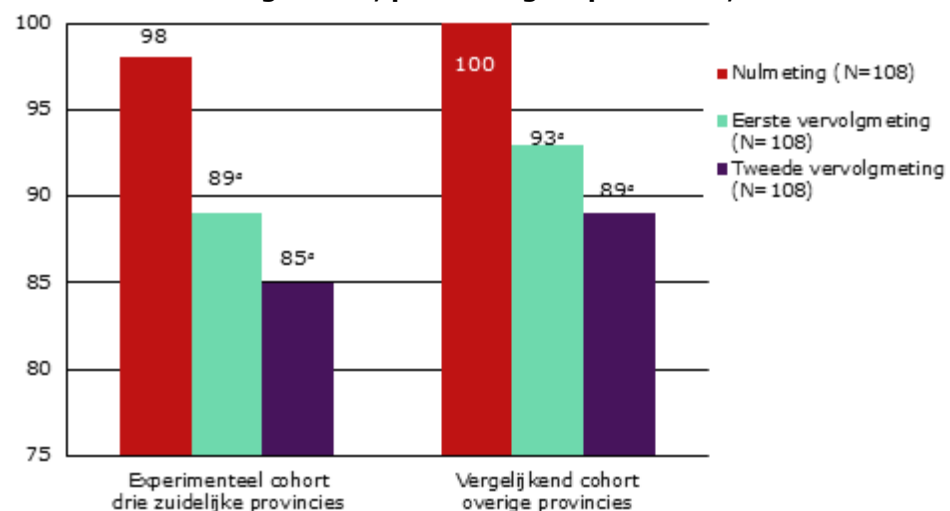
6.6.4 Cannabisgebruik

Eerst is nagegaan of het cannabisgebruik van de respondenten in de loop van de tijd is veranderd. De respondenten zijn tijdens een coffeeshopbezoek geënquêteerd na de aankoop van cannabis. We zien dat ten tijde van de nulmeting vrijwel alle respondenten actuele gebruikers waren (zie figuur 6.16). Dat wil zeggen dat zij in afgelopen 30 dagen cannabis hadden gebruikt. Dit geldt voor 98% van het experimenteel cohort en voor 100% van het vergelijkend cohort.

De vragenlijst is tijdens de eerste- en tweede vervolgmeting via internet afgenomen. Voor het experimenteel cohort geldt dat het percentage actuele gebruikers bij de eerste vervolgmeting is gedaald ten opzichte van de nulmeting: van 98% naar 89%. Deze daling is significant. Ten tijde van de tweede vervolgmeting is dit percentage verder gedaald tot 85 %, maar het verschil met de eerste vervolgmeting is niet significant.

Voor het vergelijkend cohort is een soortgelijk patroon gevonden. Het percentage actuele gebruikers is bij de nulmeting 100%, maar daalt bij de eerste vervolgmeting significant naar 93%. Dit percentage daalt verder naar 89% bij de tweede vervolgmeting, maar het verschil tussen de eerste- en tweede vervolgmeting is niet significant.

Figuur 6.16 Percentage respondenten dat in de afgelopen maand cannabis heeft gebruikt, per meting en per cohort, in %

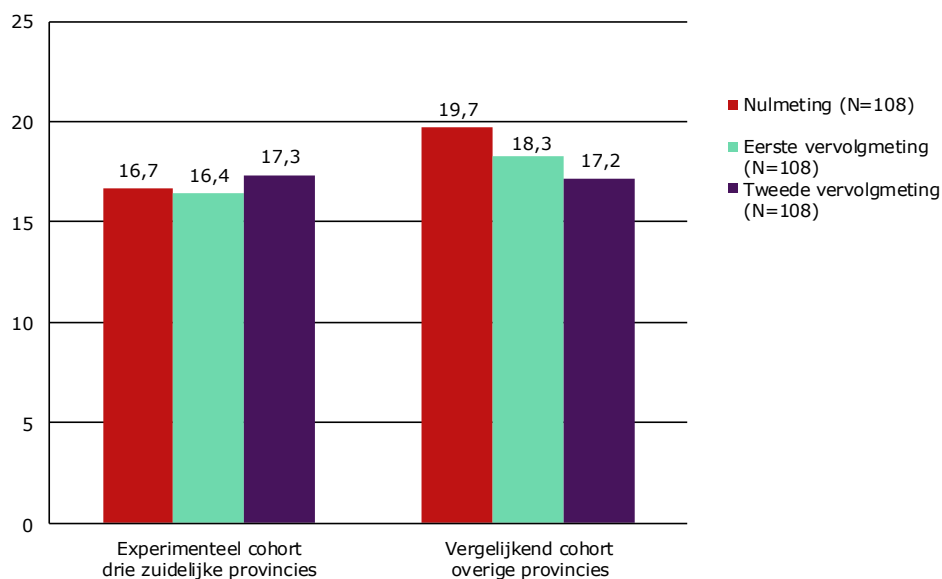


^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0.05$).

Vervolgens is nagegaan of het gemiddeld aantal dagen dat respondenten cannabis gebruiken in de loop van de tijd is veranderd (figuur 6.17). Er is steeds gevraagd naar het aantal dagen dat respondenten cannabis gebruikt hebben in de afgelopen 30 dagen. Het gemiddeld aantal gebruikersdagen van het experimenteel cohort is

over de drie metingen vrijwel stabiel gebleven, ondanks de afname van het aantal actuele gebruikers. Het gemiddelde ligt zo rond de 17 dagen. Voor het vergelijkend cohort is een afname over de tijd te zien van ongeveer 20 dagen naar zo'n 17 dagen, maar deze afname is niet significant.

Figuur 6.17 Gemiddeld aantal dagen dat respondenten cannabis hebben gebruikt in de afgelopen maand, per meting en per cohort

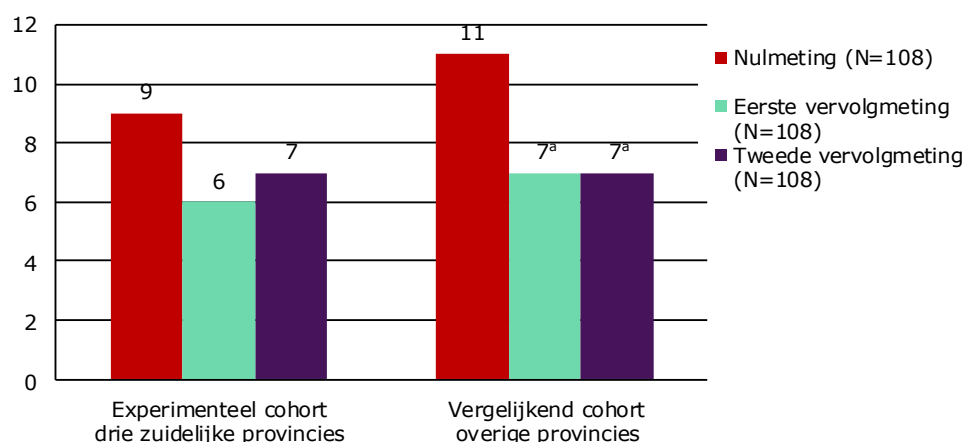


6.6.5 Koopgedrag

Aan respondenten is tevens gevraagd aan te geven hoeveel van de afgelopen 30 dagen zij cannabis gekocht hebben in een coffeeshop. Op deze wijze is per meting voor zowel het experimenteel als het vergelijkend cohort het gemiddeld aantal dagen berekend dat respondenten in de coffeeshop cannabis kopen (figuur 6.18).

Voor het experimenteel cohort zijn geen significante verschillen tussen de metingen gevonden. Het gemiddeld aantal dagen ligt ten tijde van de nulmeting met negen dagen hoger dan tijdens de eerste- en tweede vervolgmeting (respectievelijk 6 en 7 dagen), maar deze verschillen zijn niet significant. Voor het vergelijkend cohort geldt dat er wel significante verschillen zijn gevonden. Het gemiddeld aantal dagen ligt hoger ten tijde van de nulmeting (11 dagen) dan tijdens de eerste en tweede vervolgmeting (beide 7 dagen).

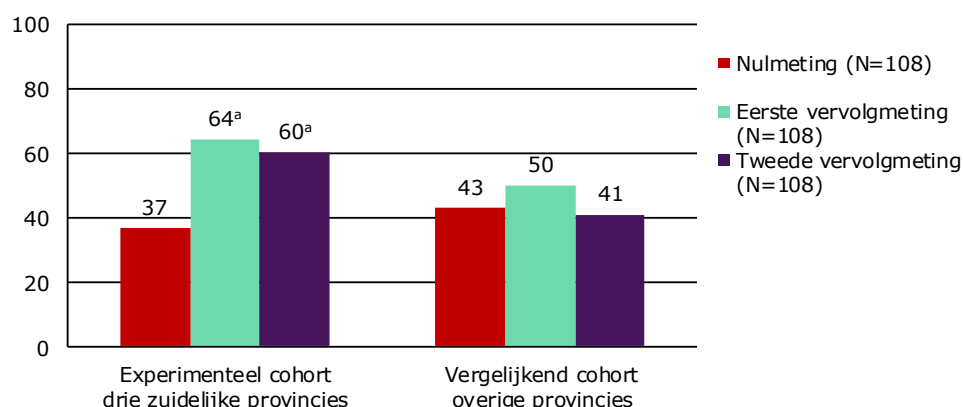
Figuur 6.18 Gemiddeld aantal dagen (van de afgelopen 30 dagen) dat respondenten cannabis kochten in een coffeeshop, per meting en per cohort



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

Ook is de respondenten gevraagd naar hun koopgedrag buiten de coffeeshop. De percentages voor beide cohorten zijn ten tijde van de nulmeting nog ongeveer gelijk aan elkaar (37% en 43%), maar bij de eerste en tweede vervolgmeting ontstaan verschillen (figuur 6.19). Het aantal respondenten in het experimenteel cohort dat buiten de coffeeshop koopt is bij de eerste vervolgmeting significant toegenomen van 37 naar 64 %. Dit percentage blijft ongeveer gelijk bij de tweede vervolgmeting (60%). Voor het vergelijkend cohort zijn geen significante verschillen tussen de metingen gevonden.

Figuur 6.19 Percentage respondenten dat cannabis buiten de coffeeshop kocht in de afgelopen 30 dagen, per meting en per cohort



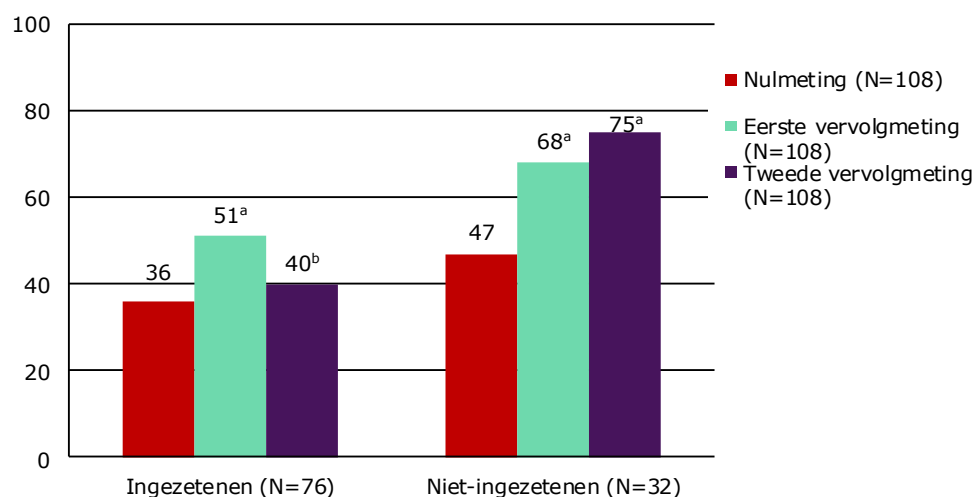
^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,05$).

Vervolgens is nagegaan of er verschillen zijn tussen ingezetenen en niet-ingezetenen. Het blijkt dat niet-ingezetenen na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium vaker buiten de coffeeshop zijn gaan kopen (figuur 6.20). Bij de nulmeting kocht bijna de helft van de niet-ingezetenen wel eens buiten de coffeeshop (47%). Dit percentage is bij de eerste vervolgmeting significant gestegen naar 68%. Bij de tweede vervolgmeting kopen drie van de vier niet-ingezetenen wel eens buiten de coffeeshop (75%). Voor ingezetenen zien we ook een significante

stijging bij de eerste vervolgmeting ten opzichte van de nulmeting (van 36% naar 51%). Tijdens de tweede vervolgmeting is dat percentage echter weer significant gedaald naar 40%.

Uit nadere analyses blijkt dat bij de eerste vervolgmeting meer dan twee vijfde van alle ondervraagde niet-ingezetenen (41%) wel eens buiten de coffeeshop kocht, maar niet in de coffeeshop. Bij de tweede vervolgmeting geldt dit voor de helft van de niet-ingezetenen. Voor ingezetenen is het gedeelte van de respondenten dat wel buiten, maar niet binnen de coffeeshop koopt veel lager. Het gaat bij de eerste en tweede vervolgmeting om respectievelijk 11% en 17% van alle ondervraagde ingezetenen.

Figuur 6.20 Percentage respondenten dat cannabis kocht buiten de coffeeshop uitgesplitst naar ingezetenen en niet-ingezetenen



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0,1$).

^b Significant verschil tussen eerste en tweede vervolgmeting (bij $p < 0,1$).

6.6.6 Gepercipieerde beschikbaarheid en pakkans

Aan de respondenten is tevens gevraagd hoe gemakkelijk zij het vinden om in Nederland cannabis te kopen.⁶⁰ We zien dat de respondenten van beide cohorten gemiddeld 9,4 scoren ten tijde van de nulmeting (figuur 6.21). Het kopen van cannabis in Nederland wordt op dat moment als zeer gemakkelijk beschouwd.

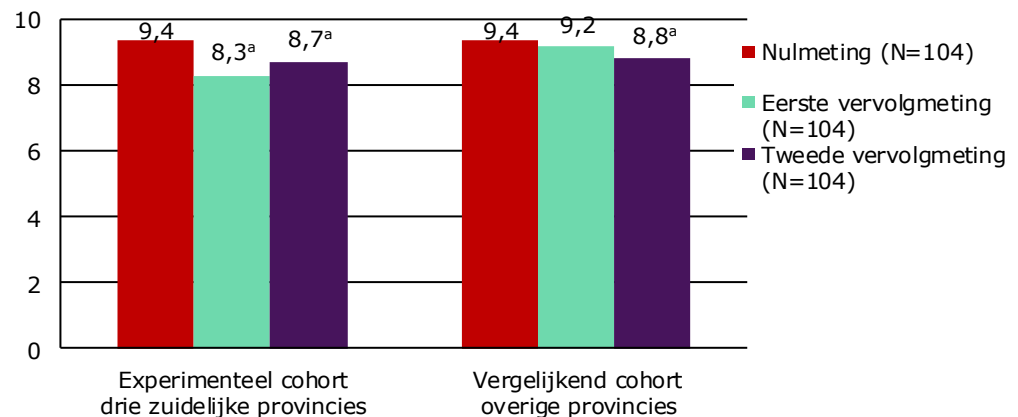
Respondenten in de zuidelijke provincies vinden tijdens de vervolgmetingen dat het moeilijker is geworden om cannabis te kopen in Nederland. Zij scoren tijdens de eerste vervolgmeting significant lager dan bij de nulmeting (8,3). Bij de tweede vervolgmeting is deze score weer gestegen, maar deze score is nog steeds significant lager dan de score bij de nulmeting (8,7).

Voor het vergelijkend cohort geldt dat de score van de nulmeting ten tijde van de eerste vervolgmeting ongeveer gelijk blijft (9,2). Bij de tweede vervolgmeting daalt de score van het vergelijkend cohort naar 8,8. Deze score is significant lager dan de

⁶⁰ Vier respondenten uit het experimenteel cohort gaven bij tenminste één meting aan dit niet te weten of geen mening te hebben en zijn niet meegenomen in de analyse.

score op de nulmeting, maar niet significant lager dan de score op de eerste vervolgmeting.

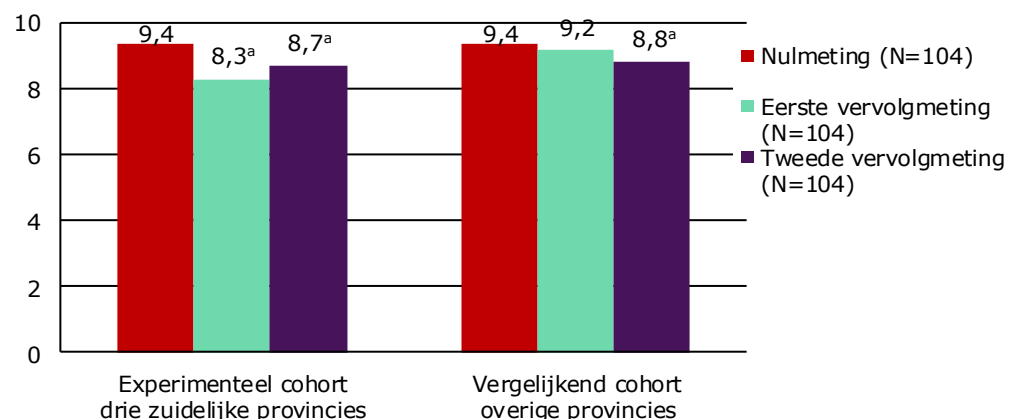
Figuur 6.21 Gepercipieerde beschikbaarheid softdrugs in Nederland (zowel in coffeeshop als daarbuiten), op een schaal van 1 (zeer moeilijk) tot 10 (zeer makkelijk), per meting en per cohort



^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0.05$).

Dezelfde vraag is gesteld met betrekking tot het kopen van cannabis buiten Nederland (figuur 6.22).⁶¹ We zien dat respondenten in het experimenteel cohort bij de eerste en tweede vervolgmeting significant hoger scoren dan tijdens de nulmeting (stijging van 5,9 naar 7,4). Voor het vergelijkend cohort zijn geen significante verschillen gevonden.

Figuur 6.22 Gepercipieerde beschikbaarheid softdrugs buiten Nederland, op een schaal van 1 (zeer moeilijk) tot 10 (zeer makkelijk), per meting en per cohort



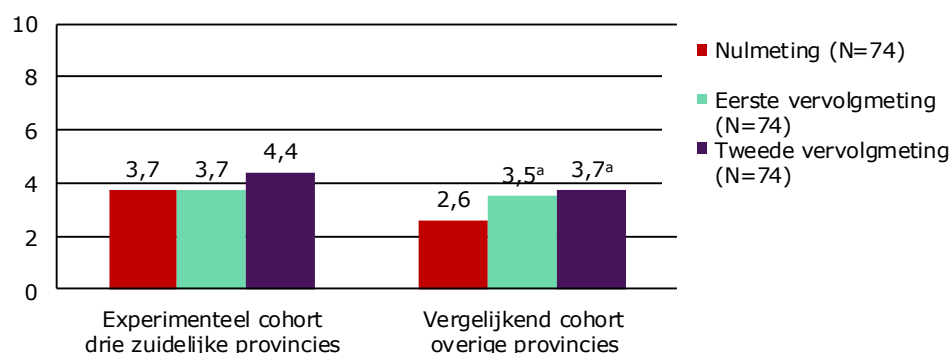
^a Significant verschil met nulmeting (bij $p < 0.1$).

⁶¹ Bij deze vraag gaven 15 respondenten (7 uit het experimenteel cohort en 8 uit het vergelijkend cohort) bij ten minste één meting aan dit niet te weten of geen mening te hebben. Zij zijn daarom niet in de analyse meegenomen.

Vervolgens is gevraagd hoe groot respondenten de kans inschatten dat zij opgepakt worden na een aankoop van cannabis buiten de coffeeshop in Nederland (figuur 6.23).⁶² Over het algemeen wordt deze kans laag ingeschat door de respondenten. Bij het experimenteel cohort vinden we tijdens de tweede vervolgmeting een lichte stijging van de gepercipieerde pakkans ten opzichte van de nul- en eerste vervolgmeting. De gepercipieerde pakkans stijgt van 3,7 naar 4,4, maar deze stijging is niet significant.

Voor het vergelijkend cohort vinden we een significante stijging tijdens de eerste vervolgmeting ten opzichte van de nulmeting van 2,6 naar 3,5. Bij de tweede vervolgmeting is de gepercipieerde pakkans voor het vergelijkend cohort ongeveer gelijk gebleven vergeleken met de eerste vervolgmeting (3,7).

Figuur 6.23 Gepercipieerde pakkans na de aankoop van cannabis buiten de coffeeshop in Nederland, op een schaal van 1 (zeer laag) tot 10 (zeer hoog), per meting en per cohort



^a Significant verschil met 0-meting ($p < 0.05$).

6.7 Samenvatting

Na invoering van het nieuwe coffeeshopbeleid is het aantal bezoeken aan coffeeshops in het zuiden van Nederland gedaald, terwijl het aantal bezoeken bij de coffeeshops in het overige deel 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 het ligt nog altijd 48% lager dan het oorspronkelijke aantal coffeeshopbezoeken.

Dit komt ten dele doordat niet-ingezetenen minder vaak hasj of wiet kopen in de coffeeshops. Voor de invoering van het nieuwe coffeeshopbeleid was 39% van de bezoekers van de coffeeshops in het zuiden van het land woonachtig buiten Nederland, terwijl tijdens de eerste vervolgmeting geen enkele niet-ingezetene in de coffeeshops is aangetroffen. Bij de tweede vervolgmeting zijn de onderzoekers wel meerdere coffeeshopbezoekers tegengekomen die niet in Nederland woonachtig

⁶² Bij deze vraag gaven 30 respondenten (21 uit het experimenteel cohort en 9 uit het vergelijkend cohort) bij ten minste één meting aan dit niet te weten of geen mening te hebben. Zij zijn daarom niet in de analyse meegenomen.

waren, te weten: 13% van het totale aantal bezoekers. Dit was uitsluitend het geval bij coffeeshopgebieden waar het Ingezetenen criterium niet wordt gehandhaafd. Daarnaast is ook een deel van de ingezetenen in eerste instantie weggebleven uit de coffeeshops na invoering van het nieuwe coffeeshopbeleid, 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 een half jaar na invoering van het nieuwe beleid hoger dan voor 1 mei 2012. Nadat het Besloten clubcriterium (op 19 november 2012) is komen te vervallen lijkt deze groep weer te zijn terugkomen. Ten tijde van de tweede vervolgmeting is het aantal coffeeshopbezoeken door ingezetenen vergelijkbaar met het oorspronkelijke aantal, terwijl de gemiddelde leeftijd ook weer op het oude niveau ligt.

De meest genoemde reden om softdrugs in een coffeeshop te kopen is de constante kwaliteit van de cannabis. Respondenten lichten toe dat men bij de coffeeshop er vanuit kan gaan dat de cannabis elke dag van ongeveer dezelfde kwaliteit is, terwijl dit volgens hen bij niet-gedoopte verkooppunten niet het geval is. Het zijn met name niet-ingezetenen die dit als argument noemen, terwijl inwoners van Nederland vaker de sociale contacten als motief noemen om softdrugs in de coffeeshop te kopen.

Bij de coffeeshops in de overige delen van het land was in eerste instantie sprake van een stijging van bezoekers die ook bij niet-gedoopte verkooppunten hasj of wiet kochten: van 33% in de nulmeting naar 40% in de eerste vervolgmeting. Ten tijde van de tweede vervolgmeting is dit percentage weer vergelijkbaar met de nulmeting. 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 tijdelijke toename is dat coffeeshopbezoekers in overige delen van het land alvast anticipeerden op het beleid dat per 1 januari 2013 is ingevoerd.

Bij de bezoekers die zijn geënquêteerd in coffeeshops in het zuiden van het land is het koopgedrag bij niet-gedoopte verkooppunten niet veranderd. 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.

Uit de cohortstudie blijkt dat het actuele gebruik van cannabis voor zowel het experimenteel als het vergelijkend cohort is afgenomen, maar dat het gemiddeld aantal dagen dat respondenten cannabis gebruiken nauwelijks is veranderd. Wel zijn veranderingen gevonden in het koopgedrag van coffeeshopbezoekers uit het experimenteel cohort. Het blijkt dat na de invoering van het Besloten club- en Ingezetenen criterium (eerste vervolgmeting) in de zuidelijke provincies een toename is van het aandeel respondenten dat buiten de coffeeshop cannabis koopt. Dit geldt voor zowel ingezetenen als niet-ingezetenen. Na het vervallen van het B-criterium (tweede vervolgmeting) daalt het aandeel ingezetenen dat buiten de coffeeshop koopt weer. Dit geldt niet voor het percentage niet-ingezetenen dat buiten de coffeeshop koopt. Dat blijft hoger dan tijdens de nulmeting.

Verder geldt voor de respondenten uit de zuidelijke provincies dat zij in de loop der tijd de beschikbaarheid van cannabis binnen Nederland lager zijn gaan inschatten, terwijl zij de beschikbaarheid buiten Nederland hoger zijn gaan inschatten.

Deel III

De illegale gebruikersmarkt van cannabis

7 De illegale gebruikersmarkt

D.J. Korf, A. Benschop, T. Nabben, M. Wouters

In dezelfde veertien gemeenten als in de vorige 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 ten eerste een *stratenquête met actuele cannabisgebruikers* die in de betreffende gemeente cannabis verkregen (zowel in een coffeeshop als daarbuiten). In een *cohortstudie* is een deel van de gebruikers die aan de nulmeting van de stratenquête deelnamen gedurende anderhalf jaar gevolgd. Daarnaast zijn interviews gehouden met *lokale experts* over (veranderingen in) de illegale cannabismarkt. En tot slot is in twee experimentele en twee vergelijkingsgemeenten *etnografisch veldonderzoek* verricht, waarbij de lokale illegale cannabismarkt 'van binnenuit' is bestudeerd.

De kernvraag in dit hoofdstuk is in hoeverre en op welke wijze het aanschafgedrag van cannabisgebruikers is veranderd na het in werking treden van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in de drie zuidelijke provincies in mei 2012. Meer specifiek: zijn gebruikers uitgeweken naar de illegale cannabismarkt? Daartoe zijn metingen uitgevoerd vlak voor de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in de experimentele gemeenten in maart/april 2012 (T0) en een half jaar na de invoering in oktober/november 2012 (T1). Ook is onderzocht in hoeverre de veranderingen in het aanschafgedrag bestendig bleven op de langere termijn of – door het vervallen van het Besloten clubcriterium in januari 2013 – afzwakten of zelfs verdwenen. Een jaar later in oktober/november 2013 (T2) is daarom een laatste meting verricht.

Door de resultaten van de experimentele gemeenten af te zetten tegen die van de vergelijkingsgemeenten kan het effect van de (tijdelijke) invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium worden onderzocht. Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, werd op T2 in 2 van de 7 experimentele gemeenten het Ingezetenen criterium in de praktijk niet meer gehandhaafd (hoewel er op papier wel een handhavingssysteem bestaat). Daar waar het relevant is, zal ook worden ingegaan op verschillen tussen gemeenten met en zonder handhaving van het Ingezetenen criterium in de praktijk.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten besproken. In tekst en figuren worden afgeronde percentages en gemiddelden weergegeven. Tenzij anders aangegeven, wordt uitsluitend gesproken van verschillen indien deze significant zijn ($p < 0,05$). Informatie over de voor de stratenquête en cohortstudie gehanteerde analyses en tabellen met meer gedetailleerde cijfers zijn te vinden in bijlage 4.

7.1 Stratenquête onder actuele gebruikers

A. Benschop, M. Wouters, T. Nabben

In de stratenquête zijn actuele cannabisgebruikers (= ten minste 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). Om deel te mogen nemen aan de stratenquête moesten respondenten in de afgelopen maand minstens één keer hebben geblowd en ook minstens één keer in de gemeen-

te waar het interview plaatsvond wiet of hasj hebben gekocht, gekregen (dus niet alleen meeblowen), gekweekt of laten kopen. Daarnaast moesten zij 18 jaar of ouder zijn. Omdat 18 jaar de minimumleeftijd is voor bezoek aan een coffeeshop, mogen minderjarigen er sowieso niet komen, waardoor ook het Besloten club- en het Ingezetenen criterium niet op hen van toepassing waren.

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.⁶³ 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.

Tijdens elke meting zijn per gemeente ca. 30-100 respondenten geënquêteerd. Op T1 bleven de aantallen respondenten vooral in de experimentele gemeenten achter. Zoals in de volgende paragraaf ook zal blijken, was dat vooral te wijten aan de afwezigheid van toeristen.

Tabel 7.1 Aantallen respondenten straatenuquête

	T0	T1	T2
Experimentele gemeenten	427	325	372
Vergelijkingsgemeenten	515	487	535
Totaal	942	812	907

7.1.1 Achtergrondkenmerken

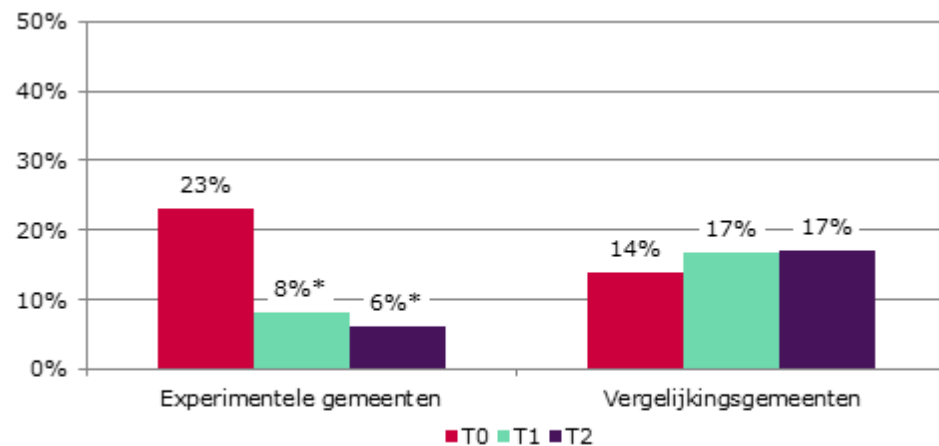
Bij alle metingen en in alle gemeenten was de meerderheid van de geënquêteerde cannabisgebruikers man (bijlage 4, tabel b4.1). De leeftijd varieerde tussen de 18 en 66 jaar, maar verreweg de meesten waren twintigers. Tussen de verschillende metingen zijn er wel wat verschillen in geslachts- en leeftijdsverdeling van de respondenten, zoals een tijdelijke stijging in gemiddelde leeftijd in experimentele gemeenten en een stijging in het aandeel vrouwen in de vergelijkingsgemeenten, maar dit betreffen waarschijnlijk toevallige steekproefverschillen omdat een duidelijk en verklaarbaar patroon ontbreekt.

Wat betreft etniciteit van respondenten, tekent zich wel een duidelijk patroon af (bijlage 4, tabel b4.1). Etniciteit werd, conform de standaardprocedure van het CBS, bepaald aan de hand van het geboorteland van de ouders. Op T0 was zowel in de experimentele gemeenten (52%) als in de vergelijkingsgemeenten (46%) ongeveer de helft van de respondenten allochtoon. Dit aandeel bleef in de vergelijkingsgemeenten min of meer gelijk. In de experimentele gemeenten was T1 en T2 echter nog maar een derde allochtoon. Het aandeel westers allochtonen (afkomstig uit andere Europese landen) halveerde zelfs in de experimentele gemeenten.

⁶³ Het veldwerkteam o.l.v. M. Wouters en T. Nabben bestond uit: J. van den Berg, Th. Bes, J. Bloemen, E. Blom, F. Bons, M. van den Broek, T. Chirimar, I. van der Doelen, J. Fatni, M. Graaf, F. Hazeleger, P. Hetsen, L. van Hoof, S. ten Houte de Lange, E. Kamara, M. Kuin, N. Meanwell, B. Nantwi, M. Pieksma, A. Pronk, T. van Ruitenburg, T. Schlangen en M. Weijenbergh.

De daling van het aantal westers allochtonen hangt samen met een daling van het aantal (drugs)toeristen. Gebruikers die in de gemeente van onderzoek cannabis hadden verkregen, maar die in het buitenland woonden en geen ingezetene van Nederland waren, werden in de experimentele gemeenten op T1 en T2 veel minder vaak aangetroffen (bijlage 4, tabel b4.2).

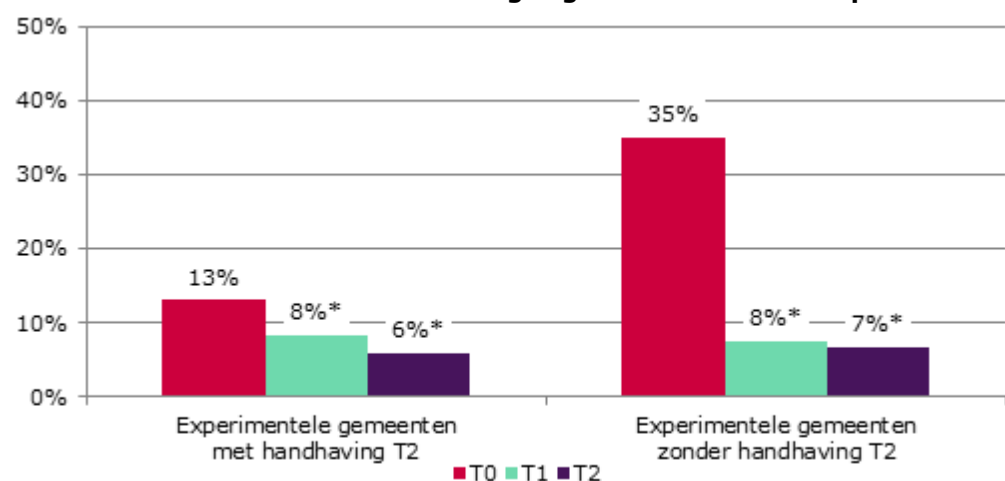
Figuur 7.1 Niet-ingezetenen van Nederland



* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

In 2 van de 7 experimentele gemeenten was op T2 de handhaving van het Ingezetenen criterium in de praktijk gestaakt. Feitelijk konden niet-ingezetenen daar dus weer cannabis kopen in een coffeeshop. Maar ook in deze gemeenten werden bij de laatste meting nauwelijks niet-ingezetenen aangetroffen die in de gemeente van onderzoek (in een coffeeshop of daarbuiten) cannabis hadden verkregen.

Figuur 7.2 Niet-ingezetenen van Nederland – experimentele gemeenten met en zonder handhaving Ingezetenen criterium op T2

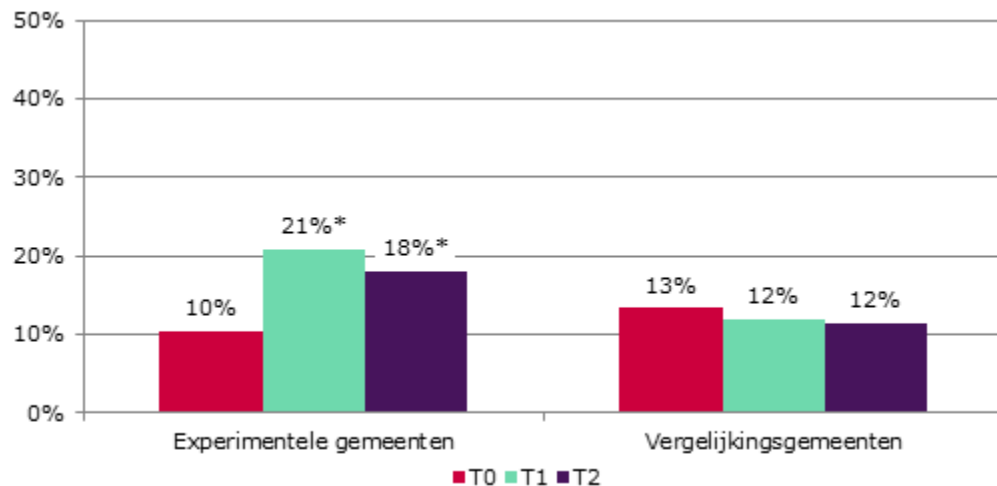


* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

Het opleidingsniveau, gemeten naar het hoogst behaalde diploma, varieerde van basisonderwijs naar afgeronde academische graad. In zowel experimentele gemeenten als vergelijkingsgemeenten was ongeveer een derde laagopgeleid (bijlage 4, tabel b4.3). Op T1 en T2 verschilde dat niet van T0.

De meerderheid van de respondenten had een betaalde baan en/of volgde een opleiding. In de experimentele gemeenten nam tussen T0 en T1 het aandeel werkenden af en verdubbelde het aandeel werklozen.⁶⁴ Dit was op T2 onveranderd. In de vergelijkingsgemeenten bleef het aandeel werkloze respondenten stabiel.

Figuur 7.3 Werklozen



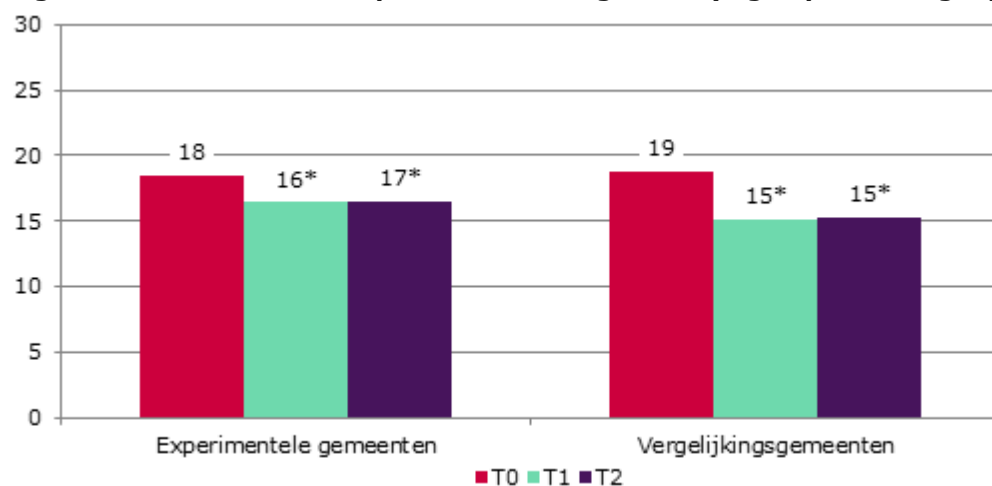
* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

7.1.2 Cannabisgebruik

Bij alle metingen was het inclusiecriterium voor de straatenuquête cannabisgebruik in de afgelopen maand. Alle respondenten van de straatenuquête waren dus actuele gebruikers. In de experimentele gemeenten hadden respondenten in de 30 dagen voorafgaand aan de enquête op T0 gemiddeld 18 dagen geblowd en rookten ze op een blowdag gemiddeld drie joints (bijlage 4, tabel b4.4). Op T1 blowden respondenten gemiddeld een paar dagen minder (16 van de 30 dagen) en ook op T2 was dat het geval. Deze daling in gebruiksfrequentie was echter ook in de vergelijkingsgemeenten te zien: van 19 dagen op T0 naar 15 dagen op T2.

⁶⁴ Dit kan niet verklaard worden door het wegblijven van niet-ingezetenen. Het aandeel werkenden onder ingezetenen en niet-ingezetenen was namelijk vergelijkbaar.

