



**Handhaven
I-criterium Amsterdam:
ervaringen
vergelijkings-
gemeenten**

J.A. de Muijnck
J. Snippe
M. Kamperman

Breuer
ONDERZOEK **& INTRAVAL**
ADVIES

Colofon

©Breuer&Intraval

November 2021

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:	J.A. de Muijnck, J. Snippe, M. Kamperman
Opmaak:	M. Haaijer
Opdrachtgever:	Gemeente Amsterdam

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksvragen	2
1.3 Onderzoeksactiviteiten	2
1.4 Leeswijzer	4
2 Straathandel in Amsterdam: dealers en kopers	5
2.1 Omvang problematiek	5
2.2 (Drugs)toeristen	8
2.3 Ingezette en in te zetten maatregelen	10
3 Interventies straathandel vergelijkingsgemeenten	12
3.1 Bergen op Zoom en Roosendaal	12
3.2 Breda	15
3.3 Maastricht	19
3.4 Tilburg	26
3.5 Roermond en Sittard-Geleen	28
3.6 Venlo	33
4 Projectie op Amsterdam	38
4.1 Coffeeshops	38
4.2 Coffeeshoptoeristen	39
4.3 Verblijfstoeristen	40
4.4 Straathandel	41
4.5 Beïnvloeden toeristen	43
5 Conclusies	44
5.1 Omvang straathandel Amsterdam	44
5.2 Gevolgen I-criterium	47
5.3 Getroffen maatregelen – wat werkt	48
5.4 Mogelijke gevolgen voor Amsterdam	49



1. INLEIDING

De gemeente Amsterdam wil inzicht in de mogelijke gevolgen van het handhaven van het Ingezetenen criterium (I-criterium) voor Amsterdam. Het gaat hierbij volgens de gedoogcriteria voor coffeeshops om 'geen toegang voor en verkoop aan anderen dan ingezetenen van Nederland'.¹ Het niet toelaten van niet-ingezetenen tot coffeeshops is een maatregel om het drugtoerisme aanzienlijk te beperken en de daardoor veroorzaakte problemen te verminderen.² Personen die daadwerkelijk in Nederland wonen, en dus niet speciaal naar Nederland reizen om hier softdrugs te kopen, kunnen als ingezetene van Nederland in beginsel vrijelijk softdrugs in een coffeeshop kopen.³

1.1 Aanleiding

In het door de Amsterdamse driehoek opgestelde plan *Driehoek tegen Drugscriminaliteit* zijn interventies beschreven waarmee de driehoek de drugscriminaliteit duurzaam wil bestrijden. Twee van deze interventies zijn gericht op het versterken van de scheiding tussen de soft- en harddrugsmarkt; de eerste richt zich op het decriminaliseren van de softdrugsmarkt door het reguleren van de achterdeur van coffeeshops en de tweede interventie richt zich op de handhaving van het Ingezetenen criterium (I-criterium) voor coffeeshops. Door het I-criterium te handhaven zal de vraag en daarmee de markt voor de gedoogde verkoop van cannabis naar verwachting worden verkleind.

Straathandel

Straatverkoop van drugs komt al geruime tijd voor in de Amsterdamse binnenstad.⁴ Ook buiten de binnenstad wordt op straat drugs aangeboden. De problematiek bestaat in de binnenstad onder meer uit het aanbieden en verkopen van nep- en/of echte drugs aan bezoekers en de drugshandel die hieraan ten grondslag ligt.⁵ Buiten de binnenstad gaat het vooral om de verkoop van harddrugs voor lokale gebruikers, met name verslaafden. In enkele gebieden, waar vooral budgettoeristen komen, vindt tevens verkoop van nepdrugs plaats.

Uit een door de raad georganiseerde bijeenkomst met deskundigen op 25 mei 2021, om meer duidelijkheid te krijgen over de voors en tegens van het handhaven van het I-criterium, blijkt dat deze experts uiteenlopende verwachtingen hebben wanneer Amsterdam de verkoop van softdrugs aan buitenlandse toeristen zal beëindigen. Enkele deskundigen verwachten onder meer een toename van straathandel, dat minderjarigen eerder met drugs in aanraking komen of dat buitenlandse coffeeshoptoeristen zullen uitwijken naar andere steden. Verder is opgemerkt dat het effect op voorhand lastig is in

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/drugs/gedoogbeleid-softdrugs-en-coffeeshops>

² Tweede Kamer (2011). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2011-2012, 24 077, nr. 265.

³ [ECLI:NL:RBLIM:2015:5088](https://ecli.nl/RBLIM:2015:5088)

⁴ Zie bijvoorbeeld: [Verkoop nepdrugs drugsdealers Amsterdam.](#)

⁵ Brief van de burgemeester aan de raad van 26 maart 2021 over Maatregelen en onderzoeken straatdealers en Ingezetenen criterium coffeeshops.



te schatten; Amsterdam is immers geen Maastricht of Breda, waar het I-criterium wordt gehandhaafd met enig succes. Ook andere gemeenten, met name in het zuiden van het land (onder meer Eindhoven, Roermond, Venlo, Vlissingen en Tilburg), hebben de afgelopen jaren uiteenlopende ervaringen opgedaan met het al dan niet handhaven van het I-criterium.

1.2 Onderzoeksvragen

Wij komen op basis van het bovenstaande tot de volgende hoofdvraag:

Wat zullen, gelet op de ervaringen van andere coffeeshopgemeenten, naar alle waarschijnlijkheid de gevolgen van de invoering van het Ingezetenen criterium in Amsterdam zijn voor onder meer de omvang van de gedoogde cannabismarkt, de omvang van de illegale cannabismarkt en voor de aantrekkingskracht van toeristen? En wat zijn de mogelijke oplossingen om eventuele negatieve effecten van de invoering van het I-criterium te dempen?

De hoofdvraag omvat de volgende deelvragen:

1. Wat is er bekend over de straathandel in drugs in het Centrum van Amsterdam en op enkele locaties buiten de binnenstad en wie zijn daarbij betrokken (aanbieders en kopers) naar aard en omvang?
2. Wat zijn in andere gemeenten de gevolgen geweest van het al dan niet handhaven van het Ingezetenen criterium voor de straathandel in cannabis, de verkoop van cannabis in coffeeshops en de aantrekkingskracht op toeristen?
3. Welke maatregelen hebben andere gemeenten met relevante ervaringen genomen om de straathandel in cannabis tegen te gaan en drugstoeristen te weren? Wat waren de resultaten van die maatregelen, op zowel de korte termijn (eerste één tot twee jaar) als de wat langere termijn?

1.3 Onderzoeksactiviteiten

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we activiteiten uitgevoerd die vooral bestaan uit secundaire analyse van reeds verzamelde en bestaande informatie, aangevuld met interviews. We zijn gestart met deskresearch waarin we literatuur, documenten en beschikbare data uit openbare bronnen verzamelen over de straathandel in cannabis in Amsterdam. Vervolgens zijn we bij gemeenten, die een vergelijkbare situatie kennen of hebben gekend, nagegaan met welke problemen zij zijn geconfronteerd en welke maatregelen zij hebben genomen om de overlast van straathandel structureel terug te dringen.

Deskresearch

We hebben relevante literatuur en lokale documentatie over de aanpak van straathandel en de gevolgen voor buitenlandse coffeeshopbezoekers, de verplaatsing van drugshandel naar andere locaties en handelskanalen (via 06-dealers, naar winkels, etc.) en de vermenging van soft- en harddrugs verzameld en bestudeerd. Tevens hebben we openbare documenten, onderzoekspublicaties en overige data van de gemeente Amsterdam over



straathandel en -dealers verzameld. Hetzelfde hebben we gedaan voor gemeenten met een vergelijkbare problematiek. Gemeenten met een vergelijkbare problematiek, voor wat betreft straathandel en relatief veel buitenlandse verblijfstoeristen en/of coffeeshop- of afhaaltoeristen, zijn onder meer Breda, Bergen op Zoom, Eindhoven, Goes, Maastricht, Roermond, Roosendaal, Sittard-Geleen, Tilburg, Venlo en Vlissingen.

Tabel 1.1 Overzicht mogelijke vergelijkingsgemeenten naar handhaving I-criterium

Gemeente en locatie	Handhaving Ingezetenen criterium	
	Lage prioriteit	Hoge prioriteit
Bergen op Zoom*	-	-
Breda	-	Sinds 2012
Eindhoven	Sinds 2019	Tot 2019
Goes	-	Sinds 2012
Maastricht	-	Sinds 2012
Nijmegen	Sinds 2012	-
Roermond	Sinds 2012	-
Roosendaal*	-	-
Sittard-Geleen	Mei 2013	Juni 2016
Tilburg	Sinds 2018	Tot 2018
Venlo	Sinds 2012	Tot 2013
Vlissingen	Vanaf 1 juli 2021	Sinds 2012

* In 2009 zijn alle coffeeshops in Bergen op Zoom en Roosendaal definitief gesloten.

Selectie vergelijkingsgemeenten

Op basis van een eerste inventarisatie van de situatie en problematiek in bovengenoemde gemeenten, hebben we de volgende gemeenten geselecteerd voor de vergelijkende analyse: Bergen op Zoom/Roosendaal, Breda, Maastricht, Roermond, Sittard-Geleen, Tilburg en Venlo. Hierbij analyseren en bespreken we de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal, en Roermond en Sittard-Geleen samen vanwege hun nabijheid, onderlinge overeenkomsten, en wederzijdse invloed van gemeentelijke beslissingen.

De omstandigheden in andere gemeenten komen niet volledig overeen met de situatie in Amsterdam. Er zijn bijvoorbeeld grote verschillen in schaal: Amsterdam trekt aanzienlijk meer toeristen dan elke andere stad in Nederland, heeft een groter gedoogd aanbod en waarschijnlijk ook een groter illegaal aanbod van harddrugs. Kortom, de Gelegenheidsstructuren zijn in Amsterdam grootschaliger dan elders. Ondanks schaalverschillen is de straathandel in andere gemeenten vaak ook hardnekkig en zullen de bestaande Gelegenheidsstructuren van de straathandel er sterke overeenkomsten kunnen vertonen. We zijn verder met name geïnteresseerd in het effect van het wel of niet handhaven van het I-criterium op de vraag naar drugs (waaronder ook het effect op drugstoerisme) en de aard en omvang van de gedoogde en illegale handel in gemeenten en veranderingen in de Gelegenheidsstructuur: verplaatsing van handel, toe- of afname van de vraag door drugstoerisme, vermenging soft- en harddrugs en verharding drugshandel, wijzigingen in aanbod en in modus operandi, et cetera.

Interviews lokale deskundigen (consultatieronde)

Om de vergelijking met andere gemeenten zo zorgvuldig mogelijk te maken hebben we bij de gemeente Amsterdam reeds beschikbare informatie verzameld over onder meer de klanten en de dealers die bij de straathandel zijn betrokken, hun werkwijzen en de



maatregelen die zijn genomen en de (eerste) resultaten daarvan. De gemeente Amsterdam doet veel onderzoek naar straatdealen. Voor een goede vergelijking met andere gemeenten dienden we een zo helder mogelijk beeld te verkrijgen van de straathandel in cannabis en overige drugs in Amsterdam, de omvang van het drugstoerisme in Amsterdam, in de binnenstad en overige relevante locaties daarbuiten.

Om een beter beeld te krijgen van de situatie in Amsterdam verzamelden we informatie uit reeds beschikbare openbare bronnen, aangevuld met interviews. Naarmate we een scherper beeld hebben van de situatie in Amsterdam kunnen we een scherpere vergelijking maken met de ervaringen die andere gemeenten hebben opgedaan met het aanpakken van de illegale cannabismarkt.

Interviews deskundigen vergelijkingsgemeenten

In de vergelijkingsgemeenten hebben we interviews gehouden met medewerkers van het team Openbare Orde en Veiligheid of een vergelijkbaar team. We hebben gevraagd naar documenten, rapporten, beleidsnota's, mogelijke onderzoeksgegevens en overige beschikbare relevante informatie over de aanpak van de straathandel in cannabis in de gemeente en de resultaten ervan.

In de gesprekken met de betrokken ambtenaren bespraken we onder meer: de drugshandel naar aard en omvang (gedoogde aanbod, illegale aanbod, verkoop aan toeristen); de ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan in relatie tot wel of niet handhaven van het I-criterium; aanvullende maatregelen die zijn getroffen; de gestelde doelen en behaalde resultaten; en de mogelijke neveneffecten die zijn opgetreden (verplaatsing binnen en buiten gemeente, toename geweld, veranderingen in aanbod en modus operandi).

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de huidige situatie - de aard en omvang van de straathandel en de modus operandi van straatdealers - in Amsterdam. In hoofdstuk 3 bespreken we de ervaringen met de aanpak van straathandel in de vergelijkingsgemeenten. Ten slotte beantwoorden we de onderzoeksvragen en benoemen we de elementen van de aanpak van straathandel in andere gemeenten, die voor Amsterdam bij het handhaven van het I-criterium veelbelovend lijken (hoofdstuk 4).



2. STRAATHANDEL IN AMSTERDAM: DEALERS EN KOPERS

In dit hoofdstuk gaan we na wat er bekend is over de straathandel in drugs in het Centrum van Amsterdam en op enkele locaties buiten de binnenstad en wie zijn daarbij als aanbieder en kopers bij zijn betrokken.

Straatverkoop van drugs komt al geruime tijd voor in de hele Amsterdamse binnenstad.⁶ Ook buiten de binnenstad wordt op straat drugs aangeboden. De problematiek bestaat in de binnenstad onder meer uit het aanbieden en verkopen van nep- en/of echte drugs aan toeristen en de drugshandel die hieraan ten grondslag ligt.⁷ Buiten de binnenstad gaat het vooral om de verkoop van harddrugs voor lokale gebruikers, met name verslaafden. De meeste Amsterdamse gebruikers komen aan hun drugs via bezorgdiensten die via WhatsApp adverteren. De toeristen zijn eerder op staatdealers of dealers in het uitgaansleven aangewezen. In enkele gebieden, waar vooral budgettoeristen komen, vindt tevens verkoop van nepdrugs plaats.

Er wordt op straat met name in (nep- en echte) harddrugs gehandeld. De politie treft bij straatdealers niet of nauwelijks cannabis aan.⁸ De laatste twee jaar is volgens professionals (politie, stadsdeel, hosts) de problematiek rondom straatdealen met name in de oude binnenstad verergerd met als pieken de periodes dat er veel 'feesttoeristen' in de binnenstad waren (Paasvakantie/zomerperiode/Kerstvakantie 2019; zomer 2020). De problemen met straatdealers zijn het grootst op de Burgwallen Oude- en Nieuwezijde, de uitgaanspleinen en in de er tussen gelegen gebieden.

2.1 Omvang

De afgelopen jaren heeft de gemeente Amsterdam al meerdere onderzoeken naar straathandel laten uitvoeren.⁹ Zo is in 2020 een verkennende analyse uitgevoerd naar straatdealers in de Amsterdamse binnenstad. Uit de resultaten blijkt onder meer dat in het centrum van Amsterdam tussen 1 januari 2017 en 31 december 2019 2.267 personen minimaal één keer als verdachte zijn aangehouden voor het dealen van (nep)drugs. In 2019 ging het om 90 straatdealers. In de gehele stad Amsterdam waren er in de periode 2017-2019 4.629 straatdealers actief.

Meer dan de helft van de straatdealers in Centrum is één keer aangehouden voor straatdealen en 11% (254 dealers) vijf keer of meer. De straatdealers in Centrum blijken vooral harddrugs en nepdrugs aan te bieden en niet of nauwelijks softdrugs.

⁶ Zie bijvoorbeeld: [Verkoop nepdrugs drugsdealers Amsterdam](#).

⁷ Brief van de burgemeester aan de raad van 26 maart 2021 over Maatregelen en onderzoeken straatdealers en Ingezetenen criterium coffeeshops.

⁸ Gemeente Amsterdam (2021). Straatdealers in de Amsterdamse binnenstad (factsheet). Kenmerken en trends 2017-2019.

⁹ Zie: Onderzoeken maatregel straatdealers WMWW, ingezetenen criterium coffeeshops en relevante andere maatregelen, Bijlage 1 bij brief burgemeester van Amsterdam aan de raad van 26 maart 2021.



Jonge dealers

Dertig procent (30,3%) van alle straatdealers is 23 jaar of jonger (3,5% is minderjarig). Zij hebben relatief veel antecedenten op hun naam staan, onder meer voor handel in harddrugs en geweldsdelicten. Deze jonge dealers zouden zich gedragen in toenemende mate agressief gedragen. Zij hebben (ook) relatief veel geweldsincidenten op hun naam staan. Dat beeld van jonge agressieve straatdealers past bij een algemene landelijk trend: het aantal jongeren dat in aanraking komt met de politie wordt kleiner, maar het aantal jongeren dat wordt verdacht van (zwarte) geweldsmisdrijven stijgt.¹⁰ Bij de gemeenteraad van Amsterdam zijn er zorgen over de onderliggende sociale en maatschappelijke problematiek bij jongeren, die de handel in harddrugs in stand zou houden en niet of onvoldoende zou worden aangepakt.

De toekomst is er door de COVID-19 epidemie niet rooskleurig op geworden voor jongeren. Zij ondervinden met name de negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid en hun sociale situatie.¹¹ Banenverlies en arbeidstijdverkorting hebben geleid tot een grote daling van het arbeidsinkomen onder jonge werknemers. De vrees bestaat dat met name kwetsbare jongeren op de langere termijn de negatieve gevolgen zullen ondervinden van jeugdwerkloosheid, slechte onderwijsresultaten en een slechte geestelijke gezondheid.

Dealeroverlastgebieden

In een aantal gebieden in Amsterdam is er sprake van veel overlast. Wanneer de openbare orde dusdanig verstoord is dat reguliere handhavingsmiddelen alleen niet voldoende zijn, kan de burgemeester op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een algemeen overlastgebied of dealeroverlastgebied aanwijzen. Overlastveroorzakende personen kunnen in deze gebieden een verblijfsverbod opgelegd krijgen. Het gaat hierbij om een aantal vormen van overlast, niet alle overlast kan tot een verblijfsverbod leiden. Een persoon die zo'n verbod opgelegd krijgt moet het gebied verlaten en mag daar voor een bepaalde periode niet meer komen. Overtreding van het verblijfsverbod is een strafbaar feit. De APV biedt de mogelijkheid tot twee soorten verblijfsverboden:

- Algemene verblijfsverboden die worden opgelegd in algemene overlastgebieden.
- Dealerverblijfsverboden die worden opgelegd in het dealeroverlastgebied.

De algemene verblijfsverboden worden opgelegd in de daartoe aangewezen overlastgebieden. Amsterdam heeft op dit moment drie algemene overlastgebieden:

- Overlastgebied Centrum en de ondergrondse metrostations
- Overlastgebied Oost en de ondergrondse metrostations
- Overlastgebied Zuidoost en de metrostations

De dealerverblijfsverboden worden opgelegd in het daartoe aangewezen dealeroverlastgebied. Amsterdam heeft op dit moment een dealeroverlastgebied: dealeroverlastgebied Centrum. Het dealeroverlastgebied is vrijwel hetzelfde gebied als het algemeen overlastgebied Centrum.

¹⁰ Openbaar Ministerie. [Jaarbericht 2020](#).

¹¹ Konle-Seidel, R., F. Picarella (2021). Youth in Europe: Effects of COVID-19 on their economic and social situation. European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Luxemburg.



Uit de monitor overlastgebieden 2019-2020 blijkt dat de meeste meldingen van personenoverlast die bij de politie binnenkomen afkomstig zijn uit Amsterdam-Centrum.¹² In 2020 kwamen minder meldingen binnen dan in 2019. De coronacrisis zal hier mogelijk invloed op hebben gehad. Met name drank- en drugsoverlast namen af in Centrum. Handhaving registreerde vooral overtredingen van het alcoholverbod (842 overtredingen), maar minder dan in 2019 (1.169 overtredingen).

Het aantal meldingen van overlast van daklozen en bedelen en overige personenoverlast is in Centrum juist toegenomen tussen 2019 en 2020. Er werden in 2020 minder verblijfsverboden opgelegd dan in 2019. Er werden in 2020 relatief minder verblijfsverboden opgelegd op grond van openlijk gebruik van drugs en handel in harddrugs dan in 2019. De belangrijkste grond voor het opleggen van deze 24-uurs verblijfsverboden was nepdope (drie op de tien verboden). De problematiek is geografisch zeer geconcentreerd in het stadsdeel. Het vaakst werden de 24-uurs verblijfsverboden opgelegd in de buurten Oude Kerk en omgeving en de Burgwallen Oost: dit zijn vooral de locaties waar veel jonge toeristen die Amsterdam bezoeken uitgaan. In de overlastgebieden Oost en Zuidoost zijn 24-uursverboden met name opgelegd voor overtredingen van het alcoholverbod en openlijk gebruik. In Zuidoost scoort ook bedelen relatief hoog.

Ervaren drugsoverlast door bewoners

In alle drie de overlastgebieden zeggen bewoners meer overlast van drugsgebruik of drugshandel te ervaren dan gemiddeld in de stad (figuur 1.9). Gemiddeld in Amsterdam zegt 25% van de bewoners in 2020 wel eens overlast te ervaren van drugsgebruik of drugshandel. In de overlastgebieden Centrum en Oost gaat het om 51%, in overlastgebied Zuidoost om 34%. In Oost neemt dit aandeel toe: in 2018 ging het om 34% en in 2019 om 44% van de bewoners. In Centrum en Zuidoost is dit percentage redelijk stabiel gebleven over de tijd.

Kijken we naar het percentage bewoners dat veel drugsoverlast zegt te ervaren dan zien we een wat genuanceerder beeld. Gemiddeld in Amsterdam ervaart 9% van de bewoners in 2020 veel drugsoverlast. Ondanks dat de coronamaatregelen in 2020 een groot effect hebben gehad op de aanwezigheid van straatdealers in de Amsterdamse binnenstad, is de ervaren drugsoverlast er de laatste jaren licht toegenomen. De ervaren drugsoverlast is het grootste in Centrum-West (18%), met name in de buurten Burgwallen Oude Zijde (47%) en Burgwallen Nieuwe Zijde (32%). Daarnaast scoren Geuzenveld (17%) in Nieuw-West en Bijlmer-Oost (15%) relatief hoog. Stadsdeel Oost valt wanneer gekeken wordt naar bewoners die veel overlast ervaren niet meer op. In buurten buiten de binnenstad lijkt de drugsoverlast vaker te worden veroorzaakt door drugsverslaafden en daklozen, terwijl in Centrum straatdealers de boventoon lijken te voeren.

