

ONDERZOEK COFFEESHOPBELEID

GEMEENTE GRONINGEN

Lokaal balanceren

B. Bieleman

R. Nijkamp

K. de Haan

INTRAVAL
bureau voor onderzoek & advies



Lokaal balanceren

ONDERZOEK COFFEESHOPBELEID GEMEENTE GRONINGEN

Augustus 2011

INRAVAL
Groningen-Rotterdam

COLOFON

© 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 68
Telefoon 010 - 425 92 12
Fax 010 - 476 83 76

Augustus 2011

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

Tekst:	B. Bieleman, R. Nijkamp, K. de Haan
Opmaak:	M. Haaijer
Omslag:	E. Cusiel
Druk:	Copy-Copy Groningen
Opdrachtgever:	Gemeente Groningen

ISBN: 978 90 8874 117 3

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Achtergronden	1
1.2 Onderzoeksvragen	2
1.3 Onderzoeksopzet	2
1.4 Leeswijzer	4
Hoofdstuk 2 Juridische context	5
2.1 Internationale wet- en regelgeving	5
2.2 Nationale wet- en regelgeving en beleid	6
2.3 Regionale en lokale beleidsvoering	8
2.4 Ontwikkelingen	12
Hoofdstuk 3 Coffeeshopbeleid gemeente Groningen	17
3.1 Coffeeshopbeleid	17
3.2 Sanctiebeleid en handhaving	18
3.3 Ervaringen met beleid	19
3.4 Meest recente kabinetsplannen	21
Hoofdstuk 4 Overlast en veiligheid	23
4.1 Voorkomen overlast	23
4.2 Persoonlijk ervaren overlast	25
4.3 Slachtofferschap	32
4.4 Onveiligheidsgevoelens en waardering buurt	33
Hoofdstuk 5 Coffeeshopbezoek	35
5.1 Aantallen	35
5.2 Kenmerken bezoekers	36
5.3 Koopgedrag	41
5.4 Gedrag	42
Hoofdstuk 6 Samenvatting en conclusies	47
6.1 Huidige coffeeshopbeleid	47
6.2 Coffeeshopbezoek	49
6.3 Overlast	50
6.4 Beleidsopties	52
Geraadpleegde literatuur	59
Bijlage 1 Plattegrond coffeeshops	63

1. INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt allereerst aandacht besteed aan de achtergrond van het onderzoek. Vervolgens worden de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.1 Achtergrond

Het Groningse coffeeshopbeleid is in de afgelopen jaren verschillende malen aangescherpt. In naleving van het landelijk gedoogbeleid met betrekking tot de verkoop van softdrugs in coffeeshops heeft de gemeente Groningen in 1995 voor het eerst een gemeentelijk coffeeshopbeleid op schrift gesteld. Dit betreft de nota 'Verkoop van softdrugs in horeca bedrijven'. Op dat moment waren in Groningen naar schatting 35 coffeeshops actief. In het jaar 1997 volgt de nota 'Aanvulling coffeeshopbeleid'. Op dat moment kende de stad nog 14 coffeeshops. In het jaar 2000 vinden er diverse wijzigingen plaats die zijn opgenomen in de 'Wijziging beleidsregels coffeeshopbeleid gemeente Groningen'. Naast de diverse nota's waarin het gemeentelijk beleid is vervat, wordt in 2004 het 'Handhavingsprotocol verkoop drugs' (2004) opgesteld. Meer recent is de nota 'Actualisatie coffeeshopbeleid' uit 2006. In het jaar 2010 heeft opnieuw een actualisatie van het Groningse coffeeshopbeleid plaatsgevonden, evenals een actualisatie van het handhavingsprotocol.

Momenteel kent de gemeente Groningen 14 coffeeshops, die zowel in het centrum als in een drietal buitenwijken zijn gevestigd. In figuur 1.1 is te zien waar deze coffeeshops zijn gelegen.

Figuur 1.1 Plattegrond Groningen met daarop de 14 coffeeshops weergegeven



Kaart: Google maps, Tele Atlas. Bewerking: INTRAVAL.

Evaluatie

Het is inmiddels tien jaar geleden dat het Groningse coffeeshopbeleid voor het laatst is geëvalueerd. In het jaar 2000 is het Groningse coffeeshopbeleid voor de laatste keer geëvalueerd, hetgeen heeft geresulteerd in het rapport: 'een kwetsbaar evenwicht' (Bieleman e.a. 2000). In de periode 2000 tot op heden hebben er, naast de eerder genoemde beleidswijzigingen, geen ontwikkelingen voorgedaan.

De gemeente Groningen heeft in 2010 besloten het Groningse coffeeshopbeleid opnieuw te laten onderzoeken door onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn: de aard en omvang van het coffeeshopbezoek in Groningen; overlast in relatie tot coffeeshops; en wenselijkheden, mogelijkheden en gevolgen van eventuele aanpassingen in het lokale coffeeshopbeleid.

1.2 Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

1. In hoeverre is er sprake van (ervaren) overlast in de omgeving van coffeeshops?
2. Wat is de aard en omvang van het coffeeshopbezoek bij de 14 coffeeshops in Groningen? In welke mate is er sprake van drugstoerisme en in hoeverre vertonen drugstoeristen overlastgevend gedrag?
3. Is het wenselijk om het lokale coffeeshopbeleid aan te passen en zo ja in welke zin? Wat zijn de mogelijkheden van aanpassing van het lokale coffeeshopbeleid en wat kunnen de gevolgen hiervan zijn?

1.3 Onderzoeksopzet

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn van december 2010 tot en met juni 2011 meerdere samenhangende activiteiten uitgevoerd, te weten: deskresearch; interviews sleutelinformanten; nagaan ervaringen gemeenten elders; tellingen coffeeshopbezoeken; enquêtes onder coffeeshopbezoekers; het verzamelen van registratiegegevens bij de politie en bij Meldpunt Zorg en Overlast; en enquêtes onder omwonenden van coffeeshops. Deze onderzoeksactiviteiten worden hieronder nader toegelicht.

Deskresearch

Allereerst zijn relevante en beschikbare lokale en landelijke rapporten en documenten over coffeeshops en cannabisbeleid verzameld en bestudeerd. Op deze wijze zijn de lokale situatie en recente ontwikkelingen zo goed mogelijk in beeld gebracht. Tevens is aandacht besteed aan recente landelijke ontwikkelingen in het coffeeshopbeleid.

Interviews sleutelinformanten

Vervolgens zijn met tien vertegenwoordigers van betrokken Groningse organisaties interviews gehouden over het coffeeshopbeleid van de gemeente. Hierbij gaat het om bestuurders en medewerkers van gemeente, politie, OM en vertegenwoordigers van de verschillende buurten waar coffeeshops zijn gevestigd. Bovendien hebben alle coffeeshopeigenaren de gelegenheid gekregen om hun ervaringen met het coffeeshopbeleid te delen, waaraan tien gehoor hebben gegeven.¹ In de interviews is onder meer ingegaan op ervaringen met het huidige coffeeshopbeleid. Tevens is aandacht

¹ Met de meeste overige eigenaren is wel kort gesproken, maar ze zagen niet de noodzaak om een aparte afspraak te maken om hun mening over het coffeeshopbeleid te geven.

besteed aan de gewenste veranderingen in het coffeeshopbeleid, terwijl ook is gesproken over de mogelijke gevolgen bij eventuele aanpassingen van het beleid.

Nagaan ervaringen gemeenten elders

De ervaringen van enkele relevante gemeenten elders in Nederland met beleidsinstrumenten zijn geïnventariseerd om na te gaan of hieruit lering kan worden getrokken. Hiervoor zijn telefoongesprekken gevoerd met de meest relevante sleutelinformanten in acht gemeenten.

Verzamelen registratiegegevens

Ook zijn relevante registratiegegevens over verschillende jaren bij de politie en het Meldpunt Zorg en Overlast opgevraagd en geanalyseerd. Met behulp van registratiegegevens kan tevens de overlast in de directe omgeving van coffeeshops (binnen een straal van 50 meter) in kaart worden gebracht. Hierbij moet wel worden bedacht dat bij een deel van de incidenten en meldingen geen huisnummer is genoteerd, maar wel een straatnaam. Van deze incidenten is niet te bepalen of ze binnen een straal van 50 meter hebben plaatsgevonden. Deze incidenten zijn niet meegenomen, waardoor het vermelde aantal incidenten in de buurt van coffeeshops mogelijk hoger is. Tevens bestaat de mogelijkheid dat de geregistreerde incidenten geen (directe) relatie met de desbetreffende coffeeshops hebben.

Overlastmeting omwonenden

Voor het vaststellen van de algemene (drugs)overlast in de omgeving van coffeeshops heeft een meting plaatsgevonden onder omwonenden (bewoners en ondernemers) van de 14 coffeeshops in Groningen. Er zijn daarvoor telefonische enquêtes gehouden met omwonenden (burgers en ondernemers), aangevuld met face-to-face gesprekken met omwonenden die geen of een onbekend telefoonnummer hebben. Voor betrouwbare algemene uitspraken en vergelijkingen met eventuele vervolgmetingen zijn in totaal 158 omwonenden, gemiddeld zo'n tien per coffeeshop, geënquêteerd.

Clusters van coffeeshops

Bij het beschrijven van de resultaten is onder meer gekeken naar de overlast in relatie tot verschillende clusters van coffeeshops. Op basis van locatie en bereikbaarheid zijn voor dit onderzoek vier clusters van coffeeshops samengesteld. Deze indeling wordt in het vervolg van dit rapport gehanteerd. Het gaat om de volgende vier clusters van coffeeshops:

- Cluster 1 bestaat uit de coffeeshops die zijn gelegen aan de zuidoostelijke kant van de binnenstad, namelijk: Upper 10; The Glory; en The Happy.
- Cluster 2 bestaat uit coffeeshops in het centrum die niet of nauwelijks met de auto bereikbaar zijn, te weten: The Clown; Dees; en Dr. Anders.
- Cluster 3 bestaat uit coffeeshops die zijn gevestigd in woonwijken, namelijk: Taverne Oasis; De Stoker; en Rag-A-Muffin.
- Cluster 4 bestaat uit coffeeshops die zijn gevestigd in het overige deel van de binnenstad, te weten: De Vliegende Hollander; De Medley; De Driemaster; Metamorphose; en Reykjavik.

Tellingen coffeeshopbezoeken

Door gekwalificeerde medewerkers zijn tellingen van coffeeshopbezoeken verricht. Om een goede schatting te kunnen maken van het aantal coffeeshopbezoeken zijn tellingen gedaan op verschillende dagen (door de week en in het weekend) en tijdstippen (van openings- tot sluitingstijd). Per coffeeshop zijn ongeveer 25 tellingen verricht, in totaal 359. Voorgaand onderzoek heeft ons geleerd dat dit aantal tellingen voldoende is om een goede omvangschatting te kunnen geven van het aantal coffeeshopbezoeken in Groningen.

Enquêtes bezoekers coffeeshops

In totaal zijn er 158 korte face-to-face enquêtes afgenomen bij de bezoekers van de 14 coffeeshops in Groningen op verschillende dagen en tijdstippen. De respondenten zijn op willekeurige wijze geselecteerd, waardoor een goede dwarsdoorsnede is verkregen. De enquête bestaat uit een korte vragenlijst met voorgecodeerde vragen. In de enquête is onder meer gevraagd naar: leeftijd; geslacht; woonplaats; wijze van vervoer; bezoekfrequentie; eventueel bezoek aan meerdere coffeeshops op één dag; koopgedrag in coffeeshops; koopgedrag buiten coffeeshops; en mogelijk overlastgevend gedrag (parkeeroverlast, stankoverlast, rondhangen in omgeving van coffeeshop).

1.4 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bespreekt allereerst de internationale verdragen die doorwerken in het Nederlandse coffeeshopbeleid. Er wordt eveneens aandacht besteed aan de Nederlandse wettelijke kaders en het landelijke en regionale/lokale beleid. Hierbij worden tevens de ervaringen van diverse gemeenten elders in Nederland besproken. Tot slot wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij recente landelijke ontwikkelingen. In het derde hoofdstuk wordt het Groningse coffeeshopbeleid besproken, waaronder het sanctie- en handhavingsbeleid. Vervolgens worden de ervaringen van de betrokken sleutelinformanten met betrekking tot het Groningse beleid behandeld. In het vierde hoofdstuk staan de onderwerpen veiligheid en overlast centraal. In de verschillende paragrafen is er aandacht voor voorkomen van overlast, persoonlijk ervaren overlast, slachtofferschap en onveiligheidsgevoelens en waardering buurt. In het vijfde hoofdstuk wordt het Groningse coffeeshopbezoek in kaart gebracht aan de hand van de uitgevoerde tellingen en enquêtes onder coffeeshopbezoekers. Hierbij is aandacht voor aantallen en kenmerken bezoekers, koopgedrag en het gedrag van de coffeeshopbezoekers in relatie tot coffeeshopbezoek. In het laatste hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen behandeld aan de hand van de onderzoeksvragen.

2. JURIDISCHE CONTEXT

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de internationale, nationale, regionale en lokale wettelijke en beleidskaders inzake coffeeshops, waarmee gemeenten bij de invulling van hun beleid rekening moeten c.q. kunnen houden. In paragraaf 2.1 worden allereerst de relevante internationale verdragen behandeld, waarbij Nederland verdragspartij is. In paragraaf 2.2 worden vervolgens de achtergronden van het Nederlandse wettelijk kader en beleid besproken. Aansluitend wordt ingegaan op de geldende wettelijke bepalingen en het huidige beleid. In paragraaf 2.3 wordt stilgestaan bij de regionale en lokale regelingen en is er aandacht voor de ervaringen van enkele relevante gemeenten elders in Nederland met verplaatsing dan wel sluiting van coffeeshops. Tot slot wordt in paragraaf 2.4 aandacht besteed aan de recente landelijke ontwikkelingen. Het beleid van de gemeente Groningen wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

2.1 Internationale wet- en regelgeving

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de internationale regelingen, waarmee Nederland in haar beleidsvoering te maken heeft.

Internationale verdragen

Nederland maakt onderdeel uit van de Europese Unie. De Europese Unie is op haar beurt partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen. De Europese Unie hecht belang aan de gezamenlijke drugsbestrijding die uit het verdrag voortvloeit. Onder drugsbestrijding wordt in ieder geval verstaan de illegale handel in drugs, het gebruik van verdovende middelen en drugsverslaving (HvJ EU 16 december 2010, zaak C-137/09).

Naast het VN-verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988 is Nederland partij bij het enkelvoudige verdrag inzake verdovende middelen (1961 en gewijzigd bij protocol in 1972), het verdrag in psychotrope stoffen (1971) en het akkoord van Schengen (1990). Deze verdragen verplichten de verdragspartijen bepaalde gedragingen, zoals het vervaardigen van en handel in cannabis, strafbaar te stellen. Daarbij hebben de bij de verdragen aangesloten landen de speelruimte om onderscheid te maken in ernstige en minder ernstige delicten. Dit komt tot uiting in de hoogte van straffen en het vervolgingsbeleid van de afzonderlijke lidstaten (Bieleman en Naayer 2007).

Akkoord van Schengen

Het akkoord van Schengen heeft op 19 juni 1990 geleid tot de Overeenkomst van Schengen en heeft betrekking op de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen. Art. 71 lid 2 van de Overeenkomst van Schengen bepaalt dat de overeenkomst sluitende partijen zich er toe verbinden de verkoop van verdovende middelen tegen te gaan (HvJ EU 16 december 2010, zaak C-137/09). Indien een lidstaat van deze bepaling afwijkt dient zij volgens een bij de overeenkomst gevoegde gemeenschappelijke verklaring de noodzakelijke strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te nemen om illegale in- en uitvoer van verdovende middelen naar het grondgebied van andere lidstaten tegen te gaan (Bieleman en Naayer 2007).

Overige instrumenten

Het belang dat de Europese Unie hecht aan de gezamenlijke drugsbestrijding blijkt voorts uit een tweetal andere instrumenten die hiertoe zijn ontwikkeld (HvJ EU 16 december 2010, zaak C-137/09). Dit betreft de resolutie van de Raad van 29 november 1996 betreffende maatregelen voor de aanpak van drugstoerisme in de Europese Unie (PB C 375, blz. 3) en het Gemeenschappelijk Optreden van 17 december 1996 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen en praktijken van de lidstaten van de Europese Unie ter bestrijding van de illegale drugshandel (PB L 342, blz. 6). Art. 7. van het Gemeenschappelijk Optreden benadrukt de verantwoordelijkheid van de verschillende lidstaten om toe te zien op de naleving van hun verplichtingen in het kader van de VN-verdragen inzake verdovende middelen en psychotrope stoffen (Bieleman en Naayer 2007).

Verder dient iedere lidstaat ingevolge art. 2 lid 1 sub a kaderbesluit 2004/757/JBZ der datum 25-10-2004 de nodige maatregelen te nemen te bestraffing van opzettelijk produceren, vervaardigen, extraheren, bereiden, aanbieden, te koop stellen, distribueren, verkopen, afleveren, ongeacht de voorwaarden, verhandelen, doorvoeren, vervoeren en in- of uitvoeren van drugs zonder dat hiervoor een rechtvaardigingsgrond aanwezig is. Een uitzondering hierop wordt gegeven in lid 2 waarin wordt bepaald dat deze gedragingen niet onder het kaderbesluit vallen indien de betrokkenen beogen te voorzien in hun persoonlijk gebruik als omschreven in het nationale recht (HvJ EU 16 december 2010, zaak C-137/09).

2.2 Nationale wet- en regelgeving en beleid

In deze paragraaf wordt de nationale juridische context behandeld, waarbinnen het lokale beleid kan worden ontwikkeld, voortvloeiende uit de internationale regelingen.

Achtergronden¹

In de eerste helft van de twintigste eeuw kenmerkt het nationale drugsbeleid zich door een tweesporenbeleid: medische zorg voor verslaafden en repressief beleid ten aanzien van de illegale drugshandel. In 1995 wordt er voor het eerst een Nederlands drugsbeleid op schrift gesteld. Het ontbreken van een op schrift gesteld beleid betekent niet dat zich in de voorafgaande jaren op dit gebied geen ontwikkelingen hebben voorgedaan. De belangrijkste ontwikkelingen worden hieronder achtereenvolgens besproken.

- Eén van de voornaamste ontwikkelingen bestaat uit een wijziging van de Opiumwet in 1976. Sinds deze wijziging is er sprake van een tweedeling in typen drugs: harddrugs (Lijst I) en softdrugs (Lijst II). De wijziging heeft tot doel de beide markten gescheiden te houden uit het oogpunt van de gezondheidsrisico's verbonden aan het gebruik van de diverse middelen. Het Openbaar Ministerie (OM) maakt dit onderscheid al voor deze wetswijziging op grond van het opportuniteitsbeginsel door dit onderscheid op te nemen in haar landelijke richtlijnen.
- In 1980 wordt het opsporings- en vervolgingsbeleid vastgelegd. De vestiging van commerciële coffeeshops wordt mogelijk, mits de kleinhandel zich onopvallend gedraagt.
- In 1987 ontstaan als gevolg hiervan de eerste criteria die uiteindelijk leiden tot de landelijke invoering van AHOJ- criteria in 1991. In de jaren na 1991 blijkt dat de genoemde criteria verschillend worden geïnterpreteerd. Dientengevolge worden in 1994 de richtlijnen door het College van procureurs-generaal geformaliseerd (Stert

¹ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op Van Laar en Van Ooyen-Houben 2009.

1994, 203). De AHOJ-criteria worden in het vervolg van deze paragraaf nader besproken.

- Het Nederlandse drugsbeleid wordt in 1995 geformuleerd in de Nota Het Nederlandse drugsbeleid, continuïteit en verandering (Het Nederlandse drugbeleid; continuïteit en verandering, regeringsnota van 15 september 1995). Het beleid heeft als centrale doelstelling 'het voorkomen dan wel beperken van de risico's van druggebruik voor het individu, zijn directe omgeving en de samenleving' (ministeries van VWS, Justitie en Binnenlandse Zaken 1995). In de Drugsnota wordt opgemerkt dat met name 'de bonafide coffeeshops hebben bewezen een bijdrage te leveren aan de afscherming van softdruggebruikers tegen de wereld van harddrugs'. Kritiek wordt geuit op de toename van het aantal coffeeshops en de overlast die door coffeeshops wordt veroorzaakt. Om de coffeeshops te saneren wordt onder meer besloten de gecombineerde verkoop van alcohol en softdrugs te verbieden. Daarnaast wordt de maximale transactie hoeveelheid verlaagd naar vijf gram en de maximale handelsvoorraad naar 500 gram. Sedert 1996 vinden voortgangsrapportages plaats van het drugsbeleid uit 1995.
- In navolging op eerdere ontwikkelingen volgt in 1996 tevens een nota door de Nederlandse regering over de aanvaardbaarheid van gedogen. Gedogen betekent het afzien van handhaven. Dit wordt enkel in drie uitzonderingsgevallen door de geldende rechtsbeginselen geëigend of gevorderd. Het betreft situaties waarin: handhaving zou leiden tot aperte onbillijkheden; het achterliggende belang klaarblijkelijk beter is gediend met gedogen; er sprake is van een zwaarder wegend belang dat gedogen kan rechtvaardigen, bijvoorbeeld op grond van het vertrouwensbeginsel.
- Hierop volgt nog een aantal ontwikkelingen zoals de Cannabisbrief in 2004 en een nadere analyse van het gedoogconcept en de uitwerking op het cannabisbeleid door de Algemene Rekenkamer in 2005.

In zijn totaliteit heeft in de periode van 1995 tot op heden aanscherping van het beleid plaatsgevonden door diverse wetwijzigingen.

Wettelijke kaders en beleid

De Opiumwet verbiedt het bezit, de handel, de teelt, het vervoer, de vervaardiging, de invoer en de uitvoer van verdovende middelen (artt. 2 en 3 Opiumwet). Overtreding van de wettelijke bepalingen wordt in beginsel gestraft met uitzondering van betrokkenen die de stof of het betrokken product gebruiken voor medische, wetenschappelijke of educatieve doeleinden en op voorwaarde dat hiervoor voorafgaande een ontheffing is verleend. Het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport is als eerst verantwoordelijke voor de Opiumwet aangewezen (Van Laar en Van Ooyen-Houben 2009).

In de wet wordt, zoals reeds eerder is vermeld, een onderscheid gemaakt tussen harddrugs en softdrugs (Lijst I en Lijst II). Deze tweedeling is leidend in het Nederlandse gedoogbeleid betreffende cannabis. Met het Nederlandse drugsbeleid wordt beoogd dat:

- de markt (zowel vraag- en aanbodzijde) voor softdrugs gescheiden blijft van de markt voor harddrugs;
- overlast en verstoring van de openbare orde zoveel mogelijk worden beperkt en beheersbaar blijven, onder andere door een gemeentelijk handhavingsbeleid waarbij gebruik dient te worden gemaakt van wetgeving en bestuursrechtelijke middelen;
- gezondheidsrisico's, vooral voor jongeren, door preventie en voorlichting zoveel mogelijk worden beperkt. Hiertoe is in 2004 het Actieplan Ontmoediging Cannabis ontwikkeld door het ministerie van VWS (Bieleman en Naayer 2007).

Het opportuniteitsbeginsel, waardoor het OM vrijheden heeft in de vervolgingsbeslissing, maakt het gedoogbeleid mogelijk. Met gebruikmaking van dit beginsel is besloten een selectief repressief drugbeleid te voeren. Met het oog op een doeltreffende strafvervolging

wordt de verkoop van cannabis, in zeer beperkte hoeveelheden en onder gecontroleerde omstandigheden, gedoogd en wordt prioriteit gegeven aan de vervolging van andere als gevaarlijker beschouwde strafbare feiten (HvJ EU 16 december 2010, zaak C-137/09). Het gedoogbeleid is door het OM vastgelegd in de Aanwijzing Opiumwet. Het Parlement en de regering hebben hieraan hun goedkeuring gehecht. Aan het gedoogbeleid wordt uitvoering gegeven binnen de richtlijnen van het College van procureurs-generaal (Brouwer en Schilder 2010).

Het gedoogbeleid maakt aldus de vestiging van coffeeshops mogelijk. Het vergunnen van de verkoop van cannabis blijft evenwel in strijd met de Opiumwet. Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak is een verordening, waarin het vergunnen van coffeeshops is opgenomen, onverbindend (ABRvS 12 augustus 2001, 139). Toestemming voor de verkoop moet derhalve worden gegeven door een gedoogverklaring dan wel een gedoogbeschikking. In deze gedoogverklaring/-beschikking zijn de nader te beschrijven AHOJ-G criteria opgenomen en een eventuele specificatie ervan. De vergunning die wordt afgegeven betreft enkel de exploitatievergunning die voor alle horeca geldt (Brouwer en Schilder (2010). Daarnaast moeten de coffeeshops voldoen aan dezelfde voorwaarden voor beheer en hygiëne als andere horeca bedrijven (HvJ 16 december 2010, zaak C-137/09).

AHOJ-G criteria

Het College van procureurs-generaal heeft de AHOJ-G criteria in december 2000 als volgt vastgesteld (Stcrt 2000, 250):

- geen Affichering: dit betekent geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit;
- geen Harddrugs: dit betekent dat er geen harddrugs voor handen mogen zijn en/of verkocht mogen worden;
- geen Overlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshop, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten;
- geen verkoop aan Jeugdigen en geen toegang aan jeugdigen tot een coffeeshop, waarbij is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van 18;
- geen verkoop van Grote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= vijf gram). Onder transactie wordt begrepen alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.

2.3 Regionale en lokale beleidsvoering

Bestuursorganen kunnen zelf een coffeeshopbeleid vaststellen ingevolge art.4:81 Algemene wet bestuursrecht (Awb) (Brouwer en Schilder 2010). Volgens vaste jurisprudentie hebben gemeentebesturen in het algemeen een ruime mate van beleidsvrijheid om coffeeshops al dan niet toe te laten (ABRvS 22 februari 2006, LJN: AV2257). Het geformuleerde beleid dient echter ter realisering van een specifiek huishoudelijk belang (bevordering van een leefbaar woonmilieu) te zijn (art. 21 Grondwet jo. art. 6:162 BW), wil er geen sprake zijn van oneigenlijk gebruik. De burgemeester is op grond van de Gemeentewet (art. 180 Gemeentewet) verantwoordig schuldig aan de gemeenteraad betreffende het coffeeshopbeleid (Brouwer en Schilder 2010).