Figuur 7.4 Gemiddelde frequentie cannabisgebruik (afgelopen 30 dagen)



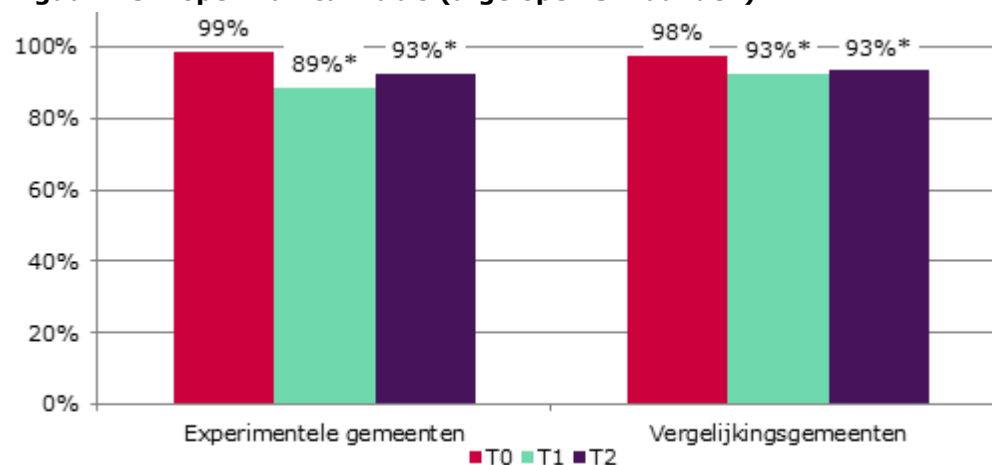
* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

Bij alle metingen gaf de meerderheid van de geënquêteerde gebruikers (68% in experimentele gemeenten, 71% in vergelijkingsgemeenten) de voorkeur aan wiet boven hasj (Bijlage 4, Tabel 4). Hierin hebben zich geen wijzigingen voorgedaan.

7.1.3 Verkrijgen van cannabis

In de drie maanden voorafgaand aan T0 hadden bijna alle respondenten zelf wiet of hasj gekocht (bijlage 4, tabel b4.5). Dat was ook op T1 en T2 het geval, maar toch lagen de percentages toen wat lager. Ten opzichte van T0 waren er in de experimentele gemeenten toen meer gebruikers die zelf geen cannabis kochten, maar het gratis kregen van anderen (9% op T1, 7% op T2). Dit was echter niet alleen in de experimentele gemeenten het geval; ook in de vergelijkingsgemeenten bleken gebruikers minder vaak zelf te kopen en vaker uitsluitend te krijgen.⁶⁵

Figuur 7.5 Kopen van cannabis (afgelopen 3 maanden)

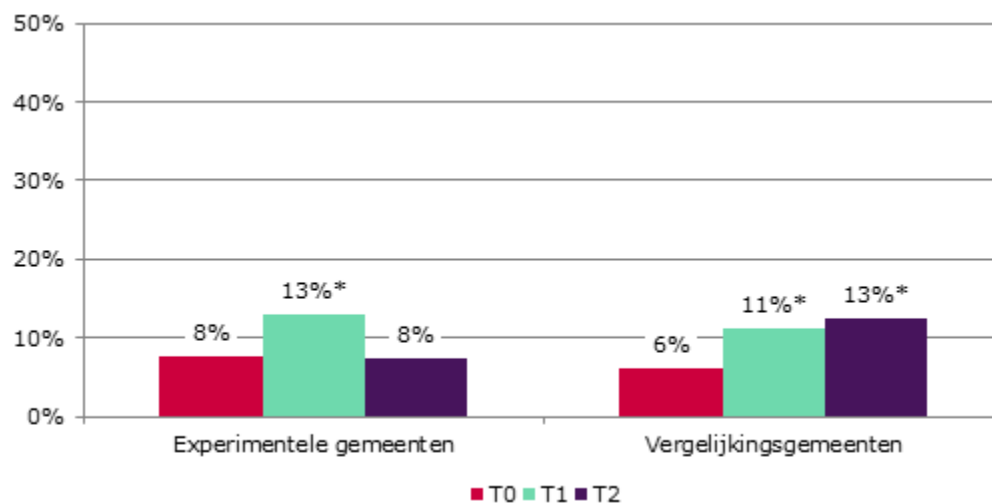


* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

⁶⁵ Gebruikers die wel zelf kochten, kregen daarnaast ook wel cannabis van anderen. De totale percentages respondenten die cannabis kregen, lagen alleen in experimentele gemeenten en alleen op T1 hoger (bijlage 4, tabel b4.6).

In een derde mogelijkheid om cannabis te verkrijgen, is er wel een opvallend verschil tussen experimentele en vergelijkingsgemeenten. In beide typen gemeenten was er op T1 bijna een verdubbeling van het aantal zelfkwekers (bijlage 4, tabel b4.5), maar in de experimentele gemeenten was dat weer afgenomen naar het niveau van T0, terwijl in de vergelijkingsgemeenten het zelf kweken onverminderd bleef.

Figuur 7.6 Zelf kweken van cannabis (afgelopen 3 maanden)

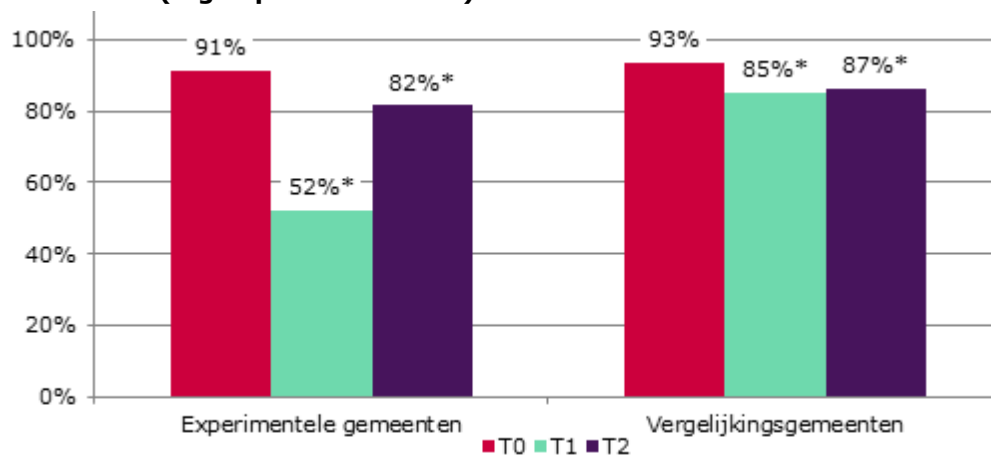


* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

7.1.4 Aanschaf van cannabis in een coffeeshop

De meeste geënquêteerde gebruikers (experimentele gemeenten 91%, vergelijkingsgemeenten 93%) hadden in de drie maanden voorafgaand aan T0 wel eens cannabis gekocht in een coffeeshop in de gemeente waar de straatenquête werd gehouden (bijlage 4, tabel b4.6). Bijna de helft (48% en 44%) had (daarnaast) wel eens cannabis gekocht in coffeeshops in andere gemeenten. Op T1 was het aandeel gebruikers dat in een coffeeshop in de gemeente had gekocht in de experimentele gemeenten bijna gehalveerd (52%). Dat gold ook voor de ingezetenen onder hen (van 90% naar 55%). Ook het kopen in coffeeshops in andere gemeenten was fors afgenomen (30%). Op T2 was het aandeel kopers in coffeeshops in andere gemeenten weer terug op het oorspronkelijke niveau, maar het aandeel kopers in coffeeshops in de gemeente zelf was niet volledig hersteld. Ook de vergelijkingsgemeenten lieten een daling zien in het kopen in coffeeshops in de gemeente van de enquête en in andere gemeenten, maar vergeleken met de experimentele gemeenten waren de verschillen veel kleiner.

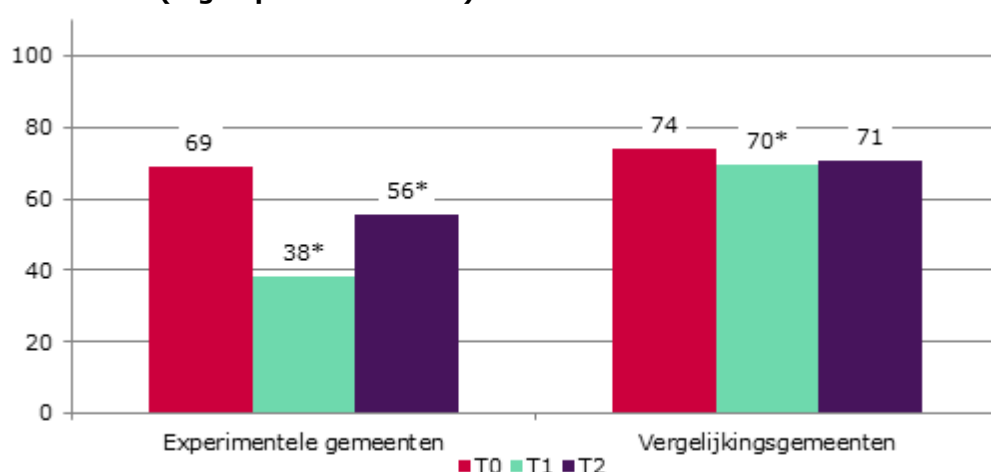
Figuur 7.7 Wel eens kopen in een coffeeshop in gemeente van enquête (afgelopen 3 maanden)



* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

Behalve het al dan niet kopen op zich, is in de enquête ook gevraagd naar het aantal keer dat de afgelopen drie maanden bij verschillende verkooppunten werd gekocht. Het aantal keer dat zij cannabis bij een bepaald verkooppunt kochten, gedeeld door het totaal aantal keer dat zij cannabis kochten (maal 100), noemen we de *transactieproportie* (let op: het gaat hier om het aantal keer kopen, niet om de aangeschafte hoeveelheden). Van de 100 keren dat respondenten de laatste 3 maanden cannabis hadden aangeschaft, was dat op T0 69 keer in een coffeeshop in een experimentele gemeente gebeurd. Op T2 was dat 38 van de 100 keer. En hoewel het percentage kopers op T2 weer flink was gestegen, werd op T2 amper meer dan de helft van de keren (56 van de 100 keer) in een coffeeshop gekocht. (bijlage 4, tabel b4.6).

Figuur 7.8 Transactieproportie coffeeshop in gemeente van enquête (afgelopen 3 maanden)

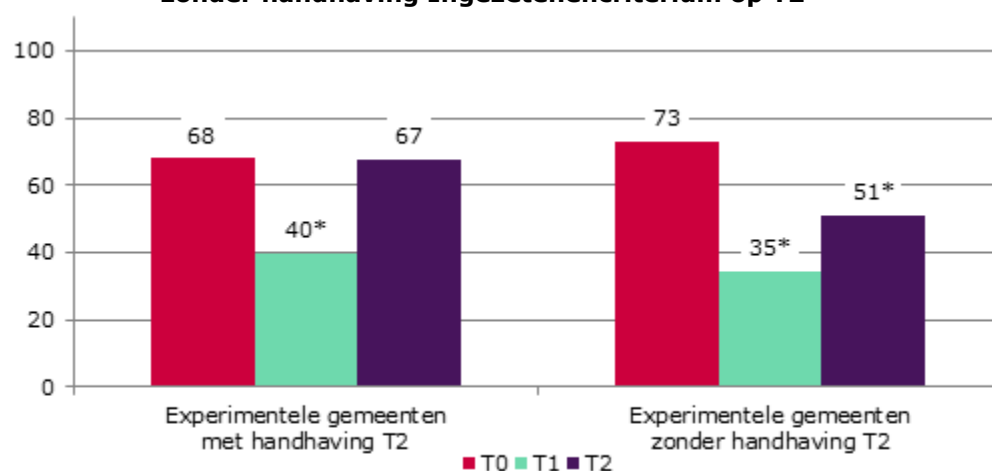


* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

Zowel in experimentele gemeenten waar de handhaving van het Ingezetenen criterium in de praktijk was gestaakt, als in gemeenten met voortgezette handhaving, was er op T2 sprake van herstel van het kopen in gemeentelijke coffeeshops. Op-

vallend genoeg was dat een gedeeltelijk herstel in gemeenten zonder handhaving en een volledig herstel in gemeenten met handhaving. Vrijwel alle respondenten in de stratenquête van T2 waren ingezetenen en dus in principe welkom in de coffeeshop, maar de controles voortvloeiend uit de handhaving van het Ingezetenen criterium zouden voor gebruikers een reden kunnen zijn geweest om te coffeeshop te mijden.

Figuur 7.9 Transactieproportie coffeeshop in gemeente van enquête (afgelopen 3 maanden) – experimentele gemeenten met en zonder handhaving Ingezetenen criterium op T2



* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

In de praktijk bleek er voor de respondenten echter niet altijd onderscheid tussen het al dan niet handhaven van het Ingezetenen criterium. Gevraagd naar de voorwaarden voor het betreden van een coffeeshop in de gemeente met handhaving op T2, zei slechts 8% dat een GBA-uitreksel vereist was en 2% dat een bankafschrift of ander poststuk als adresbewijs voldeed. Volgens de meesten was het tonen van een identiteitsbewijs voldoende (83%) en dan vaak alleen als je er wat jonger uitzag of geen vaste klant was. In gemeenten zonder handhaving van het Ingezetenen criterium zei 79% dat je meestal een identiteitsbewijs moest tonen (ook hier gold dat niet altijd voor iedereen) en 14% dat je zo naar binnen kon. Zowel in gemeenten met als zonder handhaving volstond op T2 dus meestal het tonen van een identiteitsbewijs. Dit was vaak ook al voor de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium een vereiste in verband met leeftijdscontrole.

7.1.5 Aanschaf van cannabis buiten de coffeeshop

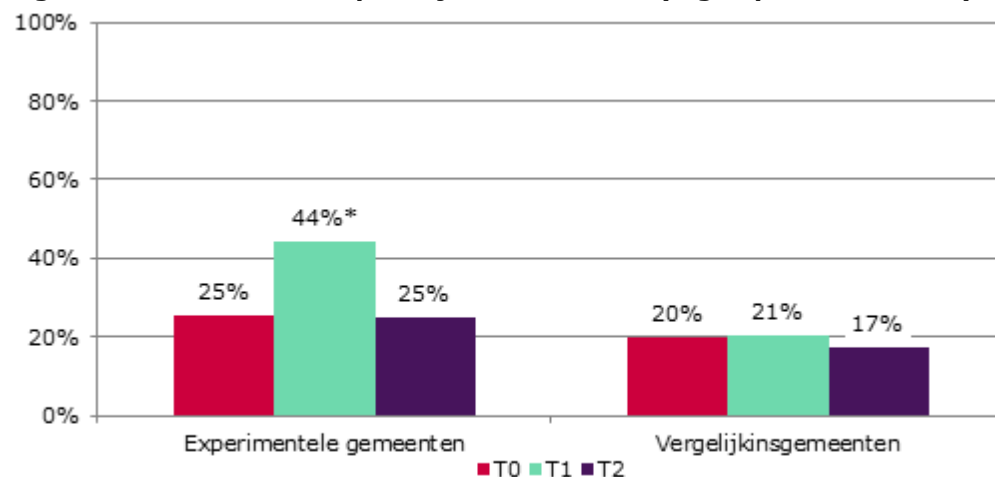
In de experimentele gemeenten heeft dus na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium een fikse daling plaatsgevonden in het kopen van cannabis in een coffeeshop in de gemeente. En dat ging niet samen met een stijging van kopen in coffeeshops buiten de gemeente. Kopers weken blijkbaar niet uit naar andere coffeeshops, maar naar andere verkopers. We onderscheiden zes typen illegale cannabisverkoop:

- *06-dealer*: iemand die gebeld kan worden en die hasj of wiet bezorgt, op thuis-adressen of andere plaatsen (thuisbezorger).
- *Thuisteler*: iemand die voor eigen gebruik wiet teelt en daar ook wat van verkoopt.

- *Thuisdealer*: iemand waar kopers naar toe gaan en die in zijn huis hasj of wiet verkoopt (maar daar niet teelt).
- *Straatdealer*: iemand die op straat, op een plein, in een park of elders in de openbare ruimte hasj of wiet verkoopt.
- *Onder-de-toonbank dealer*: eigenaar of medewerker van een zaak of winkel (bijv. snackbar, sigarenzaak, belwinkel) die daar hasj of wiet verkoopt (officiële coffeeshops niet meegerekend).
- *Dealer in een uitgaansgelegenheid*: huisdealer die in een café, club, koffiehuis of andere (uitgaans)gelegenheid hasj of wiet verkoopt (geen eigenaar of medewerker).

In de drie maanden voorafgaand aan T0 had een kwart van de respondenten in de experimentele gemeenten cannabis gekocht bij één of meer van deze typen dealers/telers (Bijlage 4, Tabel 7). In de vergelijkingsgemeenten was dat iets minder, een vijfde. Direct na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen-criterium, op T1, was het aandeel gebruikers dat cannabis kocht bij illegale verkopers in de experimentele gemeenten flink toegenomen naar 44% (bij de ingezetenen steeg het aandeel van 27% naar 42%). Deze stijging werd vooral veroorzaakt door een ruime verdubbeling van het kopen bij 06-dealers (van 10% naar 22%), maar ook het kopen bij straatdealers nam toe (van 10% naar 18%). Een jaar later, op T2, was het kopen bij dealers/telers weer afgenomen en terug op het niveau van T0. In de vergelijkingsgemeenten waren er gedurende het onderzoek niet of nauwelijks verandering in kopen van cannabis buiten de coffeeshop.

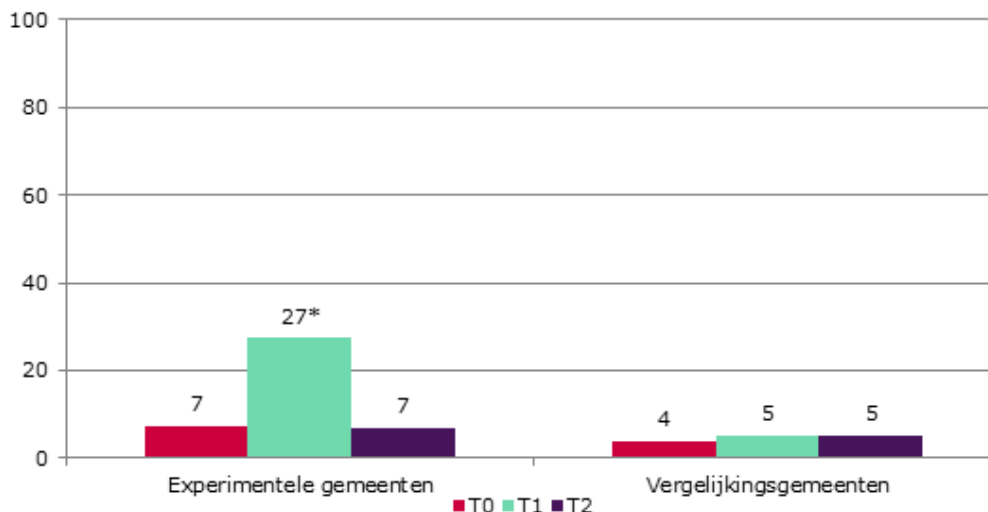
Figuur 7.10 Wel eens kopen bij dealers/telers (afgelopen 3 maanden)



* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

Hetzelfde beeld komt naar voren wanneer we niet naar het percentage kopers, maar de transactieproportie kijken. Van elke 100 keer dan iemand in de experimentele gemeenten cannabis kocht, gebeurde dat op T0 7 keer bij een dealer of teler (bijlage 4, tabel b4.8). Op T1 namen dealers/telers ruim een kwart van de transactieproportie voor hun rekening (27 van de 100 keer). Naast een toename in het kopen bij 06-dealers en straatdealers, zien we hier echter ook een toename van thuisdealers en thustelers. Op T2 was dat weer terug op het niveau van voor de invoering van het Besloten club- en Ingezetenen-criterium. Dit patroon geldt zowel voor gemeenten met voortgezette handhaving van het Ingezetenen-criterium, als voor gemeenten waar deze in de praktijk was opgeschort.

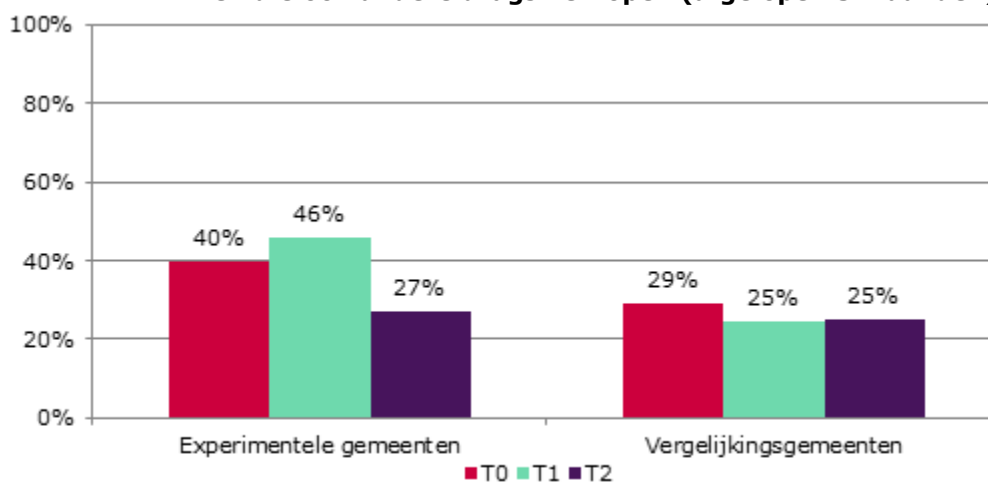
Figuur 7.11 Transactieproportie dealers/telers (afgelopen 3 maanden)



* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

De respondenten die bij de verschillende typen illegale verkopers cannabis hadden aangeschaft, werd gevraagd of de betreffende dealer/teler naast hasj en wiet ook of voornamelijk andere drugs verkocht. In de experimentele gemeenten verkochten straatdealers op T0 het vaakst ook andere drugs: 44% van degenen die bij straatdealers kochten, melden dat deze ook andere middelen verkocht (bijlage 4, tabel b4.9). In totaal kocht in de experimentele gemeenten 40% van de respondenten die bij dealers/telers kocht, hun cannabis bij personen die ook in andere drugs handelden. Na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium was dit percentage vergelijkbaar, maar omdat toen meer gebruikers buiten de coffeeshop kochten, kwamen ook meer gebruikers mogelijk in contact met andere drugs. Op T2 leek het percentage dealers/telers dat ook andere drugs verkoopt licht gedaald (het verschil is net niet significant, $p = 0,056$). Omdat ook het percentage kopers buiten de coffeeshop weer was gedaald, kwamen dus minder gebruikers mogelijk in aanraking met andere drugs. In de vergelijkingsgemeenten zijn geen veranderingen geconstateerd.

Figuur 7.12 Percentage van kopers bij dealers/telers dat koopt bij personen die ook andere drugs verkopen (afgelopen 3 maanden)

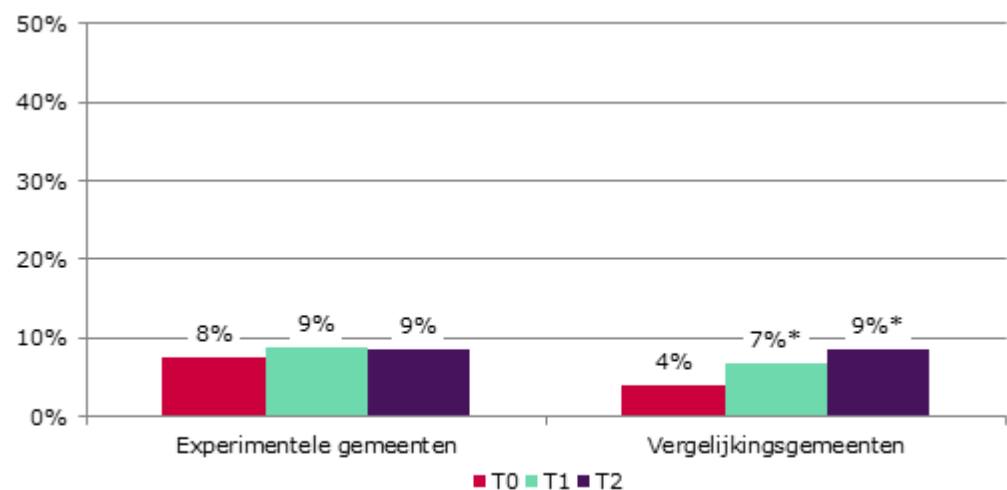


Tot slot nam in experimentele gemeenten (en niet in vergelijkingsgemeenten) tussen T0 en T1 ook het kopen van vrienden toe: van 10% naar 20% (bijlage 4, tabel b4.7). Op T2 was dit percentage echter weer min of meer terug op het oude niveau.

7.1.6 Gezondheidsproblemen en overig middelengebruik

Mogelijke nevenverschijnselen van de illegale gebruikersmarkt zijn gezondheidsincidenten bij gebruikers als gevolg van kwaliteitsvariëaties in cannabis. In de drie maanden voor de nulmeting, had 8% van de gebruikers in de experimentele gemeenten en 4% van de gebruikers in de vergelijkingsgemeenten wel eens tijdens of kort na het blowen een acuut gezondheidsprobleem (o.a. longklachten, keelontsteking, hoofdpijn, misselijkheid, hartkloppingen, paniekaanvallen) gehad (bijlage 4, tabel b4.10). In de experimentele gemeenten bleef dit percentage min of meer gelijk, maar in de vergelijkingsgemeenten kregen gebruikers meer gezondheidsproblemen.

Figuur 7.13 Gezondheidsproblemen tijdens of kort na cannabisgebruik (afgelopen 3 maanden)



* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

Een ander mogelijk nevenverschijnsel is een toenemend gebruik van harddrugs als gevolg van een vermindering van de scheiding van de softdrugs- en harddrugs-markt. Daarnaast kunnen substitutie-effecten plaatsvinden, waarbij cannabis wordt vervangen door een ander genotmiddel; legaal, dan wel illegaal.

In alle gemeenten, en bij alle metingen, was het leeuwendeel van de respondenten huidige drinker (afgelopen 30 dagen), maar (bijna) dagelijkse drinkers vormden een minderheid (bijlage 4, tabel b4.10). Van de overige onderzochte middelen werd ecstasy het vaakst gebruikt (zowel in experimentele als vergelijkingsgemeenten 19% op T0), gevolgd door cocaïne (experimentele gemeenten 15%, vergelijkingsgemeenten 10%), amfetamine (7% en 8%), pado's (3% en 6%) en ghb (3% en 2%). Slechts een paar respondenten (1%) hadden de maand voorafgaand aan T0 heroïne of crack gebruikt.

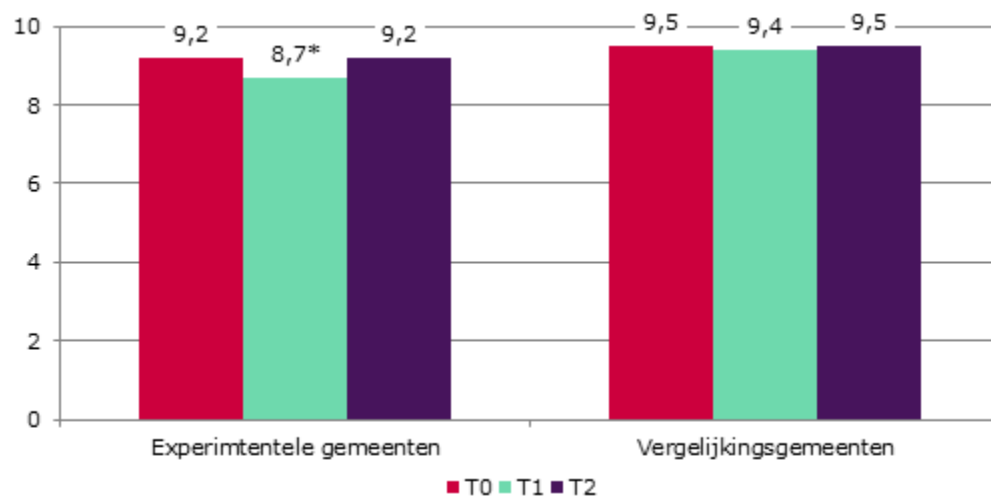
Over het algemeen was het middelengebruik, anders dan cannabis, van de geënquêteerde gebruikers in experimentele en vergelijkingsgemeenten op T1 en T2 weinig anders dan op T0 (bijlage 4, tabel b4.10). Wel lieten experimentele gemeenten een afname in cocaïnegebruik zien (15% op T0, 9% op T2) en een toe-

name in paddogebruik (3% op T0, 7% op T2). Deze veranderingen zagen we niet terug in de vergelijkingsgemeenten.

7.1.7 Gepercipieerde beschikbaarheid

In alle gemeenten, en bij alle metingen, vonden de geënquêteerde gebruikers dat cannabis in Nederland zeer goed beschikbaar was. Op de vraag 'Hoe gemakkelijk vind je het om in Nederland (zowel in de coffeeshops al daarbuiten) wiet of hasj te kopen' werd in de experimentele gemeenten op T0 geantwoord met ruime 9 als gemiddeld rapportcijfer (bijlage 4, tabel b4.11). Op T1 was dat een halve punt minder. Maar hoewel dat een significant verschil betrof, was de gepercipieerde beschikbaarheid toen in feite nog steeds zeer goed. Op T2 was deze ook weer gestegen naar het oude niveau.

Figuur 7.14 Gepercipieerde beschikbaarheid van cannabis in Nederland



* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

De gemiddelde geënquêteerde gebruiker in de experimentele gemeenten vond het op T0 belangrijk dat je in een officiële coffeeshop wiet of hasj kunt kopen (bijlage 4, tabel b4.11). Bij de laatste meting (T2) werd er iets minder belang gehecht aan de coffeeshop, maar het verschil was miniem.

7.1.8 Samenvatting stratenquête onder actuele gebruikers

In de stratenquête zijn actuele gebruikers, die de laatste maand in de gemeente van onderzoek binnen of buiten de coffeeshop cannabis hadden (laten) kopen, gekregen of gekweekt, bevraagd over hun cannabisgebruik en -aanschaf. Dit gebeurde op drie meetmomenten: in de maanden voor de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in de zuidelijke provincies (T0), drie maanden daarna (T1) en vervolgens weer een jaar later (T2). De metingen zijn uitgevoerd in zeven experimentele gemeenten in de zuidelijke provincies, waar het Besloten club- en het Ingezetenen criterium op 1 mei 2012 werd ingevoerd, en in zeven vergelijkingsgemeenten in de noordelijke provincies. Per gemeente werden bij elke meting 30-100 actuele gebruikers geënquêteerd.

Na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium werden in de experimentele gemeenten nauwelijks meer niet-ingezetenen aangetroffen die in de gemeenten cannabis verkregen. Het percentage niet-ingezetenen daalde van

23% op T0 naar 6% op T2. Ook in experimentele gemeenten waar op T2 het Ingezetenen criterium in de praktijk niet langer werd gehandhaafd, bleven niet-ingezetenen grotendeels afwezig. Ook nam in de experimentele gemeenten het aandeel gebruikers met een betaalde baan af en verdubbelde het aandeel werklozen. Het kopen van cannabis in coffeeshops nam in de experimentele gemeenten direct na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium fors af: daarvoor kocht 91% van de gebruikers cannabis in een coffeeshop in de gemeente; daarna was dat nog maar 52%. Een jaar later was het Besloten clubcriterium inmiddels komen te vervallen en was de aanschaf in coffeeshop weer wat aangetrokken, maar nog niet volledig hersteld (82%). In experimentele gemeenten waar ook het Ingezetenen criterium inmiddels niet meer werd gehandhaafd, bleef het herstel zelfs nog achter bij gemeenten waar nog wel werd gehandhaafd. Voor de gebruikers bleek er echter weinig verschil te zijn tussen wel en geen handhaving: in beide typen gemeenten moesten zij meestal een identiteitsbewijs tonen om in een coffeeshop te worden toegelaten. Ook de vergelijkingsgemeenten lieten overigens een lichte daling in het kopen in coffeeshops zien, maar daar ging het om hele kleine verschillen.

Parallel aan de daling van cannabisaanschaf in coffeeshops was er in de experimentele gemeenten een duidelijke stijging van de aanschaf op de illegale markt. Voor de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium was deze markt niet geheel afwezig: 25% van de gebruikers kocht cannabis bij 06-dealers, straatdealers, thuisdealer, thuistelers of andere illegale verkopers. Na de invoering steeg dat naar 44%. Vooral het kopen bij 06-dealers en straatdealers nam toe. Daar waar het kopen in coffeeshops na een jaar nog niet volledig was hersteld, daalde het kopen bij dealers en telers wel terug naar het niveau van T0 (25%). In de vergelijkingsgemeenten veranderde er niet of nauwelijks iets in het kopen buiten de coffeeshops.

Gebruikers die op de illegale markt in experimentele gemeenten cannabis kochten, deden dat op T0 in 40% van de gevallen bij dealers of telers die ook of voornamelijk handelden in andere drugs. Dit percentage was na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium vergelijkbaar, maar omdat dus veel meer gebruikers zich op de illegale markt begaven, was er een grotere groep gebruikers die potentieel in aanraking kwamen met harddrugs. Het gebruik van andere middelen naast cannabis bleef echter onveranderd en ook het aantal gezondheidsproblemen (mogelijk als gevolg van slechtere kwaliteit hasj en wiet) bleef gelijk.

De gepercipieerde beschikbaarheid van cannabis werd in de experimentele gemeenten direct na de invoering van het Besloten club- en Ingezetenen criterium tijdelijk iets minder, maar werd met een gemiddeld rapportcijfer van een 9 nog steeds zeer goed geacht.

7.2 Cohortstudie

A. Benschop, D.J. Korf

Bij de nulmeting (T0) van de straatenquête onder actuele gebruikers is respondenten gevraagd om tevens deel te nemen aan een vervolgstudie, waarin een groep respondenten (cohort) anderhalf jaar lang individueel zou worden gevolgd door middel van periodieke surveys. In deze cohortstudie zijn na de nulmeting, parallel aan de straatenquête, twee vervolgmetingen gehouden in oktober/november 2012 (T1) en oktober/november 2013 (T2). Tussen deze twee vervolgmetingen is een extra meting verricht in maart/april 2013 (T1x).

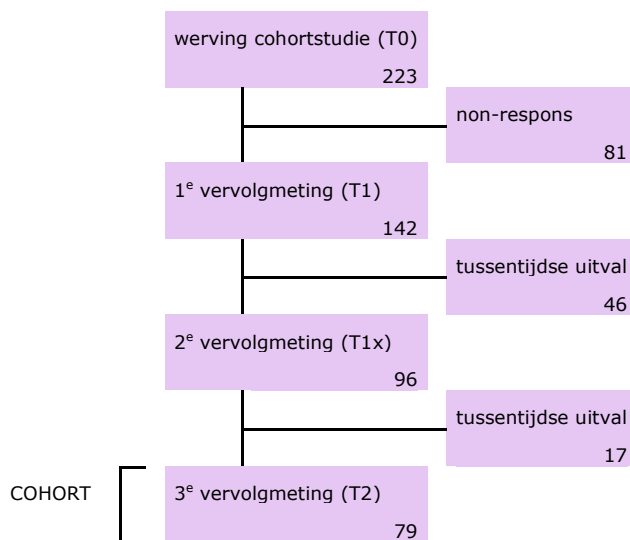
7.2.1 Werving en respons

Alleen ingezetenen van Nederlandse gemeenten kwamen in aanmerking voor deelname aan de cohort (764 van de 942 respondenten van de nulmeting). Zij kregen een korte uitleg over het vervolgonderzoek en wat deelname voor hen inhield. Bij bereidheid tot deelname werd een *informed consent* formulier ingevuld, waarbij contactgegevens van de respondent (naam, adres, e-mailadres, telefoonnummer) en hun gebruik van sociale media (o.a. Facebook, Hyves) werden genoteerd. Respondenten konden aangeven wanneer (doordeweeks of in het weekend; 's morgens, 's middags of 's avonds) zij telefonisch bereikbaar waren. Ook werd hen gevraagd gegevens van een alternatief contactpersoon te verstrekken, voor het geval zij (bijv. door verandering van telefoonnummer of e-mailadres) in de toekomst onbereikbaar werden.

Binnen twee weken na de straatenquête is respondenten die deel wilden nemen aan de cohortstudie per e-mail gevraagd om hun deelname te bevestigen. Bij foutieve e-mailadressen is geprobeerd telefonisch contact op te nemen en eventueel via de alternatieve contactpersoon de juiste gegevens te achterhalen. Respondenten die bij deze update onbereikbaar bleven (onbestaand e-mailadres en telefoonnummer, geen of onbereikbare alternatieve contactpersonen) en respondenten die nepgegevens hadden opgegeven (e-mail adres en telefoonnummer van iemand anders) werden beschouwd als respondenten die niet wilden deelnemen aan de cohortstudie en zijn uit het deelnemersbestand verwijderd. Zodoende resteerden in totaal 223 kandidaten voor deelname aan de cohortstudie.

Bij de drie vervolgmetingen ontvingen de deelnemers een e-mail met het verzoek een online vragenlijst in te vullen. In de mail stond een voor hen unieke link, waardoor zij direct in de vragenlijst terecht kwamen. De online vragenlijst was ook op een smartphone goed in te vullen. Respondenten die de vragenlijst invulden, ontvingen een cadeaubon van € 5. Degenen die de vragenlijst nog niet ingevuld hadden, ontvingen wekelijks een herinneringsmail, aangevuld met een sms-bericht. Deze werden op verschillende weekdays en tijdstippen verstuurd. Na enkele weken werd gestart respondenten die nog niet hadden gereageerd telefonisch te benaderen. In eerste instantie op momenten waarvan zij hadden opgegeven bereikbaar te zijn; later ook op andere momenten. Indien mogelijk werd de vragenlijst bij contact direct telefonisch afgenomen. Uiteindelijk is ook getracht via de alternatieve contactpersonen respondenten te bereiken. Contactlegging via sociale media bleek grotendeels vruchteloos; slechts een enkele respondent kon via die weg worden bewogen de vragenlijst in te vullen.

Figuur 7.15 Respons cohort



Van de 223 geworven kandidaten, hebben er 142 aan ten minste één vervolgmeting deelgenomen. Er was geen verschil in geslacht en leeftijd tussen deze 142 respondenten en de 81 non-responders. Ook hadden beide groepen de laatste drie maanden voor de nulmeting even vaak bij illegale dealers/telers hasj of wiet gekocht. Wel waren de respondenten vaker autochtoon Nederlands (80% versus 53%), wat vaker woonachtig in de gemeente of provincie waar de stratenquête plaatsvond (94% versus 85%), veel vaker student (26% versus 4%) en waren zij ten tijde van de nulmeting iets minder frequente blowers (17 versus 20 van de afgelopen 30 dagen) en kochten zij ook minder vaak wiet of hasj in een coffeeshop (23 versus 37 keer in 3 maanden) (bijlage 4, tabel b4.12). Allochtonen, niet-studenten en frequente blowers waren dus ondervertegenwoordigd in de cohortstudie.

Na de eerste vervolgmeting vielen 46 respondenten uit het onderzoek en na de tweede vervolgmeting waren dat er nog eens 17. De tussentijdse uitval bestond uit respondenten die zich na één of twee vervolgmetingen terugtrokken uit het onderzoek (51) of onbereikbaar werden (12).

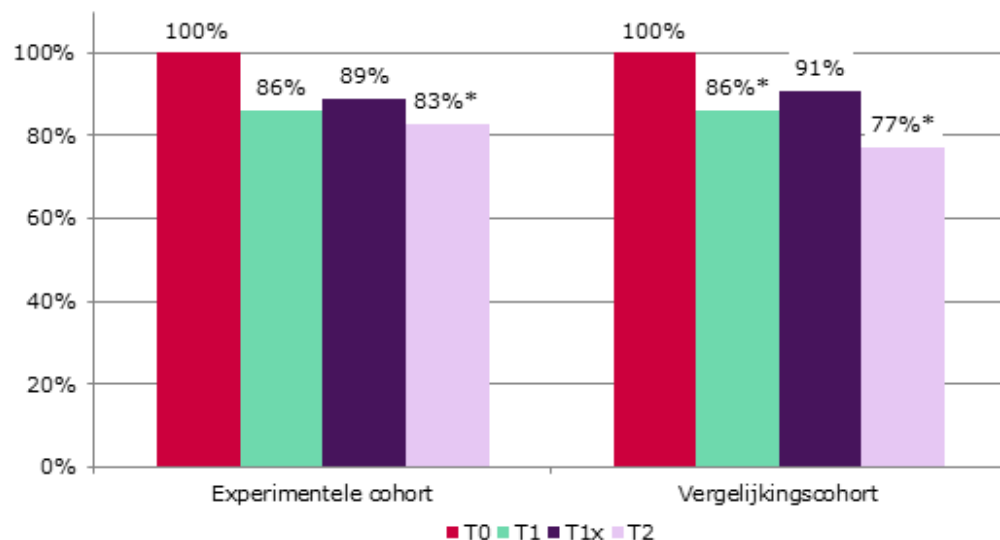
In totaal hebben 79 respondenten aan alle vervolgmetingen, plus de nulmeting deelgenomen. *Deze groep noemen we het cohort.* Er lijkt vanaf de eerste vervolgmeting geen sprake te zijn van selectieve tussentijdse uitval (bijlage 4, tabel b4.12).

