



## POSITION PAPER • Handhaving Ingezetenen criterium

*Ralph Mennes en Bert Bieleman*

Dit position paper over de handhaving van het Ingezetenen criterium (I-criterium) in het kader van het coffeeshopbeleid behandelt achtereenvolgens de volgende onderwerpen:

- Geschiedenis van het I-criterium
- Bestaande varianten van handhaving van het I-criterium
- Bekende gevolgen van het handhaven van het I-criterium
- Overwegingen bij het handhaven van het I-criterium

### 1. Geschiedenis van het I-criterium

#### 1.1 AHOJ-G criteria

In 1976 wordt de Opiumwet in Nederland gewijzigd. Vanaf dat moment wordt onderscheid gemaakt tussen hard- en softdrugs. Met de wetwijziging wordt onder andere beoogd dat de aanpak van soft- en harddrugs van elkaar wordt gescheiden.<sup>1</sup> Eind jaren tachtig bleek dat de verkoop van softdrugs c.q. cannabis voornamelijk in 'coffeeshops' plaatsvindt. Het Openbaar Ministerie (OM) nam - om dit in goede banen te leiden - in 1991 de landelijke gedoogcriteria voor coffeeshops op in de Aanwijzing Opiumwet. Het Openbaar Ministerie zag af van vervolging indien aan deze criteria wordt voldaan.<sup>2</sup> In december 2000 vond een verdere specificatie van deze zogenoemde AHOJ-G criteria plaats.

Het College van procureurs-generaal stelde de AHOJ-G criteria toen als volgt vast:<sup>3</sup>

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

Daarnaast gaf het College aan dat in het lokale driehoeksoverleg de maximale handelsvoorraad van coffeeshops kan worden vastgesteld, zolang het gestelde maximum niet de 500 gram te boven gaat.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Artikel 167 lid 2 Wetboek van Strafvordering.

<sup>3</sup> Staatscourant (2012). Aanwijzing opiumwet. Staatscourant, 24 december 2012, nr. 26938.



## 1.2 Besloten club- en Ingezetenen criterium (B- en I-criterium)

In de 'Drugsbrief' van mei 2011 aan de Tweede Kamer kondigde de minister van Veiligheid en Justitie (nu Justitie en Veiligheid) aan een einde te maken aan het 'opendeur-beleid' van coffeeshops.<sup>4</sup> De minister schreef dat de handel in drugs is vergroot, geprofessionaliseerd en vercommercialiseerd, dat coffeeshops kleiner en beheersbaar moeten worden gemaakt en dat de aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers die afkomstig zijn uit het buitenland moet worden teruggedrongen.

In brieven aan de Tweede Kamer wordt aangekondigd dat er twee nieuwe gedoogcriteria zullen worden toegevoegd aan het landelijk coffeeshopbeleid.<sup>5,6</sup> Het ging om het Besloten club-criterium (B-criterium) en het Ingezetenen criterium (I-criterium).<sup>7</sup> Met het toevoegen van deze twee criteria wordt beoogd de aan coffeeshops gerelateerde overlast en criminaliteit te verminderen en de handel in verdovende middelen tegen te gaan. Het B-criterium hield in dat klanten lid moesten worden van een coffeeshop om er te kopen.<sup>8</sup> Het I-criterium betekende dat uitsluitend ingezetenen van Nederland van 18 jaar en ouder lid konden zijn van een coffeeshop.<sup>9</sup>

## 1.3 Invoering van het B- en I-criterium

Het B- en het I-criterium worden op 1 januari 2012 ingevoerd en maken vanaf dat moment deel uit van de gedoogcriteria voor coffeeshops in de Aanwijzing Opiumwet. De daadwerkelijke handhaving van de twee nieuwe criteria verliep gefaseerd.<sup>10</sup> Op 1 mei 2012 startten de provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland met de handhaving. De andere provincies zouden per 1 januari 2013 volgen. De start van de handhaving ging gepaard met een communicatiecampagne richting drugstoeristen. Zo nodig wordt ook extra politiecapaciteit beschikbaar gesteld voor de bestrijding van de illegale markt.

