

Coffeeshops in Nederland 2007

Naleving en handhaving van coffeeshopregels

D. de Bruin, M. Dijkstra, J. Brecksema

Samenvatting

Dit onderzoek heeft tot doel te beschrijven hoe en in welke mate de landelijke en lokale criteria voor coffeeshops in de praktijk worden nageleefd en gehandhaafd. Het onderzoek maakt deel uit van een monitor naar dit onderwerp. Een eerdere meting vond plaats in 2004. Het onderzoek vond plaats in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie.

Voor de exploitatie van een gedoogde coffeeshop gelden de АНОЈ-С criteria. A geen affichering: dit betekent geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit

H geen harddrugs: dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht worden

O geen overlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten

J geen verkoop aan jeugdigen en geen toegang aan jeugdigen tot een coffeeshop: gelet op de toename van het cannabisgebruik onder jongeren is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van 18 jaar

G geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= vijf gram); onder 'transactie' wordt begrepen alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.

De lokale driehoek heeft ook een maximale handelsvoorraad vastgesteld waartegen niet zal worden opgetreden. Deze voorraad mag niet meer zijn dan 500 gram. De coffeeshop moet verder een alcoholvrije gelegenheid zijn. Daarnaast hanteren gemeenten zelf vaak nog criteria zoals afstand tot scholen (meestal minimaal 250 meter), andere vestigingscriteria en/of criteria ten aanzien van sluitingstijden. Soms vindt een integriteitbeoordeling plaats op basis van de Wet ВІВОВ (Bieleman e.a., 2006).

Voor het onderzoek zijn de volgende twee onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In welke mate en hoe worden de coffeeshopcriteria in de praktijk nageleefd en gehandhaafd?
2. Welke ontwikkelingen zijn waarneembaar ten opzichte van eerdere jaren?

Voor het onderzoek zijn verschillende respondenten groepen bevestigd. In totaal werden 65 coffeeshophouders in 54 gemeenten verspreid over Nederland geïnterviewd, daarnaast zijn 57 wijkagenten en 36 politiecoördinatoren schriftelijk bevestigd. Ook hebben bijna 200 omwonenden en 175 klanten van coffeeshops een schriftelijke vragenlijst ingevuld en is bij 86 coffeeshops een observatie uitgevoerd. In totaal zijn over 101 coffeeshops gegevens beschikbaar.

De vragenlijst die voor de coffeeshophouders is gebruikt is geënt op de Tafel van Elf. De Tafel van Elf is een op de gedragswetenschappen gebaseerd model dat is opgebouwd uit elf dimensies. Op basis van deze dimensies wordt nagegaan of er voldaan wordt aan de voorwaarden voor naleving. Er wordt onderscheid gemaakt tussen dimensies voor spontane naleving (5) en handavingsdimensies (6). Aan de hand van de Tafel van Elf is met dit onderzoek in kaart gebracht of is voldaan aan de condities voor consequente naleving van de coffeeshopcriteria door de coffeeshophouders.

Om het geven van sociaal wenselijke antwoorden door de coffeeshophouders te ondervangen zijn in het onderzoek ook de ervaringen van politie, en van klanten en omwonenden met de regelnaleving en regel-

handhaving onderzocht en vergeleken met de antwoorden van coffeeshophouders. Uit deze vergelijking blijkt dat coffeeshophouders geen sociaal wenselijke antwoorden gaven op vragen over de overtredingen die ze in 2007 hebben begaan, maar dat hun antwoorden sterk overeenkwamen met de ervaringen van politie en andere betrokkenen.

