

# Handhaving en naleving van de coffeeshopregels in 2004

**Bureau Driessen**  
**Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek**



*Handhaving en naleving van de coffeshopregels in 2004*



# Handhaving en naleving van de coffeeshopregels in 2004

J. Broekhuizen  
J. Raven  
F.M.H.M. Driessen

Bureau Driessen  
Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek

Utrecht 2006

ISBN-10: 90-73259-40-1  
ISBN-13: 978-90-73259-40-9

© 2006, WODC, Ministerie van Justitie

Bureau Driessen  
Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek  
Hiëronymusplantsoen 8  
3512 KV Utrecht  
tel. : 030-2334779  
site : [www.bureaudriessen.nl](http://www.bureaudriessen.nl)  
email : [bd@bureaudriessen.nl](mailto:bd@bureaudriessen.nl)

## Voorwoord

Al bijna 30 jaar voert Nederland internationaal gezien een afwijkend beleid door de verkoop van cannabis in coffeeshops te gedogen. Het Ministerie van Justitie laat in verband hiermee regelmatig onderzoek uitvoeren naar het aantal coffeeshops en naar de toepassing en uitvoering van de regelgeving door de gemeenten.

Met dit rapport komt nu ook onderzoek naar de mate waarin de regels in de coffeeshops worden nageleefd beschikbaar. Met een nieuw ontwikkelde onderzoeksmethodiek, die het gebruik van meerdere informatiebronnen inhoudt, is voor het eerst de mate van regelovertreding in de coffeeshops cijfermatig vastgesteld.

Deze regelovertreding in de coffeeshops lijkt mee te vallen, hoewel daaraan moet worden toegevoegd dat vergelijkingsmateriaal over andere uitgaansgelegenheden, zoals café's, ontbreekt. Er is daarnaast draagvlak voor de regelgeving, ook bij de coffeeshophouders, degenen die de regels moeten uitvoeren. Wel is er voor sommige regels minder draagvlak in verband met uitvoeringsproblemen en sommige regels worden onduidelijk gevonden.

Zoals gebruikelijk bij onderzoek dat in opdracht van het WODC wordt uitgevoerd, werd het onderzoek begeleid door een commissie, die als volgt was samengesteld:

prof. dr. H.G. van de Bunt	Erasmus Universiteit, voorzitter van de commissie
mw. dr. M.M.J. van Ooyen-Houben drs. J. Kappers	Ministerie van Justitie / WODC-EWB CCV- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
mw. mr. M.J. van Mourik	Ministerie van Justitie / DGRH, expertisecentrum rechtshandhaving
drs. N. Tollenaar	Ministerie van Justitie / WODC
mw. J.P. de Quartel MA	Ministerie van Justitie / DISAD

De commissie was betrokken bij de inrichting van het onderzoek en becomingentarieerde een eerdere versie van dit rapport uitvoerig. Voor alle resterende onvolkomenheden zijn uiteraard alleen de auteurs verantwoordelijk.

Drs. Judith Raven regelde de voorbereiding van het onderzoek en de eerste fase van het veldwerk. Drs. Jolijn Broekhuizen nam de verdere organisatie van het arbeidsintensieve veldwerk voor haar rekening en verzorgde de complexe analyses en de rapportage. Een tiental veldwerkers had de soms ondankbare

taak eindeloos achter moeilijk bereikbare coffeeshophouders of politieagenten 'aan te jagen', bijna steeds met resultaat.

Ik dank allen die dit interessante onderzoek mede mogelijk hebben gemaakt van harte en met name de respondenten: 68 coffeeshophouders, 65 wijkagenten, 41 politiecoördinatoren en 469 klanten en omwonenden van de coffeeshops.

Utrecht 1 februari 2006  
dr. F.M.H.M. Driessen



## *Inhoudsopgave*

1. Inleiding	1
Onderzoeksopzet	3
2. Coffeeshopbeleid 1970-2005	5
Wetswijziging 1976	5
Coffeeshopbeleid 1990-2005	6
Eerder uitgevoerd onderzoek	9
Betrokkenen handhaving AHOJ-G criteria	11
3. Dataverzameling	13
Selectie onderzoekseenheden	13
Steekproef	13
Veldwerk	14
Vragenlijsten	17
Samenvatting	18
4. Coffeeshopregels, toepassing, kennis en draagvlak	19
Feitelijke toepassing regels (Intraval 2005)	19
Kennis coffeeshopregels	20
Specifieke kennis over de coffeeshopregels	22
Draagvlak voor de coffeeshopregels	23
Samenvatting	27
5. Controles door de politie	29
Controles door de gemeenten	29
Controle in de coffeeshops	31
Wijze van controle	32
Opgelegde sancties	34
Pakkans	35
Samenvatting	35
6. Regelnaleving in de coffeeshops	37
Specificaties van de regels	37
Overtredingen in 2004	39
Wijze van naleving van de coffeeshopregels door de coffeeshophouder	40
Klachten over de coffeeshops	45
Verstandhouding tussen de coffeeshophouder, de politie en de omwonenden	46
Het vaststellen van een index voor ‘naleving regels’	47
Coffeeshops waarvan de coffeeshophouder niet mee wilde werken	53
Tafel van Elf en regelnaleving	53
Samenvatting	55
7. Ontwikkeling laatste jaren	57
Kennis en draagvlak	57
Controles door de politie	59
Regelnaleving door coffeeshops	59
Samenvatting	60

8. Samenvatting en conclusie	61
Eerder onderzoek	62
Dataverzameling	62
Kennis van en draagvlak voor de coffeeshopregels	63
Controles	64
Regelnaleving	64
Bevindingen per criterium	65
Conclusie	67
Vervolgonderzoek	68
 Summary	 71
 Bijlagen	 73
Bijlage 1 Steekproef	75
Bijlage 2 Kennis coffeeshopregels	78
Bijlage 3 Duidelijkheid, controle en overtredingen coffeeshopregels	79
 Literatuur	 81





## *Hoofdstuk 1*

### *Inleiding*

Sinds 1976 is het Nederlandse softdrugbeleid uniek in de wereld. In dat jaar werd in de Opiumwet een onderscheid gemaakt tussen drugs met een minder groot risico (lijst II, cannabisproducten) en drugs met een onaanvaardbaar risico (lijst I, andere drugs). Cannabisgebruik is niet verboden en de verkoop en bezit van cannabis wordt gedoogd onder bepaalde condities. Achtergrond van deze opmerkelijke beleidswijziging was het streven een scheiding aan te brengen op de illegale drugsmarkt tussen softdrugs en harddrugs. Door het gebruik van softdrugs te tolereren en te controleren zou voorkomen worden dat met cannabis experimenterende jongeren in aanraking komen met zwaardere middelen. Uit verschillende onderzoeken, waarop in het volgende hoofdstuk dieper wordt ingegaan, blijkt dat het niet aannemelijk is dat deze wetswijziging tot een toename van het cannabisgebruik heeft geleid, hoewel het ook niet mogelijk is te bewijzen dat er ook op langere termijn geen sprake is geweest van enig effect op het gebruik.

In hoeverre door de nieuwe wetgeving de beoogde scheiding van markten werkelijk is opgetreden, is niet helemaal duidelijk. Voor zover bekend uit onderzoek bij coffeeshops worden daar zelden tot nooit harddrugs aangeboden (Intraval 2003, IVA 2004, Intraval 2005) en uit deze onderzoeken komt ook een beeld naar voren van een duidelijke en ver doorgevoerde marktscheiding. Ook bij alternatieve verkooppunten bestaat een redelijke scheiding tussen de hard- en softdrugsmarkt. Er zijn vermoedelijk enkele duizenden niet-gedoogde verkooppunten. Naar schatting vindt 30% van de lokale verkoop plaats via deze verkooppunten en 70% via coffeeshops (Korf e.a. 2005).

De discussie over het cannabisbeleid, en ruimer het drugsbeleid in het algemeen, duurt in Nederland sinds begin jaren zeventig onverminderd voort tot op de dag van vandaag. Door sommigen wordt een verdergaande liberalisering bepleit. Meestal op ideologische gronden (onder andere individuele keuzevrijheid, VPRO-Tegenlicht 2005), soms op louter pragmatische gronden (huidige beleid brengt niet wat wordt beoogd, Driessen 2005). Ook sommige bestuurders kiezen voor een pragmatische benadering van de problematiek en vragen aandacht voor de ongewenste gevolgen van het huidige beleid. Zo wijst burgemeester van Maas-

tricht, de heer Leers, in april 2005 in een toespraak voor het EU-parlement op de consequenties van het coffeeshopbeleid en op de problemen die de illegale achterdeur van de coffeeshops oplevert. De coffeeshops mogen wel softdrugs verkopen, maar softdrugs mogen niet ingekocht, vervoerd of geteeld worden. De handel via de achterdeur is hierdoor volledig in handen van criminele bendes gekomen, waar de politie in Maastricht per jaar 100.000 manuren aan besteed, aldus Leers.<sup>1</sup>

Ook Intraval concludeert uit een onderzoek dat de achterdeur van de coffeeshops de achilleshiel van het Nederlandse gedoogbeleid is (Intraval 2004). Doordat het beleid niet voorziet in een legale manier om aan voorraad te komen blijft deze achterdeur in de criminele sfeer. Uit dit onderzoek blijkt verder dat rond de 80% van de coffeeshophouders criminele antecedenten heeft. Ongeveer de helft van deze antecedenten komt op het conto van aan (soft)drugs gerelateerde delicten.

Begin november 2005 tekent zich een kamermeerderheid af voor herziening van het coffeeshopbeleid, als de VVD haar afwijzende houding ten opzichte van experimentatie met het achterdeurbeleid laat varen.

Ook internationaal is er veel beroering over het Nederlandse coffeeshopbeleid. Zo heeft men problemen met het omvangrijke coffeeshoptoerisme en vindt men dat in Nederland de gevolgen van het gebruik van softdrugs voor de gezondheid onderschat worden<sup>2</sup>. Nederland bevindt zich internationaal zodoende in een precaire situatie.

Mede onder internationale druk zijn de regels voor coffeeshops sinds 1976 verschillende keren verscherpt. In 2000 zijn de regels voor het laatst aangepast. De coffeeshops moeten zich sindsdien houden aan de verscherpte AHOJ-G criteria, wat betekent dat ze geen reclame mogen maken, geen harddrugs mogen verkopen, geen overlast mogen maken, geen toegang mogen verlenen aan jeugdigen en niet meer dan 5 gram per dag per persoon mogen verkopen. Twee extra criteria zijn het 500 gram voorraad criterium (niet toegestaan meer dan 500 gram voorraad te hebben) en het alcoholcriterium (geen verkoop of aanwezigheid alcohol in de coffeeshop).<sup>3</sup>

Het Ministerie van Justitie wenst de gevolgen van het coffeeshopbeleid nauwkeurig te volgen. Daartoe wordt sinds 1999 onderzoek uitgevoerd rond de coffeeshops. Aanvankelijk betrof dit onderzoek voornamelijk een telling van het aantal coffeeshops en een inventarisatie van het gemeentelijk beleid, maar in 2002 is daar onderzoek naar de handhaving van de regels in 25 gemeenten bijgekomen (Intraval 2003) en in 2003 is het onderzoek verder uitgebreid met een eerste inventarisatie van de regelnaleving in 21 gemeenten (IVA 2004). De laatste telling van de coffeeshops is in 2004 uitgevoerd door Intraval (2005).

Het onderzoek naar de uitvoering van het beleid van de gemeenten en de naleving door coffeeshops van de hiervoor genoemde AHOJ-G- en extra criteria is voor het jaar 2004 uitgevoerd door Bureau Driessen. Dit onderzoek wordt in het

---

<sup>1</sup> <http://www.maastricht.nl/maastricht/show/id=177143/textonly=42282> Het is door internationale verdragen met de VN en Europa moeilijk om de achterdeurproblematiek aan te pakken. Deze verdragen bieden namelijk geen ruimte voor legalisering van de teelt (Bovenkerk en Hogewind 2003).

<sup>2</sup> Dat dit niet zonder meer het geval is blijkt uit het Actieplan Ontmoediging Cannabis, dat gericht is op preventie en voorlichting om (problematisch) gebruik van cannabis te voorkomen (bijlage interdepartementale beleidsbrief, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 24 077, nr. 125).

<sup>3</sup> In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreider ingegaan op het beleid en de coffeeshopcriteria.

onderhavige rapport besproken. Het gaat in dit onderzoek niet om de rol van de gemeente of het gemeentelijke beleid. Zoals eerder gesteld is daar door Intraval onderzoek naar gedaan.

De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

- 1. In welke mate en op welke wijze worden de criteria voor coffeeshops gehandhaafd en nageleefd?*
- 2. Welke veranderingen zijn waarneembaar ten opzichte van eerdere jaren?*

### *Onderzoeksopzet*

In het onderhavige onderzoek wordt aandacht besteed aan regelhandhaving door de politie in gemeenten en aan regelnaleving door coffeeshops. Om de handhaving van het coffeeshopbeleid in kaart te brengen hebben coördinatoren coffeeshops van de politie een vragenlijst ingevuld over het plaatselijke handhavingsbeleid. Gemeentelijke beleidsambtenaren zijn niet benaderd omdat deze reeds zijn opgenomen in het onderzoek van Intraval (2005) en omdat uit eerder onderzoek bleek dat zij niet goed op de hoogte zijn van de daadwerkelijke handhaving. In hoofdstuk 4 wordt een vergelijking gemaakt met de informatie van het onderzoek van Intraval.

Om een beeld te krijgen van de regelnaleving door coffeeshops is bij een selecte steekproef van 75 coffeeshops in 50 gemeenten in Nederland informatie verzameld bij de coffeeshophouder (interview), de klanten, de omwonenden en de wijkagent (schriftelijke vragenlijst) en er heeft een observatie in de coffeeshop en op internet plaatsgevonden. Door bij verschillende actoren data te verzamelen kan een breed en betrouwbaar beeld geschetst worden van de regelnaleving in de coffeeshops. Dit is belangrijk omdat het mogelijk is dat de respondenten niet altijd eerlijk antwoorden, doordat zij belang kunnen hebben bij de uitkomsten van dit onderzoek. Zo zullen omwonenden eerder geneigd zijn te zeggen dat regels niet nageleefd worden en coffeeshophouders en klanten juist dat dit wel gebeurt en wijkagenten zouden het aantal controlemomenten kunnen overrapporteren.





## *Hoofdstuk 2*

### *Coffeeshopbeleid*

#### *1970-2005*

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het cannabisbeleid van de overheid gedurende de laatste decennia<sup>1</sup>. Ook wordt ingegaan op recent onderzoek naar coffeeshops en coffeeshopbeleid en er wordt kort aandacht geschonken aan de betrokkenen bij het handhaven van de coffeeshopregels.

#### *Wetswijziging 1976*

Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven werd na het rapport van de commissie Baan in 1972<sup>2</sup>, in 1976 in de opiumwet een onderscheid gemaakt tussen drugs met een minder groot risico en drugs met een onaanvaardbaar risico en werd besloten dat cannabisgebruik niet vervolgd wordt en de verkoop van cannabis wordt onder bepaalde condities gedoogd. Het doel hiervan was een scheiding aan te brengen tussen softdrug- en harddruggebruik(ers) zodat jongeren niet in aanraking komen met harddrugs. Een mogelijk negatief effect van de wetswijziging was echter dat het cannabisgebruik in Nederland zou toenemen.

Onderzoek heeft laten zien dat deze wetswijziging in het eerste decennium geen stijging van het cannabisgebruik heeft meegebracht. De eerste jaren na de liberalisering is er geen sprake geweest van een toename van het cannabisgebruik (Driessen e.a. 1989<sup>3</sup>). In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw daalde het cannabisgebruik zelfs licht. Tussen 1988 en 2003 is er echter wel een stijging

---

<sup>1</sup> Dit overzicht is onder andere gebaseerd op IVA (2004) en Intraval (2003).

<sup>2</sup> Dit rapport was een reactie op de situatie in de jaren '60. Er was een subcultuur ontstaan rondom het gebruik van drugs waarmee men zich vooral wilde afzetten tegen de strenge overheid die de handel en het gebruik in softdrugs verbood. In deze subcultuur hadden de jongeren volgens de commissie Baan een te grote kans ook in aanraking met harddrugs te komen (Jansen 1989).

<sup>3</sup> De methodologie van dit onderzoek is bevestigd door uitgebreide overname van de resultaten in het tijdschrift *Science* (MacCoun en Reuter 1997).

van het cannabisgebruik bij jongeren<sup>1</sup> opgetreden van 4% (in afgelopen maand) in 1988 naar 11% in 1996, naar 9% in 2003 (Monshouwer e.a. 2004).

De stijging in cannabisgebruik tussen 1992 en 1996 is vergelijkbaar met een stijging die in Oslo en de VS heeft plaatsgevonden. Deze stijging komt dus hoogstwaarschijnlijk niet op het conto van het cannabisbeleid in Nederland. De stijging in cannabisgebruik in Nederland tussen 1984 en 1992 is echter niet in Oslo en de VS teruggevonden. Deze stijging is volgens MacCoun en Reuter (1997) mogelijkwerwijs veroorzaakt door de stijgende toegang tot en promotie van coffeeshops als gevolg van het veranderde beleid.

In een rapport van Rand Europe trekt men dit echter in twijfel doordat het cannabisgebruik een aantal jaren eerder toenam dan het aantal coffeeshops (Rand Europe 2003). Ook volgens Korf (2005) zijn de trends in cannabisgebruik in deze periode in Nederland gelijk aan die in Engeland, Wales en Duitsland, landen waar cannabis niet gedoogd wordt. Vooralsnog kan geconcludeerd worden dat het gevoerde beleid het gebruik van cannabis, voor zover dat valt na te gaan, niet of nauwelijks beïnvloed heeft.

De wetswijziging is wel van grote invloed geweest op de commercialisering van de coffeshopmarkt. In eerste instantie werd de cannabis vooral in jongerencentra verkocht. Op den duur verschoof de markt echter richting coffeeshops (Jansen 1989) en ook steeds meer richting het criminele circuit (Bovenkerk en Hogewind 2003).

### *Coffeshopbeleid 1990-2005*

In 1991 worden door het Openbaar Ministerie de zogenaamde 'AHOJ-G criteria' opgesteld. Het is coffeeshops verboden om gebruik te maken van Affichering, Harddrugs te verkopen, Overlast te veroorzaken, aan Jeugdigen te verkopen en hun toegang te verlenen en Grote hoeveelheden per transactie te verkopen (groter dan geschikt voor eigen gebruik).

Het bleek echter al snel dat deze criteria te veel speelruimte aan de coffeshophouders boden. Sommige coffeshophouders legden de leeftijdsgrens bijvoorbeeld bij 16 jaar en anderen bij 18 jaar en ook de maximale hoeveelheid voor eigen gebruik werd door de coffeshophouders verschillend geïnterpreteerd. Als reactie hierop heeft het College van Procureurs-generaal in 1994 de criteria verduidelijkt. De leeftijdsgrens werd 18 jaar, de maximale hoeveelheid per transactie 30 gram en onder affichering werd 'geen reclame met uithangborden, in etalages of via de media' verstaan (Staatscourant 1994: 203).

In 1995 werd door het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport de nota '*Het Nederlandse drugsbeleid: continuïteit en verandering*' uitgebracht. In deze nota wordt gesteld dat de bonafide coffeeshops een bijdrage hebben geleverd aan de scheiding tussen de werelden van soft- en harddruggebruikers. Ook is er tevredenheid over het stabiel gebleven consumptieniveau onder jongeren. Wel zijn er zorgen over de toename van het aantal coffeeshops en van de overlast die door coffeeshops wordt veroorzaakt. Het kabinet steunt de saneringsoperatie in de grotere gemeenten (het terugdringen van het aantal coffeeshops) en wil de gecombineerde verkoop van alcohol en softdrugs verbieden. Het kabinet stelt ook de maximale handelshoeveelheid op 500 gram en de maximale transactiehoeveelheid wordt verlaagd van 30 naar 5 gram.

---

<sup>1</sup> Leerlingen voortgezet onderwijs.

In 1996 zijn door het Openbaar Ministerie de *'Richtlijnen voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet'* uitgebracht. Er wordt aandacht gevraagd voor het effect op de relatie met omliggende landen van het Nederlandse softdrugsbeleid. Verder raadt het Ministerie aan dat het beleid met betrekking tot de coffeeshops door de burgemeester in het lokale driehoeksoverleg (Burgemeester, Politie, Openbaar Ministerie) wordt vastgesteld (binnen de eerder uitgebrachte richtlijnen). Zo kan de driehoek de maximale handelsvoorraad onder de 500 gram brengen of kunnen bepaalde gebruikersruimten toegelaten worden (Staatscourant 1996: 187).

In 1998 wordt een artikel, bekend als de *'Wet van Damocles'*, toegevoegd aan de Opiumwet. Dit artikel (13b) kent aan de burgemeester de bevoegdheid toe om ten aanzien van publieke lokalen (horeca-instellingen, winkels, coffeeshops) bestuursdwang toe te passen.

In 2000 worden de AHOJ-G criteria opnieuw door het College van Procureurs-Generaal vastgesteld (Staatscourant 2000: 250):

- Geen Affichering: geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit.
- Geen Harddrugs: in de lokaliteit mogen geen harddrugs voorhanden zijn en/of verkocht worden.
- Geen Overlast: deze kan bestaan uit parkeeroverlast rond de lokaliteit, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de lokaliteit rondhangende klanten.
- Geen verkoop aan Jeugdigen en geen toegang aan jeugdigen tot een coffeeshop. De leeftijdsgrens wordt gesteld op 18 jaar en moet strikt worden gehandhaafd.
- Geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie: geen verkoop van hoeveelheden boven de vijf gram per persoon per dag per lokaliteit. Onder transactie wordt begrepen alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.

De coffeeshop moet verder een alcoholvrije horecagelegenheid zijn. Het lokale driehoeksoverleg mag de maximale handelshoeveelheid vaststellen, mits die minder is dan 500 gram.

In juni 2003 treedt de wet Bevordering IntegriteitsBeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB) in werking. Het BIBOB instrumentarium is bedoeld om bestuursorganen een extra mogelijkheid te geven een vergunning te weigeren of in te trekken. Dit kan indien er een *'ernstige mate van gevaar'* is dat de vergunning (mede) gebruikt wordt om strafbare feiten te plegen of om uit strafbare feiten verkregen geld wit te wassen<sup>1</sup>.

Het BIBOB instrumentarium is voor de gemeenten met coffeeshops interessant omdat zij ermee kunnen voorkomen dat er een vergunning wordt verleend aan een coffeeshophouder die bijvoorbeeld financiële banden met criminele organisaties heeft. Ze kunnen het instrumentarium dus gebruiken om de integriteit van de coffeeshophouder te toetsen.

Voor zover het het vergunning/gedoogbeleid<sup>2</sup> van coffeeshops betreft hebben de gemeenten al de mogelijkheid tot het voeren van een nulbeleid<sup>3</sup> en kunnen ze de Wet van Damocles gebruiken bij de handhaving van het beleid.

---

<sup>1</sup> [www.ccv.nl](http://www.ccv.nl)

<sup>2</sup> Volgens de BIBOB kan de coffeeshop overigens altijd een vergunning worden ontzegd aangezien de coffeeshop per definitie in overtreding is door de illegale aanvoer van voorraad.

<sup>3</sup> Er wordt in dat geval geen enkele coffeeshop toegelaten in de gemeente.

In april 2004 heeft het kabinet enkele voornemens omtrent het cannabisbeleid in een interdepartementale beleidsbrief uitgebracht<sup>1</sup>. Het kabinet wil op de eerste plaats het ontmoedigingsbeleid een nieuwe impuls geven. Het streeft daartoe naar uitbreiding en verbetering van het behandelaanbod voor mensen die afhankelijk zijn van cannabis, uitbreiding van het onderzoek naar problematisch gebruik en aanpak van de stijging van het THC-gehalte in cannabisproducten.

Het kabinet wil ten tweede een aanscherping van de handhaving van het cannabisbeleid. Het vraagt de gemeenten hun coffeeshopbeleid aan te scherpen en wil het aantal coffeeshops in de buurt van scholen of de landsgrens terugdringen.

Ten derde wil het kabinet meer aandacht voor het coffeeshoptoerisme. Het kabinet wil in overleg met de gemeenten maatregelen nemen om dit toerisme, dat internationale kritiek uitlokt, te verminderen.

Tenslotte schenkt het kabinet in deze brief aandacht aan de teelt van cannabis. Het kabinet wil dat de gemeenten de bestuursrechtelijke handhaving stimuleren en ook de strafrechtelijke aanpak uitbreiden. Het kabinet bepleit verder een meer efficiënte financiële aanpak van henneptelers en wil de woningcorporaties stimuleren om bedrijfsmatige teelt van hennep te ontmoedigen.<sup>2</sup>

De aanscherping van het handhavingsbeleid ten aanzien van de coffeeshops loopt parallel aan de grotere aandacht voor handhavingproblematiek op andere beleidsterreinen. Op 1 mei 2000 is de stuurgroep '*Handhaven op niveau*' gestart. Deze stuurgroep wil de kwaliteit, intensiteit en de doelmatigheid van de handhaving in de praktijk verhogen naar een gewenst maatschappelijk niveau.<sup>3</sup> Dit moet tot stand worden gebracht door het agenderen van handhavingsvraagstukken op de politieke en bestuurlijke agenda, het verbeteren van de samenwerking tussen handhavers, het professionaliseren van de handhaving, het stimuleren van lopende initiatieven, het uitvoeren van het actieprogramma Handhaven op Niveau en het adviseren over handhavingvraagstukken. Er worden 'best practices' voor de handhaving op diverse beleidsterreinen ontwikkeld en programmatisch handhaven wordt gestimuleerd. Eén van de deelthema's met betrekking tot de best practices is het coffeeshopbeleid. In het rapport '*Best Practices handhavingspraktijk coffeeshopbeleid*' worden 14 'best practices' besproken (Projectbureau Handhaven op niveau, Ministerie van Justitie 2004, inmiddels afgesloten).

Uit de ontwikkeling van het coffeeshopbeleid, zoals hiervoor besproken, valt af te leiden dat tussen 1970 en 2005 het coffeeshopbeleid steeds meer is aangescherpt. De richtlijnen zijn verscherpt en criteria verduidelijkt en er zijn extra regels aan de reeds bestaande AHOJ-G criteria toegevoegd (alcohol en 500 gram regel en regels over de afstand tot de landsgrens of een school kunnen lokaal worden toegevoegd). De VVD- en Christen Unie fracties in de Tweede Kamer willen momenteel nog een stapje verder gaan door burgers te bestraffen die op straat een joint roken (NRC Handelsblad 19/20-11-05). Eind november 2005 tekent zich een kleine kamermeerderheid af tegen blowen op straat. Volgens berichten in de pers treden de politie en justitie steeds strenger op (Volkskrant 09-12-05). En ook uit de extra aandacht voor onderzoek sinds 1995 kan men opmaken dat één en ander door het beleid nauwlettend wordt gevolgd.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 24 077, nr. 125.

<sup>2</sup> [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl)

<sup>3</sup> [http://www.handhavenopniveau.nl/Over\\_HON/index.asp](http://www.handhavenopniveau.nl/Over_HON/index.asp)

Tabel 2.1 Coffeeshopbeleid in Nederlandse gemeenten. Percentages.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
geen beleid	8	5	5	3	7	7
nulbeleid	72	73	73	73	65	70
maximumstelsel	16	17	17	17	17	21
overig	4	5	5	7	11	1

Bron: IVA 2004, Intraval 2005.