Uit onderzoek in zeven gemeenten in het zuiden van het land na de invoering van het nieuwe beleid (B- en I-criterium) bleek dat al snel een verschuiving optreedt in de markt voor cannabis.<sup>11</sup> De klandizie van coffeeshops nam sterk af. Niet alleen trokken zij minder buitenlandse bezoekers, maar ook het aantal lokale klanten is afgenomen. Ook in een onderzoek naar de situatie in Tilburg, vrij kort na de start van de handhaving van het B- en het I-criterium, wordt het beeld van het dalende aantal coffeeshopklanten uit zowel binnen- als buitenland bevestigd.

De verkoop van softdrugs verplaatste zich na invoering van het nieuwe beleid van de coffeeshops naar de illegale markt (buiten de gedoogde verkooppunten). De klanten die nu niet meer in de coffeeshop kunnen of willen kopen leken zich tot de illegale markt te wenden. Bij een toename van illegale verkoop van softdrugs kon overlast ontstaan en

---

<sup>4</sup> Tweede Kamer (2010). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2010-2011, 24 077, nr. 259.

<sup>5</sup> Tweede Kamer (2011). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2011-2012, 24 077, nr. 265.

<sup>6</sup> Tweede Kamer (2011). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2011-2012, 24 077, nr. 267.

<sup>7</sup> De combinatie van het B- en het I-criterium wordt in de volksmond ook wel 'de wietpas' genoemd.

<sup>8</sup> De formulering van het inmiddels vervallen Besloten club-criterium (B-criterium) betrof dat coffeeshops uitsluitend toegang mochten verlenen en verkopen aan de leden van hun coffeeshop, met een maximum van 2.000 uit te geven lidmaatschappen in één kalenderjaar.

<sup>9</sup> Staatscourant 2011, nr. 22963.

<sup>10</sup> Tweede Kamer (2012). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2012-2013, 24 077, nr. 293.

<sup>11</sup> Ooyen-Houben, M., B. Bieleman, D. Korf (2014). Coffeeshops, toeristen en lokale markt. Evaluatie van het Besloten club- en Ingezetenen criterium voor coffeeshop. Eindrapport. Den Haag, Groningen, Amsterdam: WODC, St. IntraVal, Bonger Instituut.



was doorgaans sprake van de vermenging van de markten voor soft- en harddrugs. Het bestrijden van de groeiende illegale verkoop kreeg daarom al snel de prioriteit van gemeente en politie boven het controleren op naleving van de criteria in de coffeeshops. Er worden in deze periode diverse bestuurs- en strafrechtelijke interventies (met name gebiedsverboden) toegepast bij de bestrijding van personen die softdrugs via de illegale markt aanbieden.<sup>12</sup>

#### 1.4 Vervallen van het B-criterium

Uiteindelijk kwam het niet tot een landelijke invoering van het B-criterium. Alhoewel dit nergens wordt geëxpliciteerd, leek de ongewenste toename van de illegale markt na de invoering van het B- en I-criterium hier de aanleiding voor te zijn. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II, dat in oktober 2012 aantrad, wordt aangekondigd dat het B-criterium kwam te vervallen.<sup>13</sup> In november 2012 liet de minister van Veiligheid en Justitie dit definitief aan de Tweede Kamer en de burgemeesters weten en vanaf 1 januari 2013 verdween het uit de Aanwijzing Opiumwet. De invoering van het I-criterium wordt echter wel doorgezet. We spreken daarom momenteel van de AHOJGI-criteria.

Onderzoek liet zien dat na het vervallen van het B-criterium de ervaren overlast van de illegale drugshandel afnam en dat de klandizie van coffeeshops (uit het binnenland) weer is toegenomen.<sup>14</sup> Met andere woorden, de ingezeten softdrugsgebruiker wist de coffeeshop weer te vinden waardoor de omvang van de illegale markt kromp. In overeenstemming hiermee nam de overlast van de illegale verkoop in deze periode af. Wel worden er rondom coffeeshops juist weer meer overlastvormen ervaren door omwonenden en ondernemers. De (weer) toegenomen drukte bij coffeeshops zou hiervoor de meest waarschijnlijke verklaring zijn.<sup>15</sup>

#### 1.5 Formulering van het I-criterium

Omdat het I-criterium oorspronkelijk qua formulering gekoppeld is aan het B-criterium wordt de strekking ervan enigszins gewijzigd. Vanaf 1 januari 2013 (tot op heden) stelt het I-criterium dat alleen ingezetenen van Nederland toegang tot de coffeeshop hebben en dat uitsluitend aan hen softdrugs kunnen worden verkocht. De coffeeshophouder dient vast te stellen dat degene die hij toegang verleent tot de coffeeshop en degene aan wie hij verkoopt ingezetene van Nederland is. Het tonen van een geldig identiteitsbewijs of verblijfsvergunning in combinatie met een uittreksel van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) - nu Basisregistratie Personen (BRP) - zijn instrumenten waarmee de coffeeshophouder het ingezetenschap kan vaststellen.<sup>16</sup>

