



POLDEREN OVER COFFEESHOPS

**Vooronderzoek naar de mogelijke
vestiging van een coffeeshop
in de gemeente Noordoostpolder**

Breuer
ONDERZOEK & INTRAVAL
ADVIES

Polderen over coffeeshops

Vooronderzoek naar de mogelijke vestiging van een
coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder

April 2024

Colofon

© 2024, Breuer&Intraval Auteursrechten voorbehouden.

April 2024

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

Tekst: R. Mennes, E. van der Lee
Opmaak: R. Mennes
Opdrachtgever: Gemeente Noordoostpolder



INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksvragen	1
1.3 Onderzoeksactiviteiten	2
1.4 Leeswijzer	4
2 Beleidsuitgangspunten	5
2.1 Relevante lokale context	5
2.2 Doelstellingen	7
2.3 Strategieën	8
2.4 Voorwaarden	10
3 Schatting van de marktruimte	12
3.1 Stappenplan	12
3.2 Stap 1: vaststellen van de vraag	14
3.3 Stap 2: berekenen norm voor productiviteit	19
3.4 Stap 3: schatting van de marktruimte	21
4 Mogelijke gevolgen van een coffeeshop	24
4.1 Volksgezondheid	24
4.2 Leefbaarheid	26
4.3 (Ondermijnende) criminaliteit	28
4.4 Economie	30
4.5 Stichtingsmodel	32
5 Beleidsmogelijkheden	35
5.1 Het landelijk gedoogbeleid voor coffeeshops	35
5.2 Beleidsvormen	36
5.3 Vestigingscriteria	37
5.4 Additionele criteria	38
5.5 Aandachtspunten	38
5.6 Praktische aspecten	40
6 Conclusies	43
6.1 Verwachtingen doelbereiking	43
6.2 Beleidsontwerp	46
6.3 Implementatie	48
Bijlage 1: Bronnen hoofdstukken 4 en 5	49



SAMENVATTING

Dit rapport presenteert de bevindingen van het vooronderzoek naar de potentiële vestiging van een coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder. In het coalitieakkoord van de gemeente staat dat er ruimte zal worden gegeven voor een coffeeshop, met duidelijke voorwaarden voor onder andere de organisatievorm en het toezicht. Dit staat in contrast met het huidige nulbeleid van de gemeente, waarbij geen coffeeshops zijn toegestaan. Het doel van het vooronderzoek is om de gemeente te ondersteunen bij het nemen van een goed doordachte beslissing over dit onderwerp, waarbij de doelstellingen en potentiële effecten van een coffeeshop worden geanalyseerd.

Onderzoeksvragen en -methoden

De onderzoeksvragen zijn onderverdeeld in vier hoofdthema's: beleidsprincipes en ontwerp, inschatting van de marktruimte, algemene kennis en ervaring, en praktische uitvoerbaarheid. Om deze vragen te beantwoorden, hebben we deskresearch uitgevoerd, interviews gehouden met belanghebbenden en experts en de marktruimte voor coffeeshops ingeschat. De deskresearch omvatte een grondig literatuuronderzoek en het raadplegen van bestaande onderzoeken en documenten. De interviews waren gericht op lokale bestuurders, ambtenaren, stakeholders en experts, zowel binnen als buiten de gemeente. We hebben ook gesprekken gevoerd met andere gemeenten waar coffeeshops zijn gevestigd om inzicht te krijgen in hun ervaringen.

Lokale context en doelstellingen

Om te bepalen of het oprichten van een coffeeshop bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen, hebben we eerst vastgesteld wat de doelen precies zijn. Door middel van interviews met ambtenaren en bestuurders hebben we geïdentificeerd welke doelen de gemeente wil bereiken met de vestiging van een coffeeshop. Het is belangrijk op te merken dat het gaat om een uiteenzetting van de onderzoekers en dat de doelen niet per se hoeven overeen te komen met de officiële standpunten van de gemeente zoals vermeld in beleidsdocumenten of soortgelijke stukken. Daarnaast hebben we ook de strategieën en voorwaarden besproken die men wil hanteren om de beoogde resultaten te behalen.

We hebben geconstateerd dat er in de gemeente Noordoostpolder zorgen zijn over toenemend drugsgebruik en de normalisering daarvan met name onder jongeren. Omdat er momenteel geen coffeeshop in de gemeente is gevestigd, verplaatst de aanschaf van softdrugs zich naar buiten de gemeente, wat het zicht op lokale cannabisgebruikers en mogelijke problemen belemmert. Op basis van de interviews kan worden vastgesteld dat de gemeentelijke stakeholders er veel aan gelegen is om gezondheidsschade door cannabis te beperken en dat zij het gedogen van een coffeeshop zien als een manier om dit te doen. Het tegengaan van illegale drugshandel wordt in de gesprekken genoemd als een gewenst gevolg van de vestiging van een coffeeshop.

De gemeente wil dit bereiken door middel van het stichtingsmodel voor coffeeshopexploitatie. Voor andere modellen, waarbij een coffeeshop niet door een



stichting wordt geëxploiteerd, lijkt vrijwel geen draagvlak te zijn. Verder moet een eventuele coffeeshop een regiofunctie hebben en geen drugstoerisme aantrekken, terwijl de coffeeshop en het beleid moeten voldoen aan de principes van het 'Experiment gesloten coffeeshopketen' ter voorbereiding op mogelijke landelijke regulering van cannabis. Aangezien de vestiging van een coffeeshop ook negatieve effecten met zich mee kan brengen, willen gemeentelijke stakeholders dat er voorwaarden worden gesteld aan de oprichting ervan. Overlast moet worden voorkomen, het normaliseren van drugsgebruik moet worden tegengegaan en er moet een optie zijn om terug te keren naar het nulbeleid als de coffeeshop niet het gewenste effect heeft.

Marktruimte

Als er momenteel geen ruimte is voor één of meerdere coffeeshops op de markt, heeft het geen zin om het nulbeleid los te laten. Daarom hebben we gekeken naar hoeveel ruimte er is voor coffeeshops binnen de gemeente, gebruikmakend van gegevens uit eigen onderzoek en openbare bronnen zoals CBS-data en onderzoeken naar cannabisgebruik. Als de gemeente besluit om de vestiging van een coffeeshop toe te staan, is het advies om te beginnen met één coffeeshop en vervolgens op basis van ervaringen de mogelijkheid van een tweede coffeeshop in de toekomst te overwegen. Er is voldoende lokale vraag naar cannabisproducten om een gedoogd aanbod te rechtvaardigen. Het rekenmodel schat dat twee coffeeshops bestaansrecht zouden hebben, maar omdat er geen rekening is gehouden met weglekkende vraag naar andere gemeenten, moet dit naar beneden worden bijgesteld voor een realistischere inschatting.

Impactgebieden

De vestiging van coffeeshops heeft verschillende impactgebieden, waaronder volksgezondheid, leefbaarheid, (ondermijnende) criminaliteit en economie. Hieronder volgt een overzicht van de voor de gemeente Noordoostpolder meest relevante bevindingen per impactgebied.

Volksgezondheid

- Het directe effect van coffeeshops op de volksgezondheid is complex te bepalen vanwege vele factoren;
- Er bestaan zorgen over een mogelijke toename van cannabisgebruik als gevolg van de aanwezigheid van coffeeshops, maar in internationaal onderzoek wordt het Nederlandse beleid eerder gerelateerd aan een gemiddelde (en niet aan een hoge) landelijke prevalentie van cannabisgebruik;
- Coffeeshops kunnen dienen als preventieve platforms, omdat het een vindplaats is van cannabisgebruikers die anders cannabis op de illegale markt moeten aankopen. De preventie meerwaarde van coffeeshops wordt echter lang niet overal optimaal benut;
- Op dit moment kan cannabis (ook die in coffeeshops wordt verkocht) niet op kwaliteit en samenstelling worden gecontroleerd. De mogelijk toekomstige regulering van cannabisproducten, waarbij de kwaliteit door de overheid zal worden gecontroleerd, zal vrijwel zeker een positief effect hebben voor de gezondheid van de cannabisgebruiker.

Leefbaarheid

- Over het algemeen is de situatie rondom coffeeshops stabiel en beheersbaar in de meeste Nederlandse gemeenten;



- Problemen zoals verkeers- en parkeerproblemen kunnen voorkomen, maar goede locatiekeuze kan dit minimaliseren;
- Andere vormen van hinder zijn minder frequent en worden meestal beheerst door inzet van welwillende coffeeshopexploitanten.

(Ondermijnende) Criminaliteit

- Coffeeshops lijken te leiden tot een afname van illegale straathandel in drugs, maar de invloed op andere vormen van criminaliteit is beperkt en contextafhankelijk;
- In de huidige gedoogsituatie dragen coffeeshops bij aan ondermijnende criminaliteit door de 'achterdeurproblematiek';
- Het Experiment gesloten coffeeshopketen kan dit probleem mogelijk aanpakken en ondermijnende criminaliteit verminderen.

Economie

- De economische impact van coffeeshops lijkt beperkt, hoewel ze lokale werkgelegenheid kunnen genereren;
- Coffeeshoptoerisme kan zowel positieve als negatieve economische effecten hebben, afhankelijk van de lokale context, maar komt over het algemeen alleen voor in grootstedelijke gemeenten of gemeenten met een grensligging en lijkt hier minder van toepassing;
- Lokale overheden kunnen hogere kosten ervaren als gevolg van regelgeving en handhaving met betrekking tot coffeeshops. Vooral in de aanloopfase, waarin beleid voor coffeeshops moet worden ontwikkeld, vergunningen moeten worden verleend en eventuele opstartproblemen moeten worden aangepakt, kunnen extra fulltime equivalenten (fte) nodig zijn. Na vestiging van de coffeeshop kan het aantal fte weer worden verminderd. Het periodiek uitvoeren van controles en handhaving door Boa's bij coffeeshops zal naar verwachting relatief weinig extra tijd in beslag nemen.

Beleidsopties

Naast de relevante impactgebieden zal de gemeente keuzes moeten maken bij het vormgeven van het coffeeshopbeleid. In het rapport werken we de diverse beleidsopties uit. De volgende keuzes, handelingen en/of aandachtspunten zijn voor de gemeente relevant:

- Het opnemen van de landelijke gedoogcriteria (AHOJGI-criteria) voor coffeeshops in het beleid;
- De strikte handhaving van de leeftijdsgrens van 18 jaar en voorkomen van overlast rond de coffeeshops;
- De keuze voor een geschikte beleidsvorm (zoals het stichtingsmodel) die past bij lokale omstandigheden en doelstellingen;
- Implementatie van aanvullende vestigingscriteria zoals afstandscriteria en eisen aan het woon- en leefklimaat;
- Overweging van aanvullende criteria voor exploitanten en personeel van coffeeshops, zoals cursussen en Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG).
- Hanteren van zorgvuldige verdeelmethodiek voor vergunningen, inclusief loting en vergelijkende toets.
- Gebruik maken van de Wet Bibob ter waarborging van integriteit van bestuursorganen en minimalisering van misbruik van vergunningen.



- Overweging van algeheel verbod op rookruimtes in de horeca en de mogelijke gevolgen hiervan voor coffeeshops.
- Het beleid laten voldoen aan de principes van het Experiment met een gesloten coffeeshopketen en voorbereiden van beleid op de mogelijke landelijke regulering van cannabis.
- Voorzien in hogere werklast (extra fte's) voor gemeente en politie bij invoering nieuw coffeeshopbeleid, inclusief beleidsvorming, handhaving en samenwerking.
- Hanteren van zorgvuldige vergunningsprocedures met ingebouwde evaluatiemomenten.
- Inzetten op participatie van buurt en belanghebbenden om maatschappelijk draagvlak te vergroten.

Conclusie

Het onderzoek wijst uit dat de vestiging van een coffeeshop het potentieel heeft om bij te dragen aan de door ons gedestilleerde doelstellingen van de gemeente Noordoostpolder. Het is waarschijnlijk dat een coffeeshop een rol kan spelen bij het uitbreiden van preventiemogelijkheden. Ook zou gezondheidsschade beperkt kunnen worden als er hoogwaardige cannabisproducten worden aangeboden, maar dat zal pas het geval zijn bij landelijke regulering van de productie en distributie van cannabisproducten. Bovendien kunnen coffeeshops helpen bij het voorkomen van illegale straathandel in hun directe omgeving, vanwege de voorkeur van consumenten voor een gecontroleerde omgeving en het vermogen van exploitanten om de openbare ruimte rondom de shop goed te managen. Echter, het vestigen van een coffeeshop alleen is naar verwachting niet voldoende. Een multidisciplinaire aanpak, waarin de coffeeshop als onderdeel fungeert, lijkt een voorwaarde te zijn voor het behalen van overkoepelende doelstellingen op het gebied van drugspreventie.

Over het algemeen zijn de effecten van coffeeshops op de leefbaarheid beheersbaar, maar problemen zoals verkeers- en parkeerproblemen kunnen zich voordoen. Daarom is een zorgvuldige locatiekeuze van cruciaal belang. Het is tevens van belang om rekening te houden met de mogelijke negatieve impact van een coffeeshop op de volksgezondheid, waaronder het risico van normalisering van cannabisgebruik en de mogelijkheid van gezondheidsschade door verslaving. Een multidisciplinaire aanpak, zoals eerder genoemd, kan helpen om deze risico's te beheersen, bijvoorbeeld door het reguleren van percepties rondom cannabisgebruik en het inzetten op voorkomen van cannabisgebruik door jongvolwassenen. Tot slot wordt geconstateerd dat een transparante bedrijfsvoering en mogelijke nationale regulering kunnen bijdragen aan het verminderen van de bijdrage van coffeeshops aan ondermijnende criminaliteit.



1 INLEIDING

In dit rapport doen we verslag van ons vooronderzoek naar de mogelijke vestiging van een coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder. Het doel van dit vooronderzoek is om te verkennen of het realiseren van een coffeeshop zou kunnen bijdragen aan het behalen van de door de gemeente beoogde doelen. Dat doen we door de lokale situatie in kaart te brengen en af te zetten tegen wat er in het algemeen bekend is over het realiseren van gedoogde verkooppunten van cannabis. Gezien dat coffeeshops alleen kunnen bijdragen aan de gestelde doelstellingen indien zij bestaansrecht hebben binnen de gemeente, zullen we ook de potentiële marktruimte voor coffeeshops in de gemeente berekenen. Ook werpen we in dit onderzoek een blik vooruit op hoe beleidsmatig en praktisch invulling kan worden gegeven aan het eventueel vestigen van een coffeeshop.

1.1 Aanleiding

In het coalitieakkoord van de gemeente Noordoostpolder voor de periode 2022-2026 staat dat er ruimte zal worden gegeven voor de vestiging van een coffeeshop binnen de gemeentegrenzen. Op dit moment voert de gemeente Noordoostpolder een zogenoemd nulbeleid, waarbij geen coffeeshops binnen de gemeentegrenzen zijn toegestaan. Uit het akkoord blijkt dat de gemeente de vestiging van een coffeeshop overweegt.

De gemeente Noordoostpolder hecht er waarde aan om wat betreft dit vraagstuk de juiste afweging te maken. Dit vooronderzoek is er daarom op gericht om de na te streven doelen en de mogelijke effecten van een coffeeshop in kaart te brengen. Ook wil de gemeente weten welke vestigings- en organisatievoorwaarden voor coffeeshops het beste passen bij de doelstellingen van de gemeente. Als de doelen naar verwachting niet kunnen worden behaald door middel van de vestiging van een coffeeshop of niet aan de gestelde voorwaarden kan worden voldaan, dan zal een heroverweging van het standpunt in het coalitieakkoord plaatsvinden.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit vooronderzoek heeft vier onderwerpen met elk eigen onderzoeksvragen. Allereerst onderzoeken we samen met de gemeente de doelstellingen die zij nastreeft en hoe het beleid met betrekking tot coffeeshops zou moeten worden geformuleerd om deze doelstellingen te bereiken. Daarna analyseren we of er een marktvraag is voor een coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder. Het derde onderwerp omvat een inventarisatie van algemeen bekende informatie over de effecten van de vestiging van een coffeeshop, inclusief de ervaringen van andere gemeenten op dit gebied. Het laatste onderwerp richt zich op de praktische aspecten die komen kijken bij de implementatie van de vestiging van een coffeeshop.



De onderzoeksvragen luiden als volgt:

I. Beleidsuitgangspunten- en ontwerp

- Welke doelen beoogt de gemeente Noordoostpolder met de vestiging van een coffeeshop? Is realisatie van deze doelen plausibel?
- Aan welke uitgangspunten, voorwaarden en (vestigings)criteria zou de vestiging van een coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder moeten voldoen zodat het leveren van een bijdrage aan deze doelen plausibel is?
- Hoe past de eventuele vestiging van een coffeeshop binnen het huidige beleid van de gemeente Noordoostpolder ten aanzien van preventie van drugsgebruik en verslavingszorg?

II. Schatting van de marktruimte

- Hoeveel coffeeshops zouden bestaansrecht hebben in de gemeente Noordoostpolder als uitsluitend naar de vraag naar cannabisproducten wordt gekeken? En wat betekent dit?

III. Algemene kennis en ervaring

- Wat is er in het algemeen bekend over de effecten van vestiging van een coffeeshop in een gemeente op het gebied van volksgezondheid, leefbaarheid, (ondermijnende) criminaliteit en economie?
- Zijn er andere gemeenten waar (nieuwe) coffeeshop(s) zijn gevestigd? Zo ja, wat waren hier de positieve en negatieve gevolgen van? Welke factoren waren bepalend voor dit resultaat?

IV. Praktische implementatie

- Welke inzet (zoals gemeentelijke handhaving en politiecapaciteit) is, gezien de gewenste vestigings- en organisatievoorwaarden, noodzakelijk bij de vestiging van een coffeeshop?
- In hoeverre is de vestiging van een coffeeshop omkeerbaar? Kan een nieuw gevestigde coffeeshop bijvoorbeeld weer worden gesloten als blijkt dat deze niet bijdraagt aan het bereiken van de gestelde doelen?

1.3 Onderzoeksactiviteiten

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn drie onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Allereerst is er een deskresearch uitgevoerd, bestaande uit een literatuuronderzoek en het raadplegen van bestaande onderzoeken. Daarnaast zijn interviews gehouden met bestuurders, stakeholders en experts. Tot slot is de marktruimte voor coffeeshops in de gemeente Noordoostpolder berekend.

1.3.1 Deskresearch

Vooraf met het oog op de onderzoeksvragen over wat er in het algemeen bekend is over de impact van de vestiging van een coffeeshop, is alle relevante literatuur en (beleids)documenten over het onderwerp verzameld. Er is een brede zoekslag op het internet (zoekmachines en elektronische databases) verricht en gezocht in het digitale archief van Breuer&Intraval. Er is gezocht naar wetenschappelijke literatuur, openbaar toegankelijke documenten en krantenartikelen. Ook is voor dit onderzoek geput uit bestaand onderzoek. Onder andere onze reeks 'Coffeeshops in Nederland' die wij



tweejaarlijks uitvoeren in opdracht van het WODC is een belangrijke bron gebleken. Ook hebben we in eerdere onderzoeken gezocht naar voorbeelden van de uitwerking van de vestiging van een coffeeshop in een gemeente. De inzichten uit de deskresearch zijn gecombineerd met de informatie uit de gesprekken en interviews om zo de onderzoeksvragen vollediger te kunnen beantwoorden.

1.3.2 Gesprekken met bestuurders, stakeholders en experts

Eveneens zijn er gesprekken en interviews gehouden met bestuurders, stakeholders en experts zowel binnen als buiten de gemeente. Er is een vierdeling aan te brengen in de gehouden gesprekken en interviews:

- **Gesprekken met lokale bestuurders:** Er is gesproken met de verantwoordelijke bestuurders. Het gesprek was erop gericht om in beeld te krijgen welke doelen er worden nagestreefd met de nieuwe te vestigen coffeeshop. Deze informatie heeft als startpunt gefungeerd voor de gesprekken met lokale ambtenaren die in de toekomst mogelijk uitvoering aan het beleid zullen moeten geven.
- **Gesprekken met lokale ambtenaren:** Vervolgens is gesproken met de lokale ambtenaren om de doelstellingen van de bestuurders te vertalen naar uitgangspunten, voorwaarden en (vestigings)criteria van het toekomstige coffeeshopbeleid. In deze gesprekken is het ook gegaan over hoe de vestiging van een coffeshops zich verhoudt tot het huidige beleid van de gemeente op het gebied van preventie van drugsgebruik.
- **Interviews met andere lokale stakeholders:** Om in kaart te kunnen brengen wat mogelijke gevolgen zijn van vestiging van een coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder zijn lokale stakeholders bevraagd. Deze gesprekken gingen onder andere over de gevolgen voor de preventie, zorg en de impact op de openbare ruimte. Er zijn interviews gehouden met politiefunctionarissen, buurt- en jongerenwerkers, medewerkers van preventie- en verslavingszorg en medewerkers van een gezondheidsinstantie. Bij dit vooronderzoek zijn geen lokale cannabisgebruikers geraadpleegd. De benodigde algemene informatie over gebruikspatronen en koopgedrag is al beschikbaar via eerdere onderzoeken. In de toekomst, als er mogelijk specifiek wordt gekeken naar de implementatie van een coffeeshop in de gemeente, wordt lokale gebruiksinformatie relevant. Het is dan verstandig om wel met cannabisgebruikers te spreken.
- **Gesprekken met andere gemeenten:** Ook is gesproken met gemeenten waar onlangs coffeshops zijn gevestigd of die recent zijn samengegaan met een andere gemeente en daarom hun coffeshopbeleid moesten actualiseren. Het ging om de gemeenten Dijk en Waard, Eemsdelta, Haarlemmermeer, Kampen, Maashorst, Schiedam, en Vijfheerenlanden. Deze gemeenten gedoogden allen al coffeshops, maar hebben het aantal uitgebreid en/of shops laten verplaatsen. Er bleken namelijk geen gemeenten te zijn die recent van een nul- naar een gedoogbeleid zijn gegaan. Met de desbetreffende ambtenaren is gesproken over of hun ervaringen en welke factoren van belang waren bij het vestigen van een nieuwe coffeeshop in hun gemeente.