Tabel 2.2 Aantal coffeeshops in Nederland.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	% afname 1999-2004
aantal coffeeshops	846	813	805	782	754	737	12,9

Bron: IVA 2004, Intraval 2005.

Deze aanscherpingen van het beleid zijn deels terug te voeren op een algemene maatschappelijke tendens om strikter te handhaven. Maar daarnaast speelt duidelijk de aanhoudende buitenlandse druk een rol, die toe is genomen naarmate de grenzen opener zijn geworden en naarmate de Europese landen meer op elkaar betrokken zijn geraakt<sup>1</sup>.

### *Eerder uitgevoerd onderzoek*

#### *Coffeeshopbeleid in gemeenten 1999-2003*

Intraval en IVA hebben het gemeentelijk coffeeshopbeleid sinds 1997 in beeld gebracht. Door Intraval (1997) worden de volgende vormen van beleid door de gemeenten onderscheiden:

- geen beleid
- nulstelsel (coffeeshops worden niet toegelaten)
- maximumstelsel (gemeente laat een maximum aantal coffeeshops toe).

Tussen 1999 en 2004 is het percentage gemeenten dat geen coffeeshopbeleid heeft eerst afgenomen (naar 3% in 2002), maar in 2004 is dit weer op het oude percentage teruggelopen (8% 1999, 7% 2004). Het percentage gemeenten dat het maximumstelsel toepast is een fractie toegenomen (van 16 naar 21%). Tussen 1999 en 2004 is het percentage gemeenten met een nulbeleid stabiel gebleven (rond de 70%). Het totale aantal aanwezige coffeeshops komt in 2004 dichterbij de buurt van het door de gemeente gewenste aantal dan in 2003 (van 8 teveel naar 2 teveel).

Het aantal coffeeshops in Nederland is tussen 1999 en 2004 afgenomen met 13% (van 846 coffeeshops naar 737 coffeeshops; Intraval 2005 en IVA 2004; zie tabel 2.2).

#### *Toepassing AHOJ-G criteria door coffeeshophouders*

Het meest recente onderzoek naar regelhandhaving en regelnaleving is door het

<sup>1</sup> Jansen heeft in 1989 al over deze Europese druk geschreven: 'De buitenlandse invloed die mede zorgt voor een geografische differentiatie van het beleid in Nederland, loopt via de daarvoor geëigende diplomatieke kanalen en wordt daardoor deel van de nationale filosofie van het drugsbeleid.'

IVA uitgevoerd door informatie bij 21 gemeenten en bij 39 coffeeshophouders te verzamelen (IVA 2004). Uit deze inventarisatie bleek dat alle coffeeshophouders bekend zijn met de criteria van het coffeeshopbeleid. Ze vinden één van de criteria, het afficheringcriterium (geen reclame en affichering) onduidelijk. Als knelpunt komt het harddrugcriterium (geen harddruggebruik of verkoop in coffeeshop) naar voren. Harddrugsdealers blijken moeilijk uit de buurt van de coffeeshop gehouden te kunnen worden. Ook met het overlastcriterium hebben sommige coffeeshophouders problemen. Ze vinden het onterecht dat alle overlast in een buurt geweten wordt aan de aanwezigheid van de coffeeshop. Volgens hen wordt een deel van de overlast zelfs veroorzaakt door de criteria. Zo zouden veel klanten op straat te vinden zijn omdat ze van coffeeshop naar coffeeshop trekken doordat ze per coffeeshop maar 5 gram per dag kunnen krijgen. Door de beperkte voorraadmogelijkheden (max. 500 gram) is de coffeeshophouder verder genoodzaakt vaak te bevoorraden, waardoor extra overlast zou ontstaan. Met het criterium dat jongeren onder de 18 jaar niet binnen mogen, hebben de coffeeshophouders weinig problemen. Het liefst zien zij dat de 5 gram per dag en de 500 gram voorraad verhoogd worden. 28% van de coffeeshophouders houdt zich niet aan de 5 gram per dag regel. Voor kleine coffeeshops blijkt de 500 gram voorraad regel overigens weinig problemen op te leveren.

#### *Toepassing AHOJ-G criteria in gemeenten*

De AHOJ-G criteria worden in 2004 volgens bijna alle gemeenten met coffeeshops (99%) gebruikt als ondersteunend middel om op gemeentelijk niveau de verkoop van softdrugs te reguleren (Intraval 2005). Twee gemeenten handhaven echter de 500 gram voorraad regel niet en Amsterdam handhaaft het extra alcoholcriterium niet, maar wil deze situatie per april 2007 wel beëindigen.

In de meeste gemeenten vindt de handhaving plaats door controles door politie en gemeenteambtenaren, in tevens een groot aantal gemeenten is alleen de politie actief betrokken bij de handhaving. De criteria worden pro-actief gecontroleerd en wanneer er een melding of klacht is binnengekomen.

#### *Overtredingen van de AHOJ-G criteria*

In totaal zijn in 2002 in 18 van de 25 onderzochte gemeenten ten minste 166 overtredingen van de AHOJ-G criteria geconstateerd die tot een sanctie (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) hebben geleid. In de overige zeven gemeenten heeft geen enkele overtreding plaatsgevonden (Intraval 2003). De gegevens over overtredingen in 2003 zijn onvolledig, waardoor geen vergelijkingen met 2002 en 2004 gemaakt kunnen worden. In 2004 zijn vooral het jeugd criterium (38 keer), het overlastcriterium (16) en de maximale handelsvoorraad (15) overtreden. 78% van de gemeenten houdt de coffeeshops aan de gewenste afstand tot scholen, maar geen enkele gemeente handhaaft de minimale afstand tot een landsgrens (Intraval 2005). De achtergrond van het grote verschil in aantal overtredingen tussen 2002 en 2004 (166 overtredingen in 25 gemeenten tegen 80 overtredingen in 103 gemeenten) is onbekend. Waarschijnlijk speelt de onderzoeksmethodiek een rol.

### *Onderhavig onderzoek*

Uit het voorafgaande blijkt dat er de laatste jaren veel bekend is geworden over aantallen coffeeshops en het coffeeshopbeleid van gemeenten. Er is voornamelijk echter nog geen uitgebreid onderzoek gedaan naar de naleving van de coffeeshopregels door de coffeeshops. IVA heeft in 2003 wel een aanzet gegeven tot het meten van deze naleving middels kwalitatieve interviews (IVA 2004), maar door het huidige onderzoek wordt de naleving voor de eerste maal uitvoerig onderzocht.

### *Betrokkenen handhaving AHOJ-G criteria*

Bij het handhavingsbeleid in een gemeente zijn de volgende partijen betrokken:

- lokale driehoek (de burgemeester, de korpschef van de politie en de hoofdofficier van justitie),
- regionale afstemming (driehoeksoverleg op districtsniveau),
- gemeenteraad en het college van B & W.

Tegen overtredingen van het coffeeshopbeleid kan strafrechtelijk (door het Openbaar Ministerie) of bestuursrechtelijk (door de gemeente) opgetreden worden. Bij een strafrechtelijke procedure spoort de politie een overtreding op of constateert een overtreding en maakt een Proces Verbaal op<sup>1</sup>. Het OM kan vervolgens besluiten te vervolgen. Strafrechtelijke sancties zijn bijvoorbeeld een geldelijke boete, taakstraf of gevangenisstraf<sup>2</sup>.

Bestuursrechtelijke sancties zijn bijvoorbeeld een schriftelijke waarschuwing, tijdelijke sluiting of een permanente sluiting. De bestuursrechtelijke sancties zijn in veel gemeenten geregeld in een 'stappenplan'. De zwaarte van de sanctie neemt toe bij elke overtreding. Zo kan op een eerste overtreding een schriftelijke waarschuwing volgen, op een tweede een tijdelijke sluiting voor 3 maanden en bij een derde overtreding een intrekking van de gedoogbeschikking en definitieve sluiting van de inrichting. Het sluiten van een coffeeshop is voorbehouden aan de burgemeester.

Ook wordt in veel gemeenten een onderscheid gemaakt naar verschillende soorten overtredingen. Een overtreding van het jeugd criterium wordt bijvoorbeeld zwaarder gesanctioneerd dan een overtreding van het affichering-criterium.

---

<sup>1</sup> Meestal worden de controles uitgevoerd door een wijkteam, horecateam of een team van bijzondere wetten (Intraval 2002).

<sup>2</sup> [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl).





## *Hoofdstuk 3*

### *Dataverzameling*

#### *Selectie onderzoekseenheden*

In dit onderzoek speelt de betrouwbaarheid van de bronnen een belangrijke rol, vooral bij het vaststellen van de mate van regelnaleving. Respondenten kunnen er belang bij hebben onvolledige of onjuiste informatie te verstrekken.

Bij bronnen die intrinsiek als onbetrouwbaar kunnen worden beschouwd kan men in principe twee strategieën volgen. Men kan zich veel moeite getroosten bij deze ene bron de informatie op zodanige wijze te verzamelen, dat de onbetrouwbaarheid afneemt bijvoorbeeld door zeer uitgebreide diepte-interviews. Of men beschouwt de onbetrouwbaarheid van een bepaalde bron als voor een deel onvermijdelijk en men gaat op zoek naar andere aanvullende bronnen.

In dit onderzoek is systematisch voor de tweede strategie gekozen. Deze strategie staat bekend als de 'multi-proxy-indicator approach'. 'Proxy', omdat de indicatoren geen perfecte afspiegeling vormen van het te meten verschijnsel en men compenseert dit dus door meerdere indicatoren te nemen. Men spreekt ook wel van 'triangulatie'.

Het onderzoek beperkt zich voor een deel tot twee niveaus: gemeenten (50) en coffeeshops (75). Activiteiten of uitspraken van bijvoorbeeld de politie worden meestal opgevat als kenmerken van een gemeente of van een coffeeshop. De te onderzoeken eenheden zijn in die gevallen de gemeenten of de coffeeshops (zie hierna). Wanneer het gaat om meer opiniërende gegevens, zoals met betrekking tot het draagvlak van het coffeeshopbeleid, zijn de onderzoekseenheden de respondenten zelf, namelijk wijkagenten, coffeeshophouders, klanten, omwonenden en politiecoördinatoren coffeeshops.

#### *Steekproef*

Omdat dit een onderzoek betreft naar de uitwerking van landelijke regelgeving en omdat het onderzoek periodiek herhaald zal worden, is gestreefd naar een goede

representativiteit voor alle gemeenten met coffeeshops in Nederland en voor alle coffeeshops in Nederland. Representativiteit is bereikt door het trekken van een aselechte steekproef van 50 gemeenten, gestratificeerd naar verstedelijkingsgraad en aantal coffeeshops, zodat de gegevens gegeneraliseerd kunnen worden naar alle gemeenten met coffeeshops. Stratificatie van de steekproef beïnvloedt de representativiteit niet.

De door het IVA gebruikte lijst met 21 gemeenten (IVA 2004) is niet overgenomen, daar deze niet aselekt getrokken is. Hierdoor gaat iets van de vergelijkbaarheid met het onderzoek van het IVA verloren, maar hiervoor is gekozen gezien het belang van een representatieve sample.

Het aantal van 50 gemeenten is gekozen in verband met de grote betrouwbaarheidsintervallen, die men bij een kleinere sample krijgt. Binnen deze 50 gemeenten is een aselechte steekproef getrokken van 75 coffeeshops (zie verder bijlage 1).

## *Veldwerk*

### *Gemeenten*

Voor de gegevens over handhaving door de gemeenten is de medewerker van de politie die zich met het coffeeshopbeleid bezig houdt benaderd, de zogenaamde 'politiecoördinator coffeeshops'. Deze coördinatoren werden telefonisch gevraagd of ze de vragenlijst wilden invullen, waarna deze werd toegestuurd. Van 41 van de 47<sup>1</sup> coördinatoren is een vragenlijst ontvangen (87%)<sup>2</sup>.

De politiecoördinatoren coffeeshops in de analyse hebben zeer gevarieerde functies: 18% is (ook) wijkagent, 11% is (ook) onderzoeker, 18% is (ook) teamchef, 5% is (ook) chef 'bijzondere wetten', 8% alleen coördinator coffeeshops en 38% (ook) anders<sup>3</sup>.

### *Coffeeshops*

Er zijn over de coffeeshops op vijf manieren gegevens verzameld:

- Bij de coffeeshophouder door middel van een interview.
- Bij de omwonenden door middel van een schriftelijke enquête.
- Bij de klanten door middel van een schriftelijke enquête.
- Bij de wijkagent door middel van een schriftelijke enquête.
- Door middel van een observatie in de coffeeshop door een veldwerker, met een checklist.

Het veldwerk met betrekking tot de coffeeshops is door 10 medewerkers uitgevoerd. Allen studierend, meestal sociale wetenschappen. De meesten van hen zaten in het laatste jaar van hun studie en hadden reeds interviewervaring opgedaan. De veldwerkers ontvingen eerst een zeer uitvoerige schriftelijke toelichting en instructie, die zij moesten bestuderen. Vervolgens werden zij gedurende anderhalf à twee uur mondeling geïnstrueerd, waarbij alle mogelijke

---

<sup>1</sup> Veendam en Groningen en Roosendaal en Bergen op Zoom hebben dezelfde politiecoördinator coffeeshops. Coevorden (1 coffeeshop) heeft geen politiecoördinator coffeeshops.

<sup>2</sup> 39 lijsten zijn gebruikt in de analyse, 2 lijsten kwam tijdens de analyse binnen.

<sup>3</sup> Functies die o.a. genoemd worden zijn: 'cluster groepschef', 'contactfunctionaris horeca', 'taakaccent verdoevende middelen', 'accenthouder controles gedoogde coffeeshops', 'horecacoördinator' en 'operationeel chef'.

Tabel 3.1 Respons coffeeshops.

	N te benaderen	N benaderd	N in analyse <sup>1</sup>	% coffeeshops meting aanwezig	% respons	N non respons
coffeeshop	75	75	75	100,0	100,0	0
coffeeshophouder	75	75	66	88,0	88,0	9
wijkagent	75	75	65	86,7	86,7	10
observatielijst	75	75	73	97,3	97,3	2
omwonenden <sup>2</sup>	450	550	278	98,7 <sup>3</sup>	50,5	272
klanten	300	275	191	90,7	69,5	84

<sup>1</sup> Indien tenminste twee van de vijf metingen beschikbaar zijn is de coffeeshop opgenomen in de analyse. <sup>2</sup> Omwonenden waarvan in de vragenlijst bleek dat het ook klanten van de coffeeshop zijn (1 keer per maand of vaker) zijn in de analyse opgenomen als klanten. Dit levert in de analyse 198 klanten en 271 omwonenden op. <sup>3</sup> Eén coffeeshop ligt op een industrieterrein, hier zijn dus geen omwonenden.

eventualiteiten werden doorgenomen. Daarna gingen zij aan de slag met ten hoogste 2 coffeeshops. Tijdens het veldwerk was er doorlopend contact (telefoon, mail) met Bureau Driessen over voortgang en dergelijke. Pas als de eerste coffeeshops naar tevredenheid waren afgehandeld, werden aan de veldwerkers nieuwe coffeeshops toevertrouwd. De begeleiding van het veldwerk was zeer arbeidsintensief. Steekproefsgewijs is bij 7 coffeeshops gecheckt of de veldwerker daadwerkelijk bij de coffeeshop is langsgegaan en dit bleek steeds het geval.

Elke medewerker had een aantal coffeeshops onder zijn hoede. De werkzaamheden zagen er per coffeeshop als volgt uit:

- De coffeeshophouder werd per brief geïnformeerd over het onderzoek. Na een aantal dagen werd telefonisch contact opgenomen. Indien er geen telefoonnummer bekend was of wanneer herhaaldelijk niet op telefoontjes en berichten van de veldwerker werd gereageerd ging de veldwerker naar de coffeeshop zonder afspraak. Als de coffeeshophouder niet aanwezig was, is de veldwerker nog één tot drie keer teruggegaan<sup>1</sup>.
- Het interview met de coffeeshophouder vond plaats in de coffeeshop.
- Aldaar werden 4 klanten benaderd. Als deze nuchter genoeg overkwamen (ze waren bijvoorbeeld net binnen), werd de vragenlijst meteen in de coffeeshop ingevuld, anders werd de vragenlijst mee naar huis gegeven. Het was de bedoeling de telefoonnummers en namen van deze klanten te noteren. Zo zouden zij gebeld kunnen worden wanneer er te weinig lijsten binnen kwamen. De klanten waren echter zelden bereid een nummer te geven.
- In de coffeeshop werd door de veldwerker een observatielijst ingevuld.
- Vervolgens werd bij de 6 woningen die het meest nabij de coffeeshop lagen aangebeld met de vraag of de omwonende een vragenlijst wilde invullen. Indien er niet werd opengedaan werd de lijst in de brievenbus gedaan. Adressen en namen van deze 6 omwonenden werden genoteerd.

<sup>1</sup> Sommige coffeeshophouders waren zeer moeilijk te bereiken, namen de telefoon zelden op of belden nooit terug. Bij enkele coffeeshops werd bij elk telefonisch of persoonlijk contact met een medewerker gezegd dat 'de coffeeshophouder op vakantie was', ook wanneer hij al terug zou moeten zijn volgens eerdere informatie van de medewerker.

Tabel 3.2 Aantal metingen per coffeeshop.

	Aantal metingen beschikbaar			
	2	3	4	5
% coffeeshops	1,3	10,7	17,3	70,7

- Indien na een tweetal weken de omwonendenlijst niet terug was gestuurd kreeg de omwonende een herinneringsbrief. Na nog 1 tot 2 weken kregen ze een herinneringsbrief met een nieuwe vragenlijst. Als er dan nog niet genoeg lijsten binnen kwamen ging de veldwerker terug om nieuwe omwonenden te benaderen. Dit laatste was 11 maal nodig (voornamelijk in Amsterdam).
- De wijkagent werd telefonisch benaderd en om medewerking gevraagd. De vragenlijst werd hem/haar vervolgens toegestuurd. Na 2 weken werd de agent nogmaals gebeld wanneer de lijst nog niet ingevuld ontvangen was (dit gebeurde veelvuldig). Dit werd herhaald totdat de lijst binnen was.

7 coffeeshophouders wilden niet meewerken aan het onderzoek, 2 coffeeshops waren (tijdelijk) voor langere tijd gesloten rond het moment waarop contact met de coffeeshophouder werd gezocht.<sup>1</sup> 66 van de 75 coffeeshophouders zijn geïnterviewd (respons 88%)<sup>2</sup>.

De interviews duurden in de meeste gevallen tussen een half uur en één uur. Volgens de interviewers verliepen de meeste interviews in goede sfeer en was de coffeeshophouder zeer bereid om mee te werken en antwoord te geven op alle vragen (81%). Zo zegt één interviewer: *‘De coffeeshophouder was bereid mee te werken. Hij had zelf naar aanleiding van de brief gebeld dat hij mee wilde werken. Goede sfeer bij het gesprek, hij sprak heel open bijvoorbeeld dat hij niet in de coffeeshop zelf, maar in het kantoortje erboven kilo’s voorraad had liggen.’* en een andere interviewer: *‘Sfeer was prettig en de coffeeshophouder was heel vriendelijk. Ze waren bereid om mee te werken zodra ik gebeld had (hadden zelfs teruggebeld bij afwezigheid).’* 19% van de interviews verliep minder voorspoedig, bijvoorbeeld doordat de coffeeshophouder niet graag meewerkte, onaardig was of geïrriteerd reageerde op de vragen. Eén interviewer vertelt: *‘De coffeeshophouder was erg argwanend, nam nauwelijks de tijd voor de vragen en was ondertussen aan het schoonmaken. Ze zei dat ze het ontzettend druk had na de ziekte van haar man. Het interview duurde 2 uur door alle onderbrekingen.’* en een andere interviewer: *‘De coffeeshophouder was onaangenaam. De sfeer was angstaanjagend. Wat ik ook zei, alles werd fel beantwoord met nee.’*<sup>3</sup>

Er zijn in totaal 550 omwonenden<sup>4</sup> benaderd en 278 lijsten zijn ingevuld

<sup>1</sup> De omwonenden en wijkagent van deze coffeeshop zijn wel benaderd.

<sup>2</sup> Van de originele steekproef van 75 coffeeshops bestonden 4 coffeeshops niet meer, 1 was een growshop (hier worden benodigdheden voor het kweken van cannabis verkocht). Hiervoor zijn 5 nieuwe coffeeshops getrokken.

<sup>3</sup> Ondanks dat, bleken beide vragenlijsten voldoende relevante informatie te bevatten om ze mee te nemen in de analyse. De slechte sfeer is gecompenseerd door de vasthoudendheid van de interviewers en de daarmee samenhangende lange duur van de interviews.

<sup>4</sup> De opzet was 450 (75 x 6). Bij een aantal coffeeshops (8) zijn minder dan 6 omwonenden benaderd en bij een aantal coffeeshops (11) zijn extra omwonenden benaderd.

(respons 51%), 275 klanten zijn benaderd<sup>1</sup> en 191 lijsten ingevuld (70%). Per coffeeshop zijn gemiddeld data van 2,8 klanten en 3,7 omwonenden beschikbaar. Van de 75 verstuurde wijkagentlijsten zijn 65 lijsten ingevuld (87% respons).

Als van 2 of meer van de 5 informatiebronnen data beschikbaar zijn, is een coffeeshop in de analyse opgenomen.<sup>2</sup> Dit zijn alle 75 coffeeshops. Bij 71% van de coffeeshops zijn data uit alle informatiebronnen beschikbaar (tabel 3.2).

Het veldwerk vond plaats van mei tot september (2005). Deze lange doorlooptijd is veroorzaakt door het arbeidsintensieve karakter van het veldwerk en doordat het veldwerk tijdens de vakantieperiode doorliep.

### *Vragenlijsten*

In het onderzoek zijn over drie onderwerpen vragen gesteld:

- in hoeverre is er voldaan aan randvoorwaarden voor naleving,
- hoe en in hoeverre worden de coffeeshopregels gehandhaafd,
- hoe en in hoeverre worden de coffeeshopregels nageleefd.

De vragen die gebruikt zijn voor het eerste onderwerp zijn opgesteld aan de hand van de Tafel van Elf. De Tafel van Elf is een analysemodel bestaande uit een opsomming van 11 factoren die bepalend geacht worden voor de naleving van regelgeving<sup>3</sup>.

Er worden vijf dimensies voor spontane naleving onderscheiden:

1. Kennis van regels (bekendheid met regels en duidelijkheid van regels).
2. Kosten/baten (financieel/economische kosten en baten, immateriële kosten en baten).
3. Mate van acceptatie (acceptatie beleidsdoel, acceptatie uitwerking beleid).
4. Normgetrouwheid doelgroep (overheidsgezag, concurrerend gezag).
5. Niet-overheidscontrole (sociale controle, horizontaal toezicht<sup>4</sup>).

En er worden zes handhavingdimensies onderscheiden:

6. Meldingskans (kans dat overtreding wordt gemeld aan overheidsinstantie).
7. Controlekans (administratieve en fysieke controle).
8. Detectiekans (administratieve en fysieke detectiekans).
9. Selectiviteit (de verhoogde gepercipieerde kans op controle en detectie).
10. Sanctiekans (kans op een sanctie nadat een geconstateerde overtreding).
11. Sanctie-ernst (de hoogte en soort van sanctie).

Van de dimensies voor spontane naleving zijn de eerste drie dimensies in onze vragenlijst opgenomen. De normgetrouwheid van de doelgroep (4) is buiten beschouwing gelaten omdat dit niet eenvoudig met een beperkt aantal vragen te meten valt. Uit onderzoek van Intraval blijkt overigens dat 80% van de coffeeshophouders criminele antecedenten heeft (Intraval 2004). Met deze

<sup>1</sup> Wanneer er geen vier klanten aanwezig waren in de coffeeshop ten tijde van het onderzoek zijn minder klanten benaderd. Dit is niet per coffeeshop geregistreerd.

<sup>2</sup> Twee van de vijf is twee keer meer dan het aantal informatiebronnen dat in onderzoek gebruikelijk is. Bovendien zijn bijvoorbeeld zes metingen bij omwonenden hierbij als één meting geteld.

<sup>3</sup> [www.justitie.nl](http://www.justitie.nl), Expertisecentrum Rechtshandhaving 2004.

<sup>4</sup> Sociale controle door sociale omgeving. Horizontaal toezicht zoals accountantstoezicht, tuchtrecht, audits in verband met certificering etc.

normgetrouwheid is het dus niet zo goed gesteld. De dimensie ‘niet-overheidscontrole’ (5) is niet in dit onderzoek opgenomen omdat ook de sociale controle en het horizontale toezicht moeilijk op eenvoudige wijze valt te meten.

Van de handhavingdimensies zijn dimensie 7, 8 en 9 in de vragenlijst opgenomen. Er zijn 3 van de 6 dimensies gekozen omdat het niet mogelijk was om alle dimensies in de vragenlijst op te nemen, daar de vragenlijst dan te lang zou worden.

De vragenlijsten van het huidige onderzoek zijn in overleg met de begeleidingscommissie ontwikkeld door de onderzoekers.

### *Samenvatting*

Het onderzoek is op twee niveaus uitgevoerd: gemeenten en coffeeshops. Er zijn 50 gemeenten en 75 coffeeshops in het onderzoek opgenomen. De data zijn verzameld door 10 veldwerkers.

Over 41 van de 47 gemeenten, die een ‘coördinator coffeeshops’ bij de politie hebben, zijn data beschikbaar (87%). Alle coffeeshops uit de steekproef zijn in de analyse opgenomen omdat er van tenminste twee databronnen per coffeeshop informatie beschikbaar is. Bij 71% van de coffeeshops zijn van alle 5 informatiebronnen data beschikbaar. Vooral de respons onder coffeeshophouders (88%) is verrassend hoog te noemen. Ook het percentage beschikbare observaties (97%) en de respons onder wijkagenten is erg goed (87%). De respons onder klanten is redelijk (70%), de respons onder omwonenden laag (51%). Ondanks deze wat lagere respons onder klanten en omwonenden zijn er over 99% van de coffeeshops data van 2 of meer omwonenden beschikbaar en over 91% van de coffeeshops informatie van 2 of meer klanten.

De vragenlijsten zijn deels gebaseerd op de Tafel van Elf, een analysemodel van op elf factoren die bepalen of bepaalde regels wel of niet worden nageleefd en werden door de onderzoekers voor het onderhavige onderzoek ontwikkeld in samenspraak met de begeleidingscommissie.

## *Hoofdstuk 4*

### *Coffeeshopregels, toepassing, kennis en draagvlak*

De gemeenten hebben, binnen grenzen, een zekere ruimte in de toepassing van de coffeeshopcriteria. In dit hoofdstuk wordt eerst nagegaan welk beleid de gemeenten wat dit betreft voeren, aan de hand van onderzoek van Intraval (2005). Vervolgens wordt besproken of en in hoeverre de coffeeshopcriteria volgens de politiecoördinator coffeeshops, de wijkagent en de coffeeshophouder van toepassing zijn in de gemeente en in de coffeeshops. Het verschil tussen de feitelijke regels en de kennis bij de politiecoördinator, de wijkagent en de coffeeshophouder van de regels is interessant omdat hieruit blijkt hoe het coffeeshopbeleid in praktijk wordt geïnterpreteerd. De vragen zijn gebaseerd op de dimensie ‘bekendheid met regels’ uit de Tafel van Elf, die in het vorige hoofdstuk besproken is (Expertisecentrum Rechtshandhaving 2004).

