Coffeeshops in Nederland 2018

Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2018

R. Mennes
I. Schoonbeek
J. van der Molen
B. Bieleman

Breuer ONDERZOEK & INTRAVAL ADVIES

Coffeeshops in Nederland 2018

Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2018

Juli 2019

Breuer
ONDERZOEK & INTRAVAL
ADVIES

Colofon

© WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid, Den Haag
Auteursrechten voorbehouden

Juli 2019

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

Tekst: R. Mennes, I. Schoonbeek, J. van der Molen, B. Bieleman
Opmaak: M. Haaijer
Opdrachtgever: WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid
ISBN: 978 90 8874 274 3

VOORWOORD

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval de veertiende meting uitgevoerd van de monitor naar de aantallen coffeeshops in Nederland en het lokale coffeeshopbeleid. Dit rapport beschrijft de resultaten van deze meting. In de periode april 2019 tot en met juni 2019 zijn de ambtenaren van alle Nederlandse gemeenten die verantwoordelijk zijn voor het lokale coffeeshopbeleid bevraagd over de aantallen coffeeshops en het door hun gemeente gevoerde beleid.

De meting is uitgevoerd door de (senior)onderzoekers Ralph Mennes, Irene Schoonbeek, Judith van der Molen en Bert Bieleman. Daarnaast hebben Martin Haaijer, Jasper Huberts en Jacco Snippe geassisteerd bij de dataverzameling.

Graag willen wij de leden van de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. dr. A.C.M. Spapens (Universiteit Tilburg) bedanken voor de betrokken en deskundige wijze waarop zij het onderzoek hebben begeleid. De commissie bestond verder uit: mr. S.M. Boom (ministerie van Justitie en Veiligheid); mr. Y.M. van Groenigen (gemeente Amsterdam); drs. L.F. Heuts (WODC); ir. S. Hoorens (RAND Europe); en mr. I. Siereveld (ministerie van Justitie en Veiligheid). Daarnaast gaat onze dank uit naar de gemeenteambtenaren. Zonder hen was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Namens Breuer&Intraval,

Ralph Mennes
Irene Schoonbeek

Groningen-Rotterdam
Juli 2019

INHOUDSOPGAVE

Pagina

Samenvatting **I**

Summary **III**

1 Inleiding **1**
1.1 Beknopt historisch overzicht coffeeshopbeleid 1
1.2 Monitor 5
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen 6
1.4 Onderzoeksopzet 8
1.5 Leeswijzer 10

2 Aantallen coffeeshops in Nederland **11**
2.1 Coffeeshops in Nederland 11
2.2 Coffeeshops per gemeente 13

3 Gemeentelijk beleid **15**
3.1 Beleidsvormen en gevoerd beleid 15
3.2 Verhouding beleid en praktijk 17
3.3 Aanvullende maatregelen 17
3.4 Toekomstplannen 20

4 Handhavingsbeleid **23**
4.1 AHOJGI-criteria en Maximale handelshoeveelheid 23
4.2 Vestigingscriteria 25
4.3 Overige criteria 29
4.4 Handhavingswijze 30
4.5 Sanctiebeleid 34
4.6 Overtredingen en opgelegde sancties 39

5 Conclusies **41**
5.1 Coffeeshops in Nederland 41
5.2 Gemeentelijk beleid 41
5.3 Handhavingsbeleid 43
5.4 Sanctiebeleid en sanctionering 44

Bijlage 1 Overzicht coffeeshops in gemeenten 47

SAMENVATTING

Dit rapport bespreekt de resultaten van de veertiende meting van het aantal gedoogde verkooppunten van cannabis (coffeeshops) in Nederland en het gemeentelijk coffeeshopbeleid. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid volgt onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval sinds 1999 de ontwikkelingen rond coffeeshops nauwgezet met behulp van deze monitor. Voor deze meting is in de periode april 2019 tot en met juni 2019 aan de verantwoordelijke ambtenaren van alle Nederlandse gemeenten een vragenlijst voorgelegd. De respons onder de gemeenten met minimaal één coffeeshop (coffeeshopgemeenten) en de gemeenten zonder coffeeshopbeleid bedraagt wederom 100%. De monitor kent vier onderwerpen: aantallen coffeeshops; gemeentelijk beleid; handhavingsbeleid; en sanctiebeleid.

Aantallen coffeeshops

Eind 2018 telt Nederland 567 coffeeshops verspreid over 102 coffeeshopgemeenten. Ten opzichte van de voorgaande meting over 2016 - toen er nog 573 coffeeshops waren - zijn er 14 coffeeshops verdwenen en acht bijgekomen. Ook in 2019 lijkt de stabilisatie van het aantal coffeeshops door te zetten, in maart 2019 is het aantal coffeeshops iets gestegen naar 570. De coffeeshopdichtheid (gemiddeld aantal inwoners per coffeeshop) ligt eind 2018 op 33.489 voor de 102 coffeeshopgemeenten, nagenoeg gelijk met eind 2016 toen het 32.671 bedroeg.

De belangrijkste redenen voor het verdwijnen van coffeeshops sinds de vorige meting zijn sluitingen als gevolg van een negatief BIBOB-advies (Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) en overtreding van de van toepassing zijnde gedoogcriteria. Dat er acht coffeeshops zijn bijgekomen komt onder andere omdat er nieuwe coffeeshops in de plaats zijn gekomen van shops die zijn gesloten. Daarnaast willen enkele gemeenten het aantal coffeeshops nader overeenstemmen met het maximum aantal coffeeshops dat in de gemeente is toegestaan.

Gemeentelijk beleid

In vergelijking met de voorgaande meting is in het gemeentelijk beleid weinig veranderd. Eind 2018 hebben 266 (70%) van de 380 gemeenten een nulbeleid, in deze gemeenten worden geen coffeeshops gedoogd, terwijl er 12 (3,2%) gemeenten zijn die geen coffeeshopbeleid hebben. Er zijn 102 gemeenten (26,8% van alle gemeenten) met een gedoogbeleid voor coffeeshops.

Alle 102 gemeenten met een coffeeshopbeleid hebben nog steeds een maximumbeleid waarbij het aantal coffeeshops het maximum niet mag overschrijden. De meeste gemeenten die hun beleid nader specificeren geven aan dat er regionale afspraken zijn gemaakt. Het gaat om 23 (22,5%) van de 102 gemeenten. De regionale afspraken tussen coffeeshopgemeenten hebben voornamelijk betrekking op het al dan niet (actief) handhaven van het Ingezetenencriterium (I-criterium: niet ingezetenen hebben geen toegang tot de coffeeshop). Verder zijn er 12 (11,8%) gemeenten die aangeven dat zij een uitsterfbeleid voeren. In 83 (81,4%) van de 102 coffeeshopgemeenten is het aantal coffeeshops gelijk aan het vastgestelde maximum. Voor 11 (10,8%) gemeenten geldt dat het aantal coffeeshops in de gemeente lager is dan het vastgestelde maximum. Vijf van deze 11 gemeenten hebben maatregelen genomen om te zorgen dat er coffeeshops bijkomen, zodat in de lokale vraag naar cannabis kan worden voorzien. In acht (7,8%) gemeenten is het aantal coffeeshops hoger dan het maximum.

Handhavingsbeleid

Bijna alle 102 coffeeshopgemeenten hebben de handhaving van de gedoogcriteria – geen Affichering, Harddrugs, Overlast, Jeugdigen, Grote hoeveelheden en Ingezetenen – en de Maximale handelshoeveelheid in het beleid opgenomen. Alleen voor het A-criterium en de Maximale handelshoeveelheid geldt dat twee gemeenten dit niet in het beleid hebben staan. Het I-criterium is door minder gemeenten - 86 (84,3%) - in een handhavingsarrangement vastgelegd. Het aantal gemeenten is wel hoger dan bij de vorige meting in 2016.

Van de 102 coffeeshopgemeenten hebben 94 (92,2%) ten minste één vestigingscriterium in aanvulling op de AHOJGI-criteria in het coffeeshopbeleid opgenomen. Van alle vestigingscriteria is het afstandscriterium door de meeste coffeeshopgemeenten vastgesteld, namelijk 86 (84,3%). De meeste gemeenten - 51 (59,3%) van de 86 - hanteren een afstand van 250 meter of minder van een coffeeshop tot een onderwijsinstelling. Er blijken 11 coffeeshops verdeeld over zeven gemeenten te zijn die niet aan het door de gemeente gestelde afstandscriterium voldoen. Bij de vorige meting ging het nog om 36 coffeeshops in negen gemeenten.

Het praktische toezicht op coffeeshops is in het overgrote deel van de gemeenten - 65 (63,7%)- de gezamenlijke taak van politie en gemeente. Dat zijn er evenveel als bij de vorige meting. 52 (51%) coffeeshopgemeenten hebben niet specifiek in het beleid vastgesteld wat voor soort controles er moeten plaatsvinden. Bij de meeste overige gemeenten - 49 (48%) – dienen onaangekondigde controles bij de coffeeshops plaats te vinden. Ook de controlefrequentie is door een groot aantal gemeenten – 61 (59,8%) niet in het beleid opgenomen. Als de frequentie wel is vastgelegd, dan ligt deze vaak tussen twee en vijf controles per coffeeshop per jaar.

Sanctiebeleid

Van de 102 coffeeshopgemeenten geven 96 (94,1%) aan dat de bestuursrechtelijke sancties voor het overtreden van de van toepassing zijnde gedoogcriteria formeel zijn vastgelegd in het handhavingsarrangement. Daarvan maken 93 gemeenten (96,9%) gebruik van een zogenoemd sanctietraject of stappenplan. In het sanctietraject nemen gemeenten daar doorgaans alle criteria op met uitzondering van het I-criterium. In 2018 is het I-criterium door 55 gemeenten opgenomen in het sanctietraject, één meer dan de vorige meting in 2016 toen dit er 54 waren.

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

In 2018 zijn in totaal 26 overtredingen geconstateerd in 14 gemeenten. Dat zijn er meer dan in 2016 toen het om 19 overtredingen in 17 gemeenten ging. Het vaakst is in 2018 een overtreding van de Maximale handelshoeveelheid geconstateerd, namelijk 15 keer. 11 keer constateerde een gemeente een overtreding van een ander criterium.

SUMMARY

This report discusses the results of the 14th measurement of the number of tolerated cannabis points of sale (coffee shops) in the Netherlands and the municipal coffee shop policy. Commissioned by the Research and Documentation Centre (WODC) of the Dutch Ministry of Justice and Security, bureau Breuer&Intraval accurately follows the developments concerning coffee shops since 1999, using this monitor. For this measurement, a questionnaire has been carried out among the responsible civil servants of all Dutch municipalities in the period of April 2019 up to and including June 2019. As in previous measurements, the response in municipalities with at least one coffee shop and the municipalities without coffee shop policy is 100%. The monitor includes four subjects: number of coffee shops; municipal policy; enforcement policy; and sanctions policy.

Number of Coffee Shops

At the end of 2018, the Netherlands had 567 coffee shops spread across 102 coffee shop municipalities. Compared to the previous measurement in 2016 - when there were 573 coffee shops - 14 coffee shops have gone and eight have been added. It seems that the stabilisation of the number of coffee shops also applies to 2019. In March 2019 the number of coffee shops slightly increased to 570. The average number of residents per coffee shop is 33 489 for the 102 coffee shop municipalities at the end of 2018, which is similar to the number at the end of 2016 (32 671).

The main reasons that coffee shops have disappeared since the last measurement, are closures due to a negative BIBOB advice (Public Administration Probity Screening Act), and coffee shops violating the applicable tolerance criteria. The eight new coffee shops have mainly filled up gaps left by coffee shops that closed their doors. In addition, some municipalities want to make sure the number of coffee shops matches the maximum number of coffee shops allowed in a municipality.

Municipal Policy

In comparison with the previous measurement, hardly anything has changed in terms of municipal policy. At the end of 2018, 266 (70%) of the 380 municipalities have a zero policy (no tolerance of points of sale) and 12 (3.2%) municipalities have no policy regarding coffee shops. There are 102 municipalities (26.8% of all municipalities) with a policy in which coffee shops are tolerated.

All 102 municipalities with a coffee shop policy still have a maximum policy indicating a maximum number of coffee shops that cannot be exceeded. Most municipalities that further specify their policy, indicate that regional agreements have been made. This concerns 23 (22.5%) of the 102 municipalities. The regional agreements between coffee shop municipalities mainly relate to whether or not to (actively) enforce the Resident criterion (I-criterion: non-residents do not have access to the coffee shop). There are also 12 (11.8%) municipalities that indicate that they execute an extinction policy. In 83 (81.4%) of the 102 coffee shop municipalities, the number of coffee shops equals the established maximum. In 11 (10.8%) municipalities the number of coffee shops is lower than the established maximum. Five of these 11 municipalities have taken measures to ensure that coffee shops are added, to meet the local demand for cannabis. In eight (7.8%) municipalities, the number of coffee shops is higher than the maximum.

Enforcement Policy

Nearly all 102 coffee shop municipalities have included the enforcement of national tolerance (AHOJGI) criteria - no advertising, no hard drugs, no nuisance, no youngsters, no large quantities, residents only - and the Maximum trade quantity in their policy. The A-criterion (no advertising) and the Maximum trade quantity are not included in the policy of two municipalities. The I-criterion (residents only) has been included in an enforcement arrangement by fewer municipalities: 86 (84.3%). This number is higher than the number in 2016.

Of the 102 coffee shop municipalities, 94 (92.2%) have included at least one criterion of establishment in their coffee shop policy in addition to the AHOJGI-criteria. Most coffee shop municipalities - 86 (84.3%) – include the distance criterion. Of these municipalities 51 (59.3%) use a distance of 250 meters or less from a coffee shop to an educational institution. 11 coffee shops spread over seven municipalities do not meet the distance criterion set by the municipality. In the previous measurement, 36 coffee shops from nine municipalities did not comply.

The practical supervision of coffee shops is in the vast majority of municipalities – 65 (63.7%) – a joint task of the police and municipality. This is the same number as in the previous measurement. 52 (51%) coffee shop municipalities did not specify what kind of checks should take place. At most other municipalities - 49 (48%) - unannounced coffee shop inspections should take place. A large number of municipalities - 61 (59.8%) - did not include the inspection frequency in their policy. If the frequency is set, it is often between two and five checks per coffee shop per year.

Sanctions Policy

Out of the 102 coffee shop municipalities, 96 (94.1%) have formalised the administrative sanctions for violating the applicable tolerance criteria in the enforcement arrangement. 93 municipalities (96.9%) use a so-called sanction trajectory or action plan. If municipalities have a sanctions policy, they generally include all criteria except the I-criterion. In 2018, 55 municipalities included the I-criterion in the sanction process, one more than the previous measurement in 2016 when there were 54.

As with the previous measurement, municipalities follow up violations of the national tolerance criteria – with the exception of the H- and J-criteria – in the first step of the sanction process by issuing a formal warning. The most common sanction for the second and third violation is closing the coffee shop for a certain period of time. The sanction for the fourth and fifth violation is almost always closure for an indefinite period, revoking the tolerance statement or final closure of the shop. Violations of the H- and J-criteria by coffee shops are still charged more heavily than violations regarding the other national tolerance criteria. In a first violation of these two criteria, municipalities will usually close the coffee shop for a certain period of time without a formal warning.

In 2018 a total of 26 violations were found in 14 municipalities. This is more than 2016, when there were 19 violations in 17 municipalities. In 2018, the most frequent violation was the Maximum trade quantity that occurred 15 times. 11 times a municipality found a violation of another criterion.

1. INLEIDING

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

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

1.1 Beknopt historisch overzicht coffeeshopbeleid

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

Beoogde doelen

In de in 1995 verschenen Drugsnota 'Het Nederlands drugsbeleid; continuïteit en verandering' is een belangrijke plaats ingeruimd voor het Nederlandse coffeeshopbeleid. In de nota wordt de centrale doelstelling van het Nederlandse drugsbeleid genoemd. Deze luidt: 'het voorkomen dan wel beperken van de risico's van druggebruik voor het individu, zijn directe omgeving en de samenleving'.[1] Dit betekent concreet dat zowel landelijk als lokaal wordt beoogd dat:

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

Landelijke gedoogcriteria

Begin jaren negentig van de vorige eeuw heeft het OM gekozen voor een landelijke invoering van de gedoogcriteria voor coffeeshops. Dit betekent dat wanneer aan deze

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

criteria wordt voldaan, het OM afziet van vervolging. Deze zogenoemde AHOJG-criteria zijn in de loop der jaren verder aangescherpt en gespecificeerd.

De criteria luiden als volgt:[2]

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

Naast de AHOJG-criteria geeft het College van procureurs-generaal aan dat een coffeeshop een alcoholvrije horecagelegenheid is en dat in het lokale driehoeksoverleg de maximale handelsvoorraad van coffeeshops kan worden vastgesteld. De voorraad mag echter niet de 500 gram te boven gaan.[3] Lokaal kunnen aanvullende criteria voor het coffeeshopbeleid worden vastgesteld.

Aanscherping gedoogcriteria

In de 'Drugsbrief' van mei 2011 aan de Tweede Kamer kondigt de minister van Veiligheid en Justitie aan een einde te maken aan het 'open-deur-beleid' van coffeeshops.[4] De minister schrijft dat de handel in drugs is vergroot, geprofessionaliseerd en vercommercialiseerd. Om de aan coffeeshops gerelateerde overlast en criminaliteit en de handel in verdovende middelen tegen te gaan moeten coffeeshops kleiner en beheersbaar worden gemaakt. Daarnaast moet de aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers afkomstig uit het buitenland worden teruggedrongen. Coffeeshops moeten klein en besloten worden en zullen zich in hun verkoop moeten gaan richten op de lokale markt. Bovendien moet de aanpak van georganiseerde (drugs)criminaliteit worden geïntensiveerd.

In brieven aan de Tweede Kamer wordt aangekondigd dat er twee nieuwe gedoogcriteria worden toegevoegd aan het landelijk coffeeshopbeleid.[5,6] Het gaat om het Besloten club-

[2] Staatscourant (2012). Aanwijzing opiumwet. Staatscourant, 24 december 2012, nr. 26938.
[3] Sinds 1 maart 2015 is het criterium voor de maximale handelsvoorraad (niet meer dan 500 gram) ook in het G-criterium opgenomen. In de periode hiervoor was dit niet het geval. Daarom hebben veel gemeenten het criterium nog steeds afzonderlijk in het beleid opgenomen. Het wordt in de rest van dit onderzoeksrapport daarom afzonderlijk behandeld.
[4] Tweede Kamer (2010). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2010-2011, 24 077, nr. 259.
[5] Tweede Kamer (2011). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2011-2012, 24 077, nr. 265.
[6] Tweede Kamer (2011). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2011-2012, 24 077, nr. 267.

criterium (B-criterium[7]) en het Ingezetenencriterium (I-criterium). Het komt echter niet tot een landelijke invoering van het B-criterium. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II, dat in oktober 2012 aantrad, wordt aangekondigd dat het B-criterium komt te vervallen en op 1 januari 2013 verdwijnt het B-criterium definitief uit de Aanwijzing Opiumwet.[8]

Ingezetenencriterium

De invoering van het I-criterium wordt wel doorgezet. We spreken daarom momenteel van de AHOJGI-criteria. Het I-criterium stelt vanaf 1 januari 2013 dat alleen ingezetenen van Nederland toegang tot de coffeeshop hebben en dat uitsluitend aan ingezetenen van Nederland softdrugs kunnen worden verkocht. De coffeeshophouder dient vast te stellen dat degene die hij toegang verleent tot de coffeeshop en aan degene aan wie hij verkoopt, ingezetene van Nederland is. Het tonen van een geldig identiteitsbewijs of verblijfsvergunning in combinatie met een uittreksel uit de Basis Registratie Personen (BRP; voorheen de GBA) zijn instrumenten waarmee de coffeeshophouder het ingezetenenschap kan vaststellen.[9]

De handhaving van het I-criterium is op 1 januari 2013 gestart, maar geschiedt in overleg met betrokken gemeenten zo nodig gefaseerd, waarbij wordt aangesloten bij het lokale coffeeshop- en veiligheidsbeleid zodat er sprake is van lokaal maatwerk. Afstemming over lokaal maatwerk vindt plaats in de lokale driehoek.[10]

Afstandscriterium

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

Uiteindelijk wordt het Afstandscriterium niet aan de landelijke gedoogcriteria toegevoegd. In november 2012 laat de minister van Veiligheid en Justitie in een brief aan de Kamer weten dat het verkleinen van de zichtbaarheid van coffeeshops voor scholieren lokaal maatwerk is.[11] Daarmee is het plan om het Afstandscriterium van 350 meter via landelijke regels op te leggen niet meer aan de orde. Het staat gemeenten echter vrij om op basis van de lokale situatie een afstandscriterium (als vestigingscriterium) te hanteren. Op deze wijze kunnen gemeenten aanvullende maatregelen treffen wanneer de lokale situatie daar om vraagt.