## 2. Bestaande varianten van handhaving van het I-criterium

De handhaving van het I-criterium voor heel Nederland start op 1 januari 2013, waarbij wordt aangesloten bij het lokale coffeeshop- en veiligheidsbeleid.<sup>17</sup> Op basis van de landelijke richtlijnen worden gemeenten geacht het I-criterium in het beleid op te nemen.

<sup>12</sup> Ooyen-Houben, M., B. Bieleman, D. Korf (2014).

<sup>13</sup> Regeerakkoord (2012). Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PVDA. Den Haag.

<sup>14</sup> Ooyen-Houben, M., B. Bieleman, D. Korf (2014).

<sup>15</sup> Politieacademie (2013). Softdrugsbeleid in Tilburg: een update. Apeldoorn: Politieacademie.

<sup>16</sup> Tweede Kamer (2011). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2011-2012, 24 077, nr. 265.

<sup>17</sup> Tweede Kamer (2012). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2012-2013, 24 077, nr. 293.



In het kader van 'lokaal maatwerk' kunnen gemeenten in de lokale driehoek afstemmen of er actief op het I-criterium wordt gehandhaafd.

Nederlandse coffeeshopgemeenten gaan verschillend om met het I-criterium in hun coffeeshopbeleid. De volgende vier alternatieven kunnen op basis van onderzoek worden onderscheiden:<sup>18</sup>

- 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**.

### 2.1 Niet in het beleid opgenomen

De eerste variant is dat het I-criterium simpelweg niet in het coffeeshopbeleid van een gemeente voorkomt. Een inventarisatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie uit 2014 laat zien dat 23% van de coffeeshopgemeenten het I-criterium niet in het coffeeshopbeleid heeft opgenomen.<sup>19</sup> Ook uit de meest recente (twee)jaarlijkse monitor naar het aantal coffeeshops en het gemeentelijk coffeeshopbeleid komt een soortgelijk percentage (23%) naar voren. De andere landelijke gedoogcriteria (AHOJG) en het criterium voor de Maximale handelshoeveelheid zijn door vrijwel alle 103 Nederlandse coffeeshopgemeenten wel in het beleid opgenomen.<sup>20</sup>

Het zijn vooral gemeenten die niet aan de grens liggen en weinig coffeeshoptoerisme kennen die het I-criterium niet in het beleid hebben opgenomen. Zij achten het I-criterium gezien hun geografische ligging niet van toepassing op hun gemeente.<sup>21</sup> Uitzondering hierop is de gemeente Amsterdam. Deze gemeente - met een unieke positie wat coffeeshops betreft (één derde van alle coffeeshops in Nederland is hier gevestigd) - trekt een zeer grote hoeveelheid buitenlandse toeristen. Voor deze gemeente is dit de reden om het I-criterium juist niet in het beleid op te nemen.<sup>22</sup> Bij het bezoek aan de stad bezoeken buitenlandse toeristen namelijk ook vaak één van de vele coffeeshops. Op basis van eerdergenoemd onderzoek mag - zeker gezien de grote aantallen coffeeshopbezoekers in deze gemeente - worden verwacht dat de illegale markt zal groeien bij handhaving van het I-criterium.

<sup>18</sup> Mennes, R., J. Snippe, M. Sijstra, B. Bieleman (2016). Monitor Ontwikkelingen Coffeeshopbeleid: Meting 2015. Groningen-Rotterdam: St. IntraVal.

<sup>19</sup> Bieleman, B., Mennes, R., M. Sijstra (2015). Coffeeshops in Nederland 2014. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2014. Groningen-Rotterdam: St. IntraVal.

<sup>20</sup> Bieleman, B., Mennes, R., M. Sijstra (2017). Coffeeshops in Nederland 2016. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2016. Groningen-Rotterdam: St. IntraVal.

<sup>21</sup> Mennes, R., J. Snippe, M. Sijstra, B. Bieleman (2016). Monitor Ontwikkelingen Coffeeshopbeleid: Meting 2016. Groningen-Rotterdam: St. IntraVal.