In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de mening van de betrokkenen over verschillende aspecten van het coffeeshopbeleid. Hiermee wordt het zogenaamde draagvlak voor de coffeeshopregels in beeld gebracht. Er wordt gekeken of de coffeeshophouders, de wijkagenten en de politiecoördinatoren de afzonderlijke AHOJ-G criteria en de extra criteria, alcohol en 500 gram voorraad, achtereenvolgens redelijk, duidelijk en uitvoerbaar vinden of juist een knelpunt. Deze vragen zijn gebaseerd op de dimensies ‘duidelijkheid van regels’ en ‘mate van acceptatie’ van de hiervoor genoemde ‘Tafel van Elf’.

De mening van de betrokkenen kan van invloed zijn op hun gedrag. Zo zal een coffeeshophouder die een bepaalde regel onredelijk vindt, deze regel mogelijk minder goed naleven en een wijkagent die een bepaalde regel onduidelijk vindt kan die regel minder goed handhaven.

Knelpunten zijn van belang omdat bij toekomstig beleid eventueel met de ervaringen van deze betrokkenen rekening gehouden kan worden. Zij zijn in deze namelijk ‘ervaringsdeskundigen’.

#### *Feitelijke toepassing regels (Intraval 2005)*

Zoals al eerder in dit rapport beschreven is, worden de AHOJ-G criteria in 2004

Tabel 4.1 Criteria die gelden in de gemeenten volgens gemeenteambtenaren. Intraval 2005.

	% regel geldt, volgens de gemeenteambtenaren
affichering/reclame	100,0
harddrugs	100,0
overlast	100,0
jeugdigen <18 jaar	100,0
verkoop > 5 gr. p.d.	100,0
> 500 gram voorraad	98,0
alcohol	99,0
min. afst. scholen	77,7
min. afst landsgrens	0,0

Tabel 4.2 Criteria die gelden in de gemeenten volgens politiecoördinatoren. N=39

	volgens de politiecoördinator coffeeshops		
	% regel geldt	% regel geldt niet	% weet ik niet
affichering/reclame	87,2	7,7	5,1
harddrugs	97,4	2,6	0,0
overlast	97,4	2,6	0,0
jeugdigen < 18 jaar	92,3	5,1	2,6
verkoop > 5 gr. p.d.	92,3	2,6	5,2
> 500 gram voorraad	92,3	2,6	2,6
alcohol	84,6	5,1	10,2

in bijna alle 103 gemeenten, die één of meerdere coffeeshops hebben, gebruikt als ondersteunend middel om op gemeentelijk niveau de verkoop van softdrugs te reguleren (Intraval 2005). Er zijn 2 gemeenten die de maximale handelsvoorraad van 500 gram niet handhaven en 1 gemeente handhaaft het extra criterium tegen alcoholverkoop in de coffeeshop niet. De extra criteria betreffende de minimale afstand tot een school of tot de grens worden door respectievelijk 78% en geen enkele gemeente toegepast. Deze twee extra criteria gaan over de locatie van de coffeeshop en worden derhalve getoetst middels het afgeven van vergunningen door de gemeenten. Het gaat dus niet om de naleving van de AHOJ-G criteria, waar dit rapport over gaat, en om die reden zullen deze criteria hier verder buiten beschouwing worden gelaten.

### *Kennis coffeeshopregels*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de kennis van de afzonderlijke AHOJ-G criteria, het 500 gram voorraad- en het alcoholcriterium<sup>1</sup> en op de toepassing van de regels in specifieke gevallen. Er wordt gekeken of de kennis van de

<sup>1</sup> De volgende vraag is gesteld: 'Wilt u in onderstaand schema invullen welke regels van toepassing zijn voor de coffeeshop?'.



Tabel 4.3 Criteria die gelden volgens coffeeshophouders (N=66) en wijkagenten (N=65).

	volgens de coffeeshouder			volgens de wijkagent			discrepancie coffeeshoph. en wijkagent	
	% geldt wel	% geldt niet	% weet niet	% geldt wel	% geldt niet	% weet niet	% cfs niet wijk wel	% cfs wel wijk niet
	affich./reclame	98,5	1,5	0,0	83,1	3,1	13,8	6,7
harddrugs	96,8	1,6	1,6	93,8	1,5	4,6	1,3	1,3
overlast	97,0	3,0	0,0	96,9	0,0	3,1	2,7	0,0
jeugd < 18 jaar	98,5	1,5	0,0	95,4	0,0	4,6	1,3	0,0
verk > 5 gr. p.d.	95,5	4,5	0,0	83,1	3,1	13,8	0,0	2,7
> 500 gr. voor.	100,0	0,0	0,0	92,3	0,0	7,7	0,0	0,0
alcohol	98,5	1,5	0,0	93,8	1,5	4,6	1,3	1,3

coördinator, coffeeshouder en wijkagent overeenstemt met de feitelijke regelgeving, zoals in de vorige paragraaf besproken is (tabel 4.1; Intraval). Allereerst wordt nagegaan of de betrokkenen weten hoe de regelgeving vorm is gegeven. Er wordt hierbij ook gekeken naar de moeite die de betrokken volgens eigen zeggen (hebben) moeten doen om op de hoogte te raken van de regels.<sup>1</sup>

De politiecoördinatoren zijn niet altijd op de hoogte van de regels die gelden voor de coffeeshops. 10% van de coördinatoren weet niet of het alcoholcriterium geldt en 5% weet niet of het afficheringcriterium of het 5 gram per dag criterium van toepassing is in de gemeente. Dit is opvallend aangezien de coördinatoren degenen zijn die zich bezig houden met de handhaving van het beleid. 11% van de politiecoördinatoren vindt het (enigszins) lastig om informatie over de regels te vinden (tabel 4.2).

Ook wijkagenten zijn niet altijd goed op de hoogte welke regels en criteria er gelden voor de coffeeshop. Eén wijkagent weet helemaal niet welke regels gelden en vrij veel wijkagenten weten niet of de afficheringregel of het 5 gram per dag criterium gelden (beide 14%; tabel 4.3). Dit sluit aan op het grote aantal wijkagenten dat zegt dat ze het lastig vinden om informatie over de criteria te krijgen (23%).

De coffeeshophouders zijn beter op de hoogte van de criteria die gelden voor coffeeshops, ze weten van bijna elke regel dat hij op hun coffeeshop van toepassing is. Dit is opmerkelijk want 23% van de coffeeshophouders zegt dat het voor hen (enigszins) lastig is om informatie over de coffeeshopregels te krijgen.

De coffeeshopregels die volgens politiecoördinatoren, coffeeshophouders en wijkagenten van toepassing zijn komen niet overeen met de coffeeshopregels zoals die door de gemeente worden toegepast (tabel 4.1). Er valt vooral een groot verschil bij het afficheringcriterium op te merken. Volgens de gemeenteambtenaren is dit criterium altijd van toepassing, maar 7,7% van de politiecoördinatoren, 1,5% van de coffeeshophouders en 3% van de wijkagenten

<sup>1</sup> Deze vraag is afgeleid van de subdimensie 'bekendheid van regels' onder de dimensie 'kennis van regels' van de al eerder genoemde 'Tafel van Elf'. De verwachting is dat naarmate de betrokkenen minder moeite hoeven te doen om op de hoogte te raken van de regels, zij meer bekend zijn met de regels en deze vaker naleven.

zegt dat deze regel niet geldt. Ook zijn er grote verschillen bij het 5 gram per dag criterium. Alle gemeenteambtenaren zeggen dat deze regel van toepassing is, terwijl 2,6% van de politiecoördinatoren, 5% van de coffeeshophouders en 3% van de wijkagenten zegt dat de regel niet geldt. Het is verder opmerkelijk dat 5% van de politiecoördinatoren zegt dat het jeugd criterium en het alcohol criterium niet gelden in de gemeente terwijl respectievelijk geen enkele en één van de gemeenteambtenaren dit bevestigt.

Uit tabel 4.3 blijkt verder dat er bij de meeste coffeeshopregels weinig discrepantie tussen de wijkagent en coffeeshophouder is: meestal zijn ze het erover eens welke regels voor de coffeeshop gelden. Wel is er ook hier een iets grotere discrepantie over het van toepassing zijn van het affichering criterium.

### *Specifieke kennis over de coffeeshopregels*

In de afgelopen paragrafen hebben we gekeken of de visie van de politiecoördinator, coffeeshophouder en wijkagent op de coffeeshopregels overeenkomt met het gemeentelijk beleid. Hieruit bleek dat er vrij veel onbekendheid is over de toepassing van de coffeeshopregels. In deze paragraaf wordt ingegaan op de specificaties van de hiervoor beschreven regels. De volgende vraag is aan de respondenten gesteld: *‘Wilt u hieronder per regel aangeven wat u een overtreding vindt?’*<sup>1</sup> De in de vragenlijst genoemde specificaties van de regels vloeien voort uit de door de het College van Procureurs Generaal nader omschreven en toegelichte criteria in 2000 (zie pagina 7 van dit rapport).

Deze vraagstelling was bedoeld om de specifieke kennis van de coffeeshopregels te meten. Uit de gegevens blijkt echter dat een deel van de respondenten deze vraag heeft opgevat als een beoordeling van de regels, bijvoorbeeld in termen van redelijkheid of aanvaardbaarheid.<sup>2</sup> Zo blijkt dat meer dan de helft van de coffeeshophouders vindt dat 600 gram voorraad geen overtreding is, terwijl uit tabel 4.3 blijkt dat 100% weet dat dit een overtreding is. Om die reden is de desbetreffende tabel in de bijlage geplaatst (bijlage 2) en volgt hier alleen bespreking op hoofdlijnen.

Vooraf de specificaties van het affichering criterium, zoals een menukaart en een uithangbord, worden vaak niet als een overtreding gezien door de informanten. De verschillende specificaties van het harddrug criterium, zoals het verbod op verkopen van harddrugs, worden door alle wijkagenten en door bijna alle coffeeshophouders en coördinatoren als overtreding gezien. Ook de genoemde specificaties van het jeugd criterium, zoals toegang van een jongere onder de 18 jaar in de coffeeshop, worden door de meerderheid een overtreding genoemd. Het minst vaak wordt het als een overtreding gezien wanneer een ouder iemand cannabis voor een minderjarige koopt. Bij het alcohol criterium wordt de aanwezigheid van alcohol in de tas van de klant niet vaak als overtreding gezien.

Er is grote overeenstemming tussen de drie informanten, de coffeeshophouder, de wijkagent en de coördinator coffeeshops over wat als een overtre-

---

<sup>1</sup> Aan de politiecoördinatoren is de volgende vraag gesteld: *‘Wilt u hieronder per regel aangeven wat in deze gemeente als een overtreding geldt?’*.

<sup>2</sup> Dit komt door het woordje ‘vindt’ in de vraagstelling. De vraag had moeten luiden: ‘wat volgens u officieel een overtreding is’. De vraagstelling voor de politiecoördinator was wel correct.

Tabel 4.4 Mening betrokkenen over de omvang van de regelgeving.

<i>Regels te omvangrijk?</i>	<i>% weet ik niet</i>	<i>% (te) omvangrijk</i>	<i>% juist goed</i>	<i>% niet omvangr. genoeg</i>
Volgens de .....				
klanten	34,5	35,3	26,3	3,5
omwonenden	53,9	10,3	23,2	12,5
coffeeshophouders	0,0	54,5	39,4	6,1
wijkagenten	0,0	27,0	57,1	15,9
politiecoördinatoren	2,6	15,4	74,4	7,7

ding geldt. Wel vinden de coffeeshophouders over het algemeen minder zaken een overtreding dan de wijkagenten en de coördinatoren coffeeshops.

#### *Draagvlak voor de coffeeshopregels*

In het voorafgaande is ingegaan op de specifieke kennis over de coffeeshopregels bij politiecoördinatoren, coffeeshophouders en wijkagenten. Hieruit kwam naar voren dat vooral de specificaties van het afficheringscriterium door de betrokkenen niet als overtreding worden gezien en de specificaties van het harddrugs of jeugd criterium juist wel.

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op andere aspecten van de mening van deze betrokkenen. Er is hen gevraagd of ze de afzonderlijke coffeeshopregels redelijk, duidelijk, uitvoerbaar en/of een knelpunt vinden<sup>1</sup>. Bekeken zal worden of regels waarvan hiervoor is gebleken dat er veel verschil in perceptie en interpretatie is, ook als het meest onduidelijk en onredelijk naar voren komen.

Allereerst wordt in deze paragraaf gekeken of de betrokkenen van het coffeeshopbeleid de regelgeving (te) omvangrijk vinden. Deze vraag is afgeleid van de dimensie 'kennis van regels' van de 'Tafel van Elf'. De verwachting is dat wanneer de regels te omvangrijk zijn, de bekendheid met deze regels minder is en de kans op naleving van de regels kleiner.

#### *Omvang van de regelgeving*

Meer dan de helft van de coffeeshophouders (55%) en 35% van de klanten vindt de regels (te) omvangrijk. Dit kan als gevolg hebben dat de coffeeshophouders en klanten niet genoeg kennis van de regels hebben om de regels goed na te leven en dat ze de regels minder accepteren. 27% van de wijkagenten en 15% van de politiecoördinatoren vindt de regels (te) omvangrijk. Dit kan als gevolg hebben dat door hen de regels minder goed gehandhaafd en gecontroleerd kunnen worden (tabel 4.4).

<sup>1</sup> De volgende vragen zijn gesteld: 'Vind u zelf de regels voor coffeeshops redelijk?', 'Vindt u zelf de regels voor coffeeshops duidelijk?', 'Vindt u zelf de regels voor coffeeshops uitvoerbaar?' en 'Zijn er volgens u knelpunten met betrekking tot de naleving van de regels voor coffeeshops?'.

Tabel 4.5 Beoordeling van de coffeeshopregels door de betrokkenen. Percentages.

	<i>onredelijk</i>	<i>onduidelijk</i>	<i>onuitvoerbaar</i>	<i>knelpunt</i>
<b>coffeeshopregels in het algemeen</b>				
<i>coffeeshophouders</i>	22,7	16,7	7,6	-----
<i>wijkagenten</i>	9,2	13,8	10,8	-----
<i>coördinatoren coffeeshops</i>	5,1	10,3	7,7	-----
<i>klanten</i>	18,1	17,1	18,6	-----
<i>omwonenden</i>	10,3	24,7	18,8	-----
<b>affichering</b>				
<i>coffeeshophouders</i>	39,4	24,2	16,7	12,1
<i>wijkagenten</i>	3,1	3,1	9,2	10,8
<i>coördinatoren coffeeshops</i>	5,1	7,7	5,1	10,3
<b>harddrugs</b>				
<i>coffeeshophouders</i>	0,0	1,5	9,1	15,2
<i>wijkagenten</i>	0,0	0,0	9,2	7,7
<i>coördinatoren coffeeshops</i>	0,0	2,6	10,3	15,4
<b>overlast</b>				
<i>coffeeshophouders</i>	1,5	7,6	7,6	22,7
<i>wijkagenten</i>	0,0	6,2	10,8	29,2
<i>coördinatoren coffeeshops</i>	0,0	10,3	15,4	33,3
<b>jeugd &lt; 18 jaar</b>				
<i>coffeeshophouders</i>	12,1	1,5	3,0	19,7
<i>wijkagenten</i>	1,5	0,0	9,2	15,4
<i>coördinatoren coffeeshops</i>	0,0	2,6	12,8	10,3
<b>verkoop &gt; 5 gram p/d</b>				
<i>coffeeshophouders</i>	36,4	10,6	15,2	34,8
<i>wijkagenten</i>	3,1	1,5	23,1	23,1
<i>coördinatoren coffeeshops</i>	12,8	5,1	41,0	51,3
<b>&gt; 500 gram voorraad</b>				
<i>coffeeshophouders</i>	51,5	16,7	28,8	51,5
<i>wijkagenten</i>	6,2	6,2	18,5	24,6
<i>coördinatoren coffeeshops</i>	20,5	7,7	35,9	48,7
<b>alcohol</b>				
<i>coffeeshophouders</i>	4,5	3,0	1,5	1,5
<i>wijkagenten</i>	1,5	3,1	4,6	6,2
<i>coördinatoren coffeeshops</i>	0,0	5,1	5,1	2,6

### *Redelijkheid, uitvoerbaarheid en duidelijkheid regelgeving*

Om het zogenaamde draagvlak voor het coffeeshopbeleid in kaart te brengen is de respondenten gevraagd hun mening te geven over de coffeeshopregelgeving. Er is hen gevraagd of ze de afzonderlijke regels redelijk, uitvoerbaar, duidelijk en/of een knelpunt vinden. Over het algemeen vinden de meeste betrokkenen de regels redelijk, duidelijk en uitvoerbaar. Coffeeshophouders en klanten vinden de regels iets vaker onredelijk (23 en 18%), de omwonenden vinden de regels iets vaker onduidelijk (25%) en klanten en omwonenden vinden de regels vaker onuitvoerbaar (beide 19%; tabel 4.5). In deze paragraaf wordt het draagvlak verder per criterium besproken.

### *Affichering*

Voor de coffeeshophouders hebben een probleem met het affichering-criterium. 39% vindt dit criterium onredelijk, 24% onduidelijk en 17% onuitvoerbaar. Slechts weinig wijkagenten en coördinatoren coffeeshops hebben moeite met de afficheringregel (tabel 4.5). Dat dit criterium onduidelijk wordt

gevonden komt overeen met de bevinding, eerder in dit hoofdstuk, dat er bij het afficheringscriterium veel verschil is in perceptie. Volgens de gemeenteambtenaren geldt het afficheringscriterium namelijk altijd, maar volgens de politiecoördinatoren, coffeeshophouders en wijkagenten is dit niet het geval.

### *Harddrugs*

Geen enkele coffeeshophouder, wijkagent of coördinator coffeeshops vindt het harddrugcriterium onredelijk en slechts een enkeling vindt het onduidelijk. Wel vinden de respondenten de harddrugregels soms onuitvoerbaar (resp. 9, 9 en 10%). 15% van de coffeeshophouders en 15% van de coördinatoren noemt het harddrugcriterium een knelpunt.

Coffeeshophouders vinden het onterecht dat zij verantwoordelijk worden gehouden voor harddrugbezit van een klant. De coffeeshophouders zeggen te druk te zijn om alle klanten te kunnen fouilleren en ze zijn hier ook niet toe bevoegd: *‘Harddrugs: je kunt niet iedereen daarop controleren, maar je bent er wel verantwoordelijk voor.’* Een wijkagent is het hier mee eens: *‘Het is lang niet altijd mogelijk een compleet beeld te hebben wat klanten eventueel meebrengen de zaak in; is het dan verwijtbaar of niet?’*.

### *Overlast*

Bijna geen enkele coffeeshophouder, wijkagent of coördinator coffeeshops vindt het overlastcriterium onredelijk. 10% van de coördinatoren vindt de regel echter wel onduidelijk en 15% onuitvoerbaar. Dat is meer dan de coffeeshophouders en wijkagenten (8 en 6% onduidelijk, 8 en 11% onuitvoerbaar). Veel van de betrokkenen vinden de regel een knelpunt (23% coffeeshophouders, 29% wijkagenten en 33% coördinatoren).

Een aantal coffeeshophouders vindt het overlastcriterium subjectief. Zo zegt een coffeeshophouder: *‘Wat is overlast? Een kroeg geeft meer overlast van dronken mensen.’* Ook wijzen enkele coffeeshophouders erop dat zij geen invloed meer hebben op klanten die de coffeeshop verlaten hebben. De politiecoördinatoren coffeeshops merken op dat het vaak moeilijk vast te stellen is of de overlast door de coffeeshop of door andere zaken veroorzaakt wordt. Ook de wijkagenten zeggen dit: *‘Overlast is een relatief begrip. Wat voor de één wel overlast is, is dat voor de ander niet.’* en *‘Overlast is subjectief’*.

### *Jeugd onder 18 jaar*

Vooraf de coffeeshophouders vinden het jeugd criterium onredelijk (12%) en vooral de coördinatoren coffeeshops vinden het jeugd criterium onuitvoerbaar (13%). Een knelpunt bij het jeugd criterium vinden de coffeeshophouders dat jongeren soms een nep ID hebben. Ook is het volgens hen onmogelijk om alle klanten te controleren.

### *5 gram per dag*

Eén derde van de coffeeshophouders vindt de maximale handelshoeveelheid van 5 gram per dag per persoon onredelijk en ook één derde van hen beschouwt deze regel als een knelpunt. De wijkagenten en de politiecoördinatoren vinden

deze regel niet vaak onredelijk of onduidelijk, maar wel vaak onuitvoerbaar (23 en 41%). Van de coördinatoren vindt zelfs 51% de regel een knelpunt. Van dit criterium bleek al eerder in dit hoofdstuk dat er veel verschil in perceptie is. Volgens alle gemeenteambtenaren is deze regel namelijk van toepassing, terwijl dit volgens 5% van de coffeeshophouders en 3% van de wijkagenten niet het geval is.

De coffeeshophouders vinden de maximale handelshoeveelheid van 5 gram per dag per persoon een knelpunt omdat ze (vaste) klanten die ziek zijn, ver moeten reizen, op vakantie gaan of een feestje geven, graag meer mee willen geven. Ook roept deze regel volgens de coffeeshophouders veel irritatie op bij de klant.

Enkele politiecoördinatoren vinden de 5 gram per dag regel een knelpunt omdat deze regel nauwelijks te controleren valt, zo zegt één medewerker: *‘Men kan meerdere malen per dag naar de shop’*.

#### *500 gram voorraad*

Veel coffeeshophouders hebben problemen met het 500 gram voorraad criterium: 52% vindt deze regel onredelijk, 29% onuitvoerbaar en 52% ervaart het criterium als een knelpunt. Ook de wijkagenten en coördinatoren vinden het 500 gram voorraad criterium vaak onuitvoerbaar en een knelpunt (19 en 36% onuitvoerbaar, 25 en 49% knelpunt).

De coffeeshophouders ervaren verschillende negatieve gevolgen van deze regel. Hierdoor hebben coffeeshophouders soms niet genoeg voorraad per soort in de coffeeshop en zitten ze snel zonder. Zo zegt een coffeeshouder: *‘Als je veel soorten hebt, kun je weinig op voorraad hebben. Zou de regel gelden voor een slijterij, dan zou iedereen dat belachelijk vinden’*. Het bijvullen van de voorraad kost volgens de coffeeshophouders veel tijd en geld en ze vinden dat ze een groot risico lopen bij het vervoeren van de aanvullende voorraad. Zo zegt een coffeeshouder: *‘500 gram is veel te weinig. Het is gevaarlijk om steeds nieuwe te halen’*. Enkele coffeeshophouders vinden deze regel ook onduidelijk en de boetes voor een kleine afwijking van 500 gram te hoog: *‘De norm wordt zeer streng gecontroleerd: al is het 50 gram meer, je krijgt meteen een boete’*.

In een open vraag noemen de coördinatoren onder andere de volgende knelpunten van het 500 gram voorraad criterium: *‘500 gram voorraad terwijl sommigen wel meer dan 1 kg per dag verkopen’* en *‘De handelsvoorraad is moeilijk te controleren’*.

#### *Alcoholcriterium*

Met het alcoholcriterium heeft bijna geen enkele coffeeshouder, wijkagent en coördinator coffeeshops een probleem. Slechts enkelen vinden dit criterium onredelijk, onduidelijk, onuitvoerbaar of een knelpunt.

#### *Andere knelpunten*

Aan de coffeeshophouders is gevraagd of er nog andere knelpunten zijn dan degene die in de tabellen besproken zijn. 20% van de coffeeshophouders geeft als antwoord op deze open vraag dat het een groot knelpunt is dat ze geen cannabis mogen vervoeren, inkopen of kweken. Ze vinden dat ze de criminaliteit in gedwongen worden: *‘Geen kweekvergunning: daardoor word je*

*gedwongen naar crimineel gebied. Deze kwekers gaat het echt alleen om geld' en 'Vervoeren, opslaan, inkopen is moeilijk. Je blijft je een crimineel voelen. Te goeder trouw handelen is vrijwel onmogelijk.'*

De coffeeshophouders hebben er ook problemen mee dat ze als criminelen behandeld worden, zo zegt een coffeeshophouder: *'Je wordt als coffeeshophouder niet als volwaardig ondernemer gezien. Je kunt geen hypotheek krijgen, het lijkt alsof je een misdadiger bent, je kunt je product niet verzekeren, maar je moet wel overal aan meebetalen.'*

Ook veel coördinatoren en wijkagenten noemen het achterdeurbeleid wanneer hen gevraagd wordt andere knelpunten te noemen. Zo zegt één coördinator: *'[Levering via de achterdeur] is niet toegestaan volgens huidige wetgeving, dat werkt illegaliteit in de hand'* en een andere coördinator: *'De aanvoer van de drugs is slecht geregeld.'* Een wijkagent zegt het volgende: *'Het bekende voordeur- en achterdeurbeleid van de overheid is een knelpunt'* en een andere wijkagent: *'Het aanleveren van drugs is niet geregeld'*.

### *Samenvatting*

In dit hoofdstuk is gekeken naar de kennis van de regels van de politiecoördinator, coffeeshophouder en wijkagent en naar de verschillen wat dit betreft met het gemeentelijke beleid. Opmerkelijk is dat sommige wijkagenten en politiecoördinatoren helemaal niet weten welke criteria in de gemeente van toepassing zijn. Men zou verwachten dat zij hier wel van op de hoogte zijn, aangezien zij diegenen zijn die de regels in de praktijk moeten controleren. Vooral de wijkagenten zeggen dat ze het moeilijk vinden om informatie over de coffeeshopregels te krijgen.

Er blijkt vooral een verschil van mening te zijn over het afficheringcriterium en de 5 gram per dag regel. Zo zegt bijvoorbeeld 8% van de politiecoördinatoren dat het afficheringcriterium niet geldt in de gemeente, terwijl dit criterium in alle gemeenten geldig is.

Er is bij de coffeeshophouders, klanten en omwonenden veel minder draagvlak voor het beleid dan bij de wijkagenten en coördinatoren coffeeshops. Vooral de coffeeshophouders vinden de regelgeving te omvangrijk, gevolgd door de klanten en wijkagenten.

De regels worden over het algemeen wel redelijk en duidelijk gevonden. Van alle criteria is het grootste knelpunt volgens de coffeeshophouder, wijkagent en politiecoördinator de 500 gram voorraad regel, gevolgd door de 5 gram per dag regel en het overlastcriterium. De 5 gram per dag regel en het 500 gram voorraad criterium worden ook vaak onredelijk en onuitvoerbaar gevonden. Het meest onduidelijk is de afficheringregel (aldus de coffeeshophouders). Als groot knelpunt wordt door alle betrokkenen van het coffeeshopbeleid het achterdeurbeleid genoemd. De betrokkenen vinden het niet juist dat de aanvoer van de cannabis verboden is, terwijl de verkoop wel gedoogd wordt.





## *Hoofdstuk 5*

### *Controles door de politie*

In dit hoofdstuk worden de controles van de coffeeshopregels door de politie besproken. Allereerst wordt ingegaan op het aantal controles en de aard van de controles in de gemeenten. De politiecoördinator van de coffeeshops is uitvoerig gevraagd hoeveel controles in 2004 gepland en uitgevoerd zijn, wat de aanleiding voor de controles was en welke regels er over het algemeen gecontroleerd worden in de gemeente.

