

# IT TAKES TWO TO TANGO

Reactie op de Discussienotitie: naar een beheersbare cannabismarkt in Amsterdam, 28 maart 2022

## 1. Inleiding

Burgemeester Halsema heeft de coffeeshopsector uitgenodigd om mee te denken over de vraag hoe de cannabismarkt kleinschaliger, transparanter, beheersbaarder en minder aantrekkelijk voor toeristen kan worden gemaakt.<sup>1</sup> Amsterdam telt momenteel 166 coffeeshops. Om aan de lokale cannabisvraag te voldoen zouden 73 coffeeshops in 2025 voldoende zijn.<sup>2</sup> Handhaving van het ingezetenen-criterium (I-criterium) is volgens de Amsterdamse driehoek een maatregel om de cannabismarkt kleiner te maken. De Amsterdamse driehoek erkent dat die maatregel mogelijk ongewenste gevolgen heeft. De illegale markt en de daarmee gepaard gaande overlast zou (tijdelijk) groter kunnen worden.<sup>3</sup> Daarom laat de gemeente momenteel verschillende onderzoeken uitvoeren om meer inzicht te krijgen in de manier waarop de illegale markt georganiseerd is.<sup>4</sup> Daarnaast wil de driehoek ketenvorming van coffeeshops beperken en een keurmerk instellen als eerste stap op de weg naar een (gefaseerde) regulering van de cannabismarkt.

### Aanpak en samenwerking

Om te begrijpen waarom de Amsterdamse cannabismarkt moet veranderen, hebben wij relevante documenten bestudeerd en interviews met de burgemeester en andere stakeholders beluisterd waarin dit thema wordt besproken.<sup>5</sup> Daarnaast hebben wij ook telefonisch contact gezocht met stakeholders<sup>6</sup> die zich hier eerder over hebben uitgelaten. Op basis daarvan hebben wij deze discussienotitie opgesteld. Wij beschrijven allereerst de gedachtegang en overwegingen van de Amsterdamse driehoek. Vervolgens geven we aan in hoeverre deze overwegingen worden onderbouwd met feiten en welke kanttekeningen er eventueel bij kunnen worden geplaatst. Voor het ontwikkelen van voldoende draagvlak en het implementeren van toekomstige plannen achten wij een goede en constructieve samenwerking tussen de gemeente en de branche van groot belang. Daarom willen wij in deze bijdrage ook enige andere denkrichtingen en oplossingen aandragen voor de thans ervaren problematiek waar ook de coffeeshopsector mogelijkerwijze een bijdrage aan zou kunnen leveren.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Er hebben verschillende gesprekken plaatsgevonden tussen ambtenaren van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid en de Directie Juridische Zaken van de gemeente Amsterdam en vertegenwoordigers van de coffeeshopsector (15 november 2021, 22 december 2021 en 5 januari 2022).

<sup>2</sup> Snippe J, R Mennes & B Bieleman (2020). *De markt voor coffeeshops in de gemeente Amsterdam 2020 en 2025*. Breuer & IntraVal, p. 31.

<sup>3</sup> Discussienota: Naar een beheersbare cannabismarkt in Amsterdam behorende bij de brief van de Amsterdamse Driehoek aan de gemeenteraad, 21 januari 2021.

<sup>4</sup> Brief van de Amsterdamse Driehoek aan de gemeenteraad, 26 maart 2021. Bijlage 1: Onderzoeken maatregel straatdealers WMWW, ingezetenen criterium coffeeshops en relevante andere maatregelen.

<sup>5</sup> Zie: AT5, 16 februari 2020, Burgemeester Halsema wil de wietmarkt verkleinen maar hoe en het videoverslag van de expertmeeting over het I-criterium dat de Amsterdamse gemeenteraad op 25 mei 2021 organiseerde.

<sup>6</sup> Er is telefonisch contact geweest met Tim Verlaan (stadshistoricus, UvA), André Knottnerus (huisartsgeneeskundige, emiritus-hoogleraar universiteit Maastricht en voorzitter van de commissie die advies uitbracht over het Wietexperiment Gesloten Coffeeshopketen en Ton Nabben (criminoloog/drugsonderzoeker, Hogeschool Amsterdam).

<sup>7</sup> Bij deze voorstellen is uitgegaan van ons perspectief op de problematiek waar een oplossing voor moet worden gezocht. Wij kunnen ons voorstellen dat de gemeente en andere betrokken partijen vanuit een ander perspectief hiernaar kijken.

## 2. Overwegingen Amsterdamse driehoek

In de brief aan de leden van de gemeenteraad<sup>8</sup> schrijft de Amsterdamse driehoek dat zij de vraag [naar cannabis] wil terugdringen en het aanbod kleinschaliger en meer lokaal wil maken om te komen tot een beheersbare en transparante cannabismarkt. Dat wil zij doen door: (1) het (gefaseerd) reguleren van de cannabismarkt door het instellen van een Amsterdams coffeeshopkeurmerk, (2) het beperken van ketenvorming van coffeeshops en (3) het handhaven van het ingezetenen criterium voor coffeeshops. In de bijbehorende discussienotitie 'Naar een beheersbare cannabismarkt' wordt dieper ingegaan op de materie.

In de onderbouwing van de voorgenomen maatregelen ten aanzien van de Amsterdamse cannabismarkt lopen drie argumentatielijnen door elkaar. Om beter zicht te krijgen op de overwegingen die een rol spelen bij het voorgenomen beleid hebben wij deze hieronder uit elkaar getrokken. In de eerste argumentatielijijn (I) wordt gesteld dat coffeeshops laagwaardig toerisme aantrekken en bijdragen aan het imago van Amsterdam als 'feeststad'. In de tweede argumentatielijijn (II) wordt gesteld dat de coffeeshopsector 'bevrijd' moet worden van ondermijnende invloeden, zodat verdere stappen naar regulering kunnen worden gezet. In de derde argumentatielijijn (III) wordt gesteld dat het cannabisaanbod Amsterdam in lijn moet zijn met dat in andere Europese steden. Coffeeshops zijn bedoeld als voorzieningen voor lokale consumenten. In alle drie de gedachtegangen wordt de verkleining van de cannabismarkt als de oplossing voor de problemen gezien.

Tijdens de expertmeeting<sup>9</sup> over het ingezetenen criterium die op 25 mei 2021 in Amsterdam plaatsvond, ging het met name over de eerste en derde argumentatielijijn. Dat betekent dat handhaving van het I-criterium als een middel wordt gezien om laagwaardig toerisme tegen te gaan en de cannabismarkt minder aantrekkelijk te maken voor toeristen. De tweede argumentatielijijn 2021 is tijdens de expertmeeting niet aan de orde geweest. Hieruit valt af te leiden dat het I-criterium niet als een tool wordt gezien om ondermijnende activiteiten tegen te gaan.<sup>10</sup>

### I Denkstappen laagwaardig toerisme, overlast en coffeeshops

1. (Doel) Het imago van Amsterdam als feeststad 'waar alles kan' moet veranderen. Amsterdam wil gezien worden als een stad met een bijzondere historische binnenstad waar bezoekers op een respectvolle manier kunnen genieten van een aantrekkelijk cultureel aanbod.
2. (Aanpak) Laagwaardig toerisme (bezoekers die vooral komen om te feesten) ontmoedigen en hoogwaardig toerisme (bezoekers die waardering hebben voor het culturele aanbod en de historische binnenstad) stimuleren.
3. (Beeldvorming/frame) Coffeeshops trekken evenals bars, fastfood- en nachtzaken laagwaardig toerisme aan en versterken het imago van Amsterdam als feeststad.

---

<sup>8</sup> Brief van de Amsterdamse driehoek aan de leden van de gemeenteraad over de 'berheersbare cannabismarkt', 8 januari 2021.

<sup>9</sup> Bij deze expertmeeting gingen Edgar van der Torre (Politie Academie), Ton Nabben (Hogeschool Amsterdam), Joachim Helms (Bond van Cannabis Detaillisten), Floor van Bakkum (Jellinek), Bas van den Tillaar (burgemeester Vlissingen) en Paul Depla (burgemeester Breda) ieder vanuit hun eigen perspectief en ervaringen in op de mogelijke gevolgen van de invoering van het ingezetenen criterium in Amsterdam. Zie: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/860393/Expertmeeting%20%22I%20criterium%20softdrugs%22%2025-05-2021>

<sup>10</sup> Het instellen van een keurmerk en tegengaan van ketenvorming passen wel bij deze argumentatielijijn (zie schema, p.3).

4. (Aanname) Wanneer er minder coffeeshops zijn en/of toeristen niet meer welkom zijn in de coffeeshops, wordt Amsterdam minder aantrekkelijk voor feesttoeristen die het bezoeken van een coffeeshop hoog op hun prioriteitenlijstje hebben staan.

