



Onderzoek Experiment gesloten coffeeshopketen

Rapportage nulmeting 2022

Ralph Mennes, Stijn Hoorens, Margriet van Laar

Karin Monshouwer, Rosa Andree, Pieter Oomen, Mafalda Pardal, Emma Leenders,
Irene Schoonbeek, Erwin van der Lee, Sander Rigter, Ben Senator

Breuer&Intraval is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau dat zich onderscheidt door de mensgerichte aanpak en sociale betrokkenheid. Het bureau voert al meer dan 30 jaar onderzoek uit naar coffeeshops, het bijbehorende beleid en hieraan gerelateerde fenomenen. Ga voor meer informatie over Breuer&Intraval naar www.breuerintraval.nl.

RAND Europe is een non-profit onderzoeksorganisatie die door middel van onderzoek en analyse helpt het beleid en de besluitvorming te verbeteren. Ga voor meer informatie over RAND Europe naar www.randeurope.org

Het **Trimbos-instituut** is hét onafhankelijke kennisinstituut voor mentale gezondheid, het gebruik van alcohol, tabak en drugs en over gamen, digitale balans en gokken. Ga voor meer informatie over het Trimbos-instituut naar www.trimbos.nl

© 2024 RAND Corporation, Breuer&Intraval en Trimbos-instituut

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door printouts, kopieën, of op welke andere manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbenden.

Cover: Floor Fortunati

Samenvatting

In dit rapport bespreken we de methoden, resultaten en conclusies van de nulmeting voor het onderzoek naar ‘Experiment gesloten coffeeshopketen’ (hierna: het experiment). In tien zogenoemde ‘interventiegemeenten’ zal cannabis die gekweekt is door gereguleerde cannabistelers verkocht worden.¹ Maximaal tien geselecteerde bedrijfsmatige cannabistelers krijgen hiervoor tijdelijk een ontheffing van de Opiumwet. De nulmeting brengt de huidige situatie rond cannabisgebruik – (gedoogde) verkoop van cannabis in coffeeshops en illegale softdrughandel – in de interventie- en vergelijkingsgemeenten voorafgaand aan de start van het experiment in kaart.² Het veldwerk voor de nulmeting is grotendeels tussen september en december 2022 uitgevoerd.³ Hiermee wordt de basis gelegd voor de vervolgmetingen waarmee de ontwikkelingen in beide onderzoeksgroepen worden gevolgd. Naast de nulmeting presenteert dit rapport de beleidstheorie van ‘Experiment

gesloten coffeeshopketen’. Het onderzoek is aangevraagd door de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en uitgevoerd door Breuer&Intraval, RAND Europe en het Trimbos-instituut in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).

Methoden

Het onderzoek heeft een quasi-experimenteel evaluatieontwerp. De ontwikkelingen in de twee onderzoeksgroepen worden gedurende de looptijd van het experiment vastgelegd en vergeleken met de nulmeting. Voorafgaand aan de nulmeting is de beleidstheorie gereconstrueerd om de beoogde werking van de interventie te verhelderen. Vervolgens is data verzameld in de interventie- en vergelijkingsgemeenten, waarbij diverse onderzoekstechnieken zijn ingezet. De dataverzameling omvat 31

-
- 1 De tien interventiegemeenten zijn Almere, Arnhem, Breda, Groningen, Heerlen, Hellevoetsluis, Maastricht, Nijmegen, Tilburg en Zaanstad.
 - 2 De tien vergelijkingsgemeenten zijn Enschede, Haarlem, Helmond, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Roermond, Tiel, Utrecht en Zutphen.
 - 3 Niet alle onderzoeksactiviteiten vonden plaats in deze periode. Zo is het bureauonderzoek voor het opstellen van de beleidstheorie verricht in de periode eind januari 2021 tot december 2021 en vonden de interviews met (in)directe betrokkenen en coffeeshopeigenaren plaats in het najaar van 2021. Verder zijn de gegevens voor de online enquête over de illegale markt verzameld tussen 1 september 2022 en 15 augustus 2023 en heeft de politiedata betrekking op de periode januari 2019 tot en met mei 2023.