1.3.3 Schatten van de marktruimte voor coffeshops

Op basis van een rekenmodel is de marktruimte voor coffeshops in de gemeente Noordoostpolder geschat, waardoor we een indicatie kunnen geven van het aantal coffeshops dat binnen de gemeentegrenzen bestaansrecht zou hebben als uitsluitend naar



vraag en aanbod van cannabisproducten in het verzorgingsgebied wordt gekeken. De potentiële marktruimte is berekend door de vraag naar en het aanbod van cannabis te kwantificeren.

Om dit te realiseren zijn drie stappen doorlopen. In de eerste stap stellen we de vraag naar cannabisproducten in de gemeente Noordoostpolder en de regio vast op basis van lokaal en landelijk onderzoek naar de prevalentie van cannabisgebruik. Door de gegevens over het actueel gebruik te combineren met cijfers over de 'kooporiëntatie' van coffeeshopbezoekers (waar kopen zij hun softdrugs?) kan worden vastgesteld in welke mate er in de gemeente vraag naar cannabisproducten is. In de tweede stap is een 'norm voor de productiviteit' van de gemiddelde Nederlandse coffeeshop berekend. De productiviteitsnorm kan worden afgeleid uit de gemiddelde omzet van coffeeshops in Nederland en wordt gecombineerd met de informatie over de vraag naar cannabisproducten uit de eerste stap. Het resultaat is een relatief verhoudingsgetal, waarmee de marktruimte voor coffeeshops in de derde en laatste stap is berekend.

1.4 Leeswijzer

Deze leeswijzer biedt een overzicht van de inhoud en structuur van het document, om de lezer te begeleiden bij het begrijpen van en navigeren door de verschillende secties:

- In hoofdstuk 1 wordt de aanleiding van het onderzoek besproken, waarbij de specifieke motivatie en context worden toegelicht. Daarnaast worden de onderzoeksvragen geformuleerd die gedurende het onderzoek zullen worden behandeld. De uitgevoerde onderzoeksactiviteiten worden eveneens kort beschreven.
- Hoofdstuk 2 behandelt de beleidsuitgangspunten, waarbij de relevante lokale context, doelstellingen, strategieën en voorwaarden worden besproken. Deze vormen de basis voor het verdere beleidsontwerp.
- Hoofdstuk 3 richt zich op de schatting van de marktruimte. Hierin wordt een stappenplan gepresenteerd, beginnend bij het vaststellen van de vraag tot het berekenen van de norm voor productiviteit en uiteindelijk het schatten van de marktruimte.
- Hoofdstuk 4 biedt algemene kennis en ervaring op verschillende gebieden, waaronder volksgezondheid, leefbaarheid, (ondermijnende) criminaliteit, economie, en het stichtingsmodel als specifieke beleidsvorm.
- Hoofdstuk 5 presenteert diverse beleidsmogelijkheden, met aandacht voor het landelijk gedoogbeleid voor coffeeshops, verschillende beleidsvormen, vestigingscriteria, additionele criteria, aandachtspunten, en praktische aspecten die van belang zijn bij het vormgeven van het beleid.
- In hoofdstuk 6 worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd. Hierbij wordt ingegaan op de verwachtingen omtrent de doelbereiking, het beleidsontwerp en de eventuele implementatie van de voorgestelde beleidsmaatregelen.



2 BELEIDSUITGANGSPUNTEN

Om te beoordelen of het oprichten van een coffeeshop daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van gemeentelijke doelstellingen, is het van cruciaal belang om eerst duidelijk te definiëren wat deze doelstellingen precies inhouden. Het doel van dit hoofdstuk is dan ook om dit inzichtelijk te maken, evenals de specifieke strategieën en voorwaarden die de gemeente wil hanteren bij het mogelijk vestigen van een coffeeshop.

Voorafgaand aan de beschrijving van deze doelstellingen en strategieën, schetsen we kort de relevante lokale context op basis van interviews met lokale bestuurders en stakeholders. Dit is van cruciaal belang omdat de doelen lijken voort te komen uit deze context. De informatie in dit hoofdstuk is niet alleen afkomstig van gesprekken met ambtenaren, maar ook van gesprekken met lokale bestuurders en de analyse van beleidsdocumenten. Wanneer we verwijzen naar 'de gemeente', duiden we op de algemene tendens die we uit deze gesprekken met stakeholders hebben afgeleid. Het betreft dus een uitkomst van ons onderzoek en niet noodzakelijk de officiële standpunten die de gemeente heeft ingenomen in beleidsdocumenten of vergelijkbare bronnen.

2.1 Relevante lokale context

Voor het onderzoek is het relevant om te begrijpen vanuit welke lokale context de doelen, strategieën en voorwaarden van de gemeente voortvloeien. Op basis van de interviews kunnen we allereerst concluderen dat er in de gemeente Noordoostpolder bezorgdheid bestaat over een toename van drugsgebruik en dat dit steeds meer als normaal wordt beschouwd. Daarnaast komt de wens voor een coffeeshop voort uit het feit dat met name jongvolwassenen hun cannabis nu elders halen, wat resulteert in beperkt zicht op dit fenomeen en gebruik in de gemeente. Ten slotte valt op dat de illegale markt zich voornamelijk lijkt te concentreren op harddrugs, niet op softdrugs.

2.1.1 Ontwikkelingen in drugsgebruik

Uit de interviews met ambtenaren en lokale stakeholders, waaronder politiefunctionarissen en buurt- en jongerenwerkers blijkt dat er in hun optiek het nodige drugsgebruik plaatsvindt in de gemeente Noordoostpolder. Respondenten melden dat sinds de uitbraak van de coronapandemie een stijgende trend in middelengebruik lijkt te zijn, vooral onder jongeren. Professionals hebben het vermoeden dat jongeren die uit 'verveling' met drugsgebruik zijn begonnen, dit gebruik hebben voortgezet. Uit de Gezondheidsmonitor Jongvolwassenen van de GGD Flevoland blijkt dat 41% van de jongvolwassenen (16-25 jaar) in de gemeente Noordoostpolder in 2022 ooit wiet of hasj heeft gebruikt.¹ Dit is vergelijkbaar met het Nederlandse gemiddelde. Wel zien we dat dit percentage is gestegen ten opzichte van 2021 toen het nog om 33% ging.² Meer specifieke cijfers ontbreken

¹ GGD Flevoland (2022). Tabellenboek Gezondheidsmonitor Jongvolwassenen 2022: Flevoland: alle gemeenten op een rij. GGD Flevoland.

² GGD Flevoland (2021). Tabellenboek Gezondheidsmonitor Jongvolwassenen 2021: Flevoland: alle gemeenten op een rij. GGD Flevoland.



waardoor we de waarnemingen van professionals niet volledig kunnen ondersteunen. Toch is dit een signaal om serieus te nemen, gezien het feit dat deze trend door bijna alle respondenten wordt benoemd en wordt ondersteund door deze cijfers.

2.1.2 Normalisering

Een opmerkelijke en daaraan gerelateerde observatie van professionals is de trend van normalisering. Respondenten beschrijven dat het gebruik van softdrugs steeds meer als 'normaal' wordt beschouwd door gebruikers en hun sociale kring, met name in het uitgaansleven. Het taboe rond drugsgebruik lijkt te zijn verdwenen. Gebruikers spreken steeds openlijker over hun gebruik, wat anderen mogelijk onbewust kan aanzetten tot eerder druggebruik. Hoewel deze openheid enkele voordelen heeft op het gebied van preventie, omdat het gebruik zichtbaarder wordt, uiten de professionals die we hebben gesproken ook bezorgdheid over deze ontwikkelingen.

Naast de waarnemingen van toenemend drugsgebruik, normalisering en het starten op steeds jongere leeftijd, zijn er ook zorgen over de zichtbaarheid van drugsgebruik. De opkomst van online drugs bestellen, en de relatief lage kosten, dreigt de drugsmarkt buiten het zicht van preventiewerkers te brengen. Ook blijft drugsgebruik op het platteland grotendeels onzichtbaar, aldus de professionals. Specifiek voor cannabis wordt opgemerkt dat de aankoop hiervan vaak buiten de gemeente plaatsvindt, wat buiten het zicht van preventiewerkers valt.

2.1.3 Softdrugs uit omliggende gemeenten

Bij handhavende instanties heerst het idee dat er niet zozeer illegaal in cannabis wordt gehandeld, omdat dat bij coffeeshops in omliggende steden kan worden verkregen. Respondenten beschrijven dat gebruikers uit de gemeente gezamenlijk hun cannabis aanschaffen in groepen. Eén persoon gaat naar een naburige gemeente met coffeeshops, zoals Kampen, Lelystad, Steenwijk of Wolvega, en deelt vervolgens met anderen. Kampen is daarbij een populaire keuze vanwege de eenvoudige bereikbaarheid met de auto of het openbaar vervoer. Ook Zwolle is een populaire plek om cannabis aan te schaffen, vanwege de aanwezigheid van scholen (Landstede, Deltion en Windesheim) of werk is het makkelijk de coffeeshop in Zwolle te bezoeken.

2.1.4 Illegale handel in drugs

Er zijn bij stakeholders wel signalen van dealen in de Noordoostpolder, maar de omvang hiervan is beperkt volgens stakeholders. Als er sprake is van illegale handel, dan is dat vooral in harddrugs. Er zijn meldingen van illegale handel in harddrugs in het centrum en bij scholen, maar de politie heeft moeite om grip te krijgen op de omvang en locaties daarvan. Gezien de complexiteit van het fenomeen, kunnen handhavende instanties niet altijd adequaat reageren op signalen van drugshandel. Desondanks zijn in de afgelopen drie jaar ongeveer 20 panden gesloten en zijn enkele bestuurlijke waarschuwingen uitgevaardigd. De respondenten merken aanvullend op dat zij zien dat jongeren een steeds prominentere rol lijken te spelen in de lokale drugscene, waarbij sociale media hen in staat stellen drugs vrijwel risicoloos aan te bieden en te verhandelen.



2.2 Doelstellingen

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, blijkt dat het idee om een coffeeshop in de Noordoostpolder te openen vooral voortkomt uit de wens om iets te doen aan het gebruik van cannabis en mogelijke verslaving. De gemeente denkt dat coffeeshops kunnen helpen om mensen bewuster te maken van de risico's van cannabisgebruik en dan vooral jongeren en hun familie. Daarnaast hoopt de gemeente dat een coffeeshop kan helpen om de overlast van illegale drugshandel te verminderen. Beide doelen bepalen welke stappen er genomen moeten worden en zullen als maatstaf dienen om te beoordelen of het openen van een coffeeshop een succes is. We zullen dit hieronder verder uitleggen.

2.2.1 Doelstelling 1: Beperken gezondheidsschade

We merken op dat de gemeente als voornaamste doel heeft gesteld dat de mogelijke opening van een coffeeshop moet bijdragen aan het beperken van gezondheidsschade onder inwoners door de mogelijkheden voor verslavingspreventie te vergroten. In diverse interviews worden de nadelige effecten van overmatig cannabisgebruik besproken. De algemene opvatting is dan ook dat cannabisgebruik zoveel mogelijk zou moeten worden voorkomen. Preventieve maatregelen zouden zich vooral moeten richten op het verstrekken van informatie en het bevorderen van bewustwording, zowel bij de gebruiker als diens omgeving.

Dat de gemeente Noordoostpolder serieus werk wil maken van de aanpak van verslavingsproblematiek, blijkt ook uit het lokaal preventieakkoord Noordoostpolder, gedateerd november 2021.³ Hierin worden diverse initiatieven en betrokken partijen genoemd die de komende jaren gezamenlijk willen werken aan het terugdringen van verslaving. De nadruk ligt op het vergroten van de bewustwording van de risico's van verslaving, niet alleen bij jonge gebruikers maar ook bij ouders. Het brede scala aan lokale organisaties dat betrokken is bij de genoemde initiatieven in het preventieakkoord, waaronder scholen (Emelwerda College, Zonnebloemschool, ROC Friese Poort), welzijnsorganisaties (Carrefour, Humanitas, ExPex), gezondheidsinstanties (GGD Flevoland, huisartsenpraktijk Marknesse e.o., Vitaal met Chris, Zorggroep Oude en Nieuwe Land), en verslavingszorginstellingen (Tactus Verslavingszorg), geeft aan dat de gemeente Noordoostpolder een uitgebreide en geïntegreerde aanpak nastreeft.

Het gemeentelijk streven sluit ook aan op een van de doelen van het Nederlandse drugsbeleid: het scheiden van de markten van soft- en harddrugs. Door de verkoop van softdrugs te gedogen, denkt de gemeente gezondheidsrisico's van cannabisgebruik te kunnen verminderen. Een coffeeshop, met een strikt beleid dat zich richt op de verkoop van alleen softdrugs, zou de kans verminderen dat consumenten in aanraking komen met harddrugs tijdens de aankoop van softdrugs.

De meerderheid van de respondenten beschouwt het hebben van coffeeshops binnen de gemeentegrenzen als een manier om de mogelijkheden voor preventie beter te benutten. De aanwezigheid van een coffeeshop zou moeten bijdragen aan het vergroten van het bewustzijn over de risico's van cannabisgebruik en het ontwikkelen van gerichte

³ Gemeente Noordoostpolder (2021). Lokaal Preventieakkoord Noordoostpolder. Gemeente Noordoostpolder.



preventieve maatregelen. Volgens de geïnterviewden kan een coffeeshop hierbij een rol spelen door gebruikers voor te lichten over de risico's van cannabisgebruik. Door het verplicht stellen van cursussen voor coffeeshoppersoneel en het bevorderen van goede interactie tussen coffeeshop, cannabisgebruikers en de gemeente, zou bovendien ook eerder kunnen worden ingegrepen in geval van verslavingsproblematiek, aldus de respondenten.

2.2.2 Doelstelling 2: Tegengaan van illegale drugshandel

We constateren ook dat de gemeente met het coffeeshopbeleid het doel heeft om de overlast als gevolg van illegale straathandel te verminderen. Volgens de respondenten zijn er meldingen van illegale (straat)handel in drugs rond scholen en het stadscentrum van Emmeloord. Dit heeft een negatieve invloed op het algemene veiligheidsgevoel in buurten en resulteert in overlast zoals lawaai en samenscholingen op straat. De huidige vraag naar cannabis, die momenteel wordt vervuld door illegale straathandel, zou moeten worden weggenomen door coffeeshops, waardoor de overlast kan worden verminderd. Het idee is dat als coffeeshops aantrekkelijker zijn voor cannabisconsumenten dan de illegale markt, deze laatste zal afnemen en daarmee de daaraan gerelateerde overlast.

2.3 Strategieën

In de interviews zijn niet alleen concrete doelstellingen genoemd, maar zijn ook specifieke benaderingen ter sprake gekomen die de gemeente wenst te hanteren om de doelen te bereiken. In deze paragraaf werken we deze 'strategieën' verder uit. Allereerst blijkt dat de gemeente een sterke voorkeur heeft voor exploitatie op basis van een stichtingsmodel. Ten tweede acht zij het wenselijk dat de coffeeshop voornamelijk een regiofunctie zou moeten hebben. Daarnaast bestaat de wens om het coffeeshopbeleid af te stemmen op de lopende ontwikkelingen met betrekking tot het Experiment gesloten coffeeshopketen. Dit betekent dat het beleid van de gemeente Noordoostpolder alvast wordt afgestemd op de mogelijke landelijke regulering van cannabis na afloop van het experiment.

2.3.1 Strategie 1: Exploitatie op basis van het stichtingsmodel

Uit de gesprekken blijkt duidelijk dat in de gemeente Noordoostpolder een sterke voorkeur bestaat voor het exploiteren van coffeeshops volgens het stichtingsmodel, ook wel bekend als het 'Bussums model'. Bij dit model wordt een coffeeshop opgezet als een coöperatie of stichting met een bestuur dat toezicht houdt op het beleid en de activiteiten van de coffeeshop. Het idee is om zo de betrokkenheid van de lokale gemeenschap te vergroten en de impact van de coffeeshop op de directe omgeving te beheersen. Het belangrijkste kenmerk van dit model is dat de stichting geen winstoogmerk heeft, maar als organisatie functioneert met als hoofddoel het behartigen van maatschappelijke belangen, zoals het verminderen van overlast en het waarborgen van de volksgezondheid in het geval van coffeeshops.

De geïnterviewden denken dat het stichtingsmodel een effectieve manier kan zijn om te voldoen aan de wettelijke regels voor de verkoop en consumptie van cannabis. Ze stellen voor dat de specifieke doelen en statuten van stichtingen kunnen worden aangepast om te voldoen aan lokale wetten en de wensen met betrekking tot de exploitatie van coffeeshops.



Daarnaast benadrukken ze dat de duidelijke structuur van stichtingen, met heldere verantwoordelijkheden voor het bestuur, bijdraagt aan transparantie. Hierdoor wordt het duidelijk wie verantwoordelijk is voor besluitvorming en welke doelen de stichting nastreeft. Dezelfde mensen zijn ook van mening dat het stichtingsmodel een solide financiële basis kan bieden voor preventieve maatregelen. Ze suggereren dat een fonds, gefinancierd door de coffeeshop, kan worden gebruikt voor preventieve voorlichting.

Meerdere respondenten benadrukken dat het stichtingsmodel een harde voorwaarde is voor de exploitatie van een coffeeshop in de gemeente. Het opzetten van een coffeeshop als besloten vennootschap of eenmanszaak wordt als onwenselijk beschouwd. Ze geven aan dat, in tegenstelling tot het stichtingsmodel, een coffeeshop binnen deze structuren niet per se verplicht is om een maatschappelijk belang na te streven. Hierdoor vrezen ze dat winstmaximalisatie belangrijker kan worden dan het welzijn van de gebruikers, wat in strijd zou zijn met de gemeentelijke doelstellingen.

2.3.2 Strategie 2: Coffeeshop met een regiofunctie

De gemeente hecht daarnaast waarde aan het toekennen van een regiofunctie aan een mogelijke coffeeshop binnen haar grenzen. Met het toekennen van een regiofunctie aan de coffeeshop wil de gemeente niet alleen voor de inwoners van de eigen gemeente een gecontroleerde omgeving creëren voor cannabisgebruik, maar ook voor die van nabijgelegen gemeenten. Het streven is niet om de coffeeshop als een attractie voor bezoekers van buiten de regio te positioneren. Met andere woorden, de gemeente wil geen coffeeshoptoerisme stimuleren. Het toekennen van de regiofunctie is primair gericht op het bieden van een gecontroleerde omgeving voor lokaal cannabisgebruik. De coffeeshop moet geen toeristische trekpleister worden, ook omdat er allerlei vormen van overlast kunnen ontstaan als gevolg van de drukte.

Ook benadrukken respondenten de onderwijscentrumfunctie van Emmeloord met diverse scholen en een ROC die jongeren uit omliggende dorpen aantrekken. Het is belangrijk te benadrukken dat de gemeente geenszins beoogt het gebruik onder deze doelgroep aan te moedigen, maar zij ziet deze groep jongvolwassenen wel als een potentiële doelgroep voor de coffeeshop. Daarom hecht zij waarde aan het nemen van proactieve preventiemaatregelen om zo te voorkomen dat zij cannabis gaan gebruiken. Daar zou een coffeeshop dan ook aan moeten bijdragen. Mochten scholieren ongewenst toch overgaan tot het gebruik van cannabis, dan is het beter om dat in de gecontroleerde omgeving van de coffeeshop te kopen dan dat zij het op de illegale markt verkrijgen, zo denken de respondenten.

2.3.3 Strategie 3: Afstemming 'Experiment gesloten coffeeshopketen'

Gebaseerd op de gesprekken kunnen we concluderen dat de gemeente Noordoostpolder ernaar streeft om de exploitatie van coffeeshops en het beleid af te stemmen op de principes van het 'Experiment gesloten coffeeshopketen', ook bekend als het wietexperiment. Dit initiatief van de Nederlandse overheid heeft als doel de teelt en levering van cannabis aan coffeeshops te reguleren en te legaliseren. Het experiment beoogt georganiseerde criminaliteit rondom cannabisproductie te verminderen, de volksgezondheid te beschermen en overlast in specifieke gebieden te verminderen.



Tien Nederlandse gemeenten zijn geselecteerd om deel te nemen aan het experiment, waarbij aangewezen telers verantwoordelijk zijn voor gecontroleerde cannabisproductie. De op deze wijze geteelde cannabis wordt vervolgens gedistribueerd naar de deelnemende coffeeshops in de betreffende gemeenten. Het experiment evalueert de effectiviteit van een gesloten coffeeshopketen in het verminderen van criminaliteit en overlast, en het verbeteren van de volksgezondheid. Belangrijk is dat het experiment tijdelijk is, en na afloop zal de overheid de resultaten analyseren om te beslissen of zij het beleid wil aanpassen en mogelijk wil uitbreiden naar andere delen van het land.