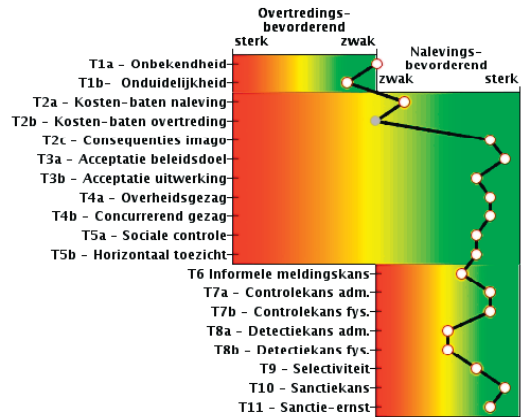
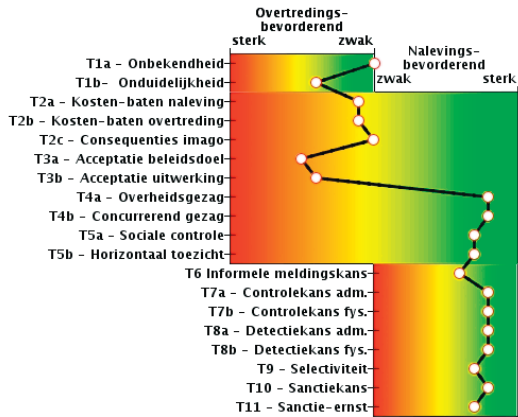
Omdat een deel van de coffeeshophouders uit de originele steekproef niet mee wilde werken aan een interview, rees de vraag of de regels in deze coffeeshops vaker overtreden zijn. De ervaringen van de wijkagenten van de betreffende coffeeshops zijn daarom vergeleken met de ervaringen van de wijkagenten van coffeeshops die wel mee wilden werken. Hieruit kwam geen verschil naar voren met betrekking tot het aantal overtredingen en kan worden afgeleid dat de coffeeshops in het onderzoek op dit punt representatief zijn.

Is voldaan aan condities voor consequente naleving en handhaving (Tafel van Elf)?

Om de onderzoeksvraag – of is voldaan aan de condities voor consequente naleving en handhaving – te beantwoorden is per AHOJ-G criterium aan de hand van de Tafel van Elf een nalevingsprofiel opgesteld. In het nalevingsprofiel zijn de dimensies van de Tafel van Elf onderverdeeld in overtredingsbevorderende dimensies en nalevingsbevorderende dimensies. Dit nalevingsprofiel is per AHOJ-G criterium bepaald. De onderstaande illustraties geven per coffeeshopcriterium het bijbehorende nalevingsprofiel weer. Terwijl de profielen een overwegend nalevingsbevorderend beeld tonen, wordt bijvoorbeeld zichtbaar dat de acceptatie van het beleidsdoel en de uitwerking van het beleid voor de afficheringsregel gering is, en daarmee overtredingsbevorderend. Voor de harddrugregel blijkt dat de detectiekans door de coffeeshophouders in vergelijking met de andere regels lager ingeschat wordt, deze dimensie is noch overtredings-, noch nalevingsbevorderend. Het nalevingsprofiel van de overlast-, zowel als de jongeren regel levert een positief beeld op. De profielen van de vijfgramsregel en de handelsvoorraadregel geven enkele overtredingsbevorderende dimensies weer welke aandachtspunten vormen. Met name voor de maximale handelsvoorraadregel wordt duidelijk dat de acceptatie van het beleidsdoel gering is, terwijl ook de kosten-batenverhouding als overtredingsbevorderend geldt. De acceptatie van de afficheringsregel is ook beperkt, maar de kosten-batenverhouding is voor deze regel neutraal waardoor de coffeeshophouder minder aanleiding heeft om de regel te overtreden. In de praktijk blijkt dat de handhavingdimensies dusdanig sterk zijn dat terwijl niet aan alle voorwaarden is voldaan, de coffeeshophouders ook deze regels meestal na zullen leven.