Uit het projectplan Aanpak intimidatie (nep)drugsdealers blijkt dat bewoners en ondernemers van de Wallen, Nieuwendijkkwartier, Koepelkwartier en rondom de uitgaanspleinen aangeven dat de dealers die voor hun deur hangen verbaal (en soms fysiek) agressief zijn, in de portieken plassen, hun geslachtsdeel laten zien, hun bezittingen

¹² Gemeente Amsterdam (2021). Monitor overlastgebieden 2019-2020. Informatie, onderzoek en statistiek, gemeente Amsterdam.



beschadigen of vernielen, hen de toegang tot de woning belemmeren, klanten lastigvallen en geluidsoverlast veroorzaken.¹³ Bewoners en ondernemers geven het beeld getreiterd te worden door de dealers, waarbij met name de jonge dealers zich niet laten wegsturen en agressief zijn.

2.2 (Drugs)toeristen

In grote steden wordt relatief veel drugs gebruikt worden. Amsterdam ken bovendien al jarenlang een libertaire cultuur van drugsgebruik. In een zeer stedelijk gebied als Amsterdam is het harddrugsgebruik en gebruik van uitgaansdrugs, zoals cocaïne, ecstasy en amfetamine, onder de bewoners hoger dan in matig- of niet-stedelijke gebieden. Volgens de Nationale Drugsmonitor 2020 blijkt uit landelijke en lokale onderzoeken dat tussen de 19% en 40% van de uitgaanders in het afgelopen jaar cocaïne heeft gebruikt, vergeleken met 4,6% van de 15 tot 35-jarigen in de algemene bevolking. Ook onder Amsterdamse HAVO/VWO scholieren, MBO-studenten en uitgaanspubliek is het drugsgebruik (aanzienlijk) hoger dan het landelijk gemiddelde. In Amsterdam is het gebruik van cocaïne onder de inwoners toegenomen, wat zowel blijkt uit lokale vragenlijstonderzoeken als uit rioolwateranalyses. In het Amsterdamse rioolwater werd in de loop der jaren steeds meer cocaïne, maar ook MDMA (werkzame stof van ecstasy) en amfetamine aangetroffen. In het coronajaar 2020 zijn deze concentraties afgenomen.¹⁴ De hoeveelheid aangetroffen cannabis in het rioolwater is slechts licht gedaald.

Een andere belangrijke groep die de vraag naar drugs stimuleert zijn de toeristen. Nepdrugsdealers kiezen volgens agenten, handhavers, straatcoaches, veldwerkers en bewoners /ondernemers relatief jonge buitenlandse toeristen uit als slachtoffer, met name mannen van naar schatting tussen de 20 – 40 jaar oud.¹⁵ Het gaat hierbij zowel om toeristen die tegen hun zin worden lastiggevallen door (nep)drugsdealers als om toeristen die daadwerkelijk drugs willen kopen op straat, waarbij het gepaard kan gaan met intimidatie, bedreiging en beroving.

Niet alle toeristen zijn daarmee uitsluitend slachtoffer. Een specifieke groep toeristen is ontvankelijk voor het kopen van (nep) drugs en maken onderdeel uit van de substantiële vraag in Amsterdam naar drugs.¹⁶ Het zou vooral gaan om toeristen uit Duitsland en van de Britse eilanden, die gemiddeld één tot twee nachten in hostels in Amsterdam verblijven. Zij zouden vooral softdrugs gebruiken en in mindere mate uitgaansdrugs, zoals cocaïne, LSD en XTC. Voor de uitgaansdrugs kunnen toeristen gebruik maken van het aanbod op straat. Ook uitgaansdrugs zijn in Centrum door het grote aantal straatdealers relatief eenvoudig verkrijgbaar. In 2018 bezochten 19 miljoen toeristen Amsterdam, waarvan drie miljoen een of meer coffeeshops bezochten.¹⁷ Softdrugs is in Amsterdam met zijn 166 coffeeshops in 2020 ruimschoots en laagdrempelig beschikbaar voor toeristen.

¹³ Gemeente Amsterdam (2016). Projectplan Aanpak intimidatie (nep)drugsdealers stadsdeel Centrum.

¹⁴ <https://www.emcdda.europa.eu/publications/html/pods/waste-water-analysis>

¹⁵ Gemeente Amsterdam (2016).

¹⁶ Idem.

¹⁷ J. Snippe, R. Mennes, B. Bieleman (2020). De markt voor coffeeshops in de gemeente Amsterdam: 2020 en 2025. Breuer & IntraVal, Groningen.



Voor de vraag naar cannabis van klanten van Amsterdamse coffeeshops die wonen in de Metropoolregio Amsterdam zou een aantal van 68 coffeeshops voldoende zijn.¹⁸ De drie miljoen toeristische bezoekers zouden goed zijn voor nog eens 93 tot 112 coffeeshops. De burgemeester van Amsterdam wil deze miljoenen toeristen door handhaving van het I-criterium de toegang tot coffeeshops ontzeggen. Wie zijn die drugstoeristen?

Herkomst

Uit onderzoek van de gemeente Amsterdam onder internationale bezoekers van het Singel/Wallengebied in de leeftijd van 18 tot ongeveer 35 jaar, blijkt de meerderheid van de ondervraagde jonge internationale toeristen afkomstig te zijn uit Europa (82%). De drie belangrijkste herkomstlanden zijn Duitsland (21%), het Verenigd Koninkrijk (16%) en Frankrijk (13%). Daarnaast komt 3% uit de Verenigde Staten en 16% uit overige landen buiten Europa.

Vergelijking met hotelgasten

De jonge bezoekers die zijn geënquêteerd in het Singel/Wallengebied wijken af van de verdeling van hotelgasten wanneer we kijken naar herkomstlanden: naar verhouding is de groep Amerikanen kleiner (3% tegenover 11% van alle hotelgasten, inclusief de jonge toeristen die ook in Amsterdamse hotels overnachten – 55%) en de groep Europeanen juist groter (82% tegenover 57% van alle hotelgasten). Verhoudingsgewijs zijn er onder de jonge toeristen meer Duitsers (21% tegenover 10% van alle hotelgasten) en Fransen (13% tegenover 5% van alle hotelgasten). Waar de jonge toeristen met name afkomen op coffeeshops, prostitutie en horeca bezoeken de intercontinentale gasten Amsterdam waarschijnlijk vaker vanwege culturele bezienswaardigheden (onder meer musea), en komen zij minder vaak specifiek voor het Singel/Wallengebied.

Bezoekredenen

Verder blijkt dat de belangrijkste reden om naar Amsterdam te komen is te wandelen of fietsen door de stad (32%), gevolgd door het bezoeken van coffeeshops (22%).¹⁹ Voor Britse bezoekers zijn coffeeshops zelfs met afstand de meest genoemde hoofdreden om naar Amsterdam te komen: 33%. Coffeeshops hebben voor een meerderheid van de respondenten (57%) ook een (zeer) belangrijke rol gespeeld bij hun keuze om naar Amsterdam te komen. Eenmaal in Amsterdam blijkt een meerderheid (72%) van de jonge bezoekers in het Singel/Wallengebied daadwerkelijk een of meer coffeeshops te hebben bezocht. Het bezoeken van een coffeeshop is voor sommige toeristen een belangrijke reden om Amsterdam te bezoeken, voor andere toeristen is het een attractie of bezienswaardigheid die ze, wanneer ze er toch zijn, graag bezoeken.

Vervoermiddel

Bijna de helft van alle respondenten (47%) blijkt met het vliegtuig naar Amsterdam te zijn gekomen. Daarmee is het vliegtuig met afstand het meest gebruikte vervoermiddel, vóór de trein (21%), de auto (16%) en de bus (14%). Voor meer dan de helft van de respondenten (57%) was het bezoek aan Amsterdam de eerste keer dat zij in Amsterdam waren. Daarnaast is een kwart van de respondenten één of twee keer eerder in Amsterdam

¹⁸ Idem.

¹⁹ Gemeente Amsterdam (2019). Coffeeshops, prostitutie en toerisme in het Singel/Wallengebied. Gemeente Amsterdam, Onderzoek, informatie en statistiek, Amsterdam.



geweest. Een minderheid van 18% had Amsterdam al vaker dan twee keer bezocht. Meer dan 90% overnacht ook in Amsterdam.

2.3 Ingezette en in te zetten maatregelen

Om op te treden tegen overlast van onder meer straathandel heeft de gemeente Amsterdam overlastgebieden aangewezen. De handhavingsprioriteiten die de gemeente Amsterdam heeft gekozen en de overlastgebieden die de gemeente heeft aangewezen zijn mede gebaseerd op de ernst van de overlastsituatie. Veel handhavingsprioriteiten en de aanwijzing van overlastgebieden volgen uit overlast die wordt veroorzaakt door personen op straat. Daarbij gaat het onder meer om drugs dealen, maar ook om bijvoorbeeld om schreeuwende en dronken mensen, continue geluidsoverlast, agressieve bestuurders, intimiderende jongeren of verwarde personen. De maatregelen bestaan uit strafrechtelijke handhaving (Opiumwet; overtreding Dealeroverlastgebied verwijderingsbevelen; en door de rechter opgelegde gebiedsverboden na overtreden bestuursrechtelijk opgelegde gebiedsverboden), bestuursrechtelijke handhaving (overtreding verbod op openlijk gebruik van drugs en handel in (nep)drugs; verwijdering uit aangewezen Dealeroverlastgebied voor 24 uur, 3 maanden of 6 maanden; en een last onder dwangsom voor personen die stelselmatig hun gebiedsverbod overtreden van € 1.000 per overtreding tot een maximum van € 10.000) en een zorgaanbod voor kwetsbare straatdealers. Een beperkt deel van de straatdealers zit al in een aanpak, zoals Top600/400, verwarde verdachten, overlastveelplegers.

Het handhavingsbeleid van Amsterdam volgt een aanpak volgens de principes van het programmatisch handhaven. Deze drie principes zijn: flexibilisering en samenwerking, informatiegestuurd handhaven en gedragsbeïnvloeding. Op basis van deze principes wil de gemeente Amsterdam een interventiestrategie ontwikkelen. Uitgangspunten hierbij zijn dat het beleid een integraal karakter dient te hebben, tot stand dient te komen in samenwerking met ketenpartners, en dat prioriteiten op basis van een risicoanalyse en doelgroepenanalyse dienen te worden vastgesteld. Zo zullen verdachten van dealen in de toekomst sneller voor de rechter te verschijnen door een slimmere en gerichtere inzet via het strafrecht en krijgen kwetsbare overlastplegers een zorg- of hulpaanbod.

Vernieuwde en intensievere aanpak straatdealers

Vooruitlopend op een meer integrale en op de (middel)lange termijn gerichte vernieuwing van de aanpak van straatdealers zijn begin 2021 extra maatregelen bekend gemaakt en sinds de zomer van 2021 is de aanpak van straatdealers geïntensiveerd. De burgemeester heeft deze intensivering in een brief aan de gemeenteraad namens de driehoek bekend gemaakt.²⁰ De extra maatregelen die hier deel van uitmaken zijn onder meer:

- Effectievere handhaving politie en gemeente op straatdealers door herinvoering gedraging 'hinderlijk ophouden bij gebouwen' (ex. artikel 2.18 APV) als grond voor een bestuurlijk gebiedsverbod: er wordt in Amsterdam al stevig opgetreden tegen overlastgevende gedragingen van straatdealers. Zo zijn gebiedsverboden opgelegd voor het dealen, maar ook voor gedragingen als het lastigvallen van passanten, vechten of op een andere manier de orde verstoren. Door het toevoegen van hinderlijk ophouden

²⁰ <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10023072/1/09012f978345b601>



bij gebouwen als grond voor een bestuurlijk gebiedsverbod, kan de politie effectiever en sneller optreden bij hinderlijk gedrag bij gebouwen wanneer dat gepaard gaat met de kenmerken en/of handelingen van het straatdealen. Personen die (nep)drugs (ver)kopen aan de openbare weg en tevens drugsgelateerde antecedenten hebben, kunnen een dealerverblijfsverbod krijgen. Dit betekent dat zij zich gedurende een periode van drie maanden niet meer in het dealeroverlastgebied mogen begeven. Bij recidive kan een dealerverblijfsverbod worden opgelegd voor de duur van zes maanden. Overtreding van het verwijderingsbevel is een strafbaar feit. Het verblijfsverbod is een bestuursrechtelijk instrument dat niet bedoeld is als straf, maar wordt ingezet om een einde te maken aan overlastgevend gedrag en om herhaling te voorkomen.

- Meer lik-op-stuk via een slimmere en gerichtere inzet van het strafrecht. Zo is het OM fysiek op het basisteambureau aanwezig om dagvaardingen in persoon uit te kunnen reiken aan verdachten van straatdealen, met als gevolg dat verdachten al binnen enkele weken in persoon voor een rechter moeten verschijnen. Daarnaast gaat het OM actiever inzetten op het eisen van een rechterlijk gebiedsverbod en met de politie bezien wat de meerwaarde kan zijn van een top10 aanpak van straatdealers;
- Pilot verbeterde toeleiding naar zorg van kwetsbare overlastplegers: in plaats van het opleggen van een langer durend gebiedsverbod krijgen kwetsbare straatdealers en andere overlastplegers een zorg- of hulpaanbod. De overlastveelpleger wordt uitgenodigd voor een gesprek over dit aanbod op het veelpleger spreekuur in Centrum. Indien het aanbod wordt geweigerd zal alsnog het gebiedsverbod worden opgelegd. Deze pilot is onderdeel van de doorontwikkelde overlastveelpleger aanpak in stadsdeel Centrum. De pilot zal na herinvoering van het hiervoor genoemde bestuurlijk gebiedsverbod (ex. artikel 2.18 APV) van start gaan in het stadsdeel Centrum en zich richten op overlastplegers/kwetsbare personen bij wie bemoeizorg nodig is.
- Campagne om bezoekers van de binnenstad, met name 'feesttoeristen' te stimuleren straatdealers te vermijden. Dit dient onderdeel te worden van een bredere binnenstad campagne. Daarnaast komt er een campagne om bewoners en ondernemers te stimuleren overlast van straatdealers te melden;
- Verbeterde procedure en opvolging van meldingen over straatdealers. Hierbij zal meer samengewerkt worden tussen politie en gemeente;
- Inzet van koppels straatcoaches op reguliere basis;
- Betere informatie-uitwisseling over straatdealers in de binnenstad tussen de politie en gemeente in de binnenstad en die in de woonstadsdelen, bijvoorbeeld over boetes of gebiedsverboden. Zeker bij jonge dealers is de verwachting dat dit effect zal hebben, bijvoorbeeld doordat een wijkagent een huisbezoek kan afleggen en het woonstadsdeel een zorgaanbod kan doen.



3. INTERVENTIES STRAATHANDEL VERGELIJKINGSGEMEENTEN

In dit hoofdstuk geven we per vergelijkingsgemeente een beknopte omschrijving van de ontwikkelingen in de lokale straathandel en overlast voor en na handhaving van het I-criterium, de maatregelen die zijn genomen om de handel en overlast tegen te gaan en de effectiviteit of uitwerking daarvan.

Het I-criterium is op 1 januari 2012 ingevoerd en maakt vanaf dat moment deel uit van de gedoogcriteria voor coffeeshops in de Aanwijzing Opiumwet. De daadwerkelijke handhaving van dit nieuwe criterium verliep gefaseerd.²¹ Op 1 mei 2012 startten gemeenten in de provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland met de handhaving. De gemeenten in de overige provincies zouden per 1 januari 2013 volgen.

3.1 Bergen op Zoom en Roosendaal

Bergen op Zoom en Roosendaal zijn twee steden gelegen in het westen van Noord-Brabant met respectievelijk 67.500 en 77.200 inwoners. Beide steden liggen vlak bij de Belgische grens. Sinds 2009 zijn alle coffeeshops in zowel Bergen op Zoom als Roosendaal gesloten, de verkoop van softdrugs werd in dat jaar verboden in beide gemeenten. Beide gemeenten hadden voor 2009 vier coffeeshops.

Tot aan de sluiting van de coffeeshops in 2009 bezochten wekelijks zo'n 25.000 drugstoeristen uit België en Frankrijk de twee steden.²² De coffeeshops waren populair onder deze toeristen door de goede kwaliteit in verhouding tot de prijzen van cannabis, het gedoogde karakter van de drugsverkoop en de ligging nabij België.

Maatregelen vanaf 2009

Tegelijkertijd met de sluiting van de coffeeshops in 2009 werden diverse maatregelen getroffen:

Publiekscampagne

Een internationale publiekscampagne 'C'est fini!' om coffeeshoptoeristen uit Frankrijk en België te waarschuwen dat ze niet langer naar Bergen op Zoom en Roosendaal hoeven te komen voor de coffeeshops.

Team Courage

In 2002 zijn de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal onder de noemer van het project Courage een samenwerking gestart bij de lokale drugsaanpak. Team Courage is een speciaal opgezet politieteam bestaande uit 12 politiemensen die gingen samenwerken in de aanpak van drugsoverlast. Dit team werkte nauw samen met gemeente, politie, het

²¹ Tweede Kamer (2012). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2012-2013, 24 077, nr. 293

²² Drugsmonitor Bergen op Zoom & Roosendaal (2018). Geraadpleegd van: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2019/6/3.6.1-drugsmonitor-2018---roosendaal-bergen-op-zoom-definitief.pdf>



OM, maar ook met organisaties als de Belastingdienst, wooncorporaties en een energietransportbedrijf. In 2011 waren hiervan onder andere de volgende resultaten bekend²³:

- 1.500 aanhoudingen verricht;
- voor 40 miljoen aan verdovende middelen in beslaggenomen;
- meer dan € 1,5 miljoen aan belastingaanslagen opgelegd;
- een vermindering van het aantal illegale verkooppunten.

Resultaten

Uit de drugsmonitor van 2018²⁴ blijkt dat in het eerste kwartaal van 2010 het aantal buitenlandse drugstoeristen met meer dan negentig procent is afgenomen. Wel blijft een illegale markt bestaan met Belgische en Franse toeristen van nog ruim 2.000 bezoekers per week. De meeste Belgische en Franse drugstoeristen weken uit naar coffeeshops in andere gemeenten zoals Breda en Etten-Leur (het I-criterium was nog niet ingevoerd in Nederland), of naar de illegale markt in hun eigen thuisland. Het uitwijken naar andere gemeenten of eigen land kwam mede door de maatregelen die in Bergen op Zoom/Roosendaal werden ingezet om drugstoeristen tegen te houden.

Meer resultaten:

- Naast de sterke afname van de buitenlandse toeristen was er een forse afname van drugsoverlast en drugshandel in vroegere coffeeshopgebieden en op de routes daar naartoe.
- Na sluiting van de coffeeshops verplaatste de drugshandel zich in beide gemeenten van het centrum naar de buitenwijken.

Cijfers versus veiligheidsbeleving

Uit cijfers van de Drugsmonitor uit 2018 blijkt dat er onderscheid bestaat tussen de feitelijke politieregistraties van drugsdelicten en de beleving van de drugsoverlast door inwoners. Waar cijfers uit de politieregistraties een daling aangeven in het aantal drugsdelicten (zie tabel 3.1), blijft de beleving van ervaren drugsoverlast van bewoners gelijk of stijgt deze zelfs licht. Dit sluit aan bij de resultaten uit de landelijke veiligheidsmonitor van 2018: 42% van de inwoners van Roosendaal zegt in die enquête dat drugsgebruik en drugshandel 'wel eens' voorkomt (op Maastricht na de hoogste score bij gemeentes boven de 70.000 inwoners). In Bergen op Zoom is dit percentage 33%. Landelijk ligt een stuk lager (24%). In Roosendaal ervaart 13% van de inwoners 'veel overlast' van drugsgebruik of drugshandel (de hoogste score bij gemeenten boven de 70.000 inwoners). In Bergen op Zoom is dat 7% en landelijk 4%. Wel gaven bewoners aan dat de drugsoverlast beduidend minder was dan in 2008, nog voor sluiting van de coffeeshops. Er zou bij bewoners sprake zijn van meldingsvermoeidheid: zij zijn teleurgesteld geraakt in de reactie van politie op meldingen over drugsoverlast of criminaliteit.

²³ Drugsscan Bergen op Zoom & Roosendaal (2011). Geraadpleegd van: <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/80777.pdf>

²⁴ Drugsmonitor Bergen op Zoom & Roosendaal (2018). Geraadpleegd van: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2019/6/3.6.1-drugsmonitor-2018---roosendaal-bergen-op-zoom-definitief.pdf>



Tabel 3.1 Aantal registraties in Bergen op Zoom en Roosendaal²⁵

Bergen op Zoom:

	2013	2018
Drugsregistraties	564	420
Geregistreeerde drugscriminaliteit	384	269
Vervaardigen softdrugs	141 (2017: 59)	102
Overlast i.v.m. alcohol e.o. drugs*	180	151

*) in deze cijfers valt geen onderscheid te maken tussen overlast i.v.m. alcohol of overlast i.v.m. drugs

Roosendaal:

	2013	2018
Drugsregistraties	798	639
Geregistreeerde drugscriminaliteit	573	332
Vervaardigen softdrugs	133 (2017: 73)	125
Overlast i.v.m. alcohol e.o. drugs*	225	307

*) in deze cijfers valt geen onderscheid te maken tussen overlast i.v.m. alcohol of overlast i.v.m. drugs

Lokale markt

Uit een enquête²⁶ onder inwoners van Roosendaal bleek in 2016 dat 70% van de gebruikers van softdrugs hun softdrugs wel eens koopt op de illegale markt, vooral bij straatdealers. De redenen die de gebruikers geven om drugs te kopen op de illegale markt hebben voornamelijk betrekking op de bereikbaarheid en het gemak. De gebruikers geven aan gemakkelijk aan softdrugs te kunnen komen op straat. Ze worden aangesproken op straat of zoeken zelf contact met dealers door ze te bellen. De prijs van softdrugs op straat is in Roosendaal in 2016 vergelijkbaar met de prijs van drugs in coffeeshops. De bereikbaarheid en het gemak om te kopen bij illegale dealers zijn volgens de straatenquête belangrijkere redenen om illegaal softdrugs te kopen dan de prijs. Ondanks het gemak is het percentage gebruikers dat cannabis in coffeeshops koopt een fractie hoger (73%). Ruim een derde (35%) koopt er minstens een keer per week cannabis.

