

COFFEESHOPS, TOERISME, OVERLAST
EN ILLEGALE VERKOOP VAN SOFTDRUGS, 2014

SAMENVATTING

Annemieke Benschop
Marije Wouters
Dirk J Korf

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Bonger Instituut voor Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Begeleidingscommissie

Dhr. prof. dr. E.R. Kleemans (voorzitter) – Vrije Universiteit Amsterdam

Dhr. ir. S. Hoorens – RAND Europe

Dhr. J.A.F. Jaspers – Nationale politie

Mevr. dr. M.W. van Laar – Trimbos-instituut

Dhr. drs. E. Lanting – Openbaar Ministerie / Parket Generaal

Dhr. drs. R.F. Meijer – WODC / Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse

Mevr. E.A.M. de Weerd MSc. – Ministerie van Veiligheid en Justitie / DGRR

Mevr. dr. M.M.J. van Ooyen-Houben (projectbegeleider) – WODC

Bonger Instituut voor Criminologie

Universiteit van Amsterdam

www.bonger.nl

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Ministerie van Veiligheid en Justitie

www.wodc.nl

Benschop A, Wouters M & Korf DJ (2015) *Coffeeshops, toerisme, overlast en illegale verkoop van soft-drugs, 2014*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In deze rapportage zijn coffeeshop- en softdrugstoerisme, softdrugsgelateerde overlast, verkoop van cannabis aan gebruikers buiten de coffeeshop en drugsrunnen in 2014 in kaart gebracht, alsmede de ontwikkelingen daarin en de geografische spreiding van deze fenomenen. Hennepteelt is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Allereerst is landelijke cijfermatige systeemkennis verzameld in de vorm van bij de politie geregistreerde incidenten overlast i.v.m. alcohol/drugs (E38) en incidenten van softdrugsbezit of –handel (F41+F43), alsmede door het Openbaar Ministerie (OM) behandelde softdrugsfeiten (art. 3 OW, excl. hennepeteelt). Landelijk registreerde de politie 24.807 overlastincidenten in 2014, hetgeen neerkomt op 14.7 per 10.000 inwoners. Het landelijk aantal softdrugsincidenten politie bedroeg 5.663 (3.4 per 10.000 inwoners) en het landelijk aantal softdrugsfeiten OM 3.882 (2.3 per 10.000 inwoners).

Achter deze landelijke cijfers gaat een grote geografische spreiding schuil. De cijfermatige systeemkennis is verder bestudeerd in een brede steekproef van 31 grote, middelgrote en kleine coffeeshopgemeenten, verdeeld over 11 onderzoeksregio's over heel Nederland. Er is veel variatie tussen regio's en gemeenten, ook wanneer rekening gehouden wordt met inwonertal. In de 31 steekproefgemeenten liep het aantal geregistreerde overlastincidenten per 10.000 inwoners uiteen van 2.7 tot 140.5 per 10.000 inwoners. Bij softdrugsincidenten politie was dat 0.9 tot 13.2 per 10.000 inwoners en bij softdrugsfeiten OM 0.3 tot 7.4 per 10.000 inwoners.

In de 31 steekproefgemeenten zijn ook interviews gehouden met in totaal 78 lokale experts; gemeentebtenaren en politiefunctionarissen die zicht hebben op de lokale softdrugsmarkt. In de interviews kwamen het softdrugsbeleid en de (maatregelen ter) handhaving ervan, softdrugsgelateerde overlast, verkoop van cannabis buiten de coffeeshops, drugsrunnen, softdrugstoerisme en coffeeshoptoerisme in de gemeente aan de orde. De interviews zijn onafhankelijk van de cijfermatige systeemkennis gehouden; de informatie van de lokale experts dient ter aanvulling, nuancering en duiding van de cijfers. De meeste gemeenten konden geen lokale registratiecijfers leveren over toerisme, overlast en illegale verkoop (anders dan de politiecijfers), maar lokale experts waren over het algemeen wel in staat om kwalitatieve indicaties van de omvang te geven.