interviews met 130 betrokkenen,⁴ 1.252 tellingen van coffeeshopbezoekers van 142 coffeeshops, 922 enquêtes onder bezoekers van 138 coffeeshops, 125 menukaarten in 125 coffeeshops, een enquête onder 437 omwonenden en/of omwerkenden⁵ van 146 coffeeshops, 52 korte vraaggesprekken met eigenaren en/of medewerkers van 45 coffeeshops en een langlopende online enquête over het kopen van cannabis op de illegale markt. Ten slotte zijn politiegegevens over geregistreerde aan soft- en/of harddrugs gerelateerde incidenten en misdrijven in alle Nederlandse gemeenten verzameld en geanalyseerd.⁶

De beleidstheorie

Het primaire doel van het experiment is om te kijken of en hoe telers op kwaliteit gecontroleerde cannabis gedecriminaliseerd aan coffeeshops kunnen leveren. Wanneer deze gesloten keten wordt gecreëerd, is het belangrijk dat er een werkbaar bedrijfsmodel wordt gehanteerd, waarin telers, distributeurs en coffeeshops financieel gezond kunnen functioneren, met beheersbare kosten en concurrentiekracht van gereguleerde cannabis ten opzichte van niet-gereguleerde varianten. Dit betekent dat er, onder andere, de coffeeshops een gevarieerd assortiment van hasj- en wietsoorten tegen concurrerende prijzen moeten kunnen aanbieden.

Daarnaast beoogt het experiment de effecten van regulering op de coffeeshopketen

te onderzoeken, met aandacht voor volksgezondheid, criminaliteit, openbare orde, veiligheid en overlast. Een mogelijk gevolg van het experiment is dat coffeeshopbezoekers minder gezondheidsschade ondervinden door consumptie van op kwaliteit gecontroleerde cannabis, onder andere door de afwezigheid van pesticiden of schimmels. Voorschriften met betrekking tot verpakking en voorlichting hebben als doel gezondheidsschade te beperken en problematisch gebruik te verminderen. Het experiment tracht ook de illegale 'achterdeur' voor coffeeshops in interventiegemeenten te reguleren, waardoor zij hun cannabis legaal kunnen inkopen bij telers met een vergunning, zonder afhankelijk te zijn van de illegale markt.

Een van de voorwaarden voor het behalen van deze doelstellingen is dat telers en distributeurs passende veiligheidsmaatregelen nemen om de keten gesloten te houden. Bovendien dienen toezichthoudende instanties – zoals de Inspectie JenV, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), gemeenten en politie – voldoende capaciteit te hebben om diverse aspecten van de gesloten keten effectief te handhaven.

Lokale situatie in de onderzoeksgemeenten

Bij de nulmeting hanteren de interventie- en vergelijkingsgemeenten een maximumbeleid, waarbij het aantal coffeeshops in de gemeente een vastgesteld maximum

4 Het gaat om gemeentelijke afdelingen (openbare orde en veiligheid, sociaal domein, toezicht en handhaving, vergunningen, communicatie en onderzoek), politie (chefs, coördinatoren, operationeel experts en wijkagenten), het Openbaar Ministerie (OM), verslavingszorg, jongerenwerk, welzijnswerk, de Belastingdienst, GGD en coffeeshopverenigingen.

5 Individuen die in de directe nabijheid van een coffeeshop wonen of werken.

6 De Opiumwet maakt onderscheid tussen soft- en harddrugs. Op lijst I staan middelen die geclassificeerd worden als harddrugs, zoals heroïne, cocaïne, amfetamine, ecstasy en GHB. Op lijst II staan middelen die geclassificeerd worden als softdrugs, zoals cannabisproducten en slaap- en kalmeringsmiddelen.

niet mag overschrijden.⁷ De gemeenten hebben allen de AHOJG-criteria en de maximale handelshoeveelheid in het beleid opgenomen.⁸ Bij 17 van de 20 gemeenten is het Ingezetenen criterium (I-criterium) ook in het beleid opgenomen.⁹ Er zijn vijf gemeenten die het I-criterium actief handhaven; drie interventiegemeenten en twee vergelijkingsgemeenten.