Nieuwe maatregelen

Naar aanleiding van de drugsmonitor 2018 werden (nieuwe) maatregelen ingezet (of oude maatregelen werden voortzet) door de gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom²⁷:

- Inzet wijk/jeugdagenten: verhoogde inzet van de wijkagenten en jeugdagenten gericht op de aanpak van de ervaren drugs- en jeugdoverlast;
- Drugssquad Roosendaal: De drugssquad is gericht op de 'aanpak van overlast' als gevolg van drugshandel op straat, verkooppunten van drugs in woningen en lokalen en de productie van soft- en harddrugs. Binnen dit team wordt gestreefd naar een integrale aanpak. Het team wordt aangestuurd door twee professionals, een gemeenteamtenaar en een politiefunctionaris;

²⁵ Overgenomen uit: Gemeente Roosendaal/Bergen op Zoom (2018). Persbericht. Resultaten Drugsmonitor 2018 in Bergen op Zoom en Roosendaal. Geraadpleegd van:

<https://raad.roosendaal.nl/documenten/Persbericht/Drugsmonitor-2018.pdf>

²⁶ Van der Torre, E.J., van Valkenhoef, J., Copper, M. M. V. Th., Jongepier, T., Akgül, A. & Maan, J. (2016). Drugsmonitor Roosendaal. Geraadpleegd van: <https://raad.roosendaal.nl/Documenten/Bijlage-2-Drugsmonitor-Roosendaal-oktober-2016-1.pdf>:

²⁷ Gemeente Roosendaal/Bergen op Zoom (2018).



- Het Bergs Interventieteam (Bergen op Zoom): een samenwerking tussen gemeente en politie om zo effectief mogelijk tegen drugscriminaliteit en -overlast op te kunnen treden.
- Tegengaan verrommeling/verloedering op straat, in samenwerking met woningbouwcorporaties;
- Top X-aanpak: persoonsgerichte aanpak;
- Inzet van straathoekwerkers: zij stimuleren jongeren om te participeren in samenleving en bieden hen perspectief;
- Straffen waar nodig: zacht waar kan, hard wanneer het moet

Samenvattend

Door sluiting van de coffeeshops in 2009 is het aantal coffeeshoptoeristen uit Frankrijk en België sterk afgenomen. Wel was er een waterbedeffect te zien, deze coffeeshoptoeristen hebben hun drugs aankopen verplaatst naar andere gemeenten in Nederland of naar de illegale markt in eigen land. Daarnaast verplaatste de straathandel in Bergen op Zoom en Roosendaal van het centrum naar de buitenwijken, in 2010 en 2011. Uit de drugsmonitor van 2018 blijkt dat het aantal drugsgelateerde misdrijven is afgenomen tussen 2013 en 2018. De door bewoners ervaren drugsoverlast nam in beide steden echter niet af. Uit de Veiligheidsmonitor van 2018 blijkt zelfs dat de drugsoverlast in Bergen op Zoom en Roosendaal hoog is ten opzichte van andere steden in Nederland.

3.2 Breda

Breda is een gemeente met zo'n 181.000 inwoners op ongeveer 10 kilometer van de Belgische grens. Ten oosten van de stad Breda liggen de steden Roosendaal (± 18 km) en Bergen op Zoom (± 30 km). In Breda wordt het I-criterium sinds 2012 met hoge prioriteit gehandhaafd. Er bevinden zich in 2021 acht coffeeshops in Breda. Dat aantal is na de invoering van het I-criterium ongewijzigd gebleven.

Als grensplaats heeft Breda te maken met een ongewenst neveneffect van het coffeeshopbeleid in de vorm van coffeeshoptoerisme. Met het nulbeleid dat door de meeste omliggende gemeenten wordt gevoerd is dit vanaf eind vorige eeuw toegenomen en in de jaren daarna geleidelijk steeds verder gestegen. In 2011 bleek uit metingen dat bijna de helft van de klanten van Bredase coffeeshops coffeeshoptoeristen waren.²⁸ Deze ontwikkeling stond haaks op de doelstellingen van het coffeeshopbeleid. Door aanvullende maatregelen te nemen bleek het mogelijk de overlast van dit coffeeshoptoerisme lang beheersbaar te houden, maar de door de gestage toename was dat niet vol te houden. Uit vervolgmetingen bleek dat na invoering van het I-criterium op 1 mei 2012 de coffeeshoptoeristen waren verdwenen en de daarmee gepaard gaande overlast. Na een korte overgangsfase met overlast door straathandel, voornamelijk veroorzaakt door het ook wegblijven van ingezetenen, bleek ook deze overlast te verminderen naar een beheersbaar niveau. Sinds het vervallen van de eis van besloten club in november 2012 komen de lokale gebruikers weer naar de coffeeshop en is de overlast fors verminderd. Het I criterium heeft, zo blijkt uit de tellingen, een positief effect op de openbare orde en

²⁸ Gemeente Breda (2017). Nota coffeeshopbeleid. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR448374/1>



het woon- en leefklimaat in de stad. Gelet hierop, het belang van een eenduidige bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en het willen meewerken aan het nakomen van verdragsrechtelijke verplichtingen door de overheid, is het I criterium opgenomen in het Bredase coffeeshopbeleid. Na sluiting van alle coffeeshops in de nabijgelegen gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom in 2009 was er jaarlijks een lichte toename te zien van het aantal coffeeshoptoeristen (vanuit Frankrijk, België en Duitsland) naar Breda. De overlast bleef echter beperkt. Deze overlast had bij een verdere stijging van het aantal coffeeshoptoeristen voor problemen kunnen zorgen. Zo ver kwam het niet omdat Breda in 2012 het I-criterium met hoge prioriteit is gaan handhaven.

I-criterium

Na invoering van het I-criterium in 2012 kreeg Breda te maken met toenemende drugsoverlast. Vergeleken met andere gemeenten hadden bewoners van Breda vaak overlast van drugshandel. Breda stond in de benchmark met de G32 (2012) wat betreft drugsoverlast, -gebruik en -handel in de eigen buurt op de zevende plaats.²⁹ Omdat de buitenlandse klanten al snel niet meer richting Breda kwamen en door de intensieve inzet op de straathandelaren en drugsrunners nam de overlast eind 2012 af. Desondanks bleven runners op enkele locaties actief. Er werd een nieuwe ontwikkeling gesignaleerd. Waar voorheen de drugshandel vooral vanuit panden plaatsvond, werden in 2012 steeds minder vaak drugs gevonden in panden. De drugshandelaren bleken hun logistieke proces anders in te richten. Mogelijk was dit een gevolg van de intensieve controles op de panden en het succes van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester in de Opiumwet. Panden bleken vaak alleen nog een contactlocatie. Bekende drugsklanten kregen een telefoonnummer en worden vervolgens telefonisch naar een plek in Breda gedirigeerd. De gebruikte telefoons of simkaarten werden door betrokkenen veelvuldig gewijzigd. De drugstransacties vinden vooral buiten panden plaats in of vanuit auto's (parkeerplaatsen) of via bezorgers. Dit maakt de opsporing moeilijker en arbeidsintensiever. Wat bewoners aan handel waarnamen in sommige straten leek overeen te komen met deze werkwijze en verklaarde de toegenomen overlast die zij ervan zeiden te ondervinden. Op één locatie in de stad was het aantal overlastklachten jarenlang structureel hoger dan elders. Op deze locatie die een verbinding vormt tussen centrum en (buiten)wijken van de stad waren twee gedoogde coffeeshops op korte afstand van elkaar gevestigd. Deze locatie oefende extra aantrekkingskracht uit op straatdealers, runners en doorverkopers van cannabis. Aan drugsdealers en doorverkopers zijn er tot in 2016 gebiedsverboden opgelegd.

De overlast rond coffeeshops, met name door de straathandel, is geleidelijk afgenomen. Afnemers van illegale drugs zouden de afgelopen jaren nog vooral gebruikers uit de lokale bevolking zijn. Er kunnen volgens experts nog enkele Belgen tussen zitten die vooral naar Breda komen om er te winkelen. Ook zouden er tussenhandelaren komen die in Nederland wat extra drugs komen ophalen. Dit kan ook in België, maar omdat de straffen daar hoger zijn zouden ze bij voorkeur in Nederland grotere hoeveelheden cannabis kopen. Daarnaast zijn voornamelijk jongeren onder de achttien jaar aangewezen op de illegale markt voor softdrugs. Harddrugs is er ook verkrijgbaar, maar de vraag naar harddrugs zou voornamelijk komen van het uitgaanspubliek, drugsverslaafden en voetbaltoeschouwers. De drugshandel is volatiel en duikt telkens op andere locaties op. Niet alleen op straat, maar ook in woningen waar wordt gebruikt wordt gedeald. Vrijwel altijd zou het daarbij

²⁹ Gemeente Breda (2015). Programma Veiligheid 2015-2018: Jaarschijf 2015.



volgens de burgemeester gaan om handel en gebruik in harddrugs.³⁰ Bijna nooit zouden softdrugs voor de problemen zorgen. De overlast die er in Breda is komt momenteel van de klassieke junkiepanden of panden waar alcoholverslaafden wonen.

Maatregelen

Er zijn naast extra inzet van handhavers diverse aanvullende maatregelen genomen na invoering van het I-criterium in 2012.

(Internationale) communicatiecampagne

Rondom de invoering van het I-criterium is een forse communicatiecampagne opgezet zodat voor bezoekers duidelijk werd dat buitenlandse toeristen niet langer welkom zouden zijn in de coffeeshop. Deze campagne werd ook uitgevoerd in Frankrijk, Duitsland en België, de landen waar de meeste drugstoeristen vandaan kwamen. Volgens een lokale expert dient tijdig te worden gestart met een campagne. Het duurt relatief lang voordat de boodschap tot alle buitenlandse bezoekers van de coffeeshops is doorgedrongen.

Controles

Er zijn controles ingevoerd op handhaving door politie van het I-criterium in coffeeshops. Zeker vlak na invoering werd hier actief op ingezet. Er volgden consequenties wanneer bleek dat het I-criterium niet gehandhaafd werd.

Daarnaast zijn er intensieve controles geweest op de in- en uitvalswegen van Breda. De controles werden voornamelijk uitgevoerd bij personen waarvan vermoed werd dat het coffeeshoptoeristen waren. Wanneer ze werden aangehouden, werden de gekochte drugs in beslaggenomen. Vooral direct na handhaving van het I-criterium zijn veel van dit soort controles uitgevoerd. Nu zijn er sporadisch nog controles.

Plaatsing mobiele camera's

Er zijn enkele mobiele camera's geplaatst op straat om drugshandelaren in beeld te krijgen die mensen proberen 'af te vangen'. Toen die camera's er hingen verplaatsten de handelaren zich naar een plek buiten het zicht van de camera's. Dit had echter geen zin omdat daar de drugstoeristen niet waren. Uiteindelijk heeft dit bijgedragen aan het ontmoedigen van drugshandelaren in de stad, het aantal is volgens lokale experts sindsdien flink uitgedund.

Extra agenten

Na invoering van het I-criterium is ongeveer negen fte extra aan politie ingezet. Hiermee zijn voornamelijk lokale agenten vrijgespeeld die de omgeving al goed kenden. Uiteindelijk kostte het volgens de geïnterviewde zeker in het begin, ongeveer het eerste halfjaar, wel meer dan negen fte. Na verloop van tijd kon dit worden afgebouwd.

Kosten

De kosten van de maatregelen zaten onder meer in de aanschaf en gebruik van mobiele camera's. De meeste kosten (exacte kosten zijn niet bekend) gingen echter naar de inzet van de politie (extra fte) en de uitgebreide communicatiecampagne die er is gevoerd.

³⁰ Trouw, 10 april 2021. [Verboden te gebruiken past dat binnen het Nederlandse drugsbeleid?](#)

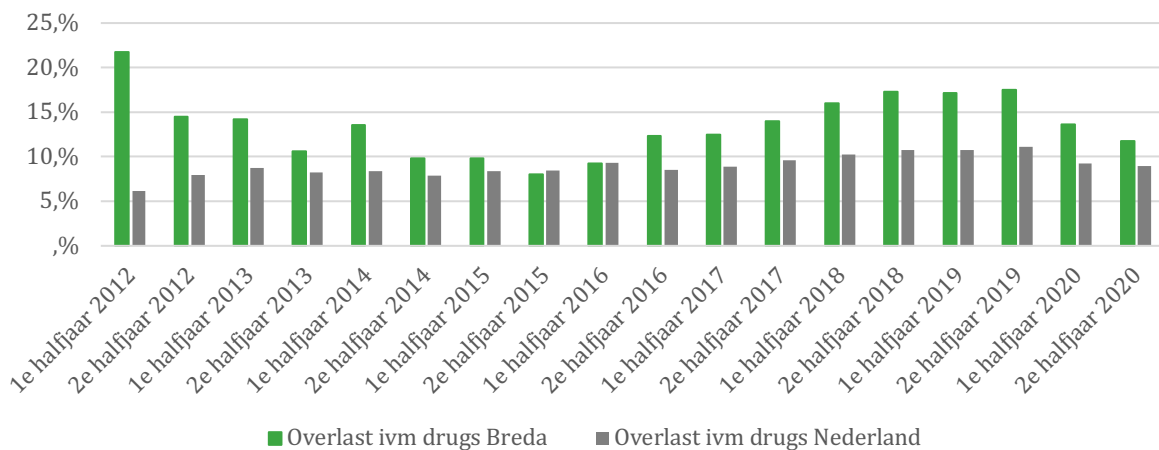


Resultaten

Kort na invoering van het I-criterium was er een korte tijd een enorme toename van drugshandel op de illegale markt volgens geïnterviewde. Dit duurde ongeveer een halfjaar. Toen de klanten eenmaal ontmoedigd waren om te komen verdwenen ook de meeste straatdealers en drugsrunners, deels naar andere steden. Klanten vanuit België reden na invoering van het I-criterium een kwartier door over de A16 naar steden als Dordrecht en Barendrecht. Het aantal straatdealers en drugsrunners dunde uit in Breda en straatdealers verplaatsten zich naar andere steden in Nederland of naar België.

Ook uit cijfers van de politie (figuur 3.1) blijkt dat kort na invoering van het handhaven van het I-criterium het percentage geregistreeerde drugsoverlast vrij hoog was vergeleken met de jaren daarna. Het tweede halfjaar van 2012 ligt de geregistreeerde overlast al veel lager en in de jaren daarna neemt de geregistreeerde drugsoverlast in Breda af tot en met 2015. Vanaf dan is weer een toename te zien tot 2020. De toename wordt vooral gerelateerd aan overlast van handel in harddrugs.

Figuur 3.1 Geregistreeerde drugsoverlast als percentage van meerdere vormen van sociale overlast in Breda en Nederland, per halfjaar (2012-2020)³¹



De maatregelen hebben volgens geïnterviewde medewerkers van de gemeente goed geholpen, de maatregelen waren voornamelijk gericht op het ontmoedigen van de niet-ingesetenen. In de coffeeshops wordt gecontroleerd of een klant een Nederlands paspoort heeft. Wanneer dat niet het geval is wordt gekeken of iemand ingezetene is van Nederland, bijvoorbeeld een seizoenarbeider. De laatste tijd vinden er nog maar weinig controles plaats, omdat er vrijwel geen niet-ingesetenen meer de coffeeshops trachten te bezoeken, het goed gaat en controle is dan minder nodig. Er is sprake van: *'High trust, high penalty'*: een coffeeshop krijgt veel vertrouwen wanneer het langere tijd goed gaat. Wanneer er gedoogvoorwaarden worden overtreden, volgen er zware straffen.

De coffeeshoptoeristen zijn vanaf de invoering van het I-criterium in Breda goed geïnformeerd. Het doel van de informatiecampagne was toeristen te informeren over de nieuwe situatie en te voorkomen dat ze naar Breda zouden komen. Er gingen volgens een geïnterviewde al snel na invoering zelfs lijsten rond in het buitenland met steden in Nederland waar toeristen wel en niet welkom zijn.

³¹ Uit: Politieregistratie Basis Voorziening Informatie (BVI), geraadpleegd van: <https://breda.incijfers.nl/dashboard/openbare-orde-en-veiligheid>



De drugscriminaliteit wordt in Breda gemonitord en resultaten besproken wanneer nodig. In het begin (na invoering I-criterium) vond dit overleg iedere paar maanden plaats, in 2021 is dat nog slecht incidenteel nodig.

Samenvatting

In Breda wordt het I-criterium sinds 2012 met hoge prioriteit gehandhaafd. Er is direct na invoering van het I-criterium negen fte aan politie extra ingezet. Na invoering van het I-criterium bloeide de straathandel in eerste instantie op, waarna het na ongeveer een halfjaar flink afnam, omdat coffeeshoptoeristen al snel niet meer richting Breda kwamen. Mede door de intensieve inzet op de straathandelaren en drugsrunners heeft handhaving van het I-criterium een positief effect gehad op het coffeeshoptoerisme en de overlast die de straathandel gaf.

Het handhaven van het I-criterium ging samen met een grote (internationale) communicatiecampagne om buitenlandse toeristen duidelijk te maken dat ze niet langer welkom waren in coffeeshops. Tevens waren er strenge controles in zowel coffeeshops als op de in- en uitvalswegen naar Breda. Er zijn camera's geplaatst met een tweeledig doel: voorkomen van straathandel en het in beeld krijgen van de handelaren. Desondanks bleven runners op enkele locaties nog enkele jaren actief. De camera's hebben er wel voor gezorgd dat de straathandel werd verspreid over de stad en de overlast daarmee grotendeels verdween.

3.3 Maastricht

Maastricht is een toeristenstad en trekt jaarlijks ruim drie miljoen bezoekers, waarvan ongeveer tien procent minimaal één overnachting boekt. Om die reden zijn hotels, restaurants, cafés en winkels sterk vertegenwoordigd in de lokale economie. Maastricht is een grensgemeente, aan de westelijke zijde grenst het aan België. Het aantal inwoners van de gemeente Maastricht schommelt de afgelopen jaren rond de 120.000 personen. Maastricht heeft 14 coffeeshops.³²

Het historisch centrum van Maastricht telt veel rijks- en gemeentelijke monumenten. Voor wat betreft rijksmonumenten heeft in Nederland alleen Amsterdam er meer, voor wat betreft de gemeentelijke monumenten scoort alleen Utrecht hoger.³³ Onder de beschermde bouwwerken bevinden zich onder meer de oudste stadspoort van Nederland, de oudste brug van Nederland, prominente romaanse kerken, gotische kerken en kapellen, en historische kastelen en landhuizen. De stad ligt bovendien in een regio die bekend is vanwege haar natuurschoon en cultuurhistorische waarden.

I-criterium

De gemeente Maastricht heeft vanaf 1 mei 2012 het I-criterium gehandhaafd. De invoering van het I-criterium was onderdeel van het coffeeshopbeleid en had als doel de

³² R. Mennes, R. Pieper, I. Schoonbeek, B. Bieleman (2021). Coffeeshops in Nederland 2020. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2020. Breuer&Intraval, Groningen.

³³ <https://erfgoedmonitor.nl>



drugsoverlast in het centrum van de stad het hoofd te bieden. Het weren van niet-ingezetenen uit coffeeshops draagt bij aan dit doel. Daarnaast is de gemeente met het project Frontière gestart. Met dit project werd vanaf 2012 tot 2018 een integrale aanpak vormgegeven waarvan het primaire uitgangspunt is geweest om de drugsoverlast in de gemeente Maastricht terug te dringen.³⁴ Maastricht heeft daarbij te maken met enkele voor toeristen aantrekkelijke factoren. Het is een stad met historische bezienswaardigheden en een sfeervolle binnenstad. De stad heeft 14 coffeeshops, en ligt op een steenworp afstand van de grens met België en Duitsland. Het heeft door deze omgevingsfactoren een grote aantrekkingskracht op met name buitenlandse toeristen, waaronder softdrugstoeristen, ook in vergelijking met andere coffeshopgemeenten in de grensstreek.

In deze paragraaf schetsen we de uitgangssituatie voor handhaving van het I-criterium, de maatregelen die in het kader van het project Frontière zijn genomen voor de aanpak van drugsoverlast en drugscriminaliteit en de resultaten die er mee zijn bereikt.

Straathandel voor handhaving I-criterium in 2012

De drugsproblematiek in de gemeente Maastricht manifesteerde zich voor 2012 vooral in de overlast die de groeiende aantrekkingskracht van coffeeshops op (vooral) buitenlandse bezoekers had en in de overlast die de daarmee samenhangende illegale soft- en harddrugsmarkten met zich meebrachten. Uit een buurtpeiling van 2010 bleek dat een kwart van de bewoners (25%) vaak drugsoverlast ervaart. Daarnaast zag ruim een kwart (27%) van de inwoners van Maastricht drugoverlast als belangrijkste probleem in de buurt. Bewoners bleken vooral overlast te ervaren van de illegale drugsmarkt, met name van hinderlijk heen en weer lopen door vermeende dealers, runners en gebruikers (38%), drugsdealen op straat (35%) en schreeuwen en ruziemaken door dealers, runners en gebruikers (22%).

De problemen rond de drugshandel werden veroorzaakt door diverse doelgroepen, in het bijzonder drugsrunners/dealers, drugstoeristen, cannabistellers, maar ook door risicogroepen als kwetsbare jongeren en verslaafden. Over de omvang van deze doelgroepen was op dat moment niet veel bekend, alleen naar het aantal coffeeshopbezoekers en coffeshoptoeristen was onderzoek gedaan. Daarnaast was er overlastproblematiek rond coffeeshops en illegale verkooppunten. De overlast die gerelateerd werd aan de gedoogde coffeeshops bestond vooral uit parkeer- en verkeersoverlast (44%), softdruggebruik in de nabijheid van coffeeshops (32%) en afval en vuil afkomstig van coffeeshopbezoekers (29%).

Niet-ingezetenen

In 2011 wordt het aantal coffeeshopbezoeken in Maastricht door personen uit België, Duitsland of Frankrijk bij elkaar geraamd op afgerond 2,4 miljoen. Daarnaast komen er ongeveer een kwart uit een overig buitenland. Daarmee komt de raming van het totaal aantal bezoeken van personen uit het buitenland in 2011 uit op afgerond 2,7 miljoen. Coffeeshopbezoeken door Nederlanders worden geschat op ongeveer 1,9 miljoen.³⁵ In totaal schatten de onderzoekers het aantal bezoeken aan Maastrichtse coffeeshops in 2011

³⁴ H. Nelen, K. Geurtjens (2018). Evaluatie project Frontière. Maastricht University, Maastricht.