Vervolgens wordt de wijze van controle door de politie in de gemeente (volgens de politiecoördinator) en in de coffeeshops (volgens de coffeeshophouder en wijkagent) besproken. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de sancties die in 2004 door de gemeenten aan de coffeeshops zijn opgelegd.

Tenslotte wordt de veronderstelde pakkans, de kans dat volgens de betrokkenen bij controle een overtreding wordt geconstateerd, besproken (dit is een dimensie uit de Tafel van Elf). De pakkans die de coffeeshophouders schatten is het met name interessant omdat zij wellicht eerder een regel overtreden wanneer ze denken dat de pakkans klein is. Vervolgens wordt gekeken of de veronderstelde pakkans door coffeeshophouders enigszins reëel is door deze pakkans te vergelijken met de pakkans die de coördinator en de wijkagenten schatten en met de gegevens van de politiecoördinator over de regels die in 2004 gecontroleerd zijn.

### *Controles door de gemeenten*

In alle gemeenten waar in 2004 controles gepland stonden hebben volgens de politiecoördinator coffeeshops ook daadwerkelijk controles plaatsgevonden. In 3 gemeenten waren geen controles gepland, maar zijn er toch controles uitgevoerd. Voor zover bekend heeft geen enkele van de onderzochte gemeenten geen controles in 2004 uitgevoerd.

Bij 69% van de gemeenten zijn in 2004 alle coffeeshops gecontroleerd en bij 13% slechts een deel van de coffeeshops, bij 18% van de gemeenten is dat

Tabel 5.1 Reden voor controle door de politie van coffeeshops in de gemeente volgens de politiecoördinatoren. N=39.

	weet niet	% volgens de politiecoördinatoren			vaak
		nooit	enkele keer	meestal	
volgens plan	15,4	2,6	20,5	46,2	15,4
klachten	20,5	10,3	46,2	15,4	7,7
vermoeden overtreding	33,3	12,8	38,5	10,3	5,1

Tabel 5.2 De regels die over het algemeen gecontroleerd worden door de politie in de gemeente, volgens de politiecoördinatoren. N=39.

	weet niet	% volgens de politiecoördinatoren		
		niet/nauwelijks	ja	ja, strikt
affichering/reclame	33,3	10,3	38,5	17,9
harddrugs	30,8	5,1	38,5	25,6
overlast	30,8	2,6	48,7	17,9
jeugdigen < 18 jaar	28,2	10,3	38,5	23,1
verkoop > 5 gr. p.d.	33,4	23,1	30,8	12,8
> 500 gram voorraad	33,4	12,8	33,3	20,5
alcohol	30,8	10,3	38,5	20,5

onbekend. In 80% van de gemeenten worden de controles meestal onaangekondigd uitgevoerd, in 8% even vaak onaangekondigd als aangekondigd, in 8% van de gemeenten meestal aangekondigd en van 5% is dit onbekend.

De controles werden meestal volgens plan uitgevoerd (46%), een enkele keer (ook) na klachten (46%) of bij een vermoeden van een overtreding (39%; tabel 5.1). In 10% van de gemeenten is in 2004 niet gecontroleerd na klachten (bijvoorbeeld omdat er geen klachten waren) en in 13% niet na een vermoeden van overtreding.

In 51% van de gemeenten zijn alle verschillende coffeeshops even vaak gecontroleerd. In 26% van de gemeenten zijn sommige coffeeshops vaker gecontroleerd bij een vermoeden van overtreding, in 24% sommige vaker bij klachten en in 11% van de gemeenten zijn sommige coffeeshops vaker gecontroleerd in geval van hercontrole of wanneer het een nieuwe coffeshop betrof.

#### *Personele inzet bij de controles*

In 13 gemeenten zijn in 2004 2 personen ingezet om de regels te controleren, in 5 gemeenten 1 persoon, in 1 gemeente 3 personen en in 14 gemeenten meer dan 3 personen. Bij 6 gemeenten is onbekend hoeveel mensen er zijn ingezet voor de controle van de coffeeshops.

Bij 66% van de gemeenten is het onbekend hoeveel tijd in 2004 is besteed aan het controleren van de coffeeshops. De gemeenten waarvoor dit wel bekend is, hebben hier gemiddeld 68 uur aan besteed (2 uur is het minimum, 700 uur het maximum). Gemiddeld komt dat neer op 27 uur per coffeshop. Dit

Tabel 5.3 Prioriteit bij controles in de gemeenten volgens de politiecoördinatoren. N= 39.

	% volgens de politiecoördinatoren		
	weet ik niet <sup>1</sup>	wel prioriteit	geen prioriteit
affichering/reclame	10,3	46,2	43,6
harddrugs	10,3	82,1	7,7
overlast	10,3	74,4	15,4
jeugdigen < 18 jaar	7,7	82,1	10,3
verkoop > 5 gr. p.d.	12,9	59,0	28,2
> 500 gram voorraad	15,4	64,1	20,5
alcohol	12,9	66,7	20,5

<sup>1</sup>En regel geldt niet.

Tabel 5.4 Controle in de coffeeshops door de politie in 2004 volgens de coffeeshophouders en wijkagenten (N=64 en N=57).

controle in 2004	% volgens de coffeeshophouders	% volgens de wijkagenten
0 keer	9,1	0,0
1-5 keer	56,0	64,9
6-10 keer	19,7	26,3
11-20 keer	7,6	3,5
21 keer of meer	7,6	5,3

gemiddelde cijfer is overigens slechts gebaseerd op 17 gemeenten.

#### *De aard van de controles in de gemeente*

De politiecoördinatoren is gevraagd welke regels in de gemeente over het algemeen gecontroleerd worden door de politie. Volgens 23% van de politiecoördinatoren wordt het 5 gram per dag criterium niet gecontroleerd in de gemeente (tabel 5.2). Het overlastcriterium wordt slechts bij 3% van de gemeenten niet gecontroleerd. Ook het harddrugcriterium wordt in veel gemeenten (strikt) gecontroleerd. Als de percentages 'ja' en 'ja strikt' worden samengenomen blijkt dat 40 à 60% van de gemeenten de afzonderlijke regels controleert, dat wil zeggen dat 60 à 40% dit dus niet doet. Ook opmerkelijk is dat de politiemedewerker die geacht wordt de controles rond de coffeeshops te coördineren vaak niet weet wat er gecontroleerd wordt.

De prioriteit bij de controles ligt in de gemeenten op harddrugs, jeugdigen en overlast (82, 82 en 74% prioriteit), gevolgd door 500 gram voorraad, alcohol en 5 gram per dag (67, 64 en 59% prioriteit; tabel 5.3). Het afficheringcriterium heeft de minste prioriteit. De hoge prioriteit voor harddrugs en jeugdigen komt tot uiting in iets meer strikte controles op die gebieden (zie tabel 5.2).

#### *Controle in de coffeeshops*

Om de controle van de coffeeshops in onze steekproef in 2004 te inventariseren is aan coffeeshophouders en wijkagenten gevraagd hoe vaak de desbetreffende coffeeshop voor zover de coffeeshophouder of agent dat weet in 2004 door de

politie is gecontroleerd. Ook is gevraagd of de coffeeshop vaker is gecontroleerd dan de andere coffeeshops in de gemeente.

Deze vragen zijn gebaseerd op de dimensies ‘controlekans’ en ‘selectiviteit’ uit de al eerder genoemde Tafel van Elf (zie hoofdstuk 3). Er wordt verwacht dat wanneer de controlekans hoger wordt ingeschat en de coffeeshophouder denkt dat hij een verhoogde kans heeft op controle en detectie (selectiviteit), de regels beter worden nageleefd.

3% van de coffeeshophouders weet niet of er in 2004 controles van zijn coffeeshop door de politie hebben plaatsgevonden, volgens 88% zijn er controles geweest, volgens 9% niet. Gemiddeld vonden er in 2004 volgens de coffeeshophouders 5,8 controles plaats (inclusief ‘geen controles’).

Meestal zijn de coffeeshops in 2004 2 keer gecontroleerd (27%). Volgens 49% van de coffeeshophouders wordt hun coffeeshop net zo vaak gecontroleerd als andere coffeeshops in de gemeente, volgens 8% vaker, volgens 17% minder vaak. 17% weet niet of hun coffeeshop vaker gecontroleerd wordt en 17% zegt dat de vraag niet van toepassing is.<sup>1</sup>

Volgens 92% van de wijkagenten hebben in 2004 controles plaatsgevonden in de desbetreffende coffeeshop, 8% weet dit niet. Gemiddeld hebben er volgens de wijkagenten 5,5 controles plaatsgevonden per coffeeshop (van 1 tot 50 controles; inclusief de coffeeshops zonder controle). Dit aantal komt zeer dicht in de buurt bij het aantal controles dat de coffeeshophouders rapporteren (5,8 controles).

De coffeeshops in de steekproef worden volgens 55% van de wijkagenten even vaak gecontroleerd als andere coffeeshops, 2% vaker, 13% minder vaak, 11% van de wijkagenten weet dit niet en volgens 22% van de agenten is deze vraag niet van toepassing.<sup>1</sup> Deze cijfers kloppen min of meer met de opgave door de coffeeshophouders.

### *Wijze van controle*

De coffeeshophouder, wijkagent en coördinator is gevraagd welke afzonderlijke criteria in 2004 gecontroleerd zijn en op welke wijze (tabel 5.5). Aan de betrokkenen is gevraagd: ‘*Wilt u in onderstaand schema aangeven hoe er gecontroleerd is door de politie?*’.

Wat als eerste opvalt, is dat de criteria in 2004 vaak gecontroleerd zijn. Het jeugd criterium is volgens de informanten het meest gecontroleerd (98% wijkagent, 90% coffeeshophouders en 90% coördinatoren). Dit is ook één van de criteria die bij de controle prioriteit hebben (zie tabel 5.3). De controle van het jeugd criterium wordt vooral uitgevoerd door controle van iedereen in de coffeeshop en controle bij een vermoeden dat iemand jonger dan 16 of 18 jaar.

Het affichering criterium is in 2004 bij het merendeel van de coffeeshops (81 en 80%) en gemeenten (89%) op één van de genoemde wijzen gecontroleerd. Bij de controle ligt volgens de coffeeshophouder en wijkagent de nadruk op observatie rond de coffeeshops (71 en 69%), volgens de coördinator op observatie in en rond de coffeeshops (82 en 72%). Ook het harddrug criterium is vaak gecontroleerd, vooral door controle achter de toonbank volgens de

---

<sup>1</sup> Dit betreft bijvoorbeeld gemeenten met maar 1 coffeeshop.

Tabel 5.5 Wijze van controle door de politie.

	<i>in de coffeeshops in de steekproef</i>		<i>in de gemeenten</i>
	N=60		N=39
	% coffeeshop- houders	% wijkagenten	% coördinatoren
affichering/reclame ( $\geq 1$ onderstaande)	81,4	80,0	89,7
observatie in coffeeshop	18,6	9,1	82,1
observatie rond coffeeshop	71,2	69,1	71,8
natrekken coffeeshop internet	11,9	12,7	15,4
harddrugs ( $\geq 1$ onderstaande)	88,1	78,2	92,3
fouilleren alle klanten	37,3	23,6	35,9
fouilleren bij vermoeden	33,9	36,4	69,2
tassen controleren	35,5	27,3	20,5
achter toonbank controleren	81,4	74,5	82,1
overlast ( $\geq 1$ onderstaande)	76,3	90,9	92,3
vragen aan omwonenden	40,7	63,6	69,2
aan de hand van meldingen	40,7	72,7	84,6
observatie rondom coffeeshop	59,3	80,0	74,4
< 18 jaar ( $\geq 1$ onderstaande)	89,8	98,2	89,7
controle iedereen die cs uitgaat	47,5	29,1	28,2
controle iedereen in de cs	78,0	65,5	61,5
controle vermoeden <18	72,9	78,2	71,8
controle vermoeden <16	57,6	78,2	59,0
> 5 gr. p.d. ( $\geq 1$ onderstaande)	74,6	54,6	56,4
weging aankoop klanten	35,6	29,1	38,5
navraag personeel	67,8	49,1	38,5
> 500 gr. voorraad ( $\geq 1$ onderstaande)	74,6	65,5	66,7
weging	74,6	65,5	56,4
zoeken verborgen opslagplaatsen	55,8	67,3	53,8
zoeken extra voorraad in buurt	16,3	34,5	20,5
alcohol <sup>1</sup> ( $\geq 1$ onderstaande)	67,2	90,6	92,3
observatie in coffeeshop	53,4	79,2	79,5
controle barvoorraad	58,6	83,0	69,2
controle tassen klanten	19,0	18,9	7,7

<sup>1</sup>Zonder twee hasjcafé's Amsterdam.

wijkagent, coffeeshophouder en coördinator (75%, 81% en 82%) en door fouilleren bij een vermoeden volgens de coördinator (69%). Het harddrug-criterium heeft ook prioriteit bij de controle (zie tabel 5.3).

Het overlastcriterium is in 2004 ook bij veel coffeeshops gecontroleerd. Dit gebeurde vooral door observatie rondom de coffeeshop, maar ook vaak door het ondervragen van omwonenden of aan de hand van meldingen.

Slechts bij 55% van de coffeeshops is volgens de wijkagent gecontroleerd op het 5 gram per dag criterium en in 56% van de gemeenten volgens de coördinator coffeeshops. Volgens de coffeeshophouder ligt dat percentage hoger, namelijk op 75% van de coffeeshops. Dit komt vooral doordat volgens coffeeshophouders vaker een controle heeft plaatsgevonden door bij het personeel na te vragen (68% tegen 49%).

De 500 gram regel is in 2004 meestal gecontroleerd door weging en het

Tabel 5.6 Kans dat bij controle een overtreding wordt geconstateerd volgens de coffeeshouder, wijkagent en politiecoördinator.

	% volgens coffeeshouder N=62			% volgens wijkagenten N=59			% volgens coördinatoren N=39		
	weet niet <sup>1</sup>	grote kans <sup>2</sup>	kleine kans <sup>3</sup>	weet niet <sup>1</sup>	grote kans <sup>2</sup>	kleine kans <sup>3</sup>	weet niet <sup>1</sup>	grote kans <sup>2</sup>	kleine kans <sup>3</sup>
algemeen	3,6	47,4	49,0	1,8	52,7	45,6	20,5	51,3	28,3
affichering/recl.	6,5	48,4	45,2	5,1	65,5	29,3	15,4	56,4	28,2
harddrugs	3,2	48,4	48,4	3,3	35,0	61,7	10,3	25,6	64,1
overlast	3,2	58,0	38,8	1,7	75,0	23,4	10,3	69,2	20,5
jeugd < 18 jr.	1,6	56,5	41,9	1,7	45,0	53,4	10,3	46,2	43,6
verk. > 5 gr.	1,6	29,0	69,4	5,1	20,4	74,6	12,8	20,5	66,7
> 500 gr.voor.	1,6	54,8	43,6	3,3	40,0	56,7	17,9	20,5	61,5
alcohol <sup>4</sup>	8,0	48,4	43,6	5,3	50,9	43,9	12,8	48,7	38,5

<sup>1</sup> Of regel geldt niet <sup>2</sup> zeer groot/aanzienlijk <sup>3</sup> vrij klein/klein/te verwaarlozen <sup>4</sup> Zonder twee hasjcafé's Amsterdam. Wijkagenten N=57, coffeeshouder N=60.

zoeken naar verborgen opslagplaatsen. Het zoeken naar extra voorraad in de buurt is minder vaak gedaan, volgens coffeeshouder nog minder vaak dan volgens wijkagenten (35% tegen 16%). Het is mogelijk dat de coffeshouder niet op de hoogte zijn van het zoeken naar extra voorraden.

Het alcoholcriterium is volgens de wijkagenten vaker gecontroleerd in 2004 dan volgens de coffeeshouder en de coördinator coffeshops (91% en 92% tegen 61%). De controle bestond meestal uit observatie in de coffeshop en controle van de barvoorraad. Slechts een enkele keer zijn de tassen van de klanten gecontroleerd.

Het is niet zo dat de wijkagent stelselmatig meer controle rapporteert dan de coffeeshouder. Van de 22 in tabel 5.5 genoemde wijzen van controle zeggen in 12 gevallen meer wijkagenten dan coffeeshouder dat de controle werd uitgevoerd.

### *Opgelegde sancties*

Wanneer een overtreding is geconstateerd kan er een sanctie volgen voor de in overtreding zijnde coffeshop. Vooral waarschuwingen zijn in 2004 in de gemeenten volgens de politiecoördinator als sanctie gegeven. Het betreft hier overigens geen exacte cijfers, maar een schatting door de politiecoördinator coffeshops. Sluiting voor bepaalde tijd is een paar keer gevolgd op een overtreding van het harddrugcriterium, het jeugd criterium en de 500 gram voorraadregel. Er is geen enkele gemeente in deze steekproef die een coffeshop voor onbepaalde tijd heeft gesloten. Eén gemeente heeft een coffeshop definitief gesloten na overtreding van het harddrugcriterium.

## *Pakkans*

Zoals uit de eerdere paragrafen bleek worden vooral de harddrugregel, het jeugd- en het overlastcriterium vaak gecontroleerd. In deze paragraaf wordt besproken hoe groot de coördinatoren, coffeeshophouders en wijkagenten de kans inschatten dat er bij controle daadwerkelijk een overtreding wordt geconstateerd. De betrokkenen is gevraagd deze kans per regel aan te geven. De zogenaamde ‘pakkans’ is één van de factoren uit de al eerder genoemde ‘Tafel van Elf’. Hoe lager de pakkans wordt ingeschat, hoe meer kans er is op overtreding.

Volgens 47% van de coffeeshophouders, 53% van de wijkagenten en 51% van de coördinatoren coffeeshops is de kans dat een overtreding ook daadwerkelijk door de politie geconstateerd wordt aanzienlijk tot zeer groot. Volgens 49% van de coffeeshophouders, 46% van de wijkagenten en 28% van de coördinatoren is die kans klein (vrij klein/klein/te verwaarlozen; tabel 5.6).

Volgens coffeeshophouders, wijkagenten en coördinatoren is de kans dat er een overtreding van het 5 gram criterium wordt waargenomen vrij klein (69, 75 en 67%). En hetzelfde geldt in iets mindere mate voor het harddrugcriterium en 500 gram criterium (57 en 62% harddrugs en 57 en 62% 500 gram). Het overlastcriterium heeft volgens de coffeeshophouders, de coördinatoren en wijkagenten de grootste pakkans (resp. 58%, 75% en 69%), wat niet verwonderlijk is, want bij overlast zijn de belangen van anderen in het spel, namelijk degenen die de overlast ervaren.

Gesteld kan worden dat de drie informanten, de wijkagent, de coffeeshophouder en de coördinator, de pakkans vrij hoog inschatten. Het is ook opvallend dat de inschattingen van de informanten sterk overeen komen.

## *Samenvatting*

In dit hoofdstuk is ingegaan op de controles van de naleving van de coffeeshopregels door de coffeeshops. Het blijkt dat deze controles in alle gemeenten in 2004 hebben plaatsgevonden. De controles worden meestal onaangekondigd uitgevoerd. De gemeenten besteden gemiddeld 27 uur per jaar aan de controle van 1 coffeeshop (gebaseerd op data van 17 coffeeshops). Het 5 gram per dag criterium wordt in de gemeenten soms niet gecontroleerd, het overlastcriterium bijna altijd wel. De prioriteit ligt in de gemeenten bij het harddrugcriterium, de jeugd- en de overlastregel.

Volgens 88% van de coffeeshophouders en 92% van de wijkagenten hebben in 2004 controles van de politie plaatsgevonden in de coffeeshops in dit onderzoek.

Vooraf het jeugd criterium, het afficheringcriterium, de harddrugregel en het overlastcriterium zijn in 2004 op meerdere wijzen gecontroleerd. Zo is er controle geweest bij het vermoeden dat een klant jonger dan 16 of 18 jaar was, is er rondom en in de coffeeshop gecontroleerd op affiches en overlast en is achter de toonbank gezocht naar harddrugs. Het 5 gram per dag criterium en de 500 gram voorraadregel zijn minder vaak gecontroleerd. De sanctie die in 2004 het meest vaak is gegeven is een waarschuwing, sluiting komt zeer sporadisch voor.

De wijkagenten, politiecoördinatoren en coffeeshophouders schatten de pakkans, de kans dat een overtreding daadwerkelijk door de politie wordt

opgemerkt, hoog in. De pakkans van het 5 gram per dag en het 500 gram voorraad criterium wordt lager ingeschat dan de pakkans van de andere criteria.



## *Hoofdstuk 6*

### *Regelnaleving in de coffeeshops*

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de manier waarop door Nederlandse coffeeshops de coffeeshopregels worden nageleefd. Eerst wordt nagegaan of bepaalde zaken die volgens een zeer strikte interpretatie van de regels niet zijn toegestaan, wel eens in de coffeeshop zijn waargenomen. Een ‘menu’ is bijvoorbeeld volgens een strikte lezing van het afficheringcriterium niet toegestaan. Onderzocht wordt of de verschillende informanten wel eens een menu in de coffeeshop gezien hebben.

Vervolgens worden de door de politie in 2004 geconstateerde overtredingen besproken en komt aan de orde op welke wijze de coffeeshophouder probeert zich aan de coffeeshopregels te houden. Dit wordt onderzocht door te kijken welke controles de coffeeshophouder zelf uitvoert en hoe actief hij de regels kenbaar maakt aan omwonenden en klanten. Ook wordt ingegaan op de kosten die het naleven van de regels meebrengen voor de coffeeshophouders.

Ook komen klachten over de coffeeshops in dit hoofdstuk aan bod. Deze klachten kunnen in sommige gevallen als een indicatie van een overtreding gezien worden. In het verlengde van deze klachten wordt ingegaan op de relatie tussen de coffeeshophouder en omwonenden en de politie.

Tenslotte wordt er een index opgesteld voor ‘regelnaleving door coffeeshops’. Er wordt uitvoerig besproken hoe deze index tot stand is gekomen.

#### *Specificaties van de regels*

Aan vijf typen informanten (coffeeshophouder, wijkagent, observant, klanten en omwonenden) is gevraagd of ze bepaalde zaken betreffende de AHOJ-G criteria, het alcoholcriterium en de 500 gram regel, in of bij de coffeeshop hebben gezien<sup>1</sup>. Deze zaken, zoals een wietblaadje voor een raam (affichering) of een coffeeshophouder die 600 gram voorraad heeft (500 gram voorraad) worden in sommige gemeenten door de politie als overtreding gezien, in andere gemeenten niet (zie bijlage 2). Als dergelijke zaken in de coffeeshop waargeno-

---

<sup>1</sup> De volgende vraag is gesteld: ‘Wilt u hieronder aankruisen of u zelf wel eens een van de onderstaande zaken in of bij de coffeeshop heeft gezien?’.

Tabel 6.1 Percentage coffeeshops waar bepaalde dingen geconstateerd zijn, per databron. N=75.

	% coffeeshops waarin het volgende is waargenomen door de.....				
	coffeeshop- houder	wijkagent	obser- vant	omwo- nenden	≥1 klanten
affichering (≥1 onderst.)	74,7	57,3	65,3	69,3	74,7
wietbl. raam	25,3	24,0	13,3	33,3	18,7
menukaart	54,7	50,7	42,7	24,0	61,3
uithangbord	52,0	20,0	41,3	49,3	53,3
reclame internet flyers	25,3 8,0	8,0 1,3	4,0 <sup>1</sup> 1,3	9,3 5,3	18,7 8,0
harddrugs (≥1 onderst.)	13,3	12,0	0,0	18,7	6,7
aanwezig in shop	10,7	10,7	0,0	1,3	5,3
klant verkoopt	8,0	8,0	0,0	18,7	2,7
verkoop door shop	4,0	5,3	0,0	2,7	1,3
overlast (≥1 onderst.)	64,0	74,7	18,7	93,3	64,0
rondhang klanten	53,3	66,7	10,7	92,0	46,7
troep straat	36,0	38,7	4,0	82,7	29,3
geluidshinder	26,7	28,3	1,3	78,7	21,3
parkeeroverlast	40,0	56,0	8,0	82,7	42,7
< 18 jaar (≥1 onderst.)	52,0	44,0	0,0	70,7	34,7
ouder iemand koopt	45,3	37,3	0,0	68,0	29,3
toegang <18 jr.	21,3	25,3	0,0	36,0	10,7
toegang <16 jr.	9,3	13,3	0,0	14,7	5,3
verkoop <18 jr.	13,3	16,0	0,0	22,7	12,0
verkoop <16 jr.	5,3	9,3	0,0	10,7	5,3
> 5 gr. p.d. (≥1 onderst.)	29,3	14,7	2,7	20,0	17,3
verkoop > gr. meer dan 1 keer	20,0 21,3	12,0 8,0	2,7 0,0	9,3 17,3	13,3 9,3
> 500 g. voor. (≥1 onderst.)	20,0	18,7	----	12,0	2,7
600 gr. voorraad	14,7	14,7	----	1,3	0,0
1000 gr. voor.	4,0	8,0	----	0,0	0,0
grote voor. vakantie extra voorraad	12,0 10,7	4,0 6,7	----	2,7 12,0	1,3 1,3
alcohol <sup>2</sup> (≥1 onderst.)	35,6	12,3	2,7	27,4	19,2
verkoop alcohol	7,8	3,2	2,7	7,0	5,5
aanwezig alcohol	17,2	8,1	1,4	12,7	6,8
alcohol tas klant	32,8	12,9	1,4	20,7	15,1

<sup>1</sup> 9% heeft een eigen website, 69% staat op een overzichtsite, 40% op een gezamenlijke site.

<sup>2</sup> Zonder twee hasjcafé's Amsterdam, N=73.

men zijn, betekent dat dus niet altijd dat dat door de politie als een strafbare overtreding gezien wordt. Zo is hiervoor bijvoorbeeld gebleken dat 48% van de wijkagenten een wietblaadje op het raam niet als een overtreding ziet (zie bijlage 2). Verder moet opgemerkt worden dat indien de coffeeshophouder zegt dat hij bepaalde zaken heeft gezien in de coffeeshop, dit niet per definitie betekent dat hij doelmatig de regels overtreedt. Wanneer hij bijvoorbeeld ziet dat een jongere onder de 16 jaar in de coffeeshop is en hij hem er vervolgens direct uitzet dan is de coffeeshophouder niet in overtreding.

De informanten kunnen zich in sommige gevallen vergissen. Zo kunnen zij menen dat een bepaalde klant jongere dan 18 jaar is, terwijl dit in feite niet zo is. Ook zijn sommige zaken voor sommige informanten nauwelijks vast te stellen. Uit de tabel blijkt dan ook dat de observant nooit de aanwezigheid van harddrugs of van jeugdige klanten heeft geconstateerd en klanten en

omwonenden hebben bijna nooit een voorraad van meer dan 600 gram geconstateerd.

De in tabel 6.1 opgenomen specificaties van het overlastcriterium worden door veel informanten in de coffeeshops gezien (tussen de 19% door de observant tot 93% door één of meer omwonenden). 64% van de coffeeshophouders heeft zelf wel eens waargenomen dat de coffeeshop voor overlast zorgt. De overlast bestaat vaak uit rondhangende klanten en parkeeroverlast, maar ook uit troep op straat en geluidshinder.