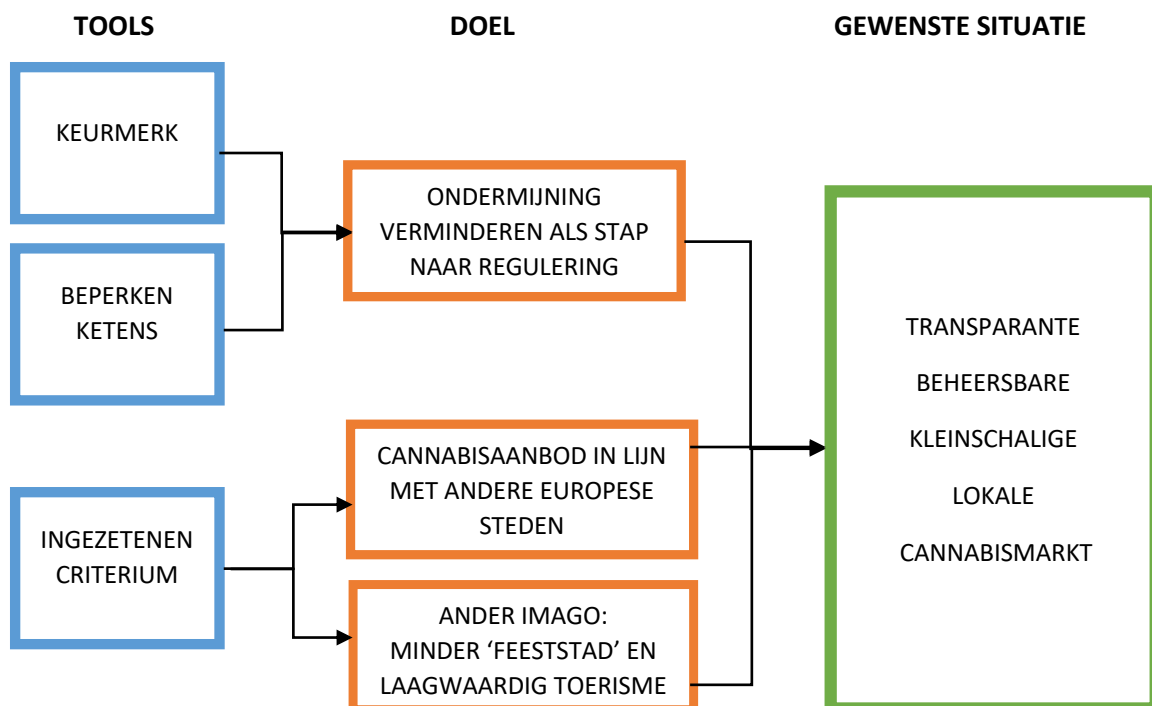
## II Denkstappen drugshandel, ondermijning en coffeeshops

1. (Doel) De cannabissector 'bevrijden' van ondermijnende invloeden zodat verdere regulering van de cannabismarkt kan plaatsvinden.
2. (Aanpak) Tegengaan van monopolyposities en complexe, niet-transparante ondernemings- en financieringsconstructies.
3. (Beeldvorming/frame) Amsterdam kon niet meedoen aan het experiment gesloten cannabisketens vanwege het grote aantal coffeeshops en de vermeende vermenging met ondermijnende activiteiten.
4. (Aanname) Aan de achterkant van coffeeshopketens en grote (toeristische) coffeeshops bestaan machtsblokken van leveranciers die de marktwerking in de sector beïnvloeden.

## III Denkstappen lokale cannabismarkt en coffeeshops

1. (Doel) Amsterdam moet qua cannabisaanbod niet afwijken van andere Europese steden.
2. (Aanpak) Coffeeshops terugbrengen naar waar ze oorspronkelijk voor bedoeld waren: kleinschalige voorzieningen voor de lokale markt.
3. (Beeldvorming/frame) Coffeeshopondernemers zijn vooral gericht op winstmaximalisatie en creëren angstscenario's over de illegale markt om hun bestaanspositie te versterken.
4. (Aanname) De illegale markt zal kleiner worden wanneer toeristen niet meer welkom zijn in de Amsterdamse coffeeshops.

SCHEMA NARRATIEF DRIEHOEK AMSTERDAM



### 3. Achtergrond problematiek

#### I Laagwaardig toerisme, overlast en coffeeshops

Om inzicht te krijgen in de rol van coffeeshops bij het aantrekken van laagwaardige, overlast gevende toeristen, hebben we allereerst een aantal cijfers en feiten op een rij gezet. Uit onderzoek van O&S blijkt dat Amsterdam in 2019 (voor de coronacrisis) bijna 22 miljoen unieke bezoekers telde. Het ging om 16 miljoen bezoekers uit het buitenland en 6 miljoen binnenlandse bezoekers. Iets minder dan de helft van die bezoekers (10,4 miljoen) verbleef een of twee nachten in een hotel of andere overnachtingsplek. De overige bezoekers (11,3 miljoen) kwamen voor een dag.<sup>11</sup>

#### *Toerisme hoort bij Amsterdam*

In Amsterdam wordt toerisme en de ongewenste gevolgen die dit met zich meebrengt veelal gezien als een inbreuk op de rechten van de bewoners van Amsterdam. In coronatijd hebben de bewoners kunnen ervaren hoe het is als zij de stad voor zichzelf hebben. Bewoners eisen 'hun' stad terug. De vraag is echter in hoeverre dit een reële gedachte is. Toerisme is iets dat je moet managen, je houdt het niet tegen.<sup>12</sup> Nu de euforie over het succes van de stad geleidelijk plaats heeft gemaakt voor zorgen over de keerzijde ervan is er behoefte aan een nieuwe manier van denken, aldus sociaalgeograaf en planoloog Millikowski.<sup>13</sup> Het gaat niet langer om het aantrekken van creatieve kenniswerkers en het vergroten van de agglomeratiekracht, maar om het eerlijker verdelen van welvaart en het bewaren van de balans in de stad.

Het is in dit verband aardig om bijvoorbeeld te kijken naar een stad als Barcelona die met een vergelijkbare problematiek te maken heeft. Toerisme wordt daar niet zozeer neergezet als een schending van het woongenot van de bewoners, maar meer als een vanzelfsprekend onderdeel van een toeristische stad. Net als in Amsterdam zijn toeristen (na een dip in 2008 en 2009 als gevolg van de economische crisis) in het (nabije) verleden actief geworven om de stad te komen bezoeken. Dit heeft veel ondernemers in de stad geen windeieren gelegd. En ja, dat heeft een aantal nadelige gevolgen voor de stad omdat ook daar niet alleen modeltoeristen komen die op een respectvolle manier genieten van het historische en culturele aanbod dat de stad te bieden heeft. Kortom, de stad Barcelona en zijn bewoners weten dat het leven in een toeristische stad een aantal negatieve consequenties heeft. Dit betekent niet dat daar zomaar alles kan. Ook daar wordt goed nagedacht over crowd-management en andere manieren om ervoor te zorgen dat de overlast van het toerisme zoveel mogelijk in goede banen wordt geleid. Opvallend is dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen hoogwaardige en laagwaardige toeristen. Alle toeristen zijn in principe welkom. Deze andere zienswijze op toerisme, zorgt voor een andere benadering van het probleem. In een recent rapport over het omgaan met toeristen stelt de stad dat er niet moet worden gekeken hoe er met toeristen moet worden omgegaan, maar dat er moet worden gekeken hoe er met de toeristenstad Barcelona moet worden omgegaan.<sup>14</sup> Toeristen worden beschouwd als een gegeven. Ze worden ook niet meer toeristen genoemd, maar tijdelijke bezoekers met specifieke kenmerken. De vraag is dus niet: Hoe manage je de toeristen in de stad? Maar: Hoe manage je een toeristenstad?

---

<sup>11</sup> Onderzoek.amsterdam.nl: Derde raming bezoekersaantallen 2018-2021, 3 december 2021.