Overzicht

De resultaten van de verzamelde cijfers en informatie van lokale experts per gemeente zijn in Tabel 0.1 (pag. 4) schematisch weergegeven. Daarbij geeft een **+** (vetgedrukt, donkere cellen) aan dat de cijfers van politie of OM relatief hoog liggen (minimaal 50% boven het landelijk gemiddelde, per inwonertal) respectievelijk dat er volgens lokale experts sprake is van (zeer) veel coffeeshop- of softdrugstoerisme, veel tot ernstige coffeeshopoverlast of (zeer) veel drugsrunners en dealers. Bij een **-** (lichtgekleurde cellen) zijn de cijfers benedengemiddeld en melden lokale experts niet of nauwelijks coffeeshop- of softdrugstoerisme, coffeeshopoverlast respectievelijk drugsrunners en dealers. Een **±** staat voor gemiddelde cijfers, een aantal, maar niet veel coffeeshop- en softdrugstoeristen,

matige coffeeshopoverlast respectievelijk een aantal drugsrunners/dealers. Bij vraagtekens is er geen eenduidig beeld.

Tabel 0.1 Overzicht resultaten per steekproefgemeente (2014)

		Cijfermatige systeemkennis			Lokale experts								
		overlastincidenten politie	softdrugsincidenten politie	softdrugsfeiten OM	coffeeshoptoerisme	softdrugstoerisme	coffeeshopoverlast	drugsrunners	straatdealers	06-dealers	thuisdealers	horeca/winkel dealers	
Amsterdam	groot	-	±	±	+	?	±	-	±	?	-	-	
Den Haag	groot	-	±	±	-	-	-	-	-	-	-	±	
	middelgroot	-	±	±	-	-	-	-	±	-	-	-	
	klein	+	±	-	-	-	-	-	±	-	-	-	
Limburg	groot*	+	±	+	-	+	±	+	+	+	+	?	
	middelgroot*	+	+	+	-	+	+	+	+	-	-	-	
	klein	+	±	±	?	±	-	-	-	±	±	-	
Midden-Nederland	groot	±	±	-	±	-	±	-	-	-	-	-	
	middelgroot	-	±	±	-	-	-	-	-	-	?	±	
	klein	±	-	±	-	-	-	-	-	?	-	?	
Noord-Holland	groot	±	±	-	?	-	-	-	-	-	-	-	
	middelgroot	-	-	±	-	-	±	-	±	-	-	-	
	klein	±	-	±	-	±	-	-	±	±	-	-	
Noord-Nederland	groot	+	±	±	?	-	±	±	-	-	-	-	
	middelgroot	±	±	±	?	±	-	-	±	-	±	-	
	klein	±	-	±	-	-	±	-	±	-	-	-	
Oost-Brabant	groot*	±	±	±	-	+	+	+	+	-	-	-	
	middelgroot*	±	±	±	-	±	±	-	±	±	±	-	
	klein*	±	±	±	-	±	-	-	-	-	-	-	
Oost-Nederland grens	groot	±	±	-	?	-	±	-	-	-	-	-	
	middelgroot	±	±	+	+	±	-	-	±	-	-	±	
	klein	±	+	-	+	±	-	-	±	-	±	-	
Oost-Nederland niet-grens	groot	±	±	-	±	-	-	-	-	-	-	-	
	middelgroot	±	±	-	-	-	-	-	-	-	±	-	
	klein	±	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	
Rotterdam	groot	±	±	±	-	-	-	?	-	-	-	-	
	middelgroot*	+	+	+	-	±	±	-	±	-	-	-	
	klein	±	+	±	±	-	-	-	-	-	-	-	
Zeeland-West-Brabant	groot*	±	+	+	±	±	-	-	±	-	?	-	
	middelgroot*	±	+	+	-	±	-	+	±	-	-	±	
	klein*	+	+	±	-	+	?	+	+	-	-	-	

* = niet-ingezetenen worden geweerd uit de coffeeshops

Zie vorige pagina voor de verklaring der overige tekens.

In enkele gemeenten zijn de registratiecijfers van politie of OM wat hoger dan gemiddeld, maar wordt dit niet ondersteund door het beeld dat de lokale experts schetsen. In grote lijnen is er echter veel overeenstemming tussen de cijfermatige systeemkennis en de informatie van de lokale experts.