7.2.2 Cannabisgebruik

Ten tijde van de nulmeting (T0) waren alle respondenten in het cohort actuele gebruikers (afgelopen dertig dagen). Bij de laatste vervolgmeting (T2), ruim een jaar na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium, was een deel van het cohort dat in de experimentele gemeenten was geworven inmiddels gestopt met blowen. Het actuele gebruik daalde van 100% naar 83% (bijlage 4, tabel b4.13). De gemiddelde gebruiksfrequentie onder degenen die wel bleven blowen, bleef gelijk (bijlage 4, tabel b4.14). Ook hun gebruikshoeveelheden (aantal joints op een 'typische blowdag') en voorkeur voor wiet of hasj bleven onveranderd.

De daling in cannabisgebruik in het experimentele cohort kan niet worden toegeschreven aan de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium. Ook in het vergelijkingscohort ging het cannabisgebruik omlaag (bijlage 4, tabel b4.13).

Figuur 7.16 Actueel cannabisgebruik (afgelopen 30 dagen)



* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$)

Een herhaalde metingen analyse met de gegevens van de zestig respondenten in het cohort die gedurende alle metingen actuele gebruikers waren, wees verder uit dat de gemiddelde frequentie van cannabisgebruik onder actuele gebruikers over de gehele periode van anderhalf jaar in zowel het experimentele als vergelijkingscohort stabiel bleef (bijlage 4, tabel b4.15).

7.2.3 Verkrijgen van cannabis

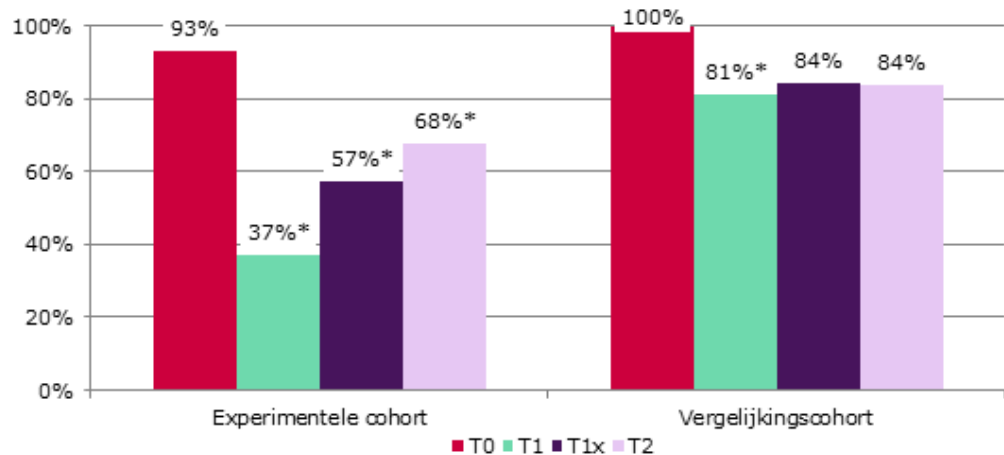
In de drie maanden voor de nulmeting hadden alle respondenten in het experimentele cohort zelf wiet of hasj gekocht. Daarnaast kweekte 8% zelf wiet. Bij de vervolgmetingen nam het percentage dat zelf kocht af en kreeg een klein deel cannabis gratis (bijlage 4, tabel b4.16). Dat hing echter sterk samen met het dalende cannabisgebruik in het experimentele cohort. Bij degenen die wel actuele gebruikers bleven, bleef het percentage kopers min of meer stabiel (bijlage 4, tabel b4.17). Voor het vergelijkingscohort geldt hetzelfde (bijlage 4, tabel b4.16 en b4.17).

7.2.4 Aanschaf van cannabis in een coffeeshop

In de drie maanden voorafgaand aan de nulmeting (voor de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium) kocht een ruime meerderheid (93%) van het experimentele cohort wel eens cannabis in een coffeeshop in de gemeente waar de stratenquête werd gehouden (experimentele gemeenten) (bijlage 4, tabel b4.18). Op T1 was dat bijna een derde daarvan: 31%. In het daaropvolgende jaar steeg dat weer naar 53% en 56%, maar er was zeker geen volledig herstel. Kopen in coffeeshops in andere gemeenten nam ook af van 65% op T0 naar 36% op T1x, om vervolgens weer iets toe te nemen naar 44% op T2. Al met al kocht anderhalf jaar na de (tijdelijke) invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium een kwart van het experimentele cohort geen wiet of hasj in een coffeeshop. Dit kan natuurlijk komen doordat een deel van het cohort was gestopt met blowen en (dus) ook met het kopen van wiet of hasj. Echter, ook wanneer we alleen kijken naar de actuele gebruikers in het cohort, dan zien we een fikse dip in het kopen van wiet of hasj in coffeeshops in de experimentele gemeenten (bijlage 4, tabel b4.19). Er lijkt

dan wel sprake van enige mate van herstel, want op T2 kocht 68% van de actuele gebruikers (weer) wiet of hasj in een coffeeshop in experimentele gemeenten, maar dat was nog steeds beduidend minder dan op T0.

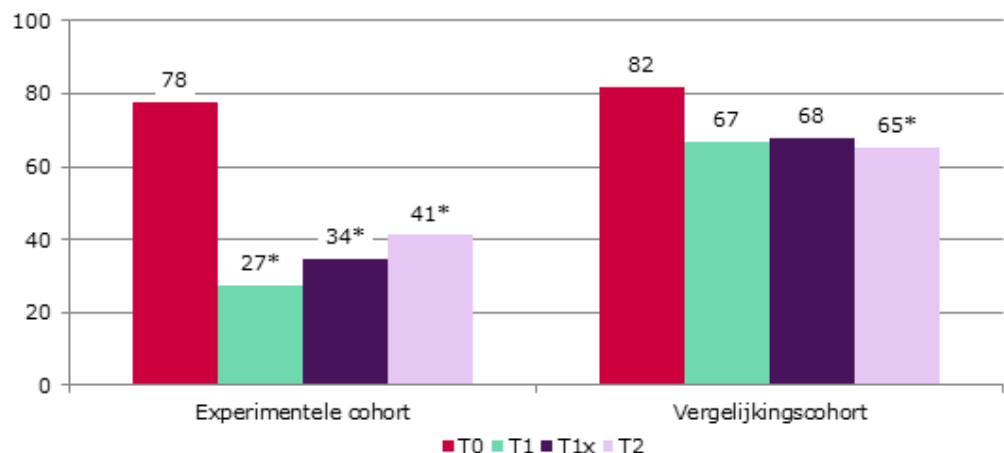
Figuur 7.17 Wel eens kopen in een coffeeshop in experimentele en vergelijkingsgemeente (afgelopen 3 maanden) – actuele gebruikers



* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

Ook de transactieproportie (het aantal keer kopen in een coffeeshop in de gemeente, gedeeld door het totaal aantal keer kopen in de laatste drie maanden) daalde bij de actuele gebruikers tussen T0 en T1 drastisch: van gemiddeld 78 naar 27 van elke 100 keer dat cannabis werd gekocht (bijlage 4, tabel b4.19). En hoewel de meerderheid van de actuele gebruikers in het experimentele cohort (68%) op T2 dus wel (weer) wiet of hasj kocht in een coffeeshop in een experimentele gemeente, betrof dat minder dan de helft van de keren dat ze cannabis kochten (41 van de 100 keer).

Figuur 7.18 Transactieproportie coffeeshop in experimentele en vergelijkingsgemeente (afgelopen 3 maanden) – actuele gebruikers



* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

Opvallend genoeg was er ook bij actuele gebruikers in het vergelijkingscohort na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium een dip in het kopen van wiet en hasj in de coffeeshop in vergelijkingsgemeenten (bijlage 4, tabel

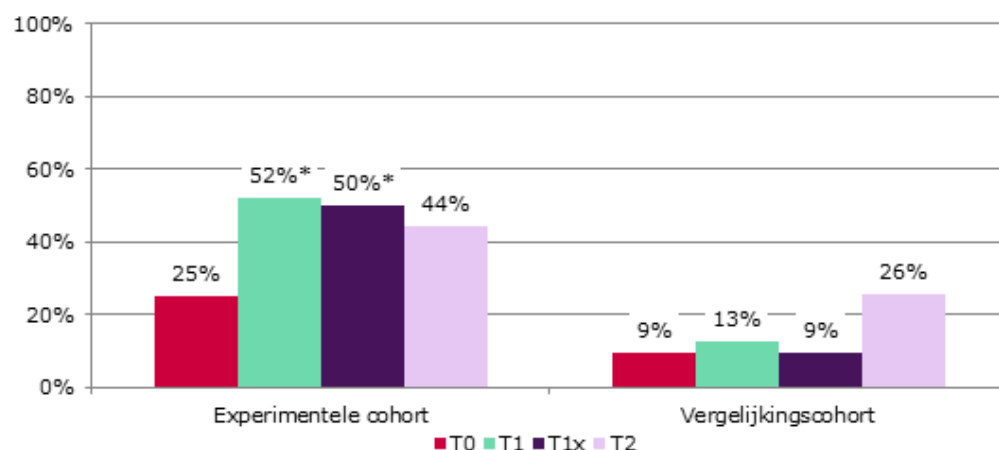
b4.19). De daling was echter veel minder prominent dan in het experimentele cohort en lijkt bovendien van voorbijgaande aard. Anderhalf jaar na de (tijdelijke) invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium kocht een grote meerderheid weer cannabis in een coffeeshop in vergelijkingsgemeenten (84%), maar toch bleef de transactieproportie steken op gemiddeld 65 van de 100 keer.

Een herhaalde metingen analyse wees op een kwadratisch effect in het experimentele cohort: een daling in de transactieproportie van de coffeeshop in experimentele gemeenten, gevolgd door een stijging. In het vergelijkingscohort was er geen significante stijging of daling (bijlage 4, tabel b4.20).

7.2.5 Aanschaf van cannabis buiten de coffeeshop

Een kwart van de actuele gebruikers in het experimentele cohort kocht de drie maanden voorafgaand aan de nulmeting wel eens wiet of hasj bij dealers of telers, vooral 06-dealers (18%), thuishelers (14%) en/of thuisdealers (11%) (bijlage 4, tabel b4.22). Direct na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium (T1) was er onder actuele gebruikers een verdubbeling in het kopen bij dealers of telers (52%). Bij de verdere metingen in de cohortstudie ebde het effect weer weg, zodat anderhalf jaar later het percentage weliswaar nog wat hoger ligt (44%), maar geen significant verschil meer kan worden aangetoond.

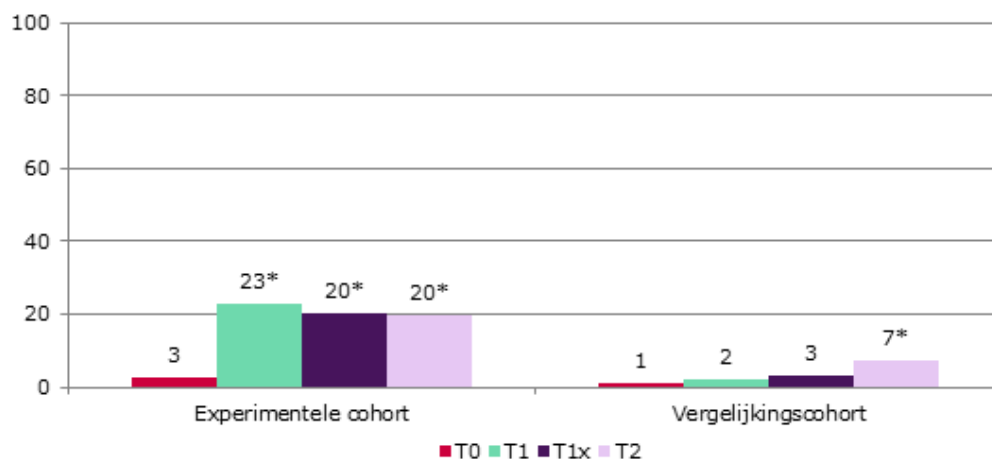
Figuur 7.19 Wel eens kopen bij dealers/telers (afgelopen 3 maanden) – actuele gebruikers



* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

Als we echter niet alleen kijken naar het percentage actuele gebruikers dat bij dealers/telers koopt, maar naar de transactieproportie bij dealers/telers, dan lijkt het effect te worden uitvergroot. Van elke 100 keer dat actuele gebruikers in het experimentele cohort voor de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium cannabis kochten, gebeurde dat gemiddeld 2,5 keer bij een dealer of teler (bijlage 4, tabel b4.24). Na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium was dat bijna vertienvoudigd naar 23 keer. Ook anderhalf jaar na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium (en na het opheffen van Besloten clubcriterium) werd door actuele gebruikers in het experimentele cohort nog 20 van de 100 keer gekocht bij dealers of telers. Vooral de transactieproportie van 06-dealers nam toe.

Figuur 7.20 Transactieproportie dealers/telers (afgelopen 3 maanden) – actuele gebruikers



* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

Bij actuele gebruikers in het vergelijkingscohort bleven de percentages kopers en de transactieproportie bij dealers en telers gedurende de eerste twee vervolgmetingen min of meer gelijk met de nulmeting, maar bij de laatste meting (T2) was ook hier een toename in het kopen bij dealers/telers te bespeuren (bijlage 4, tabel b4.22 en b4.24).

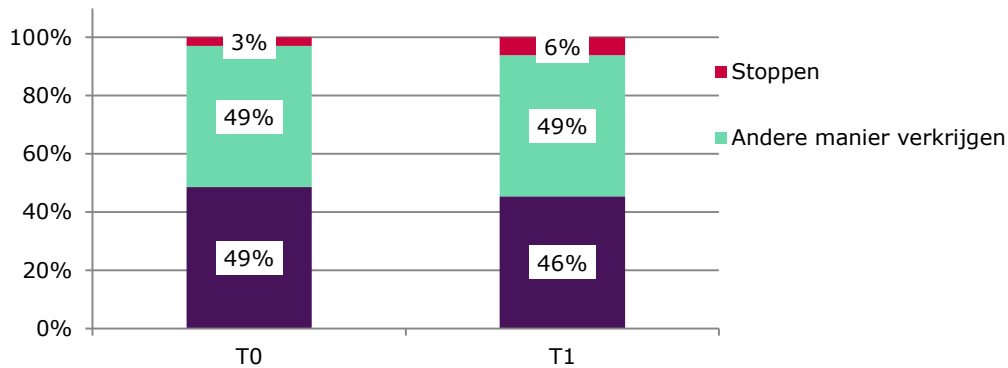
De resultaten van herhaalde metingen analyses wezen op een duidelijke stijging van het kopen bij dealers/telers in het experimentele cohort, gevolgd door een daling (kwadratisch effect). In het vergelijkingscohort is er geen significante trend over de verschillende metingen. (bijlage 4, tabel b4.25).

7.2.6 Intentie en gedrag

Tijdens de nulmeting is de respondenten in de straatenuquête gevraagd wat zij zouden doen wanneer het Besloten club- en het Ingezetenen criterium werd ingevoerd. In het experimentele cohort zei bijna de helft (49%) lid te zullen worden van een coffeeshop (bijlage 4, tabel b4.26). De meeste anderen zeiden geen lid te worden, maar iemand anders naar de coffeeshop te laten gaan (26%), te kopen bij een teler of 06-dealer (3%), op een andere plek te kopen (9%) of zelf wiet te gaan kweken (11%). In totaal zou 49% dus op een andere manier aan wiet of hasj zien te komen. Een enkeling gaf aan in dat geval te stoppen met blowen (3%). Op T1, na de invoering, bleek 46% lid te zijn of binnenkort te gaan worden.⁶⁶ Bijna de helft (49%) kwam op een andere manier aan wiet of hasj, maar op iets andere wijze dan bij de nulmeting voorspeld, namelijk ook door te kopen in een coffeeshop buiten de experimentele provincies (21%) of het gratis van anderen te krijgen (3%). Daarnaast ook wel door te kopen bij dealers/telers (3%), ergens anders (15%) en door iemand anders naar de coffeeshop te sturen (6%), maar niet door het zelf te kweken. Bovendien was 6% gestopt met blowen. In algemene zin was er geen verschil tussen de gerapporteerde intentie vooraf en het gedrag na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium.

⁶⁶ 39% was lid geworden, 3% had wegens verhuizing het lidmaatschap inmiddels weer opgezegd, 3% was van plan binnenkort lid te worden.

Figuur 7.21 Intentie en gedrag experimentele cohort



7.2.7 Gezondheidsincidenten en overig middelengebruik

De daling van het cannabisgebruik in het experimentele cohort was geen onderdeel van een dalend middelengebruik in het algemeen, noch was er een substitutie-effect (een ander middel heeft cannabis vervangen). Het gebruik van alcohol, stimulantia (ecstasy, cocaïne, amfetamine), GHB en paddo's bleef in het experimentele cohort gelijk. Gebruik van heroïne of crack kwam tijdens de nulmeting en vervolgmetingen niet voor. Andere nevenverschijnselen van de illegale gebruikersmarkt (gezondheidsincidenten bij gebruikers als gevolg van kwaliteitsvariaties in cannabis) werden na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium ook niet vaker gerapporteerd dan daarvoor. Datzelfde geldt voor het vergelijkingscohort (bijlage 4, tabel b4.16).

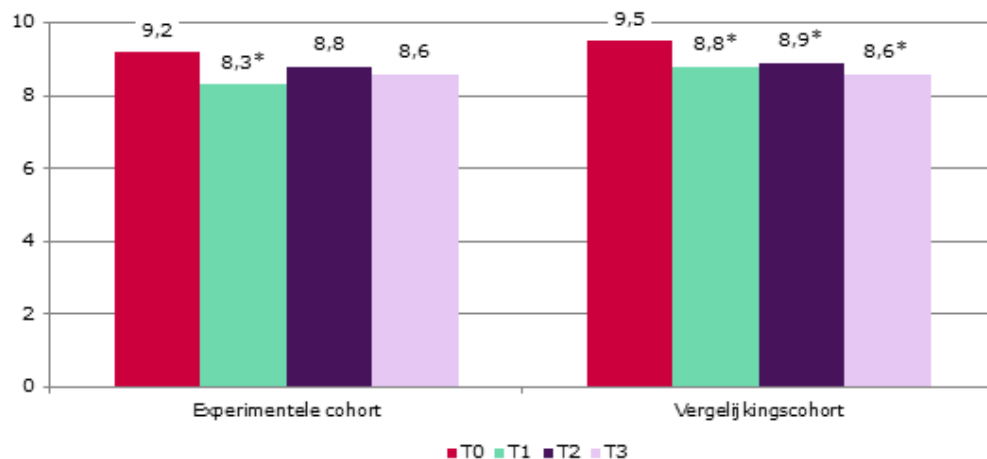
7.2.8 Gepercipieerde beschikbaarheid

Over het algemeen waren en bleven alle respondenten gedurende de gehele cohortstudie van mening dat het in Nederland makkelijk is om wiet of hasj te kopen (zowel in coffeeshops als daarbuiten). Het gemiddelde rapportcijfer voor de gepercipieerde beschikbaarheid van cannabis schommelde rond de 9 (bijlage 4, tabel b4.28). In het experimentele cohort werd de beschikbaarheid direct na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium wel wat lager ingeschat. Dat bleek echter van voorbijgaande aard, want anderhalf jaar later is er geen verschil meer met de nulmeting.

In het vergelijkingscohort daalde de gepercipieerde beschikbaarheid ook iets en bleef daar ook lager dan bij de nulmeting.

In zowel het experimentele als het vergelijkingscohort vonden respondenten het belangrijk dat je in een (officiële) coffeeshop wiet en hasj kan kopen (bijlage 4, tabel b4.28). Bij de vervolgmetingen bleef dit in beide cohorten onveranderd.

Figuur 7.22 Gepercipieerde beschikbaarheid van cannabis in Nederland



* Significant verschil met T0 ($p < 0,05$).

Uit de herhaalde metingen analyse bleek dat de gepercipieerde beschikbaarheid in het experimentele cohort onveranderd bleef, terwijl die in het vergelijkings cohort daalde (bijlage 4, tabel b4.29).

7.2.9 Samenvatting cohortstudie

In de cohortstudie zijn 79 respondenten (uitsluitend ingezetenen) van de nulmeting van de straatenquête gedurende achttien maanden individueel gevolgd. Vanaf de nulmeting in april/mei 2012 vulden deze respondenten (het cohort) elk half jaar een online survey in.

Tijdens de nulmeting was 100% van de respondenten actuele gebruiker, maar dat nam in het cohort uit de experimentele gemeenten af naar 83%. Er was echter ook in het vergelijkingscohort sprake van een vergelijkbare afname van actueel cannabisgebruik.

Net als bij de straatenquête, was er bij actuele gebruikers in de cohortstudie een scherpe daling in cannabisaanschaf in coffeeshops zichtbaar direct na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in experimentele gemeenten. Voor de invoering kocht 93% van het experimentele cohort wel eens cannabis in een coffeeshop in de gemeente, terwijl na de invoering nog maar 37% dat deed. Eveneens net als in de straatenquête, trok dat in het daaropvolgende jaar wel weer wat bij, maar ook bij de laatste meting (toen het Besloten clubcriterium inmiddels negen maanden was opgeheven) kocht twee derde van de actuele gebruikers in een coffeeshop in experimentele gemeenten (68%). Ook in het vergelijkingscohort nam het aandeel actuele gebruikers dat in coffeeshop kocht af, maar hierbij ging het om een lichte en tijdelijke daling.

Tegelijk met de daling van cannabisaanschaf in coffeeshops, steeg de aanschaf op de illegale markt. Van de actuele gebruikers in het experimentele cohort kocht 25% op T0 wel eens cannabis bij dealers of telers. Op T1 was dat ruim verdubbeld naar 52%. Bij de verdere vervolgmetingen daalde dit percentage weer wat, maar ook een jaar later kocht een flink deel van de actuele gebruikers nog cannabis op de illegale markt (44%). Van elke 100 transacties vonden er 20 plaats bij dealers of telers. Daar waar bij de straatenquête leek te wijzen op het volledig wegebben van het effect van de (tijdelijke) invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium op illegale cannabisverkoop, was dat in de cohortstudie dus niet het geval.

Bij de nulmeting had ongeveer de helft van het experimentele cohort de intentie om na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium lid te gaan worden van een coffeeshop. De andere helft zei dan op een andere manier aan wiet en hasj te gaan komen; 3% zei te gaan stoppen met blowen. Direct na de invoering bleek dat de meesten hun intentie hadden omgezet in daadwerkelijk gedrag. In het experimentele cohort lag de gepercipieerde beschikbaarheid van cannabis direct na de invoering van het Besloten club- en Ingezetenen criterium even iets lager, maar dat trok snel weer bij. In het vergelijkingscohort daarentegen, was er in de loop der tijd een geleidelijke afname. Toch bleef de gepercipieerde beschikbaarheid van cannabis in beide cohorten en gedurende alle vervolgmetingen hoog, met ongeveer een 9 als gemiddeld rapportcijfer.

7.3 Lokale experts

M. Wouters, T. Nabben

In de zeven experimentele en zeven vergelijkingsgemeenten zijn in maart/april 2012 (T0), oktober/november 2012 (T1) en oktober/november 2013 (T2) experts geïnterviewd over (veranderingen in) de lokale illegale cannabismarkt. 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 de verschillende metingen naast elkaar te leggen, konden eventuele veranderingen worden vastgesteld. Echter, al bij de nulmeting vonden nogal wat experts dat zij de verdeling tussen coffeeshops en illegale markt, en de verdeling van illegale verkopers binnen de illegale markt, niet voldoende onderbouwd konden kwantificeren. Daarom is bij de vervolgmetingen ook gevraagd of er sprake was van toename, afname of een onveranderde situatie. Over het algemeen was er binnen gemeenten overeenstemming tussen de geïnterviewde experts. Het kwam wel voor de ene expert geen zicht had op een bepaalde sector van de illegale cannabismarkt, terwijl een ander daar wel goed van op de hoogte was, maar zelden of nooit dat de ene expert een daling of stabiele aantallen melde, terwijl de ander een stijging zag.

Voor zover mogelijk werden op T1 en T2 dezelfde experts geïnterviewd als op T0. In totaal ging het om 53 experts op T0, 50 op T1 en 39 op T2. In de loop der tijd is het aantal geïnterviewde experts dus afgenomen. Tijdens het onderzoek vond een aantal reorganisaties plaats en werd de functie van de expert, soms zelfs het hele team of de hele afdeling, opgeheven. In andere gevallen kregen de experts binnen de organisatie een andere functie of waren er inhoudelijke functiewijzigingen, waardoor zij geen zicht meer hadden op de illegale cannabismarkt. Vooral reorganisaties in het jongerenwerk (preventiewerk), maar ook bij de politie, hielden veelal in dat de experts (veel) minder tijd buiten op straat te vinden waren; in plaats daarvan werkten ze vanuit kantoor, dat soms ook nog naar een ander deel van de stad verplaatst was. Tot slot waren sommige experts bij vervolgmetingen niet meer bereid mee te werken of langdurig onbereikbaar. In alle gevallen werd gepoogd een vervanger te

vinden, maar vaak bleek er (binnen de organisatie of daarbuiten) geen andere persoon geschikt voor het onderzoek.

Tabel 7.2 Geïnterviewde lokale experts

	Jongeren-					Totaal
	Politie	Gemeente	werk	Coffeeshop	Overig	
Experimentele gemeenten T0	9	0	11	5	2	27
Experimentele gemeenten T1	10	0	11	5	2	28
Experimentele gemeenten T2	9	1	9	2	0	21
Vergelijkingsgemeenten T0	11	1	9	4	1	26
Vergelijkingsgemeenten T1	10	0	8	3	1	22
Vergelijkingsgemeenten T2	8	2	5	1	2	18

7.3.1 Coffeeshops

Op T0, voor de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium, 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. Op T1, een half jaar na de invoering, was dat in de experimentele gemeenten gehalveerd: 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. Een jaar nadien zien we op T2 dat het marktaandeel van de coffeeshops weer iets is toegenomen naar 50%. Het is echter nog niet terug op het niveau van voor de nieuwe regelgeving. In een paar gemeenten, waar voor de coffeeshop identificatie met een Nederlands paspoort volstaat en er al niet veel toeristen aanwezig waren, is op T2 de markt wel weer (bijna) hetzelfde als voor de invoering van de nieuwe regels.

In drie experimentele gemeenten noemen experts de in de gemeente wonende Polen (en andere MOE-landers) als aandachtspunt. Polen worden daar niet toegelaten in de coffeeshop, en lijken uit het zicht te zijn verdwenen wanneer het hun cannabisgebruik betreft.

In de vergelijkingsgemeenten bleef het geschatte aandeel van de coffeeshops min of meer stabiel (79% op T0, 74% op T1, 83% op T2).

7.3.2 Illegale cannabismarkt

Bij de verkoop op de illegale cannabismarkt onderscheiden we – net als bij de straatsurvey en cohortstudie – 06-dealers, thuistelers, thuisdealers, straatdealers en onder-de-toonbank dealers (zie eerder dit hoofdstuk). Daarnaast is in de interviews met lokale experts ook ingegaan op verkoop via internet en drugsrunners. Met drugsrunners worden personen bedoeld die klanten werven en meenemen naar een bepaalde locatie waar wiet of hasj wordt verkocht; zij verkopen zelf niet. Over het algemeen waren verkopers van wiet of hasj eenduidig in één van de genoemde zeven typen in te delen, maar soms was het wat lastiger. Zo kan een straatdealer ook via de mobiele telefoon ergens afspreken en wiet of hasj op locatie afleveren (06-dealer) of klanten meenemen naar een verkooppunt (drugsrunner). In dergelijke gevallen is de experts gevraagd de verkopers in te delen op basis van hun belangrijkste werkwijze. Zo werden ook dubbeltellingen voorkomen. Daar waar verwarring ontstond (soms bestempelden experts bijvoorbeeld hennepkwekers die niet aan klanten verkochten als thuistelers) werd dit gepareerd door terug te grijpen op de definities.

Niet alle typen illegale cannabisverkoop kwamen in elke gemeente voor. Tussen de gemeenten was er 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.

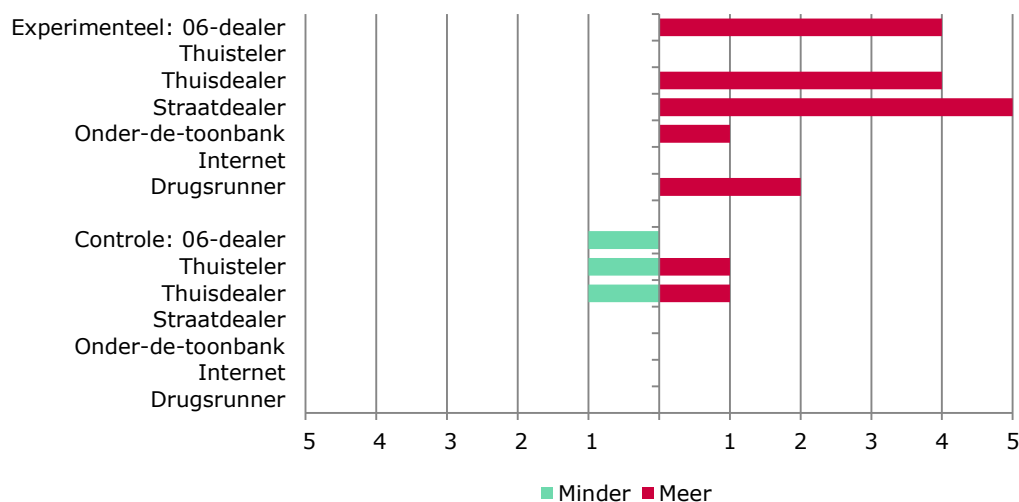
Een half jaar na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in de experimentele gemeenten, was de illegale cannabismarkt in (relatieve) omvang aldaar wel groter dan op T0, maar zag de markt er qua aard niet wezenlijk anders uit. Met andere woorden: een gemeente zonder straatdealers op T0 had die ook niet op T1. Een jaar later waren er wel wat verschuivingen: thuishkwekers bleken in sommige gemeenten verdwenen, terwijl onder-de-toonbank-dealers waren verschenen.

Ook in de vergelijkingsgemeenten was er wat de aanwezigheid van typen illegale verkopers betreft geen verschil tussen T0 en T1, maar waren er op T2 wel wat verschuivingen. Hierbij ging het met name om het verdwijnen van bepaalde typen verkopers. In een aantal vergelijkingsgemeenten werd gezegd dat 06-dealers, onder-de-toonbank-dealers en drugsrunners niet meer voorkwamen.

Tabel b4. 30 in bijlage 4 geeft een volledig overzicht van de ontwikkelingen in de illegale cannabisverkoop. Voor T1 ten opzichte van T0 is het overheersende beeld dat er in de experimentele gemeenten meer 06-dealers en straatdealers actief werden, terwijl in de vergelijkingsgemeenten weinig of niets veranderde. Waar wellicht een stabilisering was te verwachten (vanwege de tussentijdse afschaffing van het Besloten clubcriterium) is er op T2 in de experimentele sprake van een verdere toename van straatdealers, thuisdealers en drugsrunners. Bij de vergelijkingsgemeenten is het beeld wat diffuser, maar hier is het aantal thuisdealers eveneens toegenomen.

In figuur 7.23 is het aantal gemeenten weergegeven, waarin de lokale experts op T2 meer of minder illegale cannabisverkopers rapporteerden dan op T0. Gemeenten waar de aantallen gelijk waren, waar het type verkoop (op zowel T0 als T2) niet aanwezig was en waar experts geen zicht op het type verkoop hadden, zijn in de grafiek buiten beschouwing gelaten. Duidelijk is dat er in de experimentele gemeenten anderhalf jaar na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium (en negen maanden na het opschorten van het Besloten clubcriterium) meer 06-dealers, thuisdealers, straatdealers, onder-de-toonbank dealers en drugsrunners actief zijn dan voor de invoering. Dat is niet in alle experimentele gemeenten het geval; soms geldt het voor 1 van de 7 gemeenten. Maar van een afname van illegale cannabisverkoop is in elk geval geen sprake.

Figuur 7.23 Ontwikkelingen in illegale cannabisverkoop, aantallen gemeenten met meer of minder verkopers T2 ten opzichte van T0



7.3.3 06-dealers

Volgens de lokale experts in bijna alle experimentele gemeenten nam het aantal 06-dealers direct na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium toe. In één gemeente kwam de GBA-eis al snel te vervallen, met als resultaat dat daar op T1 ongeveer evenveel 06-dealers waren als op T0. Een jaar later is het aantal 06-dealers gelijk gebleven of weer afgenomen, maar uiteindelijk ligt het aantal 06-dealers in de meeste experimentele gemeenten (4 van de 7) op T2 nog steeds hoger dan de invoering.

In de vergelijkingsgemeenten bleef het aantal 06-dealers tussen T0 en T1 gelijk. Tussen T1 en T2 is het beeld iets diffuser: in één gemeente kwamen er meer, in twee bleef het gelijk en in drie werd het minder. Over de gehele periode gezien (T0-T2) bleef het aantal 06-dealers in de meeste vergelijkingsgemeenten (5 van de 7) stabiel.

Over het algemeen handelden de meeste 06-dealers in alle gemeenten uitsluitend in wiet of hasj. Nieuwe 06-dealers, die er na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in de experimentele gemeenten bij kwamen, verkochten meestal uitsluitend wiet en hasj, terwijl bestaande 06-dealers die op T0 ook harddrugs verkochten dat ook op T1 deden. Er waren volgens de lokale experts geen aanwijzingen dat 06-dealers die op T0 uitsluitend harddrugs verkochten op T1 ook softdrugs zijn gaan verkopen (Let wel: 06-dealers die uitsluitend harddrugs verkochten zijn hierbij buiten beschouwing gelaten). Op T2 was deze situatie eigenlijk nog hetzelfde. Bij 06-dealers die ook of vooral harddrugs verkochten, stond en bleef cocaïne met stip op nummer 1, gevolgd door ecstasy en amfetamine.

7.3.4 Thuisdealers

De geïnterviewde experts hadden meer zicht op kwekers die hun wiet verkochten aan of via andere dealers, dan op thuisdealers die zelf aan gebruikers verkochten. Voor zover de experts er wel zicht op hadden, veranderden de aantallen thuisdealers niet direct na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in de

experimentele gemeenten (T1). Een jaar later (T2) is het aantal thuistelers in de meeste gemeenten gedaald, of dit nu in experimentele of vergelijkingsgemeenten is. Eén experimentele gemeente laat nog een stijging zien. Als T2 vergeleken wordt met T0 valt te zien dat het aantal thuistelers is slechts twee gemeenten veranderd is (één stijging, één daling); beide zijn vergelijkingsgemeenten.

In de eerdergenoemde experimentele gemeenten waar Polen niet worden toegelaten in de coffeeshop, zijn er wel (duidelijke of minder duidelijke) aanwijzingen dat deze groep zijn eigen markt heeft gekregen, waar bijvoorbeeld op de camping gekweekt en verkocht wordt.

7.3.5 Thuisdealers

Direct na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium (T1) werd in twee experimentele gemeenten een toename van het aantal thuisdealers geconstateerd. Een jaar later is er een (verdere) toename in vier van de experimentele gemeenten. Uiteindelijk ligt op T2 het aantal thuisdealers in de meeste experimentele gemeenten (4 van de 7) hoger dan voor de invoering.

In de vergelijkingsgemeenten veranderde er tussen T0 en T1 niets en waren er tussen T1 en T2 zowel stijgingen als dalingen. Uiteindelijk is het aantal thuisdealers in de meeste vergelijkingsgemeenten (4 van de 7) op T2 gelijk aan T0.

Over het geheel genomen beperkten cannabisverkopende thuisdealers zich tot wiet en/of hasj. Sommigen verkochten vooral harddrugs. Dit veranderde niet na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium.

7.3.6 Straatdealers

In op één na alle experimentele gemeenten werd er direct na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium op T1 een toename gerapporteerd in het aantal straatdealers dat (ook) handelde in cannabis. In één van de experimentele gemeenten was bovendien de overlast van straatdealers 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. Op T2 zien we dat er in 2 experimentele gemeenten nog meer straatdealers zijn gekomen; in 4 andere gemeenten waren er minder dan op T1. Ondanks deze afname, zijn er in de meeste experimentele gemeenten (5 van de 7) anderhalf jaar na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium meer straatdealers actief dan daarvoor, terwijl het in de meeste vergelijkingsgemeenten gelijk bleef.

De meeste straatdealers verkochten ook harddrugs, hoewel er ook straatdealers waren die uitsluitend wiet of hasj verkochten. In enkele experimentele gemeenten gaven de experts bovendien aan dat straatdealers die voorheen (T0) alleen harddrugs verkochten, op T1 ook softdrugs waren gaan verkopen. In één van deze gemeenten, verkochten ze op T2 weer uitsluitend hard drugs; dit geldt dus niet voor alle experimentele gemeenten waar deze overstap naar soft drugs geconstateerd werd.

7.3.7 Onder-de-toonbank dealers

De illegale cannabisverkoop door de onder-de-toonbank dealers werd op T0 in slechts 2 van de 7 experimentele gemeenten. Dat bleef gedurende het onderzoek ook zo. In één van deze gemeenten nam de onder-de-toonbank verkoop wel toe.

Ook in de vergelijkingsgemeenten was vaak geen sprake van onder-de-toonbank verkoop.

Onder-de-toonbank dealers die er wel waren, verkochten uitsluitend wiet of hasj en deden dat met name in beluizen, shoarmatenten of growshops. Soms 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. Ten tijde van T2 is daar in één gemeente een nieuwe vorm bijgekomen: gokwinkels waar men geld in kan zetten op sporten.

7.3.8 Internet

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. Bij de laatste meting is er in één vergelijkingsgemeente een stijging in het aantal internetdealers te zien. Dit valt echter toe te schrijven aan één verkoper die via internet bleek te verkopen. Geen van de experts heeft de indruk dat er op meer structurele wijze verkoop van wiet of hasj via internet plaatsvindt vanuit hun gemeente.

7.3.9 Drugsrunners

In 4 van de 7 experimentele gemeenten en in 3 van de 7 vergelijkingsgemeenten waren op T0 drugsrunners actief die zich (ook) op cannabisklanten richtten. Dat gold nog steeds op T1. Maar in de 4 experimentele gemeenten was het aantal drugsrunners op T1 groter, terwijl het in de 3 vergelijkingsgemeenten gelijk was gebleven. Het ging in de experimentele gemeenten onder andere om drugsrunners in de buitenwijken, die voorheen alleen harddrugs verkochten, maar nu ook soft-drugs. Bij één experimentele gemeente kwam hetzelfde beeld naar voren als bij de straatdealers: drugsrunners die zich voorheen op een duidelijke doelgroep richtten, spraken op T1 een veel willekeuriger publiek aan. Een jaar later had op T2 de stijging in het aantal drugsrunners in 2 experimentele gemeenten zich verder doorgezet, maar waren er in 2 andere experimentele gemeenten juist minder drugsrunners. In 2 vergelijkingsgemeenten waren de drugsrunners zelfs helemaal verdwenen.

7.3.10 Prijzen

Ondanks de verschuivingen op de illegale cannabismarkt, fluctueerde de prijs nauwelijks. De meeste lokale experts zagen gedurende het onderzoek geen veranderingen in de prijs per gram cannabis in de coffeeshop, noch in de gramprijs op de illegale markt. In één gemeente werd een stijging geconstateerd, in een andere gemeenten een daling, maar beide waren vergelijkingsgemeenten. Wel waren volgens de experts illegale cannabisverkopers over het algemeen wat goedkoper dan coffeeshops (afgezien van één gemeente, waar ze wat duurder waren dan de coffeeshop). Sommige experts merkten op dat prijs op de illegale cannabismarkt voor toeristen hoger was dan voor lokale klanten.