Er kunnen verschillende beleidsopties door gemeenten worden gehanteerd. Er zijn Nederlandse gemeenten die een nulbeleid, waarin geen coffeeshops worden gedoogd, of een maximumbeleid, waarin een maximum aantal coffeeshops wordt gedoogd, hanteren. Er zijn ook gemeenten die een andere beleidsvorm zijn overeengekomen of die geen beleid

hebben geformuleerd. Naast deze beleidskeuzes kunnen nog een zestal beleidsopties worden onderscheiden:

- Vermindering: het aantal coffeeshops dient te verminderen, maar de gemeente heeft nog geen (nieuw) maximum aantal vastgesteld.
- Uitsterven: het aantal coffeeshops dient te worden teruggedrongen naar het overeengekomen maximum, op de overeengekomen locaties dan wel realisering van het overeengekomen nulbeleid.
- Ontmoediging: door het stellen van nieuwe voorwaarden probeert men de vestiging van ongewenste nieuwe coffeeshops tegen te gaan en het aantal bestaande coffeeshops terug te dringen.
- Bussumse model/Stichtingsmodel: één of meerdere gecontroleerde niet-commerciële verkooppunten van cannabis worden ondergebracht in een stichting.
- Vestigingsvoorwaarden: er zijn strikte regels opgesteld met betrekking tot de locatie van coffeeshops, zoals spreiding.
- Regionale afspraken: er zijn in regionaal verband afspraken over het te voeren Coffeeshopbeleid (Bieleman e.a. 2008).

Regionale en lokale autoriteiten kunnen in hun coffeeshopbeleid bovendien nader invulling geven aan het landelijk beleid, bijvoorbeeld door de AHOJ-G criteria aan te scherpen. Deze bevoegdheid is gebaseerd op de Grondwet en de Gemeentewet. Het landelijk coffeeshopbeleid (de hogere regelgeving) is evenwel bindend. Dit vloeit voort uit onze decentrale rechtstaat en betekent dat regionale en lokale autoriteiten niet een meer soepel beleid kunnen vaststellen ten aanzien van coffeeshops dan landelijk is vastgesteld.

Mogelijke aanvullende voorwaarden in het lokaal beleid kunnen bestaan uit:—algemene bestuursrechtelijke voorwaarden, zoals aparte opening- en sluitingstijden; vestigings- en inrichtingsvoorwaarden, zoals spreiding van coffeeshops; integriteits- en andere voorwaarden aan exploitant; overige voorwaarden, zoals verplichte voorlichtingscampagnes (Brouwer en Schilder 2010).

Het gedogen van coffeeshops geschiedt, sinds de invoering ervan, op grond van art. 13b Opiumwet. Gelet op deze wijziging mag het coffeeshopbeleid nu ook gericht zijn op het voorkomen van overlast naast het beschermen van de volksgezondheid. Nadere voorwaarden die aan deze doelstellingen bijdragen, kunnen worden opgenomen in de afzonderlijke gedoogverklaring die naast de exploitatievergunning wordt verstrekt (Bieleman en Naayer 2007). Het opnemen van deze voorwaarden in de exploitatievergunning is wettelijk gezien in strijd met de geldende regelingen.

Instrumentarium²

Het lokale coffeeshopbeleid bestaat uit een samenwerking tussen het OM, de politie en de burgemeester. Deze drie partijen beschikken gezamenlijk over een aantal instrumenten die hen in de gelegenheid stellen op te treden tegen niet-naleving van het gemeentelijk beleid. De diverse partijen hebben elkaar onderling nodig bij het treffen van maatregelen. De burgemeester kan een coffeeshop namelijk wel sluiten, maar kan niet tot vervolging van de overtreder over gaan. Voor het OM geldt de omgekeerde situatie. De bestuurlijke en strafrechtelijke bevoegdheden dienen daarom op elkaar te worden afgestemd. Een regionale afstemming kan hierin ondersteunend zijn om bijvoorbeeld de toestroom van coffeeshopbezoekers uit omliggende gemeenten tegen te gaan. Hieronder volgt een overzicht van het meest relevante bestuurlijke- en strafrechtelijke instrumentarium.

² Deze paragraaf is gebaseerd op Bieleman en Naayer 2007 en Albers e.a. 2010.

- Wet Damocles (art. 13b Opiumwet)

In 1999 is de Wet Damocles in het leven geroepen. Deze wettelijke bepaling geeft de burgemeester de bevoegdheid rechtstreeks op te treden tegen de verkoop van softdrugs in coffeeshops en in alle voor publiek toegankelijke lokalen door middel van bestuursdwang of een dwangsom. De handhaving op grond van art. 13b Opiumwet is niet afhankelijk van strafrechtelijk optreden. De maatregel sluiting dient te passen binnen het lokale drugsbeleid (Kamerstukken I 2006/07, 30 515, nr. A). Voorheen was het optreden van de burgemeester tegen overlastgevendende coffeeshops gebaseerd op de APV (Algemene Plaatselijke Verordening). Hiervoor was vereist dat overlast in de vorm van onaanvaardbare aantasting van de woon-leefsituatie kon worden aangetoond.

- Wet Victoria (art. 174a Gemeentewet)

Deze wettelijke bepaling geeft de burgemeester de bevoegdheid tot ontruiming en sluiting van woningen en niet voor publiek toegankelijke lokalen. Gronden hiervoor zijn (ernstige vrees voor) verstoringen van de openbare orde door drugsgebruikers en –handelaren en of het in geding zijn van de veiligheid van en gezondheid van omwonenden als gevolg van drugsgebruik of drugshandel.

- Wet Victor

De Wet Victor heeft betrekking op vervolgmaatregelen na sluiting van een woning, woonkeet, woonwagen of ander gebouw ingevolge de Wet Damocles en de Wet Victoria (dan wel een verordening op basis van art. 174 Gemeentewet). De Burgemeester is verplicht een dergelijke sluiting zo spoedig mogelijk in te schrijven in de openbare registers (art. 3:16 BW). Door de de Wet Victor ontstaat bovendien de bevoegdheid voor het College van Burgemeester en Wethouders om aanwijzingen te geven aan een eigenaar of gebruiker om het gebouw weer op redelijke wijze voor bewoning of gebruik geschikt te maken. Indien dit niet leidt tot een vooruitzicht op duurzaam herstel dan is B&W in het bevoegd tot onteigening over te gaan.

- Wet Bevorderen Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob)

Sinds 2003 bestaat de Wet Bibob. Deze wet heeft tot doel te voorkomen dat met de aanbesteding van overheidsopdrachten of het verlenen van subsidies of vergunningen onbedoeld criminele activiteiten worden gefaciliteerd. Het gemeentebestuur kan ter voorkoming hiervan het Bureau Bibob advies vragen over het risico van misbruik van de overheidsvoorziening(en). Deze wet geeft de gemeente de mogelijkheid om vergunningverlening aan coffeeshophouders met eventuele contacten met criminele organisaties te voorkomen.

Naast voornoemde zijn er een aantal andere wettelijke bepalingen die van invloed kunnen zijn op de handhaving van het coffeeshopbeleid. Hiervoor wordt verwezen naar de betreffende wettelijke bepalingen.

Ervaringen enkele gemeenten

Om informatie te verkrijgen over de ervaringen van gemeenten met hun lokale coffeeshopbeleid is met acht Nederlandse gemeenten gesproken.³ In deze gesprekken is ingegaan op de onderwerpen sluiting en verplaatsing van coffeeshops. Tevens is stilgestaan bij additionele criteria die sluiting of verplaatsing voorkomen, maar waarmee wel vergelijkbare resultaten kunnen worden behaald.

³ Naar aanleiding van de resultaten van eerder onderzoek door INTRAVAL is een aantal gemeenten benaderd voor nadere informatie. Er is gesproken met de gemeenten Amersfoort, Den Helder, Dordrecht, Hardenberg, Helmond, Hoorn, Leerdam en Leiden.

In de diverse gemeenten zijn gezamenlijk in totaal zeven coffeeshops om uiteenlopende redenen gesloten, waaronder: beleidswijzigingen (zoals omzetting in een uitsterfbeleid of een aangepast afstandscriterium tot scholen); een maatregel als gevolg van een wijziging in de bedrijfsvoering (van eenmanszaak naar VOF); verstoring van de openbare orde en sluiting ingevolge de Wet Bibob. De effecten als gevolg van de sluiting verschillen eveneens per gemeente. Er zijn zowel positieve als negatieve ervaringen genoemd. Een voorbeeld van het eerste geval is dat door sluiting de overlast op de betreffende locatie is afgenomen. Een negatieve ervaring is de toegenomen druk op andere coffeeshops in de gemeente. Een deel van de gemeenten heeft onvoldoende zicht op de effecten van de doorgevoerde veranderingen, bijvoorbeeld omdat de sluiting van de betreffende coffeeshop pas kort geleden heeft plaatsgevonden.

In veel gevallen zijn er vooraf geen randvoorwaarden gesteld. Eén van de redenen die hiervoor wordt aangedragen is dat de sluiting het gevolg is geweest van een acuut ingrijpen. De indruk is doorgaans dat er voldoende draagvlak is bij de diverse partijen. Dit geldt met name voor omwonenden. Er worden over het algemeen geen beleidsbeperkingen ervaren om tot sluiting van coffeeshops over te gaan, omdat of het lokale beleid hierin al voorziet of het lokale beleid kan worden aangepast. Als er belemmeringen worden ervaren, dan zijn dit belemmeringen die voortvloeien uit de landelijke richtlijnen. Een voorbeeld hiervan is een gemeente die tot sluiting van twee coffeeshops in het centrum wilde overgaan en buiten het centrum één nieuwe coffeeshop wilde openen. Vanwege een negatief advies van het Openbaar Ministerie over deze plannen is deze verandering niet doorgevoerd. Als reden hiervoor zijn de kabinetsplannen over kleinschalige coffeeshops genoemd. Deze kleinschaligheid zou door de gemeentelijke plannen in het geding komen.

Naast sluiting heeft er eenmaal verplaatsing van een coffeeshop plaatsgevonden op grond van gewijzigde vestigingscriteria. De reden hiervoor was de wens om beter toezicht te kunnen houden en de overlast meer te kunnen concentreren. Deze verplaatsing heeft enkele jaren geleden plaatsgevonden. Onbekend is of er destijds voorwaarden zijn gesteld en welke (positieve/negatieve) gevolgen de wijziging met zich mee heeft gebracht. Dit geldt ook voor het draagvlak onder de betrokken partijen, de juridische context en eventuele knelpunten.

Twee gemeenten hebben additionele criteria in het beleid opgenomen, waardoor sluiting dan wel verplaatsing van coffeeshops niet noodzakelijk is geweest. Het gaat hierbij om aangepaste openingstijden, het instellen van een toezichthouder en het instellen van een kwartaaloverleg met coffeeshopeigenaren. Voor één van deze gemeenten geldt dat de wijziging te lang geleden heeft plaatsgevonden om uitspraken te kunnen doen over de effecten ervan. In de andere gemeente zijn de resultaten overwegend positief. De aangepaste openingstijden hebben het gewenste effect gehad. Er is hierdoor geen sprake meer van samenscholing rondom de coffeeshops. Dit wordt mede toegeschreven aan de ingestelde toezichthouder. Het kwartaaloverleg met coffeeshopeigenaren heeft eveneens het beoogde effect gehad en heeft er onder meer toe geleid dat de coffeeshops een meer open karakter hebben en dat de panden zijn opgeknapt. In het geheel zijn de voordelen van deze wijzigingen geweest dat er minder overlast is op straat, het aanzien en de gevoelens van veiligheid en leefbaarheid zijn verbeterd. Een nadeel is dat de overlast zich heeft verplaatst. Voor alle maatregelen is voldoende draagvlak geweest bij de betrokken partijen.

Naast gesprekken met de hierboven genoemde gemeenten is nagegaan welke procedure gemeenten in hun coffeeshopbeleid hanteren bij een nieuw te vestigen coffeeshop. De gemeente Haarlemmermeer werkt met een inschrijf-, selectie- en vergunningverleningprocedure. De gemeente heeft in haar beleid opgenomen dat gegadigden via lokale media op de hoogte worden gebracht van de aanvang van de

inschrijfprocedure (gemeente Haarlemmermeer 2007). Gegadigden kunnen vervolgens hun belangstelling kenbaar maken, waarbij zij een verkort bedrijfsplan moeten overleggen. De gemeente beoordeelt de visie in het bedrijfsplan en de haalbaarheid en effectiviteit ervan. Ook vindt er een quick scan bij de politie plaats in hoeverre de kandidaat geregistreerd staat in justitiële documentatie. De inschrijfperiode duurt enkele weken. Vervolgens vindt een selectieprocedure plaats waarin gegadigden die zich hebben ingeschreven worden beoordeeld door de gemeente en de politie op basis van de stukken die bij de inschrijfprocedure worden opgevraagd. Eventueel vindt een gesprek met de gegadigden plaats. Ook hiervoor geldt een termijn van enkele weken. De kandidaten kunnen daarna worden gevraagd om een uitgebreider bedrijfsplan. Vervolgens worden de kandidaten uitgebreider door de politie gescand, eventueel door middel van een BIBOB-toets. Hiervoor wordt opnieuw een termijn van enkele weken gehanteerd. Aan de hand van deze laatste stukken wordt één kandidaat geselecteerd. Hierna start de vergunningverleningprocedure. In deze procedure wordt door de kandidaat een voorstel gedaan voor een vestigingslocatie. De gemeente beoordeelt of de locatie voldoet aan de vestigingscriteria. De gemeente kan de locatie afwijzen, waarna de kandidaat een nieuwe locatie kan aandragen. Ook deze procedure neemt enkele weken in beslag. Bij de vergunningaanvraag dient vervolgens een (voorlopig) huur-/koopcontract te worden overlegd evenals het bedrijfsplan en overige gegevens die op het aanvraagformulier moeten worden vermeld. De vergunningaanvraag wordt vervolgens in behandeling genomen, waarbij besluitvorming plaatsvindt volgens de procedure van de Algemene wet bestuursrecht.

2.4 Ontwikkelingen

Tot slot wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de landelijke meer recente ontwikkelingen die doorwerken op lokaal niveau.

In 2004 is de zogenoemde cannabisbrief opgesteld door de ministeries van Justitie, BZK en VWS. Hierin is gesteld dat het coffeeshoptoerisme met name in de grensregio's omvangrijk is, hetgeen tot internationale kritiek leidt en een negatief effect heeft op de buitenlandse betrekkingen. Ingevolge de verplichting zoals opgenomen in de raadsverklaring bij het Kaderbesluit Illegale Drugshandel, inhoudende de plicht van alle lidstaten om maatregelen te treffen tegen drugstoerisme, is besloten dat het kabinet bij alle gemeenten zal bevorderen dat het drugstoerisme in de grensregio's wordt teruggedrongen. De cannabisbrief heeft geleid tot een aantal concrete maatregelen, die de genoemde voornemens kunnen bewerkstelligen (Bieleman en Naayer 2007).

Op 6 maart 2008 heeft een debat in de Tweede Kamer over het Nederlandse drugsbeleid plaatsgevonden. Hierin is door de ministers van VWS, Justitie en BZK het voornemen uitgesproken een nieuwe drugsnota op te stellen. Ter voorbereiding op deze nota is aan het WODC en het Trimbos-instituut de opdracht gegeven het Nederlandse drugsbeleid te evalueren (Van Laar en Van Ooyen-Houben 2009). Met behulp van deze evaluatie heeft een Adviescommissie Drugsbeleid een onderbouwd advies kunnen geven aan de overheid over het drugsbeleid (Albers ea. 2010).

In juli 2009 is het rapport "Geen deuren maar daden" door de Commissie Van de Donk verschenen. In dit rapport wordt beschreven dat de coffeeshopsituatie grote lokale en regionale verschillen vertoont. De commissie constateert tevens dat de handhaving van de in 1995 beoogde doelen niet zijn bereikt. Zij stelt vast dat het coffeeshopbeleid aanpassing behoeft. Tot op heden is er met name lokaal ingegrepen. De commissie bepleit dat het opsporings- en vervolgingsbeleid weer in het verlengde van en ondersteunend aan de

doelstellingen van ons drugsbeleid in OM-richtlijnen moet worden vastgelegd, ondersteund door bestuursrechtelijke maatregelen. De verantwoordelijke autoriteiten moeten in nauw overleg en samenwerking aan die handhaving werken. Deze vaststelling heeft geresulteerd in een voorstel tot doorontwikkeling van het coffeeshopbeleid waarin een zestal varianten door de commissie wordt aangedragen (Adviescommissie drugsbeleid 2009). Dit rapport is aan de Tweede Kamer aangeboden bij de in september 2009 verschenen brief van het kabinet Balkenende IV waarin de hoofdlijnen van de visie op het nieuwe drugsbeleid worden vermeld. Doelstelling is om de coffeeshops (voor de gedoogde verkoop van cannabis) kleinschaliger te maken en zich alleen te laten richten op de lokale gebruiker. De visie hierachter is dat met kleinschalige coffeeshops de overlast en criminaliteitsrisico's beter in de hand zijn te houden.⁴ In februari 2010 is het kabinet Balkenende IV gevallen. Op 12 juli 2010 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de invulling van het drugsbeleid door het demissionaire kabinet.

In het nieuwe regeerakkoord van september 2010 is opgenomen dat coffeeshops besloten clubs worden. Zij zijn enkel toegankelijk voor meerderjarige inwoners van Nederland op vertoon van een clubpas. Er is daarnaast een nieuw afstandscriterium vastgesteld met betrekking tot scholen, te weten 350 meter. In het geheel dient het landelijk beleid te worden aangescherpt, waarbij er toezicht dient te zijn op de handhaving van de landelijke kaders door gemeenten, aldus het regeerakkoord. Tot slot doet het kabinet een voorstel tot zwaardere straffen op de (voorbereiding van) in- en uitvoer, teelt en (georganiseerde) handel van drugs en daarnaast een aanpassing van het onderscheid in hard- en softdrugs.

De voornemens uit het regeerakkoord zijn geconcretiseerd in een brief aan de Tweede Kamer van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sporten en de minister van Veiligheid en Justitie op 27 mei 2011. Met betrekking tot het coffeeshopbeleid betekent dit dat coffeeshops enkel de lokale markt mogen bedienen. Om dit te realiseren wordt alleen toegang tot de coffeeshop verleend aan meerderjarige inwoners van Nederland op vertoon van een identiteitsbewijs en clubpas, waaruit het lidmaatschap blijkt. Het lidmaatschap is duurzaam van aard (minimaal één jaar). Het lidmaatschap wordt gecontroleerd door (verplichte) ledenadministratie van de coffeeshopexploitant. De kleinschaligheid van coffeeshops wordt gerealiseerd door maximering van het aantal leden. Het aantal leden wordt door de burgemeester vastgesteld passende bij de lokale infrastructuur, omgeving van een coffeeshop en gegevens over het gemiddeld aantal cannabisgebruikers. Daarnaast wordt er landelijk een maximum ledenaantal per coffeeshop vastgesteld.⁵ Van het lidmaatschap worden niet ingezetenen uitgesloten. Het in het regeerakkoord genoemde afstandscriterium tot scholen wordt ingevoerd voor scholen van voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. De afstand van 350 meter heeft betrekking op de afstand die te voet wordt afgelegd van de voordeur van de coffeeshop tot aan de hoofdingang van de betreffende school. De invoering van deze maatregelen geschiedt landelijk, zo nodig gefaseerd, door een aanvulling van de AHOJ-G criteria in de beleidsregels van het Openbaar Ministerie.

Pasjessysteem⁶

Het kabinet is, zoals hierboven uiteen is gezet, voornemens om van coffeeshops besloten clubs te maken die enkel toegankelijk zijn met een clubpas. Een dergelijk systeem geeft de coffeeshophouder de bevoegdheid om alleen bezoekers toe te laten op vertoon van een pasje na voorafgaande legitimatie, een registratie bij te houden van de klanten en de door

⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/drugs/het-nederlandse-drugsbeleid>.

⁵ In een toelichting heeft de minister van Veiligheid en Justitie een maximum van 1.000 tot 1.500 genoemd.

⁶ Deze subparagraaf is gebaseerd op HvJ EU 16 december 2010, zaak C-137/09.

hen verrichte transacties en uit deze registraties gegevens aan derden te verstrekken op privaatrechtelijke titel.

Over de invoering van een dergelijk systeem bestaat enige discussie. De vraag is onder meer of een exploitant hiertoe verplicht kan worden gesteld. Dergelijke voorwaarden kunnen, zoals reeds is opgemerkt, niet worden opgenomen in de gemeentelijke verordening. Wel kan de verplichting onderdeel vormen van de beleidsregels die de burgemeester hanteert bij de uitoefening van de bestuursdwangbevoegdheid als in art 13b lid 1 Opiumwet. Een coffeeshophouder die hier niet aan mee wil werken wordt niet geconfronteerd met een weigering of intrekking van een gedoogverklaring/exploatievergunning, maar bestuursdwang (zoals sluiting) op grond van art. 13b lid 1 Opiumwet.

De invoering van een zogenaamde wietpas kan het risico met zich meebrengen dat de illegale handel, zoals doorverkoop en straathandel, toeneemt met alle gevolgen van dien. Deze mogelijke neveneffecten leiden tot weerstand bij diverse gemeenten. Dit bemoeilijkt de invoering, omdat een verkoopverbod aan niet-ingezetenen in een plaatselijke verordening moet worden vastgelegd. Ook deskundigen laten kritische geluiden horen over de wietpas (Brouwer 2011).

Het Europees Hof van Justitie heeft zich uitgesproken over de wettelijke legitimatie van de invoering van een wietpas. Volgens het hof kan een coffeeshophouder zich niet verzetten tegen dergelijke gemeentelijke regelingen. De gedoogde verkoop van cannabis in Nederland kan niet worden geplaatst onder het vrije verkeer van goederen of diensten (als bedoeld in de artt. 12, 18 en 29 f 49 EG) vanwege het verboden karakter ervan. Dit geldt niet voor de verkoop van alcoholvrije dranken en etenswaren in een coffeeshop. Dat de verkoop van deze goederen gezien kan worden als een te verwaarlozen economische activiteit van coffeeshops doet niet ter zake. De vraag die moet worden beantwoord is of de gemeentelijke regeling een beperking vormt van de uitoefening van de vrijheden uit art. 49 EG en of de maatregel kan worden gerechtvaardigd door het doel van bestrijding van drugstoerisme en daarmee gepaard gaande overlast. Tot slot is bepalend of de maatregel in verhouding staat tot het doel. Het ingezetenen criterium heeft betrekking op inwoners van Nederland. Dit betekent dat er sprake is van verkapte discriminatie (leidt tot hetzelfde resultaat) en dus een beperking van art. 49 EG. De invoering van de wietpas ter bestrijding van het drugstoerisme houdt verband met de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de gezondheid van burgers, op zowel het niveau van de lidstaten als op Unie niveau. Deze doelstellingen vormen een rechtmatig belang dat in beginsel een beperking kan rechtvaardigen. Het wordt niet onbegrijpelijk geacht dat een lidstaat passende maatregelen neemt om de (massale) instroom van inwoners uit andere lidstaten, die gebruik maken van de voorzieningen die Nederlandse gedoogde coffeeshops bieden, te voorkomen. Er is daarbij geoordeeld dat de andere door de gemeenten genomen maatregelen onvoldoende en inefficiënt zijn. Dit leidt tot de conclusie dat de regeling geschikt is en niet verder gaat dan noodzakelijk. Deze gerechtelijke uitspraak neemt de Europese belemmeringen voor de invoering van een wietpas weg.

De Raad van State heeft, in navolging van het oordeel van het Hof van Justitie⁷, op 29 juni 2011 uitspraak gedaan, in het door de gemeente Maastricht en een aldaar gevestigde coffeeshophouder aangetekende hoger beroep, over de vraag of het ingezetenen criterium in overeenstemming is met de Nederlandse wetgeving. De Raad van State heeft geoordeeld dat het ingezetenen criterium, zoals opgenomen in de gemeentelijke regelingen, moet

⁷ Het Hof van Justitie EU heeft uitspraak gedaan over de wettelijke legitimatie van de invoering van het pasjessysteem in relatie tot Europese wet- en regelgeving (vrij verkeer van goederen of diensten).

worden getoetst aan verenigbaarheid met artikel 1 van de Grondwet. Het ingezetenen criterium maakt volgens de Raad van State een indirect onderscheid naar nationaliteit en is in strijd met artikel 1 Grondwet, in het geval hiervoor geen objectieve en redelijke gronden bestaan. In onderhavige zaak heeft de burgemeester naar het oordeel van de Raad van State aannemelijk gemaakt dat de openbare orde wordt aangetast door de toenemende stroom niet-ingezetenen en dat deze aantasting door hantering van het ingezetenen criterium kan worden tegen gegaan. Ook heeft de burgemeester aannemelijk gemaakt dat met minder verstrekkende maatregelen de openbare orde in de gemeente onvoldoende wordt gewaarborgd. Er bestaan hiermee naar het oordeel van de Raad van State objectieve en redelijke gronden voor het aldus vastgestelde onderscheid. Het in artikel 2.3.1.3e eerste lid van de APV in samenhang met het besluit van de burgemeester van 13 juli 2006 opgenomen ingezetenen criterium is, zo concludeert de Raad van State, niet in strijd met artikel 1 Grondwet. Echter, met het ingezetenen criterium wordt de verkoop van softdrugs gereguleerd. De verkoop van softdrugs wordt door artikel 3 Opiumwet verboden. Dit absolute verbod in een wet in formele zin geeft geen ruimte voor nadere regulering van de verkoop van softdrugs in een gemeentelijke autonome verordening. Het in artikel 2.3.1.3e eerste lid van de APV neergelegde ingezetenen criterium, gezien in samenhang met het op grond van het tweede lid van die bepaling genomen besluit van de burgemeester van 13 juli 2006, is derhalve onverbindend.