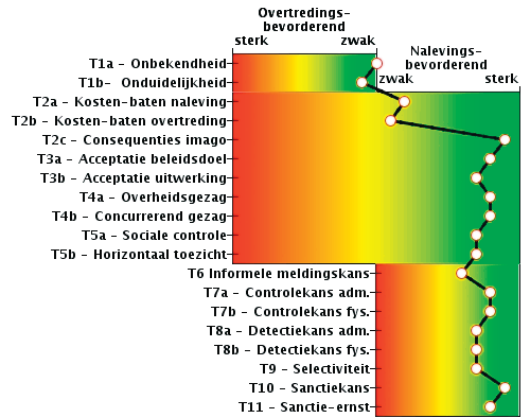
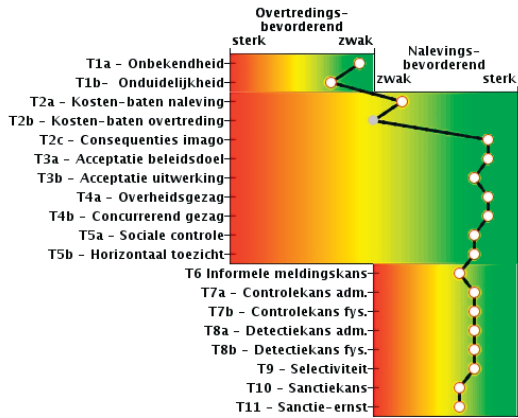
Uit de figuren kan worden afgeleid dat over het algemeen is voldaan aan de condities voor consequente naleving van de regels. Bij de harddrugregel en jeugdregel hebben 9 van de 11 dimensies van de T11 een overwegend nalevingsbevorderend karakter. Bij de overlastregel en bij de vijfgramsregel geldt dit voor 8 van de 11 dimensies. Bij de afficheringsregel en voorraadregel geldt dit voor 7 van de 11 dimensies.

Figuur 1 Nalevingsprofielen AHOJ-G criteria



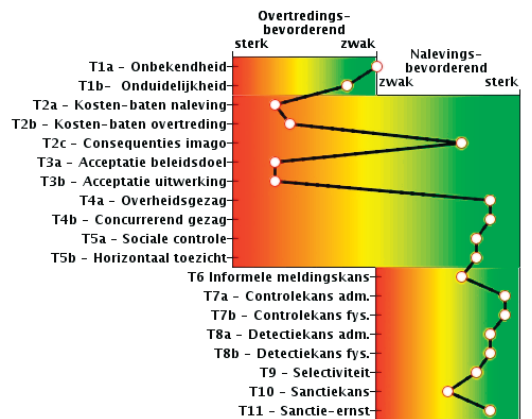
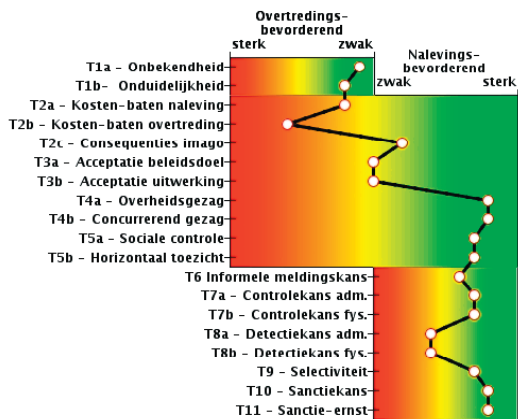
Afficheringsregel

Harddrugregel



Overlastregel

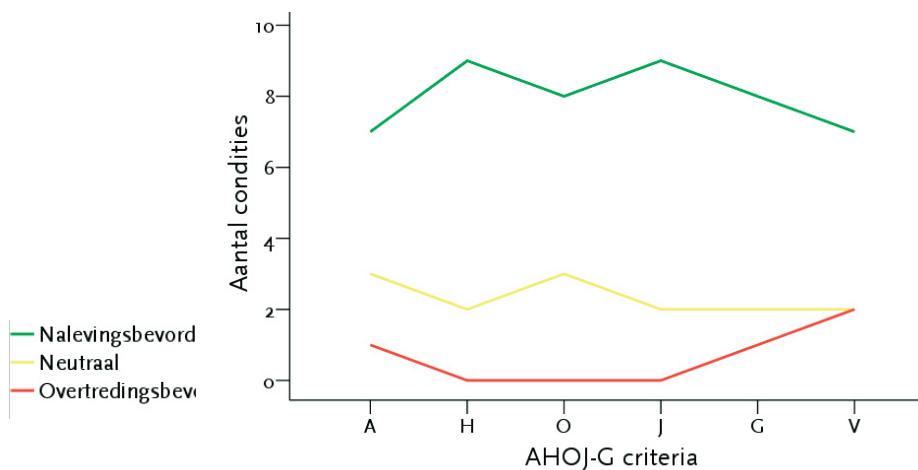
Jeugdregel



5 gramregel

500 gramregel

Figuur 2 Condities voor consequente naleving (per regel)



Prioriteiten

Welke activiteiten zijn uitgevoerd ter naleving van de criteria? Welke prioriteiten zijn hierbij gesteld?