Betrokkenen beoordelen 'Experiment gesloten coffeeshopketen' en de implementatie ervan overwegend positief. In de interviews die in het najaar van 2021 zijn gehouden, geven zij aan het experiment als een potentiële oplossing voor de achterdeurproblematiek te beschouwen. Daarnaast verwachten zij gunstige effecten op de volksgezondheid. Met name de succesvolle samenwerking die tussen de verschillende disciplines en externe partijen tot stand is gekomen, wordt genoemd als positief aspect van deelname aan het experiment tot dusver. Desalniettemin worden enkele praktische knelpunten, handhavingsuitdagingen en onzekerheden over het experiment ervaren als vertragend en bemoeilijkend voor het draagvlak.

Betrokkenen in de onderzoeksgemeenten achten het succes van het experiment afhankelijk van de kwaliteit, diversiteit en prijs van het toekomstige gereguleerde aanbod. De consensus is dat gezonde concurrentie tussen coffeeshops essentieel is om consumenten aan het gereguleerde aanbod te binden en

illegale markttoevlucht te voorkomen. In de interviews werden verschillende risico's van het experiment genoemd, waaronder de toenemende maatschappelijke acceptatie van cannabis, een mogelijke stijging van illegale straathandel bij onvoldoende kwaliteit of te hoge prijzen, capaciteitsproblemen bij de politie, een verhoogd risico op overvallen op coffeeshops, en het uit het zicht verdwijnen van illegale productie na de implementatie van de gesloten coffeeshopketen.

Het aanbod in de coffeeshops

Bij menukaartanalyse van 125 coffeeshops zijn in totaal 4.811 items geïdentificeerd; gemiddeld 24,4 verschillende producten per coffeeshop. In alle 125 coffeeshops wordt wiet aangeboden, met gemiddeld 10,8 unieke productnamen in de interventie- en 12,6 in de vergelijkingsgemeenten. De gemiddelde prijs per gram nederwiet was € 11,55 in de interventie- en € 11,23 in de vergelijkingsgemeenten.

Hasj was beschikbaar in 123 van de 125 coffeeshops, met gemiddeld 5,6 unieke productnamen in de interventie- en 5,7 in de vergelijkingsgemeenten. Dit betreft voornamelijk uit het buitenland afkomstige hasj. Doorgaans bieden coffeeshops meer wiet- dan hasjproducten aan, met een hogere gemiddelde prijs per gram voor wiet dan hasj, zowel in de interventie- als vergelijkingsgemeenten.

7 Gemeenten die een maximumbeleid voeren, hebben in hun coffeeshopbeleid opgenomen hoeveel coffeeshops maximaal in de gemeente gevestigd mogen worden ('het vastgestelde maximum').

8 Voor de verkoop van cannabisproducten in coffeeshops wordt in Nederland een gedoogbeleid gevoerd. Er wordt niet (strafrechtelijk) opgetreden tegen coffeeshops die een gedoogvergunning of verklaring van de gemeente hebben, zolang zij zich houden aan de landelijke AHOJG-criteria en lokaal vastgestelde criteria. De AHOJG-criteria houden in: geen Affichering, geen Harddrugs, geen Overlast, geen verkoop aan – en toegang tot de coffeeshop voor – Jeugdigen, en geen verkoop van Grote hoeveelheden (maximaal vijf gram per transactie). De handelsvoorraad mag niet meer dan 500 gram bedragen.

9 Het I-criterium stelt dat alleen inwoners van Nederland toegang hebben tot coffeeshops en dat uitsluitend aan hen softdrugs verkocht mogen worden.

In 115 van de 125 coffeeshops werden voorgedraaide joints verkocht. In 40% van die coffeeshops werden ook joints zonder tabak aangeboden. Het gemiddeld aantal unieke productnamen voor joints op de menu's was 7,3 in de interventie- en 6,3 in vergelijkingsgemeenten. De gemiddelde prijs per joint met tabak was € 5,01 in de interventie- en € 4,75 in de vergelijkingsgemeenten, en voor een joint zonder tabak € 5,63 respectievelijk € 5,82.