3. COFFEESHOPBELEID GEMEENTE GRONINGEN

In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf het huidige coffeeshopbeleid in de gemeente Groningen beschreven. In de tweede paragraaf komt het gemeentelijk sanctiebeleid en de wijze van handhaving aan bod. In de derde paragraaf worden ervaringen met het beleid en knelpunten erin weergegeven. Tot slot wordt stilgestaan bij het Groningse beleid is relatie tot de landelijke ontwikkelingen.

3.1 Coffeeshopbeleid¹

Het Groningse beleid is gebaseerd op het landelijk coffeeshopbeleid, waaronder de AHOJ-G criteria. Op onderdelen is het lokale beleid nader ingevuld door het lokale driehoeksoverleg. Hierbij is gebruik gemaakt van bestuurlijk instrumenten, zoals het bestemmingsplan, de exploitatievergunning en de gedoogbeschikking. In 1995 is een eerste lokale beleidsnota opgesteld. Het meeste recente beleid dateert uit 2006 (Actualisatie coffeeshopbeleid 2006). Bij besluit van 31 augustus 2010 heeft een actualisatie van het coffeeshopbeleid van de gemeente Groningen plaatsgevonden.

Een coffeeshop wordt beschouwd als een horecabedrijf zoals beschreven in de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen (art 2:26 APVG). In de APVG is tevens opgenomen in welke gevallen een exploitatievergunning kan worden verstrekt aan horeca-gelegenheden (art. 2:27 APVG). Aan de exploitatievergunning wordt de gedoogbeschikking met betrekking tot het gedogen van coffeeshops gekoppeld. Overige bepaling met betrekking tot de exploitatievergunning zijn opgenomen in afdeling 8 van de APVG.

Gedoogcriteria

De gemeentelijke gedoogcriteria zijn als volgt geformuleerd:

- de exploitatievergunning moet passen binnen het bestemmingsplan;
- binnen de diepenring vindt een extra toets plaats naar de Staat van Horecainrichtingen (bijlage 6 APVG);
- er worden eventuele extra voorwaarden in de exploitatievergunning gesteld over het voorkomen van overlast, openbare orde verstoringen en verplichtingen in het kader van de Woningwet/Bouwbesluit;
- de vergunningaanvrager dient een Verklaring Omtrent Gedrag te overleggen (VOG).

Maximumbeleid

Groningen kent een maximumbeleid. Dit betekent dat er ingevolge het coffeeshopbeleid maximaal 14 coffeeshops in Groningen over een gedoogverklaring kunnen beschikken. In het huidige collegeprogramma van de gemeente Groningen is opgenomen dat dit aantal wordt gehandhaafd; er komen in ieder geval geen nieuwe coffeeshops bij. Wanneer een coffeeshop al dan niet gedwongen over gaat tot sluiting kan zich een nieuwe coffeeshop vestigen. Hierbij wordt gewerkt met een wachtlijst voor horecaondernemers die een coffeeshop willen beginnen.

¹ In deze paragraaf wordt een samenvatting gegeven van het coffeeshopbeleid van de gemeente Groningen, gebaseerd op de nota Beleidsregels actualisatie coffeeshopbeleid gemeente Groningen van 31 augustus 2010.

Vestigings- en additionele criteria

Naast de gedoogcriteria zijn in het coffeeshopbeleid vestigingscriteria en additionele criteria opgenomen. Alle criteria hebben een ex-ante werking. Dit betekent dat zij niet leiden tot sluiting van bestaande coffeeshop, maar gelden voor nieuw te vestigen coffeeshops.

Vestigingscriteria

De volgende vestigingscriteria kunnen worden onderscheiden:

- een coffeeshop mag niet zijn gevestigd in een straat waar de woonfunctie centraal staat;
- de locatie mag niet zijn gelegen binnen een afstand van 100 meter van een basisschool of school voor voortgezet onderwijs;
- de locatie mag niet zijn gelegen in een gebied waar sprake is van een concentratie van horecabedrijven;
- de coffeeshop mag niet zijn gevestigd in de directe nabijheid van winkels of bedrijven met een dusdanig andere bezoekersgroep dat de ontmoeting van de betrokken bezoekersgroepen openbare orde problemen tot gevolg heeft of tot gevolg dreigt te hebben.

Additionele criteria

De additionele criteria zijn als volgt geformuleerd:

- een gecombineerde verkoop alcohol en softdrugs is niet toegestaan;
- er geldt een hardheidsclausule² voor de gevolgen van de wijziging van de rechtsvorm van de coffeeshop;
- er dient regelmatig overleg plaats te vinden met de coffeeshophouders.

3.2 Sanctiebeleid en handhaving³

Handhaving van het coffeeshopbeleid geschiedt zowel strafrechtelijk als bestuurlijk. De maatregelen die kunnen worden ingezet zijn opgenomen in het 'Handhavingsprotocol verkoop drugs'. Het meest recente handhavingsprotocol is opgesteld in 2010. Hierin is opgenomen dat de gemeente, de politie en het OM samenwerken in de handhaving van het gemeentelijk beleid.

Er wordt pro-actief opgetreden door middel van controles. Deze controles worden uitgevoerd door zowel gemeentelijk toezichthouders als toezichthouders van de politie. Hierbij wordt gewerkt met een handhavingsfrequentie. De gemeentelijke controle vindt gemiddeld één keer per maand per coffeeshop plaats. Tijdens de controle wordt beoordeeld of in overeenstemming met de exploitatievergunning op grond van de APVG wordt gehandeld. De toezichthouder van de politie controleert de naleving van de AHOJG-criteria. Dit gebeurt minimaal zes keer per jaar per coffeeshop (on)aangekondigd. De toezichthouders van de gemeente en de politie werken hierin samen. Op overtredingen volgt een sanctie. Bij herhaling van de overtreding zijn de sancties hoger. De strafrechtelijke maatregelen die kunnen worden ingezet zijn: schriftelijke waarschuwing

² Het uitgangspunt in het Groningse beleid is dat gedoogsituaties niet overdraagbaar zijn. Bij een verandering van rechtsvorm verliest de coffeeshop de gedoogstatus. De achterliggende motivatie is het voorkomen van criminalisering van de coffeeshopsector en transparantie. Op deze regel is een nuancering aangebracht. Er is een hardheidsclausule geformuleerd voor gevallen waarin firmanten kunnen aantonen dat bij wijziging van rechtsvorm niets verandert in de feitelijke situatie voor wat betreft de persoon van de firmant(en). In deze gevallen kan de gedoogstatus worden behouden.

³ In deze paragraaf wordt een samenvatting gegeven van het handhavingsprotocol gebaseerd op de nota 'Handhavingsprotocol verkoop drugs 2010'.

door politie; proces-verbaal voor overtreding van de Opiumwet; en ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel. De bestuursrechtelijke maatregelen betreffen: schriftelijke waarschuwing; dwangsom; (tijdelijke) sluiting van publiek toegankelijk lokaal (art. 13B Opiumwet); (waarschuwing) verwijdering van gedooglijst bij een tweede overtreding binnen een jaar; en een verbod op de verkoop van softdrugs voor een bepaalde periode dan wel verval van de gedoogsituatie.

3.3 Ervaringen met beleid

In gesprekken met sleutelinformanten zijn de ervaringen met het gemeentelijk beleid besproken, gevolgd door mogelijke beleidswijziging. Er is gesproken met medewerkers van de gemeente Groningen, de regiopolitie Groningen en het Openbaar Ministerie Groningen. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met leden van diverse bewonersverenigingen en coffeeshophouders.

Exploitatievergunning en gedoogverklaring

De exploitatievergunning wordt jaarlijks verstrekt. Aan de exploitatievergunning is de gedoogverklaring met betrekking tot het gedogen van coffeeshops gekoppeld. De gedoogverklaring wordt daarentegen niet jaarlijks verstrekt, maar wordt wel jaarlijks getoetst. Voor het verkrijgen van de gedoogverklaring moeten de coffeeshopeigenaren een Verklaring Omtrent Gedrag overhandigen van zichzelf en alle leidinggevendenden. Het merendeel van de coffeeshopeigenaren ervaart dit als een belemmering. Hierdoor gaat er volgens hen veel tijd en geld gemoeid met de jaarlijkse aanvraag van de exploitatievergunning en de gedoogverklaring. De coffeeshophouders geven verder aan dat het beleid voor hen niet voldoende toegankelijk is, terwijl dit de grondslag is van de exploitatievergunning en de gedoogverklaring. Als reden hiervoor noemen zij onder andere dat de bestuurlijke eisen in verschillende beleidsstukken zijn opgenomen. Uit informatie van de gemeente blijkt dat de coffeeshopeigenaren de beleidsstukken krijgen toegestuurd en dat deze tevens zijn te vinden op de website van de gemeente. Er is geen document waarin alle eisen zijn samengevat.

Aantal coffeeshops

De mening van de sleutelinformanten over het aantal gedoogde coffeeshops in de gemeente Groningen is wisselend. Een deel van de geïnterviewden vindt dat een aantal van vijf à zes coffeeshops voldoet aan de lokale vraag. Er zijn echter ook sleutelinformanten die het huidige gedoogde aantal coffeeshops ondersteunen. Tot slot zijn er sleutelinformanten die te weinig zicht hebben op de omvang van het coffeeshopbezoek in verhouding tot het aantal gedoogde coffeeshops om hier uitspraken over te kunnen doen.

Concentratie

De belasting voor bewoners en ondernemers in het gebied Steentilstraat-Damsterdiep (zuidoostkant/cluster 1) is naar het oordeel van het merendeel van de sleutelinformanten hoger dan elders in de stad door de concentratie van coffeeshops aldaar. Naast drie coffeeshops zijn er in dit gebied bovendien aanverwante winkels, zoals growshops gevestigd. De concentratie van coffeeshops in het centrum wordt in verband met de handhaving evenwel als positief ervaren. Door concentratie is er sprake van handhaving in een beperkt geografische ruimte, waardoor er minder politie-inzet is vereist.

Inrichtingseisen

Uit de interviews blijkt voorts dat bij een aantal coffeeshops de horecafunctie op de achtergrond is verdwenen, doordat er enkel nog sprake is van een loketfunctie. Doordat er

momenteel geen nadere inrichtingseisen in de exploitatievergunning of gedoogverklaring zijn opgenomen, kan een exploitant hier niet op worden aangesproken. De vraag of de veranderde inrichting een effect heeft op bijvoorbeeld overlast wordt door de sleutelinformanten wisselend beantwoord. Zo is de veronderstelling bij een deel van de geïnterviewden dat de loketfunctie leidt tot een toename in verkeersstromen en dus een toename in verkeersoverlast. Ook wordt een toename aan stankoverlast als gevolg van blowen op straat in de omgeving van de coffeeshop als mogelijk effect gezien.

Handhaving

Een deel van de sleutelinformanten vraagt zich af wat de handhavingscontroles feitelijk opleveren. De indruk is dat de coffeeshopeigenaren er voor zorgen dat er geen ongeregelheden, zoals overschrijding van de toegestane handelsvoorraad, worden aangetroffen uit angst hun gedoogvergunning te verliezen. Bovendien is het beeld dat coffeeshopeigenaren elkaar informeren zodra zij ontdekken dat er onaangekondigde controles plaatsvinden. Een ander aandachtspunt is dat een overtreding door de exploitant, zoals overschrijden toegestane handelsvoorraad, leidt tot een bestuurlijke waarschuwing. Daarnaast kan een strafrechtelijke veroordeling volgen. Deze veroordeling leidt er vervolgens toe dat over een periode van vijf jaren geen VOG meer wordt verstrekt en dus indirect sluiting tot gevolg kan hebben. Dit betekent dat de strafrechtelijke maatregel verdergaande gevolgen heeft dan bestuurlijk is beoogd. Dit neveneffect wordt eveneens genoemd door diverse coffeeshopeigenaren. Het OM zegt hierover dat zij zich kan voorstellen dat een onherroepelijke veroordeling onmiddellijk leidt tot een bestuurlijke sanctie.

Overdraagbaarheid

Met enkele sleutelinformanten is gesproken over de niet-overdraagbaarheid van de gedoogverklaring. De niet-overdraagbaarheid wordt door een deel van de sleutelrespondenten als positief ervaren. Deze sleutelinformanten voorzien risico's met betrekking tot criminalisering als overdracht wel mogelijk zou zijn, omdat de gedoogverklaring in dergelijke gevallen geld waard wordt. Eén van de geïnterviewden vindt bovendien dat de Bibob-toets een onvoldoende effectief instrument is. Het OM geeft aan gemeenten in de toekomst meer actief te informeren met betrekking tot de Bibob-toets. Een ander deel van de sleutelrespondenten ervaart de niet-overdraagbaarheid daarentegen als een belemmering. De argumentatie hierbij is ten eerste dat enkele exploitanten momenteel niet overgaan tot sluiting van hun coffeeshop, omdat deze zonder gedoogverklaring weinig waard is. Indien de gemeente overdracht van de vergunning toestaat en bij de overdracht van de gedoogverklaring nadere eisen stelt met betrekking tot bijvoorbeeld vestiging kan eerder invloed worden uitgeoefend op de huidige vestigingssituatie. Hiertoe moeten dan wel nadere regels worden geformuleerd. Daarnaast wordt beargumenteerd dat de gemeente bij overdracht meer zicht heeft op de nieuwe exploitant (bijvoorbeeld een leidinggevende of een familielid) dan wanneer een willekeurig persoon van de wachtlijst voor een exploitatievergunning en gedoogverklaring in aanmerking komt. Omzetting van een eenmanszaak naar een rechtspersoon zoals een BV wordt door de sleutelinformanten niet wenselijk geacht, omdat in dergelijke situaties de transparantie in het geding komt.

Overleg met coffeeshophouders

In het coffeeshopbeleid is opgenomen dat er regelmatig overleg met de coffeeshophouders dient plaats te vinden, hetgeen in de praktijk volgens meerdere coffeeshophouders nauwelijks gebeurt. Tevens zeggen enkele coffeeshopeigenaren de communicatie met de gemeente nogal formeel te vinden.

Regionaal beleid

In de huidige situatie is er geen sprake van een regionaal beleid. Enkele geïnterviewden zijn van mening dat een regionale samenwerking kan bijdragen aan bijvoorbeeld beheersing van de overlast als gevolg van de regiofunctie die de Groningse gemeente momenteel vervult. In de huidige situatie wordt al naar gelang hier behoefte aan is wel informatie uitgewisseld tussen gemeenten onderling.

Beleidswijzigingen

In de gesprekken is de sleutelinformanten tevens gevraagd naar mogelijke veranderingen in het lokale beleid. Deze beleidswijzigingen zijn in een aantal categorieën onder te verdelen.

Gemeentelijk (coffeeshop)beleid

Bij actualisering van het lokale (coffeeshop)beleid kunnen een aantal wijzigingen worden doorgevoerd, zoals: achterdeur legaliseren; uitsterfbeleid; smarthops en growshops opnemen in het coffeeshopbeleid; blowverbod rondom de coffeeshop⁴; roken in de coffeeshop toestaan; autoverbod⁵; en afschrikbeleid door streng(er) handhaven.

Gedoogcriteria

Naast algemene beleidsaspecten, kunnen specifiek ten aanzien van de gedoogcriteria wijzigingen worden doorgevoerd bij actualisatie van het lokale beleid. Voorbeelden hiervan zijn: verplichte aanwezigheid van de exploitant in de coffeeshop; nadere inrichtingseisen (zoals een rookruimte of centraal stellen van de horecafunctie); aanvullende gedoogcriteria op coffeeshopniveau, bijvoorbeeld ten aanzien van overlast, en deze specificeren in de gedoogverklaring; verantwoordelijkheid voor het reilen en zijlen in en rondom de coffeeshop bij de exploitant neerleggen, waarbij gewerkt wordt met maatregelen.

Vestiging

Ook op het gebied van vestiging kunnen wijzigingen worden doorgevoerd, passend bij de lokale ontwikkelingen zoals het vestigen van een coffeeshop aan de rand van de stad (zoals langs de A7) om de regio te bedienen.

Additionele criteria

Tot slot, kan er gekeken worden naar de toevoeging van additionele criteria aan het huidige beleid. Hierbij kan gedacht worden aan; aangepaste openingstijden; portier/gastheer; nadere eisen met betrekking tot voorlichtingsmateriaal zoals folders en opleiding van coffeeshopmedewerkers.

3.4 Meest recente kabinetsplannen

Tot slot wordt kort ingegaan op de lokale situatie in relatie tot de plannen van het kabinet: het realiseren van besloten kleinschalige coffeeshops door invoering van een lidmaatschap

⁴ Er bestaat discussie over de mogelijkheid van het invoeren van een blowverbod. De Raad van State heeft op 13 juli 2011 uitspraak gedaan in een hoger beroep over de vraag of de gemeente Amsterdam in de Algemeen Plaatselijke Verordening een blowverbod mag opnemen. Volgens de Raad van State kunnen gemeenten niet met eigen verbodsbepalingen komen die al geregeld zijn in de Opiumwet. Een verbod uit een wet mag immers niet nader worden gereguleerd in een gemeentelijke verordening. Wellicht is het wel mogelijk om het blowverbod op te nemen in het gemeentelijk beleid gebaseerd op artikel 13b van de Opiumwet. Een blowverbod binnen een straal van een x aantal meters kan dan wellicht als additioneel criterium worden opgelegd aan de coffeeshopeigenaren.

⁵ In de Steentilstraat geldt vanaf volgend jaar een autoluw buiten venstertijden.

en clubpas (oftewel de wietpas) en het invoeren van een afstandscriterium voor bestaande coffeeshops van 350 meter ten opzichte van scholen.

Lidmaatschap voor kleinschalige coffeeshops

In het tweede hoofdstuk is reeds vermeld dat het kabinet plannen heeft om van coffeeshops besloten clubs te maken die alleen toegankelijk zijn voor inwoners van Nederland (ingezetenen). Deze maatregel dient onder meer coffeeshoptoerisme tegen te gaan. Daarnaast dient zij de kleinschaligheid van coffeeshops te waarborgen. Dit betekent voor de lokale situatie het volgende. Voor de lokale toepassing van deze maatregelen moet gebruik worden gemaakt van de exploitatievergunning/gedoogbeschikking. Ook moeten er afspraken worden gemaakt tussen het Rijk en coffeeshopgemeenten over handhaving van de (aanvullende) AHOJ-G criteria. Daarbij moeten ook afspraken worden gemaakt over voorlichtingsmateriaal bij coffeeshops voor gebruikers en deelname aan de training ‘Goed Gastheerschap’ door coffeeshophouders. Tot slot, moeten in de lokale driehoek afspraken worden gemaakt over de inzet van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumentarium zodat de handhavingmogelijkheden optimaal worden benut. Ook wordt de inzet van de Wet Bibob geïntensiveerd (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011).

Afstandscriterium ten opzichte van scholen

In de kabinetsplannen geldt voor bestaande coffeeshops een afstandscriterium van 350 meter vanaf scholen voor middelbaaronderwijs en beroepsonderwijs. Ruim drie kwart (77%) van coffeeshopgemeenten, waaronder Groningen, kent reeds een afstandscriterium voor coffeeshops ten opzichte van scholen (Bieleman en Nijkamp 2010). In veel gemeenten, zoals de gemeente Groningen, ligt het criterium op een kleinere afstand dan 350 meter. Bovendien is in veel gemeenten het afstandscriterium een ex-ante criterium, hetgeen inhoudt dat het niet actief wordt gehandhaafd. Indien de kabinetsplannen worden opgenomen in de strafrechtelijke AHOJ-G criteria mogen gemeenten daar in hun lokale beleid niet in ruimere zin vanaf wijken.

Het precieze aantal coffeeshops dat in Groningen binnen de afstandsgrens van 350 meter gaat vallen, is afhankelijk van de definitie die het kabinet voor scholen hanteert. Er lijkt te worden uitgegaan van scholen voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Met behulp van een computerprogramma is nagemeten hoeveel Groningse coffeeshops waarschijnlijk binnen 350 meter van (vestigingen van) dergelijke scholen zijn gevestigd. Het lijkt erop dat dit geldt voor één coffeeshop, die dan zal moeten worden verplaatst dan wel gesloten (zie bijlage 1).

4. OVERLAST EN VEILIGHEID

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken van de enquête die is gehouden onder omwonenden in de buurt van de 14 Groningse coffeeshops, zowel bewoners als ondernemers.¹ In totaal zijn 158 omwonenden geënquêteerd over vormen van overlast in de buurt van coffeeshops. Waar mogelijk zijn de resultaten uit deze enquête vergeleken met de resultaten van de enquête die tien jaar geleden is uitgevoerd in de buurt van de Groningse coffeeshops (Bieleman e.a. 2000). Daarnaast geven de registratiegegevens van de politie en de gemeente (meldpunt overlast) een beeld van de overlast in de buurt van de coffeeshops. In dit hoofdstuk wordt de gezamenlijke overlast in relatie tot alle 14 coffeeshops besproken, terwijl eveneens is gekeken naar onderlinge verschillen tussen enkele clusters van coffeeshops.² Bovendien is de overlast van coffeeshops vergeleken met de overlast die wordt ervaren rondom coffeeshops in enkele andere gemeenten waar een soortgelijk onderzoek heeft plaatsgevonden.

Hieronder worden allereerst de vormen van overlast beschreven waarvan de respondenten aangeven dat deze voorkomen in de buurt, terwijl paragraaf 4.2 ingaat op de overlast waarvan respondenten persoonlijk hinder hebben ondervonden. Bovendien is in kaart gebracht hoeveel (overlast)meldingen in de directe omgeving van coffeeshops bij de politie en de gemeente (meldpunt overlast) staan geregistreerd. Paragraaf 4.3 behandelt het slachtofferschap. Tot slot worden in paragraaf 4.4 de onveiligheidsgevoelens en de beleving van de buurt beschreven.

4.1 Voorkomen overlast

Allereerst is de omwonenden gevraagd aan te geven of overlast naar hun mening voorkomt in de buurt waar ze wonen c.q. werken, ongeacht of zij hiervan persoonlijk hinder hebben ervaren of slachtoffer van zijn geweest. Tevens is gevraagd naar het voorkomen van coffeshopgerelateerde overlast.

Voorkomen verschillende vormen van overlast

Uit de enquêtes blijkt dat 70% van de ondervraagden zegt dat er de afgelopen 12 maanden sprake is geweest van overlast in het algemeen, ongeacht of zij hiervan zelf hinder hebben ondervonden. Gevraagd is de vermoedelijke veroorzaker(s) van de overlast te noemen. Dit is als open vraag gesteld. De ondervraagden mochten hierop spontaan meerdere antwoorden geven. Ruim een tiende (11%) van de respondenten zegt in 2011 dat overlast in relatie tot coffeeshops voorkomt in de buurt, terwijl in 2000 dit percentage op 4% lag (figuur 4.1). Overige vormen van overlast blijken aanzienlijk hoger te scoren.³ Geluidsoverlast wordt door het grootste deel (44% in 2011; 45% in 2000) van de omwonenden spontaan genoemd als overlast. Verder zegt een deel van de omwonenden in 2011 dat er in de buurt sprake is van verkeersoverlast (29%) en overlast van groepen jongeren (22%), terwijl deze percentages tien jaar geleden nog op respectievelijk 4% en 17% lagen. Overlast van dronken mensen op straat en overlast van drugsverslaafden wordt

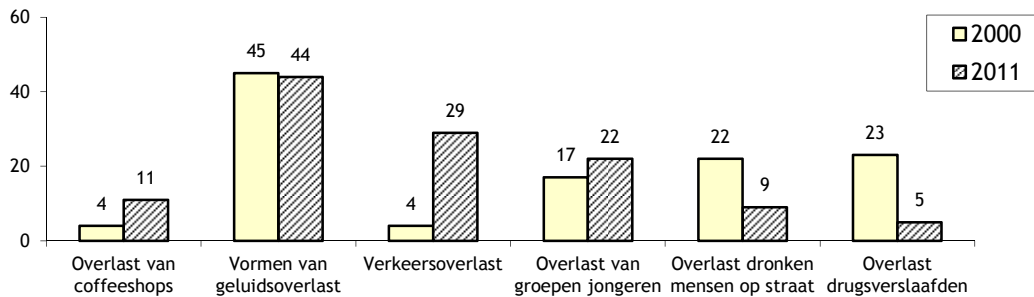
¹ In dit hoofdstuk wordt vaak de term omwonenden gebruikt, waarmee het volgende wordt bedoeld: bewoners en ondernemers die wonen c.q. werken in de buurt van één of meerdere van de coffeeshops in Groningen.

² In hoofdstuk 1 is beschreven op welke wijze de 14 coffeeshops zijn ingedeeld naar vier clusters.

³ Een deel van de overige vormen van overlast kan een relatie hebben met coffeeshops.

in 2011 minder vaak spontaan genoemd in vergelijking met de meting in 2000. Zo gaf tien jaar geleden 23% van de respondenten aan dat er sprake was van overlast van drugsverslaafden, terwijl dit percentage in 2011 op 5% ligt.