[7] Het Besloten club-criterium (B-criterium) hield in dat coffeeshops uitsluitend toegang mochten verlenen en verkopen aan leden van de coffeeshop, met een maximum van 2.000 uit te geven lidmaatschappen in één kalenderjaar.
[8] Regeerakkoord (2012). Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PVDA. Den Haag.
[9] Tweede Kamer (2011). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2011-2012, 24 077, nr. 265.
[10] Tweede Kamer (2012). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2012-2013, 24 077, nr. 293.
[11] Idem

Recente ontwikkelingen (2015-2018)

In november 2015 verschijnt het rapport 'Het failliet van het gedogen' waarin de bestuurlijke werkgroep cannabisbeleid pleit voor een vernieuwd softdrugsbeleid.[12] Het huidige gedoogbeleid zou een effectieve aanpak van de problematiek rond coffeeshops in de weg staan. De werkgroep meent dat het huidige beleid onvoldoende mogelijkheden biedt om de volksgezondheid te beschermen. Ook overlast en onveiligheid als gevolg van de cannabisproductie- en handel en de daarbij betrokken georganiseerde criminaliteit worden in het rapport als problemen benoemd. Een cannabiswet met strikte regels voor de verkoop én de productie van cannabis zou noodzakelijk zijn om tot een oplossing voor deze problemen te komen.

Wetsvoorstel 'gesloten coffeeshopketen'

In september 2016 wordt een wetsvoorstel ingediend door het Tweede Kamerlid Bergkamp (D66) betreffende het wettelijk gedogen van de teelt en verkoop van cannabis via een 'gesloten coffeeshopketen'.[13] De kern van het wetsvoorstel is dat het – door enkele aanpassingen van de Opiumwet – mogelijk wordt voor bedrijfsmatige telers van cannabis een ontheffing van de Opiumwet te krijgen van de minister van VWS, mits zij zich aan bepaalde voorwaarden houden. De indiener tracht met het wetsvoorstel een oplossing te bieden voor de vermeende gezondheidsrisico's en de (openbare orde) problemen die zich zouden voordoen rondom de teelt van cannabis en de aflevering daarvan aan coffeeshops, de zogenoemde achterdeurproblematiek. Op 21 februari 2017 is het voorstel na hoofdelijke stemming aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft nog geen besluit over het wetsvoorstel genomen.

Experiment wietteelt

In het in oktober 2017 gepresenteerde regeerakkoord van het kabinet Rutte III wordt opgemerkt dat er wet- en regelgeving komt ten behoeve van uniforme experimenten met het gedoogd telen van wiet voor recreatief gebruik.[14] Het doel hiervan is te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet gedecriminaliseerd aan de coffeeshops toegeleverd kan worden (gesloten coffeeshopketen) en wat de effecten hiervan zijn.

In maart 2018 wordt de adviescommissie experiment gesloten coffeeshopketen ingesteld onder voorzitterschap van Prof. dr. A. Knottnerus. Deze commissie adviseert op verzoek van de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Medische Zorg en Sport over de inrichting van het experiment. Ook brengt de commissie advies uit over de voorwaarden waaraan het beoogde experiment zou moeten voldoen. Op 20 juni 2018 wordt het eerste advies gepresenteerd.[15] De commissie concludeert dat het experiment met een 'gesloten cannabisketen' nuttig en haalbaar is. Wel stelt de uitvoering ervan hoge eisen aan teelt, distributie, verkoop, preventie en toezicht. Daarom zouden duidelijke voorwaarden moeten worden gesteld aan de ketenpartners ten aanzien van kwaliteit, veiligheid en integriteit. Ook zijn een gedegen procesevaluatie en vergelijkend effectonderzoek nodig.

---

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

[13] Tweede Kamer (2015). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2014–2015, 34 165, nr. 2.

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

[15] Adviescommissie experiment gesloten cannabisketen (2018). Een experiment met een gesloten cannabisketen. Den Haag.

Op 22 januari 2019 is het wetsvoorstel 'Wet experiment gesloten coffeeshopketen' door de Tweede Kamer aangenomen. Het wetsvoorstel moet nog in de Eerste Kamer worden behandeld. Op 11 april 2019 is het ontwerpbesluit voor de inrichting van het experiment gepubliceerd. In een brochure zijn de spelregels voor deelname aan het wietexperiment, onder meer voor gemeenten, op een rij gezet.[16] Gemeenten hadden tot 10 juni 2019 de tijd om hun belangstelling voor deelname aan het experiment kenbaar te maken. Een advies van de commissie Knottnerus over de deelnemende gemeenten volgt later in 2019. De voorbereidingsfase van het experiment gaat naar verwachting in januari 2020 van start.

1.2 Monitor

De ontwikkelingen rond coffeeshops worden onder meer gevolgd met behulp van een monitor. Uit deze monitor, waarvoor de laatste meting in 2017 is verricht, blijkt dat het aantal coffeeshops jaarlijks een gestage daling vertoont. Het aantal is afgenomen van 846 in 1999 tot 573 in 2016.

Resultaten vorige meting

Bij de voorgaande meting over 2016 bleken er 22 coffeeshops te zijn verdwenen ten opzichte van 2014.[17] De belangrijkste redenen voor het verdwijnen van coffeeshops bij de vorige meting waren de gebiedsgerichte aanpak 'Project 1012' in Amsterdam,[18] handhaving van een afstandscriterium door gemeenten, sluiting als gevolg van een negatief BIBOB-advies en overtreding van de van toepassing zijnde gedoogcriteria.[19] Ook bleken er vier coffeeshops te zijn bijgekomen, omdat enkele gemeenten het aantal coffeeshops nader overeen wilden laten komen met het maximum aantal coffeeshops in hun beleid. Met de uitbreiding meenden zij beter in de lokale vraag naar cannabis te kunnen voorzien.

Verder bleek in 2016 weinig te zijn veranderd in het gemeentelijk coffeeshopbeleid ten opzichte van de voorgaande meting. Eind 2016 hadden 272 (69,7%) van de 390 gemeenten een nulbeleid (er worden geen verkooppunten van cannabis gedoogd), terwijl er 15 (3,8%) gemeenten waren zonder beleid inzake coffeeshops. Er waren 103 gemeenten (26,4% van alle gemeenten) die een gedoogbeleid voerden ten aanzien van coffeeshops. Allen hanteerden zij een maximumbeleid.

Nagenoeg alle gemeenten hadden de handhaving van het A- (geen affichering), H- (geen harddrugs), O- (geen overlast), J- (geen jeugdigen) en G-criterium (geen grote hoeveelheden) en de Maximale handelshoeveelheid in 2016 in hun beleid vermeld. Een uitzondering bleek de handhaving van het I-criterium (geen toegang tot coffeeshops voor en verkoop van softdrugs aan anderen dan ingezetenen van Nederland). Dit bleek door

[16] Ministerie van Justitie en Veiligheid en Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2019). Spelregels experiment gesloten coffeeshopketen. Den Haag.
[17] B. Bieleman, R. Mennes, M. Sijtstra (2017). Coffeeshops in Nederland 2016: Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2016. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.
[18] Project 1012 was een ruimtelijke aanpak van het Amsterdamse postcodegebied 1012 waarmee een economische opwaardering en een doorbraak van de criminele infrastructuur moest worden gerealiseerd.
[19] BIBOB staat voor 'Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur'. Ten aanzien van coffeeshops kan de Wet BIBOB worden gebruikt om vergunningverlening aan coffeeshophouders met eventuele contacten met criminele organisaties te voorkomen.

beduidend minder gemeenten te zijn vastgelegd, maar het aantal was in 2016 wel hoger (75,7%) dan in 2014 (68,0%).

Verder hadden 95 (92,2%) van de 103 coffeeshopgemeenten ten minste één vestigingscriterium in het coffeeshopbeleid opgenomen anno 2016. Het vaakst vastgestelde vestigingscriterium bleek een afstandscriterium waarmee een minimale afstand tussen een coffeeshop en onderwijsstelling kan worden vastgesteld. Een dergelijk criterium was in 2016 in 84 (81,6%) van de 103 coffeeshopgemeenten van kracht.

Gemeenten bleken in 2016 ten opzichte van de vorige meting nagenoeg niets te hebben veranderd aan hun 'sanctietrajecten'. Zij rekenden coffeeshops het overtreden van het H- en J-criterium zwaarder aan dan overtreding van de andere landelijke gedoogcriteria. Bij overtreding van deze twee criteria gingen gemeenten doorgaans gelijk over tot het sluiten van de coffeeshop voor bepaalde tijd in plaats van het geven van een formele waarschuwing.

In totaal bleken bij de vorige meting 19 overtredingen te zijn geconstateerd in 2016 verdeeld over 17 gemeenten. Dat waren er minder dan in 2014; toen ging het om 28 overtredingen in 21 gemeenten. Het vaakst werd in 2016 een overtreding van een bijkomend criterium geconstateerd, in totaal negen keer. Zes keer ging het om een overtreding van de Maximale handelshoeveelheid, drie keer om een overtreding van het O-criterium en één keer om een overtreding van het H-criterium.

Huidige meting

In dit rapport doen we verslag van de huidige meting over 2018 en brengen we wederom de recente ontwikkelingen in het aantal coffeeshops en het bijbehorende beleid in kaart. Voor deze meting hebben we gemeenteambtenaren - die betrokken zijn bij het coffeeshopbeleid in hun gemeente - bevraagd over het aantal coffeeshops in hun gemeente en het gevoerde vestigings-, handhavings- en sanctiebeleid ten aanzien van coffeeshops. Ook zijn we nagegaan welke voornemens ten aanzien van hun coffeeshopbeleid gemeenten hebben voor de toekomst. Waar mogelijk worden vergelijkingen gemaakt met voorgaande metingen. Deze meting geeft inzicht in de beleidsmatige situatie eind 2018 en brengt de ontwikkelingen in het aantal coffeeshops in kaart voor de periode 1999 tot en met 2018.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale probleemstelling van de monitor luidt als volgt:

Hoeveel coffeeshops zijn er in Nederland in 2017, 2018 en het voorjaar van 2019 en welk coffeeshopbeleid voeren Nederlandse gemeenten in 2018?

Uit de centrale probleemstelling vloeit een viertal onderzoeksvragen voort, elk met enkele subvragen. Deze onderzoeksvragen zijn vrijwel gelijk aan de voorgaande meting.

1. Wat was de stand van zaken van het aantal coffeeshops in de jaren 2017, 2018 en voorjaar 2019?

a. Hoeveel coffeeshops zijn er december 2017, december 2018 en voorjaar 2019?
b. Wat is de geografische spreiding over Nederland en de verdeling naar gemeente en gemeentegrootte?

c. Wat is de gemeentelijke coffeeshopdichtheid (aantal inwoners per coffeeshop)?
d. Welke verklaringen zijn te geven voor de ontwikkelingen in het aantal coffeeshops?

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

a. Welke beleidsvormen hebben gemeenten? Zijn er regionale afspraken?
b. Hoeveel coffeeshops worden formeel (volgens het beleid) toegelaten in gemeenten? In hoeverre komt het actuele aantal coffeeshops in gemeenten overeen met het in het beleid beoogde aantal?
c. Bevatten de gemeentelijke beleidsplannen maatregelen om drugstoerisme en de illegale verkoop van softdrugs tegen te gaan? Zo ja, welke?
d. Voert de gemeente actief BIBOB beleid in relatie tot coffeeshops? Zo ja, hoe vaak is BIBOB toegepast? Zo nee, waarom niet?
e. Maakt de gemeente gebruik van artikel 13b van de Opiumwet (Wet Damocles)? Zo ja, hoe vaak is dit artikel toegepast? Zo nee, waarom niet?
f. Heeft de gemeente artikel 174a van de Gemeentewet toegepast? Zo ja, hoe vaak is dit artikel toegepast? Zo nee, waarom niet?

3. Welk handhavings-, sanctie- en strafvorderingsbeleid voeren gemeenten?

a. Landelijke criteria
I. Hoe zijn de landelijke criteria (AHOJGI) uitgewerkt in het gemeentelijk beleid?
II. Volgen gemeenten de omschrijving in de Aanwijzing Opiumwet of hebben ze die aangevuld?
III. Hanteren gemeenten additionele criteria naast de AHOJGI criteria? Zo ja, welke zijn dit?

b. Afstandscriterium
I. Hoe vaak wordt een afstandscriterium ten opzichte van scholen (waaronder basisscholen, scholen voor middelbaar beroepsonderwijs en voortgezet onderwijs) gehanteerd?
II. Indien gemeenten een afstandscriterium tot scholen hanteren, wat is de afstand en hoeveel coffeeshops voldoen hieraan?

c. Controles
I. Zijn er handhavingsarrangementen en wat is daarin vastgelegd over coffeeshop-controles?
II. Hoeveel controles zijn er geweest en wie voerde deze uit?

d. Overtredingen
I. Wat is in de handhavingsarrangementen vastgelegd over bestuursrechtelijke en strafrechtelijke reacties op overtredingen (per criterium)?
II. Welke criteria zijn overtreden en hoe vaak is elk criterium overtreden?
III. Hoe vaak hebben overtredingen geleid tot het opleggen van bestuursrechtelijke sancties en dan met name sluitingen voor (on)bepaalde tijd?

4. Welke veranderingen in het gemeentelijke coffeeshopbeleid zijn er in vergelijking met eerdere jaren en welke voorgenomen beleidswijzigingen hebben gemeenten voor de komende periode?

1.4 Onderzoeksopzet

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

Aandachtspunt: gemeentelijke herindeling
In 2016 telt Nederland 390 Nederlandse gemeenten, terwijl er in 2018 nog 380 gemeenten zijn. Per 1 januari 2019 is het aantal Nederlandse gemeenten verder gedaald naar 355. De gemeentelijke herindeling is een aandachtspunt in dit onderzoek, omdat de dataverzameling in 2019 heeft plaatsgevonden, terwijl de onderzoeksvragen betrekking hebben op de situatie in 2018. Er zijn dus in totaal 355 gemeenten benaderd, terwijl over 380 gemeenten wordt gerapporteerd. De invloed van de gemeentelijke herindeling op de resultaten in de coffeeshopgemeenten is beperkt, omdat het voornamelijk gemeenten met een nulbeleid zijn die zijn gefuseerd. Zij zijn opgegaan in (de vaak grotere) nabijgelegen coffeeshopgemeente of gefuseerd met gemeenten die ook een nulbeleid kennen.

Vragenlijst

In de periode april 2019 tot en met juni 2019 zijn de verantwoordelijke 'coffeeshopambtenaren' persoonlijk benaderd met het verzoek om (hernieuwde) medewerking aan de monitor. Afhankelijk van het aantal coffeeshops en de beleidsvorm in de gemeente zijn zij gevraagd de volledige vragenlijst in te vullen of een deel daarvan.

In de vragenlijst is eerst gevraagd hoeveel coffeeshops de gemeente heeft op de verschillende peildata (31 december 2017, 31 december 2018 en 31 maart 2019). Vervolgens zijn vragen gesteld over de inrichting van het vestigings-, handhavings- en sanctiebeleid. Het gaat hierbij onder andere om de definiëring van de AHOJGI-criteria, de 500-grams norm, de afstand van coffeeshops tot scholen (afstandscriterium) en andere aanvullende criteria die mogelijk door gemeenten zijn opgenomen in het beleid. Ook zijn vragen gesteld over het aantal overtredingen van de lokaal geldende criteria dat volgens de ambtenaren in 2018 is geconstateerd. Tevens is gevraagd of de geconstateerde overtredingen ook hebben geleid tot sancties, zoals sluiting van een coffeeshop voor (on)bepaalde tijd.

Wijze van benadering

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

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

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

Bij ambtenaren van gemeenten waar zich één of meerdere coffeeshops bevinden (102 gemeenten) is de volledige enquête afgenomen. Zij zijn telefonisch benaderd met de vraag om hernieuwde medewerking aan de meting over 2017, 2018 en 2019. Daarbij is hen desgewenst een aanbevelingsbrief namens het WODC verstrekt. Nadat de ambtenaren op de hoogte zijn gesteld van het onderzoek zijn met hen afspraken gemaakt over het invullen van de vragenlijst. Daarbij was het uitgangspunt om het hen zo gemakkelijk mogelijk te maken om de gegevens aan te leveren. De vragenlijst kon daarom via internet worden ingevuld, telefonisch worden afgenomen en eventueel ingevuld per e-mail of post retour worden gestuurd. Alle vragenlijsten zijn gecontroleerd op volledigheid. Bij een incomplete vragenlijst is telefonisch contact gezocht met de ambtenaar om de ontbrekende gegevens aan te vullen. De respons bedraagt evenals bij de voorgaande metingen 100%.

Ad 2. Gemeenten zonder coffeeshopbeleid

Bij de vorige meting gaven 13 gemeenten aan dat zij geen beleid voerden ten aanzien van coffeeshops. Er zijn in deze gemeenten geen coffeeshops gevestigd, maar de gemeente heeft niet concreet afgesproken dat verkooppunten van cannabis niet worden gedoogd. De verantwoordelijke ambtenaren van de gemeenten in deze categorie zijn eveneens telefonisch benaderd. In de eerste plaats is aan hen gevraagd of er in de gemeente inmiddels een coffeeshop is gevestigd. Vervolgens hebben we gevraagd of de gemeente nog steeds geen coffeeshopbeleid heeft of dat er inmiddels een nulbeleid is vastgesteld. Ten slotte is nagegaan of er in deze gemeenten plannen zijn om het huidige beleid in de komende twee jaren te wijzigen. Evenals de vorige metingen ligt de respons voor deze categorie op 100%.

Ad 3. Gemeenten met een nulbeleid

De laatste categorie omvat de zogenoemde nulgemeenten. Zij gedogen, vaak al jarenlang, geen verkooppunten van cannabis in hun gemeente. Bij de vorige meting in 2017 bleek dat het eind 2016 om 272 gemeenten ging. Vanwege de gemeentelijke herindelingen sinds 2016 is dit aantal gemeenten met een nulbeleid afgenomen van 272 naar 240. Aan deze 240 gemeenten hebben we een e-mail gestuurd waarin zij worden verzocht om per e-mail of telefonisch aan te geven of hun gemeente nog steeds een nulbeleid hanteert. In totaal is na de eerste e-mail nog driemaal een e-mail ter herinnering verstuurd.

Op de mailing hebben 225 van de 240 gemeenten gereageerd. Zij geven alle aan nog steeds een nulbeleid te voeren. Met de 15 gemeenten waarvan geen reactie is ontvangen hebben we telefonisch contact gezocht. Van deze gemeenten bevestigen negen tijdens een telefoongesprek dat zij nog steeds een nulbeleid hebben. Bij de overige zes gemeenten is de verantwoordelijke ambtenaar, ondanks meerdere contactpogingen, niet bereikt. Van deze gemeenten zijn de namen ingevoerd in LexisNexis, een database waarmee nieuwsberichten, websites, blogs, sociale media en forums kunnen worden doorzocht. Uit de resultaten blijkt dat niets erop wijst dat het beleid van deze zes gemeenten is gewijzigd in de afgelopen twee jaren. We gaan er dan ook vanuit dat ook deze gemeenten nog steeds een nulbeleid voeren.

1.5 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk gaan we in op de aantallen coffeeshops in Nederland. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk drie het door gemeenten gevoerde coffeeshopbeleid. In het vierde hoofdstuk staat het handhavingsbeleid centraal. Ook is er in dat hoofdstuk aandacht voor overtredingen van de criteria door coffeeshops en de eventueel opgelegde sancties door de gemeenten. In het vijfde hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten en bijbehorende conclusies besproken. Waar mogelijk worden in het rapport vergelijkingen gemaakt met de voorgaande metingen.

2. AANTAL COFFEESHOPS IN NEDERLAND

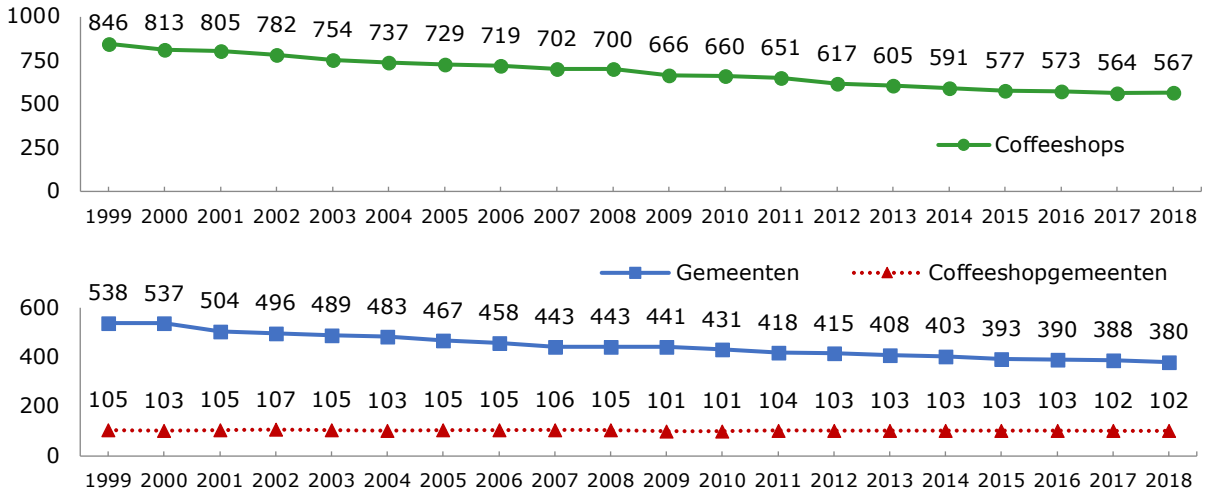
In dit hoofdstuk behandelen we het aantal coffeeshops in Nederland en de geografische spreiding. Aan gemeenteambtenaren is gevraagd hoeveel coffeeshops er eind 2017, eind 2018 en in maart 2019 in hun gemeente gevestigd zijn.[1] Deze gegevens zijn toegevoegd aan de informatie uit de voorgaande metingen, zodat de ontwikkelingen sinds 1999 in kaart kunnen worden gebracht. Tot slot gaan we in op het aantal coffeeshops op gemeenteniveau en de gemeentelijke coffeeshopdichtheid.