Hoewel de gemeente Noordoostpolder niet tot de geselecteerde gemeenten behoort, heeft zij toch de intentie om de uitgangspunten van het experiment in haar beleid op te nemen. De gemeente wil zich voorbereiden op mogelijke veranderingen in het drugsbeleid van de overheid. Ondanks dat het experiment van tijdelijke aard is, suggereren respondenten dat het op de lange termijn zou kunnen leiden tot landelijke regulering van cannabis. Door nu al beleidsaanpassingen door te voeren, kan de gemeente flexibeler reageren op toekomstige ontwikkelingen en mogelijk sneller profiteren van nieuwe beleidsrichtlijnen. We merken op dat het overigens niet de intentie van de gemeente is om op dit moment deel te gaan nemen aan het experiment.

2.4 Voorwaarden

Naast de geformuleerde doelstellingen en strategieën blijkt eveneens uit de gevoerde gesprekken dat de gemeente heldere voorwaarden hanteert die zij als essentieel beschouwt voor de rechtvaardiging van de vestiging van een coffeeshop. Deze voorwaarden omvatten het voorkomen van overlast voor de omgeving en het tegengaan van de normalisering van cannabisgebruik. Bovendien streeft de gemeente ernaar de bevoegdheid te hebben om, in het geval van niet-naleving van deze voorwaarden, terug te keren naar de nuloptie.

2.4.1 Voorwaarde 1: Geen toename van overlast

Volgens de respondenten is het van het grootste belang dat de vestiging van een coffeeshop niet leidt tot een toename van overlast in de omgeving. Hoewel velen erkennen dat het legaliseren en reguleren van de verkoop van cannabis in specifieke winkels voordelen met zich mee kan brengen, benadrukken zij de noodzaak van strikte maatregelen om negatieve gevolgen te voorkomen. De overlast zou niet groter mogen zijn dan het probleem dat met de coffeeshop bestreden zou moeten worden, zo stellen de respondenten. Een concreet voorbeeld van negatieve effecten zou kunnen zijn dat de straat rondom de coffeeshop overmatige drukte ervaart, met mogelijk geluidshinder, zwerfafval en ongewenst gedrag.

De respondenten pleiten voor het stellen van voorwaarden om ervoor te zorgen dat de activiteiten van een coffeeshop geen verstoring veroorzaken in de directe omgeving. Hierbij denken zij aan het handhaven van strikte openingstijden, het reguleren van geluidsniveaus en het instellen van passende beveiligingsmaatregelen. De algehele consensus lijkt te zijn dat alleen door proactief beleid te voeren dat gericht is op het minimaliseren van mogelijke overlast, de vestiging van een coffeeshop een positieve bijdrage kan leveren aan de lokale gemeenschap zonder afbreuk te doen aan de



leefbaarheid. Als er wel sprake is van een afbreuk aan de leefbaarheid, dan zou teruggekeerd moeten kunnen worden naar de nuloptie.

2.4.2 Voorwaarde 2: Geen normalisering van drugsgebruik

De geïnterviewden uiten bezorgdheid over de mogelijke normalisatie van het gebruik van cannabis in de samenleving. Ze vrezen dat de oprichting van een coffeeshop de opvatting van cannabis als een sociaal aanvaardbare stof zou versterken, met potentiële ingrijpende gevolgen voor het gebruiksgedrag, met name onder jongeren. Volgens hen is het van groot belang dat de oprichting van de coffeeshop niet alleen aan de wettelijke gedoogaspecten voldoet, maar ook in lijn is met bredere gezondheids- en preventiedoelen van de gemeente. Tijdens de gesprekken benadrukken ze dat de gemeente streeft naar ontmoediging van het gebruik en het verminderen van gezondheidsrisico's. Daarom vinden zij het essentieel dat er maatregelen worden genomen om te voorkomen dat de coffeeshop bijdraagt aan de normalisatie van cannabisgebruik onder de bevolking. Als dit wel lijkt te gebeuren zou moeten worden teruggekeerd naar de nuloptie, zo merken enkelen aanvullend op.

2.4.3 Voorwaarde 3: Mogelijkheid om terug te keren naar de nuloptie

Er heerst een breed gedragen opvatting dat de gemeente de bevoegdheid moet hebben om de exploitatie van een coffeeshop stop te zetten als deze niet naar behoren verloopt. Volgens de geïnterviewden is het cruciaal om heldere doelstellingen vast te stellen en, indien deze doelen niet worden bereikt, de gemeente de bevoegdheid te geven om de coffeeshop te sluiten. Het verstrekken van een vergunning voor een beperkte duur, met duidelijk gedefinieerde evaluatiemomenten, wordt als een verstandige maatregel beschouwd. Hoewel er geen consensus bestaat over de te hanteren termijn, suggereren de meeste respondenten jaarlijkse evaluatiemomenten.

Hoewel de geïnterviewden begrijpen dat het ongebruikelijk is om proefperiodes in te voeren voor specifieke bedrijfstakken, zijn zij van mening dat er in het geval van een coffeeshop geen andere aanpak mogelijk is. De mogelijke negatieve effecten, met name een toename van het gebruik onder jongvolwassenen, worden als zeer onwenselijk beschouwd. De respondenten benadrukken dat het risico te groot zou zijn zonder evaluatiemoment en erkennen tegelijkertijd dat het intrekken van een vergunning na een proefperiode juridisch complex kan zijn, met mogelijke uitdagingen zoals het recht op eigendom en de bescherming van gevestigde belangen. Ze benadrukken dat de beslissingen van de gemeente zorgvuldig moeten worden afgewogen tussen het maatschappelijk belang en de rechten van individuele belanghebbenden. Het vooraf opstellen van duidelijke criteria waaraan getoetst zal worden achten zij daarbij wenselijk.



3 SCHATTING VAN DE MARKTRUIMTE

Om het vraagstuk over de mogelijke vestiging van een coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder te kunnen beantwoorden, is een schatting van de marktruimte voor coffeeshops binnen de gemeentegrenzen een noodzakelijke stap. Deze verkenning maakt inzichtelijk of coffeeshops in de gemeente Noordoostpolder bestaansrecht zouden hebben als uitsluitend wordt gekeken naar de balans in de vraag naar cannabis door consumenten en het aanbod van een mogelijke coffeeshop. Immers, als de huidige markt geen ruimte biedt voor één of meer coffeeshops, dan zijn het loslaten van het nulbeleid en het uitvoeren van verdere onderzoeksactiviteiten geen logische vervolgstappen meer.

De voor dit onderdeel gehanteerde methode is gebaseerd op enkele onderzoeken die zijn gedaan naar het benodigde aantal coffeeshops in andere gemeenten.^{4,5,6,7} De methodiek maakt gebruik van een rekenmodel dat in de distributie-planologie veelvuldig wordt gebruikt om inschattingen te maken van de marktruimte voor andere bedrijfstakken en voorzieningen, zoals supermarkten. We merken op dat het gaat om een vereenvoudigde variant van deze techniek, waarmee we op basis van aannames en veronderstellingen een beredeneerde inschatting maken van de marktruimte voor coffeeshops.

In dit hoofdstuk doen we verslag van de resultaten van de verkenning. Daarvoor is gebruik gemaakt van gegevens uit eigen onderzoek en uit openbare bronnen, waaronder CBS-gegevens, prevalentieonderzoeken naar cannabisgebruik en consumentenonderzoek onder coffeeshopbezoekers.

3.1 Stappenplan

Om het model in te vullen en de marktruimte voor coffeeshops te bepalen hebben we de volgende drie stappen doorlopen:

1. Vaststellen van de vraag naar cannabisproducten in de gemeente Noordoostpolder en de regio;
2. Bepalen van een landelijke norm voor de productiviteit van een coffeeshop; en
3. Bepalen van het aantal coffeeshops waarvoor op basis van het model marktruimte is.

Stap 1 • Vaststellen van de vraag naar cannabisproducten: De vraag naar cannabis stellen we vast op basis van zowel lokaal als landelijk onderzoek naar het feitelijke percentage cannabisgebruikers. Door de gegevens over het actuele cannabisgebruik (afgelopen maand) te combineren met gegevens over de koopfrequentie en de gerichte 'kooporiëntatie' in de Noordoostpolder is beredeneerd in welke mate er in het verzorgingsgebied van de gemeente Noordoostpolder vraag is naar cannabisproducten.

⁴ Heestermans, L., Kroesen, W. & Verkennis, A. (2017). De markt voor coffeeshops in de gemeente Rotterdam 2016-2021. Ecorys, Rotterdam.

⁵ Snippe, J., Mennes, R. & Bieleman, B. (2019). De markt voor coffeeshops in de gemeente Eindhoven. Breuer&Intraval, Groningen.

⁶ Snippe, J., Mennes, R. & Bieleman, B. (2020). De markt voor coffeeshops in de gemeente Amsterdam: 2020 en 2025. Breuer&Intraval, Groningen.

⁷ Mennes, R., Snippe, J. & Bieleman, B. (2021). De markt voor coffeeshops in de gemeente Helmond. Breuer&Intraval, Groningen.



Stap 2 • Bepalen norm voor productiviteit: Na het vaststellen van de lokale vraag naar cannabisproducten is een landelijke 'norm voor productiviteit' van een coffeeshop berekend. Het betreft een verhoudingsgetal om het aantal koopmomenten in het verzorgingsgebied van gemeente Noordoostpolder tegen af te kunnen zetten.⁸ De productiviteitsnorm is in ons rekenmodel gebaseerd op het gemiddeld aantal koopmomenten van cannabis in coffeeshops in Nederland.

Stap 3 • Bepalen marktruimte in aantal coffeeshops: Nadat de actuele vraag naar cannabis in de regio en de norm voor de productiviteit van coffeeshops is bepaald, kan de marktruimte voor coffeeshops worden berekend. Daarvoor is de lokale vraag naar cannabis gedeeld door de vastgestelde landelijke norm voor productiviteit. Dit levert een demografische en economische onderbouwing op voor het aantal coffeeshops dat bestaansrecht zou hebben.

Aannames en veronderstellingen

Voor de berekeningen van klantenstromen en de productiviteit van een sector zijn in het algemeen vaak diverse databronnen op basis van grootschalig onderzoek en met herhaalde metingen beschikbaar. Voor de markt van cannabis geldt dat in mindere mate. Bovendien zijn de gegevens niet altijd beschikbaar op het door ons gewenste geografische niveau en voor de gewenste leeftijdscategorieën. Als alternatief heranalyseren we gegevens zoveel mogelijk naar het niveau en in de vorm die in onze behoeften voorziet. Wanneer dat niet mogelijk is, maken we een zo goed mogelijke inschatting op basis van de wel beschikbare gegevens.

We maken daarom onderscheid in aannames en veronderstellingen. Met aannames duiden we uitspraken, die volgen uit gegevens over het verleden (ex post) en feitelijk zijn. Met veronderstellingen bedoelen we ook aannames, maar dan in de betekenis van een voorondersteld gegeven. Door hun ex ante karakter zijn dit geen feiten. Om de berekeningen te kunnen maken, moeten we, bij gebrek aan informatie, beredeneerd uitgaan van inzichten die voortvloeien uit onderzoeken naar coffeeshops en diens bezoekers.

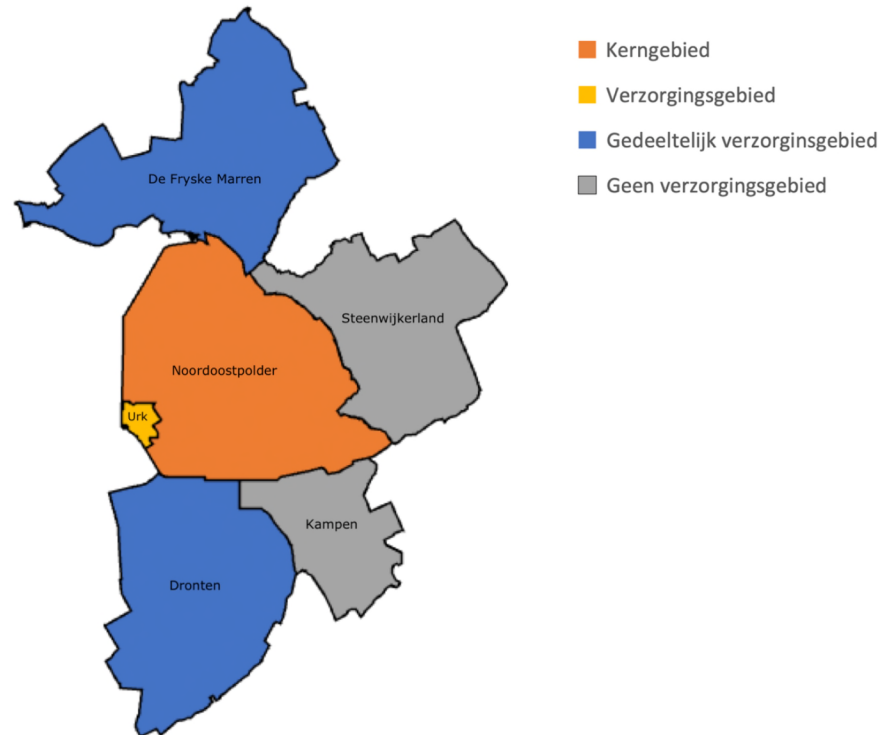
3.1.1 Afbakening verzorgingsgebied

Om de parameters van het model te bepalen is een afbakening van de regio cruciaal. De afbakening bepaalt in belangrijke mate de uitkomsten, omdat we er in het model vanuit gaan dat de begrenzing van de regio samenvalt met de kooporiëntaties van cannabisconsumenten. Het model gebruikt de volgende afbakening die, bij gebrek aan informatie over het verzorgingsgebied van de gemeente Noordoostpolder, is gebaseerd op enkele veronderstellingen (Figuur 2.1):

- **Primaire verzorgingsgebied:** Gemeente Noordoostpolder
- **Secundaire verzorgingsgebied:** Gemeente Urk (volledig), Dronten en De Fryske Marren (beiden gedeeltelijk).
- **Geen verzorgingsgebied:** Gemeente Kampen en Steenwijkerland

⁸ Heestermans, L., Kroesen, W. & Verkennis, A. (2017). De markt voor coffeeshops in de gemeente Rotterdam 2016-2021. Ecorys, Rotterdam.

Figuur 2.1 Afbakening verzorgingsgebied gemeente Noordoostpolder



Veronderstellingen met betrekking tot het verzorgingsgebied

- Het verzorgingsgebied van de gemeente Noordoostpolder bestaat uit de gemeente zelf en alle direct aangrenzende gemeenten zonder coffeeshops. De gemeenten Kampen en Steenwijkerland behoren derhalve niet tot het verzorgingsgebied van de gemeente Noordoostpolder. Inwoners van deze gemeenten wenden zich tot de coffeeshop binnen de eigen gemeentegrenzen.
- Gemeenten binnen het verzorgingsgebied die ook aan andere gemeenten grenzen waar al coffeeshops zijn gevestigd (De Fryske Marren en Dronten) merken we aan als 'gedeeltelijk' verzorgingsgebied. Niet alle inwoners van deze gemeenten zijn aangewezen op de mogelijke nieuwe coffeeshops in de gemeente Noordoostpolder.

3.2 Stap 1: vaststellen van de vraag

Eerst brengen we de vraagzijde van de 'markt' voor coffeeshops in de gemeente Noordoostpolder in kaart. Dat doen we door op basis van beschikbare bronnen na te gaan hoeveel personen uit Noordoostpolder en de omliggende gemeenten cannabis gebruiken, via welk distributiekanaal zij de cannabis verwerven en met welke frequentie zij cannabis in de coffeeshops kopen. Als er recente cijfermatige bronnen beschikbaar zijn om deze vragen te beantwoorden, dan is daarvan gebruik gemaakt. Zo niet, dan zijn aannames of veronderstellingen gedaan op basis van data over soortgelijke situaties in andere gemeenten of inschattingen van experts. Het resultaat van deze exercitie is een schatting van het jaarlijks te verwachten aantal bezoekers van een coffeeshop in de Noordoostpolder.



3.2.1 Prevalentie cannabisgebruik

Om tot een inschatting van de marktruimte te komen, dient eerst zicht te worden verkregen op het aantal cannabisgebruikers in het verzorgingsgebied van de gemeente. Omdat niet alleen meerderjarigen cannabis gebruiken, gaan we voor de berekening van het aantal cannabisgebruikers uit van een tweetal leeftijdsgroepen, te weten 12-18 jaar en 18+. We maken gebruik van de bevolkingsaantallen op basis van bevolkingsgegevens van het CBS.⁹ Voor het aantal actuele cannabisgebruikers in de groep 12-18 jaar zijn we uitgegaan van lokale gegevens, onder andere uit gezondheidsonderzoeken van de GGD over het actuele gebruik (afgelopen maand), terwijl voor de groep 18+ gegevens uit de Nationale Drugs Monitor zijn gebruikt, waarbij de stedelijkheid van de gemeenten is meegenomen.^{10,11,12}

Veronderstelling 1

- Het percentage actuele cannabisgebruikers (18+) in de gemeenten in het verzorgingsgebied van de Noordoostpolder correspondeert met de cijfers naar stedelijkheid (2,6% of 2,8%) uit de Nationale Drug Monitor.

Het is van belang om de stedelijkheid van de gemeenten mee te wegen. De consumptie van cannabis in de leeftijdsgroep 18+ is gebaseerd op cijfers uit de Nationale Drug Monitor. We gaan uit van de cijfers naar stedelijkheid, omdat bekend is dat het cannabisgebruik groter is in grote steden dan daar buiten (Tabel 2.1). In zeer stedelijke gebieden (meer dan 1.500 adressen binnen een kilometer van een ander willekeurig adres) ligt het percentage actuele gebruikers met gemiddeld 6,9% hoger dan in matig verstedelijkte (2,8%) en weinig of niet-verstedelijkte gebieden (2,6%).

Tabel 2.1 Cannabisgebruik 18+ naar stedelijkheid, in %

	Adressen binnen 1KM van een ander adres	Actueel (%)	Recent (%)	Ooit (%)
(zeer) sterk stedelijk	1.500 of meer	6,9	10,6	29,5
Matig stedelijk	1.000 – 1.500	2,8	5,6	21,0
Weinig/niet stedelijk	Minder dan 1.000	2,6	4,1	16,9

Bron: Nationale Drug Monitor (2023) | Peiljaar: 2022

De stedelijkheid in de gemeenten in het verzorgingsgebied van Noordoostpolder is - op basis van gegevens van het CBS als volgt:¹³

- Noordoostpolder: weinig/niet stedelijk
- Urk: matig stedelijk
- Dronten: weinig/niet stedelijk
- De Fryske Marren: weinig/niet stedelijk

⁹ CBS Statline, Geraadpleegd via: <https://opendata.cbs.nl/>

¹⁰ Trimbos-instituut en WODC (2023). Nationale Drug Monitor. Peiljaar 2021. Trimbos-instituut, Utrecht.

¹¹ Gezondheidsmonitor Jeugd GGD (2021). Geraadpleegd via: <https://www.eengezonderflevoland.nl>

¹² De Fryske Marren, Preventie en handavingsplan middelengebruik 2022-2026 (2022) Peiljaar 2019. Geraadpleegd via: <https://dfm.bestuurlijkeinformatie.nl/>

¹³ CBS Statline, Geraadpleegd via: <https://opendata.cbs.nl/>



Veronderstelling 2

- Het percentage actuele cannabisgebruikers (12-18 jaar) in de gemeenten in het verzorgingsgebied van Noordoostpolder correspondeert met de cijfers uit de lokale onderzoeken van de GGD's.

Naar verwachting kunnen de meest betrouwbare cijfers over het aantal cannabisgebruikers in de leeftijd van 12-18 jaar worden verkregen uit de lokale gezondheidsonderzoeken van de GGD's. Op basis van zelfrapportage in deze onderzoeken is het percentage actuele cannabisgebruikers onder 12-18-jarigen in gemeenten in het verzorgingsgebied van Noordoostpolder als volgt: ^{14, 15}

- Noordoostpolder: 6%
- Urk: 2%
- Dronten: 4%
- De Fryske Marren: 3%

Conclusie 1

- Het verzorgingsgebied van de gemeente Noordoostpolder telt naar schatting 4.178 (1.228 + 2.950) actuele gebruikers van cannabis, waarvan 3.440 (1.017 + 2.423) 18 jaar of ouder zijn.

Om het aantal actuele cannabisgebruikers te bepalen hebben we het aantal inwoners van de gemeente Noordoostpolder vermenigvuldigd met het percentage actuele gebruikers op basis van stedelijkheid. Het gaat naar schatting om 1.228 actuele gebruikers, waarvan 1.017 gebruikers 18 jaar en ouder zijn (Tabel 2.2).

Tabel 2.2 Schatting aantal actuele cannabisgebruikers in de gemeente Noordoostpolder per 01-01-2023

	Aantal inwoners	Percentage actuele cannabisgebruikers	Schatting aantal actuele cannabisgebruikers
12-18	3.706	6%	211
18+	39.106	2,6%	1.017
Totaal 12+	42.812	-	1.228

Bronnen: CBS-Statline (2023) en Nationale Drug Monitor (2023) | Peiljaar: 2021

Op vergelijkbare wijze schatten we het aantal actuele gebruikers voor de gemeenten in het secundaire verzorgingsgebied van de gemeente Noordoostpolder op 2.950. Daarvan zijn 2.423 gebruikers 18 jaar of ouder (Tabel 2.3).