Figuur 4.1 Meest genoemde vormen van overlast door respondenten in 2000 en 2011, in % (N=158)



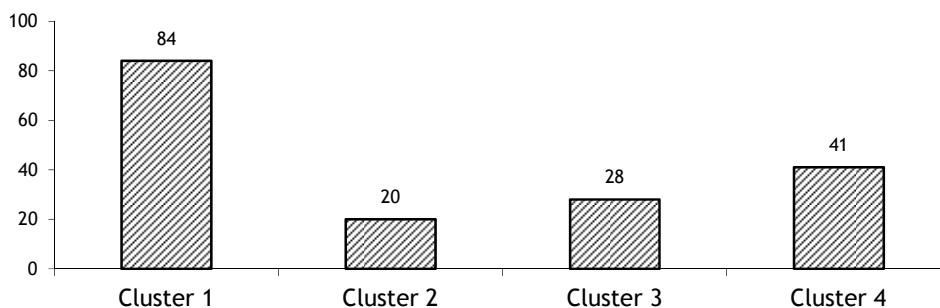
Voorkomen coffeeshopgerelateerde overlast

Omwonenden van alle coffeeshops is ook expliciet gevraagd of overlast in relatie tot één of meer coffeeshops vaak, soms of (bijna) nooit voorkomt ongeacht of ze er zelf persoonlijk hinder van hebben ondervonden. Bijna de helft (48%) zegt dat er soms of vaak sprake is van overlast in relatie tot coffeeshops, terwijl dit tien jaar geleden op 18% lag. Wel is hierbij sprake van grote verschillen tussen (clusters van) coffeeshops. Bij coffeeshops in cluster 1 ligt de overlast aanzienlijk hoger dan bij de coffeeshops in de overige clusters, waar de overlast in de buurt ligt van 10 jaar geleden.

Vergelijking coffeeshops onderling

Bij de coffeeshops in cluster 2 (centrum en niet of nauwelijks met de auto bereikbaar) zegt 20% van de respondenten dat coffeeshopgerelateerde overlast voorkomt, terwijl dit percentage in de overige clusters hoger ligt (zie figuur 4.2). In cluster 1 (zuid-oostelijke kant van de binnenstad) zegt 84% dat er sprake is van overlast in relatie tot coffeeshops ongeacht of ze er zelf hinder van hebben ondervonden.

Figuur 4.2 Voorkomen coffeeshopoverlast van verschillende clusters in 2011, in % (N=158)



Vergelijking met binnenstad Groningen

Bij een tweejaarlijkse onderzoek naar leefbaarheid en veiligheid worden de ervaringen van burgers uit verschillende Groningse wijken, waaronder het centrum, in kaart gebracht door de gemeente Groningen. De laatste meting is uitgevoerd in het najaar van 2010 (Bureau Onderzoek en Statistiek 2011). Het is echter niet mogelijk om het percentage met betrekking tot het voorkomen van coffeeshopgerelateerde overlast in de omgeving van coffeeshops te vergelijken met dat voor de gehele binnenstad, omdat in het onderzoek naar

leefbaarheid en veiligheid deze vraag niet is gesteld. Uit de leefbaarheidsenquête blijkt wel dat bijna een vijfde (18%) van de omwonenden in de binnenstad denkt dat drugsoverlast vaak voorkomt.⁴

Overlast softdrugstoerisme

Aan de omwonenden van coffeeshops is ook gevraagd of er sprake is van buitenlands softdrugstoerisme in de omgeving van de coffeeshops. Drie vijfde (59%) van de omwonenden denkt dat er sprake is van softdrugstoerisme. Minder dan een kwart (23%) van hen denkt dat die softdrugstoeristen extra overlast veroorzaken in de buurt. Het gaat dan met name om parkeer- en verkeersoverlast.

4.2 Persoonlijk ervaren overlast

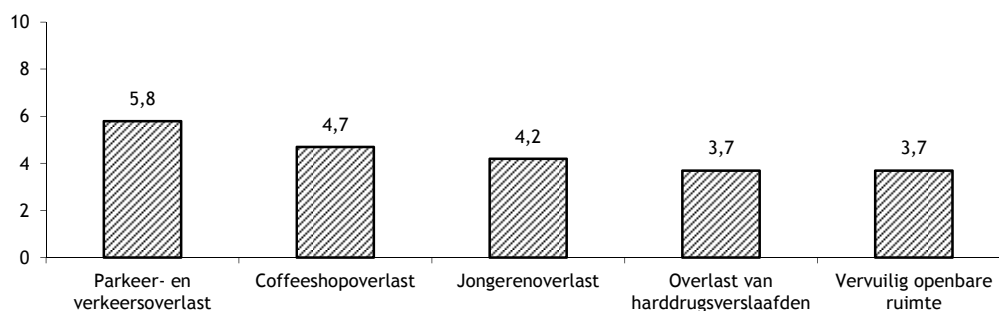
Vervolgens is gevraagd van welke vormen van overlast de omwonenden persoonlijk hinder hebben ondervonden. Daarnaast is gevraagd naar enkele specifieke vormen van coffeshopgerelateerde overlast die respondenten persoonlijk hebben ervaren. Het gaat dan met name om audiovisuele en openbare orde overlast.⁵

Algemene indicatoren

Ervaren overlast is onderverdeeld in vijf indicatoren: a. overlast in relatie tot coffeeshops; b. jongerenoverlast; c. overlast van harddrugsverslaafden; d. vervuiling van de openbare ruimte; e. parkeer- en verkeersoverlast.⁶ Bij de laatste vier indicatoren is overigens niet gevraagd of de overlast een relatie heeft met coffeeshops.

Bewoners ervaren het meeste overlast van parkeer- en verkeersoverlast (zie figuur 4.3). Op een schaal van één tot en met 10, scoort parkeer- en verkeersoverlast een 5,8. Coffeshopoverlast heeft een score van 4,7 bij de omwonenden van coffeeshops, terwijl de indicatorscore van jongerenoverlast op 4,2 ligt. Overlast van harddrugsverslaving (3,7) en vervuiling van de openbare ruimte (3,7) worden in vergelijking met de andere overlastvormen minder vaak genoemd.

Figuur 4.3 Indicatorscores ervaren overlast in 2011 op een schaal van 1 tot 10 (N=158)



⁴ Onder drugsoverlast valt zowel overlast in relatie tot coffeeshop(bezoeker)s als overlast in relatie tot harddrugsverslaafden.

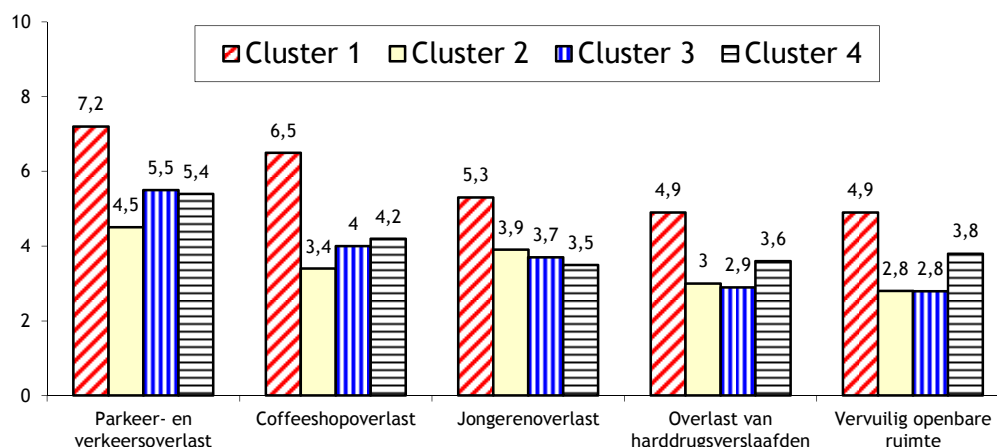
⁵ Openbare orde overlast heeft betrekking op overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), terwijl audiovisuele overlast hinderlijk en onaangepast gedrag betreft zonder dat er sprake is van criminaliteit of ordeverstorende gedragingen zoals omschreven in de APV.

⁶ De antwoorden van de respondenten op samenhangende vragen zijn per onderwerp gesommeerd en omgerekend naar een waarde van 1 tot 10. In bijlage 1 staat beschreven uit welke items de verschillende indicatorscores zijn opgebouwd.

Vergelijking coffeeshops onderling

Bij de coffeeshops in cluster 1 liggen alle indicatorscores hoger in vergelijking met de overige clusters van coffeeshops (zie figuur 4.4). De indicator parkeer- en verkeersoverlast ligt bij de coffeeshops in cluster 1 op 7,2, terwijl overlast in relatie tot coffeeshops op 6,5 ligt. Ook de indicatorscores overlast van harddrugsverslaafden (4,9), de indicatorscore jongerenoverlast (5,3) en de indicatorscore vervuiling van de openbare ruimte (4,9) liggen in cluster 1 hoger dan bij de andere clusters.

Figuur 4.4 Indicatorscores ervaren overlast van verschillende clusters in 2011 op een schaal van 1 tot 10 (N=158)



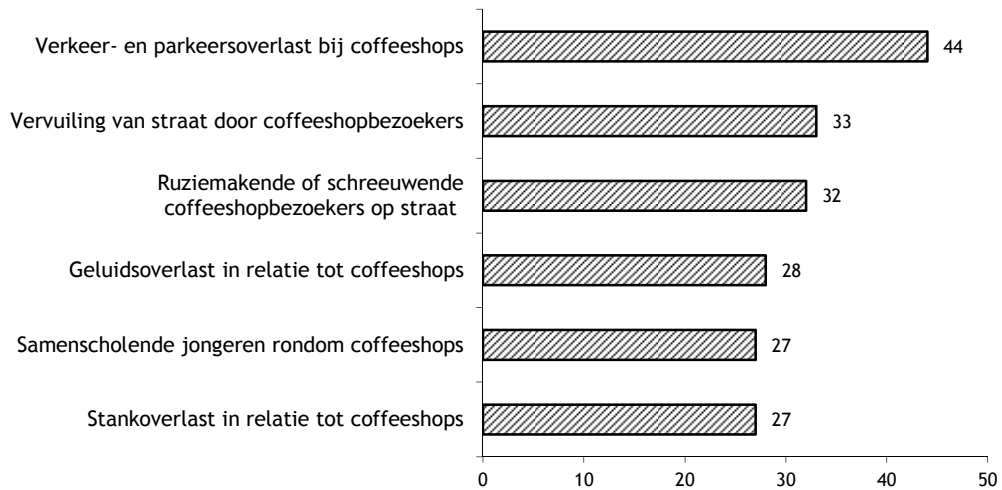
Vergelijking met binnenstad en gemeente Groningen

Het is niet mogelijk om de indicatorscores met betrekking tot ervaren hinder in de omgeving van coffeeshops te vergelijken met die voor de gehele binnenstad en gemeente, omdat niet alle benodigde items zijn opgenomen in de vragenlijst van het onderzoek naar leefbaarheid en veiligheid (Bureau Onderzoek en Statistiek 2011). Uit de leefbaarheidsenquête blijkt wel dat bewoners in de binnenstad van mening zijn dat parkeerproblematiek een van de belangrijkste problemen is die met voorrang zal moeten worden aangepakt.

Coffeshopgerelateerde overlast

Wanneer specifiek wordt gevraagd naar de overlast die omwonenden ervaren in relatie tot coffeeshops dan wordt verkeer- en parkeeroverlast (44%) het meest genoemd, gevolgd door de volgende vormen van overlast: vervuiling van de straat door coffeeshopbezoekers (33%); overlast van ruziemakende –of schreeuwende coffeeshopbezoekers (32%); overlast van samenscholende jongeren rondom coffeeshops (27%); geluidsoverlast (28%); en stankoverlast (27%) (zie figuur 4.5).

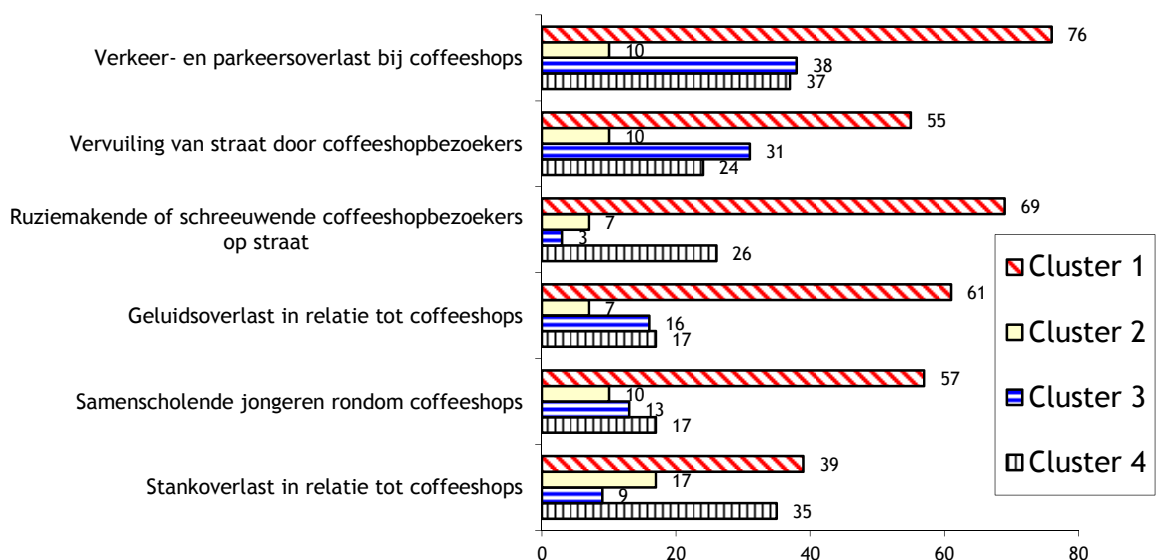
Figuur 4.5 Meest genoemde vormen van ervaren hinder van coffeeshops in Groningen in 2011, in % (N=158)



Vergelijking coffeeshops onderling

Rondom de coffeeshops in cluster 1 wordt meer overlast ervaren dan rondom andere coffeeshops in de stad (zie figuur 4.6). Verkeer- en parkeeroverlast in relatie tot coffeeshops (76%) wordt door omwonenden van de coffeeshops in cluster 1 het meest genoemd, gevolgd door de volgende vormen van overlast: overlast van ruziemakende –of schreeuwende coffeeshopbezoekers (69%); geluidsoverlast in relatie tot coffeeshops (61%); overlast van samenscholende jongeren rondom coffeeshops (57%); en vervuiling van de straat door coffeeshopbezoekers (55%). Deze percentages liggen rondom coffeeshops in cluster 2, 3 en 4 aanzienlijk lager dan bij coffeeshops in cluster 1. Bij de coffeeshops in cluster 3 en 4 worden met name de volgende vormen van overlast vaak genoemd: parkeer- en verkeersoverlast (respectievelijk 38% en 37%); en vervuiling van de straat door coffeeshopbezoekers (respectievelijk 31% en 24%).

Figuur 4.6 Meest genoemde vormen van ervaren hinder van coffeeshops in Groningen in 2011 van verschillende clusters, in % (N=158)



Vergelijking met andere gemeenten

In het onderzoek naar leefbaarheid en veiligheid (Bureau Onderzoek en Statistiek 2011) zijn minder gedetailleerde vragen gesteld over coffeeshop-gerelateerde overlast, waardoor deze overlastvormen niet zijn te vergelijken met de gehele binnenstad en gemeente.

Het is wel mogelijk om de resultaten te vergelijken met die van soortgelijke metingen die wij hebben verricht bij omwonenden van coffeeshops in enkele andere gemeenten, te weten: Rotterdam; Maastricht; Terneuzen; en Venlo.⁷ In tabel 4.1 worden de resultaten van onze meting in Groningen vergeleken met die van de metingen in bovengenoemde gemeenten. Evenals in Groningen wordt ook door omwonenden van coffeeshops in andere gemeenten met name verkeer- en parkeeroverlast ervaren. In Rotterdam, Maastricht en Terneuzen liggen deze percentages respectievelijk op 47%, 59% en 36%. Andere vormen van ervaren overlast volgen zowel in Groningen als in de overige gemeenten op ruime afstand. De verschillende ervaren vormen van overlast scoren in Groningen ongeveer even hoog als in Rotterdam en Maastricht, terwijl in Terneuzen deze percentages lager liggen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in Terneuzen ook respondenten zijn geënquêteerd die op ruime afstand van de coffeeshops wonen, waardoor de ervaren overlast lager kan liggen.⁸

Tabel 4.1 Ervaren hinder bij omwonenden van coffeeshops in verschillende gemeenten, in %

	Groningen (2011)	Rotterdam (2010)	Maastricht (2008)	Terneuzen (2007)	Venlo (2006)
Verkeer- en parkeer overlast bij coffeeshops	44	47	59	36	n.g.
Geluidsoverlast in relatie tot coffeeshops	28	27	23	7	n.g.
Stankoverlast in relatie tot coffeeshops	27	25	26	6	n.g.
Samenscholende jongeren rondom coffeeshops	27	33	31	21	n.g.

Registratiegegevens

Bij de politie zijn geregistreerde incidenten⁹ opgevraagd die hebben plaatsgevonden binnen een straal van 50 meter rondom de 14 Groningse coffeeshops. Daarnaast zijn alle meldingen in de buurt van coffeeshops bekeken die zijn binnengekomen bij Meldpunt Zorg en Overlast van de gemeente. Bij de politie gaat het vaak om acute vormen van (ernstige) overlast, terwijl bij het meldpunt Zorg en Overlast meer structurele overlast wordt gemeld.

- Politie

In figuur 4.7 zijn de geregistreerde incidenten weergegeven in de directe omgeving van een coffeeshop (binnen een straal van 50 meter). Het betreft de incidenten, waarbij in de registratie onder meer een straat en een huisnummer zijn vermeld. Bij een deel van de incidenten is geen huisnummer weergegeven, maar wel een straat.¹⁰ Bij dit deel is het niet mogelijk om te bepalen of deze betrekking hebben op de directe omgeving (straal van 50 meter) van een coffeeshop. Deze meldingen zijn niet meegenomen in figuur 4.7. Bij de

⁷ Bieleman e.a. 2010; Bieleman e.a. 2008; Bieleman en Naayer 2007; en Bieleman e.a. 2006.

⁸ In Terneuzen waren in 2007 twee coffeeshops gevestigd. Om voldoende respondenten in de steekproef te kunnen opnemen zijn ook respondenten geworven die op ruime afstand van de twee coffeeshops woonachtig waren.

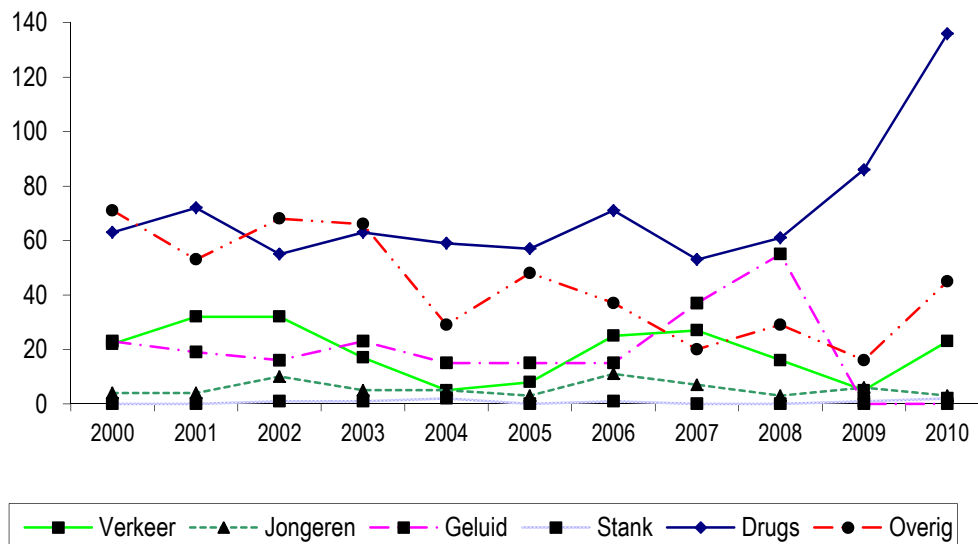
⁹ Onder incidenten wordt het volgende verstaan: aangiften; meldingen van politie; en meldingen van burgers.

¹⁰ Met name bij geweldincidenten en incidenten met betrekking tot verkeeroverlast is vaak geen huisnummer vermeld.

overgang naar een nieuw registratiesysteem in december 2008 is volgens een sleutelinformant van de politie extra nadruk gelegd op het noteren van een huisnummer bij een incident dat op straat heeft plaatsgevonden. Hierdoor is het aantal geregistreerde incidenten in een straal van 50 meter sinds 2009 mogelijk hoger dan de jaren daarvoor. Tevens moet worden bedacht dat de mogelijkheid bestaat dat de geregistreerde incidenten geen (directe) relatie met de desbetreffende coffeeshops hebben.

Drugsincidenten zijn in 2010 het meest vastgelegd (figuur 4.7). Het aantal geregistreerde drugsincidenten is in 2010 bijna verdubbeld ten opzichte van de jaren daarvoor. Daarnaast zijn er in 2010 meer verkeersincidenten en overige incidenten geregistreerd dan in de voorgaande jaren. Het aantal incidenten die betrekking hebben op geluidsoverlast is licht gestegen tot en met 2008, terwijl die in 2009 en 2010 nauwelijks meer zijn vastgelegd. In hoeverre er sprake is van een daadwerkelijke, feitelijke stijging is moeilijk vast te stellen, gezien de toegenomen inzet van de politie rond (enkele) coffeeshops en de invoering van het nieuwe registratiesysteem BVH.¹¹ Er kan dus ook sprake zijn van een inspanningseffect van de handhaving in plaats van een toename van incidenten.

Figuur 4.7 Aantal geregistreerde incidenten bij politie in de directe omgeving van de 14 Groningse coffeeshops, 2000-2010



Bron: Regiopolitie Groningen.

Ter vergelijking is ook het aantal incidenten in het gehele centrum in 2010 opgevraagd. In het centrum van Groningen staan 176 incidenten met betrekking tot drank en drugs¹² geregistreerd, terwijl er 24 verkeersincidenten zijn vastgelegd.

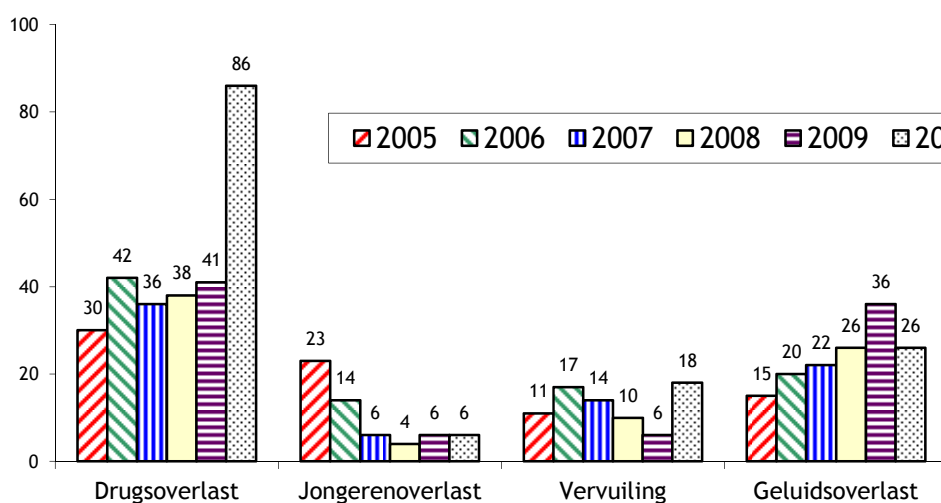
¹¹ Het bedrijfsprocessensysteem BPS is in het kader van een landelijke uniformisering in 2009 gefaseerd opgevolgd door de Basisvoorziening Handhaving (BVH). De overgang naar dit nieuwe systeem is gepaard gegaan met de nodige problemen. Inmiddels is gebleken dat BVH matig gebruiksvriendelijk is (Algemene Rekenkamer 2011). Het systeem is omslachtig, terwijl het slecht aansluit bij de taken die ermee vervuld moeten worden. Bovendien bestaan aanwijzingen dat agenten BVH mijden of incidenten 'lichter' classificeren, zodat ze met een boete kunnen worden afgedaan en niet hoeven te worden geregistreerd in BVH. Er zijn verder nadelige effecten waarneembaar voor de beleidsinformatie van de korpsen en voor de criminaliteitsstatistieken. Door deze verschillen in het registreren van werkprocessen en incidenten zijn gegevens uit BPS niet goed te vergelijken met gegevens uit BVH.

¹² Hiertoe behoren ook incidenten met betrekking tot drankoverlast, terwijl in figuur 4.7 alleen het aantal drugsincidenten is weergegeven.

- Meldpunt Zorg en Overlast

In figuur 4.8 zijn de overlastmeldingen weergegeven die zijn doorgebeld naar Meldpunt Zorg en Overlast van de gemeente. Het betreft meldingen die zijn gemaakt in de straten van de 14 coffeeshops in Groningen. Bij een groot deel van de meldingen is geen huisnummer genoteerd, maar wel een straatnaam. Hierdoor is het niet mogelijk om te bepalen of de melding in de directe omgeving (straal van 50 meter) van een coffeeshop heeft plaatsgevonden. Hierbij moet tevens worden bedacht dat de mogelijkheid bestaat dat de meldingen geen (directe) relatie met de desbetreffende coffeeshops hebben. Drugsoverlast wordt het meest doorgebeld, terwijl ook vaak melding wordt gedaan van geluidsoverlast.¹³ In 2010 is een plotselinge stijging waar te nemen in meldingen van drugsoverlast. Vier vijfde van de meldingen hebben plaatsgevonden bij de coffeeshops in cluster 1. In die periode is omwonenden ook nadrukkelijk gevraagd melding te doen van drugsoverlast.

Figuur 4.8 Aantal meldingen in de buurt van coffeeshops 2005-2010



Bron: Meldpunt Zorg en Overlast van de gemeente Groningen.

Ter vergelijking zijn tevens de aantallen meldingen in het gehele centrum opgevraagd. In 2010 zijn in het centrum de volgende meldingen bij Meldpunt Zorg en Overlast binnengekomen: 224 meldingen van drugsoverlast; 72 meldingen van jongerenoverlast; 92 meldingen van vervuiling; en 223 meldingen van geluidsoverlast.

Vergelijking coffeeshops onderling

Tevens is het aantal geregistreerde incidenten en meldingen van de verschillende clusters met elkaar vergeleken. Bij de meldingen bij Meldpunt Zorg en Overlast moet worden bedacht dat sommige straten langer zijn dan andere¹⁴, waardoor het aantal meldingen per cluster niet goed is te vergelijken.

