



Coffeeshops in Nederland 2022

Aantallen coffeeshops en
gemeentelijk beleid 1999-2022

R. Mennes

R. Pieper

I. Schoonbeek

E. van der Lee

Breuer
ONDERZOEK & INTRAVAL
ADVIES





Coffeeshops in Nederland 2022

Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2022

Juni 2023

Colofon

© 2023; Breuer&Intraval Auteursrechten voorbehouden.

Juni 2023

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

Tekst: R. Mennes, R. Pieper, I. Schoonbeek, E. van der Lee
Met medewerking van: M. Haaijer, W. Baljet, I. Dam, M. Waterman
Opmaak: R. Mennes
Opdrachtgever: WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid



VOORWOORD

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval de zestiende meting uitgevoerd van de monitor naar de aantallen coffeeshops in Nederland en het lokale coffeeshopbeleid. Dit rapport beschrijft de resultaten van deze meting. In de periode april 2023 tot en met juni 2023 zijn de ambtenaren van alle Nederlandse gemeenten die verantwoordelijk zijn voor het lokale coffeeshopbeleid bevraagd over de aantallen coffeeshops en het door hun gemeente gevoerde beleid.

De meting is uitgevoerd door de (senior)onderzoekers Ralph Mennes, Robert Pieper, Irene Schoonbeek en Erwin van der Lee. Bij de dataverzameling hebben Martin Haaijer, Wouter Baljet, Isa Dam en Miriam Waterman geassisteerd.

Graag willen wij de leden van de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. dr. A.C.M. Spapens (Universiteit Tilburg) bedanken voor de betrokken en deskundige wijze waarop zij het onderzoek hebben begeleid. De commissie bestond verder uit: mw. mr. M.A.D.W. de Jong (Radboud Universiteit Nijmegen); mw. P.van de Ven PhD (WODC); dhr. dr. A.L.W.M. Nabben (Hogeschool van Amsterdam); en mw. S. Smit MSc (ministerie van Justitie en Veiligheid). Daarnaast gaat onze dank uit naar de gemeenteambtenaren. Zonder hen was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Namens Breuer&Intraval,

Ralph Mennes





INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
Summary	V
1 Inleiding	1
1.1 Beknopt historisch overzicht coffeeshopbeleid	1
1.2 Coffeeshopmonitor	6
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	7
1.4 Onderzoeksopzet	9
1.5 Leeswijzer	11
2 Aantal coffeeshops in Nederland	13
2.1 Coffeeshops in Nederland	13
2.2 Coffeeshops per gemeente	15
3 Gemeentelijk beleid	19
3.1 Beleidsvormen en gevoerd beleid	19
3.2 Verhouding beleid en praktijk	21
3.3 Aanvullende maatregelen	22
3.4 Toekomstplannen en externe factoren	23
4 Criteria, toezicht en controle	27
4.1 AHOJGI-criteria en Maximale handelshoeveelheid	27
4.2 Vestigingscriteria	29
4.3 Overige criteria	32
4.4 Wijze van toezicht	33
5 Handhaving	37
5.1 Bestuursrechtelijke sancties	37
5.2 Strafrechtelijke sancties	42
5.3 Overtredingen en opgelegde sancties	42
6 Conclusies	45
6.1 Coffeeshops in Nederland	45
6.2 Gemeentelijk beleid	45
6.3 Criteria, toezicht en controle	47
6.4 Handhaving	49
Bijlage 1 • Overzicht coffeeshops in gemeenten	51
Bijlage 2 • Vragenlijst coffeeshopgemeenten	57





SAMENVATTING

Dit rapport bespreekt de resultaten van de zestiende meting van het aantal gedoogde verkooppunten van cannabis (coffeeshops) in Nederland en het gemeentelijk coffeeshopbeleid. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid volgt onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval sinds 1999 de ontwikkelingen rond coffeeshops met deze monitor. Voor deze meting is in de periode april 2023 tot en met juni 2023 aan de verantwoordelijke ambtenaren van alle Nederlandse gemeenten een vragenlijst voorgelegd. De respons bedraagt 100%. De volgende onderwerpen vallen onder de monitor: aantal coffeeshops, gemeentelijk coffeeshopbeleid, gedoogcriteria, toezicht, controle en handhaving.

Aantallen coffeeshops

De stabiliserende trend in het aantal coffeeshops die sinds 2017 zichtbaar is, zet zich door. Eind 2022 hebben 102 van de 345 Nederlandse gemeenten samen 565 gedoogde verkooppunten van cannabis, waarvan er op dat moment 560 daadwerkelijk zijn geopend. Het aantal coffeeshops in Nederlandse gemeenten is daarmee voor het eerst sinds 1999 toegenomen ten opzichte van de vorige meting; in 2020 waren er nog 564 coffeeshops. Het aantal mutaties in de periode 2021-2022 is beperkt, met twee nieuwe en één verdwenen shop. Op peildatum 31 maart 2023 bedraagt het aantal coffeeshops weer 564. Op die peildatum zijn er 556 coffeeshops daadwerkelijk geopend. Voor de meeste coffeeshops die niet waren geopend op de peildata (3 in 2021 en 9 in 2022), geldt dat zij een sluiting voor bepaalde tijd als sanctie opgelegd hebben gekregen. Deze coffeeshops openen na verloop van tijd dus weer hun deuren.

Ambtenaren in 70 gemeenten (68,6%) zeggen één of meerdere coffeeshops in hun gemeente als 'consumptie-coffeeshop' te beschouwen. Het gaat in totaal om 368 van de 565 shops (65,1%), waar klanten niet alleen cannabis kunnen kopen, maar ook (zonder tabak) kunnen gebruiken. In 41 gemeenten (40,2%) geven ambtenaren aan dat er ten minste één 'afhaal-shop' binnen hun gemeentegrenzen is gevestigd. Het gaat in totaal om 110 van de 565 shops (19,5%), waar cannabis alleen kan worden aangeschaft door het af te halen. In vier gemeenten (met 87 van de 565 shops; 15,4%) konden de ambtenaren de onderverdeling naar type shop niet maken.

Gemeentelijk beleid

In vergelijking met de voorgaande meting is wat betreft de door gemeenten gehanteerde beleidsvorm weinig veranderd. Eind 2022 hebben, net als twee jaar geleden, 102 gemeenten (29,6% van alle 345 gemeenten) een beleid waarbij coffeeshops worden gedoogd. Verder hebben 235 van de 344 gemeenten (68,4%) een nulbeleid (er worden geen verkooppunten van cannabis gedoogd) en voeren zeven (2%) gemeenten geen beleid op het gebied van coffeeshops. In gemeenten zonder beleid zijn geen coffeeshops gevestigd, maar dat verkooppunten van cannabis niet worden gedoogd is niet formeel vastgelegd.



Van de 102 coffeeshopgemeenten geven 99 (97,1%) aan een maximumbeleid¹ te hebben. Dat zijn er twee minder dan bij de vorige meting. Voor 12 (11,8%) gemeenten geldt dat het aantal coffeeshops in de gemeente lager is dan het vastgestelde maximum, terwijl in drie (2,9%) gemeenten het aantal coffeeshops hoger is dan het maximum. De meeste gemeenten die hun beleid nader specificeren geven aan dat er regionale afspraken zijn gemaakt. Het gaat om 14 (14%) van de 102 gemeenten. De regionale afspraken tussen coffeeshopgemeenten hebben eind 2022 voornamelijk betrekking op het maximum aantal coffeeshops in de regio en het al dan niet (actief) handhaven van het Ingezetenen criterium (I-criterium).

Gemeenten kunnen aanvullende maatregelen in hun coffeeshopbeleid opnemen. De Wet Bibob, die gemeenten in staat stelt om aanvragers van vergunningen te screenen en zo misbruik van vergunningen tegen te gaan, is daarvan een voorbeeld. In de periode 2021-2022 is de Wet Bibob door ten minste 42 (46,7%) gemeenten toegepast, waarvan door 19 (45,2%) in het jaar 2022. Zij passen de wet in dit kalenderjaar in totaal 36 keer toe. Ook nemen enkele coffeeshopgemeenten maatregelen om het fenomeen drugstoerisme in hun gemeente tegen te gaan. Van de 18 (17,6%) gemeenten die met dit fenomeen te maken krijgen, handhaven vijf (4,9%) het I-criterium (vier met lage prioriteit en één met hoge prioriteit). Vier (3,9%) gemeenten nemen daarnaast nog aanvullende maatregelen, zoals het aanscherpen van het Grote hoeveelheden-criterium (G-criterium) waardoor een lager aantal gram softdrugs per dag per klant verkocht mag worden. Een ander voorbeeld is het actief bestrijden van straathandel door middel van cameratoezicht, gebiedsverboden, verbod op gebruik van drugs in het openbaar in de stadscentra en samenscholingsverboden.

Er zijn 55 (53,9%) gemeenten van plan om beleidswijzigingen door te voeren in 2023 en 2024. Van de 55 gemeenten die van plan zijn om de komende twee jaren wijzigingen in hun beleid door te voeren geven 34 (61,8%) gemeenten aan dat deze plannen (nog) niet concreet zijn uitgewerkt en/of nog betrouwbaar zijn. De plannen van de 21 (38,2%) andere gemeenten houden vooral verband met deelname aan het 'Experiment gesloten coffeeshopketen' en de discussie of 'schaarse vergunningen' van toepassing zijn in het geval van coffeeshops. In enkele gemeenten gaat het om een voorgenomen algehele actualisatie van het beleid.

Van de 102 coffeeshopgemeenten blijken 21 (20,6%) hun beleid te hebben aangepast ten opzichte van de vorige meting. We stellen vast dat het aanstaande experiment met een gesloten coffeeshopketen bij deelnemende interventiegemeenten tot beleidswijzigingen heeft geleid. Het beleid van deze gemeenten is aan de nieuwe wettelijke bepalingen aangepast. Verder constateren we dat de corona-maatregelen en het ingevoerde verbod op rookruimtes in de horeca per 1 juli 2022 niet zozeer beleidswijzigingen tot gevolg hebben gehad, maar wel van invloed zijn geweest. Door de corona-maatregelen hebben minder controles kunnen plaatsvinden bij coffeeshops en gemeenteambtenaren hebben gevoelsmatig de indruk dat het afhalen van cannabis bij coffeeshops populairder is geworden per 1 juli 2022.

¹ In gemeenten met een maximumbeleid wordt een maximum aantal coffeeshops binnen de gemeentegrenzen toegestaan.



Criteria, toezicht en controle

Bijna alle 102 coffeeshopgemeenten hebben de handhaving van de gedoogcriteria – geen Affichering (A), Harddrugs (H), Overlast (O), Jeugdigen (J), Grote hoeveelheden (G) en Ingezetenen (I) – en de Maximale handelshoeveelheid in het beleid opgenomen. Alleen voor het A-criterium en de Maximale handelshoeveelheid geldt dat twee gemeenten dit niet in het beleid hebben staan. Daarnaast is er één gemeente die het G-criterium niet in het beleid heeft vastgelegd. Het I-criterium is door minder gemeenten 76 (74,5%) in het beleid vastgelegd. Van de 76 coffeeshopgemeenten die het I-criterium in het beleid hebben opgenomen, zeggen vier het met hoge prioriteit te controleren. In deze gemeenten wordt met het I-criterium omgegaan zoals dat in het landelijk coffeeshopbeleid is beschreven: niet-ingezetenen van Nederland hebben geen toegang tot de coffeeshops en aan hen mag geen cannabis worden verkocht.

In het coffeeshopbeleid kunnen gemeenten aanvullend criteria opnemen waarmee voorwaarden worden gesteld aan de vestiging van een coffeeshop. Van de 102 coffeeshopgemeenten hebben 96 (94,1%) ten minste één vestigingscriterium in aanvulling op de AHOJGI-criteria in het coffeeshopbeleid opgenomen. Van alle vestigingscriteria is het afstandscriterium door de meeste coffeeshopgemeenten vastgesteld, namelijk 83 (81,4%). Op één gemeente na, hebben zij allen de minimale afstand van een coffeeshop tot een onderwijsinstelling in het beleid vastgelegd. De meeste gemeenten - 45 (54,9%) van de 82 - hanteren een afstand van 250 meter of minder, terwijl 33 (40,2%) van de 82 gemeenten een afstand van meer dan 250 meter aanhouden. In tien gemeenten zijn coffeeshops gevestigd die niet aan het door de gemeente gestelde afstandscriterium voldoen.

Gemeenten kunnen ook criteria hanteren die niet zozeer betrekking hebben op de vestiging van een coffeeshop, maar die wel een voorwaarde zijn voor het geven van de gedoogstatus. Van de 102 gemeenten hebben 92 (90,2%) ten minste één overig criterium in hun beleid opgenomen. De meeste gemeenten - 66 (64,7%) van de 102 – stellen eisen aangaande de beheerder van de shop en het personeel dat er werkzaam is.

Het praktische toezicht op coffeeshops is in 63 (61,8%) van de 102 gemeenten de gezamenlijke taak van politie en gemeente. In minder dan de helft van de gemeenten - 43 (42,2%) van de 102 - worden onaangekondigde controles bij de coffeeshops gehouden, terwijl in 24 (23,5%) gemeenten controles na meldingen worden verricht. Als de controlefrequentie is vastgelegd (in het beleid of via werkafspraken) dan ligt deze in de meeste gemeenten (33 van de 102; 32,4%) tussen de twee en vijf controles per coffeeshop per jaar.

Handhaving

Van de 102 coffeeshopgemeenten geven 92 (90,2%) aan dat de bestuursrechtelijke sancties voor het overtreden van de van toepassing zijnde gedoogcriteria formeel zijn vastgelegd in het handhavingsarrangement. Al deze 92 gemeenten maken gebruik van een zogenoemd sanctietraject of stappenplan. In het sanctietraject nemen gemeenten daar doorgaans alle criteria op met uitzondering van het I-criterium. In 2022 is het I-criterium door 58 gemeenten opgenomen in het sanctietraject.



Net zoals bij de vorige meting wordt een overtreding van de landelijke gedoogcriteria, met uitzondering van het H- en het J-criterium, door gemeenten in de eerste stap van het sanctietraject opgevolgd met het geven van een formele waarschuwing. De meest gangbare sanctie in de tweede en derde stap is sluiting van de coffeeshop voor bepaalde tijd. In de vierde en vijfde stap wordt vrijwel altijd overgegaan tot sluiting voor onbepaalde tijd, het intrekken van de gedoogverklaring of het definitief sluiten van de shop. Het overtreden van het H- en J-criterium wordt coffeeshops zwaarder aangerekend dan overtreding van de andere landelijke gedoogcriteria. Bij overtreding van deze twee criteria gaan gemeenten vaker gelijk over tot het sluiten van de coffeeshop voor bepaalde tijd in plaats van een formele waarschuwing.

In 2022 zijn in totaal 15 overtredingen door coffeeshops geconstateerd in 12 gemeenten. Het vaakst is in 2022 een overtreding van de Maximale handelshoeveelheid geconstateerd, namelijk negen keer. Op afstand volgen het A-criterium en O-criterium (beide twee overtredingen geconstateerd in 2022). In alle 12 gemeenten hebben de overtreding tot het opleggen van sancties aan coffeeshops geleid. Zo zijn bij zes van de 15 overtredingen formele waarschuwingen gegeven en heeft het in negen gevallen geleid tot het sluiten van een coffeeshop voor bepaalde tijd.

Artikel 13b van de Opiumwet is in 2022 door 34 (33,3%) van de 102 coffeeshopgemeenten in totaal 146 keer toegepast voor niet voor publiek toegankelijke lokalen. Voor woningen en bijbehorende erven hebben in elk geval 55 (53,9%) gemeenten het artikel 537 keer toegepast in 2022. Voor zowel lokalen als woningen geldt dat artikel 13b van de Opiumwet vaker wordt toegepast bij harddrugs en wietteelt, dan bij softdrugs.



SUMMARY

This report discusses the results of the 16th measurement of the number of tolerated cannabis sales points (coffeeshops) in the Netherlands and municipal coffeeshop policy. Commissioned by the Scientific Research and Documentation Center (WODC) of the Ministry of Justice and Security, the research and consultancy bureau Breuer&Intraval has been following the developments concerning coffee shops with this monitor since 1999. For this measurement, a questionnaire was distributed among responsible civil servants of all Dutch municipalities in the period from April 2023 to June 2023. The response rate is 100%. The following topics are covered by the monitor: number of coffee shops, municipal policy, toleration criteria, surveillance, compliance monitoring and enforcement.

Number of Coffee Shops

The stabilizing trend in the number of coffee shops that has been visible since 2017 continues. By the end of 2022, 102 of the 345 Dutch municipalities have a combined total of 565 tolerated cannabis sales points, of which 560 are effectively opened at that time. The number of coffee shops in Dutch municipalities has increased for the first time since 1999 compared to the previous measurement; in 2020 there were 564 coffee shops. The number of mutations in the period 2021-2022 is limited, with two new shops and one disappearing. On the reference date March 31, 2023, the number of coffee shops is again 564. On that reference date, 556 coffee shops are open. For most of the coffee shops that were not open on the reference dates (3 in 2021 and 9 in 2022), a fixed-term closure was imposed as a sanction. These coffee shops will thus reopen after some time.

Civil servants in 70 municipalities (68.6%) consider one or more coffee shops in their municipality to be so-called consumption coffee shops. This concerns a total of 368 of 565 shops (65.1%), where customers can not only buy cannabis but also consume it (without tobacco). In 41 municipalities (40.2%), civil servants indicate that at least one so-called takeaway shop is located within their municipal boundaries. This totals 110 of 565 shops (19.5%), where cannabis can only be purchased by takeout (without consumption). In four municipalities (with 87 out of 565 shops; 15.4%), civil servants could not break down the distribution of type of shop.

Municipal Policy

Compared to the previous measurement, little has changed in terms of the form of policy adopted by municipalities. Like the previous measurement, by the end of 2022 102 municipalities (29.6% of all 345 municipalities) have a policy by which coffee shops are tolerated. For them to be tolerated in these municipalities, coffee shops must meet specific requirements. Furthermore, 235 of the 344 municipalities (68.4%) have a zero policy (no cannabis sales points are tolerated) and seven (2%) municipalities have no policy on coffee shops. In municipalities without policies, no coffeeshops are currently based, but these municipalities have no formally established policy on not tolerating cannabis sales points.



Of the 102 coffee shop municipalities, 99 (97.1%) say they have a maximum policy². This is two fewer than in the previous measurement. For 12 (11.8%) municipalities, the number of coffee shops in the municipality is lower than the established maximum, while in three (2.9%) municipalities the number of coffee shops is higher than the maximum. Most of the municipalities that further specify their policy indicate that there are regional agreements. This concerns 14 (14%) of the 102 municipalities. The regional agreements between coffee shop municipalities by the end of 2022 mainly concern the maximum number of coffee shops in the region and whether to (actively) enforce the Resident Criterion (I-criterion).

Dutch municipalities can include additional measures in their coffee shop policies. The Bibob Act, which enables municipalities to screen permit applicants to prevent abuse, is an example of this. In the period 2021-2022, the Bibob Act was applied by at least 42 (46.7%) municipalities, of which 19 (45.2%) applied it in the year 2022. They applied the law a total of 36 times in this calendar year. Some coffee shop municipalities are also taking measures to counter the phenomenon of drug tourism in their municipality. Of the 18 (17.6%) municipalities facing this phenomenon, five (4.9%) are enforcing the I-criterion (four with low priority and one with high priority). Four (3.9%) municipalities have also taken additional measures, among which are the tightening of the Large quantities-criterion (G-criterion) that states that a lower number of grams of soft drugs may be sold per day per customer. Another example of this is actively countering street trafficking using camera surveillance, area bans, bans on public use of drugs in city centers, and prohibition of social gatherings.

There are 55 (53.9%) municipalities planning to make policy changes in 2023 and 2024. Of the 55 municipalities planning to implement policy changes in the next two years, 34 (61.8%) state that these plans are not (yet) concretized and/or are still confidential. The plans of the 21 (38.2%) other municipalities are mainly related to participation in the 'Controlled cannabis supply chain experiment' and the discussion of whether 'scarce permits' apply in the case of coffee shops. Also, some municipalities are considering an overall policy update.

Of the 102 coffee shop municipalities, 21 (20.6%) appear to have changed their policies from the previous measurement. We find that the upcoming experiment with a controlled cannabis supply chain has led to policy changes among participating intervention municipalities. The policy of these municipalities has been adapted to the new legislative provisions. Furthermore, we find that the COVID-19 measures and the prohibition of smoking rooms in the hospitality sector as of July 1, 2022, have both not resulted in policy changes, but have had an impact, nonetheless. Because of the corona measures, fewer inspections have been carried out at coffee shops, and municipal civil servants have a perceived impression that 'takeaway' at coffee shops has become more popular as of July 1, 2022.

Criteria, surveillance, and monitoring

Nearly all 102 coffee shop municipalities have included the national toleration (AHOJGI) criteria - no advertising (A), no hard drugs (H), no nuisance (O), no youngsters (J), no

² In municipalities with a maximum policy a limited (maximum) amount of coffee shops is permitted.



large quantities (G), residents only- (I) and the Maximum trade quantity in their policy. The A-criterion and the Maximum trade quantity are not included in the policy of the two municipalities. In addition, one municipality's policy does not contain the G-criterion. The I-criterion has been included by fewer municipalities: 76 (74.5%). In the previous measurement, this was the case in 86 (84.3%) municipalities. Of the 76 coffee shop municipalities that have included the I-criterion in their policy, four claim to monitor it with high priority. In these municipalities, the I-criterion is dealt with as described in the national coffee shop policy: non-residents of the Netherlands have no access to the coffee shops, and they cannot be sold cannabis.

In their coffee shop policy, municipalities can include additional criteria that set conditions for the establishment of a coffee shop. Of the 102 coffee shop municipalities, 96 (94.1%) have included at least one establishment criterion in addition to the AHOJGI criteria in the coffee shop policy. Of all established criteria, most coffee shop municipalities have adopted a distance criterion - 83 (81.4%). All but one municipality have defined the minimum required distance from a coffee shop to an educational institution. Most municipalities - 45 (54.9%) of the 82 - use 250 meters or less, while 33 (40.2%) of the 82 municipalities use more than 250 meters. Ten municipalities have coffee shops that do not meet the distance criterion set by the municipality.

Municipalities may also include criteria that are not so much related to the establishment of a coffee shop, but which are prerequisites for granting the tolerance status. Of the 102 municipalities, 92 (90.2%) included at least one other criterion in their policies. Most of the municipalities - 66 (64.7%) of the 102 - impose requirements concerning the shop manager and employees.

Surveillance of coffee shops is the joint task of police and municipality in 63 (61.8%) of the 102 municipalities. In less than half of the municipalities - 43 (42.2%) of the 102 - unannounced inspections are carried out at coffee shops, while in 24 (23.5%) municipalities inspections are carried out following reports. If the frequency of inspections is defined (in the policy or through working agreements), it ranges from two to five inspections per coffee shop per year in most municipalities (33 out of 102; 32.4%).

Enforcement

Out of the 102 coffee shop municipalities, 92 (90.2%) have formalized administrative sanctions for violating the applicable tolerance criteria in the enforcement arrangement. All these 92 municipalities use a so-called sanction trajectory or step-by-step plan. If municipalities have a sanctions policy, they generally include all criteria except the I-criterion. In 2022, 58 municipalities included the I-criterion in the sanction process.

As with the previous measurement, municipalities follow up violations of the national tolerance criteria – except for the H- and J-criteria – in the first step of the sanction process by issuing a formal warning. The most common sanction for the second and third violation is closing the coffee shop for a certain period. The sanction for the fourth and fifth violation is almost always closure for an indefinite period, revoking the tolerance statement, or final closure of the shop. Violations of the H- and J-criteria by coffee shops are still charged more heavily than violations regarding the other national tolerance criteria. In a first



violation of these two criteria, municipalities will usually close the coffee shop for a certain period without a formal warning.

In 2022, a total of 15 violations by coffee shops were found among 12 municipalities. With nine observed infringements, the Maximum Trade Quantity was most frequently violated. Of both the A-criterion and O-criterion two violations were found in 2022. In all 12 municipalities, the violations led to the imposition of sanctions on coffee shops. In six of the 15 violations formal warnings were issued and in nine cases it resulted in the fixed-term closure of a coffee shop.

Article 13b of the Opium Act was applied a total of 146 times in 2022 by 34 (33.3%) of the 102 coffee shop municipalities for non-public premises. For residences and adjacent grounds, at least 55 (53.9%) municipalities applied the article 537 times in 2022. For both premises and residences, Article 13b of the Opium Act is applied more often for hard drugs and cannabis cultivation, than for soft drugs.



1 INLEIDING

Gemeenten mogen zelf bepalen of zij verkooppunten van cannabis gedogen. Deze verkooppunten – doorgaans aangeduid met de meer gangbare term ‘coffeeshops’ – dienen in bezit te zijn van een door de burgemeester uitgegeven gedoogverklaring of -status. Op basis van de richtlijnen van het Openbaar Ministerie (OM) - Opiumwet en aanwijzing Opiumwet - wordt in de eigen lokale driehoek invulling aan het lokale coffeeshopbeleid gegeven.

Sinds 1999 wordt in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en op aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid (twee)jaarlijks het aantal coffeeshops en het gemeentelijke coffeeshopbeleid geïnventariseerd. In dit rapport wordt verslag gedaan van de nieuwe meting van deze monitor die wederom is verricht door onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval.

1.1 Beknopt historisch overzicht coffeeshopbeleid

Sinds de wijziging van de Opiumwet in 1976 is er in Nederland sprake van een onderscheid tussen hard- en softdrugs. Eind jaren tachtig blijkt dat de verkoop van cannabis voornamelijk in zogenoemde coffeeshops plaatsvindt. Om dit in goede banen te leiden heeft het OM begin jaren negentig voor een landelijke invoering van gedoogcriteria voor coffeeshops gekozen. Het beleid is in de loop der jaren meerdere malen aangepast.

1.1.1 Beoogde doelen

In de in 1995 verschenen Drugsnota ‘Het Nederlands drugsbeleid; continuïteit en verandering’ is een belangrijke plaats ingeruimd voor het Nederlandse coffeeshopbeleid. In de nota wordt de centrale doelstelling van het Nederlandse drugsbeleid duidelijk. De risico’s van drugsgebruik dienen te worden voorkomen of beperkt voor het individu, zijn directe omgeving en de samenleving.³ Dit betekent concreet dat zowel landelijk als lokaal wordt beoogd dat:

- de markt voor softdrugs van de markt voor harddrugs gescheiden blijft;
- overlast en verstoring van de openbare orde zoveel mogelijk worden beperkt en beheersbaar blijven;
- gezondheidsrisico’s, met name voor jongeren, door middel van preventie en voorlichting zoveel mogelijk worden beperkt.

1.1.2 Landelijke gedoogcriteria

Begin jaren negentig van de vorige eeuw heeft het OM gekozen voor een landelijke invoering van de gedoogcriteria voor coffeeshops. Dit betekent dat wanneer aan deze criteria wordt voldaan, het OM afziet van vervolging. Deze zogenoemde AHOJG-criteria zijn in de loop der jaren verder aangescherpt en gespecificeerd.

³ Ministerie van VWS, Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995). Het Nederlandse drugsbeleid. Continuïteit en verandering. Ministerie van VWS / Ministerie van Justitie / Ministerie van Binnenlandse Zaken, Rijswijk.