7.3.11 Samenvatting lokale experts

In de zeven experimentele en zeven vergelijkingsgemeenten zijn vlak voor de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium (april 2012, T0), een aantal maanden daarna (oktober 2012, T1) en vervolgens weer een jaar later

(oktober 2013, T2) experts geïnterviewd over (veranderingen in) de lokale illegale cannabismarkt. Hun verhaal onderschrijft de resultaten van de stratenquête en cohortstudie.

In de experimentele gemeenten kelderde direct na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium het geschatte marktaandeel van de coffeeshops: van gemiddeld 73% van de lokaal verkochte cannabis naar gemiddeld 38%. Een jaar later (als het Besloten clubcriterium inmiddels is afgeschaft) was dat weer iets toegenomen naar 50%, maar zeker nog niet terug op het oorspronkelijke niveau. Op de illegale lokale cannabismarkt werden er in de meeste experimentele gemeenten meer 06-dealers, straatdealers en thuisdealers actief. Tussen T1 en T2 was er ook wel weer sprake van een afname van illegale verkoop, maar toch bleven er anderhalf jaar na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium meer van dergelijke typen dealers aanwezig dan daarvoor. Ook het aantal drugsrunners nam tussen T0 en T1 in de meeste experimentele gemeenten toe, maar op T2 was het aantal drugsrunners in nog maar 2 van de 7 experimentele gemeenten nog groter dan op T0.

Voor zover er zicht was op thuistelers die wiet aan klanten verkochten (dus niet aan of via dealers) werd er weinig dynamiek waargenomen door de experts. Onder-de-toonbank dealers waren (en bleven) in de meeste experimentele gemeenten afwezig en van structurele verkoop via internet hadden de lokale experts geen weet.

In tegenstelling tot de andere typen illegale verkopers, hielden de meeste straatdealers en drugsrunners zich (naast cannabisverkoop) ook bezig met handel in harddrugs. In enkele experimentele gemeenten rapporteerden experts dat straatdealers en drugsrunners, die voor de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium uitsluitend harddrugs verkochten, daarna ook wiet en hasj gingen verhandelen. Bovendien werden straatdealers en drugsrunners stoutmoediger in het benaderen van potentiële klanten en richtten ze zich niet op een duidelijke doelgroep, maar spraken veel meer willekeurige voorbijgangers aan.

In drie experimentele gemeenten constateerden experts dat de in de gemeente wonende Polen (MOE-landers) niet toegelaten werden in de coffeeshops en waren er aanwijzingen dat deze groep een eigen illegale cannabismarkt heeft gekregen, grotendeels buiten het zicht van de experts.

In de vergelijkingsgemeenten bleven de aantallen illegale verkopers (voor zover aanwezig en voor zover daar zicht op was) gedurende het onderzoek over het algemeen gelijk.

7.4 Etnografisch veldonderzoek in vier gemeenten

T. Nabben

In vier van de veertien onderzochte gemeenten is ook etnografisch veldonderzoek naar de illegale cannabismarkt gedaan. We selecteerden: (A) een experimentele grensgemeente, (B) een vergelijkings-grensgemeente, (C), een experimentele niet-grensgemeente en (D) een niet-grensgemeente. De nadruk lag op buurten en plekken waar volgens lokale experts en/of cannabisgebruikers uit de stratenquête (ook voor de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in het zuiden des lands) sprake was van illegale cannabishandel. Het veldonderzoek was vooral bedoeld ter validering en verdieping van de kwantitatieve informatie uit andere modules (stratenquête, cohortstudie, lokale experts). Meer specifiek werd beoogd beter inzicht te verkrijgen in de eventuele verplaatsing van de cannabismarkt. Methodisch bestond deze module, naast interviews met professionals die door hun beroep goed zicht hebben op deze markt, vooral uit (participerende) observatie en

informele gesprekken en interviews met cannabisgebruikers en -verkopers, alsmede met buurtbewoners en ondernemers. Het etnografisch veldonderzoek vond op drie meetmomenten plaats, min of meer synchroon met de andere modules: vóór het invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium (T0), enkele maanden daarna (T1) en vervolgens weer een jaar later (T2).

7.4.1 Experimentele grensgemeente (A)

Deze langs de Duitse grens gelegen gemeente heeft twee coffeeshops, een kleine en een grotere.

De illegale cannabismarkt vóór 1 mei 2012 (T0)

Volgens de lokale experts zijn in de illegale cannabisdetailhandel vooral 06-dealers en kleinschalige thuiskwekers actief. De 06-dealers bezorgen cannabis met de auto ('wiettaxi'), of de scooter, fiets of lopend. Net als de thuiskwekers wonen ze voornamelijk in enkele als kwetsbaar te boek staande volksbuurten, met naoorlogse lage flatwoningen. Minderjarige gebruikersgroepjes komen hier vooral via illegale cannabisverkoop aan cannabis. Op consumentenniveau is de cannabismarkt goeddeels gescheiden van andere drugsmarkten. De meeste 06-dealers in harddrugs verkopen hoofdzakelijk snuifcocaïne. Het gaat hierbij om zowel autochtoon Nederlandse als allochtone 06-dealers. Bij thuisdealers in harddrugs is doorgaans sprake van een scheiding tussen enerzijds uitgaansdrugs als ecstasy en amfetamine en anderzijds 'gekookte coke' (crack) en heroïne. De drugsrunners en straatdealers in het stationsgebied verkopen gekookte coke en heroïne aan verslaafden. Normaliter zijn hier op straat geen cannabisverkopers actief. Maar in de weken voor de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium signaleert de politie meer groepjes jongeren die rondom de coffeeshops bezoekers aanspreken. Ze vermoedt dat de illegale cannabismarkt begint te anticiperen op de nieuwe maatregelen en nu al op zoek is naar potentiële klanten voor later.

Tijdens het veldonderzoek worden deze vermoedens bevestigd. In het weekend komen vooral veel Duitse – en in veel mindere mate Belgische – cannabisgebruikers, met de auto of de per trein. Sommigen vertrekken meteen weer na hun aankoop in de coffeeshop. Anderen gaan in de auto blowen of zoeken een rustig plekje in de binnenstad of in het groen langs het water. Duitse bezoekers zeggen dat ze de laatste weken vaker benaderd worden door straatgroepjes. Zij krijgen dan wiet aangeboden en/of een 06-nummer voor als de coffeeshop verboden terrein zal worden voor bezoekers van over de grens. Veldobservaties en gesprekken op straat bevestigen ook het door de lokale experts geschetste beeld van de illegale straatmarkt rond het stationsgebied. In de namiddag en avonden worden harddrugs verkocht, ook aan verslaafden van over de grens. Verderop in het oude centrum bespeuren we geen straathandel. Wel groeperen jongeren in de kwetsbare volksbuurten, vooral in de avonden, zich in de buurt van de frietkraam, het winkelcentrum en op of rond bankjes in het park. Er wordt openlijk gebloed. De meesten zijn beneden de 18 jaar – te jong voor de coffeeshop. In de multi-etnische volksbuurt die het meest als probleemwijk geldt, is weinig sociale cohesie en er wonen veel jongeren met weinig toekomstperspectief. Wat begint met jeugdoverlast en hinderlijk rondhanggedrag, onttaardt soms in ernstige vormen van criminaliteit, waaronder gewapende overvallen. Met sommige groepen hebben professionals goed contact, maar met de harde kern zijn de contacten nihil. We merken dat zelf ook op straat. Zeker als je het lokale dialect spreekt, valt goed een praatje aan te knopen, maar een deel houdt nadrukkelijk afstand. Veel van deze buurtjongeren (hoofdzakelijk in de leeftijd 14-20 jaar) hebben ervaring met blowen en een kleine, wat oudere groep zit in de straathandel.

Wat verwacht men van de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen-criterium op 1 mei 2012? De politiemensen die we spreken hebben het over 'aanzienlijke' gevolgen. Niet-ingezetenen zullen met een speciale voorlichtingscampagne (o.a. uitdelen flyers en billboards langs de autoweg) zoveel mogelijk worden ontmoedigd. Er is een extra team beschikbaar voor handhaving op straat en voor de ondersteuning van gerichte opsporingsacties. Er zullen ook meer verkeerscontroles plaatsvinden. Niettemin vrezen politiemensen dat er meer gedeald gaat worden vanuit panden in de volkswijken en aan de randen daarvan, nabij de uitvalswegen richting de snelweg van en naar Duitsland. Een onder professionals en insiders binnen de lokale cannabismarkt breed gedeelde verwachting is dat ook meer 06-dealers op de illegale cannabismarkt zullen verschijnen. Men verwacht tevens dat de wietprijs zal stijgen voor toeristen die op de illegale cannabismarkt gaan kopen. Anderzijds zouden door een dalende verkoop in coffeeshops overschotten kunnen ontstaan op de cannabismarkt – en dat zou dan kunnen leiden tot een prijsdaling op de illegale cannabismarkt. Professionals die goed thuis zijn in de volkswijken verwachten hier meer spanning tussen groepen jongeren die van de veranderende markt willen profiteren. Hetzelfde vernemen we van cannabisgebruikers en -dealers. We spreken buurtjongeren die een graantje willen meepikken van de nieuwe maatregelen door wiet te gaan verkopen aan toeristen en ook aan ingezetenen, die wel doorgaan met blowen, maar vanwege de 'wietpas' niet meer naar de coffeeshop zullen gaan. Winkeliers in de binnenstad zijn verdeeld. Er zijn er die hopen dat de bezoekersstroom door de nieuwe maatregelen tot normale proporties wordt teruggebracht. Sommigen zien de coffeeshops liever helemaal uit de binnenstad verdwijnen. Anderen vinden dat de zaterdagse parkeeroverlast van Duitsers overdreven wordt en vrezen juist voor meer straathandel. In een populair café zien de stamgasten weinig heil in het weren van coffeeshoptoeristen. Niemand blowt, maar ze vinden het onverstandig dat de belastinginkomsten die coffeeshops opleveren door de bestuurlijke maatregelen fors teniet zullen worden gedaan. De handhavingstroef van de gemeente wordt hier weggehoond.

De illegale cannabismarkt na 1 mei 2012 (T1)

In de eerste maanden na de invoering van de Besloten club- en het Ingezetenen-criterium zien we grote veranderingen. Een fors deel van de lokale cannabisgebruikers weigert lid te worden van een coffeeshop en het aantal niet-ingezetenen in de gemeente slinkt fors, meteen al in de eerste weken na 1 mei. We zien veel minder Duitse kentekens. Met name in de oude binnenstad zijn de effecten direct merkbaar. In rap tempo groeit hier een nieuwe markt, met groepjes opdringerige straatdealers – vooral uit de volkswijken – die cannabis verkopen. Tegelijkertijd zien bewoners in de volkswijken meer bedrijvigheid op thuisadressen. Buurtjongeren zeggen dat oudere jongens nieuwe hulpkrachten ronselen. Aan de randen van de wijken (dichtbij de afslag van de snelweg) vindt in de avonduren meer straathandel plaats, vooral gericht op toeristen. Maar ook lokale gebruikers kopen nu hun cannabis op straat.

'De tijden zijn veranderd', broemt een blower (29 jaar) met een zwaar lokaal accent. Hij wacht bij het station op zijn dealer, want hij vertikt het om lid te worden van de coffeeshop. Het verplichte uittreksel uit het bevolkingsregister was de druppel. 'Sinds wanneer is een geldig paspoort niet meer voldoende? En dat voor een paar toppen wiet?' En helemaal naar X (een andere stad in het zuiden), waar het gewraakte uittreksel is geschrapt, vindt hij ook geen optie. 'Dan moet je met de trein; zonder kortingskaart bijna € 17. De reistijd nog niet meegerekend. En dat allemaal voor vijf gram. Moet ik daar al die moeite voor doen? De straatkwaliteit hier is niet beter dan in de shop, maar ook niet dramatisch slecht.' Hij kijkt op zijn horloge. Rond drie uur heeft hij afgesproken met iemand die niet

eens in deze stad woont. Dan piept zijn telefoon. Over vijf minuten, voetpad in de tunnel onder het spoor. Hij maakt aanstalten, pakt een briefje van vijftig en houdt dat in zijn hand. Al drie keer eerder heeft hij deze deal gedaan. De verkoper loopt hem vanaf de andere kant tegemoet. Als ze elkaar passeren wordt er gewisseld. Daarna gaat hij, uit het zicht van de politie, zijn joint roken. (veldnotitie, 10 juli 2012)

Het gebied waar verschillende groepjes zich hebben genesteld, slingert als een lint vanaf het treinstation door de binnenstad richting de grootste coffeeshop, ongeveer een halve kilometer verderop. Van daar waaiert de cannabishandel uit naar andere routes waarlangs Duitsers met de auto in de stad arriveren. De groepjes (doorgaans twee tot vijf personen) lummelen wat, vertrekken weer en positioneren zich met veel aplomb op een andere plek.

Honderd meter van het station, op een hoek waar het winkelgebied begint, staat vol bravoure een groepje jongens te ginnegappen. Ze lachen, kloppen elkaar op de schouders en schudden handen. Deze plek is sinds kort hun uitvalsbasis, waarvandaan ze alles en iedereen die langskomt kunnen volgen. De voornamelijk Marokkaanse jongens dragen glimmende sportjassen van Armani en Gucci, met daaronder spijkerbroeken en flitsende sneakers. De helft draagt een schouder-tasje van Louis Vuitton. Een jongen op een scooter, zonder nummerbord, is continu aan het bellen en pingen. De anderen houden een oogje in het zeil. Met grote vaart komt een scooter aan gescheurd en remt dan pal voor de groep. De passagier achterop geeft een pakketje af, tikt op de helm van de bestuurder en die geeft weer gas. De groep stuift meteen uiteen. (veldnotitie, 13 juli 2012)

De lucratieve straathandel heeft een aanzuigende werking op jongens uit de volkswijken. Professionals die in deze buurten werken, spreken van 'nieuw crimineel talent' dat is gekweekt als gevolg van de 'wietpas'. Vooral vanuit een van de volkswijken hebben straatdealers hun werkterrein verbreed naar de binnenstad. De oorspronkelijke kerngroep is in korte tijd verdrievoudigd. Jongens van uiteenlopende etnische achtergrond, maar in meerderheid Marokkaans, hebben zich op de straathandel in cannabis gestort. De doorgaans gemoedelijke binnenstad is in een paar maanden veranderd. In een gespannen sfeer betwisten individuen en groepjes elkaars territorium. Een BOA (bijzonder opsporingsambtenaar): *'De verkopers discussiëren over de prijs, hoeveelheid, camera's en straatverboden. Er is altijd wel wat aan de hand. Ze besodemieteren elkaar ook door klanten en contacten te jatten.'* Winkeliers en bewoners die we spreken, klagen onafhankelijk van elkaar over uitwassen van de straathandel, zoals schreeuwen, schelden en vechtpartijen. Als de gemoederen te hoog oplopen, grijpt de politie in. De straatverkopers en hun maatjes die klanten aanbrengen (drugrunners) wonen meestal in deze stad of in naburige dorpen, maar sommigen komen van verder weg. Van verschillende ex-coffeeshopklanten horen we dat er sinds de nieuwe maatregelen ook meer 06-bezorgers actief zijn. Een voormalige 'look out' (iemand die op de uitkijk staat bij drugstransacties op straat) vertelt dat hij met twee vrienden een eigen bezorglijn is gestart.

De coffeeshops hebben hun eigen sores. In de aanloop naar de nieuwe maatregelen werden al klanten benaderd met 06-nummers van wietbezorgers. Deze werving gaat na de invoering van de maatregelen onverminderd door. Zelfs tot in de coffeeshop, waar sommige verkopers onder valse voorwendselen proberen lid te worden om zodoende 06-nummers uit te kunnen wisselen met blowers. Ze weten dat de slagkracht van de portier, wegens bezuinigingen op het personeel, drastisch is afgenomen. Hij moet toezicht houden, maar ook administratieve werkzaamheden

verrichten, waaronder het inschrijven van leden en het controleren van persoonsdocumenten. Zodoende heeft hij niet meer zo goed als voorheen in de gaten wat er in de directe omgeving van de coffeeshop gebeurt. We zien een bloeiende contactmarkt tussen dealers en gebruikers op straat.

De portier komt handen en ogen te kort. Hij moet bezoekers vragen naar hun lidmaatschap of legitimatiebewijs en personen weigeren die niet aan de nieuwe regels voldoen. Bezoekers zonder pas zijn niet welkom en moeten linea recta weer vertrekken. Sommigen vertrekken stilzwijgend, anderen vloekend of verongelijkt. Buiten lopen de afgewezen bezoekers in de armen van dealers die wel willen verkopen. In de coffeeshop wordt pittig gediscussieerd over de nieuwe regels. Een jongen laat een kaartje met een 06-nummer zien dat hij op straat in zijn handen kreeg gedrukt. Even later treffen we een blowende vriendengroep op straat. De joint gaat vrolijk rond: wietpas of niet. (veldnotitie, 13 juli 2012)

De inschrijving van nieuwe leden verloopt moeizaam. Het verplichte GBA-bewijs blijkt een groot struikelblok. Volgens een coffeeshopmedewerker is bijna drie maanden na de invoering van het Besloten clubcriterium slechts één op de acht ingezetenen onder de oorspronkelijke klanten lid geworden. Een deel is uitgeweken naar een andere stad in het zuiden, waar handhaving van het Besloten clubcriterium al vroeg van de baan is. Er is personeel ontslagen en de openingstijden zijn ingekort. Vooral twintigplussers laten het afweten, evenals klanten met respectabele beroepen die uit vrees voor verlies van anonimiteit de verplichte registratie niet vertrouwen. Zij wijken vooral uit naar de 06-bezorgmarkt. Niet-ingezetenen die toch blijven komen zijn eerder aangewezen op straatdealers, die soms het dubbele vragen van wat de cannabis in de coffeeshop kost. Daarentegen zeggen verschillende ingezetenen dat ze, waarschijnlijk uit concurrentieoverwegingen, voor hetzelfde bedrag op de illegale markt juist iets meer krijgen dan in de coffeeshop. Een man die goed thuis is in de cannabisstussenhandel constateert dat hier een gat is ontstaan doordat coffeeshops veel minder afnemen van hun vaste leveranciers. Een andere ingewijde ziet dat op tussenniveau nu vaker aan Duitsers en Nederlanders voor doorverkoop op de Duitse markt wordt verkocht.

Voor de oorspronkelijke verkeersstroom van auto's naar de coffeeshop en het 'flits-parkeren' is in de eerste maanden na 1 mei 2012 weinig meer te merken. Daarvoor in plaats zijn straatoverlast en -handel gekomen. Groepjes jongeren die (potentiële) klanten aanklappen claimen plekken in steegjes, portieken en binnenplaatsen, vaak buiten het bereik van camera's. Winkeliers en bewoners voelen zich geïntimideerd. Wie er iets over zegt, loopt de kans bedreigingen naar zijn hoofd geslingerd te krijgen. Het gedrag van de straatgroepjes wordt als zuigend en provocerend ervaren. Een deel van het winkelpubliek begint plekken te mijden en bewoners worden 's nachts soms opgeschrikt door scheurende autobanden, motorgeronk en ruzies. We zien groepjes met bravoure zitbanken langs het dealtracé annexeren. Wie uit wil rusten wordt weggejaagd. Terraszitters krijgen dreigende opmerkingen als de jongens merken dat ze worden bespied. Het overkomt onszelf ook.

Taakverdeling en hiërarchie in de straathandel

Vóór de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium bestond een ruime meerderheid van de coffeeshopklandizie uit Duitsers. Ook al komen er sinds de nieuwe maatregelen veel minder Duitsers, zij vormen wel het merendeel van de vraagzijde op straat. De straathandel doet effectief aan risicospreiding. De *runners* (ook wel: *wervers* of *loopjongens*) staan als laagste in de pikorde en zijn dikwijls ook de jongsten. In de straathiërarchie zijn het meestal de beginnelingen. Ze maken veel kilometers en worden aangestuurd door oudere jongens. Ze gaan actief op

zoek naar klanten en hangen vaak rond bij populaire verkeersroutes en parkeerplaatsen, in de nabije omgeving van de coffeeshop of op de hoofdroute vanaf het station door het stadshart. Runners hebben lang niet altijd wiet op zak. Hun rol is vooral om zo snel mogelijk het vertrouwen van de koper te winnen. Zo vertelt een runner dat hij wel het bedrag noemt dat de koper moet betalen, maar hij eist niet meteen geld. Dat heeft als bijkomend voordeel is dat er later bij de transactie niet meer onderhandeld hoeft te worden over de prijs. De runner krijgt slechts een paar euro per transactie.

De runners proberen zo snel mogelijk Duitsers aan te spreken zodra ze hun auto parkeren: *'Grass kaufen?'* of *'Kiffen?'* klinkt het dan. Regelmatig reageren Duitsers verbaasd, want zij komen helemaal niet voor cannabis, maar om kleding te kopen. Wie wel interesse toont, krijgt van de runner een telefoonnummer of wordt in contact gebracht met iemand in de buurt die meteen op komt draven: de *ontvanger*. Nadat de ontvanger het geld geïncasseerd heeft, tipt hij de *verstrekker*. Die heeft vaak een beperkte hoeveelheid wiet op zak. Hiermee probeert hij het risico te verkleinen om door de politie betrapt te worden. Soms is er ook nog een *leveraar* actief, die de verstrekker met tussenpozen van nieuwe handelsvoorraad voorziet. Optima forma lopen straatdeals dus over drie schijven: runner, ontvanger en verstrekker. Mocht er onenigheid ontstaan over de prijs, kwaliteit of hoeveelheid dan is de ontvanger, met het geïncasseerde geld, alweer uit beeld. Het komt echter ook voor dat dezelfde persoon zowel ontvanger als verstrekker is. Dit is vooral het geval bij scooterdealers en wiettaxi's die de cannabis op de afgesproken locatie afleveren – en met name bij lokale gebruikers, die voor transacties minder op straatlocaties zijn aangewezen dan softdrugtoeristen. Bovendien heerst onder lokale gebruikers het idee dat je op straat sneller wordt opgelicht en de kwaliteit slechter is.

Scooterboys en runners

De meest mobiele groep zijn de 'scooterboys', vaak op 180cc motorscooters. Zij fungeren vooral als runner – een term die voor verwarring kan zorgen, omdat die bijvoorbeeld ook wel gebruikt wordt voor dealers die op de snelweg op auto's met potentiële klanten jagen. In de straathandel ondersteunen scooterboys in de functie van runner het voetvolk, door klanten te werven. Maar scooterboys kunnen ook verstrekker (of zelfs leveraar) zijn. Blijkens uitgebreide (foto)documentatie van de politie zijn de scooters vaak gestolen en zonder geldige nummerplaat. Scooters met een geldig kenteken blijken nogal eens afkomstig van verhuurbedrijven elders in het land.

Terugdringen en verplaatsing van de straathandel

Vanaf de start van het nieuwe beleid bindt het speciale drugsoverlastteam van de politie de strijd aan tegen de illegale (straat)handel. Meteen in de eerste maanden worden veel aanhoudingen verricht, onder zowel kopers als verkopers (zie paragraaf 4.6) De aangehouden verkopers zijn jong (14-25 jaar) en vaak bekenden van de politie. Het samenspel tussen de verschillende actoren in de straathandel is verijnd. Omdat de straathandel o.a. door taakverdeling aan risicospreiding doet, kost het veel inspanning om iemand op heterdaad te betrappen. In de woorden van een BOA: 'Je kunt pas ingrijpen als je ook stront uit de hond ziet komen.' De geldboetes die uitgedeeld worden schrikken lang niet elke straatdealer af. *'Buurtjochies lopen rond met pakken geld. Sommigen van hen hadden daarvoor nog geen nagel om hun kont te krabben'*, aldus een professional die veel op straat werkt. 'Een paar honderd euro cash per dag is geen uitzondering.' Deze jongens pronken met hun nieuwe status en stralen uit dat dealen loont. Ironisch genoeg spekken ze met hun illegale verdiensten ook de legale lokale economie, niet in het minst door het kopen van dure designkleding. Een broodjeszaak krijgt de jongens als nieuwe klanten. Dat is

goed voor de omzet, maar geeft ook onrust. Ze zitten meestal achterin te telefoneren en lopen geregeld in en uit. Een caféeigenaar ziet met verwondering hoe een groepje jongens bij de gokkast staat te patsen. Ze bestellen ook dure drankjes. Hij heeft Marokkaanse jongens nog nooit zo openlijk alcohol zien drinken.

Dankzij de forse politie-inzet in de binnenstad wordt de straathandel langzaam uit het centrum (terug) naar de volkswijken gedrukt. De aanschaf van wiet kan dankzij de uitgedeelde 06-nummers op elke gewenste locatie plaatsvinden. Bij het winkelcentrum in een van de woonwijken wordt veel gedeald. We zien dezelfde jongens die ook in het centrum wiet verkopen. Of dat daar eerder deden. Een schaduwkant van de strijd tegen de straathandel is dat professionals, tot wier taak het hoort om contact te leggen en te onderhouden met buurtjongeren, steeds meer afhoudende reacties krijgen. Het contact met tieners is nog steeds goed, maar door het 'straat-succes' van dealende jongeren zijn de mores veranderd. Vooral een groep 16-plussers uit de volkswijken is in de wiethandel gestapt. Ze versmelten met een groep 20-plussers die al langer bekend is bij politie en justitie. En door de integrale aanpak scheren deze jongeren alle professionals over een kam. Waarom zou je nog iemand uit de sociale sector vertrouwen als die met politie en straatcoaches aan tafel zit?

Weliswaar is het softdrugstoerisme fors afgenomen, maar ondanks de vele aanhoudingen en gebiedsverboden blijft de straathandel een punt van zorg. Ook veel lokale gebruikers die oud genoeg zijn voor de coffeeshop willen zich niet laten registreren en kopen op straat. In september 2012 laat de burgemeester in een reactie op de aanhoudende overlast weten, dat de groeiende straathandel alleen effectief kan worden teruggedrongen als het besloten karakter van coffeeshops wordt teruggedraaid.

De illegale cannabismarkt bij de laatste meting (T2)

Wanneer we in het najaar van 2013 terugkeren voor de derde ronde, is de situatie weer anders. Toen de klandizie in de zomer van 2012 sterk terugliep zag de eigenaar van de grootste coffeeshop zich genoodzaakt een flink deel van zijn personeel te ontslaan. November 2012 zorgde voor een ommekeer, toen de gemeente het verplichte GBA-uittreksel afschafte en steeds meer lokale klanten terugkeerden. Daarbovenop werden vanaf mei 2013, na een uitspraak van de bestuursrechter, weer toeristen (oogluikend) toegelaten.⁶⁷ Intussen pakt de coffeeshop de overlastbestrijding weer voortvarend aan. Portiers letten scherp op rondhangende en 'klevende' runners en dealers. Zagen we in het najaar van 2012 (T1) vaak runners die in de buurt van de coffeeshop blowers achternalopen, een jaar later (T2) zijn de rollen omgedraaid en jagen portiers weer op runners. Op straatniveau horen we vanuit de politie geluiden over een duidelijk verband tussen de verminderde straatoverlast en het niet meer handhaven van het Ingezetenen criterium.

'We hebben keihard gewerkt, mensen opgepakt, straatverboden uitgedeeld, erbovenop gezeten. Alle inspanningen ten spijt, maar de afname op straat van dealers en runners sinds mei 2013 is toch grotendeels het gevolg van het feit dat buitenlandse bezoekers weer worden toegelaten. Dealers zeggen dat het moeilijker is om klanten te krijgen.'

Toch is in het najaar van 2013 zeker niet alles terug bij het oude. Door wat er na de introductie van de wietpas gebeurde zijn de verhoudingen verstoord. Een deel van

⁶⁷ Volgens de woordvoerder van de coffeeshops is eind juli 2013 rond de 80% van de lokale klanten en ongeveer een derde van de toeristen weer terug in de coffeeshops. De openingstijden van de twee coffeeshops zijn veranderd: eentje overdag, de andere van de namiddag tot de late avond.

de ondernemers in de binnenstad verwijt nog steeds de grootste coffeeshop dat de portiers niet ingrepen bij de bloeiende straathandel. Een vertegenwoordiger van de winkeliersvereniging uit zijn teleurstelling over de terugkeer van coffeeshoptoeristen en stelt dat de situatie alleen maar verwarrender is geworden. Nu er weer portiers rondlopen in de buurt is het weliswaar weer een stuk rustiger in het stadshart. Maar nog steeds worden toeristen en ook wel ingezetenen op straat aangesproken of ze wiet willen kopen. Vooral een deel van de jongere (18-plus) coffeeshopklanten is (vooralsnog) niet teruggekeerd. Zij hebben hun weg gevonden naar thuisdealers en 06-bezorgdiensten.

Illegale cannabismarkt in buurten

Wat betreft de straathandel in cannabis zijn de spanningen tussen groepen er niet minder op geworden. Mede door de vele gebiedsverboden in de binnenstad zijn in de volkswijken ongewilde concentraties ontstaan. Sommigen hebben met dealen op straat een aardig kapitaal weten te vergaren en dat geeft hen meer aanzien. Deze dealers, die zich voorheen vaak bezighielden met andere vormen van criminaliteit, hebben een aanzuigende werking op jongeren die hier op straat rondhangen. Professionals die in deze buurten werken zien de toch al broze relaties met straatjongeren verder afbrokkelen. Een doorgewinterde professional uit de handhavingsector, die veel jongeren en jongvolwassenen bij naam kent, verwoordt in het najaar van 2013 de breder gedeelde zorgen als volgt.

'Er is minder overlast in het centrum, maar meer in de woonwijken. Sommige van de jongens met een gebiedsverbod hadden al een behoorlijk strafblad en zijn zo vaak opgepakt dat het ze niet meer deert. Maar de jongere garde verbaast me. Knulletjes zijn het nog, aardig en sommigen pienter, die opeens een switch hebben gemaakt. Er zit bijvoorbeeld een jongen tussen die had een baantje via een speciaal werkproject van de gemeente. Hij verdiende € 25 in de week.' De man kijkt ons aan. We mogen zelf oordelen of die jongen in zijn positie de juiste keuze maakt. Maar het gevolg is wel dat het contact juist met dergelijke jongens verder onder druk is komen te staan. *'Ze zien je aankomen met een baan. Hoe hoger in de pikorde, hoe minder ze loslaten.'* Hij heeft gemengde gevoelens over de straatverboden. *'Het geeft vooral gedoe. Wat moet je doen als je jongens ergens ziet lopen waar ze niet mogen? Erop af? Politieassistentie vragen? Het gaat en staat en vliegt en komt weer terug. Want wie eenmaal van het geld geproefd heeft ...'*

In de volksbuurten vegen rondhangende jongeren professionals op een hoop, of ze nu van de politie zijn of in de sociale sector werken. Jongerenwerkers worden op straat uitgemaakt voor 'snitch' en 'bitch'. Deze professionals, die traditioneel nog het dichtst bij de jongerenwereld staan, zien dat de illegale cannabismarkt in de volkswijken in het afgelopen jaar een boost hebben gekregen – en schrijven die vooral toe aan de gebiedsverboden in de binnenstad. Runners, 06-dealers en straatdealers verplaatsen zich snel en de onderlinge samenwerking is verder verstevigd. Jongerenwerkers zijn niet optimistisch over deze ontwikkelingen. Eén van hen zegt er in het najaar van 2013 het volgende over.

'Nu vindt de handel openlijker plaats. Mensen komen langsrijden. Stoppen even en gaan na een kort contactmoment verder. Samenscholingen zijn verboden, maar die regel maakt weinig indruk. Ze zijn goed in de handel geworden. Je kunt je afvragen wat de gevolgen op termijn zullen zijn. Maar zeker is dat voor sommigen terug naar school, een cursus afronden of deelnemen aan een van de projecten die de gemeente speciaal voor kwetsbare jongeren aanbiedt, intussen een

gepasseerd station is. Want wie eenmaal geroken heeft aan het snelle geld wil niet meer zo snel terug.'

Het zijn niet alleen professionals met kennis van de straatcultuur die wijzen op de financiële aantrekkingskracht van de illegale cannabismarkt. 'Een fooi', antwoordt een jonge straatdealer als we hem vragen hoeveel hij vroeger verdiende. Hij heeft de gemeente niet nodig. 'Die geeft alleen maar geld uit aan straatcoaches die op jongeren jagen. Ze willen ons laten werken voor een habbekrats in een kansloos schijfproject.' Hij haalt zijn schouders op. Heel beledigend vindt hij het. Dan ritst hij zijn tasje open en gunt een snelle blik. Een bundel met briefgeld. 'Daar doe ik het voor'.

Uitwaaiering en vermenging met harddrugshandel

We horen van verschillende kanten ook over meer uitwaaiering van 06-bezorgdiensten naar omliggende dorpen. En over meer vermenging van soft- en harddrugshandel op straatniveau. Een neveneffect van de aanpak van de straathandel in de binnenstad is dat ook de zichtbare straatverkoop van harddrugs, vooral aan verslaafden, in het stationsgebied flink is geslonken. Deze illegale markt heeft zich hoofdzakelijk verplaatst naar de volkswijken, vooral in thuispanden, maar ook op straat – een ontwikkeling die al gaande was ten tijde van T1 en zich op T2 heeft bestendigd. Ook al gaan toeristen weer naar de coffeeshop, een substantiële groep Duitsers zoekt nog steeds de volkswijken op om daar cannabis te kopen. Daar zitten ook verslaafden tussen die voorheen harddrugs in het stationsgebied kochten. Er worden straatdealers opgepakt die zowel heroïne als cannabis bij zich hebben. Een jonge cannabisgebruiker die in zijn eigen buurt op straat wiet kocht, trof daartussen een bolletje crack aan. Voor wie genoeg geld verdient met illegale wietverkoop lijkt cocaïne te lonken. Een jongerenwerker hierover:

'Je ziet aan de kleding en de scooters dat deze jongens goed hebben verdiend. Wij praten over talentontwikkeling. Zij over Scarface. Nieuw is dat een paar jongens ook met cocaïne zijn opgepakt. Tot voor kort stonden ze nog stiekem te dealen achter de frituur.'

Voorlopige balans

Anderhalf jaar na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium blijkt dat grote veranderingen op de illegale cannabismarkt optraden. Voor cannabis-toeristen viel met de invoering van het Ingezetenen criterium een cruciale pullfactor weg. Een deel bleef echter komen en week uit naar de illegale markt. De straathandel groeide explosief. Eerst vooral in de binnenstad, waar vanuit de coffeeshops, die hun omzet sterk terug zagen lopen, het toezicht door portiers op wat zich op straat afspeelde sterk verminderde. Arrestaties en gebiedsverboden vormden belangrijke pushfactoren en droegen er sterk toe bij dat de opbloeiende straathandel zich grotendeels verplaatste naar de volkswijken. Deze verplaatsing werkte weer als een pullfactor voor de toeristen die bleven komen. De – veelal in deze buurten woonachtige – dealers zorgden er via runners op straat en met het uitdelen van 06-nummers voor dat toeristen op de illegale markt konden kopen. Handelaren reageerden op repressieve maatregelen door taakverdeling. De cannabisverkoop aan toeristen resulteerde in een illegale inkomstenbron voor een groeiend aantal jongeren en jongvolwassenen. Deze ontwikkeling had zijn weerslag op de straatcultuur in volkswijken. Sinds in het voorjaar van 2013 de verkoop aan niet-ingezetenen in coffeeshops weer (oogluikend) werd toegestaan, verplaatste de markt zich weer naar de coffeeshops, maar niet volledig. Een deel van de toeristen bleef kopen bij 06-dealers en straatdealers.

Ook de markt voor lokale cannabisgebruikers veranderde. De meeste coffeeshopklanten wilden geen lid worden en weken uit naar 06-bezorgers en thuisadressen. Sinds het afschaffen van het verplichte lidmaatschap tegen het einde van 2012 keerde een groeiend deel terug naar de coffeeshop. Vooralsnog is dat echter niet gebeurd met vooral de wat jongere clientèle.

Samengevat waren de belangrijkste ontwikkelingen op de cannabismarkt:

- Jojo-effect bij coffeeshops: snelle daling bij lokale gebruikers en toeristen, vervolgens weer toename van lokale klanten en later ook van toeristen – maar niet volledig.
- Snelle groei van illegale straathandel, 06-dealers en, vooral voor lokale gebruikers, thuishandel. Op den duur enigszins getemperd, maar grotere illegale cannabismarkt dan voorheen.
- Differentiatie en flexibilisering: risicospreiding door taakverdeling bij straathandel en flexibiliteit in transactielocaties.
- Verplaatsing van de illegale cannabishandel van de binnenstad naar volkswijken.
- Aanzuigende werking van straatcultuur: dealers pronken met hun verdiensten, krijgen meer status en trekken straatjongeren aan.
- Mogelijk meer verweving tussen soft- en harddrugverkoop.

7.4.2 *Vergelijkings-grensgemeente met veel softdrugstoerisme (B)*

Deze langs de Duitse grens gelegen gemeente heeft meerdere coffeeshops, die op één na gevestigd zijn in de binnenstad, te midden van (andere) horeca.

De illegale cannabismarkt vóór en na 1 mei 2012 (T1)

De binnenstad

In het najaar van 2012 (T1) treffen we hier wat betreft de cannabismarkt vrijwel dezelfde situatie aan als in de periode vóór 1 mei 2012 (T0). Uit gesprekken met lokale experts en cannabisgebruikers, straatdealers, winkeliers en bewoners komt telkens naar voren dat de illegale cannabismarkt wel voor een deel in de binnenstad zit, maar vooral in andere wijken. De coffeeshopklandizie is een mix van lokale gebruikers, overwegend twintigers en dertigers, wat jongere blowers uit omliggende kleinere gemeenten, en Duitsers. Illustratief voor waarom Duitsers naar de coffeeshop komen, is hoe één van hen het verwoordt: *'Er zijn bij ons in stad genoeg adressen, ik ken ze ook, maar daar koop je wat je krijgen kunt. Maar hier valt iets te kiezen.'*

Vooruitlopend op de regeringsplannen om per 1 januari 2013 ook hier geen toeristen meer toe te laten in coffeeshops, verwachten de meeste gebruikers met wie we hierover op straat spreken dat de coffeeshops het moeilijk zullen krijgen. Nederlandse blowers zullen afhaken omdat ze weigeren lid te worden, maar vooral de coffeeshops met een grote Duitse clientèle zullen het meest te verduren krijgen. De invoering van de nieuwe maatregelen beneden de rivieren zorgt voor de nodige commotie. Coffeeshops zouden in nazomer van 2012 al minder wiettoeristen trekken. Vooral berichtgeving in de Duitse media zou hier debet aan zijn. Anderen denken dat het niet zo'n vaart zal lopen.

