

AANTALLEN COFFEESHOPS

EN GEMEENTELIJK BELEID

1999-2007



Coffeeshops in Nederland 2007

B. Bieleman

A. Beelen

R. Nijkamp

E. de Bie

COLOFON

© WODC/St. INTRAVAL

Postadres:
Postbus 1781
9701 BT Groningen
E-mail info@intraval.nl

www.intraval.nl

Kantoor Groningen:
St. Jansstraat 2C
Telefoon 050 - 313 40 52
Fax 050 - 312 75 26

Kantoor Rotterdam:
Goudsesingel 184
Telefoon 010 - 425 92 12
Fax 010 - 476 83 76

Juni 2008

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Tekst:	B. Bieleman, A. Beelen, R. Nijkamp, E. de Bie
Opmaak:	M. Boendermaker
Omslag:	E. Cusiel
Druk:	A4
Opdrachtgever:	WODC, Ministerie van Justitie

ISBN 97 89088 74 029 9

5. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de onderzoeksvragen de conclusies besproken van de meting naar aantallen officieel gedoogde verkooppunten van softdrugs (coffeeshops) en het gemeentelijk coffeeshopbeleid in Nederland in 2007. Het tellen van het aantal coffeeshops en het inventariseren van het gemeentelijk beleid is in verband met een valide vergelijking op vergelijkbare wijze uitgevoerd als in 1999 - 2005. In 2005 is besloten de monitor eens in de twee jaar uit te voeren. Eind 2007 is aan ambtenaren van alle op dat moment bestaande 443 gemeenten een vragenlijst voorgelegd betreffende het formele, schriftelijk vastgelegde coffeeshopbeleid. In principe zijn dit dezelfde ambtenaren als in de voorgaande meting of hun plaatsvervanger c.q. opvolger. Het betreft hier ambtenaren die zijn betrokken bij het softdrugs- en coffeeshopbeleid van hun gemeente.

Alle ambtenaren zijn, evenals in voorgaande jaren, vragen gesteld over het aantal coffeeshops. In de meting van 2007 is vooral gevraagd naar 2007 en op onderdelen ook naar 2006. Verder zijn vragen gesteld over het in hun gemeente gevoerde beleid. Hierbij is tevens ingegaan op de doelstellingen van het gemeentelijk beleid, het beleid ten aanzien van drugstoerisme en illegale verkoop, de Wet 'Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur' (Wet BIBOB) en de handhaving van het coffeeshopbeleid. De ambtenaren van de gemeenten met één of meerdere coffeeshops zijn tevens vragen gesteld over het handhavingsbeleid met betrekking tot de AHOJ-G criteria. Ook zijn aan deze ambtenaren extra vragen gesteld over het beleid van de gemeente inzake de afstand van coffeeshops tot scholen, de afstand tot de landsgrens en, indien van toepassing, overige gehanteerde beleidscriteria.

Het gaat in deze monitor uitsluitend om de aantallen coffeeshops en het gemeentelijke beleid. Er wordt in dit rapport niet ingegaan op de concrete praktijk van de handhaving en de naleving van de

AHOJ-G criteria. Puntsgewijs worden hieronder de conclusies weergegeven.

5.1 Aantal coffeeshops

Hoeveel coffeeshops zijn er in 2007?

- aantal coffeeshops

- geografische spreiding en coffeeshopdichtheid

Aantal coffeeshops

- ♦ In 106 van de 443 gemeenten in Nederland zijn één of meerdere coffeeshops aanwezig. In 105 van deze gemeenten worden coffeeshops gedoogd en in één gemeente wordt inmiddels een nulbeleid gevoerd. Hier is nog wel een coffeeshop gevestigd. De 106 gemeenten met coffeeshops hebben samen 702 coffeeshops; een daling van 3,7% ten opzichte van 2005 toen het er nog 729 waren. Het aantal gemeenten waar één of meerdere coffeeshops zijn gevestigd was in 2005 105, terwijl het in 2007 om 106 gemeenten gaat. Sinds de jaren negentig is er al sprake van een gestage, lichte jaarlijkse daling van het aantal coffeeshops. De afname is in het begin groter geweest dan de laatste jaren het geval is.
- ♦ De coffeeshops zijn voornamelijk verdwenen door de uitsterfconstructies in een aantal grote gemeenten. Daarnaast heeft een aantal coffeeshops om economische redenen de bedrijfsvoering moeten staken.