¹⁴ Gezondheidsmonitor Jeugd GGD (2021). Geraadpleegd via: <https://www.eengezonderflevoland.nl>

¹⁵ De Fryske Marren, Preventie en handavingsplan middelengebruik 2022-2026 (2022) Peiljaar 2019. Geraadpleegd via: <https://dfm.bestuurlijkeinformatie.nl/>



Tabel 2.3 Schatting aantal actuele cannabisgebruikers in de gemeente Noordoostpolder per 01-01-2023

	Gemeente	Aantal inwoners	Percentage actuele cannabisgebruikers	Schatting aantal actuele cannabisgebruikers
12-18	Urk	2.395	2%	137
	Dronten	3.181	4%	181
	De Fryske Marren	3.668	3%	209
Totaal 12-18		9.244	-	527
18+	Urk	14.710	2,8%	412
	Dronten	34.995	2,6%	910
	De Fryske Marren	42.339	2,6%	1.101
Totaal 18+		92.044	-	2.423
Totaal 12+		101.288	-	2.950

Bronnen: CBS-Statline (2023) en Nationale Drug Monitor (2023) | Peiljaar: 2021

Veronderstelling 3

- De cannabis die jongeren onder de 18 jaar krijgen of kopen van vrienden is voor het overgrote deel afkomstig uit een coffeeshop.

Het landelijk drugsbeleid stelt dat jongeren onder de 18 jaar geen toegang hebben tot coffeeshops. De cannabis die zij gebruiken krijgen of kopen zij daarom vaak van vrienden. Bekend is dat deze vrienden de cannabis vaak in een coffeeshop kopen. Wanneer we bezoekers van coffeeshops vragen naar hun bezoekfrequentie en de hoeveelheid cannabis die zij kopen dan is de doorverkoop aan minderjarigen daarin verdisconteerd. We hoeven de actuele gebruikers tussen de 12 en 18 jaar dus niet mee te nemen bij het berekenen van de marktruimte voor coffeeshops, omdat zij anders dubbel worden geteld.

Veronderstelling 4

- Ten hoogste 11% van de cannabisgebruikers kweekt zelf cannabis en is geheel zelfvoorzienend, hetgeen betekent dat ten minste 89% van de gebruikers (18+) cannabis in een coffeeshop koopt.

Het is verder bekend dat gebruikers hun cannabis voornamelijk en bij voorkeur in een coffeeshop kopen. Toch is er ook een deel van de gebruikers dat in de eigen behoefte voorziet door zelf cannabis te kweken. Het hoogste percentage zelfkwekers dat in onderzoek is gevonden bedraagt 11%. Het betrof een studie onder bijna 1.000 bezoekers van coffeeshops in 14 gemeenten.¹⁶ Gebruikers die op deze wijze in hun eigen behoefte voorzien, zullen we niet of nauwelijks aantreffen in een coffeeshop. We corrigeren hiervoor in de berekening.

¹⁶ Van Ooyen-Houben, M., Bieleman, B. & Korf, D.J. (2014). Coffeeshops, toeristen en lokale markt. Evaluatie van het Besloten Club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops. WODC, Den Haag.

Conclusie 2

- Het verzorgingsgebied van de gemeente Noordoostpolder telt in totaal 3.061 actuele gebruikers (18+) die hun cannabis in de coffeeshop kopen.

Voor het verzorgingsgebied van de gemeente Noordoostpolder komen we (afgerond) op $(3.440 * 0,89 = 3.061)$ actuele cannabisgebruikers van cannabis die mogelijk gebruik zullen maken van een coffeeshop in de Noordoostpolder om hun cannabis te kopen (Tabel 2.4).

Tabel 2.4 Schatting aantal actuele cannabisgebruikers (18+) dat cannabis zou kopen in een coffeeshop in de Noordoostpolder na correctie voor zelfkwekers

	Aantal actuele gebruikers (18+)	Percentage cannabisgebruikers dat koopt in/via een coffeeshop	Aantal actuele gebruikers (18+) dat koopt in de coffeeshop
Noordoostpolder	1.017	89%	905
Secundair verzorgingsgebied	2.423	89%	2.156
Totaal	3.440	89%	3.061

3.2.2 Koopfrequentie

Vervolgens berekenen we het aantal kooppmomenten van een eventuele coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder op basis van het aantal actuele gebruikers en de verwachte koopfrequentie. Logischerwijs is geen informatie beschikbaar over het precieze koopgedrag van cannabisconsumenten in de gemeente. Om het aantal kooppmomenten beredeneerd in te schatten, veronderstellen we enkele zaken op basis van resultaten van enquêteonderzoek dat in de loop der jaren in andere gemeenten (met een vergelijkbaar inwonertal en aantal coffeeshops) is uitgevoerd.

Veronderstelling 5

- De koopfrequentie van cannabisgebruikers uit het verzorgingsgebied van de gemeente Noordoostpolder is vergelijkbaar met die in vergelijkbare niet-grens gemeenten met 1 of 2 coffeeshops en bedraagt gemiddeld 10 keer per maand.

In onderzoek onder coffeeshopbezoekers wordt meestal gevraagd met welke frequentie zij maandelijks een coffeeshop bezoeken om daar cannabis te kopen.^{17,18,19} Uit eerder onderzoek is bekend dat het aantal kooppmomenten afhankelijk is van de geografische ligging van de gemeente (vooral of het een grens of niet-grens gemeente betreft) en het aantal coffeeshops in de gemeente. We gaan er derhalve vanuit dat het aantal kooppmomenten in de gemeente Noordoostpolder vergelijkbaar is met die van coffeeshopbezoekers in andere niet-grens gemeenten met 1 coffeeshop. We doen voor dit model de veronderstelling dat alle klanten één aankoop per dag doen en stellen het aantal kooppmomenten in de mogelijk te vestigen coffeeshop gelijk aan 10.

¹⁷ Snippe, J., Nijkamp, R. & Bieleman, B. (2014). Onderzoek drugsbeleid Venlo: 2012-2013. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam.

¹⁸ Van Ooyen-Houben, M., Bieleman, B. & Korf, D.J. (2014). Coffeeshops, toeristen en lokale markt. Evaluatie van het Besloten Club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops. WODC, Den Haag.

¹⁹ Mennes, R. et al. (2017). Onderzoek Ingezetenen criterium coffeeshops Sittard-Geleen en Roermond 2016. St. INTRAVAl, Groningen-Rotterdam.



Veronderstelling 6

- De 3.061 cannabisgebruikers kopen maandelijks gemiddeld 10 keer cannabis in een coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder, waarmee het aantal kooppmomenten (de koopfrequentie) 30.610 bedraagt.

Tabel 2.5 laat zien dat het totaal aantal kooppmomenten uitkomt op 30.610 uitgaande van 10 kooppmomenten per klant per maand.

Tabel 2.5 Koopfrequentie cannabis in/via een coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder

	Aantal actuele gebruikers (18+) dat koopt in/via de coffeeshop	Gemiddelde koopfrequentie per maand	Koopfrequentie per maand
Noordoostpolder	905	10	9.050
Secundaire verzorgingsgebied	2.156	10	21.560
Totaal	3.061	10	30.610

3.3 Stap 2: berekenen norm voor productiviteit

In de vorige stap is de vraagzijde van de markt in kaart gebracht. Wat dit betekent voor het aanbod dat nodig is om in de vraag te kunnen voorzien kan worden bepaald aan de hand van de zogenoemde 'norm voor productiviteit'. Het betreft een verhoudingsgetal waarmee het geschatte aantal kooppmomenten in een coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder kan worden afgezet tegen een landelijk gemiddelde. Op basis hiervan kan worden bepaald hoe groot het lokale aanbod zou moeten zijn om in het aantal kooppmomenten te kunnen voorzien.

Aanname 1

- Van de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder heeft 5,1% in de afgelopen maand cannabis gebruikt.

De omzet van een Nederlandse coffeeshop is afhankelijk van het aantal (percentage) gebruikers. Het gebruik van cannabis op landelijk niveau kan worden vastgesteld aan de hand van enquêteonderzoek. In gezondheidsenquêtes wordt respondenten onder meer gevraagd of zij in hun leven (ooit-gebruik), het afgelopen jaar (recent gebruik) en de afgelopen vier weken (actueel gebruik) cannabis hebben gebruikt. In Nederland heeft bijna een kwart (24,6%) van de bevolking van 18 jaar en ouder in 2021 ooit in het leven wel eens cannabis gebruikt.²⁰ Het percentage gebruikers in het afgelopen jaar en in de afgelopen maand ligt aanmerkelijk lager: respectievelijk 8% en 5,1% (Tabel 2.6).

²⁰ Trimbos-instituut en WODC (2023). Nationale Drug Monitor. Jaarbericht 2022. Trimbos-instituut, Utrecht.



Tabel 2.6 Cannabisgebruik in Nederland naar leeftijdsgroep en voor totale bevolking 18+, in %

	18-19	20-24	25-29	30-39	40-49	50-64	65+	Totaal 18+
Actueel (%)	14	14,6	13,1	7,3	3,8	2,4	0,5	5,1
Recent (%)	23,5	26,1	21,1	11,3	5,4	3,3	0,6	8
Ooit (%)	32,6	46,1	51,9	41,5	28,2	14,8	4,9	24,6

Bron: Nationale Drug Monitor (2023) | Peiljaar: 2021

Veronderstelling 7

- Het gemiddeld aantal kooppmomenten per maand in coffeeshops van in Nederland woonachtige cannabisgebruikers bedraagt 11.668 in 2023.

Vervolgens is het gemiddeld aantal kooppmomenten van cannabis in Nederlandse coffeeshops per maand bepaald en toegepast in het model (Tabel 2.7).²¹ Het aantal inwoners van Nederland van 18 jaar en ouder (14,5 miljoen) hebben we vermenigvuldigd met het percentage van actuele cannabisgebruikers (5,1%), het percentage gebruikers dat de cannabis in coffeeshops koopt (89%) en de gemiddelde koopfrequentie per maand (10). Het totale aantal maandelijkse kooppmomenten (6,59 miljoen) delen we door het totale aantal coffeeshops in Nederland (565).²² De normatieve productiviteit voor een coffeeshop komt hiermee op ruim 11.668 kooppmomenten per maand.

Tabel 2.7 Normatieve productiviteit: gemiddeld aantal cannabis kopende bezoekers van coffeeshops in Nederland per maand in 2023 (exclusief buitenlands toerisme)

Inwoners Nederland 18+ ^a	14.524.506
Actueel gebruik cannabis 18+ ^b	5,1%
Aandeel coffeeshops bij verwerving cannabis ^c	89%
Koopfrequentie cannabis in coffeeshops per maand ^c	10
Aantal kooppmomenten in coffeeshops per maand	6.592.673
Aantal coffeeshops in Nederland ^d	565
Gemiddeld aantal kooppmomenten cannabis per coffeeshop	11.668

Bron: ^a CBS-statline (2023); ^b Nationale Drug Monitor (2023); ^c Van Ooyen-Houben e.a. (2014); ^d Mennes e.a. (2023).

Veronderstelling 8

- De normatieve productiviteit van coffeeshops in Nederland wordt sterk beïnvloed door de unieke situatie in Amsterdam waar een derde van alle coffeeshops is gevestigd.

Er is in Tabel 2.7 echter geen rekening gehouden met de unieke situatie qua coffeeshops in Amsterdam, terwijl de normatieve productiviteit hierdoor sterk wordt beïnvloed. In Amsterdam is een derde deel van de coffeeshops in Nederland gevestigd. Het percentage cannabisgebruikers in deze gemeente is niet dermate hoog dat het dit grote aantal

²¹ L. Heestermans, Kroesen, W. & Verkennis, A. (2017). De markt voor coffeeshops in de gemeente Rotterdam 2016-2021. Ecorys, Rotterdam.

²² Mennes, R. et al. (2023). Coffeeshops in Nederland 2022. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2022. Breuer&Intraval, Groningen.



coffeeshops kan verklaren. Het is bekend dat er coffeeshops in Amsterdam zijn die zich vooral of vrijwel uitsluitend richten op de miljoenen buitenlandse toeristen die Amsterdam jaarlijks bezoeken. Het rekenmodel houdt echter geen rekening met buitenlandse bezoekers, hetgeen de bezoekersaantallen en stuwt daarmee de normatieve productiviteit fors omhoog. Dit werkt versturend wanneer we een landelijk gemiddelde willen berekenen.

Veronderstelling 9

- Het gemiddeld aantal kooppmomenten per maand in coffeeshops van in Nederland woonachtige cannabisgebruikers bedraagt 15.685 in 2023 als de unieke situatie in Amsterdam buiten beschouwing wordt gelaten.

Om die reden hebben we bij het berekenen van de normatieve productiviteit een correctie toegepast waarbij we de Amsterdamse coffeeshops en de inwoners van Amsterdam van 18 jaar en ouder buiten beschouwing laten. Met dit model stijgt het gemiddeld aantal maandelijks kooppmomenten naar 15.685 per coffeeshop (Tabel 2.8).

Tabel 2.8 Normatieve productiviteit: gemiddeld aantal cannabis kopende bezoekers van coffeeshops in Nederland (exclusief Amsterdam) per maand in 2023 (exclusief buitenlands toerisme)

Inwoners Nederland 18+ ^a	13.753.471
Actueel gebruik cannabis 18+ ^b	5,1%
Aandeel coffeeshops bij verwerving cannabis ^c	89%
Kooppfrequentie cannabis in coffeeshops per maand ^c	10
Aantal kooppmomenten in coffeeshops per maand	6.242.700
Aantal coffeeshops in Nederland ^d	398
Gemiddeld aantal kooppmomenten cannabis per coffeeshop	15.685

Bron: ^a CBS-statline (2023); ^b Nationale Drug Monitor (2023); ^c Van Ooyen-Houben e.a. (2014); ^d Mennes e.a. (2023).

3.4 Stap 3: schatting van de marktruimte

Nu de normatieve productiviteit voor de landelijke coffeeshopbranche is berekend, kan de marktruimte voor coffeeshops worden geschat. De marktruimte omvat in dit geval de hoeveelheid coffeeshops die in de gemeente Noordoostpolder bestaansrecht zouden hebben als volledig aan de vraag van de cannabisgebruikers in het verzorgingsgebied zou worden voldaan en als alle cannabisconsumenten de overstap zouden maken van het illegale naar het gedoogde aanbod.

Conclusie 3

- Het rekenmodel voorspelt dat er in de gemeente Noordoostpolder marktruimte zou zijn voor twee coffeeshops als alle consumenten uit het verzorgingsgebied hun cannabis bij de nieuwe coffeeshop zouden kopen. Momenteel wordt in de gemeente Noordoostpolder een nulbeleid gehanteerd, waarbij er binnen de gemeentegrenzen geen coffeeshops worden toegestaan.



Het rekenmodel heeft het aantal coffeeshops berekend door het aantal kooppmomenten voor een coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder (30.610) af te zetten tegen de landelijke norm voor productiviteit van 15.685 kooppmomenten (waarbij we de unieke situatie in Amsterdam niet hebben meegenomen). De schatting komt uit op bestaansrecht voor twee coffeeshops als wordt uitgegaan van de regionale vraag naar cannabisproducten (Tabel 2.9).

Tabel 2.9 Marktruimte aantal coffeeshops in de gemeente Noordoostpolder op basis van landelijke normatieve productiviteit (exclusief Amsterdam)

	Aantal kooppmomenten per maand	Normatieve productiviteit	Aantal coffeeshops bestaansrecht
Noordoostpolder	9.050	15.685	0,6
Secundair verzorgingsgebied	21.560	15.685	1,4
Totaal	30.610	15.685	2

Veronderstelling 10

- Er is in het model geen rekening gehouden met het weglekken van vraag naar andere Nederlandse gemeenten met coffeeshops (schatting valt waarschijnlijk lager uit) of het door de coffeeshop aantrekken van gebruikers buiten het verzorgingsgebied (schatting valt waarschijnlijk hoger uit). Hiervoor dient te worden gecorrigeerd.

Het reikt te ver om op basis van bovenstaande te concluderen dat er ruimte is voor precies twee coffeeshops. Niet alle mogelijke factoren zijn in het rekenmodel meegenomen. Het rekenmodel gaat ervan uit dat alle cannabisconsumenten in het verzorgingsgebied van de gemeente Noordoostpolder gebruik zullen maken van de mogelijk te vestigen coffeeshop en dat zij zich dus niet tot een coffeeshop in een andere gemeente of de illegale markt zullen wenden. Tegelijkertijd geldt de assumptie dat de nieuwe coffeeshop geen cannabisconsumenten zal aantrekken van buiten het verzorgingsgebied van de gemeente Noordoostpolder. Dit is geen realistisch scenario. In de praktijk zal er sprake zijn van een overlap tussen de vraag en het aanbod in alternatieve gemeenten en de illegale markt. Er is geen informatie beschikbaar waarmee we kunnen kwantificeren hoe groot deze overlap exact zal zijn. Wel kunnen beredeneerd veronderstellingen worden gedaan over de omvang van deze fenomenen.

Veronderstelling 11

- Het aantal kooppmomenten dat weglekt naar andere coffeeshopgemeenten en de illegale markt is naar verwachting groter dan het aantal kooppmomenten dat wordt aangetrokken uit andere gemeenten met coffeeshops.

Het lijkt zeer waarschijnlijk dat actuele gebruikers uit de gemeente De Fryske Marren gebruik zullen gaan maken van andere alternatieven, zoals de coffeeshops in de gemeenten Leeuwarden en Steenwijk. Hetzelfde geldt voor de gebruikers uit de gemeente Dronten die gebruik kunnen maken van de coffeeshops in Lelystad en Kampen. Uit eerder onderzoek is bekend dat cannabisconsumenten de keuze voor waar zij hun cannabis kopen onder andere laten afhangen van de afstand die zij moeten afleggen. Gezien de grote



omvang van de gemeenten de Fryske Marren en Dronten zal de coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder niet voor alle inwoners van de twee aangrenzende gemeenten het meeste nabije verkooppunt zijn.

Het is daarnaast niet de verwachting dat alle cannabisconsumenten die momenteel op de illegale markt kopen gelijk de overstap zullen maken naar het gedoogde aanbod als er een coffeeshop komt. Gebruikers die cannabis kopen op de illegale markt hebben in sommige gevallen een jarenlange vertrouwensband opgebouwd met hun illegale verkoper.²³ Bovendien kan cannabis op de illegale markt voor een lagere prijs worden aangeboden dan in coffeeshops, hetgeen overstappen onaantrekkelijk kan maken.

Uiteraard is het ook mogelijk dat er toch cannabisconsumenten uit de aangrenzende coffeeshopgemeenten Kampen en Steenwijk een bezoek brengen aan de coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder. We verwachten niet dat deze extra kooppunten voldoende zullen zijn om volledig te compenseren voor de 'weggelekte' vraag naar alternatieve coffeeshopgemeenten en de illegale markt. Eerder onderzoek laat zien dat cannabisconsumenten uit gemeenten met coffeeshops vooral in hun eigen gemeente kopen en 'honkvast' zijn.^{24, 25} Zij zullen naar verwachting niet snel de overstap naar een andere coffeeshop maken.

Eindconclusie

- Er is in de gemeente Noordoostpolder marktruimte voor minimaal één en maximaal twee coffeeshops.

Al met al, concluderen we dat één coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder bestaansrecht zou kunnen hebben. Er is voldoende lokale vraag naar cannabisproducten om een gedoogd aanbod te realiseren. Vanwege de veronderstelling dat de weggelekte vraag groter zal zijn dan de extra kooppunten die van buiten het verzorgingsgebied worden aangetrokken, moet de schatting op basis van het rekenmodel (twee coffeeshops) als een absoluut maximum worden gezien en naar beneden worden bijgesteld voor een realistischere inschatting. Mocht de gemeente ervoor kiezen om de vestiging van een coffeeshop toe te staan, dan is het advies om met één coffeeshop te beginnen en op basis van opgedane ervaringen de vestiging van een tweede coffeeshop in de toekomst te overwegen.

²³ Mennes, R. (2023). Mogelijke gevolgen voor preventie en volksgezondheid bij uitbreiding van het maximumstelsel voor coffeeshops in de gemeente Helmond. Breuer&Intraval, Groningen.

²⁴ Mennes, R. et al. (2023). Onderzoek Experiment Gesloten Coffeeshopketen: Rapportage voormeting 2021. Breuer&Intraval, RAND Europe en Trimbos-instituut, Groningen, Brussel en Utrecht.

²⁵ Mennes, R., van der Lee, E. & Schoonbeek, I. (2023). Pilot opschorting Ingezetenen criterium coffeeshops Vlissingen. Resultaten eindmeting (zomer 2022). Breuer&Intraval, Groningen.