<sup>12</sup> <https://de99vanamsterdam.nl>

<sup>13</sup> <https://www.groene.nl/artikel/na-de-euforie>

<sup>14</sup> <https://ajuntament.barcelona.cat/turisme/es/documentacion>

### *Aantrekken (kwaliteits) toeristen mislukt*

In het radioprogramma *Het Oog op Morgen*<sup>15</sup> vertelt stadshistoricus Tim Verlaan op 8 januari 2021 dat Amsterdam halverwege de jaren '60 probeerde om Japanners naar de stad te lokken. Die werden in die tijd als 'kwaliteitstoeristen' gezien. Het idee was dat via die toeristen ook Japanse bedrijven naar Amsterdam konden worden gehaald. De opzet mislukte. In de jaren '70 trokken veel mensen weg uit Amsterdam. Dat gebeurde volgens de historicus in veel grote steden. De stad verloederde en vormde geen aantrekkelijk vestigingsklimaat. Het duurde tot midden jaren '80 voordat Amsterdam weer in trek kwam bij de middenklasse en bedrijven. In diezelfde tijd begonnen coffeeshops steeds meer invulling te geven aan de Nederlandse cannabis gedoogcultuur. In 1997 waren er 350 coffeeshops in Amsterdam.<sup>16</sup> Daarnaast hielden illegale dealers steeds een aanzienlijk deel van de cannabismarkt in handen. Het toerisme nam sinds eind jaren '90 een vlucht met de opkomst van de budgetreizen. Onder invloed van het toenemende toerisme transformeerde Amsterdam van een productiestad naar een consumptiestad. De Amsterdamse stadssocioloog Deben sprak in dit verband al in 2007 over een dreigende 'kolonisering' van bezoekers, stappers, avonturiers en sensatiezoekers die de stad dreigden te overspoelen.<sup>17</sup> Verlaan kwalificeert het onderscheid tussen kwaliteits- en budgettoeristen als moralistische symboolpolitiek. De overlast en onveiligheidsgevoelens ontstaan volgens Verlaan niet door de kwaliteit van de toeristen, maar door de kwantiteit van de toeristen. "De Wallen zijn een soort museum geworden waar continue een grote stroom toeristen doorheen trekt. Op een gegeven moment zijn het er zoveel dat het authentieke van de Wallen verdwijnt."<sup>18</sup> Hij stelt dat de vrije sociale omgeving Amsterdam uniek maakt; niet de architectuur.<sup>19</sup>

De gemeente doet sinds 2008 opnieuw pogingen om meer in te zetten op kwaliteitstoeristen. Een voorbeeld daarvan is 'Project 1012'.<sup>20</sup> Het doel van dit project is de leefbaarheid in het Wallengebied te verbeteren door de vestiging van hoogwaardige horeca te stimuleren en laagwaardige horeca (waaronder de coffeeshops) weg te saneren. Door wijzigingen in het bestemmingsplan is geprobeerd om winkels die zich specifiek richten op toeristen (zoals fietsenverhuur en ticketshops) te verbieden. Winkels die zich op de bewoners richten werden juist met subsidies gestimuleerd om zich in het Wallengebied te komen vestigen. Het liep niet zoals gepland. Het plan had weinig politieke draagvlak en werd geframed als 'VERTRUTTING VAN DE WALLEN'. In 2015 is het project daarom op onderdelen teruggedraaid. Circa de helft van alle coffeeshops waren door aanscherping van de AHOJG-criteria toen al weggesaneerd. Toeristenwinkels namen hun plaats in, waardoor er alsnog een economische monocultuur in het Wallengebied overheerst waar de gemeente weinig grip op heeft.<sup>21</sup>

Om het onheilstij in de binnenstad te keren is de gemeente Amsterdam in 2018 gestart met de campagne *Respect en Enjoy* om ongewenst en overlastgevend gedrag van bezoekers tegen te gaan.<sup>22</sup> De campagne bestaat uit uitingen op straat en een online deel. De online-campagne is gericht op Nederlandse en buitenlandse bezoekers tussen de 18 en 34 jaar voorafgaand en tijdens hun bezoek

---

<sup>15</sup> <https://www.nporadio1.nl/fragmenten/nos-met-het-oog-op-morgen/a68e5b64-de5b-4100-8cf2-406ecdc99128/2021-01-08-het-nieuwe-imago-van-vakantiestad-amsterdam>

<sup>16</sup> Hart van Amsterdam. Strategienota coalitieproject 1012, 2008, pag 30.

<sup>17</sup> Deben L (2007) *De Amsterdamse binnenstad en de openbare ruimte: gebruik, beheer en beleving*. Amsterdam: University of Amsterdam.

<sup>18</sup> Telefonisch gesprek met Tim Verlaan, 22 december 2021.

<sup>19</sup> <https://www.folia.nl/actueel/134983/uva-stadshistoricus-tim-verlaan-red-culturele-vrijplaatsen-in-de-stad%20>

<sup>20</sup> Hart van Amsterdam. Strategienota coalitieproject 1012, 2008.

<sup>21</sup> Wilschut A (2019). Ondernijning: een nieuw kwaad of oude wijn in nieuwe zakken? Pag. 11 en 12

<https://verenigingbestuursrecht.nl/wp-content/uploads/2019/07/2019-Antoinette-Wilschut.pdf>

<sup>22</sup> <https://www.amsterdam.nl/stadsdelen/centrum/aanpak-binnenstad/campagne-gewenst-gedrag/>

aan de binnenstad. De campagne richt zich op vier situaties die tot de meeste overlast leiden: dronkenschap in de openbare ruimte, lawaai, afval en wildplassen. Gedrag dat beboet wordt door handhaving en/of politie.

### *Coffeeshops en overlast*

Er is in de loop der jaren veel onderzoek gedaan naar de invloed van coffeeshops op de leefbaarheid in de directe omgeving.<sup>23</sup> Coffeeshops veroorzaken over het algemeen weinig overlast. Dat geldt ook voor coffeeshops die voor het grootste deel worden bezocht door toeristen.<sup>24</sup> Als er overlast is van coffeeshops dan heeft dat meestal te maken met de locatie en niet zozeer met de coffeeshop an sich. De coffeeshop ligt in dat geval op een locatie waar veel coffeeshops en/of andere toeristische attracties geconcentreerd zijn of op een plek waar de infrastructuur ontoereikend is. In de beeldvorming wordt de overlast dan vaak al snel toegeschreven aan de coffeeshop, terwijl er in werkelijkheid meerdere of andere oorzaken zijn. Dit wordt ook wel *locatiespecifieke* overlast genoemd.<sup>25</sup> Soms kan het beleid zelf onbedoeld tot overlast leiden. Uit onderzoek van Korf et al<sup>26</sup> blijkt dat de sluiting van coffeeshops in het Wallengebied elders tot een overdruk leidde. Dit 'waterbedeffect' trad op omdat er veel coffeeshops in een relatief klein gebied zijn gesloten. Hier is dus eigenlijk sprake van een verplaatsing van een probleem.<sup>27</sup>

De toeristen die een coffeeshop willen bezoeken trekken inmiddels in grote getalen naar de Haarlemmerstraat en andere delen van het centrum. Coffeeshopexploitanten proberen de toestroom zo goed mogelijk in goede banen te leiden, maar kunnen niet voorkomen dat er rijen ontstaan. Dat soort rijen staan er trouwens ook voor het Anne Frank Huis of voor Van Stapele Koekmakerij in de Heisteeg naast coffeeshop de Tweede Kamer, legt criminoloog Ton Nabben uit. De rijen vormen niet de belangrijkste bron van overlast. Het zijn vooral de gedragingen van een deel van de toeristen (vaak onder invloed van alcohol en/of andere drugs) waar de bewoners steeds meer moeite mee hebben. Alhoewel er al jarenlang geen coffeeshops in het Wallengebied zijn, doet de sfeer anders vermoeden. De openlijke consumptie van cannabis – al dan niet aangeschaft in een coffeeshop - draagt bij aan het imago van Amsterdam als feeststad waar alles kan.<sup>28</sup>

Toeristen beschouwen Amsterdam al vele decennia als een stad die tolerantie en vrijzinnigheid hoog in het vaandel heeft. Het ervaren van die open, vrije cultuur is een belangrijke reden om Amsterdam te bezoeken. Het gebruik (en gedogen) van cannabis hoort daar sinds de jaren zestig een beetje bij.<sup>29</sup>

---

<sup>23</sup> In opdracht van het WODC monitort onderzoeksbureau Breuer-Intraval (voorheen Intraval) sinds 1999 het aantal coffeeshops en coffeeshopbeleid. Daarbij wordt ook steeds gekeken naar de invloed van coffeeshops op de leefbaarheid. De laatste rapportage in deze serie is: Mennes R, R Pieper, I Schoonbeek & B Bieleman (2021). *Coffeeshops in Nederland 2020. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2020*.

<sup>24</sup> <https://www.nationaledrugmonitor.nl/criminaliteit-en-overlast-overlast-gerelateerd-aan-coffeeshops/>

<sup>25</sup> Pilot Coffeeshops. Experiment verplaatsing coffeeshops onder nieuwe voorwaarden. Opzet, voorwaarden en procedure. Gemeente Amsterdam, directie Openbare orde en Veiligheid, 12 januari 2012, p.15.