De criteria luiden als volgt:⁴

- geen **A**ffichering: dit betekent geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit;
- geen **H**arddrugs: dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht mogen worden;
- geen **O**verlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshop, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten;
- geen verkoop aan **J**eugdigen en geen toegang aan jeugdigen tot een coffeeshop, waarbij is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van 18 jaar;
- geen verkoop van **G**rote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= 5 gram) én slechts een geringe handelsvoorraad (niet meer dan 500 gram). Onder transactie wordt begrepen alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.

Naast de AHOJG-criteria geeft het College van procureurs-generaal aan dat een coffeeshop een alcoholvrije horecagelegenheid is en dat in het lokale driehoeksoverleg de maximale handelsvoorraad van coffeeshops kan worden vastgesteld. De voorraad mag echter niet de 500 gram te boven gaan.⁵ Lokaal kunnen aanvullende criteria voor het coffeeshopbeleid worden vastgesteld.

1.1.3 Aanscherping gedoogcriteria

In de 'Drugsbrief' van mei 2011 aan de Tweede Kamer kondigt de minister van Veiligheid en Justitie aan een einde te maken aan het 'open-deur-beleid' van coffeeshops.⁶ Om de aan coffeeshops gerelateerde overlast en criminaliteit en de handel in verdovende middelen tegen te gaan, moet de aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers afkomstig uit het buitenland worden teruggedrongen. Ook wordt de aanpak van de georganiseerde (drugs)criminaliteit geïntensiveerd.

1.1.3.1 Ingezetenen criterium

In brieven aan de Tweede Kamer wordt aangekondigd dat er twee nieuwe gedoogcriteria worden toegevoegd aan het landelijk coffeeshopbeleid.^{7,8} Het gaat om het Besloten club-criterium (B-criterium⁹) en het Ingezetenen criterium (I-criterium). Het komt echter niet tot een landelijke invoering van het B-criterium. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II, dat in oktober 2012 aantrad, wordt aangekondigd dat het B-criterium komt te vervallen en op 1 januari 2013 verdwijnt het B-criterium definitief uit de Aanwijzing Opiumwet.¹⁰

⁴ Staatscourant (2012). Aanwijzing Opiumwet. Staatscourant, 24 december 2012, nr. 26938.

⁵ Sinds 1 maart 2015 is het criterium voor de maximale handelsvoorraad (niet meer dan 500 gram) ook in het G-criterium opgenomen. In de periode hiervoor was dit niet het geval. Daarom hebben veel gemeenten het criterium nog steeds afzonderlijk in het beleid opgenomen. Het wordt in het vervolg van dit onderzoeksrapport daarom afzonderlijk behandeld.

⁶ Tweede Kamer (2010). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2010-2011, 24 077, nr. 259.

⁷ Tweede Kamer (2011). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2011-2012, 24 077, nr. 265.

⁸ Tweede Kamer (2011). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2011-2012, 24 077, nr. 267.

⁹ Het Besloten club-criterium (B-criterium) hield in dat coffeeshops uitsluitend toegang mochten verlenen en verkopen aan leden van de coffeeshop, met een maximum van 2.000 uit te geven lidmaatschappen in één kalenderjaar.

¹⁰ Regeerakkoord (2012). Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PVDA. Den Haag.



De invoering van het I-criterium wordt wel doorgezet. We spreken daarom momenteel van de AHOJGI-criteria. Het I-criterium stelt vanaf 1 januari 2013 dat alleen ingezetenen van Nederland toegang tot de coffeeshop hebben en dat uitsluitend aan ingezetenen van Nederland softdrugs kunnen worden verkocht. De coffeeshophouder dient vast te stellen dat degene die hij toegang verleent tot de coffeeshop en degene aan wie hij verkoopt, ingezetene van Nederland is. Het tonen van een geldig identiteitsbewijs of verblijfsvergunning in combinatie met een uittreksel uit de Basis Registratie Personen (BRP; voorheen de GBA) zijn instrumenten waarmee de coffeeshophouder het ingezetenschap kan vaststellen.¹¹ Voor wat betreft de handhaving kan door de lokale driehoek in overleg worden aangesloten bij het lokale coffeeshop- en veiligheidsbeleid, zodat er sprake is van lokaal maatwerk.¹²

1.1.3.2 Afstandscriterium

Het Afstandscriterium voor coffeeshops zou naast het B- en I-criterium ook aan de landelijke gedoogcriteria worden toegevoegd. De formulering van het Afstandscriterium - dat per 1 januari 2014 zou worden ingevoerd - luidde dat de minimale afstand tussen een coffeeshop en een school voor voortgezet onderwijs (praktijkonderwijs, vmbo, havo en vwo) of middelbaar beroepsonderwijs voor scholieren jonger dan 18 jaar minstens 350 meter moet bedragen, uitgaande van de afstand tussen de voordeur van een coffeeshop en de hoofdingang van een school die reëel met de voet af te leggen is over de openbare weg.

Uiteindelijk wordt het Afstandscriterium niet aan de landelijke gedoogcriteria toegevoegd. In november 2012 laat de minister van Veiligheid en Justitie in een brief aan de Kamer weten dat het verkleinen van de zichtbaarheid van coffeeshops voor scholieren lokaal maatwerk is.¹³ Daarmee is het plan om het Afstandscriterium van 350 meter via landelijke regels op te leggen niet meer aan de orde. Het staat gemeenten echter vrij om op basis van de lokale situatie een Afstandscriterium (als vestigingscriterium) te hanteren. Op deze wijze kunnen gemeenten aanvullende maatregelen treffen wanneer de lokale situatie daar om vraagt.

1.1.4 Experiment gesloten coffeeshopketen

In het regeerakkoord van kabinet Rutte III wordt aangekondigd dat er wet- en regelgeving komt ten behoeve van een experiment met het gedoogd telen van cannabis voor recreatief gebruik.¹⁴ Het experiment moet duidelijk maken of het mogelijk is om coffeeshops gereguleerd te voorzien van op kwaliteit gecontroleerde cannabis in een 'gesloten coffeeshopketen' en wat de effecten daarvan zijn voor de openbare orde, criminaliteit en volksgezondheid.

Tijdens het experiment mogen coffeeshops, op basis van nieuwe wet- en regelgeving, in tien deelnemende gemeenten gereguleerde, op kwaliteit gecontroleerde cannabis verkopen, die wordt geproduceerd door maximaal tien geselecteerde telers.¹⁵ Het

¹¹ Tweede Kamer (2011). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2011-2012, 24 077, nr. 265.

¹² Tweede Kamer (2012). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2012-2013, 24 077, nr. 293.

¹³ Idem

¹⁴ Regeerakkoord (2017). Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord VVD, D66, CDA en ChristenUnie, Den Haag.

¹⁵ Bron: www.rijksoverheid.nl - [Aanleiding en opzet experiment gesloten coffeeshopketen](#)



experiment bestaat uit vijf fasen die de geleidelijke overgang van de huidige situatie naar het experiment en andersom regelen. Het gaat om een voorbereidingsfase, een aanloopfase, een overgangsfase, een experimenteerfase en een (mogelijke) afbouwfase.

Tijdelijk experiment gesloten coffeeshopketen

November 2015: het rapport 'Het failliet van het gedogen' verschijnt. In dit rapport pleit de bestuurlijke werkgroep cannabisbeleid voor een vernieuwd softdrugsbeleid.¹⁶ Het huidige gedoogbeleid zou een effectieve aanpak van de problematiek rond coffeeshops in de weg staan. De werkgroep meent dat het huidige beleid onvoldoende mogelijkheden biedt om de volksgezondheid te beschermen. Ook overlast en onveiligheid als gevolg van de cannabisproductie- en handel en de daarbij betrokken georganiseerde criminaliteit worden in het rapport als problemen benoemd. Een cannabiswet met strikte regels voor de verkoop én de productie van cannabis zou noodzakelijk zijn om tot een oplossing voor deze problemen te komen.

September 2016 • Er wordt een wetsvoorstel ingediend door het Tweede Kamerlid Bergkamp (D66) betreffende het wettelijk gedogen van de teelt en verkoop van cannabis via een 'gesloten coffeeshopketen'.¹⁷ De kern van het wetsvoorstel is dat het – door enkele aanpassingen van de Opiumwet – mogelijk wordt voor bedrijfsmatige telers van cannabis een ontheffing van de Opiumwet te krijgen van de minister van VWS, mits zij zich aan bepaalde voorwaarden houden. De indiener tracht met het wetsvoorstel een oplossing te bieden voor de vermeende gezondheidsrisico's en de (openbare orde) problemen die zich zouden voordoen rondom de teelt van cannabis en de aflevering daarvan aan coffeeshops, de zogenoemde achterdeurproblematiek.

Oktober 2017 • In het gepresenteerde regeerakkoord van het kabinet Rutte III wordt opgemerkt dat er wet- en regelgeving komt ten behoeve van uniforme experimenten met het gedoogd telen van cannabis voor recreatief gebruik.¹⁸ Het experiment moet duidelijk maken of het mogelijk is om coffeeshops in een gesloten coffeeshopketen gereguleerd te voorzien van op kwaliteit gecontroleerde cannabis en wat de effecten daarvan zijn voor de openbare orde en volksgezondheid.

Maart 2018 • De adviescommissie 'Experiment gesloten coffeeshopketen' wordt ingesteld onder voorzitterschap van Prof. dr. A. Knottnerus. Deze commissie adviseert op verzoek van de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Medische Zorg en Sport over de inrichting van het experiment. Ook brengt de commissie advies uit over de voorwaarden waaraan het beoogde experiment zou moeten voldoen.

Juni 2018 • Het eerste advies van de adviescommissie wordt gepresenteerd.¹⁹ De commissie concludeert dat het experiment met een 'gesloten cannabisketen' nuttig en haalbaar is. Wel stelt de uitvoering ervan hoge eisen aan teelt, distributie, verkoop, preventie en toezicht. Daarom zouden duidelijke voorwaarden moeten worden gesteld aan de ketenpartners ten aanzien van kwaliteit, veiligheid en integriteit. Ook zijn een gedegen procesevaluatie en vergelijkend effectonderzoek nodig.

Januari 2019 • Het wetsvoorstel 'Wet experiment gesloten coffeeshopketen' wordt door de Tweede Kamer aangenomen.

¹⁶ Bestuurlijke werkgroep modernisering cannabisbeleid (2015). Het failliet van het gedogen. Op weg naar de cannabiswet. VNG, Den Haag.

¹⁷ Tweede Kamer (2015). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2014–2015, 34 165, nr. 2.

¹⁸ Regeerakkoord (2017). Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord VVD, D66, CDA en ChristenUnie, Den Haag.

¹⁹ Adviescommissie experiment gesloten cannabisketen (2018). Een experiment met een gesloten cannabisketen. Den Haag.



April 2019 • Het ontwerpbesluit voor de inrichting van het experiment wordt gepubliceerd. In een brochure zijn de spelregels voor deelname aan het experiment, onder meer voor gemeenten, op een rij gezet.²⁰ Gemeenten hadden tot 10 juni 2019 de tijd om hun belangstelling voor deelname aan het experiment kenbaar te maken.

Augustus 2019 • Er verschijnt een tweede advies van de commissie Knottnerus, ditmaal over de deelnemende gemeenten.²¹ Er worden 10 gemeenten genomineerd om deel te uit te maken van het experiment; de zogenoemde interventiegemeenten.

November 2019 • Een meerderheid van de Eerste Kamer stemt voor het wetsvoorstel. Daarmee wordt een belangrijke stap gezet om het experiment mogelijk te maken. Het wordt bekend dat aspirant-telers die willen deelnemen aan het experiment vanaf 1 juli 2020 een aanvraag daarvoor kunnen indienen.²²

Juli 2020 • Er dienen 147 aspirant-telers een aanvraag in voor het telen van hennep voor coffeeshops in de tien interventiegemeenten. In de periode daarna worden de aanvragen getoetst op volledigheid en inhoudelijk beoordeeld. In deze maand wordt ook bekend dat een onderzoeksconsortium bestaande uit Breuer&Intraval, RAND Europe en het Trimbos-instituut in opdracht van het WODC een meerjarig onderzoek zal uitvoeren naar het experiment. Het onderzoek moet in kaart brengen in hoeverre en op welke wijze het mogelijk is om een 'gesloten keten' te creëren. Ook moet het onderzoek duidelijk maken welke eventuele effecten deze 'gesloten keten' heeft op ontwikkelingen op het gebied van openbare orde, veiligheid, en volksgezondheid. Inmiddels is een voormeting verricht in 2021 en een nulmeting in 2022. De eerste vervolgmeting zal na de start van de experimenteerfase plaatsvinden.

December 2020 • Een loting vindt plaats om te bepalen welke aspirant-telers, die een aanvraag hebben ingediend en door de selectie zijn gekomen, aan het experiment mogen deelnemen. Zoals aangekondigd, worden 10 aspirant-telers ingeloot, die een integriteitsonderzoek moeten doorlopen.²³

Mei 2021 • De eerste telers worden aangewezen.²⁴ Zij kunnen aan de slag met het inrichten van hun teeltlocatie en het opstarten van de productie van hennep en/of hasjiesj. Ook de deelnemende gemeenten, coffeeshophouders en toezichthouders kunnen starten met de voorbereidingen.

December 2021 • In het gepresenteerde coalitieakkoord van kabinet Rutte IV wordt opgemerkt dat het experiment op basis van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen wordt voortgezet en uitgebreid met een grote stad.²⁵

Maart 2022 • In een brief aan de Kamer over de voortgang met betrekking tot het experiment, geven de verantwoordelijke ministers aan dat er inmiddels acht telers zijn aangewezen.²⁶ De verwachting is dat de aanwijzing van de negende en tiende teler snel zal volgen.

²⁰ Ministerie van Justitie en Veiligheid en Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2019). Spelregels experiment gesloten coffeeshopketen. Den Haag.

²¹ Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen (2019). Nominatie van gemeenten voor deelname aan het experiment met een gesloten cannabisketen.

²² M. van Rijn, F. Grapperhaus (2020). Voortgang experiment gesloten coffeeshopketen [Kamerbrief].

²³ T. van Ark, F. Grapperhaus (2021). Stand van zaken Experiment gesloten coffeeshopketen [Kamerbrief].

²⁴ Idem

²⁵ Coalitieakkoord (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord VVD, D66, CDA en ChristenUnie, Den Haag.

²⁶ E. Kuipers, D. Yesilgöz-Zegerius (2022). Voortgang experiment gesloten coffeeshopketen. [Kamerbrief]



December 2022 • In een Kamerbrief wordt aangekondigd dat de tiende teler is aangewezen.²⁷ Ook wordt bekend dat er in twee deelnemende gemeenten (Tilburg en Breda) eerder dan de overgangsfase op kleine schaal kan worden gestart met de levering van gereguleerde hennep en hasjesj. In deze zogenoemde aanloopfase kan alvast op kleine schaal ervaring worden opgedaan met de keten en alle processen en systemen. De aanloopfase eindigt op het moment dat de overgangsfase start in alle deelnemende gemeenten, naar verwachting in het eerste kwartaal van 2024. Verder wordt bekend dat de driehoek van de gemeente Amsterdam heeft ingestemd met deelname van een stadsdeel aan het experiment.

1.2 Coffeeshopmonitor

De ontwikkelingen rond coffeeshops worden onder meer gevolgd met behulp van een monitor. Uit deze monitor, waarvoor de laatste meting in 2021 is verricht, blijkt dat het aantal coffeeshops jaarlijks een gestage daling vertoont. Het aantal is in de loop der tijd afgenomen van 846 in 1999 tot 564 in 2020.²⁸

1.2.1 Resultaten vorige meting 2020

Eind 2020 telde Nederland 564 coffeeshops verspreid over 102 coffeeshopgemeenten. Ten opzichte van de voorgaande meting over 2018 waren er negen coffeeshops verdwenen en zes bijgekomen. De belangrijkste redenen voor het verdwijnen van coffeeshops waren sluiting na overtreding van de landelijke gedoogcriteria (AHOJGI-criteria) (5 shops), het stoppen van de exploitant (2 shops), een negatief Bibob-advies (1 shop) en overtreding van lokale voorwaarden (1 shop). Dat er zes coffeeshops waren bijgekomen kwam vooral doordat drie gemeenten het aantal coffeeshops nader overeen wilden stemmen met het maximumaantal dat in die gemeenten was toegestaan.

In vergelijking met de voorgaande meting bleek er in het gemeentelijk beleid weinig te zijn veranderd. Eind 2020 hadden 246 (69,3%) van de 355 gemeenten een nulbeleid, terwijl er zeven (2%) gemeenten waren die geen coffeeshopbeleid voerden. Er waren 102 gemeenten (28,7% van alle gemeenten) met een gedoogbeleid voor coffeeshops. Alle 102 gemeenten met een coffeeshopbeleid hadden nog steeds een maximumbeleid waarbij het aantal coffeeshops het maximum niet mocht overschrijden.

Bijna alle 102 coffeeshopgemeenten hadden in 2020 de handhaving van de gedoogcriteria (geen Affichering, Harddrugs, Overlast, Jeugdigen, Grote hoeveelheden en Ingezetenen – en de Maximale handelshoeveelheid) in het beleid opgenomen. Alleen het I-criterium bleek door minder gemeenten (76 (74,5%)) te zijn vastgelegd. Van de 76 coffeeshopgemeenten die het I-criterium in het beleid hebben opgenomen, zeiden vijf het met hoge prioriteit te handhaven. In deze gemeenten werd actief op het I-criterium gecontroleerd en gehandhaafd, zoals dat in het landelijk coffeeshopbeleid is beschreven: niet-ingezetenen van Nederland hadden hier geen toegang tot de coffeeshops en aan hen mocht geen cannabis worden verkocht.

²⁷ E. Kuipers, D. Yesilgöz-Zegerius (2023). Kamerbrief aanloopfase en eventuele deelname Amsterdam aan het Experiment gesloten coffeeshopketen. [Kamerbrief]

²⁸ R. Mennes, R. Pieper, I. Schoonbeek, B. Bieleman (2021). Coffeeshops in Nederland 2020: Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2020. Breuer&Intraval, Groningen.



Van de 102 coffeeshopgemeenten hadden 94 (92,2%) ten minste één vestigingscriterium in aanvulling op de AHOJGI-criteria in het coffeeshopbeleid opgenomen. Van alle vestigingscriteria bleek het afstandscriterium door verreweg de meeste coffeeshopgemeenten te zijn vastgesteld, namelijk 86 (84,3%). Het praktische toezicht op coffeeshops in 2020 was in het overgrote deel van de gemeenten (68 (66,7%)) de gezamenlijke taak van politie en gemeente. Ruim de helft (53 (52%)) van de coffeeshopgemeenten had niet specifiek in het beleid vastgesteld wat voor soort controles er moesten plaatsvinden. Ook de controlefrequentie bleek door een groot aantal gemeenten (42 (41,2%)) niet in het beleid te zijn opgenomen.

Van de 102 coffeeshopgemeenten maakten 92 gemeenten (98,9%) gebruik van een bestuursrechtelijk sanctietraject of stappenplan. De 92 gemeenten namen daar doorgaans alle criteria in op, met uitzondering van het I-criterium. In 2020 was het I-criterium door 56 van de 92 gemeenten opgenomen. Ook werd geconstateerd, dat het overtreden van het H- en J-criterium coffeeshops zwaarder werd aangerekend dan overtreding van de andere landelijke gedoogcriteria. Bij overtreding van deze twee criteria gingen gemeenten vaker gelijk over tot het sluiten van de coffeeshop voor bepaalde tijd in plaats van een formele waarschuwing. In 2020 werden in totaal 42 overtredingen geconstateerd in 21 gemeenten. Het vaakst werd een overtreding van de Maximale handelshoeveelheid geconstateerd (25 keer).

1.2.2 Huidige meting

In dit rapport doen we verslag van de meting over 2022 en brengen we wederom de recente ontwikkelingen in het aantal coffeeshops en het bijbehorende beleid in kaart. Voor deze meting hebben we gemeenteambtenaren - die betrokken zijn bij het coffeeshopbeleid in hun gemeente - bevraagd over het aantal coffeeshops in hun gemeente en het gevoerde vestigings-, handhavings- en sanctiebeleid ten aanzien van coffeeshops. Ook zijn we nagegaan welke voornemens ten aanzien van hun coffeeshopbeleid gemeenten hebben voor de toekomst. Waar mogelijk worden vergelijkingen gemaakt met voorgaande metingen. Deze meting geeft inzicht in de beleidsmatige situatie eind 2022 en brengt de ontwikkelingen in het aantal coffeeshops in kaart voor de periode 1999 tot en met 2022.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale probleemstelling van de monitor luidt als volgt:

Hoeveel coffeeshops zijn er in Nederland in 2021, 2022 en het voorjaar van 2023 en welk coffeeshopbeleid voeren Nederlandse gemeenten in 2022?

Uit de centrale probleemstelling van het onderzoek vloeien zes onderzoeksvragen voort, waarvan de eerste vier onderverdeeld zijn in een aantal subvragen. Deze onderzoeksvragen zijn vrijwel gelijk aan de voorgaande meting. Er zijn enkele vragen toegevoegd; onder andere over het soort coffeeshops (afhaal of consumptie) dat in gemeenten is gevestigd en de mogelijke invloed van externe factoren op het gemeentelijk coffeeshopbeleid.



De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Hoeveel coffeeshops waren er eind 2021, eind 2022 en in het voorjaar van 2023?
 - a. Hoeveel coffeeshops waren op de genoemde momenten daadwerkelijk open?
 - b. Hoeveel coffeeshops waren op de genoemde momenten ‘afhaal-coffeeshop’ (=waar cannabis alleen kan worden afgehaald) of ‘consumptie-coffeeshop’ (=waar cannabis ook geconsumeerd kan worden)?
 - c. Hoe hebben de aantallen ‘afhaal-coffeeshops’ en ‘consumptie-coffeeshops’ zich sinds 2021 ontwikkeld?
 - d. Wat is de geografische spreiding over Nederland en de verdeling naar gemeente en gemeentegrootte?
 - e. Wat is de gemeentelijke coffeeshopdichtheid (aantal inwoners per coffeeshop)?
 - f. Welke verklaringen zijn te geven voor de ontwikkelingen in het aantal coffeeshops?
2. Welk beleid voerden gemeenten in 2021 en 2022 ten aanzien van vestiging van en vergunningverlening aan coffeeshops?
 - a. Welke beleidsvorm hebben gemeenten?
 - b. Hoeveel coffeeshops worden formeel (volgens het beleid) toegelaten in gemeenten?
 - c. In hoeverre komt het actuele aantal coffeeshops in gemeenten overeen met het in het beleid beoogde aantal?
 - d. Bevat het beleid maatregelen om softdrugstoerisme en/of de illegale verkoop van softdrugs tegen te gaan? Zo ja, welke?
 - e. Is sprake van regionale afspraken tussen gemeenten? Zo ja, welke?
 - f. Voert de gemeente actief Wet Bibob-beleid in relatie tot coffeeshops? Zo ja, hoe vaak is de Wet Bibob toegepast? Zo nee, waarom niet?
 - g. Heeft de gemeente artikel 13b van de Opiumwet (Wet Damocles) toegepast? Zo ja, hoe vaak is dit artikel toegepast en op welk onderwerp? Zo nee, waarom niet?
3. Welk handavings-, sanctie- en strafvorderingsbeleid voerden gemeenten in 2021 en 2022?
 - a. Hoe zijn de landelijke AHOJGI-criteria uitgewerkt in het gemeentelijk beleid?
 - b. Volgen gemeenten de omschrijving in de Aanwijzing Opiumwet en/of hebben ze die aangevuld?
 - c. Hanteren gemeenten additionele criteria naast de AHOJGI-criteria? Zo ja, welke zijn dit?
 - d. Hoe vaak wordt een afstandscriterium ten opzichte van scholen (waaronder basisscholen, scholen voor middelbaar beroepsonderwijs en voortgezet onderwijs) gehanteerd?
 - e. Als gemeenten een afstandscriterium tot scholen hanteren:
 - I. Wat is de gestelde afstand?
 - II. Hoeveel coffeeshops voldoen wel/niet aan het afstandscriterium?
 - f. Hoeveel gemeenten met coffeeshops hebben handavingsarrangementen?
 - g. Als gemeenten een handavingsarrangement hebben:
 - I. Wat is daarin vastgelegd over coffeeshopcontroles?
 - II. Wat is daarin vastgelegd over bestuursrechtelijke en strafrechtelijke reacties op overtredingen (per AHOJGI-criterium)?
 - h. Hoeveel coffeeshopcontroles zijn er daadwerkelijk uitgevoerd en wie voerde deze uit?



4. Welke AHOJGI-criteria zijn overtreden in 2021 en 2022?
 - a. Hoe vaak is elk criterium overtreden?
 - b. Hoe vaak hebben overtredingen geleid tot het opleggen van bestuursrechtelijke sancties en strafrechtelijke sancties?
 - c. Om welke bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties ging het precies?
5. Welke veranderingen in het gemeentelijke coffeeshopbeleid zijn er in vergelijking met eerdere jaren en welke voorgenomen beleidswijzigingen hebben gemeenten voor de komende periode?
6. In hoeverre en op welke wijze hebben externe factoren (zoals de Corona-maatregelen, de invoering van het verbod op rookruimtes in publieke en openbare gebouwen en de ontwikkelingen rondom het Experiment gesloten coffeeshopketen) in 2021 en 2022 invloed gehad op het gemeentelijk coffeeshopbeleid?

1.4 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is een herhaling van eerdere metingen. Het onderzoek is op nagenoeg dezelfde wijze uitgevoerd als in de voorgaande jaren. Hierdoor zijn we in staat de onderzoeksjaren goed en betrouwbaar te vergelijken. Voor deze meting hebben we wederom documenten over (lokaal) coffeeshopbeleid bestudeerd en alle verantwoordelijke gemeenteambtenaren bevroegd over de aantallen coffeeshops en het door hun gemeente gevoerde beleid.

Aandachtspunt: gemeentelijke herindeling

Begin 2020 telde Nederland 355 Nederlandse gemeenten, terwijl dit er op 31 december 2022 nog 344²⁹ zijn. Per 1 januari 2023 is het aantal Nederlandse gemeenten verder gedaald naar 342. De gemeentelijke herindeling is een aandachtspunt in dit onderzoek, omdat de dataverzameling in 2023 heeft plaatsgevonden, terwijl de onderzoeksvragen betrekking hebben op de situatie in 2022. Er zijn in totaal 342 gemeenten benaderd, maar er wordt over 344 gemeenten gerapporteerd. De invloed van de gemeentelijke herindeling op de resultaten in de coffeeshopgemeenten is beperkt, omdat voornamelijk gemeenten met een nulbeleid zijn gefuseerd. Zij zijn opgegaan in (de vaak grotere) nabijgelegen coffeeshopgemeente of gefuseerd met gemeenten die ook een nulbeleid hebben.

1.4.1 Vragenlijst

In de periode april 2023 tot en met juni 2023 zijn de verantwoordelijke 'coffeeshopambtenaren' persoonlijk benaderd met het verzoek om (hernieuwde) medewerking aan de monitor. Afhankelijk van het aantal coffeeshops en de beleidsvorm in de gemeente zijn zij gevraagd de volledige vragenlijst (of een deel daarvan) in te vullen.³⁰

In de vragenlijst is eerst gevraagd hoeveel coffeeshops de gemeente heeft op de verschillende peildata (31 december 2021, 31 december 2022 en 31 maart 2023). Voor het eerst is daarbij ook aan ambtenaren gevraagd of het om 'afhaal-' of 'consumptie-coffeeshops' gaat. Vervolgens zijn vragen gesteld over de inrichting van het vestigings-, handhavings- en sanctiebeleid. Het gaat hierbij onder andere om (de definiëring van) de

²⁹ Op 1 januari 2022 bedraagt het aantal Nederlandse gemeenten nog 345. Op 24 maart 2022 is de gemeente Weesp opgegaan in de gemeente Amsterdam. Op de door ons gehanteerde peildatum 31 december 2022, zijn er dus 344 Nederlandse gemeenten.