– Straathandel en 06-dealers

De illegale drugshandel in de binnenstad is volgens fervente uitgaanders en andere insiders hoofdzakelijk het domein van 06-dealers en straatverkopers. In het weekend verkopen zij vooral ecstasypillen. Bij het treinstation hangen vaak wel groepjes die blowen, maar ze verkopen geen wiet. Straatverkopers en 06-dealers met wiet zijn dun gezaaid in de binnenstad. Maar of dat zo blijft, daarover horen we van

gebruikers regelmatig twijfels. Waarom zouden de verkopers van partydrugs geen wiet erbij gaan doen als daar een markt voor komt? Een 06-dealer in cocaïne ziet zijn kansen al liggen en spreekt van een win-win situatie. *'Ik ga groen (= wiet) verkopen aan blowers die weigeren lid te worden en tegelijkertijd maak ik dan reclame voor wit (= cocaïne).'*

– Jonge cannabisgebruikers

Minderjarige blowers die in de binnenstad rondhangen, zeggen steevast dat ze weinig moeite hoeven te doen om aan wiet te komen. Vooral als je optrekt met oudere blowers. Een 15-jarig meisje: *'Als je in een groepje met blowers zit, vragen ze nooit hoe oud je bent. Dat is kinderachtig.'* De vriendengroepen die we tijdens ons veldwerk tegenkomen bestaan vaak uit zowel minder- als meerderjarigen, ruwweg van 15 tot 20 jaar. In sommige groepjes gebruikt praktisch iedereen cannabis, in andere worden vooral alcohol en energydrinks genuttigd. Nabij het station verzamelt zich traditioneel de skate scene met soms wel zo'n 25 voornamelijk autochtone jongeren. Een van de ouderen, een meisje van 21 jaar met petje, tattoos en korte broek komt hier al jaren. Soms gidst ze toeristen naar een van de coffeeshops en krijgt dan wat wiet als beloning. Minderjarige blowers hebben weinig 06-nummers op zak. En de wiettaxi is een onbekend fenomeen in de binnenstad. We horen vaker over thuisadressen waar je wiet kunt kopen. Een groepje studenten dat ligt te blowen in het park vertelt dat normaliter in de coffeeshop Haze kopen voor € 12 per gram. Maar in het najaar kopen ze bij een vrouw met wietplanten in haar tuin. Ze betalen daar slechts € 4 per gram.

Bijna geen enkele jonge blower die we spreken heeft er moeite mee dat de coffeeshops op leeftijd controleren. *'Er komen toch alleen maar ouwe lullen'*, aldus een minderjarige gebruiker. Zijn vrienden knikken lachend.

– Zelftelers

Tijdens ons veldwerk in de binnenstad valt op hoe openhartig en gepassioneerd sommigen vertellen over het telen van wiet. We krijgen foto's voorgeschoteld van wietplanten in kleine privé-kastjes, ergens in een tuin of op een zonovergoten balkon op twee hoog achter. Een jongen bestiert met een paar wietfanaten een tuintje met tien planten. Daarvan moeten er volgens hem honderden van zijn in deze stad en omgeving. Ze experimenteren nu met vroegbloeiers en laatbloeiers. Per toerbeurt verzorgen ze de planten en in het weekend treffen ze elkaar in de tuin. De gesprekken gaan over grondsoorten, groeimiddelen en wanneer je het best kunt oogsten ter voorkoming van top-rot. Met deze kennis doen ze het jaar daarop weer hun voordeel. *'De plant is mooi om te zien maar uiteindelijk wil je toch dikke toppen!'* Anderen zoeken hun heil in de thuisteelt. Zoals een lange, ietwat slungelige jongen (19 jaar) die we half onderuitgezakt tegen de muur tegenkomen. Hij wordt geflankeerd door twee scootermeisjes en steekt ongegeneerd een joint op. Voor zichzelf, want de meisjes doen er niet aan. *'Blowers hebben hun eigen kanaaltjes'*, en hij toont een paar wietfoto's op zijn I-Phone. *'Dit is de toekomst'*, zegt hij enthousiast. *'Grow your own wiet'*. Hij piekert er niet over om lid te worden en pleit voor een boycot. Vervelend voor de coffeeshops, maar medelijden heeft hij niet. En dan furieus. *'Waarom gaan alcoholdrinkers vrijuit en moeten blowers zich dubbel legitimeren?!'* Je reinste discriminatie vindt hij. De meisjes moeten giechelen over zoveel stoere praat. Verderop ontmoeten we twee vrienden die zich minder sappel maken over de aanstaande wietpas. *'Met een eigen kweekunit spaar je geld uit en het is een mooie hobby.'* Een bevriende kweker heeft hen aangestoken met het 'kweekvirus'. Ze zijn er zo van in de ban dat ze internetfora volgen, waarop veel informatie wordt uitgewisseld over kweken. Vooral ziektes, ongedierte en bladproblemen hebben momenteel hun aandacht. De lampen, stekjes et cetera zijn al geregeld, even-

als een plek waar ze hun eerste proefveldje gaan optuigen. De jongens kunnen er wel om lachen nu ze van een nood een deugd gaan maken.

Straatcultuur en illegale cannabismarkt in de wijk

Elke nieuwe ronde veldonderzoek gaan we ook naar andere delen van de stad, vooral naar een wijk die bestaat uit verschillende buurtjes, deels met laagbouw uit het begin van de vorige eeuw, maar meer nog met arbeiderswoningen en lage flats uit de jaren vijftig en zestig. Er zijn veel plantsoenen. In sommige buurtjes wonen overwegend autochtone Nederlanders, in andere een multi-etnische mix. We spreken met bewoners, buurtjeugd, cannabisgebruikers en dealers. Veel jongeren komen hier al op jonge leeftijd in aanraking met cannabis. Ze zien oudere blowers op de pleintjes waar zij ook komen en weten daarom al vroeg wie de verkopers zijn. Het bemachtigen van wiet is betrekkelijk eenvoudig. Toch zijn minderjarige jongens, anders dan in de binnenstad, hier weinig spraakzaam als we toespelingen maken op blowen. Ze geven toe dat ze dat wel eens doen, maar niet hoe ze eraan komen.

– Thuisdealers, straathandelaren en bezorgdiensten

Soms trekken we een poosje op met een straathoekwerker die elk pleintje, bankje en hangplek kent. Als een detective speurt hij naar filters, wietzakjes, peulen en pipa's. Deze sporen leiden hem soms naar nieuwe hanglekken. Sommige liggen echt verscholen in het park.

Op een plein zitten twee jongens op de rugleuning van een bankje te kletsen. Als de straathoekwerker ze herkent wordt er gezwaaid. Even verderop staat de wiet-taxi. Hij kijkt er niet meer van op. Wie in de wijk geboren en getogen is, weet vroeg of laat bij wie je moet zijn voor je wiet of andere drugs. Er zijn jongens die alleen coke doen, anderen hebben vooral partydrugs. Maar deze jongens op het bankje verkopen alleen wiet. Ook aan minderjarigen. Ze laten weinig los over hun handel maar de buurt weet dat ze het niet zo nauw nemen met de leeftijdsgrens. (veldnotitie april 2012)

Ingewijden schatten dat alleen al deze wijk een tiental thuisdealers heeft, plus een handvol wiettaxi's. Straathandelaren zijn vaak tot laat in de avond actief. We spreken een met gouden kettingen behangen buurtdealer. Samen met enkele kompanen verkoopt hij wiet – op straat en bij mensen thuis – en zelf doet hij er nog wat cocaïne naast. Ze hebben ook een paar wietplantages. Zo blijft de aanvoer gegarandeerd en ontlopen ze de tussenhandel. Ze verkopen vooral K2, voor € 6-7 per gram. Duitsers betalen iets meer. Hun eigen afzetmarkt ligt vooral in de woonwijken en minder in het centrum. Ze weten dat veel jongeren de coffeeshop te duur vinden. De buurtdealer heeft geen reden tot klagen en zegt goed van de wietverkoop te kunnen leven. Hij is er trots op dat hij nog geen politiecontacten heeft.

– Duitse wiettoeristen en hennepkwekerijen

Sommige buurten kennen een hecht gemeenschapsleven. Vooral in de zomer verplaatst het leven zich naar de straat, de veldjes en de tuintjes. Als buitenstaander kom je niet zomaar aan de praat met buurtbewoners. In het kielzog van de straathoekwerker lukt het stukken beter. Bovendien weet en ziet hij veel van wat je als buitenstaander niet zo gauw ontdekt. Zijn benadering is low profile. Op de fiets, maar liever nog lopend. 'Agenten komen namelijk altijd met de auto de buurt binnen.' Hoe trager zijn tempo, hoe meer en intenser zijn contacten zijn met buurtjongeren en bewoners. Hij kent veel jongeren, weet uit welke gezinnen ze komen en onder andere door jongeren aan vakantiebaantjes te helpen, heeft hij bij hen en hun families veel goodwill.

Rondom het grasveld liggen rijtjeshuizen met voortuintjes. Op deze mooie avond zitten veel families buiten. Klapstoelen, tafeltjes en flesjes bier en wijn bij de hand. Het is hier echt een buurt in een buurt. *'Daar, met die rolluiken naar beneden, zat vroeger een buurtcoffeeshop en aan de linkerkant verder in de straat hebben ze een plantage opgerold. En daar ook nog eentje.'* (veldnotitie, augustus 2012)

De straathoekwerker kent de gevoeligheden bij verschillende groepen in de buurt. Hij is ook wel een bedreigd met een wapen en sommigen blijven volhouden dat hij een politieverklapper is. Soms kun je beter zwijgen. *'Een verkeerde vraag wordt niet op prijs gesteld.'* Toch zijn er – met én zonder deze professional – genoeg buurtbewoners die hun licht laten schijnen over de verwevenheid van de buurt met de cannabishandel. Een paar jaar geleden reden Duitse auto's nog diep de wijk in voor wiet. Volgens kenners was dat toen vooral te wijten aan de sluiting van een handvol coffeeshops buiten het centrum. Maar tegenwoordig laten Duitse kopers zich hier weinig meer zien.

Buurtbewoners die weten van de hoed en de rand schatten dat alleen al hun wijk enkele tientallen hennepkwekerijen heeft. Daarin zijn zowel autochtone Nederlanders als allochtonen van uiteenlopende origine actief. Herhaaldelijk wordt de verwevenheid van de illegale cannabismarkt toegeschreven aan de hoge werkloosheid. Een ideaal klimaat voor kwekers om mensen te vinden die een kamer of etage voor een financiële vergoeding beschikbaar willen stellen. Ondanks dat de politie met vaste regelmaat kwekerijen oprolt, blijven er volgens lokale insiders ook veel buiten schot. Een deel van de oogst gaat direct naar Duitsland.

We spreken een man die al eens voor een enkele duizenden hennepstekken veroordeeld werd en nog steeds goed op de hoogte is van illegale kwekerijen. Geroutineerd somt hij de kiloprijzen op. Voor Haze wordt rond de € 5.500 per kilo betaald en K2 ligt net onder de € 5.000. White Widow kost € 4.500 en Northern Light € 4.000. Een andere insider kent smokkelaars tussen de 10 en 20 kilo in Duitsland afleveren, waar voor de wiet bij inkoop ongeveer het dubbele betaald wordt, rond € 10.000 per kilo. De prijs per gram ligt ongeveer op € 20. (veldnotitie, september 2012)

De illegale cannabismarkt bij de laatste meting (T2)

Gevraagd naar de verwachte gevolgen van de voorgenomen invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium op T1 is de overheersende verwachting dat Duitsers zullen blijven komen en dat veel ingezetenen geen lid zullen worden van een coffeeshop. Met als gevolg een uitdijende illegale cannabismarkt en meer, nieuwe verkopers. Van verschillende kenners van de illegale cannabismarkt horen we dat de leeftijdsverhoging van 16 naar 18 jaar (in 1996) al eerder tot meer dynamiek heeft geleid in volksbuurten, in dit geval de groei van een illegale cannabismarkt voor jonge gebruikers.

Wanneer we in het najaar van 2013 terugkeren is de situatie niet wezenlijk veranderd. Ten tijde van T1 waren er al geruchten dat de stad niet zou willen meewerken aan de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium. In november 2012 gaf de burgemeester officieel te kennen dat hij de toegang tot de plaatselijke coffeeshops niet wil beperken tot ingezetenen. De Duitse softdrugstoeristen blijven welkom.

Voorlopige balans

Het beeld dat uit het veldonderzoek op T0 en T1 naar voren komt, geldt op T2 nog steeds, namelijk dat van een gedifferentieerde cannabismarkt. Enerzijds zijn er de

coffeeshops, met lokale klanten, gebruikers uit omliggende dorpen en veel Duitse toeristen. Deze markt speelt zich grotendeels af in het centrum van de stad. Anderszijds is er een gevarieerde illegale cannabismarkt.

- In het centrum zijn het vooral wat jongere blowers die – voor zover ze niet zelf hun cannabis in coffeeshops (laten) kopen – zelf telen of hun wiet krijgen of kopen van kleine telers.
- Buiten het centrum, vooral in bepaalde volksbuurten, is er een bloeiende illegale cannabismarkt, hoofdzakelijk voor lokale gebruikers.
- Er zijn straatdealers, thuisdealers en 06-bezorgers. Hun handelswaar komt voornamelijk van hennepkwekerijen.
- Softdrugstoeristen worden buiten het centrum nauwelijks aangetroffen.

7.4.3 Experimentele niet-grensgemeente (C)

Deze gemeente ligt niet zo ver van de grens met België en heeft meerdere (kleine) coffeeshops. Traditioneel komen hier ook softdrugstoeristen uit België en Frankrijk, maar beduidend minder dan in steden met een directere trein- of snelwegverbinding vanuit het buurland (zoals de grensgemeenten A en B).

De illegale cannabismarkt vóór 1 mei 2012 (T0)

De illegale verkoop van harddrugs manifesteert zich hoofdzakelijk in de stadskern en in bepaalde wijken. Straatdealers verkopen voornamelijk gekookte coke en heroïne aan verslaafden. Drugstaxi's en 06-dealers bezorgen vooral bij gebruikers van snuifcocaïne (thuis en in horecagelegenheden). Een rondvraag in het lokale nachtleven leidt al snel tot verhalen over thuisdealers die ecstasy, amfetamine en GHB verkopen.

Volgens de lokale experts is het aandeel thuisdealers dat cannabis verkoopt klein, evenals dat van straatdealers en 06-dealers. Dit omdat het volgens hen onaantrekkelijk is om op straatniveau met coffeeshops te concurreren. Voor zover op de illegale cannabismarkt direct aan gebruikers wordt verkocht, vermoeden lokale experts dat dit merendeels via thuiskwekers en thuisdealers geschiedt. Er zijn ook drugsrunners en 06-dealers (voornamelijk in harddrugs) die grotere hoeveelheden cannabis verkopen. Ook enkele onder-de-toonbank dealers zitten in deze markt.

'In dit segment proberen dealers vooral Belgen en Fransen af te vangen die grotere hoeveelheden wiet willen kopen. Het contact met een potentiële koper wordt eerst op straat gelegd. De koper wordt volgens het 'makelaarsprincipe' meegenomen naar een pand waar de deal kan worden beklonken en betaald. De voorraad ligt meestal op een andere plek.' (april 2012)

Toeristen

De laatste maanden komen meer Fransen en Belgen naar de coffeeshops in deze stad dan voorheen, naar verluidt als gevolg van de sluiting van coffeeshops elders in de regio. Dit gebeurt vooral in het weekend. Het overgrote deel van de Franse en Belgische softdrugstoeristen komt met de auto. Coffeeshops met een naburige parkeerplaats zijn het populairst. Van de illegale cannabismarkt is in het stadshart weinig te merken. Op het geografische snijvlak van de binnenstad en omringende volkswijken lopen enkele toegangswegen waar runners en straatdealers voorbijgangers trachten af te vangen, die mogelijk cannabis willen kopen.

Tijdens het veldwerk krijgen we meermaals heimelijke signalen van wachtende en langsfietsende jongens. Lokale gebruikers kennen ze ook. *'Het zijn net vliegen'*, zegt een van hen. *'Jonkies, onderaan de criminele ladder, die met deze klusjes*

beginnen. Hij kent de meesten, maar koopt zijn wiet toch liever in zijn vaste coffeeshop. Zo denken meer lokale blowers erover. De straatverkopers hebben het vooral gemunt op groepjes Franse en Belgische softdrugstoeristen. Parkeerplaatsen zijn hun favoriete werfgebied. Wie hier langer rondhangt, ruikt vanzelf de wietwalm vanuit de geparkeerde auto's. Toch vangen ze vaak bot en benen de toeristen liever rechtstreeks naar de coffeeshop. (veldnotitie, april 2012)

Jonge parkscene en thuiskwekers

Het stadspark is een hot spot voor de lokale cannabiscene waar jong en oud samenkomt: blowers, alcoholisten en harddrugsgebruikers. Allemaal in hun eigen subgroep. In het weekend zwelt vooral de jongerenscene aan. Menig blower koopt zijn cannabis in de coffeeshop, maar er is ook een aanzienlijke groep die het van andere gebruikers koopt of krijgt. Sommigen kweken zelf, krijgen wiet van vrienden of blowen met anderen mee. Af en toe gaat iemand na een inzamelingsactie iets 'regelen' voor minderjarige blowers. Het park is een favoriete hang out voor 15-17-jarigen, van wie een fors deel blowt. Een op de drie is vrouw. Sommige groepen zijn beweeglijk. Ze spreken vaak af in het park, hangen daar een poos rond en trekken dan de stad in. Veel van deze jongeren wonen in omliggende dorpen. De statische groepen blijven langer op hun honk. Mensen komen en gaan, maar er blijft altijd een kern over van 5-10 personen. De minderjarigen zitten er niet zo mee dat ze vanwege hun leeftijd niet in de coffeeshop mogen komen. Ze hebben immers ook connecties buiten het reguliere circuit. In elk groepje circuleren 06-nummers en namen van personen in het cannabismilieu.

Toch beschikken de meeste blowers die we hier en elders in de stad op straat spreken niet over nummers van 06-bezorgers van cannabis en kennen ze ook geen thuisdealers die het verkopen. Er zijn meer (directe of indirecte) contacten met 'hobbyisten' die thuis onder lampen of in de tuin wiet kweken. Zo vertelt een thuiskweker dat hij elk kwartaal tussen de 300 en 500 gram oogst. Hij verkoopt ook aan vrienden, voor € 5 per gram. In de coffeeshop zouden ze het dubbele moeten betalen. Veel wiet uit dit circuit vindt zijn weg naar blowers die niet in de coffeeshop (mogen) komen. Wie minderjarig is, zit vaak in hetzelfde schuitje. Daarom wordt er veel gedeeld. De een regelt een paar wiettoppen, de ander komt met chips, snoep, sapjes, tabak en lange vloei.

Illegale cannabismarkt in volkswijken

Volgens lokale experts is de illegale cannabismarkt in het stadshart beperkt, maar groter in bepaalde volkswijken, vooral ook omdat hier een markt voor minderjarige blowers is. Hier treffen we niet alleen straathandel aan, maar ook 'huiscoffeeshops'. In het voorjaar van 2012 trekken we naar een van die wijken, een typische naoorlogse wijk met lage flats en veel groen. De bevolking is multi-etnisch en er is weinig sociale cohesie; volgens verschillende bewoners die we spreken, woont iedereen hier op een eigen eiland. Er zijn meerdere groepen actief in de cannabishandel. Ook zijn er een paar thuisadressen en hennepkwekerijen. Buurtdealers schakelen ook buurtjongeren in bij de cannabisverkoop. Illustratief wat een van de jonge gebruikers hierover ontboezemt.

Karel (15 jaar) is hiphopper en geboren en getogen in deze wijk.⁶⁸ Op z'n 14e begon hij met blowen. Verhalen van vrienden hadden hem nieuwsgierig gemaakt, maar hij zat ook niet lekker in zijn vel vanwege problemen thuis. Zijn eerste joint was in de zomervakantie. Hij voelde zich anders, relaxed. Na een poos ging hij meer blowen. Vooral op momenten dat hij even niets aan zijn hoofd wilde. Een

⁶⁸ De namen in dit hoofdstuk zijn gefingeerd.

soort vakantiegevoel. In het begin ging hij met vrienden naar het centrum om daar iets via volwassenen te 'regelen'. Daar zijn ze snel mee gestopt. '*Als je een 'plakker' hebt moet je soms urenlang wachten tot hij weer naar buiten komt.*' In de buurt zijn ook een paar huisadressen. Maar daar zijn ze strenger op leeftijd. Karel werd de laatste keer geweigerd omdat hij te jong was. Toen de buurtdealer doorkreeg dat Karel veel andere blowers kende, deed hij een aanbod. Karel kon acht zakjes van 1,3 gram per stuk krijgen, die hij voor € 10 mocht verkopen. Van vijf zakjes wilde de dealer het geld (€ 50) terug. Met de andere drie mocht hij doen wat hij wilde: oproken of verkopen. Een lucratief aanbod vond Karel. Hij ging erop in en vroeg een vriend om te assisteren. Maar niet voor lang, na twee maanden zijn ze weer gestopt omdat Karels' vriend meer ging gebruiken en minder verkopen. (veldnotitie, april 2012)

Mogelijke gevolgen van de invoering van de B&I criteria

In de weken voor de invoering van de nieuwe maatregelen bespeuren lokale experts in de binnenstad meer activiteit van runners op straat en van wiettaxi's. Vooral in de directe omgeving van coffeeshops zien bewoners en ondernemers dat er fluks kaartjes worden uitgedeeld, ook aan toeristen, en 06-nummers worden uitgewisseld. Toch verwachten de experts een forse daling van het aantal Belgische en Franse softdrugtoeristen; slechts een kleine groep toeristen zal blijven komen en proberen wiet te kopen. Veel lokale gebruikers zullen geen lid willen worden van een coffeeshop. En coffeeshopklanten uit omliggende gemeenten zullen voor een dichte deur komen te staan. Vooral in de buurt van coffeeshops zal de straathandel toenemen en ook zullen er meer illegale verkoopplekken komen in armere woonwijken, zo luidt de verwachting. Gevreesd wordt dat runners klanten (merendeels toeristen) naar zulke wijken zullen leiden.

De illegale cannabismarkt na 1 mei 2012 (T1)

In de maanden na de invoering van de B&I criteria laat de cannabismarkt duidelijk zichtbare veranderingen zien. Coffeeshops spreken van een omzetverlies van wel 80% tot 90%. Niet alleen mogen toeristen de coffeeshop niet meer in. Ook hebben veel ingezetenen zich niet ingeschreven als lid. Portiers zien de straathandel bloeien, maar door de teruglopende coffeeshopomzet reageren ze gelaten.

Een geëmotioneerde eigenaar laat ons binnen in zijn nagenoeg lege coffeeshop, die op dit tijdstip normaal vol zit. We tellen vijf klanten. Hij voelt zich in de steek gelaten door de politiek en zijn trouwe klanten die zich weigeren te laten registreren. De nieuwe nummers van 06-bezorgers verspreiden zich als een lopend vuurtje onder zijn ex-klanten. Anderen zoeken hun heil in de volkswijken waar ze onder andere terecht kunnen in 'huiskamers'. In een andere coffeeshop ontzegt een portier ons de toegang. We zijn geen lid en hebben ook geen uittreksel uit het bevolkingsregister. We praten op de stoep verder. Ook hier is de stemming gelaten. Op de hoek, vijftig meter verderop, wachten twee jonge straatdealers op actie. Bewoners klagen dat de coffeeshop het toezicht op straat verzaakt. De portier haalt zijn schouders op. Waarom zou hij daar nog energie in steken nu ze een besloten club zijn? Hij onderneemt alleen iets als de leden worden lastiggevallen. Op de parkeerplaats tegenover een andere coffeeshop aan de rand van het centrum, zien we een paar dealers naar een Franse auto met geopende raampjes lopen. Ze maken een praatje, geven wat over en lopen verder. En dat in 15 seconden. De auto rijdt weg. De coffeeshopeigenaar zegt dat er continu straatverkopers op de parkeerplaats rondhangen. Hoe later het wordt, hoe meer dealers en auto's in de buurt. Ook bij hem is het stil met twee blowers. De eigenaar van een naburig bruin café baalt van de straathandel. Zodra de dealers te dichtbij

komen rent hij naar buiten en duiken ze weg in steegjes, straatjes en portieken. De dealers opereren net op de grens waar geen camera's meer hangen. Als het te gortig wordt, kan hij met een speciaal nummer de politie bellen. (veldnotitie, juni 2012)

De veranderingen op de illegale cannabismarkt zijn de eerste periode na 1 mei 2012 vooral in de binnenstad merkbaar, rondom coffeeshops en op nabijgelegen parkeerplaatsen, waar runners en straatdealers hun slag proberen te slaan. Tijdens een observatieronde in juli 2012 zien we binnen een uur een stuk of twaalf jongens in wisselend gezelschap, binnen een straal van 100 meter te voet of met de fiets op hetzelfde tracé continu hun rondjes maken. Ze wachten, hangen, telefoneren, lopen, zitten, knikken en kijken naar potentiële klanten. Eentje maakt zelfs reclame met een folder van de coffeeshop. Nu de toeristen daar worden geweigerd, werpt hij zich op als straatverkoper.

Meer schakels en samenwerking op straatniveau

In de eerste maanden na 1 mei 2012 trekt een snel groeiend aantal jongens en jongemannen vanuit de buitenwijken naar de binnenstad voor business. Vaste gezichten, maar ook nieuwe. Een stadsmarinier ziet jonge knullen razendsnel opklimmen in de illegale cannabishandel. 'Nooit een baan gehad en nu opeens een snelle auto.' Niet alleen neemt het aantal runners, straatdealers en 06-dealers rap toe, ook de onderlinge samenwerking wordt intensiever. Iemand van de politie zegt hierover: *'We houden verdachte jongens en jongemannen aan zonder een kruimel op zak. Maar wel met drie telefoons. De handel gaat over twee, soms drie schakels voordat er pas drugs in het spel komen.'* Taken en rollen worden verdeeld, maar kunnen ook snel wisselen: een runner kan veranderen in een 06-dealer of straatdealer. De flexibele rolverdeling wordt vergemakkelijkt doordat er in groepjes wordt gewerkt waarvan de leden elkaar al van jongs af aan vanuit hun woonwijk kennen.

Getooid in hun oversized glimmende trainingsjasjes en een modieus tasje om hun schouders, banjeren twee jonge dealers door de nauwe straatjes in het centrum. Ze zijn onderweg naar iemand om kleinere porties te maken voor de straat. Lokale blowers kopen minder dan Belgen en Fransen. De jongen met de minste haast laat zijn vinger glijden over een bundel met geldbriefjes van € 50, € 20 en € 10. *'Geld geeft mij rust'*, zegt hij met een tevreden blik. *'En genoeg om de huur te betalen.'* *'En vergeet de vrouwtjes niet'*, zegt de ander snaaks. *'Het eerste dat mijn vriendin doet, als ze me ziet, is in mijn portemonnee kijken.'* De jongens hebben hun vriendinnen beloofd dat ze morgen gaan shoppen in Antwerpen. Een paar andere vrienden draaien dan hun weekendrooster. (veldnotitie, juli 2012)

Vermenging van soft- en harddrugshandel

Sommige 06-dealers die snuifcokes verkopen aan lokale gebruikers zijn er wiet bij gaan verhandelen. Hun klanten hadden hun 06-nummer immers al. Maar voor de rest zijn er geen duidelijke aanwijzingen dat de hard- en softdrugsmarkten meer naar elkaar zijn toegegroeid. De lokale experts zien vooral een nieuwe parallelmarkt, los van de straatmarkt van harddrugs.

Verplaatsing vanuit de binnenstad

Na stevig ingrijpen van de politie neemt de straathandel in de binnenstad tegen het einde van de zomer van 2012 weer af. De toeristenstroom is hier aanzienlijk geslonken. In een pizzeria, pal tegenover een coffeeshop, is het rustig en dat is wel eens anders geweest. *'Ik turfde daar normaal gesproken op zaterdag 60-70 bezoekers per uur. Nu is er niemand meer'*, aldus de eigenaar. Maar een deel van de Belgen en

Fransen blijft komen, nu aan de randen van het centrum. Precies de plekken waar de runners hen afvangen. Er rijden auto's rond, met elkaar afwisselende chauffeurs. Een cafébaas die er goed zicht op heeft: *'Het is auto in, auto uit, rondje rijden, zaken doen en dan weer langs komen rijden met een andere chauffeur.'*

We treffen drie Fransen. Vroeger parkeerden ze hun auto pal voor de coffeeshop. Ze zijn nu voor de zekerheid met de trein gekomen omdat een Frans nummerbord mogelijk argwaan wekt bij de politie. Ze zijn zenuwachtig omdat het hun eerste keer na het verbod is. Ze wachten op een oude coffeeshopklant die hen wilt helpen. Met € 200 op zak hopen ze weer een tijdje vooruit te kunnen. (veldnotitie, juli 2012)

De politie blijft alert, maar heeft de handen vol aan de aanpak van de illegale straathandel in het centrum. Deze verplaatst zich gaandeweg ook deels naar omliggende wijken. Daar wordt nu meer op thuisadressen cannabis verkocht, zo vernemen we onder andere van lokale voormalige coffeeshopklanten die geen lid zijn geworden. Zij vertellen ook dat in sommige woonwijken meer dynamiek is ontstaan nu buurtdealers daar hun markt hebben vergroot.

Flatdealers

Nicolas (26 jaar) is student en woont in een hoogbouwflat. In zijn huiskamer veel kamerplanten en twee wietplanten op het balkon. In een gesprek met een jongen in zijn buurt over de komst van de wietpas was er een klik en prompt kreeg hij het nummer van de 'flatdealer'. Nicolas koopt sindsdien via hem en hij heeft er nog geen moment spijt van gehad. De kwaliteit is minstens zo goed als in de coffeeshop, evenals de prijs (€ 10 per gram). Hij kent intussen vijf bezorgers, die elkaar bij toerbeurt afwisselen. Ze opereren vooral in de buurt en om zo min mogelijk op te vallen houden het 'low profile'. De meesten werken of gaan nog naar school. Nicolas weet dat er in elke flat minstens eentje in de wiethandel zit. Met de verkopers erbij komt hij opgeteld al snel op enkele tientallen. Hij mist de coffeeshop niet meer. *'Te ver weg en dan die bureaucratische rompslomp van de wietpas.'* De klantenervaring met een 06-bezorger, die gewoon komt als je hem belt, vindt hij een uitkomst. *'En hij valt je ook niet lastig met vragen naar je legitimatiebewijs.'* (veldnotitie, september 2012)

Buurtdealers zeggen dat sinds de komst van de wietpas het geld niet meer zo automatisch naar de coffeeshops vloeit. De een zet nu met zijn kompanen een halve kilo in twee weken weg. De ander verkocht 100 wietpakjes per week, maar nu zo'n 150. Ze hebben de wind mee nu ook de inkoopprijs is gedaald. Uit die bronnen horen ze over een wietoverschot.

In een amusementshal ontmoeten we een jonge dealer. Ook hij 'flowt'. Samen met vrienden uit de buurt (Marokkanen, Antillianen en Nederlanders) hebben ze de koppen bij elkaar gestoken. Ze verkochten al aan leeftijdsgenoten (15-20-jarigen), maar sinds de wietpas loopt het storm. *'We rijzen omhoog. Onze omzet is gestegen naar een halve kilo per week. Die wiet moet toch ergens heen als niemand meer naar de shop gaat!'* (veldnotitie, september 2012)

Concurrerende prijzen

Blowers kiezen vaak voor White Widow, Amnesia (Haze) en NLX (Northern Light eXtra). Sommigen die we spreken wapperen met hun wietzakjes van de 06-dealer. We proeven enig leedvermaak. Dat de coffeeshops nu onder vuur liggen is mis-schien balen, maar ze hebben hun vette jaren gehad. Dat veel toeristen wegblij-

ven en lokale blowers het vertikken om lid te worden, dat had de regering kunnen weten, zo is de teneur. De straatprijzen verschillen, maar liggen doorgaans lager dan in de coffeeshop. Verkopers met connecties in de kwekerswereld zien hun kans schoon. Zij kunnen concurreren met de coffeeshops omdat ze geen extra kosten (zoals huur, personeel en omzetbelasting) hoeven te maken.

Een 06-dealer die zich trots als 'new kif on te block' afficheert, legt uit hoe de handel in elkaar steekt. Hij betaalt voor 100 gram White Widow inkoop € 500 en verkoopt het op de illegale markt door voor €7,50 per gram. Goedkoper en net zo goed als in de coffeeshop. En hij pakt € 250 winst. Hij steekt tegenover zijn klanten niet onder stoelen of banken dat ze jarenlang te veel hebben betaald. Blowers mogen zijn 06-nummer gerust aan anderen geven. *'Want welke blower wil nou dief van zijn eigen portemonnee zijn? Het leven is al duur genoeg en dankzij mij besparen ze tientjes per maand.'* (veldnotitie, september 2012)

Een 06-nummer bemachtigen is niet zo moeilijk als je andere blowers kent. Zo zegt een jongen (18 jaar) met een zwaar afzakkende broek en een piercing door de kin dat hij 06-dealers gewoon in de buurt tegenkomt: *'Ze komen langs en vragen of je wel eens blowt.'* Een enkele keer is het een toerist die vraagt of hij wat voor hen wil kopen. Dan moet hij uitleggen dat hij er zelf ook de coffeeshop niet in mag, omdat hij geen lid is. Gehaaide dealers die hun markt uit willen breiden, vragen soms ook aan hun blowende klanten of ze wat bij willen verdienen. Zij krijgen dan een percentage van de opbrengst en de dealer blijft zelf buiten schot.

Ontwikkelingen in omliggende dorpen

Omdat we ook regelmatig berichten krijgen over groeiende illegale cannabisverkoop in naburige dorpen, zoeken we tijdens het veldwerk contact met dorpsjongeren die voor 1 mei 2012 in de stad naar de coffeeshop gingen.

We spreken een paar blowers (18-21 jaar) die deel uit maken van een grotere groep van zo'n 25 jongens uit naburige dorpen. Ze stonden niet te juichen toen de wietpas werd ingevoerd. Niemand is (nog) lid van de coffeeshop. Vooral de registratieplicht is een groot obstakel. Wat weten ze van je als je gaat solliciteren of een uitkering aan moet vragen? En dan die dorpsambtenaar waar je een uittreksel moet halen. Die vertelt het vast verder! De jongens gaan nog wel naar de stad, maar niet meer voor wiet. Dat kunnen ze nu ook gemakkelijk in hun dorp kopen. Daar kennen ze een paar jongens die, behalve cocaïne, amfetamine en ecstasy, er nu ook wiet bij doen. Het is nog nooit zo gemakkelijk geweest om wiet te kopen in het dorp. Over de kwaliteit en de prijs (€ 10 per gram en € 5 voor de helft) klaagt niemand. (veldnotitie, september 2012)

De illegale cannabismarkt bij de laatste meting (T2)

In het najaar van 2013 zien we bevestigd wat we een jaar eerder al waarnamen: de stroom softdrugstoeristen in de binnenstad is sterk uitgedund. Zij mogen nu al anderhalf jaar niet meer in de coffeeshops. Waar in de zomer van 2012 nog veel toeristen op straat wiet kochten, gebeurt dit nu nauwelijks meer. *'Je ziet van afstand dat de kruimeldealers bijna geen brood meer verdienen aan die paar toeristen die er nog over zijn'*, aldus de barvrouw van een bruin café, in de omgeving waarvan indertijd fors gedeald werd. Aan de randen van het centrum bestaat wel nog steeds een kleine straatmarkt voor harddrugs, die hier van oudsher al zat. De coffeeshops zijn over hun diepste punt heen. Aan het Ingezetenen criterium wordt niet getornd en voor niet-ingezetenen blijven coffeeshops verboden terrein. Maar nadat de gemeente in november 2012 het Besloten clubcriterium heeft ver-

soepeld, komen gaandeweg steeds meer lokale gebruikers weer in de coffeeshop. Ze moeten zich wel legitimeren, maar een GBA-uittreksel is niet meer nodig. Toch zijn (nog) lang niet alle voormalige coffeeshopklanten teruggekeerd. Dit geldt vooral voor de 18-plussers, tot ongeveer 24 jaar. Ook de vaste jonge bezoekers uit omliggende dorpen zijn grotendeels weggebleven.

In de volkswijken wordt nog steeds op straat en op thuisadressen gedeald. Weliswaar nu wel weer minder dan in de zomer van 2012, maar meer dan vóór 1 mei van dat jaar. Ook 06-dealers doen nog steeds goede zaken, binnen hun eigen buurt en elders in de stad. Een deel van hun in de zomer van 2012 geworven lokale klantenkring blijft bestellen. Ook zijn er toeristen die blijven komen naar hun 06-dealer of een thuisadres waar ze wiet kunnen kopen. Maar al met al is het nu een stuk rustiger op straat in de binnenstad en ook in de woonwijken van waaruit in de zomer van 2012 zoveel jonge dealers uitwaaierden. De bezorgactiviteiten van 'flatdealers' en de illegale wietverkoop aan minderjarigen gaan onverminderd door.

Voorlopige balans

Anderhalf jaar na de invoering van het B&I criterium kunnen we de belangrijkste ontwikkelingen op de illegale cannabismarkt als volgt samenvatten.

- Snelle groei van illegale straathandel, 06-dealers en, vooral voor lokale gebruikers, thuishandel.
- Differentiatie en flexibilisering: risicospreiding door taakverdeling bij straathandel en flexibiliteit in transactielocaties.
- Intensieve aanpak van straathandel in de binnenstad gaat gepaard met uitwaaiëring naar de randen van de binnenstad en woonwijken.
- Alras blijven toeristen weg uit coffeeshops en na enkele maanden ook merendeels van de illegale cannabismarkt.
- Partieel jojo-effect bij coffeeshops: in de eerste maanden gaan veel lokale gebruikers niet meer naar de coffeeshop, maar na versoepeling van de regels voor ingezetenen keert gaandeweg een groeiend deel weer terug.
- Daarmee krimpt de illegale cannabismarkt weer, maar blijft groter en meer vertakt en gedifferentieerd dan voorheen.
- De illegale cannabismarkt voor minderjarige cannabisgebruikers blijft grotendeels onveranderd.

7.4.4 Niet-grensgemeente vergelijkingsgroep (D)

Deze uitgestrekte gemeente heeft een oude dorpskern waaromheen in de afgelopen decennia veel nieuwbouwwijken zijn aangelegd. Er is één grote coffeeshop, die overwegend lokale gebruikers trekt.

De illegale cannabismarkt vóór 1 mei 2012 (T0)

De lokale experts zijn het erover eens dat het merendeel van de lokale cannabisgebruikers hun hasj of wiet in de coffeeshop koopt. Verspreid over de stad zijn er zowel kleine thuiskwekers als grotere kwekerijen. De kleine thuiskwekers blowen vaak zelf en hun oogst delen ze met of verkopen ze aan vrienden. Op de illegale markt komen gebruikers vooral via 06-bezorgdiensten aan cannabis. Daarnaast zijn er straatdealers. Zij doen qua werkwijze sterk denken aan 06-dealers; zij leveren ook vaak op afspraak, maar verkopen vooral op vaste locaties. In het kielzog van straatdealers zijn ook jonge runners actief; ze wonen in de armere wijken en proberen op de fiets klanten te werven, vooral cannabisgebruikers die te jong zijn voor de coffeeshop.

Thuisdealers wonen verspreid over de stad en verkopen voornamelijk harddrugs in plaats van cannabis. Het zijn veelal dertigers die in ecstasy en amfetamine hande-

len, of – deels hiervan gescheiden – snuifcocaïne. Daarnaast zijn er 06-dealers, veelal twintigers, die deze drugs komen bezorgen. In het geval van ecstasy en amfetamine zijn het overwegend autochtone Nederlanders en bij snuifcocaïne een etnische mix.

Minderjarigen

Tijdens het veldonderzoek voeren we elke ronde met tientallen jongeren, vooral in de leeftijd 15-25 jaar, informele gesprekken: bij tramhaltes, onder tunnels, op pleintjes en skateveldjes en in winkelcentra. Het valt op dat vooral minderjarige en net meerderjarige blowers connecties hebben met illegale cannabisverkopers. De minderjarige gebruikers moeten het vooral hebben van lokale 06-bezorgers, terwijl de 18-plussers nogal eens van twee walletjes eten: de coffeeshop en 06-dealers. Een populaire ontmoetingsplek is een knooppunt van het openbaar vervoer. Het is een befaamd trefpunt tussen kopers en 06-dealers – en ook wel straatdealers – omdat veel verkeers- en binnenwegen hier samenkomen. De coffeeshop ligt in de buurt, maar daar krijgen dealers weinig kans om zich onopvallend op te houden. In en rond de coffeeshop hangen te veel camera's. De beveiliging houdt de boel goed in de gaten. Minderjarigen zijn hier kansloos en kopers van wie het vermoeden bestaat dat ze voor minderjarigen halen, worden er al gauw uitgefilterd.