2.1 Coffeeshops in Nederland

Eind 2018 hebben 102 van de 380 Nederlandse gemeenten samen 567 gedoogde verkooppunten van cannabis (figuur 2.1). Daarmee is het aantal coffeeshopgemeenten met één gedaald ten opzichte van de vorige meting over 2016. De reden voor het verdwijnen van deze coffeeshopgemeente is een fusie met een andere coffeeshopgemeente. Omdat het totaal aantal Nederlandse gemeenten verder is afgenomen in 2017 en 2018, zijn er relatief gezien meer coffeeshopgemeenten dan in 2016. Eind 2018 kent Nederland 380 gemeenten, terwijl dat er in 2016 nog 390 waren.

Het aantal coffeeshops daalde eind 2017 ten opzichte van eind 2016. Er zijn in deze periode negen coffeeshops verdwenen, waardoor er eind 2017 nog 564 coffeeshops waren. Eind 2018 is - voor het eerst sinds 1999 - echter sprake van een stijging van het aantal coffeeshops ten opzichte van het jaar ervoor. Het aantal coffeeshops is met drie gestegen van 564 naar 567. Eind maart 2019 bedraagt het aantal coffeeshops 570 in de 102 coffeeshopgemeenten.

Figuur 2.1 Aantallen coffeeshops, gemeenten en gemeenten met coffeeshops in Nederland, 1999-2018



[1] Met 'coffeeshops' bedoelen we gelegenheden die cannabis verkopen en die van de desbetreffende gemeente een gedoogverklaring c.q. -status hebben ontvangen. Coffeeshops die tijdelijk zijn gesloten worden dus wel meegeteld.

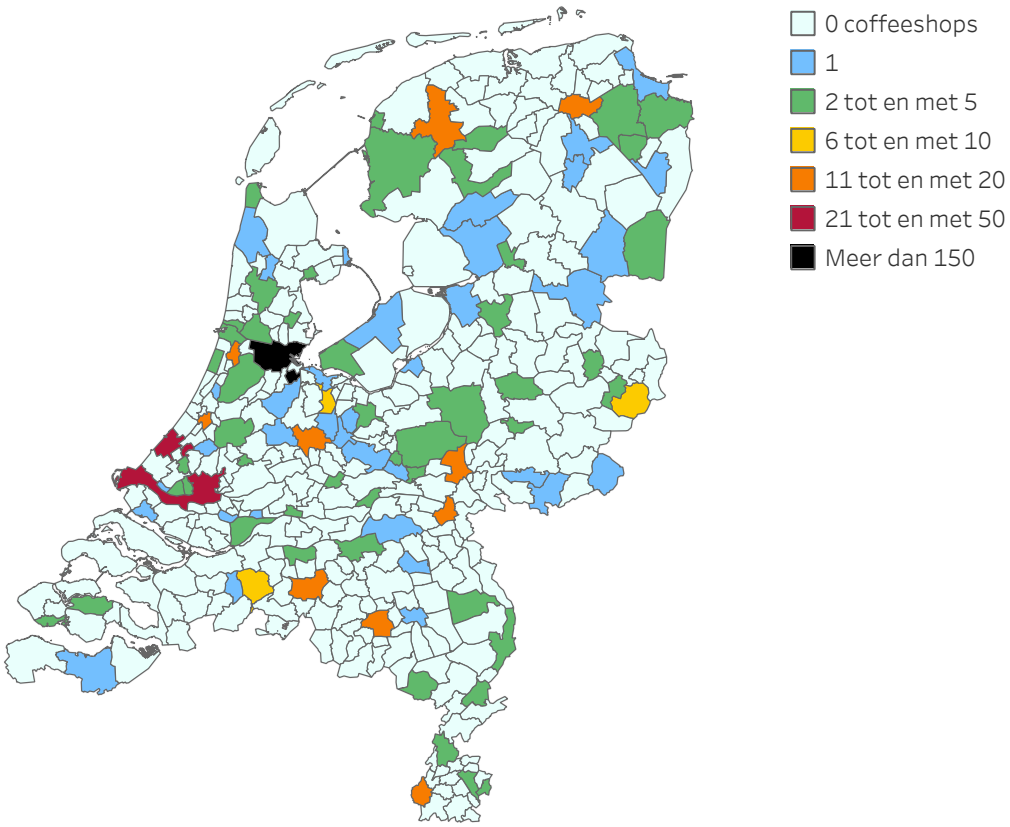
In totaal zijn er 14 coffeeshops verdwenen in de periode 2017-2018. De belangrijkste redenen voor het sluiten van een coffeeshop zijn een overtreding van de landelijke gedoogcriteria (6), een negatief BIBOB-advies (3) en overtreding van lokale voorwaarden (3). Ook zijn coffeeshops verdwenen omdat de eigenaar is gestopt met de exploitatie (2). Wanneer een coffeeshop 'verdwijnt' - omdat deze wordt gesloten of omdat de eigenaar stopt - komt daar niet altijd een andere coffeeshop voor terug. De redenen daarvoor lopen sterk uiteen, maar vaak gaat het om gemeentelijk beleid waarmee aantal coffeeshops nader wordt afgestemd met het lagere maximum dat in de gemeente geldt.

Tegelijkertijd zijn er in de periode 2017-2018 ook acht coffeeshops bijgekomen in acht verschillende gemeenten. Omdat het merendeel van deze acht coffeeshops in 2018 is geopend, is er van 2017 op 2018 - voor het eerst sinds 1999 - een stijging waarneembaar in het aantal coffeeshops. Een aantal nieuwe coffeeshops is in de plaats gekomen van coffeeshops die zijn gesloten. Daarnaast hebben vier gemeenten gedoogverklaringen voor coffeeshops afgegeven om het aantal coffeeshops nader in overeenstemming te brengen met het hogere maximum dat in hun gemeentelijk coffeeshopbeleid is vastgelegd. Begin 2019 blijken er - om de laatstgenoemde reden - nog eens drie coffeeshops te zijn bijgekomen.

Geografische spreiding

In de geografische spreiding van coffeeshops over Nederland is nauwelijks iets veranderd ten opzichte van voorgaande jaren (figuur 2.2).

Figuur 2.2 Geografische spreiding coffeeshops eind 2018

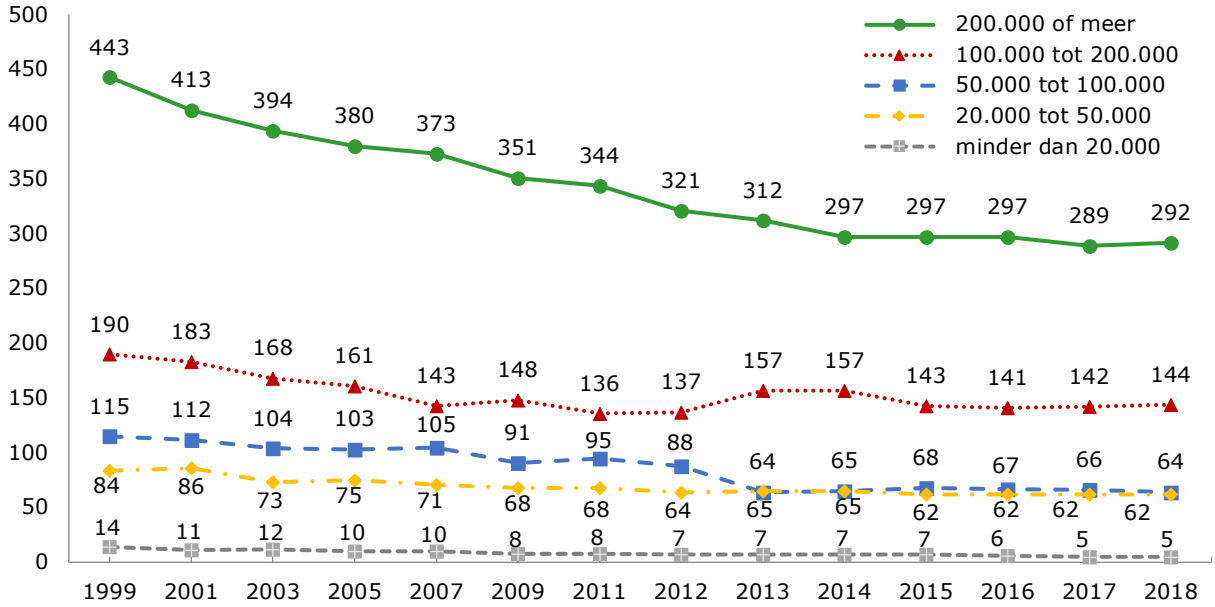


De concentraties van coffeeshops bevinden zich voornamelijk in de Randstad en de middelgrote steden in de provincies. Eind december 2018 zijn, net zoals in 2016, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag de enige gemeenten met meer dan 20 coffeeshops. Samen hebben zij 242 coffeeshops hetgeen neerkomt op 42,7% van het totale aantal coffeeshops in Nederland. In Den Haag is het aantal coffeeshops ten opzichte van de vorige meting gelijk gebleven. In Amsterdam is het aantal coffeeshops gedaald van 173 in 2016 naar 168 in 2018. In Rotterdam zijn er twee coffeeshops verdwenen; daar daalde het aantal coffeeshops van 40 eind 2016 naar 38 eind 2018.

2.2 Coffeeshops per gemeente

Figuur 2.3 laat een overzicht zien van het aantal coffeeshops in relatie tot de gemeentegrootte. Na een jarenlange daling lijkt de laatste jaren het totale aantal coffeeshops te stabiliseren. Wel zijn er kleine verschillen qua gemeentegrootte. In de grootste gemeenten (100.000 - 200.00 inwoners en meer dan 200.000 inwoners) is het aantal coffeeshops in het afgelopen jaar licht gestegen. In 2017 waren er respectievelijk 142 en 289 coffeeshops gevestigd in deze gemeenten, terwijl dit er 144 en 292 in 2018 zijn. Verder geldt voor de categorie met 50.000 tot 100.000 inwoners dat er in 2018 met 64 coffeeshops twee shops minder zijn dan de 66 in 2016. In gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners en minder dan 20.000 inwoners is het aantal coffeeshops met respectievelijk 62 en vijf shops (nagenoeg) gelijk gebleven.

Figuur 2.3 Aantal coffeeshops per categorie gemeentegrootte, 1999-2018

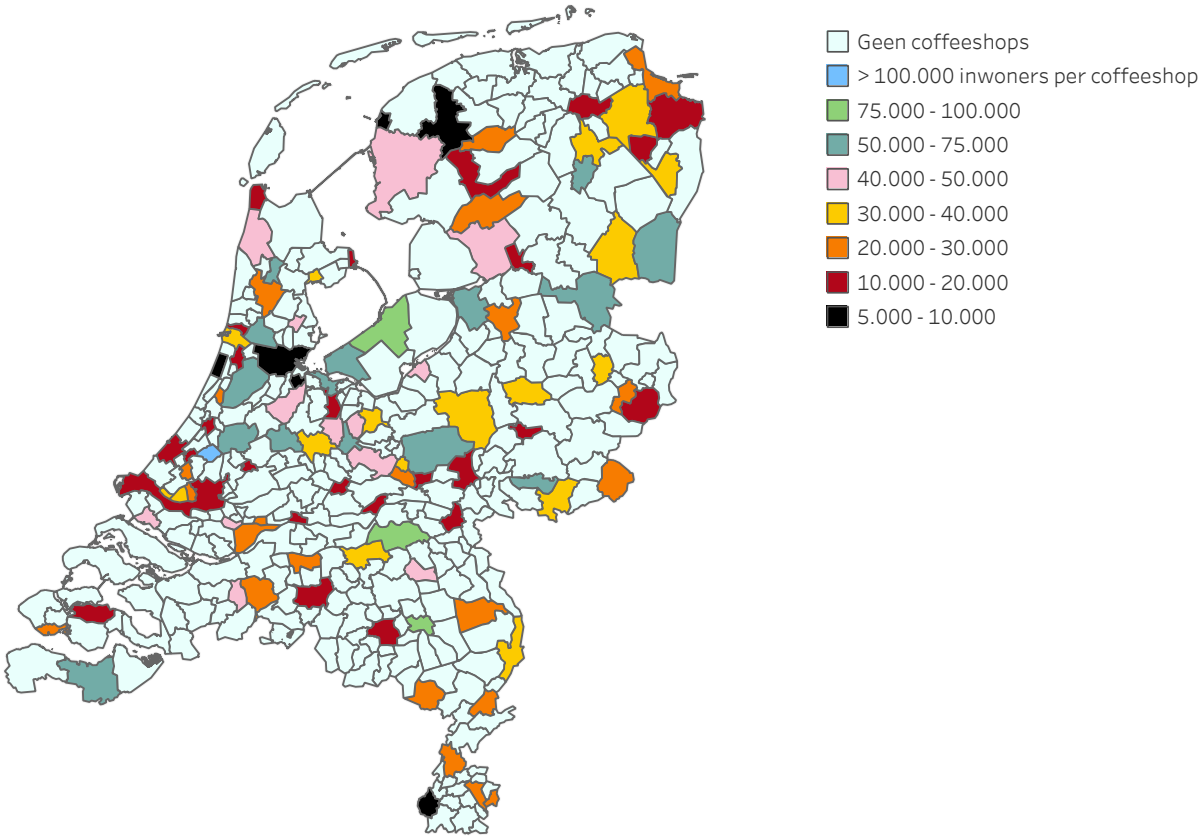


Coffeeshopdichtheid

Het gemiddeld aantal inwoners per coffeeshop ligt voor de 102 coffeeshopgemeenten eind 2018 op 33.489. De mediaan (middelste waarneming) ligt iets lager op 28.925 inwoners per coffeeshop. Het gemiddeld aantal inwoners per coffeeshop komt sterk overeen met dat van 2016 (32.671).

De gemeente Amsterdam blijft de gemeente met het laagste aantal inwoners per coffeeshop; namelijk één coffeeshop per 5.138 inwoners (figuur 2.4). Daarmee is het aantal inwoners per coffeeshop in Amsterdam iets hoger dan bij de voorgaande meting toen er nog 4.907 inwoners per coffeeshop waren. De gemeente Zoetermeer heeft met één coffeeshop voor alle 124.947 inwoners het hoogste aantal inwoners per coffeeshop.

Figuur 2.4 Coffeeshopdichtheid (aantal inwoners per coffeeshop) eind 2018



3. GEMEENTELIJK BELEID

Gemeenten zijn vrij om het lokale coffeeshopbeleid zelf in te vullen, mits zij binnen de landelijke kaders blijven. Zij kunnen kiezen uit verschillende beleidsvormen en deze, indien gewenst, nader specificeren. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk behandelen we de verschillende beleidsvormen en specificaties. Vervolgens gaan we in op de praktijk en hoe deze zich verhoudt tot het geformuleerde beleid. Ook besteden we aandacht aan aanvullende maatregelen die gemeenten kunnen nemen op grond van de Wet BIBOB, artikel 13b van de Opiumwet en artikel 174a van de Gemeentewet.

3.1 Beleidsvormen en gevoerd beleid

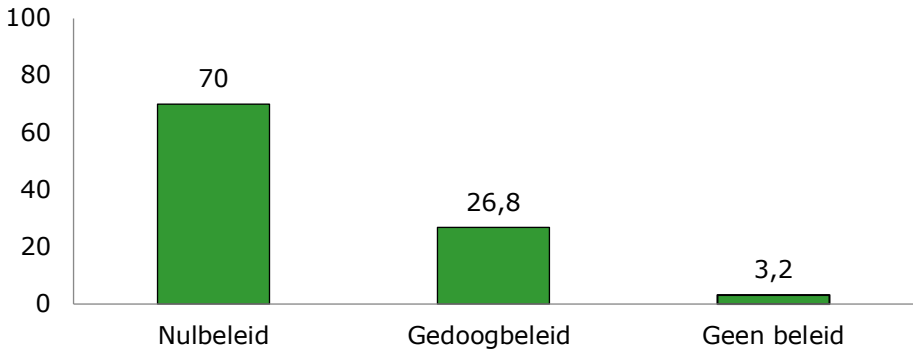
Gemeenten in Nederland kunnen verschillende beleidsvormen hanteren voor coffeeshops. Er kan grofweg onderscheid worden gemaakt tussen drie beleidsvormen: het voeren van een nulbeleid; een gedoogbeleid; of geen beleid.

Nul-, gedoog-, of geen beleid

In vergelijking met de voorgaande meting is wat betreft de beleidsvorm weinig veranderd. Eind 2018 hebben 266 (70%) van de 380 gemeenten een nulbeleid (figuur 3.1). In deze gemeenten worden geen verkooppunten van cannabis gedoogd. Dit is vergelijkbaar met de vorige meting, toen 272 van de 390 gemeenten (69,7%) een nulbeleid hadden.

Eind 2018 hebben 102 gemeenten (26,8% van alle gemeenten) een beleid waarbij coffeeshops worden gedoogd. Vanwege een fusie van twee coffeeshopgemeenten is dit aantal één lager dan bij de vorige meting. Verder voeren 12 (3,2%) gemeenten geen beleid op het gebied van coffeeshops, hetgeen er drie minder zijn dan de 15 (3,8%) uit de vorige meting. Er zijn momenteel geen coffeeshops in deze gemeenten gevestigd, maar de gemeenten hebben (nog) niet formeel vastgelegd dat verkooppunten van cannabis niet worden gedoogd.

Figuur 3.1 Gemeenten die geen beleid, een nulbeleid of een gedoogbeleid hanteren in 2018, in % (N=380)



Maximumbeleid en nadere specificaties

Alle gemeenten met een beleid waarbij coffeeshops worden gedoogd hanteren een zogenoemd maximumbeleid, waarbij een maximum aantal coffeeshops binnen de gemeentegrenzen wordt toegestaan. Sommige gemeenten hanteren daarbij een afnemend

maximum. Het maximum aantal wordt in deze gemeenten naar beneden bijgesteld zodra een coffeeshop om wat voor reden dan ook verdwijnt.

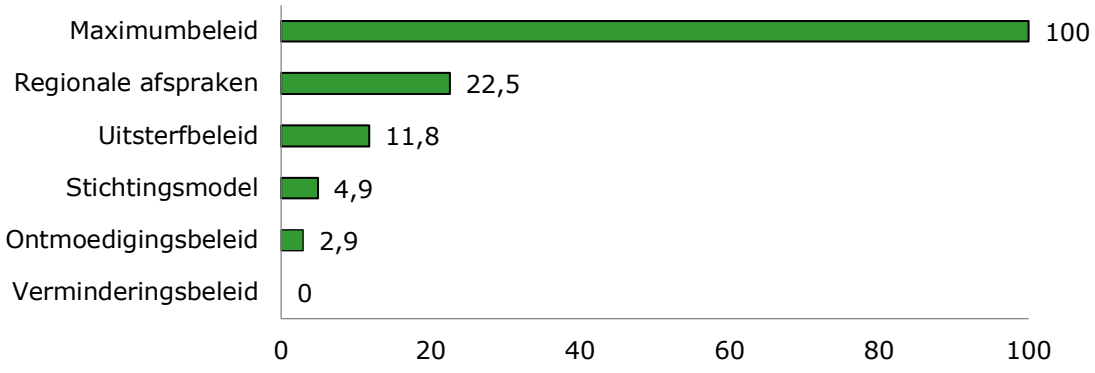
Daarnaast kunnen gemeenten het beleid nog nader specificeren met een aantal elkaar niet uitsluitende beleidsopties:

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

Alle 102 (100%) gemeenten met een gedoogbeleid hebben net als bij de vorige meting een maximumbeleid (figuur 3.2). Bij de huidige meting geven 23 (22,5%) gemeenten aan dat er onderling afspraken tussen gemeenten in de regio zijn gemaakt over het te voeren coffeeshopbeleid. Dit zijn er 10 meer dan twee jaar geleden toen 13 (12,6%) gemeenten regionale afspraken hadden gemaakt. De gemeenten maken onderling voornamelijk afspraken over het maximum aantal coffeeshops in de regio. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over het al dan niet (actief) handhaven van het Ingezetenencriterium (I-criterium).

Verder specificeren 12 (11,8%) gemeenten hun beleid eind 2018 als zijnde een uitsterfbeleid, hetgeen er zeven minder zijn dan de 19 (18,4%) van twee jaar geleden. Gezien de goede afstemming van vraag en aanbod in deze zeven gemeenten vinden zij het niet langer noodzakelijk om op vermindering van het aantal coffeeshops aan te sturen.