Geografische spreiding en coffeeshopdichtheid

- ♦ Concentraties van coffeeshops bevinden zich wederom voornamelijk in de Randstad en in de middelgrote steden in de provincie. Evenals in voorgaande jaren bevindt de helft van de coffeeshops (51%) zich in de vijf gemeenten met meer dan 200.000 inwoners. Het merendeel van de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners heeft geen coffeeshops. De 106 coffeeshopgemeenten hebben gemiddeld 0,53 coffeeshops per 10.000 inwoners.

5.2 Gemeentelijk beleid

Welk beleid voeren gemeenten ten aanzien van vestiging en vergunningverlening van/aan coffeeshops?

- beleidsvormen
- aantal coffeeshops dat formeel wordt toegelaten
- regionale afspraken

Beleidsvormen

- ♦ Een kwart (25%, 111 gemeenten) van de Nederlandse gemeenten gedooft de aanwezigheid van coffeeshops. Zes van deze gemeenten hebben aangegeven dat er momenteel geen coffeeshops zijn gevestigd. Bijna twee derde (66%) van alle gemeenten voert in 2007 een nulbeleid, 24% heeft een maximumbeleid, terwijl in 10% van de gemeenten geen beleid is geformuleerd.

Aantal coffeeshops dat formeel wordt toegelaten

- ♦ In 2007 hebben 16 gemeenten met een maximumbeleid meer gedooft coffeeshops dan door het beleid is toegestaan. Daarentegen hebben 17 gemeenten minder coffeeshops dan het gestelde maximum. In totaal zijn er evenveel coffeeshops als er formeel gedooft wordt.

Regionale afspraken

- ♦ De helft van alle gemeenten (52%) geeft aan dat op het gebied van het coffeeshopbeleid regionale afspraken zijn gemaakt. Van de gemeenten die geen coffeeshops gedogen (332) heeft ongeveer drie vijfde (58%) regionale afspraken gemaakt over coffeeshops. Van de 111 gemeenten die wel coffeeshops gedogen heeft 34% dit gedaan. Er kunnen drie soorten afspraken worden onderscheiden: één of twee grote gemeenten in de regio gedogen coffeeshops en de andere gemeenten niet; geen enkele gemeente in de regio gedooft coffeeshops; er is op regionaal niveau vastgesteld op hoeveel inwoners er een coffeeshop zou moeten zijn. De situatie in 2007 is wat dit betreft grotendeels vergelijkbaar met die in 2005.

5.3 Handhavingsbeleid

Welk handhavingsbeleid voeren gemeenten?

- *landelijke criteria in het gemeentelijk beleid*
- *additionele criteria*
- *maatregelen tegen niet-gedoogde verkoop van softdrugs*
- *handhaving*

Landelijke criteria in het gemeentelijk beleid

- Het overgrote deel van de gemeenten (90% in 2007) geeft bij de definiëring van de AHOJ-G criteria aan dat deze expliciet is afgestemd op de richtlijnen van het College van procureurs-generaal en heeft geen aanvullingen of afwijkingen.

Additionele criteria

- Op dit moment zijn er geen coffeeshops meer waar de gecombineerde verkoop van softdrugs en alcohol is toegestaan. In 2005 waren er nog 47 zogenoemde hasjcafés waar dit wel mogelijk was. Deze zijn inmiddels omgezet in reguliere horeca of in alcoholvrije coffeeshops.
- Van de 106 gemeenten met coffeeshops hanteren 85 gemeenten (80%) in 2007 een afstands- of nabijheidscriterium ten opzichte van scholen. De meeste (44) van deze gemeenten geven aan dat ze uitgaan van een afstand van (minimaal) 250 meter.
- Van de 106 gemeenten met coffeeshops liggen 15 direct aan de landsgrens. In 2007 geeft één van deze gemeenten aan dat er beleid is opgesteld omtrent de afstand tot de landsgrens, de afstand wordt overigens niet nader gespecificeerd.
- In 61 van de 106 gemeenten gelden, buiten de bovenstaande beleidscriteria en maatregelen, één of meerdere vestigingscriteria voor coffeeshops.

Maatregelen tegen niet-gedoogde verkoop van softdrugs

- Uit de meting van 2007 komt naar voren dat 62% van de Nederlandse gemeenten de Opiumwet (artikel 13b) expliciet

in het beleid heeft opgenomen¹. In 2005 had nog maar 48% van de Nederlandse gemeenten deze wet opgenomen.

- ♦ Ook hebben meer gemeenten artikel 174a van de Gemeentewet opgenomen in het beleid: 62% in 2007 versus 47% in 2005.