Rondhangen in de winkelstraat

Niet ver van het zojuist genoemde verkeersknooppunt begint een langgerekt winkelgebied. Onder de verhoogde promenade liggen parkeergarages met daarlangs kleine wegen, bruggetjes en andere beschuttingen. Dat de stad één coffeeshop heeft, weet iedere blower die we spreken. Maar een minderheid is er wel eens geweest. Ze zijn te jong, vinden de coffeeshop te ver weg van waar ze wonen, of vinden dat er in de 'echte grote stad' meer keus is. Bovendien komen 06-bezorgers je op elke gewenste plek wiet brengen. Maar we spreken onder andere ook een opvallend geklede 20-jarige jongen met millimeterhaar, grote zonnebril, en badslippers die vindt dat je in je handjes mag knijpen dat er sowieso een coffeeshop is. Hij heeft niet zo veel vertrouwen in 06-dealers.

'Een nummer van een 06-dealer is snel geregeld als je deze stad een beetje kent. Of het nummer klopt is een tweede. Bezorgers willen nog wel eens wisselen van nummer of stoppen er gewoon mee. Bezorgers komen en gaan. Sommigen doen het voor het gewin en bezorgen snel. Maar er zijn er genoeg die alleen werken als het hun uitkomt. Die blijven nooit lang in de wietbusiness.' (veldnotitie, april 2012)

Dit kritische geluid ten spijt treffen ergens halverwege het winkeltracé heel wat blowers en 06-bezorgers – en soms ook straatdealers – elkaar, vooral in het weekend. Bijvoorbeeld twee bevriende jonge blowers (16 en 17 jaar) die hier af en toe wiet komen scoren.

De jongens komen uit een flatwijk. Maar de buurtdealers daar vinden ze niet relaxt. Ze hebben hier rond 20.00 uur afgesproken. Op de Albert Heijn na is het dan bijna uitgestorven. Een perfect moment om op een bankje een joint te roken en de dag te bespreken. De 06-bezorger komt het gewoon langsbrengen. Hij zet zijn scooter buiten, loopt als 'vriend' naar de jongens, vangt een tientje, geeft een zakje, maakt een grapje en vertrekt weer. Op naar de volgende klant. (veldnotitie, april 2012)

Straatdealers in een flatwijk

Een paar kilometer verderop ligt de flatwijk waar de jongens van zo net wonen. Bij een ietwat armoedig winkelcentrum hangen hier soms urenlang groepjes jongens rond. De bankjes en stoepen liggen bezaaid met peuken, filterzakjes, fris- en bierblikjes. Voorbijgangers doen alsof hun neus bloedt en willen geen aanstoot of ergernis geven. Toch is deze hanggroep bij velen een doorn in het oog. Omstanders en een ondernemer, wiens zaak tegenover de hangplek ligt, zeggen dat er geregeld wordt gedeald.

De groep daagt elkaar bij voortdurend uit. Er wordt veel geduwd, geschopt en vaak met stemverheffing gesproken. Een puberjongen wordt een beetje gelicht en verzwikt zijn enkel. *'Niet blaffen, niet blaffen'*, schreeuwt een oudere jongen. Als waarschuwing krijgt hij nog een extra knal voor zijn hoofd. De oudsten zien goedkeurend toe hoe de pikorde effectief bekrachtigd wordt. De straatgroep staat in een schril contrast met een groep leeftijdgenoten die verderop bij de skatebaan hun skills vertonen.

We trekken de stoute schoenen aan en vragen aan de oudste hoe eenvoudig het is om buiten de coffeeshop wiet te scoren. *'Waarom vraag je dat aan mij'*, werpt hij terug. *'Ben je van de politie of zo? Ik heb je nooit eerder gezien!'* Hij kan het weten want hij is geboren en getogen in deze wijk. De wereld is klein hier. Na een vlotte toelichting over ons onderzoek, ontdooien ze. De meest relaxte uit de groep maakt een knipbeweging met zijn vingers en meteen komt een jonge knul vanachter de rij naar voren. Hij haalt een zakje wiet uit zijn jas: *'Twee gram voor € 10. Bij de coffeeshop betaal je het dubbele.'* Of we ook nog iets willen snuiven? Ook dat kan geregeld worden. Moet hij bellen? Zijn voortvarendheid overrompelt ons een beetje. De groep begint te lachen. We prijzen hem om zijn promotiepraatjes, verzinnen ter plekke een list en zeggen dat we een kijken-kijken-niet-kopen-onderzoek doen. We opperen nog dat onze baas niet blij zal zijn als we drugs kopen van het onderzoeksgeld. Maar een pakje sigaretten kunnen we wel missen. Marlboro? Kamelen? Lucky? De groep ziet de humor er wel van in en valt weer uiteen. (veldnotitie, april 2012)

De illegale cannabismarkt na 1 mei 2012 (T1)

Wanneer we in de nazomer van 2012 onze tweede veldwerkronde doen, treffen op het verkeersknooppunten vrijwel dezelfde situatie aan, net als in de lange winkelstraat. Er wordt nog steeds wiet verkocht. Een jongen wiens beentattoos fel afsteken tegen zijn hagelwitte kuit is er goed van op de hoogte. We lopen een rondje met hem mee terwijl hij gepassioneerd over de lokale blowscene vertelt. Ondertussen wijst hij op heimelijke transactieplekken. Dan knikt hij met zijn hoofd richting een met gouden kettingen behangen duo. Bij de incrowd staan ze te boek als straatjongens bij wie je terecht kunt voor wiet. We pakken een terrasje.

Het wordt steeds drukker aan het kleine tafeltje op het terras van de koffiewinkel. Binnen een kwartier strijkt de een na de ander neer. Vijf jongens begroeten elkaar met de boks. Eentje heeft een chocomel besteld. Hij is gekleed in een hagelwit glimmend trainingspak. Om zijn nek hangt een goudkleurige miniatuur-uzi. Zijn pet staat achterstevoren. Zijn ogen afgeschermd door een zonnebril. Hij hangt constant aan de telefoon. We vangen flarden op: auto... parkeerplaats... halen... hoe laat... tweede stoplicht... Een zesde persoon komt aangelopen. Hij tikt op de tafel en iedereen staat als een gespannen veer op. Allemaal met een getrokken telefoon in de aanslag. (veldnotitie, september 2012)

Naast straatdealers ook 06-dealers

Ook bij het winkelcentrum in de flatwijk die we in het voorjaar bezochten is weinig veranderd. Op straat wordt nog steeds wiet verkocht. Net als in het winkelcentrum in een andere wijk waar we naartoe gaan. Dit is meer een 'witte' wijk met vooral rijtjeshuizen.

We passeren een groep autochtoon Nederlandse jongeren. Het is zwoel en iedereen zit nog in een zomerstemming. De scholen zijn al begonnen, maar de zomervakantie echoot nog na. En het is vrijdagavond. Er gaan joints en bier en energydrinks rond. We leren dat er louter bierdrinkers of blowers zijn. Een enkeling doet alle twee, maar iedereen drinkt energydrinks. *'Onze buurt gaat niet naar ... (naam coffeeshop)',* klinkt het vastbesloten als we over de herkomst van de wiet beginnen. *'Dat is voor ouwe lullen en veel te ver weg.'* Ook hier het verhaal dat een '06-je' zo gebeld is. (veldnotitie, september 2012)

Als we proberen met 06-dealers in contact te komen, reageren ze nogal eens afhoudend. Bang dat hun verhaal aan de grote klok wordt gehangen. En als ze enigszins ontdooien, houden ze hun rol liever klein. Voor je het weet, koppelt de politie je aan grote hennepkwekerijen. Kleine wietbezorgers zoals zij, met hooguit 30 gram op zak, willen onder de radar blijven. Anderzijds: wie als brommertje maar 40 zakjes in een maand verkoopt, kan er beter mee stoppen. Sommigen zijn spraakzamer, zoals een 20-jarige jongen, die met twee anderen veel in de tweede wijk verkoopt. De eerdergenoemde flatwijk is hier 'no-go' omdat daar allochtonen hun zaakjes regelen.

De klantenkring van het trio telt ongeveer 200 blowers. Voornamelijk jongeren uit de witte middenklasse, tussen de 15 en 25 jaar. Ze zijn naar eigen zeggen met hun handel begonnen om 16-jarigen een alternatief voor de coffeeshop te bieden. Maar ze verkopen ook aan 18-plussers die klagen dat de coffeeshop te ver weg is. De jongen profileert zich als 'opvoedende verkoper' en niet als dealer, *'want die verkopen het liefst zo veel mogelijk'.* Hij zegt goed in de gaten te houden dat ze niet elke dag kopen en blowen. *'Je opleiding afmaken gaat voor. Ik wil niet dat ze mij later als hoofdschuldige aanwijzen. Daarom beginnen we pas na vijven 's middags.'* Als trio trekken ze één lijn, omdat ze anders tegen elkaar worden uitgespeeld. De omzet is het hoogst in de zomermaanden als iedereen buiten hangt. *'Laatst moest ik langs op een schoolfeest. Allemaal 16 jaar, en niemand mag naar de coffeeshop. Dan ben ik wel blij als ze mij bellen. Soms vragen ze of we ook pilletjes of speed hebben. Daar begin ik niet aan. Dat moeten ze maar ergens anders halen. Van mijn opa heb ik geleerd dat je als schoenmaker bij je leest moet blijven. Gelukkig weet hij niet dat ik in de wiet zit.'* (veldnotitie, september 2012)

Verwachtingen van de wietpas

Tijdens het veldonderzoek in het voorjaar van 2012 (T0) werd er nauwelijks gerept over het Besloten club- en het Ingezetenen criterium. Nu deze in het zuiden van het land is ingevoerd en er in de media veel over bericht wordt, horen we er tijdens de tweede veldwerkrondte meer over. Verschillende verkopers zouden geld ruiken en zich voorbereiden op het moment dat het Besloten club- en het Ingezetenen criterium op 1 januari 2013 voor heel Nederland gaat gelden. Kenners van de lokale illegale cannabismarkt verwachten dat veel klanten geen lid willen worden, waardoor een grotere druk zal komen op de plekken die nu al in zwang zijn. Er komen ook vaker signalen van buurtbewoners die denken dat nu elk groepje jongeren (veel 15-17-jarigen) op straat staan te blowen en te dealen. Maar ondernemers die we

spreken in winkelcentra zeggen dat er niks veranderd is. Volgens hen zien onwetende bewoners het geven van een sigaret van een afstand al snel als het delen van een joint. Ook zouden buurtbewoners in de zomer van 2012 spuiten hebben gevonden; dat blijken dan achteraf kokers van voorgedraaide joints te zijn. Lokale experts wijten deze onrust aan de grote media-aandacht voor de wietpas. Niet iedereen realiseert zich dat deze alleen geldt in het zuiden van het land en nog niet in deze stad.

- De illegale cannabismarkt bij de laatste meting (T2)

In het najaar van 2013 (T2) zijn de gemoederen bedaard. Een jaar geleden kreeg de coffeeshophouder nog regelmatig van klanten te horen dat zij niet meer zouden komen als de voor 1 januari 2013 aangekondigde invoering van de wietpas zou doorgaan. Zij voelden niets voor een verplichte legitimatie en registratie. Maar zover is het niet gekomen. De omzet is wel wat teruggelopen, maar de coffeeshop wijt dit vooral aan de economische omstandigheden.

Het veldonderzoek tijdens T2 bevestigt wat we op T0 en T1 aantroffen. Uit de interviews met lokale experts en gesprekken met de coffeeshop, dealers en gebruikers op straat, komen nog steeds als belangrijkste redenen om niet in de coffeeshop te kopen naar voren:

- minderjarigheid: beneden de 18 heb je geen toegang;
- afstand: de coffeeshop is te ver weg; de reis ernaartoe weegt niet op tegen het gemak van de bezorgservice;
- prijs: een gram wiet kost in de coffeeshop rond de € 10; op straat krijg je daar meer voor (ca. 1,3 gram);
- anonimiteit: er hangen veel bewakingscamera's in en rond de coffeeshop.

Op de ontmoetingsplekken in de stad en in de verder gelegen woonwijken zien we dezelfde groepen jongeren rondhangen. Sommige dealers zijn ermee gestopt, anderen zijn het afgelopen jaar begonnen met de illegale verkoop van cannabis. Maar over het geheel genomen is de illegale cannabismarkt hetzelfde gebleven.

Voorlopige balans

Op T2 kunnen we de illegale cannabismarkt als volgt samenvatten.

- De illegale cannabishandel bedient vooral jongere gebruikers; daarbij is er geen strikte scheiding tussen 18-minners en 18-plussers.
- De illegale cannabishandel is mobiel en bestaat overwegend uit 06-dealers en straatdealers.
- De transacties vinden hoofdzakelijk plaats in de centraal gelegen publieke ruimte met een zekere anonimiteit (winkelgebied, knooppunt openbaar vervoer) en op plekken waar jongeren elkaar ontmoeten en rondhangen in woonwijken.
- De deallocaties zijn niet wezenlijk veranderd (geen verplaatsingseffecten).
- Op de illegale drugsmarkt blijven de dealcircuits van soft- en harddrugs grotendeels gescheiden.

7.5 Samenvatting en conclusies

D.J. Korf, A. Benschop, T. Nabben, M. Wouters

Voordat het Besloten club- en het Ingezetenen criterium op 1 mei 2012 werden ingevoerd in de drie zuidelijke provincies, werd aldaar in zeven experimentele gemeenten met coffeeshops een *stratenquête* gehouden onder actuele cannabisgebruikers die de laatste maand in deze gemeenten hasj of wiet hadden aangeschaft (T0). Het-

zelfde gebeurde in zeven vergelijkingsgemeenten in de rest van het land. Een deel van de respondenten van de stratenquête heeft deelgenomen aan een *cohortstudie*, waarin cannabisgebruikers individueel werden gevolgd. Tegelijkertijd zijn in de veertien experimentele en vergelijkingsgemeente *lokale experts* geïnterviewd over de illegale cannabismarkt. En tot slot is in twee experimentele en twee vergelijkingsgemeenten uitgebreid *etnografisch veldonderzoek* verricht, waarbij de lokale illegale cannabismarkt 'van binnenuit' is bestudeerd. Deze vier deelonderzoeken (modules) zijn herhaald enkele maanden na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium (T1) en wederom een jaar daarna (T2). Over het algemeen laten de resultaten van de vergelijkingsgemeenten weinig veranderingen zien; in deze samenvatting ligt de focus daarom op de experimentele gemeenten.

7.5.1 Niet-ingezetenen

Na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium werden bij de stratenquête experimentele gemeenten nauwelijks niet-ingezetenen aangetroffen die in de gemeenten cannabis verkregen. Het percentage niet-ingezetenen daalde van 23% op T0 naar 6% op T2. Ook in experimentele gemeenten waar op T2 het Ingezetenen criterium in de praktijk niet langer werd gehandhaafd, bleven niet-ingezetenen grotendeels afwezig. Ook in de experimentele grensgemeente waar etnografisch veldwerk is verricht, blijkt in de eerste maanden na 1 mei 2012 het softdrugstoerisme fors afgenomen. In de zomer van 2012 verplaatst een deel van de toeristen zich naar de illegale cannabismarkt. In de gemeente waar vanaf het voorjaar 2013 coffeeshopverkoop aan niet-ingezetenen weer oogluikend wordt toegestaan, komen toeristen geleidelijk aan weer terug, maar niet volledig. In de gemeente waar coffeeshops voor niet-ingezetenen verboden terrein blijven, verdwijnen de softdrugstoeristen uiteindelijk ook merendeels van de illegale cannabismarkt.

7.5.2 Coffeeshops

Het kopen van cannabis in coffeeshops nam in de experimentele gemeenten direct na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium fors af: daarvoor kocht 91% van de op straat geënquêteerde gebruikers cannabis in een coffeeshop in de gemeente; daarna was dat nog maar 52%. Een jaar later was het Besloten clubcriterium inmiddels komen te vervallen en was de aanschaf in coffeeshop weer wat aangetrokken, maar nog niet volledig hersteld (82%). Datzelfde beeld komt naar voren uit de cohortstudie: een scherpe daling in cannabisaanschaf in coffeeshops direct na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in experimentele gemeenten. Voor de invoering kocht 93% van het experimentele cohort cannabis in een coffeeshop in de gemeente, terwijl na de invoering nog maar 37% van de actuele gebruikers dat deed. Dat trok in het daaropvolgende jaar wel weer wat bij, maar ook bij de laatste meting kocht nog maar twee derde van de actuele gebruikers in een coffeeshop (68%). De lokale experts in de experimentele gemeenten onderschrijven deze resultaten en 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 weer iets toegenomen naar 50%, maar ook volgens de experts dus zeker nog niet terug op het oorspronkelijke niveau.

Het veldonderzoek laat zien dat het verplichte GBA-bewijs een groot struikelblok was bij de inschrijving en dat de meeste lokale coffeeshopklanten verdwenen na 1 mei 2012. In de stratenquête voor 1 mei 2012 gaf ongeveer de helft van de ingezetenen al aan geen lid te zullen worden van een coffeeshop en de cohortstudie

wijst uit dat de meesten dit ook inderdaad niet deden. In de gemeenten waar de GBA-eis kwam te vervallen, keert een groeiend deel van de lokale coffeeshopklandizie terug, maar vooralsnog is dat minder gebeurd met vooral de jongere (18-24 jaar) clientèle. Ook de vaste jonge bezoekers uit omliggende dorpen zijn grotendeels weggebleven.

7.5.3 *Illegale cannabismarkt*

Zowel de stratenquête als de cohortstudie lieten, parallel aan de daling van cannabisaanschaf in coffeeshops, een duidelijke stijging van de aanschaf op de illegale markt zien in de experimentele gemeenten. Voor de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium was deze markt niet geheel afwezig: 25% van de gebruikers in de stratenquête kocht op T0 cannabis bij 06-dealers, straatdealers, thuisdealers, thuishouders of andere illegale verkopers. Na de invoering steeg dat echter naar 44% (in de cohortstudie naar 52%). Vooral het kopen bij 06-dealers en straatdealers, en deels ook thuisdealers, nam toe. In de stratenquête leek het effect van de (tijdelijke) invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium op illegale cannabisverkoop vervolgens weg te ebben (25% kocht op T2 op de illegale markt), maar niet in de cohortstudie (44%). Interviews met lokale experts steunen de resultaten van de cohortstudie. Tussen T1 en T2 was er volgens hen wel weer sprake van een afname van illegale verkoop, maar toch bleven er anderhalf jaar na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium meer 06-dealers, straatdealers en thuisdealers aanwezig dan daarvoor. Experts melden ook een toename van het aantal drugsrunners tussen T0 en T1, die in het jaar daarop weer gedeeltelijk uit het zicht waren verdwenen.

Het etnografisch veldonderzoek geeft vlees en bloed aan deze meer cijfermatige ontwikkeling die uit de andere modules naar voren komt. Een deel van de soft-drugstoeristen bleef na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium naar de experimentele gemeenten komen en week uit naar de illegale markt. De straathandel groeide explosief. Eerst vooral in de binnenstad, waar vanuit de coffeeshops, die hun omzet sterk terug zagen lopen, het toezicht door portiers op wat zich op straat afspeelde sterk verminderde. Arrestaties en gebiedsverboden droegen er sterk toe bij dat de opbloeiende straathandel zich grotendeels verplaatste naar de volkswijken, waar de straatdealers veelal oorspronkelijk vandaan kwamen. De dealers zorgden er via runners op straat en met het uitdelen van 06-nummers voor dat toeristen op de illegale markt konden kopen. Handelaren reageerden op repressieve maatregelen door taakverdeling. De cannabisverkoop aan toeristen resulteerde in een illegale inkomstenbron voor een groeiend aantal jongeren en jongvolwassenen. Deze ontwikkeling had zijn weerslag op de straatcultuur in volkswijken. Daar waar verkoop aan niet-ingezetenen in coffeeshops weer werd toegestaan, verplaatsten deze zich weer naar de coffeeshops en werd de illegale cannabismarkt enigszins getemperd. Maar niet volledig en er is nog steeds een grotere illegale cannabismarkt dan voorheen.

De illegale cannabismarkt floreerde niet alleen vanwege de toeristen die wegens het Ingezetenen criterium geweerd werden uit de coffeeshop. Het Besloten clubcriterium maakte dat ook lokale gebruikers buiten de coffeeshop op zoek gingen naar hasj en wiet. De lokale gebruikers begaven zich op de straatmarkt en zochten hun heil bij andere illegale verkopers. In de ene gemeente waren dat vooral thuisadressen, in andere gemeenten meer 06-dealers of zelftelers. Jonge lokale gebruikers (18-24 jaar) vonden vaak eenvoudig hun weg naar de reeds bestaande illegale cannabismarkt voor minderjarige blowers.

Al met al wordt anderhalf jaar na de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in de volkswijken nog steeds op straat en op thuisadressen gedeald. Weliswaar nu wel weer minder dan in de zomer van 2012, maar meer dan vóór 1 mei van dat jaar. Ook 06-dealers doen nog steeds goede zaken, binnen hun eigen buurt en elders in de stad. Een deel van hun in de zomer van 2012 geworven lokale klantenkring blijft bestellen. Ook zijn er toeristen die blijven komen naar hun straatdealer, 06-dealer of een thuisadres waar ze wiet kunnen kopen.

In de vergelijkingsgemeenten, waar het Besloten club- en het Ingezetenen criterium niet is ingevoerd, is overigens ook wel sprake van een illegale cannabisverkoop. De illegale cannabismarkt bevindt zich hier vaak buiten het centrum, in bepaalde volkswijken, en is gericht op lokale gebruikers en minderjarige blowers. Softdrugstoeristen worden hier buiten het centrum nauwelijks aangetroffen.

7.5.4 Beschikbaarheid en vermenging harddrugsmarkt

De gepercipieerde beschikbaarheid van cannabis werd in zowel stratenquête als cohortstudie gedurende het hele onderzoek gewaardeerd met een rapportcijfer 9. In het etnografisch veldonderzoek blijkt dat gebruikers ook op de illegale cannabismarkt weinig moeite hoeven te doen om aan hasj of wiet te komen. Het is in sommige opzichten zelfs makkelijker dan de coffeeshop. Lokale experts zagen nauwelijks fluctuaties in de prijs. Het lijkt er wel op dat toeristen op de illegale cannabismarkt meer betalen dan lokale klanten.

Ook al blijft de illegale soft- en harddrugshandel grotendeels gescheiden, als meer cannabisgebruikers zich op de illegale markt bewegen, komen zij potentieel vaker in aanraking met harddrugs. Dit vertaalt zich overigens niet direct in meer harddruggebruik bij de onderzochte cannabisgebruikers. Lokale experts rapporteren dat vooral straatdealers en drugsrunners zich (naast cannabisverkoop) ook bezighouden met handel in harddrugs; sommigen van hen hielden zich voor de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium uitsluitend bezig met harddrugs. De straatdealers en drugsrunners worden bovendien als ietwat agressieve verkopers afgeschilderd.

7.5.5 Conclusie

De invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in de zuidelijke provincies heeft robuuste veranderingen op de legale en illegale lokale cannabismarkt teweeggebracht. Zowel de stratenquête als de cohortstudie tonen dit duidelijk aan en lokale experts en etnografische veldstudie ondersteunen de resultaten. Direct na de invoering kelderde het marktaandeel van de coffeeshop en raakten deze zowel softdrugstoeristen als lokale klanten kwijt. Vooral de illegale straathandel (straatdealers, drugsrunners, 06-dealers) profiteerde. Een jaar later – het Besloten clubcriterium is inmiddels afgeschaft en de handhaving van het Ingezetenen criterium in een aantal gemeenten opgeschort – keren de klanten gaandeweg terug naar de coffeeshop en is de straathandel enigszins getemperd. Maar er is zeker geen sprake van volledig herstel. De illegale cannabismarkt blijft groter dan voorheen en een deel van de toeristen en vooral jongere lokale gebruikers blijven via dealers hun hasj en wiet kopen. Het snelle geld van de illegale handel heeft bovendien zijn weerslag gehad op de straatcultuur in de wijken.

Summary and conclusions

Coffeeshops, tourists and the local market

Evaluation of the private club and the residence criterion for Dutch coffeeshops
Final Report

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

In brief

On 1 January 2012, the Dutch coffeeshop (= sales outlet for cannabis products) policy was tightened. Two further criteria that coffeeshops must adhere to in order for them to be tolerated were added to the Opium Act Directive (*Aanwijzing Opiumwet*) for the Public Prosecution Service: the private club criterion and the residence criterion. Coffeeshops were only permitted to give access and to sell cannabis products to members and hence needed to maintain a verifiable members' list, and only residents of the Netherlands aged 18 and over were permitted to become a member.

The enforcement of this new policy began in May 2012 in the southern provinces of Limburg, Noord-Brabant and Zeeland. As a result, drugs tourism to these provinces swiftly declined. However, aside from the non-residents, the coffeeshops also lost a large portion of their local customers, since users, and particularly the younger users, did not want to register as a member. Accordingly, the illegal market expanded. Neighbourhood residents, who had previously experienced the nuisance caused by coffeeshops and their (non-resident) visitors, now experienced a greater amount of nuisance caused by dealer activities. After 1 May, the police quickly shifted its priority from monitoring compliance by coffeeshops to combating the illegal market and nuisance of street dealing.

The policy was amended at the end of 2012, with the abolishment of the private club criterion. The residence criterion has remained in place, but since 2013 the decision on whether to enforce it is left to the local authority. The scope for locally tailored enforcement approaches has introduced 'couleur locale' to the enforcement. Since this latest policy change, the effects of the 2012 change are still perceptible, although there are signs that the situation in 2013 is reverting to pre-May-2012. Drug tourists remain largely absent in the three southern provinces, but are returning in small numbers to places where the residence criterion is not enforced. Neighbourhood residents are experiencing less nuisance caused by street dealing activities, but more nuisance from the coffeeshops, where the overall nuisance has not diminished significantly. Residents of the Netherlands have largely returned to the coffeeshops, but the recovery certainly falls short of 100%. Illegal cannabis sale has been tempered but remains greater than before May 2012.

At the end of 2013, the situation is relatively calm and under control in most areas, certainly in comparison to 2012 when the enforcement of the new policy in the three southern provinces triggered drastic changes in the users' market.

This emerges from the current evaluation study on the tightened coffeeshop policy, conducted between early 2012 and early 2014 by the Research and Documentation Centre of the Ministry of Security and Justice [WODC], Bureau INTRAVAL and the Bonger Institute of the University of Amsterdam.

The design and the results of the study are described below. For more detailed information (such as sampling characteristics, levels of significance) the reader is referred to the chapters in the report.

The study

By tightening the coffeeshop policy, the government sought to make coffeeshops smaller and more controllable, to reduce the nuisance and criminality associated with coffeeshops, to combat the trade in illicit drugs and to reduce the number of foreign visitors attracted by Dutch policy. Coffeeshops were expected to serve the local market only. The study researched the actual effects of this tightened policy.

Fourteen coffeeshop municipalities and coffeeshop areas

The study was conducted in fourteen municipalities, of which seven in the three southern provinces and another seven in the rest of the country.⁶⁹ The municipalities were selected with a view to obtaining a country-wide sample which is as representative as possible. Fourteen coffeeshop areas were selected in the municipalities.

In 2012, the new criteria were only enforced in the three southern provinces. No action was taken as yet in the rest of the country. In the 2012 study, the municipalities in the three southern provinces were treated as an 'experimental group' and the other municipalities as 'comparison group'. The situation is different in 2013, when the residence criterion applies throughout the country. The local variation in enforcement of the criterion creates differences between the municipalities that interfere with the previous differentiation between the 'experimental' and 'comparison' group. For example, the policy is not actively enforced in 2013 throughout the three southern provinces. These differences in enforcement have been incorporated in a number of analyses. Although the design of the research was not entirely quasi-experimental in 2012, due to unexpected events such as the closure of coffee-shops that were part of the sample and differences in enforcement, nonetheless we can compare what occurred in areas *with* the new policy and areas *without*. Partly because the implementation was also investigated, this permits an interpretation of the results in terms of effectiveness.

Three measurements

The study covers the period from early 2012 to end 2013. Three measurements were performed: the first, as a baseline measurement, was taken in March-April 2012, before the enforcement of the new criteria. The first follow-up measurement was taken in October-November 2012, and the second follow-up measurement in October-November 2013.

Broad measurements

The study measured: how the implementation progressed, the number of coffee-shop visitors, the frequency and nature of the nuisance caused by coffeeshops as perceived by neighbourhood residents, and developments in the illegal cannabis market. Municipal civil servants and police personnel, public prosecutors and coffee-shop owners and managers were interviewed about the implementation (n=40, 36

⁶⁹ A 15th municipality was included in the measurement of the implementation.

and 61 in successive measurements). Coffeeshop visitors were interviewed face-to-face about their purchasing behaviour and use (n=1.051, 739 and 726). Neighbourhood residents reported by means of a survey on the nuisance that they experience (n=712, 714 and 714). Cannabis users were asked face-to-face in a street survey about their purchase and use of cannabis (n=942, 812 and 907). Also, two cohorts were followed up over time, one consisting of coffeeshop visitors (n=108) and one consisting of current cannabis users residing in the Netherlands, contacted through the street survey (n=79). Finally, ethnographical field work was conducted in four municipalities to obtain a more in-depth understanding of trends and players in the illegal circuit.

Coffeeshop visitors and cannabis users were recruited with a view to achieving representativeness, by taking into account relevant background characteristics, by spreading the measuring moments evenly, by approaching respondents at random and in different ways, and by ensuring that the different categories of actors were included in the research.

To obtain as reliable a picture as possible, the findings from the different angles were combined with each other ('triangulated').

Report

An interim report was drawn up on the developments as a consequence of implementing the private club and residence criteria in 2012 (Van Ooyen, Bieleman & Korf, 2013⁷⁰). The results from the cohort studies and the ethnographic fieldwork were not part of this report. The current final report describes the developments in 2012 and 2013 for all study components.

Enforcement of the new criteria in the municipalities

In May 2012, the private club and residence criteria were first enforced in the southern provinces of Limburg, Noord-Brabant and Zeeland. This went hand in hand with an intensive communication campaign aimed at drug tourists. In the initial phase, compliance by the coffeeshops was monitored, although some things were still unclear for the local authorities and they found it difficult to put the national framework into local practice. The approach gradually took form. In 2012, the police had to devote much time and effort to combatting the illegal market, which quickly took priority over monitoring the coffeeshops. Both administrative and criminal law interventions were applied, such as declaring prohibition zones and arrests followed by swift settlement rulings by the Public Prosecutor. Already in 2012, differences in implementation among the municipalities began to emerge, as some engaged actively with the new policy, while others took a bit more of a wait-and-see attitude. As the checks grew less frequent, the coffeeshops largely adhered to the new rules and kept their doors shut to non-residents.

The private club criterion was abolished in November 2012 – meaning that registering with a coffeeshop as a member was abolished – and the residence criterion came into force for the entire country in January 2013. The latter criterion has been

⁷⁰ 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*. [The private club and the residence criterion for Dutch coffeeshops. Evaluation of the implementation and the results in the period May-November 2012 – interim report]. The Hague: WODC/INTRAVAL/Bonger Instituut voor Criminologie. Cahier 2013-2.

amended, however: according to the national policy documents, enforcement can be implemented 'in phases if necessary, based on a locally tailored approach' ('*zo nodig gefaseerd plaatsvinden op basis van lokaal maatwerk*'). The mayor, the chief of police and the public prosecutor must coordinate this policy in the local 'authority triangle', taking into account the local situation. A municipality can choose to incorporate the residence criterion in its coffeeshop policy and the associated enforcement policy. Whether the policy is actively enforced in practice is also for local decision-makers to determine.

Local policy documents and interviews with local actors paint the following picture of enforcement in 2013:

- Eleven of the fifteen municipalities in the sample *have* incorporated the residence criterion in their coffeeshop policy/enforcement arrangement, the other four municipalities *have not*.
- Five of these eleven municipalities enforce the policy actively. They do so because they wish to retain the positive effects of the residence criterion in 2012 – keeping away the drug tourists – or because they are a party to regional or national policy. The intensity of the enforcement varies. One municipality pursues a very strict enforcement (coffeeshop visitors must show proof of identity and a proof of registration in the Municipal Population Database, or *Gemeentelijke Basisadministratie*), three municipalities take a more lenient approach and permit exceptions to a limited extent, and one municipality only enforces the residence criterion if a coffeeshop is causing nuisance and the authorities suspect a violation of the age and hard drugs criteria.

The coffeeshops in these five municipalities generally comply with the residence criterion and cooperate with the checks, and the police has sufficient capacity to combat any nuisance. Abolishing the private club criterion has made enforcement easier.

- Six municipalities *have* incorporated the residence criterion in their coffeeshop policy/enforcement arrangement, but *do not* actively enforce the policy. There are several reasons for this.
 - In three of these municipalities, all located in the northern provinces, there is no nuisance related to cannabis tourism. Accordingly, there is no perceived need for active enforcement. These three municipalities have explicitly formulated this in their policy, using the available scope for a locally tailored approach.
 - The situation is more complicated in the other three municipalities. These municipalities, if they were to pursue their formal policy, ought to actively enforce the policy. However, the enforcement was discontinued when the coffeeshops in these municipalities decided, in May 2013, to once again cater to non-residents as well. There are three principal reasons why the municipalities chose not to enforce the policy. First, these municipalities prefer to wait for the ruling of the Council of State about the admissibility of the residence criterion. As long as this is not clear, they will not enforce the policy.⁷¹ Secondly, closing down the coffeeshops that contravene the policy would lead to street dealing and nuisance and hence demand more policy effort and capacity. Finally, they do not enforce the policy because the nuisance caused by returning non-residents has remained limited (thanks in part to the implementation of

⁷¹ The Council of State has in the meantime pronounced a judgment on 18 June 2014 (Judgment 201304752/1/A3 Raad van State) in which the residence criterion was judged to be a proportional measure to ban non-residents from the coffeeshops. The ban of non-residents is considered a legitimate goal of the government's policy and the mayors.

alternative measures). Thus, the authorities more or less turn a blind eye to coffeeshops serving non-residents, as long as it concerns small numbers and does not cause any major nuisance.

At the end of 2013, the presence of non-residents in these 6 municipalities does not result in any uncontrollable problems. If the drug tourism should cause any problems, then the enforcement arrangement provides a basis for the enforcement of policy.

- Four of the fifteen municipalities have *not* incorporated the residence criterion in their coffeeshop policy/enforcement arrangement, and (therefore) *do not* enforce the criterion. These municipalities do not experience any nuisance related to drug tourism, so that the residence criterion was not seen a matter of urgency in 2013.

Municipalities, whether they enforce (actively) or not, often (also) implement other measures to combat nuisance from coffeeshops irrespective of whether drug tourists cause the trouble or not. Some municipalities limit the hours of operation of the coffeeshops, install 'quick visit parking spaces', or deploy extra street sweeping capacity to clean up litter. The coffeeshops themselves also play an active role in combating nuisance in their direct vicinity.

By late 2013, the general situation is relatively calm and manageable. Municipalities apply a customised approach with local differences in enforcement, which can be described as a pragmatic approach. The implementation is supported by consistent adherence to the residence criterion by the coffeeshops, a flexible cooperation with inspections, and the presence of sufficient police personnel to control the nuisance and illegal trade that can result from enforcement. The implementation is hindered in municipalities where there is, simultaneously, a lack of adherence to the residence criterion by a majority of the coffeeshops, insufficient police personnel to control the nuisance that might be associated with enforcement, and the unclear legal status of the residence criterion, so that some municipalities choose to await the ruling by the Council of State.

Combating the illegal market

During the implementation of the new criteria in 2012, a rise was anticipated in the sale of cannabis to users outside the coffeeshop, as a possible side-effect. In 2012, combating the illegal market and the associated nuisance was approached proactively. The minister of Security and Justice made additional police resources available for this. By 2013, combating the illegal market becomes more reactive. In the municipalities that participated in the study, enforcement was no longer a priority except in one, unlike in 2012. Fewer police resources are available in 2013 to combat crime specifically related to drugs. In most municipalities, however, the problems do not warrant extra resources. In most locations, the focus has shifted (also) to 'high impact crimes', while the drug trade from premises and other informal locations and cannabis cultivation also receive a great deal of attention.

In this context of enforcement, a number of developments have taken place with regard to the nuisance, coffeeshop visits, drug tourism and the illegal drugs trade. These developments took place in the three southern provinces, while hardly any changes were perceived in the rest of the country.

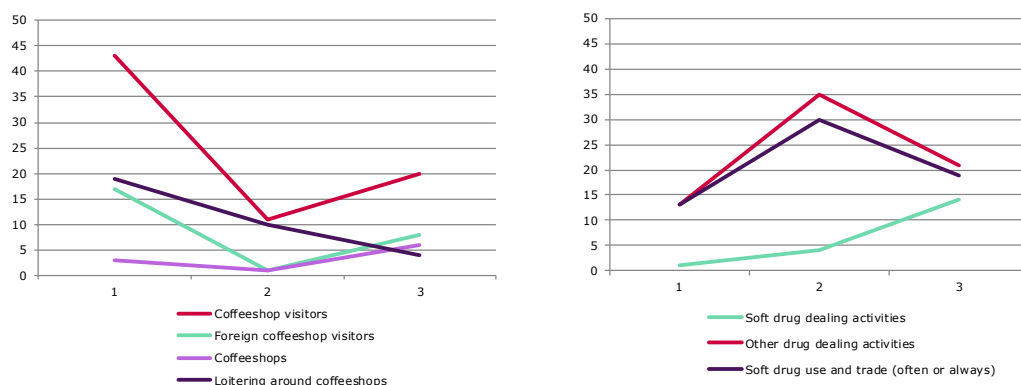
Nuisance within the direct vicinity of the coffeeshops

People who live close to coffeeshops experience various types of nuisance that they associate with soft drugs: the nuisance caused by (foreign) coffeeshop customers, by cannabis dealing on the street, by drugs tourists, and by loitering coffeeshop customers. In each survey, people who live close to coffeeshops in the three southern provinces report more of such nuisances than in other provinces.

The nature of the nuisance changes significantly between early 2012 and late 2013 (see Figure S1). During the baseline measurement in March-April 2012, neighbourhood residents mainly experienced nuisance which they associated with (foreign) coffeeshop customers and loitering coffeeshop customers. By the end of 2012, this type of nuisance had decreased. Neighbourhood residents now mainly experienced the nuisance of street dealing. By the end of 2013, nuisance from coffeeshop customers had increased again - albeit not to the level of before 2012. Dealing on the street is still a source of nuisance by the end of 2013, but - in general - less than it was during late 2012. Nuisance from what neighbour residents call drugs tourists has essentially disappeared by late 2013.

When all types of nuisance are combined that neighbours in the three southern provinces associate with coffeeshops or drugs tourists, it becomes evident that there was a decrease between early 2012 and the end of 2012, but an increase again in 2013. On balance, the nuisance experienced by neighbour residents did not change significantly anywhere during those 18 months; not in the southern provinces, nor in the rest of the country.

Figure S1 Nuisance experienced by neighbour residents of coffeeshops that they associate with coffeeshops (left) and on dealing outside coffeeshops (right), southern provinces, % of the total number of reported types of nuisance

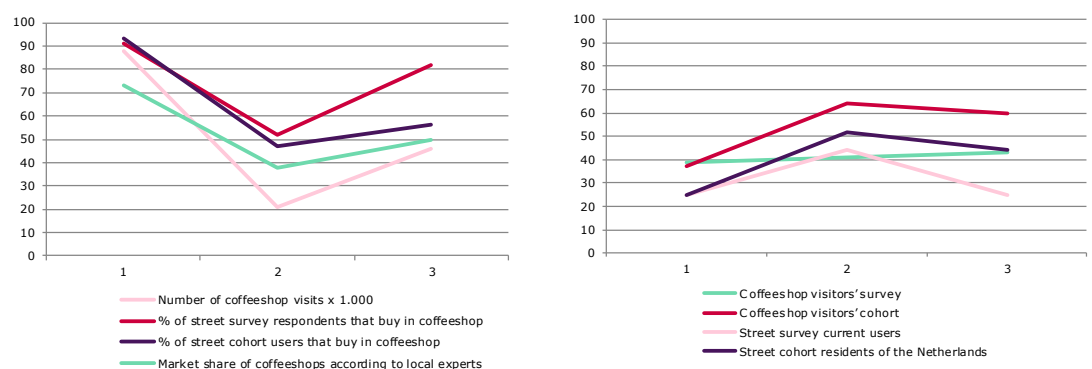


Coffeeshop visits

After the implementation of the stricter coffeeshop policy in 2012, the number of visits to coffeeshops declined in the three southern provinces, while in the rest of the country hardly any change occurred. Six months after the implementation of the new coffeeshop policy, the number of visits to coffeeshops had decreased by 76% percent in the southern provinces. A year later, the number of visits to coffeeshops had increased again, but still remained 48% lower than the original number. This is based on counts performed of coffeeshop visits.