³⁰ Zie bijlage 2 voor de vragenlijst voor ambtenaren van gemeenten met coffeeshops.



AHOJGI-criteria, waarbij specifiek aan gemeenten met coffeeshops is gevraagd welke activiteiten er in de praktijk worden ondernomen om het Ingezetenen criterium (I-criterium) te handhaven.

Verder is gevraagd naar de 500-grams norm, de afstand van coffeeshops tot scholen (afstandscriterium) en andere aanvullende criteria die mogelijk door gemeenten zijn opgenomen in het beleid. Daarnaast zijn vragen gesteld over het aantal overtredingen van de lokaal geldende criteria dat volgens de ambtenaren in 2020 is geconstateerd. Tevens konden ambtenaren aangeven of de geconstateerde overtredingen ook hebben geleid tot sancties, zoals sluiting van een coffeeshop voor (on)bepaalde tijd.

Voor het eerst is ook gevraagd naar de mogelijke invloed van externe factoren op het gemeentelijk coffeeshopbeleid, zoals de Corona-maatregelen, de invoering van het verbod op rookruimtes in publieke en openbare gebouwen en de ontwikkelingen rondom het 'Experiment gesloten coffeeshopketen'. De vraag over het aantal toepassingen van artikel 174a van de Gemeentewet is juist komen te vervallen. Bij de voorgaande metingen bleek dat dit artikel niet of nauwelijks meer werd toegepast en dat de relatie met coffeeshops beperkt was.

1.4.2 Wijze van benadering

Bij het benaderen van de gemeenteambtenaren is net als voorgaande jaren onderscheid gemaakt in drie categorieën. Op welke wijze de gemeenten zijn benaderd en welke delen van de vragenlijst aan hen zijn voorgelegd is afhankelijk van de categorie waarbinnen zij vallen. Het gaat om de volgende drie categorieën:

1. gemeenten die één of meerdere coffeeshops hebben;
2. gemeenten die geen coffeeshopbeleid (en ook geen coffeeshops) hebben; en
3. gemeenten die geen verkooppunten van cannabis in hun gemeente gedogen (een zogeheten nulbeleid).

1.4.2.1 Ad 1. Gemeenten met één of meerdere coffeeshop(s)

Bij ambtenaren van gemeenten waar zich één of meerdere coffeeshops bevinden (102 gemeenten) is de volledige enquête afgenomen. Zij zijn telefonisch benaderd met de vraag om hernieuwde medewerking aan de meting. Daarbij is hen een aanbevelingsbrief namens het WODC verstrekt. Nadat de ambtenaren op de hoogte zijn gesteld van het onderzoek zijn met hen afspraken gemaakt over het invullen van de vragenlijst. Daarbij is het uitgangspunt geweest om het hen zo gemakkelijk mogelijk te maken om de gegevens aan te leveren. De vragenlijst kon daarom via internet worden ingevuld, telefonisch worden afgenomen en eventueel ingevuld per e-mail of post retour worden gestuurd. Ook is ambtenaren de mogelijkheid geboden om - als het beleid niet was gewijzigd ten opzichte van de vorige meting - schriftelijk toestemming te geven om de antwoorden van de vorige meting over te nemen. In dat geval hoefden ambtenaren de vragenlijst niet in te vullen, maar alleen de antwoorden op enkele vragen aan de onderzoekers door te geven.

Alle vragenlijsten zijn gecontroleerd op volledigheid. Bij een incomplete vragenlijst is contact gezocht met de ambtenaar om te proberen de ontbrekende gegevens aan te vullen. De ambtenaren van enkele gemeenten waar de situatie niet was gewijzigd ten opzichte van de voorgaande metingen, hebben de vragenlijst niet zelf ingevuld, maar de onderzoekers verzocht om de antwoorden op de vorige meting over te nemen. De respons in deze categorie bedraagt evenals bij de voorgaande metingen 100%.



1.4.2.2 Ad 2. Gemeenten zonder coffeeshopbeleid

Bij de vorige meting gaven zeven gemeenten aan dat zij geen beleid voerden ten aanzien van coffeeshops. Er zijn in deze gemeenten geen coffeeshops gevestigd, maar de gemeente heeft niet concreet afgesproken en vastgelegd dat verkooppunten van cannabis niet worden gedoogd. De verantwoordelijke ambtenaren van de gemeenten in deze categorie zijn eveneens telefonisch benaderd. In de eerste plaats is aan hen gevraagd of er in de gemeente inmiddels een coffeeshop is gevestigd. Vervolgens is gevraagd of de gemeente nog steeds geen coffeeshopbeleid heeft of dat er inmiddels een nulbeleid is vastgesteld. Ten slotte is nagegaan of er in deze gemeenten plannen zijn om het huidige beleid in de komende twee jaren te wijzigen. Evenals de vorige metingen ligt de respons voor deze categorie op 100%.

1.4.2.3 Ad 3. Gemeenten met een nulbeleid

De laatste categorie omvat de zogenoemde nulgemeenten. Zij gedogen, vaak al jarenlang, geen verkooppunten van cannabis in hun gemeente. Bij de vorige meting in 2019 bleek dat het eind 2020 om 239 gemeenten ging. Rekening houdend met de gemeentelijke herindeling per 1 januari 2023, zijn voor deze meting ($342^{31} - (102+7) =$) 233 gemeenten benaderd die op voorhand in deze categorie vallen.

Aan deze 233 gemeenten is een e-mail gestuurd waarin zij zijn gevraagd om aan te geven of hun gemeente nog steeds een nulbeleid hanteert en of er plannen zijn om dit beleid in de toekomst te wijzigen. Het was voor ambtenaren ook mogelijk om de informatie per e-mail of telefoon door te geven. Twee weken na de eerste e-mail is een e-mail ter herinnering verstuurd. Op de mailing hebben 172 van de 233 gemeenten gereageerd. Al deze gemeenten geven aan nog steeds een nulbeleid te voeren.

De 61 gemeenten die ook na de herinnering niet op ons verzoek hebben gereageerd, is opnieuw een mail gestuurd, dit keer met een formele brief in de bijlage, gericht aan de burgemeester en ondertekend door het WODC. Na het verzenden van de mail zijn al deze gemeenten direct ook telefonisch benaderd. Ook deze gemeenten bevestigen allemaal dat zij nog steeds een nulbeleid hebben, waardoor de respons in deze categorie 100% procent bedraagt.

1.5 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk gaan we in op de aantallen coffeeshops in Nederland. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk drie het door gemeenten gevoerde coffeeshopbeleid. In het vierde hoofdstuk staat het handhavingsbeleid centraal, terwijl er in het vijfde daaropvolgende hoofdstuk aandacht is voor overtredingen van de criteria door coffeeshops en de eventueel opgelegde sancties door de gemeenten. In het zesde hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten en bijbehorende conclusies besproken. Waar mogelijk worden in het rapport vergelijkingen gemaakt met de voorgaande metingen. Voor een overzicht van het aantal coffeeshops in alle Nederlandse gemeenten verwijzen we naar de bijlage.

³¹ Totaal aantal Nederlandse gemeenten op peildatum 1 januari 2023.





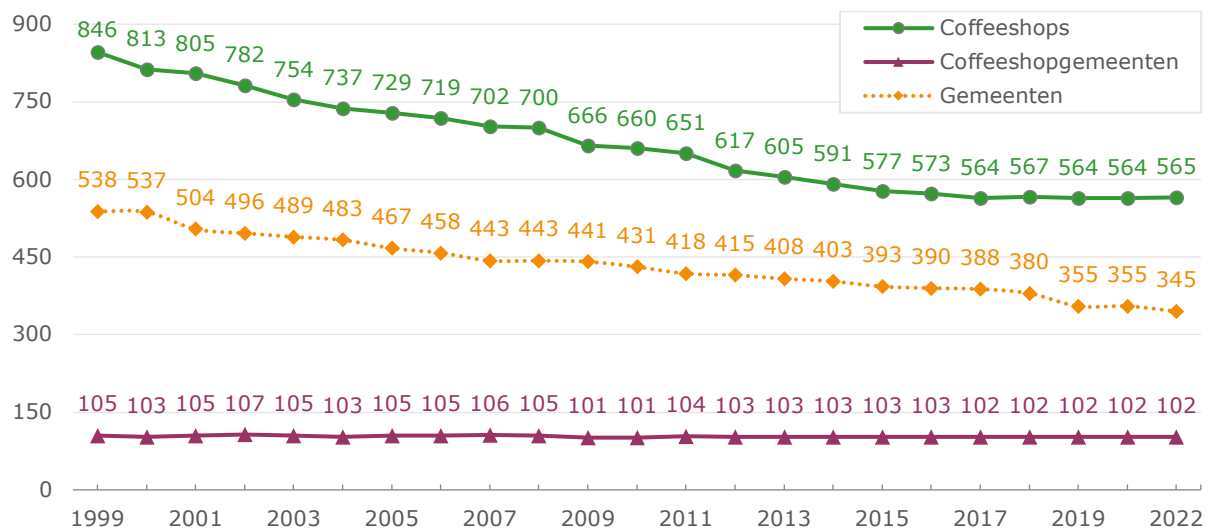
2 AANTAL COFFEESHOPS IN NEDERLAND

In dit hoofdstuk behandelen we het aantal coffeeshops in Nederland en de geografische spreiding. Aan gemeenteambtenaren is gevraagd hoeveel coffeeshops er op 31 december 2021, 31 december 2022 en 31 maart 2023 in hun gemeente gevestigd zijn.³² Deze gegevens zijn toegevoegd aan de informatie uit de voorgaande metingen, zodat de ontwikkelingen sinds 1999 in kaart kunnen worden gebracht. Ook gaan we in op het aantal coffeeshops in relatie tot de gemeentegrootte en de gemeentelijke coffeeshopdichtheid. Er is in dit hoofdstuk tevens aandacht voor het aantal 'afhaal-' en 'consumptie-coffeeshops', dat voor het eerst bij deze meting is uitgevraagd.

2.1 Coffeeshops in Nederland

Eind 2022 hebben 102 van de 345 Nederlandse gemeenten samen 565 gedoogde verkooppunten van cannabis (figuur 2.1). Daarmee is het aantal coffeeshopgemeenten voor het eerst sinds 1999 toegenomen ten opzichte van de vorige meting; in 2020 waren er 564 coffeeshops. Overigens is op peildatum 31 maart 2023 het aantal coffeeshops weer met één afgenomen naar 564. Al sinds 2017 is er sprake van een stabilisatie van het aantal coffeeshops. Deze trend zet zich bij deze meting door. In de periode 2019-2020 bleken negen coffeeshops te zijn verdwenen en werden er zes geopend. Het aantal mutaties in de periode 2021-2022 is beperkter, met twee nieuwe en één verdwenen shop.

2.1 Aantallen coffeeshops, coffeeshopgemeenten en gemeenten in Nederland, 1999-2022



³² Met 'coffeeshops' bedoelen we gelegenheden die cannabis verkopen en die van de desbetreffende gemeente een gedoogverklaring c.q. -status hebben ontvangen. Coffeeshops die tijdelijk voor (on)bepaalde tijd zijn gesloten worden in de totalen dus wel meegeteld.



De stijging in 2022 ten opzichte van 2021, kan worden verklaard doordat er in de periode 2020-2021 in één van de 102 coffeeshopgemeenten geen coffeeshops waren gevestigd op de peildata. De gedoogverklaring van de enige shop in die gemeente was destijds ingetrokken en de zoektocht naar een nieuwe exploitant nam enige tijd in beslag. In de loop van 2022 is er weer een coffeeshop in deze gemeente geopend. Omdat het totaal aantal Nederlandse gemeenten verder is afgenomen (van 355 in 2020 naar 345 in 2022), zijn er nu relatief gezien meer coffeeshopgemeenten dan bij de vorige meting.

Niet alle coffeeshops waaraan gemeenten een gedoogverklaring of -status hebben afgegeven zijn op de peildata geopend. Enkeligen zijn (tijdelijk) gesloten als gevolg van een bestuursrechtelijke sanctie die hen is opgelegd als gevolg van overtreding van de lokaal geldende gedoogcriteria (tabel 2.2). Op 31 december 2021 zijn 560 van de 564 coffeeshops daadwerkelijk geopend, terwijl dat er op 31 december 2022 556 van de 565 zijn. Voor de meeste coffeeshops die niet waren geopend (3 in 2021 en 9 in 2022), geldt dat zij een sluiting voor bepaalde tijd als sanctie opgelegd hebben gekregen. Deze coffeeshops mogen hun deuren na verloop van tijd dus weer openen. Eén coffeeshop heeft in 2021 een sluiting voor onbepaalde tijd opgelegd gekregen. Deze coffeeshop is uiteindelijk wel weer geopend in 2022.

2.2 Aantal (daadwerkelijk geopende) coffeeshops op peildata (n=102)

	31 december 2021	31 december 2022
Geopend	560	556
Bepaalde tijd gesloten	3	9
Onbepaalde tijd gesloten	1	0
Totaal	564	565

Bij deze meting is voor het eerst aan ambtenaren gevraagd of zij onderscheid kunnen maken in het aantal 'afhaal-' en 'consumptie-coffeeshops'. Onder *afhaal-coffeeshops* verstaan we coffeeshops waar cannabis alleen kan worden afgehaald, terwijl met *consumptie-coffeeshops* wordt bedoeld op shops waar cannabis (zonder tabak) ook kan worden geconsumeerd. Van de 102 coffeeshopgemeenten konden 98 een inschatting van deze onderverdeling maken. Vier gemeenten (met 87 van de 565 shops; 15,4%) geven aan de vraag niet te kunnen beantwoorden.

De resultaten (weergegeven in tabel 2.3) laten zien dat ambtenaren in 70 gemeenten (68,6%) één of meerdere coffeeshops in hun gemeente als consumptie-coffeeshop beschouwen. Het gaat in totaal om 368 van de 565 shops (65,1%), waarin klanten niet alleen cannabis kunnen kopen, maar ook (zonder tabak) kunnen gebruiken. Ambtenaren in 41 gemeenten (40,2%) geven aan dat er ten minste één afhaal-shop binnen hun gemeentegrenzen is gevestigd. Het gaat in totaal om 110 van de 565 shops (19,5%), waar cannabis alleen kan worden aangeschaft door het af te halen.

2.3 Geschat aantal 'afhaal-' en 'consumptie-coffeeshops' in gemeenten op peildatum 2022

31 december 2022	Gemeenten*		Coffeeshops	
	n	%	n	%
Afhaal-coffeeshops	41	40,2	110	19,5
Consumptie-coffeeshops	70	68,6	368	65,1
Onbekend	6	5,9	87	15,4
Totaal	102	100	565	100

*Het totaal bij de gemeenten telt niet op, omdat er in gemeenten zowel afhaal- als consumptie-coffeeshops kunnen zijn gevestigd.

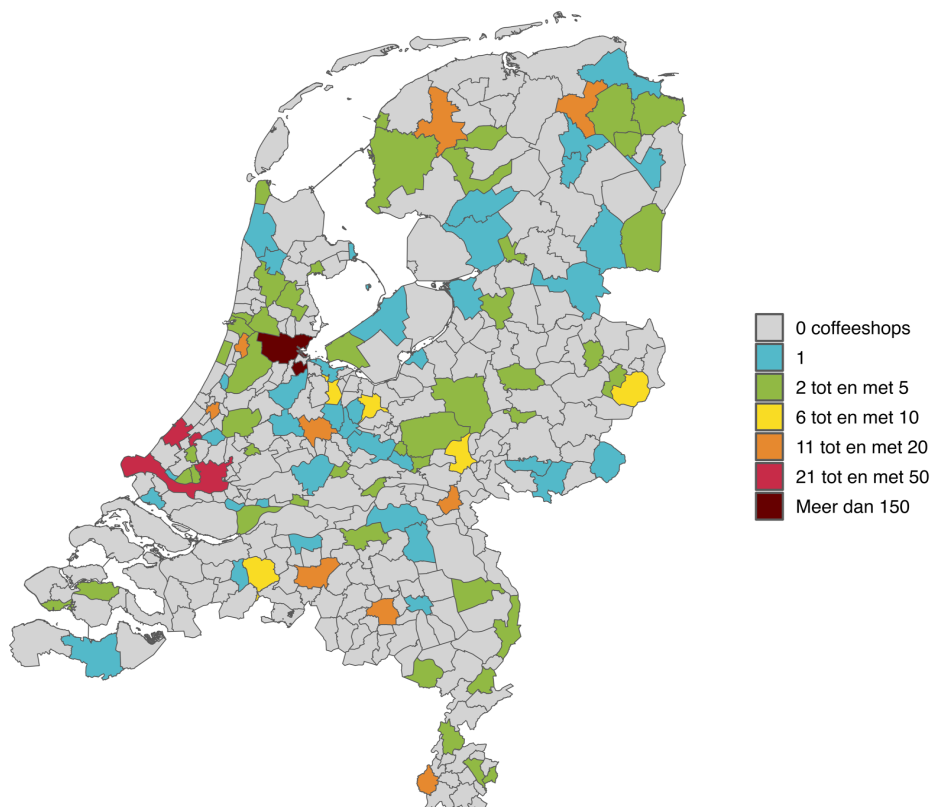


Enkele ambtenaren merken op dat het afhalen van cannabis in de afgelopen jaren in hun gemeente gebruikelijker is geworden. Zij vermoeden dat er een relatie is met de invoering van het verbod op rookruimtes in publieke gebouwen per 1 juli 2022. Op dit moment kunnen deze vermoedens van gemeenteambtenaren nog niet worden onderbouwd.

2.1.1 Geografische spreiding

In de geografische spreiding van coffeeshops over Nederland is nauwelijks iets veranderd ten opzichte van voorgaande jaren (figuur 2.4). De concentraties van coffeeshops bevinden zich voornamelijk in de Randstad en de middelgrote steden in de provincies. Eind december 2022 zijn, net zoals in 2020, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag de enige gemeenten met meer dan 20 coffeeshops. Samen hebben zij 242 coffeeshops, hetgeen neerkomt op 42,8% van het totale aantal coffeeshops in Nederland. In Amsterdam is er één coffeeshop bijgekomen; daar steeg het aantal coffeeshops van 166 eind 2020 naar 167 eind 2022. Het aantal coffeeshops in Rotterdam (39) en Den Haag (36) is ten opzichte van de vorige meting gelijk gebleven.

2.4 Geografische spreiding coffeeshops eind 2022



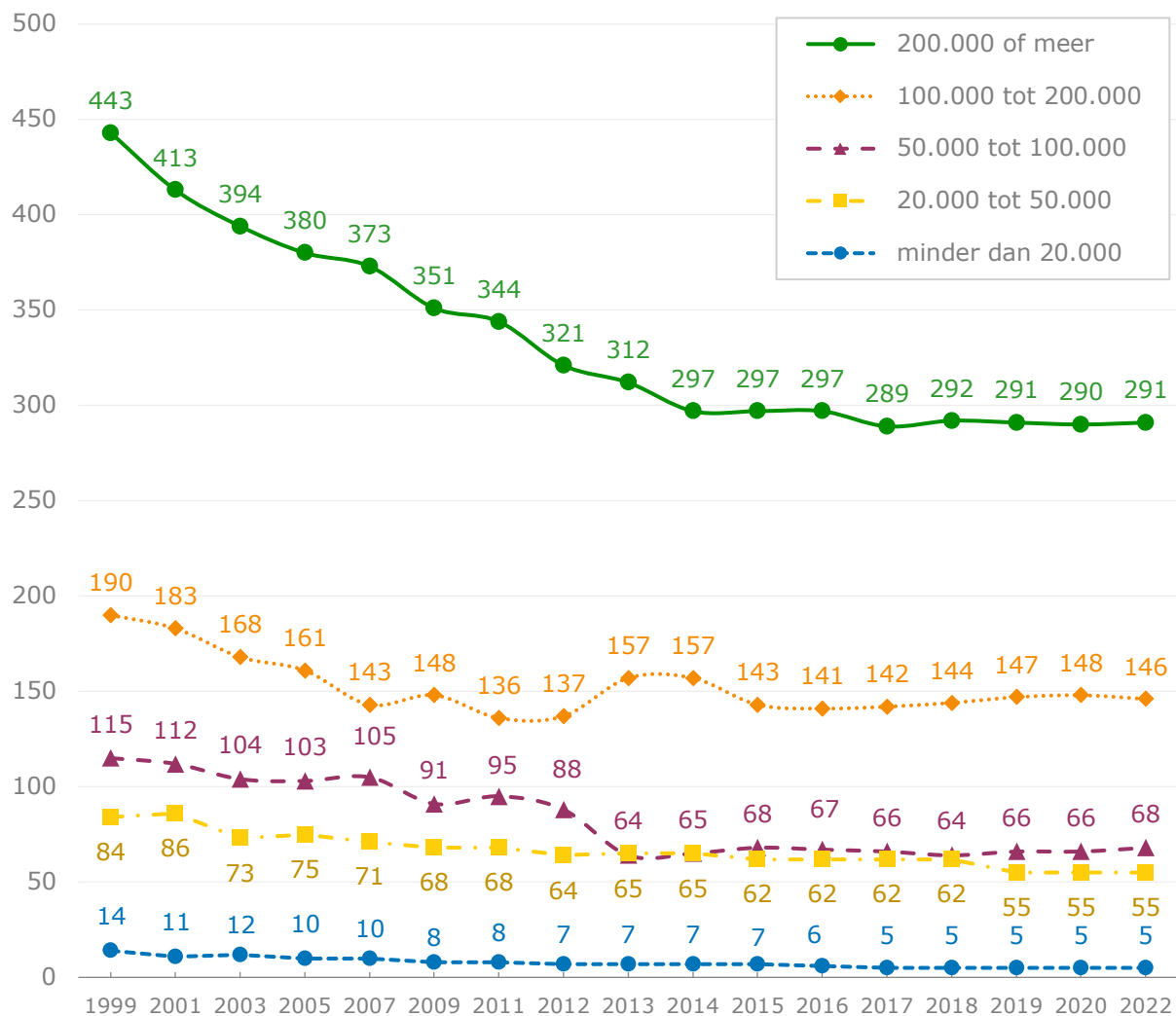
2.2 Coffeeshops per gemeente

Figuur 2.5 laat een overzicht zien van het aantal coffeeshops in relatie tot de gemeentegrootte. De stabilisatie van het aantal coffeeshops in de laatste jaren is ook hier duidelijk zichtbaar. Zo bedraagt het totale aantal coffeeshops in de grootste gemeenten



(meer dan 200.000 inwoners) 291 eind 2022. Na een aanvankelijke daling, schommelt het aantal coffeeshops in deze grote gemeenten de afgelopen jaren zo rond dit punt. Dit geldt ook voor de aantallen coffeeshops in de middelgrote (50.000 - 100.000 inwoners) en kleinste gemeenten (minder dan 20.000 inwoners). In de middelgrote gemeenten zijn er in totaal 68 coffeeshops eind 2022, terwijl dit er in de kleinste gemeenten 5 zijn.

2.5 Aantal coffeeshops per categorie gemeentegrootte, 1999-2022



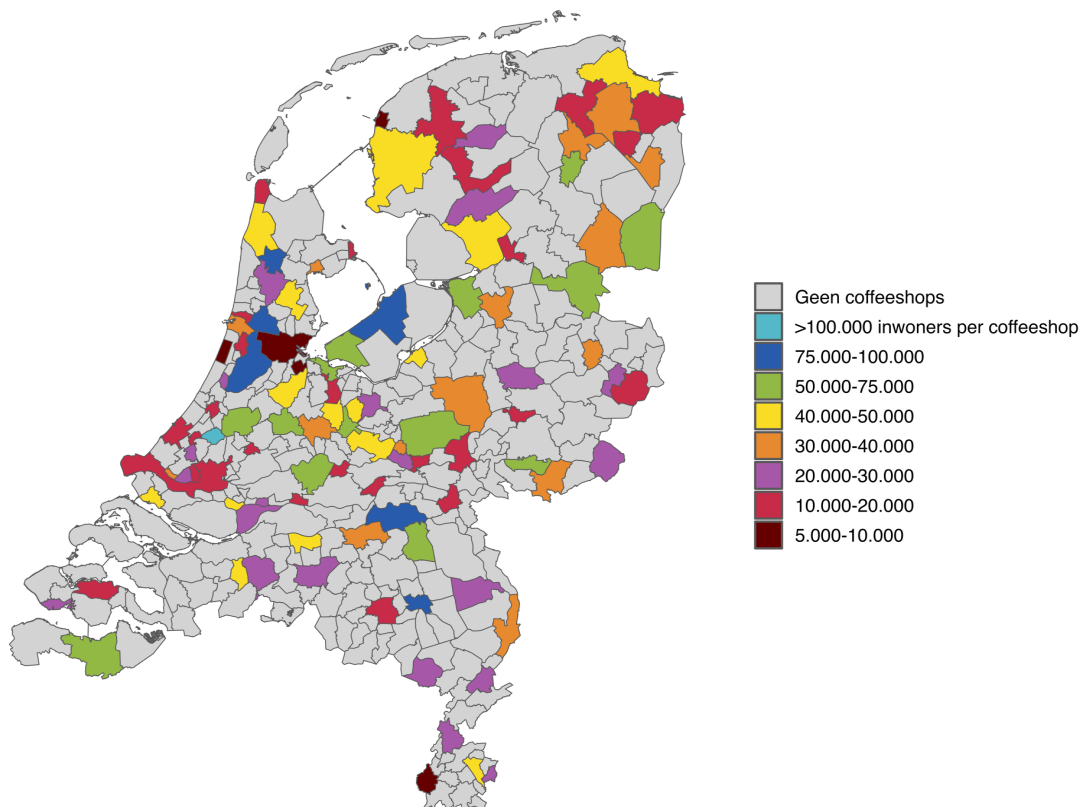
2.2.1 Coffeeshopdichtheid

Figuur 2.6 laat een overzicht zien van de gemeentelijke coffeeshopdichtheid (het aantal inwoners per coffeeshop). Ook voor de coffeeshopdichtheid geldt dat er weinig veranderingen zijn opgetreden ten opzichte van de vorige meting. Het gemiddeld aantal inwoners per coffeeshop ligt voor de 102 coffeeshopgemeenten eind 2022 op 35.478. De mediaan (middelste waarneming) ligt lager, namelijk op 30.021 inwoners per coffeeshop. Zowel het gemiddelde als de mediaan van het aantal inwoners per coffeeshop komt sterk overeen met 2020 (respectievelijk 34.082 en 27.055).



De gemeente Amsterdam blijft de gemeente met het laagste aantal inwoners per coffeeshop; namelijk één coffeeshop per 5.285 inwoners. Er is zeer waarschijnlijk een verband met het hoge aantal niet-ingezeten bezoekers van coffeeshops in het centrum van Amsterdam. Het aantal inwoners per coffeeshop in Amsterdam vrijwel gelijk aan dat bij de voorgaande meting toen de coffeshopdichtheid 5.259 inwoners per coffeeshop bedroeg. De gemeente Zoetermeer heeft met één coffeeshop voor alle 125.767 inwoners - net als bij de vorige meting - het hoogste aantal inwoners per coffeeshop.