4 MOGELIJKE GEVOLGEN VAN EEN COFFEESHOP

De voorgaande hoofdstukken schetsen een overwegend positief beeld wat betreft de mogelijkheden die de vestiging van een coffeeshop biedt om de gemeentelijk doelen te behalen. Echter, een bredere beoordeling is nodig om te bepalen of een coffeeshop past binnen de lokale context. Het zich laten vestigen van een coffeeshop is geen einddoel, maar moet worden beschouwd als een middel om specifieke doelen te bereiken op het gebied van openbare orde, veiligheid en volksgezondheid. In dit hoofdstuk richten we ons op het verkennen van de bestaande kennis over de mogelijke effecten van het vestigen van coffeeshops. Door de algemene kennis en ervaringen inzichtelijk te maken op terreinen die relevant zijn voor de gemeente Noordoostpolder, kunnen we nagaan of dit een passend middel kan zijn om de doelen te bereiken.

Achtereenvolgens behandelen we in dit hoofdstuk de mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid, de ervaren leefbaarheid, de mate van (ondermijnende) criminaliteit en de economie. Ook gaan we in op hetgeen bekend is over de voor- en nadelen van het stichtingsmodel voor coffeeshops. We putten daarbij uit verzamelde literatuur en onze eigen onderzoeken. Om de leesbaarheid van het rapport te waarborgen, is ervoor gekozen om in plaats van referenties in de tekst, een lijst met de geraadpleegde onderzoeken toe te voegen in bijlage 1.

4.1 Volksgezondheid

Het bepalen van de directe impact van de vestiging van een coffeeshop op de volksgezondheid van de inwoners van een gemeente is een complexe aangelegenheid. Niet alleen zijn de langetermijneffecten moeilijk te onderzoeken, maar het is ook bijna onmogelijk om een causaal verband vast te stellen tussen de aanwezigheid van de shop en de effecten, gezien de vele factoren die hierbij een rol spelen. Desalniettemin biedt de literatuur inzicht in hoe de Nederlandse situatie met betrekking tot cannabisgebruik zich verhoudt tot andere Europese landen met verschillende beleidsontwerpen. Daarnaast kan eerder onderzoek aangeven in hoeverre coffeeshops nieuwe gebruikers aantrekken en het koopgedrag van consumenten beïnvloeden.

4.1.1 Cannabisgebruik

Er wordt dikwijls geopperd dat de aanwezigheid van een coffeeshop kan leiden tot een toename van cannabisgebruik in de gemeente. Mocht dit gebeuren dan kan dit uiteraard gevolgen hebben voor de volksgezondheid, aangezien overmatig cannabisgebruik kan leiden tot gezondheidsrisico's, zoals mentale gezondheidsproblemen en verslaving. Ook kan een toename van cannabisgebruik leiden tot een grotere vraag naar gezondheidszorg en hulpverlening, vooral op het gebied van verslavingszorg en geestelijke gezondheidszorg. Daarnaast is er, zo ook in de gemeente Noordoostpolder, bezorgdheid over het potentieel negatieve effect van coffeeshops op jongeren, aangezien zij mogelijk meer blootgesteld worden aan cannabis.



Internationale vergelijkende onderzoeken lijken echter te suggereren dat het Nederlandse gedoogbeleid, inclusief de aanwezigheid van coffeeshops, juist geassocieerd kan worden met matiger cannabisgebruik in vergelijking met strengere benaderingen. Er zijn aanwijzingen dat de Nederlandse benadering mogelijk bijdraagt aan een geleidelijke afname van cannabisgebruik onder jongeren. Het beleid lijkt ook gunstig te zijn voor bepaalde demografische groepen, zoals meisjes, met lagere cannabisgebruikscijfers in vergelijking met sommige andere Europese landen. Wel is bekend dat de leeftijd waarop Nederlandse jongeren voor het eerst cannabis gebruiken beduidend lager ligt dan in andere landen, maar het gebruik zet zich dus niet door. Ten slotte lijkt er een verband te zijn tussen de beschikbaarheid van coffeeshops en een voorkeur voor minder krachtige cannabisvarianten en een gematigder individueel gebruikspatroon.

Er is ook op nationaal niveau weinig tot geen bewijs voor de bewering dat de aanwezigheid van coffeeshops aanzetten tot meer gebruik van cannabis. Dat heeft er mogelijk mee te maken dat coffeeshops niet mogen adverteren en dat coffeeshops zich hier goed aan lijken te houden, omdat zij hun gedoogde status niet willen verliezen. Deze bevindingen zijn in overeenstemming met onderzoeken die we hebben verricht naar verplaatsingen van Amsterdamse coffeeshops, waar er geen nieuwe cannabisgebruikers werden aangetroffen in coffeeshops op nieuwe locaties. Bezoekers hadden allemaal al eens eerder cannabis gebruikt. Ook in de gemeenten die zijn geraadpleegd voor dit onderzoek zijn geen situaties bekend waarin er na vestiging van een of meer coffeeshops sprake was van een toename in cannabisgebruik.

4.1.2 Kwaliteit van cannabisproducten

De vestiging van een coffeeshop binnen de gemeentegrenzen biedt cannabisconsumenten de optie om hun cannabis in een legale winkel aan te schaffen in plaats van op de illegale markt. Doorgaans wordt betoogd dat dit de kwaliteit en veiligheid van de producten zou verbeteren ten opzichte van de onzekerheid en risico's die vaak gepaard gaan met de samenstelling van cannabis op de illegale markt. Echter, in de huidige gedoogsituatie gaat deze redenering niet op, omdat alle cannabis illegaal wordt geproduceerd, zelfs die in de coffeeshops wordt verkocht. In de huidige gedoogsituatie biedt een coffeeshop op dat gebied dus geen duidelijke meerwaarde.

Een dergelijke redenering zou echter wel van toepassing zijn bij een landelijke regulering van de productie, distributie en verkoop van cannabis. Binnen het Experiment gesloten coffeeshopketen moeten de verkochte cannabisproducten namelijk aan strenge kwaliteitsnormen voldoen om de consumentengezondheid te waarborgen. Dit betekent dat de cannabis vrij moet zijn van schadelijke stoffen zoals pesticiden en zware metalen. Daarnaast is het verplicht dat de cannabisproducten duidelijk en nauwkeurig worden gelabeld, inclusief informatie over de samenstelling, potentie, herkomst en mogelijke effecten. Alvorens op de markt te worden gebracht, moeten alle cannabisproducten worden getest door geaccrediteerde laboratoria om te controleren of ze aan de gestelde eisen voldoen. In dit geval biedt een coffeeshop dus wel een duidelijke meerwaarde op het gebied van de volksgezondheid, maar het kan nog enige jaren duren voordat het komt tot landelijke regulering van de productie en distributie van cannabis.



4.1.3 Preventieve meerwaarde

Eerdere studies benadrukken de potentie van coffeeshops als preventieve platforms. Deze shops fungeren als ontmoetingsplek voor cannabisgebruikers die anders mogelijk buiten het zicht van hulpverlening zouden blijven, inclusief degenen die wellicht hulp nodig hebben. Coffeeshops bieden de mogelijkheid om informatie te verstrekken over cannabis, waardoor bewustwording van bijbehorende gezondheidsrisico's wordt vergroot. Helaas worden deze mogelijkheden nog niet altijd en overal volledig benut; niet alle coffeeshops leggen evenveel nadruk op preventie en voorlichting. Vaak blijft dit beperkt tot een simpele folder bij de ingang, zoals gedocumenteerd in onderzoek.

Desondanks kunnen coffeeshops zeker dienen als platforms voor preventie. Niet-commerciële coffeeshops, zoals die in Stads kanaal en Zwijndrecht, beschouwen het als hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om consumenten goed te begeleiden en te informeren. Deze shops controleren vaak de samenstelling van cannabisproducten, bijscholen hun personeel regelmatig om problematisch gebruik te herkennen, en gaan actief in gesprek met klanten over hun gebruiksgedrag. Bovendien werken deze coffeeshops vaak nauw samen met de gemeente en lokale gezondheidsinstanties.

Een ander voorbeeld is de implementatie van een keurmerk voor coffeeshops in de gemeente Haarlem sinds 2015. Dit keurmerk is gericht op het bieden van kwalitatieve dienstverlening aan cannabisconsumenten, waarbij veiligheid en openbare orde centrale aspecten zijn. Het keurmerk is ontwikkeld door een samenwerking tussen de gemeente Haarlem en verschillende stichtingen en instanties die betrokken zijn bij het drugsbeleid. Het keurmerk wordt alleen toegekend aan coffeeshops na raadpleging van een toetsings- en keuringscommissie die bestaat uit vertegenwoordigers van dezelfde partijen.

4.2 Leefbaarheid

Het begrip 'leefbaarheid' verwijst naar de kwaliteit van het leven in een omgeving en omvat verschillende aspecten die van invloed zijn op het welzijn en de tevredenheid van de bewoners. Als er als gevolg van de vestiging van de coffeeshop overlast ontstaat, kan de leefbaarheid in de gemeente in het geding komen. Het is echter van belang te benadrukken dat de effecten voor de leefbaarheid ook positief kunnen zijn en dat ze sterk kunnen variëren tussen verschillende gemeenten en wijken.

4.2.1 Stabiele situatie rondom coffeeshops

Over het algemeen blijft de situatie rondom coffeeshops stabiel en beheersbaar in de meer dan 100 Nederlandse gemeenten die dergelijke voorzieningen hebben. Het aantal gemeenten waar klachten over overlast in de directe omgeving van coffeeshops worden gemeld, is beperkt. Verschillende onderzoeken laten al geruime tijd een vergelijkbaar beeld zien. Hoewel de aard van de incidenten door omwonenden als hinderlijk kan worden ervaren, zijn ze over het algemeen niet ernstig van aard. Typische voorbeelden zijn verkeersproblemen, vervuiling en rondhangen. De stabiele situatie is grotendeels te danken aan de gezamenlijke inspanningen van gemeenten en coffeeshops. Door goede afspraken te maken en deze na te leven, wordt de overlast verminderd. Concrete voorbeelden hiervan is de inzet van zogenoemde 'sfeerbeheerders' bij de coffeeshops in



Roermond of 'gastheren en -vrouwen' bij diverse nieuwe gevestigde coffeeshops in de periferie van Amsterdam.

Ook in de gemeenten die zijn benaderd voor dit onderzoek wordt de situatie rondom nieuwe coffeeshops beschreven als stabiel. Vrijwel alle gemeenten die we hebben gesproken, geven aan dat de keuze voor de locatie van de coffeeshop van groot belang is geweest. Ambtenaren benadrukken dat de infrastructuur moet zijn afgestemd op de aanwezigheid van een coffeeshop. Een voorbeeld hiervan is te zien in de gemeente Kampen, waar een nieuwe coffeeshop is gevestigd aan het einde van een drukke winkelstraat. Omdat de coffeeshop zich aan het eind van de straat bevindt, zijn er nooit problemen gemeld, aangezien coffeeshopbezoekers niet door de straat hoeven te lopen of rijden. Zo hinderen zij de andere winkelbezoekers niet. Gemeenten hebben geen voorbeelden gerapporteerd waarbij de locatie van een coffeeshop achteraf ongeschikt bleek en toch tot overlast heeft geleid.

4.2.2 Verkeers- en parkeerproblemen

Dat wil niet zeggen dat er geen overlast kan ontstaan na de vestiging van een coffeeshop. Als er problemen ontstaan dan zijn die doorgaans gerelateerd aan verkeersdrukke en parkeergelegenheid in de nabije omgeving. Vooral wanneer de coffeeshop populair is en de bestaande infrastructuur niet in staat is om de toestroom van bezoekers en het toenemende aantal auto's te accommoderen, kunnen opstoppen en een gebrek aan parkeerruimte voor lokale bewoners ontstaan. De extra drukke en verkeersstroom in de omgeving kunnen ook leiden tot onveilige verkeerssituaties, vooral wanneer de verkeersafwikkeling van en naar de coffeeshop niet adequaat is geregeld, of als de coffeeshop zich bevindt op een bedrijventerrein met zwaar vrachtverkeer of in de nabijheid van drukke kruispunten.

Bij recent gevestigde coffeeshops komt deze problematiek maar weinig voor. De gemeenten die we hebben gesproken geven aan dat met goede locatiekeuze een hoop van deze problemen voorkomen kunnen worden. Het besproken voorbeeld uit Kampen illustreert dit, maar ook bij een verplaatsing van een vijftal coffeeshops in Amsterdam (van het centrum naar de periferie) hebben deze verkeersproblemen zich niet voorgedaan, omdat er zeer uitvoerig naar goede locaties is gezocht. De problemen ontstaan vooral rond coffeeshops die al lange tijd op een plek gevestigd zijn die in de loop der tijd drukker is geworden. Hierbij kan gedacht worden aan de twee coffeeshops in de gemeente Venray, welke in het centrum zijn gevestigd. In de loop der tijd hebben meer panden in de directe omgeving van de coffeeshops een woonfunctie gekregen, waardoor er meer bewoners zijn die overlast kunnen ervaren van de (bezoekers van de) shops. Een ander voorbeeld is een coffeeshop uit de gemeente Vlissingen die te maken kregen het verdwijnen van parkeergelegenheid in de omgeving, met een toename van de verkeersoverlast van bezoekers van de coffeeshop als gevolg.

4.2.3 Minder voorkomende overlastvormen

Andere vormen van hinder zijn minder frequent in de nabijheid van coffeeshops. Enkele studies wijzen op geluidsoverlast, met name in de avonduren wanneer de activiteit rondom de coffeeshop toeneemt. Dit omvat levendige straatgesprekken, luide muziek en het lawaai van voertuigmotoren. Bovendien wordt geconstateerd dat sommige coffeeshops sociale



overlast veroorzaken doordat mensen in de buurt rondhangen. Dit kan leiden tot ongemak en gevoelens van onveiligheid bij buurtbewoners, maar onderzoek suggereert niet dat de volledige sociale dynamiek van de omgeving wordt aangetast. Ten slotte kan de aanwezigheid van een coffeeshop in beperkte mate gepaard gaan met vervuiling en verloedering, zoals zwerfafval op straat. Deze vorm van hinder doet zich alleen voor als de betreffende coffeeshops de openbare ruimte niet adequaat beheren. De gemeenten die zijn geraadpleegd voor dit onderzoek hebben geen van allen te maken gehad met vergelijkbare problemen bij de oprichting van de nieuwe coffeeshop in hun gebied.

4.3 (Ondermijnende) criminaliteit

Wat betreft het effect van de vestiging van een coffeeshop kunnen drie vormen van criminaliteit worden onderscheiden. In de eerste plaats de mate van illegale straathandel in drugs. We behandelen deze vorm van criminaliteit expliciet, omdat de aanwezigheid van coffeeshops sterk van invloed kan zijn op de frequentie en zichtbaarheid van dit fenomeen. Ten tweede onderscheiden we andere, meer 'reguliere' vormen van criminaliteit, zoals diefstal, geweldpleging en vernieling. Het lijkt erop dat de relatie tussen coffeeshops en de frequentie van deze vormen van criminaliteit beperkt is, maar de gevolgen lijken sterk af te hangen van de lokale context. Ten slotte onderscheiden we ondermijnende criminaliteit, waarbij criminele activiteiten de boven- en onderwereld vermengen en de integriteit van de samenleving wordt aangetast. Wat betreft de invloed van een coffeeshop op deze vorm van criminaliteit is nog veel onduidelijk en blijft in vele contexten onderwerp van debat en onderzoek.

4.3.1 Illegale (straat)handel in drugs

Het vestigen van een coffeeshop in een gemeente lijkt over het algemeen te leiden tot een afname van de illegale handel in drugs, met name softdrugs. Deze illegale activiteit zou ook minder zichtbaar worden in de directe omgeving van de coffeeshop. Twee belangrijke factoren lijken dit effect te verklaren. In de eerste plaats neemt de vraag naar cannabis van de illegale markt in het gebied af, omdat consumenten nu de mogelijkheid hebben om cannabis in een gereguleerde omgeving aan te schaffen in plaats van alleen op de illegale markt. Onderzoek suggereert dat de meerderheid van de cannabisgebruikers de voorkeur lijkt te geven aan het kopen van cannabis in een coffeeshop vanwege de veronderstelde betere kwaliteit. Het is niet vast te stellen of er in de andere gemeenten die we voor dit onderzoek hebben gesproken cannabisgebruikers zijn overgestapt van het illegale naar het gedoogde aanbod. Er waren bij al deze gemeenten reeds coffeeshops binnen de gemeentegrenzen gevestigd. Wel is bekend dat er geen illegale staathandel is ontstaan rondom de nieuwe coffeeshops.

Ten tweede is het voor coffeeshops van groot belang, mede door het O-criterium dat voorschrijft dat ze geen overlast voor de omgeving mogen veroorzaken, om de openbare ruimte rondom hun locatie goed te beheren. We zien doorgaans dat ongewenste straathandelaren worden weggestuurd door medewerkers van coffeeshops of dat bij aanhoudende straathandel vrij snel de handhavende instanties worden ingeschakeld. De toegenomen kans op aanhouding van dealers lijkt te resulteren in een afname van zichtbare straathandel in de omgeving van coffeeshops. Ook in de gemeenten die we voor



dit onderzoek hebben gesproken zetten de exploitanten zich volgens de ambtenaren in om overlast in de openbare ruimte te voorkomen.

Bij deze mogelijke positieve effecten zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. Allereerst is het niet uitgesloten dat de straathandel zich zou kunnen verplaatsen naar andere delen van de stad of de regio. Dit wordt ook door enkele ambtenaren van andere gemeenten opgemerkt. Hoewel het niet zeker is of dit daadwerkelijk zal gebeuren, wordt geadviseerd dat de vestiging van een coffeeshop gepaard moet gaan met een integrale, regionale en flexibele aanpak van drugshandel om het mogelijke 'waterbed-effect' tegen te gaan. Ten tweede is het belangrijk om op te merken dat de invloed van coffeeshops zich lijkt te beperken tot de illegale handel in softdrugs. Omdat de groepen softdrugs- en harddruggebruikers over het algemeen weinig overlappen, heeft de vestiging van een coffeeshop weinig invloed op de omvang van de harddrugsmarkt. Voor het oplossen van problematiek op deze markt lijkt het vestigen van coffeeshops niet de meest passende oplossing.

4.3.2 Meer reguliere vormen van criminaliteit

Over het algemeen lijken de gevolgen van coffeeshops voor 'meer reguliere vormen' van criminaliteit, zoals diefstallen, overvallen, vervuiling en verloedering, beperkt te zijn. Sommige studies suggereren zelfs dat de vestiging van een coffeeshop kan leiden tot een afname van dergelijke vormen van criminaliteit in bepaalde gebieden, vanwege de sociale controle die uitgaat van een coffeeshop. Het idee hierachter is dat de aanwezigheid van goed beheerde coffeeshops als legale verkooppunten voor softdrugs kan bijdragen aan een gecontroleerde en gereguleerde omgeving, wat de aantrekkelijkheid voor criminele activiteiten zou verminderen. Bovendien zou een focus op preventie en veiligheid in en rondom coffeeshops een positieve invloed kunnen hebben op de algehele openbare veiligheid.

Hoewel de aanwezigheid van coffeeshops niet wordt gekoppeld aan een toename van conventionele vormen van criminaliteit, valt op dat populaire coffeeshops wel kunnen leiden tot een grotere concentratie van mensen op specifieke locaties. Aangezien een hoge concentratie van mensen in verband wordt gebracht met een verhoogd niveau van kleine criminaliteit, kan de coffeeshop indirect hieraan bijdragen. Niettemin lijkt dit scenario onwaarschijnlijk, aangezien zelfs in gemeenten zoals Amsterdam en grensgemeenten zoals Roermond, Sittard-Geleen en Venlo, waar grote aantallen bezoekers, waaronder die van coffeeshops, samenkomen, er geen hogere meldingen van criminaliteit rondom de coffeeshops zijn. Bovendien zijn er studies die laten zien dat personeel in Amsterdamse horecagelegenheden vaker te maken krijgen met agressie en criminaliteit dan medewerkers van coffeeshops.

4.3.3 Ondermijning

Naar de effecten van de vestiging van een coffeeshop op de mate van ondermijnende criminaliteit - criminele activiteiten die de fundamenteën van de samenleving aantasten - is tot op heden weinig onderzoek gedaan, mede gezien de complexiteit van het onderzoek daarnaar. Het blijft ten aanzien van dit fenomeen vaak bij speculaties op basis van veronderstellingen. Wel is er consensus over het feit dat het Nederlandse gedoogbeleid



een cruciale rol speelt voor de mate waarin coffeeshops bijdragen aan vormen van ondermijnende criminaliteit.

In de gedoogsituatie spelen coffeeshops een rol bij ondermijnende criminaliteit, maar het is van belang te benadrukken dat dit niet inherent is aan het concept van coffeeshops. In Nederland is de verkoop van softdrugs vanuit coffeeshops weliswaar gedoogd, maar de inkoop bij leveranciers is strafbaar. Dit resulteert in de zogenoemde 'achterdeurproblematiek'; exploitanten worden gedwongen om illegale activiteiten te ondernemen om de gedoogde verkoop te faciliteren. Onder de partijen die de cannabis illegaal produceren, zijn vrijwel zeker ook enkele betrokken bij georganiseerde misdaad. In die zin draagt een coffeeshop in de gedoogsituatie per definitie bij aan ondermijnende criminaliteit, of de exploitant dat nu wil of niet. In de huidige gedoogsituatie is ook niet uit te sluiten dat sommige coffeshopexploitanten opzettelijk banden hebben met de georganiseerde misdaad om bijvoorbeeld wederrechtelijk verkregen geld wit te wassen. Ook criminele uitbuiting van coffeshopexploitanten is in de huidige situatie niet uit te sluiten vanwege het gebrek aan transparantie in de coffeshopbranche.