- Politie

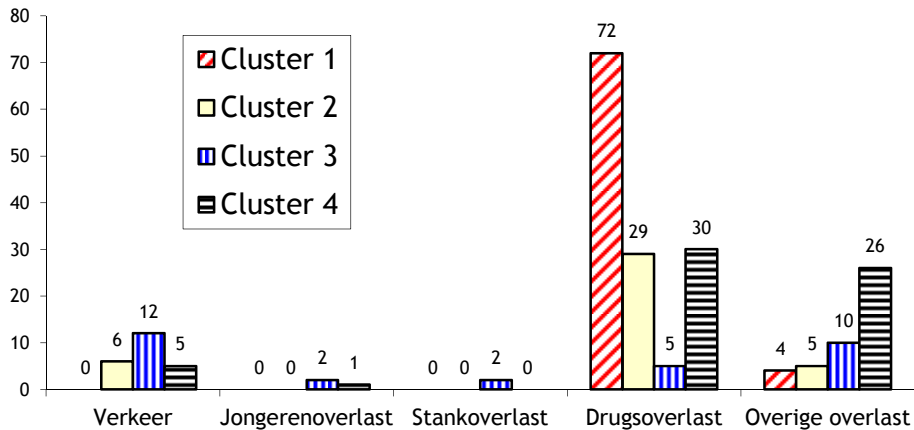
In figuur 4.9 zijn de incidenten weergegeven die hebben plaatsgevonden in de directe omgeving van een coffeeshop onderverdeeld naar de vier verschillende clusters. Het aantal drugsincidenten ligt in cluster 1 aanzienlijk hoger dan in de overige clusters. In de

¹³ Onder drugsoverlast vallen zowel meldingen in relatie tot harddrugsgebruik(ers) als meldingen in relatie tot coffeeshop(bezoeker)s.

¹⁴ Het gedempte Zuiderdiep en de Meeuwerdeweg zijn bijvoorbeeld langere straten dan de Papengang.

voorgaande jaren waren de verschillen in drugsincidenten tussen de verschillende clusters minder groot. Het verschil lijkt voornamelijk te zijn veroorzaakt door de verhoogde aandacht van de politie in de Steentilstraat in 2010.

Figuur 4.9 Aantal geregistreerde incidenten bij politie in de directe omgeving van de 14 Groningse coffeeshops onderverdeeld naar vier verschillende clusters 2010

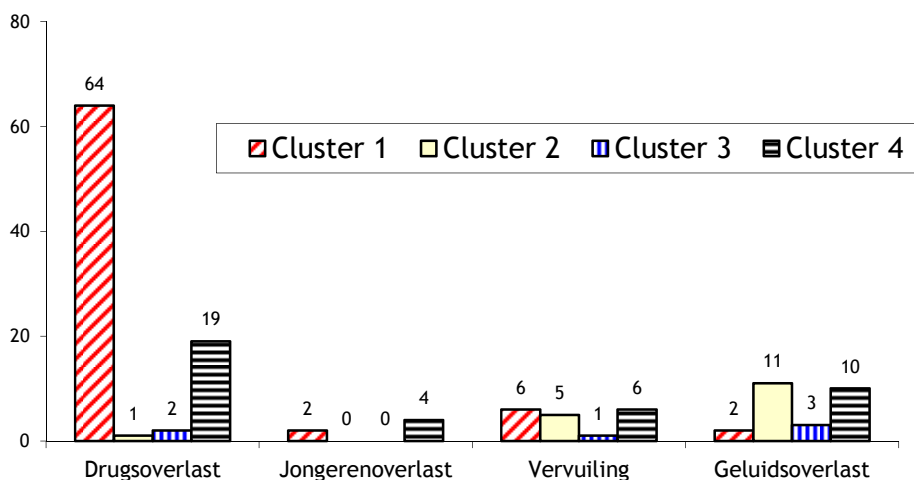


Bron: Meldpunt Zorg en Overlast van de gemeente Groningen.

- Meldpunt Zorg en Overlast

Drugsoverlast wordt het meest gemeld bij de coffeeshops in cluster 1 (64 meldingen), terwijl de aantallen meldingen in cluster 3 (1 melding) en cluster 4 (2 meldingen) aanzienlijk lager liggen (figuur 4.10). Geluidsoverlast wordt het meest gemeld bij cluster 2 (11 meldingen) en cluster 3 (11 meldingen). In de voorgaande jaren waren de verschillen in meldingen over drugsoverlast tussen de verschillende clusters minder groot. Het verschil zal waarschijnlijk vooral te maken hebben met het verzoek van de gemeente aan bewoners en ondernemers in de Steentilstraat overlast toch vooral ook te melden.

Figuur 4.10 Aantal meldingen in de buurt van coffeeshops onderverdeeld naar vier verschillende clusters 2010



Bron: Meldpunt Zorg en Overlast van de gemeente Groningen.

4.3 Slachtofferschap

In deze paragraaf wordt het slachtofferschap van de omwonenden behandeld. De onderwerpen die worden besproken zijn achtereenvolgens: inbraak/winkeldiefstal; beroving; vandalisme; en bedreiging of mishandeling. Bij omwonenden is gevraagd naar slachtofferschap van incidenten die in de omgeving van de coffeeshops hebben plaatsgevonden. De vragen hebben betrekking op het gehele jaar voorafgaand aan het moment dat de vragen zijn gesteld. Er is niet gevraagd of het incident een relatie had met een coffeeshop(bezoeker).

Inbraak of winkeldiefstal

Omwonenden is onder meer gevraagd of zij in het jaar voorafgaand aan de enquête slachtoffer zijn geweest van diefstal uit de woning (inbraak) of de onderneming (winkeldiefstal). Een op de zeven respondenten (15%) heeft aangegeven dat hij of zij slachtoffer is geweest van diefstal uit de woning of onderneming. Het gemiddeld aantal keren dat respondenten slachtoffer zijn geweest van inbraak of winkeldiefstal ligt op twee.

Beroving

Tevens is gevraagd of omwonenden slachtoffer zijn geweest van beroving in de buurt van de coffeeshop. In de afgelopen 12 maanden is 4% slachtoffer geweest van beroving zonder dat hierbij werd gedreigd met geweld, terwijl niemand onder dreiging van geweld zegt te zijn beroofd. Beroving is bij de slachtoffers gemiddeld één keer voorgekomen.

Vandalisme

Aan de omwonenden is ook de vraag gesteld of er vandalisme in de woonomgeving c.q. werkomgeving heeft plaatsgevonden. Onder vandalisme wordt hier verstaan: moedwillige vernieling of beschadiging aan huis, onderneming, tuin en andere eigendommen van respondenten.¹⁵ Dit percentage ligt op 34%. Het gemiddeld aantal keren dat respondenten slachtoffer van vandalisme zijn geweest ligt tussen één à twee keer.

Bedreiging of mishandeling

Tot slot is omwonenden gevraagd of zij slachtoffer zijn geweest van bedreiging of mishandeling in de buurt van een coffeeshop. In de buurt van een coffeeshop zegt 7% van de respondenten in de afgelopen 12 maanden te zijn bedreigd, terwijl 1% aangeeft slachtoffer te zijn geweest van mishandeling.

Vergelijking met coffeeshops onderling

Er zijn geen grote verschillen in slachtofferschap aangetroffen tussen de verschillende clusters, terwijl met lage aantallen respondenten per cluster kleine onderlinge verschillen niet meetbaar zijn. Bovendien is de prevalentie van verschillende vormen van slachtofferschap laag, waardoor het ook moeilijk is om kleine onderlinge verschillen te meten.

Vergelijking met binnenstad Groningen en andere gemeenten

Tussen de verschillende gemeenten zijn nauwelijks verschillen in slachtofferschap aangetroffen. De verschillende vormen van slachtofferschap van de omwonenden van coffeeshops zijn ook afgezet tegen die van alle omwonenden in de binnenstad van Groningen. Het percentage bewoners dat slachtoffer is geweest van een van de bovenstaande vormen van criminaliteit in de buurt van een coffeeshop is zo goed als gelijk aan dat voor de gehele binnenstad (Bureau Onderzoek en Statistiek 2011).

¹⁵ Beschadigingen en vernielingen aan de auto worden buiten beschouwing gelaten.

4.4 Onveiligheidsgevoelens en waardering buurt

In deze paragraaf worden de onveiligheidsgevoelens van de geënquêteerde omwonenden beschreven, terwijl eveneens hun waardering van de buurt in kaart wordt gebracht.

Onveiligheidsgevoelens en waardering buurt

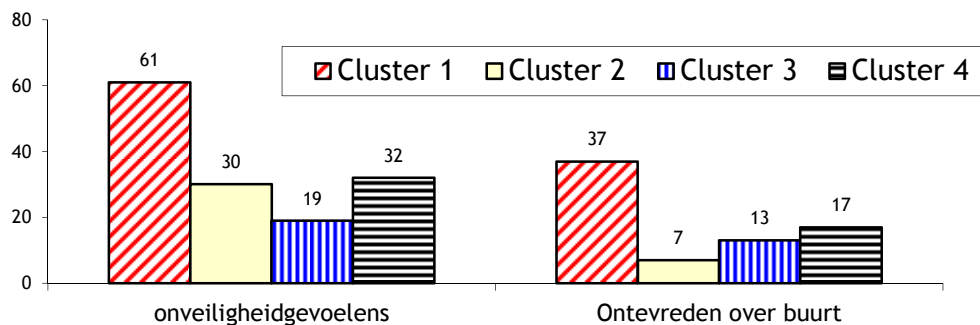
Respondenten is onder meer gevraagd of zij zich wel eens onveilig voelen in de buurt van coffeeshops. Ruim drie tiende (31%) van de omwonenden van de Groningse coffeeshops voelt zich in het algemeen wel eens onveilig, terwijl bijna twee vijfde (38%) zich wel eens onveilig voelt in de eigen buurt.

Tevens is gevraagd hoe omwonenden hun woonomgeving c.q. werkomgeving waarden. De omwonenden van coffeeshops in Groningen waarden hun woonomgeving c.q. werkomgeving gemiddeld met een 6,9. Drie kwart (75%) van de respondenten is (zeer) tevreden over het wonen c.q. werken in de buurt, terwijl een vijfde hier (20%) ontevreden over is.

Vergelijking met coffeeshops onderling

De onveiligheidsgevoelens van respondenten in cluster 1 liggen hoger dan die van respondenten in de andere clusters (zie figuur 4.11). Ruim drie vijfde (61%) van de respondenten in cluster 1 voelt zich wel eens onveilig, tegenover minder dan een vijfde (19%) van de respondenten in cluster 3 (in cluster 2 ligt dit percentage op: 30%; versus 32% in cluster 4). Verder is 37% van de respondenten in cluster 1 ontevreden over het wonen of werken in de buurt, terwijl dit percentage bij de geënquêteerden in de overige clusters lager ligt.

Figuur 4.11 Onveiligheidsgevoelens in eigen buurt en ontevredenheid over wonen/werken in de buurt van verschillende clusters in 2011, in % (N=158)



Het rapportcijfer dat respondenten geven voor het wonen of werken in de buurt verschilt ook per cluster. Bij de respondenten in cluster 1 ligt dit rapportcijfer gemiddeld op een 6, terwijl de rapportcijfers van de respondenten in de andere clusters tussen de 7,2 en de 7,5 ligt (cluster 2: 7,5; cluster 3: 7,2; en cluster 4: 7,2).

Vergelijking met binnenstad Groningen en andere gemeenten

De onveiligheidsgevoelens van de omwonenden van coffeeshops zijn afgezet tegen die van alle omwonenden in de binnenstad van Groningen (zie tabel 4.2). In de buurt van coffeeshops zegt 38% van de respondenten zich wel eens onveilig te voelen, terwijl dit percentage bij alle omwonenden in de binnenstad op 31% ligt (Bureau Onderzoek en Statistiek 2011).

De afgelopen jaren hebben wij in de coffeeshopgemeenten Maastricht, Rotterdam, Terneuzen en Venlo soortgelijke metingen verricht. Uit tabel 4.2 blijkt dat de bewoners in de buurt van Groningse coffeeshops zich in vergelijking met de omwonenden van coffeeshops in Maastricht en Rotterdam relatief vaker onveilig voelen in hun eigen buurt. In vergelijking met de coffeeshops in Venlo voelen de omwonenden van Groningse coffeeshops zich minder vaak onveilig in de eigen buurt.

Tabel 4.2 laat verder zien dat bewoners van de Groningse binnenstad gemiddeld een hoger rapportcijfer voor de buurt geven dan omwonenden van coffeeshops (respectievelijk een 7,6 versus een 6,9) (Bureau Onderzoek en Statistiek 2011). Verder geven de omwonenden van coffeeshops in Terneuzen evenals in Groningen een 6,9 voor hun woonomgeving, terwijl het cijfer in Maastricht (6,7), Rotterdam (6,5) en Venlo (6,4) lager ligt dan in de buurt van de Groningse coffeeshops.

Tabel 4.2 Respondenten die zich in eigen buurt wel eens onveilig hebben gevoeld in verschillende gemeenten (in %) en een rapportcijfer tussen de 1 en de 10

	Groningen 2011 (N=158)	Groningen binnenstad 2011*	Rotterdam 2010 (N=416)	Maastricht 2008 (N=195)	Terneuzen 2007 (N=150)	Venlo 2006 (N=227)
Onveilig voelen in de eigen buurt (in %)	38	31	29	29	-	46
Rapportcijfer eigen buurt	6,9	7,6	6,5	6,7	6,9	6,4

* Bron: Bureau Onderzoek en statistiek (2011).

5. COFFEESHOPBEZOEK

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk gaat in op de resultaten van de tellingen van coffeeshopbezoeken in Groningen. In de daarop volgende paragrafen worden de resultaten van de enquêtes onder de coffeeshopbezoekers behandeld. In dit hoofdstuk wordt het gezamenlijke bezoek aan alle 14 coffeeshops besproken, terwijl eveneens is gekeken naar onderlinge verschillen tussen enkele clusters van coffeeshops.¹ Waar mogelijk is het coffeeshopbezoek vergeleken met het coffeeshopbezoek in enkele andere gemeenten waar een soortgelijk onderzoek heeft plaatsgevonden.

5.1 Aantallen

In totaal worden de 14 coffeeshops in Groningen dagelijks 6.700 keer bezocht (zie kolom A van tabel 5.1). Dit is de som van het aantal bezoeken van de 14 afzonderlijke coffeeshops. Per jaar worden de 14 coffeeshops 2,4 miljoen keer bezocht. Indien wordt gecorrigeerd voor personen die meerdere coffeeshops op één dag bezoeken is het aantal unieke personen te bepalen. Gemiddeld bezoeken per dag tussen 5.100 en 6.050 bezoekers de 14 gedoogde verkooppunten van softdrugs in Groningen (zie kolom B van tabel 5.1).² Op zondag en maandag worden de coffeeshops het minste bezocht, terwijl op vrijdag en zaterdag de meeste bezoeken aan coffeeshops worden gebracht.

Tabel 5.1 Geschat gemiddeld aantal bezoeken en bezoekers in Groningen per dag van de week

	A. Aantal coffeeshopbezoeken	B. Aantal unieke coffeeshopbezoekers met marges
Maandag	6.050	4.650 - 5.510 ³
Dinsdag	6.750	5.200 - 6.150
Woensdag	7.100	5.450 - 6.450
Donderdag	6.850	5.200 - 6.150
Vrijdag	7.250	5.500 - 6.550
Zaterdag	7.750	5.900 - 6.950
Zondag	5.050	3.850 - 4.550 ⁴
Gemiddelde per dag	6.700	5.100 - 6.050

Rekening houdend met de bezoekfrequentie wordt geschat dat tussen de 17.500 en 22.500 unieke personen die woonachtig zijn in de stad Groningen de coffeeshops in Groningen één of meerdere keren hebben bezocht in de afgelopen periode.

¹ In hoofdstuk 1 is beschreven op welke wijze de 14 coffeeshops zijn ingedeeld naar vier clusters.

² Bij deze schatting is een correctie toegepast voor bezoekers die meerdere coffeeshops op één dag bezoeken. Tevens is rekening gehouden met betrouwbaarheidsmarges. In tabel 1 van bijlage 1 wordt meer uitleg gegeven over deze berekening.

³ De schattingen zijn afgerond naar vijftigtallen. In alle kolommen van deze tabel zijn de afgeronde getallen weergegeven. Bij het berekenen van het aantal bezoekers met marges is het exacte aantal bezoeken/bezoekers gebruikt. Vandaar dat er kleine verschillen kunnen ontstaan bij het narekenen.

⁴ Acht coffeeshops zijn op zondagochtend gesloten, terwijl één coffeeshop de hele zondag is gesloten.

Vergelijking met andere gemeenten

In verschillende gemeenten zijn door ons op dezelfde wijze schattingen gemaakt van het aantal coffeeshopbezoeken en het aantal coffeeshopbezoekers. In tabel 5.2 is het aantal coffeeshopbezoeken en/of coffeeshopbezoekers weergegeven in Groningen (2011), Tilburg (2009), Terneuzen (2010), Venlo (2009), Nijmegen (2008) en Maastricht (2008).

Het aantal coffeeshopbezoeken in Groningen is vrijwel gelijk aan dat in Tilburg, terwijl het iets hoger ligt dan dat in Nijmegen en Venlo. Maastricht kent in vergelijking met de overige gemeenten de meeste coffeeshopbezoeken in haar gemeente verspreid over de 14 coffeeshops. Per dag worden er in totaal 10.600 bezoeken aan de coffeeshops in Maastricht gebracht. Terneuzen heeft in 2010 in vergelijking met de overige gemeenten het kleinste aantal coffeeshopbezoeken (600 per dag).⁵

Het aantal coffeeshopbezoekers ligt in Groningen (5.100-6.050) iets lager dan in Maastricht (5.300-6.300)⁶, terwijl het hoger ligt dan in Venlo (4.450-5.000) en Nijmegen (4.500-5.100).

Tabel 5.2. Gemiddeld aantal bezoeken en bezoekers in verschillende gemeenten

	Groningen 2011	Tilburg 2009	Terneuzen 2010	Venlo 2009	Nijmegen 2008	Maastricht 2008
Aantal inwoners ⁷	187.000	205.000	55.000	100.000	163.000	119.000
Aantal coffeeshops	14	12	1	5	15	14
Coffeeshopbezoeken per dag	6.700	6.650	600	5.900	5.700	10.600
Coffeeshopbezoekers per dag	5.100 - 6.050	n.g.	570-630	4.450-5.000	4.500-5.100	5.300- 6.300

5.2 Kenmerken bezoekers

In deze paragraaf wordt ingegaan op enkele achtergrondkenmerken van de bezoekers van de coffeeshops, zoals: leeftijd; opleidingsniveau; woonplaats; en vervoersmiddel dat is gebruikt om naar de coffeeshop te komen.

Achtergrondgegevens

Het grootste deel (85%) van de geënquêteerde coffeeshopbezoekers is man. De leeftijden van de respondenten liggen tussen de 18 jaar en 63 jaar, terwijl het gemiddelde 29 jaar is. Een derde (35%) van de coffeeshopbezoekers is meerderjarige scholier of student, waarvan twee derde een bachelor- of master-opleiding volgt. De helft van de respondenten (50%) heeft betaalde werkzaamheden. Daarnaast is een tiende (11%) van de coffeeshopbezoekers werkloos, hetgeen wat hoger ligt dan het werkloosheidspercentage van 7% in de provincie

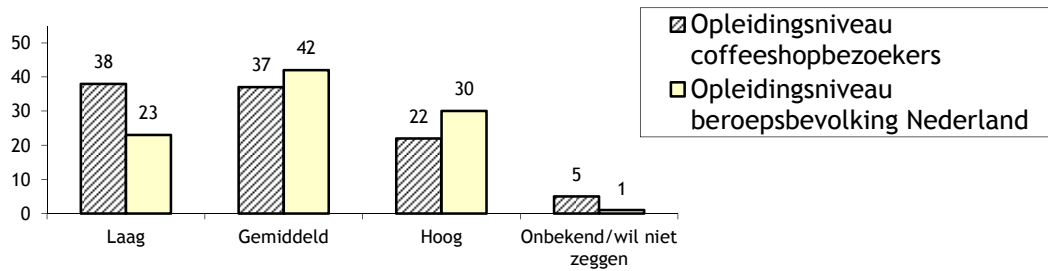
⁵ Voorheen kende de Zeeuwse gemeente een groter aantal buitenlandse coffeeshopbezoekers. Het softdrugstoerisme is daar sterk afgenomen, omdat één van de twee coffeeshops in 2009 is gesloten en de ander haar openingstijden heeft teruggebracht en nog maar drie gram cannabis per persoon per dag mag verkopen.

⁶ Het aantal coffeeshopbezoekers dat meerdere coffeeshops op één dag bezoekt ligt in Maastricht vrij hoog, hetgeen het grote verschil verklaart tussen het aantal coffeeshopbezoeken en het aantal coffeeshopbezoekers in deze stad.

⁷ De definitieve inwonertallen per 1-1-2010 volgens opgave van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Groningen. Van de groep werkenden en werklozen onder de coffeeshopbezoekers heeft bijna drie vijfde (59%) een gemiddeld of hoog opleidingsniveau, terwijl minder dan twee vijfde (38%) alleen lager onderwijs of het VMBO heeft gevolgd (figuur 5.1). Het opleidingsniveau van de werkende coffeeshopbezoekers ligt lager dan dat van de totale Nederlandse beroepsbevolking (CBS 2011). Indien ook het opleidingsniveau van de studerende coffeeshopbezoekers wordt meegerekend, dan is het opleidingsniveau van de coffeeshopbezoekers ongeveer gelijk aan dat van de totale Nederlandse beroepsbevolking.

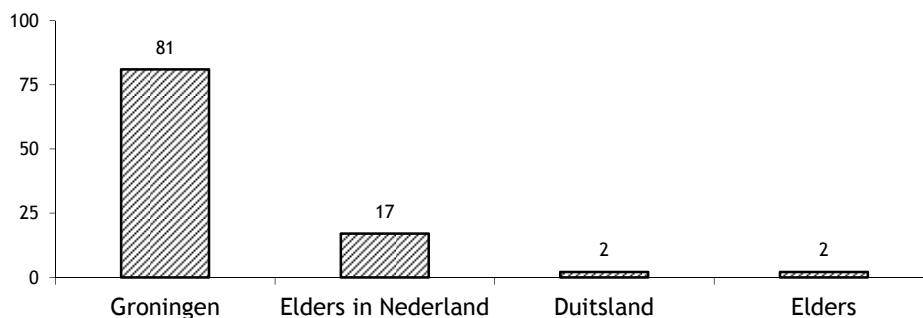
Figuur 5.1 Opleidingsniveau van werkende of werkloze coffeeshopbezoekers (exclusief studenten en meerderjarige scholieren), in %⁸ (N=108)



Woonplaats

In de enquête is onder andere naar de woonplaats van de respondenten gevraagd. Ook aan bezoekers die niet wilden meedoen aan de enquête is gevraagd waar ze woonachtig zijn. Deze vraag is door een groot deel (96%) van de 284 aangesproken bezoekers beantwoord, terwijl 11 personen hebben aangegeven ook geen zin te hebben om deze ene vraag te beantwoorden. Ruim vier vijfde van de aangesproken personen (81%) is woonachtig in Groningen (zie figuur 5.2). De coffeeshops in Groningen hebben ook een aantrekkingskracht op bewoners elders in Nederland; 17% van de bezoekers is woonachtig elders in Nederland. Het overgrote deel hiervan woont in de omgeving van Groningen. Daarnaast is een klein deel (2%) van de coffeeshopbezoekers afkomstig uit Duitsland, terwijl enkele bezoekers (2%) in een ander land woonachtig zijn.⁹

Figuur 5.2 Woonplaats bezoekers coffeeshop, in % (N=273)



⁸ De volgende indeling van opleidingsniveau is gehanteerd: Laag: lager onderwijs, VMBO en LBO; Midden: MBO en HAVO/VWO; Hoog: Bachelor en Master.

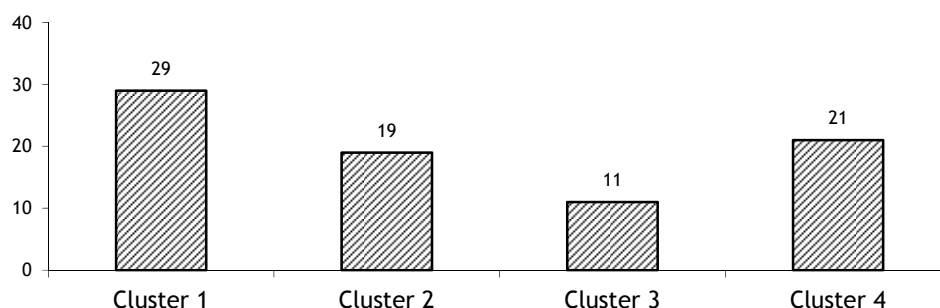
⁹ Het betreft toeristen uit verschillende landen (waaronder Italië, Spanje en Verenigde Staten) die de stad Groningen bezoeken. Hieronder vallen ook mensen die bij vrienden in Groningen op bezoek zijn.

Tijdens het veldwerk wordt door verschillende coffeeshopmedewerkers aangegeven dat de onderzoeksperiode als een representatieve periode kan worden beschouwd wat betreft het aantal buitenlandse coffeeshopbezoekers. In de vakantieperiode en tijdens enkele feestdagen zijn er volgens hen meer Duitsers te vinden in de Groningse coffeeshops, maar die dagen zijn niet representatief voor de rest van het jaar.¹⁰ In de onderzoeksperiode vallen geen feestdagen. Het percentage Duitse coffeeshopbezoekers ligt in het weekend iets hoger dan door de week. Op zaterdag ligt dit percentage op 9%. Ook in de interviews met meerdere coffeeshopeigenaren wordt aangegeven dat het aantal softdrugstoeristen in Groningen laag is. Duitse bezoekers die voor softdrugs naar Nederland komen, zullen volgens hen stoppen bij de coffeeshops in Winschoten die dichtbij de grens liggen. De Duitse coffeeshopbezoekers die de moeite nemen om door te rijden naar Groningen zullen volgens hen ook vaak een bezoek aan andere winkels in de stad maken.