2.6 Coffeshopdichtheid (aantal inwoners per coffeeshop) eind 2022







3 GEMEENTELIJK BELEID

Gemeenten zijn vrij om het lokale coffeeshopbeleid zelf verder in te vullen, mits zij binnen de landelijke kaders blijven. Zij kunnen kiezen uit verschillende beleidsvormen en deze, indien gewenst, nader specificeren. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk behandelen we de verschillende beleidsvormen en specificaties. Vervolgens gaan we in op de praktijk en hoe deze zich verhoudt tot het geformuleerde beleid. Ook besteden we aandacht aan aanvullende maatregelen die gemeenten kunnen nemen op grond van de Wet Bibob en artikel 13b van de Opiumwet.

3.1 Beleidsvormen en gevoerd beleid

Gemeenten in Nederland kunnen verschillende beleidsvormen hanteren voor coffeeshops. Er kan grofweg onderscheid worden gemaakt tussen drie beleidsvormen: het voeren van een nulbeleid; een gedoogbeleid; of geen beleid.

3.1.1 Nul-, gedoog- of geen beleid

In vergelijking met de voorgaande meting is wat betreft de beleidsvorm weinig veranderd. Eind 2022 hebben 235 van de 344 gemeenten (68,4%) een nulbeleid (tabel 3.1). In deze gemeenten worden geen verkooppunten van cannabis gedoogd. Dit is vergelijkbaar met de vorige meting, toen 246 van de 355 gemeenten (69,3%) een nulbeleid hadden. Eind 2022 hebben 102 gemeenten (29,6% van alle 345 gemeenten) een beleid waarbij coffeeshops worden gedoogd. Dat aantal is gelijk aan dat van de vorige meting. Verder voeren zeven (2%) gemeenten geen beleid op het gebied van coffeeshops, hetgeen er vijf minder zijn dan de 12 (toen 3,2%) uit de vorige meting. Er zijn momenteel geen coffeeshops in deze gemeenten gevestigd, maar de gemeenten hebben (nog) niet formeel vastgelegd dat verkooppunten van cannabis niet worden gedoogd.

3.1 Aantal gemeenten dat eind 2022 geen beleid, een nulbeleid of een gedoogbeleid hanteert

Beleidsvorm	n	%
Nulbeleid	235	68,4
Gedoogbeleid	102	29,6
Geen beleid	7	2
Totaal	344	100

3.1.2 Maximumbeleid en nadere specificaties

Vrijwel alle gemeenten met een beleid waarbij coffeeshops worden gedoogd hanteren een zogenoemd maximumbeleid, waarbij een maximum aantal coffeeshops binnen de gemeentegrenzen wordt toegestaan. Sommige gemeenten hanteren daarbij een afnemend maximum. Het maximum aantal wordt in deze gemeenten naar beneden bijgesteld zodra een coffeeshop om wat voor reden dan ook verdwijnt.



Daarnaast kunnen gemeenten het beleid nog nader specificeren. Er kan onderscheid worden gemaakt in de volgende, elkaar niet uitsluitende, beleidsopties:

- a. **Verminderingsbeleid:** het aantal coffeeshops dient, al dan niet door een actief beleid, op termijn te worden teruggedrongen. De gemeente heeft daarbij nog geen (nieuw) maximum aantal vastgesteld.
- b. **Uitsterfbeleid:** het aantal coffeeshops dient, al dan niet door een actief beleid, op termijn te worden teruggedrongen. Deze optie lijkt sterk op een verminderingbeleid. Het verschil is echter dat bij een uitsterfbeleid wel een (nieuw) maximum aantal is vastgelegd of dat is aangegeven welke coffeeshops op termijn dienen te verdwijnen (bijvoorbeeld alle coffeeshops buiten een bepaald gebied). Ook kan het zijn dat de gemeente naar een nulbeleid toe wil.
- c. **Ontmoedigingsbeleid:** de gemeente probeert uitsluitend door het stellen van (nieuwe) voorwaarden de ongewenste vestiging van nieuwe coffeeshops tegen te gaan en het aantal bestaande coffeeshops terug te dringen.
- d. **Stichtingsmodel:** er zijn één of meerdere gecontroleerde, niet-commerciële, verkooppunten van cannabis, ondergebracht in een daartoe aangewezen stichting.
- e. **Vestigingsbeleid:** coffeeshops mogen zich vestigen in de gemeente, mits het maximumbeleid dit toestaat. Er zijn echter wel strikte regels opgesteld met betrekking tot de locatie van de coffeeshops.
- f. **Regionale afspraken/beleid:** er zijn in regionaal verband afspraken gemaakt of gezamenlijk beleid opgesteld over het te voeren coffeeshopbeleid.

3.1.2.1 Resultaten

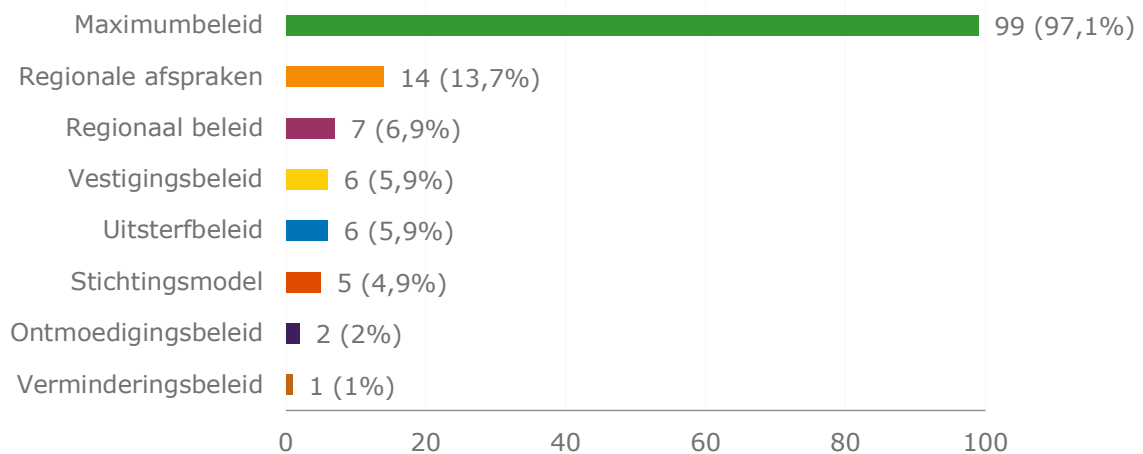
Van de 102 coffeeshopgemeenten geven 99 (97,1%) aan een maximumbeleid te hebben (figuur 3.2). Dat zijn er twee minder dan bij de vorige meting toen 101 van de 102 (99%) coffeeshopgemeenten nog een maximumbeleid zeiden te hanteren. In beide gevallen gaat het niet om een formele beleidswijziging. Eén van deze gemeenten kijkt anders tegen het eigen beleid aan dan twee jaar geleden. Deze gemeente wil de vestiging van shops weer mogelijk maken en heeft het gedachtengoed van het (afnemende) maximumbeleid losgelaten. De andere gemeente zien het eigen beleid niet langer als een maximumbeleid, omdat er na een fusie en de sluiting van de enige coffeeshop in de gemeente opnieuw afstemming over het beleid dient plaats te vinden. Welk uitgangspunt de gemeente daarbij zal hanteren voor wat betreft het aantal coffeeshops is nog onduidelijk.

Bij de huidige meting geven 14 (14%) gemeenten aan dat er onderling afspraken tussen gemeenten in de regio zijn gemaakt over het te voeren coffeeshopbeleid. Dit zijn er tien minder dan twee jaar geleden toen 24 (23,5%) gemeenten zeiden regionale afspraken te hebben gemaakt. Zes gemeenten geven aan niet te weten of regionale afspraken zijn gemaakt. Deze gemeenten maken voornamelijk onderlinge afspraken over het maximum aantal coffeeshops in de regio. Het kan gaan om een maximaantal voor de gehele regio of afspraken over in welke gemeenten er wel en geen coffeeshops kunnen worden gevestigd. Daarnaast zijn er regionale afspraken gemaakt over het al dan niet (actief) handhaven van het Ingezetenen criterium (I-criterium). Gemeenten in dezelfde regio spreken in dat geval af dat alle gemeenten in een regio het I-criterium wel of juist niet handhaven.



Zes gemeenten (5,9%) specificeren hun beleid nader als zijnde een vestigingsbeleid. In deze gemeenten mogen coffeeshops zich vestigen als het maximumbeleid dat toestaat en alleen als er aan de gestelde vestigingscriteria wordt voldaan. Bij de vorige meting werd 'vestigingsbeleid' nog door negen gemeenten (8,8%) als nadere specificatie genoemd. Het gaat hier niet om formele beleidswijzigingen, maar om veranderde gemeentelijke visies ten aanzien van het eigen beleid.

3.2 Gemeenten met een gedoogbeleid die het beleid nader gespecificeerd hebben in 2022, in absolute aantallen en % (meerdere antwoorden mogelijk) (n=102)



3.2 Verhouding beleid en praktijk

Zoals gezegd, hanteren bijna alle gemeenten met een coffeeshop een maximumbeleid. Bij deze beleidsvorm stelt de gemeente in het coffeeshopbeleid een limiet aan het aantal te vestigen coffeeshops. Bij deze meting is wederom nagegaan hoe het aantal coffeeshops zich verhoudt tot het gestelde maximum. Drie (2,9%) van de 102 coffeeshopgemeenten zijn hierbij buiten beschouwing gelaten, omdat zij geen maximumbeleid zeggen te hanteren.

In 84 (82%) coffeeshopgemeenten is het aantal coffeeshops eind 2022 gelijk aan het maximumaantal coffeeshops dat volgens het beleid is toegestaan (tabel 3.3). Dit aantal is lager dan bij de vorige meting, toen dit in 86 (84,3%) gemeenten het geval was. In drie (3,6%) van deze 84 gemeenten wordt eind 2022 een 'afnemend maximum' gehanteerd. Twee jaar geleden ging het om dezelfde drie gemeenten. Het maximum aantal coffeeshops wordt in deze gemeenten naar beneden bijgesteld zodra een coffeeshop om wat voor reden dan ook verdwijnt. Het aantal coffeeshops in deze gemeenten is daarom per definitie gelijk aan het maximum.

Voor 12 (11,8%) van de 102 gemeenten geldt dat het aantal coffeeshops in de gemeente lager is dan het vastgestelde maximum. Bij de vorige meting ging het nog om 10 (9,8%) van de 102 gemeenten. Drie (25%) van de 12 gemeenten hebben maatregelen genomen om te zorgen dat er in de nabije toekomst coffeeshops kunnen bijkomen, zodat in de lokale vraag naar cannabis kan worden voorzien. Vier (33,3%) gemeenten zeggen in het algemeen te gaan verkennen hoe het aantal coffeeshops kan worden uitgebreid, terwijl



twee (16,7%) gemeenten aangeven dat zij de wachtlijst met aanvragen voor nieuwe coffeeshops gaan afhandelen.

In drie (2,9%) van de 102 gemeenten is het aantal coffeeshops hoger dan het maximum. Dat zijn er drie minder dan bij de vorige meting toen het om vijf (4,9%) gemeenten ging. Twee (66,6%) van deze drie gemeenten geven expliciet aan een uitsterfbeleid te hanteren om het aantal coffeeshops nader met het maximum overeen te stemmen.

3.3 Aantal coffeeshopgemeenten met een lager, gelijk of hoger aantal coffeeshops dan het vastgestelde maximum in 2022

Aantal coffeeshops t.o.v. vastgestelde maximum	n	%
Hoger	3	2,9
Gelijk	84	82,4
Lager	12	12,8
Niet van toepassing	3	2,9
Totaal	102	100

3.3 Aanvullende maatregelen

Gemeenten kunnen aanvullende maatregelen in hun coffeeshopbeleid opnemen om bijvoorbeeld drugstoerisme en de niet-gedoogde verkoop van cannabis tegen te gaan. In deze paragraaf wordt besproken in hoeverre gemeenten gebruik maken van dergelijke aanvullende maatregelen. Achtereenvolgens worden de Wet Bibob, de mogelijkheden om niet-gedoogde verkoop van cannabis tegen te gaan (Artikel 13b van de Opiumwet) en de maatregelen om drugstoerisme tegen te gaan besproken.

3.3.1 Wet Bibob

Sinds 1 juni 2003 kunnen gemeenten gebruik maken van de Wet Bibob. Deze wet heeft als doel de integriteit van bestuursorganen te waarborgen. De Wet Bibob is van toepassing op (bepaalde) vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties. Coffeeshops vallen ook onder het bereik van Wet Bibob. Gemeenten kunnen op basis van deze wet een vergunningaanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt.

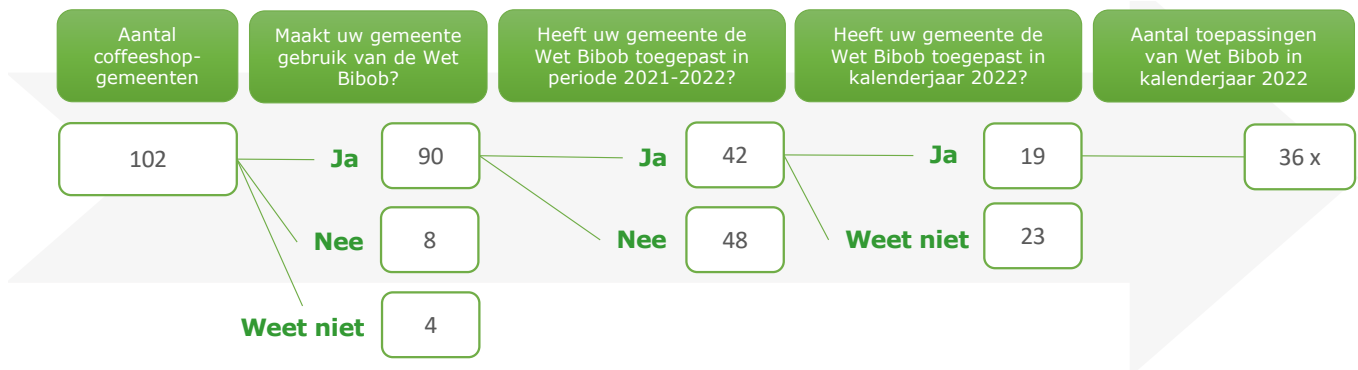
Bij deze meting is wederom aan coffeeshopambtenaren gevraagd of zij gebruik maken van de Wet Bibob. Van de 102 gemeenten zeggen 90 (88,2%) dat zij hier in algemene zin gebruik van maken (figuur 3.4). Verder geven 8 (7,8%) van de 102 gemeenten aan in het geheel geen gebruik te maken van de Wet Bibob, terwijl dat er twee jaar geleden nog 11 (10,8%) waren. Vier (3,9%) van de 102 respondenten zeggen niet (zeker) te weten of hun gemeente gebruik maakt van de Wet Bibob. Dat zijn er meer dan bij de vorige meting; eind 2020 wisten twee (2%) gemeenteambtenaren dit niet.

Vervolgens is gevraagd of gemeenten in de periode 2021-2022 de Wet Bibob ook hebben toegepast. Van de 90 gemeenten die van de wet gebruik maken, zeggen 42 (46,7%) dat zij dit in periode 2021-2022 hebben toegepast, terwijl 48 (53,3%) dit niet hebben gedaan. Van de 42 gemeenten die de Wet Bibob hebben toegepast, weten 19 (45,2%) zeker dat



dit in het jaar 2022 was. Zij pasten de wet in dit kalenderjaar in totaal 36 keer toe. Dit betekent dat de Wet Bibob met betrekking tot de vergunningverlening aan coffeeshophouders minder vaak is toegepast dan twee jaar geleden. Toen pasten 26 gemeenten het 120 keer toe. Een verklaring hiervoor is dat één gemeente destijds een zeer groot aantal coffeeshops had laten screenen met behulp van deze wet.

3.4 Aantal gemeenten dat wel en niet gebruik maakt van de Wet Bibob en deze wet voor coffeeshops heeft toegepast in 2022



3.3.2 Maatregelen drugstoerisme

Coffeeshops in Nederland kunnen aantrekkingskracht hebben op buitenlandse (soft)drugstoeristen. Aan gemeenten is gevraagd in welke mate zij te maken krijgen met dit fenomeen, dat in de volksmond wordt aangeduid met de term 'drugstoerisme'. Van de 102 gemeenten geven 18 (17,6%) aan dat zij hiermee te maken hebben. Van deze 18 gemeenten handhaven vijf (4,9%) het I-criterium (vier met lage prioriteit en één met hoge prioriteit). Aan deze 18 gemeenten is gevraagd of zij - naast het I-criterium - aanvullende maatregelen hebben genomen om het drugstoerisme (in algemene zin) in hun gemeente aan banden te leggen.

Vier (3,9%) gemeenten geven aan dat zij dit hebben gedaan. Net als in de vorige meting zeggen twee (2%) gemeenten het G-criterium aangescherpt te hebben om drugstoerisme te ontmoedigen. Er mag in deze gemeenten een lager aantal gram softdrugs per dag per klant verkocht worden. In één van deze gemeenten wordt drugshandel op straat tevens integraal aangepakt. Naast het I-criterium worden daar algemene maatregelen genomen zoals het aanspreken van bezoekers in de directe omgeving van de coffeeshop op hun(parkeer)gedrag. De andere twee gemeenten geven - net als bij de vorige meting - aan dat zij de straathandel bestrijden met cameratoezicht, gebiedsverboden en een verbod op het openbare gebruik van drugs in de stadscentra. Ook zijn bepalingen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) opgenomen om samenscholing van dealers tegen te gaan.

3.4 Toekomstplannen en externe factoren

Alle 102 coffeeshopgemeenten is ook gevraagd of zij plannen hebben om hun coffeeshopbeleid in de komende jaren te gaan wijzigen. Van de 102 coffeeshopgemeenten zijn er 55 (53,9%) van plan om wijzigingen door te voeren in 2023 en 2024. Van de 55



gemeenten die van plan zijn om de komende twee jaren wijzigingen in hun beleid door te voeren geven 34 (61,8%) gemeenten aan dat deze plannen (nog) niet concreet zijn uitgewerkt en/of nog vertrouwelijk zijn. De plannen van de 21 (38,2%) andere gemeenten luiden als volgt:

- Zeven (33,3%) van de 21 gemeenten benoemen dat het coffeeshopbeleid zal worden afgestemd op deelname aan het 'Experiment gesloten coffeeshopketen'.
- In zes (28,6%) van de 21 gemeenten is het coffeeshopbeleid dusdanig verouderd dat het niet langer aansluit op de lokale situatie. Zij hebben de wens om het beleid in de nabije toekomst te actualiseren. In twee van deze zes gemeenten heeft dit ook te maken met de wens om nieuwe coffeeshops te laten vestigen of de huidige te verplaatsen.
- Ambtenaren in vier (19%) van de 21 gemeenten geven aan dat hun gemeente voornemens is het beleid te wijzigen in verband met 'schaarse vergunningen'. Op basis van dit principe zou het gelijkheidsbeginsel van kracht moeten zijn bij de verdeling van exploitatievergunningen als een limiet geldt voor het aantal dat kan worden verstrekt.
- Onder deze 21 gemeenten zijn twee (9,5%) nieuw gevormde gemeenten, die hun beleid opnieuw moeten afstemmen na een fusie van twee of meer gemeenten.
- In twee (9,5%) van de 21 gemeenten wordt nagedacht over het al dan niet opschorten van de handhaving van het I-criterium.

Bij de vorige meting waren er 50 (49%) coffeeshopgemeenten met toekomstplannen. Van deze 50 gemeenten blijken 17 (34%) hun beleid daadwerkelijk te hebben aangepast. Het gaat hier voor het grootste deel om een algehele actualisatie van het gemeentelijk coffeeshopbeleid. Overigens geldt voor vier (3,9%) van de 102 gemeenten dat zij twee jaar geleden nog niet van plan waren om hun beleid te wijzigen, maar dat zij dat bij deze meting wel blijken te hebben gedaan.

Aan de 21 (20,6%) van de 102 gemeenten die hun beleid hebben gewijzigd is gevraagd of externe factoren daar ook een rol bij hebben gespeeld. In de periode 2021-2022 gaat het om de Corona-maatregelen, de invoering van het verbod op rookruimtes in publieke en openbare gebouwen en de ontwikkelingen rondom het Experiment gesloten coffeeshopketen. De belangrijkste bevindingen zijn als volgt:

- **Corona-maatregelen:** De corona-maatregelen blijken niet zozeer een effect te hebben gehad op de vormgeving van het gemeentelijk beleid, maar wel op de handhaving daarvan. Er hebben volgens gemeenten minder proactieve controles plaatsgevonden ten aanzien van de landelijke en lokale gedoogcriteria. De resultaten van de vorige meting lieten dit ook zien. In een deel van de gemeenten geen enkele controle te zijn uitgevoerd. De controles die wel plaatsvonden waren doorgaans gericht op de naleving van de corona-maatregelen en niet op de gedoogcriteria.
- **Verbod op rookruimtes:** Het per 1 juli 2022 ingevoerde verbod op rookruimtes in de horeca heeft niet zozeer tot grote beleidswijziging geleid. Enkele gemeenten hebben het nu daarin vermeld als voorwaarde voor een gedoogverklaring. Gemeenteambtenaren hebben wel de indruk dat het afhalen van cannabis bij coffeeshops populairder is geworden ten opzichte van het ter plaatse consumeren. Zij koppelen deze ontwikkeling - op dit moment nog gevoelsmatig - aan de invoering van het verbod op rookruimtes.
- **Experiment gesloten coffeeshopketen:** Het aanstaande experiment met een gesloten coffeeshopketen heeft bij ongeveer de helft van de tien deelnemende interventiegemeenten tot beleidswijzigingen geleid. Het beleid en de juridische



vormgeving daarvan is aan de nieuwe wettelijke bepalingen aangepast. Ook zijn er in enkele van deze interventiegemeenten alvast nieuwe werkafspraken gemaakt over de handhaving en sanctionering. De niet-deelnemende gemeenten (waaronder ook de controlegemeenten), geven aan dat het aanstaande experiment geen invloed heeft gehad op het door de gemeente gevoerde coffeeshopbeleid.





4 CRITERIA, TOEZICHT EN CONTROLE

Alle gemeenten die ten minste één coffeeshop gedogen dienen de landelijke AHOJGI-criteria te hanteren. Daarnaast kunnen gemeenten ervoor kiezen om aanvullende vestigings- en/of overige criteria vast te stellen. In dit hoofdstuk behandelen we allereerst in hoeverre gemeenten de AHOJGI-, vestigings- en overige criteria in hun beleid hebben vastgelegd. Vervolgens bespreken we welke instanties verantwoordelijk zijn voor de controle op naleving van de criteria en welke acties daarvoor zijn ondernomen.

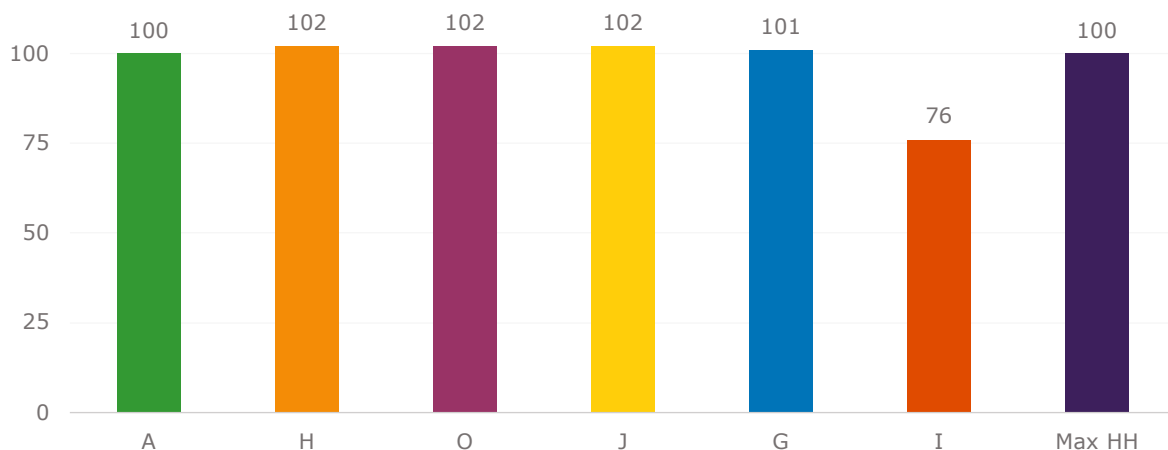
4.1 AHOJGI-criteria en Maximale handelshoeveelheid

In de Aanwijzing Opiumwet van het OM worden de landelijke gedoogkaders voor coffeeshops weergegeven. Gemeenten kunnen binnen dit landelijke kader invulling geven aan het eigen coffeeshopbeleid. Daarbij mogen gemeenten afwijken van de formulering in de Aanwijzing Opiumwet mits dit geen verruiming van de gestelde kaders tot gevolg heeft. Als landelijke criteria niet in het beleid zijn opgenomen, wordt daar geen toezicht op gehouden en kunnen geen sancties worden opgelegd.

4.1.1 AHOJGI-criteria

Hoeveel gemeenten met een coffeeshopbeleid de AHOJGI-criteria en de Maximale handelshoeveelheid hebben vastgelegd is ongewijzigd ten opzichte van de vorige meting (figuur 4.1). Voor het H-, O-, en J-criterium geldt nog steeds dat alle 102 coffeeshopgemeenten dit in het beleid hebben opgenomen. Voor het A-criterium (100 gemeenten), het G-criterium (101 gemeenten) en het criterium voor de Maximale handelshoeveelheid (100 gemeenten) is dit voor bijna alle gemeenten het geval. Het I-criterium is door minder gemeenten in het beleid opgenomen. Het gaat om 76 (74,5%) van de 102 gemeenten. Later in dit hoofdstuk gaan we nader op dit criterium in.

4.1 Aantal coffeeshopgemeenten dat de AHOJGI-criteria en de Maximale handelshoeveelheid (Max HH) heeft vastgelegd in 2022





4.1.2 Definities AHOJGI-criteria

De meeste gemeenten nemen bij het vastleggen van de criteria de definities over uit de Aanwijzing Opiumwet van het OM. Vijf (4,9%) van de 102 gemeenten wijken hiervan af. Het gaat om de volgende afwijkingen en ontwikkelingen:

- Drie gemeenten hebben het beleid zo ingericht, dat er bij een handelsvoorraad van tussen de 500 en 1.000 gram geen sanctie aan coffeeshops hoeft te worden opgelegd of dat er slechts een formele waarschuwing wordt gegeven. In deze gemeenten worden pas vergaande sancties (zoals sluitingen) opgelegd als de handelsvoorraad de 1.000 gram te boven gaat.
- Twee gemeenten hanteren, net als bij de vorige meting, ten aanzien van het G-criterium een lagere maximale transactiehoeveelheid dan de vijf gram die in de Aanwijzing Opiumwet staat; respectievelijk twee en drie gram per klant per dag.

4.1.3 Ingezetenen criterium

Op basis van de landelijke richtlijnen worden gemeenten geacht het I-criterium in het beleid op te nemen. Uit bovenstaande blijkt dat het I-criterium niet door alle coffeeshopgemeenten in het beleid is opgenomen in tegenstelling tot vrijwel alle andere landelijke gedoogcriteria.

Nederlandse coffeeshopgemeenten gaan daarnaast verschillend om met de controle van het I-criterium. In het kader van 'lokaal maatwerk' kunnen gemeenten in de lokale driehoek afstemmen of dit al dan niet actief wordt gedaan. De volgende vier alternatieven kunnen worden onderscheiden:

- Gemeenten hebben het I-criterium **niet** in het beleid opgenomen en controleren er dus **niet** op;
- Gemeenten hebben het I-criterium **wel** in het beleid opgenomen, maar controleren er dus **niet actief** op;
- Gemeenten hebben het I-criterium **wel** in het beleid opgenomen en controleren er met **lage prioriteit** op;
- Gemeenten hebben het I-criterium **wel** in het beleid opgenomen en controleren er met **hoge prioriteit** op.