Echter, de start van het Experiment gesloten coffeshopketen in twee gemeenten op 15 december 2023 kan worden gezien als een eerste stap richting het oplossen van de achterdeurproblematiek. Mocht het tot een landelijke regulering van de distributie, productie en verkoop van softdrugs komen, dan valt de bijdrage van de coffeshop aan de ondermijnende criminaliteit in zijn geheel weg. Niet alleen omdat het distributieproces van teler naar coffeshop volledig kan worden gevolgd, maar ook omdat de coffeshop en de exploitant een transparante bedrijfsvoering kunnen en moeten voeren. Het wordt voor controlerende en handhavende instanties dus vermoedelijk makkelijker om malafide exploitanten en organisaties uit de keten te weren.

4.4 Economie

Onderzoek naar de financiële effecten van coffeeshops is beperkt, voornamelijk vanwege de complexiteit rond het feit dat coffeeshops een product verkopen dat niet legaal geproduceerd mag worden. Hoewel er wel informatie beschikbaar is over het bezoekgedrag van klanten, inclusief hun gebruik van andere voorzieningen naast coffeeshops, kennen deze onderzoeken hun beperkingen. Desondanks kunnen op basis van een combinatie van inzichten uit eerdere studies en gezond verstand enkele mogelijke economische effecten worden geïdentificeerd. De potentiële economische effecten in deze paragraaf zijn afgeleid uit de uiteenzettingen, gedachtesgangen en verwachtingen van onderzoekers, ambtenaren en experts. Het ontbreken van specifiek onderzoek bemoeilijkt echter de bevestiging of weerlegging van deze mogelijke economische effecten van coffeeshops.

4.4.1 Economische stimulans

Naar aanleiding van onze belronde en de inventarisatie van onderzoeken kunnen we geen concrete voorbeelden geven van gemeenten waar het vestigen van coffeeshops een duidelijk positief of negatief economisch effect heeft gehad. We vermoeden dat de economische impact van een coffeshop op een gemeente beperkt zal zijn. Hoewel het oprichten van een coffeshop logischerwijs een positieve invloed kan hebben op lokale werkgelegenheid, zal dit effect naar verwachting een klein effect zijn. Het runnen van een



coffeeshop vereist personeel, waaronder verkopers, beveiligingsmedewerkers en beheerders, maar coffeeshops zijn over het algemeen kleinschalige bedrijven met een beperkt aantal werknemers. Daarnaast zal het vestigen van een coffeeshop niet leiden tot meer werkgelegenheid in de productie van cannabis, aangezien dit een illegale activiteit is. Bovendien genereren coffeeshops inkomsten door de verkoop van cannabisproducten, maar deze bieden lokale overheden geen extra belastinginkomsten, aangezien het product dat wordt verkocht niet legaal geproduceerd mag worden.

Sommigen suggereren ook dat de opening van een coffeeshop een impuls kan geven aan andere lokale bedrijven, zoals restaurants, winkels en entertainmentfaciliteiten, die mogelijk profiteren van de toegenomen bedrijvigheid in het gebied rond de coffeeshop. Desondanks moeten de verwachtingen hiervan niet te hooggespannen zijn, omdat uit eerdere studies blijkt dat coffeeshopbezoekers voornamelijk naar het gebied reizen voor de coffeeshop en meestal niet naar andere voorzieningen gaan. Deze redenering geldt waarschijnlijk alleen in Amsterdam, waar toerisme sterk verbonden is met de aanwezigheid van coffeeshops.

4.4.2 (Drugs)toerisme

Toerisme als gevolg van de vestiging van coffeeshops komt maar in een beperkt aantal gemeenten voor, maar wanneer het voorkomt – met name in grensgemeenten met coffeeshops – dan leidt dit eerder tot problemen dan tot potentieel economisch gewin. Hoewel dit type toerisme in theorie extra economische activiteit zou kunnen genereren, zoals uitgaven van toeristen in lokale winkels, restaurants en accommodaties, blijft de economische meerwaarde vaak beperkt omdat coffeeshopbezoekers hoofdzakelijk naar gebieden reizen vanwege de aanwezigheid van coffeeshops. De negatieve effecten van 'coffeeshoptoerisme' manifesteren zich wel in de grensgemeenten waar coffeeshoptoerisme voorkomt.

Eerder onderzoek laat zien dat coffeeshoptoerisme kan leiden tot een belasting van de infrastructuur rondom coffeeshops, hetgeen mogelijk resulteert in overlast voor de omgeving. Het gaat voornamelijk om grensgemeenten waar zich dit voordaat, zoals de gemeente Roermond en Sittard-Geleen (laatstgenoemde voor de handhaving van het Ingezetenen criterium). Daarnaast zijn er verbanden gevonden tussen een toename van coffeeshoptoerisme en een stijging in illegale straathandel. Voorbeelden hiervan zijn de gemeenten Venlo, Maastricht en Enschede. In het meest nadelige scenario zullen de gemeenten en politie in deze gebieden extra inspanningen moeten leveren om toezicht te houden, de naleving van wetgeving te handhaven en eventuele overlast te beheersen. Het valt op dat het hier vooral gaat om grootstedelijke gemeenten of gemeenten met een grensligging; de gemeente Noordoostpolder is geen van beide.

4.4.3 Negatieve invloeden

De vestiging van coffeeshops kan leiden tot toenames in kosten voor lokale overheden. Het reguleren en handhaven van de activiteiten van deze shops brengt specifieke verantwoordelijkheden met zich mee, waaronder het handhaven van leeftijdsbeperkingen, het controleren van naleving van wetgeving en mogelijk het handhaven van de openbare orde. Over het algemeen mag worden verwacht dat een gemeente extra fte's zal moeten toewijzen aan toezicht en handhaving om ervoor te zorgen dat de coffeeshop in



overeenstemming is met de wet- en regelgeving, om overlast te minimaliseren en om de veiligheid in de omgeving te waarborgen. Andere gemeenten spreken in dit verband over zo'n twee tot vijf extra fte's, maar we merken op dat het hier waarschijnlijk om zeer grove schattingen gaat.

Hoewel de vestiging van coffeeshops doorgaans niet wordt geassocieerd met een toename van cannabisgebruik, merken we op dat indien dit wel het geval is, het kan resulteren in aanvullende maatschappelijke kosten. Theoretisch gezien kan een toename van overmatig cannabisgebruik namelijk leiden tot hogere gezondheidszorgkosten. Ook kunnen bedrijven in de omgeving, met name die gericht zijn op gezinnen, bezorgd zijn over de mogelijke impact van een coffeeshop op hun klantenbestand. Zorgen van bedrijven over reputatieschade en een mogelijke afname in klanten kunnen negatieve gevolgen hebben voor de bedrijfsprestaties. Op dit moment is er echter geen beschikbare informatie die dit mogelijke effect bevestigt of ontkracht.

Daarnaast kan de aanwezigheid van een coffeeshop de vastgoedwaarde in de directe omgeving negatief beïnvloeden, aangezien potentiële bewoners mogelijk terughoudend zijn om in de buurt van een coffeeshop te wonen, wat kan leiden tot een afname in de vraag naar onroerend goed en een daling van de vastgoedwaarde. Op dit moment is er geen informatie beschikbaar op basis waarvan we zouden kunnen inschatten hoe groot een waardedaling zou zijn en of die zich daadwerkelijk zou voordoen. Het betreft een zeer complex fenomeen om te bestuderen omdat vastgoedwaarden worden beïnvloed door een groot scala aan factoren.

4.5 Stichtingsmodel

Als het tot vestiging van een coffeeshop binnen de gemeente Noordoostpolder komt, dan wordt er grote waarde gehecht aan het laten exploiteren daarvan op basis van het stichtingsmodel. Zoals reeds besproken in hoofdstuk 2, wordt de coffeeshop in dit model opgezet als een coöperatie of stichting. Deze coöperatie moet een algemeen maatschappelijk belang dienen en een bestuur houdt toezicht op het beleid en de activiteiten van de coffeeshop. Gezien de inhoud van de interviews kan zelfs worden gesteld, dat er geen draagvlak voor is om de vestiging van een coffeeshop op een ander wijze vorm te geven. De vraag rijst wat de bekende voor- en nadelen van dit model voor coffeeshops precies zijn.

4.5.1 Voordelen van het stichtingsmodel

Gebaseerd op de beschikbare informatie en gesprekken met andere gemeenten, identificeren wij enkele duidelijke voordelen voor gemeenten bij het gebruik van een stichtingsmodel. In de eerste plaats biedt het stichtingsmodel gemeenten meer zeggenschap over de exploitatie van de coffeeshop. Via de statuten van de stichting kan de gemeente specifieke regels, voorwaarden en doelen vaststellen waaraan de coffeeshop moet voldoen. Het bestuur van de stichting kan verantwoordelijk worden gehouden voor het volgen en handhaven van de regelgeving. Omdat de stichting een bestuur heeft dat kan worden aangesproken, kan dit leiden tot een meer transparante en gecontroleerde



bedrijfsvoering, waarbij de gemeente effectiever toezicht kan houden op de activiteiten van de coffeeshop.

Een goed voorbeeld van hoe dit kan uitwerken is de sluiting van de coffeeshop in de gemeente Zwijndrecht in 2019. De coffeeshop, geëxploiteerd door een stichting, werd gesloten nadat de directeur-bestuurder, tevens vergunninghouder, op non-actief was gesteld door de Raad van Toezicht van de stichting. Dit leidde tot het vervallen van de vergunning en gedoogbeschikking op basis van lokale verordeningen. Hoewel de sluiting betreurd werd door vrijwel alle betrokken partijen, was er gezien de gemaakte afspraken geen andere beslissing mogelijk. In dit geval bood de sluiting de gelegenheid voor de stichting om de bedrijfsvoering van de coffeeshop door te lichten en op orde te brengen, onder toezicht van de relevante autoriteiten.

We wijzen erop dat ook in andere modellen gemeenten voorwaarden kunnen stellen aan coffeeshops, zoals betreffende de locatie en de regels die moeten worden nageleefd (AHOJGI-criteria en aanvullende criteria). Gemeenten leggen deze regels vast in hun coffeeshopbeleid en formuleren, indien van toepassing, de consequenties van overtredingen. Een essentieel verschil is echter dat de regelgeving en controle in deze modellen niet intern worden gewaarborgd door de coffeeshop zelf, maar uitsluitend extern worden gecontroleerd en gehandhaafd door de gemeente. Er lijkt in deze modellen dus in mindere mate sprake te zijn van een hechte samenwerking tussen de coffeeshop en de gemeente.

Een ander belangrijk voordeel van het stichtingsmodel is dat de coffeeshop geen winstoogmerk heeft en een maatschappelijk belang nastreeft en dat de opbrengsten van de coffeeshop worden ingezet voor maatschappelijke doeleinden. De perceptie van de coffeeshop als een sociaal verantwoordelijke onderneming zou bovendien tot een grotere acceptatie van de coffeeshop in de lokale gemeenschap kunnen leiden. Daarnaast is het aannemelijk dat het stichtingsmodel een specifiek type exploitant aantrekt. Exploitanten die niet primair gericht zijn op winstmaximalisatie zullen mogelijk meer interesse tonen in het stichtingsmodel. Dit biedt de gemeente de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het type exploitant dat zij in de gemeente wil verwelkomen.

4.5.2 Nadelen van het stichtingsmodel

De nadelen van het stichtingsmodel voor coffeeshops lijken vooral merkbaar voor de exploitant, terwijl de negatieve invloed voor de gemeente beperkter lijkt. Hoewel de gemeente profiteert van een verhoogde zeggenschap over de bedrijfsvoering en mogelijk betere controle op naleving van regelgeving, ondervindt de exploitant juridische en administratieve lasten bij het oprichten en beheren van een stichting. Het zorgvuldig structureren van de statuten en reglementen gaat gepaard met complexiteit en kosten, wat een drempel kan vormen voor potentiële exploitanten. Daarnaast kan de verhoogde mate van gemeentelijke zeggenschap over de coffeeshopbedrijfsvoering door sommige exploitanten als onwenselijk worden beschouwd. Het is belangrijk op te merken dat de gemeente ook inspanningen moet leveren tijdens de oprichtingsfase van de stichting, wat enige capaciteit en betrokkenheid vereist. Bij het overwegen van een ander bedrijfsmodel zou de inzet van de gemeente waarschijnlijk minder intensief zijn.



Een bijkomend nadeel van het stichtingsmodel is de verminderde flexibiliteit in vergelijking met alternatieve bedrijfsstructuren, zoals een besloten vennootschap (bv) of een eenmanszaak. Deze beperkingen kunnen de operationele besluitvorming belemmeren en de aanpassingsmogelijkheden aan veranderende omstandigheden beperken. Hierdoor kan een coffeeshop in een stichtingsmodel minder concurrerend zijn op financieel gebied dan zijn tegenhangers onder andere structuren. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de winstgevendheid van de coffeeshop, maar ook voor de capaciteit om bij te dragen aan sociale initiatieven of lokale programma's ten behoeve van de gemeenschap. Als de financiële middelen beperkt zijn, kan een coffeeshop in een stichtingsmodel moeite hebben voldoende bij te dragen aan sociale doelen, wat voor de gemeente als minder wenselijk kan worden beschouwd. Bovendien is het opdrijven van de verkoopcijfers door reclame te maken niet toegestaan voor een coffeeshop op basis van het geen Afficherings-criterium (A-criterium).



5 BELEIDSMOGELIJKHEDEN

In dit hoofdstuk onderzoeken we de beleidsmogelijkheden die de gemeente Noordoostpolder zou hebben bij de vestiging van een coffeeshop. Het Nederlandse gedoogbeleid voor coffeeshops hanteert landelijke criteria, maar geeft gemeenten ook de vrijheid om beleidsvormen te kiezen en lokale criteria toe te voegen. Deze aanvullende opties en criteria stellen gemeenten in staat het beleid beter af te stemmen op specifieke lokale omstandigheden. Dit hoofdstuk geeft zodoende een overzicht van de knoppen waaraan de gemeente kan draaien bij het ontwikkelen van coffeeshopbeleid. Om de leesbaarheid van het hoofdstuk te bevorderen, zijn de onderzoeken waar dit hoofdstuk op is gebaseerd opgenomen in een bijlage.

5.1 Het landelijk gedoogbeleid voor coffeeshops

Begin jaren negentig van de vorige eeuw heeft het Openbaar Ministerie (OM) gekozen voor een landelijke invoering van de gedoogcriteria voor coffeeshops. Dit betekent dat wanneer aan deze criteria wordt voldaan, het OM afziet van vervolging bij de verkoop van softdrugs vanuit coffeeshops. De productie en aanlevering van softdrugs blijft echter verboden. Deze criteria zijn in de loop der jaren verder aangescherpt en gespecificeerd.

De landelijke criteria luiden als volgt:

- geen **A**ffichering: dit betekent geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit;
- geen **H**arddrugs: dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht mogen worden;
- geen **O**verlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshop, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten;
- geen verkoop aan **J**eugdigen en geen toegang aan jeugdigen tot een coffeeshop, waarbij is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van 18 jaar;
- geen verkoop van **G**rote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= 5 gram) en maximaal 500 gram handelsvoorraad aanwezig op enig moment. Onder transactie wordt begrepen alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.
- geen verkoop aan niet-**I**ngezetenen. Dit criterium is in 2013 toegevoegd en stelt dat alleen ingezetenen van Nederland toegang hebben tot de coffeeshop en dat uitsluitend aan ingezetenen van Nederland softdrugs kunnen worden verkocht.

Naast de AHOJG-criteria geeft het College van procureurs-generaal aan dat een coffeeshop een alcoholvrije horecagelegenheid is.

Nederlandse gemeenten met een coffeeshopbeleid worden geacht de landelijke gedoogcriteria voor coffeeshops daarin op te nemen. Zij mogen daarbij strenger zijn dan de landelijke gedoogcriteria, maar niet soepeler. Er zijn anno 2022 in Nederland 102 coffeeshopgemeenten. In vrijwel al deze gemeenten worden de gedoogcriteria (AHOJGI)



en de maximale handelshoeveelheid in het beleid opgenomen. Enkele gemeenten hebben echter het A-criterium, de maximale handelshoeveelheid, of het G-criterium niet expliciet vastgelegd. Het I-criterium vormt hierop een uitzondering; dit is door beduidend minder gemeenten in het beleid opgenomen.

Coffeeshops in Nederland kunnen aantrekkingskracht hebben op buitenlandse (soft)drugstoeristen. Sommige gemeenten scherpen daarom het G-criterium aan om drugstoerisme te ontmoedigen. Er mag in deze gemeenten een lager aantal gram softdrugs per dag per klant verkocht worden. Het I-criterium, gericht op ingezetenschap, is ook een middel om drugstoerisme aan banden te leggen. Het wordt dus door beduidend minder gemeenten vastgelegd en ook onder de gemeenten die het wel hebben vastgelegd zijn er velen die het niet actief handhaven. Het wordt alleen ingezet door gemeenten die dat nodig achten, omdat zij hinder ondervinden van coffeeshoptoerisme. De inzet van het I-criterium is wat dat betreft misschien wel het beste voorbeeld van lokaal maatwerk.

5.2 Beleidsvormen

Niet alle 102 Nederlandse gemeenten met coffeeshops hanteren dezelfde beleidsvorm. Er zijn meerdere beleidsopties te onderscheiden met elk eigen uitgangspunten. Wel zien we dat vrijwel alle gemeenten (99 van de 102) anno 2022 een zogenoemd maximumbeleid hanteren, waarbij een maximaantal coffeeshops binnen de gemeentegrenzen wordt toegestaan. Enkele van deze gemeenten hanteren daarbij een afnemend maximum. Het maximaantal wordt in deze gemeenten naar beneden bijgesteld zodra een coffeeshop om wat voor reden dan ook verdwijnt. Het is overigens op basis van het Nederlandse gedoogbeleid niet verplicht om het maximaantal coffeeshops vast te leggen in het beleid.

Naast het (afnemende) maximumbeleid kunnen gemeenten het beleid nog nader specificeren. De meesten doen dat overigens niet. Er kan onderscheid worden gemaakt in de volgende, elkaar niet uitsluitende, beleidsopties:

- a) **Verminderingsbeleid:** het aantal coffeeshops dient, al dan niet door een actief beleid, op termijn te worden teruggedrongen. De gemeente heeft daarbij nog geen (nieuw) maximaantal vastgesteld. Eén gemeente zei in 2022 deze beleidsvorm te hanteren.
- b) **Uitsterfbeleid:** het aantal coffeeshops dient, al dan niet door een actief beleid, op termijn te worden teruggedrongen. Deze optie lijkt sterk op een verminderingsbeleid. Het verschil is echter dat bij een uitsterfbeleid wel een (nieuw) maximaantal is vastgelegd of dat is aangegeven welke coffeeshops op termijn dienen te verdwijnen (bijvoorbeeld alle coffeeshops buiten een bepaald gebied). Ook kan het zijn dat de gemeente naar een nulbeleid toe wil. In het kalenderjaar 2022 zeiden zes gemeenten dat zij een uitsterfbeleid hadden.
- c) **Ontmoedigingsbeleid:** de gemeente probeert uitsluitend door het stellen van (nieuwe) voorwaarden de ongewenste vestiging van nieuwe coffeeshops tegen te gaan en het aantal bestaande coffeeshops terug te dringen. In 2022 ging het om twee gemeenten die zeiden dat zij deze beleidsoptie hanteerden.
- d) **Stichtingsmodel:** er zijn één of meerdere gecontroleerde, niet-commerciële, verkooppunten van cannabis, ondergebracht in een daartoe aangewezen stichting. Bij



de monitormeting over 2022 gaven vijf gemeenten aan dat zij een stichtingsmodel hanteerden.

- e) **Vestigingsbeleid:** coffeeshops mogen zich vestigen in de gemeente, mits het maximumbeleid dit toestaat. Er zijn echter wel strikte regels opgesteld met betrekking tot de locatie van de coffeeshops. Anno 2022 specificerden zes gemeenten hun beleid nader als zijnde een vestigingsbeleid.
- f) **Regionale afspraken/beleid:** er zijn in regionaal verband afspraken gemaakt of gezamenlijk beleid opgesteld over het te voeren coffeeshopbeleid. Bij de jaarlijkse monitoren over het kalenderjaar 2022 gaven 14 (14%) gemeenten aan dat er onderling afspraken tussen gemeenten in de regio zijn gemaakt over het te voeren coffeeshopbeleid. Het kan gaan om een maximumaantal voor de gehele regio of afspraken over in welke gemeenten er wel en geen coffeeshops kunnen worden gevestigd. Daarnaast zijn er regionale afspraken gemaakt over het al dan niet (actief) handhaven van het Ingezetenen criterium (I-criterium). Gemeenten in dezelfde regio spreken in dat geval af dat alle gemeenten in een regio het I-criterium wel of juist niet handhaven.

5.3 Vestigingscriteria

Gemeenten kunnen naast de landelijke AHOJGI-criteria in hun coffeeshopbeleid aanvullend criteria opnemen waaraan (de locatie van) een coffeeshop moet voldoen om in aanmerking te komen voor een gedoogverklaring. De additionele criteria die betrekking hebben op de locatie van een coffeeshop worden doorgaans aangeduid als 'vestigingscriteria'. De vestigingscriteria dienen als kader om vestiging van nieuwe coffeeshops (of verplaatsing van bestaande) te kunnen toetsen. Andere gemeenten die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken geven aan dat een goed gekozen locatie essentieel is voor het naar tevredenheid functioneren van een coffeeshop en dat de vestigingscriteria dé manier zijn om hierop te sturen.