Figuur 3.2 Gemeenten met een gedoogbeleid die het beleid nader gespecificeerd hebben in 2018, in % (meerdere antwoorden mogelijk) (n=102)



3.2 Verhouding beleid en praktijk

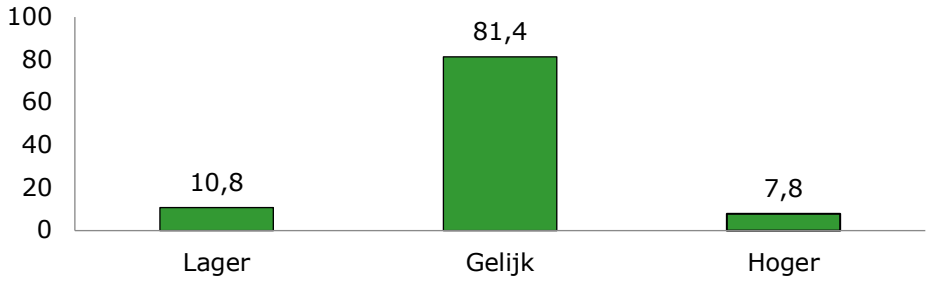
Zoals gezegd, hanteren alle gemeenten met een coffeeshop een maximumbeleid. Bij deze beleidsvorm stelt de gemeente in het coffeeshopbeleid een limiet aan het aantal te vestigen coffeeshops. In 83 (81,4%) coffeeshopgemeenten is het aantal coffeeshops eind 2018 gelijk aan het maximum aantal coffeeshops dat volgens het beleid is toegestaan (figuur 3.3). Dit aantal is vergelijkbaar met de vorige meting, toen in 84 (81,6%) gemeenten het daadwerkelijke aantal coffeeshops gelijk was aan het maximum aantal dat volgens het beleid is toegestaan.

In twee van deze 83 gemeenten wordt een afnemend maximum gehanteerd, hetgeen er drie minder zijn dan twee jaar geleden. Het maximum aantal coffeeshops wordt in deze gemeenten naar beneden bijgesteld zodra een coffeeshop om wat voor reden dan ook verdwijnt. Het aantal coffeeshops in deze gemeenten is daarom per definitie gelijk aan het maximum.

Voor 11 (10,8%) gemeenten geldt dat het aantal coffeeshops in de gemeente lager is dan het vastgestelde maximum. Bij de vorige meting ging het om tien (9,7%) gemeenten. Vijf van de elf gemeenten hebben maatregelen genomen om te zorgen dat er coffeeshops bijkomen, zodat in de lokale vraag naar cannabis kan worden voorzien. Drie van deze vijf gemeenten hebben de maatregelen die zij hebben genomen niet toegelicht in de vragenlijst, bij twee gemeenten gaat het om het afhandelen van de wachtlijst met aanvragen voor nieuwe coffeeshops.

In acht (7,8%) gemeenten is het aantal coffeeshops hoger dan het maximum. Dat is één minder dan bij de vorige meting toen het om negen (8,7%) gemeenten ging. Eén van deze gemeenten heeft maatregelen genomen – het uitsterfbeleid is omgezet in een maximumbeleid – om het aantal coffeeshops nader met het maximum aantal overeen te stemmen.

Figuur 3.3 Coffeeshopgemeenten met een lager, gelijk of hoger aantal coffeeshops dan het vastgestelde maximum in 2018, in % (n=102)



3.3 Aanvullende maatregelen

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

niet-gedoogde verkoop van cannabis tegen te gaan (Artikel 13b van de Opiumwet en Artikel 174a van de Gemeentewet) en de maatregelen om drugstoerisme tegen te gaan besproken.

Wet BIBOB

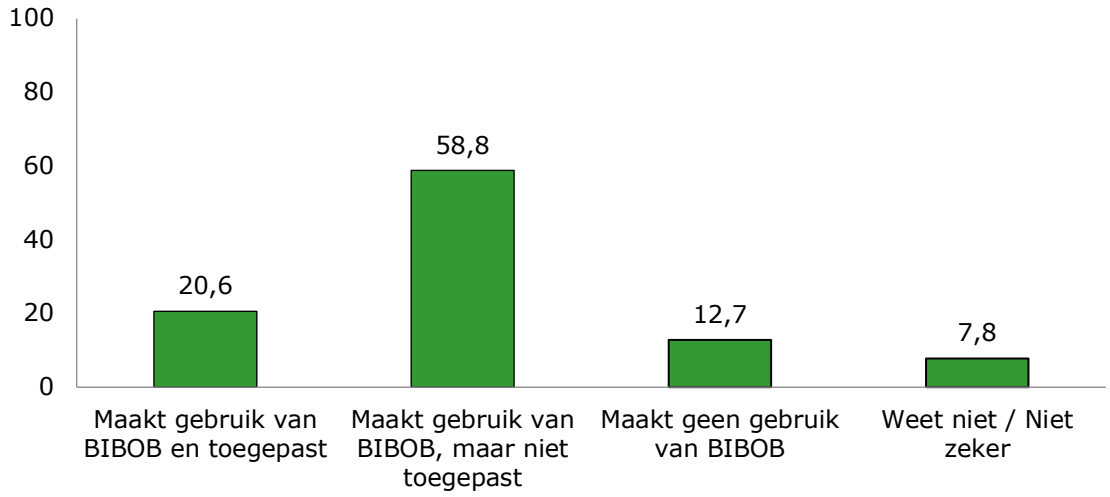
Sinds 1 juni 2003 kunnen gemeenten gebruik maken van de Wet BIBOB. Deze wet heeft als doel de integriteit van bestuursorganen te waarborgen. De Wet BIBOB is van toepassing op (bepaalde) vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties. Coffeeshops vallen ook onder het bereik van Wet BIBOB.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

De Wet BIBOB is volgens de gemeenteambtenaren in 2018 minder vaak toegepast met betrekking tot vergunningverlening aan coffeeshophouders dan in de vorige meting. In 2018 zeggen ambtenaren van 21 (20,6%) gemeenten dat het is toegepast, terwijl dat er in 2016 nog 31 (30,1%) waren (figuur 3.4). Hoewel de Wet BIBOB in 2018 door minder gemeenten zou zijn toegepast, is de frequentie toegenomen. De Wet BIBOB is volgens ambtenaren 89 keer toegepast in 2018, tegen 58 toepassingen in 2016.

Het aantal toepassingen valt hoger uit dan in 2016, vanwege twee gemeenten die in 2018 een groot aantal coffeeshops hebben laten screenen met behulp van de Wet BIBOB. Als deze gemeenten buiten beschouwing worden gelaten, zou het aantal toepassingen in 2018 (42 toepassingen) lager zijn dan in 2016 (58 toepassingen).

In 60 (58,8%) gemeenten is de Wet BIBOB voor coffeeshops in 2018 niet toegepast aldus gemeenteambtenaren, terwijl de gemeenten in algemene zin wel gebruik maken van de wet. Van de 102 gemeenten geven 13 (12,7%) aan in het geheel geen gebruik te maken van de Wet BIBOB, hetgeen twee minder zijn dan bij de vorige meting. Acht (7,8%) ambtenaren zeggen niet (zeker) te weten of hun gemeente gebruik maakt van de Wet BIBOB.

Figuur 3.4 Coffeeshopgemeenten die wel en niet gebruik maken van de Wet BIBOB en deze voor coffeeshops hebben toegepast in 2018, in % (n=102)



Tegengaan niet-gedoogde verkoop van cannabis

Om de niet-gedoogde verkoop van softdrugs tegen te gaan kunnen zowel gemeenten met als gemeenten zonder coffeeshops gebruik maken van de Opiumwet (artikel 13b) en de Gemeentewet (artikel 174a). Artikel 13b van de Opiumwet stelt de burgemeester in staat om bestuursdwang toe te passen als er in 'woningen en daarbij behorende erven' of 'lokalen' soft- of harddrugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Voor 'woningen' en 'niet voor het publiek toegankelijke lokalen' kan tevens worden opgetreden op grond van artikel 174a van de Gemeentewet. Beide wetten kunnen tevens toegepast worden met betrekking tot wietteelt en de illegale verkoop van harddrugs.

Uitsplitsing illegale verkoop van softdrugs en harddrugs en wietteelt

Bij voorgaande metingen bleek dat het voor gemeenteambtenaren soms niet duidelijk was dat zij de vraag alleen voor de illegale verkoop van softdrugs moesten beantwoorden. Om misverstanden te voorkomen is bij de huidige meting daarom gevraagd naar het totale aantal toepassingen en de uitsplitsing van het totaal naar illegale verkoop van softdrugs en harddrugs en wietteelt. In de praktijk blijkt een deel van de ambtenaren het totale aantal toepassingen niet te weten en/of geen uitsplitsing van het totaal te kunnen maken. Wanneer ambtenaren de uitsplitsing niet kunnen maken, maar wel het totale aantal toepassingen weten, hebben zij alleen het totale aantal toepassingen ingevuld.

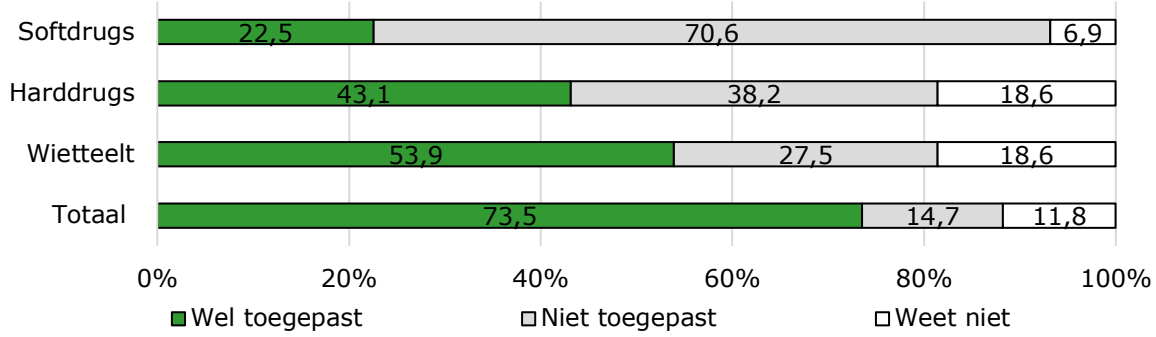
Opiumwet

Met betrekking tot de niet-gedoogde verkoop van softdrugs hebben 23 (22,5%) van de 102 coffeeshopgemeenten in 2018 artikel 13b van de Opiumwet toegepast, hebben 72 (70,6%) gemeenten het artikel niet toegepast en van zeven (6,9%) gemeenten is niet bekend of zij van het artikel gebruik hebben gemaakt (figuur 3.5).

De 23 gemeenten die het artikel hebben toegepast zeggen het artikel in totaal 81 keer te hebben gebruikt. Bij de vorige meting pasten 31 gemeenten het artikel 171 keer toe, waarbij verschillende ambtenaren opmerkten niet zeker te weten of het aantal dat zij noemden uitsluitend betrekking had op de niet-gedoogde verkoop van softdrugs.

Artikel 13b van de Opiumwet is in 2018 door 44 (43,1%) gemeenten toegepast met betrekking tot harddrugs en door 55 (53,9%) gemeenten is dit artikel toegepast met betrekking tot wietteelt. In totaal hebben 75 (73,5%) gemeenten het artikel toegepast voor één of meer van de hiervoor genoemde categorieën.

Figuur 3.5 Gemeenten die artikel 13b van de Opiumwet hebben toegepast voor softdrugs, harddrugs, wietteelt en in totaal in 2018, in % (n=102)

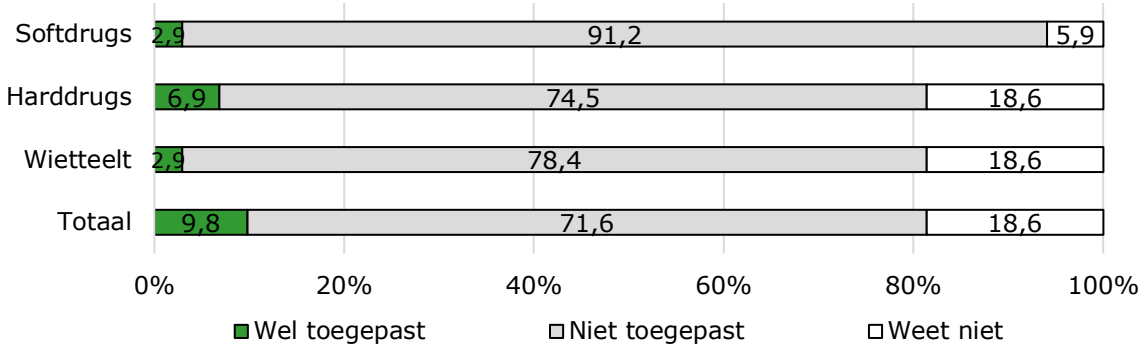


Gemeentewet

Artikel 174a van de Gemeentewet is in 2018 door drie (2,9%) gemeenten toegepast in verband met de niet-gedoogde verkoop van softdrugs, terwijl 93 (91,2%) gemeenten het artikel niet hebben gebruikt en het van zes (5,9%) gemeenten niet zeker is of zij het artikel hebben toegepast (figuur 3.6). In totaal is in elke van deze drie gemeenten het artikel één keer toegepast in 2018. Bij de vorige meting werd het artikel door geen enkele gemeente gebruikt met betrekking tot softdrugs.

Voor harddrugs hebben zeven (6,9%) gemeenten in 2018 artikel 174a van de Gemeentewet toegepast, terwijl drie (2,9%) gemeenten het artikel hebben toegepast in verband met wietteelt. In totaal hebben tien (9,8%) gemeenten het artikel toegepast met betrekking tot softdrugs, harddrugs en/of wietteelt.

Figuur 3.6 Gemeenten die artikel 174a van de Gemeentewet hebben toegepast voor softdrugs, harddrugs en wietteelt in 2018, in % (n=102)



Drugstoerisme

Coffeeshops in Nederland kunnen aantrekkingskracht hebben op buitenlandse (soft)drugstoeristen. Drie (2,9%) coffeeshopgemeenten geven aan dat zij extra maatregelen - naast het I-criterium - hebben genomen om het drugstoerisme (in algemene zin) in hun gemeente aan banden te leggen. In de vorige meting gaven zes (5,8%) coffeeshopgemeenten aan extra maatregelen te hebben genomen om drugstoerisme in hun gemeente tegen te gaan.

Net als in de vorige meting zeggen twee gemeenten het G-criterium aangescherpt te hebben, waardoor een lager aantal gram softdrugs per dag per klant verkocht mag worden. De derde gemeente probeert door middel van cameratoezicht, gebiedsverboden en een verbod van het gebruik van drugs op straat in het centrum straatdealers tegen te gaan.

3.4 Toekomstplannen

Alle 102 coffeeshopgemeenten is ook gevraagd of zij plannen hebben om hun coffeeshopbeleid in de komende jaren te gaan wijzigen. Van de 102 coffeeshopgemeenten zijn 47 (46,1%) van plan om wijzigingen door te voeren in 2019 en 2020. Bij de vorige meting waren er 43 (41,7%) coffeeshopgemeenten met toekomstplannen. Overigens blijken 15 (34,9%) van deze 43 gemeenten hun beleid daadwerkelijk te hebben aangepast.

Van de 47 gemeenten die van plan zijn om de komende twee jaren wijzigingen door te voeren in hun beleid geven 28 (59,6%) gemeenten aan dat deze plannen (nog) niet concreet uitgewerkt en/of vertrouwelijk zijn. Van de gemeenten die wel concrete plannen hebben om het beleid aan te passen (19) geven zes gemeenten aan dat het coffeeshopbeleid is verouderd en daarom geactualiseerd wordt, terwijl vijf gemeenten plannen hebben om hun beleid te wijzigen in verband met (eventuele) deelname aan het experiment gesloten coffeeshopketen.

Ambtenaren in drie gemeenten geven aan dat hun gemeente voornemens is het beleid te wijzigen in verband met 'schaarse vergunningen'. Op basis van dit principe zou het gelijkheidsbeginsel van kracht moeten zijn bij de verdeling van vergunningen als een limiet geldt voor het aantal dat kan worden verstrekt. Mogelijk geldt de verplichting ook voor coffeeshops. In deze drie gemeenten wordt daarom verkend hoe aan (potentiële) gegadigden gelijke kansen kunnen worden geboden voor het in aanmerking komen van een gedoogverklaring.

Van de overige gemeenten met toekomstplannen zegt één gemeente een loting te willen inbouwen in het gunningstraject voor gedoogverklaringen, één gemeente is van plan het vestigen van een tweede coffeeshop mogelijk te maken, één gemeente is voornemens de openingstijden van de coffeeshop te verruimen en de overige twee gemeenten met plannen geven hierop geen toelichting.

4. HANDHAVINGSBELEID

Alle gemeenten die ten minste één coffeeshop gedogen dienen de landelijke AHOJGI-criteria te handhaven. Daarnaast kunnen gemeenten er voor kiezen om vestigings- en/of overige criteria te hanteren. In dit hoofdstuk behandelen we allereerst in hoeverre gemeenten de AHOJGI-, vestigings- en overige criteria in hun beleid hebben vastgelegd. Vervolgens bespreken we welke instanties verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de criteria en welke acties daarvoor ondernomen worden. Ook besteden we aandacht aan het sanctiebeleid van gemeenten. Daarbij gaan we na hoeveel overtredingen er van elk van de criteria zijn geweest in 2018 en tot welke sancties deze hebben geleid.

4.1 AHOJGI-criteria en Maximale handelshoeveelheid

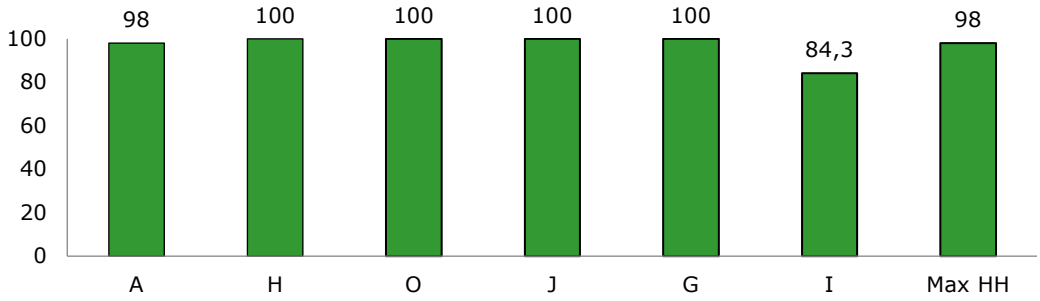
In de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie worden de landelijke gedoogkaders voor coffeeshops weergegeven. Gemeenten kunnen binnen dit landelijke kader invulling geven aan het eigen coffeeshopbeleid. Daarbij mogen gemeenten afwijken van de formulering in de Aanwijzing Opiumwet mits dit geen verruiming van de gestelde kaders tot gevolg heeft.

AHOJGI-criteria

Hoeveel gemeenten met een coffeeshopbeleid de handhaving van de AHOJGI-criteria en de Maximale handelshoeveelheid (in een handhavingsarrangement) hebben vastgelegd, is weergeven in figuur 4.1. De belangrijkste resultaten zijn als volgt:

- Voor het H-, O-, J- en G-criterium geldt dat alle 102 coffeeshopgemeenten dit in het beleid hebben opgenomen. Voor het A-criterium en het criterium voor de Maximale handelshoeveelheid geldt dat dit voor bijna alle gemeenten het geval is. Van de 102 coffeeshopgemeenten hebben 100 dit in het beleid vermeld.
- Eveneens in overeenstemming met de vorige meting is dat de handhaving van het I-criterium door minder gemeenten (in een handhavingsarrangement) is vastgelegd dan de overige criteria. Het aantal is wel hoger dan bij de vorige meting: in 2018 zeggen 86 (84,3%) van de 102 coffeeshopgemeenten het I-criterium te hebben vastgelegd, terwijl dat er in 2016 nog 78 (75,7%) waren.

Figuur 4.1 Coffeeshopgemeenten die de handhaving van de AHOJGI-criteria en de Maximale handelshoeveelheid (Max HH) (in een handhavingsarrangement) hebben vastgelegd in 2018, in % (n=102)



Definities AHOJGI-criteria

De meeste gemeenten nemen bij het vastleggen van de criteria de definities over uit de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie. Vier (3,9%) gemeenten wijken hiervan af. Dat zijn er evenveel als bij de vorige meting. Het gaat om de volgende afwijkingen en ontwikkelingen:

- Twee gemeenten hanteren, net als bij de vorige meting, ten aanzien van het G-criterium een lagere maximale transactiehoeveelheid dan de vijf gram die in de Aanwijzing Opiumwet staat; respectievelijk twee en drie gram per klant per dag.
- Eén gemeente heeft het beleid zo ingericht, dat er bij een handelsvoorraad van tussen de 500 en 1.000 gram slechts een formele waarschuwing aan de coffeeshops hoeft te worden gegeven. In deze gemeente worden pas sancties (zoals sluiting) opgelegd als de handelsvoorraad de 3.000 gram te boven gaat.
- Eén gemeente heeft, net als bij de vorige meting, in het beleid opgenomen dat er pas sancties worden opgelegd bij een maximale handelsvoorraad die de 1.000 gram te boven gaat. Bij een handelsvoorraad tussen de 500 en 1.000 gram volgt een formele waarschuwing.
- Eén gemeente die bij de vorige meting het criterium voor de Maximale handelshoeveelheid onder had gebracht bij het G-criterium, heeft een beleidswijziging doorgevoerd waardoor het als apart criterium in het beleid is opgenomen. Er is derhalve geen sprake meer van een afwijking ten opzichte van de landelijke gedoogcriteria.