Aan gemeenteambtenaren is – nu voor de derde keer in het kader van deze monitor - gevraagd of hun gemeente op het I-criterium controleert en zo ja, met welke prioriteit. De resultaten zijn weergegeven in tabel 4.2. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Het I-criterium staat niet in het beleid van 16 (15,7%) van de 102 coffeeshopgemeenten. Er kan in deze gemeenten dan ook niet actief op het criterium worden gecontroleerd. Bij de vorige meting ging het nog om 26 (25,5%) gemeenten.
- Voor 52 (51%) gemeenten geldt dat het I-criterium wel in het beleid staat. Bij de vorige meting ging het om 41 (40,2%) gemeenten. In de praktijk is de situatie in deze gemeenten hetzelfde als die in de hierboven beschreven gemeenten.
- In 30 (29,4%) gemeenten wordt er met lage prioriteit gecontroleerd. Bij de vorige meting ging het ook om 30 (29,4%) van de 102 gemeenten. Als de antwoorden van deze gemeenten nader worden geanalyseerd dan blijken zij in de praktijk doorgaans geen toezicht te houden op de naleving van dit criterium bij de coffeeshops. De voornaamste reden die gemeenten daarvoor hebben is dat zij zeer weinig drugstoerisme kennen. Gemeenten in deze categorie zeggen dat zij wel gaan controleren als zij



signalen zouden ontvangen van overlast als gevolg van drugstoerisme. Er gelden daarom ook sancties ten aanzien van het I-criterium die ook in het handhavingsarrangement zijn opgenomen. Deze hoeven in de praktijk vrijwel nooit te worden opgelegd.

- Voor vier (3,9%) coffeeshopgemeenten geldt dat er met hoge prioriteit wordt gecontroleerd op het I-criterium. Het ging nog om vijf (4,9%) gemeenten bij de vorige meting. Voor de gemeenten in deze categorie geldt dat er met het I-criterium zo wordt omgegaan zoals dat in het landelijk coffeeshopbeleid is beschreven: niet-ingezetenen van Nederland hebben geen toegang tot de coffeeshops en aan hen mag geen cannabis worden verkocht. Er wordt hierop toezicht gehouden in de coffeeshops in de gemeenten.

4.2 Aantal coffeeshopgemeenten dat het I-criterium al dan niet in het beleid hebben opgenomen en het met lage of hoge prioriteit controleert in 2022

Status toezicht I-criterium	n	%
Niet in beleid	16	15,7
Wel in beleid, geen actieve controle	52	51
Lage prioriteit	30	29,4
Hoge prioriteit	4	3,9
Totaal	102	100

4.2 Vestigingscriteria

Naast de AHOJGI-criteria en de Maximale handelshoeveelheid kunnen gemeenten aanvullende criteria hanteren. Zo kunnen zij criteria opstellen waaraan de locatie van een coffeeshop moet voldoen wil deze in aanmerking komen voor een gedoogverklaring c.q. gedoogstatus. Deze criteria worden doorgaans aangeduid met de term 'vestigingscriteria'.

Nadere toelichting voornaamste vestigingscriteria

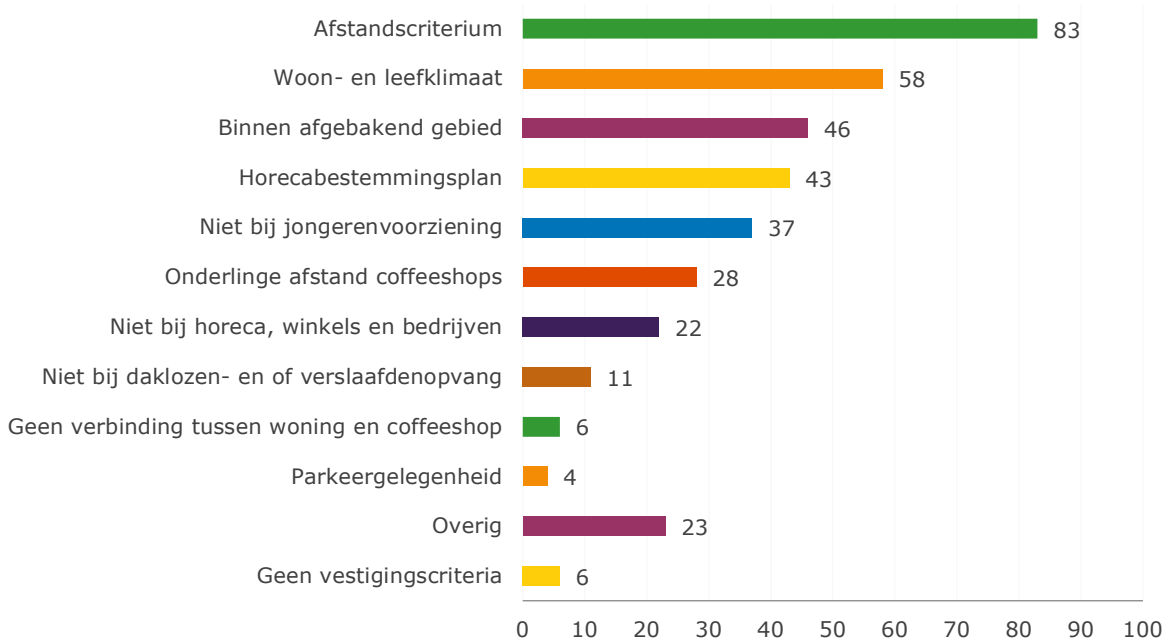
- **Afstandscriterium:** coffeeshops kunnen niet worden gevestigd binnen een bepaalde afstand van een onderwijsvoorziening;
- **Woon- en leefklimaat:** de vestiging van een coffeeshop mag geen negatief effect hebben op het woon- en leefklimaat van de directe omgeving;
- **Horecabestemmingsplan:** coffeeshops kunnen alleen gevestigd worden op locaties met een horecabestemming;
- **Binnen afgebakend gebied:** coffeeshops kunnen alleen worden gevestigd binnen een specifiek afgebakend gebied;
- **Niet bij jongerenvoorziening:** coffeeshops kunnen niet worden gevestigd in de nabijheid van een jongerenvoorziening. Sommige gemeenten brengen dit onder in een afstandscriterium;
- **Onderlinge afstand coffeeshops:** er moet een minimale afstand zijn tussen twee coffeeshops;
- **Niet bij horeca, winkels en bedrijven:** coffeeshops kunnen niet worden gevestigd in de nabijheid van horeca, winkels en bedrijven. Het varieert per gemeente voor welk soort horeca, winkels of bedrijven dit vestigingscriterium geldt;
- **Niet bij daklozen- en of verslaafdenopvang:** coffeeshops kunnen niet worden gevestigd in de nabijheid van een daklozen- en of verslaafdenopvang. Sommige gemeenten spreken in plaats daarvan over 'voorzieningen voor kwetsbare groepen';
- **Geen verbinding tussen woning en coffeeshop:** er mag geen coffeeshop worden gevestigd als deze in verbinding staat met een woning;
- **Parkeergelegenheid:** bij de vestiging van een coffeeshop dient voldoende parkeergelegenheid te worden gerealiseerd.



Ook bij deze meting is gemeenteambtenaren gevraagd welke vestigingscriteria zij in het coffeeshopbeleid hebben opgenomen. De belangrijkste bevindingen zijn als volgt:

- Van de 102 coffeeshopgemeenten hanteren 96 (94,1%) ten minste één vestigingscriterium (figuur 4.3). Dit zijn er twee meer dan twee jaar geleden, toen dit er nog 94 (92,2%) waren.
- Het afstandscriterium is nog steeds het meest gehanteerde vestigingscriterium door coffeeshopgemeenten. Het wordt eind 2022 door 83 (81,4%) van de 102 gemeenten vastgesteld. Dat zijn er drie minder dan bij de vorige meting toen het om 86 (91,5%) gemeenten ging. We bespreken dit vestigingscriterium uitvoerig in de volgende paragraaf.
- Er is één andere wijziging ten opzichte van de vorige meting wat betreft de vestigingscriteria. Drie gemeenten hebben ervoor gekozen een vestigingscriterium op te nemen waarmee de vestiging van een coffeeshop binnen een afgebakend gebied wel of juist niet wordt toegestaan. Het aantal stijgt daardoor van 43 (42,2%) in 2020 naar 46 (45,1%) in 2022.
- Eind 2022 hebben 28 gemeenten (27,5%) een criterium in het beleid opgenomen dat in de categorie 'overig' valt. Dat zijn er net zoveel als bij de vorige meting. Het gaat hier om zeer specifieke criteria die uitsluitend van toepassing zijn op de lokale situatie. Er moet hierbij bijvoorbeeld worden gedacht aan criteria waarmee vestiging in de buurt van specifieke panden en langs specifieke routes wordt uitgesloten.

4.3 Gemeentelijke vestigingscriteria voor het gedogen van een coffeeshop in 2022 (n=102)



4.2.1 Afstandscriterium

Hieronder gaan we nader in op het vestigingscriterium dat door de meeste gemeenten - 83 (81,4%) van de 102 - wordt gehanteerd, te weten een afstandscriterium. Het afstandscriterium zou per 1 januari 2014 aan de landelijke gedoogcriteria worden toegevoegd, in november 2012 liet de minister van Veiligheid en Justitie echter per brief aan de Tweede Kamer weten dat dit criterium niet via de landelijke regels zou worden



opgelegd. Het staat gemeenten sindsdien vrij om op basis van de lokale situatie een minimale afstand tussen een coffeeshop en een onderwijsinstelling te hanteren. Gemeenten geven dan ook verschillend invulling aan het afstandscriterium. Zij kunnen zelf bepalen op welke onderwijsinstellingen het afstandscriterium betrekking heeft en wat de minimale afstand moet zijn tussen een onderwijsinstelling en een coffeeshop.

4.2.1.1 Minimale afstand

Van de 83 (81,4%) gemeenten met een afstandscriterium hebben 82 (80,4%) de minimale afstand tussen een coffeeshop en een onderwijsinstelling vastgelegd in het coffeeshopbeleid. In tabel 4.4 is weergegeven welke minimale afstand deze gemeenten hanteren in hun lokale afstandscriterium. De belangrijkste bevindingen zijn als volgt:

- Net als bij de vorige meting hanteren de meeste gemeenten een afstand van 250 meter of minder. Het gaat om 45 (54,9%) van de 82 gemeenten. Dat zijn er net zoveel als bij de vorige meting.
- Een afstand van meer dan 250 meter wordt door 33 (40,2%) van de 82 gemeenten gehanteerd. Dat is er één minder dan bij de vorige meting. Voor de gemeenten die een afstand van meer dan 250 meter hanteren, geldt - net als bij de vorige meting - dat het meestal om 300 of 350 meter gaat.
- Vier (4,9%) van de 82 gemeenten laten de afstand afhangen van de locatie van de coffeeshop of het type onderwijsinstelling.

4.4 Coffeeshopgemeenten met een afstandscriterium die de afstand tot onderwijsinstellingen hebben vastgelegd in het coffeeshopbeleid in 2022

Gehanteerde afstand	n	%
250 meter of minder	45	54,9
Meer dan 250 meter	33	40,2
Afhankelijk van locatie coffeeshop of type onderwijsinstelling	4	4,9
Totaal	82	100

4.2.1.2 Coffeeshops die binnen de afstand vallen

In tien (12,1%) van de 83 gemeenten met een afstandscriterium zijn één of meer coffeeshops op een geringere afstand van onderwijsinstellingen gevestigd dan het afstandscriterium voorschrijft. In totaal gaat het om minimaal tien coffeeshops in deze tien gemeenten. Een exact aantal kan niet worden gegeven, omdat één gemeente niet zeker weet om hoeveel coffeeshops het precies gaat. Bij de vorige meting ging het nog om 13 coffeeshops in negen gemeenten. Alle tien gemeenten geven aan dat de coffeeshops die binnen de afstand vallen al op de huidige locatie waren gevestigd voordat het afstandscriterium lokaal werd vastgesteld. Voor deze coffeeshops wordt een uitzondering gemaakt, aldus de gemeenten. Er is sprake van een zogenoemd overgangsbeleid.

4.2.1.3 Type onderwijsinstelling

Naast de afstand kunnen gemeenten ook aangeven voor welke onderwijsinstellingen het afstandscriterium geldt. In 80 (96,4%) van de 83 gemeenten met een afstandscriterium geldt het criterium in ieder geval voor het voortgezet onderwijs (tabel 4.5). In respectievelijk 45 (54,2%) en 61 (73,5%) van de 83 gemeenten met een afstandscriterium geldt dit voor basisscholen en het Middelbaar Beroeps Onderwijs (MBO). Verder zijn er 14



(16,9%) van de 83 gemeenten die een afstandscriterium laten gelden voor onderwijsinstellingen die we onder de categorie 'overig' scharen. Het gaat hier om scholen voor het speciaal onderwijs, jeugdinstanties en jongerencentra of om gemeenten waar het afstandscriterium voor 'scholen' in het algemeen geldt.

4.5 Coffeeshopgemeenten met een afstandscriterium en de onderwijsinstellingen waarvoor dit geldt in 2022 (n=83), meerdere antwoorden mogelijk

Onderwijsinstellingen	n	%
Basisscholen	45	54,2
Voortgezet onderwijs	80	96,4
Middelbaar beroepsonderwijs	61	73,5
Anders	14	16,9

Uit een nadere analyse blijkt dat de meeste gemeenten het afstandscriterium laten gelden voor twee typen onderwijsinstellingen (tabel 4.6). Het gaat om 40 (48,2%) van de 83 gemeenten. In 28 (33,7%) gemeenten is het op drie typen onderwijsinstellingen van toepassing. In respectievelijk zeven (8,4%) en acht (9,6%) gemeenten geldt het afstandscriterium voor vier typen of één type onderwijsinstelling(en).

4.6 Aantal coffeeshopgemeenten met een afstandscriterium dat in 2022 geldt voor één, twee, drie of vier typen onderwijsinstellingen

Aantal typen onderwijsinstellingen	n	%
1	8	9,6
2	40	48,3
3	28	33,7
4	7	8,4
Totaal	83	100

4.3 Overige criteria

Gemeenten kunnen ook criteria hanteren die niet zozeer betrekking hebben op de vestiging van een coffeeshop, maar wel een voorwaarde zijn voor het geven van de gedoogstatus. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het schoonhouden van de omgeving rondom de coffeeshop, de aanwezigheid van preventiemateriaal (zoals folders over verantwoord cannabisgebruik) in de coffeeshop en het zichtbaar zijn van de huisregels/prijslijst. Vanwege de grote diversiteit aan overige criteria is gekozen voor een categorisering.

We onderscheiden zes categorieën die elk gericht zijn op een ander aspect van de coffeeshop. Het gaat om:

- de omgeving van de shop (met name het schoonhouden daarvan);
- de beheerder en het personeel van de shop (met name het volgen van cursussen);
- preventie en voorlichting (met name de aanwezigheid van voorlichtingsmateriaal);
- de bedrijfsvoering (met name de aanwezigheid van de bedrijfsleider);
- openings- en sluitingstijden (waarvan niet mag worden afgeweken);
- en overige aspecten (groot scala aan andere uiteenlopende voorwaarden).

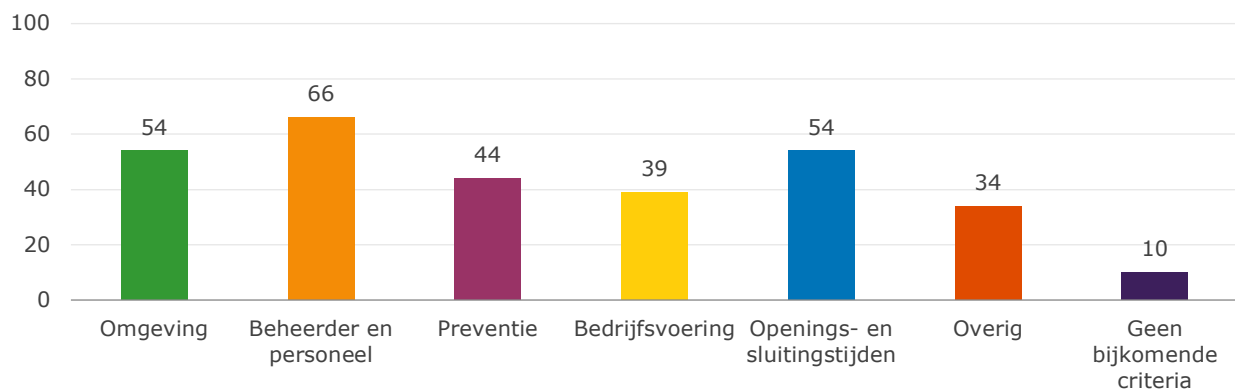


Ten opzichte van twee jaar geleden is er weinig veranderd. Van de 102 coffeeshopgemeenten hebben 92 (90,2%) ten minste één overig criterium in hun beleid opgenomen. In figuur 4.7 is te zien dat 66 (64,7%) van de 102 gemeenten zich met een overig criterium richten op de beheerder van de shop en het personeel dat er werkzaam is. Voorbeelden hiervan zijn dat de beheerder ervaring moet hebben met het exploiteren van een coffeeshop, dat er permanent iemand van het personeel aanwezig moet zijn en dat medewerkers een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) moeten kunnen overleggen. In wat mindere mate richten gemeenten zich met overige criteria op de omgeving van de shop (voornamelijk het verbieden van terrassen bij coffeeshops), openings- en sluitingstijden, preventie (voornamelijk de aanwezigheid van voorlichtingsmateriaal in de coffeeshop) en de bedrijfsvoering (voornamelijk het niet verkopen van smart- en/of ecodrugs in de coffeeshop).

Er zijn in totaal drie toevoegingen in twee gemeenten, te weten:

- In één gemeente is een criterium toegevoegd dat stelt dat er verplicht een veiligheidsplan moet worden opgesteld door een beoogde nieuwe exploitant, wil deze in aanmerking komen voor een gedoogverklaring.
- De andere gemeente heeft ten eerste een criterium toegevoegd waarmee het aanstellen van gecertificeerde beveiliging door de coffeeshop verplicht wordt gesteld. Daarnaast worden er nu vaste openings- en sluitingstijden voor coffeeshops in deze gemeente gehanteerd.

4.7 Bijkomende criteria ten aanzien van het gedogen van een coffeeshop in 2022 (n=92), meerdere antwoorden mogelijk



4.4 Wijze van toezicht

Met de AHOJGI-criteria, de Maximale handelshoeveelheid, de vestigingscriteria en overige criteria stelt de gemeente eisen waaraan coffeeshops in hun gemeente moeten voldoen. In deze paragraaf behandelen we de wijze waarop deze criteria volgens het gemeentelijk coffeeshopbeleid moeten worden gecontroleerd. Daarbij gaan we in op de instanties en de activiteiten die zij ondernemen. We merken op dat er binnen gemeenten vaak nieuwe werkafspraken worden gemaakt over de wijze van toezicht als de lokale situatie daarom vraagt. Het beleid wordt daarbij niet altijd formeel gewijzigd.

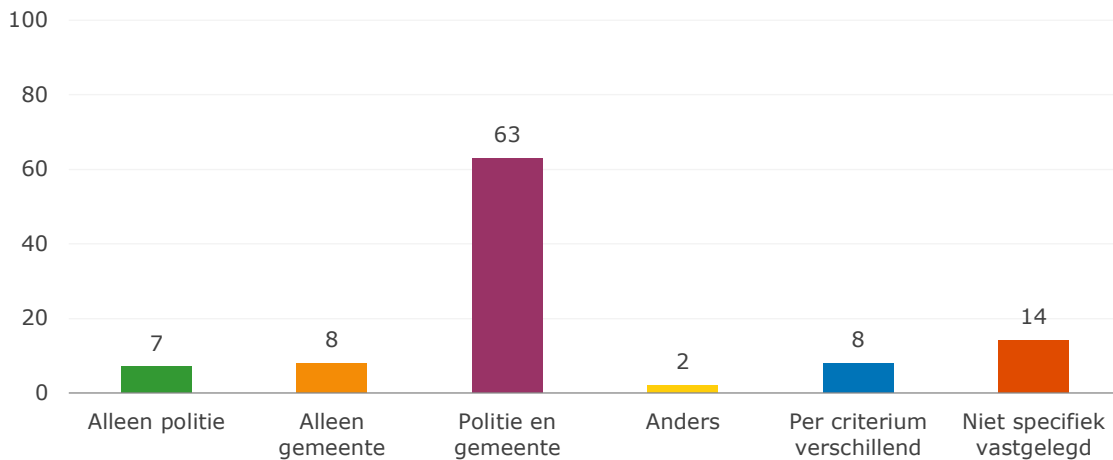


4.4.1 Instanties

In figuur 4.8 is weergegeven welke instanties de criteria dienen te controleren in de 102 coffeeshopgemeenten. De belangrijkste bevindingen zijn als volgt:

- Het praktische toezicht op de coffeeshops is - net als in de vorige meting - in de meeste gemeenten de gezamenlijke taak van politie en gemeente. Het gaat om 63 (61,8%) van de 102 gemeenten. Dat zijn er minder dan bij de vorige meting toen het om 68 (66,7%) gemeenten ging.
- De categorie van coffeeshopgemeenten die zelf toezicht houden, is met zeven (6,9%) gemeenten één groter dan bij de vorige meting toen het om zes (5,9%) gemeenten ging.
- In acht (7,8%) van de 102 gemeenten ziet uitsluitend de politie toe op naleving van de gedoogcriteria. Dit waren er nog 12 (11,8%) bij de vorige meting.
- In eveneens acht (7,8%) gemeenten verschilt de instantie per criterium. In de praktijk verzorgt ook hier alleen de politie het toezicht, maar zij wordt bij één of twee criteria door de gemeente ondersteund. Deze categorie is in vergelijking met twee jaar geleden met zes gemeenten toegenomen.
- Twee (2%) gemeenten vallen in de categorie 'anders'. Dat waren er bij de vorige meting nog vijf (4,9%). Het gaat om gemeenten die naast de politie ook andere instanties betrekken, zoals het OM, de Belastingdienst en/of een interventieteam.

4.8 Toezichthoudende instanties volgens coffeeshopgemeenten in 2022 (n=102)



4.4.2 Activiteiten

Aan gemeenten is vervolgens gevraagd welke activiteiten de instanties moeten ondernemen volgens het gemeentelijk coffeeshopbeleid. We merken op dat er in gemeenten waar de activiteiten niet specifiek zijn vastgelegd in het beleid, wel sprake kan zijn van werkafspraken die leidend zijn voor de uitvoering van het coffeeshopbeleid. Daarom is de categorie 'niet specifiek vastgelegd' uitgesplitst naar een groep gemeenten die hier wél en een groep gemeenten die hier géén werkafspraken over heeft gemaakt. De resultaten zijn weergegeven in figuur 4.9. De belangrijkste bevindingen zijn:

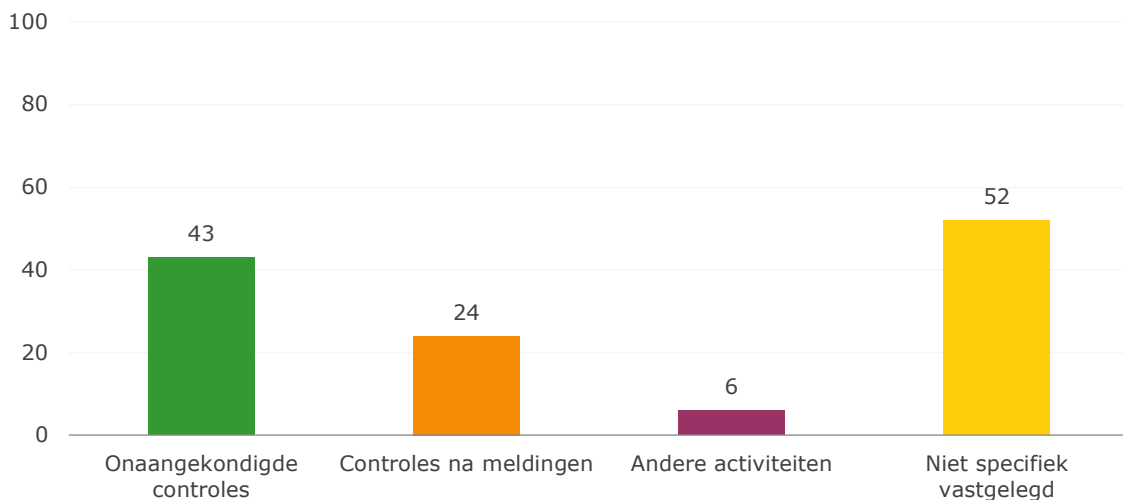
- Meer dan de helft van de gemeenten 52 (51%) geeft aan dat de activiteiten niet specifiek zijn vastgelegd in het beleid. Van deze 52 gemeenten hebben 26 (50%) wel onderling werkafspraken gemaakt over welke activiteiten er zouden moeten plaatsvinden. In vrijwel al deze gemeenten is wel afgesproken dat er onaangekondigde



controles of controles na meldingen worden verricht, maar welke varianten worden toegepast wordt elk jaar in overleg met de betrokken stakeholders besloten.

- In 43 (42,2%) van de 102 gemeenten worden onaangekondigde controles bij de coffeeshops gehouden. Bij de vorige meting ging het om 46 (45,1%) van de 102 gemeenten. Het aantal gemeenten waar controles na meldingen plaats zouden moeten vinden op basis van het beleid bedraagt eind 2022 24 (23,5%) gemeenten, terwijl het eind 2020 om 22 (21,6%) gemeenten ging.
- In 6 (5,9%) van de 102 gemeenten worden 'andere activiteiten' ondernomen. Het gaat hier onder meer om 'aangekondigde' controles waarvan de coffeeshopeigenaar en het personeel vooraf op de hoogte worden gesteld.