³⁵ COT & Dufec (2011). Onderzoek Coffeeshopbezoek Maastricht. Resultaten nulmeting. COT, Den Haag.



op 4,6 miljoen. Van de coffeeshopbezoeken blijkt meer dan de helft (58%) te zijn afgelegd door personen uit het buitenland.

In 2008 werd het aantal bezoeken aan coffeeshops in Maastricht iets lager geschat, namelijk op 3,9 miljoen per jaar.³⁶ Het aantal buitenlandse bezoeken lag op 42% van het totaal aantal coffeeshopbezoeken, terwijl in dat jaar 69% van de bezoekers uit het buitenland kwam. Dit percentage ligt hoger doordat de gemiddelde bezoekfrequentie van buitenlandse bezoekers lager is dan die van de Maastrichtse coffeeshopbezoekers.

Coffeeshopeigenaren en bedrijfsleiders noemen de periode voor de invoering van het I-criterium de gouden jaren. Door de vraaguitval van niet-ingezetenen is hun omzet sinds 2012 fors afgenomen. Er zijn geen precieze cijfers beschikbaar over het omzetverlies van Maastrichtse coffeeshops vanwege het I-criterium. Onderzoekers van de Politieacademie schatten het omzetverlies op ongeveer 54 miljoen euro, bijna vier miljoen euro per coffeeshop.³⁷ Een jaarlijks substantieel bedrag dat volgens de onderzoekers sindsdien niet meer via de achterdeur van de coffeeshops terecht is gekomen in het milieu van drugscriminelen. Ondanks dit omzetverlies is er van de 14 coffeeshops die er in 2011 waren anno 2021 niet een gesloten. Coffeeshopeigenaren en bedrijfsleiders zijn van mening dat er met een coffeeshop in Maastricht nog steeds een goede boterham is te verdienen.

Maatregelen

Inwoners van Maastricht verwachtten een actieve houding van de lokale overheid om de ontstane problematiek effectief aan te pakken.³⁸ In 2012 start de gemeente Maastricht het project Frontière. Het doel van Frontière is de integrale aanpak van drugsoverlast en drugscriminaliteit te versterken om de in de stad door burgers gevoelde drugsoverlast en hiermee samenhangende onveiligheid zichtbaar te verminderen. De aanpak stoelt op de ervaringen die in de voorgaande jaren werden opgedaan met vergelijkbare drugsbestrijdingsprojecten in onder meer Terneuzen met project Houdgreep (vanaf 1996), Venlo met project Hektor (2001) en Bergen op Zoom en Roosendaal met project Courage (2003).

Frontière is een samenwerkingsverband tussen de politie, de gemeente Maastricht en het Openbaar Ministerie, aangevuld door het Veiligheidshuis Maastricht-Heuvelland, de Belastingdienst, woningcorporaties, de Sociale Dienst, alsmede in voorkomende gevallen andere opsporingsdiensten, zoals de Koninklijke Marechaussee en buitenlandse (Belgische, Duitse en Luxemburgse) politiediensten. Deze integrale aanpak, zoals uiteengezet in het visiedocument 'Maastricht stelt: project Frontière', leunde op drie pijlers:

- Informatie en monitoring;
- Een handhavingsstrategie; en
- Een communicatiestrategie.

De eerste pijler rust op een informatiegestuurde aanpak van drugsoverlast. Hiervoor diende bij de betrokken instanties de informatiepositie over drugsoverlast te worden

³⁶ R. Nijkamp, B. Bieleman, M. Oude Wansink (2008). Nulmeting overlast en bezoek coffeeshops Maastricht. INTRAVAl en OWP, Groningen/Maastricht.

³⁷ Politieacademie (2015). Softdrugsbeleid in Maastricht: De tweede tussenbalans. Politieacademie, Apeldoorn.

³⁸ Gemeente Maastricht (2011). Maastricht stelt: project 'Frontière'. Visiedocument, versie 1.0 (eind)concept 14 december 2011.



versterkt. Een betere informatiepositie was nodig om toezicht en handhaving van drugsoverlast gerichter te kunnen prioriteren en in te kunnen zetten. Een specifiek onderdeel van de handhavingsstrategie was de verdere integratie van de persoonsgerichte aanpak van de dealers, runners, cannabistelers en risicogroepen die vatbaar waren om af te glijden naar het criminele milieu. In de communicatiestrategie zou de nadruk worden gelegd op "het gericht communiceren over de aanpak van de drugsoverlast, zowel naar degenen die de drugsoverlast ervaren/melden in de stad, als naar degenen die drugsoverlast veroorzaken en alle direct dan wel indirect bij deze aanpak betrokken partners". Vooral de externe communicatie naar melders van overlast, inwoners en (potentiële) drugsdealers, -runners en -telers was van belang. De interne communicatie stond vooral ten dienste van de informatiepositie en handhavingsstrategie.³⁹

Om het doel te bereiken zijn concrete maatregelen genomen, waarbij de speerpunten bestonden uit:

- Het inrichten van een drugsmeldnummer en een website van de gemeente Maastricht waar drugsoverlast anoniem kan worden gemeld;
- Een sluitende terugkoppelsystematiek naar de melders met als doel de inwoners van de stad te stimuleren om actief overlastsituaties te (blijven) melden en de relatie met de burger te versterken;
- Het verbeteren van de analyses van de meldingen;
- Extra capaciteit bij de gemeente voor analyses, communicatie en ondersteuning (drie fte) en toezicht en handhaving (twee fte) en bij de politie voor de oprichting van een overlastteam (zes fte vrijmaken binnen de reguliere formatie);
- Samen met het (destijds) ministerie van Veiligheid en Justitie een communicatie-campagne opstarten die zich richt op bezoekers van de Nederlandse coffeeshops die niet langer welkom zijn;
- Een voorlichtingscampagne tegen drugs met als doel burgers te ontmoedigen om zich in te laten met de handel in drugs;
- Een zware inzet zijn van de gemeente, politie en OM, om de mogelijke overlast vanaf het begin aan te pakken. In de eerste periode 2012/2013 een intensieve handhaving van het I-criterium – waarbij het Drugs-Overlast-Effe-Niet (DOEN)-team tijdelijk met twee teams van zes personen (12 fte) opereerde;
- Een Joint Hit Team (JHT) richtte zich, met ondersteuning van buitenlandse diensten, op grensoverschrijdende aspecten van de drugshandel (zoals runners op de A2; panden waaruit grootschalige handel plaatsvond, et cetera).

Frontière is van start gegaan op het moment dat het I-criterium landelijk werd ingevoerd. De gemeente en de partners waren voorbereid op de veranderingen die zich in de drugsmarkten zouden voordoen en op de daarmee samenhangende overlast die waren te verwachten bij de stringente handhaving van het I-criterium.

Resultaten

Het primaire uitgangspunt van Frontière was het hoofd bieden aan de drugsoverlast in het centrum van de stad. Na een intensieve periode van handhaving van het I-criterium – waarbij het Drugs-Overlast-Effe-Niet (DOEN)-team in de periode 2012/2013 maximaal is

³⁹ Gemeente Maastricht. (2012). Maastricht stelt: project 'Frontière'. Uitvoeringsprogramma: Informatie, handhaving en communicatie. Versie 1.2 (eind)concept d.d. 9 februari 2012.

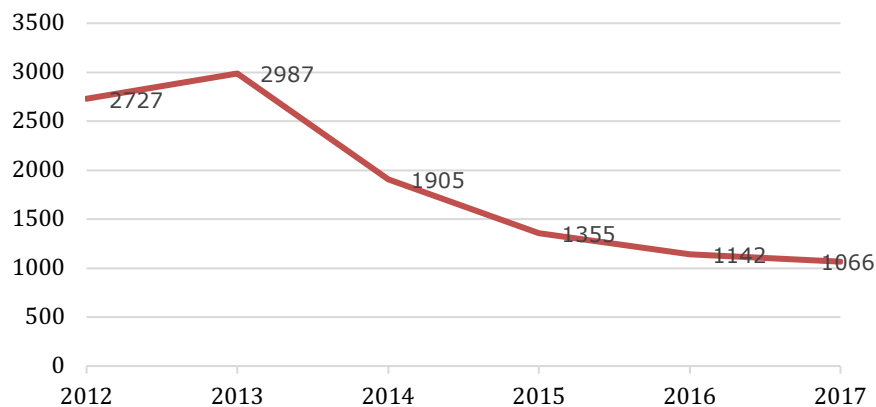


ingezet - daalde de zichtbare overlast van coffeeshoptoeristen – niet-ingezetenen die coffeeshops bezoeken – en straatdealers in de binnenstad substantieel. In 2011 werden de coffeeshops door 4,6 miljoen coffeeshoptoeristen bezocht. Sinds het handhaven van het I-criterium waardoor niet-ingezetenen niet meer in de coffeeshops mochten worden toegelaten, zijn de bezoeken van coffeeshoptoeristen aan Maastricht sterk teruggelopen. Door het in toenemende mate wegblijven van coffeeshoptoeristen nam de zichtbare druggerelateerde overlast in de stad Maastricht sterk af. Het gevolg is dat de drugsoverlast na een aanvankelijke stijging in 2013 fors is gedaald.

Ontwikkelingen drugsoverlast

Uit de politiesystemen blijkt een afname van drugsgelateerde misdrijven. Onder deze misdrijven vallen de handel in soft- en harddrugs, het bezit van soft- en harddrugs en de vervaardiging van deze middelen. Cijfers van de politie zijn vooral een weerslag van de prioriteiten en inspanningen van de politie en laten vooral zien dat de politie gaandeweg het project minder delicten (zaken) heeft geconstateerd en behandeld en zeggen weinig over de totale omvang van de daadwerkelijke criminaliteit. Ook de jaarcijfers van het Drugsmeldpunt over het aantal meldingen in de periode 2012 tot en met 2017 laten echter een forse afname zien van het totaal aantal door bewoners gedane meldingen (zie figuur 3.2). Een maand na handhaving van het I-criterium bleek het aantal meldingen van drugsoverlast te zijn verviervoudigd. In 2013 bereiken de meldingen een piek om daarna jaarlijks af te nemen. In 2018 is het Drugsmeldpunt opgeheven.

Figuur 3.2 Meldingen bij drugsmeldpunt gemeente Maastricht, 2012-2017



Bron: Nelen en Geurtjens (2018).

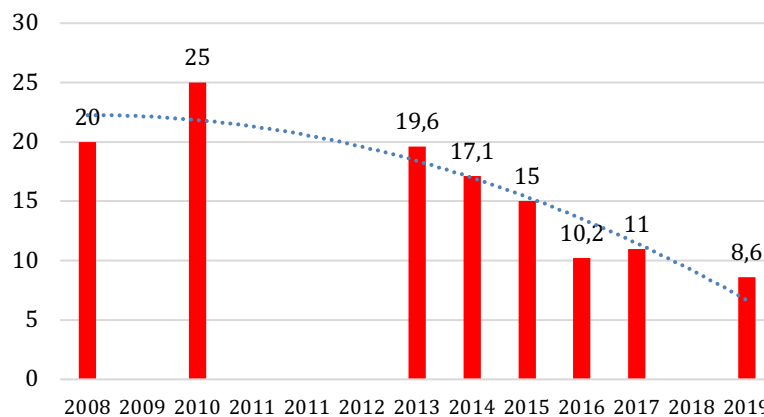
Er is veel gedaan om de meldingsbereidheid van burgers te bevorderen, onder meer door zorg te dragen voor een goede terugkoppeling van informatie naar de melders. Naast de individuele contacten met burgers zijn er regelmatig gezamenlijke bijeenkomsten belegd waar buurtplatforms en vertegenwoordigers van de politie en gemeente met elkaar in conclaaf gingen. De behoefte aan dergelijk overleg was in de eerste twee jaren hoog, waarna het aantal buurtplatforms dat aansloot bij dit overleg afnam. Gezamenlijk is eind 2014 besloten dit overleg in frequentie terug te brengen tot drie keer per jaar.⁴⁰

⁴⁰ Nelen en Geurtjens (2018).



De bewoners van Maastricht ervaren steeds minder drugsoverlast (zie figuur 3.3). Niet voor alle jaren beschikken we over metingen, maar in 2010 was een kwart van de bewoners (25%) van mening dat drugsoverlast in hun woonbuurt vaak voor kwam, in 2019 is dit afgenomen tot 9%.

Figuur 3.3 Percentage bewoners dat van mening is dat drugsoverlast vaak voorkomt in hun buurt, 2008-2019



Bron: *Buurtmonitor gemeente Maastricht (2008-2010); CBS (2012-2019).*

Het aantal (buitenlandse) toeristen dat Maastricht bezoekt is na 2012 overigens fors gestegen. Het aantal toeristische overnachtingen in Maastricht is van 2012 tot 2019 gestegen van 800.000 tot 1,2 miljoen, een stijging van 50%.⁴¹ Het aantal hotelovernachtingen door buitenlanders is in dezelfde periode toegenomen van 250.000 tot 508.000, een stijging van meer dan 100%. Buitenlandse bezoekers weten Maastricht steeds beter te vinden en te waarderen. Toeristen willen nog steeds wel eens een tevergeefse poging doen een coffeeshop te bezoeken, worden ook in 2021 nog steeds aangesproken door straatdealers met name op de Maaspromenade, maar de overlast hiervan is beperkt.

(Straat)dealers

Door het inzetten van gebiedsontzeggingen en het samenscholingsverboden zijn vooral dealers en runners aangepakt. Op enkele locaties hangen in de binnenstad in sociaaleconomisch en -psychologisch opzicht kansarme personen rond die daar tegen geringe inkomsten hand- en spandiensten voor drugsdealers verrichten. Dealers opereren na 1 mei 2012 vaker in groepsverband vanwege het toegenomen politietoezicht en vanwege het afgenomen aanbod van potentiële klanten. Ze opereren ook agressiever en proberen op te vallen voor de buitenlandse drugsklanten die nog wel naar Maastricht komen.⁴² Deze groep zou in 2018 nog bestaan uit ongeveer 30 dealers en runners (tegenover 120 een aantal jaren eerder). Zij klampen er toeristen aan die een coffeeshop willen bezoeken maar daar niet worden toegelaten. Sommige toeristen maken gebruik van het aanbod. Volgens coffeeshopeigenaren is de cannabis die straatdealers aanbieden van hoge kwaliteit en minstens vergelijkbaar met wat zij zelf verkopen. De prijzen zijn er ook naar, bovendien zijn buitenlandse toeristen in hun thuisland vaak hogere prijzen gewend

⁴¹ CBS Statline - Hotels; gasten, overnachtingen, woonland, regio, 2010-2020.

⁴² Politieacademie (2015).



en hebben ze ook geen alternatief. Daarnaast wordt er door straatdealers ook harddrugs aangeboden.⁴³ Voor harddrugs lijken zij vaker de rol van runner of makelaar te vervullen en leiden zij potentiële kopers naar adressen van dealers. Sommige gebruikers van harddrugs maken van dit aanbod op straat gebruik. Daar zitten ook buitenlandse drugsgebruikers tussen.

Ook zijn door de Sociale Dienst pogingen ondernomen om onterecht betaalde uitkeringen terug te vorderen. Daarmee is enig succes geboekt, maar vaak hebben die pogingen tot weinig of niets geleid. Voor terugvordering is voldoende bewijs nodig dat de uitkeringsgerechtigde gedurende de gehele terugvorderingsperiode actief is geweest met drugsdealen. Het DOEN-team houdt dealers aan, maar bouwt geen dossier op over de dealactiviteiten. Ook financiële sancties bij deze doelgroep ten uitvoer gelegd krijgen, het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, is – hetzij langs strafrechtelijke, hetzij langs fiscale weg – geen succes gebleken. Dat heeft veel te maken met het feit dat het niet is gelukt om door te recherchen op individuen en de Belastingdienst in het project Frontière een actieve rol te laten vervullen.⁴⁴

Daarnaast zijn door het gemeentelijke Flexteam bestuurlijke maatregelen ingezet tegen overlastgevende drugspanden. Het gaat daarbij om waarschuwingen, dwangsommen, maar in de meeste gevallen om sluitingen van panden vanwege het aantreffen van drugs. Gemiddeld zijn per jaar van gemeentewege 50 panden (veelal tijdelijk) gesloten.⁴⁵

Conclusies project Frontière

Het terugdringen van de zichtbare druggerelateerde overlast, met name van straathandel, is in de stad Maastricht is gerealiseerd. In hun evaluatie concluderen Nelen en Geurtjens (2018) dat dit resultaat niet exclusief aan Frontière kan worden toegeschreven, maar dat het project er wel een wezenlijke bijdrage aan heeft geleverd. Vooral de bestuurlijke maatregelen die in het kader van het project zijn getroffen – zoals gebiedsontzeggingen, samscholingsverboden, sluitingen van panden et cetera – zijn daarbij van belang geweest. Tijdens de beginjaren van Frontière is er extra capaciteit ingezet. In eerste instantie twee DOEN-teams (zes fte) en een JHT, aangevuld met beschikbare capaciteit van de Districtsrecherche en basisteams, over de exacte inzet zijn geen gegevens beschikbaar.

De strafrechtelijke en financiële aanpak is minder uit de verf gekomen dan beoogd. Voor de strafrechtelijke aanpak geldt dat de vorming van de Nationale Politie in 2015 leidde tot de opheffing van het DOEN-team en het JHT, maar ook tot gevolg zou hebben gehad dat de Districtsrecherche en de basisteams over minder vrije ruimte beschikten om capaciteit toe te wijzen aan Frontière. Het verder terugdringen van de overlast en het bewaren van de rust in de binnenstad is gaandeweg meer een taak geworden van gemeentelijke handhavers (BOA's), in samenwerking met de politie.

De verminderde inzet door de politie heeft zich niet uitsluitend vertaald in een gebrek aan opsporingscapaciteit, maar ook in een afname van de kennis over de aard en omvang van

⁴³ In maart 2021 hield de politie in Maastricht bijvoorbeeld drie dealers aan waarbij in totaal 10,4 gram cocaïne, 7 gram hennep, 1,2 gram hasj en 1.420 euro werd aangetroffen. www.limburg24.nl

⁴⁴ Nelen en Geurtjens (2018).

⁴⁵ Idem.



de drugsproblematiek in de stad en de wijze waarop drugsnetwerken opereren. Vooral het gebrek aan kennis over de ontwikkeling op de harddrugsmarkt wordt een zorgelijke ontwikkeling genoemd. De politie heeft veel kennis en expertise opgebouwd, maar vervolgens op het moment dat de ergste dreiging was beteugeld, is de problematiek lager geprioriteerd en is de zorgvuldig opgebouwde informatiepositie weer verlaten. Zo wordt het lastig adequaat te reageren op ontwikkelingen in de drugshandel.

Een tweede belangrijke conclusie is dat het Drugsmeldpunt van grote toegevoegde waarde is geweest voor Frontière. Vele meldingen hebben handhavingsacties met resultaat opgeleverd. Met name de systematische terugkoppeling van informatie naar de melder is één van de sterkst ontwikkelde facetten van het project geweest.

Na Frontière

De drugshandel op straat in Maastricht is niet geheel verdwenen, maar is wel veel minder zichtbaar geworden. Drugsoverlast lijkt geen veiligheidsprobleem meer te zijn in Maastricht. In het persbericht over de resultaten van de Veiligheidsmonitor 2019 komt het woord drugsoverlast bijvoorbeeld niet meer voor. Maastricht blijft echter evenals andere grote(re) steden een grote aantrekkingskracht uitoefenen op cannabisconsumenten en aanbieders van drugs. Daarnaast geldt dat een deel van het hedendaagse drugsmarkten minder zichtbaar is door de digitalisering van de samenleving. Er wordt meer telefonisch besteld en de drugs worden thuis of elders op een vooraf afgesproken locatie afgeleverd, snel, goedkoop en van een goede kwaliteit. Het is derhalve niet uitgesloten dat een deel van de voorheen zichtbare straathandel in drugs zich heeft verplaatst naar de digitale wereld.

3.4 Tilburg

Tilburg, een universiteitsstad met 200.000 inwoners, heeft een centrale ligging in Noord-Brabant. De stad heeft 11 coffeeshops en ligt op zo'n twee uur rijden van de Belgische grens. Er is sprake van coffeeshoptoerisme vanuit België, die weliswaar tot verkeersoverlast kan leiden, maar van (grote) overlast door straathandel is geen sprake.

In 2018 is onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van de coffeeshopbezoekers van Tilburg.⁴⁶ Op basis van de geschatte bezoekersaantallen (in totaal 2,75 miljoen) concludeerden de onderzoekers dat de Tilburgse coffeeshops voorzien in de regionale vraag naar cannabisproducten. Het Tilburgse gemiddelde ligt met gemiddeld zo'n 250.000 bezoekers per jaar per coffeeshop hoger dan het gemiddelde voor de zuidelijke provincies van zo rond de 210.000 per jaar per coffeeshop. De (overlast)situatie rondom de Tilburgse coffeeshops lijkt op basis van dit onderzoek beheersbaar. Omwonenden, omwerkenden en passanten benoemen wel verkeersoverlast, maar deze relateren zij slechts in beperkte mate aan de coffeeshops (ook andere verkeersstromen veroorzaken overlast).

⁴⁶ Mennes, R. J. van der Molen en B. Bieleman (2019). Shops in zicht. Een inventarisatie voor het Tilburgse coffeeshopbeleid. Breuer&Intraval, Groningen.



De gemeente heeft in 2020 het coffeeshopbeleid (dat dateerde uit 1992) herzien.⁴⁷ In dit beleid staat dat het maximumaantal vergunningen voor een coffeeshop in de gemeente omhooggaat van 11 naar 13. Op termijn, en onder voorwaarden van de gemeente, is er dus ruimte voor twee extra coffeeshops. Hiermee verwacht de gemeente de coffeeshopbezoekers (250.000 per shop per jaar) beter over de stad te kunnen verdelen, waarmee verkeersoverlast verder teruggedrongen wordt.

Coffeeshoptoerisme

De huidige coffeeshops liggen grofweg in drie clusters in en om de binnenstad. Twee van de 11 shops trekken beduidend meer niet-ingezetenen (coffeeshoptoeristen) dan de andere negen. Dit lijkt vooral met de goede naam van deze shops te maken te hebben.