<sup>22</sup> Van der Laan, E.E. (2015). Brief aan de gemeenteraad van 25 september 2015. Onderwerp: Evaluatie afstandscriterium coffeeshops. Geraadpleegd via: <https://www.vosabb.nl/wp-content/uploads/2015/10/Brief-coffeeshops.pdf>



## 2.2 Wel in het beleid opgenomen, maar geen actieve handhaving

Het grootste gedeelte van de Nederlandse coffeeshopgemeenten heeft het I-criterium wel in het beleid opgenomen. Zoals gezegd, gaat het om ongeveer 76% (78 van de 103) van de coffeeshopgemeenten. In deze gemeenten mag in de lokale driehoek worden afgestemd of het al dan niet nodig is om het I-criterium actief te handhaven. Een onderzoek naar de handhaving van het coffeeshopbeleid op lokaal niveau - waarvoor 94 ambtenaren van de 103 coffeeshopgemeenten zijn geënquêteerd - laat zien dat ten hoogste 23 coffeeshopgemeenten in de praktijk daadwerkelijk (nog) handhaven op het I-criterium.<sup>23</sup> De andere (naar schatting 55) coffeeshopgemeenten hebben ervoor gekozen dit niet te gaan doen of ermee te stoppen.

Op basis van verzamelde documentatie, verrichte interviews en het landelijke onderzoek naar het B- en I-criterium kan worden vastgesteld dat er hoofdzakelijk drie redenen zijn waarom gemeenten niet overgaan tot actieve handhaving van het I-criterium of daar mee stoppen:<sup>24,25</sup>

- **Gemeenten kennen simpelweg geen coffeeshoptoerisme:** In de meeste coffeeshopgemeenten is niet of nauwelijks sprake van overlast als gevolg van coffeeshoptoeristen. De handhaving van het I-criterium kost de nodige politiecapaciteit, terwijl er geen probleem is dat het I-criterium in hun optiek kan oplossen. In dergelijke gevallen kiezen gemeenten er doorgaans voor om deze capaciteit ergens anders aan te besteden.
- **Gemeenten vrezen voor een toename van de illegale straathandel in (soft)drugs:** In enkele gemeenten waar is begonnen met de handhaving van het I-criterium is een toename van de illegale straathandel geconstateerd, waarna met de handhaving is gestopt. Deze gemeenten vrezen bij herinvoering opnieuw voor een toename. Andere gemeenten, die nog geen ervaring hebben met de handhaving, vrezen op basis van deze ervaringen elders een toename van de illegale straathandel in hun gemeente.
- **Gemeenten beschikken niet over de benodigde politiecapaciteit of menen deze beter ergens anders aan te kunnen besteden:** Zoals gezegd, kost de handhaving van het I-criterium de nodige politiecapaciteit. In sommige gemeenten geniet de overlast door coffeeshoptoerisme niet de hoogste prioriteit, waardoor de beperkte politiecapaciteit aan andere zaken wordt besteed.

## 2.3 Actieve handhaving met lage prioriteit

In het eerdergenoemde onderzoek komt naar voren dat ten hoogste 23 gemeenten (ongeveer een kwart van alle 103 coffeeshopgemeenten) het I-criterium in de praktijk actief handhaven. Binnen deze categorie gemeenten kan een tweedeling worden gemaakt in gemeenten die het I-criterium met lage prioriteit handhaven en gemeenten die dat met hoge prioriteit doen. Het verschil in de praktische uitvoering van de handhaving tussen deze twee groepen gemeenten is groot.

De gemeenten die met 'lage prioriteit' handhaven geven naar de buitenwereld het signaal af dat het I-criterium wordt gehandhaafd, maar ervaring laat zien dat zij doorgaans niet

---

<sup>23</sup> Maalsté, N., M.C. Huigen en S. Lallush (2014). Verplicht nummer: Onderzoek naar de lokale handhaving van het coffeeshopbeleid. Access Interdit, Den Haag.

<sup>24</sup> Mennes, R., M. Sijstra, E. Cankor, B. Bieleman (2017). Onderzoek Ingezetenen criterium coffeshops Sittard-Geleen en Roermond 2016. Groningen-Rotterdam: St. IntraVal.