Ook de zaken behorende bij het afficheringcriterium worden door veel informanten opgemerkt (57% tot 75%). Dit is ook de regel die door de betrokkenen het minst duidelijk wordt gevonden en die door coffeeshophouders en wijkagenten vaak niet als overtreding wordt gezien (zie hoofdstuk 4). Er is vooral vaak een menukaart en een uithangbord in en bij de coffeeshop gezien.

De specificaties van het jeugd criterium worden ook door vrij veel informanten waargenomen. Tot 71% van de informanten heeft wel eens gezien dat een minderjarig iemand in de coffeeshop is of cannabis koopt of dat een ouder iemand voor een minderjarige cannabis koopt. Omwonenden en de coffeeshouder rapporteren het meest vaak dat ze een specificatie van het jeugd criterium gezien hebben (71% en 52%).

Zaken die vallen onder de 5 gram per dag regel, de 500 gram voorraadregel en de alcoholregel worden door minder informanten waargenomen. Opvallend is dat 20% van de coffeeshophouders zegt dat er wel eens meer dan 500 gram voorraad in de coffeeshops is geweest en 15% 600 gram. 12% van de coffeeshophouders zegt verder dat er wel eens extra voorraad tijdens zijn vakantie is geweest en 11% zegt dat er wel eens een extra voorraad buiten de coffeeshop is. Eerder bleek al dat veel coffeeshophouders de specificaties van het 500 gram voorraad criterium, niet als overtreding zien.

Opmerkelijk is dat 8% van de coffeeshophouders zegt dat er wel eens alcohol is verkocht door de coffeeshop. Van de 6 coffeeshophouders die dit zeggen is slechts één coffeeshop in Amsterdam gevestigd, waar alcohol schenken op dit moment voor hasjcafés nog gedoogd wordt (tot april 2007). Ook is het opvallend dat 20% van de coffeeshophouders zegt dat er wel eens meer dan 5 gram wordt verkocht en 21% dat meer dan 1 keer de maximale hoeveelheid per dag aan één klant verkocht werd.

De specificaties van het harddrug criterium worden slechts door enkele informanten waargenomen (0 tot 19%). Dit stemt overeen met de eerdere bevinding dat coffeeshophouders en wijkagenten het niet nakomen van het harddrug criterium bijna altijd ook als overtreding zien. Een uitschieter zijn de omwonenden: bij 19% van de coffeeshops heeft tenminste één omwonende gezien dat een klant harddrugs verkoopt.

#### *Overtredingen in 2004*

De wijkagenten en coffeeshophouders is gevraagd of zij op de hoogte zijn van overtredingen van de coffeeshopregels in 2004. Volgens de wijkagenten heeft bijna de helft van de coffeeshops in 2004 tenminste één overtreding begaan (46%), 34% geen enkele en 20% van de wijkagenten weet dit niet. Volgens de wijkagenten zijn vooral het overlast- en het jeugd criterium in 2004 overtreden

Tabel 6.2 Overtredingen in 2004 volgens coffeeshopouder, wijkagenten, coördinatoren.

	% coffeeshop- houders N=75 wel overtreding <b>in deze coffeeshop</b>	% wijkagenten N=75 wel overtreding <b>in deze coffeeshop</b>	% coördinatoren N=39 wel overtreding <b>in deze gemeente</b>
affichering/reclame	1,3	0,0	10,3
harddrugs	1,3	1,3	10,2
overlast	5,3	8,0	25,7
jeugdigen < 18 jaar	6,7	9,3	33,4
verkoop > 5 gr. p.d.	0,0	2,7	12,9
> 500 gram voorraad	2,7	4,0	20,5
alcohol <sup>1</sup>	1,3	0,0	5,2
anders <sup>2</sup>	2,7	6,7	10,3

<sup>1</sup> Zonder twee hasjcafé's Amsterdam. Coffeeshopouder, wijkagenten N=73. <sup>2</sup> Onder andere: beheerder niet aanwezig, verkoop cannabisplanten, wapens, zakkenrollerijen, sluitingstijd.

(8 en 9%)<sup>1</sup>. Het affichering- en alcoholcriterium en de afstand tot school of landgrens zijn geen enkele keer door een coffeeshop overtreden, de 5 gram,- en de 500 gram voorraadregel sporadisch (2,7 en 4,0%) en het harddrugcriterium slechts door één coffeeshop.

Volgens 39% van de coffeeshopouder heeft hun coffeeshop in 2004 één of meer regels overtreden, volgens 61% geen enkele. 10 coffeeshopouder rapporteren 1 overtreding, 1 coffeeshopouder 2 overtredingen en 1 coffeeshopouder tussen de 10 en 15 overtredingen. Ook de coffeeshopouder zeggen dat vooral de overlast- en jeugdcriteria in 2004 zijn overtreden (5 en 7%). Volgens 2,7% van de coffeeshopouder is het 500 gram voorraad criterium in 2004 overtreden, volgens steeds één coffeeshopouder het afficheringcriterium, het harddrug- en alcoholcriterium.

Volgens opgave van de coördinatoren coffeshops zijn in 2004 in de 39 gemeenten 252 overtredingen geconstateerd (6,46 per gemeente). In hoeverre deze opgave gebaseerd is op registraties is onbekend. Soms zal het om een schatting gaan. In 2004 zijn er in de gemeenten vooral overtredingen van het jeugd criterium (33%) en het overlastcriterium (26%). Dit komt overeen met de bevindingen bij de coffeeshopouder en de wijkagent, al liggen de cijfers bij de coördinatoren hoger omdat zij soms over meer dan één coffeeshop rapporteren. Ook de 500 gram voorraadregel is in 2004 vrij vaak in de gemeenten overtreden (21%). De criteria betreffende affichering, harddrug en alcohol zijn in 2004 het minst vaak overtreden.

#### *Wijze van naleving coffeeshopregels door de coffeeshopouder*

In het voorafgaande is ingegaan op de overtredingen die volgens de wijkagent en de coffeeshopouder door de coffeshops in 2004 zijn begaan. Deze overtre-

<sup>1</sup> De percentages per overtreden criteria vallen lager uit dan op basis van de 46% overtreding verwacht zou kunnen worden. Dit komt doordat veel wijkagenten niet hebben ingevuld welke criteria zijn overtreden.

Tabel 6.3 Controle regels door de coffeeshophouder of door het personeel.

	N=65 % coffeeshophouder
regels gecontroleerd door coffeeshophouder of personeel	93,9
affichering/reclame ( $\geq 1$ onderstaande)	70,8
helemaal geen reclame of behalve aansteker geen reclame	70,8
harddrugs ( $\geq 1$ onderstaande)	63,0
fouilleren alle klanten	23,1
fouilleren bij vermoeden	38,5
tassen controleren	36,9
anders <sup>1</sup>	9,2
overlast ( $\geq 1$ onderstaande)	69,2
vragen aan omwonenden (enquête of in gesprek gaan)	69,2
< 18 jaar ( $\geq 1$ onderstaande)	95,3
controle iedereen die coffeeshop ingaat	70,8
controle iedereen in de coffeeshop	60,0
controle vermoeden <18	93,8
controle vermoeden <16	92,3
anders	3,1
> 5 gr. p.d. ( $\geq 1$ onderstaande)	76,9
voorverpakken, zelf vullen, onthouden of iemand 2 keer binnenkomt, meekijken bij personeel, wegen	76,9
> 500 gr. voorraad ( $\geq 1$ onderstaande)	83,1
computer/software, kijken/tellen/wegen, lijst bijhouden, zakjes tellen	83,1
alcohol <sup>2</sup> ( $\geq 1$ onderstaande)	85,7
observatie in coffeeshop	82,5
controle tassen klanten	36,5
anders	3,2

<sup>1</sup> Weigeren harddruggebruikers, observatie klanten, camera's, portier, shopverbod voor dealer.

<sup>2</sup> Zonder twee hasjcafé's Amsterdam. Coffeeshophouder N=63.

dingen zullen soms doelbewust zijn, maar soms zullen ze zijn begaan doordat de coffeeshophouder niet bij machte was om er iets tegen te doen (zoals het geval kan zijn bij overlast van klanten buiten de coffeeshop). In deze paragraaf wordt daarom bekeken wat de coffeeshophouder zelf onderneemt om de coffeeshopregels na te leven. Eerst wordt gekeken of en hoe de coffeeshophouders de afzonderlijke regels controleren<sup>1</sup>, daarna wordt bekeken of de coffeeshophouders actief beleid voeren om de regels duidelijk te maken aan omwonenden en klanten.

#### *Controles door de coffeeshophouder*

94% van de coffeeshophouders zegt dat hijzelf en/of zijn personeel in 2004 controle heeft uitgevoerd van de coffeeshopregels. 73% van de wijkagenten

<sup>1</sup> De volgende vraag is gesteld: 'Zijn de volgende regels in deze coffeeshop gecontroleerd door personeel van de coffeeshop en/of de coffeeshophouder en op welke wijze?'. Dit betekent niet dat de regels elke dag of doorlopend gecontroleerd worden.

Tabel 6.4 Coffeeshophouder die actief beleid voeren om regels bij omwonenden en klanten bekend te maken. Percentages.

	coffeeshop- houder N=66	wijkagent N=62	observant N=71	klanten N=190	omwo- nenden N=267
Actief beleid coffeeshoph. regels kenbaar maken	bij klant	bij klant	bij klant	bij klant	bij omw
ja	95,5	71,0	91,5	75,7	6,8
nee	4,5	9,7	8,5	6,3	60,0
weet niet	0,0	19,4	-----	18,0	33,2

weet niet of de coffeeshophouder de regels zelf gecontroleerd heeft, 27% zegt dat de coffeeshophouder de regels in 2004 heeft gecontroleerd.

De coffeeshophouder en de wijkagent is gevraagd welke regels door de coffeeshophouder zelf gecontroleerd zijn in 2004. Aangezien slechts 26% van de wijkagenten dit weet, wordt er hier niet over deze gegevens van de wijkagent gerapporteerd.

De coffeeshophouders hebben zich in 2004 het meeste ingezet om het jeugd criterium na te leven (tabel 6.3). Dit is ook het criterium dat door de politie het meeste gecontroleerd is in 2004 (zie tabel 5.5). 93% van de coffeeshophouders controleerde klanten bij het vermoeden dat ze onder de 18 jaar waren en 92% bij een vermoeden dat de klant jonger dan 16 jaar was. Ook veel coffeeshophouders controleren het jeugd criterium bij iedereen die de coffeeshop uitgaat of die zich in de coffeeshop bevindt (71 en 60%).

71% van de coffeeshophouders hebben zich in 2004 ingezet om het afficheringscriterium na te leven. Veel coffeeshophouders zeggen alleen reclame op aanstekers te hebben, een aantal zegt helemaal geen reclame te maken.

Het merendeel van de coffeeshophouders heeft in 2004 controles uitgevoerd betreffende het harddrugcriterium. 39% heeft gecontroleerd bij het vermoeden dat een klant harddrugs bij zich had, 23% fouilleerde alle klanten, 37% controleerde de tassen van klanten. 9% controleerde op een andere wijze, o.a. door harddrugsgebruikers te weigeren, klanten te observeren (soms met camera's), het inzetten van portiers en het opleggen van een toegangsverbod voor dealers.

Het overlastcriterium is in 2004 door 69% van de coffeeshophouders gecontroleerd. Ze hebben gevraagd aan de omwonenden of ze overlast ervaren, soms face-to-face, soms is zelfs een enquête gehouden.

77% van de coffeeshophouders controleerde in 2004 het 5 gram per dag criterium. Dit deden zij door op te letten of iemand niet twee keer binnen komt, mee te kijken bij het personeel, vooraf te verpakken, te wegen of zelf te vullen.

83% van de coffeeshophouders controleerde in 2004 de voorraad door de voorraad bij te houden op de computer, door het bijhouden van een lijst, het tellen van zakjes en het wegen van de voorraad.

Het alcoholcriterium is door 63% van de coffeeshophouders in 2004 gecontroleerd, meestal door observatie in de coffeeshop (60%), soms door controle van de tassen van klanten (25%).

#### *Actief beleid om regels bekend te maken*

Uit het voorafgaande komt naar voren dat de coffeeshophouders verschillende controles uitvoeren om aan de coffeeshopregels te voldoen. Er is de klanten, observant, wijkagent en coffeeshophouder ook gevraagd of de coffeeshop-

Tabel 6.5 Veel kosten voor naleving regel volgens coffeeshophouders. Percentages. N=66.

	weet ik niet	ja	nee
affichering/reclame	34,7	13,3	40,0
harddrugs	34,7	9,3	44,0
overlast	33,4	21,3	33,3
jeugdigen < 18 jaar	34,7	20,0	33,3
verkoop > 5 gr. p.d.	36,0	22,7	29,3
> 500 gram voorraad	32,0	34,7	21,3
alcohol	36,1	2,7	49,3

houder actief beleid voert om de regels bekend te maken aan de klanten. Het is aannemelijk dat het kenbaar maken van regels aan de klanten de regelnaleving positief beïnvloedt.

96% van de coffeeshophouders zegt dat ze actief beleid voeren om de regels bij de klanten kenbaar te maken, 5% zegt dit niet te doen. 76% van de klanten bevestigt dat de coffeeshophouder actief beleid voert om de regels aan hen kenbaar te maken, 9% zegt dat dat niet het geval is en 18% zegt dit niet te weten. Ook 71% van de wijkagenten bevestigt dat de coffeeshophouders een actief beleid voeren en ook 92% van de observanten heeft dit gezien. Dit loopt uiteen van *‘Er staat op de deur dat je legitimatie bij je moet hebben en dat je 18 moet zijn om binnen te komen’* tot *‘Naast de deur (aan de buitenkant) hangt een bord met alle regels, verder nog ergens in de coffeeshop een bord met dat wanneer je koopt voor minderjarigen die buiten staan te wachten en de medewerkers komen daar achter, de toegang voor altijd wordt ontzegd.’* De regels worden meestal kenbaar gemaakt door een bord, folders, een papier of een plakkaat op de muur of raam of deur. Soms zijn de regels goed zichtbaar, soms minder goed.

De omwonenden is gevraagd of de coffeeshophouder actief beleid voert om de regels kenbaar te maken bij de omwonenden. Het voordeel van het kenbaar maken van het beleid aan omwonenden is dat omwonenden weten dat de coffeeshophouder probeert om de zaken in zijn coffeeshop zo netjes mogelijk, volgens de regels, te laten verlopen. Dit kan voor een betere verstandhouding tussen de omwonenden en de coffeeshophouder zorgen.

Volgens slechts 7% van de omwonenden voert de coffeeshophouder actief beleid om de regels kenbaar te maken aan de omwonenden, volgens 60% niet. 33% van de omwonenden weet het niet.

#### *Kosten voor de coffeeshophouder om regels na te leven*

Aan de coffeeshophouders is gevraagd of het naleven van de coffeeshopregels kosten met zich meebrengt. Deze vraag is afgeleid van de kosten/baten dimensie van de Tafel van Elf. Verwacht wordt dat de coffeeshophouder de regels minder goed zal naleven naarmate dit meer tijd/geld kost. 59% van de coffeeshophouders zegt dat de regels extra kosten meebrengen, 25% zegt van niet en 3% zegt het niet te weten. Volgens 47% van de coffeeshophouders zijn deze kosten terug te voeren op extra personeelskosten, 31% op gedeelde omzet en volgens 16% op andere zaken als beveiliging, transport, extra opslag, aanschaf bewa-

Tabel 6.6 Klachten over de coffeeshops in 2004.

	% soms/vaak klachten, volgens.....						
	coffeeshop houder N=63	wijk- agent N=61	≥1 klanten N=75	klant zelf klacht N=75	≥1 omw. N=75	omw. zelf klacht N=75	coördi- nator N=39
wel klachten	24,6	55,9	17,3	1,3	61,3	57,3	92,3
affichering/recl.	0,0	3,3	4,0	1,3	4,0	8,0	7,7
harddrugs	3,2	8,2	2,7	0,0	12,0	10,6	33,3
overlast	15,9	45,9	13,0	0,0	52,0	52,0	87,2
jeugd < 18 jaar	4,8	21,3	2,7	0,0	20,0	16,0	43,6
verkoop > 5 gr.	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	6,6	5,1
> 500 gr. voorr.	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	5,3	7,7
alcohol <sup>1</sup>	0,0	5,1	1,4 <sup>1</sup>	0,0	9,5	9,6	5,1

<sup>1</sup>Zonder twee hasjcafé's Amsterdam. Coffeeshophouder N=61, wijkagent N=59, coördinator N=38, klanten en omwonenden N=73. Gegevens coördinatoren gaan over de hele gemeente.

kingscamera's en apparatuur voor vingerafdrukcontrole.

25 coffeeshophouders geven een indicatie van de kosten die in 2004 zijn gemaakt om de regels na te leven. Het gemiddelde bedrag ligt op 26.948 euro en varieert tussen 1800 en 120.000 euro.

Rond de 30% van de coffeeshophouders weet niet welke van de afzonderlijke regels de hoogste kosten oplevert. De hoogste kosten worden volgens de coffeeshophouders veroorzaakt door het naleven van het 500 gram voorraad criterium. Het naleven van de harddrugregel en het alcoholcriterium brengen de minste extra kosten mee.

#### *Andere waarnemingen*

Aan de veldwerkers is gevraagd of ze tijdens hun bezoek aan de coffeeshop nog iets anders opvallends gezien hebben met betrekking tot de verschillende criteria. Enkele veldwerkers rapporteren positieve zaken betreffende de regelnaleving. Zo zegt één veldwerker: *'Brommers moeten netjes in een rij langs de coffeeshopcamera's om te controleren wie binnenkomt en aan wie wordt verkocht'* en een ander: *'Er moest een hek open gedaan worden door het personeel voordat je plaats kon nemen in de coffeeshop. Om naar binnen te gaan moest je ouder dan 21 zijn, je kunnen legitimeren en je foto achterlaten'* en een andere veldwerker merkt op: *'Hele nette coffeeshop. Mooi camerasysteem en er komt een vingerscansysteem (je komt alleen binnen als je bent geregistreerd en d.m.v. je vingerafdruk wordt herkend door de computer). Dit komt binnen enkele maanden.'*

Enkele veldwerkers rapporteren minder positieve zaken betreffende de regelnaleving in de coffeeshops: *'(Vaste) klant wilde 5 gram kopen. Coffeeshophouder legde 5 gram op de weegschaal, deed er daarna nog wat extra bij in zakje, dus verkocht meer dan 5 gram'*.



### *Klachten over de coffeeshops*

Eerder in dit hoofdstuk is ingegaan op de overtredingen die in 2004 door de coffeeshop zijn begaan. In deze paragraaf wordt ingegaan op de klachten over de coffeeshops in 2004. Klachten kunnen in sommige gevallen als een indicatie van regelovertreding gezien worden. Het aantal klachten zegt ook wat over de verstandhouding tussen de omwonenden en de coffeeshophouder. Op deze verstandhouding wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf.

Volgens 56% van de wijkagenten waren er in 2004 klachten over de coffeeshop, volgens 44% niet. Deze klachten kwamen vooral van omwonenden (91%), soms van klanten (9%) en soms van winkeliers in de omgeving (6%).

Volgens 75% van de coffeeshophouders waren er in 2004 geen klachten, volgens 25% wel. Volgens coffeeshophouders waren er dus veel minder vaak klachten dan volgens wijkagenten (25 tegen 56%). Dit kan veroorzaakt worden doordat coffeeshophouders niet van alle klachten op de hoogte worden gesteld en doordat de coffeeshophouders klachten verzwijgen. Volgens de coffeeshophouders kwam 9% van de klachten (onder andere) van klanten, 80% van omwonenden en 27% van anderen (medeondernemers, ouders, parkeerwacht).

Bij 17% van de coffeeshops zeggen één of meer klanten dat er in 2004 klachten waren, bij 1,3% had de klant zelf klachten. Bij 61% van de coffeeshops rapporteren één of meer omwonenden een klacht. Bij 57% van de coffeeshops hebben één of meer omwonenden zelf een klacht over de coffeeshops. De omwonenden hebben voornamelijk klachten door de overlast die ze van de coffeeshop ervaren (52%). Zo zegt één buurtbewoner: *‘Toen we hier pas woonden heb ik meerdere keren de politie gebeld, toen ik daarna op geen enkele wijze resultaten zag ben ik daarmee opgehouden. We zouden van de overlast wel bijna elke dag aangifte kunnen doen, maar het haalt allemaal niets uit’* en een andere bewoner: *‘Doordat de coffeeshop de enige is in de ruime omtrek, is er veel overlast van auto- en scooterverkeer en parkeeroverlast’*.

Volgens 92% van de politiecoördinatoren zijn er in de gemeente in 2004 klachten over coffeeshops geweest. Dit percentage ligt logischerwijze hoger dan bij de andere informatiebronnen omdat de coördinator vaak over meerdere coffeeshops rapporteert.

De klachten over de coffeeshops gaan meestal over overlast (volgens 46% wijkagenten, 52% omwonenden) en jeugdigen in de coffeeshop (volgens 21% wijkagenten en 20% omwonenden). Ook de politiecoördinatoren vermelden vooral klachten in de gemeente over het overlast en jeugdcriterium (87% en 44%). Daarnaast zegt ook een vrij groot aantal van de coördinatoren dat er in 2004 in de gemeente klachten waren over het harddrugcriterium (33%). Er zijn zelden klachten over affichering, harddrugs, verkoop van meer dan 5 gram, meer dan 500 gram voorraad en alcohol in de coffeeshop. Al eerder in dit hoofdstuk bleek dat er in 2004 ook vooral overtredingen zijn begaan van het overlast- en jeugdcriterium. Deze bevindingen komen dus overeen.

Slechts 5 van de 39 gemeenten hebben een meldpunt of kliklijn voor klachten bij coffeeshops. 1 gemeente krijgt daar gemiddeld 5 klachten per jaar op, van de andere 4 gemeenten is dit onbekend.

Tabel 6.7 Relatie tussen de coffeeshophouder en de wijkagent en omwonenden. Percentages.

	coffeeshop- houder N=66	wijkagent N=62	omwonenden N=267	politiecoör- dinator N=39
<i>Samenwerking coffeeshophouder wijkagent</i>				
goed-zeer goed	84,7	83,9	----	76,9
matig-slecht	12,3	12,9	----	17,9
weet ik niet	3,1	3,2	----	5,1
<i>Relatie coffeeshophouder omwonenden</i>				
goed-zeer goed	90,9	41,0	35,4	
matig-slecht	6,1	37,7	29,3	
weet ik niet	3,0	21,3	35,5	

### *Verstandhouding tussen de coffeeshophouder, de politie en de omwonenden*

In de voorafgaande paragraaf is ingegaan op de klachten die de betrokkenen in 2004 over de coffeeshops hadden. Zoals eerder gezegd kunnen deze klachten opgevat worden als een indicatie van de verhouding tussen de betrokkenen. In deze paragraaf wordt eerst besproken hoe volgens de wijkagent, de politiecoördinator en de coffeeshophouder de relatie tussen de politie en de coffeeshophouder is. Vervolgens wordt gekeken hoe de verhouding tussen de coffeeshophouder en omwonenden ligt. De visie van de wijkagent hierop is bekeken omdat de wijkagent meestal op de hoogte zal zijn van de verhoudingen in de wijk.

### *Samenwerking coffeeshophouders en de politie*

Bijna alle coffeeshophouders vinden dat de samenwerking met de wijkagent goed tot zeer goed verloopt (85%). 12% vindt dat de samenwerking matig tot slecht is. Ook bijna alle wijkagenten vinden dat ze een goede samenwerking hebben met de coffeeshophouders (84%). 13% zegt dat de samenwerking niet altijd even goed verloopt.

Volgens 18% van de politiecoördinatoren verloopt de samenwerking tussen de coffeeshophouders en de politie in de gemeente zeer goed, volgens 59% goed, volgens 18% matig en 5% weet het niet. In geen enkele gemeente is er sprake van een slechte samenwerking. Enkele positieve opmerkingen over de samenwerking zijn: *'Intensieve formele contacten'*, *'Regelmatig een gesprek met deze en verleent volledige medewerking, zakelijk gezien dan'* en *'Regelmatig overleg gemeente, politie, coffeeshop. Houding coffeeshophouder is positief. Neemt maatregelen om overlast te beperken, werkt overal aan mee'*. Minder positieve opmerkingen zijn: *'Veel toezeggen, weinig nakomen'* en *'Zijn nooit blij met politie'*.

Er kan dus geconcludeerd worden dat volgens de meeste betrokkenen de samenwerking tussen de coffeeshophouders en de politie redelijk goed verloopt.

### *Relatie tussen coffeeshophouder en omwonenden*

Volgens 91% van de coffeeshophouders is de relatie met de omwonenden goed tot zeer goed. Slechts 6% van de coffeeshophouders zegt dat deze relatie matig-slecht is. De omwonenden zijn het hier niet mee eens. Slechts 41% vindt dat de verhouding met de coffeeshophouder goed is, 38% zegt dat er een slechte relatie

is met de coffeeshophouder. Opvallend is dat 36% van de omwonenden niet weet hoe de relatie tussen de omwonenden en de coffeeshophouder is.

Ook de wijkagent is gevraagd hoe hij denkt dat de relatie tussen de coffeeshophouder en omwonenden is. Het is opvallend dat slechts 21% van de wijkagenten zegt het antwoord op deze vraag niet te weten. Dit percentage ligt zelfs lager dan bij de omwonenden zelf (36%). De wijkagent is dus goed op de hoogte van de verhoudingen en noemt deze ongeveer even vaak (zeer) goed als matig tot slecht. Dit komt vrij goed overeen met de visie van de omwonenden zelf, waar uit blijkt dat de wijkagent werkelijk goed op de hoogte is.

### *Het vaststellen van een index voor 'naleving regels'*

In het voorafgaande is op verschillende manieren ingegaan op het naleven van de coffeeshopregels. Niet verwonderlijk blijken er verschillen op te treden bijvoorbeeld afhankelijk van de wijze waarop een criterium gespecificeerd wordt. Om uitspraken te kunnen doen over het percentage regelovertreding per criterium in de coffeeshops is de volgende vraag aan alle betrokkenen gesteld: *'Zijn de volgende regels in 2004 over het algemeen nageleefd in de coffeeshop?'* Op basis van deze vraag is een index geconstrueerd en in deze paragraaf zal uitgebreid besproken worden hoe deze index tot stand is gekomen.