Hoewel de meeste steekproefgemeenten het ingezetenen criterium wel hebben opgenomen in hun coffeeshopbeleid, wordt het ingezetenen criterium in 22 van de 31 gemeenten niet actief gehandhaafd. Niet-ingezetenen worden hoofdzakelijk in de zuidelijke grensregio's uit de coffeeshops geweerd.

De meeste steekproefgemeenten (**18** van de 31) hadden voor 2014 lage tot gemiddelde cijfers van geregistreerde overlastincidenten en softdrugsincidenten politie en softdrugsfeiten OM. In de meeste gemeenten (**19**) was volgens de geïnterviewde experts niet of nauwelijks coffeeshoptoerisme (= het kopen van softdrugs in coffeeshops door niet-ingezetenen van Nederland). In de helft van de gemeenten (**16**) kwamen geen of nauwelijks softdrugstoeristen (= het buiten de coffeeshop kopen van softdrugs door niet-ingezetenen van Nederland). En de meeste gemeenten (**19**) rapporteerden geen tot weinig coffeeshopoverlast. Tot slot meldden experts in de helft van de gemeenten (**16**) niet of nauwelijks drugsrunners en dealers of hooguit een aantal, maar niet veel van één type dealer. In een groot deel van het land is dus sprake van geringe softdrugsgelateerde overlast en illegale verkoop.

In onderstaande paragrafen beantwoorden we de vier onderzoeksvragen.

Welke ontwikkelingen zijn in 2014 waarneembaar in de aard, omvang en geografische spreiding van het coffeeshoptoerisme en softdrugstoerisme?

Geografisch gezien zijn in een groot deel van het land, het midden, westen en noorden, geen ontwikkelingen in coffeeshoptoerisme en softdrugstoerisme waarneembaar, omdat er vrijwel geen coffeeshoptoeristen noch softdrugstoeristen zijn. De meeste van deze coffeeshopgemeenten trekken namelijk nauwelijks buitenlandse bezoekers, althans niet het type toeristen dat interesse heeft in softdrugs. Uitzondering hierop is de gemeente Amsterdam, waar veel coffeeshoptoeristen zijn en waar door sluiting van coffeeshops in het centrum een verplaatsing naar coffeeshops in omliggende buurten wordt gesignaleerd.

Afgezien van Amsterdam, zijn er alleen in de oostelijke grensgemeenten – die het ingezetenen criterium niet actief handhaven – veel coffeeshoptoeristen. De grotere zuidelijke grensgemeenten – waar niet-ingezetenen uit de coffeeshops worden geweerd – hebben niet of nauwelijks coffeeshoptoeristen (meer), maar wel veel softdrugstoeristen. Een kleine gemeente in Limburg heeft de actieve handhaving van het ingezetenen criterium in 2014 opgeschort en ziet een toename van coffeeshoptoerisme, maar (nog) geen afname van softdrugstoerisme. Een grote gemeente in Limburg ziet door de aanhoudend strikte handhaving van het ingezetenen criterium wel een afname van softdrugstoerisme. Buitenlandse bezoekers blijven weg uit deze gemeente en kijken uit naar omliggende gemeenten waar minder streng wordt gehandhaafd. Ook zijn er geluiden van verplaatsing naar de Belgische grensgebieden.

Als het gaat om coffeeshoptoeristen, vormen arbeidsmigranten een bijzondere groep. Zij wonen en werken in de gemeenten, maar staan niet altijd in de gemeente (of elders in Nederland) ingeschreven.

Formeel vallen zij dan onder de niet-ingezetenen. Twee gemeenten die niet-ingezetenen wren uit de coffeeshops, maken voor arbeidsmigranten een uitzondering, maar twee andere gemeenten doen dat niet, wat volgens de experts aldaar een 'wrange' situatie oplevert.

Welke ontwikkelingen zijn in 2014 waarneembaar in de aard, omvang en geografische spreiding van de softdrugserelateerde overlast?

Onder softdrugserelateerde overlast wordt zowel coffeeshopoverlast als overlast van illegale verkoop van cannabis buiten de coffeeshops verstaan.