Daarnaast bood 39% van de coffeeshops *edibles*¹⁰ aan, met een gemiddelde prijs per stuk van € 9,77 in interventie- en € 9,07 in vergelijkingsgemeenten. Bovendien verkocht 28% van de coffeeshops CBD-wiet of -hasj, met een gemiddelde prijs per gram van € 5,70 in interventie- en € 7,02 in vergelijkingsgemeenten. Met betrekking tot de gemiddelde prijzen of het aantal cannabissoorten op de menukaarten werden geen significante verschillen gevonden tussen interventie- en vergelijkingsgemeenten.

Kenmerken, koopgedrag en gebruik van coffeeshopbezoekers

Gemiddeld komen per dag circa 560 bezoekers in coffeeshops in interventiegemeenten en 450 in vergelijkingsgemeenten. Uit enquêtes onder coffeeshopbezoekers blijkt dat 77% in interventie- en 78% in vergelijkingsgemeenten wiet kocht, en 17% respectievelijk 18% hasj. In beide onderzoeksgroepen waren de belangrijkste redenen voor aankopen in de betreffende coffeeshop vergelijkbaar: de gunstige locatie van de coffeeshop, de goede sfeer, en de verkoop van kwalitatief hoogwaardige cannabis.

87% van de respondenten in interventie- en 89% in vergelijkingsgemeenten was tevreden over de gekochte cannabis. Deze tevredenheid werd voornamelijk toegeschreven aan de hoge kwaliteit, gewenste effecten, smaak en/of geur en de constante kwaliteit, sterkte en/of hoeveelheid van de cannabis.

Ongeveer 73% van de respondenten gebruikte in de afgelopen 30 dagen op meer dan 20 dagen hasj of wiet. Hierbij waren geen relevante verschillen tussen de interventie- en vergelijkingsgemeenten. Wiet bleek populairder dan hasj: 58% van de respondenten in de interventiegemeenten gebruikte alleen wiet, vergeleken met 64% in vergelijkingsgemeenten. Bijna alle respondenten in beide onderzoeksgroepen (93%) gaven aan cannabis in een joint met tabak te gebruiken, met een gemiddelde van 3 joints per dag.

Circa 60% van de respondenten in zowel interventie- als vergelijkingsgemeenten gebruikte ook andere middelen, voornamelijk alcohol en/of tabak. 61% van de respondenten in interventiegemeenten gaf aan nooit cannabis zonder doktersrecept te gebruiken voor medicinale doeleinden, tegenover 56% in vergelijkingsgemeenten. Het gebruik van cannabis voor medicinale doeleinden met een doktersrecept was echter beperkt, met minder dan 1% in beide onderzoeksgroepen. Meer dan driekwart van de respondenten (76% in interventie- en 80% in vergelijkingsgemeenten) beschouwde hun eigen gezondheid als 'goed' tot 'zeer goed'.

In zowel interventie- als vergelijkingsgemeenten hadden circa zeven op de tien respondenten een hoog risico op een matige of ernstige stoornis in het cannabisgebruik, vastgesteld door een score van 5 of hoger op de

CAST-vragenlijst.¹¹ Respondenten met een score van 8 of hoger (ernstige stoornis) bleken vaker frequent en meer joints per keer te gebruiken dan respondenten met een lagere CAST-score. We merken op dat bij het selecteren van respondenten in coffeeshops sprake is van een oververtegenwoordiging van frequente gebruikers, waardoor het percentage in de onderzoekspopulatie mogelijk hoger uitgevallen is dan dat van cannabisgebruikers in de algemene populatie.

Ongeveer één op de tien respondenten (12% in interventie- en 10% in vergelijkingsgemeenten) gaf aan in de afgelopen 12 maanden wel eens onwel te zijn geworden of een ongeluk te hebben gehad bij of door het gebruik van cannabis. In de meeste gevallen betrof dit misselijkheid of een angst- of paniekaanval. Een grote meerderheid van de respondenten (93%) gaf aan de afgelopen 30 dagen geen hulp te hebben gezocht om te stoppen of minderen met het gebruik van wiet of hasj.