De coffeeshophouders zetten verschillende methodes in om de coffeeshop-criteria na te leven. Met uitzondering van het afficheringscriterium dat geen directe nalevingsinspanning van de coffeeshouder vraagt, zien alle coffeeshophouders er op toe dat de AHOJ-G criteria niet overtreden worden. Zij doen dit door bijvoorbeeld de leeftijd van klanten te controleren en te letten op overlast rond de coffeeshop en grijpen in wanneer overtredingen worden geconstateerd.

Een ruime meerderheid van de coffeeshops (97%) voert een actief beleid om de regels kenbaar te maken aan hun klanten. Via een bord of een poster in de coffeeshop, via folders of doordat de eigenaar en het personeel klanten persoonlijk op de hoogte stellen van de regels.

Een aanzienlijk deel van de coffeeshophouders geeft aan dat alle regels prioriteit hebben omdat hen bij overtreding van de regels een zware sanctie te wachten kan staan. Zij kijken met zorg toe op naleving van alle regels en leveren inspanningen om geen regels te overtreden. In de praktijk wordt het meest prioriteit gegeven aan de naleving van de jeugdregel (97%). Het merendeel van de coffeeshophouders geeft (ook) prioriteit aan de harddrug-regel (68%), de overlastregel (65%) en de handelsvoorraadregel (63%). De vijfgramsregel (51%) en de afficheringsregel (23%) hebben de minste prioriteit bij de coffeeshophouders. Sommige regels krijgen geen of minder prioriteit omdat het bijna niet voorkomt (harddrugs) of omdat naleving van de regel vanzelfsprekend is en de naleving geen prioriteit behoeft (overlast) of omdat het gewoon niet wordt gedaan (affichering).

Welke ervaringen hebben gemeenten, politie, omwonenden en coffeeshophouders met betrekking tot regelhandhaving en –naleving met betrekking tot coffeshops?

Over het algemeen hebben coffeeshophouders een goede relatie met zowel de wijkagent, de buurt als met de klanten. De coffeeshophouders zijn zeer positief over de relatie met zowel omwonenden als met politie. Een ruime meerderheid van hen (94%) acht de relatie met de omwonenden goed tot

zeer goed. De relatie met de politie of wijkagent wordt door evenveel coffeeshophouders als (zeer) goed getypeerd.

De goede wederzijdse verstandhouding tussen coffeeshophouders en politie wordt zowel door de wijkagenten als de politiecoördinatoren bevestigd. In ongeveer de helft van de gemeenten zijn afspraken gemaakt of convenanten ondertekend door alle betrokkenen (de branche, de gemeente, politie, het om en soms ook de buurt of de belastingdienst).

Ongeveer 40% van de coffeeshophouders geeft aan dat ze wel eens klachten krijgen. Klachten van buurtbewoners hebben veelal te maken met ervaren overlast. De meeste klachten hebben betrekking op parkeeroverlast, geluidshinder, rondhangende klanten en troep op straat. In enkele gevallen zijn er klachten over de aanwezigheid van of verkoop aan jongeren in de coffeeshop. Ook komt het voor dat minderjarige mensen op straat aanspreken met het verzoek om cannabis voor hen te kopen.

Ook de wijkagenten krijgen met enige regelmaat klachten binnen over de coffeeshop in hun wijk. De klachten komen voornamelijk van omwonenden en hebben vaak betrekking op de door hen ervaren overlast van de coffeeshop. Met name over rondhangende klanten en parkeeroverlast wordt veel geklaagd.