Handhaving Ingezetenencriterium

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

Nederlandse coffeeshopgemeenten gaan daarnaast verschillend om met de handhaving van het I-criterium. In het kader van 'lokaal maatwerk' kunnen gemeenten in de lokale driehoek afstemmen of al dan niet actief op dit criterium wordt gehandhaafd. De volgende vier alternatieven kunnen worden onderscheiden:[1]

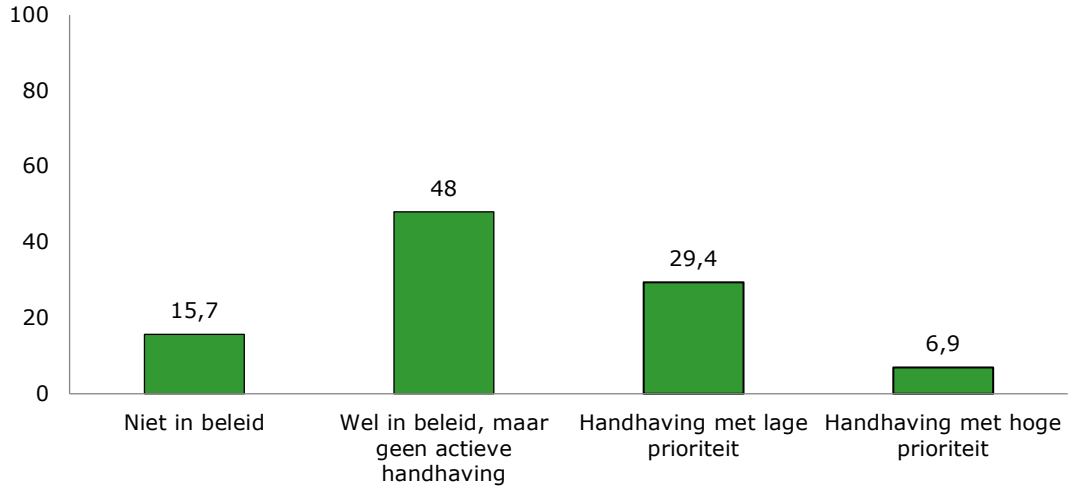
- Gemeenten hebben het I-criterium **niet** in het beleid opgenomen en handhaven het dus **niet**;
- Gemeenten hebben het I-criterium **wel** in het beleid opgenomen, maar handhaven het niet actief;
- Gemeenten hebben het I-criterium **wel** in het beleid opgenomen en handhaven het met **lage prioriteit**;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

Aan gemeenteambtenaren is - voor de eerste keer in het kader van deze monitor - gevraagd of hun gemeente het I-criterium handhaaft en zo ja, met welke prioriteit. De resultaten zijn weergegeven in figuur 4.2. De belangrijkste bevindingen zijn:

[1] R. Mennes, I. Schoonbeek, J. van der Molen, B. Bieleman (2018). Monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid: meting 2017. Breuer&Intraval, Groningen.

- Het I-criterium staat niet in het beleid van 16 (15,7%) van de 102 coffeeshopgemeenten. Er kan in deze gemeenten dan ook niet actief op het criterium worden gehandhaafd.
- Voor 49 (48%) gemeenten geldt dat het I-criterium wel in het beleid staat, maar dat er geen actieve handhaving plaatsvindt. In de praktijk is de situatie in deze gemeenten hetzelfde als die in de hierboven beschreven gemeenten.
- In 30 (29,4%) gemeenten wordt het I-criterium met lage prioriteit gehandhaafd. Als de antwoorden van deze gemeenten nader worden geanalyseerd dan blijken zij in de praktijk doorgaans niet op de naleving van dit criterium te controleren bij de coffeeshops. De sancties (die wel in het handhavingsarrangement zijn opgenomen) worden daardoor in de praktijk nooit opgelegd. Er is in deze gemeenten sprake van een verschil in het formele standpunt over het I-criterium en de daadwerkelijke handhaving ervan.
- Voor zeven (6,9%) coffeeshopgemeenten geldt dat er met hoge prioriteit wordt gehandhaafd op het I-criterium. Eén van deze gemeenten hanteert een (niet expliciet in het beleid beschreven) variant op het I-criterium, waarbij niet-ingezetenen in een beperkte straal rondom de coffeeshops wel toegang tot de coffeeshops hebben, maar niet-ingezetenen van buiten deze straal niet. Voor de andere gemeenten in deze categorie geldt dat het I-criterium wordt gehandhaafd zoals dat in het landelijk coffeeshopbeleid is beschreven: niet-ingezetenen van Nederland hebben geen toegang tot de coffeeshops en aan hen wordt geen cannabis verkocht. Er wordt hierop gecontroleerd in de coffeeshops in de gemeenten.

Figuur 4.2 Coffeeshopgemeenten die het I-criterium al dan niet in het beleid hebben opgenomen en het handhaven met lage of hoge prioriteit in 2018, in % (n=102)



4.2 Vestigingscriteria

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

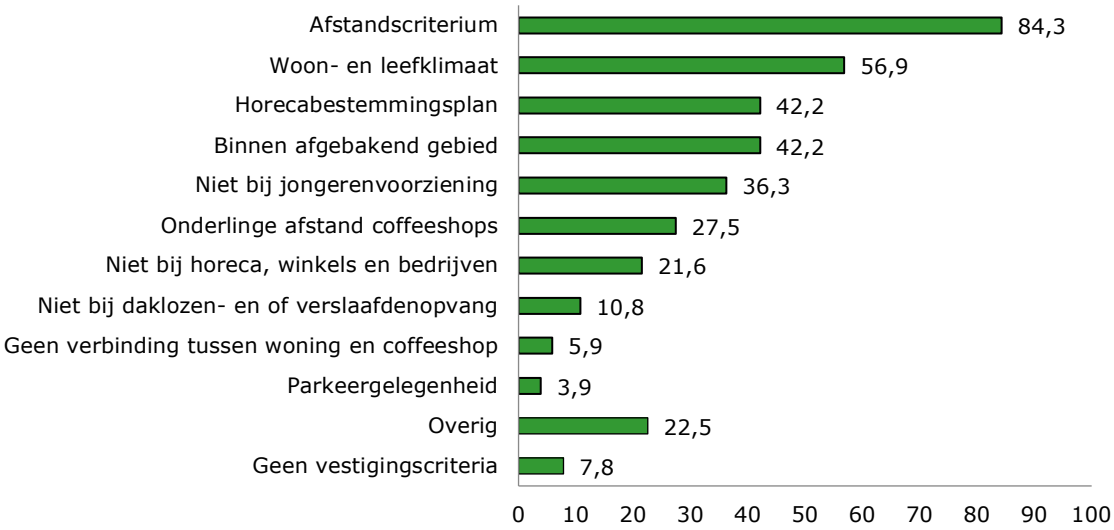
Nadere toelichting voornaamste vestigingscriteria

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

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

- Van de 102 coffeeshopgemeenten hanteren 94 (92,2%) ten minste één vestigingscriterium (figuur 4.3). Dit percentage is onveranderd ten opzichte van de voorgaande meting over 2016.
- Het afstandscriterium is nog steeds het meest gehanteerde vestigingscriterium door coffeeshopgemeenten. Het is door 86 (84,3%) van de 102 vastgesteld, hetgeen er twee meer zijn dan bij de vorige meting.
- Van alle vastgestelde additionele criteria is het vestigingscriterium over de parkeergelegenheid om en nabij coffeeshops - net als bij de vorige meting - door de minste gemeenten vastgesteld, namelijk vier (3,9%).
- Er zijn 43 (42,2%) van de 102 gemeenten die een vestigingscriterium hanteren waardoor coffeeshops niet binnen een afgebakend gebied kunnen worden gevestigd. Dat zijn er drie meer dan bij de vorige meting toen het nog om 40 (38,8%) van de 103 gemeenten ging.
- In 2018 hebben 28 (27,5%) gemeenten een vestigingscriterium in het beleid opgenomen, waarbij er een minimale onderlinge afstand tussen coffeeshops moet zijn. Ten opzichte van de vorige meting zijn er twee gemeenten die een dergelijk criterium aan het beleid hebben toegevoegd.
- Het vestigingscriterium dat een coffeeshop niet in de nabijheid van een jongerenvoorziening mag worden gevestigd is door één gemeente nieuw toegevoegd aan het beleid sinds de vorige meting. Een dergelijk criterium staat nu in het beleid van 37 (36,3%) van de 102 coffeeshopgemeenten.

Figuur 4.3 Coffeeshopgemeenten die al dan niet vestigingscriteria hanteren voor het gedogen van een coffeeshop in 2018, in % (n=102)



Afstandscriterium

Hieronder gaan we nader in op het vestigingscriterium dat door de meeste gemeenten - 86 (84,3%) van de 102 - wordt gehanteerd, te weten een afstandscriterium. Het afstandscriterium zou per 1 januari 2014 aan de landelijke gedoogcriteria worden toegevoegd. In november 2012 liet de minister van Veiligheid en Justitie echter per brief aan de Tweede Kamer weten dat dit criterium niet via de landelijke regels zou worden opgelegd. Het staat gemeenten sindsdien vrij om op basis van de lokale situatie een minimale afstand tussen een coffeeshop en een onderwijsinstelling te hanteren. Gemeenten geven dan ook verschillend invulling aan het afstandscriterium. Zij kunnen zelf bepalen op welke onderwijsinstellingen het afstandscriterium betrekking heeft en wat de minimale afstand moet zijn tussen een onderwijsinstelling en een coffeeshop.

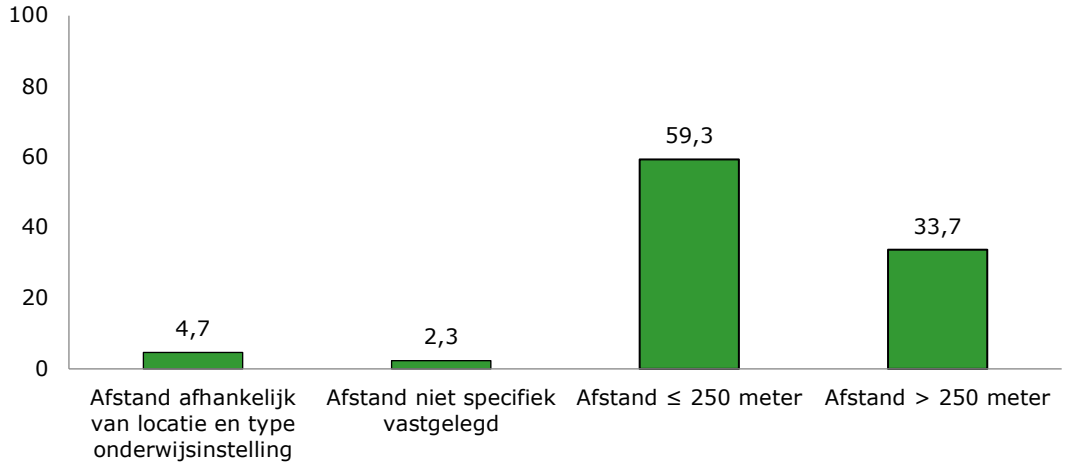
Minimale afstand

Van de 86 (84,3%) gemeenten met een afstandscriterium hebben 84 (97,7%) de minimale afstand tussen een coffeeshop en een onderwijsinstelling vastgelegd in het coffeeshopbeleid. In figuur 4.4 is weergeven welke minimale afstand deze 84 gemeenten hanteren in hun lokale afstandscriterium. Er zijn enkele verschuivingen waarneembaar ten opzichte van de vorige meting:

- Net als bij de vorige meting hanteren de meeste gemeenten een afstand van 250 meter of minder. Het gaat om 51 (59,3%) van de 86 gemeenten. Dat zijn er vier meer dan bij de vorige meting; drie gemeenten die voor het eerst een afstandscriterium hebben vastgesteld en één gemeente die de afstand heeft teruggebracht van 350 naar 250 meter. De gemeenten in deze categorie hanteren allen een afstand van tussen de 150 en 250 meter.
- Een afstand van meer dan 250 meter wordt door 29 (33,7%) van de 102 gemeenten gehanteerd. Dat is er één minder dan bij de vorige meting toen het om 28 (35,7%) van de 103 coffeeshopgemeenten ging. Voor de gemeenten die een afstand van meer dan 250 meter hanteren, geldt dat het meestal om 300 of 350 meter gaat.

- Twee relatief kleine groepen gemeenten met een afstandscriterium laten de afstand afhangen van de locatie van de coffeeshop of het type onderwijsinstelling (4,7%) of hebben de afstand niet specifiek vastgelegd (2,3%).

Figuur 4.4 Coffeeshopgemeenten met een afstandscriterium die de afstand tot onderwijsinstellingen al dan niet specifiek hebben vastgelegd in het coffeeshopbeleid in 2018, in % (n=86)



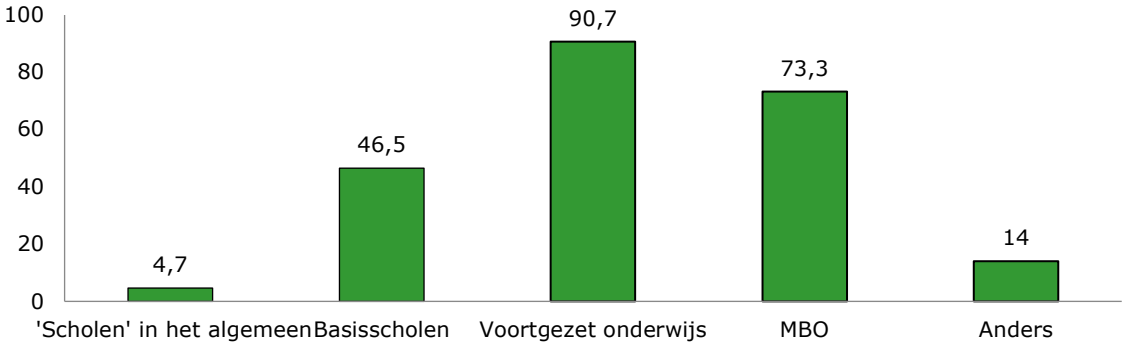
Coffeeshops die binnen de afstand vallen

In zeven gemeenten zijn coffeeshops gevestigd op een locatie die binnen het gestelde afstandscriterium valt, hetgeen er twee minder zijn dan bij de vorige meting. In totaal gaat het om 11 coffeeshops, terwijl dat er twee jaar geleden nog 36 waren. Deze daling is vooral te wijten aan de gefaseerde invoering van het afstandscriterium in één gemeente, waardoor coffeeshops zijn gesloten of verplaatst. Verder geven vier gemeenten - net als bij de vorige meting - aan dat zij voor de coffeeshops die binnen de afstand vallen een uitzondering hebben gemaakt, omdat zij reeds op de locatie gevestigd waren toen het afstandscriterium werd vastgesteld. Bij de overige twee gemeenten is bekend dat één of meerdere coffeeshops binnen de afstand vallen, maar is nog geen beslissing genomen over de te nemen vervolgstappen met betrekking tot deze coffeeshops.

Type onderwijsinstelling

Naast de afstand kunnen gemeenten ook aangeven voor welke onderwijsinstellingen het afstandscriterium geldt. In 78 (90,7%) van de 86 gemeenten met een afstandscriterium geldt het criterium in ieder geval voor het voortgezet onderwijs (figuur 4.5). In respectievelijk 40 (46,5%) en 63 (73,3%) van de gemeenten met een afstandscriterium geldt dit voor basisscholen en het Middelbaar Beroeps Onderwijs (MBO). Verder zijn er 12 (14%) gemeenten die een afstandscriterium laten gelden voor onderwijsinstellingen die we onder de categorie ‘anders’ scharen. Het gaat hier vooral om scholen voor het speciaal onderwijs, jeugdinstellingen en jongerencentra. Net als bij de vorige meting zijn er vier (4,7%) gemeenten waar het afstandscriterium voor ‘scholen’ in het algemeen geldt.

Figuur 4.5 Coffeeshopgemeenten met een afstandscriterium die al dan niet hebben vastgelegd in het coffeeshopbeleid voor welke onderwijsinstellingen het afstandscriterium geldt in 2018, in % (n=86)



Uit een nadere analyse blijkt dat de meeste gemeenten het afstandscriterium laten gelden voor twee typen onderwijsinstellingen. Het gaat om 36 (41,9%) van de 86 gemeenten. Voor respectievelijk 24 (27,9%) en 26 (30,2%) gemeenten is het op één en drie type(n) onderwijsinstellingen van toepassing.

4.3 Overige criteria

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

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

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

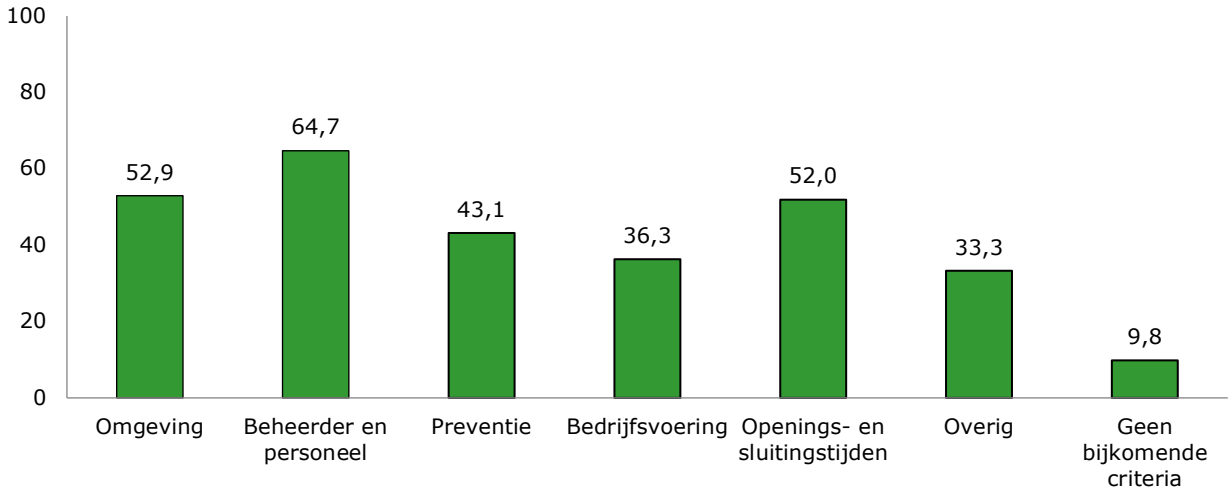
Ten opzichte van twee jaar geleden is er nagenoeg niets veranderd. Van de 102 coffeeshopgemeenten hebben 92 (90,2%) ten minste één overig criterium in hun beleid opgenomen. In figuur 4.6 is te zien dat 66 (64,7%) van de 102 gemeenten zich met een overig criterium richten op de beheerder van de shop en het personeel dat er werkzaam is. Voorbeelden hiervan zijn dat de beheerder ervaring moet hebben met het exploiteren van een coffeeshop, dat er permanent iemand van het personeel aanwezig moet zijn en dat medewerkers een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) moeten kunnen overleggen. In wat mindere mate richten gemeenten zich met overige criteria op de omgeving van de shop (voornamelijk het verbieden van terrassen bij coffeeshops), openings- en

sluitingstijden, preventie (voornamelijk de aanwezigheid van voorlichtingsmateriaal in de coffeeshop) en de bedrijfsvoering (voornamelijk het niet verkopen van smart- en/of ecodrugs in de coffeeshop).

Er zijn in totaal drie wijzigingen in drie gemeenten, te weten:

- In één gemeente is in de overige criteria opgenomen dat coffeeshops een keurmerk van de gemeente kunnen krijgen. Coffeeshops krijgen een dergelijk keurmerk als zij aan bepaalde voorwaarden voldoen, vooral met betrekking tot het adequaat voorlichten van klanten over het gebruik van cannabisproducten. Dit criterium is derhalve ingedeeld in de categorie preventie.
- Eén gemeente heeft een criterium toegevoegd waardoor het overdragen van de gedoogverklaring (ten behoeve van de exploitatie van een coffeeshop) is versoepeld. De gedoogverklaring - die eerst niet overdraagbaar was - kan nu overgaan op een familielid van de exploitant. Dit criterium is ondergebracht in de categorie 'bedrijfsvoering'.
- De laatste gemeente die een wijziging heeft doorgevoerd heeft een criterium toegevoegd waarmee een maximumleeftijd is gaan gelden voor het aanvragen van een gedoogverklaring. De gemeente tracht zo te voorkomen dat ze al snel na het verstrekken van de gedoogverklaring op zoek moet naar een nieuwe exploitant, vanwege pensionering of overlijden. Dit criterium is ondergebracht in de categorie 'beheerder en personeel'.