This development is confirmed by a street survey targeting current cannabis users. Before the enforcement of the private club and the residence criterion, and according to the users themselves, 91% of users in the three southern provinces bought cannabis in a coffeeshop in the municipality; later surveys indicate that by 2012, this had declined to 52%. A year later, purchases in coffeeshops had risen again, but had not reached its previous level (82%). In the street-cohort study (in which resident participants of the street survey were followed individually for eighteen months) a sharp decline emerges in cannabis purchases in coffeeshops after the implementation of the new policy in 2012 in the three southern provinces. Before the implementation, 93% of the street cohort bought cannabis in a coffeeshop in the municipality, whereas after the implementation, only 47% of current users did. This was corrected somewhat in the following year, but in the most recent survey, barely over half of current users bought cannabis in a coffeeshop (56%). Local experts who were interviewed in the municipalities where the experiments took place estimate that the market share of coffeeshops in locally sold cannabis decreased from an average of 73% to an average of 38%. A year later (late 2013), this had increased back to 50%, but according to the experts it still had not reached its original level. Figure 2 shows an overview and also indicates how the purchase of cannabis outside the coffeeshops changed.

Figure S2 Purchase of cannabis in the coffeeshop (left) and outside the coffeeshop (right), southern provinces, according to various sources in the study



In addition to a large share of the drugs tourists, at first a part of the residents also stayed away from the coffeeshops. The ethnographic fieldwork demonstrates that the mandatory proof of registration in the Municipal Population Database (*Gemeentelijke Basis Administratie*) was an obstacle for registering with a coffeeshop. Particularly the youngest group of customers (18 through 23 years old) did not register as member of a coffeeshop.

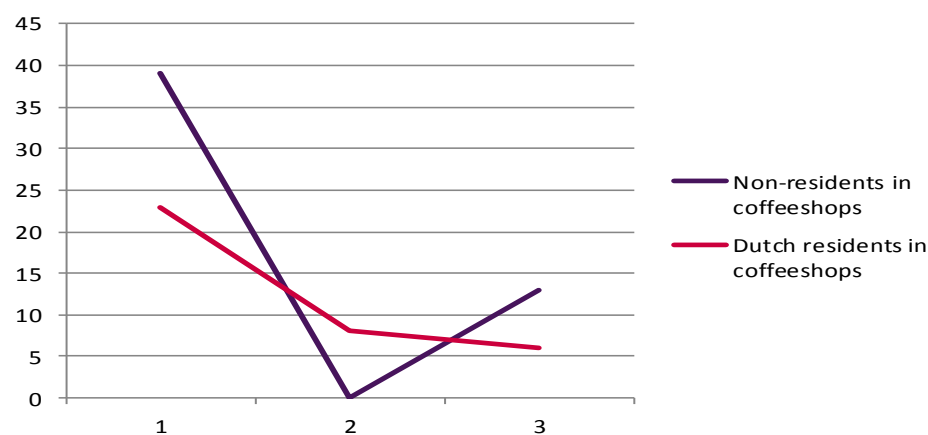
Since the Private club criterion was abolished, a large part of this group seems to have returned. During the second follow up at the end of 2013, the number of visits to coffeeshops by residents begins to return to its original level, while the average age -- 30 years old -- is comparable again with the former level. The ethnographic fieldwork, however, shows that younger customers still are buying cannabis on the illegal market and that young, regular customers from towns in the vicinity largely continue to avoid the coffeeshops.

Drugs tourism

Drugs tourism decreased substantially, especially during the initial months after May 1, 2012. By the end of 2013, non-residents are gradually starting to return, although the decline is still evident (see Figure S3).

- From the survey held among coffeeshop customers before the implementation of the new coffeeshop policy, 39% of customers in the three southern provinces lived outside the Netherlands. By the end of 2012, not one non-resident was found in the coffeeshops. However, by the end of 2013 several non-resident coffeeshop customers were again found: 13% of the total number of visitors. This only appears in coffeeshop areas where the residence criterion is not enforced. In the coffeeshop areas where the residence criterion is enforced, not a single non-resident was found in the second follow-up survey.
- The non-residents who were interviewed in late 2013 in the coffeeshops, as well as those who were part of the cohort of coffeeshop customers, estimate that the availability of cannabis abroad had increased significantly since early 2012.
- Above we saw that the nuisance caused by what neighbourhood residents call drugs tourists more or less disappeared by the end of 2013: 5% of neighbours mentioned this in early 2012, 15% at the end of 2012 and 1% at the end of 2013.
- In the street survey among current cannabis users in the southern municipalities in 2012 and in 2013, hardly any non-residents were found who acquired cannabis here since the implementation of the new policy. The percentage of non-residents declined from 23% during the baseline measurement to 8% during the first follow-up survey and to 6% during the second follow-up survey. Additionally, during the second follow-up survey in municipalities in the three southern provinces where the residence criterion essentially was no longer in effect, non-residents were largely absent.
- The ethnographic fieldwork shows that in the municipality where coffeeshops remain off-limits to non-residents, eventually the drugs tourists also largely disappear from the illegal cannabis market.

Figure S3 Non-residents in the coffeeshops and the street survey among current users, southern provinces, %



The illegal users' market

In the three southern provinces, the decline in cannabis purchases in coffeeshops goes hand-in-hand with a clear rise in purchases on the illegal market, as demonstrated by the street survey and the cohort studies (see Figure S2). Especially sales through mobile phone dealers (06-dealers), street dealers and in part through home dealers increased. The street trade grew explosively.

The ethnographic fieldwork shows that some of the drugs tourists kept coming to the municipalities that participated in the experiment after the implementation of the private club and residence criterion and once there, resorted to the illegal market. Initially this occurred in the city centre. Afterwards, the flourishing street trade transferred to the working class neighbourhoods, where many street dealers originated from.

The illegal cannabis market flourished not only because of the drugs tourists who were prohibited from visiting coffeeshops and then started buying cannabis outside the coffeeshops much more frequently. Local users also started looking for cannabis products outside the coffeeshops. Young local users (18 through 23 years old) quite easily found their way to an already existing illegal cannabis market for underage users. The sale of cannabis to drugs tourists resulted in an illegal source of income for a growing number of adolescents and young adults.

The effect seems to diminish somewhat in 2013. According to local experts, there was a reduction of illegal sales between the end of 2012 and the end of 2013, but a year and a half after the implementation of the new policy, more mobile phone dealers, street dealers and home dealers remain than before the implementation. Experts also reported an increase in the number of drug runners in 2012, who later partially disappeared from view in 2013. In places where sales to non-residents were permitted again in 2013, the sale of cannabis returned to the coffeeshops and the illegal cannabis market diminished somewhat. However, this development stagnated and during the second follow-up, a larger illegal cannabis market existed than formerly. Young resident users especially prefer to buy cannabis products from dealers.

Conclusion and discussion

The research was performed in fourteen municipalities (fifteen in the implementation study) which form a cross-section of all 103 coffeeshop municipalities in the Netherlands. Large groups of neighbour residents, coffeeshop customers and cannabis users were selected randomly. The findings from the various sub-studies, which were performed using various methods and with different groups of respondents, were combined. The result is a fairly coherent view of the changes that took place between 2012 and 2013. Moreover, an 'experimental' group and a 'comparison' group participated in 2012, which improved insight into the net effects of the policy. Support for the validity of the research is found in the fact that the findings are in line with other - local and national - studies into the consequences of a more restrictive policy, in municipalities outside the sample of this study.

The users' market for cannabis reacted quickly and robustly to the enforcement of the private club and residence criteria in the three southern provinces in 2012. According to the interim report, this could be attributed mainly to the combination of information targeting non-residents and active enforcement, cooperation between municipalities, the availability of police resources and compliance by the coffee-

shops. Some effects were intended in advance, such as the sharp decline in drug tourism. Some effects were unintended consequences: the avoidance of coffeeshops by residents of the Netherlands and the growth of the illegal market. The nuisance experienced by neighbour residents shifted from nuisance caused by coffeeshops to nuisance caused by street dealing.

The market also reacted again to the policy change in 2013. After the private club criterion was abolished, some residents returned to the coffeeshops but there was no full recovery. Some residents have continued to buy on the illegal market. Moreover, there was a slight increase in the nuisance that neighbour residents associate with coffeeshops. This may be due to the rise in the number of visits to coffeeshops in 2013 by residents and - in some places - also by non-residents.

Drugs tourists largely continue to avoid the southern provinces in 2013. The coffeeshops keep the doors shut to non-residents in municipalities where the residence criterion is enforced. The police have sufficient resources to act against any illegal sales and nuisance. Non-residents are admitted to coffeeshops in municipalities where the policy is not actively enforced. The numbers, however, are relatively slight and they do not cause notable nuisance.

The illegal market has diminished again - non-residents stay away, residents return to the coffeeshops - but is still larger than it was before May 2012.

Altogether the effects in 2013 have reduced somewhat, but are still present. The situation has not returned to the levels from before May 2012.

This study confirms that the cannabis users market is dynamic and reacts quickly to changes in policy. The resilience of drugs markets has been reported internationally before, and especially that of established drugs markets such as the cannabis market, for instance by the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA, 2013, 2014; see also Caulkins, 2007; Kilmer & Hoorens, 2010⁷²).

The effect on the cannabis market clearly consisted in a shift in the nature of supply of cannabis on the consumers' market: from coffeeshops to the illegal market and then to a certain degree back again. No evidence was found of any effect on the scale of cannabis use. Within a year and a half, the number of current users in the cohort studies declined significantly by 13% (cohort coffeeshop customers) and 17% (street cohort users). This is in line with the findings of Van der Torre, Schaap, Beke, Bervoets, Gieling and Keijzer (2012)⁷³, who found that approximately 16% of cannabis users in the municipality of Tilburg (almost wholly) stopped using cannabis after the implementation of the stricter policy in 2012. The present study does show, however, that this decline in use also occurred in municipalities where the new measures were not enforced. There the percentage of current users also declined significantly with 11% and 23% respectively. There thus appears to be a general decrease in use among respondents during the whole survey that was not associated with the new policy. In part, this can be attributed to - with the increase in age - 'normal' quitting cannabis use, which recent research indicates occurs among 6% of the frequent cannabis users over a period

⁷² 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.

⁷³ Torre, E.J. van der, Schaap, L., Beke, B., Bervoets, E., Gieling, M., & Keijzer, D. (2012). *Tilburgse Taferelen: De eerste rapportage*. [The Tilburg situation: first report] Politieacademie/LokaleZaken/Beke Advies.

of 18 months (Van der Pol, 2014⁷⁴). It is unclear what the remaining decline can be attributed to. The use of drugs other than cannabis showed little change. It was not measured whether there was an effect on the scale of cannabis offered on the market. The availability of cannabis in the Netherlands as reported by users was continually at a high level, but there were fluctuations in the form of a decrease in availability in the southern provinces in 2012 and a (slight) recovery in 2013. The shift in supply has had consequences for adolescents and young adults in certain lower class neighbourhoods who were attracted by the lucrative and flourishing sale of cannabis outside the coffeeshops. Previous research by Van Wijk and Bremmers (2011)⁷⁵ into the drugs runners in Maastricht showed that, in the underprivileged neighbourhoods where many drugs runners grow up, these runners very much look up to the older and already criminal youngsters as role models, because they have money and status.

Other findings from the present study reflect other available research. It was reported in various local and regional studies that drugs tourists primarily stayed away after the implementation of the residence criterion (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., 2012⁷⁶). For example, Van der Torre et al. (2012) report that after the implementation of the residence criterion in Tilburg, none or few drug tourists were spotted. This also occurred in Terneuzen and in Bergen op Zoom-Roosendaal after the closure of the coffeeshops (Beke, Van der Torre & Keijzer, 2012; Bieleman, Nijkamp & Buit-Minnema, 2009; Van der Torre, Beke, Bervoets et al., 2013⁷⁷).

The decline in coffeeshop visits by residents after the implementation of the private club criterion was also reported in other studies.

The gradual return of residents of the Netherlands to the coffeeshops after the private club criterion was abolished is also in line with findings of other local and regional studies. The mandatory registered membership prevented residents from purchasing cannabis in the coffeeshop. This obstacle has been removed. The pattern observed regarding the gradual return to the coffeeshops resembles what Korf,

-
- ⁷⁴ Pol, P.M. van der (2014). *The dynamics of cannabis use and dependence*. Amsterdam: University of Amsterdam.
- ⁷⁵ Van Wijk, A., & Bremmers, B. (2011). *Snelle jongens. Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid* [Fast boys. A study of drug runners and associated problems in South Limburg] Arnhem: Bureau Beke (Beke series).
- ⁷⁶ Snippe, J., & Bieleman, B. (2012). *Onderzoek invoering wietpas Dordrecht*. [Study on introducing the cannabis pass in 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*. 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*. [The new coffeeshop policy: an interim overview of Maastricht]. 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*. [The Tilburg situation: first report] Politieacademie/LokaleZaken/Beke Advies.
- ⁷⁷ 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*. [Coffee-shop visitors Terneuzen in autumn of 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*. Politieacademie/LokaleZaken/Beke Advies.

Benschop, Nabben en Wouters (2013)⁷⁸ report about Lelystad: many users quickly switched to the newly opened local coffeeshop, but a large part did not do so immediately and kept buying in Almere or Amsterdam (where they were used to doing so).

Our findings that the street trade emerged after the enforcement of the new coffee-shop criteria and gradually became less visible – as internet and mobile phone use became more involved, fewer customers were attracted and/or the street trade moved to suburbs or abroad – was reported previously by Van der Torre, Schaap, Beke et al. (2012), Van der Torre, Beke, Bervoets et al. (2013), Van der Torre, Holvast, Keijzer et al. (2013). Also Asmussen (2007)⁷⁹ observed this trend in Copenhagen after the closure of public sales points for cannabis there. Bieleman et al. (2009), Beke et al. (2012) observed similar transfer phenomena (to a limited extent and other municipalities) after the closure of coffeeshops in Terneuzen and Bergen op Zoom-Roosendaal.

The situation surrounding the residence criterion remains unclear in 2013. A number of municipalities have not yet completed their policy-making and a legal consensus regarding the residence criterion had not yet been reached at the time of this study (in 2012 and 2013). It is therefore advised to continue monitoring future developments.

⁷⁸ 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*. [Coffeeshop, nuisance and illegal market: the arrival of a coffee-shop in Lelystad and its effects]. Amsterdam Rozenberg Publishers.

⁷⁹ Asmussen, V. (2007). Danish cannabis policy in practice: the closing of Pusher Street and the cannabis market in Copenhagen. In: Fountain, J., Korf, D. (eds). (2007). *Drugs in society: European perspectives*. Abingdon: Radcliffe Publishing.

Literatuur

- Adviescommissie Drugsbeleid (2009). *Geen deuren maar daden: Nieuwe accenten in het Nederlands drugsbeleid*. Den Haag: Adviescommissie Drugsbeleid.
- 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.
- Beke, B., Torre, E.J. van der, & Keijzer, D. (2012). *Bergen op Zoom-Roosendaal Drugscan 2011*. Bergen op Zoom-Roosendaal: Gemeenten.
- Berghuis, B., & Waard, J. de (2010). *Drugsmarkt effectief verplaatst*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie. Feitenflits 1, december 2010.
- Berghuis, B., & Waard, J. de (2011). Sluiting coffeeshops voor buitenlanders kan drugsproblematiek 'terugduwen'. *Secondant* 3/4, 46-49.
- Bieleman, B., Biesma, S., Snippe, J., & Beelen, A. (2009). *Drugsgelateerde overlast. Literatuurstudie*. Groningen/Rotterdam: WODC/INTRAVAL.
- Bieleman, B., & Naayer, H. (2007). *Onderzoek coffeeshops Terneuzen*. Groningen/Rotterdam: Bureau INTRAVAL.
- Bieleman, B., Naayer, H., & Nienhuis, A. (2006). *Coffeeshops naar de periferie: Evaluatie verplaatsing twee coffeeshops in Venlo*. Groningen/Rotterdam: INTRAVAL.
- Bieleman, B., & Nijkamp, R. (2009). *Coffeeshopbezoekers in Venlo 2009: Tellingen en enquête coffeeshopbezoekers Venlo*. Groningen/Rotterdam: INTRAVAL.
- Bieleman, B. & Nijkamp, R. (2009). *Coffeeshopbezoekers Terneuzen: Voorjaar 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., 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). *Coffeeshopbezoekers Terneuzen najaar 2009*. Groningen/Rotterdam: Bureau INTRAVAL.
- Bieleman, B., Nijkamp, R., Reimer, J., & Haaijer, M. (2013). *Coffeeshops in Nederland 2013: Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid*. Den Haag/Groningen: WODC/INTRAVAL.
- Bieleman, B., Nijkamp, R., & Sijtsma, M. (2011). *Monitor Rotterdamse coffeeshopbeleid, 0-, 1- en 2-meting*. Groningen/Rotterdam: Bureau INTRAVAL.
- Bieleman, B., Nijkamp, R., & Voogd, R. (2013). *Evaluatie coffeeshopbeleid gemeente Delfzijl*. Groningen: INTRAVAL.
- Bootsma, J. (2012). Wenselijkheden en mogelijkheden van verplaatsen van coffeeshops vanuit juridisch perspectief. In Gemeente Rotterdam (red.), *Verkenning verplaatsingsmogelijkheden coffeeshops in de gemeente Rotterdam* (pp.17-25). Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- 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). DOI: 10.4073/csr.20011.3.
- 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.A., Papachristos, A. & Hureau, D. (2012). Hot spots policing effects on crime. *Campbell Systematic Reviews*, 2012 (8)
- Broekhuizen, J., Boers, J., Ruiter, S., & Slot, J. (2011). *Angst voor coffeeshop in de buurt gegrond?* Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek.
- Caulkins, J. P. (2007). The need for dynamic drug policy. *Addiction*, 102(1), 4-7

- CCV (2010). *De tafel van elf: Een veelzijdig instrument*. Utrecht: CCV.
- 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 fracties VVD en CDA (2010). *Regeerakkoord VVD-CDA: 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'*. Geraadpleegd op juni 2012: www.kabinetsformatie2012.nl/
- De fracties VVD en PvdA (2012). *Regeerakkoord VVD-PvdA: 'Bruggen slaan'*. Geraadpleegd juni 2012: www.kabinetsformatie2012.nl/
- De Hoog, D., Brink, E. van den, Varst, L. van der, Wensveen, M., & Verberne, E. (2012). *Eindrapportage Arnhem: Onderzoek ervaren overlast rondom coffee-shops*. Den Haag: COT.
- Durlak, J.A., & DuPre, E.P. (2008). Implementation matters: a review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *American Journal of Community Psychology*, 41(3-4), 327-50.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. (2014). *European Drug Report 2013*. Lissabon: EMCDDA.
- Gemeente Breda (2012). *Monitor omvorming coffeeshops tot besloten clubs in Breda: Resultaten metingen september 2012*. Breda: Gemeente Breda, Afdeling SSC Onderzoek en Informatie.
- Gemeente Nijmegen. (2008). *Het coffeeshopbezoek in Nijmegen: Een inventariserend onderzoek naar de omvang en kenmerken van het bezoek aan de Nijmeegse coffeeshops*. Gemeente Nijmegen.
- Gemeente Rotterdam (2012). *Verkenning verplaatsingsmogelijkheden coffeeshops in de gemeente Rotterdam*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid.
- Gemeente Rotterdam. (2013). *Het Rotterdamse coffeeshopbeleid 2013*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gerechtshof 's-Gravenhage 02-02-2012, LJN: BV2572; *Hoger beroep vervolging van medewerkers van coffeeshop Checkpoint*.
- Gerechtshof 's-Hertogenbosch (Strafrecht) 19-02-2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:383, *Themazitting ingezetenencriterium coffeeshops Maastricht*.
- Gerechtshof 's-Hertogenbosch (Strafrecht) 19-02-2014, ECLI: NL:GHSHE:2014:390; *Themazitting ingezetenencriterium coffeeshops Maastricht*.
- Gerechtshof 's-Hertogenbosch (Strafrecht) 19-02-2014, ECLI: NL:GHSHE:2014:391; *Themazitting ingezetenencriterium coffeeshops Maastricht*.
- Gerechtshof 's-Hertogenbosch (Strafrecht) 19-02-2014, ECLI: NL:GHSHE:2014:392; *Themazitting ingezetenencriterium coffeeshops Maastricht*.
- Killias, M., Isenring, G.L., Gilliéron, G. et al. (2011). Do drug policies affect cannabis markets? A natural experiment in Switzerland, 2000-2010. *European Journal of Criminology*, 8(3), 171-186.
- Kilmer, B., & Hoorens, S. (2010). *Better understanding efforts to reduce the supply of illicit drugs*. Cambridge, Engeland: RAND.
- Kilmer, B., Kruithof, K., Pardal, M., Caulins, J.P., & Rubin, J. (2013). *Multinational overview of cannabis production regimes*. Cambridge, Engeland: RAND Europe.
- 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
- Korf, D.J., Benschop, A., & Wouters, M. (2013). De illegale gebruikersmarkt van cannabis. In M.M.J. van Ooyen-Houben, B. Bieleman, & D.J. Korf (red.), *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.

- Korf, D.J., Doekhie, J., & Wouters, M. (2011). *Amsterdamse coffeeshops en hun bezoekers*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Korf, D.J., van der Woude, M., Benschop, A., & Nabben, T. (2001). *Coffeeshops, jeugd en toerisme*. Amsterdam: Rozenberg.
- Laar, M.W.van (2013). *Nationale Drug Monitor jaarbericht 2012*. Den Haag/Utrecht: WODC/Trimbos-instituut.
- Leuw, E. (1993). Cannabis als hoeksteen van het Nederlandse drugsbeleid. *Justitiële verkenningen*, 9(6), 17-45.
- MacCoun, R. (2011). What can we learn from the Dutch cannabis coffeeshop system? *Addiction*, 106(11), 1899-1910.
- Mazerolle, L., Rombouts, S., & Soole, D. (2007). Street-level drug law enforcement: a meta-analytic review. *Campbell Systematic Reviews*, 2007, (2).
- Mein, A.G., & Ooyen-Houben, M.M.J. van (2013). *Bestuurlijke rapportage coffeeshop Checkpoint*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Mulders, M., & Croes, R. (2012). *Herkomstonderzoek: Bezoekers coffeeshops Tilburg*. Tilburg: Dufec.
- 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.
- 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. (2013). Coffeeshopbezoek. In: Van Ooyen-Houben, M.M.J., 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. Cahiers 2013-02.
- Nijkamp, R., Bieleman, B., Bie, E. de, & Oude Wansink, M. (2008). *Nulmeting overlast en bezoek coffeeshops Maastricht*. Groningen/Rotterdam/Maastricht: Bureau INTRAVAL/OWP Research.
- OM (g.d.). Factsheet ZSM. Verkregen van www.om.nl/onderwerpen/zsm/@158586/factsheet-zsm/
- Ooyen-Houben, M.M.J. van, 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.
- Ooyen-Houben, M.M.J. van, & Giessen, M. van der (2013). De implementatie van de B- en I-criteria volgens de betrokken actoren: resultaten van de procesevaluatie. In M.M.J. van Ooyen-Houben, B. Bieleman & D.J. Korf(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.
- OWP Research (2011). *Effecten van de invoering van het buurlandcriterium door Maastrichtse coffeeshops*. Maastricht: OWP Research.
- Pol, P.M. van der (2014). *The dynamics of cannabis use and dependence*. (Proefschrift, UvA, Amsterdam). S.l.: S.n.
- Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) 14-08-2013, ECLI:NL:RVS:2013:696; *Beroep tegen bestemmingsplan 'Spreiding Maastrichtse Coffeeshops: Köbbesweg'*.
- Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) 24-12-2013, ECLI:NL:RVS:2013:2532; *Eerste aanleg tijdelijke sluiting van coffeeshop Toermalijn door de*

- burgemeester van Tilburg en van coffeeshop Easy Going door de burgemeester van Maastricht.*
- Rechtbank Limburg (Bestuursrecht) 25-04-2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:BZ8548; *Sluiting coffeeshop voor de duur van één maand wegens overtreding gedoogcriteria (Damoclesbeleid).*
- Rechtbank Limburg (Strafrecht) 26-06-2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:4071; *Vervolging personeelslid van een coffeeshop.*
- Rechtbank Limburg (Strafrecht) 26-06-2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:4073; *Vervolging beheerder van een coffeeshop.*
- Rechtbank Limburg (Strafrecht) 26-06-2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:4075; *Vervolging personeelslid van een coffeeshop.*
- Rechtbank Limburg (Strafrecht) 26-06-2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:4077; *Vervolging beheerder van een coffeeshop.*
- Rechtbank Limburg (Strafrecht) 26-06-2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:4078; *Vervolging personeelslid van een coffeeshop.*
- Rechtbank Limburg (Strafrecht) 26-06-2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:4082; *Vervolging beheerder van een coffeeshop.*
- Rechtbank Limburg (Strafrecht) 26-06-2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:4084; *Vervolging portier van een coffeeshop.*
- Rechtbank Limburg (Strafrecht) 08-07-2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:6002; *Beslissing coffeeshops na terugverwijzing door het gerechtshof.*
- Rechtbank Middelburg (Strafrecht) 25-03-2010, ECLI:NL:RBMID:2010:BL8815; *Vervolging coffeeshop Checkpoint.*
- Resultaten inventarisatie lokaal handhavingsbeleid coffeeshops (2013).* Den Haag: Stichting Epicurus Foundation.
- Rossi, P.H., Freeman, H.E., & Lipsey, M.W. (1999). *Evaluation: A systematic approach* (6e ed.). Thousand Oaks/Londen/New Delhi: SAGE.
- 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.
- Snippe, J., & Bieleman, B. (2012). *Onderzoek invoering wietpas Dordrecht.* Groningen/Rotterdam: Bureau INTRAVAL.
- Snippe, J., & Bieleman, B. (2013). Omwonenden van coffeeshops. In M.M.J. van Ooyen-Houben, B. Bieleman D.J. Korf (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. Cahiers 2013-2.
- Snippe, J., Bieleman, B., Kruize, A., Naayer, H., & Goeree, P. (2005). *Hektor in Venlo. Eindevaluatie: inspanningen, proces en resultaten 2001-2004.* Groningen: INTRAVAL.
- Snippe, J., Haan, K. de, & Bieleman, B. (2011). *Wietbeleid gewogen: Evaluatie coffeeshopbeleid Haarlemmermeer.* Groningen/Rotterdam: Bureau INTRAVAL.
- Snippe, J., Naayer, A., & Bieleman, B. (2006). *Evaluatie Hektor 2005.* Groningen/Rotterdam: INTRAVAL.
- Snippe, J., Nijkamp, R., & Bieleman, B. (2012). *Hektor 2010 en 2011: Evaluatie aanpak drugsoverlast Venlo.* Groningen/Rotterdam: Bureau INTRAVAL.
- Snippe, J., Nijkamp, R., & Bieleman, B. (2013). *Onderzoek drugsbeleid Venlo 2012-2013.* Groningen/Rotterdam: Bureau INTRAVAL.
- Stb (2010). *Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Te raadplegen sinds 31 augustus 2010 9:00.* Den Haag: Sdu Uitgevers. *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 7 juli 2010, nr. 325.

- Stc (1996, nr. 107). Richtlijnen opsporings- en strafvorderingsbeleid strafbare feiten Opiumwet. Den Haag: Sdu Uitgevers. *Staatscourant*, 27 september 1996, nr. 187.
- Stc (2011, nr-22936). Aanwijzing Opiumwet (2011A021). Den Haag: Sdu Uitgevers. *Staatscourant*, 27 december 2011, nr. 22936.
- Stc (2012, nr. 22936). Rectificatie Aanwijzing Opiumwet (2011A021). Den Haag: Sdu Uitgevers. *Staatscourant*, 12 januari 2012, nr. 22936.
- Stc (2012, nr. 26938). Aanwijzing Opiumwet (2012A021). Den Haag: Sdu Uitgevers. *Staatscourant*, 24 december 2012, nr. 26938.
- Surmont, T. (2005). *De afzetmarkt van grenscoffeeshops in Zeeuws-Vlaanderen: Het profiel van de coffeeshopbezoeker en beleidsmatige reacties*. Gent: Universiteit Gent.
- Surmont, T. (2007). Het profiel van coffeeshopbezoekers in Terneuzen. In B. de Ruyver T. Surmont (red.), *Grensoverschrijdend drugstoerisme: Nieuwe uitdagingen voor de Euregio's*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- TK (1994-1995). Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1994-1995, 24 077, nr. 3 *Drugbeleid: Nota 'Het Nederlandse drugbeleid: continuïteit en verandering'*. 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 (2003-2004). Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 24 077, nr. 125. *Drugbeleid: Brief ministers over het cannabisbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2010-2011). Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2010-2011, 24 077, nr. 259. *Drugbeleid: Brief ministers over het drugsbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2011-2012, 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, 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, 24 077, nr. 286. *Drugbeleid: Brief minister actuele zaken handhaving aangescherpte gedoogbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2011-2012). Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2011-2012, 24 077, nr. 287. *Drugbeleid: Brief minister effecten ingezetenencriterium tot nu toe en privacy aspecten*.
- TK (2012-2013). Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012-2013. Vragen gesteld door de leden der Kamer 2013Z16767. *Vragen van de leden Bouwmeester en Fokke (beiden PvdA) aan de minister van Veiligheid en Justitie over jurisprudentie ten aanzien van de handhaving van het ingezetenencriterium voor coffeeshops*.
- 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 (2012-2013). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2012-2013, publicatienr. 24 077, nr. 310 (2013, 27 juni). *Drugsbeleid: Brief minister over de invulling van de handhaving (lokaal maatwerk) in de coffeeshopgemeenten in Nederland*. 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.
- 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, Dijk, V., & Cachet, E. (2008). *Coffeeshopklanten in Roosendaal & Bergen op Zoom; Een enquête op straatniveau*, Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- 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, Lagendijk, E., & Bervoets, E. (2010). *Drugstoeristen in Roosendaal & Bergen op Zoom: Tellingen na de valreep*. Roosendaal/Rotterdam: S.n..
- Torre, E.J. van der, Schaap, L., Beke, B., Bervoets, E., Gieling, M., & Keijzer, D. (2012). *Tilburgse Taferelen: De eerste rapportage*. S.l.: Politieacademie/Lokale-Zaken/Beke Advies.
- Torre, E.J. van der, Wigmans, M., & Cachet, E. (2008). *Drugstoeristen in Roosendaal & Bergen op Zoom: Tellingen*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, mei 2008
- Weisburd, D., & Braga, A. (eds). (2006). Police innovation: contrasting perspectives. *Policing*, 1(2), 245-247.
- Wholey, J.S., Hatry, H.P., & Newcomer, K.E. (2004). *Handbook of practical program evaluation*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Wijk, A. van, & Bremmers, B. (2011). *Snelle jongens: Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid*. Arnhem: Bureau Beke (Beke reeks).

Bijlagen

Bijlage 1 Begeleidingscommissie en klankbordgroep

Begeleidingscommissie

Voorzitter

Dr. M.W.J. Koeter

Universiteit van Amsterdam, Academisch Medisch Centrum (AMC), afdeling Psychiatrie

Leden

Drs. E.M.H. van Dijk

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Ir. S. Hoorens

RAND Europe, Brussel

Dr. M.W. van Laar

Trimbos-instituut, Programma Nationale Drug Monitor, Utrecht

Drs. S. Lureman

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Veiligheid en Bestuur (vanaf april 2014) Verwey-Jonker Instituut, Utrecht

Mr. A.G. Mein

Mr. H.L.M. Obispo-van Rooijen

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Veiligheid en Bestuur (tot april 2014)

Prof. dr. ir. J. van Ours

Universiteit van Tilburg, Tilburg School of Economics and Management

Drs. W.M. de Zwart

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Directoraat-Generaal Volksgezondheid/Directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie

Klankbordgroep

K. Geurts

Gemeente Roermond, Afdeling Strategie en Bestuur (eindrapport)

R.P.J. Graëve EMPPM

Politie Limburg DROS i.o., Venlo (tussenrapport)

P. Hendriks

Uitbater van coffeeshops in Sittard en Roermond (tussen- en eindrapport)

B.W. van der Hoeven BPM

Drugsproject 'Courage', gemeente Bergen op Zoom-Roosendaal (tussenrapport)

P.J.M. Langeslag

Regioparket Limburg, Maastricht (tussen- en eindrapport)

W. Kuijpers

Politie, Zeeland West-Brabant, Districten Zeeland en de Baronie (eindrapport)

Bijlage 2 Coffeeshops en georganiseerde hennep-teelt: een literatuurverkenning

M. van Ooyen-Houben

Met het aangescherpte coffeeshopbeleid wil de Minister van Veiligheid en Justitie ook de georganiseerde (drugs)criminaliteit, en dan met name de illegale hennep-teelt, terugdringen. Met het kleiner en meer beheersbaar maken van de coffeeshops wordt de vraagkant van cannabis ingeperkt, waardoor ook de productie kant wordt aangepakt, aldus de Minister van VenJ (Handelingen, 69, nr.8, maart 2012). De criteria reiken dus ook tot de 'achterdeur' van de coffeeshops. Wat weten we over deze 'achterdeur'?

Bij de eerste ronde interviews met lokale respondenten (gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en coffeeshophouders) in 2012 kwam naar voren dat de meeste respondenten van gemeenten en politie geen zicht hadden op de problematiek van georganiseerde criminaliteit in relatie tot coffeeshops (zie Van Ooyen-Houben & Van der Giessen, 2013, p. 75). Een aantal coffeeshophouders vertelde dat ze bij kleine kwekers kopen omdat ze diversiteit en kwaliteit willen bieden, en die is volgens deze respondenten niet te krijgen bij grote, georganiseerde kwekers, die in grote ruimtes veel van één soort kweken en die vooral op de export zijn gericht. De coffeeshops bieden graag veel verschillende soorten wiet. Voor het Parket-Generaal en het ministerie van Veiligheid en Justitie vormde deze problematiek een achterliggende reden voor de aanscherping van het coffeeshopbeleid.

In aanvulling hierop is een beknopte verkenning van de literatuur uitgevoerd.

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 is van georganiseerde criminaliteit.⁸⁰ 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. Vaak bleken bijvoorbeeld dezelfde personen betrokken bij het inrichten van een kwekerij en volgens Bovenkerk en Hogewind werden kwekers zelfs door georganiseerde groepen onder druk gezet om te kweken en dat te blijven doen. Dit beeld werd niet bevestigd in onderzoek van Spapens, Van de Bunt en Rastovac (2007). Deze onderzoekers zagen dat hoofdzakelijk vier varianten in de organisatie van de bedrijfsmatige wietteelt voorkwamen. Er waren zelfstandige telers, dat wil zeggen telers die voor eigen rekening en risico werken, die in hun eigen woning zo'n 100 tot 1.000 planten kweken. Zij maken ofwel gebruik van *growshops* om kweekbenodigdheden of hennepstekken te betrekken, of doen daarvoor een beroep op hun sociale netwerk. De oogsten worden enerzijds rechtstreeks bij coffeeshops afgezet, maar anderzijds bij *growshops* of andere inkoopadressen. In de tweede plaats waren meer grootschalig opererende zelfstandige telers actief in (gehuurde) bedrijfspanden, of bijvoorbeeld in stallen bij boerenbedrijven, waar zij kwekerijen

⁸⁰ In navolging van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996) 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.

met 1.000 planten of meer in bedrijf hebben. Ten derde werden exploitanten onderscheiden die vijf tot tien plantages in woningen van anderen hadden geïnstalleerd. Deze kwekerijen werden vooral ingericht bij bekenden uit hun sociale netwerk. Tot slot werden criminele samenwerkingsverbanden onderscheiden, die op grote schaal hennepproducten inkopen, verwerken en verhandelen, en die daarnaast vaak ook eigen grote kwekerijen in bedrijf hadden. Zij beschikten over één of meer *growshops*, of minder openlijke inkoopadressen, waar de oogsten van zelfstandige telers of exploitanten werden ingekocht. De aard en kwaliteit van het product spelen geen rol. Het eindproduct werd door hen merendeels geëxporteerd (zie ook Jansen, 2012) maar ook, al dan niet via tussenpersonen, in Nederland aan coffeeshops verkocht. Dit onderzoek kan geen kwantitatieve uitspraken doen over het aandeel van de georganiseerde criminaliteit. Van de door Bovenkerk en Hogewind gerapporteerde druk op telers bleek geen sprake. Er bleken genoeg gegadigden voor de teelt; zij gaan voor het financiële gewin en hoeven geenszins gedwongen te worden. Ook Siesling, Smeets en Spapens (2011) vonden geen indicaties van dwang, intimidatie of geweld tegen telers. Alle telers startten naar eigen zeggen vrijwillig met de teelt. Velen hadden schulden, meestal tot rond 5000 euro. De teelt was een welkome aanvulling op hun financiën. Ze kweekten gemiddeld 200-300 planten en de oogst werd verkocht aan privé 'klanten' (43%), aan een *growshop* (14%) of een coffeeshop (7%). De rest (36%) kweekte voor eigen gebruik. Over het aandeel van de totale productie van cannabis dat wordt afgenomen door de coffeeshops bestaan slechts schattingen, die gebaseerd zijn op aannames, onder andere over de pakkans. Deze schattingen kennen een zeer brede variatie, maar over het geheel genomen wezen ze erop dat een aanzienlijk deel van de hier geproduceerde cannabis bedoeld zou zijn voor de export naar het buitenland (Jansen, 2012). Een kleiner deel zou richting coffeeshops gaan. Het is echter moeilijk te zeggen in hoeverre deze schattingen kloppen. Een tweede aspect van criminaliteit gerelateerd aan coffeeshops is de mogelijke directe verwevenheid van coffeeshops met criminele netwerken. In onderzoek naar (onder andere) coffeeshops in de binnenstad van Amsterdam (Projectgroep Emergo 2011; TK, 2011, 29 911, nr. 55)⁸¹ werden geen directe signalen gevonden van opmerkelijke financiële of organisatorische constructies rond het bezit en de exploitatie van coffeeshops. Wel waren er signalen dat de coffeeshops regelmatig gefinancierd werden uit onderhandse cash geldbedragen en via terugstortingen van schulden, wat bij de onderzoekers de vraag deed opkomen of hier sprake zou kunnen zijn van witwassen. Dit blijft echter onbekend. Een aantal eigenaren en managers van coffeeshops – het aantal wordt niet gespecificeerd – maakte deel uit van criminele netwerken, ook buiten Amsterdam, en deze subgroep was ook vaak betrokken bij andere bedrijven, zoals reisbureaus of vastgoed. Deze onderzoekers concluderen dat de coffeeshopsector over het algemeen niet in handen is van een beperkt aantal criminele netwerken. Het blijkt lastig om op basis van voorhanden onderzoek uitspraken te doen over de mate waarin bij de hennepsteelt sprake is van georganiseerde criminaliteit en over de relatie tussen coffeeshops en die georganiseerde criminaliteit.

⁸¹ 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).