<sup>26</sup> 2016) Waterbed, drukte en overlast

<sup>27</sup> Het waterbed is een veelgebruikte metafoor voor verplaatsing van een probleem (bijv. criminaliteit of overlast) naar een ander gebied of een andere buurt. De gedachte is vaak dat het totale volume van het waterbed gelijk blijft. Maar dat is niet altijd het geval, zo blijkt uit criminologisch onderzoek. Zie: Bernasco W, H Elffers & G Bruinsma (2006). Het waterbedeffect. Ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen, *Tijdschrift voor Criminologie*, 48(3), p. 243-258.

<sup>28</sup> Telefonische gesprek met Ton Nabben, 24 december 2021.

<sup>29</sup> In die periode was het een vorm van verzet tegen de heersende burgerlijkheid en truttigheid in Nederland. Zie bijvoorbeeld: Shorto R (2013). Amsterdam. *Geschiedenis van de meest vrijzinnige stad ter wereld*. Amsterdam: Anthos uitgevers.

### *Onvoldoende kennis over (coffeeshop)toeristen*

Uit een onderzoek dat in 2019 in opdracht van de burgemeester onder 1.161 jonge buitenlandse bezoekers van het Singel/Wallengebied plaatsvond, blijkt dat het bezoeken van een coffeeshop voor 22% van die bezoekers een belangrijke reden was om naar Amsterdam te komen. Een bezoek aan musea werd door 7% als een belangrijke reden genoemd om naar de hoofdstad te komen. 11% van de respondenten gaf aan weg te blijven als zij niet meer welkom zouden zijn in de coffeeshops.<sup>30</sup> Er kwam kritiek op dit onderzoek. Doordat de respondenten alleen in het Singel/Wallengebied waren geworven, zou het onderzoek een beperkt beeld geven van de motieven van toeristen om Amsterdam te bezoeken.<sup>31</sup>

Recent onderzoek van I&O in opdracht van de Bond voor Cannabisdetailisten (BCD) waaraan een representatieve steekproef van toeristen heeft deelgenomen, laat een ander beeld zien.<sup>32</sup> Uit dit onderzoek blijkt dat 7% van de geïnterviewde toeristen aangeeft niet naar Amsterdam te komen wanneer zij niet meer welkom zijn in de coffeeshops. Van de geïnterviewde toeristen die hebben aangegeven dat het bezoek aan een coffeeshop een belangrijke reden was om naar Amsterdam te komen, geeft 41% aan in dat geval op een andere manier hasj of wiet zullen aanschaffen (17% op straat, 11% elders op de illegale markt en 13% laat het anderen kopen).

Naast toeristen zijn voor dit onderzoek ook bewoners geënquêteerd. De helft van de Amsterdammers blijkt positief te staan tegenover toerisme in de stad. Ongeveer een op de vijf (19%) oordeelt negatief en 30% heeft een neutrale houding ten aanzien van toeristen. Er zijn verschillen tussen de stadsdelen: de bewoners in het centrum zijn het minst te spreken over het toerisme. Het onderzoek laat zien dat bewoners een vertekend beeld hebben van de motieven van toeristen om Amsterdam te bezoeken. Zij menen dat de Wallen en de coffeeshops naast de musea de belangrijkste trekpleisters zijn voor toeristen om naar Amsterdam te komen. Dit blijkt in werkelijkheid niet het geval te zijn. Een wandeling door de stad blijkt de hoofdreden te zijn voor een bezoek aan Amsterdam (95%). Daarnaast blijken veel toeristen die een coffeeshop bezoeken ook te komen voor het historische en culturele aanbod van Amsterdam.<sup>33</sup> Dit wijst erop dat een kleine groep bezoekers die ongewenst gedrag op straat vertoont de perceptie domineert die bewoners van toeristen hebben.

---

<sup>30</sup> Sleutjes B, W Bosveld (2019). *Coffeeshops, prostitutie en toerisme in het Singel/Wallengebied*. Amsterdam: Onderzoek, Informatie en Statistiek.

<sup>31</sup> <https://amsterdamcentraal.nl/2020/05/03/mijden-toeristen-een-amsterdam-zonder-seks-en-drugs/>

<sup>32</sup> Van 18 oktober tot en met 14 november 2021 zijn op verschillende OV-knooppunten in Amsterdam (zoals Schiphol en het Centraal Station) 1.244 toeristen ondervraagd. Daarnaast vulde in dezelfde periode een representatieve groep van 1.330 Amsterdammers een online vragenlijst over toerisme in. Op dit moment zijn de eerste resultaten van het onderzoek binnen en wordt de laatste hand gelegd aan de definitieve versie.

<sup>33</sup> Factsheet Toerisme in de stad – januari 2022, I&O Research (*nog niet gepubliceerd*).

## II Drugshandel, ondermijning en coffeeshops

Amsterdam is al decennialang een wereldmarkt van drugs. Als gevolg van de geografische ligging en diverse economische en logistieke factoren speelt Nederland een centrale rol als distributieland in de Europese cocaïnemarkt.<sup>34</sup> Zowel bestrijders als onderzoekers wijzen op de globalisering van de handel in cocaïne<sup>35</sup> en synthetische drugs.<sup>36</sup> Volgens de DEA was het in 2001 al zonneklaar dat Amsterdam als een centrale spil kon worden beschouwd, waar tientallen, vaak in wisselende samenstelling opererende multi-etnische organisaties en smokkelnetwerken actief zijn.<sup>37</sup> In de hogere echelons van het drugsmilieu geldt Amsterdam als een uniek logistiek trefpunt waar op uiteenlopende niveaus veel informele ontmoetingen plaatsvinden tussen personen in de ecstasy- en/of cocaïne business of andere soorten drugshandel.<sup>38</sup> Ondanks alle repressie en handhaving is het niet gelukt om de georganiseerde criminaliteit een serieuze slag toe te brengen.<sup>39</sup> Sterker nog, het lijkt alsof de autoriteiten steeds minder grip krijgen op criminelen. Beschietingen van en tussen criminelen in de openbare ruimte vormen geen uitzondering meer. In de jaren '90 hadden autoriteiten een beter beeld van de criminele spelers en de wijze waarop zij te werk gingen. Mede door de repressieve aanpak hebben criminelen zich steeds verder aan het zicht onttrokken. Zij zitten verstopt achter stromannen, katvangers, vastgoedconstructies en ingewikkelde buitenlandse financieringen.<sup>40</sup>

### *Transparantie en banken*

Coffeeshops functioneren op basis van een gedoogconstructie waardoor coffeeshopondernemers genoodzaakt zijn om hun activiteiten deels ondergronds uit te voeren. De gedoogconstructie zorgt ervoor dat coffeeshops niet transparant kunnen zijn over hun inkoop (de zogenoemde achterdeur). Het inkopen van cannabisproducten is immers illegaal. Hierdoor is het niet duidelijk hoe vaak de toelevering aan coffeeshops plaatsvindt en is de opgave aan de Belastingdienst niet controleerbaar. Autoriteiten en andere instanties hebben alleen zicht op het verkoopt gedeelte van coffeeshops (de voordeur). Het is niet duidelijk hoeveel geld er precies in de coffeeshopsector omgaat en wat er met dat geld wordt gedaan. Door het gebrek aan zicht op de 'achterdeur' worden coffeeshops net als de horeca en prostitutie als criminogene branches<sup>41</sup> gezien waarbij het risico op witwaspraktijken groot

---

<sup>34</sup> Korf DJ & H Verbraeck (1993). *Dealers en dienders*. Amsterdam: Criminologisch Instituut Bongers, Universiteit van Amsterdam; Zaitch D (2001). *Tracuetos. Colombians involved in the cocaine business in the Netherlands*. Den Haag: Kluwer Law International.

<sup>35</sup> Costa Sorti C & P de Grauwe (2007). Globalisation and the price decline of illicit drugs. *International Journal of Drug Policy*, 20: 48-61; Verploeg S & M Pronk (2008). *Cocaïnehandel Deelrapport Criminaliteitsbeeldanalyse 2007*. Driebergen: KLPD.

<sup>36</sup> Blickman T (2004); Blickman et al (2003); Neve R & M van Ooyen-Houben (2006). Een verboden genotspil als exportproduct. XTC in de lage landen en de reactie van de overheid. *Tijdschrift voor Criminologie*, 48 (2): 155-168.

<sup>37</sup> DEA (2001) Ecstasy, rolling across Europe. Arlington: Office of International Intelligence Drug Enforcement Administration (DEA).

<sup>38</sup> Blickman T, Korf D J, Siegel D & Zaitch D (2003). 'Synthetic drug trafficking in Amsterdam'. In: M. Massari (ed.) *Synthetic drugs trafficking in three European cities: major trends and the Involvement of organized crime*, pp. 19-90. Turijn: Gipiografica.

<sup>39</sup> Abraham M et al. (2021). *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit*. Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering. DSP-groep.

<sup>40</sup> Noordanus (2020). *Een pact van de Rechtstaat*. Aanjaagteam ondermijning.