Uit het interview met de gemeente blijkt dat verkeersoverlast een beheersbaar, maar wel terugkerend probleem is. Omwonenden en omwerkenden van de centrumlocaties noemen dit als de belangrijkste vorm van overlast (indien zij overlast ervaren). Buitenlandse kentekens worden vaak genoemd als veroorzakers van overlast met name verkeersopstoppingen, door foutparkeren en te hard rijden. Het grootste deel van de coffeeshoptoeristen komt per auto, maar dat doet ook een groot aantal ingezetenen (twee van de coffeeshops zijn afhaallocaties). Hierbij speelt waarschijnlijk mee dat een Belgische kentekens meer opvallen en door omwonenden beter onthouden worden (in negatieve zin); van een voertuig met een buitenlands kenteken wordt eerder aangenomen dat het een coffeeshoptoerist betreft dan van een voertuig met een Nederlands kenteken.

Handhaving I-criterium

Tilburg heeft dit gedoogcriterium tot 1 maart 2018 actief gehandhaafd; na een proef van een half jaar is het I-criterium in de gemeente Tilburg vanaf januari 2019 niet langer met prioriteit gehandhaafd.

Pilot

Aanleiding om het standpunt ten aanzien van het I-criterium te herzien was dat er in 2017 een aanvang is gemaakt met het niet actief handhaven op het I-criterium tijdens twee grote festivals in Tilburg met veel buitenlandse bezoekers. De ervaringen met deze pilot waren positief; er deden zich zelfs minder overlastsituaties voor en de coffeeshops konden de vraag aan. De volgende stap in dit proces was een pilot waarin er vanaf 1 maart 2018, eerst voor een half jaar en vervolgens tot 1 januari 2019, niet langer actief werd gehandhaafd op het I-criterium in Tilburg. De gemeente heeft deze pilot samen met de politie geëvalueerd en tegelijkertijd een extern onderzoek laten verrichten naar de effecten van het I-criterium. Dit onderzoek is in september 2018 uitgevoerd door Breuer&Intraval⁴⁸; onderwerp van onderzoek waren onder meer de effecten van de handhaving van het I-criterium op de openbare ruimte en directe leefomgeving rondom de coffeeshops.

Maatregelen

De keuze om niet langer actief te handhaven is voorafgegaan door twee pilots en een extern onderzoek. Tilburg heeft hiermee een zorgvuldig beredeneerde keuze gemaakt.

⁴⁷ Coffeeshopbeleid Tilburg 2020 (juli 2020). Gemeente Tilburg.

⁴⁸ Mennes, R., J. van der Molen en B. Bieleman (2019). Shops in zicht. Een inventarisatie voor het Tilburgse coffeeshopbeleid. Breuer&Intraval, Groningen.



Zowel rondom de pilots als de definitieve beslissing om te stoppen met handhaven zijn persberichten door de gemeente uitgegaan.

Resultaten

De onderzoekers concludeerden dat 'als er al een effect is geweest van de opschorting van de handhaving van het I-criterium, dan hebben omwonenden, ondernemers en passanten daar weinig van meegekregen. Zij geven in meerderheid aan geen verschil te merken sinds maart 2018 en ook niet op de hoogte te zijn van het feit dat het I-criterium sindsdien niet meer actief wordt gehandhaafd.' Mogelijk houdt deze bevinding verband met het percentage niet-ingezetenen dat de Tilburgse coffeeshops bezoekt. Dat is met 15 à 20% weliswaar een substantieel percentage (in absolute aantallen 410.000 tot 550.000 niet-ingezetenen bezoekers), maar niet vergelijkbaar met de 50% of meer in enkele andere (veelal Limburgse) gemeenten. Het is goed mogelijk dat de impact van het al dan niet handhaven van het I-criterium in Tilburg daardoor beperkter is dan in gemeenten waar het aandeel niet-ingezetenen onder de bezoekers van coffeeshops aanzienlijk hoger is.

Ontwikkelingen drugsoverlast

De drugsoverlast in Tilburg is relatief beperkt en lijkt goed beheersbaar, de ervaren overlast betreft vooral verkeersoverlast. Het huidige gemeentebestuur is tevreden over de niet-actieve handhaving en is niet van plan dit te wijzigen. Een van de argumenten hiervoor is dat men er de voorkeur aan geeft om niet-ingezetenen (dus niet alleen coffeeshoptoeristen, maar ook seizoenswerkers en buitenlandse studenten) via de kanalen van vergunde verkoop (coffeeshops) te voorzien, dan dat zij zouden zijn aangewezen op het aanbod in het illegale circuit.

Een laatste bevinding van het onderzoek uit 2018⁴⁹ is dat niet-ingezetenen aangeven naar een andere stad af te reizen wanneer het I-criterium in Tilburg opnieuw actief gehandhaafd zou worden, en dat zij zich waarschijnlijk niet tot de straathandel zouden wenden. Actieve handhaving zou dus mogelijk een verplaatsing van coffeeshoptoeristen opleveren naar nabijgelegen coffeeshopgemeenten.

3.5 Roermond en Sittard-Geleen

Sittard-Geleen (92.000 inwoners, vier coffeeshops) en Roermond (58.000 inwoners, twee coffeeshops) liggen zo'n 30 kilometer uit elkaar en beide gemeenten zijn grensgemeenten; de gemeenten liggen dichtbij België en grenzen aan Duitsland. Beide gemeenten hebben door hun ligging aan de grens te maken met relatief grote aantallen coffeeshoptoeristen. Door de geringe onderlinge afstand merken zij dat het coffeeshop- en handhavingsbeleid een wederzijdse invloed hebben op elkaar. Er vindt onderling afstemming plaats en ook uitgebreide onderzoeken naar de aard en omvang van drugstoerisme zijn in beide gemeenten tegelijkertijd verricht. Sittard-Geleen telt in 2021 vier coffeeshops en handhaaft actief, Roermond heeft twee coffeeshops en handhaaft met een lage prioriteit.

⁴⁹ Mennes, R., J. van der Molen en B. Bieleman (2019). Shops in zicht. Een inventarisatie voor het Tilburgse coffeeshopbeleid. Breuer&Intraval, Groningen.



I-criterium en aard en omvang straathandel

Voor Sittard-Geleen geldt dat tussen 2012 en 2016 met een lage prioriteit gehandhaafd werd. In Roermond wordt het I-criterium met een lage prioriteit gehandhaafd, in de praktijk betekent dit dat er niet wordt gehandhaafd. Dit handhavingsbeleid is sinds 2012 ongewijzigd gebleven.

Sittard-Geleen

De overlast van coffeeshoptoeristen steeg in deze periode sterk. De overlast betrof met name parkeeroverlast door de toenemende druk op de infrastructuur. Het was een af en aan rijden van (met name) Belgen, die de stad vaak niet goed kenden en rond bleven rijden in de aan de coffeeshops aangrenzende wijken, op zoek naar ofwel de coffeeshop ofwel een parkeerplek. Ook was er sprake van wildplassen en werd er veel rommel achtergelaten op straat.

In deze periode was er ook sprake van straathandel in softdrugs. Inzittenden van auto's met buitenlandse kentekens werden aangesproken voordat ze de coffeeshop konden bereiken. Doordat er zoveel vraag was, ontstond er handel. Voor de toerist op zoek naar softdrugs was het kopen op straat wel zo makkelijk, bovendien waren zij daarbij niet gebonden aan de maximaal toegestane handelshoeveelheid. Het ging vooral om coffeeshoptoeristen, er speelden niet of nauwelijks andere vormen van drugsoverlast, zoals zorg om drugsgebruik en/of betrokkenheid bij straathandel door minderjarigen, harddrugs problematiek, intimidatie van bewoners door dealers of iets dergelijks. Volgens medewerkers van de gemeente ging het met name om verkeersoverlast en het feit dat bezoekers die geen binding met het gebied hebben er een bende van maakten. Het imago van de stad leed daaronder en de tevredenheid van inwoners over de leefbaarheid van de buurt daalde.

Eind 2015 liet de gemeente Sittard-Geleen onderzoek doen naar de aard en omvang van het coffeeshopbezoek en de straathandel.⁵⁰ Hieruit bleek dat de helft van de coffeeshopbezoekers in Sittard-Geleen niet uit Nederland kwam: de schatting van het aantal bezoekers kwam op 1,1 miljoen per jaar, waarvan ruim de helft, 600.000 bezoekers, kwamen uit België, Frankrijk en Duitsland.

De bijzondere omstandigheid ontstond dat in de periode waarin niet-ingezetenen welkom waren in de coffeeshops, de straathandel juist toenam. Door de vele bezoekers zagen dealers dat hier een markt te bedienen was. Momenteel wordt actief gehandhaafd, is er veel minder coffeeshoptoerisme en eveneens veel minder straathandel. Het feit dat Sittard-Geleen een relatief kleine gemeente is (de stadskernen zijn klein) en het aantal buitenlandse coffeeshopbezoekers relatief zeer hoog (vanwege de ligging, dichtbij België en Duitsland), maakt dat deze specifieke situatie ontstond. Ook liggen de coffeeshops ongunstig qua parkeergelegenheid en verkeersdoorstroming.

⁵⁰ Torre, E.J. van, T. Jongepier en J. van Valkenhoef (2015). Coffeeshops in Sittard-Geleen. Een inventarisatie. Lokale Zaken en Jongepier Onderzoek & Advies.



Roermond

Uit onderzoek naar de straathandel en de aard en omvang van coffeeshopbezoekers in Roermond blijkt dat er weinig sprake is van straathandel rondom de coffeeshops.⁵¹ Van straathandel in de zin van groepen dealers die zich rondom coffeeshops ophouden en daar wachten op klanten en voorbijgangers aanspreken lijkt in Roermond geen sprake. Er zijn wel straatdealers actief in Roermond, maar hun modus operandi is zodanig dat bewoners er weinig van merken. De in Roermond actieve straatdealers lijken voornamelijk op bestelling te werken en daarbij snel en zo onopvallend mogelijk te willen opereren. Omdat bewoners hiervan geen overlast ondervinden wordt er bij de politie niet of nauwelijks melding van gemaakt. Daarnaast zijn er enkele locaties in de gemeente vanwaar drugshandel vanuit auto's zou plaatsvinden. Het gaat hier om jonge mannelijke dealers, die de koplampen van hun auto zouden laten aanstaan om aan te geven bij welke auto de klanten drugs kunnen kopen.

Coffeeshopbezoekers in Roermond geven aan zelden te worden benaderd door een straathandelaar. Het lijkt erop dat in Roermond de straathandelaren andere gebruikersgroepen van drugs voorzien dan (buitenlandse) coffeeshopbezoekers. Er wordt door geïnterviewden gesproken van inwoners onder de 18 jaar en ook harddrugverslaafden worden als mogelijke klanten genoemd. Belgen en Duitsers die op bezoek komen weten al dat ze in de coffeeshop terecht kunnen, zo blijkt uit het onderzoek naar straathandel in 2018.⁵² Het geringe deel van de coffeeshopbezoekers dat wel door een straathandelaar wordt aangesproken, wordt dit vanwege de verwarrende openingstijden, en wordt dus aangesproken als zij voor een dichte deur staan.⁵³

In het gemeentelijk beleid, en als voorwaarde voor het afgeven van de gedoogvergunning, zijn de openingstijden van de twee coffeeshops vastgelegd: de ene coffeeshop is geopend van de ochtend tot het einde van de middag, de andere vanaf eind van de middag tot 's avonds.

Overlast die wel wordt ervaren door omwonenden en omwerkenden rondom coffeeshops betreft verkeersoverlast, met name bij een van de coffeeshops. Deze ligt vlak bij de Designer Outlet en veel buitenlandse bezoekers combineren dit. Dit leidt - in combinatie met de infrastructuur die hier niet op is berekend - tot opstoppingen en gebrek aan vrije parkeerplaatsen. Dit leidt weer tot foutparkeren, tot grote ontevredenheid van bewoners én coffeeshopmedewerkers.

Maatregelen

Er zijn vooral in de gemeente Sittard-Geleen maatregelen getroffen om drugsoverlast tegen te gaan. In Roermond waar coffeeshoptoeristen tot coffeeshops worden toegelaten is de overlast beperkt en worden maatregelen niet of nauwelijks nodig geacht.

⁵¹ Mennes, R., M. Sijstra, E. Cankor en B. Bieleman (2017). Onderzoek ingezetenen criterium coffeeshops Sittard-Geleen en Roermond. Intraval, Groningen. En: Mennes, R., I. Schoonbeek, J. van der Molen, B. Bieleman (2018). Straathandel in Roermond; Een onderzoek naar de illegale (straat)handel in drugs in Roermond. Breuer&Intraval, Groningen.

⁵² Idem.

⁵³ Idem.



Sittard-Geleen

Om genoemde ontwikkeling van stijgende overlast in Sittard-Geleen te keren is besloten actief te gaan handhaven, per 1 juni 2016. Deze overgang naar actieve handhaving is door de gemeente goed voorbereid. De boodschap naar drugstoeristen moest duidelijk zijn: er is hier niets meer te halen. Hiertoe zijn flyers gedrukt in Nederlands, Duits, Frans en Engels. Deze zijn in alle coffeeshops neergelegd en door boa's uitgedeeld aan 'elk buitenlands kenteken' dat in de aanloop naar 1 juni (en in de maand juni) rondreed in Sittard-Geleen. Daarnaast is het besluit via sociale media en lokale pers gecommuniceerd.

Piekinzet

In overleg tussen gemeente en politie is een inschatting gemaakt van de mogelijke gevolgen van de transitie naar actief handhaven. In de veiligheidsdriehoek is gekozen voor een piekinzet: in de eerste maand is volop ingezet op handhaving om de (mogelijke) straathandel die zou ontstaan in te dammen. Een maand lang zijn extra politiediensten ingezet (308 in totaal), tien diensten per dag, gericht op handhaven, orde houden, informatie verstrekken en communiceren, direct reageren op meldingen van bewoners, en heel veel flexcontroles in de coffeeshops (zo'n twee per week). Ook waren de 15 boa's die in de gemeente werkzaam zijn volledig vrijgemaakt voor toezicht en aanwezigheid, om de straathandel in te dammen. Deze boa's waren vooraf getraind in communicatie en informatieverstrekking. Daarna is deze inzet geleidelijk afgebouwd, eerst tot 150 politiediensten in oktober. Politie en gemeente zagen al vrij snel dat de straathandel afnam; de drugstoeristen bleven weg, en daarna dus ook de handelaren. Op basis van dat straatbeeld kon de handhaving toen sterk teruggebracht worden. Gedurende twee à drie weken was er sprake van een toename van straathandelaren, waarschijnlijk omdat bekend was dat het I-criterium gehandhaafd zou gaan worden, maar dit was dus van korte duur. De piekinzet werkte volgens gemeente en politie.

Bestuursrechtelijke maatregelen

Om de handelaren direct van de straat te krijgen zijn tevens bestuursrechtelijke maatregelen als gebiedsontzegging en het opleggen van dwangsommen ingezet. Ook zijn er door de gemeente informatielijnen voor de burger opgezet, inwoners werden met klem gewezen op de mogelijkheid om te melden. Om te zorgen dat burgers blijven melden was de voorwaarde dat elke melding opvolging kreeg, van de politie of van BOA's van de gemeente.

Cameratoezicht

Daarnaast is – in de voorbereiding op het handhaven van het I-criterium – bij een van de coffeeshops cameratoezicht ingesteld, omdat deze locatie zich goed zou lenen voor straathandel. Dit betreft een coffeshop gelegen aan een parkeerterrein. Naast cameratoezicht is gekeken wat er aan de fysieke ruimte kon worden gedaan: bankjes zijn weggehaald, er is een hek geplaatst en het groen is gesnoeid. De extra camera, maar ook de al aanwezige camera's in de centra van Sittard-Geleen, werden veel meer uren dan voorheen live uitgekeken tijdens de piekinzet (juni-oktober 2016). Voor het uitkijken en de opvolging was ook directe politie-inzet beschikbaar. Dat ook camera's in het centrum vaker werden uitgekeken was een maatregel om verplaatsing te kunnen waarnemen. In omliggende straten rondom de coffeeshops zijn bewoners opgeroepen om overlast te



melden. Een mogelijk verplaatsing naar omliggende wijken is eveneens in de gaten gehouden.

Aanpak drugspanden

Vervolgens is ook de aanpak van drugspanden geïntensiveerd, onder meer op basis van meldingen door bewoners. Wanneer zo'n signaal binnenkwam is hierop direct actie ondernomen, ook om te voorkomen dat inwoners zouden redeneren dat de zichtbaarheid van de problematiek is afgenomen omdat het probleem van de straat is, maar vervolgens naar drugspanden is verplaatst en zij er nog steeds overlast van zouden ondervinden.

Uitzonderingen op I-criterium

In een brief aan de coffeeshops, die in afstemming met de gemeente Maastricht en andere coffeeshopgemeenten is opgesteld, stellen de gemeenten Sittard-Geleen en Roermond dat zij toestaan (dat wil zeggen niet handhaven) dat personen die in Nederland verblijven voor werk of studie, of als vluchteling of asielzoeker met een bepaalde status de coffeeshop bezoeken. Deze personen moeten dit zelf kunnen aantonen, aan de hand van een identiteitsbewijs, plus een studentenkaart, plus een bewijs dat zij zijn ingeschreven aan een HBO of WO-instelling of een bewijs van hun asielzoekersstatus. Voor Europeanen die hier werken geldt dat ze een verblijfsvergunning moeten kunnen tonen.

Huidige situatie

Kort nadat Sittard-Geleen overging op actieve handhaving, daalde het aantal buitenlanders dat Sittard-Geleen aandede sterk. Het betrof dan ook voornamelijk coffeeshoptoerisme. Uit onderzoek door Intraval in 2017 bleek dat een beperkt deel van de bezoekersstroom van de coffeeshops in Sittard en Geleen zich verplaatste naar Roermond, zo'n 25% van de coffeeshopbezoekers in Roermond gaf aan vóór 2016 (ook of uitsluitend) naar een coffeeshop in Sittard-Geleen te zijn gegaan voor softdrugs.⁵⁴ De straathandel is er eveneens afgenomen. Er wordt nog wel eens een lokale straatdealer(s) gesignaleerd die wat probeert te handelen rondom een coffeeshop. Dat wordt bijvoorbeeld waargenomen door het cameratoezicht. Door direct in te grijpen, een gebiedsontzeggingen op te leggen, zou het echter weer snel verdwijnen. De gemeente wil voorkomen dat een dealer een voet aan de grond krijgt en een klantenkring opbouwt.

Locatie coffeeshops

In het interview werd hieraan toegevoegd dat Sittard-Geleen door de ligging aan de grens weliswaar een probleem had met straathandel en coffeeshoptoerisme, maar dat de ligging in Nederland, dichtbij andere steden met coffeeshops, weer bijdraagt aan de oplossing van deze problematiek. Coffeeshoptoeristen zouden eenvoudig een gemeente verder kunnen rijden. Naast Roermond zijn dit ook Kerkrade en Venlo. Er is in deze regio een evenwicht ontstaan waarin de ene gemeente (Sittard-Geleen en Maastricht) handhaaft en de andere niet (Roermond, Venlo en Kerkrade). Voor Sittard-Geleen, waar de coffeeshops in het centrum gevestigd zijn, gaf het heel veel overlast. In andere gemeenten, waar de ligging van de coffeeshop gunstiger is gelegen qua verkeersdoorstroming en nabijheid van omwonenden, is de overlast beheersbaar. En waar coffeeshoptoeristen wel of niet terecht

⁵⁴ Mennes, R., M. Sijstra, E. Cankor en B. Bieleman (2017) Onderzoek ingezetenen criterium coffeeshops Sittard-Geleen en Roermond 2016. Intraval, Groningen.



kunnen voor softdrugs gaat volgens geïnterviewden snel rond, in die zin is de stroom van coffeeshoptoeristen te beïnvloeden.

Keuze voor handhaven

Beide gemeenten lijken tevreden met de huidige situatie; voor Roermond geldt dat de verkeeroverlast weldegelijk een probleem is – met name voor de omwonenden van een van de twee coffeeshops, maar (vooralsnog) geen reden om aan de handhaving van het I-criterium te tornen. Voor Sittard-Geleen geldt dat het handhaven in de huidige situatie niet veel inzet of aandacht vraagt; vanuit handhaving wordt periodiek, onaangekondigd een klantcontrole bij de vier coffeeshops gedaan. Er is tijdens deze controles geen enkele overtreding van de gedoogcriteria geconstateerd of iets aangetroffen dat niet in de haak zou zijn. De coffeeshophouders, die in eerste instantie de klandizie uit het buitenland wel misten, zouden ook tevreden zijn met de huidige situatie. Wel heeft een van de coffeeshophouders samen met Maastrichtse coffeeshopeigenaren tot aan het Gerechtshof in Den Bosch geprocedeerd tegen de beslissing van de gemeente om het I-criterium actief te handhaven. Zij vonden op geen enkele manier bijval van de rechters. Het hof oordeelde dat het ingezetenen criterium dat wordt gehanteerd niet onrechtmatig is.⁵⁵

3.6 Venlo

De detailhandel in de binnenstad van Venlo is al decennialang gebaat bij de bezoekers uit het Duitse achterland, vooral afkomstig uit het nabije en dichtbevolkte Ruhrgebied. Venlo grenst aan de oostzijde aan Duitsland. De Duitse bezoekers komen naar Venlo om er te winkelen. Vooral op Duitse feestdagen, waarbij in Duitsland de winkels verplicht gesloten zijn, is het vaak druk in Venlo. Door het op Duitse kooptouristen toegespitste winkelaanbod ontvangt Venlo jaarlijks circa vijf miljoen bezoekers uit voornamelijk het aangrenzende Ruhrgebied. De gemeente Venlo telt ruim 100.000 inwoners en er zijn drie coffeeshops gevestigd. Tot 2012 waren dit er sinds halverwege de jaren negentig vijf. De eigenaar van twee aan de grens gelegen coffeeshops die dagelijks ruim drieduizend bezoekers trokken, voornamelijk Duitsers, heeft zijn bedrijven nog voor 1 mei 2012 beëindigd. Deze coffeeshops werden vooral door Duitsers bezocht. De eigenaar verwachtte dat na 1 mei 2012 de coffeeshops weinig klanten meer zouden trekken.