Figuur 4.6 Coffeeshopgemeenten die al dan niet overige criteria hebben opgenomen ten aanzien van het gedogen van een coffeeshop in 2018, per categorie, in % (n=102), meerdere antwoorden mogelijk



4.4 Handhavingswijze

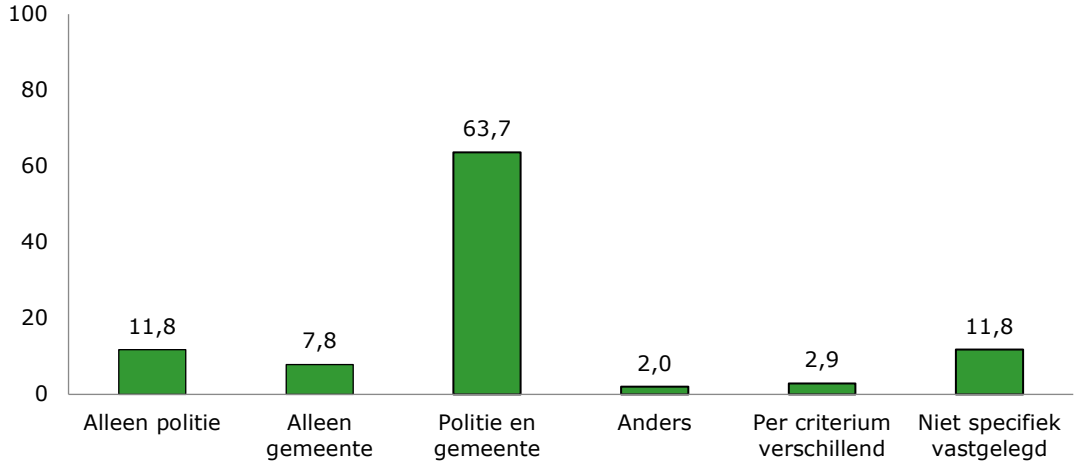
Met de AHOJGI-criteria, de Maximale handelshoeveelheid, de vestigingscriteria en overige criteria stelt de gemeente eisen waaraan coffeeshops in hun gemeente moeten voldoen. In deze paragraaf behandelen we de wijze waarop deze criteria volgens het gemeentelijk coffeeshopbeleid gehandhaafd moeten worden. Daarbij gaan we in op de handhavende instanties en de activiteiten die zij zouden moeten ondernemen.

Handhavende instanties

In figuur 4.7 is weergegeven welke instanties de criteria dienen te handhaven in de 102 coffeeshopgemeenten. De belangrijkste bevindingen zijn als volgt:

- Het praktische toezicht op de coffeeshops is - net als in de vorige meting - in de meeste gemeenten de gezamenlijke taak van politie en gemeente. Het gaat om 65 (63,7%) van de 102 gemeenten.
- De categorie coffeeshopgemeenten die het beleid zelf handhaven, is met acht (7,8%) gemeenten groter dan bij de vorige meting toen het om vijf (4,9%) gemeenten ging. Hoofdzakelijk gemeenten die bij de vorige meting nog in de categorie 'anders' vielen, behoren nu tot deze groep. Deze coffeeshopgemeenten geven aan nu alleen op de handhaving van het beleid toe te zien, terwijl zij daar bij de vorige meting nog actief bij werden ondersteund door de Belastingdienst en het OM.
- In 12 (11,8%) van de 102 gemeenten handhaaft uitsluitend de politie de gedoogcriteria. In drie (2,9%) gemeenten verschilt de handhavende instantie per criterium. In de praktijk verzorgt ook hier alleen de politie de handhaving, maar zij wordt bij één of twee criteria door de gemeente ondersteund.
- Twee (2,0%) gemeenten vallen in de categorie 'anders'. Zij betrekken naast de politie ook andere instanties bij de uitvoering van de handhaving, namelijk het OM, de Belastingdienst en/of een interventieteam.

Figuur 4.7 Handhavende instanties volgens het beleid van de coffeeshopgemeenten in 2018, in % (n=102)



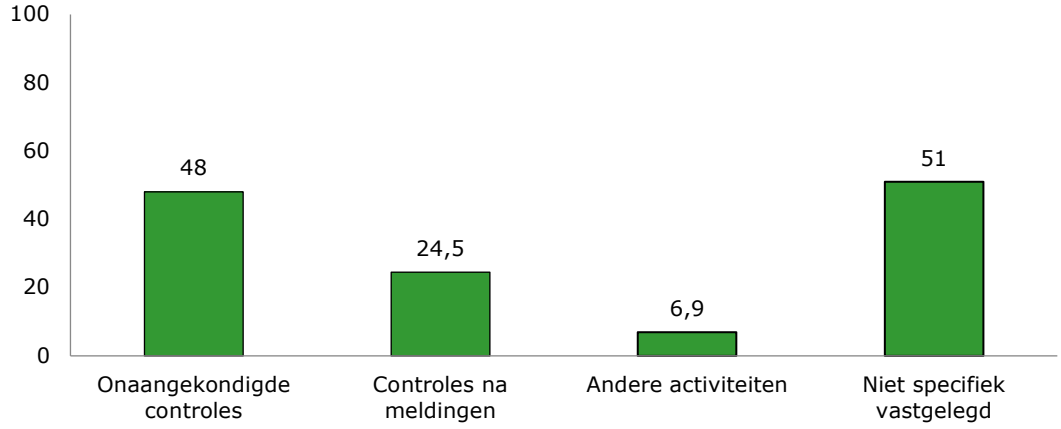
Handhavingsactiviteiten

Aan gemeenten is vervolgens gevraagd welke handhavingsactiviteiten de instanties moeten ondernemen volgens het gemeentelijk coffeeshopbeleid. De resultaten zijn weergegeven in figuur 4.8. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Van de 102 coffeeshopgemeenten hebben 52 (51%) niet specifiek in het beleid vastgesteld wat voor soort controles er moeten plaatsvinden. Daarmee ligt dit percentage hoger dan bij de vorige meting toen 46,7% van de gemeenten dit aangaf. Enkele gemeenten zeggen hierover dat zij hebben gekozen om niet meer aan een bepaald type controle vast te zitten. In deze gemeenten is het aantal controles vaak nog wel gelijk.

- In bijna de helft van de gemeenten - 49 (48%) van de 102 - worden onaangekondigde controles bij de coffeeshops gehouden. Omdat gemeenten niet aan een bepaald type controle willen vastzitten is dat iets lager dan bij de vorige meting, toen ging het om 53 (51,5%) van de 103 gemeenten.
- In zeven (6,9%) gemeenten worden 'andere handhavingsactiviteiten' ondernomen. Het gaat hier uitsluitend om 'aangekondigde' controles waarvan de coffeeshopeigenaar en zijn of haar personeel vooraf op de hoogte worden gesteld.
- Voor één gemeente geldt dat er na een recente fusie nog niet in het beleid is opgenomen welk type en hoeveel controles er bij de coffeeshops moeten worden gehouden. Dit is ook de reden waarom het aantal gemeenten waar controles na meldingen moet plaatsvinden, iets lager is dan twee jaar geleden. In 2018 gaat het om 25 (24,5%) van de 102 gemeenten, terwijl het in 2016 om 26 (25,2%) van de 103 gemeenten gaat.

Figuur 4.8 In beleid beoogde handhavingsactiviteiten in de coffeeshopgemeenten in 2018, in % (n=102)

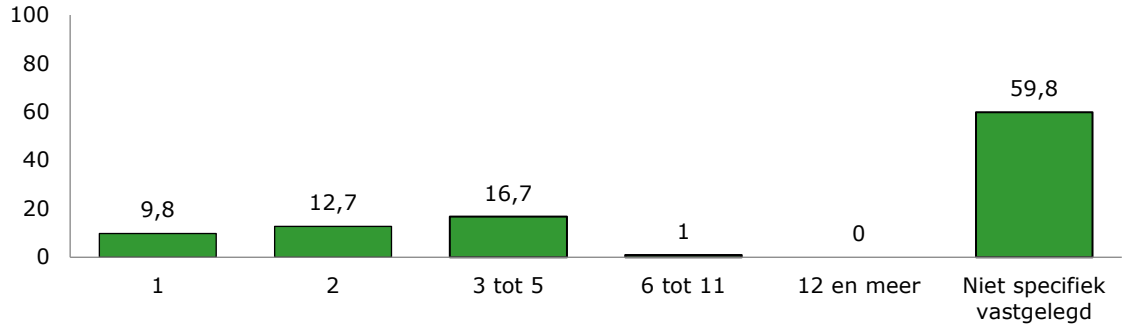


Frequentie controles

Aan gemeenteambtenaren is ook gevraagd hoeveel controles er bij coffeeshops zouden moeten plaatsvinden op basis van het lokale coffeeshopbeleid. De resultaten zijn weergeven in figuur 4.9. De belangrijkste bevindingen betreffende de afspraken die gemeenten hebben gemaakt over de controlefrequentie, zijn:

- Het aantal gemeenten dat de controlefrequentie niet specifiek in het beleid heeft vastgelegd is met 61 (59,8%) gelijk aan dat van twee jaar geleden.
- Als de controlefrequentie wel is vastgelegd ligt deze in de meeste gemeenten tussen de twee en vijf controles per coffeeshop per jaar. Dit geldt in 2018 voor 30 (29,4%) van de 102 gemeenten, waarmee dit aantal ten opzichte van de vorige meting niet is veranderd.
- Het aantal gemeenten dat aangeeft één controle per coffeeshop per jaar te houden is gestegen van zeven (6,8%) van de 103 gemeenten bij de vorige meting naar tien (9,8%) van de 102 gemeenten bij de huidige meting. Daarnaast is er sprake van een daling van het aantal gemeenten met een controlefrequentie tussen de zes en 11: van drie (2,9%) naar één (1%).
- In overeenstemming met de vorige meting is er geen enkele gemeente die aangeeft dat er 12 of meer controles per coffeeshop moeten worden gehouden.

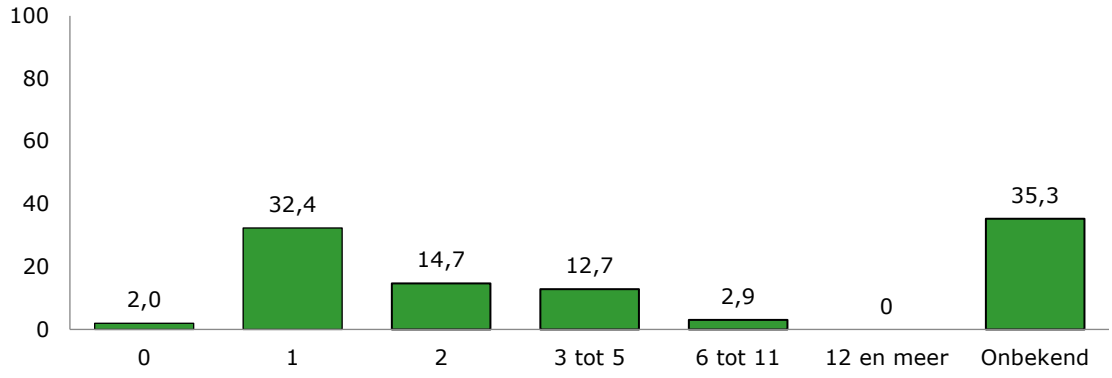
Figuur 4.9 Frequentie van controles per coffeeshop volgens het beleid van de coffeeshopgemeenten in 2018, in % (n=102)



Als we vervolgens vragen hoeveel controles er daadwerkelijk zijn uitgevoerd dan blijken die redelijk overeen te komen met het beleid. De resultaten – weergegeven in figuur 4.10 – laten het volgende zien:

- De coffeeshopgemeenten die het aantal controles niet specifiek in het beleid hebben vastgelegd, blijken over het algemeen in 2018 één controle per coffeeshop te hebben uitgevoerd. Vandaar dat het aantal gemeenten met één uitgevoerde controle met 33 (32,4%) hoger ligt dan de 10 (9,8%) uit figuur 4.9.
- Er zijn 48 (47,1%) gemeenteambtenaren die aangeven dat er één of twee controles zijn uitgevoerd bij de coffeeshops in hun gemeente. De controlefrequentie is daarmee nagenoeg vergelijkbaar met de vorige meting toen 46 (45,6%) dit nog aangaven.
- In twee (2%) van de 102 gemeenten is geen enkele controle uitgevoerd. Dat zijn er beduidend minder als bij de vorige meting. Toen waren er in tien (9,7%) van de 103 gemeenten geen controles uitgevoerd.
- In 36 (35,3%) van de 102 gemeenten is onbekend hoeveel controles er bij de coffeeshops zijn uitgevoerd. Bij de vorige meting ging het nog om 30 (29,1%) van de 103 gemeenten.

Figuur 4.10 Aantal daadwerkelijk uitgevoerde controles per coffeeshop in de coffeeshopgemeenten in 2018, in % (n=102)



Uit een nadere analyse blijkt dat 19 (46,4%) van de 41 gemeenten die het aantal uit te voeren controles in het beleid hebben vastgelegd, ook exact dat aantal controles hebben uitgevoerd. In 12 (29,3%) gemeenten hebben minder controles plaatsgevonden dan in hun beleid staat, terwijl in één (2,4%) gemeente meer controles zijn uitgevoerd. In negen (22%) gemeenten die het aantal uit te voeren controles in het beleid hebben vastgesteld, is niet bekend hoeveel controles er zijn uitgevoerd.

4.5 Sanctiebeleid[2]

In het geval van een overtreding van de criteria die in een gemeente van toepassing zijn, kan de burgemeester een sanctie opleggen. Welke sanctie volgt op welke overtreding van welk criterium is doorgaans vastgelegd in het sanctiebeleid. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens behandeld hoe gemeenten de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties in het gemeentelijke coffeeshopbeleid hebben vastgelegd.

Bestuursrechtelijke sancties

Van de 102 coffeeshopgemeenten geven 96 (94,1%) aan dat de bestuursrechtelijke sancties voor het overtreden van de van toepassing zijnde gedoogcriteria formeel zijn vastgelegd in het handhavingsarrangement. Dat zijn er twee minder dan bij vorige meting toen het om 98 gemeenten ging. Twee van deze zes gemeenten hebben tijdelijk geen handhavingsbeleid vastgelegd, vanwege respectievelijk een fusie en actualisatie van het beleid. De overige vier gemeenten hebben de bestuursrechtelijke sancties niet in hun beleid vastgelegd.

Van de 96 gemeenten die de bestuursrechtelijke sancties hebben vastgelegd maken 93 (96,9%) gebruik van een zogenoemd sanctietraject of stappenplan. Dit wil zeggen dat bij herhaalde overtredingen van de criteria hogere sancties volgen. Zo volgt bij een eerste overtreding van een criterium de sanctie uit de eerste stap, terwijl bij de tweede en derde overtreding de sancties uit respectievelijk de tweede en derde stap volgen. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoeveel stappen zij per sanctietraject hanteren. Uit bovenstaande volgt dat er - net als bij de vorige meting - drie gemeenten zijn die geen getrapt sanctieplan kennen.

Uniform en pluriform
Er kunnen twee soorten sanctietrajecten worden onderscheiden: uniform en pluriform. In het geval van een uniform sanctietraject volgt op het (herhaaldelijk) overtreden van de van toepassing zijnde gedoogcriteria per criterium hetzelfde sanctietraject met hetzelfde aantal stappen, terwijl in het geval van een pluriform sanctietraject de sancties en het aantal stappen per criterium kunnen verschillen. In dit laatste geval kan het ook zo zijn dat een criterium niet in het sanctietraject is opgenomen.

Hieronder wordt per landelijk gedoogcriterium een overzicht gegeven van de sancties van de 93 coffeeshopgemeenten die in 2018 een dergelijk traject hanteren.

Toelichting sancties
- Formele waarschuwing: de exploitant ontvangt een formele waarschuwing dat bij een volgende overtreding een zwaardere sanctie zal volgen;
- Sluiting bepaalde tijd: de coffeeshop wordt gesloten voor een - in het beleid vastgelegde - tijdsduur. Na het verstrijken van deze periode mag de shop op dezelfde locatie weer worden geopend;
- Sluiting onbepaalde tijd: de coffeeshop wordt gesloten, maar er wordt geen tijdsduur aan de sluiting verbonden. De coffeeshop mag op deze locatie pas weer worden geopend als de gemeente daar toestemming voor geeft;

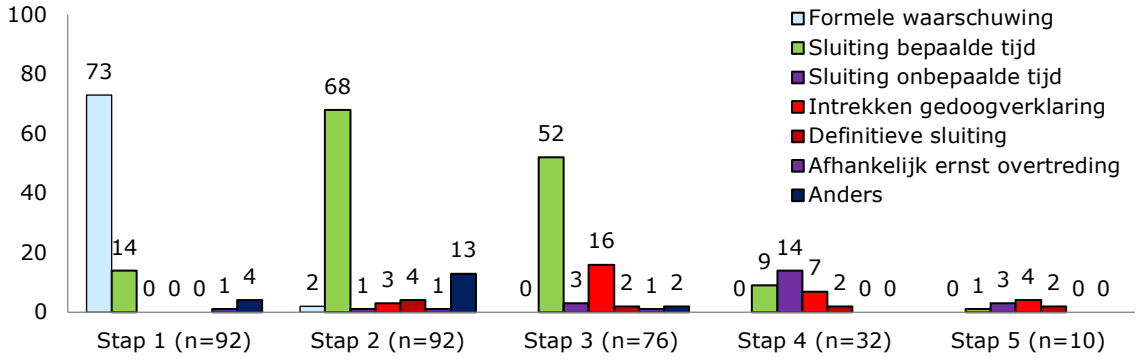
[2] In deze paragraaf worden – vanwege het per criterium sterk wisselende aantal gemeenten dat het in het beleid heeft opgenomen – uitsluitend absolute aantallen en geen percentages gerapporteerd.

- Intrekken gedoogverklaring: de door de gemeente aan de exploitant toegekende gedoogverklaring wordt ingetrokken, waardoor de verkoop van cannabis uit het desbetreffende pand niet langer wordt gedoogd. In de praktijk betekent dit dat de exploitant zijn coffeeshop moet sluiten;
- Definitieve sluiting: De coffeeshop wordt op de huidige locatie definitief gesloten. De praktische uitwerking van deze sanctie is derhalve hetzelfde als bij het intrekken van de gedoogverklaring;
- Afhankelijk ernst van overtreding: Afhankelijk van hoe ernstig de gemeente de overtreding vindt, wordt één van de hierboven beschreven sancties opgelegd;
- Anders: Voorbeelden van sancties die in de categorie 'anders' zijn ondergebracht zijn dat er door gemeenten wordt verwezen naar een sanctie in een ander beleid (vaak horeca) en dat er na een overtreding een gesprek met de exploitant volgt.

Affichering

In 92 gemeenten is het A-criterium in het sanctietraject opgenomen (figuur 4.11). Bij een eerste overtreding volgt in de meeste (73) gemeenten een formele waarschuwing. In de tweede en derde stap gaat het grootste gedeelte (respectievelijk 68 en 52) van de gemeenten over tot sluiting voor bepaalde tijd. Van de 32 gemeenten die een vierde stap hanteren gaan de meeste (14) in deze stap over tot sluiting van de coffeeshop voor onbepaalde tijd. Slechts enkele (10) gemeenten hanteren een vijfde stap, waarin de gedoogverklaring wordt ingetrokken of de coffeeshop voor onbepaalde tijd of definitief wordt gesloten.

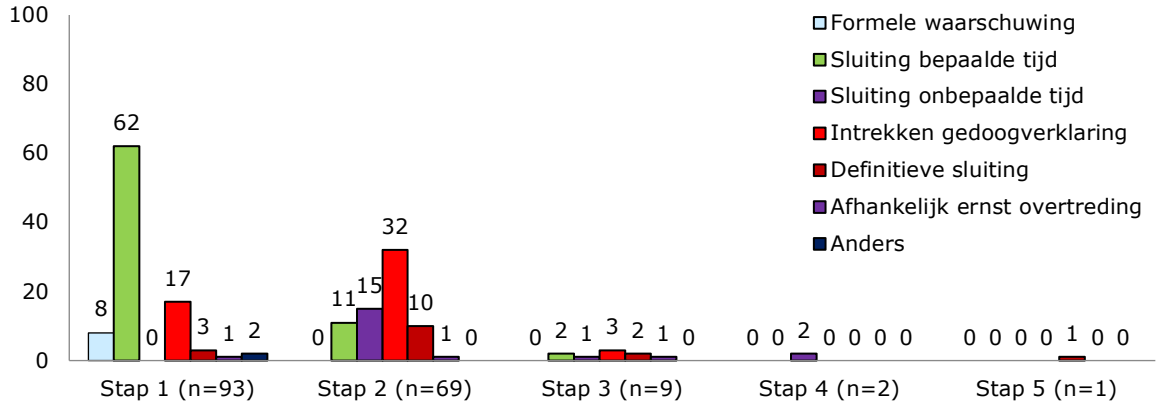
Figuur 4.11 Sancties in de coffeeshopgemeenten voor het A-criterium in 2018, in absolute aantallen (n varieert van 10 tot en met 92)



Harddrugs

Het H-criterium is door alle 93 gemeenten in het beleid opgenomen (figuur 4.12). Ten opzichte van de vorige meting is er nagenoeg niets veranderd. Gemeenten bestraffen een overtreding van het H-criterium nog steeds sneller zwaarder dan de meeste andere criteria. Zo gaat het grootste deel (62) van de gemeenten al in de eerste stap over tot sluiting voor bepaalde tijd en door 17 gemeenten wordt bij de eerste overtreding de gedoogverklaring ingetrokken. Drie gemeenten gaan in de eerste stap gelijk over tot definitieve sluiting van de shop. In de tweede stap is het intrekken van de gedoogverklaring de meest (32 gemeenten) toegepaste sanctie. Omdat gemeenten snel zwaar straffen bij een overtreding van het H-criterium, zijn er weinig (respectievelijk 9, 2 en 1) gemeenten die een derde, vierde of vijfde stap hanteren. Voordat de derde, vierde of vijfde overtreding van het H-criterium zich kan voordoen is de coffeeshop immers al gesloten.