<sup>41</sup> Dit zijn branches die: a. van origine redelijk vertrouwd zijn voor criminelen, waar hun persoonlijke netwerken in zitten en waar ze kennis hebben van de techniek en financiën; b. een lage drempel tot toetreding kennen, zonder diploma's, makkelijk om papieren te krijgen voor zaakwaarnemers en financiering te regelen; c. een heleboel kleine ondernemingen kennen, met harde onderlinge concurrentie, veel cash geld en mogelijkheden voor belastingontduiking; d. slecht gereguleerd zijn, te complex zijn, tegenstrijdige of onwerkbare regels kennen, gebruik maken van goedkope illegale arbeid, waar criminaliteit op korte termijn problemen oplost; e. veelvuldig slachtoffer zijn van criminaliteit waardoor



wordt geacht. Dit leidt onder andere tot problemen met banken, die immers worden geacht om toe te zien op witwasconstructies.<sup>42</sup>

### *Ondermijning*

Onder de noemer 'ondermijning' wordt de afgelopen jaren geprobeerd om via de bovenwereld grip te krijgen op criminogene branches. Door het gebruik van het begrip ondermijning lijkt het alsof we met een nieuw probleem te maken hebben. In werkelijkheid is dat volgens juridisch adviseur Wilschut<sup>43</sup> niet het geval. Zij ziet de verschuiving van het begrip georganiseerde criminaliteit naar ondermijning als een verbreding van de reikwijdte van de aanpakken. Op deze wijze kan immers ook naar legale handelingen worden gekeken die de criminaliteit faciliteren.<sup>44</sup> Het is een manier om de bevoegdheden van de burgemeester te verbreden aangezien de oude repressieve aanpak tot nu toe weinig heeft opgeleverd. Vanuit bestuurlijke optiek is het begrip 'ondermijning' onvoldoende onderbouwd.<sup>45</sup> Daarom zijn er nog geen nieuwe bevoegdheden aan de burgemeester toegekend. In een rapport<sup>46</sup> dat bestuurskundige Tops en journalist Tromp voor de burgemeester schreven is Amsterdam in 2019 opnieuw neergezet als een wereldmarkt van drugs. Zij hanteren een veel ruimer begrip van ondermijning: aantasting en ontwrichting van wijken en buurten, maatschappelijke voorzieningen, financieel-economische systemen en democratische rechtsorde vanuit (crimineel) gewin. Het gaat dus niet meer (alleen) over georganiseerde criminaliteit maar ook over witwassen en fraude. Het rapport kreeg kritiek omdat het veel aannames bevat die onvoldoende zijn onderbouwd.<sup>47</sup>

### **III Lokale markt en coffeeshops**

De Amsterdamse driehoek wil de vraag naar cannabis verminderen door de aantrekkingskracht van de stad op toeristen voor wie een bezoek aan de coffeeshops (zeer) belangrijk is te verminderen. De driehoek gaat ervan uit dat een groot deel van de 'feesttoeristen' niet meer naar Amsterdam zal komen, wanneer zij niet meer welkom zijn in de coffeeshops. Zij baseert dat op het feit dat 77% van de respondenten die in het Wallengebied werden geïnterviewd thuis ook cannabis consumeren. In de eerdergenoemde discussienota aan de gemeenteraad van Amsterdam wordt dit als volgt toegelicht: "Zij [de toeristen] hebben dus toegang tot cannabis en zijn wellicht verleid in hun keuze voor Amsterdam door de specifieke couleur locale van de coffeeshops. Het is maar zeer de vraag of Amsterdam dezelfde aantrekkingskracht behoudt als de aankoop van cannabis op dezelfde manier

---

normovertredend gedrag kan ontstaan. Zie: Directie OVV/ Van Traa-team (2007). *Grenzen aan de handhaving. Nieuwe ambities voor de Wallen*. Bestuursdienst gemeente Amsterdam, p.5.

<sup>42</sup> <https://www.platformcannabis.nl/menu/dossiers/relatie-banken>

<sup>43</sup> Wilschut is juridisch adviseur Publiekrecht bij de Directie Juridische Zaken van de gemeente Amsterdam. Ze geeft juridisch advies aan de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders over onder andere ondermijning.

<sup>44</sup> Wilschut A (2019). *Ondermijning: een nieuw kwaad of oude wijn in nieuwe zakken?* p.29.

<sup>45</sup> Boutellier H, R van Steden, Y Eski & M Boelens (2020) Een einde aan ondermijning. *Tijdschrift voor Veiligheid* 19 (1) 3  
Zie ook: Eski Y & M Boelens (2019) Verschuivende panelen. *Ondermijning als nieuwe veiligheidsutopie*. In gesprek met het oeuvre van Hans Boutellier p. 183-200.

<sup>46</sup> Tops P & J Tromp (2019). *De achterkant van Amsterdam*.

<sup>47</sup> Koning B de. 'Zoeken met een lampje naar bronnen en feiten in ondermijningsrapport', *Follow The Money*, 3 sept 2019; Kruisbergen E. 'Rapport over drugscriminaliteit moet met een kritische blik worden bekeken', *De Volkskrant*, 19 september 2019.

plaatsvindt als in andere Europese steden (op straat of via internet). Eerder ligt het in de rede te veronderstellen dat Amsterdam voor deze specifieke groep zijn aantrekkingskracht verliest.”<sup>48</sup>

Het is altijd lastig om in te schatten hoe mensen zich gaan gedragen als een situatie verandert. Zelfs als er van tevoren onderzoek wordt gedaan, dan blijkt het uiteindelijk vaak toch anders uit te pakken. Bij als-dan vragen gaat het immers om een hypothetische situatie. Het is voor veel mensen niet eenvoudig om zich in de nieuwe situatie in te leven en te voorspellen hoe zij zich in dat geval zullen gedragen. Dat geldt ook voor de vraag of toeristen nog naar Amsterdam zullen komen wanneer zij niet meer welkom zijn in de coffeeshops.

### *Grotere illegale markt*

Het feit dat 77% van de geïnterviewde toeristen aangeeft dat zij in het thuisland ook cannabis gebruiken, betekent dat al deze toeristen weten hoe zij in hun eigen land cannabis op de illegale markt moeten aanschaffen.<sup>49</sup> Slechts 11% geeft aan niet meer te komen als ze de coffeeshop niet meer in komen.<sup>50</sup> De rest blijft in dat hypothetische geval komen. Op de vraag waar zij cannabis aanschaffen als zij de coffeeshop niet meer in mogen, antwoordt 40% dat zij dat op de illegale markt zullen doen.<sup>51</sup> Uit het onderzoek van I&O komt een vergelijkbaar beeld naar voren: 41% van de toeristen voor wie een bezoek aan de coffeeshops een belangrijke reden is om naar Amsterdam te komen, geeft aan dat zij in dat geval cannabis via illegale kanalen zullen aanschaffen.<sup>52</sup> Met andere woorden: In totaal komen er minder cannabisliefhebbers naar Amsterdam wanneer ze de coffeeshops niet in kunnen. Maar een belangrijk deel blijft komen en gaat op zoek naar een alternatief. Dat betekent dat de illegale markt groter zal worden. Dat levert niet alleen overlast en onveilige situaties op; het brengt ook de nodige gezondheidsrisico's met zich mee.

Dat de driehoek toeristen die cannabis gebruiken doelbewust de illegale markt op wil sturen is opmerkelijk in het licht van eerdere opvattingen die het stadhuis hierover had. Op 30 november 2009 schreef de toenmalige burgemeester van Amsterdam Job Cohen in een brief naar de minister van Binnenlandse Zaken dat coffeeshoptoeristen in Amsterdam geen problemen opleveren. Hij schrijft dat het toerisme in Amsterdam anders is dan in de grensstreek waar toeristen voornamelijk komen om drugs te halen en dan weer terug naar huis te gaan: “de noodzaak voor maatregelen als de invoering van een pasjessysteem voor alle coffeeshops, om niet-lokale coffeeshopbezoekers te weren wordt in Amsterdam niet gevoeld. Integendeel, Amsterdam ziet hier risico's voor toename van straathandel en handel van 'illegale' verkooppunten.” Cohen weigerde om maatregelen te nemen om het coffeeshoptoerisme in te dammen omdat de overlast beperkt was en hij een toename van de illegale markt vreesde. Het is opmerkelijk dat de beeldvorming over coffeeshoptoeristen 180 graden gewijzigd is bij het stadsbestuur.

---

<sup>48</sup> *Discussienotitie: Naar een beheersbare cannabismarkt in Amsterdam* behorende bij brief burgemeester aan de raad van Amsterdam van 8 jan 2021, p.11.

<sup>49</sup> Sleutjes B, W Bosveld (2019). *Coffeeshops, prostitutie en toerisme in het Singel/Wallengebied*. Amsterdam: Onderzoek, Informatie en Statistiek, p.31.