Zoals al eerder gesteld zijn de eenheden van analyse alle 75 coffeeshops uit de steekproef van coffeeshops. Omdat gebruik is gemaakt van een multi-proxy-indicator benadering, zijn over deze coffeeshops op 5 verschillende manieren gegevens verzameld. Bij drie informatiebronnen (coffeeshophouder, wijkagent, observatie) is steeds sprake van één informant. Informant en informatiebron vallen hier samen. Bij twee informatiebronnen (omwonenden en klanten) is er sprake van meerdere informanten, variërend van 0 tot 7 (zie hoofdstuk 3 voor de gemiddelde aantallen per coffeeshop). Om uitspraken te kunnen doen over de regelnaleving in de 75 coffeeshops, dient de informatie van de verschillende informanten te worden samengevoegd tot één index. Hieronder wordt besproken hoe deze index is samengesteld. Over deze naleving zijn data beschikbaar uit vier databronnen: de coffeeshophouder, de wijkagent, de klanten en de omwonenden. Bij deze analyses dient men de volgende punten steeds in gedachten te houden:

- Geen enkele informant kan met 100% zekerheid weten dat een bepaalde regel in de coffeeshop niet wordt overtreden. Dat geldt uiteraard voor wijkagent, klanten en omwonenden, maar zelfs de coffeeshophouder kan onvolledig geïnformeerd zijn, bijvoorbeeld als de regels overtreden worden door zijn personeel als hij er niet is of als de regels overtreden worden door klanten, bijvoorbeeld de harddrugregel.
- Alle informanten kunnen daarentegen met 100% zekerheid weten dat regels overtreden worden, namelijk als zij dit zelf hebben waargenomen.
- Toevallige waarnemingen kunnen zodoende een zeer belangrijke rol spelen. Als een klant op een vraag antwoordt dat in de coffeeshop geen jeugdigen komen, dan betekent dit in principe alleen maar dat deze klant overtreding van deze regel niet heeft waargenomen. Het is nog steeds mogelijk dat de regel wel degelijk overtreden wordt, maar bijvoorbeeld alleen op tijdstippen dat de geënquêteerde klant nooit in de coffeeshop komt.

Tabel 6.8 Naleving van regelgeving door coffeeshops, per databron. N = 75 coffeeshops.

	% coffeeshops waar regel niet wordt nageleefd, volgens.....				≥ 1	≥ 2
	coffeeshop houder	wijkagent	≥ 1 klanten	≥ 2 klanten	omwonenden	omwonenden
affichering/recl.	0,0	2,7	14,7	2,7	32,0	6,7
harddrugs	0,0	2,7	6,7	0,0	10,7	0,0
overlast	0,0	10,7	10,7	1,3	72,0	40,0
jeugdigen < 18	1,3	5,3	5,3	1,3	40,0	8,0
verkoop > 5 gr.	5,3	2,7	5,3	0,0	9,3	0,0
> 500 gram vr.	1,3	6,7	2,7	0,0	5,3	0,0
alcohol <sup>1</sup>	0,0	0,0	5,3	0,0	13,3	0,0
tenminste 1 regel niet nagel.	8,0	24,0	25,3	5,3	78,7	41,3

<sup>1</sup> Gecorrigeerd voor twee hasjcafé's Amsterdam.

- De coffeeshophouder kan geacht worden er belang bij te hebben zijn regelnaleving gunstiger voor te stellen. Omwonenden kunnen er daarentegen belang bij hebben de regelnaleving ongunstiger voor te stellen, bijvoorbeeld omdat zij hopen dat de coffeeshop gesloten zal worden, misschien zelfs wel in de veronderstelling dat dat mede op basis van hun antwoorden in de enquête kan gebeuren. De wijkagent kan geacht worden neutraal te zijn en voor de klanten geldt in iets mindere mate hetzelfde, hoewel het mogelijk is dat er bij klanten enige solidariteit optreedt met de coffeeshophouder. Maar er kan ook wrijving bestaan tussen klant en coffeeshophouder, bijvoorbeeld over de prijzen, wat weer tot negatievere antwoorden zou kunnen leiden. Ook is niet zeker dat alle klanten tijdens het invullen van de enquête nuchter waren, hoewel er maatregelen zijn genomen om respons onder invloed te voorkomen (zie hoofdstuk 3).
- De coffeeshophouder en de wijkagent houden zich professioneel bezig met de coffeeshop en kunnen op die grond geacht worden redelijk goed geïnformeerd te zijn. Voor klanten en omwonenden geldt dit niet.

Tabel 6.8 geeft een eerste overzicht van de regelnaleving volgens de verschillende informatiebronnen. Eenheden in de tabel zijn steeds de 75 coffeeshops<sup>1</sup>. Niet verbazingwekkend blijkt er door de coffeeshophouders maar weinig regelover-treding gerapporteerd te worden. Dit is in zekere zin wel verrassend gezien de eerdere bereidheid van de coffeeshophouder om toe te geven dat bepaalde zaken, zoals 600 gram voorraad, wel eens voorkomen in zijn coffeeshop (zie tabel 6.1). Het blijkt dat een incidenteel en specifiek geval van het niet nakomen van een aspect van de regelgeving vrij gemakkelijk wordt toegegeven, terwijl er weerstand bestaat te zeggen dat een regel over het algemeen niet wordt nageleefd. Dit laatste impliceert een zekere frequentie en systematiek.

Slechts 8% van de coffeeshophouders zegt dat één of meer regels niet worden

<sup>1</sup> Voor de vergelijkbaarheid zijn ontbrekende waarnemingen met score nul aangevuld. Hierna volgt nog een analyse om hiervoor te corrigeren.

Tabel 6.9 Correlatie tussen de regelnaleving volgens de verschillende informanten. N=6 criteria en percentages uit vorige tabel.

	coffeeshop- houder	wijkagent	≥ 1 klanten	≥ 2 klanten	≥ 1 omwo- nenden	≥ 2 omwo- nenden
wijkagent	-,12	----				
≥ 1 klant	-,40	,11	----			
≥ 2 klant	-,35	,22	,86*	----		
≥ 1 omw.	-,35	,70	,57	,62	----	
≥ 2 omw.	-,31	,79*	,48	,42	,94	----

nageleefd. De regel die volgens de coffeeshophouders het minste wordt nageleefd is de 5 gram regel. De affichering-, harddrugs-, overlast-, en alcoholcriteria worden volgens alle coffeeshophouders nageleefd.

Wijkagenten denken veel vaker dat er tenminste één regel niet wordt nageleefd (24%), vooral het overlastcriterium wordt volgens hen vaak niet nageleefd (11%). Van 25% van de coffeeshops vinden 1 of meer klanten dat één of meer regels niet worden nageleefd, vooral het affichering- en overlastcriterium. Wanneer uitgegaan wordt van de mening van 2 of meer klanten lopen de percentages ‘regel niet nageleefd’ fors terug. Dit heeft onder andere te maken met de al eerder besproken toevalligheid in de waarneming van een overtreding.

Van 79% van de coffeeshops vinden één of meer omwonenden dat één of meer criteria niet nageleefd worden. Vooral het overlastcriterium wordt volgens hen niet nageleefd (72%), gevolgd door het affichering-, en jeugd criterium (32 en 40%). Als men nu kijkt naar de percentages ‘niet naleving’ van 2 of meer omwonenden dan valt op dat deze minder zijn gedaald dan bij klanten het geval was. Dit komt doordat er meer omwonenden dan klanten in de analyse zijn opgenomen (3,65 tegen 2,79 gemiddeld).

In deze gegevens valt op dat de omwonenden veel regelovertrading rapporteren. Bij sommige regels (harddrugs, voorraad) zal de door de omwonenden verstrekte informatie op geruchten of op belangen gebaseerd zijn, maar het is niet onmogelijk dat de omwonenden op sommige punten ook werkelijk goed geïnformeerd zijn, doordat zij de coffeeshop 24 uur per dag meemaken. De hierboven genoemde ‘toevalsfactor’ speelt voor hen minder dan voor wijkagent en klanten. Hieronder zal dan ook blijken dat het oordeel van de omwonenden goed correspondeert met het oordeel van de andere informanten.

Tabel 6.9 geeft een indicatie van de samenhang tussen de verschillende informatiebronnen. Het blijkt dat het oordeel van de wijkagenten goed correspondeert met het oordeel van de omwonenden en ook de oordelen van klanten en omwonenden stemmen onderling sterk overeen. Het oordeel van de wijkagent en klanten hangt echter maar zwak met elkaar samen en, opvallend, het oordeel van de coffeeshophouder wijkt duidelijk af van de andere oordelen (negatieve correlaties). De overeenstemming tussen de informanten is dus over het geheel genomen redelijk maar zeker niet perfect. Dit was te verwachten. Als er wel een sterke overeenstemming was geweest tussen de verschillende informatiebronnen dan hadden we immers met één bron kunnen volstaan.

Wanneer als criterium ‘tenminste één informant zegt dat’ wordt genomen leeft 88% van de coffeeshops tenminste één van de coffeeshopregels niet na. Een

Tabel 6.10 Naleving regelgeving door coffeeshops, totaal. N= 75.

	index <sup>1</sup>	Index berekend <b>zonder</b> .....					
		coffeeshouder <sup>2</sup>	wijkagent <sup>3</sup>	klanten <sup>4</sup>	omwonenden <sup>5</sup>	csh en wijkagent <sup>6</sup>	klanten en omwonenden <sup>7</sup>
affichering/recl.	<b>10,7</b>	10,7	8,0	34,7	17,3	8,0	2,7
harddrugs	<b>2,7</b>	2,7	0,0	13,3	9,3	0,0	2,7
overlast	<b>20,0</b>	20,0	9,3	74,7	21,3	9,3	10,7
jeugdigen < 18	<b>8,0</b>	6,7	2,7	44,0	10,7	1,3	6,7
verkoop > 5 gram	<b>9,3</b>	4,0	6,7	14,7	13,3	1,3	8,0
> 500 gram voorr.	<b>8,0</b>	6,7	1,3	12,0	10,7	0,0	8,0
alcohol <sup>8</sup>	<b>2,7</b>	2,7	2,7	13,3	5,3	2,7	0,0
0 regels niet nagel.	<b>61,3</b>	64,0	81,3	14,7	54,7	85,3	69,3
1 regel niet nagel.	<b>25,3</b>	26,7	13,3	28,0	20,0	12,0	24,0
2 regels niet nagel.	<b>9,3</b>	5,3	2,7	21,3	18,7	0,0	5,3
3 regels niet nagel.	<b>0,0</b>	1,3	0,0	17,3	1,3	1,3	1,3
4 regels niet nagel.	<b>2,7</b>	1,3	1,3	12,0	2,7	0,0	0,0
5 regels niet nagel.	<b>1,3</b>	1,3	1,3	4,0	1,3	1,3	0,0
6 regels niet nagel.	<b>0,0</b>	0,0	0,0	2,7	0,0	0,0	0,0
7 regels niet nagel.	<b>0,0</b>	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0
tenminste 1 regel niet nageleefd	<b>38,7</b>	36,0	18,7	85,3	45,3	14,7	30,7

<sup>1</sup> $\sum(c,w) \geq 1$  or  $((k \geq 1) \text{ and } (o \geq 1))$  <sup>2</sup> $(w=1)$  or  $((k \geq 1) \text{ and } (o \geq 1))$  <sup>3</sup> $(c=1)$  or  $((k \geq 1) \text{ and } (o \geq 1))$

<sup>4</sup> $\sum(c,w,o) \geq 1$  <sup>5</sup> $\sum(c,w,k) \geq 1$  <sup>6</sup> $(k \geq 1)$  and  $(o \geq 1)$  <sup>7</sup> $\sum(c,w) \geq 1$  <sup>8</sup> Gecorrigeerd voor twee hasjcafé's Amsterdam.

vergelijking met de kolommen in tabel 6.8 maakt echter duidelijk dat we op deze manier met overschattingen te maken krijgen, veroorzaakt door de al eerder genoemde punten. Het is ook duidelijk dat alle coffeeshops de regels zouden overtreden, als het aantal informanten maar steeds verder uitgebreid zou worden.

Er dient dus op een andere wijze een samenvoeging van de gegevens van de verschillende informanten plaats te vinden. Bij deze samenvoeging is veel gewicht gelegd op het antwoord van coffeeshophouder en wijkagent. Als de coffeeshophouder toegeeft dat hij de regels overtreedt, dan kunnen we aannemen dat dat inderdaad zo is. De wijkagent houdt zich professioneel bezig met de coffeeshop en heeft er geen belang bij de zaken anders voor te stellen dan ze zijn.

Dit leidt tot de eerste samenvoegregel:

- Als de coffeeshophouder òf de wijkagent regelovertreding rapporteert, dan wordt in de coffeeshop de desbetreffende regel overtreden.

De informatie van klanten en omwonenden wordt daarentegen niet zonder meer overgenomen, maar aan elkaar getoetst. Als klanten of omwonenden stellen dat de regel wordt overtreden, dan wordt dit alleen meegenomen als uit een andere bron een bevestiging wordt verkregen.

Tabel 6.11 Correlaties tussen geconstrueerde index en indexen zonder bepaalde informatiebronnen. Scores zijn de percentages uit tabel 6.10.

<i>index zonder.....</i>	<i>index</i>
coffeeshophouder	,95**
wijkagent	,78*
klanten	,86*
omwonenden	,94**
coffeeshophouder en wijkagent	,77*
klanten en omwonenden	,76*
gecorrigeerde index	,99**

\*\* p <.01 \* p<.05 + p<.10

In de vorm van de tweede samenvoegregel:

- Als één of meer klanten regelovertrading rapporteren en één of meer omwonenden rapporteren regelovertrading, dan wordt in de coffeeshop de desbetreffende regel overtreden.<sup>1</sup>

Deze twee regels komen neer op het volgende:

$$\sum(c,w) \geq 1 \text{ or } ((k \geq 1) \text{ and } (o \geq 1)) \quad (a)$$

c coffeeshophouder, w wijkagent, k klant, o omwonende

De op basis van deze regel geconstrueerde index is in de eerste kolom van tabel 6.10 te vinden. 39% van de coffeeshops leeft één of meer regels over het algemeen niet na. Vooral het overlastcriterium wordt vaak overtreden (20%), de alcohol en harddrugsregel worden zelden overtreden (beide 3%) en de overige regels (affichering, jeugd, 5 gram, 500 gram) worden door 8 tot 11% van de coffeeshops overtreden.

Er is vervolgens gekeken hoe de cijfers van deze index fluctueren als bepaalde informatiebronnen niet in de berekening worden opgenomen. Er verandert maar weinig als de coffeeshophouder buiten beschouwing wordt gelaten. Zonder diens informatie leeft 36% van de coffeeshops over het algemeen de regels niet na tegen 38% wanneer de gegevens van de coffeeshophouder wel in de analyse worden meegenomen. Deze geringe verschuiving hangt samen met het feit dat coffeeshophouders maar weinig regelovertrading rapporteren.

Wanneer de informatie van de wijkagent niet wordt meegenomen in de analyse neemt de regelovertrading vrij sterk af tot 19%. Vooral het percentage ‘overlast’ loopt terug. Na het weglaten van omwonenden of klanten nemen de percentages regelovertrading fors toe. Dit lijkt merkwaardig, maar het wordt veroorzaakt doordat de informatie van de klanten niet meer gecorrigeerd wordt met de gegevens van omwonenden en omgekeerd. Formule (a) wordt in deze gevallen immers:

$$\begin{aligned} \sum(c, w, k) &\geq 1 && \text{(zonder omwonenden)} \\ \sum(c, w, o) &\geq 1 && \text{(zonder klanten)} \end{aligned}$$

<sup>1</sup> Bevestiging door coffeeshophouder of wijkagent van de informatie van klanten of de informatie van omwonenden is redundant met de vorige regel.

Tabel 6.12 Index na correctie voor het aantal waarnemingen.

	verklaarde variantie door aantal waarnemingen	% regelovertrading oorspronkelijke index	% regelovertrading gecorrigeerde index
affichering/reclame	.12	10,7	11,5
harddrugs	.05	2,7	3,0
overlast	.05	20,0	23,6
jeugdigen < 18	.01	8,0	7,5
verkoop > 5 gram	.04	9,3	9,6
> 500 gram voorraad	.19	8,0	8,0
alcohol	.02	2,7	2,2
tenminste 1 regel niet nageleefd	.07	38,7	40,7

Als klanten of omwonenden zeggen dat de regel niet nageleefd wordt, dan is dat zo volgens deze formules. Wanneer de klanten en omwonenden beide buiten beschouwing worden gelaten<sup>1</sup> dan verandert er echter betrekkelijk weinig aan de indexcijfers. 31% van de coffeeshops leeft de regels niet na tegen 38% wanneer beide wel in de analyse zijn opgenomen. Het percentage overtredingen van het overlastcriterium neemt wel af van 20 naar 11% door het weglaten van klanten en omwonenden. Dit komt doordat de omwonenden veel overlast rapporteren.

Uit tabel 6.11 blijkt dan ook dat de index tamelijk ongevoelig is voor deze variatie in het aantal gebruikte informatiebronnen. De correlaties zijn over het algemeen zeer hoog. Pas als 2 informanten worden weggelaten nemen de correlaties iets af.

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat een groter aantal waarnemingen kan leiden tot de vaststelling van meer regelovertrading. Als meer informanten bevraagd worden dan neemt de kans toe dat er één of meer zeggen 'ja, regelovertrading'. Nu verschilt het aantal waarnemingen per coffeeshop. Zo zijn er voor sommige coffeeshops geen gegevens van de coffeeshophouder of van de klanten. Voor deze coffeeshops zou minder regelovertrading gevonden kunnen worden, dan wanneer wel alle informatie beschikbaar was geweest.

Om voor ontbrekende waarnemingen te corrigeren zijn regressie-analyses uitgevoerd waarbij het aantal waarnemingen<sup>2</sup> als onafhankelijke variabelen en de regelovertrading als afhankelijke variabele zijn opgenomen. In tabel 6.12 staat per regel de verklaarde variantie vermeld, die weergeeft hoe afhankelijk de gemeten regelovertrading is van het aantal waarnemingen. Het aantal waarnemingen heeft vrij veel invloed op de meting van regelovertrading van het afficheringcriterium en de 500 gram voorraad regel (12 en 19% verklaarde variantie)<sup>3</sup>. Bij de overige criteria is de invloed van het aantal waarnemingen gering.

Er is vervolgens een berekening uitgevoerd om te corrigeren voor ontbrekende waarnemingen. Coffeeshops met weinig informanten krijgen in die berekening een

<sup>1</sup>  $\sum(c,w) \geq 1$

<sup>2</sup> Vier variabelen: coffeeshophouder wel/niet, wijkagent wel/niet, aantal klanten en aantal omwonenden.

<sup>3</sup> Dit is veel verklaarde variantie voor een variabele die idealiter helemaal geen invloed zou moeten hebben.



Tabel 6.13 Naleving regelgeving door coffeeshops vergeleken met coffeeshops waarvan de coffeeshouder niet mee wilde werken.

	% regelovertrading index 66 coffeeshops <sup>1</sup>	% regelovertrading index 9 coffeeshops
affichering/reclame	12,1	0,0
harddrugs	3,0	0,0
overlast	21,2	11,1
jeugdigen < 18	7,6	11,1
verkoop > 5 gram	10,6	0,0
> 500 gram voorraad	4,6*	33,3
alcohol <sup>1</sup>	3,0	0,0
≥ 1 regel niet nageleefd	37,8	44,4

\*  $p < .05$  <sup>1</sup> Gecorrigeerd voor twee hasjcafé's Amsterdam.

iets hogere score toegekend<sup>1</sup>. Zoals in tabel 6.12 naar voren komt, komen de meeste cijfers voor regelovertrading een fractie hoger uit, maar de verschillen zijn klein, ook bij die criteria waar het aantal waarnemingen een vrij grote invloed heeft op de mate van regelovertrading (affichering, voorraad).

#### *Coffeeshops waarvan de coffeeshouder niet mee wilde werken*

Zoals in hoofdstuk 3 is besproken, wilden 9 van de 75 coffeeshouder niet meewerken aan dit onderzoek. In deze paragraaf bekijken we of er verschillen zijn met betrekking tot de regelnaleving van deze negen coffeeshops. 44% van de coffeeshops waarvan de coffeeshouder niet mee wilde werken heeft tenminste 1 regel niet nageleefd tegen 38% van de overige 66 coffeeshops (tabel 6.13). Deze 9 coffeeshops leven de coffeeshopregels (en dan voornamelijk de 500 gram voorraad regel<sup>2</sup>) dus in lichte mate minder na (het verschil is niet significant  $p = .71$ ) Dit verschil is te klein om te kunnen concluderen dat deze coffeeshouder niet meewerkten aan het onderzoek omdat ze veel overtredingen te verbergen hebben. Er treedt dus ook slechts een zeer geringe vertekening op door het ontbreken van informatie van deze 9 coffeeshouder.

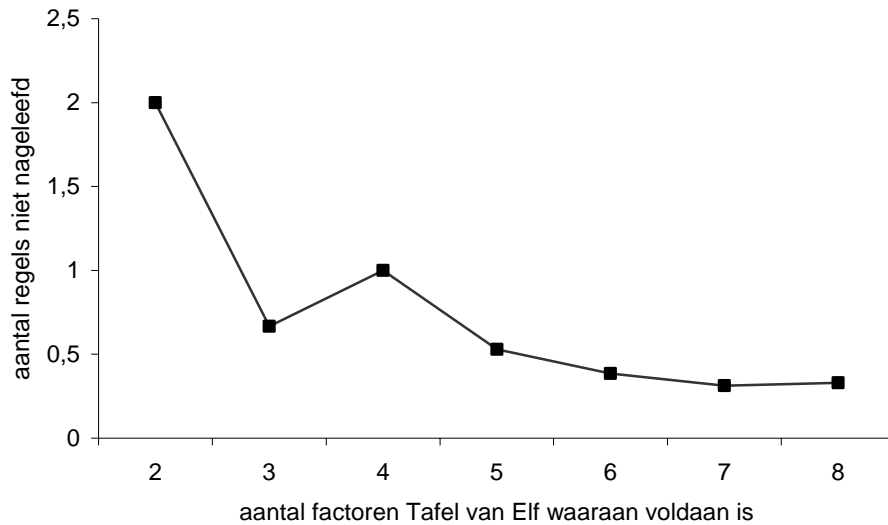
#### *Tafel van Elf en regelnaleving*

In dit onderzoek is aandacht geschonken aan de Tafel van Elf, een analysemodel met dimensies waarvan verwacht wordt dat ze een effect hebben op de naleving van regels. Deze dimensies zijn soms weer verder onderverdeeld in factoren (zie

<sup>1</sup> Om voor ontbrekende waarnemingen te corrigeren, zijn de gevonden b-waarden uit de regressies gebruikt om de eerdere indexcijfers aan te passen. Hierbij wordt uitgegaan van 1 coffeeshouder, 1 wijkagent, 2,79 klanten en 3,65 omwonenden, het gemiddelde van de coffeeshops.

<sup>2</sup> Hierbij moet niet vergeten worden dat het maar om een klein aantal coffeeshops gaat (9). 33% geen naleving, betekent dat 3 van deze 9 coffeeshops het 500 gram voorraad criterium niet naleven.

Figuur 6.1 Regelnaleving en voorwaarden voor het naleven van regels uit de Tafel van Elf.



Tabel 6.14 Naleving van de coffeeshopregels en aantal factoren Tafel van Elf.<sup>1</sup>

	N	alle regels	% niet nageleefd						
			affiche-ring	over-last	jeugd	hard-drugs	5 gram	500 gram	alcohol
0-4 factoren voldaan	14	50,0	21,4	28,6	21,4*	0,0	21,4+	14,3	7,1
5-9 factoren voldaan	52	34,6	8,2	18,0	4,9	3,3	6,6	6,6	1,6

\*  $p < .05$  +  $p < .10$  <sup>1</sup> Gegevens over naleving zonder de informatie van de coffeeshophouder. Cijfers verschillen enigszins van tabel 6.10 door de lagere N.

hoofdstuk 3). In dit onderzoek zijn de volgende 9 factoren uit die dimensies opgenomen: bekendheid met de regels, moeite om informatie over regels te vergaren, omvang van de regelgeving, redelijkheid, uitvoerbaarheid, duidelijkheid van de regels, de gepercipieerde kans op controle, de gepercipieerde pakkans en de kosten die toepassing van de regels met zich meebrengt. Zoals eerder gezegd, wordt verwacht dat regels beter worden nageleefd naarmate er aan meer van deze voorwaarden voor regelnaleving voldaan is. Men voldoet aan deze voorwaarden wanneer de coffeeshophouder beter bekend is met de regels, makkelijker informatie over de regels heeft kunnen krijgen, de regels niet te omvangrijk, onduidelijk, onredelijk en onuitvoerbaar vindt en naarmate hij de controlekans of pakkans hoger en de extra kosten lager inschat<sup>1</sup>.

Uit een analyse waarin de regelovertreding (aantal regels niet nageleefd) in verband is gebracht met deze factoren uit de dimensies van de Tafel van Elf

<sup>1</sup> Er is onderscheid gemaakt door het inhoudelijk samenvoegen van categorieën. Een hoog ingeschatte pakkans bestaat bijvoorbeeld uit de categorieën 'zeer grote' en 'aanzienlijke' pakkans en een laag ingeschatte pakkans uit de categorieën 'gemiddeld', 'klein' en 'te verwaarlozen' pakkans.

blijkt inderdaad dat er een verband is tussen beide (figuur 6.1<sup>1</sup>; tabel 6.14). Naarmate de coffeeshouder de voorwaarden van de Tafel van Elf meer onderschrijft, des te minder regels hij overtreden heeft volgens anderen (wijkagent, klanten en omwonenden). Uit tabel 6.14 blijkt dat coffeeshouder die 5 tot 9 factoren van de Tafel van Elf onderschrijven vooral minder vaak het jeugd en 5 gram criterium overtreden (21 tegen 5% en 21 tegen 7%).

Dit kan betekenen dat de factoren die in de Tafel van Elf zijn opgenomen daadwerkelijk een effect hebben op de regelnaleving. Deze bevinding moet echter met voorzichtigheid behandeld worden aangezien causaliteit niet vastgesteld kan worden. Het is mogelijk dat een coffeeshouder die regels overtreedt dit probeert goed te praten, bijvoorbeeld door te zeggen dat hij niet goed bekend is met de regels, deze onduidelijk vindt, onredelijk etcetera. De informatie van de coffeeshouder over regelnaleving is in deze analyse wel buiten beschouwing gelaten, maar dat sluit een alternatieve interpretatie van dit verband niet uit.

### *Samenvatting*

In dit hoofdstuk is ingegaan op de regelnaleving door coffeeshops in Nederland. In het verlengde van deze regelnaleving is ook gekeken naar klachten en de relatie van de coffeeshouder met omwonenden, de wijze waarop de coffeeshouder zich aan de regels houdt en hoeveel kosten dat meebrengt.

Allereerst is nagegaan of specificaties van de coffeeshopregels, die in strikte zin als overtreding gezien kunnen worden, wel eens in de coffeeshop waargenomen zijn door de verschillende informanten. De specificaties van het overlast-, affichering- en jeugd criterium blijken vaak te worden waargenomen in de coffeeshops. Er is sprake van rondhangende klanten en parkeeroverlast (bijv. volgens 67% en 56% van de wijkagenten), er is een menukaart en een uithangbord (bijv. volgens 55 en 52% van de coffeeshouder) en er wordt door een ouder iemand cannabis voor een minderjarige gekocht (bij 68% van de coffeeshops volgens 1 of meer omwonenden). De specificaties van het 5 gram per dag-, 500 gram- en alcoholcriterium worden minder gezien, de specificaties van het harddrugcriterium worden bijna nooit waargenomen.

Volgens 46% van de wijkagenten en 39% van de coffeeshouder heeft de coffeeshop in 2004 een overtreding begaan. Vooral het overlastcriterium en de jeugdregel zijn overtreden.

94% van de coffeeshouder zegt dat hijzelf of zijn werknemers zelf de coffeeshopregels controleren. Vooral het jeugd criterium, het alcoholcriterium en de 500 gram voorraad regel worden vaak door de coffeeshouder gecontroleerd, het harddrugcriterium niet vaak. De coffeeshouder zijn verder ook redelijk actief in het kenbaar maken van de coffeeshopregels aan klanten en omwonenden.