Handhaving

- ♦ Van de 106 gemeenten met coffeeshops is bij 99 in het beleid vastgelegd hoe de AHOJ-G criteria worden gehandhaafd. Zeven gemeenten geven aan dat dit (nog) niet het geval is. In het overgrote deel (97) van de gemeenten is volgens de gemeenteambtenaren de wijze van handhaving van alle vijf criteria vastgelegd.
- ♦ In het merendeel (82%) van de gemeenten, waarin de handhavingwijze is vastgelegd, moeten de AHOJ-G criteria naast reactief ook op pro-actieve wijze worden gehandhaafd door middel van (on)aangekondigde controles.

5.4 Sanctiebeleid en sanctionering

Wat is het sanctie- en strafvorderingsbeleid en hoe is deze in 2007 toegepast?

- sanctietrajecten
- overtredingen
- sancties
- toepassing BIBOB, artikel 13b Opiumwet en artikel 174a Gemeentewet

Sanctietrajecten

- ♦ In 77 gemeenten met coffeeshops (73%) zijn de bestuursrechtelijke sancties voor het overtreden van de AHOJ-G criteria (formeel) vastgelegd in het coffeeshopbeleid. In de overige 29 gemeenten zijn deze (nog) niet vastgelegd.

¹ In september 2007 is artikel 13b van de Opiumwet veranderd. In dit onderzoek wordt nog het oude artikel bedoeld.

- ♦ In de meeste gemeenten (94%) waar in het beleid sancties zijn vastgelegd is, evenals in 2005 (90%), een sanctietraject of stappenplan vastgesteld. Dit traject of plan bestaat (per criterium) uit twee, drie, vier, of vijf fasen.

Overtredingen

- ♦ In het merendeel (59%) van de gemeenten met coffeeshops zijn volgens de ambtenaren in 2007 geen overtredingen van de afzonderlijke criteria vastgesteld.
- ♦ De vastgestelde overtredingen hebben in 2007 vooral betrekking op het jeugd criterium (15 gemeenten) en op de maximale handelsvoorraad (20 gemeenten).
- ♦ In totaal zijn volgens de ambtenaren in 2007 88 overtredingen van de AHOJ-G criteria geconstateerd, dit zijn er 19 meer dan in 2005.

Sancties

- ♦ In 2007 heeft vaststelling van de overtreding van de Maximale handelsvoorraad (28 keer) het vaakst tot een sanctie geleid.
- ♦ Een aantal gemeenten heeft geen sancties geformuleerd voor overtredingen van het criterium van de Grote hoeveelheden en het criterium van de Maximale handelsvoorraad omdat deze criteria, volgens eigen zeggen, lastig zijn te controleren en de bewijslast lastig rond te krijgen is. Uit de opgelegde sancties in 2007 blijkt echter dat niet alle gemeenten hiermee moeite hebben.
- ♦ Tegen de meeste overtredingen (A-criterium 13 keer; J-criterium 20 keer) is opgetreden met een formele waarschuwing.
- ♦ Bij 63 van de 94 overtredingen die zijn gesanctioneerd, is de eerste stap uit het stappenplan opgelegd. Het opleggen van een sanctie uit de tweede, derde of vierde stap is vooral gebeurd bij overtredingen van het criterium van Grote hoeveelheden en het criterium van de Maximale handelsvoorraad.
- ♦ In 2007 is 15 keer een sanctie opgelegd zonder dat hierbij een stappenplan is gevolgd. Dit heeft voornamelijk als reden dat er in de betreffende gemeenten geen stappenplan was op dat moment.

- Bij de meeste overtredingen is het stappenplan consequent uitgevoerd (85%). Redenen om het stappenplan niet consequent toe te passen, zijn de ernst van de overtredingen of een combinatie van overtredingen.

Toepassing BIBOB, wet Damocles en wet Victor

- Van de 23 gemeenten die in 2007 de wet BIBOB hebben toegepast, heeft het merendeel (15) de wet éénmaal toegepast. Drie gemeenten hebben deze wet twee keer toegepast en vijf gemeenten drie keer of vaker.
- Artikel 13b van de Opiumwet (Damocles) is in 2007 in ongeveer een kwart van de coffeeshopgemeenten toegepast (in totaal 59 keer). Het gaat hier om het oude artikel 13b, van voor de veranderingen in november 2007.
- In de gemeenten zonder coffeeshop is artikel 13b van de Opiumwet minder vaak toegepast (in vijf gemeenten in totaal zeven keer). Deze situatie verschilt niet noemenswaardig van die in 2005.
- Artikel 174a van de Gemeentewet (Victor) is in 2007 in tien coffeeshopgemeenten in totaal 22 keer toegepast om de illegale verkoop aan te pakken. In de gemeenten zonder coffeeshops is dit artikel in 2007 geen enkele keer toegepast. Dit is, in beide categorieën gemeenten, minder vaak dan in 2005.