I-criterium

In Venlo is het I-criterium per 1 mei 2012 conform landelijk beleid ingevoerd. Niet-ingezetenen werden vanaf dat moment niet meer toegelaten tot de coffeeshops. Na 1 mei is er door de politie de eerste drie maanden stevig gehandhaafd. De politie heeft slechts één overtreding van het I-criterium vastgesteld. Duitse drugstoeristen die nog wel naar Venlo kwamen waren aangewezen op het illegale aanbod, dat door straatdealers die met name rond de coffeeshops actief waren werd aangeboden. Volgens de politie was het tegengaan van het illegale aanbod mogelijk, maar was daar een forse inspanning voor nodig. Omdat de politie ook in andere steden met coffeeshops, onder meer Roermond en Venray, eveneens meer capaciteit diende te leveren, is de inzet in Venlo na drie maanden verminderd. De straathandel nam na de zomer van 2012 weer toe. De illegale gebruikersmarkt groeide. Eind 2012 is het I-criterium aangepast. De beslissing over de

⁵⁵ [ECLI:NL:GHSHE:2014:383](#)



handhaving mocht vanaf februari 2013 op lokaal niveau worden genomen. In Venlo werd in 2012 al niet meer actief gehandhaafd, op 26 juni 2013 heeft de burgemeester dit in een raadsvergadering toegelicht. Volgens de burgemeester was ervoor gekozen de handhaving van straathandel en overlast prioriteit te geven.

In de eerste periode na 1 mei 2012 bleek, ondanks een communicatiecampagne, bij Duitse coffeeshoptoeristen nog veel onduidelijkheid te bestaan over de nieuwe regelgeving. Ondanks de invoering van het ingezetenen criterium kwamen veel niet-ingezetenen (met name buitenlandse drugstoeristen) toch naar Venlo om een bezoek aan de coffeeshops te brengen. De afwijzing die volgde bij de ingang van de coffeeshops zorgde in eerste instantie voor veel onrust op straat. In de loop van 2012 neemt door het bekender worden van het landelijke beleid onder de buitenlandse coffeeshoptoeristen het aantal bezoekers af.

Het ingezetenen criterium heeft, na verloop van tijd, in Venlo gezorgd voor een drastische daling (80-90%) van het aantal buitenlandse drugstoeristen. Dit was mede merkbaar aan de afname van verkeersstromen. Begin 2013 lijkt, volgens een brief van de burgemeester aan de raad, de toestroom van buitenlandse drugstoeristen toch weer te zijn toegenomen.⁵⁶ Volgens de burgemeester was naar alle waarschijnlijkheid onder andere de berichtgeving over het 'vervallen van de wietpas' en (wederom) de onduidelijkheid omtrent landelijk beleid hiervan de oorzaak. Waarschijnlijker is dat het niet langer actief handhaven van het I-criterium bij een gebrek aan politiecapaciteit de werkelijke reden was. Drugstoeristen werden na de zomer van 2012 steeds vaker weer toegelaten tot de coffeeshops.

Straatdealers

Uit het aantal drugsmeldingen dat bij de politie is binnengekomen in de periode 2011-2013 blijkt dat direct na de invoering van de aangescherpte gedoogcriteria coffeeshops op 1 mei 2012, er in de maanden mei en juni 2012 een forse piek te zien is in het aantal drugsmeldingen. Na de zomer daalt het aantal meldingen weer. De extra aandacht voor de invoering van het I-criterium in bestuur en politiek, maar ook in de media heeft waarschijnlijk ook bijgedragen aan deze toename van meldingen door burgers. Ook het aantal drugsdealers dat actief is in Venlo liet echter een forse toename zien. Met name in de eerste maanden zijn zij zeer actief. Zij hebben in die maanden veel contacten gelegd met coffeeshoptoeristen en hun telefoonnummer aan hen gegeven. De handel vond daarna ook op andere plaatsen in Venlo plaats, onder meer op parkeerterreinen van sportverenigingen.

De overlast van de straathandel concentreerde zich in de eerste maanden met name in de directe omgeving van de twee coffeeshops in Venlo-Zuid. De straathandel werd door zowel politie als gemeente aangepakt. Zo pleegde het straatteam van de politie dat in het kader van de drugsaanpak Hektor al sinds 2002 in Venlo actief is extra inzet op de problematiek. Het straatteam is daartoe uitgebreid van 10 fte naar 20 fte. Daarnaast was het gebied in Venlo-Zuid aangewezen als overlastconcentratiegebied, hetgeen de mogelijkheid bood in het gebied rondom de coffeeshops een verblijfsontzegging uit te reiken aan personen die enige vorm van overlast veroorzaken.

⁵⁶ Raadsconsultatie drugsbeleid, 12 maart 2013.



Een vergelijkbare situatie rond de straathandel, zij het in minder ernstige mate, was tegelijkertijd ontstaan in het centrum van Venlo. Ook hier bleken straatdealers met name potentiële klanten van de coffeeshop aan te spreken. Zij werden wanneer zij geïnteresseerd waren vervolgens meegenomen naar een locatie buiten het centrum, en daarmee buiten het cameragebied, waar vervolgens werd overgegaan tot een drugstransactie. Daarnaast signaleerde de politie een toename van (steeds wisselende) dealadressen. Op beide vormen van drugshandel is door de politie extra capaciteit ingezet. In 2012 zijn door de gemeente 30 drugspanden voor een jaar gesloten, tegenover 22 in 2011.⁵⁷

Drugstoeristen

Met de invoering van het I-criterium ontstond er in Venlo een nieuwe drugsmarkt op straat. In eerste instantie werd verwacht dat deze nieuwe markt zich met name zou richten op de buitenlandse toerist. Voor deze niet-ingezetenen werd echter na verloop van tijd duidelijk wat het aangepaste beleid inhield en zij niet tot de coffeeshops werden toegelaten, daalde het aantal drugstoeristen fors. Mondjesmaat kwamen zij weer terug toen het steeds bekender werd dat coffeeshoptoeristen weer werden toegelaten. Door mond-op-mondreclame groeide hun aantal. Op verschillende internetpagina's (onder meer www.keinwietpas.de) werd door Duitse drugsgebruikers gemeld dat in Venlo weer coffeeshops kunnen worden bezocht.

In 2013 kochten bezoekers van Venlose coffeeshops vaker dan voorgaande jaren drugs op straat. Uit onder hen afgenomen enquêtes bleek dat 42% wel eens softdrugs buiten de coffeeshop kocht, met name bij vrienden maar ook op straat of bij een drugspand. In 2012 lag dit op 14%. Duitse drugstoeristen kopen vaker (57%) dan ingezetenen cannabis bij vrienden, op straat of in een drugspand. Zij doen dat iets vaker in Duitsland dan in Nederland.⁵⁸

Jongeren

De politie constateerde in 2012 en 2013 dat ondanks de afname van coffeeshoptoeristen er sprake was van een toename van straatdealers. Naast drugstoeristen zouden de straatdealers zich ook meer zijn gaan richten op lokale jongeren. Zij wilden zich niet laten inschrijven als lid van een coffeeshop, hetgeen destijds verplicht was op grond van het tegelijk met het ingezetenen criterium ingevoerde besloten clubcriterium. Het problematisch gebruik van softdrugs onder jongeren tot 18 jaar zou in Venlo in die periode zijn toegenomen. Door diverse partijen (politie, straatcoaches, jongerenwerkers en preventiemedewerkers) werd een toename van druggebruik geconstateerd.

Maatregelen

De politiecapaciteit is in (destijds) politieregio Limburg Noord met de invoering van het I-criterium tijdelijk verhoogd met 18 fte. Van deze 18 fte in Limburg Noord zijn er elf ingezet in Venlo en Venray. Met deze extra capaciteit is met name het straatteam van Hektor versterkt. Na de zomer van 2012 is de extra capaciteit ook op andere plekken ingezet, onder meer in Roermond en Maastricht. In het najaar van 2012 is bovendien een deel van

⁵⁷ J. Snippe, R. Nijkamp, B. Bieleman (2013). Onderzoek drugsbeleid Venlo 2012-2013. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam.

⁵⁸ Idem.



de capaciteit naar de districtsrecherche gegaan, in totaal zeven fte.⁵⁹ Venlo zou in die periode te maken hebben gehad met een golf van inbraken en overvallen. De versterking van het straatteam was derhalve slechts van tijdelijke aard.

Het drugsbeleid in Venlo zou in 2011 worden herzien. Door landelijke ontwikkelingen, onder meer de invoering van het I-criterium, heeft de gemeente Venlo besloten Hektor, het drugs- en criminaliteitsbestrijdingsproject van Venlo dat loopt sinds 2002, te continueren. Hektor kende van begin af aan een driesporenbeleid dat zich in een gezamenlijke aanpak richtte op handhaving, vastgoed en coffeeshops. Overlast en criminaliteit die samenhang met drugshandel werd met de inzet van bestuurlijke, politieke, justitiële en fiscale maatregelen aangepakt. Prioritering en afstemming vond plaats in een apart overleg tussen gemeente, politie, OM en Belastingdienst. Deze aanpak is mede vanwege de landelijke ontwikkelingen tot eind 2013 voortgezet. De maatregelen waren met name gericht op het aanpakken van straatdealers en dealpanden, het ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden die zich met drugshandel en -productie bezighielden, het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel en het reduceren van het drugstoerisme naar Venlo. Een vermindering van het drugstoerisme en de verstoring van de drugsketen zouden moeten leiden tot een daling van de drugsoverlast en een verbetering van het imago van Venlo.

Naar aanleiding van signalen over een toename van cannabisgebruik onder jongeren is er in de loop van het project extra inzet geweest van straatcoaches en outreachend werken door preventiemedewerkers van de verslavingszorg. Deze aanpak was met name gericht op het vergroten van de betrokkenheid van de ouders bij het tegengaan van drugsgebruik en drugshandel, het betrekken van scholen in overleggen hierover en het weerbaarder maken van jongeren die hierbij te maken hebben met (groeps)druk vanuit hun sociale omgeving.

Resultaten

Ondanks de extra politie-inzet steeg aanvankelijk het aantal meldingen van drugsoverlast. Het duurde even voordat drugstoeristen in de gaten hadden dat zij niet tot coffeeshops werden toegelaten. Toen deze boodschap was doorgedrongen daalde de toestroom van Duitse coffeeshoptoeristen sterk, tot wel 80 à 90%. De overige buitenlandse drugstoeristen (10 à 20%), die ondanks de handhaving van het I-criterium toch naar Venlo kwamen, werden niet toegelaten tot de coffeeshops en zochten andere wegen om aan softdrugs te komen en werden hierin in toenemende mate voorzien door straatdealers.

Het aantal straatdealers nam na de invoering van het I-criterium fors toe. Waren dat er in 2011 nog 22 en ondanks dat niet-ingezetenen de coffeeshops konden bezoeken met name dealers in softdrugs volgens de politie, in 2012 is dit gestegen tot 87, waarvan 80 dealers in softdrugs handelden.⁶⁰ Behalve de reeds bij de politie bekende dealers bleken er in 2012 ook relatief veel 'first offenders' in de politiestatistieken voor te komen: personen die nog niet eerder voor straathandel werden aangehouden. Dit betrof onder andere studenten, jongeren en jongvolwassenen van 15 tot 25 jaar. Het betrof vooral jongeren uit Venlo en

⁵⁹ Snippe e.a. (2013).

⁶⁰ Idem.

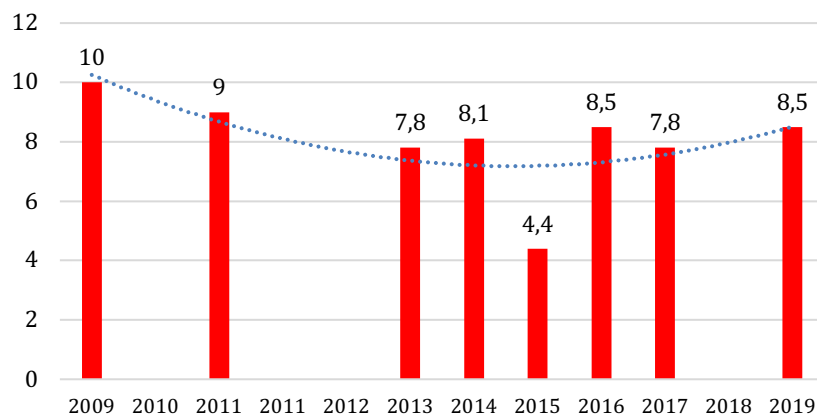


omgeving uit kansarme gezinnen, vroegtijdig schoolverlaters en jongeren die zich met zwaardere vormen van criminaliteit bezighielden, zoals (gewapende) overvallen.

Omdat in het najaar van 2012 drugstoeristen weer steeds vaker werden toegelaten tot de coffeeshops daalde de klandizie voor straatdealers. Dealers zouden zich door gebrek aan buitenlandse klanten in toenemende mate richten op de verkoop van drugs aan lokale jongeren. Volgens politie, straatcoaches en preventiemedewerkers van de verslavingszorg leidde dit tot een toename van drugsgebruik onder jongeren in Venlo. Uit gegevens van de GGD Limburg-Noord blijkt echter dat softdrugsgebruik onder jongeren in Venlo in 2013 met een prevalentie van 12% weliswaar hoger is dan in de regio (9%), maar dat dit percentage ook in 2009 al hoger was (13%).⁶¹ In 2019 is het cannabisgebruik onder jongeren aanzienlijk gedaald en is er niet of nauwelijks meer sprake van een verschil in cannabisgebruik onder jongeren in Venlo (7%) en de regio Limburg-Noord (6%).

De drugsoverlast in Venlo is na 1 mei 2012 fors toegenomen. In de zomermaanden van 2012 kende de drugsoverlast een hoogtepunt. Zo steeg in de politieregistratie het aantal aangehouden verdachten voor bezit en handel in softdrugs van 116 in 2011 naar 643 in 2012 en nam het aantal softdrugsincidenten toe van gemiddeld 15 per maand in 2001 tot ruim 100 in 2012. Sinds het I-criterium niet langer actief wordt gehandhaafd en de drugstoeristen langzamerhand weer zijn teruggekeerd naar de coffeeshops is de rust op straat echter relatief snel weergekeerd. Uit de door bewoners ervaren drugsoverlast blijkt het effect van het tijdelijk actief handhaven van het I-criterium niet terug te zien in de jaarcijfers die hierover beschikbaar zijn (figuur 3.4). De meting in 2012 ontbreekt, maar daarvoor en daarna laat de door bewoners van Venlo ervaren drugsoverlast een redelijk stabiel beeld zien.

Figuur 3.4 Percentage bewoners dat van mening is dat drugsgebruik of drugshandel vaak voorkomt in hun buurt, 2009-2019



Bron: Integrale Veiligheidsmonitor (2009-2011); CBS (2012-2019).

⁶¹ [Databank GGD Limburg-Noord](#)



4. Projectie op Amsterdam

De vertaling van gesignaleerde ontwikkelingen op de drugsmarkt in de vergelijkingsgemeenten naar de Amsterdamse context is niet eenvoudig. Naast schaalverschillen in drugsmarkt en in buitenlands toerisme zien we onder meer een belangrijk verschil in de bezoekredenen van toeristen. In vergelijkingsgemeenten komen of kwamen vooral coffeeshoptoeristen, buitenlandse bezoekers die naar de gemeente komen met de bedoeling cannabis te kopen in een coffeeshop. Die categorie toeristen blijft weg in gemeenten waar het I-criterium wordt gehandhaafd en lijkt makkelijker te weren dan buitenlandse toeristen die enkele dagen blijven en afkomen op horeca en evenementen. De vraag is of deze categorie jonge toeristen, die vooral voor evenementen en uitgaan (feesttoeristen) komen, Amsterdam gaan mijden wanneer zij de coffeeshop niet in mogen, en wanneer zij toch besluiten te komen of zij dan drugs van straatdealers zullen kopen.

4.1 Coffeeshops

Wanneer niet-ingezetenen niet langer worden toegelaten tot coffeeshops in Amsterdam valt een fors deel van de cannabisvraag weg. Het benodigde aantal coffeeshops in Amsterdam zonder buitenlandse toeristen wordt geschat op 68.⁶² Dit betekent dat er voor een equivalent van bijna 100 coffeeshops minder toeristen in de coffeeshops in Amsterdam cannabis koopt. In de gemeenten waar het I-criterium wordt gehandhaafd – Breda, Maastricht en Tilburg (tot 2018) – is het aantal coffeeshops ondanks de sterke daling van het aantal bezoekers van coffeeshops stabiel gebleven. Kennelijk zijn coffeeshops in staat een vraaguitval op te vangen, zelfs wanneer de uitval door het wegvallen van het aantal coffeeshoptoeristen, zoals in Breda en Maastricht, zeer fors is. De omzetten van coffeeshops zouden in Maastricht tot met wel 90% zijn teruggelopen. Coffeeshopeigenaren hebben er kennelijk de tering naar de nering weten te zetten, door bijvoorbeeld personeel te ontslaan en zich te richten op de lokale cannabisgebruikers. De coffeeshops in Maastricht zijn getransformeerd tot kleinschalige verkooppunten van cannabis voor de lokale gebruiker. In Breda zou door een toenemende lokale vraag naar cannabis zelfs marktruimte zijn ontstaan voor enkele extra coffeeshops.

De vraaguitval in Amsterdam zal (nog) groter zijn dan in Maastricht het geval was. De lokale cannabismarkt is echter ook aanzienlijk groter. Of de vraagkant van de cannabismarkt groot genoeg is om alle coffeeshops van voldoende klanten en bestaansrecht te voorzien is onduidelijk. Met name in het centrum van Amsterdam, waar relatief veel coffeeshops zijn gevestigd die zich vooral op buitenlandse toeristen richten, zal het verlies aan omzet zeer fors zijn. Niet alle coffeeshops zullen in staat zijn dit te compenseren door in afgeslankte vorm verder te gaan en zich voortaan te beperken tot lokale gebruikers. Vooral voor de shops die op dure locaties gelegen zijn, zouden de

⁶² Snippe e.a. (2020).



bedrijfskosten, met name de huurprijs, wel eens te hoog kunnen oplopen om nog rendabel te kunnen zijn. Het is derhalve niet uitgesloten dat er coffeeshops zullen sluiten.

4.2 Coffeeshoptoeristen

De coffeeshoptoeristen die coffeeshops in de vergelijkingsgemeenten bezoeken geven in enquêtes die onder hen zijn afgenomen vaak aan naar een andere stad door te rijden wanneer zij in de gemeente van hun voorkeur de coffeeshop niet meer zouden mogen bezoeken. Belgen en Duitsers weten vaak wel dat de volgende stad met coffeeshops niet ver weg en per auto goed bereikbaar is. Daarnaast zegt een deel van de coffeeshoptoeristen zich tot de straathandel te wenden wanneer zij de coffeeshop niet mogen bezoeken. In de praktijk lijkt dit mee te vallen. De grote aantallen coffeeshoptoeristen die niet langer welkom waren in Bergen op Zoom en Roosendaal, Breda, Maastricht en Sittard-Geleen hebben geen enorme toeloop veroorzaakt in nabijgelegen steden met coffeeshops. Sommige gemeenten waar het I-criterium niet wordt gehandhaafd hebben met een stijging van coffeeshoptoerisme te maken, maar die staat niet in verhouding tot de aantallen bezoekers die voorheen in de gemeenten kwamen waar wel wordt gehandhaafd. Een groot deel van de coffeeshoptoeristen komt blijkbaar niet langer naar Nederland om in coffeeshops cannabis te kopen.

Wanneer we dit gedrag van coffeeshoptoeristen projecteren op Amsterdam, dan zou de handhaving van het I-criterium in Amsterdam ten eerste kunnen leiden tot het wegblijven van de coffeeshoptoeristen. Toeristen die naar Amsterdam komen met het primaire doel coffeeshops te bezoeken zullen naar alternatieven op zoek gaan. De kans bestaat dat deze coffeeshoptoeristen Amsterdam zullen mijden. De omvang van de categorie toeristen is niet exact bekend, maar ruim een vijfde (22%) van de jonge toeristen tot 35 jaar in het Singel/Wallengebied geeft als belangrijkste bezoekredenen het bezoeken van een coffeeshop.⁶³ Daarnaast geeft 57% van deze groep bezoekers aan dat coffeeshops een (zeer) belangrijke rol speelde bij de keuze om naar Amsterdam te komen. Aan respondenten van dit OIS-onderzoek is daarnaast de optie voorgelegd dat buitenlandse toeristen niet meer in de coffeeshops naar binnen mogen. In totaal geeft 34% van de respondenten aan Amsterdam in dat geval minder vaak te zullen bezoeken, en 11% zou zelfs nooit meer komen.

Deze cijfers, in combinatie met de ervaringen in onze vergelijkingsgemeenten, geven een indicatie dat er in ieder geval een substantieel deel van de (jonge) toeristen wegblijft wanneer zij in Amsterdam geen coffeeshop meer kunnen bezoeken. Het is niet te voorspellen welk deel dit is, maar van de meerderheid van 79% die aangeeft dat coffeeshopbezoek een belangrijke of zelfs de belangrijkste reden was om naar Amsterdam te komen is duidelijk dat 11% zegt nooit meer te zullen komen en nog eens een derde (34%) met een lagere frequentie zal komen.

In de vergelijkingsgemeenten zien we sterke dalingen van het aantal coffeeshoptoeristen, maar hierbij merken we op dat dit een andere groep toeristen is dan in Amsterdam,

⁶³ Gemeente Amsterdam (2019). Coffeeshops, prostitutie en toerisme in het Singel/Wallengebied. Gemeente Amsterdam, Onderzoek, informatie en statistiek, Amsterdam.



namelijk een groep die op een dag heen en weer rijdt naar een zuidelijke gemeente, hier niet verblijft, en ook met geen enkel ander doel naar deze stad komt dan het coffeeshopbezoek. We zien in alle vergelijkingsgemeenten dat de gedoogde cannabismarkt krimpt nadat het I-criterium met prioriteit werd gehandhaafd, en dat de illegale markt (kort na het ingaan van de handhaving) weliswaar toenam, maar niet in dezelfde mate als de afname van de gedoogde markt.

Wanneer deze jonge buitenlandse toeristen, ondanks dat zij geen coffeeshop in Amsterdam kunnen bezoeken, toch besluiten naar Amsterdam te komen dan zou een deel van hen zich tot de straathandel kunnen wenden. Een ander deel reist mogelijk naar een andere nabijgelegen gemeente in de regio wanneer zij per se een coffeeshop willen bezoeken. De meeste toeristen verblijven echter maar kort in Amsterdam. Een tijdrovende reis naar een andere stad zal een drempel vormen om het ook daadwerkelijk te doen. Wanneer bovendien de straathandel omvangrijk en alom aanwezig is - zoals in Amsterdam al het geval is en gezien de ervaringen in andere gemeenten zal de straathandel direct op de ontstane vraag inspringen - zullen toeristen daar mogelijk de voorkeur aan geven, vooral wanneer zij op straat actief worden benaderd en er niet veel moeite voor hoeven te doen. In de vergelijkingsgemeenten zien we dat de straathandel snel inspeelt op de nieuwe vraag, geen aanbodproblemen kent en cannabis aanbiedt tegen een goede prijs-kwaliteit verhouding.