<sup>50</sup> In het I&O onderzoek gaf 7% van de toeristen aan dat zij dan niet meer zouden komen. En van de toeristen die hadden aangegeven dat het bezoek aan een coffeeshops voor hen een belangrijke reden was om te komen, gaf 15% in dat geval niet meer te komen.

<sup>51</sup> Sleutjes B, W Bosveld, 2019, p.3.

<sup>52</sup> Factsheet Toerisme in de stad – januari 2022, I&O Research (*nog niet gepubliceerd*).

Koninklijke Horeca Nederland (KHN) heeft inmiddels ook aangegeven zich zorgen te maken over het voornemen van het stadsbestuur om het ingezetenen criterium in te voeren. KHN roept het stadsbestuur op om in overleg te treden: “Nu kunnen we ze [cannabisconsumenten] doorverwijzen naar gerenommeerde coffeeshops die altijd in de buurt zijn, waar ze voorlichting en advies krijgen over het gebruik en de keuze. Door de kwetsbaarheid van onze branche kan er een verleiding ontstaan om de toerist zelf te voorzien of als intermediair op te treden voor illegale handel. De verleiding is er niet nu we kunnen doorverwijzen naar een legale coffeeshop. De criminaliteit rondom de drugshandel wordt alleen maar groter op deze manier en de horeca wil daar niet mee geconfronteerd worden. We maken ons zorgen.”<sup>53</sup>

### *Straatdealers*

Straatdealers vormen een belangrijke rol in de beleving van leefbaarheid en onveiligheidsgevoelens bij bewoners. In november 2021 schreven bewoners en ondernemers in een Brandbrief aan de gemeente over de enorme toename aan straatdealers: “Het is een feit dat de onveiligheidsgevoelens van betrokkenen enorm zijn toegenomen en iedereen treft eigen voorzorgsmaatregelen, maar zelfs dat is niet afdoende. De situatie is onhoudbaar, bewoners, ondernemers en werknemers durven niet meer op alle tijden hun huis of zaak te bezoeken of te verlaten, zonder extra begeleiding. Het aanspreken van deze gasten werkt niet en is zelfs gevaarlijk geworden. We zien dat de politie haar uiterste best doet, de vele acties zijn zichtbaar, maar zorgen er niet voor dat de problemen minder worden. Door de beperkte capaciteit en middelen van de politie is het dweilen met de kraan open. Het lijkt alsof de straatdealers onaantastbaar zijn en de macht claimen in dit gebied.”<sup>54</sup>

Straatdealers en andere illegale drugsaanbieders zijn zeer flexibel en weten daardoor goed in te spelen op ‘gaten’ in de markt. Dat werd in 2012 bijvoorbeeld duidelijk bij de invoering van de wietpas in de zuidelijke provincies, maar ook in 2019 toen alle coffeeshops gesloten dreigden te worden in verband met corona. Van alle kanten doken illegale aanbieders op die onmiddellijk profiteerden van de situatie.

Bij de problemen met straatdealers in Amsterdam gaat het vooral over handel in nepdrugs en harddrugs. Softdrugs spelen een ondergeschikte rol. Van de personen die in 2017-2019 werden opgepakt voor dealen in het centrum, bleek 1% te handelen in softdrugs; 15% handelde in hard drugs, 22% was in bezit van hard drugs en 61% handelde in nepdrugs.<sup>55</sup> Volgens de Amsterdamse politie waren straatdealers van nepdope tijdens de lockdown in 2020 minder prominent aanwezig maar toen de toeristen in de zomer terugkeerden, waren ook zij weer ‘in business’.<sup>56</sup>

### *Afzetmarkt coffeeshops*

Amsterdam heeft naast een aantal grote coffeeshops relatief veel kleinschalige coffeeshops. Dat is terug te zien aan de gemiddelde omzet van de coffeeshops. Die is in Amsterdam een stuk lager dan elders in het land.<sup>57</sup> Het aantal coffeeshops per inwoner is wel vrij hoog: 1 op 5.000 inwoners. Dat komt omdat de coffeeshops in Amsterdam ook een regionale en toeristische functie hebben.

---

<sup>53</sup> <https://www.khn.nl/nieuws/khn-is-bezorgd-over-plan-halsema-wietverkoop-via-coffeeshops-aan-buitenlandse-toeristen-te-verbieden>

<sup>54</sup> Brandbrief overlast straatdealers Wallengebied e.o., 21 november 2021

<sup>55</sup> Factsheet Straatdealers in de Amsterdamse binnenstad. Kenmerken en trends 2017-2019.

<sup>56</sup> <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2021/maart/tb2021def.pdf>

<sup>57</sup> Maalsté N & TP Blok (2014). *Binnenlandse cannabismarkt. Onderzoek naar de hoeveelheid cannabis die in 2013 via coffeeshops op de Nederlandse markt kwam*. Den Haag: Acces Interdit, p.11.

Eigenlijk heeft het stadsbestuur een van de doelen– het streven naar kleinschalige coffeeshops – dus al bereikt.

Onderzoek laat zien dat het aandeel van coffeeshops op de lokale markt toeneemt, naarmate het aantal coffeeshops per 100.000 inwoners groter is. In gemeenten zonder coffeeshops hebben illegale aanbieders de totale markt in handen. De illegale markt is daarentegen kleiner wanneer er meer coffeeshops zijn in een gemeente.<sup>58</sup> Hieruit is af te leiden dat de Amsterdamse coffeeshops een relatief groot aandeel van de lokale markt hebben.

Het weren van grote coffeeshops en coffeshopketens, heeft vooral te maken met de ongeregelde achterdeur. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het rapport van de werkgroep Van der Burg<sup>59</sup>: “Door alleen coffeeshops te gedogen die zich richten op de lokale (of regionale) afzetmarkt en daar per coffeshop slechts een beperkt aandeel in te hebben, is de achterdeur-problematiek beter beheersbaar.”<sup>60</sup> Dit argument vervalt wanneer de achterdeur gereguleerd is. Vanaf dat moment is de aanvoer naar de coffeeshops immers volledig transparant. Voor de beheersbaarheid van de cannabismarkt is de grootte van de coffeshop dan niet relevant.

#### IV Voorgestelde aanpak

De Amsterdamse driehoek wil de cannabismarkt kleinschaliger, transparanter, beheersbaarder en minder aantrekkelijk voor toeristen maken door: (1) het (gefaseerd) reguleren van de cannabismarkt door het instellen van een Amsterdams coffeshopkeurmerk, (2) het beperken van ketenvorming van coffeeshops en (3) het handhaven van het ingezetenen criterium voor coffeeshops.

##### 1. (Gefaseerd) reguleren door instelling van een Keurmerk

De Amsterdamse driehoek is voorstander van regulering van de cannabismarkt. Om tot regulering over te gaan is het volgens de driehoek noodzakelijk om de cannabismarkt kleinschaliger en beheersbaar te maken. In de brief aan de gemeenteraad staat dat de omvang van de Amsterdamse softdrugsmarkt, de complexiteit, de grote zakelijke belangen die ermee zijn gemoeid en de oncontroleerbaarheid als een gevolg daarvan, verdere regulering in de weg staan.

Het idee dat een verkleining van de markt noodzakelijk is om over te gaan op regulering lijkt vooral te zijn gebaseerd op een toelatingseis die de politiek had opgelegd om mee te kunnen doen aan het ‘wietexperiment’. De gemeente Amsterdam had graag mee willen doen aan dat experiment. De gemeente besloot echter om niet mee te doen, vanwege de eis dat alle coffeeshops in de gemeente hieraan deel moesten nemen. Dit was vanuit het perspectief van de handhavers onuitvoerbaar. De voorwaarde dat alle coffeeshops mee moesten doen was geen eis van de commissie Knottnerus die de overheid adviseerde over het experiment.<sup>61</sup> Uit het tweede adviesrapport dat de commissie uitbracht is af te leiden dat dit een politiek

---

<sup>58</sup> Korf DJ, M Wouters, T Nabben & P van Ginkel (2005). *Cannabis zonder coffeshop. Niet-gedoogde cannabisverkoop in tien Nederlandse gemeenten*. Amsterdam: Criminologisch Instituut Bonger, Universiteit van Amsterdam.

<sup>59</sup> Deze werkgroep van zes hoofdofficieren bracht advies uit aan het College Producteurs-Generaal om een pleidooi te houden voor kleinschalige, lokale coffeeshops.