Vergelijking coffeeshops onderling

Het aandeel bezoekers dat niet in de stad Groningen woont ligt bij de coffeeshops in cluster 1 (zuidoostelijke kant van de binnenstad) iets hoger dan bij de coffeeshops in de andere clusters (zie figuur 5.3). Bijna drie tiende (29%) van de coffeeshopbezoekers in cluster 1 woont buiten de stad Groningen, waarvan 4% in Duitsland woonachtig is. Bij de coffeeshops in cluster 3 (woonwijken) ligt het percentage bezoekers dat niet in Groningen woont het laagste (11%). De coffeeshops in cluster 1 zijn vaak de eerste coffeeshops die bezoekers tegenkomen, nadat ze de snelweg hebben verlaten. Nederlandse bezoekers die niet in de stad Groningen woonachtig zijn, legden gemiddeld 22 kilometer af om de coffeeshop te bereiken. Duitse coffeeshopbezoekers wonen gemiddeld op een afstand van 120 kilometer van Groningen.¹¹

Figuur 5.3 Bezoekers die niet in Groningen woonachtig zijn, per cluster in 2011, in % (N=273)



Vergelijking met andere gemeenten

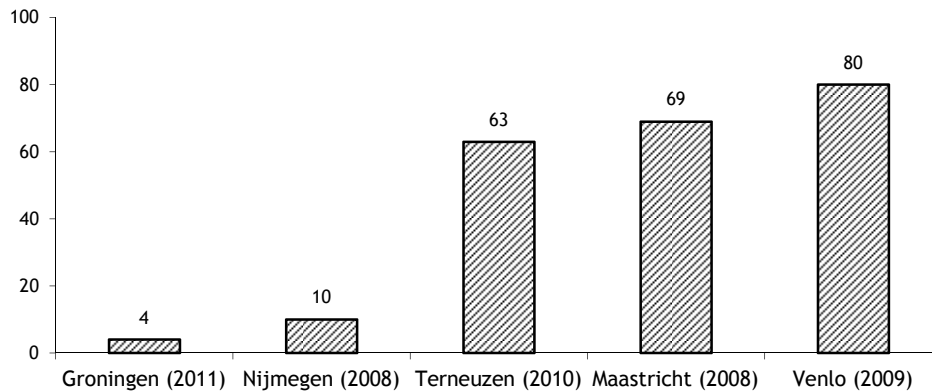
In verschillende gemeenten hebben wij eveneens vergelijkbare enquêtes afgenomen onder coffeeshopbezoekers. In figuur 5.4 is het percentage buitenlandse coffeeshopbezoekers weergegeven in Groningen (2011), Nijmegen (2008), Terneuzen (2010), Maastricht (2008) en Venlo (2009). In Groningen is 4% van de coffeeshopbezoekers woonachtig buiten Nederland, terwijl deze percentages in andere gemeenten aanzienlijk hoger liggen. Van de coffeeshopbezoekers in Terneuzen, Maastricht en Venlo wonen tussen de 69% en 80% buiten Nederland. Ook Nijmegen kent (met 10%) een hoger percentage buitenlandse coffeeshopbezoekers in vergelijking met Groningen. Al deze gemeenten liggen meer in de

¹⁰ Bloemenjaarmarkt op goede vrijdag is een evenement waarvoor veel Duitsers naar Groningen komen. Op zulke dagen brengen ook veel Duitsers een bezoek aan de Groningse coffeeshops.

¹¹ Overige buitenlandse coffeeshopbezoekers verbleven bij vrienden of in een hotel. Deze bezoekers kwamen bijvoorbeeld uit Italië of de Verenigde Staten.

buurt van de grens. Bovendien wonen er meer Duitsers in de deelstaat Nordrhein Westfalen in vergelijking met de deelstaat Niedersachsen.¹²

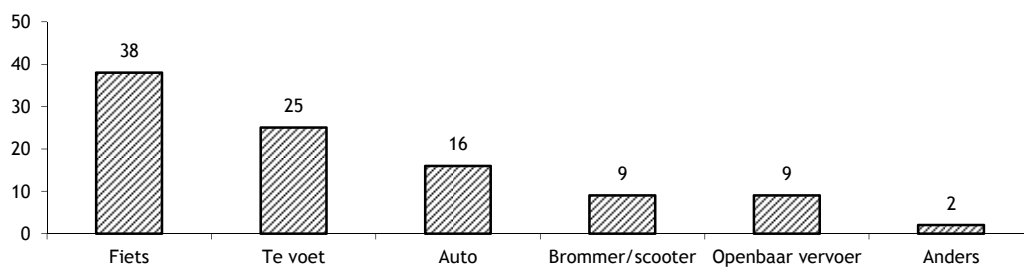
Figuur 5.4 Aandeel buitenlandse coffeeshopbezoekers in verschillende gemeenten, in % (N=158)



Vervoersmiddel

Figuur 5.5 laat zien dat ruim drie vijfde (63%) van de bezoekers te voet of met de fiets naar de coffeeshop komt, terwijl een kwart (25%) van de bezoekers de auto of de brommer/scooter als vervoersmiddel gebruikt.

Figuur 5.5 Vervoersmiddel coffeeshopbezoekers, in % (N=158)

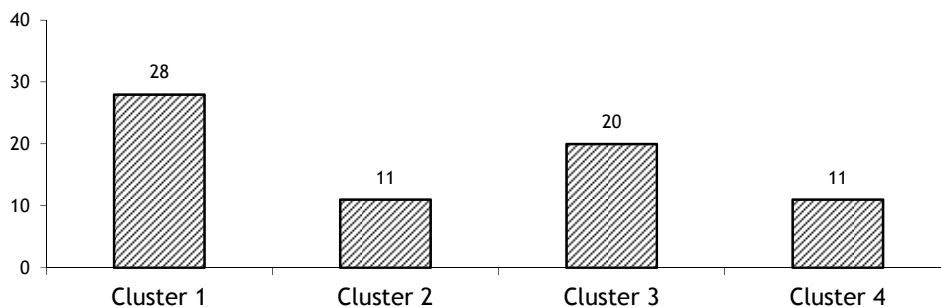


Vergelijking coffeeshops onderling

Een groot deel (43%) van de bezoekers die niet in Groningen wonen, komt met de auto naar de coffeeshop. Bovendien heeft de ligging van de coffeeshop invloed op de wijze waarop de reis naar de coffeeshop wordt afgelegd. Zo komen de bezoekers naar de coffeeshops in cluster 1 vaker met de auto (28%), terwijl de coffeeshops in cluster 3 (centrum en moeilijk bereikbaar met auto) minder vaak worden bezocht met de auto (11%) (zie figuur 5.6).

¹² De Duitse deelstaat Niedersachsen grenst onder andere aan de provincie Groningen, terwijl de Duitse deelstaat Nordrhein Westfalen (inclusief het Ruhrgebied) aan de grens met Limburg is gelegen.

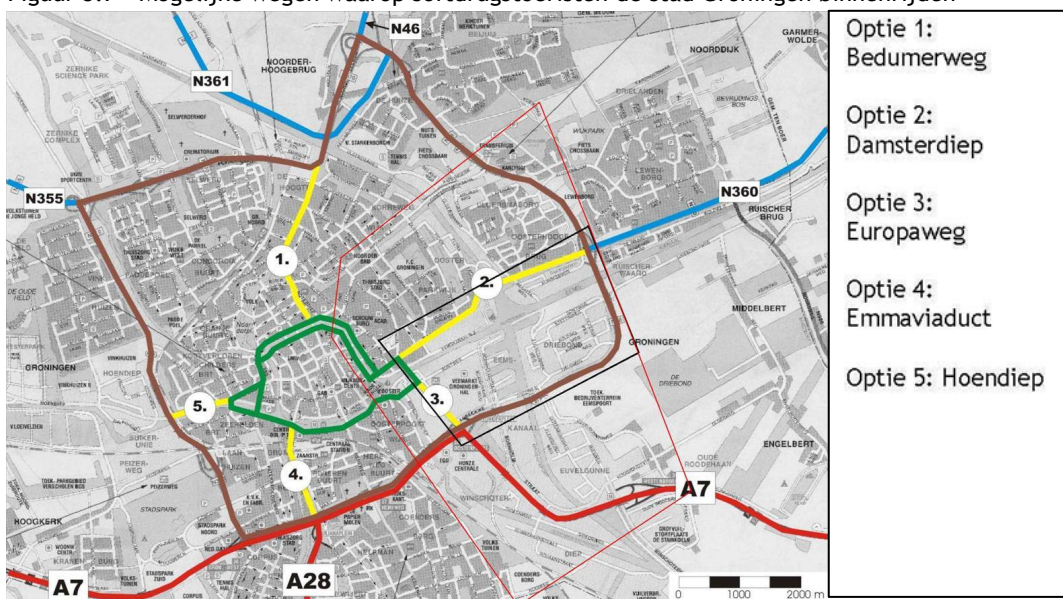
Figuur 5.6 Percentage bezoekers dat doorgaans met auto naar de coffeeshop komt van per cluster in 2011, in % (N=158)



Route

Automobilisten die niet in Groningen wonen is gevraagd via welke route zij de stad zijn binnengekomen. Aan de respondenten is vervolgens onderstaande kaart voorgelegd (figuur 5.7). Bijna twee vijfde (38%) komt via het Damsterdiep (optie 2) de stad binnenrijden, terwijl een kwart (25%) de Europaweg (optie 3) gebruikt om Groningen te betreden. Deze personen bezoeken dan meestal de coffeeshops aan de zuidoostelijke kant van de stad.¹³ De overige respondenten (38%) zeggen het Emmaviaduct (A7) te gebruiken om Groningen binnen te komen (optie 4). Dit zijn respondenten die vaak de coffeeshops aan de Zuidkant van het centrum bezoeken.¹⁴ Er zijn geen respondenten die via de Bedumerweg (optie 1) of via het Hoendiep (optie 5) de stad zijn komen binnenrijden.

Figuur 5.7 Mogelijke wegen waarop softdrugstoeristen de stad Groningen binnenrijden



Bron: Gemeente Groningen, Dienst RO/EZ.

¹³ Dit zijn de volgende coffeeshops: The Happy; The Glory; en Upper ten.

¹⁴ Dit zijn de volgende coffeeshops: De Vliegende Hollander; De Medley; en The Clown.

5.3 Koopgedrag

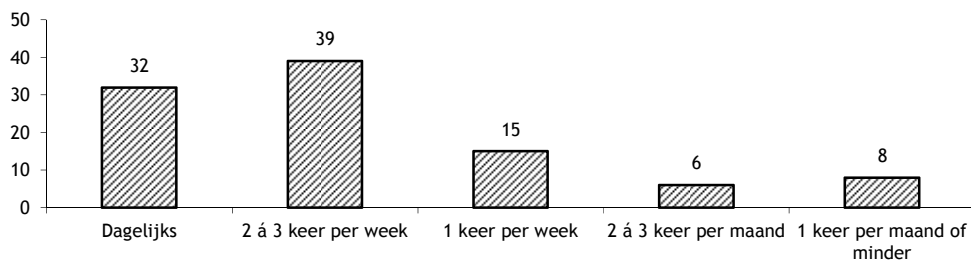
Deze paragraaf gaat in op het koopgedrag van de coffeeshopbezoekers zowel binnen als buiten de coffeeshop.

Softdrugs

De geënquêteerde bezoekers kopen gemiddeld 1,4 gram softdrugs (gemiddeld 11 euro) bij een coffeeshop in Groningen. Ruim een derde van de softdrugsklanten (36%) bezoekt wel eens meerdere coffeeshops op één dag. Dit komt vaker voor bij bezoekers die grotere afstanden afleggen. Zo bezoeken vier op de vijf (80%) Duitse coffeeshopbezoekers meerdere coffeeshops op één dag. Zij bezoeken dan gemiddeld twee coffeeshops, waarbij ze in totaal gemiddeld 3,3 gram aan hasj en wiet kopen. Er zijn slechts enkele coffeeshopbezoekers die bij meerdere coffeeshops in totaal meer dan vijf gram softdrugs op één dag kopen.¹⁵

Ruim twee derde (71%) van de bezoekers koopt meer dan twee keer per week softdrugs, waarvan een derde (32%) zegt elke dag softdrugs te kopen (zie figuur 5.8). Duitse coffeeshopbezoekers bezoeken de coffeeshops minder vaak dan de Nederlandse. Alle Duitse respondenten zeggen minder dan één keer per maand naar de coffeeshops in Groningen te komen.

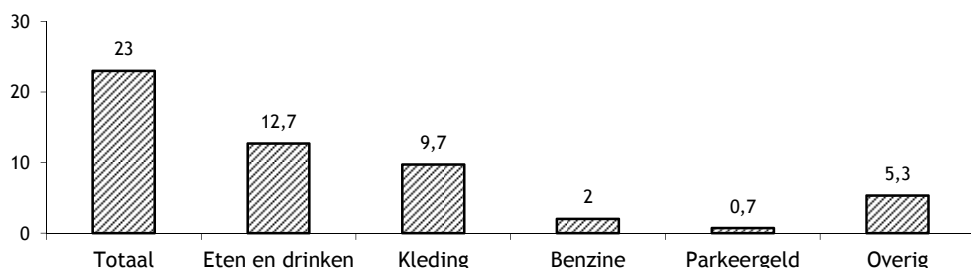
Figuur 5.8 Hoe vaak koop je softdrugs?, in % (N=158)



Uitgaven buiten de coffeeshop

Drie kwart van de bezoekers die niet in Groningen wonen komt niet alleen voor de coffeeshop naar Groningen, maar geeft ook geld uit aan andere zaken. Gemiddeld besteden ze 23 euro aan de volgende producten: eten en drinken; benzine; kleding; parkeergeld; en overige zaken (figuur 5.9).

Figuur 5.9 Hoeveel geld besteed je buiten de coffeeshop bij een bezoek aan Groningen?, in euro's (N=26)

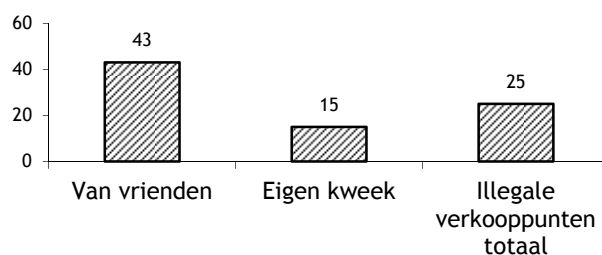


¹⁵ Vijf gram is de maximale hoeveelheid softdrugs die een coffeeshop per persoon per transactie mag verkopen, het zogenoemde G-criterium van de AHOJ-G criteria. Enkele respondenten bezoeken meerdere coffeeshops op één dag om zo meer dan vijf gram softdrugs te kunnen kopen.

Andere (illegale) verkooppunten

Meer dan de helft (54%) van de bezoekers heeft ook wel eens in een coffeeshop elders in Nederland softdrugs gekocht. Verder geeft ruim twee vijfde (43%) aan wel eens softdrugs te kopen van vrienden (zie figuur 5.10). Ook wordt door een kwart (25%) van de respondenten wel eens softdrugs gekocht bij illegale verkooppunten. Softdrugs worden dan gekocht op straat (6% in Nederland en 9% in het buitenland) of in dealpanden (7% in Nederland en 7% in het buitenland).¹⁶ Buitenlandse respondenten zeggen nog nooit bij illegale verkooppunten in Nederland softdrugs te hebben gekocht, terwijl ze dat bijna allemaal wel eens in eigen land hebben gedaan. Verder kweekt bijna één op de zeven bezoekers (15%) wel eens zelf softdrugs.

Figuur 5.10 Overige verkooppunten van softdrugs naast de coffeeshop, in % (N=158)



5.4 Gedrag

Hieronder wordt het gedrag van de coffeeshopbezoekers besproken, waarbij tevens wordt ingegaan op mogelijk overlastgevend gedrag.

Softdrugsgebruik

Ruim de helft (56%) van de coffeeshopbezoekers gebruikt dagelijks softdrugs, terwijl meer dan een derde (35%) één of enkele keren per week blowt. In de coffeeshop zijn verschillende cannabissoorten te verkrijgen. De ene coffeeshop heeft een uitgebreid assortiment, terwijl een ander zich richt op enkele soorten en bekend staat om de hoge kwaliteit daarvan. Wiet (voornamelijk nederwiet) is nog steeds de meest populaire cannabisvariant die in de coffeeshop wordt verkocht en wordt veruit het meest gebruikt door de bezoekers (72%), terwijl een kwart voornamelijk hasj (28%) gebruikt.

De helft van de bezoekers (51%) blijft (soms) even zitten of hangen in de coffeeshop, terwijl de andere helft (48%) na de aankoop meteen weer vertrekt. Dit verschilt per coffeeshop. Enkele coffeeshops bestaan hoofdzakelijk uit een afhaaloket, waardoor alle respondenten direct vertrekken na hun aankoop.¹⁷ Bij de overige tien coffeeshops die wel een gelegenheid hebben om te zitten en blowen, blijft 59% soms even zitten of hangen in de coffeeshop.

Overlast

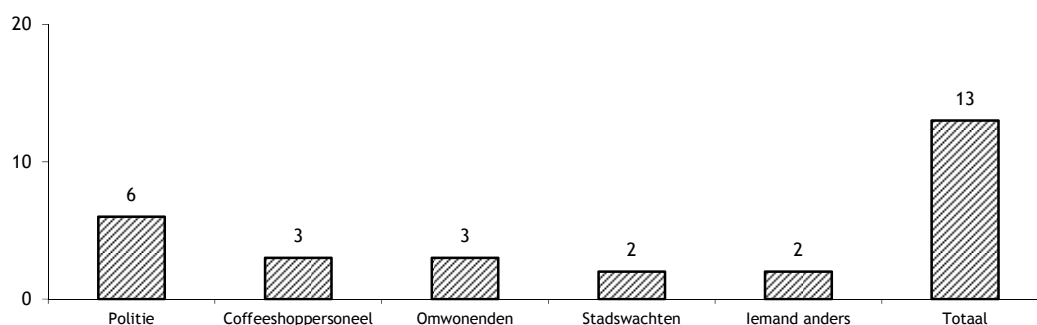
Een ruime meerderheid (93%) van de coffeeshopbezoekers denkt niet dat omwonenden van coffeeshops wel eens overlast ervaren als zij een coffeeshop bezoeken. Een groot deel (87%) is ook nog nooit aangesproken op mogelijk overlastgevend gedrag, terwijl bij 13% dit ooit wel eens is gebeurd. In de meeste gevallen (6%) heeft de politie hen gewaarschuwd

¹⁶ Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk.

¹⁷ Dit zijn de volgende coffeeshops: the Medley; De Stoker; Dr. Anders; en Rag-a-muffin. Rag-a-muffin heeft nog wel een gelegenheid om te zitten, maar hier mag niet worden gerookt. Hierdoor blijft in de praktijk nauwelijks iemand zitten in de coffeeshop na de aankoop van softdrugs.

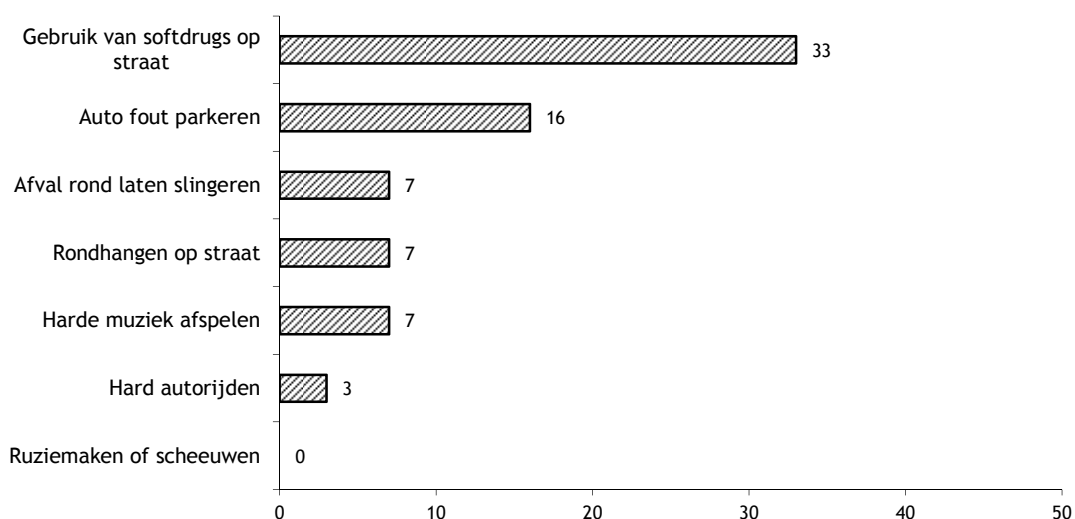
(figuur 5.11). Verder zijn bezoekers aangesproken door coffeeshoppers (3%), omwonenden (3%) of stadswachten (2%).

Figuur 5.11 Bezoekers die zijn aangesproken op mogelijk overlastgevend gedrag, in % (N=158)



De bezoekers is ook gevraagd of zij zich wel eens schuldig maken aan mogelijk overlastgevend gedrag (figuur 5.12). Een derde (33%) van de bezoekers steekt wel eens een joint op in de buurt van de coffeeshop, hetgeen mogelijk tot stankoverlast kan leiden. Daarnaast zegt ruim 16% van alle bezoekers wel eens zijn of haar auto fout te parkeren in de buurt van een coffeeshop. Tevens maken coffeeshopbezoekers zich schuldig aan de volgende vormen van mogelijk overlastgevend gedrag in de buurt van de coffeeshop: afval rond laten slingeren (7%); rondhangen op straat (7%); harde muziek afspelen vanuit de auto in de buurt van de coffeeshop (7%); en hard autorijden (3%).

Figuur 5.12 Mogelijk overlastgevend gedrag in de buurt van de coffeshops vertoond door respondenten, in % (N=158)



Overlast specifieke groepen

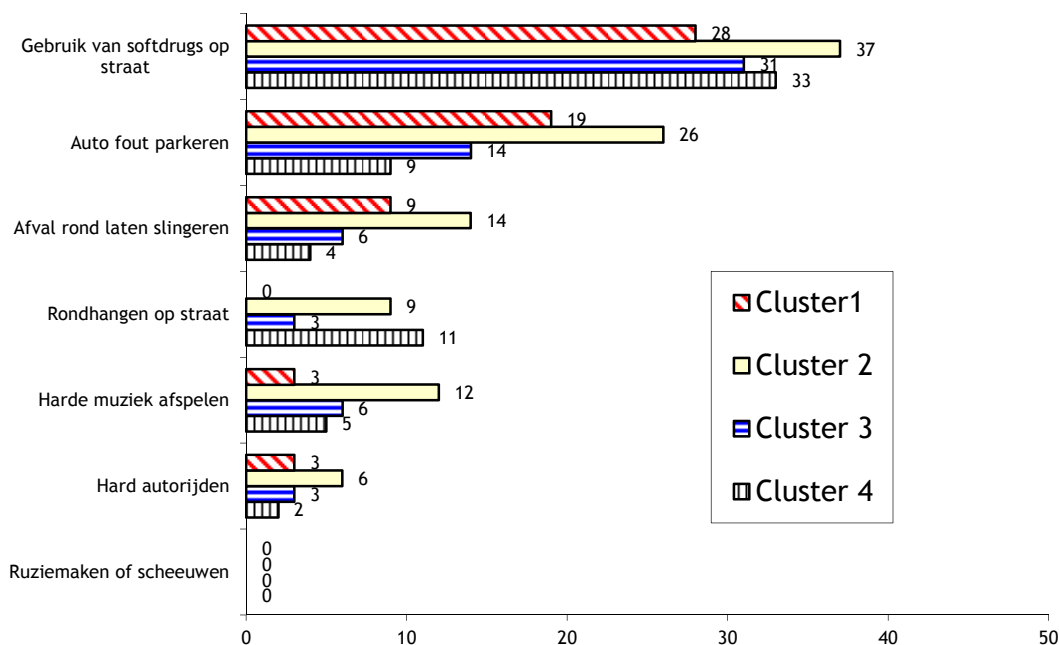
Het mogelijk overlastgevend gedrag van softdrugstoeristen verschilt niet veel van die van de bezoekers die woonachtig zijn in de stad Groningen. Het percentage foutparkeerders onder de bezoekers die niet in Groningen wonen ligt met 27% wel hoger dan onder de respondenten uit de stad Groningen (13%). Dit komt hoofdzakelijk omdat zij vaker met de auto naar de coffeeshop komen, waardoor de kans groter is dat zij hun auto fout parkeren. Indien alleen wordt gekeken naar het aandeel foutparkeerders onder de automobilisten (exclusief alle personen die met overige vervoersmiddelen naar de coffeeshop zijn

gekomen), dan liggen deze percentages hoger. Ruim twee vijfde (42%) van alle automobilisten heeft zijn auto wel eens fout geparkeerd in de buurt van de coffeeshop.

Vergelijking coffeeshops onderling

Het percentage bezoekers dat zegt in de buurt van de coffeeshop te blowen ligt bij de coffeeshops in cluster 2 (centrum en moeilijk bereikbaar met auto) met 37% het hoogste, terwijl bij de coffeeshops in cluster 1 (zuidoost kant van binnenstad) dit percentage met 28% het laagste is (zie figuur 5.13). Het percentage bezoekers dat zegt zijn of haar auto wel eens fout te parkeren ligt bij de coffeeshops in cluster 1 (19%) en cluster 2 (26%) hoger dan bij de coffeeshops in de andere clusters.