4.3 Verblijfstoeristen

In de vergelijkingsgemeenten komen vooral coffeeshoptoeristen of dagtoeristen die komen winkelen, zoals in Venlo en Roermond. Buitenlandse toeristen in Maastricht kwamen vooral om coffeeshops te bezoeken. Na de invoering van het I-criterium zijn zij weggebleven en is het verblijfstoerisme in Maastricht sterk toegenomen, met name onder buitenlandse toeristen. Een beperkt deel van deze toeristen probeert nog steeds een coffeeshop te bezoeken en wordt na de toegang te zijn geweigerd aangeklampt door straatdealers. De omvang van het straatdealen is echter in vergelijking met de periode voor de invoering van het I-criterium fors afgenomen.

Een belangrijk verschil met de vergelijkingsgemeenten is dat Amsterdam niet zozeer coffeeshoptoeristen of buitenlandse winkelende dagtoeristen trekt, maar vooral buitenlandse verblijfstoeristen. Van de buitenlandse toeristen overnacht 90% in Amsterdam. Daarnaast trekt Amsterdam een relatief jong publiek. Van de toeristen is 61% jonger dan 40 jaar. In de regio rond Amsterdam is het juist andersom, daar is slechts een derde (36%) van de toeristen jonger dan 40 jaar. De belangrijkste bezoekredenen - het bezoeken van musea, attracties en evenementen- verschilt niet, maar voor deze toeristen is plezier en uitgaan (31%) eveneens een belangrijke bezoekreden.⁶⁴

Een specifieke groep (jonge) verblijfstoeristen lijkt ontvankelijk te zijn voor het kopen van drugs. Het zou vooral gaan om Duitse en Britse toeristen, die vooral softdrugs gebruiken

⁶⁴ Amsterdam & Partners (2016). Bezoekersonderzoek Metropoolregio Amsterdam (BOMA) 2015. I Amsterdam, Amsterdam.



en in mindere mate uitgaansdrugs.⁶⁵ Voor softdrugs bezoeken zij een coffeeshop, maar degenen die uitgaansdrugs gebruiken zeggen gebruik te maken van straatdealers of dealers in het nachtleven. Wanneer deze categorie toeristen na invoering van het I-criterium in Amsterdam niet meer tot coffeeshops wordt toegelaten, zullen zij dan gebruik maken van het aanbod op straat? In het 1012-gebied is bijvoorbeeld door de sluiting van coffeeshops al meer druk van coffeeshoptoeristen komen te liggen op de resterende coffeeshops, voornamelijk in het westelijk deel van de binnenstad (Haarlemmerbuurt), met als onbedoeld gevolg een groeiende straathandel in drugs (waterbedeffect).⁶⁶ Zelfs wanneer coffeeshops toegankelijk zijn voor toeristen neemt de straathandel er al toe.

4.4 Straathandel

In de vergelijkingsgemeenten zien we dat de straathandel wanneer het I-criterium met hoge prioriteit wordt gehandhaafd, toeneemt. Wanneer er door de gemeente en politie op wordt gehandhaafd blijkt de straathandel al relatief snel weer af te nemen, zoals het geval was in Breda, Maastricht, Sittard-Geleen en Venlo. Dat geldt ook voor de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal, waar alle coffeeshops in 2009 zijn gesloten; niet alleen voor coffeeshoptoeristen, maar ook voor de lokale gebruikers. Het stimuleren van overlastmeldingen en een goede opvolging ervan bleek in deze gemeenten een belangrijke maatregel om de drugsoverlast effectief te kunnen bestrijden en verplaatsingen van handel en overlast te voorkomen. Daar was wel extra inzet van de politie en BOA's voor nodig.

De structurele bestrijding van straathandel vergt in vergelijkingsgemeenten een intensieve en vaak langdurige inzet van de politie en gemeentelijke handhavers (BOA's). Wanneer dat niet mogelijk is, zoals in de gemeente Venlo waar de politie op andere vormen van criminaliteit dan straathandel diende te worden ingezet, bleek de bestrijding zonder die extra inzet niet goed mogelijk. In Venlo is derhalve al snel besloten niet-ingezetenen weer toe te laten tot de coffeeshops, wat direct leidde tot een afname van de straathandel. Ook in andere gemeenten waar coffeeshoptoeristen weer werden toegelaten tot de coffeeshops, onder meer in Eindhoven⁶⁷, zien we dat de straathandel vervolgens weer afneemt.

Straathandel is echter vaak hardnekkig en lastig te bestrijden.⁶⁸ Door de snelle, korte handeling, dealers die meestal geen drugs bij zich blijken te hebben, afspraken die last-minute digitaal worden gemaakt, is volledig uitbannen vaak niet mogelijk. Verplaatsing van een deel van de handel naar andere locaties is daarbij eerder regel dan uitzondering. Daarnaast wijzigt de modus operandi van dealers onder druk van opsporing en handhaving. Dealers maken steeds meer gebruik van sociale media, zijn voorzichtig met het werven van nieuwe klanten en zorgen ervoor dat zij onder de radar van de politie blijven. Klanten geven zij bijvoorbeeld regelmatig een nieuw telefoonnummer. Om de zichtbaarheid van de

⁶⁵ Gemeente Amsterdam (2016). Projectplan Aanpak intimidatie (nep)drugsdealers stadsdeel Centrum.

⁶⁶ D. J. Korf, N. Liebrechts, T. Nabben (2016). Waterbed, drukte en overlast. Effecten sluitingsbeleid coffeeshops in Amsterdam-centrum. Rozenberg Publishers, Amsterdam.

⁶⁷ R. Mennes, J. van der Molen, I. Schoonbeek, B. Bieleman (2019). Onderzoek coffeeshops Eindhoven. Een verkenning van het Eindhovense coffeeshoplandschap na opschorting van het ingezetenen criterium. Breuer & IntraVal, Groningen.

⁶⁸ J.A. de Muijnck, J. Snippe, M. Kamperman (2021). Drugsoverlast Gele Loper Groningen: ervaringen vergelijkingsgemeenten. Breuer & IntraVal, Groningen.



handel verder te verminderen en de pakkans te verkleinen laten zij bijvoorbeeld ook door loopjongens op straat telefoonnummers uitreiken aan toeristen.

Jongeren

In Amsterdam is een brede categorie personen betrokken bij de straathandel in drugs. Er is een grote zorg over de groeiende betrokkenheid van jongeren bij de drugshandel. Het gaat in Amsterdam niet alleen om kansarme jongeren uit kwetsbare wijken. Ook middelbare scholieren uit Amsterdam-Zuid en Het Gooi zouden betrokken raken in de drugshandel.

Uit de factsheet over straatdealers in de binnenstad blijkt dat de variatie groot is, naar leeftijd (van 13 tot 75 jaar) en naar aantal incidenten (één tot 26). Daarnaast heeft bijna een kwart (24%) geen vaste woon- en verblijfplaats en één op de zeven (15%) is tevens geregistreerd voor een geweldsdelict. Onder de geweldsplegers zijn jonge dealers tot 23 jaar met 56% oververtegenwoordigd. Er zijn grote zorgen over minderjarigen, soms zelfs kinderen nog, die door criminele netwerken zouden worden geronseld voor de drugshandel.⁶⁹ Niet alleen in Amsterdam overigens, het is een landelijk probleem dat ook in de grotere steden van Midden-Nederland speelt.⁷⁰ Uit de cijfers en de literatuur rijst met name het beeld van een kleine, specifieke categorie ernstige, vaak gewelddadige, overwegend jongvolwassen veelplegers, die zich meester wanen over het publieke domein, die mensen bedreigen en beroven, voor wie het gebruik van wapens geen taboe meer is en die vaak actief zijn in de drugscriminaliteit. Wijers e.a. (2021) wijzen in hun studie naar doorgroeiers in de criminaliteit op een beperkt aantal jonge hardnekkige recidivisten die zich manifesteren op specifieke 'hotspots' in de steden waar met de bestaande justitiële reacties weinig greep op zou worden gekregen.⁷¹

Uit onderzoek door de Nationale Politie naar jonge aanwas in de drugscriminaliteit blijkt uit gesprekken met professionals en bestudeerde casussen uit Amsterdam en Midden-Nederland dat jongeren voornamelijk via bekenden, vrienden, kennissen uit de buurt, familie betrokken raken bij drugshandel.⁷² Volgens de onderzoekers groeien veel jongeren die met drugscriminaliteit in aanraking komen op straat op en zijn zij afkomstig uit grote, klein behuise gezinnen waar vaak problemen of spanningen zijn. Deze jongeren zouden hun heil op straat zoeken. Aandacht van oudere jongeren, geld en status zouden voor deze vaak kwetsbare jongeren belangrijke motieven zijn om in de drugshandel te stappen. Er zouden ook jongeren zijn die vanwege hun behoefte aan status en erkenning op eigen initiatief aan drugshandel beginnen omdat ze zo snel en gemakkelijk geld kunnen verdienen. Veel jongeren zouden dit niet zien als drugshandel: softdrugs is voor hen legaal en zij voorzien in een vraag. Drugsgebruik lijkt bovendien te normaliseren en ook het aanbod van harddrugs op middelbare scholen zou toenemen. Voor sommige jongeren lijkt het lastiger te worden hier weerstand aan te bieden.

⁶⁹ Tops en Tromp (2019).

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld: Gemeente Utrecht (2021). Grenzen stellen, perspectief bieden.

⁷¹ I. Weijers, H. Ferwerda, R. Roks (2021). Te groot voor de wijkagent, te klein voor de recherche: Een vergeten groep, jonge doorgroeiers in de criminaliteit. *Proces*, vol. 100, no. 5.

⁷² Nationale Politie (2021). Dealers in de dop. Een kwalitatief onderzoek naar jonge aanwas in de drugscriminaliteit. Nationale Politie, Den Haag.



Het komt ook voor dat jongeren gedwongen worden om drugs te verkopen.⁷³ Onder dreiging van geweld of dat hun dierbaren iets wordt aangedaan, worden ze afgeperst. Ook zouden jongeren uit angst voor bedreigingen en afpersing zich aansluiten bij jeugdgroepen. Professionals in Amsterdam zien daarnaast dat de drugshandel door straatgroepen vaak nauw verweven is met de alledaagse leefwereld van buurtjongeren.⁷⁴

Zolang er vraag is naar (soft)drugs, zullen er dealers zijn om hierin te voorzien. De verdiensten zijn voor hen vaak te aantrekkelijk. De drugsmarkt in Amsterdam is al jarenlang in staat om Amsterdamse gebruikers en toeristen van harddrugs en uitgaansdrugs te voorzien. Zij bieden tot nu toe niet of nauwelijks cannabis aan, maar wanneer toeristen niet langer in coffeeshops terecht kunnen, zal de straathandel dat gat in de markt trachten op te vullen. De grote hoeveelheid cannabis die dagelijks in coffeeshops aan toeristen wordt verkocht zal de weg naar de markt wel vinden. Daar zijn personen bij nodig die de drugs op straat aanbieden aan toeristen of zorgen dat toeristen de weg naar het illegale aanbod weten te vinden. Criminelen die betrokken zijn bij de drugshandel zullen niet schromen de huidige straatdealers, maar ook jongeren en overige kwetsbare personen die gevoelig zijn voor erkenning, geld en status hierbij in te schakelen. Dat hoeft niet per se tot meer zichtbare straathandel en overlast te leiden. De weg naar de gebruiker is divers, dealers zijn inventief en wanneer de druk van opsporing en handhaving toeneemt zal de handel verplaatsen naar andere locaties en heimelijker plaatsvinden.

3.5 Beïnvloeden toeristen

Daarnaast kan een grotere druk van handhaving op het tegengaan van straathandel leiden tot een afname van het aantal coffeeshoptoeristen dat Amsterdam bezoekt; zij kiezen er wellicht voor een andere stad te bezoeken waar zij wel worden toegelaten tot de coffeeshops. Ook de communicatiestrategie voor bezoekers van Amsterdam zal op een andere wijze moeten worden ingericht dan in de vergelijkingsgemeenten het geval was. Het grootste deel van de buitenlandse toeristen komt per vliegtuig naar Amsterdam, terwijl in de vergelijkingsgemeenten (coffeeshop)toeristen vooral met de auto kwamen. Nog voordat buitenlandse toeristen een vliegtuigticket voor een bezoek aan Amsterdam boeken zullen ze al bereikt dienen te worden door een mediacampagne waarin duidelijk wordt gemaakt dat zij in Amsterdam niet worden toegelaten tot een coffeeshop. Via de vele sociale mediakanalen die reizigers bezoeken, zoals backpackersfora en fora voor jongeren die stedentrips plannen, zal deze boodschap ongetwijfeld worden gedeeld. De boodschap dient vooral gericht te zijn op Duitse en Britse potentiële toeristen, die, zo bleek uit onderzoek onder buitenlandse toeristen, vooral softdrugs en uitgaansdrugs gebruiken en vaker naar Amsterdam komen met de bedoeling er coffeeshops te bezoeken. Hoe groot de aantrekkingskracht van Amsterdam is zonder deze 'coffeeshop-experience' in vergelijking tot andere Europese hoofdsteden en Nederlandse steden met coffeeshops laat zich echter lastig voorspellen.

⁷³ Idem.

⁷⁴ T. Nabben, A. Benschop (2020). Antenne 2019. Trends in alcohol, tabak en drugs bij jonge Amsterdammers. Rozenberg Publishers, Amsterdam.



5. CONCLUSIES

In dit onderzoek naar het weren van buitenlandse toeristen in Amsterdamse coffeeshops en de ervaringen die gemeenten met een vergelijkbare problematiek hebben met het I-criterium, staat de vraag centraal hoe de overgang van handhaving met lage naar hoge prioriteit of omgekeerd is verlopen en welke gevolgen dit heeft gehad voor de straathandel in cannabis en op het drugstoerisme. Daarnaast beantwoorden we de vraag wat de ervaringen elders kunnen zeggen over veranderingen in de straathandel en (drugstoerisme, mocht Amsterdam besluiten het I-criterium te gaan handhaven.

Op basis van vooronderzoek zijn acht gemeenten geselecteerd voor deze vergelijkende analyse. Voor elke gemeente is nagegaan welke maatregelen getroffen zijn wanneer werd overgegaan van handhaven zonder naar handhaven met prioriteit, of juist andersom; welke invloed heeft deze overgang voor de straathandel, voor de aard en omvang van (drugstoerisme en voor de inzet van handhaving? Daarnaast is specifiek gekeken naar de inzet van politie en handhaving in de overgangperiode, en naar de overige maatregelen die door gemeenten zijn ingezet.

Drugsmarkt Amsterdam

Bij aanvang van dit onderzoek is reeds aangegeven dat vergelijking van andere Nederlandse gemeenten met Amsterdam, waar het gaat om coffeeshops en coffeeshoptoerisme, lastig is door onder meer schaalverschillen. Amsterdam heeft wat betreft de verkoop van cannabis een unieke situatie: nergens anders wordt de verkoop van cannabis gedoogd of legaal toegestaan op een schaal waarop dat in Amsterdam plaatsvindt. In 2020 telde Amsterdam 166 coffeeshops, die jaarlijks door 66.000 lokale gebruikers en 3,6 miljoen relatief jonge buitenlandse toeristen (18-35 jaar) worden bezocht. Verder wordt er met name in de binnenstad op grote schaal uitgaansdrugs op straat aangeboden aan toeristen. Daarnaast is er een omvangrijke lokale drugsmarkt waar harddrugs en uitgaansdrugs te verkrijgen zijn. Lokale gebruikers, zowel verslaafden als uitgaanders, zullen minder snel gebruik maken van straatdealers; veel straatdealers bieden aan toeristen nepdrugs aan, hetgeen zeker onder lokale gebruikers algemeen bekend is. In Amsterdam wordt het uitgebreide aanbod van uitgaansdrugs met name via sociale media en mobiele telefoons verkocht.

5.1 Omvang straathandel Amsterdam

Wat is er bekend over de straathandel in drugs in het Centrum van Amsterdam en op enkele locaties buiten de binnenstad en wie zijn daarbij betrokken (aanbieders en kopers) naar aard en omvang?

De omvang van de straathandel en de verkoop van harddrugs en uitgaansdrugs in Amsterdam is niet exact bekend. Wel zijn er gegevens beschikbaar over personen die zijn en werden verdacht van drugshandel, die hiervan een indruk geven: in de periode 2017-



2019 heeft de politie in Amsterdam 4.629 straatdealers aangehouden, waarvan 2.267 in Centrum. In het jaar 2019 ging het om 930 straatdealers in Centrum. De meeste straatdealers zijn aangehouden voor de verkoop van nepdrugs. Volgens de politie bieden zij echter indirect ook harddrugs aan.

Verder is bekend dat in een zeer stedelijk gebied als Amsterdam het harddrugsgebruik en gebruik van uitgaansdrugs hoger is dan in matig- of niet-stedelijke gebieden. Ook onder Amsterdamse HAVO/VWO scholieren, MBO-studenten en uitgaanspubliek is het drugsgebruik (aanzienlijk) hoger dan het landelijk gemiddelde. Volgens de Nationale Drugsmonitor 2020 blijkt uit landelijke en lokale onderzoeken dat tussen de 19% en 40% van de uitgaanders in het afgelopen jaar cocaïne heeft gebruikt, vergeleken met 4,6% van de 15 tot 35-jarigen in de algemene bevolking. In Amsterdam zijn er daarnaast signalen van een toename in het cocaïnegebruik, wat zowel blijkt uit lokale vragenlijstonderzoeken als uit rioolwateranalyses. Het aanbod van drugs in Amsterdam oefent bovendien een sterke aantrekkingskracht uit op buitenlandse toeristen. In 2018 bezochten 19 miljoen toeristen Amsterdam, waarvan er drie miljoen een of meer van de op dat moment 166 coffeeshops bezochten.⁷⁵ Hoeveel toeristen gebruik maken van het aanbod van harddrugs en uitgaansdrugs op straat is niet bekend.

Zichtbaarheid

Het omvangrijke gebruik van hard- en softdrugs in Amsterdam scheidt zijn eigen criminogene infrastructuur, ook omdat de drugs getransporteerd en gedistribueerd moeten worden. Om te voorzien in de behoeften van lokale gebruikers en toeristen is er sprake van een intensief dagelijks handelsverkeer. Straatdealers vormen, als een belangrijke schakel tussen vraag en aanbod, hiervan het meest zichtbare deel. Deze zichtbaarheid leidt tot overlast bij sommige bewoners. In Amsterdam ervaart in 2020 een kwart (25%) van de bewoners wel eens overlast van drugsgebruik of drugshandel, terwijl 9% vaak overlast ervaart. Met name op De Wallen en in de buurten Geuzenveld in Nieuw-West en Bijlmer-Oost is de drugsoverlast relatief hoog. In Stadsdeel Oost lijkt sprake van een toename van drugsoverlast. In buurten buiten de binnenstad lijkt de drugsoverlast vaker te worden veroorzaakt door drugsverslaafden en daklozen, terwijl in Centrum straatdealers de boventoon lijken te voeren.

Ondanks dat de exacte omvang van het fenomeen straathandel niet bekend is, duiden we een aantal ontwikkelingen die we in de vergelijkingsgemeenten waarnemen en die van belang zijn voor Amsterdam wanneer het I-criterium er wordt gehandhaafd. Hierbij gaat het onder meer om de gevolgen van de handhaving van het I-criterium voor de straathandel, het drugstoerisme en verplaatsing van coffeeshopbezoek naar omliggende gemeenten.

Onderstaande tabel 5.1 geeft een overzicht van de vergelijkingsgemeenten en enkele kenmerken die samenhangen met de handhaving van het I-criterium.

⁷⁵ Snippe, J., R. Mennes en B. Bieleman (2020). De markt voor coffeeshops in de gemeente Amsterdam: 2020 en 2025. Breuer & IntraVal, Groningen.



Tabel 5.1. Overzicht gemeenten

Gemeente	Inwoner aantal	Aantal coffeeshops	Aantal buitenlandse toeristen	Handhaving I-criterium	Wat betekent handhaving voor bezoek coffeeshops	Wat betekent handhaving voor straathandel
Bergen op Zoom	67.500	0	Tot sluiting coffeeshops (2009): wekelijks 25.000 coffeeshop-toeristen uit Frankrijk en België (Bergen op Zoom en Roosendaal)	Nvt	Nvt	Drugserelateerde misdrijven daalden afgelopen jaren. Ervaren drugsoverlast bewoners blijft hoog. Straathandel verplaatste zich na sluiting coffeeshops van het centrum naar buitenwijken.
Breda	181.000	8; 1 per 22.500 inwoners	Nb	Hoge prioriteit sinds 2012	Geen niet-ingezetenen in coffeeshops; alle acht coffeeshops opengebleven	In eerste maanden na handhaving sterke opleving van straathandel, daarna verspreiding en verdunding.
Maastricht	140.000	14; 1 per 10.000 inwoners	Naar schatting drie miljoen toeristen. Aantal stijgt, met name buitenlandse toeristen	Hoge prioriteit sinds 2012	Geen niet-ingezetenen in coffeeshops; alle coffeeshops opengebleven	Straathandel na aanvankelijke stijging sterk afgenomen, maar enige straathandel Maas-promenade en enkele overige locaties
Roermond	58.000	2; 1 per 29.000 inwoners	Jaarlijks twee miljoen bezoekers outlet, waarvan 60% Duitsers	Lage prioriteit sinds 2012	Coffeeshops worden druk bezocht door niet-ingezetenen	Geen sprake van omvangrijke straathandel rondom coffeeshops (wel op andere locaties, harddrugs)
Roosendaal	77.200	0	Tot sluiting coffeeshops (2009): wekelijks 25.000 coffeeshop-toeristen uit Frankrijk en België (Bergen op Zoom en Roosendaal)	Nvt	Nvt	Drugserelateerde misdrijven daalden afgelopen jaren. Ervaren drugsoverlast bewoners blijft hoog. Straathandel verplaatste zich na sluiting coffeeshops van het centrum naar buitenwijken.
Sittard-Geleen	92.000	4; 1 per 23.000 inwoners	Nb	Lage prioriteit tot 2016, hoge prioriteit vanaf juni 2016	Aantal bezoekers daalde; de 4 coffeeshops blijven open	Bij lage prioriteit nam straathandel toe; bij hoge prioriteit van handhaving sterke afname straathandel
Tilburg	200.000	11; 1 per 18.000 inwoners	Jaarlijks 410.000 tot 550.000 coffeeshop-toeristen	Hoge prioriteit tot 2018, lage prioriteit vanaf 2018	Aanwezige coffeeshops kunnen vraag aan; ruimte voor 2 extra coffeeshops	Weinig problemen met straathandel
Venlo	101.000	3; 1 per 33.500 inwoners	Jaarlijks naar schatting vijf miljoen Duitse bezoekers, met name winkelend publiek	Hoge prioriteit vanaf 2012, lage prioriteit sinds 2013	Bezoekersaantal namen af in 2012, maar stegen weer vanaf 2013	Sterke toename straathandel na handhaven I-criterium, bij lage prioriteit weer afgenomen maar niet verdwenen



5.2 Gevolgen I-criterium

Wat zijn in andere gemeenten de gevolgen geweest van het al dan niet handhaven van het Ingezetenen criterium voor de straathandel in cannabis, de verkoop van cannabis in coffeeshops en de aantrekkingskracht op toeristen?