<sup>25</sup> Ooyen-Houben, M., B. Bieleman, D. Korf (2014).



op de naleving ervan controleren bij de coffeeshops.<sup>26</sup> De sancties (die wel in het handhavingsarrangement zijn opgenomen) worden derhalve nooit opgelegd. In de praktijk blijken niet-ingezetenen in de meeste van deze gemeenten gewoon de coffeeshops te bezoeken. Er is hier sprake van een verschil in het formele standpunt over het I-criterium en de daadwerkelijke handhaving daarvan.<sup>27</sup>

#### 2.4 Actieve handhaving met hoge prioriteit

De gemeenten in de laatste categorie handhaven het I-criterium met hoge prioriteit. Het betreft ook naar schatting de kleinste categorie: tot nu toe is van vier coffeeshopgemeenten bekend dat zij deze variant toepassen.<sup>28</sup> Deze gemeenten handhaven het criterium zoals dat in het landelijk coffeeshopbeleid wordt beschreven: niet-ingezetenen van Nederland hebben geen toegang tot de coffeeshops en aan hen worden geen softdrugs verkocht. Van één van deze gemeenten is bekend is dat zij een variant op het I-criterium hanteert; het zogeheten 'beperkte I-criterium'. Daarbij hebben niet-ingezetenen in een beperkte straal rondom de coffeeshops wel toegang tot de coffeeshops, maar niet-ingezetenen van buiten deze straal niet.

In één van de gemeenten die het I-criterium met hoge prioriteit handhaven zijn recentelijk interviews gehouden over de praktische uitvoering van de handhaving. Hierin komt naar voren dat er door deze gemeente een scala aan maatregelen is getroffen alvorens tot handhaving van het I-criterium over te gaan.<sup>29</sup> Allereerst zijn er bij de implementatie heldere afspraken gemaakt over de verhoogde politie-inzet die nodig zou zijn na invoering van de handhaving om illegale straathandel te voorkomen en de coffeeshopcontroles uit te voeren. De extra politiecapaciteit is na deze overleggen beschikbaar gesteld. Ook is een vast overlegmoment voor gemeente, politie en OM gecreëerd waar eventuele knelpunten voor, tijdens en na de implementatie kunnen worden besproken. Tot slot is met lichtpoorten en flyers aan drugstoeristen duidelijk gemaakt dat zij geen toegang meer tot de coffeeshops in de gemeente (zouden) hebben. Tot op heden geniet de handhaving van het I-criterium hoge prioriteit in deze gemeente.

### 3. Bekende gevolgen van de handhaving van het I-criterium

#### 3.1 Terugdringen drugstoerisme

In diverse onderzoeken en evaluaties komt naar voren dat het I-criterium van invloed is op de mate van coffeeshoptoerisme in een gemeente. Deze bronnen bevestigen dat het een geschikt instrument kan zijn om dit terug te dringen. Zo blijkt uit de landelijke evaluatie van de invoering van het B- en I-criterium in 2012 dat de gebruikersmarkt in de drie zuidelijke provincies snel reageerde op de handhaving van het I-criterium.<sup>30</sup> Er is gelijk na invoering sprake van een scherpe daling van het drugstoerisme. Er wordt opgemerkt dat er veel politiecapaciteit is ingezet om dit te realiseren en dat de goede

---

<sup>26</sup> Mennes, R, I. Schoonbeek, J. van der Molen, B. Bieleman (2018). Monitor Ontwikkelingen Coffeeshopbeleid: Meting 2017. Groningen-Rotterdam: Breuer&Intraval.

<sup>27</sup> Maalsté, N., M.C. Huigen en S. Lallush (2014).

<sup>28</sup> Mennes, R, I. Schoonbeek, J. van der Molen, B. Bieleman (2018).

<sup>29</sup> Mennes, R., M. Sijstra, E. Cankor, B. Bieleman (2017).