Welke handhavingactiviteiten zijn uitgevoerd? Welke prioriteiten zijn hierbij gesteld?

Op een enkele coffeeshop na zijn alle coffeeshops naar zeggen van de coffeeshophouder in 2007 gecontroleerd door de politie. Gemiddeld werden in 2007 vijf controles uitgevoerd. Eén coffeeshophouder geeft aan dat hij in 2007 ongeveer 20 keer is gecontroleerd. Dit beeld komt grotendeels overeen met wat de politiecoördinatoren aangeven. Overigens zeggen de politiecoördinatoren van 5 gemeenten dat er in 2007 geen controles hebben plaatsgevonden. Mogelijk dat zij periodieke controles door de wijkagenten hier buiten beschouwing hebben gelaten. Volgens de opgave van de politiecoördinatoren waren in 2007 gemiddeld zes controles gepland maar hebben er gemiddeld zeven controles daadwerkelijk plaats gevonden. De controles worden gemiddeld met 4 mensen uitgevoerd (mediaan 2). In op één na alle gemeenten worden de controles niet van tevoren aangekondigd.

De controles vinden veelal op twee manieren plaats. Enerzijds vinden controles plaats door de wijkagent die met enige regelmaat de coffeeshop bezoekt en anderzijds door zogenoemde hitteams of door gecombineerde acties waar diverse instanties bij betrokken zijn. Bij een dergelijke inval is de politie altijd betrokken maar zijn in wisselende samenstelling ook de gemeente, de FIOD of belastingdienst en uitkeringsinstanties betrokken. In sommige gevallen zijn ook nog andere instanties betrokken zoals de brandweer, de douane of de vreemdelingendienst.

De wijkagenten leggen bij de handhaving van de regels net iets andere prioriteiten dan de coffeeshophouders doen; overlast heeft bij de wijkagenten de meeste prioriteit, dan harddrugs en dan jongeren. Aan het voorraadcriterium geven zowel wijkagent als coffeeshophouder evenveel prioriteit. En tot slot, waar de coffeeshophouder de minste prioriteit geeft aan het afficheringscriterium, geven de wijkagenten de minste prioriteit aan handhaving van het vijf grams transactiecriterium. De prioriteiten van politiecoördinatoren liggen eveneens op harddrugs, overlast en jongeren. Dan de voorraadregel en de 5 gram regel. De afficheringsregel geniet de minste prioriteit.

Hoeveel overtredingen waren er, welke criteria zijn overtreden?

Uit het onderzoek blijkt dat de regels over het algemeen goed worden nageleefd door de coffeeshophouders, wat wordt bevestigd door de

wijkagenten. Overtredingen komen echter wel voor. Zo geeft bijna de helft van de coffeeshophouders aan dat zij de overlastregel in 2007 wel eens hebben overtreden. Ook van de voorraadregel van 500 gram wordt met enige regelmaat door de coffeeshophouders gesteld dat deze wel eens wordt overtreden, 35% van hen zegt de voorraadregel wel eens te overtreden. Overtredingen van de andere regels komt volgens de coffeeshophouders minder vaak voor. Overtredingen van de jeugdregel wordt door 26% van de coffeeshophouders genoemd, overtredingen van de vijfgramsregel door 20% en overtredingen van de harddrugregel door 14% van de coffeeshophouders. Het overtreden van de afficheringsregel ten slotte, wordt door 5% van de coffeeshophouders genoemd. De uitkomst van de gecombineerde samenvoegeregels wijst op een onderrapportage van overlast, terwijl de coffeeshophouders vaker overtredingen op de handelsvoorraadregel noemen.