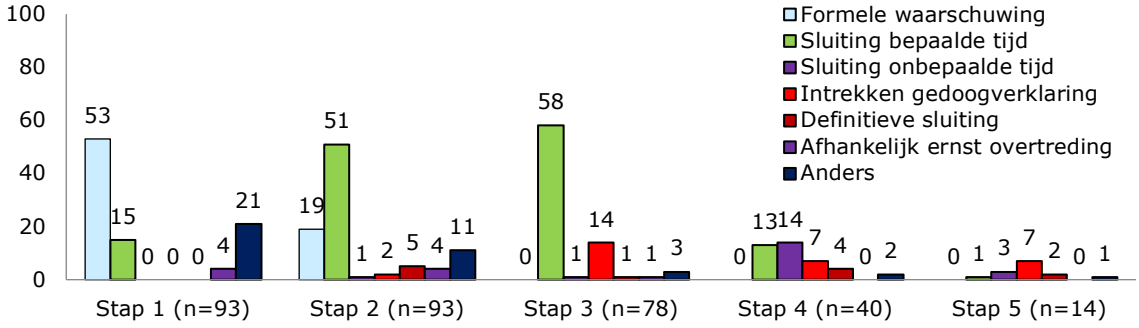
Figuur 4.12 Sancties in coffeeshopgemeenten voor het H-criterium in 2018, in absolute aantallen (n varieert van 1 tot en met 93)



Overlast

Ook het O-criterium is door alle 93 gemeenten opgenomen in het sanctiebeleid (figuur 4.13). In de eerste stap volgt in de meeste (53) gemeenten een formele waarschuwing. In de tweede en derde stap wordt in de meeste (respectievelijk 51 en 58) gemeenten de coffeeshop voor bepaalde tijd gesloten. Van de 40 gemeenten die een vierde stap hanteren leggen 13 gemeenten een sluiting voor bepaalde tijd op, terwijl 14 de coffeeshop voor onbepaalde tijd sluiten. Bij een vijfde overtreding gaan de gemeenten die deze stap hanteren, meestal over tot het intrekken van de gedoogverklaring (7), sluiting voor onbepaalde tijd (3) of definitieve sluiting (2).

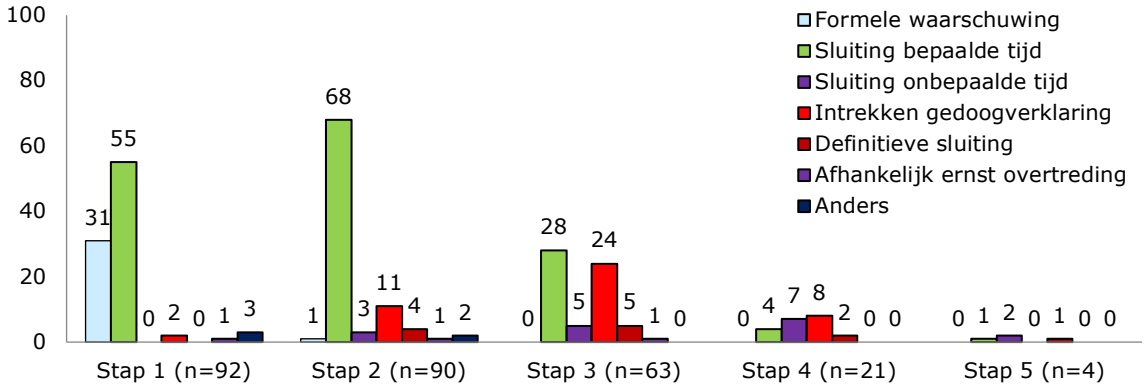
Figuur 4.13 Sancties in coffeeshopgemeenten voor het O-criterium in 2018, in absolute aantallen (n varieert van 14 tot en met 93)



Jeugd

Net als bij de vorige meting heeft één gemeente het J-criterium niet opgenomen in het sanctietraject (figuur 4.14). Van de 92 gemeenten die het wel hebben opgenomen kiezen 55 in de eerste stap voor een sluiting voor bepaalde tijd, terwijl 31 voor een formele waarschuwing kiezen. Een duidelijke meerderheid (68) van de gemeenten kiest in de tweede stap voor een sluiting voor bepaalde tijd. De sluiting voor bepaalde tijd is ook in de derde stap de meest gangbare sanctie (28), op de voet gevolgd door het intrekken van de gedoogverklaring (24). Van de 21 gemeenten die een vierde stap hanteren, kiezen vier gemeenten voor een sluiting voor bepaalde tijd, zeven gemeenten voor een sluiting voor onbepaalde tijd en acht voor het intrekken van de gedoogverklaring. Vier gemeenten hanteren een vijfde stap.

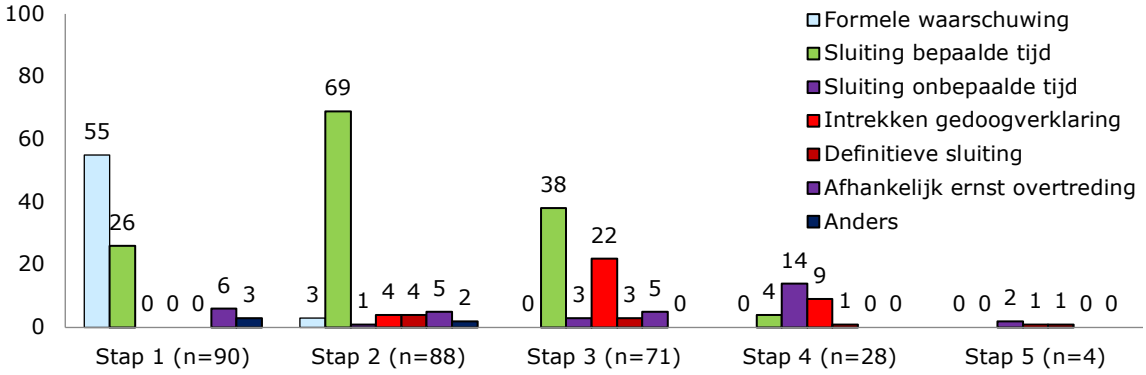
Figuur 4.14 Sancties in coffeeshopgemeenten voor het J-criterium in 2018, in absolute aantallen (n varieert van 4 tot en met 92)



Grote transactiehoeveelheden

Het G-criterium is door 90 van de 93 gemeenten in hun sanctietraject opgenomen (figuur 4.15). Hiervan kiezen 55 in de eerste stap voor een formele waarschuwing. De meeste (69) gemeenten leggen in de tweede stap een sluiting voor bepaalde tijd op. Dit is ook het geval in de derde stap; daar leggen 38 gemeenten een sluiting voor bepaalde tijd op, terwijl in deze stap 22 gemeenten overgaan tot het intrekken van de gedoogverklaring. In de vierde stap sluiten vier gemeenten de coffeeshop voor bepaalde tijd, terwijl een sluiting voor onbepaalde tijd en het intrekken van de gedoogverklaring door respectievelijk 14 en negen gemeenten wordt opgelegd. Vier gemeenten hanteren een vijfde stap.

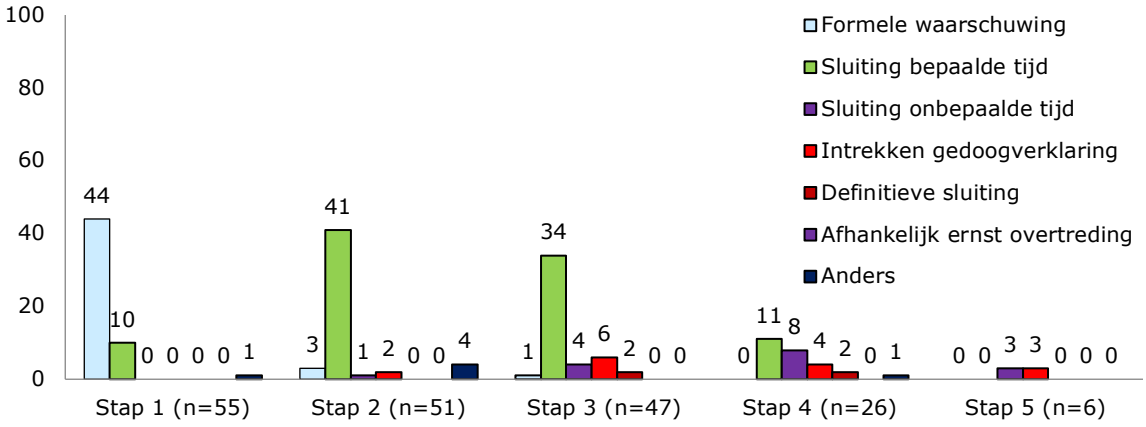
Figuur 4.15 Sancties in coffeeshopgemeenten voor het G-criterium in 2018, in absolute aantallen (n varieert van 4 tot en met 90)



Ingezetenencriterium

In 2018 hebben 55 gemeenten het I-criterium opgenomen in het sanctietraject, hetgeen één meer is dan bij de vorige meting, maar nog steeds beduidend minder dan de andere landelijke gedoogcriteria. De meeste (44) gemeenten die het criterium hebben opgenomen, geven in de eerste stap een formele waarschuwing (figuur 4.16). In de tweede en derde stap leggen respectievelijk 41 en 34 gemeenten een sluiting voor bepaalde tijd op. Van de 26 gemeenten die een vierde stap hanteren, leggen 11 een sluiting voor bepaalde tijd op en acht een sluiting voor onbepaalde tijd. Er zijn zes gemeenten die een vijfde stap hanteren.

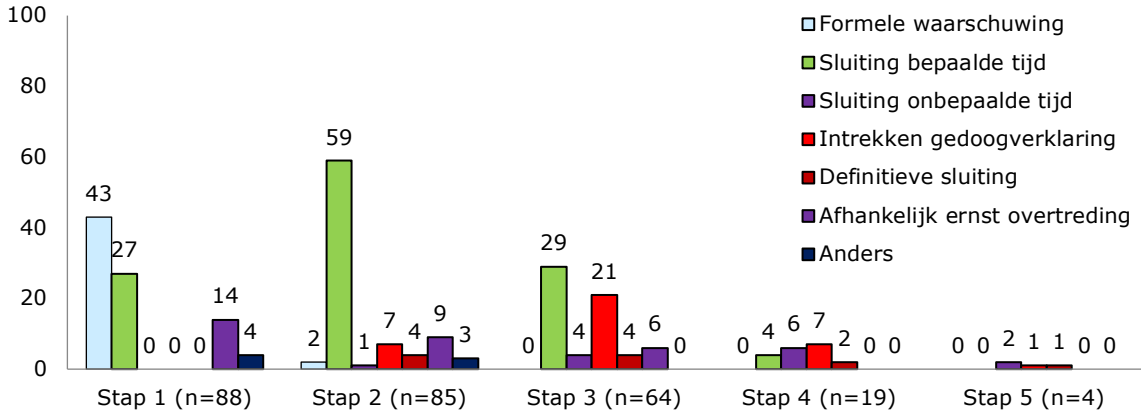
Figuur 4.16 Sancties in coffeeshopgemeenten voor het I-criterium in 2018, in absolute aantallen (n varieert van 6 tot en met 55)



Maximale handelshoeveelheid

Van de 93 gemeenten hebben 88 de Maximale handelshoeveelheid in het sanctietraject opgenomen (figuur 4.17). Daarvan geven 43 in de eerste stap een formele waarschuwing. In de tweede stap leggen de meeste (59) gemeenten een sluiting voor bepaalde tijd op. Dit is ook het geval in de derde stap, waar 29 gemeenten een sluiting voor bepaalde tijd opleggen. In deze derde stap gaan 21 gemeenten over tot het intrekken van de gedoogverklaring. De 19 gemeenten die een vierde stap hanteren, laten geen eenduidig beeld zien van welke sanctie zij opleggen. Dit varieert van een sluiting voor bepaalde tijd tot definitieve sluiting. Er zijn vier gemeenten met een vijfde stap.

Figuur 4.17 Sancties in coffeeshopgemeenten voor de Maximale handelshoeveelheid in 2018, in absolute aantallen (n varieert van 4 tot en met 88)



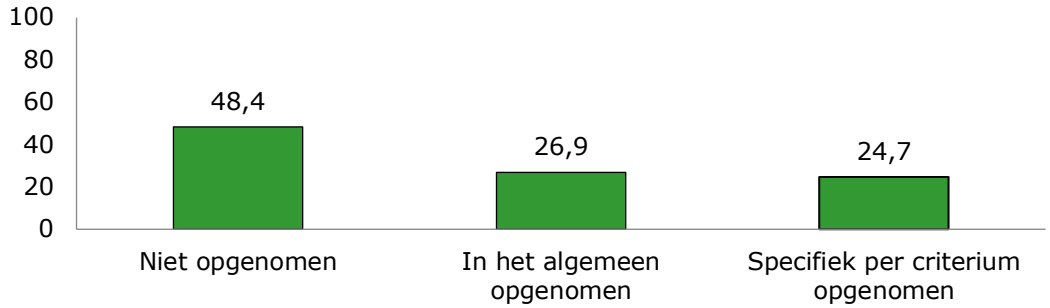
Strafrechtelijke sancties

Gemeenten kunnen in het coffeeshopbeleid ook opnemen of in de lokale driehoek is vastgesteld of er strafrechtelijke sancties volgen op overtreding van de van toepassing zijnde criteria. Van de 93 gemeenten met een sanctietraject hebben 48 (51,6%) hierover expliciet iets opgenomen in het beleid (figuur 4.18). Dat is er één minder dan bij de vorige meting.

In het coffeeshopbeleid van 25 (26,9%) gemeenten met een sanctietraject wordt aangegeven dat er in het algemeen een strafrechtelijke reactie volgt op een overtreding. Dit wordt echter niet nader gespecificeerd. Bij de andere 23 (24,7%) gemeenten staat in het beleid per criterium specifiek omschreven welke strafrechtelijke reactie volgt op een overtreding.

Van de 93 gemeenten zijn er 45 (48,4%) die de strafrechtelijk sancties niet expliciet hebben opgenomen in het beleid. Uitsluitend de politie en het OM dragen in deze gemeenten zorg voor de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak. Deze gemeenten achten het derhalve niet noodzakelijk om de strafrechtelijke sancties te vermelden in het beleid.

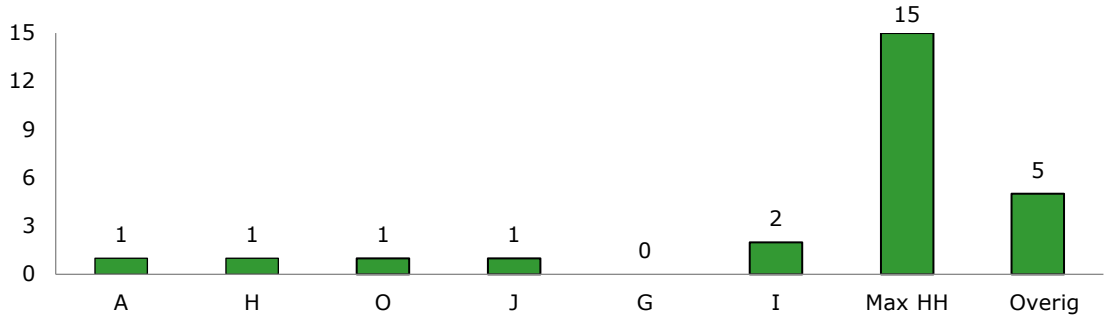
Figuur 4.18 Gemeenten die in het coffeeshopbeleid al dan niet expliciet strafrechtelijke sancties hebben opgenomen in 2018, in % (n=93)



4.6 Overtredingen en opgelegde sancties

Aan de ambtenaren van de coffeeshopgemeenten is tevens gevraagd hoeveel overtredingen van de van toepassing zijnde criteria zij hebben geconstateerd. In totaal gaat het in 2018 om 26 overtredingen in 14 gemeenten (figuur 4.19). Dat zijn er meer dan in 2016 toen 19 overtredingen in 17 verschillende gemeenten werden geconstateerd. Het vaakst werd in 2018 een overtreding van de Maximale handelshoeveelheid geconstateerd, namelijk 15 keer. Vijf keer werd een overtreding van een overig criterium vastgesteld (het niet aanwezig zijn van de beheerder, de aanwezigheid van alcohol, de aanwezigheid van een kansspelautomaat, de niet toegestane exploitatie van een terras en het hanteren van afwijkende openingstijden). Verder zijn twee overtredingen van het I-criterium en één van respectievelijk het A-, H-, O- en J-criterium geconstateerd.

Figuur 4.19 Aantal in 2018 geconstateerde overtredingen van de van toepassing zijnde criteria in de coffeeshopgemeenten, in absolute aantallen (n=26)



In tien van de 14 gemeenten waar overtredingen zijn geconstateerd, hebben die ook tot sancties geleid. Uit figuur 4.20 blijkt dat na het constateren van 15 van de 26 overtredingen een formele waarschuwing aan de desbetreffende coffeeshop is gegeven. Drie keer is een coffeeshop voor bepaalde tijd gesloten, terwijl twee keer een sluiting voor onbepaalde tijd is opgelegd. Daarbij was de duur van de kortst opgelegde sluiting drie maanden, terwijl de langst opgelegde sluiting één jaar bedroeg. Niet alle 26 geconstateerde overtredingen hebben tot het opleggen van sancties geleid. In zes gevallen is afgezien van het opleggen van een sanctie, vanwege gebrek aan informatie over de toedracht van de overtreding.

Figuur 4.20 Aan coffeeshops opgelegde sancties door de coffeeshopgemeenten in 2018, in absolute aantallen (n=26)

5. CONCLUSIES

In dit laatste hoofdstuk bespreken we de belangrijkste resultaten van deze meting. Daarbij is aandacht voor de actuele situatie eind 2018 en de veranderingen die zich hebben voorgedaan ten opzichte van de vorige meting(en). Het inventariseren van het aantal coffeeshops en het gemeentelijk coffeeshopbeleid is op vergelijkbare wijze uitgevoerd als in eerdere jaren. In de periode april 2019 tot en met juni 2019 is aan ambtenaren van alle Nederlandse gemeenten - die op dat moment betrokken waren bij het coffeeshopbeleid in hun gemeente - een vragenlijst voorgelegd betreffende het vastgelegde coffeeshopbeleid. De respons bedraagt net als bij eerdere metingen 100%.

5.1 Coffeeshops in Nederland

Nederland telt eind 2018 567 coffeeshops verspreid over 102 gemeenten. Sinds de vorige meting eind 2016 – toen het aantal coffeeshops nog op 573 lag – zijn er 14 coffeeshops verdwenen en acht bijgekomen. Ook in 2019 lijkt de stabilisatie van het aantal coffeeshops door te zetten: in maart 2019 is het aantal coffeeshops iets gestegen naar 570.

De belangrijkste redenen voor het verdwijnen van coffeeshops sinds de vorige meting zijn sluitingen als gevolg van een negatief BIBOB-advies en overtredingen van de van toepassing zijnde gedoogcriteria. Dat er acht coffeeshops zijn bijgekomen komt onder andere doordat er nieuwe coffeeshops in de plaats zijn gekomen van shops die zijn gesloten. Daarnaast willen enkele gemeenten het aantal coffeeshops nader overeenstemmen met het hogere maximum dat is vastgelegd in het coffeeshopbeleid.

In de geografische spreiding van coffeeshops over Nederland is nauwelijks iets veranderd. Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zijn nog steeds de enige gemeenten met meer dan 20 coffeeshops. Samen hebben zij 242 coffeeshops, hetgeen 42,7% van het totale aantal in Nederland is. De coffeeshopdichtheid (gemiddeld aantal inwoners per coffeeshop) ligt eind 2018 op gemiddeld 33.489 inwoners per coffeeshop voor de 102 coffeeshopgemeenten. Het gemiddelde is nagenoeg gelijk aan dat van eind 2016 toen dit 32.671 bedroeg.

5.2 Gemeentelijk beleid

In vergelijking met de voorgaande meting is in de beleidsvorm weinig veranderd. Eind 2018 hebben 266 (70%) van de 380 gemeenten een nulbeleid, terwijl er 12 (3,2%) gemeenten zijn die geen coffeeshopbeleid hebben. Er zijn 102 gemeenten (26,8% van alle gemeenten) die een gedoogbeleid hebben voor coffeeshops.

Maximumbeleid

Alle 102 gemeenten met een gedoogbeleid voor coffeeshops hebben nog steeds een maximumbeleid. De meeste gemeenten die hun beleid nader specificeren geven aan dat er regionale afspraken zijn gemaakt. Het gaat om 23 (22,5%) van de 102 gemeenten. De regionale afspraken tussen coffeeshopgemeenten hebben voornamelijk betrekking op het al dan niet (actief) handhaven van het Ingezetenencriterium (I-criterium). Verder zijn er 12 (11,8%) gemeenten die aangeven dat zij een uitsterfbeleid voeren.