<sup>30</sup> Ooyen-Houben, M., B. Bieleman, D. Korf (2014).



naleving van het I-criterium door coffeeshops hierbij een rol speelde. Ook andere bronnen laten zien dat handhaving van het I-criterium een forse afname van het aantal drugstoeristen teweeg kan brengen. Een voorbeeld is een onderzoek dat is uitgevoerd in de politieregio's Midden en West-Brabant en Zeeland.<sup>31</sup> Een reactie van de gebruikersmarkt is overigens uitgebleven in gemeenten die relatief weinig coffeeshoptoerisme kennen.<sup>32,33</sup>

### 3.2 Omvang en zichtbaarheid illegale markt (soft)drugs

Een tweede aspect waar de handhaving van het I-criterium op van invloed is betreft de omvang en zichtbaarheid van de illegale markt van softdrugs. De meeste bronnen wijzen erop dat de handhaving van het I-criterium gerelateerd kan worden aan een groei van de illegale markt voor softdrugs en toegenomen zichtbaarheid van straatdealers in de openbare ruimte.<sup>34</sup>

Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat na invoering van het B- en I-criterium de door omwonenden ervaren overlast verschuift van de coffeeshops naar de dealactiviteiten die zich in de nabijheid van de coffeeshops beginnen af te spelen. Na het vervallen van het B-criterium in 2013 gaat een deel van de ingezetenen weer naar de coffeshop, maar een deel daarvan blijft kopen op de illegale markt die inmiddels is ontstaan. De illegale markt blijkt wel te zijn gekrompen, maar is nog steeds groter dan voor invoering van 'de wietpas'.<sup>35</sup> In ander onderzoek wordt niet zozeer een groei van de illegale markt gevonden, maar een verplaatsing daarvan naar andere locaties in de gemeente.<sup>36</sup> De in de omgeving van de coffeeshops beleefde overlast neemt na afschaffing van de wietpas weer enigszins toe. De meeste waarschijnlijke verklaring hiervoor is de stijging van het aantal bezoekers van coffeeshops in 2013.

Ook wordt in verschillende onderzoeken de handhaving van het I-criterium gekoppeld aan een verhoogde 'zichtbaarheid' van de illegale markt voor softdrugs. In steden waar eerst geen sprake was van straathandel, worden na invoering van het I-criterium mensen in de openbare ruimte nabij coffeeshops aangesproken of zij drugs willen kopen. Door in deze onderzoeken geraadpleegde experts worden deze situaties omschreven als 'het ontstaan van een probleem dat er eerst niet was'.<sup>37</sup> In enkele gemeenten resulteert dit erin dat de handhaving van het I-criterium wordt opgeschort, waarna de dealers en drugsrunners weer uit het straatbeeld zouden zijn verdwenen.

Daarnaast zijn er bronnen die handhaving van het I-criterium koppelen aan een krimp van de illegale markt.<sup>38</sup> In onderzoek uit 2015 naar het softdrugsbeleid in Maastricht

---

<sup>31</sup> Politieacademie (2014). Softdrugsbeleid in Midden en West Brabant & Zeeland; een update. Apeldoorn: Politieacademie.

<sup>32</sup> Mennes, R., I. Schoonbeek, J. van der Molen (2018). Shops in zicht. Een inventarisatie voor het Tilburgse coffeeshopbeleid. Groningen-Rotterdam: Breuer&Intraval.

<sup>33</sup> Mennes, R., I. Schoonbeek, J van der Molen (in druk).

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Ooyen-Houben, M., B. Bieleman, D. Korf (2014).

<sup>36</sup> Snippe, J., B. Bieleman (2012). Onderzoek invoering Wietpas Dordrecht. Groningen-Rotterdam: St. Intraval.

<sup>37</sup> Mennes, R., M. Sijtstra, E. Cankor, B. Bieleman (2017).

<sup>38</sup> Torre, E.J. van der, e.a. (2013). Het nieuwe coffeeshopbeleid; een overzichtelijke tussenbalans in Maastricht. Politieacademie, LokaleZaken, Beke Advies.



wordt bijvoorbeeld geconcludeerd dat na de handhaving van het I-criterium in combinatie met kordaat optreden van de politie, een krimp van de illegale softdrugsmarkt is opgetreden.<sup>39</sup> De onderzoekers veronderstellen dat het verhogen van de pakkans en de strafrechtelijke risico's samen zou kunnen hangen met een krimp van de aanbodkant van de illegale markt.

## 4. Overwegingen bij het handhaven van het I-criterium

### 4.1 Beginsituatie

Of het wenselijk is om het I-criterium te (gaan) handhaven is mede afhankelijk van de 'beginsituatie' in een gemeente. Zowel het wel als het niet handhaven van het I-criterium kan namelijk leiden tot de gewenste lokale resultaten afhankelijk van welk probleem het I-criterium een vermeende oplossing is.<sup>40</sup> We illustreren dit aan de hand van twee praktijkvoorbeelden uit zuidelijke gemeenten.