De meeste gemeenten (19 van de 31) rapporteerden in 2014 niet of nauwelijks *coffeeshopoverlast*. Daar waar wel sprake was van coffeeshopoverlast, bestond die voornamelijk uit verkeers- en parkeerproblemen in vaak toch al nauwe straten en uit rondhangen (vaak door jongeren in de leeftijd 18-24 jaar) in toch al drukke buurten. De overlast wordt vooral gemeld in grote en middelgrote gemeenten, verspreid over het land.

Een deel van de coffeeshopoverlast wordt toegeschreven aan de lokale coffeeshopklanten, maar net zo vaak worden ook niet-klanten verantwoordelijk gehouden. In drie gemeenten wordt matige tot ernstige overlast nadrukkelijk niet toegeschreven aan de coffeeshops en hun klanten, maar komt de overlast op het conto van drugsrunners en dealers, die zich richten op toeristen die geweigerd worden bij de coffeeshops. In twee van deze gemeenten was de overlast volgens de lokale experts door het wegvallen van de extra politie-inzet groter dan in 2013, in de andere gemeente was de overlast in 2014 al kleiner dan het jaar daarvoor en wordt door de constante aanpak en intensivering van de samenwerking met de Belgische politie een verdere afname verwacht.

De coffeeshopoverlast door drugsrunners en dealers wordt uitsluitend gemeld in gemeenten in de zuidelijke grensregio's die het ingezetenen criterium handhaven, maar komt tegelijkertijd niet voor in alle gemeenten waar niet-ingezetenen worden geweerd uit de coffeeshops. In drie van dergelijke gemeenten is niet of nauwelijks sprake van coffeeshopoverlast. En in twee gemeenten is er matige overlast van zowel klanten als niet-klanten uit de gemeente zelf.

Indicaties voor (ontwikkelingen in) *softdrugserelateerde overlast*, al dan niet door of rond coffeeshops, vloeien ook voort uit overlastincidenten die de politie registreert. Over het algemeen geldt: hoe groter de gemeente, hoe groter het aantal geregistreerde overlastincidenten, ook wanneer rekening gehouden wordt met het grotere aantal inwoners. Dit komt overeen met het beeld dat de experts schetsen. Geografisch is softdrugserelateerde overlast niet gelijkmatig verspreid over Nederland. Regionaal en ook op gemeenteniveau zijn de aantallen door de politie geregistreerde overlastincidenten per capita in Limburg en Zeeland-West-Brabant bovengemiddeld, maar niet in de andere zuidelijke grensregio (Oost-Brabant) en ook niet in de grensgemeenten in het oosten van het land. Als er dus al sprake is van grensproblematiek, dan hangt dat samen met meer dan alleen de nabijheid van België of Duitsland. Vooral de grote gemeente in Limburg springt eruit. Hier werden in 2014 circa 140 overlastincidenten per 10.000 inwoners geregistreerd; bijna tien keer zoveel als het landelijk gemiddelde. Maar deze gemeente valt ook op doordat het aantal overlastincidenten in de loop van 2014 afnam. Dit patroon wordt bevestigd door de lokale experts: er is een afname van softdrugstoerisme en illegale verkoop cq. verplaatsing naar omringende gemeenten (zie ook: Van der Torre et al., 2015). Desondanks blijven de aantallen hoger dan elders.