Figuur 5.13 Mogelijk overlast gevend gedrag in de buurt van de coffeeshops vertoond door respondenten van verschillende clusters, in % (N=158)



Wietpas

Tot slot wordt kort ingegaan op de mogelijke lokale gevolgen van het uitvoeren van één van de kabinetsplannen. Tijdens de enquêtes onder de coffeeshopbezoekers had het kabinet plannen om de coffeeshops besloten clubs te laten worden die alleen toegankelijk zijn voor inwoners van Nederland. Bezoekers moeten dan bij binnenkomst een clubpas tonen. Dit moet onder meer overlast door softdrugstoeristen tegengaan. Bijna drie vijfde (58%) van de Nederlandse coffeeshopbezoekers zegt zich te laten registreren om hun softdrugs te kunnen blijven kopen. Het overige deel (42%) van de Nederlandse coffeeshopbezoekers wenst zich niet te laten registreren en zegt dan op een andere wijze aan hun softdrugs te zullen komen, namelijk: via vrienden die wel een pasje aanschaffen (32%); via illegale verkooppunten in Nederland (28%); of via eigen kweek (8%).¹⁸

Aan de buitenlandse coffeeshopbezoekers is dezelfde vraag gesteld. De helft van hen (50%) zal dan onder andere softdrugs kopen via Nederlandse vrienden die wel een pasje hebben en softdrugs voor hen in een coffeeshop kopen, terwijl bijna twee vijfde (38%) bij illegale

¹⁸ Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk.

verkooppunten in eigen land softdrugs zal proberen te kopen. Daarnaast zal een kwart (25%) cannabis kopen bij illegale verkooppunten in Nederland, terwijl eveneens een kwart (25%) in de buurt van coffeeshops Nederlanders zal aanspreken met de vraag of ze voor hen softdrugs willen kopen.

6. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Het is inmiddels tien jaar geleden dat het Groningse coffeeshopbeleid voor het laatst is geëvalueerd (Bieleman e.a. 2000). Met dit vervolgonderzoek zijn de huidige ervaringen met het lokale coffeeshopbeleid in kaart gebracht. In dit afsluitende hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek naar het coffeeshopbeleid in Groningen weergegeven. Daarbij worden de onderzoeksvragen als leidraad genomen.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn van december 2010 tot en met juni 2011 meerdere samenhangende activiteiten uitgevoerd. Het onderzoek is begonnen met het verzamelen en bestuderen van landelijke en lokale rapporten en documenten over coffeeshops en cannabisbeleid, terwijl eveneens relevante ervaringen met het lokale coffeeshopbeleid van enkele andere gemeenten zijn geïnventariseerd. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met tien vertegenwoordigers van betrokken Groningse organisaties (waaronder gemeente, politie, OM en buurtverenigingen). Bovendien hebben alle coffeeshopeigenaren de gelegenheid gekregen om hun ervaringen met het coffeeshopbeleid met ons te bespreken.¹ Verder zijn de ervaringen van omwonenden (zowel bewoners als ondernemers) van coffeeshops in beeld gebracht, terwijl eveneens registratiegegevens zijn verzameld bij de politie en bij Meldpunt Zorg en Overlast van de gemeente. Aanvullend hebben tellingen van coffeeshopbezoeken plaatsgevonden, terwijl ook enquêtes zijn afgenomen onder de coffeeshopbezoekers.

Ter verduidelijking wordt in paragraaf 6.1 allereerst het huidige coffeeshopbeleid kort samengevat. De tweede paragraaf behandelt de (ervaren) overlast in de omgeving van de Groningse coffeeshops. In paragraaf 6.3 wordt het coffeeshopbezoek bij de 14 coffeeshops in Groningen in kaart gebracht, waarbij eveneens aandacht wordt besteed aan softdrugstoerisme. In de laatste paragraaf worden verschillende beleidsopties behandeld, waartoe de onderzoeksresultaten en de kabinetsplannen aanleiding kunnen geven.

6.1 Huidige coffeeshopbeleid

Hoe is het huidige Groningse coffeeshopbeleid vormgegeven?

Internationale kaders

Nederland dient ingevolge de internationale verdragen en daarbij behorende besluiten zorg te dragen voor drugsbestrijding. Nederland heeft de vrijheid om binnen de Europese kaders het nationale wettelijk kader en het nationale beleid nader vorm te geven. Deze vrijheid houdt in ieder geval in dat zij zelf een kwalificatie mag maken van de ernst van de strafbare feiten en de hoogte van de daarbij op te leggen straf. Bovendien behoudt Nederland haar vrijheid in de te nemen vervolgingsbeslissing. Dit betekent dat het Nederlandse opportuniteitsbeginsel met betrekking tot de vervolging in strafzaken door de genoemde verdragen niet wordt aangetast. De regelingen maken aldus het afwijkende Nederlandse

¹ Hieraan hebben tien exploitanten gehoor gegeven. Met de meeste overige eigenaren is wel kort gesproken, maar ze zagen niet de noodzaak om een aparte afspraak te maken om hun mening over het coffeeshopbeleid te geven.

drugsbeleid mogelijk. Daarbij blijft echter de verantwoordelijkheid om de in- en uitvoer van verdovende middelen tegen te gaan bestaan.

Nationale wet- en regelgeving en beleid

De Opiumwet verbiedt het bezit, de handel, de teelt, het vervoer, de vervaardiging, de invoer en de uitvoer van verdovende middelen (artt. 2 en 3 Opiumwet). In de Opiumwet wordt een onderscheid gemaakt tussen harddrugs en softdrugs. Deze tweedeling is leidend in het Nederlandse gedoogbeleid betreffende cannabis. Het opportuniteitsbeginsel, waardoor het OM vrijheden heeft in de vervolgingsbeslissing, maakt het gedoogbeleid mogelijk. Met gebruikmaking van dit beginsel is besloten een selectief repressief drugbeleid te voeren. Met het oog op een doeltreffende strafvervolging wordt de verkoop van cannabis, in zeer beperkte hoeveelheden en onder gecontroleerde omstandigheden, gedoogd. Aan de exploitatie van coffeeshops zijn landelijk nadere voorwaarden gesteld in de vorm van de AHOJ-G criteria.

Groningse coffeeshopbeleid

- Het Groningse beleid is gebaseerd op het landelijke coffeeshopbeleid. Een coffeeshop wordt beschouwd als een horecabedrijf zoals beschreven in de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen (APVG). Aan de exploitatievergunning wordt de gedoogbeschikking met betrekking tot het gedogen van coffeeshops gekoppeld.
- De gemeente Groningen hanteert een maximumbeleid. Het maximum is gesteld op 14 coffeeshops. Wanneer een coffeeshop al dan niet gedwongen over gaat tot sluiting kan zich een nieuwe coffeeshop vestigen. Hierbij wordt gewerkt met een wachtlijst voor horecaondernemers die een coffeeshop willen beginnen.
- Naast de gedoogcriteria zijn in het coffeeshopbeleid vestigingscriteria en additionele criteria opgenomen. Alle criteria hebben een ex-ante werking. Dit betekent dat zij niet leiden tot sluiting van bestaande coffeeshops, maar gelden voor nieuw te vestigen coffeeshops.
- De volgende vestigingscriteria kunnen worden onderscheiden:
 - een coffeeshop mag niet zijn gevestigd in een straat waar de woonfunctie centraal staat;
 - de locatie mag niet zijn gelegen binnen een afstand van 100 meter van een basisschool of school voor voortgezet onderwijs;
 - de locatie mag niet zijn gelegen in een gebied waar sprake is van een concentratie van horecabedrijven;
 - de coffeeshop mag niet zijn gevestigd in de directe nabijheid van winkels of bedrijven met een dusdanig andere bezoekersgroep dat de ontmoeting van de betrokken bezoekersgroepen openbare orde problemen tot gevolg heeft of tot gevolg dreigt te hebben.
- De additionele criteria zijn als volgt geformuleerd:
 - een gecombineerde verkoop van alcohol en softdrugs is niet toegestaan;
 - er geldt een hardheidsclausule voor de gevolgen van de wijziging van de rechtsvorm van de coffeeshop²;
 - er dient regelmatig overleg plaats te vinden met de coffeeshophouders.
- Controles worden uitgevoerd door zowel gemeentelijke toezichthouders als toezichthouders van de politie. De gemeentelijke controle vindt gemiddeld één keer per

² Het uitgangspunt in het Groningse beleid is dat gedoogsituaties niet overdraagbaar zijn. Bij een verandering van rechtsvorm verliest de coffeeshops de gedoogstatus. De achterliggende motivatie is het voorkomen van criminalisering van de coffeeshopsector en transparantie. Op deze regel is een nuancering aangebracht. Er is een hardheidsclausule geformuleerd voor gevallen waarin firmanten kunnen aantonen dat bij wijziging van rechtsvorm niets verandert in de feitelijke situatie voor wat betreft de persoon van de firmant(en). In deze gevallen kan de gedoogstatus worden behouden.

maand per coffeeshop plaats. Tijdens de controle wordt beoordeeld of in overeenstemming met de exploitatievergunning op grond van de APVG wordt gehandeld. De toezichthouder van de politie controleert de naleving van de AHOJ-G criteria. Dit gebeurt minimaal zes keer per jaar per coffeeshop (on)aangekondigd.

- Op overtredingen volgt een sanctie. Bij herhaling van de overtreding zijn de sancties hoger. De strafrechtelijke maatregelen die kunnen worden ingezet zijn: schriftelijke waarschuwing door politie, proces-verbaal voor overtreding van de Opiumwet en ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel. De bestuursrechtelijke maatregelen betreffen: schriftelijke waarschuwing; dwangsom; (tijdelijke) sluiting van publiek toegankelijk lokaal (art. 13B Opiumwet); (waarschuwing) verwijdering van gedooglijst bij een tweede overtreding binnen een jaar en een verbod op de verkoop van softdrugs voor een bepaalde periode dan wel verval van de gedoogsituatie.
- Naast een bestuurlijke sanctie kan aldus een strafrechtelijke veroordeling volgen. Deze veroordeling leidt ertoe dat over een periode van vijf jaren geen VOG meer wordt verstrekt, hetgeen dus indirect sluiting tot gevolg kan hebben. Dit betekent dat de strafrechtelijke maatregel verdergaande gevolgen heeft dan bestuurlijk is beoogd.

6.2 Overlast

In hoeverre is er sprake van (ervaren) overlast in de omgeving van de 14 coffeeshops in Groningen?

Voorkomen overlast

- Gemiddeld zegt bijna de helft van de direct omwonenden van alle 14 Groningse coffeeshops dat er wel eens sprake is van overlast in relatie tot coffeeshops, ongeacht of zij hiervan zelf hinder hebben ondervonden. Tien jaar geleden lag dit gemiddelde op minder dan een vijfde. Wel is hierbij sprake van grote verschillen tussen de (clusters van) coffeeshops. In cluster 1 (zuidoostelijke kant van de binnenstad) zegt ruim vier vijfde van de omwonenden dat overlast in relatie tot coffeeshops wel eens voorkomt, terwijl dit percentage bij de coffeeshops in de overige clusters in de buurt ligt van tien jaar geleden.
- Drie vijfde van de omwonenden denkt dat er sprake is van softdrugstoerisme, waarvan bijna een kwart verwacht dat die softdrugstoeristen extra overlast veroorzaken in de buurt.
- Uit de leefbaarheidsenquête van de gemeente Groningen blijkt dat bijna een vijfde van de bewoners in het centrum denkt dat drugsoverlast³ vaak voorkomt.

Persoonlijk ervaren hinder

- Indien wordt gevraagd van welke vormen van overlast de omwonenden persoonlijk hinder hebben ondervonden, dan zeggen zij het meeste persoonlijk hinder te ondervinden van parkeer- en verkeersoverlast in het algemeen. Op een schaal van één tot en met 10 scoort parkeer- en verkeersoverlast een 5,8. Coffeeshopoverlast heeft een score van 4,7, terwijl andere vormen van overlast lager liggen: jongerenoverlast 4,2; overlast van harddrugsverslaving 3,7; en vervuiling van de openbare ruimte 3,7.
- Ook uit de leefbaarheidsenquête van de gemeente Groningen blijkt dat bewoners in het centrum van mening zijn dat parkeerproblematiek één van de belangrijkste problemen is die met voorrang moet worden aangepakt.

³ Onder drugsoverlast valt zowel overlast in relatie tot coffeeshop(bezoeker)s als overlast in relatie tot harddrugs(verslaafden).

- Wanneer specifiek wordt gevraagd naar de overlast die omwonenden ervaren in relatie tot coffeeshops dan wordt verkeer- en parkeeroverlast bij coffeeshops (44%) het meest genoemd, gevolgd door de volgende vormen van overlast: vervuiling van de straat door bezoekers (33%); overlast van ruziemakende of schreeuwende bezoekers (32%); overlast van samenscholende jongeren (27%); geluidsoverlast (28%); en stankoverlast (27%).
- Rondom de coffeeshops in cluster 1 liggen alle coffeshopgerelateerde vormen van overlast hoger dan rondom andere coffeeshops in de stad.

Slachtofferschap

- Eén op de zeven respondenten heeft aangegeven dat hij of zij in de afgelopen 12 maanden slachtoffer is geweest van diefstal uit de woning of onderneming, terwijl een derde slachtoffer is geweest van vandalisme in de woonomgeving c.q. werkomgeving.
- Verder zegt één op de 20 respondenten in de afgelopen 12 maanden te zijn bedreigd, terwijl twee respondenten slachtoffer zijn geweest van mishandeling.
- Tussen de verschillende clusters zijn geen grote verschillen in slachtofferschap aangetroffen.
- Het percentage bewoners dat slachtoffer is geweest van een van de vormen van criminaliteit in de buurt van een coffeshop is zo goed als gelijk aan dat voor de gehele binnenstad.

Onveiligheidsgevoelens en waardering buurt

- In de buurt van coffeeshops zegt 38% van de respondenten zich wel eens onveilig te voelen, terwijl uit de leefbaarheidsenquête van de gemeente blijkt dat dit percentage bij alle omwonenden in het centrum op 31% ligt.
- De omwonenden van coffeeshops in Groningen waarderen hun woonomgeving c.q. werkomgeving gemiddeld met een 6,9, terwijl dit cijfer voor alle omwonenden in het centrum op een 7,6 ligt.
- Het percentage omwonenden dat zich wel eens onveilig voelt in de buurt van de coffeeshops in cluster 1 ligt ongeveer twee keer zo hoog als dat van de omwonenden van coffeeshops elders in de stad.

6.3 Coffeshopbezoek

Wat is de aard en omvang van het coffeshopbezoek bij de 14 coffeeshops in Groningen? In welke mate is er sprake van drugstoerisme en in hoeverre vertonen drugstoeristen overlastgevend gedrag?

Omvang

- In totaal worden de 14 coffeeshops in de stad Groningen dagelijks 6.700 keer bezocht.
- Het aantal coffeshopbezoeken in Groningen is vrijwel gelijk aan dat in Tilburg, terwijl het aanzienlijk lager ligt dan dat in Maastricht.
- Per dag bezoeken tussen 5.100 en 6.050 unieke personen één of meerdere keren de 14 gedoogde verkooppunten van softdrugs in Groningen.
- Rekening houdend met de bezoekfrequentie wordt geschat dat tussen de 17.500 en 22.500 unieke personen die woonachtig zijn in de stad Groningen de coffeeshops in Groningen één of meerdere keren hebben bezocht in de afgelopen periode.

Kenmerken

- Groningen kent relatief veel coffeeshopbezoekers die studeren. Een derde van de bezoekers gaat nog naar school of studeert. Daarnaast heeft de helft van de respondenten betaalde werkzaamheden, terwijl een tiende van de coffeeshopbezoekers werkloos is.
- Ruim drie vijfde van de bezoekers komt te voet of met de fiets naar de coffeeshop, terwijl een kwart van de bezoekers de auto of de brommer/scooter als vervoersmiddel gebruikt.
- Bezoekers van de coffeeshops in cluster 1 (zuidoostkant van de binnenstad) komen vaker met de auto naar de coffeeshops, terwijl de coffeeshops in cluster 3 (centrum en moeilijk bereikbaar met auto) nauwelijks worden bezocht met de auto.

Softdrugstoerisme

- Ruim vier vijfde van de coffeeshopbezoekers is woonachtig in de stad Groningen.
- De coffeeshops in Groningen hebben ook aantrekkingskracht op bewoners in de regio, elders in Nederland of het buitenland. Minder dan een vijfde is woonachtig elders in Nederland, waarvan het overgrote deel uit de regio afkomstig is. Verder woont een klein deel (4%) van de bezoekers buiten Nederland (met name Duitsland). Softdrugstoerisme is in Groningen beperkt, hetgeen ook wordt onderschreven door de coffeeshopeigenaren.
- Het percentage buitenlandse bezoekers in Groningen is aanzienlijk lager dan in enkele grensgemeenten in het zuiden van het land, waar ruim drie vijfde van de bezoekers in het buitenland woont. Al deze gemeenten liggen meer in de buurt van de grens. Groningen kent ook minder softdrugstoeristen in vergelijking met Nijmegen, waar een tiende van de bezoekers in het buitenland woonachtig is.

Koopgedrag

- Ruim twee derde van de bezoekers koopt meer dan twee keer per week softdrugs, waarvan een derde zegt elke dag softdrugs te kopen.
- Gemiddeld kopen de bezoekers 1,4 gram softdrugs (gemiddeld 11 euro) bij een coffeeshop in Groningen.
- Drie kwart van de bezoekers van buiten de stad Groningen komt niet alleen voor de coffeeshop naar Groningen, maar geeft ook geld uit aan andere zaken. Gemiddeld besteden ze 23 euro aan de volgende producten: eten en drinken; benzine; kleding; parkeergeld; en overige zaken.
- Ruim twee vijfde van de bezoekers zegt wel eens softdrugs te kopen van vrienden. Ook wordt door een kwart van de respondenten wel eens softdrugs gekocht op straat of in dealpanden (in Nederland en in het buitenland). Buitenlandse respondenten zeggen nog nooit bij illegale verkooppunten in Nederland softdrugs te hebben gekocht, terwijl ze dat bijna allemaal wel eens in eigen land hebben gedaan.

Gedrag

- De helft van de bezoekers blijft (soms) even zitten of hangen in de coffeeshop, terwijl de andere helft na de aankoop meteen weer vertrekt.
- Ruim een tiende zegt wel eens te zijn aangesproken op mogelijk overlast gevend gedrag. In de meeste gevallen heeft de politie hen gewaarschuwd.
- Een derde van de bezoekers steekt wel eens een joint op in de buurt van de coffeeshop, hetgeen mogelijk tot stankoverlast kan leiden.
- Eén op de zes bezoekers zegt zijn of haar auto wel eens fout te parkeren in de buurt van een coffeeshop. Indien alleen wordt gekeken naar het aandeel foutparkeerders onder de automobilisten, dan ligt dit percentage op twee vijfde.

- Het percentage foutparkeerders onder de softdrugstoeristen ligt hoger dan onder de overige respondenten. Dit komt hoofdzakelijk omdat zij vaker met de auto naar de coffeeshop komen, waardoor de kans groter is dat zij hun auto fout parkeren.
- Bij het invoeren van een wietpas zegt ruim twee vijfde van de Nederlandse coffeeshopbezoekers zich niet te zullen laten registreren. Deze respondenten zeggen dan op een andere wijze aan hun softdrugs te zullen komen, namelijk: via vrienden die wel een pasje aanschaffen; via illegale verkooppunten in Nederland; of via eigen kweek. Buitenlandse coffeeshopbezoekers zeggen na invoering van de wietpas softdrugs via Nederlandse vrienden uit de coffeeshop te halen, terwijl ze ook aangeven wiet te zullen kopen bij illegale verkooppunten in Nederland en in eigen land.

6.4 Beleidsopties

Is het wenselijk het lokale coffeeshopbeleid aan te passen en zo ja, in welke zin? Wat zijn de mogelijkheden van aanpassing van het lokale coffeeshopbeleid en wat kunnen de gevolgen hiervan zijn?

In deze paragraaf wordt allereerst het functioneren van het lokale coffeeshopbeleid besproken. Indien de gemeente het lokale coffeeshopbeleid wenst te wijzigen zijn hiervoor verschillende mogelijkheden. De juridische context en de mogelijkheden en gevolgen van beleidswijzigingen worden behandeld, waarbij tevens op randvoorwaarden en voor- en nadelen wordt ingegaan. Afgesloten wordt met recente landelijke ontwikkelingen en de gevolgen die deze voor de lokale situatie kunnen hebben.

Functioneren lokaal coffeeshopbeleid

In de paragrafen 6.1 tot en met 6.3 zijn de onderzoeksresultaten samengevat. Hieruit kunnen we opmaken dat sleutelinformanten het Groningse coffeeshopbeleid over het algemeen positief beoordelen. Verder lijken de 14 coffeeshops te voorzien in de lokale behoefte aan softdrugs, terwijl de overlast rondom de meeste coffeeshops gelijk is aan of iets hoger is dan tien jaar geleden. Een aandachtspunt is de overlast bij de concentratie van coffeeshops in cluster 1. Naast drie coffeeshops zijn er in dit gebied bovendien aanverwante winkels, zoals growshops gevestigd. Hierbij moet worden opgemerkt dat vanaf eind 2011 de Steentilstraat, tijdens de openingstijden van winkels, zal worden afgesloten voor auto's, waardoor de parkeers- en verkeersoverlast (de veruit grootste vorm van overlast) op die tijdstippen zal afnemen. Naast parkeer- en verkeersoverlast in relatie tot coffeeshops ervaren omwonenden in dit gebied overigens ook relatief veel overlast van de volgende vormen van overlast in relatie tot coffeeshops: vervuiling van de straat; overlast van ruziemakende of schreeuwende bezoekers; overlast van samenscholende jongeren; geluidsoverlast; en stankoverlast.

Juridische context⁴

Landelijk worden strafrechtelijke voorwaarden gesteld aan het gedogen van coffeeshops. Lokale overheden hebben daarbinnen de vrijheid om zelf hun coffeeshopbeleid nader in te richten. Zo hebben zij naast de beleidsvrijheid om coffeeshops al dan niet toe te laten, de mogelijkheid om nadere criteria op te stellen in de vorm van bestuursrechtelijke

⁴ Deze subparagraaf is gebaseerd op Brouwer en Schilder 2010.

voorwaarden. Dit betekent dat het lokale beleid strenger mag worden ingericht dan de landelijke richtlijnen, maar niet soepeler.

Bij het formuleren van het lokale beleid dan wel beleidswijzigingen dienen de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur in acht te worden genomen. Daarnaast is een aantal algemeen geldende eisen van toepassing. Het geformuleerde beleid dient allereerst een specifiek huishoudelijk belang te realiseren, zoals bevordering van een leefbaar woonmilieu. Bovendien dienen de nader gestelde voorwaarden door de burgemeester te worden gemotiveerd, waarbij aandacht moet worden besteed aan de achterliggende beleidsdoelen. Zij dienen een huishoudelijk belang te realiseren, wil er geen sprake zijn van oneigenlijk gebruik. Daarnaast moet voldoende antwoord worden gegeven op de volgende vragen: is het instrument een geschikt middel om het doel te verwezenlijken; is er een minder ingrijpend instrument voorhanden, waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt; blijft er voldoende ruimte (van enige betekenis) voor de coffeeshophouder over om zijn bedrijf op economische wijze verantwoord te kunnen exploiteren?

Er dient voorts een redelijke overgangstermijn te worden gehanteerd voor het implementeren van nieuwe eisen. De duur daarvan is afhankelijk van concrete omstandigheden. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan hoe ingrijpend de investeringen zijn. Bij de afweging tot het invoeren van nadere voorwaarden dient tot slot de proportionaliteit te worden meegenomen. Daarbij hebben gemeenten een ruime mate van beleidsvrijheid, omdat de exploitatie van coffeeshops niet als een normale bedrijfsactiviteit geldt en formeel gesproken nog steeds strafbaar is. Zo is in de rechtspraak een nieuw maximumbeleid met een relatief korte uitsterftermijn van een half jaar zonder verdere bestuurscompensatie of schadevergoeding niet onrechtmatig bevonden.

Mogelijkheden en gevolgen aanpassing lokaal beleid

Indien de gemeente het huidige beleid wenst aan te passen teneinde de negatieve gevolgen van één of meerdere coffeeshops terug te dringen, kan sluiting, hervestiging en/of opnemen van nadere additionele criteria worden overwogen. Omdat het huidige aantal van 14 coffeeshops lijkt te voldoen, wordt hieronder niet ingegaan op sluiting. Bij eventuele beleidswijzigingen moeten allereerst de in de vorige subparagraaf genoemde punten in acht worden genomen. Hieronder worden mogelijkheden, randvoorwaarden en voor- en nadelen van hervestiging en het opnemen van additionele criteria voor één of meerdere coffeeshops besproken.

Hervestiging c.q. verplaatsing

Uit het onderzoek is gebleken dat rondom de concentratie in cluster 1 verhoudingsgewijs meer overlast wordt ervaren. Om deze te reduceren kan worden gedacht aan hervestiging c.q. verplaatsing van één of meer coffeeshops.

- Mogelijkheden

Sleutelinformanten hebben de volgende alternatieve vestigingslocaties genoemd: het vestigen van één of meerdere coffeeshops in buitenwijken; het vestigen van één of meerdere coffeeshops aan de rand van de stad (bijvoorbeeld langs de A7); het inrichten van een coffeeshopboulevard, waar naast coffeeshops ook aanverwante winkels, zoals growshops zijn gevestigd. Om hervestiging te realiseren kunnen de vestigingscriteria in het beleid worden aangepast. Deze criteria kunnen worden toegepast op bestaande coffeeshops. Van een exploitant mag worden verlangd dat hij zijn zaak verplaatst. Hierbij moet een redelijke termijn wordt gehanteerd. Deskundigen spreken hierbij over een redelijke termijn van drie jaar (Brouwer en Schilder 2010).

Indien de hervestiging van bestaande coffeeshops niet wenselijk wordt geacht, kan worden overwogen om de vestigingscriteria alleen te wijzigen voor nieuw te vestigen coffeeshops (ex-ante). Daarnaast kan overdracht van de huidige gedoogverklaring worden overwogen (hetgeen nu niet mogelijk is), waarbij als voorwaarde voor overdracht de nieuwe vestigingscriteria gelden.