In 83 (81,4%) van de 102 coffeeshopgemeenten is het aantal coffeeshops gelijk aan het vastgestelde maximum. Dit aantal is vergelijkbaar met de vorige meting, toen in 84 (81,6%) coffeeshopgemeenten het aantal coffeeshops gelijk was aan het maximum aantal dat volgens het beleid is toegestaan. Voor 11 (10,8%) gemeenten geldt dat het aantal coffeeshops in de gemeente lager is dan het vastgestelde maximum. Vijf van deze 11 gemeenten hebben maatregelen genomen om te zorgen dat er coffeeshops bijkomen, zodat in de lokale vraag naar cannabis kan worden voorzien. In acht (7,8%) gemeenten is het aantal coffeeshops hoger dan het maximum.

Aanvullende maatregelen

De Wet BIBOB is in 2018 in totaal 89 keer toegepast op coffeeshops door 21 (20,6%) van de 102 coffeeshopgemeenten. Bij de vorige meting pasten 31 gemeenten de Wet BIBOB toe, maar zij deden dit minder vaak, namelijk 58 keer. Er zijn 13 (12,7%) gemeenten die in het geheel geen gebruik maken van BIBOB, terwijl er 60 (58,8%) zijn die wel in algemene zin gebruik maken van de wet, maar dit in 2018 niet gedaan hebben.

Artikel 13b van de Opiumwet is in 2018 volgens de ambtenaren door 23 (22,5%) coffeeshopgemeenten 81 keer toegepast met betrekking tot de niet-gedoogde verkoop van cannabis. Bij de vorige meting pasten 31 (28,8%) gemeenten het artikel 171 keer toe. Artikel 174a van de Gemeentewet is in 2018 door drie (2,9%) gemeenten in totaal drie keer toegepast met betrekking tot de niet-gedoogde verkoop van cannabis. Bij de vorige meting paste geen enkele coffeeshopgemeente deze wet in dit verband toe.

Drie (2,9%) coffeeshopgemeenten geven aan dat zij, naast de handhaving van het I-criterium, extra maatregelen hebben genomen om het drugstoerisme in hun gemeenten aan banden te leggen. Het gaat om aanscherpingen van het G-criterium en maatregelen die straatdealers tegen gaan.

Toekomstplannen

Van de coffeeshopgemeenten zijn 47 (46,1%) van plan om wijzigingen door te voeren in 2019 of 2020. Van deze 47 gemeenten zeggen 28 (59,6%) dat de wijzigingen (nog) niet concreet uitgewerkt en/of vertrouwelijk zijn. Vijf gemeenten hebben plannen om hun beleid te wijzigen in verband met (eventuele) deelname aan het experiment gesloten coffeeshopketen. Drie gemeenten zijn voornemens hun beleid te wijzigen in verband met schaarse vergunningen. Bij de vorige meting waren er overigens 43 (41,7%) gemeenten met toekomstplannen, waarvan 15 (34,9%) daadwerkelijk hun beleid blijken te hebben aangepast.

5.3 Handhavingsbeleid

Bijna alle coffeeshopgemeenten hebben de handhaving van het A-, H-, O-, J-, en G-criterium en de Maximale handelshoeveelheid in het beleid opgenomen. Alleen voor het A-criterium en de Maximale handelshoeveelheid geldt dat twee gemeenten deze niet in het beleid hebben staan. Door vier (3,9%) van de 102 gemeenten wordt hierbij afgeweken van de definities uit de Aanwijzing Opiumwet. Het gaat in twee gemeenten om een aanpassing van het G-criterium, terwijl de twee andere gemeenten pas overgaan tot bestuursrechtelijke handhaving bij een Maximale handelsvoorraad van respectievelijk meer dan 1.000 en 3.000 gram.

Ingezetenencriterium

Net als bij de vorige meting blijkt dat het I-criterium door minder gemeenten - 86 (84,3%) van de 102 - in een handhavingsarrangement is vastgelegd. Het aantal gemeenten is wel hoger dan bij de vorige meting.

Niet alle gemeenten die het I-criterium in het beleid hebben staan, handhaven het I-criterium actief. Voor 65 (63,7%) gemeenten geldt dat er niet actief op het I-criterium wordt gehandhaafd en 30 (29,4%) gemeenten handhaven het met 'lage prioriteit'. Uit de antwoorden van deze laatste groep gemeenten blijkt dat de situatie in de praktijk doorgaans dezelfde is: er is weinig tot geen controle op de naleving van het I-criterium en sancties (die door sommige gemeenten dus wel in het handhavingsarrangement zijn opgenomen) worden hierdoor in de praktijk niet opgelegd.

Er zijn zeven (6,9%) gemeenten die het I-criterium met hoge prioriteit handhaven. Hier wordt het I-criterium gehandhaafd zoals dat in het landelijk coffeeshopbeleid is beschreven. Niet-ingezetenen van Nederland hebben geen toegang tot de coffeeshops en aan hen wordt geen cannabis verkocht. Er wordt op het criterium gecontroleerd in de coffeeshops in deze gemeenten en bij overtreding wordt overgegaan tot sanctionering.

Aanvullende criteria

Van de 102 coffeeshopgemeenten hebben 94 (92,2%) ten minste één aanvullend vestigingscriterium in het coffeeshopbeleid opgenomen. Deze criteria hebben betrekking op diverse aspecten in en rond coffeeshops. Voorbeeld daarvan zijn het vaststellen van een afgebakend gebied waar een coffeeshop zich niet mag vestigen, een minimale afstand tussen coffeeshops onderling en het verplicht stellen van voldoende parkeergelegenheid.

Afstandscriterium

Van alle vestigingscriteria is het afstandscriterium door de meeste coffeeshopgemeenten vastgesteld, namelijk 86 (84,3%). Dat zijn er twee meer dan bij de vorige meting. De meeste gemeenten - 51 (59,3%) van de 86 - hanteren een afstand van 250 meter of minder. Voor een afstand van meer dan 250 meter kiezen 29 (33,7%) gemeenten.

Er blijken 11 coffeeshops verdeeld over zeven gemeenten te zijn die niet aan het door de gemeente gestelde afstandscriterium voldoen. Bij de vorige meting ging het nog om 36 coffeeshops in negen gemeenten. In 78 (90,7%) van de 86 gemeenten met een

afstandscriterium geldt het criterium in ieder geval voor het voortgezet onderwijs. Beduidend minder vaak geldt het voor het MBO (63 van de 86; 73,3%) en basisscholen (40 van de 86; 46,5%).

Overige criteria

Gemeenten kunnen ook criteria hanteren die niet zozeer betrekking hebben op de vestiging van een coffeeshop, maar wel een voorwaarde zijn voor het geven van de gedoogstatus. Ten opzichte van twee jaar geleden is hierin weinig veranderd. Van de 102 gemeenten hebben 92 (90,2%) ten minste één overig criterium in hun beleid opgenomen. De meeste gemeenten - 66 (64,7%) van de 102 - richten zich daarmee op de beheerder van de shop en het personeel dat er werkzaam is. Slechts drie gemeenten hebben hierin kleine wijzigingen aangebracht ten opzichte van de vorige meting. Het gaat om: het toevoegen van een keurmerk voor coffeeshops; het versoepelen van het overdragen van een coffeeshop; en het vaststellen van een maximumleeftijd voor het aanvragen van een gedoogverklaring c.q. -status.

Handhavingswijze

Het praktische toezicht op coffeeshops is in het overgrote deel van de gemeenten - 65 (63,7%) van de 102 - de gezamenlijke taak van politie en gemeente. Dat zijn er evenveel als bij de vorige meting. De categorie coffeeshopgemeenten die het beleid zelf handhaven is met acht (7,8%) gemeenten nu groter dan bij de vorige meting. Toen ging het om vijf (4,9%) gemeenten. In 12 (11,8%) coffeeshopgemeenten handhaaft uitsluitend de politie de gedoogcriteria. In drie (2,9%) gemeenten verschilt de handhavende instantie per criterium.

Van de 102 coffeeshopgemeenten hebben 52 (51%) niet specifiek in het beleid vastgesteld wat voor soort controles er moeten plaatsvinden. In de overige gemeenten dienen in de meeste - 49 (48%) van de 102 - onaangekondigde controles bij de coffeeshops plaats te vinden. De controlefrequentie is eveneens door een groot aantal gemeenten niet in het beleid opgenomen. Het gaat om 61 (59,8%) gemeenten. Als de frequentie wel is vastgelegd, dan ligt deze vaak tussen twee en vijf controles per coffeeshop per jaar. Dit geldt in 2018 voor 30 (29,4%) van de 102 gemeenten. Uit een nadere analyse blijkt dat 19 (46,4%) van de 41 gemeenten die het aantal uit te voeren controles in het beleid hebben vastgelegd, ook exact dat aantal controles hebben uitgevoerd.

5.4 Sanctiebeleid en sanctionering

Van de 102 coffeeshopgemeenten geven 96 (94,1%) aan dat de bestuursrechtelijke sancties voor het overtreden van de van toepassing zijnde gedoogcriteria formeel zijn vastgelegd in het handhavingsarrangement. Daarbij maken 93 gemeenten (96,9%) gebruik van een zogenoemd sanctietraject of stappenplan. Als gemeenten een sanctietraject hebben nemen ze daar doorgaans alle criteria in op met uitzondering van het I-criterium. In 2018 is het I-criterium door 55 gemeenten opgenomen in het sanctietraject. Dat is er één meer dan de vorige meting toen dit er 54 waren.

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

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

Overtredingen en sanctionering

In 2018 zijn in totaal 26 overtredingen geconstateerd in 14 gemeenten. Dat zijn er meer dan in 2016 toen het om 19 overtredingen in 17 gemeenten ging. Het vaakst is in 2018 een overtreding van de Maximale handelshoeveelheid geconstateerd, namelijk 15 keer. Vijf keer constateerde een gemeente een overtreding van een overig criterium.

Niet alle 19 geconstateerde overtredingen hebben tot het opleggen van sancties geleid. In tien van de 14 gemeenten zijn daadwerkelijk sancties opgelegd. In de andere vier is (in totaal zes keer) afgezien van het opleggen van een bestuurlijke maatregel. De gemeenten die wel sancties opleggen, geven het vaakst een formele waarschuwing na een overtreding. Dat gebeurde na 15 van de 26 overtredingen. Verder is drie keer een coffeeshop voor bepaalde tijd gesloten en is twee keer een sluiting voor onbepaalde tijd opgelegd. Daarbij is de duur van de kortst opgelegde sluiting drie maanden, terwijl de langst opgelegde sluiting één jaar bedroeg.

BIJLAGE 1: OVERZICHT COFFEESHOPS IN GEMEENTEN

Peildatum: december 2018. In onderstaande tabel zijn alle 380 per 1 januari 2018 bestaande gemeenten opgenomen.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009[1]	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aa en Hunze	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Aalburg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Aalsmeer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Aalten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Achtkarspelen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Alblasserdam	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Albrandswaard	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Alkmaar	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Almelo	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Almere	1	1	1	1	1	1	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Alphen a/d Rijn	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Alphen-Chaam	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Ameland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Amersfoort	9	9	9	9	9	9	7	6	6	6	4	4	4	4	4	3	3	4
Amstelveen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Amsterdam	288	283	280	270	258	249	246	238	229	225	222	208	200	187	172	173	166	168
Apeldoorn	6	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	3	5	5	5	5	5	5
Appingedam	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Arnhem	16	14	14	14	13	12	13	12	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
Assen	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Asten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Baarle-Nassau	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Baarn	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Barendrecht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Barneveld	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Bedum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Beek	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Beemster	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Beesel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Bemmel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Berg en Dal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Bergen (L)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Bergen (NH)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Bergen op Zoom	6	4	4	4	4	4	4	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bergeijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Berkelland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Bernheze	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Best	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Beuningen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Beverwijk	4	4	4	4	4	4	4	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Binnenmaas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Bladel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Blaricum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Bloemendaal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Bodegraven-Reeuwijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Boekel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Borger-Odoorn	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Borne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Borsele	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Boxmeer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Boxtel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Bronckhorst	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0

[1] Voor de meting van 2009 zijn uitsluitend gemeenten benaderd die bij de meting van 2007 hebben aangegeven een maximumbeleid of geen coffeeshopbeleid te hanteren.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009[1]	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Breda	15	14	13	12	10	10	9	9	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Brielle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Brummen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Brunssum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Bunnik	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Bunschoten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Buren	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Capelle a/d IJssel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Castricum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Coevorden	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Cranendonck	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Cromstrijen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Culemborg	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2
Cuijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Dalfsen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Dantumadiel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
De Bilt	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
De Marne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
De Ronde Venen	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
De Wolden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Delft	6	6	6	6	6	5	5	5	5	5	5	5	4	4	4	4	4	4
Delfzijl	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Den Haag	70	62	55	46	41	40	40	40	40	40	40	37	36	36	36	36	36	36
Den Helder	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Deurne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Deventer	6	6	6	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	4	4	4	4	3
Diemen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Dinkelland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Doesburg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Doetinchem	2	1	2	1	2	2	2	2	3	3	1	1	2	2	2	2	1	1
Dongen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Dongeradeel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Dordrecht	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	6	8	5	5	6	5	5	5
Drechterland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Drimmelen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Dronten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Druten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Duiven	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Echt-Susteren	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Edam-Volendam	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Ede	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	2	2	2	2
Eemnes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Eemsmond	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Eersel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Eindhoven	16	16	16	15	15	15	15	15	15	15	15	15	13	13	13	13	13	13
Elburg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Emmen	4	4	4	4	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Enkhuizen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Enschede	17	16	14	13	12	12	11	11	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Epe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Ermelo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Etten-Leur	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Eijsden-Margraten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Ferwerderadiel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
De Fryske Marren	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Geertruidenberg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Geldermalsen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Geldrop-Mierlo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Gemert-Bakel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Gennep	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Giessenlanden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Gilze en Rijen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Goeree-Overflakkee	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Goes	4	4	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Goirle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Gooise Meren	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Gorinchem	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Gouda	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	4	4

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009[1]	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Grave	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Groningen	14	13	13	13	14	14	14	14	14	14	14	12	12	13	12	11	12	12
Grootegast	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Gulpen-Wittem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Haaksbergen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Haaren	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Haarlem	15	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Haarlemmermeer	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2
Halderberge	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Hardenberg	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Harderwijk	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Hardinxveld-Giessendam	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Haren	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Harlingen	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Hattem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Heemskerk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Heemstede	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Heerde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Heerenveen	5	5	5	5	5	5	5	5	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3
Heerhugowaard	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Heerlen	5	5	5	5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Heeze-Leende	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Heilo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Hellendoorn	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Hellevoetssluis	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Helmond	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Hendrik-Ido-Ambacht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Hengelo	4	4	4	4	4	4	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
's-Hertogenbosch	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	5	5	4	5	5	5	5
Heumen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Heusden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Hillegom	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Hilvarenbeek	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Hilversum	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	8	8	8	8	8	8
Hof van Twente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Hoogeveen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Hollands Kroon	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Hoorn	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Horst aan de Maas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Houten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Huizen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Hulst	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Kaag en Braassem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Kampen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Kapelle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Katwijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Kerkrade	1	1	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Koggenland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Kollumerland c.a.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Korendijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Krimpen a/d IJssel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Krimpenerwaard	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Laarbeek	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Landerd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Landgraaf	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Landsmeer	1	1	1	1	1	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Langedijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Lansingerland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Laren	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Leek	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Leerdam	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009[1]	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Leeuwarden[2]	15	14	14	13	13	12	12	12	13	13	13	12	12	12	12	12	13	13
Leiden	12	10	11	12	12	12	12	12	12	12	11	11	10	10	10	11	11	11
Leiderdorp	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Leidschendam-Voorburg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Lelystad	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Leudal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Leusden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Lingewaal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Lisse	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Lochem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Loon op Zand	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Lopik	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Loppersum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Losser	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Maasdriel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Maasgouw	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Maassluis	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Maastricht	19	19	19	18	17	16	16	15	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
Marum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Medemblik	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Meerssen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Meierijstad[3]	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Meppel	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Middelburg	4	4	4	4	3	3	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Midden-Delfland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Midden-Drenthe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Midden-Groningen[4]	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Mill en Sint Hubert	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Moerdijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Molenwaard	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Montferland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Montfoort	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Mook en Middelaar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Neder Betuwe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Nederweert	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Neerijnen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Nieuwegein	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Nieuwkoop	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Nissewaard	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Noord-Beveland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Noordenveld	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Noordoostpolder	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Noordwijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Noordwijkerhout	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Nuenen c.a.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Nunspeet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Nuth	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Nijkerk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Nijmegen	16	16	16	16	15	15	15	15	15	14	14	14	14	14	14	13	13	13
Oestgeest	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Oirschot	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Oisterwijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Oldebroek	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Oldenzaal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Oldambt	2	3	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

[2] Deze gemeente is op 1 januari 2018 samengegaan met de gemeente Leeuwarderadeel en een deel van de gemeente Littenseradeel. In deze gemeenten waren geen coffeeshops gevestigd.

[3] Deze gemeente is ontstaan op 1 januari 2017 en is een samenvoeging van de gemeenten Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel. In deze gemeenten waren geen coffeeshops gevestigd.

[4] Deze gemeente is ontstaan op 1 januari 2018 en is een samenvoeging van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde. In deze gemeenten waren geen coffeeshops gevestigd.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009[1]	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Olst-Wijhe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Ommen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Onderbanken	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Oosterhout	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Oost-Gelre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Ooststellingwerf	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Oostzaan	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Opmeer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Opsterland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Oss	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Oud-Beijerland	2	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Oude IJsselstreek	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ouder-Amstel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Oudewater	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Overbetuwe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Papendrecht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Peel en Maas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Pekela	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Purmerend	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Putten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Pijnacker-Nootdorp	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Raalte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Reimerswaal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Renkum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Renswoude	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Reusel-De Mierden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Rheden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Rhenen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ridderkerk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Roerdalen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Roermond	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Roosendaal	4	4	4	4	4	4	4	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rotterdam	65	63	61	62	62	62	62	62	62	44	43	41	41	40	40	40	37	38
Rozendaal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Rucphen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Rijssen-Holten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Rijswijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Schagen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Scherpenzeel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Schiedam	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	4	4	4	4	3	3
Schiermonnikoog	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Schinnen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Schouwen-Duiveland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Simpelveld	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Sint-Anthonis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Sint-Michielsgestel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Sittard-Geleen	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Sliedrecht	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	1	1	1	1	1	1	1	1
Sluis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Smallingerland	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Soest	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Someren	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Son en Breugel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Stadskanaal	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Staphorst	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Stede Broec	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Steenbergen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Steenwijkerland	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Stein	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Stichtse Vecht	1	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Strijen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009[1]	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Súdwest-Fryslân[5]	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Ten Boer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Terneuzen	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Terschelling	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Texel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Teylingen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Tholen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Tiel	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Tilburg	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	10	11	11	11	11	11	11	11
Tubbergen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Twenterand	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Tynaarlo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Tytsjerksteradiel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Uden	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Uitgeest	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Uithoorn	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Urk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Utrecht	20	18	17	18	18	17	17	17	14	14	14	11	11	10	10	10	11	11
Utrechtse Heuvelrug	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Vaals	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Valkenburg a/d Geul	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Valkenswaard	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Veendam	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Veenendaal	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2
Veere	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Veldhoven	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Velsen	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2
Venlo	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	3	3	3	3	3	3
Venray	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Vianen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Vlaardingen	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2
Vlieland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Vlissingen	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2
Voerendaal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Voorschoten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Voorst	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Vught	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Waadhoeke[6]	0	0	0	1	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Waalre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Waalwijk	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Waddinxveen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Wageningen	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Wassenaar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Waterland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Weert	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Weesp	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Werkendam	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Westerwolde[7]	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Westerveld	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Westervoort	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Westland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
West Maas en Waal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Weststellingwerf	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Westvoorne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Wierden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0

[5] Deze gemeente is op 1 janauri 2018 samengegaan met een deel van de gemeente Littenseradeel. In deze gemeente waren geen coffeeshops gevestigd.

[6] Deze gemeente is ontstaan op 1 januari 2018 en is een samenvoeging van de gemeenten Het Bildt, Franekeradeel, Menameradeel en een deel van de gemeente Littenseradeel. In deze gemeenten waren geen coffeeshops gevestigd.

[7] Deze gemeente is ontstaan op 1 januari 2018 en is een samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde. In deze gemeenten waren geen coffeeshops gevestigd.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009[1]	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Winsum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Winterswijk	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Woensdrecht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Woerden	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Wormerland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Woudenberg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Woudrichem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Wijchem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Wijdemeren	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Wijk bij Duurstede	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
IJsselstein	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Zaanstad	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Zaltbommel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Zandvoort	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Zederik	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Zeewolde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Zeist	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Zevenaar[8]	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Zoetermeer	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Zoeterwoude	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Zuidhorn	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Zuidplas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Zundert	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Zutphen	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Zwartewaterland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Zwijndrecht	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Zwolle	4	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	4	4	4	4	4	5

[8] Deze gemeente is op 1 januari 2018 samengegaan met de gemeente Rijnwaarden. In deze gemeente waren geen coffeeshops gevestigd.