<sup>60</sup> Eversdijk JJC & AWM van der Heijden (2009). *Het coffeshopbeleid. Beheersbaar, kleinschalig, controleerbaar*. Rapport van de werkgroep Van der Burg, p.18

<sup>61</sup> Telefonisch gesprek met Knottnerus, 23 december 2021.

besluit was: *“In haar eerste advies gaf de commissie aan dat het voor grote steden wat betreft beheersbaarheid en handhaafbaarheid complexer is om te voldoen aan de voorwaarde dat alle verkooppunten in de interventiegemeenten meedoen dan voor kleinere gemeenten. De commissie was daarom voornemens aan dit punt in haar tweede advies extra aandacht te besteden. De ministers hebben in de ontwerp-AMvB inmiddels vastgelegd dat de eis van deelname van alle verkooppunten voor alle interventiegemeenten geldt. Enkele grote steden hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn in deelname maar in deze voorwaarde een onoverkomelijke belemmering te zien.”*<sup>62</sup> De commissie heeft ook geen maximaal aantal coffeeshops genoemd als voorwaarde om mee te kunnen doen aan het experiment.<sup>63</sup>

De commissie liet in het rapport herhaaldelijk weten dat deelname van een G4-gemeente van belang was voor de generaliseerbaarheid van de bevindingen: *“Gezien de sterke betrokkenheid van de grote steden bij cannabisgerelateerde vraagstukken en de specifieke problematiek die daarbij speelt, en de ruime ervaring van de grote steden inzake het cannabis beleid, is het aan te bevelen om te bezien of vanuit de G4-gemeenten in de komende jaren algemene ervaring en expertise kunnen worden ingezet om het experiment te doen slagen.”*<sup>64</sup> Met het instellen van een Amsterdams coffeeshopkeurmerk naar Haarlems model<sup>65</sup> sluit Amsterdam aan bij dit advies. De Amsterdamse driehoek hoopt zo een begin te maken met het (gefaseerd) lokaal reguleren van de cannabismarkt.<sup>66</sup>

## 2. Tegengaan ketenvorming

De Amsterdamse driehoek wil ketenvorming van coffeeshops tegengaan omdat dit vanuit het oogpunt van ondermijning ongewenst is. *“Ketenvorming verhoudt zich slecht tot kleinschaligheid en niet zelden zijn ketens georganiseerd in bijzonder complexe en niet-transparante ondernemings- en financieringsconstructies.”* Ook heeft de politie ernstige vermoedens dat organisaties die actief zijn in de harddrugshandel in de coffeeshopsector infiltreren als de belangen groter worden en er meer geld in omgaat.

Het gebrek aan zicht op de achterdeur leidt al jarenlang tot allerlei ideeën en aannames over de cannabismarkt. In een rapport van de werkgroep Van der Burg, werden de uitgangspunten geformuleerd van het College van procureurs-generaal op de achterdeurproblematiek bij coffeeshops. In dat rapport suggereren de auteurs al dat er een verband is tussen de grootte van de coffeeshop en/of de concentratie van meerdere kleine coffeeshops en de bevoorrading door groothandels en telers die in handen zijn van criminele organisaties.<sup>67</sup> Het idee bestaat dat er grote machtsblokken van leveranciers achter coffeeshops ontstaan wanneer deze te groot worden of wanneer er sprake is van ketenvorming. Dit beeld wordt versterkt door de complexe en niet-transparante

---

<sup>62</sup> Nominatie van gemeenten voor deelname aan het experiment met een gesloten cannabisketen. Tweede rapportage van de adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen, 2019, p. 10.

<sup>63</sup> In het nieuwe coalitieakkoord staat dat het bestaande wietexperiment wordt uitgebreid met ‘een grote stad’ (waarschijnlijk Utrecht).

<sup>64</sup> Idem, p. 20.

<sup>65</sup> <https://cannawijzer.nl/wp-content/uploads/2016/02/Keurmerk-Coffeeshops-Print.pdf>

<sup>66</sup> Beheersbare cannabismarkt. Brief van de Amsterdamse Driehoek aan de leden van de gemeenteraad, 8 januari 2021.

<sup>67</sup> Eversdijk JJC & AWM van der Heijden (2009). *Het coffeeshopbeleid. Beheersbaar, kleinschalig, controleerbaar*. Rapport van de werkgroep Van der Burg, p.12.

ondernemings- en financieringsconstructies die officieren van justitie in de ‘bovenwereld’ tegenkomen. Ze pleiten daarom voor kleinschalige coffeeshops, van een zodanige omvang dat deze uitsluitend de lokale markt kunnen bedienen: “Door alleen coffeeshops te gedogen die zich richten op de lokale (of regionale) afzetmarkt en daar per coffeeshop slechts een beperkt aandeel in te hebben, is de achterdeur-problematiek beter beheersbaar.”<sup>68</sup> Het geschetste beeld over de wijze waarop de sector georganiseerd zou zijn, wordt niet onderbouwd met harde data.

### 3. *Handhaven I-criterium*

De Amsterdamse driehoek ziet het I-criterium als “een middel om de lokale cannabismarkt meer in overeenstemming te brengen met andere delen van het land en de aantrekkingskracht van Amsterdam als pleisterplaats van softdrugstoerisme te verminderen. Op deze manier wordt de markt meer beheersbaar, wat ten dienste staat van verdergaande regulering van de cannabismarkt.”<sup>69</sup> In de brief staat ook dat de driehoek zich bewust is van de mogelijke negatieve effecten die gepaard kunnen gaan met de invoering van het I-criterium: “De driehoek heeft oog voor bijkomende kwesties als handhaving en mogelijke verschuiving van softdrugshandel naar de illegale markt, maar beschouwt de invoering ervan niettemin als haalbaar.”<sup>70</sup>

Het I-criterium wordt in het overgrote merendeel van de coffeeshopgemeenten niet (meer) gehandhaafd.<sup>71</sup> De enige gemeenten die het I-criterium nu nog actief handhaven zijn: Breda, Dordrecht, Goes, Lelystad, Maastricht, Sittard-Geleen en Terneuzen. Dit betekent dat dit criterium in 95 coffeeshopgemeenten niet wordt gehandhaafd. In meeste gemeenten zijn er niet of nauwelijks coffeeshoptoeristen. Daarnaast vrezen gemeenten dat handhaving van het I-criterium tot een toename van de illegale markt leidt.<sup>72</sup> Enkele gemeenten die in het verleden wel op het I-criterium handhaafden, hebben de maatregel teruggedraaid om de overlast van illegale aanbieders te beperken (Eindhoven, Nijmegen, Roermond<sup>73</sup>, Tilburg, Venlo<sup>74</sup> en Vlissingen).<sup>75</sup> In Maastricht is de politie er na jarenlang hard optreden redelijk in geslaagd om de overlast en criminaliteit die gepaard gaat met de illegale markt terug te dringen. Dit betekent overigens niet dat die illegale markt verdwenen is. Deze is wel minder zichtbaar geworden.

Tijdens de expertmeeting van 25 mei 2021 blijkt dat de uitgenodigde experts verschillend tegen de mogelijke voor-en nadelen van de invoering van het I-criterium aankijken. De experts die de Amsterdamse cannabismarkt goed kennen (Ton Nabben, Floor van Bakkum en Joachim Helms) menen dat de maatregel geen oplossing is voor de problemen waar

---

<sup>68</sup> Idem, p.18.

<sup>69</sup> Brief ‘Beheersbare cannabismarkt’ van de Amsterdamse Driehoek aan de gemeenteraad, 21 januari 2021.

<sup>70</sup> Idem.

<sup>71</sup> Mennes R, R Pieper, I Schoonbeek & B Bieleman (2021). Coffeeshops in Nederland 2020. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2020, p.28-29.

<sup>72</sup> Maalsté N, MC Huigen & S Lallush (2014). *Verplicht nummer. Onderzoek naar de lokale handhaving van het coffeeshopbeleid*. Den Haag: Acces Interdit.

<sup>73</sup> Mennes R, I Schoonbeek, J van der Molen & B Bieleman (2018). *Straathandel in Roermond. Een onderzoek naar de illegale (straat)handel in drugs in Roermond*. Breuer & IntraVal.

<sup>74</sup> Venlo hanteert het I-criterium, maar maakt een uitzondering voor Duitsers die binnen een straal van dertig kilometer wonen.