- Randvoorwaarden

De locatie waar de coffeeshop na hervestiging wordt geëxploiteerd, dient te zijn gelegen op een locatie waar omwonenden en ondernemers zo min mogelijk overlast kunnen ervaren. Er dient rondom de nieuwe coffeeshop sprake te zijn van een passende infrastructuur. Hierbij moet vooral worden gedacht aan ruime straten met voldoende parkeergelegenheid. Om overlast door bijvoorbeeld rondhangende jongeren en stankoverlast te voorkomen, kunnen bovendien inrichtingseisen worden gesteld aan de nieuwe locatie, zoals rookruimten en een blowverbod rondom de coffeeshop.⁵ Verder is het van belang dat er op de nieuwe locatie voldoende gemeentelijke controle en politietoezicht beschikbaar is om er voor te zorgen dat de strafrechtelijke en bestuurlijke voorwaarden worden nageleefd. Wanneer een nieuwe locatie wordt aangewezen, is het van belang dat de coffeeshopbezoekers goed worden geïnformeerd over de nieuwe vestigingslocatie.

- Voordelen

- Uit de binnenstad wordt een belangrijk deel van de ervaren overlast in relatie tot coffeeshops weggehaald; met name verkeers- en parkeeroverlast. Vooral bezoekers die met de auto coffeeshops in het centrum van de stad Groningen bezoeken, zullen naar verwachting gebruik maken van een nieuwe locatie die makkelijk te bereiken is met goede parkeervoorzieningen.
- Het verplaatsen van één of meer coffeeshops binnen cluster 1 kan een positieve impuls hebben op het woon- en ondernemersklimaat in het zuidoostelijke deel van de binnenstad.

- Nadelen / risico's

- Het verplaatsen van coffeeshops kan leiden tot juridische bezwaren van coffeeshophouders. Zij kunnen bijvoorbeeld om een schadevergoeding vragen. Indien de hierboven geformuleerde eisen in acht worden genomen, is het niet uitkeren van een bestuurscompensatie of schadevergoeding blijkens de rechtspraak niet per definitie onrechtmatig.
- Een risico is dat de klanten niet meeverhuizen naar de nieuwe locatie en de overige coffeeshops in de binnenstad gaan bezoeken, hetgeen kan leiden tot een toename van overlast aldaar. Dit kan worden ondervangen door goede en tijdige informatie over de verplaatsing.
- Door deconcentratie wordt handhaving in een beperkt geografisch gebied minder. Hierdoor is voor handhaving meer politiecapaciteit vereist.
- Hervestiging op een locatie nabij de gemeentegrens kan leiden tot negatieve beeldvorming in naburig gelegen gemeenten.

⁵ Er bestaat discussie over de mogelijkheid van het invoeren van een blowverbod. De Raad van State heeft op 13 juli 2011 uitspraak gedaan in een hoger beroep over de vraag of de gemeente Amsterdam in de Algemeen Plaatselijke Verordening een blowverbod mag opnemen. Volgens de Raad van State kunnen gemeenten niet met eigen verbodsbepalingen komen die al geregeld zijn in de Opiumwet. Een verbod uit een wet mag immers niet nader worden gereguleerd in een gemeentelijke verordening. Wellicht is het wel mogelijk om het blowverbod op te nemen in het gemeentelijk beleid gebaseerd op artikel 13b van de Opiumwet. Een blowverbod binnen een straal van een x aantal meters kan dan wellicht als additioneel criterium worden opgelegd aan de coffeeshopeigenaren.

Opnemen additionele criteria in beleid

Om de genoemde overlast in cluster 1 tegen te gaan, kan naast of in plaats van hervestiging het opnemen van additionele criteria worden overwogen.

- Mogelijkheden

Een mogelijkheid is het aanpassen van de openingstijden om de overlast op bepaalde dagdelen terug te dringen. Zoals hiervoor reeds is vermeld, kunnen ook nadere inrichtingseisen worden gesteld, zoals rookruimten of wellicht een blowverbod rondom de coffeeshop. Daarnaast kan het instellen van een toezichthouder/gastheer worden overwogen. De toezichthouder probeert overlastgevend gedrag van coffeeshopbezoekers in en rondom de coffeeshop te voorkomen door hen aan te spreken op gedragingen als verkeerd parkeren, rondhangen, afval op straat gooien en dergelijke. Tevens kunnen coffeeshopmedewerkers worden geïnstrueerd hoe om te gaan met overlastgevende bezoekers en klachten van omwonenden met betrekking tot overlast door het verplicht stellen van het volgen van een cursus gastheerschap, zoals bijvoorbeeld in de gemeente Rotterdam in het coffeeshopbeleid is opgenomen.⁶

- Randvoorwaarden

Ook bij het invoeren van aanvullende additionele criteria moeten allereerst de in de vorige subparagraaf gestelde eisen worden nageleefd. Bovendien dient er voldoende gemeentelijke controle en politie-inzet beschikbaar te zijn om de naleving van de gestelde eisen te controleren. De kosten die gepaard gaan met invoering van additionele criteria kunnen eventueel worden betaald door de coffeeshopexploitanten. In een gemeente elders in het land is hier mee reeds ervaring opgedaan. De gastheren worden daar betaald door de coffeeshopexploitanten. Dit is overigens niet vastgelegd in het beleid, maar is in overleg met de coffeeshopexploitanten besloten. In een andere gemeente worden gastheren momenteel betaald vanuit een rijkssubsidie in het kader van een pilot om overlast bij coffeeshops terug te dringen. Indien blijkt dat de pilot succesvol is geweest, is de intentie om de kosten voor de gastheren te laten betalen door de coffeeshophouders.

- Voordelen

- Het instellen van aanvullende criteria kan in het algemeen de (gevoelens van) veiligheid en leefbaarheid in de buurt verbeteren. Zo is de ervaring met toezichthouders/gastheren in andere gemeenten positief. Deze maatregel heeft bijgedragen aan het afnemen van overlast, onder andere doordat samenscholingen rondom coffeeshops worden tegengegaan. Bovendien komt het ten goede aan de relatie met omwonenden van coffeeshops.

- Nadelen / risico's

- Er kan verplaatsing van overlast optreden, bijvoorbeeld doordat samenscholingen zich elders (bijvoorbeeld verderop of in een achterliggende straat) gaan voordoen.
- Het aanpassen van de openingstijden kan leiden tot een verhoogde concentratie van coffeeshopbezoek tijdens de nieuwe beperktere openingstijden, hetgeen een toename van overlast tot gevolg kan hebben.

Recente landelijke ontwikkelingen en mogelijke lokale gevolgen

In het huidige regeerakkoord en de drugsbrief van 27 mei 2011 zijn de uitgangspunten van het kabinet voor het drugsbeleid uiteengezet. Twee onderdelen zijn van belang voor het Groningse coffeeshopbeleid: het afstandscriterium van 350 meter tot scholen en het

⁶ Deze cursus is vooral gericht op het vergroten van kennis over misbruik van cannabis, verslaving en hulpverleningsmogelijkheden.

lidmaatschap van (kleinschalige) coffeeshops. De mogelijke lokale gevolgen van beide onderdelen worden in deze subparagraaf besproken.

Afstandscriterium van 350 meter van coffeeshops tot scholen

Het kabinet schrijft een afstandscriterium voor van 350 meter tot middelbare scholen en scholen voor middelbaar beroepsonderwijs. Het gaat om een afstand van 350 meter van deur tot deur over de openbare weg. Indien het afstandscriterium in de AHOJ-G criteria wordt opgenomen, betekent dit dat gemeenten niet in ruimere zin van deze strafrechtelijke voorwaarde kunnen afwijken. Met behulp van een computerprogramma is nagemeten hoeveel Groningse coffeeshops waarschijnlijk binnen dit afstandscriterium van een dergelijke school zijn gevestigd. In eerste instantie geldt dat waarschijnlijk één coffeeshop niet op de huidige locatie kan blijven (zie bijlage 1).

- Mogelijkheden

Om de lokale situatie in overeenstemming te brengen met de landelijke plannen kan hervestiging van de coffeeshops plaatsvinden. De mogelijkheden, randvoorwaarden en voor- en nadelen hiervan staan hiervoor vermeld.

Naast hervestiging kunnen coffeeshops binnen het nieuwe afstandscriterium van een school definitief worden gesloten. Op de mogelijkheid om coffeeshops te sluiten wordt hieronder nader ingegaan.

- Randvoorwaarden sluiting

Bij het sluiten van coffeeshops is het wederom van belang om allereerst de voorwaarden gesteld aan beleidswijzigingen in acht te nemen. Sluiting van één of meerdere coffeeshops betekent dat het aantal bezoekers bij de overige coffeeshops kan toenemen. Wanneer hierbij de kleinschaligheid van coffeeshops in acht dient te worden genomen, kan dat betekenen dat er één of meerdere nieuwe coffeeshops moet worden geopend, zodat niet een te hoog bezoekersaantal voor de resterende coffeeshops ontstaat.

Momenteel wordt voor het afgeven van een gedoogverklaring aan een nieuw te vestigen exploitant gewerkt met een wachtlijst. In plaats van een wachtlijst kan ook een inschrijfprocedure worden gehanteerd. Ook kan ervoor worden gekozen de bestuursrechtelijke uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren (afdeling 3.4 Awb).⁷

- Neveneffecten sluiting

Uit ervaringen van gemeenten elders is gebleken dat bij sluiting van een coffeeshop bezoekers van de betreffende coffeeshop gezamenlijk de overstap maken naar één andere coffeeshop. Dit leidde ertoe dat er een grotere druk kwam te liggen op de exploitant van de betreffende coffeeshop, met name als er sprake is van een specifieke bezoekersgroep. Uit ons onderzoek blijkt dat alle coffeeshops in Groningen een eigen bezoekerspopulatie hebben. Bij sluiting van een coffeeshop kan dit tot gevolg hebben dat de bezoekers van deze coffeeshop zich bij sluiting niet gelijkmatig verspreiden of de overige coffeeshops, maar massaal één andere coffeeshop gaan bezoeken. Dit kan gevolgen hebben voor de druk en daarmee eventueel de overlast rondom deze coffeeshop. Om dit tegen te gaan c.q. beheersbaar te houden, is waarschijnlijk een verhoogde inzet van de politie noodzakelijk. Een ander effect van sluiting is dat de illegale handel kan toenemen als gevolg van het

⁷ Bij de voorbereiding van een besluit door bestuursorgaan kan wettelijk bepaald zijn dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) in acht moet worden genomen, zoals bij het verstrekken van bepaalde milieuvergunningen. Indien dit niet bij wet bepaald is kan een bestuursorgaan ook zelf bij besluit bepalen dat deze procedure moet worden gehanteerd (art. 3:10, lid 1 Awb).

geringer aanbod van softdrugs door coffeeshops. Dit kan criminaliteit en overlast met zich meebrengen. Om dit te voorkomen is extra politie-inzet vereist. Zo lijken in Rotterdam de overlast en het illegale aanbod niet te zijn toegenomen na het sluiten van 16 coffeeshops binnen het afstandscriterium van een school. Dit zal waarschijnlijk mede te maken hebben met de verhoogde inzet van de politie tezamen met het feit dat het aantal van 45 opengebleven coffeeshops voldoende is om aan de lokale vraag te voldoen.

Lidmaatschap kleinschalige coffeeshops

Het kabinet wil verder van coffeeshops kleinschalige, besloten clubs maken. Hierbij is door de minister van Veiligheid en Justitie een ledenaantal genoemd van 1.000 tot 1.500 leden. Alleen ingezetenen kunnen lid worden van een coffeeshop. In de plannen is nog niet geëxpliciteerd wat wordt bedoeld met het ingezetenen criterium. Onduidelijk is of de besloten clubs alleen toegankelijk zullen zijn voor inwoners van Nederland of alleen voor personen met een Nederlandse verblijfsstatus. Daarnaast is onbekend of de clubs alleen mogen worden bezocht door inwoners van de gemeente waar de coffeeshop is gevestigd of dat de coffeeshop toegankelijk zal zijn voor alle Nederlandse inwoners. De kabinetsplannen zijn van invloed op het aantal gedoogde coffeeshops dat lokaal nodig is om het maximale bezoekersaantal niet te overschrijden en wel aan de vraag te kunnen voldoen. Indien er vanuit wordt gegaan dat iedere Groningse coffeeshopbezoeker zich zal laten registreren dan kunnen er in de gemeente Groningen tussen de 18 en 23 coffeeshops worden gedoogd bij een maximum van 1.000 leden per coffeeshop, terwijl dit aantal bij een maximum van 1.500 leden per coffeeshop tussen de 12 en 15 coffeeshops ligt.

- Mogelijkheden

Om kleinschalige, besloten coffeeshops voor ingezetenen te realiseren dient in het gemeentelijk coffeeshopbeleid een dergelijke werkwijze aan de exploitant te worden opgelegd. Binnen de wet- en regelgeving heeft de burgemeester volgens deskundigen een beperkte mogelijkheid om invoering en naleving te controleren. De burgemeester kan bezoekers niet dwingen zich te onderwerpen aan het voorgestelde pasjessysteem (legitimatie en registratie). De burgemeester kan de exploitant wel verplichten het pasjessysteem (en daarmee legitimatie en registratie) in zijn huisregels op te nemen. Past de exploitant de huisregels niet toe, dan kan de burgemeester naleving alleen indirect afdwingen bij de exploitant met bestuursrechtelijke dwangmiddelen (Brouwer en Schilder 2010).

- Randvoorwaarden

Voor het uitvoeren van deze maatregel dient lokaal een registratiesysteem te worden ingevoerd. De kosten hiervan kunnen eventueel worden betaald door de coffeeshopexploitanten. Daarnaast is er voldoende inzet van politie en gemeente vereist om deze maatregel goed te kunnen handhaven.

- Neveneffecten

Een neveneffect van deze maatregel is de mogelijke afname van overlast. Op dit moment trekken enkele populaire coffeeshops relatief veel klanten, terwijl andere coffeeshops minder vaak worden bezocht. Indien een maximum aan het aantal leden zal worden ingevoerd, zullen de coffeeshopbezoekers meer gelijkmatig worden verspreid over de coffeeshops. Hierdoor kan de overlast afnemen bij enkele vaak bezochte coffeeshops.

Daarnaast kan de illegale handel echter toenemen, aangezien een belangrijk deel van de Nederlandse coffeeshopbezoekers aangeeft zich niet te zullen registreren en zijn softdrugs dan onder meer bij illegale verkooppunten zegt te zullen aanschaffen. Sommige buitenlandse bezoekers geven aan bij de invoering van dit systeem ook softdrugs te zullen gaan kopen bij illegale verkooppunten in Nederland.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

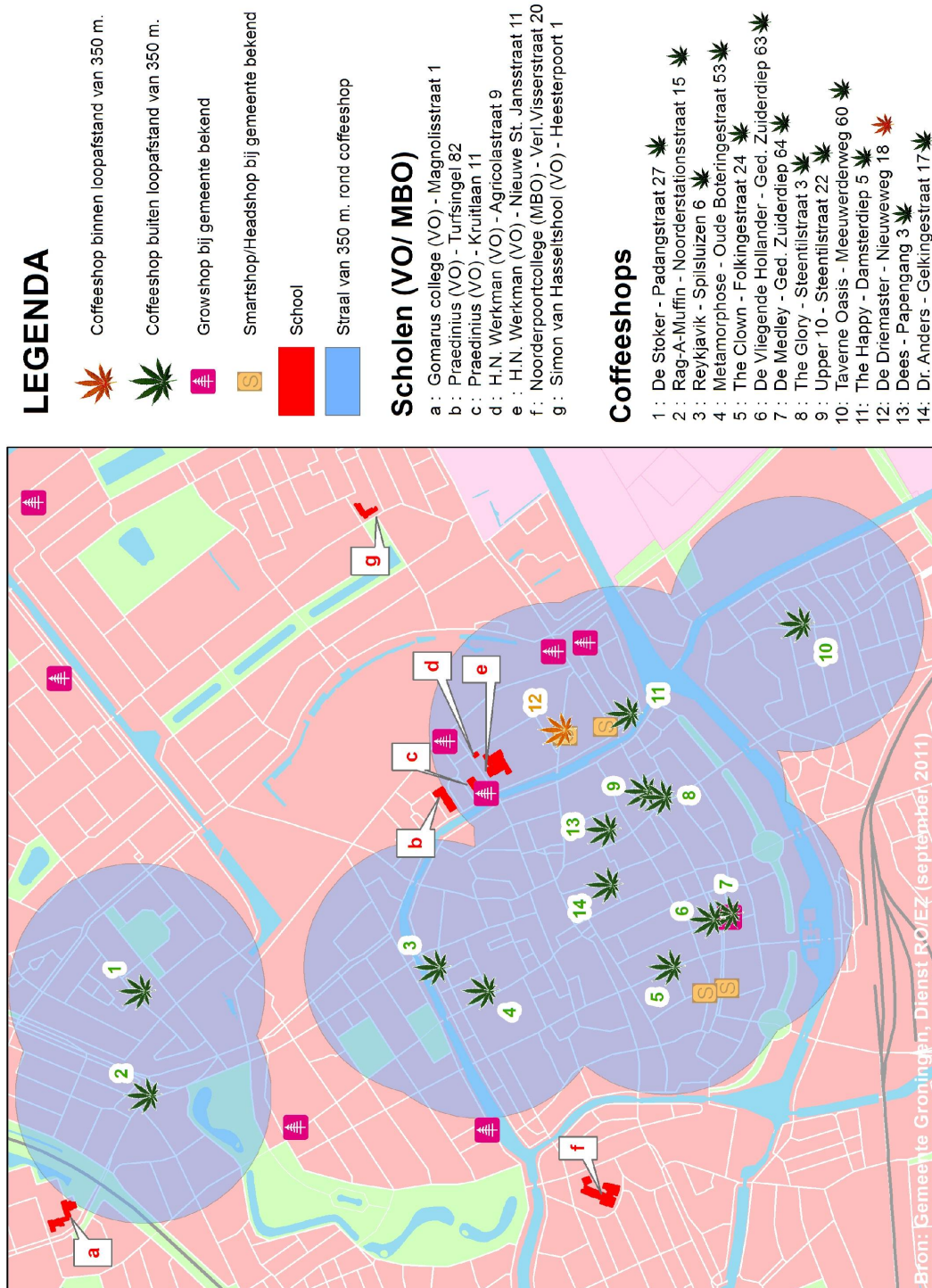
- Adviescommissie drugsbeleid (2009)
Geen deuren maar daden. Nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid. Ministerie van VWS, Justitie en BZK, Den Haag.
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (2001)
ABRvS 12 augustus 2001, 139
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (2006)
ABRvS 22 februari 2006
- Albers, T., G. Bodt, T. Bokdam, N. van Engen, R. Zwinkels (2010)
Coffeeshops in Nederland 2009. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam.
- Algemene Rekenkamer (2011)
ICT politie 2010. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Bieleman, B., E. Spijkers, H.B. Winter, A.J.E. Edzes (2000)
Een Kwetsbaar Evenwicht. Evaluatie coffeeshopbeleid gemeente Groningen. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam. Centrum voor Arbeid en Beleid, Groningen.
- Bieleman, B., H. Naayer, A. Nienhuis (2006)
Coffeeshops naar de periferie. Evaluatie verplaatsing twee coffeeshops. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam.
- Bieleman, B., H. Naayer (2007)
Onderzoek coffeeshops Terneuzen. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam.
- Bieleman, B., R. Nijkamp, E. de Bie, M. Oude Wansink (2008)
Nulmeting overlast en bezoek coffeeshops Maastricht. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam. OWP Research, Maastricht.
- Bieleman, B., A. Beelen, R. Nijkamp (2008)
Coffeeshops in Nederland 2007. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2007. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam.
- Bieleman, B., R. Nijkamp (2009)
Coffeeshopbezoekers Terneuzen. Voorjaar 2009. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam.
- Bieleman, B., R. Nijkamp (2009)
Coffeeshopbezoekers in Venlo. Tellingen en enquête coffeeshopbezoekers Venlo. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam.
- Bieleman, B., R. Nijkamp (2010)
Coffeeshopbezoekers Terneuzen. Najaar 2009. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam.
- Bieleman, B., R. Nijkamp (2010)
Coffeeshops in Nederland 2009. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2009. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam.
- Bieleman, B., R. Nijkamp, F. Schaap (2010)
Monitor coffeeshopbeleid Rotterdam 0- en 1-meting. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam.
- Bieleman, B., R. Nijkamp, m.m.v. J. Bloemendal (2011)
Onder invloed verkeerd. Evaluatie voorlichtingscampagne softdrugs in het verkeer euregio Scheldemond. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam.
- Brouwer, J.G., A.E. Schilder (2010)
Juridische haalbaarheid. In: Maalsté N.J.M., G.J.M. van den Brink, G.J. Brouwer, A.E. Schilder (2010). Juridische en praktische Haalbaarheid van 'Limburg trekt zijn grens'. Universiteit van Tilburg, Tilburg.

- Brouwer, J. (2011)
Wietpas helpt niet bij bestrijden criminaliteit. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Bureau Onderzoek en Statistiek (2011)
Monitor leefbaarheid en veiligheid 2010. Bureau Onderzoek en Statistiek, Groningen.
- College van Procureurs-generaal (1994)
Richtlijn opsporingsbeleid inzake coffeeshops (Staatscourant 1994, 203).
- College van Procureurs-generaal (2000)
Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs (Staatscourant 2000, 250).
- College van Procureurs-generaal (2000)
Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, harddrugs (Staatscourant 2000, 250).
- De Raad (1996)
Resolutie betreffende maatregelen voor de aanpak van drugstoerisme in de Europese Unie (PB C 375, blz. 4).
- Europees Parlement (1996)
Aanbeveling van het Europees Parlement aan de Raad en de Europese Raad betreffende de Europese strategie inzake drugsbestrijding (PB L 342, blz. 6).
- Gemeente Groningen (2004)
Precisering vestigingscriteria coffeeshopbeleid gemeente Groningen. Gemeente Groningen, Groningen.
- Gemeente Groningen (2004)
Concept – Handhavingsprotocol ‘verkoop drugs’. Gemeente Groningen, Groningen.
- Gemeente Groningen (2006)
Actualisatie coffeeshopbeleid 2006. Bestuursdienst gemeente Groningen, Groningen.
- Gemeente Groningen (2010)
Beleidsregels actualisatie coffeeshopbeleid gemeente Groningen. Gemeente Groningen, Groningen.
- Gemeente Groningen (2009)
Handhavingsprotocol ‘verkoop drugs’. Gemeente Groningen, Groningen.
- Gemeente Groningen (2010)
Handhavingsprotocol horeca Gemeente Groningen 2010. Onderdeel van de Horecanota gemeente Groningen 2005. Gemeente Groningen, Groningen.
- Gemeente Haarlemmermeer (2007)
Actualisatie coffeeshopbeleid. Gemeente Haarlemmermeer, Haarlemmermeer.
- Gemeente Nijmegen en INTRAVAL (2008)
Het coffeeshopbezoek in Nijmegen; een inventariserend onderzoek naar de omvang en kenmerken van het bezoek aan de Nijmeegse coffeeshops. Gemeente Nijmegen, Nijmegen / St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.
- Hof van Justitie EU (2010)
HvJ EU 16 december 2010, zaak C-137/09.
- INTRAVAL (1996)
Drugsoverlast: conceptualisering en inventarisatie. Notitie in het kader van een onderzoek naar drugsoverlast in Nederland in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Politie. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.
- INTRAVAL (2009)
Coffeeshopbezoeken in Tilburg. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.
- Laar, M. van, M. van Ooyen-Houben (2009)
Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid. Trimbos-Instituut, Utrecht / WODC, Den Haag.
- Laar, M. van, M. van Ooyen-Houben, K. Monshouwer (2009)
Scheiding der markten & beleid ten aanzien van coffeeshops. In: Laar, M. van, M. van Ooyen-Houben (2009) Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid (pp. 109-152). Trimbos-instituut, Utrecht / WODC, Den Haag.

- Limburgse burgemeesters coffeeshopgemeenten (2009)
 Limburg trekt zijn grens. Gemeente Maastricht, Maastricht.
- Maalsté, N.J.M., G.J.M. van den Brink, G.J. Brouwer, A.E. Schilder (2010).
 Juridische en praktische Haalbaarheid van 'Limburg trekt zijn grens'. Universiteit van Tilburg, Tilburg.
- Ministerie van VWS, Justitie, Binnenlandse Zaken (1995)
 Het Nederlandse drugbeleid; continuïteit en verandering (regeringsnota van 15 september 1995). Ministerie van VWS, Justitie, Binnenlandse Zaken, Den Haag.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011)
 Drugsbrief 27 mei 2011. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse zaken (2004)
 Interdepartementale beleidsbrief cannabis. Ministerie van VWS, Ministerie van Justitie, Ministerie van BZK, Den Haag.
- Ooyen-Houben van M., B. Bieleman, S. Biesma, J. Snippe, W. van der Wagen, A. Beelen (2009)
 Drugsgerelateerde overlast. In: Laar, M. van, M. van Ooyen-Houben (2009) Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid (pp. 293-314). Trimbos-instituut, Utrecht / WODC, Den Haag.
- Openbaar Ministerie (1996)
 Richtlijn voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet (Staatscourant 1996, 187).
- Rooij, T. van, T. Schoenmakers, Mheen, D. van de (2011)
 Nationaal Prevalentie Onderzoek (NPO) Middelengebruik 2009: De kerncijfers. IVO, Rotterdam.
- Snippe, J., F. Oldersma, B. Bieleman (2002)
 Monitor drugsoverlast Nederland 1996-2002. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam.
- Snippe, J., R. Nijkamp, J. Bloemendal, B. Bieleman (2010)
 Hektor 2006-2009. Evaluatie aanpak drugsoverlast in Venlo. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam.
- Surmont, T. (2005)
 De afzetmarkt van grenscoffeeshops in Zeeuws-Vlaanderen. Het profiel van de coffeeshopbezoeker en beleidsmatige reacties. Academia, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent, Gent.

www.cbs.nl
[groningen.buurtmonitor.nl](http:// groningen.buurtmonitor.nl)

BIJLAGE 1 PLATTEGROND COFFEESHOPS ¹



¹ De afstand tot scholen voor VO en MBO is vastgesteld met behulp van een computerprogramma van de RO/EZ. Aan te bevelen is de definitieve vaststelling nauwkeurig op te meten.