Dit zijn de meest gebruikte vestigingscriteria door coffeeshopgemeenten:

- a) **Afstandscriterium:** Coffeeshops zijn niet toegestaan binnen een bepaalde afstand van onderwijsvoorzieningen.
- b) **Woon- en leefklimaat:** De vestiging van een coffeeshop mag geen negatieve invloed hebben op het woon- en leefklimaat van de directe omgeving.
- c) **Horecabestemmingsplan:** Coffeeshops kunnen alleen worden gevestigd op locaties met een bestemming voor horeca.
- d) **Binnen afgebakend gebied:** Coffeeshops mogen uitsluitend worden gevestigd binnen een specifiek begrensd gebied.
- e) **Niet bij jongerenvoorziening:** Coffeeshops zijn niet toegestaan in de nabijheid van voorzieningen voor jongeren, vaak onderworpen aan een afstandscriterium.
- f) **Onderlinge afstand tussen coffeeshops:** Er moet een minimale afstand zijn tussen twee coffeeshops.
- g) **Niet bij horeca, winkels en bedrijven:** Coffeeshops mogen niet worden gevestigd in de directe omgeving van horecagelegenheden, winkels en bedrijven. Het type horeca, winkels of bedrijven waarop dit vestigingscriterium van toepassing is, verschilt per gemeente.



- h) **Niet bij daklozen- en verslaafdenopvang:** Coffeeshops kunnen niet worden gevestigd in de nabijheid van opvangvoorzieningen voor daklozen en/of verslaafden. Sommige gemeenten gebruiken de term 'voorzieningen voor kwetsbare groepen'.
- i) **Geen verbinding tussen woning en coffeeshop:** Een coffeeshop mag niet worden gevestigd als deze verbonden is met een woning.
- j) **Parkeergelegenheid:** Bij de vestiging van een coffeeshop moet voldoende parkeergelegenheid worden gerealiseerd.

5.4 Additionele criteria

Gemeenten hebben ook de mogelijkheid om criteria toe te passen die niet direct gerelateerd zijn aan de vestiging van een coffeeshop, maar wel als voorwaarde gelden voor het verlenen van de gedoogstatus. Van de 102 coffeeshopgemeenten hadden 92 in 2022 ten minste één zo'n aanvullend criterium in hun beleid opgenomen. Het overgrote deel van de gemeenten richt zich voornamelijk op de beheerder en het personeel van de coffeeshop met dergelijke criteria. In 2022 ging het om 66 van de 102 gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn het verplicht volgen van cursussen, de eis dat de beheerder ervaring moet hebben met het exploiteren van een coffeeshop, de verplichting dat er altijd personeel aanwezig moet zijn, en de eis dat medewerkers een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) moeten kunnen overleggen. In mindere mate richten gemeenten zich met aanvullende criteria op de omgeving van de shop (met name het verbieden van terrassen bij coffeeshops), openings- en sluitingstijden, preventie (voornamelijk de aanwezigheid van voorlichtingsmateriaal in de coffeeshop), en de bedrijfsvoering (voornamelijk het niet verkopen van smart- en/of ecodrugs in de coffeeshop).

We merken op dat de mogelijkheden voor aanvullende criteria vrijwel eindeloos zijn. Omdat coffeeshops momenteel worden gedoogd, dienen ze zich te houden aan de door de gemeente gestelde regels om die gedoogstatus te verkrijgen en te behouden, ongeacht hoe streng deze regels ook zijn. Indien een coffeeshop een bepaalde maatregel als onredelijk beschouwt, kan deze wel juridische stappen ondernemen om de gemeente te dwingen het beleid aan te passen. Dergelijke situaties komen de samenwerking tussen coffeeshop en gemeente uiteraard niet ten goede. Het is daarom verstandig om voorgenomen aanvullende criteria zorgvuldig te op te stellen en eerst voor te leggen aan juristen met ervaring in coffeeshopbeleid.

5.5 Aandachtspunten

5.5.1 Verdeelmethodiek vergunningen

Vergunningen voor coffeeshops mogen niet zomaar aan eenieder beschikbaar worden gesteld. Er is op dit moment volop discussie over of een vergunning voor een coffeeshop schaars is. Het is onze verwachting, dat als het tot een landelijke regulering van de productie, distributie en verkoop van cannabis komt, een vergunning voor een coffeeshop vrijwel zeker als schaarse vergunning zal worden beschouwd. Mocht dat het geval zijn, dan zullen deze vergunning dusdanig moeten worden aanbesteed, dat iedere potentiële exploitant dezelfde kansen heeft om de vergunning te winnen. Het hanteren van een goede verdeelmethodiek is dan van belang.



Gemeenten maken gebruik van diverse methoden en combinaties daarvan om vergunningen te verdelen. De meest voorkomende methoden lijken loting, een vergelijkende toets en volgorde van binnenkomst te zijn. Het is belangrijk op te merken dat de laatstgenoemde methode niet goed aansluit bij het principe van schaarse vergunningen voor coffeeshops, terwijl dat wel het geval is voor de eerste twee opties. Hieronder worden de verschillende opties uiteengezet:

- **Loting:** Veel gemeenten hanteren loting om vergunningen onder de aanvragers te verdelen. Zodra een vergunning beschikbaar is, wordt dit via officiële publicaties, websites en andere communicatiekanalen bekendgemaakt door de gemeente. Geïnteresseerde partijen kunnen een aanvraag indienen om in aanmerking te komen. Deze aanvragen moeten voldoen aan specifieke criteria en voorwaarden. Een nadeel van loting, volgens ambtenaren, is dat niet altijd de beste exploitant de vergunning krijgt, omdat aanvragers met minimale kwalificaties evenveel kans maken. Dit nadeel kan deels worden ondervangen door strenge voorwaarden en criteria op te stellen. Loting is voor gemeenten doorgaans eenvoudiger uit te voeren dan een vergelijkende toets en biedt gelijke kansen aan degenen die aan de voorwaarden voldoen. Gemeenten kiezen voor loting als zij streven naar gelijkheid van kansen.
- **Vergelijkende toets:** Een alternatieve verdeelmethode is de vergelijkende toets, waarbij de exploitant die het beste aan de gestelde voorwaarden en criteria voldoet, de vergunning krijgt. Scores worden toegekend aan diverse criteria, en de aanvrager met de hoogste score ontvangt de vergunning. Bij gelijke scores kan alsnog worden overgegaan tot loting. Een discussie over de uitslag kan ontstaan vanwege de subjectiviteit van beoordeling bij een vergelijkende toets. Het opstellen en uitvoeren van een vergelijkende toets vergt over het algemeen meer inspanning van gemeenten dan loting. Gemeenten kiezen voor deze methode als zij de nadruk willen leggen op de kwaliteit van de aanvragen.
- **Volgorde van binnenkomst:** Een derde methode is verdeling op basis van volgorde van binnenkomst, waarbij gemeenten een wachtlijst hanteren. Bij het vrijkomen van een vergunning komt de eerstvolgende op de wachtlijst in aanmerking, mits aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Deze methode kan leiden tot lange wachttijden en in sommige gevallen zelfs tot het niet verkrijgen van een vergunning. Steeds minder gemeenten gebruiken deze methode, omdat het niet goed aansluit bij het principe van schaarse vergunningen. In het verleden was dit wel een gebruikelijke manier van toekennen, maar het wordt nu als verouderd beschouwd.

5.5.2 Wet Bibob

Sinds 1 juni 2003 kunnen gemeenten gebruik maken van de Wet Bibob. Deze wet heeft als doel de integriteit van bestuursorganen te waarborgen. De Wet Bibob is van toepassing op (bepaalde) vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties. Coffeeshops vallen ook onder het bereik van Wet Bibob. Gemeenten kunnen op basis van deze wet een vergunningaanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt. Het uitvoeren van een BIBOB-screening bij coffeeshopeigenaren wordt door andere gemeenteambtenaren vrijwel altijd als positief ervaren, met name in de strijd tegen ondermijning van de samenleving.



5.5.3 Verbod op rookruimtes

Per 1 juli 2022 is het algehele verbod op rookruimtes in de horeca in werking getreden. De gevolgen van dit verbod raken ook coffeeshops, omdat er geen mogelijkheid meer is om cannabis met tabak in de coffeeshop te roken. Er is nog geen onderzoek verricht naar de effecten van de invoering van het verbod op rookruimtes, maar gemeenteambtenaren en experts hebben gevoelsmatig de indruk dat afhalen van cannabis bij coffeeshops hierdoor populairder is geworden ten opzichte van het ter plaatse consumeren. De gemeente doet er verstandig aan om hier rekening mee te houden door te anticiperen op een coffeeshop die zich voornamelijk richt op afhaal. Zij kan een toekomstige exploitant verplicht stellen om passende beheersmaatregelen te treffen. Bij afhaalcoffeeshops zien we vaak een kortere verblijfsduur, hetgeen resulteert in meer mobiliteit van en naar de coffeeshop. Ook komen er meer bezoekers met de auto naar de shops komen en komt het fenomeen 'pitstoppen' daar vaker voor. Ten slotte is bij een afhaalshop sprake van een verhoogde kans op het gebruik van softdrugs op straat, omdat klanten na aankoop hun cannabis niet binnen met tabak mogen roken.

5.5.4 Experiment gesloten coffeeshopketen

De gemeente zal rekening moeten houden met het aanstaande experiment met een gesloten coffeeshopketen. Op dit moment heeft dit alleen voor de tien deelnemende interventiegemeenten gevolgen, omdat zij het beleid en de juridische vormgeving daarvan aan de nieuwe wettelijke bepalingen moeten hebben aangepast. Ook worden in deze gemeenten nieuwe werkafspraken gemaakt over de handhaving en sanctionering van het beleid. Ondanks dat de niet-deelnemende gemeenten nog geen zaken van het beleid hoeven aan te passen op de mogelijke regulering van de productie, distributie en verkoop van cannabis, is het wel verstandig om er alvast rekening mee te houden bij het opstellen van een volledig nieuw beleid. We achten de kans dat het huidige gedoogbeleid in stand zal blijven na afronding van het experiment namelijk zeer gering.

5.6 Praktische aspecten

De vestiging van een coffeeshop zal praktische gevolgen hebben voor de werklust, handhaving en samenwerking binnen de gemeente. Hieronder benoemen we de meeste relevante. Al deze punten zijn ook door respondenten aangestipt in de interviews als zijnde in hun ogen belangrijke aandachtspunten als het daadwerkelijk tot implementatie mocht komen.

5.6.1 Hogere werklust en kosten gemeente en politie

Medewerkers van de gemeente zullen worden geconfronteerd met een wijziging in hun werklust als gevolg van de implementatie van nieuw beleid met betrekking tot coffeeshops. Hoewel de precieze omvang van deze verandering niet exact kan worden bepaald, is het zeer waarschijnlijk dat de werklust van de gemeente zal stijgen. Dit komt doordat er nieuw beleid moet worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Andere gemeenten schatten dat tijdens de fase van het opstellen van coffeeshopbeleid en het organiseren van toezicht en handhaving naar verwachting tussen de twee en vijf fulltime equivalenten (fte's) nodig zijn. Het benodigde aantal fte's is echter alleen van toepassing tijdens deze aanloopfase. Na deze fase kan het aantal fte's weer worden verminderd. Na verloop van



tijd zal de extra werklast waarschijnlijk afnemen, omdat het beleid dan is ontwikkeld en vastgesteld, en er alleen nog uitvoering aan gegeven hoeft te worden. Het gaat dus om een tijdelijke investering.

In de eerste plaats zal het coffeeshopbeleid beleidsmatig moeten worden vormgegeven en begeleid. Medewerkers van de afdelingen ruimtelijke ordening, vergunningen en openbare orde en veiligheid zullen hierbij betrokken moeten worden. In grotere gemeenten met meer dan vier coffeeshops worden doorgaans specifieke ambtenaren van een van deze afdelingen aangesteld die zich primair bezighouden met het coffeeshopbeleid. In dat geval kan het aantal extra fte's mogelijk nog hoger uitvallen dan vijf. Daarnaast verwachten we dat de gemeente extra financiële middelen vrij zou moeten maken, zodat partijen voor verslavingszorg daadwerkelijk kunnen inzetten op preventie van cannabisgebruik in en rond de coffeeshop. Op basis van ons onderzoek is niet goed in te schatten om hoeveel extra financiële middelen het zou gaan.

Daarnaast speelt de gemeentelijke handhaving een rol bij het in goede banen leiden van de vestiging van een coffeeshop. Er moeten controles bij de coffeeshops worden uitgevoerd om te zien of deze zich aan de regels houden, vaak uitgevoerd door Boa's. Zowel de gemeente als de politie zijn hierbij betrokken, waarbij de gemeente primair verantwoordelijk is voor de controles. De intensivering van de samenwerking tussen politie en gemeentelijke handhaving is noodzakelijk, onder andere door het maken van duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden en te nemen handhavingsmaatregelen. Toch verwachten we niet dat dit de voornaamste toename in werklast zal veroorzaken. Nederlandse gemeenten met coffeeshops kunnen namelijk zelf bepalen hoeveel controles er bij de coffeeshops moeten plaatsvinden. In andere gemeenten gaat het meestal om tussen de twee en vier controles per jaar. Boa's hoeven dus niet continu met de coffeeshops bezig te zijn.

5.6.2 Vergunning en evaluatiemomenten

Een onderwerp dat naar veelvuldig naar voren komt in de interviews, is de roep om een zorgvuldig vergunningsproces en ingebouwde evaluatiemomenten. Zoals eerder aangegeven, zal het opzetten hiervan waarschijnlijk leiden tot de grootste toename in werklast. De respondenten benadrukken de noodzaak dat de vestiging van een coffeeshop omkeerbaar moet zijn als de gestelde doelen niet worden behaald. Om deze reden wordt het voorstel gedaan om de verplaatsing van coffeeshops uit te voeren op basis van een tijdelijke vergunning binnen een 'pilotproject'. Binnen een dergelijk pilotproject kan een coffeeshop onder specifieke voorwaarden eerst 'tijdelijk' (dus niet permanent) worden gevestigd voor een vooraf overeengekomen periode, bijvoorbeeld vijf jaar. Door de tijdelijkheid aan de vestiging toe te voegen, kunnen de effecten worden gemonitord en indien nodig bijgestuurd.

Naast verkeerskundige aspecten en de gevolgen voor het woon-, werk- en leefklimaat, zou een belangrijk aandachtspunt het aantal en het type bezoekers van de coffeeshop moeten zijn. Door nauwgezet te monitoren kan worden vastgesteld of de coffeeshop daadwerkelijk bijdraagt aan de gestelde doelen en de beoogde regiofunctie vervult. Mocht er onverhoopt sprake zijn van ongewenste neveneffecten, dan biedt het pilotproject, afhankelijk van de



opzet ervan, mogelijkheden om bij te sturen. Opnieuw moet worden opgemerkt dat het opzetten en monitoren van zo'n pilotproject gepaard gaat met extra fte's en/of extra kosten.

5.6.3 Inzetten op participatie

Belangrijke factoren bij de mogelijke vestiging van een coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder zijn de betrokkenheid van de buurt en het maatschappelijk draagvlak. Uit de interviews blijkt dat er momenteel geen duidelijk en breed gedragen steun is voor de eventuele komst van een coffeeshop. Ervaring leert dat het wenselijk is om dit draagvlak te vergroten. Over het algemeen verloopt de vestiging van een coffeeshop het meest succesvol wanneer er een breed participatietraject wordt ingezet, waarbij niet alleen naar de bewoners wordt geluisterd, maar ook naar ondernemers, belangengroepen, verslavingszorg en scholen. Om dit te bereiken is transparantie over het proces en duidelijke communicatie, waarbij gemaakte afspraken worden nagekomen, van het grootste belang. Het moet voor betrokkenen helder zijn waarom er een coffeeshop komt, hoe dit er praktisch uit zal zien en waar zij terecht kunnen als zaken niet volgens afspraak verlopen. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat goed contact tussen de buurt en de coffeeshopexploitant en -medewerkers een succesfactor is.

Daarentegen kan een gebrek aan maatschappelijk draagvlak contraproductief werken bij de vestiging van een coffeeshop. Het bewust maken van de bewoners kan echter een uitdaging vormen bij het opbouwen van een solide draagvlak. Toch zijn er geen voorbeelden bekend van nieuw gevestigde coffeeshops waarbij dit is voorgekomen. Doorgaans wordt bij zeer grote weerstand van de omgeving ervoor gekozen om de coffeeshop op een andere locatie te realiseren. In dit licht kan draagvlak van de omgeving worden gezien als een voorwaarde voor de locatiekeuze.

Dergelijke situaties zijn echter wel bekend bij de vestiging van andere voorzieningen, zoals een woonvorm voor kwetsbare individuen in de gemeente Groningen. De zorgen van de omgeving werden volgens de bewoners niet gehoord en aangepakt, hetgeen leidde tot langdurige bezwaarprocedures. Dit resulteerde, naast een vertrouwenskloof tussen overheid en burgers, in onnodige administratieve lasten en vertraging. Deze situaties onderstrepen het belang van een zorgvuldig opgebouwd draagvlak.

6 CONCLUSIES

Nu we een helder beeld hebben van de doelen die de gemeente Noordoostpolder nastreeft en wat bekend is over de gevolgen van de vestiging van coffeeshops, kunnen we de geformuleerde onderzoeksvragen beantwoorden. In dit concluderende hoofdstuk zullen we uiteenzetten hoe plausibel het is dat de gemeente de doelen zal bereiken via de voorgenomen routes. Ook beschrijven we de implicaties van ons onderzoek voor het mogelijke beleidsontwerp van de gemeente Noordoostpolder. We gaan in op de landelijke en lokale criteria die het meest voor de hand liggen en zetten uiteen hetgeen de gemeente in acht moet nemen bij de praktische implementatie van coffeeshops en het bijbehorende beleid.

6.1 Verwachtingen doelbereiking

- Welke doelen beoogt de gemeente Noordoostpolder met de vestiging van een coffeeshop? Is realisatie van deze doelen plausibel?
- Hoe past de eventuele vestiging van een coffeeshop binnen het huidige beleid van de gemeente Noordoostpolder ten aanzien van preventie van drugsgebruik en verslavingszorg?
- Wat is er in het algemeen bekend over de effecten van vestiging van een coffeeshop in een gemeente op het gebied van volksgezondheid, leefbaarheid, (ondermijnende) criminaliteit en economie?

Op basis van ons onderzoek stellen we vast dat de gemeente Noordoostpolder overweegt om een coffeeshop te openen met als hoofddoel het beperken van de nadelige effecten van cannabisgebruik en verslaving op de gezondheid van haar inwoners en die van de regio. Daarnaast is het streven van de gemeente om de coffeeshop te laten bijdragen aan het verminderen van illegale straathandel in drugs en de bijbehorende overlast. Het is tevens belangrijk dat de vestiging van de coffeeshop geen nieuwe vormen van overlast veroorzaakt.

6.1.1 Beperken van gezondheidsschade

De gemeente wil dat de coffeeshop helpt om de gezondheidsschade die cannabis kan veroorzaken wordt beperkt. De oprichting ervan zou moeten leiden tot uitbreiding van preventiemogelijkheden en ervoor moeten zorgen dat cannabisgebruikers hoogwaardige cannabisproducten aangeboden krijgen. Hieruit volgt dat de vestiging van een shop niet zou moeten leiden tot een toename van cannabisgebruik. Dit impliceert dat het aantal nieuwe gebruikers als gevolg van de coffeeshop beperkt zou moeten blijven en dat de frequentie van gebruik onder de huidige cannabisconsumenten niet zou moeten toenemen. Deze doelstellingen sluiten aan bij het Lokaal Preventieakkoord Noordoostpolder. Hoewel dit akkoord niet expliciet over cannabis spreekt, blijkt hieruit dat de gemeente Noordoostpolder zich richt op het terugdringen van verslavingsproblematiek. Het implementeren van een coffeeshop met een focus op preventie van cannabisgebruik past binnen deze bredere doelstelling.



Wij achten het waarschijnlijk dat een coffeeshop een rol kan spelen bij het behalen van deze doelstellingen. In de gemeente Noordoostpolder en de regio lijkt sprake te zijn van cannabisgebruik, met name door jongere inwoners van de gemeente. Deze jongere gebruikers zijn nu ontvankelijk voor voorlichting en preventie, maar kunnen niet in de coffeeshop worden aangetroffen. Daardoor blijft zeker een deel van hen buiten het beeld van preventiewerkers. Zolang zij op de illegale markt of elders kopen, zijn de voorlichtingsmogelijkheden in de gemeente beperkt. Op korte termijn is cannabis niet per se schadelijk voor de gezondheid, maar op de lange termijn – doorgaans in combinatie met andere problemen zoals trauma en depressie – vaak wel. Op de lange termijn kunnen zij gevorderde gebruikers worden, en met name het gebruik op jonge leeftijd brengt extra risico's met zich mee.