De kosten die de coffeeshop moet maken om aan de regels te voldoen liggen volgens de coffeeshouder gemiddeld op 26.948 euro. Het meeste zijn de coffeeshouder kwijt aan het naleven van het 500 gram voorraad criterium, het minste aan het naleven van de harddrugregel en het alcoholcriterium.

---

<sup>1</sup> Er zijn slechts 2 coffeeshouder die aan geen enkele of aan 1 factor van de Tafel van Elf voldoen en geen coffeeshouder die aan alle 9 factoren voldoet. Vanwege deze geringe aantallen zijn deze coffeeshouder niet in de grafiek opgenomen.

Er zijn in 2004 geregeld klachten over de coffeeshops geweest (25% volgens coffeeshophouder, 56% volgens wijkagent). De meeste klachten betroffen het overtreden van het overlast- en het jeugd criterium. Ook in de gemeenten waren er volgens de politiecoördinator veel klachten over deze criteria, maar bij de gemeenten kwamen ook vaak klachten over het harddrugcriterium binnen.

De relatie tussen coffeeshophouder en de politie is volgens beide partijen goed tot zeer goed. Dit is niet geval voor de relatie tussen coffeeshophouder en omwonenden. De coffeeshophouder zegt vaak dat deze relatie goed is (91%), maar slechts 41% van de wijkagenten en 35% van de omwonenden zelf is het daar mee eens.

Op basis van vier informatiebronnen is een index geconstrueerd om de regel-overtreding door coffeeshops vast te stellen. Volgens deze index leeft 39% van de coffeeshops één of meer regels over het algemeen niet na. Vooral het overlastcriterium wordt vaak overtreden, de harddrug- en alcoholregel echter zeer zelden.

De index is nauwelijks gevoelig voor het weglaten van een bepaald type informatiebron, zoals omwonenden of klanten, voorzover het de volgorde van de meest overtreden naar de minst overtreden regels betreft. Wel neemt de omvang van de regel-overtreding af als de wijkagent niet in de analyse wordt opgenomen. De gevoeligheid voor ontbrekende waarnemingen is beperkt, zodat deze index als robuust gekenschetst kan worden.

Uit een extra analyse blijkt dat coffeeshophouders die niet aan het onderzoek wilden meewerken slechts een fractie vaker de regels overtreden dan de coffeeshophouders die wel wilden meewerken en dit verschil is niet significant. De vertekening door het gemis aan data van deze coffeeshophouders is dus te verwaarlozen.

Coffeeshophouders blijken de regels beter na te leven wanneer ze meer factoren van de ‘Tafel van Elf’ onderschrijven. Er kan echter niet vastgesteld worden of de regelnaleving een gevolg is van het onderschrijven van de factoren uit de Tafel van Elf of vice versa.

## *Hoofdstuk 7*

### *Ontwikkeling laatste jaren*

In dit hoofdstuk wordt gekeken of er zich de laatste jaren ontwikkelingen hebben voorgedaan op de punten die in dit rapport aan bod zijn gekomen: kennis en draagvlak, controles en regel naleving. De bevindingen van het onderhavige onderzoek worden vergeleken met de onderzoeken die de laatste jaren door Intraval en IVA zijn uitgevoerd (Intraval 2003, IVA 2004, Intraval 2005).

In eerste instantie zal steeds ingegaan worden op het cijfermatige materiaal uit deze studies en uit de onderhavige studie. Verschillen in de bevindingen tussen de onderzoeken worden hierbij met voorzichtigheid bekeken, aangezien de onderzoeksmethodieken en de onderzochte categorieën respondenten verschillend zijn. Zo is bij Intraval op gemeenteniveau informatie verzameld bij gemeenteambtenaren en in het dit onderzoek bij de politiecoördinator coffeeshops<sup>1</sup>. Aangezien de cijfermatige gegevens van IVA en Intraval soms sterk afwijken van de gegevens van dit onderzoek en IVA en Intraval in een aantal gevallen geen cijfermatige resultaten rapporteren, wordt indien dit mogelijk is, overgegaan op een meer globale kwalitatieve vergelijking.

#### *Kennis en draagvlak*

In hoofdstuk vier is ingegaan op de kennis over de coffeeshopregels door coffeeshophouders, politiecoördinatoren en wijkagenten. In dat hoofdstuk is al een vergelijking gemaakt tussen de gegevens uit het huidige onderzoek en de gegevens van gemeenteambtenaren uit het Intraval-onderzoek van 2004. De politiecoördinatoren bleken vaak niet te weten dat de coffeeshopregels van toepassing zijn in de gemeenten.

Uit het onderzoek van IVA en de onderzoeken van Intraval (tabel 7.1) is

---

<sup>1</sup> We hebben in hoofdstuk 4 al gezien dat er vrij grote verschillen tussen beiden zijn in de kennis van de coffeeshopregels.

Tabel 7.1 Toepassing regels in de gemeente. Percentages.

Regels van toepassing in gemeente	Intraval	IVA	Intraval	Bureau
	2002	2003	2004	Driessen
	vlg. gemeente-ambtenaar	vlg. gemeente-ambtenaar	vlg. gemeente-ambtenaar	vlg. politiecoördinator
affichering	96,3	100,0	100,0	87,2
harddrugs	97,0	100,0	100,0	97,4
overlast	97,0	100,0	100,0	97,4
jeugd	97,0	100,0	100,0	92,3
5 gram per dag	96,3	99,0	100,0	92,3
> 500 gram	87,9	92,5	98,0	92,3
afstand tot school	64,0	72,9	77,7	30,8
afstand tot grens	0,9	0,0	0,0	2,6
alcohol	99,0	99,0	99,0	84,6

op te maken dat de afzonderlijke criteria in steeds meer gemeenten van toepassing zijn. Slechts een minimum afstand tot een school en tot de grens gelden vaak niet in de gemeente.

Uit bijlage 3 tabel 1 blijkt dat er qua draagvlak (duidelijkheid regels) cijfermatig gezien weinig valt te vergelijken tussen de eerdere onderzoeken en dit onderzoek, omdat de voorgaande onderzoeken geen kwantitatieve informatie bieden. Op een meer globaal niveau lijken de bevindingen van IVA over 2003 redelijk overeen te komen met de gegevens uit dit onderzoek. In 2003 bestond er het meeste onduidelijkheid over de afficheringregel en dat is in het huidige onderzoek nog steeds het geval (vooral onduidelijkheid bij coffeeshophouders). In 2003 vonden politiemensen het overlastcriterium vrij onduidelijk, in 2004 vinden ook de politiecoördinatoren (Bureau Driessen) en de gemeenteambtenaren (Intraval 2005) dit criterium niet duidelijk geformuleerd.

Het IVA concludeert in 2003 dat het jeugd criterium, het 500 gram en de 5 gram regels moeilijk uit te voeren zijn. In hoofdstuk 4 van dit onderzoek blijkt dat ook onze respondenten vinden dat de 5 gram en 500 gram voorraad regels moeilijk uit te voeren zijn. Het jeugd criterium komt in het onderhavige onderzoek niet als moeilijk uitvoerbaar naar voren.

Ook uit het Intraval onderzoek uit 2004 kan opgemaakt worden dat de gemeenteambtenaren vooral kritisch zijn over het 500 gram voorraad criterium en de 5 gram per dag regel. De 5 gram per dag regel is volgens de gemeenteambtenaren uit het Intraval-onderzoek moeilijk te hanteren voor de handhaver en de coffeeshophouder en ook de 500 gram voorraad is moeilijk te handhaven en te controleren.

#### *Controles door de politie*

Wanneer naar bijlage 3 tabel 2 wordt gekeken valt op dat politiecoördinatoren veel vaker zeggen dat bepaalde criteria niet gecontroleerd zijn dan de gemeenteambtenaren. Vooral het verschil tussen controles van het 5 gram per

Tabel 7.2 Regelnaleving door coffeeshops.

Geen naleving regels door coffeeshop	% volgens coffeeshouder	IVA 2003	Bureau Driessen 2004
		39 coffeeshops	75 coffeeshops
		% volgens politie	% index gebaseerd op 5 informatiebronnen
affichering	kwart	----	11,5
harddrugs	geen overtr.	----	3,0
overlast	-----	sommige	23,6
jeugd	geen overtr.	----	7,5
5 gram per dag	28,2	----	9,6
> 500 gram	12,8	wel eens	8,0
alcohol	----	----	2,2

Tabel 7.3 Aantal overtreding van coffeeshopregels per gemeente.

Gemiddeld aantal overtredingen van regels per gemeente	Intraval	Bureau Driessen
	2002	2004
	25 gemeenten	39 gemeenten
totaal	6,64	6,46
affichering	0,04	0,96
harddrugs	0,16	0,36
overlast	1,72	3,30
jeugd	2,56	0,92
5 gram per dag	0,92	0,24
> 500 gram	1,24	0,50
alcohol	----	0,13

dag criterium is erg groot (5% tegen 23% geen controle).

In het huidige onderzoek komt naar voren dat bij controles in de gemeenten de prioriteit ligt op controle van de harddrugs-, overlast- en jeugdcriteria (volgens de politiecoördinator). Ook in 2002 en 2003 lag in de gemeenten de prioriteit bij deze criteria (IVA 2004). Ook uit het Intraval onderzoek in 2004 onder gemeenteambtenaren blijkt dat deze criteria prioriteit hebben. De politiecoördinatoren en gemeenteambtenaren zitten in 2004 wat dat betreft dus op één lijn.

### *Regelnaleving door coffeeshops*

In de onderzoeken van Intraval is niet ingegaan op regelnaleving door coffeeshops. Bij het IVA onderzoek is aan de coffeeshouder en de politie gevraagd of enkele criteria door de coffeeshouder worden nageleefd. Het lijkt erop dat de regelnaleving van het 5 gram per dag en het 500 gram voorraad criterium toeneemt, maar door grote verschillen in onderzoeksmethodiek kunnen hier geen betrouwbare uitspraken over worden gedaan. Over de andere criteria zijn door gebrek aan percentages helemaal geen uitspraken te doen. Ook op een globaler niveau wordt hierover door het IVA weinig gezegd.

Door IVA is geen informatie verzameld over de overtredingen van de coffeeshopcriteria in 2003. De gegevens over overtreding van coffeeshops in 2004 van Intraval wijken verder zo sterk af van de gegevens over 2002 van Intraval dat de gegevens over 2004 hier verder buiten beschouwing worden gelaten (zie bijlage 3 tabel 3). Er vindt hier dus slechts een vergelijking plaats tussen dit onderzoek en het Intraval onderzoek in 2002.

In 2002 vonden er volgens Intraval gemiddeld per gemeente 6.6 overtredingen plaats, vergelijkbaar met 6.5 overtredingen per gemeente in 2004 volgens dit onderzoek. In 2002 vonden er vooral overtredingen plaats van het jeugd en het overlastcriterium, in 2004 vooral van het overlastcriterium (tabel 7.3).

### *Samenvatting*

De AHOJ-G criteria en de extra criteria (500 gram en alcohol) zijn de laatste jaren steeds vaker toegepast op de coffeeshops in de verschillende gemeenten in Nederland. Anno 2004 worden alleen de twee extra criteria (500 gram en alcohol) en de twee afstandsregels (tot een school of landgrens) niet in alle gemeenten toegepast.

Opmerkelijk is dat deze toename in de toepassing van coffeeshopregels niet samen lijkt te gaan met een groter draagvlak voor deze regels. Net zoals in 2002 en in 2003 worden bepaalde regels, vooral het affichering en overlastcriterium, onduidelijk gevonden en andere regels, zoals het 500 gram voorraad en 5 gram per dag criterium moeilijk uit te voeren en te controleren.

De politie voert controles uit om te checken of de coffeeshops zich wel aan de opgestelde regels houden. De regels worden in 2004 ongeveer net zo vaak gecontroleerd als in 2003. Bij de controles in de gemeenten hebben de laatste jaren het harddrugcriterium, de jeugdregel en het overlastcriterium prioriteit.

Wat betreft de regelnaleving van de coffeeshopcriteria is het moeilijk een bepaalde ontwikkeling waar te nemen omdat dit in eerder onderzoek slechts summier is onderzocht. Pas na nieuw onderzoek waarin op dezelfde wijze de naleving wordt onderzocht als in het onderhavige onderzoek, kunnen betrouwbare uitspraken gedaan worden over toe- of afname van regelnaleving. Het aantal door de politie geconstateerde overtredingen lijkt tussen 2002 en 2004 ongeveer gelijk te zijn gebleven.

Al met al zijn er geen indicaties dat er zich sinds 2003 belangwekkende ontwikkelingen hebben voorgedaan.



## *Hoofdstuk 8*

### *Samenvatting en Conclusie*

Sinds 1976 voert Nederland een internationaal gezien afwijkend drugsbeleid door cannabisgebruik niet strafbaar te stellen en de verkoop van cannabis onder bepaalde condities te gedogen. Het aantal coffeeshops is sinds de jaren 80 toegenomen, maar daalt de laatste jaren en de mate van cannabisgebruik lijkt, voor zover dat valt na te gaan, niet gestegen te zijn ten gevolge van dit beleid.

Het controversiële Nederlandse drugsbeleid roept in binnen- en buitenland discussie op. In het buitenland heeft men kritiek op het Nederlandse beleid, vooral omdat men problemen heeft met het coffeeshoptoerisme. In het binnenland wordt enerzijds gepleit voor een verdergaande liberalisering waarbij de zogenaamde achterdeurproblematiek wordt aangepakt door de kweek en aanvoer van softdrugs te gedogen. Anderzijds is er ook een tendens tot afnemende tolerantie. Zo zou volgens sommigen het gebruik van softdrugs op straat verboden moeten worden en de regels voor coffeeshops zouden scherper moeten worden toegepast.

In 2000 zijn de regels voor coffeeshops voor het laatst aangepast. De coffeeshops moeten zich houden aan de zogenaamde AHOJ-G criteria, wat betekent dat ze geen reclame mogen maken, geen harddrugs mogen verkopen, geen overlast mogen veroorzaken, geen toegang mogen verlenen aan jeugdigen en niet meer dan 5 gram per dag per persoon mogen verkopen. Ook mogen de coffeeshops niet meer dan 500 gram voorraad hebben en geen alcohol verkopen en er geldt in sommige gemeenten een minimale afstand tot scholen en landgrenzen.

Door middel van onderzoek volgt het Ministerie van Justitie de ontwikkelingen rond de coffeeshops nauwkeurig te volgen. Sinds 1999 is door Intraval en IVA onderzoek gedaan naar het beleid dat de gemeenten voeren, naar het aantal coffeeshops en er is een eerste beperkt onderzoek gedaan naar naleving van de coffeeshopregels. Naar de uitvoering van het beleid door de gemeenten en de naleving van de regels door de coffeeshophouders in 2004 is door Bureau Driessen in 2005 uitgebreid onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek wordt in het onderhavige rapport besproken.

### *Eerder onderzoek*

Uit de onderzoeken die eerder door Intraval en IVA zijn uitgevoerd komt naar voren dat 7% van de gemeenten in 2004 nog geen beleid heeft over de vestiging van coffeeshops. De meeste gemeenten hebben in 2004 een nulbeleid (coffeeshops worden niet toegelaten: 70%), een aantal heeft een maximumbeleid (gemeente laat een maximum aantal coffeeshops toe: 21%) en 1% heeft een ander beleid. Het aantal coffeeshops is van 1999 naar 2004 afgenomen van 846 tot 737.

In 2003 blijken alle coffeeshophouders bekend te zijn met de coffeeshop-criteria, enkele criteria vinden ze moeilijk uitvoerbaar (vooral de 5 gram per dag en 500 gram voorraad). Bijna alle gemeenten (99%) hanteren in 2004 de coffeeshopcriteria bij controles van de politie en bij afgifte van vergunningen door gemeenteambtenaren.

### *Dataverzameling*

Voor de dataverzameling van het onderhavige onderzoek is gekozen voor de zogenaamde ‘multi-proxy indicator-approach’, wat betekent dat er gebruik is gemaakt van meerdere bronnen waardoor de verkregen informatie aan elkaar getoetst kan worden. Hiervoor is gekozen omdat de respondenten er in dit onderzoek belang bij kunnen hebben om onjuiste of onvolledige informatie te geven.

Bij 50 gemeenten is bij de politiecoördinator coffeeshops informatie verzameld over regelhandhaving en bij 75 coffeeshops zijn data verzameld bij de coffeeshophouder, de wijkagent, klanten, omwonenden en door een observant over de regelnaleving in de desbetreffende coffeeshop. De 50 gemeenten zijn aselekt en gestratificeerd getrokken, de 75 coffeeshops aselekt per gemeente.

Van 9 van de 75 coffeeshophouders zijn geen data verkregen: 7 coffeeshophouders wilden geen medewerking verlenen aan het onderzoek en 2 coffeeshops gingen tijdens de dataverzameling (tijdelijk) dicht. Het was lastig om een afspraak te maken met de coffeeshophouders, maar over het algemeen verliepen de interviews in een goede sfeer. De respons onder coffeeshophouders is 88%.

In totaal zijn 550 omwonenden benaderd en zijn 278 lijsten ingevuld (51%). Van slechts één coffeeshop zijn geen data van omwonenden beschikbaar (de coffeeshop lag op een industrieterrein). Van 7 coffeeshops is er geen informatie van klanten (omdat de coffeeshophouder dit niet toestond), van 275 klanten hebben er 191 de vragenlijst ingevuld (70%). 65 van de 75 wijkagenten hebben een lijst ingevuld (87%). Bij 71% van de coffeeshops zijn data van alle vijf informatiebronnen beschikbaar, van de overige 29% van 2 of meer databronnen. Omdat van meerdere informatiebronnen gebruik is gemaakt konden alle getrokken coffeeshops in de analyse worden opgenomen. Er kan derhalve gesteld worden dat de ‘respons’ van de coffeeshops 100% is. Vertekening door ontbrekende gegevens blijkt op te treden, maar is zeer minimaal van omvang. Ook blijkt dat de coffeeshops die weigerden mee te werken niet significant vaker de regels overtreden.

De vragenlijst is deels opgesteld aan de hand van Tafel van Elf, een analyse model bestaande uit elf dimensies die bepalend worden geacht voor de naleving

van regelgeving. De tafel bestaat uit vijf voorwaarden voor spontane naleving, zoals 'kennis van regels' en 'mate van acceptatie' en zes handhavingvoorwaarden als 'controlekans' en 'sanctiekans'. In de vragenlijst zijn 3 voorwaarden voor spontane naleving en 3 handhavingvoorwaarden opgenomen.

### *Kennis van en draagvlak voor de coffeeshopregels*

De gemeenten hebben, binnen grenzen, een zekere ruimte in de toepassing van de landelijk opgestelde coffeeshopcriteria. Uit onderzoek van IVA en Intraval blijkt dat de coffeeshopregels tussen 2002 en 2004 in steeds meer gemeenten worden toegepast. In 2004 zegt 99% van de gemeentelijke ambtenaren dat alle AHOJ-G criteria in de gemeente gehandhaafd worden.

Uit het onderhavige onderzoek blijkt echter uit informatie van de politiecoördinator coffeeshops dat in de praktijk niet in alle gemeenten alle regels gehandhaafd worden. Zo zegt bijvoorbeeld 8% van de politiecoördinatoren dat de afficheringregel niet geldt en 5% zegt dat het jeugd criterium in de gemeente niet van toepassing is op de coffeeshops. Ook de wijkagent is soms van mening dat de afzonderlijke criteria niet gelden voor de coffeeshop in het onderzoek. Zo zegt bijvoorbeeld 3% van de wijkagenten dat voor de coffeeshop de afficheringregel niet van toepassing is en 3% dat de 5 gram per dag regel niet geldt.

Er is dus sprake van discrepantie tussen de officieel geldende gemeentelijke regels en de perceptie van deze regels door de uitvoerders van de handhaving in het veld. Volgens de Tafel van Elf zou dit betekenen dat de 'kennis van de regels' niet optimaal is, wat de kans op het niet naleven van de regels vergroot.

Als de politiecoördinator en de wijkagent soms van mening zijn dat de criteria niet van toepassing zijn, dan is het niet verwonderlijk dat ook enkele coffeeshophouders denken dat sommige criteria niet gelden. En dat blijkt dan ook. Volgens 3% van de coffeeshophouders geldt het overlastcriterium niet en volgens 5% is het 5 gram per dag criterium niet van toepassing.

Er is weinig discrepantie tussen de betrokkenen wat betreft de invulling van de criteria. Over het algemeen komt de opvatting wat een overtreding van een criterium is redelijk overeen tussen de politiecoördinator, de wijkagent en de coffeeshophouder. De grootste verschillen zijn gevonden bij het 500 gram voorraad en 5 gram per dag criterium.

Het draagvlak voor de coffeeshopregels (de 'acceptatie-dimensie' van de Tafel van Elf) is bij wijkagenten en coördinatoren coffeeshops redelijk groot, maar bij de coffeeshophouders, klanten en omwonenden is dat minder het geval. De betrokkenen, en met name de coffeeshophouder, hebben over het algemeen de meeste problemen met de 500 gram voorraad en 5 gram per dag regels. Ze vinden deze regels vaak onredelijk, onuitvoerbaar en een knelpunt. Er is verder ook weinig draagvlak voor het afficheringcriterium, aangezien men dit criterium vaak onduidelijk vindt. Het achterdeurbeleid wordt ook vaak als knelpunt genoemd. Deze bevindingen komen overeen met de bevindingen van het IVA in 2003.

## *Controles*

In alle gemeenten hebben in 2004 volgens de politiecoördinator coffeeshops (meestal onaangekondigde) controles van de coffeeshopregels plaatsgevonden, soms naar aanleiding van klachten. Bij deze controles is het 5 gram per dag criterium het minst vaak en het overlastcriterium het meest vaak gecontroleerd. De gemeente legt bij deze controles de prioriteit op het harddrugcriterium, de jeugd- en de overlastregel. Dit was in 2002 en 2003 ook het geval (IVA 2004).

Opmerkelijk is dat niet alle coffeeshophouders en wijkagenten bevestigen dat er controles hebben plaatsgevonden in 2004 (88% en 92% doet dat wel). Volgens de coffeeshophouder en wijkagenten werd er vooral op het jeugd-criterium, het afficheringcriterium, de harddrugregel en het overlastcriterium gelet. Dit komt, behalve het afficheringcriterium, overeen met de prioriteiten van de gemeente. Gemiddeld hebben er per coffeeshop in 2004 6 controles plaatsgevonden.

De pakkans, de kans dat een overtreding daadwerkelijk door de politie wordt geconstateerd, wordt door de politiecoördinator, wijkagent en coffeeshophouder hoog ingeschat. Volgens de Tafel van Elf bevordert dit de kans op naleving van de regels.

## *Regelnaleving*

Op verschillende manieren is nagegaan op welke wijze en in welke mate de regels in de coffeeshops worden nageleefd. Op de eerste plaats is aan de betrokkenen gevraagd of ze bepaalde zaken, specificaties van coffeeshopregels, wel eens in de coffeeshop hebben waargenomen. Dit betreft ook specificaties die alleen bij strikte lezing van de regels niet toegestaan zijn en die bijna nooit worden bestraft (zoals een menukaart in de coffeeshop). Het zien van een specificatie van de coffeeshopregels betekent niet dat de coffeeshophouder ook doelbewust in overtreding is. Het is mogelijk dat hij na de waarneming tegenactie heeft ondernomen.

Vooral specificaties van het overlast-, affichering-, en jeugd criterium worden vaak waargenomen in de coffeeshops. Vaak is er sprake van rondhangende klanten en parkeeroverlast, is er een menukaart of uithangbord en wordt er door een ouder iemand cannabis voor een minderjarige gekocht. De specificaties van het 5 gram per dag-, 500 gram en alcoholcriterium worden niet vaak waargenomen, die van het harddrugcriterium worden bijna nooit gezien.

Volgens 46% van de wijkagenten en 39% van de coffeeshophouders heeft de coffeeshop in 2004 een overtreding begaan. Vooral de overlastregel en het jeugd criterium zijn overtreden. Deze regels werden ook in 2002 het meest overtreden (Intraval 2003).

De coffeeshophouders hebben zich in 2004 het meest ingezet om het jeugd criterium na te leven (vooral door controle bij het vermoeden dat iemand jonger is dan 18 jaar), gevolgd door naleving van het alcoholcriterium (vooral door observatie in de coffeeshop) en het 500 gram voorraad criterium (vooral door kijken/tellen/bijhouden van de voorraad). De coffeeshophouders ondernemen ook redelijk veel actie om de regels bij omwonenden en klanten bekend te maken. Dit kan voor een betere verstandhouding zorgen tussen de coffeeshophouder en omwonenden, namelijk wanneer de coffeeshophouder blijkt geeft zich in te zetten om zo min mogelijk overlast te bezorgen. Deze verstandhouding is

op het moment niet goed te noemen, slechts 35% van de omwonenden zegt dat de relatie met de coffeeshouder goed tot zeer goed is.

In 2004 waren er vooral klachten over de coffeeshops over overlast van klanten en de aanwezigheid van jeugdigen in de coffeeshop. Deze klachten kwamen het meeste van omwonenden.

Uit de Tafel van Elf kan afgeleid worden dat de regels beter nageleefd worden wanneer dat minder kosten met zich meebrengt. Volgens de coffeeshouder bezorgt de 500 gram voorraadregel de meeste extra kosten en de harddrugregel de minste extra kosten.

Aan de hand van de informatie over regelnaleving afkomstig van vier informatiebronnen: de coffeeshouder, de wijkagent, de klanten en omwonenden, is een index voor het over het algemeen 'niet naleven van regels' opgesteld. Deze index is uitvoerig getest en blijkt slechts in geringe mate gevoelig voor ontbrekende waarnemingen.

Uit de gecorrigeerde index blijkt dat 41% van de coffeeshops ten minste één van de coffeeshopregels overtreedt. Vooral het overlastcriterium wordt vaak overtreden (20%). 8-12% van de coffeeshops overtreedt het afficheringcriterium, het jeugd criterium en de 5 gram per dag en 500 gram voorraad regels. Het alcoholcriterium en het harddrugcriterium worden het beste nageleefd (slechts 2 en 3% overtreding).

Uit een analyse van het verband tussen de dimensies van de Tafel van Elf en de regelnaleving blijkt dat de coffeeshouder de regels inderdaad beter naleven wanneer ze meer dimensies van de Tafel van Elf onderschrijven. Als er aan meer voorwaarden voor regelnaleving is voldaan, worden de regels dus beter nageleefd. Het is echter mogelijk dat de coffeeshouder de overtredingen goed praten, bijvoorbeeld door te zeggen dat zij de regels niet goed kennen.

### *Bevindingen per criterium*

In deze paragraaf zullen ten slotte per criterium de belangrijkste bevindingen van het onderzoek besproken worden.

#### *Afficheringcriterium*

Uit het onderzoek komt naar voren dat veel betrokkenen het afficheringcriterium niet duidelijk vinden. Ze weten niet wat de specificaties van het afficheringcriterium zijn. Het criterium heeft verder weinig prioriteit bij controle in de gemeenten.