Bijlage 3 Twee voorbeelden van de uitwerking van de handhaving van het Ingezetenen criterium in een handhavingsarrangement

Voorbeeld 1

Overtreding	Gemeente	Politie/OM
Ingezetenen	<p>1^e overtreding: Sluiting 3 maanden</p> <p>2^e overtreding binnen 3 jaar: Sluiting 6 maanden</p> <p>3^e overtreding binnen weer 3 jaar: Sluiting 12 maanden</p>	<p>1^e overtreding: Rapport + PV + inbeslagname + vervolging</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artikel 3 OW ivm art. 11, lid 1 OW: max 1 maand hechtenis of geldboete 2^e categorie (€ 3.900) • Artikel 3 OW ivm art. 11, lid 2 OW: max 2 jaren gevangenisstraf of geldboete 4^e categorie (€ 19.500) • Artikel 3 OW ivm art. 11, lid 3 OW: max 6 jaren gevangenisstraf of geldboete 5^e categorie (€ 67.000) • Artikel 3 OW ivm art. 11, lid 5 OW: max 6 jaren gevangenisstraf of geldboete 5^e categorie (€ 78.000) <p>2^e overtreding binnen 3 jaar: Rapport + PV + inbeslagname+ vervolging (idem als vorenstaand)</p> <p>3^e overtreding binnen weer 3 jaar: Rapport + PV + inbeslagname+ vervolging (idem als vorenstaand)</p>

Voorbeeld 2

Overtreding	1 ^e constatering	2 ^e constatering	3 ^e constatering
Ingezetenen criterium	Waarschuwing	Sluiting 1 maand	Sluiting 3 maanden

Bijlage 4 Tabellen illegale gebruikersmarkt

Voor de straatenquête en cohortstudie zijn statistische analyses gebruikt om verschillen tussen metingen aan te tonen. Er is daarbij steeds een vergelijking gemaakt met de nulmeting, voor de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen-criterium in de experimentele gemeenten. Gegevens van experimentele gemeenten en vergelijkingsgemeenten zijn steeds afzonderlijk getoetst. Bij de straatenquête is voor nominale variabelen (percentages) een chi-kwadraat toets gehanteerd; voor continue variabelen (gemiddelden) een T-test.

Voor de cohortstudie zijn ook vergelijkingen gemaakt met de nulmeting. Bij de cohortstudie is voor nominale variabelen (percentages) een McNemar toets voor gepaarde steekproeven gehanteerd; voor continue variabelen (gemiddelden) een gepaarde T-test.

Straatenquête actuele gebruikers

Tabel b4.1 Geslacht, leeftijd en etniciteit

	T0	T1	p*	T2	p*
Experimentele gemeenten (n)	(427)	(325)		(372)	
<i>Geslacht</i>					
Man	84,8%	85,8%		83,9%	
Vrouw	15,2%	14,2%		16,1%	
<i>Leeftijd</i>					
Gemiddeld	24,3	25,5	*	23,8	
<i>Etniciteit</i>					
Nederlands autochtoon	48,0%	67,1%	*	66,8%	*
Westers allochtoon	40,2%	18,8%		18,8%	
Niet-westers allochtoon	11,8%	14,2%		14,4%	
Vergelijkingsgemeenten (n)	(515)	(487)		(535)	
<i>Geslacht</i>					
Man	87,0%	80,1%	*	81,7%	*
Vrouw	13,0%	19,9%		18,3%	
<i>Leeftijd</i>					
Gemiddeld	24,3	24,3		24,4	
<i>Etniciteit</i>					
Nederlands autochtoon	54,5%	51,2%		51,9%	
Westers allochtoon	23,7%	25,8%		27,2%	
Niet-westers allochtoon	21,9%	22,9%		21,0%	

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05).

Tabel b4.2 Woonplaats en ingezetenen

	T0	T1	p*	T2	p*
Experimentele gemeenten (n)	(427)	(325)		(372)	
<i>Woonplaats</i>					
Gemeente/provincie	73,3%	92,3%	*	89,3%	*
Elders in Nederland	6,1%	4,0%		7,7%	
Buitenland	20,6%	3,7%		3,0%	
<i>Ingezetene</i>					
Ja	76,8%	91,8%	*	93,9%	*
Nee	23,2%	8,2%		6,1%	
Vergelijkingsgemeenten (n)	(515)	(487)		(535)	
<i>Woonplaats</i>					
Gemeente/provincie	79,0%	79,1%		80,3%	
Elders in Nederland	8,9%	6,8%		6,1%	
Buitenland	12,1%	14,0%		13,6%	
<i>Ingezetene</i>					
Ja	86,1%	83,2%		83,0%	
Nee	13,9%	16,8%		17,0%	

* Significant verschil t.o.v. T0 ($p < 0,05$).

Tabel b4.3 Opleidingsniveau, werk en studie

	T0	T1	p*	T2	p*
Experimentele gemeenten (n)	(427)	(325)		(372)	
<i>Opleidingsniveau</i>					
Laag (geen/basis/vmbo)	33,4%	31,2%		32,9%	
Midden (havo/vwo/mbo)	53,9%	54,8%		53,7%	
Hoog (hbo/wo)	12,7%	14,0%		13,5%	
<i>Werk en studie</i>					
Werkloos	10,4%	20,7%	*	18,1%	*
Studerend	21,2%	19,1%		29,9%	
Werkend	52,9%	43,2%		35,0%	
Werkend en studerend	15,5%	17,0%		17,0%	
Vergelijkingsgemeenten (n)	(515)	(487)		(535)	
<i>Opleidingsniveau</i>					
Laag (geen/basis/vmbo)	33,8%	29,8%		27,4%	
Midden (havo/vwo/mbo)	51,2%	51,8%		53,2%	
Hoog (hbo/wo)	15,1%	18,4%		19,4%	
<i>Werk en studie</i>					
Werkloos	13,3%	12,0%		11,5%	
Studerend	25,2%	26,7%		28,9%	
Werkend	42,3%	39,5%		37,8%	
Werkend en studerend	19,2%	21,9%		21,8%	

* Significant verschil t.o.v. T0 ($p < 0,05$).

Tabel b4.4 Frequentie, hoeveelheid en voorkeur cannabisgebruik, afgelopen 30 dagen

	T0	T1	p*	T2	p*
Experimentele gemeenten (n)	(427)	(325)		(372)	
Gem. frequentie	18,4	16,4	*	16,5	*
Gem. hoeveelheid	2,9	3,0		2,8	
<i>Voorkeur</i>					
Wiet	67,5%	65,8%		70,1%	
Geen voorkeur	21,1%	23,1%		15,4%	
Hasj	11,4%	11,1%		14,6%	
Vergelijkingsgemeenten (n)	(515)	(487)		(535)	
Gem. frequentie	18,7	15,1	*	15,2	*
Gem. hoeveelheid	3,0	2,6	*	2,8	
<i>Voorkeur</i>					
Wiet	71,2%	67,9%		66,5%	
Geen voorkeur	12,9%	13,2%		15,0%	
Hasj	15,9%	18,9%		18,4%	

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05).

(Frequentie = aantal dagen van de afgelopen 30 dagen), (Hoeveelheid = aantal joints op een 'typische blowdag'), (Voorkeur = meest gebruikt)

Tabel b4.5 Verkrijgen van cannabis, afgelopen 3 maanden

	T0	T1	p*	T2	p*
Experimentele gemeenten (n)	(427)	(325)		(372)	
Kopen	98,6%	88,6%	*	92,5%	*
Krijgen	19,7%	25,8%	*	19,6%	
Uitsluitend krijgen	1,4%	8,6%	*	6,7%	*
Zelf kweken	7,7%	12,9%	*	7,5%	
Vergelijkingsgemeenten (n)	(515)	(487)		(535)	
Kopen	97,5%	91,6%	*	93,3%	*
Krijgen	23,5%	24,6%		20,0%	
Uitsluitend krijgen	2,3%	6,8%	*	5,0%	*
Zelf kweken	6,2%	11,3%	*	12,5%	*

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05).

Tabel b4.6 Wel eens kopen in een coffeeshop, afgelopen 3 maanden

	T0	T1	p*	T2	p*
Experimentele gemeenten (n)	(427)	(325)		(372)	
<i>Percentage kopers</i>					
Experimentele gemeente	91,3%	52,2%	*	81,5%	*
Andere gemeente	47,6%	29,6%	*	44,4%	
Totaal	95,3%	62,5%	*	87,4%	*
<i>Transactieproportie</i>					
Experimentele gemeente	69,2	38,4	*	55,8	*
Andere gemeente	18,0	9,6	*	17,2	
Totaal	85,6	47,4	*	77,4	*
Vergelijkingsgemeenten (n)	(515)	(487)		(535)	
<i>Percentage kopers</i>					
Vergelijkingsgemeente	93,4%	85,2%	*	86,5%	*
Andere gemeente	44,4%	38,1%	*	31,8%	*
Totaal	95,7%	88,1%	*	89,7%	*
<i>Transactieproportie</i>					
Experimentele gemeente	74,2	69,6	*	70,6	
Andere gemeente	16,1	13,5		12,6	*
Totaal	88,9	82,5	*	82,6	*

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05)

(Transactieproportie = aantal keren kopen in een coffeeshop van elke 100 keer kopen afgelopen 3 maanden)

Tabel b4.7 Wel eens kopen buiten de coffeeshop, afgelopen 3 maanden

	T0	T1	p*	T2	p*
Experimentele gemeenten (n)	(427)	(325)		(372)	
<i>Percentage kopers bij dealers/telers</i>					
06-dealer	9,8%	21,5%	*	9,4%	
Thuisdealer	5,6%	6,8%		3,8%	
Thuisdealer	9,6%	12,6%		8,1%	
Straatdealer	10,3%	18,2%	*	9,7%	
Onder-de-toonbank	1,4%	0,9%		0,3%	
Uitgaansgelegenheid	0,7%	0,6%		0,3%	
Totaal	25,4%	44,3%	*	25,0%	
<i>Percentage kopers overig</i>					
Vrienden in NL	9,8%	20,3%	*	12,1%	
Vergelijkingsgemeenten (n)	(515)	(487)		(535)	
<i>Percentage kopers bij dealers/telers</i>					
06-dealer	5,4%	9,2%	*	8,0%	
Thuisdealer	7,2%	6,2%		3,4%	*
Thuisdealer	9,3%	7,0%		6,4%	
Straatdealer	5,1%	5,5%		3,0%	
Onder-de-toonbank	1,2%	1,0%		0,2%	
Uitgaansgelegenheid	0,8%	0,4%		0,0%	
Totaal	19,6%	20,5%		17,2%	
<i>Percentage kopers overig</i>					
Vrienden in NL	6,4%	6,6%		8,0%	

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05).

Tabel b4.8 Transactieproportie buiten de coffeeshop, afgelopen 3 maanden

	T0	T1	p*	T2	p*
Experimentele gemeenten (n)	(427)	(325)		(372)	
<i>Transactieproportie dealers/telers</i>					
06-dealer	2,3	11,3	*	1,4	
Thuissteler	0,4	2,5	*	0,8	
Thuisdealer	1,3	5,8	*	2,0	
Straatdealer	3,5	8,3	*	2,8	
Onder-de-toonbank	0,1	0,0		0,1	
Uitgaansgelegenheid	0,1	0,0		0,0	
Totaal	7,4	27,3	*	6,7	
<i>Transactieproportie overig</i>					
Vrienden in NL	3,1	11,0	*	4,9	
Vergelijkingsgemeenten (n)	(515)	(487)		(535)	
<i>Transactieproportie dealers/telers</i>					
06-dealer	0,4	2,0	*	2,6	*
Thuissteler	1,3	0,8		0,5	
Thuisdealer	1,2	1,8		1,0	
Straatdealer	0,8	0,6		0,8	
Onder-de-toonbank	0,2	0,3		0,1	
Uitgaansgelegenheid	0,1	0,0		0,0	
Totaal	3,8	5,3		5,0	
<i>Transactieproportie overig</i>					
Vrienden in NL	1,6	2,9		2,7	

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05).

(Transactieproportie = aantal keren kopen bij een verkoper van elke 100 keer kopen afgelopen 3 maanden)

Tabel b4.9 Percentage kopers bij dealers/telers die harddrugs verkopen, afgelopen 3 maanden^a

	T0	T1	p*	T2	p*
Experimentele gemeenten (n)	(109)	(144)		(93)	
06-dealer	36,6%	44,3%		25,7%	
Thuissteler	32,5%	28,2%		14,3%	
Thuisdealer	12,5%	33,3%		14,3%	
Straatdealer	44,2%	39,3%		34,3%	
Totaal	40,0%	46,0%		27,0%	
Vergelijkingsgemeenten (n)	(102)	(100)		(92)	
06-dealer	40,7%	31,8%		33,3%	
Thuissteler	31,9%	28,1%		12,5%	*
Thuisdealer	8,8%	6,7%		11,1%	
Straatdealer	20,0%	14,8%		28,6%	
Totaal	28,9%	24,7%		25,0%	

^a Percentage van respondenten die bij de betreffende dealers/telers hebben gekocht. De (n) betreft het totaal aantal respondenten dat bij één of meer dealers/telers heeft gekocht (06-dealer, thuissteler, thuisdealer, straatdealer, onder-de-toonbank dealer en/of dealer in het uitgaansleven). De aantallen respondenten die kochten bij onder-de-toonbank dealer en dealer in het uitgaansleven waren te klein om deze categorieën afzonderlijk in de tabel op te nemen.

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05).

Tabel b4.10 Gezondheidsincidenten (afgelopen 3 maanden) en overig middelengebruik (afgelopen 30 dagen)

	T0	T1	p*	T2	p*
Experimentele gemeenten (n)	(427)	(325)		(372)	
<i>Gezondheidsincident</i>					
Ja	7,5%	8,8%		8,6%	
<i>Overig middelengebruik</i>					
Alcohol	91,2%	92,0%		91,4%	
(Bijna) dagelijks alcohol	12,1%	17,3%	*	12,7%	
Ecstasy	18,8%	20,9%		17,5%	
Cocaine	15,0%	16,3%		9,0%	*
Paddo's	3,3%	3,4%		6,8%	*
Ghb	3,3%	3,7%		2,5%	
Amfetamine	7,1%	10,8%		5,2%	
Heroïne	0,7%	2,2%		0,8%	
Crack	1,2%	2,5%		0,3%	
Vergelijkingsgemeenten (n)	(515)	(487)		(535)	
<i>Gezondheidsincident</i>					
Ja	4,0%	6,8%	*	8,6%	*
<i>Overig middelengebruik</i>					
Alcohol	92,9%	92,6%		90,5%	
(Bijna) dagelijks alcohol	15,7%	14,6%		18,1%	
Ecstasy	18,5%	13,8%	*	14,6%	
Cocaine	9,5%	7,4%		7,3%	
Paddo's	5,8%	2,7%	*	4,1%	
Ghb	2,0%	1,6%		2,4%	
Amfetamine	8,3%	6,0%		5,6%	
Heroïne	0,8%	0,4%		0,0%	
Crack	0,6%	0,4%		0,4%	

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05).

(Gezondheidsincident = acuut gezondheidsprobleem tijdens of kort na gebruik, afgelopen 3 maanden).

Tabel b4.11 Gepercipieerde beschikbaarheid van cannabis en belang coffeeshop

	T0	T1	p*	T2	p*
Experimentele gemeenten (n)	(427)	(325)		(372)	
Beschikbaarheid	9,2	8,7	*	9,2	
Belang coffeeshop	4,0	3,9		3,8	*
Vergelijkingsgemeenten (n)	(515)	(487)		(535)	
Beschikbaarheid	9,5	9,4		9,5	
Belang coffeeshop	4,0	3,9		4,0	

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05).

(Beschikbaarheid: Hoe moeilijk/makkelijk vind je het om in Nederland wiet of hasj te kopen?)

(gem. score: 1 = heel moeilijk, 10 = heel makkelijk)

(Belang: Hoe belangrijk vind je het dat je in een coffeeshop wiet of hasj kan kopen?)

(gem. score: 1 = helemaal niet belangrijk, 5 = heel belangrijk)

Cohortstudie

Tabel b4.12 Non-respons en tussentijdse uitval

	Non- respons 1 ^e vervolg- meting (n)	Respons 1 ^e vervolg- gmeting (81)	<i>p</i> [*]	Tussen- tijdse uitvallers (63)	Cohort (79)	<i>p</i> [*]
<i>Geslacht</i>						
Man	86,4%	78,9%		77,8%	79,7%	
Vrouw	13,6%	21,1%		22,2%	20,3%	
<i>Leeftijd</i>						
Gemiddeld	24,2	23,7		22,6	24,7	
<i>Etniciteit</i>						
Nederlands autochtoon	53,1%	80,0%	*	77,0%	82,3%	
Westers allochtoon	22,2%	12,1%		14,8%	10,1%	
Niet-westers allochtoon	24,7%	7,9%		8,2%	7,6%	
<i>Woonplaats</i>						
Gemeente/provincie	85,2%	93,6%	*	93,5%	93,7%	
Elders in Nederland	14,8%	6,4%		6,5%	6,3%	
<i>Werk en studie</i>						
Werkloos	21,0%	8,5%	*	6,5%	10,1%	
Studerend	3,7%	25,5%		21,0%	29,1%	
Werkend	49,4%	38,3%		41,9%	35,4%	
Werkend en studerend	25,9%	27,7%		30,6%	25,3%	
<i>Gebruiksfreq. (30 dgn)</i>						
Gem. aantal dagen	20,3	16,9	*	18,6	15,6	
<i>Koopfreq. (3 mndn)</i>						
Gem. aantal keer coffeeshop	36,9	23,3	*	24,1	23,7	
Gem. aantal keer illegaal	1,6	1,0		1,5	0,5	

* Significant verschil tussen groepen ($p < 0,05$).

(Kenmerken van respondenten ten tijde van nulmeting)

Tabel b4.13 Frequentie, hoeveelheid en voorkeur cannabisgebruik, afgelopen 30 dagen, totale cohort

	T0	T1	p*	T2	p*	T3	p*
Experimentele cohort (n)	(36)	(36)		(36)		(36)	
Actueel gebruik	100%	86,1%		88,9%		83,3%	*
Gem. frequentie	14,8	13,7		14,0		13,3	
Gem. hoeveelheid	2,3	2,4		2,2		2,5	
Voorkeur wiet	66,7%	69,4%		58,3%		61,1%	
Voorkeur hasj	18,2%	11,1%		13,9%		11,1%	
Vergelijkingscohort (n)	(43)	(43)		(43)		(43)	
Actueel gebruik	100%	86,0%	*	90,7%		76,7%	*
Gem. frequentie	16,2	14,9		13,1	*	14,1	
Gem. hoeveelheid	2,1	1,7	*	1,7	*	1,5	*
Voorkeur wiet	86,0%	72,1%		73,8%		55,8%	*
Voorkeur hasj	11,6%	11,6%		11,9%		16,3%	

* Significant verschil t.o.v. T0 ($p < 0,05$), gepaarde toetsen.

(Frequentie = aantal dagen van de afgelopen 30 dagen, 0 voor niet-gebruikers)

(Hoeveelheid = aantal joints op een 'typische blowdag', 0 voor niet-gebruikers)

(Voorkeur = meest gebruikt)

Tabel b4.14 Frequentie, hoeveelheid en voorkeur cannabisgebruik, afgelopen 30 dagen, actuele gebruikers (op alle metingen)

	T0	T1	p*	T2	p*	T3	p*
Experimentele cohort (n)	(28)	(28)		(28)		(28)	
Actueel gebruik	100%	100%		100%		100%	
Gem. frequentie	16,5	16,1		16,4		17,0	
Gem. hoeveelheid	2,5	2,9		2,5		3,2	
Voorkeur wiet	65,4%	82,1%		71,4%		71,4%	
Voorkeur hasj	15,4%	10,7%		14,3%		14,3%	
Vergelijkingscohort (n)	(32)	(32)		(32)		(32)	
Actueel gebruik	100%	100%		100%		100%	
Gem. frequentie	19,4	17,7		16,0		18,2	
Gem. hoeveelheid	2,2	2,2		2,0		2,0	
Voorkeur wiet	84,4%	81,3%		81,3%		71,9%	
Voorkeur hasj	15,6%	15,6%		12,5%		21,9%	

* Significant verschil t.o.v. T0 ($p < 0,05$), gepaarde toetsen.

(Frequentie = aantal dagen van de afgelopen 30 dagen)

(Hoeveelheid = aantal joints op een 'typische blowdag')

(Voorkeur = meest gebruikt)

Tabel b4.15 Herhaalde metingen analyse – frequentie cannabisgebruik, afgelopen 30 dagen, actuele gebruikers (op alle metingen)

	F	p	F	p	F	p
	Beide cohorten (n=60)		Experimentele cohort (n=28)		Vergelijkingscohort (n=32)	
Within subjects effects						
Meting	0,813	0,489	0,095	0,963	1,322	0,272
Meting*regio	0,603	0,614				
Within subjects contrasts						
Meting						
Linear	0,215	0,618	0,098	0,757	1,089	0,305
Quadratic	1,697	0,198	0,124	0,727	2,580	0,118
Meting*regio						
Linear	0,900	0,347				
Quadratic	0,567	0,454				
Between subjects effects						
Regio	0.319	0.574				

Tabel b4.16 Verkrijgen van cannabis, afgelopen 3 maanden, totale cohort

	T0	T1	p*	T1x	p*	T2	p*
Experimentele cohort (n)	(36)	(36)		(36)		(36)	
Kopen	100%	82,4%	*	72,2%		80,6%	
Uitsluitend krijgen	0%	13,9%		19,4%		11,1%	
Zelf kweken	8,3%	11,8%		2,8%		6,1%	
Vergelijkingscohort (n)	(43)	(43)		(43)		(43)	
Kopen	100%	81,4%		86,0%		76,7%	
Uitsluitend krijgen	0%	14,0%		7,0%		14,0%	
Zelf kweken	7,0%	4,7%		2,3%		7,5%	

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05), gepaarde toetsen.

(Uitsluitend krijgen = niet kopen)

Tabel b4.17 Verkrijgen van cannabis, afgelopen 3 maanden, actuele gebruikers (op alle metingen)

	T0	T1	p*	T1x	p*	T2	p*
Experimentele cohort (n)	(28)	(28)		(28)		(28)	
Kopen	100%	92,3%		82,1%		96,4%	
Uitsluitend krijgen	0%	3,6%		10,7%		3,6%	
Zelf kweken	7,1%	15,4%		3,6%		7,4%	
Vergelijkingscohort (n)	(32)	(32)		(32)		(32)	
Kopen	100%	90,6%		96,9%		90,6%	
Uitsluitend krijgen	0%	9,4%		3,1%		9,4%	
Zelf kweken	9,4%	6,3%		3,1%		9,7%	

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05), gepaarde toetsen.

(Uitsluitend krijgen = niet kopen)

Tabel b4.18 Wel eens kopen in een coffeeshop, afgelopen 3 maanden, totale cohort

	T0	T1	p*	T1x	p*	T2	p*
Experimentele cohort (n)	(36)	(36)		(36)		(36)	
<i>Percentage kopers</i>							
Experimentele gemeente	91,7%	31,4%	*	52,8%	*	55,6%	*
Andere gemeente	64,7%	45,7%		36,1%	*	44,4%	
Totaal	100%	65,7%	*	66,7%	*	75,0%	*
<i>Transactieproportie</i>							
Experimentele gemeente	76,9	22,9	*	31,8	*	34,7	*
Andere gemeente	14,2	26,4		20,2		23,1	
Totaal	90,3	49,3	*	52,0	*	57,9	*
Vergelijkingscohort (n)	(43)	(43)		(43)		(43)	
<i>Percentage kopers</i>							
Vergelijkingsgemeente	100%	74,4%	*	69,8%	*	70,7%	*
Andere gemeente	46,5%	48,8%		48,8%		24,4%	*
Totaal	100%	81,4%	*	83,7%	*	76,7%	*
<i>Transactieproportie</i>							
Vergelijkingsgemeente	85,3	61,4	*	56,7	*	55,0	*
Andere gemeente	18,0	15,6		21,4		12,0	
Totaal	98,5	76,9	*	78,1	*	67,0	*

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05), gepaarde toetsen.

(Transactieproportie = aantal keren kopen in een coffeeshop van elke 100 keer kopen afgelopen 3 maanden)

Tabel b4.19 Wel eens kopen in een coffeeshop, afgelopen 3 maanden, actuele gebruikers (op alle metingen)

	T0	T1	p*	T1x	p*	T2	p*
Experimentele cohort (n)	(28)	(28)		(28)		(28)	
<i>Percentage kopers</i>							
Experimentele gemeente	92,9%	37,0%	*	57,1%	*	67,9%	*
Andere gemeente	74,1%	55,6%		46,4%		57,1%	
Totaal	100%	77,8%	*	75,0%	*	89,3%	
<i>Transactieproportie</i>							
Experimentele gemeente	77,9	27,4	*	34,4	*	41,1	*
Andere gemeente	17,3	32,4		25,9		29,7	
Totaal	94,0	59,8	*	60,3	*	70,8	*
Vergelijkingscohort (n)	(32)	(32)		(32)		(32)	
<i>Percentage kopers</i>							
Vergelijkingsgemeente	100%	81,3%	*	84,4%		83,9%	
Andere gemeente	59,4%	59,4%		53,1%		32,3%	*
Totaal	100%	90,6%		96,9%		90,6%	
<i>Transactieproportie</i>							
Vergelijkingsgemeente	81,6	67,0		67,6		65,2	*
Andere gemeente	22,9	18,3		24,9		15,9	
Totaal	98,0	85,3	*	92,5		81,1	*

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05), gepaarde toetsen.

(Transactieproportie = aantal keren kopen in een coffeeshop van elke 100 keer kopen afgelopen 3 maanden)

Tabel b4.20 Herhaalde metingen analyse – transactieproportie coffeeshop gemeente, afgelopen 3 maanden, actuele gebruikers (op alle metingen)

	F	p	F	p	F	p
	Beide cohorten (n = 60)		Experimentele cohort (n = 28)		Vergelijkingscohort (n = 32)	
Within subjects effects						
Meting	16,197	0,000	15.424	0,000	2,173	0,097
Meting*regio	6,587	0,000				
Within subjects contrasts						
Meting						
Linear	17,395	0,000	13.664	0,001	4,029	0,054
Quadratic	20,219	0,000	19.602	0,000	1,015	0,322
Meting*regio						
Linear	2,624	0,111				
Quadratic	12,307	0,001				
Between subjects effects						
Regio	212,204	0,000				

Tabel b4.21 Wel eens kopen buiten de coffeeshop, afgelopen 3 maanden, totale cohort

	T0	T1	p*	T1x	p*	T2	p*
Experimentele cohort (n)	(36)	(36)		(36)		(36)	
<i>Percentage kopers bij dealers/telers</i>							
06-dealer	13,9%	28,6%		25,0%		22,9%	
Thuissteler	11,1%	17,1%		22,2%		17,1%	
Thuisdealer	8,3%	14,3%		19,4%		17,1%	
Straatdealer	2,8%	14,3%		2,8%		2,9%	
Onder-de-toonbank	0%	2,9%		5,6%		5,7%	
Uitgaansgelegenheid	2,8%	5,7%		8,3%		2,9%	
Totaal	19,4%	48,6%	*	44,4%	*	34,3%	
<i>Percentage kopers overig</i>							
Vrienden in NL	11,1%	32,4%		22,2%		25,7%	
Vergelijkingscohort (n)	(43)	(43)		(43)		(43)	
<i>Percentage kopers bij dealers/telers</i>							
06-dealer	0%	2,3%		4,7%		9,8%	
Thuissteler	2,3%	4,7%		7,0%		9,8%	
Thuisdealer	4,7%	2,3%		2,3%		2,4%	
Straatdealer	0%	4,7%		0%		2,4%	
Onder-de-toonbank	0%	0%		0%		2,4%	
Uitgaansgelegenheid	0%	0%		2,3%		0%	
Totaal	7,0%	11,6%		7,0%		22,0%	*
<i>Percentage kopers overig</i>							
Vrienden in NL	4,7%	7,0%		9,3%		12,2%	

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05), gepaarde toetsen.

Tabel b4.22 Wel eens kopen buiten de coffeeshop, afgelopen 3 maanden, actuele gebruikers (op alle metingen)

	T0	T1	p*	T1x	p*	T2	p*
Experimentele cohort (n)	(28)	(28)		(28)		(28)	
<i>Percentage kopers bij dealers/telers</i>							
06-dealer	17,9%	37,0%		32,1%		29,6%	
Thuissteler	14,3%	11,1%		25,0%		22,2%	
Thuisdealer	10,7%	14,8%		21,4%		22,2%	
Straatdealer	3,6%	18,5%		3,6%		3,7%	
Onder-de-toonbank	0%	3,7%		7,1%		7,4%	
Uitgaansgelegenheid	3,6%	7,4%		10,7%		3,7%	
Totaal	25,0%	51,9%	*	50,0%	*	44,4%	
<i>Percentage kopers overig</i>							
Vrienden in NL	10,7%	34,6%		25,0%		33,3%	
Vergelijkingscohort (n)	(32)	(32)		(32)		(32)	
<i>Percentage kopers bij dealers/telers</i>							
06-dealer	0%	3,1%		6,3%		12,9%	
Thuissteler	3,1%	6,3%		9,4%		9,7%	
Thuisdealer	6,3%	3,1%		3,1%		3,2%	
Straatdealer	0%	3,1%		0%		3,2%	
Onder-de-toonbank	0%	0%		0%		3,2%	
Uitgaansgelegenheid	0%	0%		3,1%		0%	
Totaal	9,4%	12,5%		9,4%		25,8%	
<i>Percentage kopers overig</i>							
Vrienden in NL	6,3%	9,4%		12,5%		12,9%	

* Significant verschil t.o.v. T0 ($p < 0,05$), gepaarde toetsen

Tabel b4.23 Transactieproportie buiten de coffeeshop, afgelopen 3 maanden, totale cohort

	T0	T1	p*	T1x	p*	T2	p*
Experimentele cohort (n)	(36)	(36)		(36)		(36)	
<i>Transactieproportie dealers/telers</i>							
06-dealer	1,2	8,6	*	6,9	*	9,7	*
Thuissteler	0,7	5,6		4,0		2,2	
Thuisdealer	0,1	3,7		3,4		2,7	*
Straatdealer	0,0	2,5		0,2		0,2	
Onder-de-toonbank	0	0,6		0,3		0,2	
Uitgaansgelegenheid	0,0	1,9		3,2		0,2	
Totaal	1,9	22,9	*	18,0	*	15,2	*
<i>Transactieproportie overig</i>							
Vrienden in NL	2,4	7,1		4,8		5,2	
Vergelijkingscohort (n)	(43)	(43)		(43)		(43)	
<i>Transactieproportie dealers/telers</i>							
06-dealer	0	0,1		0,8		1,8	
Thuissteler	0,4	0,8		1,4		3,4	
Thuisdealer	0,6	0,5		0,2		0,9	
Straatdealer	0	0,4		0		0,1	
Onder-de-toonbank	0	0		0		0,1	
Uitgaansgelegenheid	0	0		0,1		0	
Totaal	1,0	1,8		2,5		6,3	*
<i>Transactieproportie overig</i>							
Vrienden in NL	0,5	2,4		0,7		2,3	

* Significant verschil t.o.v. T0 ($p < 0,05$), gepaarde toetsen

(Transactieproportie = aantal keren kopen bij een verkoper van elke 100 keer kopen afgelopen 3 maanden)

Tabel b4.24 Transactieproportie buiten de coffeeshop, afgelopen 3 maanden, actuele gebruikers (op alle metingen)

	T0	T1	p*	T1x	p*	T2	p*
Experimentele cohort (n)	(28)	(28)		(28)		(28)	
<i>Transactieproportie dealers/telers</i>							
06-dealer	1,5	11,3	*	8,9	*	12,5	*
Thuisdealer	1,0	2,0		4,0		2,9	
Thuisdealer	0,1	2,9		2,9		3,4	*
Straatdealer	0,0	3,3		0,2		0,3	
Onder-de-toonbank	0	0,8		0,4		0,3	
Uitgaansgelegenheid	0,0	2,4		4,1		0,3	
Totaal	2,5	22,7	*	20,4	*	19,8	*
<i>Transactieproportie overig</i>							
Vrienden in NL	0,0	5,4	*	4,7	*	6,8	*
Vergelijkingscohort (n)	(32)	(32)		(32)		(32)	
<i>Transactieproportie dealers/telers</i>							
06-dealer	0	0,1		1,1		2,4	
Thuisdealer	0,6	1,0		1,9		3,4	
Thuisdealer	0,7	0,6		0,2		1,2	
Straatdealer	0	0,3		0		0,1	
Onder-de-toonbank	0	0		0		0,1	
Uitgaansgelegenheid	0	0		0,1		0	
Totaal	1,3	2,1		3,4		7,2	*
<i>Transactieproportie overig</i>							
Vrienden in NL	0,7	3,3		1,0		2,0	

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05), gepaarde toetsen

(Transactieproportie = aantal keren kopen bij een verkoper van elke 100 keer kopen afgelopen 3 maanden)

Tabel b4.25 Herhaalde metingen analyse – transactieproportie dealers/telers, afgelopen 3 maanden, actuele gebruikers (op alle metingen)

	F	p	F	p	F	p
	Beide cohorten (n=60)		Experimentele cohort (n=28)		Vergelijkingscohort (n=32)	
<i>Within subjects effects</i>						
Meting	6,046	0,001	4.604	0,009	2,706	0,081
Meting*regio	4,196	0,009				
<i>Within subjects contrasts</i>						
Meting						
Linear	9,754	0,003	4.661	0,041	6,116	0,019
Quadratic	5,113	0,028	6.547	0,017	0,629	0,434
Meting*regio						
Linear	1,536	0,221				
Quadratic	8,295	0,006				
<i>Between subjects effects</i>						
Regio	25,201	0,000				

Tabel b4.26 Intentie en gedrag bij invoering wietpas, experimentele cohort

	T0	T1	p*
Experimentele cohort (n)	(36)	(36)	
<i>Intentie en gedrag</i>			
Lid (ge)worden	48,6%	45,5%	
Iemand anders laten kopen in coffeeshop	25,7%	6,1%	
Zelf kweken	11,4%	0%	
Kopen bij teler or 06-dealer	2,9%	3,0%	
Op een andere plek kopen	8,6%	15,2%	
Kopen buiten experimentele provincies	-	21,2%	
Krijgen van anderen	-	3,0%	
Stoppen met blowen	2,9%	6,1%	
<i>Intentie en gedrag (3-delig)</i>			
Lid (ge)worden	48,6%	45,5%	
Elders verkrijgen	48,6%	18,5%	
Stoppen met blowen	2,9%	6,1%	

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05), gepaarde toetsen

Tabel b4.27 Gezondheidsincidenten (afgelopen 3 maanden) en overig middelengebruik (afgelopen 30 dagen), totale cohort

	T0	T1	p*	T1x	p*	T2	p*
Experimentele cohort (n)	(36)	(36)		(36)		(36)	
<i>Gezondheidsincident</i>							
Totale cohort	13,9%	2,9%		5,6%		2,9%	
Actuele gebruikers (n=28)	17,9%	3,7%		7,1%		3,6%	
<i>Overig middelengebruik</i>							
Alcohol	91,7%	94,3%		91,7%		91,4%	
(Bijna) dagelijks alcohol	11,1%	14,3%		13,9%		14,3%	
Ecstasy	19,4%	17,1%		11,1%		17,1%	
Cocaine	8,3%	11,4%		13,9%		14,3%	
Amfetamine	8,3%	8,6%		13,9%		14,3%	
GHB	2,8%	2,9%		2,8%		5,7%	
Paddo's	5,6%	5,7%		0%		8,6%	
Vergelijkingscohort (n)	(43)	(43)		(43)		(43)	
<i>Gezondheidsincident</i>							
Totale cohort	2,3%	4,7%		9,3%		4,9%	
Actuele gebruikers (n=32)	3,1%	6,3%		9,4%		3,1%	
<i>Overig middelengebruik</i>							
Alcohol	95,2%	95,3%		95,3%		95,1%	
(Bijna) dagelijks alcohol	23,8%	14,0%		14,0%		14,6%	
Ecstasy	30,2%	23,3%		25,6%		15,4%	
Cocaine	4,7%	9,3%		4,7%		2,6%	
Amfetamine	11,6%	14,0%		4,7%		7,7%	
GHB	0%	0%		2,3%		2,6%	
Paddo's	14,0%	7,0%		4,7%		5,1%	

* Significant verschil t.o.v. T0 (p<0,05), gepaarde toetsen

(Gezondheidsincident = acuut gezondheidsprobleem tijdens of kort na gebruik, afgelopen 3 maanden)

Tabel b4.28 Gepercipieerde beschikbaarheid van cannabis en belang coffeeshop, totale cohort

	T0	T1	p*	T1x	p*	T2	p*
Experimentele cohort (n)	(36)	(36)		(36)		(36)	
Beschikbaarheid	9,1	8,3	*	8,8		8,9	
Belang coffeeshop	4,3	4,1		4,2		4,1	
Vergelijkingscohort (n)	(43)	(43)		(43)		(43)	
Beschikbaarheid	9,5	8,8	*	8,9	*	8,6	*
Belang coffeeshop	4,3	4,6		4,5		4,4	

* Significant verschil t.o.v. T0 ($p < 0,05$), gepaarde toetsen.

(Beschikbaarheid: Hoe moeilijk/makkelijk vind je het om in Nederland wiet of hasj te kopen?)

(gem. score: 1 = heel moeilijk, 10 = heel makkelijk)

(Belang: Hoe belangrijk vind je het dat je in een coffeeshop wiet of hasj kan kopen?)

(gem. score: 1 = helemaal niet belangrijk, 5 = heel belangrijk)

Tabel b4.29 Herhaalde metingen analyse – gepercipieerde beschikbaarheid, totale cohort

	F	p	F	p	F	p
	Beide cohorten (n=79)		Experimentele cohort (n=36)		Vergelijkingscohort (n=43)	
Within subjects effects						
Meting	5,326	0,001	2,723	0,065	4,330	0,006
Meting*regio	1,590	0,193				
Within subjects contrasts						
Meting	3,308	0,073	0,018	0,895	7,301	0,010
Linear	7,778	0,007	4,535	0,041	3,030	0,090
Quadratic						
Meting*regio	4,013	0,049				
Linear	0,389	0,535				
Quadratic						
Between subjects effects						
Regio	0,129	0,720				

Lokale experts

Tabel b4.30 Ontwikkelingen in illegale cannabisverkoop, aantallen gemeenten

	06-dealer	Thuis-teler	Thuis-dealer	Straat-dealer	Onder de toonbank	Internet	Drugs-runner
Experimentele gemeenten							
T1 t.o.v. T0							
Meer	6	6	0	2	0	0	4
Gelijk	1	0	3	5	2	1	0
Minder	0	0	0	0	0	0	0
Niet aanwezig	0	1	4	0	5	6	3
Geen zicht op	0	0	4	0	0	0	0
Experimentele gemeenten							
T2 t.o.v. T1							
Meer	0	2	1	4	0	0	2
Gelijk	3	0	2	2	0	0	3
Minder	3	4	3	1	3	1	2
Niet aanwezig	0	1	1	0	3	4	1
Geen zicht op	1	0	0	0	1	2	0
Experimentele gemeenten							
T2 t.o.v. T0							
Meer	4	5	0	4	1	0	2
Gelijk	2	1	1	1	1	0	1
Minder	0	0	0	0	0	0	0
Niet aanwezig	0	0	2	0	5	5	2
Geen zicht op	1	1	3	2	0	2	2
Vergelijkingsgemeenten							
T1 t.o.v. T0							
Meer	0	0	0	0	0	0	0
Gelijk	7	7	5	7	2	0	3
Minder	0	0	0	0	5	0	0
Niet aanwezig	0	0	2	0	0	7	4
Geen zicht op	0	0	0	0	0	0	0
Vergelijkingsgemeenten							
T2 t.o.v. T1							
Meer	1	0	0	2	1	1	0
Gelijk	2	2	4	2	1	0	1
Minder	3	4	3	2	0	0	0
Niet aanwezig	0	0	0	0	4	5	6
Geen zicht op	1	1	0	1	1	1	0
Controlegemeenten							
T2 t.o.v. T0							
Meer	0	0	1	1	0	0	0
Gelijk	5	4	1	4	2	1	2
Minder	1	0	1	1	0	0	0
Niet aanwezig	1	1	2	0	2	4	2
Geen zicht op	0	2	2	1	3	2	3