6.1.1.1 Multidisciplinaire aanpak

Het ligt echter niet in de lijn der verwachting dat alleen de vestiging van een coffeeshop voldoende zal zijn om deze overkoepelende doelstelling te behalen. We adviseren om een eventuele coffeeshop onderdeel te laten zijn van een multidisciplinaire aanpak gericht op het terugdringen of beheersen van drugsgebruik. Op die manier zou de eventuele vestiging van een coffeeshop naar verwachting goed aansluiten op de afspraken die zijn gemaakt in het Lokaal Preventieakkoord Noordoostpolder. De keuze voor de juiste exploitatievorm is daarbij van belang. Het stichtingsmodel voor coffeeshops is naar ons inzicht een goede keuze, omdat hiermee een maatschappelijk belang kan worden nagestreefd dat ten goede kan komen aan de lokale afspraken over de preventie van cannabisgebruik. Het is onze verwachting dat het stichtingsmodel zal leiden tot interesse van een bepaald type exploitant (waarschijnlijk meer gedreven door ideologie dan winstmaximalisatie), dat waarschijnlijk meer geneigd is om in te zetten op preventie. Preventie gaat verder dan het aanbieden van folders in de coffeeshop (die gebruikers vaak laten liggen); het personeel moet ook in staat zijn om problematisch gebruik te identificeren en het gesprek aan te gaan met (jonge) klanten over het gebruik en de risico's. Gebeurt dit niet, dan is de preventiefunctie van de coffeeshop beperkt.

Daarnaast verwachten we op basis van ons onderzoek dat de negatieve invloed van een coffeeshop op de volksgezondheid beperkt zal zijn. De groep cannabisgebruikers die de overstap zou maken van het illegale naar het gedoogde aanbod, gebruikt reeds cannabis, waardoor de negatieve gevolgen voor de volksgezondheid voor deze groep niet toenemen. Bovendien lijkt de aanwezigheid van een coffeeshop niet gerelateerd te zijn aan het ontstaan van nieuwe cannabisgebruikers; burgers laten zich zover bekend uit onderzoek, niet overhalen om te gaan blowen vanwege de vestiging van een coffeeshop in de buurt.

6.1.1.2 Risico's

Desondanks moet de gemeente wel rekening houden met het risico op normalisering van cannabisgebruik bij de vestiging van een nieuwe coffeeshop. Uit de literatuur blijkt dat in Nederland cannabis op jongere leeftijd wordt gebruikt dan in andere Europese landen. Hoewel het cannabisgebruik in Nederland momenteel nog gemiddeld is ten opzichte van andere landen, kan niet worden uitgesloten dat de drempel voor bestaande gebruikers om meer te gaan consumeren mogelijk wordt verlaagd als een coffeeshop een divers aanbod en een goede prijs-kwaliteitverhouding heeft. Daarom is het van cruciaal belang dat cannabisgebruik op geen enkele manier wordt aangemoedigd en dat er geen reclame voor de shop wordt gemaakt, aangezien dit ook in strijd is met het gedoogbeleid.



Tevens valt op te merken dat in de gedoogsituatie niet per se sprake hoeft te zijn van een verbetering van de kwaliteit van cannabisproducten in de coffeeshops. Alle cannabis die wordt verkocht, zowel in de coffeeshop als op de illegale markt, wordt illegaal geproduceerd. De cannabis die momenteel in coffeeshops wordt aangeboden, zou dus mogelijk dezelfde kunnen zijn als die op de illegale markt. Hoewel coffeeshops wel mogelijkheden hebben om een idee te krijgen van de samenstelling van hun producten, kunnen ze geen volledige labo-analyses uitvoeren. Hierdoor biedt de coffeeshop op dit gebied geen meerwaarde. Niettemin, in het geval van een landelijke regulering van de productie, distributie en verkoop van cannabis, zou het product dat in coffeeshops wordt verkocht gecontroleerd worden op kwaliteit en samenstelling. De toegevoegde waarde van een coffeeshop voor de volksgezondheid in die situatie is aanzienlijk ten opzichte van de illegale markt. Het kan echter nog enkele jaren duren voordat het tot een landelijke regulering komt.

6.1.2 Tegengaan van illegale handel

Op basis van ons onderzoek lijkt het aannemelijk dat het vestigen van een coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder de illegale handel in drugs, met name softdrugs, zou kunnen verminderen. Deze afname wordt hoofdzakelijk verwacht omdat in de omgeving van een coffeeshop doorgaans een verminderde vraag is naar cannabis op de illegale markt. Cannabisconsumenten geven er namelijk doorgaans de voorkeur aan om cannabis in een gecontroleerde omgeving aan te schaffen, zoals de coffeeshop.

Een andere factor die bijdraagt aan de mogelijke vermindering van illegale drugshandel is het beheer van de openbare ruimte door coffeeshops. Deze vestigingen hebben er belang bij om de openbare ruimte rondom hun locatie goed te beheren, in overeenstemming met het O-criterium dat vereist dat ze geen overlast mogen veroorzaken. Ongewenste straathandelaren worden dan ook vaak actief geweerd door medewerkers van coffeeshops, hetgeen resulteert in een afname van zichtbare straathandel in de directe omgeving van de coffeeshop.

Het feit dat het Experiment gesloten coffeshopketen is gestart op 15 december 2023, maakt dit positieve verband nog aannemelijker. Het experiment wordt gezien als een eerste stap naar het oplossen van de zogenoemde achterdeurproblematiek. Indien er landelijke regulering van de distributie, productie en verkoop van softdrugs wordt ingevoerd, zou de bijdrage van coffeeshops aan ondermijnende criminaliteit kunnen verminderen. Een transparante bedrijfsvoering van coffeeshops en exploitanten zou het bovendien makkelijker maken voor controlerende en handhavende instanties om malafide exploitanten en organisaties uit de cannabisketen te weren.

Hoewel er enkele kanttekeningen zijn, zoals het mogelijke 'waterbed-effect' waarbij straathandel zich naar andere delen van de stad of regio kan verplaatsen, constateren we dat er overwegend een positief effect is van coffeeshops op de afname van illegale drugshandel en andere vormen van criminaliteit. Niettemin is het cruciaal om te benadrukken dat de uiteindelijke effectiviteit afhankelijk is van vele factoren, zoals de lokale situatie en de locatie van de coffeeshop.



6.1.3 Andere gevolgen: leefbaarheid en economie

Over het algemeen blijkt uit onderzoek dat de situatie rondom coffeeshops stabiel en beheersbaar is met beperkte overlast voor de directe omgeving. Goede afspraken en samenwerking tussen gemeenten en coffeeshops dragen bij aan het minimaliseren van negatieve effecten op de leefbaarheid. Echter, er kunnen problemen ontstaan met betrekking tot verkeers- en parkeerproblemen, maar een goede locatiekeuze kan veel van deze problemen voorkomen. Wat betreft de economische impact van coffeeshops, stellen we vast dat die naar verwachting beperkt zal zijn. Hoewel de oprichting lokale werkgelegenheid kan stimuleren, zal dit effect waarschijnlijk beperkt zijn door het kleinschalige karakter van coffeeshops. Ook merken we op dat de verkoop van cannabis geen extra belastinginkomsten genereert vanwege de illegale productie. Hoewel dus enige economische stimulans mogelijk is, zou dat niet de hoofden moeten zijn om een coffeeshops in de gemeente te vestigen.

6.2 Beleidsontwerp

- Hoeveel coffeeshops zouden bestaansrecht hebben in de gemeente Noordoostpolder als uitsluitend naar de vraag naar cannabisproducten wordt gekeken? En wat betekent dit?
- Aan welke uitgangspunten, voorwaarden en (vestigings)criteria zou de vestiging van een coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder moeten voldoen zodat het leveren van een bijdrage aan de doelen plausibel is?
- Zijn er andere gemeenten waar (nieuwe) coffeeshop(s) zijn gevestigd? Zo ja, wat waren hier de positieve en negatieve gevolgen van? Welke factoren waren bepalend voor dit resultaat?

6.2.1 Maximumbeleid

Mocht de gemeente ervoor kiezen om de vestiging van een coffeeshop toe te staan, dan is het advies om met een maximumbeleid voor één coffeeshop te beginnen en op basis van opgedane ervaringen de vestiging van een tweede coffeeshop in de toekomst te overwegen. Er wordt aangenomen dat er voldoende lokale vraag naar cannabisproducten is om een gedoogd aanbod te rechtvaardigen. De schatting op basis van het rekenmodel geeft aan dat twee coffeeshops het absolute maximum zouden kunnen zijn. Echter, vanwege de veronderstelling dat de weggelekte vraag waarschijnlijk groter zal zijn dan de extra koopmomenten die van buiten het verzorgingsgebied worden aangetrokken, wordt aanbevolen deze schatting naar beneden bij te stellen voor een realistischere inschatting. Daarom lijkt het redelijk om te beginnen met één coffeeshop in de gemeente Noordoostpolder en vervolgens de situatie te evalueren op basis van de lokale vraag en andere relevante factoren.

6.2.2 Beleidsvorm

Op basis van de gepresenteerde informatie adviseren wij de gemeente om het stichtingsmodel als beleidsvorm te hanteren in hun coffeeshopbeleid. Het stichtingsmodel biedt verschillende voordelen die aansluiten bij de belangen van zowel de gemeente als de lokale gemeenschap. Allereerst verschaft dit model de gemeente meer zeggenschap over de exploitatie van de coffeeshop. Via de statuten van de stichting kan de gemeente



specifieke regels en voorwaarden vaststellen, waardoor een transparante en gecontroleerde bedrijfsvoering mogelijk wordt. Het bestuur van de stichting zorgt voor een actieve controle op het beleid en de activiteiten van de coffeeshop.

Een ander belangrijk voordeel van het stichtingsmodel is dat de coffeeshop geen winstoogmerk heeft en zich richt op het dienen van een maatschappelijk belang. De opbrengsten van de coffeeshop worden ingezet voor maatschappelijke doeleinden, wat de perceptie van de coffeeshop als een sociaal verantwoordelijke onderneming versterkt. Dit kan leiden tot een grotere acceptatie van de coffeeshop in de lokale gemeenschap. Bovendien trekt het stichtingsmodel mogelijk exploitanten aan die niet primair gericht zijn op winstmaximalisatie, waardoor de gemeente invloed kan uitoefenen op het type exploitant dat zij in de gemeente wil verwelkomen.

Hoewel het stichtingsmodel enkele nadelen met zich meebrengt voor de exploitant, zoals juridische en administratieve lasten, lijken de negatieve invloeden voor de gemeente beperkter te zijn. De verminderde flexibiliteit van het stichtingsmodel wordt gecompenseerd door de verhoogde zeggenschap en de positieve impact op de lokale gemeenschap. Daarom raden wij de gemeente aan om het stichtingsmodel te overwegen als een effectieve beleidsvorm voor het beheer van coffeeshops binnen de gemeente Noordoostpolder.

6.2.3 Lokale criteria

Het overwegen van een afstandscriterium is relevant voor de gemeente Noordoostpolder. Gemeenten hebben de autonomie om op basis van lokale omstandigheden een afstandscriterium als vestigingsvoorwaarde toe te passen, waarbij zij zelf de afstand (gemeten hemelsbreed of te voet) en de onderwijsinstellingen bepalen waarop het criterium van toepassing is. Mocht een coffeeshop worden gevestigd, dan is er breed draagvlak voor een afstandscriterium, waarbij de symbolische waarde ervan als zeer belangrijk wordt beschouwd. Zoals gezegd, wordt er in de gemeente grote waarde gehecht aan de preventie van cannabisgebruik, voornamelijk onder jongvolwassenen. Het niet toestaan van coffeeshops in de buurt van onderwijsinstellingen is consistent met dit uitgangspunt.

Daarnaast lijkt het behoud van het woon- en leefklimaat ook een relevant criterium. In de praktijk betekent dit vaak dat coffeeshops niet worden gevestigd in drukke winkelstraten of woonwijken. Naast draagvlak sluit dit criterium ook aan op de doelstellingen van het Lokaal Preventieakkoord Noordoostpolder, waarin hoewel niet specifiek gericht op cannabisverslaving, wel de ontmoediging van roken wordt benadrukt. Aangezien de meeste cannabisgebruikers cannabis roken, vaak in combinatie met tabak, lijkt de vestiging van een coffeeshop in een winkelstraat of woonwijk niet in lijn te zijn met de beoogde rookvrije omgeving.

Daarnaast is het verstandig voor de gemeente om enkele aanvullende criteria op te nemen in het beleid om de vestiging van een coffeeshop af te stemmen op lokale wensen. Hierbij valt te denken aan het verplicht stellen van cursussen voor het personeel van een coffeeshop, verplichte inzet op preventie door de coffeeshop, het opleggen van specifieke openingstijden, en het verplicht stellen van een portier. Andere gemeenten hebben positieve ervaringen met deze aanvullende criteria.



6.3 Implementatie

- Welke inzet (zoals gemeentelijke handhaving en politiecapaciteit) is, gezien de gewenste vestigings- en organisatievoorwaarden, noodzakelijk bij de vestiging van een coffeeshop?
- In hoeverre is de vestiging van een coffeeshop omkeerbaar? Kan een nieuw gevestigde coffeeshop bijvoorbeeld weer worden gesloten als blijkt dat deze niet bijdraagt aan het bereiken van de gestelde doelen?

We stellen vast dat de vestiging van een coffeeshop zal leiden tot een verhoogde inzet van gemeentelijke handhaving. We adviseren om in de aanloopfase rekening te houden met extra fte's die vooral nodig zullen zijn om het proces rondom coffeeshops ambtelijk te begeleiden. Er zullen medewerkers moeten worden betrokken van de afdelingen ruimtelijke ordening, vergunningen en openbare orde en veiligheid. Na de aanloopfase kan het aantal fte's vrij vlot weer worden afgebouwd. De controles van de coffeeshops door Boa's brengen relatief weinig extra werklast met zich mee.

Om de vestiging van een coffeeshop adequaat te begeleiden, moeten onder andere controles bij de coffeeshops worden uitgevoerd door Boa's. De politie speelt doorgaans ook een rol bij het uitvoeren van de controles of bij constatering van een overtreding. Daarom moet bij de beoogde vestiging van een coffeeshop ook rekening worden gehouden met een toename van het beroep op de politiecapaciteit. Omdat zowel de gemeentelijke handhaving als de politie betrokken zijn bij de controle en handhaving van het coffeeshopbeleid, dienen er bij het vaststellen van coffeeshopbeleid heldere afspraken tussen deze partijen over verantwoordelijkheden en handhavingsmaatregelen te worden gemaakt. Een gestructureerde samenwerking met heldere afspraken en handhavingsmaatregelen is noodzakelijk om zowel de veiligheid als de naleving van regelgeving te waarborgen. Toch zal dit niet de meeste extra werklast tot gevolg hebben, omdat het doorgaans gaat om twee à vier controles per jaar. Wel moet de gemeente rekening houden met extra financiële middelen voor partijen voor verslavingszorg, zodat ze daadwerkelijk kunnen inzetten op preventie van cannabisgebruik.

De meeste extra werklast zal gaan zitten in het vergunningsproces en ingebouwde evaluatiemomenten. Met betrekking tot de omkeerbaarheid van de vestiging van een coffeeshop benadrukt het onderzoek dat het van belang is om dit zorgvuldig te doen. Niet in de laatste plaats, omdat de vestiging van een coffeeshop op deze manier omkeerbaar kan worden gemaakt. De implementatie van een tijdelijk 'pilotproject' met specifieke voorwaarden en een vooraf bepaalde periode, bijvoorbeeld vijf jaar, lijkt wenselijk. Dit biedt de mogelijkheid om de effecten van de vestiging te monitoren en, indien nodig, aanpassingen door te voeren. Mocht blijken dat de coffeeshop niet bijdraagt aan de gestelde doelen, dan verschaft het pilotproject de flexibiliteit om de vestiging te heroverwegen, te verplaatsen of zelfs te sluiten. Hiermee wordt een mechanisme geïntroduceerd om de omkeerbaarheid te waarborgen en ervoor te zorgen dat de vestiging in lijn blijft met de beoogde doelstellingen. Uiteraard zal hiervoor de nodige ambtelijke inzet van de gemeente vereist zijn.



BIJLAGE 1 • BRONNEN HOOFSTUKKEN 4 EN 5

- Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen. (2018). Een experiment met een gesloten cannabisketen [A closed-chain cannabis experiment]. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-0c1cddc8-807a-45ab-a613-b8600518d873/pdf>
- Bieleman, B. Mennes, R. & Sijtsma, M. (2015). Monitor verplaatsing coffeeshop Amsterdam-Oost. Breuer&Intraval.
- Bieleman, B. Mennes, R. & Snippe, J. (2015). Monitor eerste verplaatsing coffeeshops Amsterdam. Breuer&Intraval.
- Borchers-Tempel, S., & Kolte, B. (2002). Cannabis consumption in Amsterdam, Bremen and San Francisco: A three-city comparison of longer-term cannabis consumption. *Journal of Drug Issues*, 32(2), 395–412. <http://10.0.4.153/002204260203200204>
- Grund, J.-P. C., & Breeksema, J. J. (2018). Drug policy in the Netherlands. *European Drug Policies*, 128–148. <https://doi.org/10.4324/9781315690384-10>
- Mennes, R., Schoonbeek, I., Pieper, R. & Bieleman, B. (2021). Omgevingsonderzoek Skaeve Huse Harkstede. Breuer&Intraval.
- Mennes, R. Hoorens, S. Van Laar, M. Monshouwer, K. Olthof, M., Oomen, P. Pardal, M. Rigter, S. Roodbeen, R. Schoonbeek, I. & Senator, B. (2023). Onderzoek Experiment gesloten coffeeshopketen: rapportage voormeting 2021. WODC, Breuer&Intraval, Rand Europe, Trimbos-instituut.
- Mennes, R. Pieper, R. I. Schoonbeek & Van der Lee, E. (2022). Coffeeshops in Nederland 2022: Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2022. WODC, Breuer&Intraval.
- Mennes, R., Van der Molen, J. & Bieleman, B. (2019). Shops in zicht. Een inventarisatie voor het Tilburgse coffeeshopbeleid. Breuer&Intraval.
- Mennes, R. Schoonbeek, I. & Bieleman, B. (2019). Monitor derde verplaatsing. Breuer&Intraval.
- Mennes, R. van der Molen, J. Schoonbeek, I. & Bieleman, B. (2018). Straathandel in Roermond. Een onderzoek naar de illegale (straat)handel in drugs in Roermond. Breuer&Intraval.
- Mennes, R. van der Molen, J. Schoonbeek, I. & Bieleman, B. (2018). Dealen met overlast. Een veldstudie naar (drugs)overlast in het centrum van Nijmegen. Breuer&Intraval.
- Mennes, R. Schoonbeek, I. & Bieleman, B. (2018). Dealen met overlast. Een veldstudie naar (drugs)overlast in het centrum van Nijmegen. Breuer&Intraval.



- Mennes, R. Schoonbeek, I. Van der Molen, J. & Bieleman, B. (2018). Monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid: meting 2017. WODC, Breuer&Intraval.
- Mennes, R. Bieleman, B. & Cankor, E. (2017). Monitor tweede verplaatsing coffeeshops Amsterdam. Breuer&Intraval.
- Mennes, R. Sijtsstra, M. Cankor, E. & Bieleman, B. (2017). Onderzoek Ingezetenen criterium coffeeshops Sittard-Geleen en Roermond 2016. Breuer&Intraval.
- Mennes, R. Snippe, J. Sijtsstra, M. & Bieleman, B. (2017). Lokaal bekeken: Verdiepingsstudie monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid meting 2016/17. WODC, Breuer&Intraval.
- Mennes, R. Snippe, J. Sijtsstra, M. & Bieleman, B. (2017). Monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid: meting 2016. WODC, Breuer&Intraval.
- Mennes, R. Snippe, J. Sijtsstra, M. & Bieleman, B. (2016). Lokaal gezien: Verdiepingsstudie monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid meting 2015/16. WODC, Breuer&Intraval.
- Mennes, R. Snippe, J. Sijtsstra, M. & Bieleman, B. (2016). Monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid: meting 2015. WODC, Breuer&Intraval.
- Monshouwer, K., van Laar, M., & Vollebergh, W. A. (2011). Buying cannabis in "coffeeshops." *Drug and Alcohol Review*, 30(2), 148–156. <https://doi.org/10.1111/j.1465-3362.2010.00268.x>
- Palali, A., & Ours, J. C. (2015). Distance to cannabis shops and age of onset of cannabis use. *Health Economics*, 24(11), 1483–1501. <https://doi.org/10.1002/hec.3104>
- Reinarman, C. (2009). Cannabis policies and user practices: Market separation, price, potency, and accessibility in Amsterdam and San Francisco. *International Journal of Drug Policy*, 20(1), 28–37. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2007.11.003> *
- Schoonbeek, I. Van der Lee, E. & Mennes, R. (2023). Monitor vijfde verplaatsing. Breuer&Intraval.
- Schoonbeek, I. Pieper, R. & Mennes, R. (2020). Monitor vierde verplaatsing coffeeshops Amsterdam. Breuer&Intraval.
- Van der Sar, R., Brouwers, E. P. M., van de Goor, L. A. M., & Garretsen, H. F. L. (2011). The opinion on Dutch cannabis policy measures: A cross-sectional survey. *Drugs: Education, Prevention & Policy*, 18(3), 161–171. <http://10.0.12.37/09687637.2010.519361>
- Van Ooyen-Houben, M.M.J. Bieleman, B. & Korf, D.J. (2014). Coffeeshops, toeristen en lokale markt: evaluatie van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops. Eindrapport. WODC, UvA Bonger Instituut voor Criminologie, St. Intraval.