Een klein aantal ondervraagde coffeeshopbezoekers (36 van de 922 respondenten) had in de afgelopen maand buiten de coffeeshop wiet of hasj gekocht, voornamelijk vanwege de goede prijs-kwaliteitverhouding. Ongeveer één op de tien respondenten (9%) die buiten de coffeeshop cannabis had gekocht, meldde in de afgelopen 30 dagen in de directe omgeving van de coffeeshop drugs aangeboden te hebben gekregen. In ongeveer de helft van de gevallen ging dit om wiet en/of hasj.

Leefbaarheid rond coffeeshops

Over het algemeen zijn omwonenden en/of omwerkenden tevreden over hun leef- en werkomgeving. Van de omwonenden en/of omwerkenden is 85% in interventiegemeenten en 93% in vergelijkingsgemeenten (zeer) tevreden over het wonen of werken in de buurt, met een gemiddelde beoordeling van 7,7 in interventie- en 7,9 in vergelijkingsgemeenten.

Meer dan de helft van de omwonenden en/of omwerkenden geeft aan dat in de afgelopen zes maanden voorvallen zijn geweest waarvan zij of anderen overlast zouden kunnen ervaren. Het betreft voornamelijk verkeersoverlast, geluidsoverlast en hinder van rondhangende personen. Van degenen die overlastsignalen hebben gemeld, ervaart ongeveer twee derde zelf overlast (65% in interventie- en 62% in vergelijkingsgemeenten). Zij relateren de overlast vaker niet dan wel aan de coffeeshop in de buurt.

Van de bevroegde omwonenden heeft 22% in interventie- en 12% in vergelijkingsgemeenten in de voorgaande zes maanden aangifte of melding gedaan van overlast door (hard) drugs of alcohol. Ondanks deze meldingen voelen omwonenden en/of omwerkenden zich overwegend veilig in hun buurt: de respondenten waardeerden de veiligheid gemiddeld met een 7,1 in interventie- en een 7,5 in vergelijkingsgemeenten.

11 Riskant cannabisgebruik is gemeten aan de hand van de Cannabis Abuse Screening Test (CAST). Deze vragenlijst bestaat uit zes items waarin wordt gevraagd naar cannabisgebruik in de afgelopen 12 maanden.

Politieregistratiegegevens

Politiegegevens tonen vergelijkbare trends in geregistreerde incidenten in verband met alcohol- en/of drugsgebruik (MK E38)¹² tussen januari 2019 en mei 2023, met een piek in de zomermaanden. Het aantal geregistreerde incidenten en misdrijven met betrekking tot bezit van (F41), handel in (F43) en vervaardiging van (F45) softdrugs vertoont in beide onderzoeksgroepen een licht dalende trend. Het aantal incidenten in interventiegemeenten ligt structureel hoger dan in vergelijkingsgemeenten. Overeenkomstige patronen zijn te zien bij incidenten en misdrijven met betrekking tot bezit van (F40), handel in (F42) en vervaardiging van (F44) harddrugs, waarbij de meldingen per maand tussen januari 2019 en mei 2023 stabiel bleven. Wanneer gecorrigeerd wordt voor het aantal inwoners, blijkt dat zowel het aantal incidenten in verband met alcohol en/of drugs als het aantal incidenten en/of meldingen met betrekking tot soft- en harddrugs in interventie- en vergelijkingsgemeenten structureel hoger is dan in de Nederlandse gemeenten buiten de onderzoeksgroepen.

De illegale markt

Prijs en prijs-kwaliteitverhouding zijn de belangrijkste redenen om cannabis buiten de coffeeshop te kopen. Daarnaast spelen de mogelijkheid om grotere hoeveelheden te kunnen kopen en de relatief snelle en makkelijk service van een bezorgdienst een rol. Bezorgdiensten en mobiele telefoondealers zijn

de meest gehanteerde kanalen voor aankopen buiten coffeeshops. In interventiegemeenten wordt meer via vrienden gekocht dan in vergelijkingsgemeenten.

Meer dan de helft van de aankopen betrof alleen wiet, circa een vijfde alleen hasj, en een vijfde zowel wiet als hasj, met lichte variaties tussen interventie- en vergelijkingsgemeenten. Respondenten waardeerden de illegaal gekochte cannabis overwegend als 'goed' of 'zeer goed' op criteria zoals prijs-kwaliteitverhouding, effecten en geur en/of smaak, in zowel interventie- als vergelijkingsgemeenten.