Op basis van de ontwikkelingen die we op basis van documenten, rapporten en interviews zien in de vergelijkingsgemeenten, concluderen we dat het I-criterium van invloed is op de mate van coffeeshoptoerisme in een gemeente. In alle gemeenten waar het I-criterium met prioriteit wordt gehandhaafd zien we een scherpe daling van coffeeshoptoerisme wanneer met hoge prioriteit wordt gehandhaafd. Ook uit de landelijke evaluatie van de invoering van het B- en I-criterium bleek al dat de gebruikersmarkt in de drie zuidelijke provincies in 2012 snel reageerde op de handhaving van het I-criterium.⁷⁶ Er is voor de handhaving veel politiecapaciteit ingezet om coffeeshoptoeristen te weren. De minister van (destijds) Veiligheid en Justitie heeft extra handhavingcapaciteit beschikbaar voor gemeenten in de drie zuidelijke provincies gesteld om de eerste piekinspanning mee op te kunnen vangen. Ook de naleving van het I-criterium door coffeeshops speelde hierbij een rol. Met het niet naleven liepen coffeeshops, door de intensieve handhaving door gemeente en politie, het reële risico (tijdelijk) te worden gesloten.

Groei illegale markt

Daarnaast zien we in de vergelijkingsgemeenten dat prioritair handhaven van het I-criterium vaak leidt tot een groei van de illegale markt voor softdrugs. De scherpe daling van het coffeeshoptoerisme neemt doorgaans enkele maanden in beslag. Niet alle coffeeshoptoeristen waren kennelijk op 1 mei 2012 - of op een ander moment dat het I-criterium gehandhaafd ging worden - op de hoogte van de invoering van het I-criterium in de desbetreffende gemeente; of zij dachten wellicht dat de soep er niet zo heet zou worden gegeten. Zij reisden af naar Nederland en bezochten de coffeeshops, ook in gemeenten waar op dat moment met hoge prioriteit werd gehandhaafd. De niet tot coffeeshops toegelaten toeristen werden in de openbare ruimte nabij coffeeshops aangeklampt door straatdealers en gevraagd of zij drugs willen kopen. In Breda, Venlo, en Maastricht ziet de politie aanvankelijk een forse toename van het aantal straatdealers. Ook uit andere onderzoeken blijkt dat de straathandel in de omgeving van coffeeshops bij handhaving van het I-criterium vrij snel toeneemt. Meldingen van overlast verschuiven van de coffeeshops naar de dealactiviteiten die zich in de nabijheid van de coffeeshops afspelen. Deze stijging zien we eveneens terug in de door omwonenden ervaren overlast, die met name in Maastricht en Venlo in eerste instantie fors is.

In Sittard-Geleen speelde een andere ontwikkeling; hier nam de straathandel en ermee gepaard gaande overlast voor omwonenden sterk toe in de periode dat het I-criterium met *lage* prioriteit gehandhaafd werd. Door de ligging van de vier coffeeshops die deze gemeente kent – in de stadskernen van zowel Sittard als Geleen – ontstond door een gebrek aan parkeerruimte veel verkeersoverlast en –opstoppingen. Doordat buitenlandse bezoekers de coffeeshops lastig konden bereiken, zagen straatdealers hun kans schoon

⁷⁶ M. van Ooyen-Houben, 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, Bongier Instituut.



om softdrugs op straat aan te bieden aan deze bezoekers (in voertuigen met buitenlands kenteken), nog voordat zij de coffeeshop bereikten. Mede doordat kopers op de illegale markt niet gebonden zijn aan de maximaal toegestane handelshoeveelheid, maar waarschijnlijk ook uit gemak, ontstond hierdoor een levendige handel. Door het I-criterium met prioriteit te gaan handhaven, en daarmee de toeristen uit de coffeeshops te weren, nam de straathandel weer af. Wel was er sprake van verplaatsing naar omliggende gemeenten, onder meer naar Roermond. Doordat daar de coffeeshops gunstiger liggen en verkeersopstoppingen en parkeerproblemen zich niet voordeden, geeft dit niet de mate van overlast als in Sittard-Geleen. Hiermee is in beide grensgemeenten een evenwicht gevonden, waarmee deze gemeenten of ze het I-criterium nu handhaven of niet tevreden zijn.

5.3 Getroffen maatregelen - wat werkt

Welke maatregelen hebben andere gemeenten met relevante ervaringen genomen om de straathandel in cannabis tegen te gaan en drugstoeristen te weren? Wat waren de resultaten van die maatregelen, op zowel de korte termijn (eerste één tot twee jaar) als de wat langere termijn?

Handhaving

Er is in de gemeenten waar sprake was van een toename van de straathandel relatief veel (extra) handhavingcapaciteit ingezet om het straatdealen en overlast tegen te gaan. In Maastricht is de capaciteit opgehoogd zowel in de probleemgebieden, als tijdelijk ook in de gebieden daaromheen, om een mogelijk waterbedeffect tegen te gaan. Zowel in Bergen op Zoom als Roosendaal blijkt de drugshandel en overlast te zijn verplaatst van het centrum naar de woonwijken.

In de vergelijkingsgemeenten zijn geen heldere overzichten beschikbaar van het aantal ingezette handhavers, in enkele gevallen is er alleen informatie over extra capaciteit. Extra politiecapaciteit was voor de gemeenten in Limburg door het Rijk voorafgaand aan de invoering van het I-criterium al toegezegd. Een toename van drugsoverlast lag kennelijk in de lijn der verwachting.

Bestuurlijke maatregelen

In Breda en Maastricht heeft de inzet van (extra) politie geleid tot een afname van de straathandel en drugsoverlast. In Breda is vrijwel geen straathandel meer, in Maastricht is dit tot een beheersbare omvang teruggebracht, ook al omdat het aantal toeristen dat coffeeshops tracht te bezoeken er fors is afgenomen. Vooral de bestuurlijke maatregelen die in het kader van de aanpak van drugsoverlast zijn getroffen – zoals gebiedsontzeggingen, samenscholingsverboden, sluitingen van panden et cetera – zijn daarbij van belang geweest. Het toerisme an sich is overigens fors toegenomen in Maastricht. Met name buitenlandse bezoekers weten Maastricht steeds beter te vinden. Sinds 2012 is het aantal toeristische overnachtingen in Maastricht met 50% gestegen, voor buitenlandse toeristen is de toename zelfs meer dan 100%. Een beperkt deel van de buitenlandse toeristen tracht nog steeds de coffeeshops te bezoeken, en wordt ook in 2021 nog steeds aangesproken



door straatdealers, met name op de Maaspromenade, maar de overlast hiervan voor omwonenden is beperkt.

Venlo heeft om de overlast tegen te gaan buitenlandse toeristen weer toegelaten tot de coffeeshops. De beschikbaar gestelde extra politiecapaciteit bleek nodig voor de bestrijding van hoger geprioriteerde vormen van criminaliteit.

Communicatie

Communiceren naar coffeeshoptoeristen dat zij niet langer worden toegelaten tot de coffeeshop is in combinatie met de extra inzet van handhaving succesvol geweest in Breda, Bergen op Zoom, Maastricht, Roosendaal en Sittard-Geleen. De boodschap dat er niets te halen valt is vaak ruim een maand voorafgaand aan de handhaving van het I-criterium richting inwoners én toeristen afgegeven. Ook op toegangswegen naar deze steden is deze boodschap duidelijk vermeld. Al voordat coffeeshoptoeristen de stad bereikten was bekend dat zij niet tot coffeeshops zouden worden toegelaten. Dit heeft geleid tot een scherpe daling van het aantal coffeeshoptoeristen. Ondanks dat nam de straathandel aanvankelijk toe in veel gemeenten. Dat maakt duidelijk dat alleen het wegblijven van toeristen niet voldoende is. Inzet van handhaving op illegale handel bleek noodzakelijk. In gemeenten waar de inzet van extra handhaving niet (langer) mogelijk was, is besloten toeristen weer toe te laten tot de coffeeshops waarna de straathandel weer afnam. Voorbeelden zijn Venlo en Eindhoven.

Meldpunt drugsoverlast

Een andere effectieve maatregel blijkt de mogelijkheid van bewoners om drugsoverlast te kunnen melden, onder meer in Sittard-Geleen en Maastricht. Het drugsmeldpunt in Maastricht bleek van grote toegevoegde waarde te zijn geweest voor de aanpak van drugsoverlast. Een goede samenwerking tussen gemeente en politie was hier mede debet aan. Het signaleren en registreren van meldingen vereist overleg en afstemming. Gemeentelijke handhaving en politie kijken vaak met een andere bril naar veiligheid. Dat betekent dat de signalen die voor de politie relevant zijn, ook moeten worden vastgelegd. Door de vlotte en goede opvolging van meldingen zijn in Maastricht met de handhavingsacties belangrijke resultaten bereikt. Met name de systematische terugkoppeling van informatie naar de melder is één van de sterkst ontwikkelde facetten van het project geweest. Hierdoor werden melders gestimuleerd de overlast te blijven melden omdat zij direct de resultaten op straat terugzagen dan wel hoorden van het meldpunt.

5.4 Mogelijke gevolgen voor Amsterdam

Wat zullen, gelet op de ervaringen van andere coffeeshopgemeenten, naar alle waarschijnlijkheid de gevolgen van de invoering van het Ingezetenen criterium in Amsterdam zijn voor onder meer de omvang van de gedoogde cannabismarkt, de omvang van de illegale cannabismarkt en voor de aantrekkingskracht van toeristen? En wat zijn de mogelijke oplossingen om eventuele negatieve effecten van de invoering van het I-criterium te dempen?



Alle gemeenten die het I-criterium met prioriteit zijn gaan handhaven hebben te maken gehad met een toename van de illegale cannabismarkt. Met name straatdealers springen in dit gat in de markt dat ontstaat door buitenlandse toeristen de toegang tot coffeeshops te ontzeggen. Ook Amsterdam zal rekening moeten houden met een (gedeeltelijke) verplaatsing van de cannabisverkoop van de gedoogde naar de illegale markt. Amsterdam kent al een uitgebreid netwerk van straatdealers in harddrugs. De illegale drugshandel in Amsterdam zal zich deze buitenkans niet laten ontgaan en zich gaan toeleggen op verkoop van cannabis aan buitenlandse toeristen, zoals zich dat ook in alle vergelijkingsgemeenten heeft voorgedaan. De al actieve straatdealers (in harddrugs) in Amsterdam zullen hun aanbod uitbreiden met cannabis; daarnaast kan nieuwe aanwas ontstaan, waaronder kwetsbare jongeren die, gedreven door erkenning, snel geld en status eveneens worden verleid drugs op straat te verkopen. In vergelijkingsgemeenten zien we een in eerste instantie sterke opleving van de straathandel en een toename van straatdealers. In deze gemeenten zien we ook dat de straathandel door een forse extra inzet van handhaving effectief kan worden bestreden en dat de overlast ervan beperkt is.

De vertaling van gesignaleerde ontwikkelingen op de drugsmarkt in de vergelijkingsgemeenten naar de Amsterdamse context is niet eenvoudig. Voor een zo volledig mogelijk beeld zijn we afhankelijk van registratiegegevens van de politie. Hiervoor geldt dat een intensivering van de handhaving tot meer aanhoudingen en hogere aantallen geregistreerde straatdealers leidt. Dergelijke intensiveringseffecten laten zich lastig isoleren. De toenames van geregistreerde straatdealers zijn in de vergelijkingsgemeenten uitgedrukt in percentages vaak fors, maar in absolute aantallen gaat het om bescheiden toenames, zeker in vergelijking met de reeds actieve straatdealers in Amsterdam. Door de grote schaalverschillen in omvang van de drugsmarkt en het buitenlands toerisme is het lastig een inschatting te maken van de toename van de straathandel waar Amsterdam mee te maken zal krijgen wanneer het I-criterium wordt gehandhaafd.

Coffeeshoptoeristen versus verblijfstoerisme

Naast schaalverschillen tussen Amsterdam en de vergelijkingsgemeenten zien we tevens een belangrijk verschil in de bezoekredenen van toeristen. In vergelijkingsgemeenten komen of kwamen vooral coffeeshoptoeristen, buitenlandse bezoekers die naar de gemeente komen met als doel cannabis te kopen in een coffeeshop. We zien dat deze categorie toeristen wegblijft uit gemeenten zodra het I-criterium wordt gehandhaafd. In Amsterdam komen ook (jonge) toeristen die vooral voor de coffeeshop komen, maar ook buitenlandse toeristen die enkele dagen blijven en afkomen op cultuur, horeca en evenementen. Toeristen die voor de coffeeshops komen zullen eerder zijn te weren dan buitenlandse toeristen die om andere redenen Amsterdam willen bezoeken, en de coffeeshops meer als toevoeging hieraan zien. De vraag is of deze categorie jonge toeristen, die vooral voor evenementen en uitgaan (feesttoeristen) komen, Amsterdam gaan mijden wanneer zij de coffeeshop niet in mogen, en wanneer zij toch komen of zij dan drugs van straatdealers zullen kopen.

Het aandeel toeristen dat naar Amsterdam komt met het primaire doel coffeeshops te bezoeken, ligt binnen de groep toeristen in de leeftijd tot 35 jaar op maximaal 22%.⁷⁷ Een

⁷⁷ Gemeente Amsterdam (2019). Coffeeshops, prostitutie en toerisme in het Singel/Wallengebied. Amsterdam, OIS. Dit onderzoek is uitgevoerd in het Singel/Wallengebied in Amsterdam.



deel van hen zal wegblijven (11% van de respondenten van het OIS-onderzoek geven dit aan) en een deel zal minder vaak komen (34% geeft dit aan). Een alternatief kan zijn het bezoeken van een andere Nederlandse stad waar zij wel tot de coffeeshop worden toegelaten. In de vergelijkingsgemeenten zien we een zeer sterke daling van het aantal coffeeshoptoeristen; hoewel dit type toerist niet volledig te vergelijken is met toeristen die Amsterdam bezoeken, duiden deze bronnen er wel op dat het aantal toeristen, met name de jonge coffeeshopbezoekende toeristen zal dalen in Amsterdam en dat de verkoop van cannabis door coffeeshops fors zal afnemen.

Van de buitenlandse verblijfstoeristen bezoeken met name jonge toeristen de Amsterdamse coffeeshops. Dit betreft een brede categorie toeristen waarvan onduidelijk is wat zij gaan doen wanneer zij niet meer tot de coffeeshops worden toegelaten. Een deel lijkt ontvankelijk voor het kopen van drugs op straat. Volgens het Jellinek zouden vooral Duitse en Britse toeristen zich hieraan schuldig maken. Voor uitgaansdrugs maken zij vaak al gebruik van straatdealers of dealers in het nachtleven. Wanneer deze categorie toeristen na invoering van het I-criterium in Amsterdam niet meer tot coffeeshops wordt toegelaten is de kans groot dat zij gebruik maken van het aanbod op straat.

Ruim een derde (37%) van de toeristen tot 35 jaar in Amsterdam komt uit Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Een deel van deze toeristen bestaat uit coffeeshoptoeristen en laat zich mogelijk afschrikken wanneer zij niet langer tot coffeeshops worden toegelaten. Dat zal echter niet voor al deze (feest)toeristen gelden. Wanneer deze toeristen zich voor cannabis tot de straathandel wenden zal de vraag fors stijgen. Bovendien zal het andere toeristen aanzetten hetzelfde te doen, aangemoedigd door straatdealers die in dit gat springen. Dat hoeft niet per se tot meer straatdealers te leiden, het kan zijn dat bestaande dealers naast harddrugs ook softdrugs gaan aanbieden. De weg naar de gebruiker is divers, dealers zijn inventief en wanneer de druk van de opsporing en handhaving toeneemt zal de handel heimelijker plaatsvinden. De drugshandel zal nieuwe verkoopkanalen proberen te vinden wanneer de afname van cannabis door coffeeshops afneemt.

Coffeeshops

Wanneer niet-ingezetenen niet langer tot coffeeshops worden toegelaten valt een fors deel van de cannabisvraag weg. In de gemeenten waar het I-criterium wordt gehandhaafd – Breda, Maastricht en Tilburg (tot 2018) – is het aantal coffeeshops ondanks een vraaguitval stabiel gebleven. Kennelijk zijn coffeeshops in staat een sterke terugval in vraag op te vangen. De omzetten van coffeeshops zouden er tot wel 90% zijn teruggelopen, maar coffeeshopeigenaren hebben er de tering naar de nering gezet, een groot deel van hun personeel ontslagen en zich gericht op de lokale gebruikers.

De totale omvang van de vraaguitval in Amsterdam zal groter zijn dan in de vergelijkingsgemeenten. Met name in het centrum van Amsterdam waar relatief veel coffeeshops zijn gevestigd die zich vooral op toeristen richten, zal het verlies aan omzet zeer fors zijn. Niet alle coffeeshops zullen in staat zijn dit te compenseren door in afgeslankte vorm verder te gaan en zich te richten op lokale gebruikers. Voor sommige coffeeshops zullen de bedrijfskosten, met name de huurprijs, te hoog oplopen om nog rendabel te kunnen zijn. In Amsterdam kan dit gevolgen hebben voor de mate waarin het I-criterium nageleefd wordt door coffeeshops; een niet rendabele verkoop van cannabis kan een prikkel zijn om toch te verkopen aan niet-ingezetenen. Doordat de cannabismarkt



in Amsterdam sterker zal krimpen dan in de vergelijkingsgemeenten, maar ook door het zeer grote aantal coffeeshops (en daardoor de sterke concurrentie), kan dit probleem groter zijn dan dat we in vergelijkingsgemeenten aantreffen (waar het I-criterium door de coffeeshops vrijwel niet overtreden werd).

Bestrijding straathandel

In de vergelijkingsgemeenten zien we dat door de inzet van handhaving de straathandel relatief snel weer afneemt. Het stimuleren van overlastmeldingen en een goede opvolging ervan bleek een belangrijke maatregel om de straathandel effectief tegen te gaan. Daar was vaak wel (langdurige) extra inzet van de politie en BOA's voor nodig. Niet alleen op en rond de locaties waar de straathandel plaatsvond, maar ook in omliggende gebieden waar een deel van de straathandel zich naartoe verplaatste. Voor een effectieve aanpak van straatdealers en drugsoverlast betekent dit dat er voldoende capaciteit beschikbaar dient te zijn. Verder is straatdealen niet alleen een strafrechtelijk maar ook een sociaal probleem, waarbij politie en gemeente samen met bewoners en ondernemers nauw met elkaar dienen samen te werken om dit tegen te gaan. Meer capaciteit en meer samenwerking vragen om een strakke regie. Een goede gemeentelijke regie gericht op het kennen en gebruik maken van elkaars kwaliteiten bleken in enkele vergelijkingsgemeenten belangrijke voorwaarden voor een effectieve aanpak.

Betrokkenheid jongeren

In Amsterdam houdt een brede categorie personen zich bezig met handel in harddrugs op straat. Er is een grote zorg over de groeiende betrokkenheid van (recidiverende) jongeren bij de drugshandel. De drugshandel door straatgroepen zou bovendien vaak nauw verweven zijn met de alledaagse leefwereld van buurtjongeren. De stap om te handelen in softdrugs is mogelijk kleiner dan bij harddrugs, vanwege de hoogte van de straffen en omdat het gebruik van cannabis onder brede lagen van de bevolking is genormaliseerd en daarmee, min of meer, ook de handel. Bij het tegengaan van straathandel is het van belang oog te houden voor dit verschil; de huidige straatdealers handelen vrijwel uitsluitend in harddrugs (of nep harddrugs).

Om verdere betrokkenheid van jongeren te voorkomen te voorkomen zijn naast strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen aanvullende, preventieve sociaal-maatschappelijke maatregelen nodig, met name interventies gericht op een persoonsgericht zorg- en hulpaanbod voor de vaak kwetsbare jongeren die voor de drugshandel worden ingeschakeld.

Beïnvloeden toeristen

Zolang er vraag is naar (soft)drugs, zullen er dealers zijn om hierin te voorzien. Het grootste deel van de buitenlandse toeristen Amsterdam komt per vliegtuig naar Amsterdam. Nog voordat zij een ticket hebben geboekt zal voor hen duidelijk moeten zijn dat tijdens een bezoek aan Amsterdam de coffeeshops voor hen niet toegankelijk zijn. Hier zal een intensieve internationale informatiecampagne voor moeten worden opgezet. Jonge toeristen kunnen onder meer worden bereikt via de vele sociale mediakanalen die reizigers vaak bezoeken, zoals backpackersfora en websites die jongeren die stedentrips plannen. Hier zal de boodschap dat coffeeshops voor niet-ingezetenen van Nederland niet toegankelijk zijn duidelijk moeten worden gemaakt aan potentiële bezoekers van Amsterdam. De aantrekkingskracht van Amsterdam zonder 'coffeeshop-experience', zal in



vergelijking tot andere Europese hoofdsteden en Nederlandse steden met coffeeshops, nog steeds groot zijn. Amsterdam heeft ook zonder coffeeshopbezoek feesttoeristen immers nog genoeg te bieden.