4.9 Beoogde controles door coffeeshopgemeenten in 2022 (n=102), meerdere antwoorden mogelijk



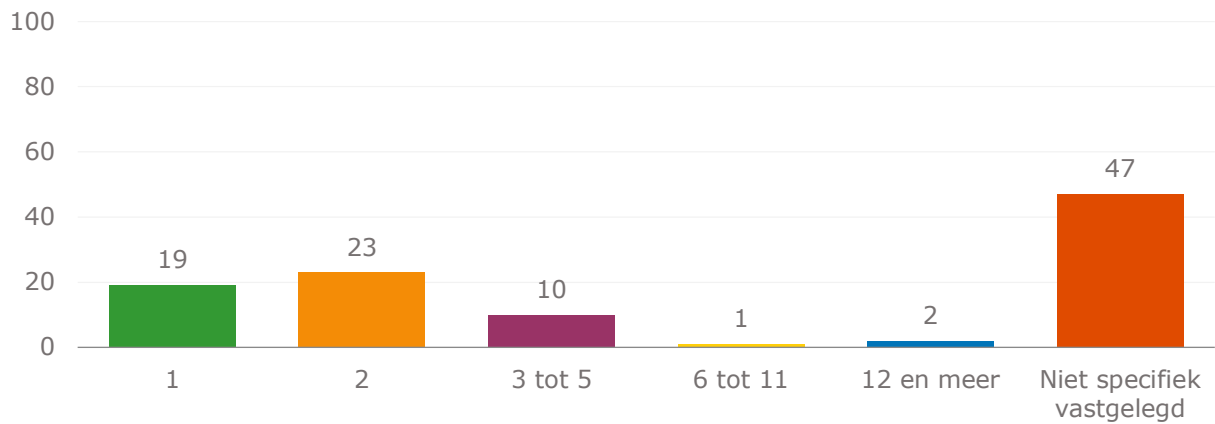
4.4.3 Frequentie controles

Aan gemeenteambtenaren is ook gevraagd hoeveel controles er bij coffeeshops zouden moeten plaatsvinden op basis van het lokale coffeeshopbeleid. Ook hier blijkt dat er in sommige gemeenten - waar het aantal controles niet specifiek in het beleid is vastgelegd - werkafspraken gelden. De resultaten zijn weergegeven in figuur 4.10. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Het aantal gemeenten dat de controlefrequentie niet specifiek in het beleid heeft vastgelegd en waar ook geen werkafspraken gelden bedraagt 47 (46,1%). Vorig jaar ging het om 42 (41,2%) van de 102 gemeenten.
- Als de controlefrequentie wel is vastgelegd (in het beleid of via werkafspraken) dan ligt deze in de meeste gemeenten tussen de twee en vijf controles per coffeeshop per jaar. Dit geldt in 2022 voor 33 (32,4%) van de 102 gemeenten.
- Het aantal gemeenten dat aangeeft één controle per coffeeshop per jaar te houden is gestegen van 14 (13,7%) van de 102 gemeenten bij de vorige meting naar 19 (18,6%) gemeenten bij de huidige meting.
- Daarnaast ligt in 3 (2,9%) gemeenten de controlefrequentie hoger dan zes. Het gaat om dezelfde drie gemeenten als bij de vorige meting.



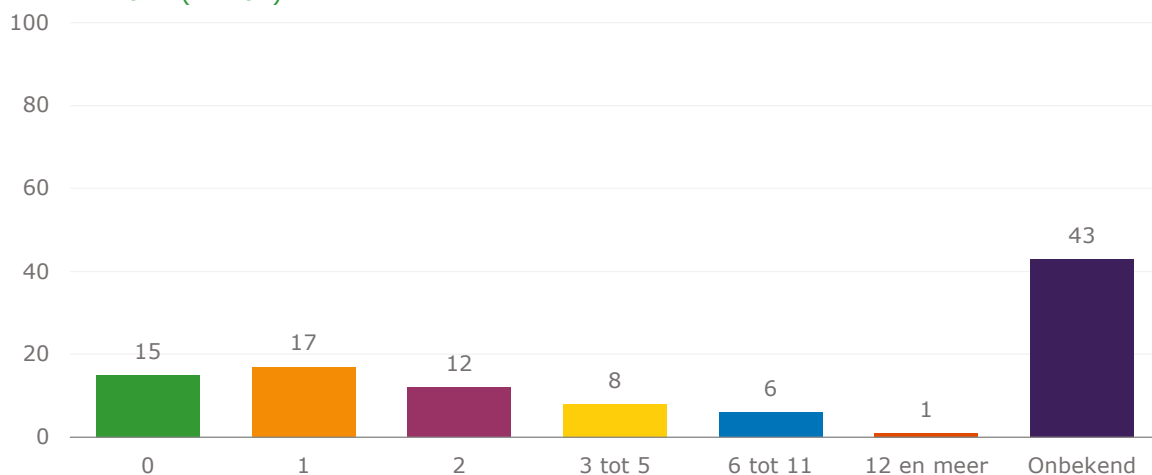
4.10 Frequentie van controles per coffeeshop in coffeeshopgemeenten in 2022 (n=102)



Als we vervolgens vragen hoeveel controles er daadwerkelijk zijn uitgevoerd dan blijken die in de richting te komen van hetgeen in het beleid wordt beoogd. De resultaten – weergegeven in figuur 4.11 – laten het volgende zien:

- In 15 (14,7%) van de 102 gemeenten zijn geen controles bij coffeeshops uitgevoerd in 2022. Bij de vorige meting ging het om 23 (22,5%) gemeenten. Het aantal was bij de vorige meting hoger in verband met de uitbraak van COVID-19. Door de overheidsmaatregelen konden niet alle gemeenten de coffeeshops controleren.
- De meeste gemeenten (29; 16,7%) hebben één of twee controles uitgevoerd bij de coffeeshops in hun gemeente. Bij de vorige meting ging het om 36 (35,3%) gemeenten.
- In 43 (42,2%) van de 102 gemeenten is onbekend hoeveel controles er bij de coffeeshops zijn uitgevoerd.

4.11 Aantal daadwerkelijk uitgevoerde controles per coffeeshop in coffeeshopgemeenten in 2022 (n=102)





5 HANDHAVING

In het geval van een overtreding van de criteria die in een gemeente van toepassing zijn, kan de burgemeester een sanctie opleggen. Welke sanctie volgt op welke overtreding van welk criterium is doorgaans vastgelegd in het sanctiebeleid. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens behandeld hoe gemeenten de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties in het gemeentelijke coffeeshopbeleid hebben vastgelegd. Ten slotte gaan we in op het aantal door gemeenten geconstateerde overtredingen van de geldende criteria door coffeeshops en de al dan niet daaropvolgende sancties.

5.1 Bestuursrechtelijke sancties

Van de 102 coffeeshopgemeenten hebben 92 (90,2%) de bestuursrechtelijke sancties voor het overtreden van de van toepassing zijnde gedoogcriteria formeel vastgelegd in het handhavingsarrangement. Dat is er één minder dan bij vorige meting toen het om 93 (91,2%) gemeenten ging. Het betreft geen formele wijziging, maar een correctie van de antwoorden bij de vorige meting. Eén gemeente blijkt twee jaar geleden abusievelijk de stappen uit het Damoclesbeleid te hebben doorgegeven.

Van de tien (9,8%) gemeenten die de bestuursrechtelijke sancties niet hebben vastgelegd, gebruiken drie de handhavingsstappen uit het gemeentelijke Damoclesbeleid ten aanzien van coffeeshops. Twee (2%) gemeenten moeten de sancties nog vaststellen na een fusie of een recente actualisatie van het beleid. De overige vijf gemeenten hebben de bestuursrechtelijke sancties simpelweg niet in hun beleid staan.

Alle 92 (91,2%) gemeenten die de bestuursrechtelijke sancties wel hebben vastgelegd maken gebruik van een zogenoemd getrappt sanctietraject of stappenplan. Dit wil zeggen dat bij herhaalde overtredingen van de criteria hogere sancties volgen. Zo volgt bij een eerste overtreding van een criterium de sanctie uit de eerste stap, terwijl bij de tweede en derde overtreding de sancties uit respectievelijk de tweede en derde stap volgen. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoeveel stappen zij per sanctietraject hanteren.

Getrappt sanctietraject: uniform of pluriform

In een getrappt sanctietraject c.q. stappenplan kan worden vastgelegd welke sancties volgen op het (herhaaldelijk) overtreden van de van toepassing zijnde gedoogcriteria. Er kunnen twee soorten worden onderscheiden: uniform en pluriform. In het geval van een uniform sanctietraject volgt per criterium hetzelfde sanctietraject met hetzelfde aantal stappen, terwijl in het geval van een pluriform sanctietraject de sancties en het aantal stappen per criterium kunnen verschillen. In dit laatste geval kan het ook zo zijn dat een criterium niet in het sanctietraject is opgenomen. Verreweg de meeste gemeenten hanteren een pluriform sanctietraject.

Hieronder wordt per landelijk gedoogcriterium een overzicht gegeven van de sancties van de 92 coffeeshopgemeenten die in 2022 een getrappt sanctieplan hanteren.



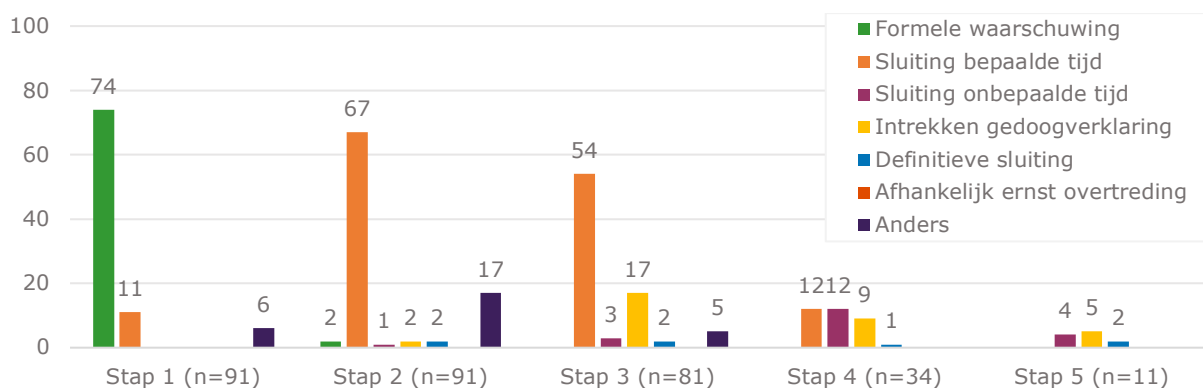
Toelichting sancties

- **Formele waarschuwing:** de exploitant ontvangt een formele waarschuwing dat bij een volgende overtreding een zwaardere sanctie zal volgen;
- **Sluiting bepaalde tijd:** de coffeeshop wordt gesloten voor een - in het beleid vastgelegde - tijdsduur. Na het verstrijken van deze periode mag de shop op dezelfde locatie weer worden geopend;
- **Sluiting onbepaalde tijd:** de coffeeshop wordt gesloten, maar er wordt geen tijdsduur aan de sluiting verbonden. De coffeeshop mag op deze locatie pas weer worden geopend als de gemeente daar toestemming voor geeft;
- **Intrekken gedoogverklaring:** de door de gemeente aan de exploitant toegekende gedoogverklaring wordt ingetrokken, waardoor de verkoop van cannabis uit het desbetreffende pand niet langer wordt gedoogd. In de praktijk betekent dit dat de exploitant zijn coffeeshop moet sluiten;
- **Definitieve sluiting:** de coffeeshop wordt op de huidige locatie definitief gesloten. De praktische uitwerking van deze sanctie is derhalve hetzelfde als bij het intrekken van de gedoogverklaring;
- **Afhankelijk ernst van overtreding:** afhankelijk van hoe ernstig de gemeente de overtreding vindt, wordt één van de hierboven beschreven sancties opgelegd;
- **Anders:** voorbeelden van sancties die in de categorie 'anders' zijn ondergebracht zijn het opleggen van een 'last onder dwangsom', dat er door gemeenten wordt verwezen naar een sanctie in een ander beleid (vaak horeca) en dat er na een overtreding een gesprek met de exploitant volgt.

5.1.1 Affichering

In 91 gemeenten is het A-criterium in het sanctietraject opgenomen (figuur 5.1). Bij een eerste overtreding volgt in de meeste (74) gemeenten een formele waarschuwing. In de tweede en derde stap gaat het grootste gedeelte (respectievelijk 67 en 54) van de gemeenten over tot sluiting voor bepaalde tijd. Van de 34 gemeenten die een vierde stap hanteren gaan de meeste (12) in deze stap over tot sluiting van de coffeeshop voor bepaalde of onbepaalde tijd. Sommige (11) gemeenten hanteren een vijfde stap, waarin de gedoogverklaring wordt ingetrokken of de coffeeshop voor (on)bepaalde tijd of definitief wordt gesloten.

5.1 Sancties in de coffeeshopgemeenten voor het A-criterium in 2022, in absolute aantallen (n varieert van 11 tot en met 91)



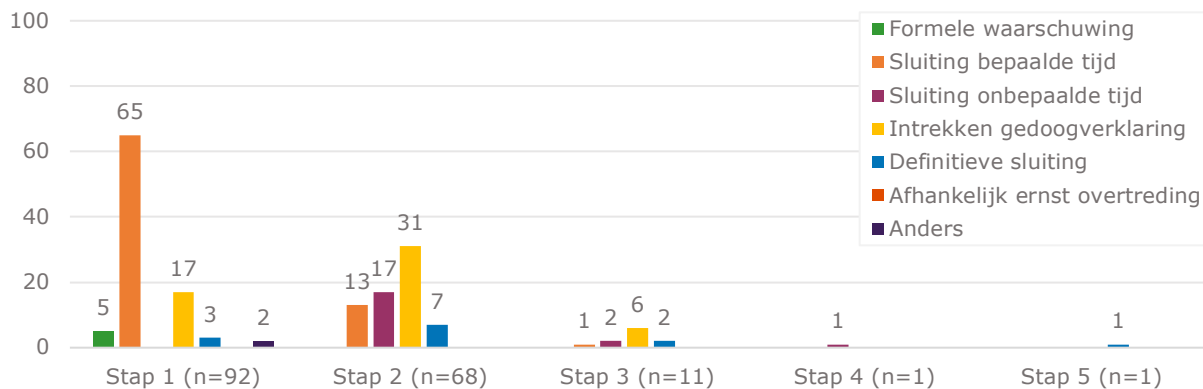
5.1.2 Harddrugs

Het H-criterium is in 91 gemeenten in het beleid opgenomen (figuur 5.2). Ten opzichte van de vorige meting is er nagenoeg niets veranderd. Gemeenten bestraffen een overtreding



van het H-criterium nog steeds eerder zwaarder dan de meeste andere criteria. Zo gaat het grootste deel (65) van de gemeenten al in de eerste stap over tot sluiting voor bepaalde tijd en door 17 gemeenten wordt bij de eerste overtreding de gedoogverklaring ingetrokken. Drie gemeenten gaan in de eerste stap gelijk over tot definitieve sluiting van de shop. In de tweede stap is het intrekken van de gedoogverklaring de meest (31 gemeenten) toegepaste sanctie. Omdat gemeenten snel zwaar straffen bij een overtreding van het H-criterium, zijn er weinig (respectievelijk 11, 1 en 1) gemeenten die een derde, vierde of vijfde stap hanteren. Voordat de derde, vierde of vijfde overtreding van het H-criterium zich kunnen voordoen is de coffeeshop immers al gesloten.

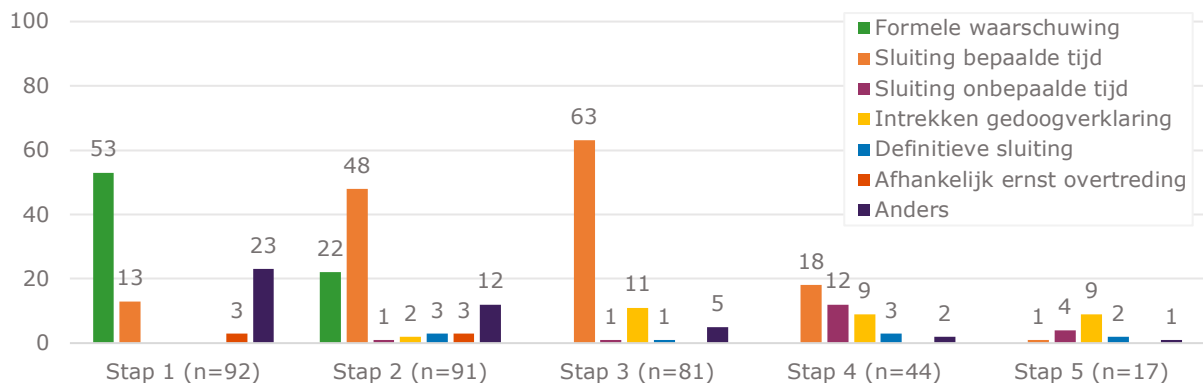
5.2 Sancties in coffeeshopgemeenten voor het H-criterium in 2022, in absolute aantallen (n varieert van 1 tot en met 92)



5.1.3 Overlast

Ook het O-criterium is door 92 gemeenten opgenomen in het sanctiebeleid (figuur 5.3). In de eerste stap volgt in de meeste (53) gemeenten een formele waarschuwing of 'andere' sanctie (23). De 'andere' sanctie betreft vrijwel altijd een last onder dwangsom. In de tweede en derde stap wordt in de meeste (respectievelijk 48 en 63) gemeenten de coffeeshop voor bepaalde tijd gesloten. Van de 44 gemeenten die een vierde stap hanteren leggen 18 gemeenten een sluiting voor bepaalde tijd op, terwijl 12 de coffeeshop voor onbepaalde tijd sluiten. Bij een vijfde overtreding gaan de gemeenten die deze stap hanteren, meestal over tot het intrekken van de gedoogverklaring (9), sluiting voor onbepaalde tijd (4) of definitieve sluiting (2).

5.3 Sancties in coffeeshopgemeenten voor het O-criterium in 2022, in absolute aantallen (n varieert van 15 tot en met 92)

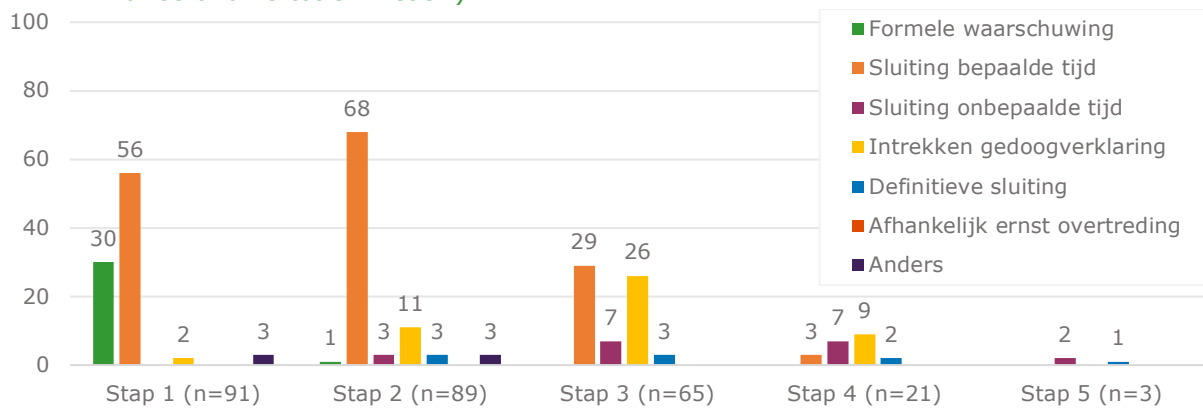




5.1.4 Jeugd

Het J-criterium is door 91 gemeenten opgenomen in het sanctietraject (figuur 5.4). Van deze gemeenten kiezen 56 in de eerste stap voor een sluiting voor bepaalde tijd, terwijl 30 voor een formele waarschuwing kiezen. Een duidelijke meerderheid (68) van de gemeenten kiest in de tweede stap voor een sluiting voor bepaalde tijd. De sluiting voor bepaalde tijd is ook in de derde stap de meest gangbare sanctie (29), op de voet gevolgd door het intrekken van de gedoogverklaring (26). Van de 21 gemeenten die een vierde stap hanteren, kiezen drie gemeenten voor een sluiting voor bepaalde tijd, zeven gemeenten voor een sluiting voor onbepaalde tijd en negen voor het intrekken van de gedoogverklaring. Drie gemeenten hanteren een vijfde stap.

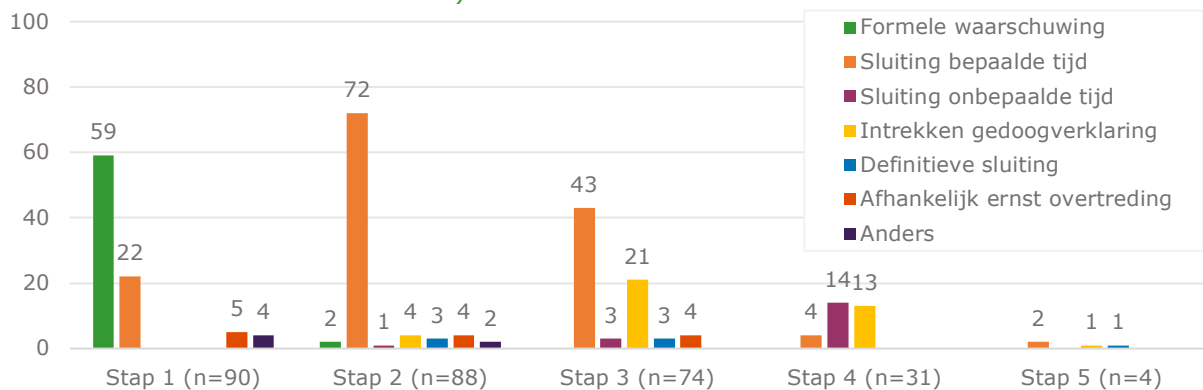
5.4 Sancties in coffeeshopgemeenten voor het J-criterium in 2022, in absolute aantallen (n varieert van 3 tot en met 91)



5.1.5 Grote transactiehoeveelheden

Het G-criterium is door 90 gemeenten in hun sanctietraject opgenomen (figuur 5.5). Hiervan kiezen 59 in de eerste stap voor een formele waarschuwing. De meeste (72) gemeenten leggen in de tweede stap een sluiting voor bepaalde tijd op. Dit is ook het geval in de derde stap; daar leggen 43 gemeenten een sluiting voor bepaalde tijd op, terwijl in deze stap 21 gemeenten overgaan tot het intrekken van de gedoogverklaring. In de vierde stap sluiten vier gemeenten de coffeeshop voor bepaalde tijd, terwijl een sluiting voor onbepaalde tijd en het intrekken van de gedoogverklaring door respectievelijk 14 en 13 gemeenten wordt opgelegd. Vier gemeenten hanteren een vijfde stap.

5.5 Sancties in coffeeshopgemeenten voor het G-criterium in 2020, in absolute aantallen (n varieert van 4 tot en met 90)

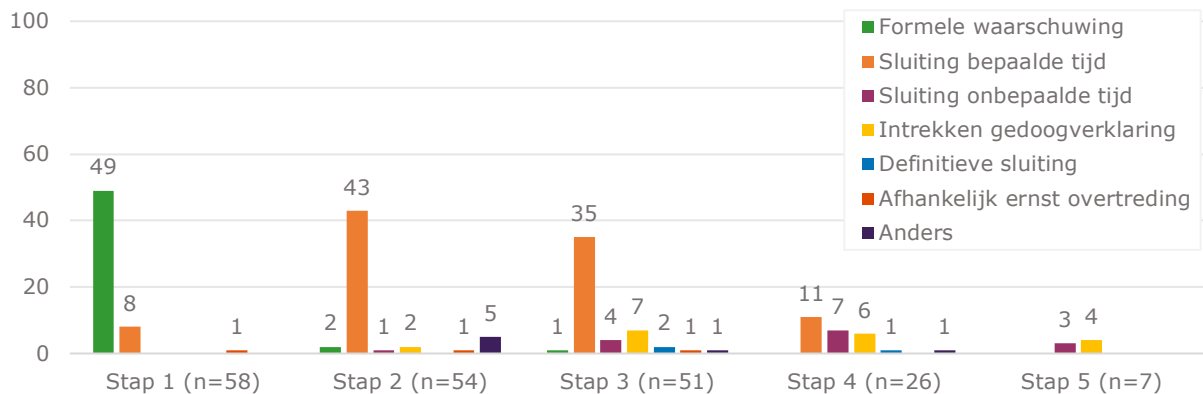




5.1.6 Ingezetenen criterium

In 2022 hebben 58 gemeenten het I-criterium opgenomen in het sanctietraject. Voor het I-criterium is dit aantal beduidend lager dan voor de andere landelijke gedoogcriteria. De meeste (49) gemeenten die het criterium hebben opgenomen, geven in de eerste stap een formele waarschuwing (figuur 5.6). In de tweede en derde stap leggen respectievelijk 43 en 35 gemeenten een sluiting voor bepaalde tijd op. Van de 26 gemeenten die een vierde stap hanteren, leggen 11 een sluiting voor bepaalde tijd op en zeven een sluiting voor onbepaalde tijd. Er zijn zeven gemeenten die een vijfde stap hanteren.

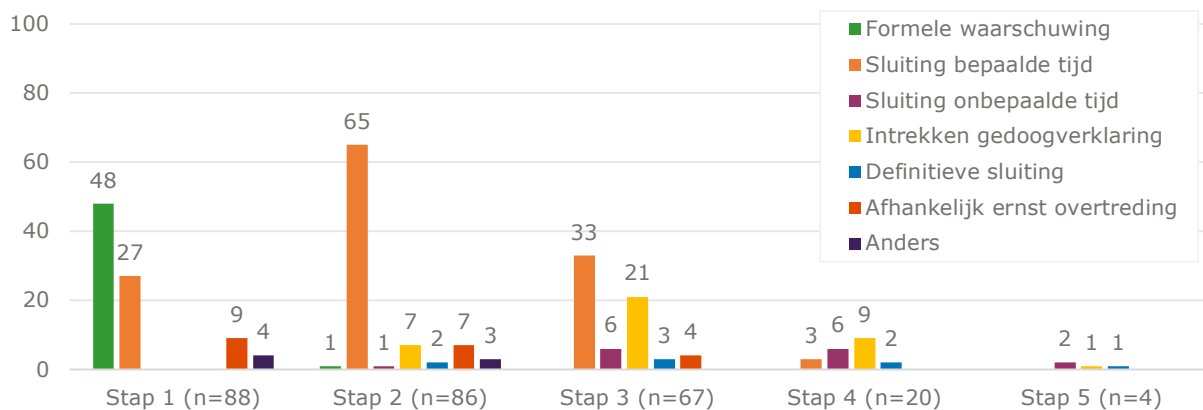
5.6 Sancties in coffeeshopgemeenten voor het I-criterium in 2022, in absolute aantallen (n varieert van 7 tot en met 58)



5.1.7 Maximale handelshoeveelheid

Van de 92 gemeenten hebben 88 de Maximale handelshoeveelheid in het sanctietraject opgenomen (figuur 5.7). Daarvan geven 48 in de eerste stap een formele waarschuwing. In de tweede stap leggen de meeste (65) gemeenten een sluiting voor bepaalde tijd op. Dit is ook het geval in de derde stap, waar 33 gemeenten een sluiting voor bepaalde tijd opleggen. In deze derde stap gaan 21 gemeenten over tot het intrekken van de gedoogverklaring. De 20 gemeenten die een vierde stap hanteren, laten geen eenduidig beeld zien van welke sanctie zij opleggen. Dit varieert van een sluiting voor bepaalde tijd tot definitieve sluiting. Er zijn vier gemeenten met een vijfde stap.

5.7 Sancties in coffeeshopgemeenten voor de Maximale handelshoeveelheid in 2022, in absolute aantallen (n varieert van 4 tot en met 88)





5.2 Strafrechtelijke sancties

Gemeenten kunnen in het coffeeshopbeleid ook opnemen of in de lokale driehoek is vastgesteld of er strafrechtelijke sancties volgen op overtreding van de van toepassing zijnde criteria. Van de 92 gemeenten met een sanctietraject hebben 51 (55,4%) hierover expliciet iets opgenomen in het beleid (tabel 5.8). In het coffeeshopbeleid van 28 (30,4%) gemeenten met een sanctietraject wordt aangegeven dat er in het algemeen een strafrechtelijke reactie volgt op een overtreding. Dit wordt echter niet nader gespecificeerd. Bij de andere 23 (30,4%) gemeenten staat in het beleid per criterium specifiek omschreven welke strafrechtelijke reactie volgt op een overtreding. Van de 92 gemeenten zijn er dus 41 (44,6%) die de strafrechtelijke sancties niet expliciet hebben opgenomen in het beleid. Uitsluitend de politie en het OM dragen in deze gemeenten zorg voor de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak.