5.5 Ervaringen en toekomstplannen

Welke ervaringen hebben gemeenteambtenaren met betrekking tot coffeeshopbeleid en handhavingsbeleid en zijn er beleidswijzigingen voorgenomen na 2007?

Ervaringen

- De ervaringen met het coffeeshopbeleid en de handhaving van de AHOJ-G criteria zijn, evenals in 2004 en 2005, overwegend positief. Van de 337 gemeenten zonder coffeeshop geven 302 aan geen problemen of goede ervaringen te hebben met het beleid en de betrokkenen.
- Ook de gemeenten met coffeeshops zijn overwegend positief (71%). Verkeersdrukke, in het bijzonder door drugstoerisme,

en de sancties en procedures van het handhavingsbeleid worden door enkele ambtenaren (beide zes) genoemd als knelpunten.

- ♦ Negenennegentig van de 106 gemeenten met coffeeshops geven aan dat de AHOJ-G criteria voldoende geschikt zijn om de verkoop van softdrugs te reguleren.
- ♦ Van de gemeenten zonder coffeeshops geven 299 (89%) aan voldoende middelen te hebben om het beleid te handhaven. De 29 gemeenten, die aangeven geen voldoende middelen te hebben, noemen met name het ontbreken van een (sluitend) handhavingsbeleid (13) en handhavingcapaciteit (negen) als probleem.

Toekomstplannen

- ♦ Van de 337 gemeenten zonder coffeeshop geven 75 (22%) aan de komende twee jaar het beleid te willen wijzigen. Vijf gemeenten gaan in deze periode hun beleid evalueren en eventueel op basis daarvan wijzigingen in het coffeeshopbeleid aanbrengen.
- ♦ In 15 gemeenten worden de komende tijd de mogelijkheden van het nieuwe artikel 13b van de Opiumwet ingepast in het beleid. Daarnaast willen 15 van de 45 gemeenten die nog geen coffeeshopbeleid hebben een formeel beleid opstellen.
- ♦ Van de 80 gemeenten zonder coffeeshop die de komende twee jaar het coffeeshopbeleid gaan wijzigen of evalueren, geven acht aan dat dit naar aanleiding van het coalitieakkoord is. Een groot aantal (22) geeft aan dat hiermee wel rekening wordt gehouden of dat het beleid sowieso in pas loopt met het landelijke beleid.
- ♦ Van de gemeenten met coffeeshop(s) willen 37 gemeenten de komende twee jaar een beleidswijziging doorvoeren. Evenals bij de gemeenten zonder coffeeshop, wil een deel van de gemeenten met coffeeshop(s) (vier) eerst haar huidige beleid evalueren, om op basis daarvan mogelijk het beleid aan te passen.
- ♦ Zes gemeenten geven aan de veranderingen in de wet Damocles te willen doorvoeren, vier gemeenten willen de wet BIBOB in het beleid implementeren, terwijl vier andere gemeenten een afstandscriterium (tot scholen of andere coffeeshops) willen opstellen.

- ♦ Zeven van de 41 gemeenten met coffeeshops die hun beleid willen wijzigen of evalueren geven aan dat dit naar aanleiding van het coalitieakkoord is. Bij drie gemeenten zijn de plannen niet naar aanleiding van het coalitieakkoord, maar sluiten ze hier, volgens eigen zeggen, wel op aan.

Coffeeshops in Nederland 2007 is het achtste deel van de monitor over het aantal officieel gedoogde coffeeshops en het gemeentelijk beleid in Nederland. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie worden sinds 1999 met behulp van deze monitor de ontwikkelingen rond coffeeshops nauwgezet gevolgd. Voor de meting van 2007 zijn wederom ambtenaren van alle Nederlandse gemeenten ondervraagd.

Het rapport biedt inzicht in de aantallen officieel gedoogde coffeeshops en de verschillende gemeentelijke beleidsvormen. Daarnaast gaat het rapport in op de door de gemeenten vastgelegde beleidscriteria, waaronder de AHOJ-G criteria en de exploitatie- en vestigingscriteria. Eveneens is nagegaan hoeveel overtredingen van de vastgestelde beleidscriteria de gemeenten hebben geregistreerd en welke sancties hierop zijn gevolgd. Tevens is een vergelijking gemaakt van de resultaten van de meting 2007 met resultaten uit de voorgaande metingen.

Coffeeshops in Nederland 2007



ISBN 97 89088 74 0299