In een zuidelijk grensgemeente waar een etnografische veldstudie is verricht was voor de handhaving van het I-criterium sprake van een hoge mate van overlast door het grote aantal toeristen dat (vaak specifiek voor de coffeeshops) naar deze gemeente afreisde.<sup>41</sup> Hierdoor ontstonden diverse vormen van overlast rondom coffeeshops en vond er illegale handel in soft- en harddrugs plaats. Door het I-criterium te gaan handhaven nam het drugstoerisme af, waardoor de direct daaraan gerelateerde vormen van overlast (waaronder parkeer- en verkeerverlast en overlast van zwerfvuil op straat) vrijwel direct sterk afnamen. Daarnaast werd in deze gemeente tegelijkertijd sterk in gezet op bestrijding van de drugshandel, hetgeen een zeer hoge prioriteit kreeg in de lokale driehoek. De omwonenden van coffeeshops zijn, net als gemeente en politie, zeer positief over de handhaving van het I-criterium. Zij vergelijken de nieuwe situatie - waarin nog steeds sprake is van de nodige overlast en drugshandel, hetzij in mindere mate - namelijk met de relatief zeer slechte situatie voorafgaand aan de handhaving.

In een andere zuidelijke gemeente, waar eveneens een veldstudie is uitgevoerd, was voor de handhaving van het I-criterium ook sprake van coffeeshoptoerisme, maar in beduidend mindere mate dan in de hiervoor besproken grensgemeente.<sup>42</sup> Er was hier voor handhaving van het I-criterium dan ook niet of nauwelijks sprake van overlast als gevolg van coffeeshoptoerisme. Na invoering van de handhaving van het I-criterium gingen buitenlandse bezoekers die de coffeeshops niet meer in mochten op zoek naar een andere manier om aan softdrugs te komen. Er ontstond zo een illegale markt waarbij drugsrunners en straatdealers in de openbare ruimte drugs probeerden te verkopen aan buitenlandse bezoekers. De directe omgeving was nog niet eerder geconfronteerd met deze zichtbare vorm van drugsoverlast, waardoor de ervaren overlast bij omwonenden en andere aanwezigen sterk toenam ten opzichte van de beginsituatie. De overlast nam weer af nadat de handhaving van het I-criterium werd opgeschort.

---

<sup>39</sup> Politieacademie (2015). Softdrugsbeleid in Maastricht: De tweede tussenbalans. Apeldoorn: Politieacademie.

<sup>40</sup> Mennes, R., J. Snippe, M. Sijstra, B. Bieleman (2016). Lokaal gezien: Verdiepingsstudie monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid meting 2015/16. Groningen-Rotterdam: St. IntraVal.

<sup>41</sup> Idem.

<sup>42</sup> Idem.





#### 4.2 Beschikbare capaciteit handhaving

In alle gemeenten waar handhaving van het I-criterium tot de gewenste lokale resultaten heeft geleid is de implementatie ervan hand in hand gegaan met het (continue) inzetten van extra handhavingscapaciteit. Als wordt overgegaan tot handhaving van het I-criterium dient hier rekening mee te worden gehouden. In de eerste plaats zal naar alle waarschijnlijkheid extra politie-inzet nodig zijn om het risico op een toename van de illegale drugshandel te voorkomen. Daarnaast zal extra capaciteit worden gevraagd van gemeentelijke opsporingsambtenaren (Boa's) die op naleving van het I-criterium zullen moeten controleren bij de coffeeshops. Bovendien zullen (potentiele) drugstoeristen duidelijk moeten worden geïnformeerd over het feit dat zij geen toegang (meer) hebben tot de coffeeshops.

#### 4.3 Verplaatsingseffecten

Een derde overweging betreft mogelijke verplaatsingseffecten bij handhaving van het I-criterium. Als een gemeente het I-criterium zou gaan handhaven, hebben niet-ingezetenen geen toegang meer tot de coffeeshops. De verwachting is dat delen van deze bezoekersstromen naar andere nabijgelegen gemeenten (die het I-criterium niet handhaven) zullen gaan. Meerdere onderzoeken onder coffeeshopbezoekers laten zien dat sommigen niet meer naar Nederland zullen afreizen, maar dat het merendeel zich zal wenden tot coffeeshops in andere Nederlandse gemeenten waar zij nog wel toegang hebben.<sup>43,44,45</sup> Niet-ingezeten coffeeshopbezoekers blijken het 'legaal' kopen van softdrugs in een coffeeshop namelijk te verkiezen boven het kopen op de illegale markt.<sup>46</sup>