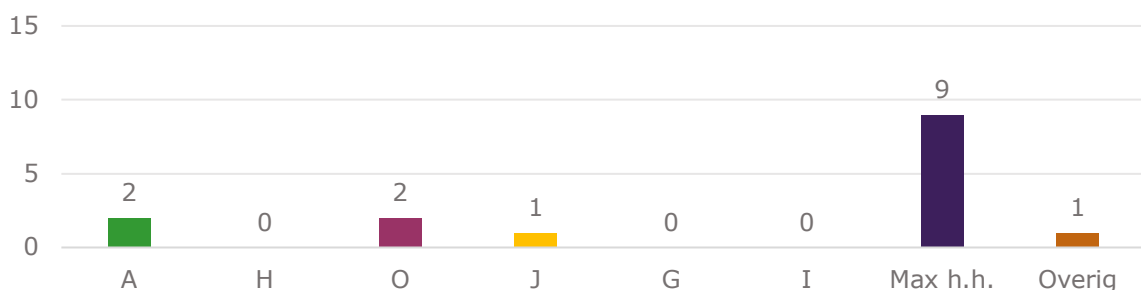
5.8 Gemeenten die in het coffeeshopbeleid al dan niet expliciet strafrechtelijke sancties hebben opgenomen in 2022 (n=92)

Strafrechtelijke sancties	n	%
Niet in beleid	41	44,6
Algemeen beschreven	28	30,4
Specifiek beschreven	23	25
Totaal	92	100

5.3 Overtredingen en opgelegde sancties

Aan de ambtenaren van de coffeeshopgemeenten is tevens gevraagd hoeveel overtredingen van de van toepassing zijnde criteria zij hebben geconstateerd. In totaal gaat het in 2022 om 15 overtredingen in 12 gemeenten (figuur 5.9). Dat zijn er minder dan in 2020 toen 42 overtredingen in 21 verschillende gemeenten werden geconstateerd. Het vaakst werd in 2022 een overtreding van de Maximale handelshoeveelheid geconstateerd, namelijk 9 keer. Op afstand volgen geconstateerde overtredingen van het A-criterium (2 keer) en overtreding van het O-criterium (2 keer). Overtreding van het J-criterium en een overig criterium werden beiden één keer geconstateerd.

5.9 Aantal in 2022 geconstateerde overtredingen van de van toepassing zijnde criteria in de coffeeshopgemeenten, in absolute aantallen (n=15)



In alle 12 gemeenten waar overtredingen zijn geconstateerd, hebben die ook tot sancties geleid. Er zijn zes formele waarschuwingen gegeven en negen keer is een coffeeshop voor bepaalde tijd gesloten.



5.3.1 Artikel 13b Opiumwet

Om de niet-gedoogde verkoop van cannabis tegen te gaan kunnen zowel gemeenten met als gemeenten zonder coffeeshops gebruik maken van de Opiumwet (artikel 13b). Artikel 13b van de Opiumwet stelt de burgemeester in staat om bestuursdwang toe te passen als er in 'niet voor publiek toegankelijke lokalen' of 'woningen en daarbij behorende erven' soft- of harddrugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn.

Uitsplitsing niet-gedoogde verkoop van softdrugs, harddrugs en wietteelt

Bij voorgaande metingen bleek dat het voor gemeenteambtenaren soms niet duidelijk was dat zij de vraag alleen voor de niet-gedoogde verkoop van softdrugs moesten beantwoorden. Om misverstanden te voorkomen wordt sinds de meting over 2018 daarom gevraagd naar het totale aantal toepassingen en de uitsplitsing van het totaal naar niet-gedoogde verkoop van softdrugs en harddrugs en wietteelt. Bij deze meting over 2022 is voor het eerst ook naar het tussenliggende jaar 2021 gevraagd en maken we onderscheid tussen 'lokalen' en 'woningen'. In de praktijk blijkt een deel van de ambtenaren het totale aantal toepassingen niet te weten en/of geen uitsplitsing van het totaal te kunnen maken. Wanneer ambtenaren de uitsplitsing niet kunnen maken, is aan hen gevraagd om in elk geval het totale aantal toepassingen in te vullen.

Op voorhand merken we op, dat van één derde van de gemeenten in het geheel onbekend is of zij van het artikel gebruik hebben gemaakt. Het gaat om 34 (33,3%) van de 102 coffeeshopgemeenten, die aangeven dit niet te weten.

5.3.1.1 Niet voor publiek toegankelijke lokalen

Eerst is gevraagd in hoeverre gemeenten artikel 13b van de Opiumwet hebben toegepast bij niet voor publiek toegankelijke lokalen. We zien dat artikel 13b in 2022 door 34 (33,3%) van de 102 coffeeshopgemeenten in totaal 146 keer is toegepast (tabel 5.10). Het ging in ieder geval 28 keer om een toepassing met betrekking tot de niet-gedoogde verkoop van softdrugs in 12 (11,8%) van de 102 gemeenten. Bij lokalen is artikel 13b van de Opiumwet in 2022 door in elk geval 18 (17,6%) gemeenten toegepast voor harddrugs en in 19 (18,6%) gemeenten voor wietteelt. Zij deden dit ten minste 43 keer.

5.10 Aantal gemeentelijke toepassingen van artikel 13b Opiumwet bij lokalen in 2021 en 2022

	2021		2022		2021+2022	
	Gemeenten	Toepassingen	Gemeenten	Toepassingen	Gemeenten	Toepassingen
Softdrugs	9 (n=58)	22	12 (n=60)	28	14 (n=59)	50
Harddrugs	15 (n=57)	34	18 (n=60)	43	25 (n=59)	74
Wietteelt	20 (n=58)	40	19 (n=60)	43	26 (n=60)	83
Totaal*	33 (n=62)	141	34 (n=64)	146	38 (n=65)	286

*Het betreft het unieke aantal gemeenten en het gesommeerde aantal toepassingen. De rijtotalen tellen niet op, omdat niet alle gemeenten over alle jaren informatie konden verstrekken. Ook de kolomtotalen tellen niet op, omdat niet alle gemeenten het aantal toepassingen kon uitsplitsen naar softdrugs, harddrugs en wietteelt.

5.3.1.2 Woningen en bijbehorende erven

In de tweede plaats is gevraagd in hoeverre gemeenten bij woningen en bijbehorende erven artikel 13b van de Opiumwet hebben toegepast. De resultaten laten zien dat in elk geval 55 (53,9%) gemeenten het artikel 537 keer hebben toegepast in 2022 (tabel 5.11). In 23 (22,5%) gemeenten zeggen ambtenaren dat het artikel is toegepast met betrekking tot de niet-gedoogde verkoop van softdrugs; in totaal 83 keer. Ook voor woningen geldt dat artikel 13b van de Opiumwet vaker wordt toegepast bij harddrugs en wietteelt, dan bij



softdrugs. In 37 (36,3%) gemeenten is het artikel in elk geval 153 keer toegepast voor harddrugs en in 32 (31,4%) gemeenten 146 keer voor wietteelt.

5.11 Aantal gemeentelijke toepassingen van artikel 13b Opiumwet bij woningen in 2021 en 2022

	2021		2022		2021+2022	
	Gemeenten	Toepassingen	Gemeenten	Toepassingen	Gemeenten	Toepassingen
Softdrugs	21 (n=58)	68	23 (n=57)	83	26 (n=56)	147
Harddrugs	39 (n=58)	166	37 (n=57)	153	41 (n=56)	315
Wietteelt	38 (n=58)	214	32 (n=57)	146	40 (n=56)	359
Totaal*	55 (n=67)	640	55 (n=67)	537	59 (n=68)	1.188

*Het betreft het unieke aantal gemeenten en het gesommeerde aantal toepassingen. De rijtotalen tellen niet op, omdat niet alle gemeenten over alle jaren informatie konden verstrekken. Ook de kolomtotalen tellen niet op, omdat niet alle gemeenten het aantal toepassingen kon uitsplitsen naar softdrugs, harddrugs en wietteelt.



6 CONCLUSIES

In dit laatste hoofdstuk bespreken we de belangrijkste resultaten van deze meting. Daarbij is aandacht voor de actuele situatie eind 2022 en de veranderingen die zich hebben voorgedaan ten opzichte van de vorige meting(en). Het inventariseren van het aantal coffeeshops en het gemeentelijk coffeeshopbeleid is op vergelijkbare wijze uitgevoerd als in eerdere jaren. In de periode april 2023 tot en met juni 2023 is aan ambtenaren van alle Nederlandse gemeenten - die op dat moment betrokken waren bij het coffeeshopbeleid in hun gemeente - een vragenlijst voorgelegd betreffende het vastgelegde coffeeshopbeleid. De respons bedraagt net als bij eerdere metingen 100%.

6.1 Coffeeshops in Nederland

Het aantal coffeeshops in Nederlandse gemeenten is wederom stabiel gebleven in 2022. Eind 2022 telt Nederland 565 coffeeshops verspreid over 102 gemeenten met een coffeeshopbeleid. Dat is er één meer dan eind 2020 toen het aantal coffeeshops nog 564 bedroeg. Daarmee is, voor het eerst sinds de start van deze monitor in 1999, het aantal coffeeshops toegenomen. De stijging in 2022 ten opzichte van de jaren daarvoor kan worden verklaard doordat in één van de 102 coffeeshopgemeenten in 2020 en 2021 even tijdelijk geen coffeeshop was gevestigd. In 2022 is dat wel weer het geval.

Niet alle coffeeshops met een gedoogverklaring zijn geopend op de peildata in 2021 en 2022. Voor de meeste coffeeshops die niet waren geopend (3 in 2021 en 9 in 2022), geldt dat zij een sluiting voor bepaalde tijd als sanctie opgelegd hebben gekregen. Verder blijkt dat er onder de 565 coffeeshops die Nederland eind 2022 telt, naar schatting 368 consumptie-coffeeshops en 110 afhaal-coffeeshops zijn. Van de overige 87 coffeeshops is het 'type' niet bekend.

In de geografische spreiding van coffeeshops over Nederland is wederom nauwelijks iets veranderd. Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zijn nog steeds de enige gemeenten met meer dan 20 coffeeshops. Samen hebben zij nog steeds 241 coffeeshops (42,7% van het totale aantal in Nederland). De coffeeshopdichtheid (gemiddeld aantal inwoners per coffeeshop) ligt eind 2022 op gemiddeld 35.478 (mediaan: 30.021) inwoners per coffeeshop voor de 102 coffeeshopgemeenten. Het gemiddelde is nagenoeg gelijk aan dat van eind 2018 toen dit 34.082 (mediaan: 27.055) bedroeg.

6.2 Gemeentelijk beleid

In vergelijking met de voorgaande meting is in de beleidsvorm wederom weinig veranderd. Eind 2022 hebben 235 (68,3%) van de 344 gemeenten een nulbeleid, terwijl er zeven (2%) gemeenten zijn die geen coffeeshopbeleid hebben. Er zijn 102 gemeenten (29,7% van alle gemeenten) die een gedoogbeleid voor coffeeshops hebben.



6.2.1 Maximumbeleid

Van de 102 coffeeshopgemeenten geven 99 (97,1%) aan dat zij een maximumbeleid voor coffeeshops hanteren. Dat zijn er drie minder dan bij de vorige meting toen alle coffeeshopgemeenten nog een (variant van het) maximumbeleid zeiden te hanteren. Het gaat om drie gemeenten, die ervoor hebben gekozen om binnen het bestaande beleid niet langer met een maximum te werken. Het betreft in die zin dus geen formele beleidswijzingen.

Daarnaast kunnen gemeenten het beleid nog nader specificeren met een aantal elkaar niet uitsluitende beleidsopties. De meeste gemeenten die hun beleid nader specificeren geven aan regionale afspraken te hebben gemaakt of een regionaal beleid te voeren. Het gaat respectievelijk om 14 (13,7%) en zeven (6,9%) van de 102 gemeenten. De regionale (beleids)afspraken tussen coffeeshopgemeenten hebben voornamelijk betrekking op het maximumaantal coffeeshops in de regio en het al dan niet (actief) toezicht houden op het Ingezetenen criterium (I-criterium).

In 84 (82,4%) van de 102 coffeeshopgemeenten is het aantal coffeeshops gelijk aan het vastgestelde maximum. Voor 12 (11,8%) gemeenten geldt dat het aantal coffeeshops in de gemeente lager is dan het vastgestelde maximum. De helft van deze gemeenten geeft expliciet aan dat zij de vestiging van meer coffeeshops in de gemeente zullen toestaan om het aantal overeen te laten komen met het hogere maximum. In drie (2,9%) van de gemeenten is het aantal coffeeshops hoger dan het maximum. Door middel van een uitsterfbeleid willen twee van deze gemeenten op de lange termijn het aantal coffeeshops overeenstemmen met het lagere maximum.

Aanvullende maatregelen

Van alle 102 coffeeshopgemeenten, zeggen 90 (88,2%) dat zij in algemene zin gebruik van de Wet Bibob maken. Hiervan geven 42 (46,7%) aan dat zij de wet in de periode 2021-2022 hebben toegepast. Van deze 42 gemeenten weten 19 (45,2%) zeker dat de toepassing in het jaar 2022 was. Zij pasten de wet in dit kalenderjaar in totaal 36 keer toe. Dit betekent dat de Wet Bibob met betrekking tot de vergunningverlening aan coffeeshophouders minder vaak is toegepast dan twee jaar geleden. Toen pasten 26 gemeenten het namelijk 20 keer toe.

Vier (3,9%) coffeeshopgemeenten geven aan dat zij, naast het hanteren van het I-criterium, extra maatregelen hebben genomen om het drugstoerisme in hun gemeenten aan banden te leggen. Het gaat om aanscherpingen van het G-criterium en maatregelen om de aanwezigheid van straatdealers tegen te gaan. Het opnemen van een samscholingsverbod in de APV is daarvan een goed voorbeeld.

6.2.2 Toekomstplannen en externe factoren

Van de 102 coffeeshopgemeenten hebben er 55 (53,9%) toekomstplannen. Zij zijn voornemens om in de komende twee jaren beleidswijzingen door te voeren. Van deze 55 gemeenten zeggen 34 (61,8%) dat de wijzigingen (nog) niet concreet uitgewerkt en/of vertrouwelijk zijn. De plannen van de 21 (38,2%) andere gemeenten zijn wel verder uitgewerkt. Hiervan hebben zeven (33,3%) gemeenten het plan om hun beleid te wijzigen in verband met deelname aan het experiment gesloten coffeeshopketen en geven zes



(28,6%) gemeenten in algemene zin aan dat zij het (verouderde) beleid gaan actualiseren. Vier (19%) gemeenten hebben voornemens hun beleid te wijzigen in verband met schaarse vergunningen, terwijl twee (9,5%) gemeenten hun beleid gaan actualiseren wegens een (recente) fusie. Ten slotte zijn er twee (9,5%) gemeenten waar wordt nagedacht over het opschorten van het I-criterium. Bij de vorige meting waren er overigens 50 (49%) gemeenten met toekomstplannen, waarvan 17 (34%) daadwerkelijk hun beleid blijken te hebben aangepast. Het ging vooral om algehele actualisaties van verouderd beleid.

Aan de 21 gemeenten die hun beleid hebben gewijzigd, is gevraagd of externe factoren in de periode 2021-2022 daarin een rol hebben gespeeld. Zo geven gemeenten aan dat de uitbraak van COVID-19 nauwelijks effect heeft gehad op de vormgeving van het beleid, wel zijn er in deze periode een stuk minder proactieve controles geweest. Het ingevoerde verbod op rookruimtes heeft ook niet tot grote beleidswijzigingen geleid. Bij sommige gemeenten is het verbod op rookruimtes wel opgenomen als voorwaarde voor het afgeven van een gedoogbeschikking. Het aanstaande experiment met een gesloten coffeeshopketen heeft wel geleid tot beleidswijzigingen. Bij ongeveer de helft van de tien deelnemende interventiegemeenten is het beleid en juridisch kader in overeenstemming gebracht met de binnen het experiment geldende wettelijke bepalingen.

6.3 Criteria, toezicht en controle

Alle 102 coffeeshopgemeenten hebben het H-, O-, en J-criterium in het beleid opgenomen. Voor het A-criterium (100 gemeenten), het G-criterium (101 gemeenten) en het criterium voor de Maximale handelshoeveelheid (100 gemeenten) geldt dat dit voor bijna alle gemeenten het geval is. De meeste gemeenten nemen bij het vastleggen van de criteria de definities over uit de Aanwijzing Opiumwet van het OM, maar vier (4,9%) wijken hiervan af. Het gaat in twee gemeenten om een aanpassing van het G-criterium, terwijl de drie overige gemeenten pas overgaan het opleggen van sancties bij een Maximale handelsvoorraad van respectievelijk meer dan 1.000 gram.

6.3.1 Ingezetenen criterium

Het I-criterium door 86 (84,3%) van de 102 gemeenten in het beleid is vastgelegd. Of het I-criterium in het beleid is opgenomen is overigens geen voorwaarde dat het daadwerkelijk wordt gecontroleerd: voor 52 (51,0%) gemeenten geldt dat het I-criterium wel in het beleid staat, maar dat er niet op wordt gecontroleerd. In de 16 (25,5%) gemeenten waar het I-criterium helemaal niet in het beleid staat, kan sowieso geen toezicht op het criterium worden gehouden.

Voor 30 (29,4%) gemeenten geldt dat zij het I-criterium met 'lage prioriteit' controleren. Uit de antwoorden van deze groep gemeenten blijkt dat de situatie in de praktijk doorgaans dezelfde is: er is weinig tot geen toezicht op de naleving van het I-criterium en niet-ingezetenen hebben toegang tot de shops. Deze gemeenten kiezen ervoor om alleen te gaan controleren als er overlast ontstaat als gevolg van drugstoerisme. Er zijn daarom doorgaans wel sancties in het handhavingsarrangement opgenomen door deze gemeenten. In de praktijk worden deze sancties vrijwel nooit opgelegd.



Er zijn vier (3,9%) gemeenten die het I-criterium met hoge prioriteit controleren. Alleen in deze gemeenten wordt er met het I-criterium omgegaan zoals dat in het landelijk coffeeshopbeleid is beschreven. Niet-ingezetenen van Nederland hebben geen toegang tot de coffeeshops en aan hen wordt geen cannabis verkocht. In deze gemeenten wordt op het criterium gecontroleerd in de coffeeshops en bij overtreding wordt overgegaan tot het opleggen van sancties.

6.3.2 Aanvullende criteria

Van de 102 coffeeshopgemeenten hebben 96 (94,1%) ten minste één aanvullend vestigingscriterium in het coffeeshopbeleid opgenomen. Deze criteria hebben betrekking op diverse aspecten in en rond coffeeshops. Voorbeelden daarvan zijn het vaststellen van een afgebakend gebied waar een coffeeshop zich niet mag vestigen, een minimale afstand tussen coffeeshops onderling en het verplicht stellen van voldoende parkeergelegenheid.

6.3.2.1 Afstandscriterium

Van alle vestigingscriteria is het afstandscriterium door de meeste coffeeshopgemeenten vastgesteld, namelijk 83 (81,4%). Dat zijn er drie minder dan bij de vorige meting. De meeste gemeenten - 45 (54,9%) van de 83 - hanteren een afstand van 250 meter of minder. Dit zijn er evenveel als bij de vorige meting. Minder gemeenten (33 t.o.v. 34) kiezen bij deze meting voor een afstand van meer dan 250 meter. Het gaat om 33 (40,2%) van de 83 gemeenten.

In tien gemeenten blijken één of meerdere coffeeshops niet aan het door de gemeente gestelde afstandscriterium voldoen. Een exact aantal kan niet gegeven worden omdat één gemeente niet precies weet om hoeveel coffeeshops het gaat, wel gaat het om ten minste tien coffeeshops. Bij de vorige meting ging het om 13 coffeeshops in negen gemeenten. In 80 (96,4%) van de 83 gemeenten met een afstandscriterium geldt het criterium in ieder geval voor het voortgezet onderwijs. Aanmerkelijk minder vaak geldt het voor het MBO (61 van de 83; 73,5%) en basisscholen (45 van de 83; 54,2%). Een nadere analyse laat zien dat de meeste gemeenten (40 van de 83; 48,2%) het afstandscriterium voor twee typen onderwijsinstellingen laten gelden.

6.3.2.2 Overige criteria

Gemeenten kunnen ook criteria hanteren die niet zozeer betrekking hebben op de vestiging van een coffeeshop, maar die wel een voorwaarde zijn voor het geven van de gedoogstatus. Ten opzichte van twee jaar geleden is hierin weinig veranderd. Van de 102 gemeenten hebben 92 (90,2%) ten minste één overig criterium in hun beleid opgenomen. De meeste gemeenten - 66 (64,7%) van de 102 - richten zich daarbij op de beheerder van de shop en het personeel dat er werkzaam is. Slechts vijf gemeenten hebben hierin kleine wijzigingen aangebracht ten opzichte van de vorige meting. Het gaat om vier soorten wijzigingen: het verplicht stellen van het geven van voorlichting aan klanten van coffeeshops; verbieden dat de vergunninghouder van de gedoogverklaring een stichting mag zijn; verplicht stellen dat de coffeeshop ervoor zorgt dat er geen minderjarigen in de buurt van de coffeeshop rondhangen; en het verplicht stellen van een plan van aanpak met betrekking tot openbare orde en leefbaarheid en verkeer en parkeren.



6.3.3 Wijze van toezicht

Het praktische toezicht op de coffeeshops is - net als in de vorige meting - in de meeste gemeenten de gezamenlijke taak van politie en gemeente. Het gaat om 63 (61,8%) van de 102 gemeenten. In minder dan de helft van de gemeenten - 43 (42,2%) van de 102 - worden onaangekondigde controles bij de coffeeshops gehouden, terwijl in 24 (23,5%) gemeenten controles na meldingen worden verricht. Verder geeft meer dan de helft van de gemeenten 52 (51%) aan dat de activiteiten niet specifiek zijn vastgelegd in het beleid. In deze 53 gemeenten hebben 26 (50%) wel onderling werkafspraken gemaakt over welke activiteiten er zouden moeten plaatsvinden. In zes (5,9%) gemeenten worden 'andere activiteiten' ondernomen. Het gaat hier om 'aangekondigde' controles waarvan de coffeeshopeigenaar en het personeel vooraf op de hoogte worden gesteld.

Het aantal gemeenten dat de controlefrequentie niet specifiek in het beleid heeft vastgelegd bedraagt 47 (46,1%). In deze gemeenten gelden ook geen werkafspraken voor het aantal uit te voeren controles. Als de controlefrequentie wel is vastgelegd (in het beleid of via werkafspraken) dan ligt deze in de meeste gemeenten (33 van de 102; 32,4%) tussen de twee en vijf controles per coffeshop per jaar.

6.4 Handhaving

Van de 102 coffeshopgemeenten geven 92 (90,2%) aan dat de bestuursrechtelijke sancties voor het overtreden van de van toepassing zijnde gedoogcriteria formeel zijn vastgelegd in het handhavingsarrangement. Al deze 92 gemeenten maken tevens gebruik van een zogenoemd sanctietraject of stappenplan. Als gemeenten een sanctietraject hebben nemen ze daar doorgaans alle criteria in op met uitzondering van het I-criterium. In 2020 is het I-criterium door 58 gemeenten opgenomen in het sanctietraject. Dat zijn er drie meer dan de vorige meting.

Meestal geldt dat overtreding van de landelijke gedoogcriteria, met uitzondering van het H- en het J-criterium, door gemeenten in de eerste stap van het sanctietraject wordt opgevolgd met het geven van een formele waarschuwing. De meest gangbare sanctie in de tweede en derde stap is sluiting van de coffeshop voor bepaalde tijd. In de vierde en vijfde stap wordt vrijwel altijd overgegaan tot sluiting voor onbepaalde tijd, het intrekken van de gedoogverklaring of het definitief sluiten van de shop.

Het overtreden van het H- en J-criterium wordt coffeshops zwaarder aangerekend dan overtreding van de andere landelijke gedoogcriteria. Bij overtreding van deze twee criteria gaan gemeenten vaker gelijk over tot het sluiten van de coffeshop voor bepaalde tijd in plaats van een formele waarschuwing. In de tweede en derde stap wordt deze sanctie bij het J-criterium herhaald. Dit geldt niet voor het H-criterium: daarbij gaan de meeste gemeenten in de tweede stap gelijk over tot het intrekken van de gedoogverklaring.

6.4.1 Overtredingen en sanctionering

In 2022 zijn in totaal 15 overtredingen door coffeshops geconstateerd in 12 gemeenten. Dat zijn er minder dan in 2020 toen het om 42 overtredingen in 21 gemeenten ging. Het vaakst is in 2022 een overtreding van de Maximale handelshoeveelheid geconstateerd,



namelijk negen keer. Op afstand volgen het A-criterium en O-criterium. Van zowel het A-criterium als het O-criterium zijn twee overtredingen geconstateerd in 2022.

In alle 12 gemeenten hebben de overtreding tot het opleggen van sancties aan coffeeshops geleid. Zo zijn bij zes van de 15 overtredingen formele waarschuwingen gegeven en heeft het in negen gevallen geleid tot het sluiten van een coffeeshop voor bepaalde tijd.

6.4.2 Artikel 13b Opiumwet

Artikel 13b van de Opiumwet is in 2022 door 34 (33,3%) van de 102 coffeeshopgemeenten in totaal 146 keer toegepast voor niet voor publiek toegankelijke lokalen. Voor woningen en bijbehorende erven hebben in elk geval 55 (53,9%) gemeenten het artikel 537 keer toegepast in 2022. Voor zowel lokalen als woningen geldt dat artikel 13b van de Opiumwet vaker wordt toegepast bij harddrugs en wietteelt, dan bij softdrugs. Voor één derde van de gemeenten is in het geheel onbekend is of zij van dit artikel gebruik hebben gemaakt. Het gaat om 34 (33,3%) van de 102 coffeeshopgemeenten, die aangeven dit niet te weten.



Gemeente	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Utrecht	20	18	17	18	18	17	17	17	14	14	14	11	11	10	10	10	11	11	11	11	11	11
Utrechtse Heuvelrug	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Vaals	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valkenburg a/d Geul	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valkenswaard	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veendam	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Veenendaal	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Veere	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veldhoven	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Velsen	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Venlo	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Venray	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Vijfheerenlande	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1
Vlaardingen	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	3	3	3
Vlieland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vlissingen	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Voerendaal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Voorschoten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Voorst	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vught	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Waadhoeke	0	0	0	1	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Waalre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Waalwijk	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1
Waddinxveen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wageningen	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Wassenaar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Waterland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Weert	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
West Maas en Waal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
West-Betuwe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Westerkwartier	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Westerveld	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Westervoort	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Westerwolde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Westland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Weststellingwerf	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Westvoorne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wierden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wijchem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wijdmeren	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wijk bij Duurstede	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Winterswijk	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Woensdrecht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Woerden	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Wormerland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Woudenberg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zaanstad	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2
Zaltbommel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zandvoort	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Zeewolde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zeist	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Zevenaar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zoetermeer	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Zoeterwoude	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zuidplas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zundert	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zutphen	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Zwartewaterland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zwijndrecht	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1
Zwolle	4	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	4	4	4	4	4	5	4	5	4	4

Opmerkingen

- De peildatum is 31 december 2022. De tabel bevat alle 344 Nederlandse gemeenten op deze peildatum.
- Voor de meting van 2009 zijn uitsluitend gemeenten benaderd die bij de meting van 2007 hebben aangegeven een maximumbeleid of geen coffeeshopbeleid te hanteren.