#### *Harddrugcriterium*

Er zijn weinig interpretatieverschillen over en er is veel draagvlak voor het harddrugcriterium onder de coffeeshouder, wijkagenten en politiecoördinatoren. Het criterium wordt vaak duidelijk en redelijk gevonden. De coffeeshouder vinden het criterium soms wel moeilijk uit te voeren. Ze vinden het een probleem dat ze verantwoordelijk worden gehouden voor het bezit van harddrugs door een klant, ook wanneer de drugs niet in de coffeeshop gekocht zijn. Het harddrugcriterium heeft een hoge prioriteit bij controles. De pakkans

Tabel 8.1 Opvallende zaken betreffende de coffeeshopcriteria.

	interpretatie verschillen specif. criteria	draagvlak	prioriteit controle	aantal controles	pakkans	regelover- treding
affichering		-	-			
harddrugs	-	+	+		-	-
overlast		+	+	+	+	+
jeugd	-	+	+			
5 gram p.d	+	-		-	-	
> 500 gram	+	-			-	
alcohol						-

+ = veel, - = weinig, ontbrekend = gemiddeld.

wordt echter gering geacht. Het harddrugcriterium wordt weinig overtreden.

#### *Overlastcriterium*

Er is voor het overlastcriterium vrij veel draagvlak onder de betrokkenen. De coffeeshophouders, wijkagenten, coördinatoren, klanten en omwonenden vinden het criterium vrij redelijk en duidelijk. Het criterium wordt door de betrokkenen wel als knelpunt ervaren. Dit komt onder andere doordat ze het oneerlijk vinden dat de coffeeshop verantwoordelijk wordt gehouden voor alle overlast op straat, terwijl die overlast soms niet veroorzaakt wordt door (klanten van) de coffeeshop en vergelijkbaar is met de overlast van bijvoorbeeld een café.

Het overlastcriterium heeft een grote prioriteit bij de controles, wordt vaak gecontroleerd en heeft een hoge pakkans. Het overlastcriterium wordt van alle criteria dan ook het meest overtreden. Gezien het grote draagvlak zou men dat echter anders verwachten. De contradictie tussen aan de ene kant veel draagvlak en aan de andere kant veel overtredingen wordt wellicht veroorzaakt doordat het voor de coffeeshophouder vrij lastig is om alle overlast weg te nemen.

#### *Jeugd criterium*

Er is voor het jeugd criterium bij de betrokkenen veel draagvlak. De controle van het jeugd criterium is in de gemeente een prioriteit. Opmerkelijk genoeg resulteert dit niet in meer controles of een verhoogde pakkans. Het jeugd criterium wordt slechts incidenteel overtreden.

#### *5 gram per dag criterium*

Er zijn over het 5 gram per dag criterium een aantal problemen naar voren gekomen in dit onderzoek. Zo zijn er grote interpretatieverschillen over de specificaties van het criterium tussen de betrokkenen. Het 5 gram per dag criterium wordt verder door de coffeeshophouders en coördinatoren (zeer) onredelijk gevonden en de coffeeshophouders, coördinatoren en wijkagenten vinden het onuitvoerbaar. Veel betrokkenen noemen het criterium ook een knelpunt.

### *500 gram voorraad criterium*

Voor het 500 gram voorraad criterium geldt ongeveer hetzelfde als voor de 5 gram per dag regel. Er zijn grote interpretatieverschillen van het criterium en er is weinig draagvlak. De betrokkenen vinden de regel vooral onuitvoerbaar. Het kost de coffeeshophouders veel moeite en geld om de voorraad beperkt te houden. Dat ze extra vaak moeten aanvoeren brengt verder risico's met zich mee, omdat deze aanvoer illegaal moet gebeuren. Deze zogenaamde achterdeurproblematiek wordt door de betrokkenen ook vaak als knelpunt naar voren gebracht.

### *Alcoholcriterium*

Er is veel draagvlak voor het alcoholcriterium. Dit criterium wordt ook het minste overtreden van alle coffeeshopcriteria.

Volgens de criteria van de Tafel van Elf is er bij het harddrugcriterium, de overlastregel en het jeugd criterium goed voldaan aan de randvoorwaarden voor regelnaleving, bij het afficheringcriterium, de 5 gram en de 500 gram voorraad regels is dat iets minder het geval.

## *Conclusie*

Sinds 1976 voert Nederland een zogenaamd gedoogbeleid rond cannabis. De regelhandhaving en de regelnaleving met betrekking tot dit internationaal gezien afwijkende en ook in juridische zin bijzondere beleid is in dit onderzoek voor het eerst uitvoerig in beeld gebracht.

Op de eerste plaats kan uit dit onderzoek geconcludeerd worden dat dit gedoogbeleid niet identiek is aan een laissez faire politiek. Het is duidelijk dat er overall controles van coffeeshops plaats vinden. De controles betreffen meestal alle coffeeshops en worden meerdere keren per jaar uitgevoerd, meestal onaangekondigd. Maar niet alleen de handhavers, ook degenen die de regels moeten naleven, nemen de regelgeving serieus. Er vinden veel activiteiten plaats om naleving van de regels te effectueren, zoals controles door de coffeeshophouders van de leeftijd van de klanten en het herhaaldelijk aanvoeren van nieuwe voorraad in verband met het 500-gram criterium. Door de meest betrokkenen, politieagenten en coffeeshophouders, wordt het gedoogbeleid dus beslist niet opgevat als een dekmantel, waaronder men verder zijn gang kan gaan. Wel is het zo dat in veel gemeenten niet alle regels worden gecontroleerd, met name het 5-gram per dag en 500-gram voorraad criterium wordt soms niet meegenomen.

Het beleid wordt niet alleen gehandhaafd en nageleefd, er is ook redelijk veel draagvlak voor de regelgeving, men vindt de regels over het algemeen duidelijk en redelijk, zeker waar het de meer centrale punten van deze regelgeving betreft (harddrugs, jongeren). Daar staat tegenover dat de 5-gram regel onredelijk en onuitvoerbaar wordt gevonden en hetzelfde geldt in nog sterkere mate voor de 500-gram regel, die vooral door coffeeshophouders ervaren wordt als belastend

en niet functioneel ten aanzien van de doelstellingen van het beleid. Ook zijn er onduidelijkheden, met name met betrekking tot de afficheringregel.

Draagvlak wordt gezien als een voorwaarde voor een goede regelnaleving, maar ook aan andere voorwaarden voor regelnaleving, zoals die zijn opgesomd in de Tafel van Elf, is grosso modo voldaan. De pakkans wordt, uitgezonderd de harddrugsregel, hoog ingeschat en men kan aan informatie komen. Ook ziet men niet veel knelpunten, uitgezonderd ten aanzien van het overlastcriterium, de 5-gram regel en de 500-gram regel. Bij deze criteria is dus in iets mindere mate voldaan aan de voorwaarden voor regelnaleving.

Een beoordeling van de omvang van de regelovertreding in de Nederlandse coffeeshops is lastig, omdat wij niet beschikken over vergelijkbare gegevens van andere uitgaansgelegenheden, zoals café's, sportkantines, discotheken of buurtcentra. De mate van regelovertreding in coffeeshops lijkt over het algemeen in de orde te liggen van dat wat men van een dergelijke uitgaansgelegenheid zou kunnen verwachten en valt, zo bezien, mee.

Ongeveer de helft van de geconstateerde regelovertreding heeft betrekking op het overlastcriterium. Dit criterium is in het kader van de doelstellingen van het drugsbeleid van belang, onder andere in verband met het draagvlak voor dit beleid. Toch kan overtreding van dit criterium als minder ernstig beschouwd worden dan overtreding van het harddrug- of jeugd criterium.

De mate van overtreding van het jeugd criterium (8%) kan niet helemaal onbeduidend genoemd worden tegen de achtergrond van de uitgangspunten van het beleid. Hoewel ook dit cijfer vermoedelijk niet sterk afwijkt van wat men aan zou treffen bij andere uitgaansgelegenheden.

Problemen met de duidelijkheid van de criteria zouden ondervangen kunnen worden door verdere specificatie van de regelgeving. Met name over het afficheringcriterium bestaat veel onduidelijkheid en deze is weg te nemen door dit criterium een ondubbelzinnige specificatie mee te geven.

Het 500 gram voorraad criterium wordt vaak onredelijk en moeilijk uitvoerbaar gevonden, met name door coffeeshophouders. Men kan zich afvragen of dit criterium op een andere wijze vorm gegeven zou kunnen worden, zonder geweld te doen aan de achterliggende beleidsdoelen.

### *Vervolgonderzoek*

De ontwikkelde index voor regelovertreding blijkt goed te voldoen en is redelijk ongevoelig voor toevallige fluctuaties, zoals het aantal waarnemingen. Vooral het gebruik van meerdere informatiebronnen heeft zijn vruchten afgeworpen. Het uitgevoerde onderzoek biedt zodoende een solide basis voor monitoring.

De mate van regelovertreding kan niet verontrustend genoemd worden, maar deze is nu ook weer niet zo minimaal, dat dergelijke monitoring overbodig is.



Vooraf de mate van overtreding van het jeugdcriterium dient gevolgd te worden. Om die reden en om de stabiliteit van de ontwikkelde index nader te onderzoeken, wordt aanbevolen dit onderzoek op korte termijn te herhalen, eventueel in afgeslankte vorm wat de uitgebreidheid van de vraagstelling betreft en na aanpassing van enkele vragen. Mocht na deze herhaalde meting blijken dat de mate van regelovertrading vrij stabiel is, dan zou het onderzoek eens in de drie of vier jaar herhaald kunnen worden.

Aanvullend onderzoek is gewenst. Op de eerste plaats zou een vergelijkbaar onderzoek in andere uitgaansgelegenheden de cijfers in perspectief kunnen plaatsen. Een dergelijk onderzoek heeft uiteraard ook intrinsieke waarde in het kader van het alcoholbeleid.

Op de tweede plaats zou aan de problematiek rond het 500-gram criterium en aan de zogenaamde achterdeurproblematiek een nader onderzoek gewijd kunnen worden. Het is goeddeels onbekend of en hoe de aanvoer van voorraad criminalisering in de hand werkt, welke rol het 500-gram criterium hierbij speelt en op welke wijze problemen ondervangen zouden kunnen worden.



## *Summary*

Since 1976 the Netherlands follow an internationally unique drug policy, not attaching a penalty to the use of cannabis and tolerating the sale of cannabis under certain conditions. The coffeeshop owners have to comply with a number of criteria (no advertising, no harddrugs, no public disorder, no young people, not selling more than 5 grams per day per person) and with two extra rules: no alcohol vendor and no more than 500 grams in stock. In some cities rules apply for a minimum distance to a school or to the Dutch border.

To follow the developments of the coffeeshops, the Ministry of Justice commissions yearly research. In the present report the rule enforcement by the police and the compliance with these rules by coffeeshops in 2004 are established.

### *Data collection*

A so called: 'multi-proxy indicator-approach' was used to collect data for the present research. This means that five sources per coffeeshop were explored: coffeeshop owner, local police officer, observant, customers, and neighbours. Because of this the obtained information could be verified against eachother. A very good response has been established from these different datasources, so enough data are available on all 75 coffeeshops in the sample. For 50 cities also a 'police coordinator coffeeshops' provided data.

### *Results*

In the first place it can be concluded from this research that the Dutch lenient policy is not identical to a 'laissez faire' policy. It is clear that inspections of coffeeshops take place everywhere. These inspections mostly concern all coffeeshops and are executed several times a year, mainly unannounced. Not only the enforcers but also those who have to comply with the rules, take the regulation serious. Many activities take place to effectuate compliance to the rules, such as the coffeeshop owners checking the age of the customers or the continuous supply of new stock in connection with the 500-gram criterium. It is quite clear that those most concerned, the policemen and the coffeeshop owners, do not use the toleration policy as a front for doing what they like. In many districts not all rules are inspected though, particularly the 5 grams per day and the 500 grams stock criteria are sometimes not taken into account.

Not only is the policy enforced, there also exists a reasonable amount of support for the rules. Generally the policemen, coffeeshop owners, customers and neighbours of the coffeeshop consider the rules clear and reasonable. On the other hand, the 5 grams rule is often found unreasonable and not practical and the same applies even stronger to the stock rule of 500 grams - especially the coffeeshop owners find this aggravating and not functional for the policy's goals.

Besides this, the advertising-rule is not quite clear and many law enforcers have a general lack of knowledge. Quite a lot police coordinators and policemen don't know exactly which rules apply.

The research shows that 41% of the coffeeshops break one or more coffeeshop-rules. Especially the public disorder criterium is often broken (20%). 8 to 12% of the coffeeshops break the advertising criterium, the age criterium, the 5 grams per day and the 500 grams stock rules. The criterium prohibiting alcohol and hard drugs are followed best (only violated by 2 and 3% of the coffeeshops).

It is difficult to judge the degree of violation of the rules by the Dutch coffee-shops because we don't have similar data for eg bars, canteens in sport centres, discotheques or community centres. In general, the coffeeshops appear to breach the rules as one would expect of such a setting, and in that light it seems not alarming.

## *BIJLAGEN*



## Bijlage 1 Steekproef

Tabel 1 Nederlandse gemeenten met coffeeshops naar stedelijkheid en aantal coffeeshops.

Mate van stedelijkheid	Aantal coffeeshops						Totaal met cfs
	0	1	2-5	6-10	11-18	>18	
Klasse 5; Niet stedelijke gem.	155	3	0	0	0	0	3
Klasse 4; Weinig stedelijke gem.	156	8	6	0	0	0	14
Klasse 3; Matig stedelijke gem.	54	14	24	0	0	0	38
Klasse 2; Sterk stedelijke gem.	17	9	19	5	7	0	40
Klasse 1; Zeer stedelijke gem. <sup>1</sup>	2	0	2	1	4	3	10
Totaal	(384)	34	51	6	11	3	105

<sup>1</sup> De zeer stedelijke gemeenten zonder coffeeshop (Rijswijk, Leidschendam-Voorburg) hebben wel een grote adressendichtheid, maar liggen in de nabijheid van een grote stad en hebben zelf geen coffeeshop.

### De gemeentesteekproef

Stratificatie naar stedelijkheid heeft plaatsgevonden zodat in de steekproef zowel (zeer) sterk stedelijke, als matig en niet stedelijke gemeenten vertegenwoordigd zijn. De indeling van gemeenten naar stedelijkheid wordt door het CBS gebaseerd op de adressendichtheid van de omgeving. Met deze maatstaf wordt de mate van concentratie van menselijke activiteit (wonen, werken, voorzieningengebruik) weergegeven. De mate van concentratie wordt daarbij beschouwd als een kenmerk van de omgeving van een locatie (adres) binnen een bepaald gebied. De mate van concentratie is geoperationaliseerd door het aantal adressen in de omgeving van een locatie, waarbij de omgeving een gebied is met een straal van 1 km met als middelpunt de locatie. De omgevingsadressendichtheid van een gemeente is gedefinieerd als het gemiddelde van de omgevingsadressendichtheden van alle afzonderlijke adressen binnen een gemeente (CBS, 1998). Voor de indeling naar stedelijkheid zijn de numerieke waarden van de omgevingsadressendichtheid voor de afzonderlijke gemeenten door het CBS gecategoriseerd in vijf groepen:

1. zeer sterk stedelijke gemeenten (12 gemeenten) met een omgevingsadressendichtheid van 2500 adressen of meer per km<sup>2</sup>;
2. sterk stedelijke gemeenten (53 gemeenten), met een omgevingsdichtheid van 1500 tot 2500 adressen per km<sup>2</sup>;
3. matig stedelijke gemeenten (88 gemeenten), met een omgevingsdichtheid van 1000 tot 1500 adressen per km<sup>2</sup>;
4. weinig stedelijke gemeenten (174 gemeenten) met een omgevingsdichtheid van 500 tot 1000 adressen per km<sup>2</sup>;
5. niet stedelijke gemeenten (156 gemeenten) met een omgevingsdichtheid van minder dan 500 adressen per km<sup>2</sup>.

De gemeenten met coffeeshops zijn daarnaast in klassen ingedeeld; gemeenten met 1 coffeeshop, met 2-5 coffeeshops, met 6-10 coffeeshops, met 11-18 coffeeshops en gemeenten met meer dan 18 coffeeshops.

Tabel 2 Gemeenten in de steekproef.

<i>Mate van stedelijkheid</i>	<i>Aantal coffeeshops</i>					Totaal
	1	2-5	6-10	11-18	>18	
Klasse 5; Niet stedelijke gemeenten	1 Tynaarlo	-	-	-	-	1
Klasse 4; Weinig stedelijke gemeenten	4 Stadskanaal Rhenen Steenwijkerland Delfzijl	3 Emmen Veendam Harlingen	-	-	-	7
Klasse 3; Matig stedelijke gemeenten	8 Uden Lisse De Bilt Etten-Leur Haarlemmermeer Leerdam Zeist Lelystad	11 Waalwijk Meppel Wageningen Smallingerland Weert Harderwijk Goes Tiel Roosendaal Almelo Sittard-Geleen	-	-	-	19
Klasse 2; Sterk stedelijke gemeenten	4 Helmond Spijkenisse Zwijndrecht Bussum	9 Zwolle Bergen op Zoom Hengelo (O.) Alphen aan den Rijn Veenendaal Gorinchem Velsen Hoorn Purmerend	2 Hilversum Breda	3 Enschede Arnhem Tilburg	-	18
Klasse 1; Zeer stedelijke gemeenten	-	1 Vlaardingen	1 Delft	2 Groningen Utrecht	1 Amsterdam	5
Totaal	16	25	3	5	1	50

Tabel 1 geeft een overzicht van de gemeenten naar stedelijkheid en aantal coffeeshops. In totaal zijn er 105 gemeenten met coffeeshops (IVA 2004). Gemeenten zonder coffeeshop behoren niet tot de doelgroep, maar zijn volledigheidshalve in de tabel weergegeven.

Er zijn 105 gemeenten met een coffeeshop en er is een steekproef getrokken van 50, de steekproeffractie is derhalve 0,467. Per categorie van stedelijkheidsgraad en per klasse coffeeshops is 46.7% van de gemeenten in de steekproef opgenomen. De gemeenten zijn gekozen aan de hand van randomcijfers. Door afronding komt het totaal op 48 gemeenten in plaats van 50. Daarom zijn twee extra gemeenten toegevoegd, corresponderend met de verdeling naar stedelijkheidsgraad en aantal coffeeshops<sup>1</sup>. De gemeenten in de steekproef zijn weergegeven in tabel 2. In tabel 3 wordt het aantal gemeenten met coffeeshops per provincie vergeleken met de gemeenten in de steekproef. Flevoland was niet vertegenwoordigd in de steekproef. Dit kan, omdat Flevoland maar twee gemeenten met coffeeshops heeft. Omdat Groningen iets oververtegenwoordigd is, is voor één gemeente in Groningen één gemeente uit Flevoland genomen, zodat alle provincies vertegenwoordigd zijn. De steekproef is een goede afspiegeling van het totaal aantal gemeenten met coffeeshops per provincie. Bij dergelijke kleine aantallen kan geen perfecte match verwacht worden.

<sup>1</sup> Hierbij is rekening gehouden met de verdeling over de provincies. Limburg was ondervertegenwoordigd, dus er is een gemeente uit Limburg toegevoegd.



Tabel 3 Provincies en aantal gemeenten met coffeeshops.

	Nederland		Steekproef	
	aantal gemeenten met coffeeshop	%	aantal gemeenten	%
Drenthe	5	5	3	6
Flevoland	2	2	1	2
Friesland	6	6	2	4
Gelderland	12	11	4	8
Groningen	6	6	4	8
Limburg	8	8	2	4
Noord-Brabant	10	10	7	14
Noord-Holland	17	16	8	16
Overijssel	7	7	5	10
Utrecht	10	10	5	10
Zuid-Holland	18	17	8	16
Zeeland	4	4	1	2
Totaal	105	100	50	100

## Bijlage 2 Kennis coffeeshopregels

Tabel 1 Wat door coffeeshophouders en wijkagenten **NIET** als overtreding wordt gezien.

	N=66 % coffeeshophouder	N=65 % wijkagent	N= 39 % coördinator coffeeshops
affichering (≥1 onderstaande)	95,3	75,4	82,1
wietblaadje op raam	65,2	47,7	56,4
menukaart	87,9	69,2	66,7
uithangbord	81,8	21,5	17,9
reclame internet	62,1	23,1	25,6
flyers	45,5	9,2	13,1
harddrugs (≥1 onderstaande)	7,5	0,0	2,6
aanwezig in shop	4,0	0,0	0,0
klant verkoopt	5,3	0,0	2,6
verkoop door shop	2,7	0,0	0,0
overlast (≥1 onderstaande)	42,4	29,2	35,9
rondhangende klanten	13,3	20,0	28,2
troep straat	21,2	7,7	17,9
geluidshinder	16,7	1,5	5,1
parkeeroverlast	25,8	9,2	15,4
< 18 jaar (≥1 onderstaande)	16,7	16,9	25,6
ouder iemand koopt	10,6	12,3	20,5
toegang <18 jr.	5,3	6,2	7,7
toegang <16 jr.	4,0	1,5	10,3
verkoop <18 jr.	7,6	4,6	0,0
verkoop <16 jr.	1,5	0,0	7,7
> 5 gr. p.d. (≥1 onderstaande)	34,8	23,1	15,4
verkoop > 5 gr.	31,8	7,7	0,0
meer dan 1 keer	22,7	23,1	15,4
> 500 g. voor. (≥1 onderstaande)	68,2	32,0	41,0
600 gr. voorraad	54,5	27,7	7,7
1000 gr. voorraad	43,9	7,7	7,7
grote voorraad vakantie	47,0	9,2	10,3
extra voorraad	47,0	6,2	28,2
alcohol (≥1 onderstaande)	50,0	58,5	66,7
verkoop alcohol	12,1	1,5	0,0
aanwezig alcohol	15,2	7,7	7,7
alcohol tas klant	47,0	58,5	64,1

### Bijlage 3 Duidelijkheid, controle en overtredingen coffeeshopregels

Tabel 1 Duidelijkheid coffeeshopregels.

onduidelijkheid regels	IVA 2003	%	%	Bureau Driessen
	coffeeshophouders politiemensen gemeenteambtenaren <sup>1</sup>			coffee- shophouders
affichering	onduidelijk 3	24,2	3,1	7,7
harddrugs	onduidelijk 0	1,5	0,0	2,6
overlast	onduidelijk 1	7,6	6,2	10,3
jeugd	----	1,5	0,0	2,6
5 gram per dag	onduidelijk 0	10,6	1,5	5,1
> 500 gram	onduidelijk 0	16,7	6,2	7,7
alcohol	----	3,0	3,1	5,1

<sup>1</sup> 0 = geen enkele informant 1= één informant 3 = drie informanten.

Tabel 2 Controle regels in de gemeente. Percentages.

Geen controle regels in de gemeente	IVA 2003	Intraval 2004	Bureau Driessen 2004
	volgens gemeenteambtenaar	volgens gemeenteambtenaar	volgens politiecoördinator
affichering	23,8	1,0	10,3
harddrugs	4,8	0,0	5,1
overlast	0,0	0,0	2,6
jeugd	0,0	0,0	10,3
5 gram per dag	23,8	4,9	23,1
> 500 gram	4,8	4,0	12,8
alcohol	----	----	10,3

Tabel 3 Aantal overtreding van coffeeshopregels per gemeente.

Gemiddeld aantal overtredingen van regels per gemeente	Intraval 2004
	103 gemeenten
totaal	0,80
affichering	0,03
harddrugs	0,03
overlast	0,16
jeugd	0,37
5 gram per dag	0,05
> 500 gram	0,15
alcohol	0,03



## Literatuur

- Bovenkerk F, Hogewind WIM (2003) *Hennepteelt in Nederland: het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*. Zeist: Kerckebosch.
- De Zwart WM, Monshouwer K, Smit F (2000) *Jeugd en riskant gedrag 1999, kerngegevens roken, drinken, drugsgebruik*. Utrecht: Trimbos Instituut
- Driessen FMHM, Van Dam G, Olsson B (1989) De ontwikkeling van het cannabisgebruik in Nederland sinds 1969. *Tijdschrift voor Alcohol Drugs en andere Psychotrope stoffen* 15: 2-14.
- Driessen FMHM (2005) *Vrijgeven van drugs alleen op proef*. In Trouw, 29-04-05.
- Expertisecentrum Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie (2004) *De 'Tafel van Elf' Beknopte toets voor de handhaafbaarheid van regels*. Versie november 2004. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- (Intraval) Bieleman B, Biesma S, Smallegenbroek AJH (1997) *Cannabis in Nederland. Inventarisatie van de verkooppunten*. Groningen: Intraval.
- (Intraval) Bieleman B, Goeree P (2000) *Coffeeshops geteld. Aantallen verkooppunten van cannabis in Nederland*. Groningen: Intraval.
- (Intraval) Bieleman B, Goeree P (2001) *Coffeeshops in Nederland. Aantallen en gemeentelijk beleid in 2000*. Groningen: Intraval.
- (Intraval) Bieleman B, Goeree P (2002) *Aantal coffeeshops en gemeentelijk beleid in 2001*. Groningen: Intraval.
- (Intraval) Bieleman B, Goeree P, Naayer H (2005) *Coffeeshops in Nederland 2004. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2004*. Groningen: Intraval.
- (Intraval) Snippe J, Bieleman B, Naayer H, Ogier C (2004) *Preventieve doorlichting cannabissector c.a.* Groningen: Intraval.
- (IVA) Pardoel C, Van Haaf J, Bogaerts S, Van Karthout A. (2004) *Coffeeshops in Nederland anno 2003, aantallen, lokaal beleid, handhaving en naleving*. Tilburg: IVA
- Jansen ACM (1989) *Cannabis in Amsterdam. Een geografie van hashish en marijuana*. Muiderberg: Dick Coutinho.
- Korf DJ, Wouters M, Nabben T, Van Ginkel P (2005). *Cannabis zonder coffeeshop; Niet-gedoogde cannabisverkoop in tien Nederlandse gemeenten*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- MacCoun R, Reuter P (1997) Interpreting Dutch Cannabis Policy: Reasoning by Analogy in the Legalization Debate. *Science: vol 278: 47-52*.
- MacCoun R, Reuter P (2001) Evaluating alternative cannabis regimes. *British Journal of Psychiatry: vol 178: 123-128*.

- Ministerie VWS (1995) *Het Nederlandse Drugbeleid. Continuïteit en verandering*. TK, vergaderjaar 1994-1995, 24077, nrs. 2-3, 1995
- Monshouwer K, Van Dorselaer S, Gorter A, Verdurmen J, Vollebergh W (2004) *Jeugd en Riskant Gedrag, kerngegevens uit het peilstationonderzoek 2003*. Roken, Drinken, drugsgebruik en gokken onder scholieren vanaf tien jaar. Utrecht: Trimbosinstituut.
- NRC Handelsblad (2005) *Softdrugsbeleid wordt sluipenderwijs strenger*. 19/20-11-05: 1.
- Projectbureau Handhaven op niveau, Ministerie van Justitie (2004) *Best practices handhavingspraktijk coffeeshopbeleid*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- (RAND Europe) Van het Loo M, Hoorens S, Van het Hof C, Kahan JP (2003) *Cannabis Policy, implementation and outcomes*. Leiden: Rand Europe.
- Staatscourant (1994) *Richtlijn opsporingsbeleid inzake coffeeshops*. Staatscourant, 12 oktober 1994, 203.
- Staatscourant (1996) *Richtlijnen voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet van 11 september 1996*. Staatscourant, 27 september 1996, 187.
- Staatscourant (2000) *Aanwijzing opiumwet*. Staatscourant, 27 december 2000, 250.
- Volkskrant (2005) *Geen liefde voor het plantje*. Volkskrant 09-12-05: 13.