Dat rekening gehouden moet worden met verplaatsing naar nabijgelegen gemeenten blijkt ook uit onderzoek naar de invoering van de handhaving van het I-criterium in de gemeente Sittard-Geleen. Daar is de handhaving van het I-criterium per juni 2016 hervat vanwege de overlast die ontstond vanwege het grote aantal Belgische bezoekers dat de coffeeshops aldaar aantrokken. Dat er zoveel Belgen op de shops afkwamen had volgens de burgemeester onder andere te maken met de handhaving van het I-criterium in Maastricht, waardoor verplaatsing van coffeeshopbezoekers naar Sittard-Geleen was opgetreden.<sup>47</sup>

Een bevestiging voor een dergelijk verplaatsingseffect vinden we in het onderzoek voor en na de invoering van het I-criterium in Sittard-Geleen.<sup>48</sup> Daarin wordt geconstateerd dat een deel van de bezoekersstroom van de coffeeshops in Sittard en Geleen zich naar Roermond heeft verplaatst. Een kwart van de niet-ingezetenen die na de hervatting van de handhaving van het I-criterium in Roermond zijn gesproken gaf aan vanwege het I-

---

<sup>43</sup> Mennes, R., M. Sijstra, E. Cankor, B. Bieleman (2017).

<sup>44</sup> Mennes, R., I. Schoonbeek, J. van der Molen (2018).

<sup>45</sup> Mennes, R., I. Schoonbeek, J. van der Molen (in druk).

<sup>46</sup> Mennes, R., J. Snippe, M. Sijstra, B. Bieleman (2017) Lokaal bekeken. Verdiepingsstudie monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid meting 2016/17. Groningen-Rotterdam: St. IntraVal.

<sup>47</sup> 'Limburgse coffeeshopgemeenten niet bang voor drugsoverlast.' Geraadpleegd via: <https://www.1limburg.nl/limburgse-coffeeshopgemeenten-niet-bang-voor-drugsoverlast>

<sup>48</sup> Mennes, R., M. Sijstra, E. Cankor, B. Bieleman (2017).



criterium niet meer naar Sittard-Geleen af te reizen en in plaats daarvan naar Roermond te zijn gegaan.<sup>49</sup>

#### 4.4 Scheiding der markten

Een laatste overweging heeft betrekking op één van de doelstellingen van het Nederlandse drugsbeleid: het scheiden van de markten van soft- en harddrugs. Uit het voorgaande volgt dat bij handhaving van het I-criterium (vooral in gemeenten met het nodige coffeeshoptoerisme) groei van de illegale markt een gevolg kan zijn. Een groeiende illegale markt kan de doelstelling van de scheiding der markten ondermijnen.

Uit onderzoek is bekend dat de markten van soft- en harddrugs aan de vraagkant over het algemeen gescheiden zijn. Softdrugsgebruikers zijn doorgaans uitsluitend geïnteresseerd in het kopen en gebruiken van softdrugs. Zij kopen hun softdrugs bij voorkeur in een coffeeshop, maar zijn ook bereid om het bij een dealers te kopen als de situatie daarom vraagt. Harddrugsgebruikers zijn doorgaans niet geïnteresseerd in softdrugs en kopen hun harddrugs bij dealers.<sup>50</sup> Van straatdealers is bekend dat zij zich focussen op één soort drugs (soft of hard), maar dat zij ook de andere soort kunnen leveren als de klant daar interesse in heeft. Bij handhaving van het I-criterium is het mogelijk dat softdrugsgebruikers die niet meer de coffeeshop in mogen zich zullen wenden tot illegale verkopers, die ook harddrugs aanbieden. Zij lopen derhalve het risico om ongewenst blootgesteld te worden aan harddrugs, terwijl zij daar primair niet in geïnteresseerd zijn.

*Correspondentie-adres:*

Ralph Mennes

06-22358797

ralph.mennes@breuerintraval.nl

---

<sup>49</sup> Mennes, R., M. Sijstra, E. Cankor, B. Bieleman (2017).

<sup>50</sup> Mennes, R., J. Snippe, M. Sijstra, B. Bieleman (2017).