Hoewel buiten coffeeshops geen sprake van een officiële aankooplimiet is, werden in het merendeel van de transacties hoeveelheden van minder dan 10 gram gekocht. De gemiddelde prijs per gram lag net onder € 7,- voor wiet en net boven € 6,- voor hasj in zowel interventie- als vergelijkingsgemeenten. Dealers geven aanzienlijke volumekortingen¹³: de gemiddelde prijs voor aankopen tot 5 gram is € 8,- per gram en de gemiddelde prijs voor aankopen van meer dan 50 gram is € 4,- per gram, zowel voor wiet als hasj in beide onderzoeksgroepen.

Resumerend

Deze nulmeting schetst de situatie in het najaar van 2022 met betrekking tot coffeeshops, bezoekers en de illegale cannabismarkt in de gemeenten die deelnemen aan het experiment. De situatie in de interventiegemeenten is overeenkomstig met die in de vergelijkingsgemeenten. De

12 In het kader van de Opiumwet en de registratie van gerelateerde incidenten en misdrijven maakt de politie gebruik van maatschappelijke klassen (MK's) in het computersysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH). Deze MK's dienen als categorieën waarmee verschillende soorten incidenten kunnen worden ingedeeld en geregistreerd.

13 Volumekorting is een vorm van prijsverlaging die wordt toegepast op basis van de hoeveelheid producten of diensten die worden gekocht. Doorgaans geldt dat de korting hoger wordt naarmate de hoeveelheid die wordt afgenomen groter is.

basis die door de nulmeting wordt gelegd, lijkt adequaat om de ontwikkelingen, kansen en risico's van het experiment nauwlettend te volgen in de vervolgmetingen. In toekomstige metingen worden de ontwikkelingen per onderzoeksgroep vergeleken met de situatie in de nulmeting.

De nulmeting illustreert dat bezoekers van coffeeshops in de huidige gedoogsituatie in de meeste gevallen tevreden zijn met het aanbod, de prijs en de gebruikerservaring van illegaal geproduceerde cannabis die in coffeeshops wordt verkocht. De keuze om hasj of wiet in een coffeeshop te kopen, wordt vooral beïnvloed door de locatie en sfeer van de coffeeshop en de kwaliteit van de aangeboden cannabis. Het onderzoek wijst eveneens uit dat in de directe omgeving van de coffeeshop weinig overlast wordt ervaren van de coffeeshop en/of zijn bezoekers. Desondanks onthult de nulmeting ook aanzienlijke nadelen van de huidige gedoogsituatie. Frequente coffeeshopbezoekers, vaak zware gebruikers, lopen een hoog risico op matige of ernstige stoornissen als gevolg van cannabisgebruik. Daarnaast bestaat het risico dat verontreinigde cannabis, bijvoorbeeld door schimmels of pesticiden, op de illegale markt wordt gekocht.

Het doel van het experiment is om te kijken of en hoe telers op kwaliteit gecontroleerde cannabis gedecriminaliseerd aan coffeeshops kunnen leveren. Het functioneren van de gecreëerde gesloten keten hangt onder meer af van: voldoende en een gevarieerd aanbod, een levensvatbaar bedrijfsmodel, de inzet van inspectie en handhaving, en de bekwaamheid van telers, distributeurs en coffeeshops om daarbinnen te opereren. Het is cruciaal dat gereguleerde cannabis op het gebied van kwaliteit, diversiteit en prijs kan concurreren met het aanbod in coffeeshops in gemeenten die niet deelnemen aan het experiment en de illegale markt.

Niettemin mogen de potentiële risico's van de gesloten coffeeshopketen niet worden onderschat. De normalisering en toename van cannabisgebruik en het aanhoudende aantrekkelijke alternatief van de illegale markt vormen uitdagingen. Ook vereist het uit het zicht verdwijnen van de illegale productie en drugsmarkt na de implementatie de aandacht. Deze factoren worden dan ook meegewogen in het onderzoek en de verdere monitor van het experiment.