Landelijk, regionaal en ook in de meeste afzonderlijke gemeenten duidt het aantal geregistreerde overlastincidenten op een seizoenseffect: lage aantallen in de wintermaanden en een piek in de zomer. Er is echter slechts één gemeente waar experts ook een seizoenseffect melden: in een kleine gemeente in Zeeland-West-Brabant is er in de zomer meer softdrugstoerisme van en illegale verkoop aan buitenlandse toeristen. Dat de andere gemeenten geen seizoenseffect melden kan verschillende oorzaken hebben. Om te beginnen is er in een groot deel van de gemeenten sowieso niet of nauwelijks sprake van (overlast door) toerisme en illegale verkoop. Ook kan een seizoenseffect als 'normaal' worden gezien en daarom niet het vermelden waard. Maar het is ook mogelijk dat het een artefact van de geregistreerde cijfers is. Overlastincidenten politie betreffen namelijk niet uitsluitend softdrugsgelateerde overlast, maar ook overlast van alcohol en andere drugs. Het is niet bekend hoe groot het aandeel niet-softdrugsgelateerde incidenten is en in hoeverre dat varieert tussen onderzoeksregio's en per seizoen. Dit kan ook verklaren waarom in enkele geïsoleerde gevallen de cijfers wat hoger liggen dan gemiddeld of een afwijkend patroon laten zien, zonder dat dit geduid kan worden op basis van de (onafhankelijk van de verzamelde cijfers gehouden) expertinterviews. In de tweede fase van het onderzoek, de verdiepende studie, zal verder worden onderzocht in hoeverre (trends in) door politie geregistreerde cijfers worden 'verstoord' door niet-softdrugsgelateerde overlast. Ondanks deze kanttekeningen, komen de cijfers in grote lijnen overeen met het beeld dat lokale experts schetsen. De geregistreerde overlastincidenten leveren dus wel enige, maar geen precieze indicatie van (ontwikkeling in en spreiding van) softdrugsgelateerde overlast in 2014.

Welke ontwikkelingen zijn in 2014 waarneembaar in de aard, omvang en geografische spreiding van de illegale verkoop van cannabis aan gebruikers buiten de coffeshops?

Lokale experts hebben niet altijd goed zicht op de illegale verkoop van softdrugs – hetgeen wellicht ook een indicatie is dat dit fenomeen dan niet echt speelt in een gemeente, althans dat er kennelijk geen sprake is van noemenswaardige hieraan gerelateerde overlast. In veel gemeenten zijn er niet of nauwelijks signalen van illegale softdrugshandel of zijn er een onbekend aantal, maar niet veel dealers actief. Als er wel illegale verkoop is, dan zijn dat meestal *straatdealers* (17 gemeenten). *Thuisdealers* (7), *06-dealers* (6) of *winkel- en horecadealers* (6) worden minder vaak gemeld. Verkoop van softdrugs via internet wordt niet gesignaleerd.

Illegale softdrugsverkoop wordt verspreid over het land gemeld, maar alle gemeenten waar (zeer) veel en ook verschillende typen illegale verkopers actief zijn, liggen in de drie zuidelijke grensregio's.

In de meeste gevallen richten de illegale verkopers zich op lokale gebruikers in de gemeente (waarbij straatdealers in vooral kleine gemeenten zich ook op minderjarigen richten). Uitzondering vormen vijf gemeenten in de zuidelijke grensregio's, waar straatdealers softdrugs verkopen aan toeristen die uit de coffeshops worden geweerd. Een directe relatie tussen handhaving van het ingezetenen criterium en illegale verkoop van softdrugs kan echter niet gelegd worden, want in vier andere gemeenten waar niet-ingezetenen uit de coffeshops worden geweerd, bestaat volgens experts geen omvangrijke illegale markt. En voor zover er wel dealers actief zijn, richten die zich op de lokale gebruikersmarkt. Daarnaast zijn er twee gemeenten waar straatdealers (ook) verkopen aan toeristen, die daar wel wel-

kom zijn in de coffeeshops. Dit kan het relatief grote aantal softdrugsincidenten politie en softdrugsfeiten OM in deze gemeenten verklaren.

Afgezien van de eerdergenoemde afname en verplaatsing in een grote gemeente in Limburg, worden er voor het jaar 2014 amper ontwikkelingen in illegale verkoop gerapporteerd door de lokale experts. Dit komt overeen met het beeld dat de cijfermatige systeemkennis laat zien. Zowel het aantal door politie geregistreerde incidenten van softdrugsbezit en -handel, als het aantal door Openbaar Ministerie behandelde softdrugsfeiten, was gedurende het kalenderjaar 2014 min of meer stabiel.

Welke ontwikkelingen zijn in 2014 waarneembaar in de aard, omvang en geografische spreiding van het drugsrunnen?