Tabel 1 Overtredingen van de ahj-g criteria

Regel overtreden	Coffeeshouder (in %)	Multi Proxy benadering (in %)
Affichering	5	16
Harddrugs	14	12
Overlast	43	71
Jongeren	26	39
Transacties > vijf gram	20	14
Voorraad > 500 gram	35	17

We dienen ons bij deze cijfers bewust te zijn dat de coffeeshophouders er in de meeste gevallen van alles aan doen om overtreding van de regels te voorkomen. De genoemde overtredingen zijn in de meeste gevallen dan ook feitelijke overtredingen door klanten of bezoekers van de coffeeshop en niet van de coffeeshouder zelf. Zodra de coffeeshouder of het personeel overtredingen constateren ondernemen zij actie, klanten worden hierop aangesproken en indien nodig de toegang tot de coffeeshop ontzegd. De overtredingen van de AHJ-G regels waarvan de coffeeshophouders op de hoogte zijn, zijn over het algemeen onbedoeld en ongewild. In incidentele gevallen worden de transactieregel van vijf gram en de handelsvoorraadregel van 500 gram wel eens bewust en moedwillig overtreden door de coffeeshophouders.

Welke sanctie is opgelegd en is deze consequent toegepast? Hoe vaak is vervolging ingesteld door het om?

Bij de 65 coffeeshops uit de steekproef zijn in 2007 in totaal 23 officiële overtredingen geconstateerd door de politie.

Tabel 2 Aantal en aard van de opgelegde sancties in 2007

Regel	Aantal constatering	Aard van de sanctie	
Affichering	1	1x waarschuwing	
Harddrugs	0	-	
Overlast	7	2x waarschuwing	5x geen sanctie, wel klanten beboet
Jeugd	5	2x waarschuwing, 1x sluiting voor 4 weken	2x geen sanctie
5 gram	2	0x sancties	2x geen sanctie
Voorraad	8	1x waarschuwing, 1x boete, 1x taakstraf, 2x sluiting voor bep. tijd	3x lopend (1 coffeeshophouder 2 dagen vastgezeten)
Totaal	23	6x waarschuwing, 1x boete, 1x taakstraf, 3x sluiting voor bep. tijd	9x geen sancties 3x lopend

Bij elf van de 23 geconstateerde overtredingen is een sanctie opgelegd door het bevoegd gezag. Bij drie geconstateerde overtreding loopt het onderzoek nog, bij negen overtredingen zijn geen sancties opgelegd. De elf sancties die zijn opgelegd betroffen 6x een waarschuwing, 1x een boete, 1x een taakstraf en bij drie coffeeshops werd tot sluiting voor bepaalde tijd overgegaan.

Zijn er in 2007/2008 actuele wijzigingen in de naleving en handhaving van de coffeeshopcriteria en in de uitvoering van het coffeeshopbeleid op gemeentelijk niveau?

Anno 2007 is volgens zowel de opgaaf van de coffeeshophouders als van de wijkagenten het aantal geconstateerde overtredingen afgenomen ten opzichte van 2004. Dat geldt zowel voor de afficheringsregel, de harddrugregel, de jongerenregel als de vijfgramsregel. Bij de andere criteria zien we geen afname van het aantal geconstateerde overtredingen. Bij het overlastcriterium zien we in 2007 vooral een toename van de parkeeroverlast ten opzichte van 2004. Bij de andere vormen van overlast (rondhangende klanten, troep op straat, geluidshinder) zien we in 2007 wel een afname ten opzichte van 2004. Bij overtreding van de voorraadregel zien we geen verschillen tussen 2004 en 2007.

Veel coffeeshops worden geconfronteerd (of zullen nog geconfronteerd worden) met de nieuwe regel die betrekking heeft op de vestiging in de buurt van scholen. Ongeveer de helft van de gemeenten met coffeeshops heeft een afstandscriterium tot scholen vastgesteld. In sommige gemeenten (17%) zeggen politiecoördinatoren dat de regel niet geldt en bij de overige gemeenten weet de politiecoördinator coffeeshops niet of er een afstandscriterium tot scholen is vastgesteld. Ten tijde van het onderzoek had een beperkt aantal gemeenten (10%) een afstandscriterium tot de grens vastgesteld, bij een derde van de gemeenten niet, en bij 47% gemeenten weet de politiecoördinator dit niet.

In juli 2008 is bovendien het rookverbod in de Horeca ingevoerd, welke ook geldt voor coffeeshops. Coffeeshophouders geven aan te verwachten dat dit mogelijk tot meer overlast rond de coffeeshop zal leiden.