Gemeentelijke herindeling (periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2022)

- (1) De gemeente Dijk en Waard is ontstaan op 1 januari 2022 en is een samenvoeging van de gemeenten Heerhugowaard (één coffeeshop bij de vorige meting) en Langedijk (geen coffeeshops bij de vorige meting).
- (2) De gemeente Eemsdelta is ontstaan op 1 januari 2021 en is een samenvoeging van de gemeenten Delfzijl (één coffeeshop bij de vorige meting), Appingedam en Loppersum (beiden geen coffeeshops bij de vorige meting).
- (3) De gemeente Land van Cuijk is ontstaan op 1 januari 2022 en is een samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis. In geen van deze gemeenten waren bij de vorige meting coffeeshops gevestigd.
- (4) De gemeente Maashorst is ontstaan op 1 januari 2022 en is een samenvoeging van de gemeenten Uden (één coffeeshop bij de vorige meting) en Landerd (geen coffeeshops bij de vorige meting).
- (5) De gemeente Purmerend is op 1 januari 2022 samengegaan met de gemeente Beemster (geen coffeeshops bij de vorige meting).

Verdwenen gemeenten

- De gemeente Haaren is op 1 januari 2021 opgegaan in de gemeenten Boxtel, Oisterwijk en Vught. In de gemeente Haaren waren bij de vorige meting geen coffeeshops gevestigd.
- De gemeente Weesp is op 24 maart 2022 opgegaan in de gemeente Amsterdam. In de gemeente Weesp waren bij de vorige meting geen coffeeshops gevestigd.

BIJLAGE 2 • VRAGENLIJST COFFEESHOPGEMEENTEN

Introductie

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) voert onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval een nieuwe meting uit van de monitor van de aantallen officieel gedoogde verkooppunten van cannabis (coffeeshops) en het gemeentelijk coffeeshopbeleid in Nederland. De vorige meting (over 2020) heeft in 2021 plaatsgevonden. Uw gemeente heeft daar toen (en alle voorgaande keren) ook aan meegewerkt. Met deze nieuwe meting willen we de destijds verzamelde gegevens actualiseren.

De vragen in deze lijst hebben in principe betrekking op het kalenderjaar 2022, maar op enkele plekken wordt ook gevraagd naar de situatie in 2021. De vraag over het aantal coffeeshops in uw gemeente vormt ook een uitzondering. Bij die vraag willen we ook graag weten hoeveel coffeeshops er op 31 december 2021, 31 december 2022 en 31 maart 2023 in uw gemeente zijn gevestigd.

A. BELEID

Eind 2020 waren er in uw gemeente één of meer coffeeshops gevestigd en voerde uw gemeente een coffeeshopbeleid. We willen u enkele vragen stellen over de situatie in 2022 en de beleidswijzigingen ten opzichte van de vorige meting.

1a. Zijn er vanaf 1 januari 2021 tot en met 31 december 2022 nog formele wijzigingen geweest in het gemeentelijke coffeeshopbeleid? Zo ja, kunnen wij een kopie van de nieuwe beleidsstukken ontvangen? U kunt deze uploaden in de map van uw gemeente of per mail versturen naar de onderzoeker waar u contact mee heeft gehad. Desgewenst kunt u bij de beantwoording van de volgende vragen, verwijzen naar het (gewijzigde) beleidsstuk (inclusief paginanummer).

1. Geen wijzigingen ► *ga verder met vraag 2*
2. Wel wijzigingen

1b. Welke veranderingen in het beleid zijn er vanaf 1 januari 2021 tot en met 31 december 2022 geweest ten opzichte van eerdere jaren? Kunt u een korte algemene beschrijving hiervan (idealiter per jaar) geven?

2021:

2022:

2a. Zijn er tot en met 31 maart 2023 nog formele wijzigingen geweest in het gemeentelijk coffeeshopbeleid?

1. Geen wijzigingen ► *ga verder met vraag 3a*
2. Wel wijzigingen

2b. Welke veranderingen in het beleid zijn tot en met 31 maart 2021 geweest ten opzichte van eerdere jaren? Kunt u een korte beschrijving hiervan geven?

Tot en met maart 2023:

B. BELEIDSVORM EN AANTAL COFFEESHOPS

- 3a. Wat voor soort beleid voert uw gemeente op 31 december 2022: een nulbeleid; een maximumbeleid; of een ander soort beleid ?
1. Nulbeleid ► *ga verder met vraag 4*
 2. Maximumbeleid, maximum aantal:
 3. Ander soort beleid namelijk:
 4. Geen beleid ► *ga verder met vraag 5a*
- 3b. Is het beleid dat uw gemeente op 31 december 2022 voerde nader gespecificeerd, bijvoorbeeld als verminderingsbeleid of Bussums c.q. stichtingsmodel? (meerdere antwoorden mogelijk)
- a. **Verminderingsbeleid:** het aantal coffeeshops dient te verminderen, maar de gemeente heeft nog geen maximum aantal vastgesteld
 - b. **Uitsterfbeleid:** het aantal coffeeshops dient, al dan niet door een actief beleid, op termijn te worden teruggedrongen
 - c. **Ontmoedigingsbeleid:** de gemeente probeert door het stellen van voorwaarden de ongebreidelde vestiging van nieuwe coffeeshops tegen te gaan en het aantal bestaande coffeeshops terug te dringen
 - d. **Stichtingsmodel:** er zijn één of meerdere gecontroleerde verkooppunten van cannabis, ondergebracht in een daartoe aangewezen stichting
 - e. **Vestigingsbeleid:** er wordt geen maximum aantal gehanteerd, er zijn echter wel strikte regels opgesteld met betrekking tot de locatie van de coffeeshops
 - f. **Regionaal beleid:** er zijn in regionaal verband afspraken gemaakt over het te voeren coffeeshopbeleid
 - g. **Anders** namelijk:.....
 - h. Nee
4. Is er op 31 december 2022 sprake van onderlinge regionale afspraken tussen gemeentes in uw regio over het formele coffeeshopbeleid? Zo ja, welke?
1. Nee
 2. Ja, namelijk:
 3. Weet niet

C. AANTAL COFFEESHOPS

- 5a. Hoeveel (officieel gedoogde) coffeeshops waren er op 31 december 2021 in uw gemeente aanwezig? En hoeveel officieel gedoogde coffeeshops waren er op 31 december 2022 in uw gemeente aanwezig? En hoeveel op 31 maart 2023? Kunt u aanvullend voor elke peildatum aangeven hoeveel van de coffeeshops op dat moment daadwerkelijk waren geopend (en dus niet tijdelijk waren gesloten) en (indien van toepassing) wat het dan geldende maximum aantal coffeeshops in de gemeente is?

	Aantal coffeeshops (gedoogde locaties)	Aantal coffeeshops daadwerkelijk geopend (gedoogverklaringen)	Geldende maximum aantal coffeeshops in de gemeente
31 december 2021			
31 december 2022			
31 maart 2023			

- 5b. Kunt u een inschatting maken hoeveel van de coffeeshops in uw gemeente op peildatum 31 december 2022 'afhaalshops' of 'consumptieshop' zijn? (NB. Als u het niet exact weet, vul dan ongeveer in.)

Afhaalshop: deze coffeeshops zijn gericht op cannabisgebruikers die cannabis komen afhalen. Soms is er in de coffeeshop een plek waar klanten een joint kunnen rollen, maar er is doorgaans geen zitgelegenheid. Bezoekers gaan vaak gelijk weer weg na hun aankoop.

Consumptieshop: deze coffeeshops hebben doorgaans zitgelegenheid waar de aangekochte cannabis ook kan worden geconsumeerd. Bezoekers hoeven niet direct weer te vertrekken na hun aankoop. N.B. een coffeeshop met zitgelegenheid waar ook wordt afgehaald, valt dus onder deze categorie en is geen 'afhaalshop'.

	Aantal 'afhaalshops'	Aantal 'consumptieshops'	Totaal aantal shops 31 december 2022
Ongeveer			
Exact			

6. Is er op 31 december 2022 sprake van maatregelen om het aanwezige aantal coffeeshops nader met het geldende maximum aantal overeen te stemmen?

NB: Het gaat hierbij niet om het aantal gedoogverklaringen, maar om het aantal gedoogde locaties. Coffeeshops die tijdelijk gesloten zijn dienen dus wel te worden meegeteld!

1. Nee
2. Ja, namelijk:

.....

3. Niet van toepassing (gemeente heeft geen maximumbeleid of het aantal is op 31 december 2022 gelijk aan het beoogde maximum)

- 7a. Zijn er vanaf 1 januari 2021 tot en met 31 december 2022 officieel gedoogde coffeeshops definitief verdwenen?

NB: Het gaat hierbij niet om het aantal gedoogverklaringen, maar om het aantal gedoogde locaties. Coffeeshops die tijdelijk gesloten zijn, tellen dus niet mee als zijnde 'definitief verdwenen'.

1. Nee ► *ga verder met vraag 8a*
2. Ja

- 7b. Waarom zijn er in deze jaren één of meerdere officieel gedoogde coffeeshops definitief verdwenen? Een algemene omschrijving volstaat.

2021:

2022:

- 8a. Zijn er vanaf 1 januari 2021 tot en met 31 december 2022 officieel gedoogde coffeeshops bijgekomen?

NB: Het gaat hierbij niet om het aantal gedoogverklaringen, maar om het aantal gedoogde locaties.

1. Nee ► *ga verder met vraag 9*
2. Ja

- 8b. Waarom zijn er in deze jaren één of meerdere officieel gedoogde coffeeshops bijgekomen? Een algemene omschrijving volstaat.

2021:

2022:

D. HANDHAVINGSBELEID

In dit deel volgen enkele vragen over de handhaving van het coffeeshopbeleid in uw gemeente, waarbij achtereenvolgens aandacht is voor: 1. de handhaving van de zogenoemde AHOJGI-criteria en de maximale handelshoeveelheid (500 gram norm); 2. de handhaving van overige gedoogcriteria.

D1. AHOJGI-CRITERIA EN MAXIMALE HANDELSHOEEVEELHEID

9. Is de handhaving van de AHOJGI-criteria en het criterium van de maximale handelshoeveelheid op 31 december 2022 vastgelegd (in een handhavingsarrangement)?

1. Nee ► *ga verder met vraag 14a*
2. Ja, allemaal
3. Ja, namelijk (meerdere antwoorden mogelijk)
 - A. geen affichering
 - H. geen harddrugs
 - O. geen overlast
 - J. geen verkoop aan jeugdigen onder de 18 jaar
 - G. geen verkoop van grote hoeveelheden (meer dan 5 gram)
 - M. maximale handelshoeveelheid van 500 gram
 - I. geen toegang voor en verkoop aan anderen dan ingezetenen van Nederland

- 10a. Worden de definities van de AHOJGI-criteria en het criterium van de maximale handelshoeveelheid uit de aanwijzing Opiumwet op 31 december 2022 gehanteerd?

1. Ja ► *ga verder met vraag 11a*
2. Nee, één of meerdere definities wijken af

- 10b. Hoe worden de AHOJGI-criteria en het criterium van de maximale handelshoeveelheid in het gemeentelijk beleid in december 2022 gedefinieerd? (Alleen invullen als gemeentelijke criteria afwijken van de landelijke criteria)

- a. A-criterium (geen affichering):
- b. H-criterium (geen harddrugs):
- c. O-criterium (geen overlast):
- d. J-criterium (geen verkoop aan jeugdigen onder de 18 jaar):
- e. G-criterium (geen verkoop van grote hoeveelheden (meer dan 5 gram):
- f. I-criterium (geen toegang voor en verkoop aan anderen dan ingezetenen van NL):
- g. Maximale handelshoeveelheid (max. handelshoeveelheid van 500 gram):

11a. Door welke instantie(s) moeten de AHOJGI-criteria en het criterium van de maximale handelshoeveelheid volgens het gemeentelijk coffeeshopbeleid op 31 december 2022 worden gehandhaafd?

1. Politie
2. Gemeente
3. Politie en gemeente
4. Anders, namelijk:
5. Anders, dat is namelijk per criterium verschillend:
6. Niet specifiek vastgelegd in het beleid

11b. Wordt het I-criterium in uw gemeente in de praktijk gehandhaafd op 31 december 2022?

1. Nee en het staat ook niet in het beleid ► *ga verder met vraag 12*
2. Nee, maar het staat wel in het beleid ► *ga verder met vraag 12*
3. Ja, met lage prioriteit
4. Ja, met hoge prioriteit

11c. U geeft aan dat uw gemeente op 31 december 2022 het Ingezetenen criterium met lage dan wel hoge prioriteit handhaaft. Kunt u aangeven welke acties uw gemeente volgens het gemeentelijk coffeeshopbeleid onderneemt om het I-criterium te handhaven?

.....

12. Welke handhavingsactiviteiten zouden volgens het gemeentelijk coffeeshopbeleid van 31 december 2022 moeten plaatsvinden? (meerdere antwoorden mogelijk)

1. Onaangekondigde controles (pro-actief)
2. Controles na meldingen (bijvoorbeeld van buurtbewoners; reactief)
3. Anders namelijk
4. Niet specifiek vastgelegd in het beleid, maar er zijn wel werkafspraken over gemaakt, namelijk
5. Niet specifiek vastgelegd in het beleid en er zijn geen werkafspraken over gemaakt

13. Hoe vaak per jaar zouden er volgens het gemeentelijk beleid van 31 december 2022 handhavingsactiviteiten (controles) plaats moeten vinden?

1. keer per jaar
2. Niet specifiek vastgelegd in het beleid, maar er zijn wel werkafspraken over gemaakt, namelijk
3. Niet specifiek vastgelegd in het beleid en er zijn geen werkafspraken over gemaakt

D2. VESTIGINGS- EN BIJKOMENDE CRITERIA

14a. Is er op 31 december 2022 sprake van beleid over de afstand van coffeeshops tot scholen, zoals een afstandscriterium?

1. Nee ► *ga verder met vraag 17a*
2. Ja

14b. Zo ja, voor welke scholen geldt dit afstandscriterium? (meerdere antwoorden mogelijk)

1. basisscholen
2. voortgezet onderwijs
3. middelbaar beroepsonderwijs
4. anders, namelijk.....

14c. Hoe is dit afstandscriterium geformuleerd (met name de afstand)?

.....

15. Voldoen de coffeeshops in uw gemeente op 31 december 2022 aan het in het lokale beleid gestelde criterium over de afstand tot scholen? Zo nee, kunt u dit toelichten? (NB: hiermee worden ook coffeeshops bedoeld die al binnen het afstandscriterium van scholen waren gevestigd, voordat het afstandscriterium werd ingevoerd. Ook worden coffeeshops bedoeld die door de latere vestiging van een school nu binnen het afstandscriterium zijn gaan vallen.)

1. Ja ► *ga verder met vraag 17a*

2. Nee, namelijk:

3. Weet niet ► *ga verder met vraag 17a*

16. Hoeveel coffeeshops voldoen op 31 december 2022 niet aan het in het beleid gestelde criterium over de afstand tot scholen?

..... coffeeshops

17a. Zijn er in het gemeentelijk coffeeshopbeleid overige vestigingscriteria (bijvoorbeeld: binnen een afgebakend ruimtelijk gebied en niet in nabijheid van jongerencentrum, etc.) die worden gehanteerd? Zo ja, hoe luiden deze op 31 december 2022 en betreft het een wijziging ten opzichte van de vorige meting?

NB. Vergeet niet een vinkje te zetten onder de tabel! Het staat u namelijk vrij om alleen de nieuwe of gewijzigde vestigingscriteria in de tabel in te vullen. Wij vullen de rest van de criteria dan aan op basis van het beleidsstuk dat we ontvangen.

1. Nee, geen overige vestigingscriteria ► *ga verder met vraag 18*

2. Ja, er worden wel overige vestigingscriteria gehanteerd en deze luiden als volgt:

Omschrijving overige vestigingscriteria	Wijziging t.o.v. vorige meting (31 dec 2020)?
1	1. Nee, stond al in het beleid 2. Ja, wijziging t.o.v. vorige meting 3. Ja, nieuw criterium
2	1. Nee, stond al in het beleid 2. Ja, wijziging t.o.v. vorige meting 3. Ja, nieuw criterium
3	1. Nee, stond al in het beleid 2. Ja, wijziging t.o.v. vorige meting 3. Ja, nieuw criterium
4	1. Nee, stond al in het beleid 2. Ja, wijziging t.o.v. vorige meting 3. Ja, nieuw criterium

De tabel bevat **alle** overige vestigingscriteria

Deze tabel bevat **alleen de nieuwe/gewijzigde** overige vestigingscriteria

17b. Voldoen de coffeeshops in uw gemeente op 31 december 2022 aan de overige, in het beleid geformuleerde vestigingscriteria? Zo nee, kunt u dit toelichten?

1. Ja

2. Nee, namelijk:

3. Weet niet

18. Zijn er in het gemeentelijk coffeeshopbeleid nog andere bijkomende criteria die worden gehanteerd ten aanzien van (de exploitatie van) coffeeshops? Zo ja, hoe luiden deze op 31 december 2022 en betreft het een wijziging ten opzichte van de vorige meting?

NB. Vergeet niet een vinkje te zetten onder de tabel! Het staat u namelijk vrij om alleen de nieuwe of gewijzigde bijkomende criteria in de tabel in te vullen. Wij vullen de rest van de criteria dan aan op basis van het beleidsstuk dat we ontvangen.

1. Nee, geen bijkomende criteria ► *ga verder met vraag 18a*
2. Ja, er worden wel bijkomende criteria gehanteerd en deze luiden als volgt:

Omschrijving bijkomende criteria		Wijziging t.o.v. vorige meting (31 dec 2020)?
1		1. Nee, stond al in het beleid 2. Ja, wijziging t.o.v. vorige meting 3. Ja, nieuw criterium
2		1. Nee, stond al in het beleid 2. Ja, wijziging t.o.v. vorige meting 3. Ja, nieuw criterium
3		1. Nee, stond al in het beleid 2. Ja, wijziging t.o.v. vorige meting 3. Ja, nieuw criterium

- De tabel bevat **alle** bijkomende criteria
- Deze tabel bevat **alleen de nieuwe/gewijzigde** bijkomende criteria

E. FENOMENEN EN MAATREGELEN

- 19a. Is er in uw gemeente op 31 december 2022 sprake van drugstoerisme (=het bezoeken van de coffeeshops door niet-ingezetenen)?

1. Nee, want het I-criterium wordt actief gehandhaafd ► *ga verder met vraag 20*
2. Niet of nauwelijks en we handhaven het I-criterium niet actief
3. Ja
99. Weet niet

- 19b. Is er op 31 december 2022 sprake van maatregelen om drugstoerisme tegen te gaan of te voorkomen (anders dan het I-criterium)?

1. Nee
2. Ja, namelijk:

20. Kunt u voor de volgende gebeurtenissen aangeven of en in hoeverre deze een invloed hebben gehad op het (aanpassen van het) formele gemeentelijk coffeeshopbeleid en/of het toezicht en de handhaving in de periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2022. Een summiere toelichting volstaat.

Gebeurtenis	Invloed gehad?	Toelichting
Uitbraak Covid-19	1. Ja 2. Nee	
Invoeren verbod op rookruimtes	1. Ja 2. Nee	
Het aanstaande experiment met een gesloten coffeeshopketen	1. Ja 2. Nee	

F. ERVARINGEN EN TOEKOMST

21. Zijn er in uw gemeente plannen om het beleid in de komende twee jaren (2023 en 2024) te wijzigen?
1. Nee
 2. Ja, namelijk:
 3. Ja, maar die zijn niet concreet uitgewerkt/vertrouwelijk
22. Is er op 31 december 2022 sprake van één of meerdere knelpunten bij het (handhaven van) gemeentelijk coffeeshopbeleid?
1. Ja
 2. Nee ► *ga verder met vraag 24*
- 23a. Welke knelpunten zijn dat? (meerdere antwoorden mogelijk)
1. Te weinig (opsporings)bevoegd personeel
 2. Toepassing BIBOB
 3. Bevoorrading coffeeshops
 4. (Aanpak) niet gedoogde verkoop van cannabis (bijv. straathandel)
 5. (Aanpak) overlast coffeeshops
 6. (Aanpak) softdrugsgebruik in openbare ruimte
 7. (Aanpak) overlast buitenlands softdrugstoerisme
 8. Anders, namelijk
- 23b. Kunt u een beschrijving geven van de knelpunten?
-
-
24. Heeft uw gemeente op 31 december 2022 voldoende (adequate) instrumenten om het coffeeshopbeleid te kunnen handhaven? Zo nee, kunt u dit toelichten?
1. Ja
 2. Nee, toelichting:

G. AANTAL OVERTREDINGEN EN SANCTIES

Tot slot volgen hieronder enkele vragen waarvoor wellicht enig uitzoekwerk vereist is. De vragen over het sanctiebeleid hebben betrekking op het kalenderjaar 2022, terwijl de vragen over het aantal overtredingen en sancties ook over het kalenderjaar 2021 gaan.

25. Gelden in 2022 sancties met betrekking tot overtredingen van de AHOJGI-criteria, de maximale handelshoeveelheid en overige criteria?
1. Nee ► *ga verder met vraag 28a*
 2. Ja
- 26a. Is daarbij sprake van een getrappt sanctiesysteem of stappenplan? (op herhaling van de overtreding, binnen een vastgestelde periode, volgt een zwaardere sanctie)
1. Nee
 2. Ja

26b. Hoe ziet het sanctiebeleid eruit in 2022? Geef per criterium een toelichting. Maak hierbij onderscheid tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties.

NB: Het is ook mogelijk om het sanctiebeleid toe te sturen. Wij vullen de tabel dan voor u in. Zeker als het beleid ongewijzigd is ten opzichte van twee jaar geleden raden we deze optie aan.

	Bestuursrechtelijke reacties	Strafrechtelijke reacties
het A-criterium		
het H-criterium		
het O-criterium		
het J-criterium		
het G-criterium		
Het I-criterium		
de Maximale handelshoeveelheid		
bijkomende criteria, namelijk:		
bijkomende criteria, namelijk:		

27a. Hoeveel overtredingen van de criteria (AHOJGI-criteria, Maximale handels-hoeveelheid en bijkomende criteria) zijn er in 2021 en 2022 in uw gemeente geconstateerd?

NB: Als u de uitsplitsing voor de jaren niet kunt maken, vul dan alleen 'totaal' in.

	Aantal 2021	Aantal 2022	Totaal
het A-criterium			
het H-criterium			
het O-criterium			
het J-criterium			
het G-criterium			
Het I-criterium			
de Maximale handelshoeveelheid			
bijkomende criteria, namelijk:			
bijkomende criteria, namelijk:			
Anders, namelijk:			

Als er geen overtredingen zijn geconstateerd ► ga verder met vraag 28a

27b. Hebben de geconstateerde overtredingen in 2021 of 2022 ook geleid tot het opleggen van sancties (zoals een formele waarschuwing, een last onder dwangsom of (tijdelijke) sluiting) aan coffeeshops? Zo ja, welke sancties?

1. Ja, namelijk:

	Sancties 2021	Sancties 2022
1		
2		
3		
4		
5		

Als de overtredingen niet tot (tijdelijke) sluitingen hebben geleid ► *ga verder met vraag 28a*

2. Nee ► *ga verder met vraag 28a*

27c. Zou u specifiek voor de in 2021 en 2022 uitgevoerde sluitingen in onderstaand schema kunnen aangeven of dit voor bepaalde of onbepaalde tijd was en na overtreding van welke criterium/criteria deze sanctie is opgelegd of welke andere reden heeft geleid tot de sluiting van de coffeeshop?

N.B. U hoeft dit dus alleen te doen voor sluitingen en niet te doen voor andere opgelegde sancties!

	In welk jaar was de sluiting?	Was dit een sluiting voor bepaalde of onbepaalde tijd?	Wat was de reden voor de sluiting?
Sluiting 1	1. 2021 2. 2022	1. Onbepaalde tijd 2. Bepaalde tijd	Criterium c.q. criteria/ andere reden:
Sluiting 2	1. 2021 2. 2022	1. Onbepaalde tijd 2. Bepaalde tijd	Criterium c.q. criteria/ andere reden:
Sluiting 3	1. 2021 2. 2022	1. Onbepaalde tijd 2. Bepaalde tijd	Criterium c.q. criteria/ andere reden:
Sluiting 4	1. 2021 2. 2022	1. Onbepaalde tijd 2. Bepaalde tijd	Criterium c.q. criteria/ andere reden:

28a. Maakt uw gemeente in de periode van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2022 gebruik van de Wet BIBOB (Bevordering Integriteits Beoordelingen Openbaar Bestuur) ten aanzien van coffeeshops? En heeft de gemeente dit in 2021 of 2022 nog toegepast?

1. Nee ► *ga verder met vraag 29*
2. Ja, maar het is in zowel 2021 als 2022 niet toegepast ► *ga verder met vraag 29*
3. Ja, en het is in 2021 of 2022 wel toegepast

28b. Kunt u aangeven hoe vaak de Wet BIBOB in 2021 en 2022 is toegepast ten aanzien van coffeeshops?

Bibob	Aantal 2021	Aantal 2022	Totaal
Toepassingen			

29. Is bekend hoeveel controles er bij per coffeeshop in 2021 en 2022 zijn uitgevoerd? Zo ja hoeveel dan?

NB. Als u het niet exact weet, vul dan ongeveer in. Als u de uitsplitsing voor de jaren niet kunt maken, vul dan alleen 'totaal' in.

Controles	Aantal 2021	Aantal 2022	Totaal
Ongeveer			
Exact			

30. Hoe vaak is artikel 13b van de Opiumwet in 2021 en 2022 toegepast voor 'voor publiek toegankelijke inrichtingen' en 'woningen (niet voor publiek toegankelijke lokalen)'. Kunt u het aantal toepassingen uitsplitsen naar softdrugs, harddrugs en/of wietteelt?

Artikel 13b van de Opiumwet stelt de burgemeester in staat om bestuursdwang toe te passen als er in 'voor het publiek toegankelijke lokalen' (dus ook coffeeshops) of 'woningen en daarbij behorende erven' soft- of harddrugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn.

NB: Voor deze cijfers is het waarschijnlijk noodzakelijk dat u deze uitvraagt bij de desbetreffende afdeling van uw gemeente. Als de onderverdelingen (2021 versus 2022; 'voor publiek toegankelijke inrichtingen' versus 'woningen'; soft-, harddrugs en wietteelt) niet kunnen worden gemaakt, wilt u dan in ieder geval het totaal invullen? Mocht u het totaal ook niet weten, dan kunt u de tabel leeglaten.

2021 (Art. 13b Opiumwet)	Softdrugs	Harddrugs	Wietteelt	Totaal
Voor publiek toegankelijke inrichtingen				
Woningen (niet voor publiek toegankelijke lokalen)				
Totaal				

2022 (Art. 13b Opiumwet)	Softdrugs	Harddrugs	Wietteelt	Totaal
Voor publiek toegankelijke inrichtingen				
Woningen (niet voor publiek toegankelijke lokalen)				
Totaal				

TOTAAL (2021+2022)	Softdrugs	Harddrugs	Wietteelt	Totaal
Voor publiek toegankelijke inrichtingen				
Woningen (niet voor publiek toegankelijke lokalen)				
Totaal				

H. AFSLUITEND

31. Om de resultaten van het onderzoek in een breder perspectief te plaatsen, willen we u vragen of u zou willen/kunnen delen wat thematisch gezien, de 'hete hangijzers' zijn in uw gemeente voor wat betreft de coffeeshops en het bijbehorende beleid? Met andere woorden, over welke thema's bestaat controverse en krijgt uw burgemeester relatief veel vragen in de raad?

.....

32. Heeft u verder nog opmerkingen over uw coffeeshopbeleid, of over dit onderzoek?

1. Nee

2. Ja, namelijk:

EINDE VRAGENLIJST