In de meeste gemeenten (24 van de 31) zijn er niet of nauwelijks (signalen van) drugsrunners die zich met softdrugs bezighouden. Experts in 5 gemeenten melden (zeer) veel drugsrunners. Dit zouden ook straatdealers kunnen zijn, want het onderscheid (beide spreken potentiële klanten aan, maar drugsrunners verkopen zelf niet) is niet altijd duidelijk. Drugsrunners en straatdealers vormen volgens experts vaak dezelfde groep of werken in elk geval nauw samen (in één gemeente ook met 06-dealers). Deze vijf gemeenten zijn dan ook dezelfde als de hierboven genoemde vijf gemeenten in de zuidelijke grensregio's, waar straatdealers softdrugs verkopen aan toeristen die uit de coffeeshops worden geweerd. Daarmee komt het fenomeen van drugsrunners dus vrijwel uitsluitend in het zuiden van het land voor. Over het algemeen zijn de drugsrunners enkele tientallen lokale jonge mannen (18-24 jaar), maar in een grote gemeente in Limburg gaat om een wat oudere groep van 25-34-jarige drugsrunners uit de Randstad. In al deze vijf gemeenten wordt als gevolg van genomen maatregelen een *verplaatsing* gesignaleerd: van de omgeving van de coffeeshops naar de woonwijken eromheen of naar een plekje in het centrum buiten het zicht van de beveiligingscamera's, naar de snelweg of naar België.

Conclusie

De cijfermatige systeemkennis van politie en Openbaar Ministerie laat grote geografische verschillen tussen regio's en gemeenten zien. Er zijn nauwelijks aanvullende lokale registratiecijfers beschikbaar ter onderbouwing hiervan, maar lokale experts zijn wel in staat het cijfermatige beeld te nuanceren en duiden op basis van kwalitatieve indicaties van de mate van overlast, toerisme en illegale verkoop. Uitzonderingen daargelaten is er in grote lijnen overeenstemming tussen cijfermatige systeemkennis en kwalificatie door lokale experts.

De resultaten overziend, valt op dat het vooral de gemeenten in de zuidelijke grensregio's zijn, waar zowel de registratiecijfers als door experts gemelde softdrugstoerisme, coffeeshopoverlast en illegale verkoop matig tot hoog scoren. De softdrugstoeristen in deze gemeenten brengen er hun zomervakantie door, zijn er op doorreis, maar zijn deels ook voormalige coffeeshoptoeristen die ondanks het ingezetenen criterium terug blijven keren (hoewel minder dan voorheen). De overlast van softdrugstoerisme en illegale verkoop tekent zich het duidelijkst af in de regio Limburg, gevolgd door Zeeland-West-Brabant en het minst in Oost-Brabant. In deze gemeenten worden niet-ingezetenen uit de coffeeshops geweerd, maar een causaal verband tussen het een en het ander kan op basis van dit onderzoek niet worden gelegd. In de meeste overige gemeenten, die laag tot gemiddeld scoren op de on-

derzochte punten en waar niet-ingezetenen niet worden geweerd, komen überhaupt weinig buitenlandse toeristen. Bovendien komt uit de expertinterviews naar voren dat in vijf zuidelijke grensgemeenten drugsrunners en straatdealers softdrugs verkopen aan toeristen die uit de coffeeshops worden geweerd. Terwijl in vier andere zuidelijke grensgemeenten, die ook toeristen werven uit de coffeeshops, dit fenomeen niet wordt gerapporteerd. Voor zover er hier illegale handel bestaat, richt die zich op de lokale gebruikersmarkt. En daarnaast is ook in gemeenten in het oostelijk grensgebied, waar niet-ingezetenen wel worden toegelaten in de coffeeshops, sprake van illegale verkoop aan softdrugstoeristen. Hier komen veel coffeeshoptoeristen (die overigens niet of nauwelijks coffeeshopoverlast veroorzaken), maar daarnaast bestaat er volgens experts al langere tijd een alternatief illegaal circuit waar buitenlandse gebruikers meer dan de toegestane maximumhoeveelheid softdrugs kopen. De combinatie van registratiecijfers en informatie van lokale experts levert een meer genuanceerd beeld op van de geografische spreiding van softdrugserelateerde overlast en illegale verkoop.

In het vervolg van dit onderzoek – de verdiepende studie – zal nog verder worden ingezoomd op de fenomenen coffeeshoptoerisme, softdrugstoerisme, softdrugserelateerde overlast en illegale verkoop.