<sup>75</sup> <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/na-het-debacle-met-de-wietpas-woorden-buitenlanders-maar-in-enkele-gemeenten-uit-coffeeshops-geweerd~be031048/>

Amsterdam mee kampt en dat deze vooral nadelen kent. Drugsonderzoeker en criminoloog Ton Nabben die al decennialang onderzoek doet naar het coffeeshoptoerisme en de straathandel in Amsterdam en in verschillende grensgemeenten in Brabant en Limburg, acht de plannen ondoordacht. Hij meent dat de invoering van het ingezetenen criterium tot straathandel rondom Schiphol, trein- en busstations en bij ingangen van hotels zal leiden. Preventiewerker Floor van Bakkum verwacht een toename van risicovol gebruik bij toeristen (de voorlichting die coffeeshopmedewerkers nu geven over het gebruik en effect vervalst) en een toename van jonge straatsdealers (verkoop aan toeristen is een makkelijke instapmarkt voor kwetsbare jongeren). De experts die geen specifieke kennis hebben van de Amsterdamse markt (Paul Depla, Edgar van der Torre en Bas van den Tillaar) geven aan dat de maatregel kan werken wanneer de lokale situatie aan een aantal specifieke voorwaarden<sup>76</sup> voldoet én wanneer de invoering van het I-criterium is ingebed in een aantal andere voorwaarden<sup>77</sup>. Over een aantal zaken lijken de experts het echter eens te zijn:

*a. Moeilijke periode*

De invoering van het I-criterium leidt zonder twijfel tot verschuivingen in de zichtbare (gedoogde) en niet-zichtbare (illegale) cannabismarkt. Dit betekent dat er voor langere tijd een behoorlijk beroep zal worden gedaan op de handhaving. Amsterdam zal dus door een moeilijke periode heen moeten gaan waarin er (tijdelijk) veel overlast en criminaliteit van illegale (straat)dealers zal zijn. De aanname is dat de markt uiteindelijk weer in balans komt. Om draagvlak bij de Amsterdammers te houden, zal dit ook duidelijk gecommuniceerd moeten worden naar de bewoners die nu al niet gerust zijn op de mogelijke negatieve consequenties.<sup>78</sup> In Maastricht was de balans na ongeveer twee jaar teruggekeerd. In Amsterdam zal dat naar verwachting een stuk langer duren omdat de cannabismarkt in Amsterdam vele malen groter is en er dus ook veel meer en grotere belangen op het spel staan.

*b. Kosten en batenafweging*

Het I-criterium is geen standaard maatregel.<sup>79</sup> Dit betekent dat er lokaal een kosten- en batenanalyse moet plaatsvinden om te bepalen of de maatregel inderdaad het gewenste resultaat oplevert. Wat beoog je ermee? En wegen de baten op tegen de lasten? Wat zijn de kosten van de extra handhaving die langdurig zal moeten plaatsvinden? Hoe zorg je dat de scheiding van de markten gewaarborgd blijft (ook voor toeristen)?

---

<sup>76</sup> a. De toeristen die overlast veroorzaken zijn vooral coffeeshoptoeristen, b. Ze komen uitsluitend naar de stad om coffeeshops te bezoeken c. Er is in de gebieden rondom de coffeeshops ook veel overlast van illegale aanbieders en d. Ze kunnen de cannabisproducten ook ergens anders aanschaffen (bijvoorbeeld in hun thuisland).

<sup>77</sup> a. Er moet goede communicatie plaatsvinden over de maatregel en de boetes die toeristen krijgen als zij de cannabisproducten op de illegale markt aanschaffen, b. Er moet langdurige sterke handhaving plaatsvinden om verplaatsing en illegale handel tegen te gaan en c. Er moet een goede monitor worden opgestart, beginnend met een nulmeting om de motieven en gedragingen van (coffeeshop) toeristen en de ontwikkelingen op de illegale markt te volgen.

<sup>78</sup> Ottens N (2021). 'Drugstoeristen liever in de coffeeshops dan op straat', *Het Parool*, 5 november 2021.

<sup>79</sup> Dat blijkt ook uit het aantal coffeeshopgemeenten die deze maatregel actief handhaaft. In tegenstelling tot alle andere landelijke AHOJ-G die in alle 102 gemeenten worden gehandhaafd, wordt het I-criterium slechts in 7 coffeeshopgemeenten gehandhaafd.

c. *Kennis van de lokale cannabismarkt*

Het is van belang om een goed beeld te hebben van de motieven en gedragingen van toeristen die Amsterdam bezoeken voordat er maatregelen worden genomen. Coffeeshoptoeristen die in het verleden naar grensgemeenten zoals Terneuzen of Maastricht afreisden, kwamen (meestal) alleen om cannabis te kopen. In die zin zijn zij niet te vergelijken met de toeristen in Amsterdam, die meestal verschillende motieven hebben om de stad te bezoeken. Zij beschouwen de coffeeshop als een van de vele attracties die Amsterdam te bieden heeft, en blijven meestal langer in de stad. In die zin lijken de Amsterdamse coffeeshoptoeristen meer op de toeristen die in de zomer naar een van de festivals in Tilburg komen. Daar is het ingezetenen criterium in maart 2018 weer afgeschaft zodat de toeristen (waarvan een aanzienlijk deel ook cannabis gebruikt) niet meer aangewezen zijn op de straathandel. Ook wijzen verschillende deskundigen, waaronder de twee burgemeesters, erop dat er verschillende type coffeeshoptoeristen zijn. In dit kader wijzen zij op expats, buitenlandse studenten en arbeidsmigranten die vaak voor langere tijd in Nederland verblijven. Bas van den Tillaar, de burgemeester van Vlissingen, is van mening dat deze toeristen in feite ook deel uitmaken van de lokale markt. De aanwezigheid van arbeidsmigranten (en in de zomer miljoenen toeristen) vormde voor hem juist een reden om het ingezetenen criterium in augustus 2021 weer af te schaffen.

d. *Samenwerking met de sector*

Het succes van de maatregel hangt mede af van het draagvlak bij coffeeshopexploitanten. De burgemeester van Breda spreekt in dit verband over een proces van geven en nemen: “Als u die situatie jarenlang heeft laten bestaan en u wilt er met de coffeeshopexploitanten uitkomen, denk dan ook even na over een sanering.”

## **Discussie**

De verwachting is dat de problemen die Amsterdam zegt te ondervinden van laagwaardig toerisme niet of nauwelijks worden opgelost wanneer het ingezetenen criterium wordt ingevoerd. De meeste (feest)bezoekers zullen blijven komen ook wanneer zij niet meer welkom zijn in de coffeeshops.<sup>80</sup> Daarbij heeft een belangrijke groep er geen probleem mee om cannabis op de illegale markt aan te schaffen zoals zij dat ook gewend zijn in hun thuisland. De cannabiscultuur in Nederland is niet zomaar verdwenen als toeristen niet meer welkom zijn in de Amsterdamse coffeeshops. De illegale markt is erg flexibel en kan met gemak de vraag van toeristen overnemen.

De vergelijking met andere Europese steden waar cannabistoeristen ook aangewezen zijn op de illegale markt gaat niet op omdat in die steden geen gedoogde markt voor de lokale bevolking is. Amsterdam wijkt daarin af. Lokale cannabisconsumenten kunnen immers wél terecht in coffeeshops. Los van het feit dat dit tot allerlei ongewenste vormen van doorverkoop en straathandel kan leiden,

---

<sup>80</sup> Factsheet Toerisme in de stad – januari 2022, I&O Research (*nog niet gepubliceerd*).



past het ook niet in het Amsterdamse profiel van een internationale, inclusieve stad. De coffeeshops zouden daarmee de enige voorziening worden waar toeristen niet welkom zijn.

Het onderscheid tussen hoogwaardig en laagwaardig toerisme vertroebelt het beeld op toeristen. Het wekt de indruk dat er een duidelijk onderscheid is tussen bezoekers die Amsterdam bezoeken om te feesten en bezoekers die Amsterdam bezoeken vanwege de historische binnenstad en het culturele aanbod. In werkelijkheid bestaat er een grote overlap tussen die groepen zoals ook het I&O onderzoek laat zien. Een relatief kleine groep bezoekers komt uitsluitend om te feesten. In de perceptie van bewoners en de gemeente is deze groep veel groter omdat deze het straatbeeld in sommige delen van het centrum domineert.

De campagne om vooral kwalitatieve toeristen aan te trekken die zich respectvol gedragen, draagt (onbedoeld) bij aan het idee dat Amsterdam van de Amsterdammers is. Juist in Amsterdam, dat bekend staat om zijn vrijzinnigheid en inclusieve karakter, zou je verwachten dat bewoners zich realiseren dat de stad niet (alleen) aan hen toebehoort.

Ondermijning is een nieuw begrip voor georganiseerde criminaliteit dat wordt gebruikt om meer bevoegdheden te krijgen om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Er bestaat nog veel onduidelijkheid over wat hier precies mee wordt beoogd en of het effectief is. Het idee dat er bij grote coffeeshops en ketenvorming eerder sprake is van 'ondermijnende praktijken' berust op aannames. Er is nooit onderzoek naar gedaan.

De commissie Knottnerus heeft in haar adviezen geen maximum gesteld aan het aantal coffeeshops als voorwaarde om mee te kunnen doen aan het experiment gesloten cannabisketen. Het is voorstelbaar dat er zorgen waren over de handhaafbaarheid vanwege het grote aantal coffeeshops in Amsterdam. Binnen een experiment zijn er immers nog veel onvoorspelbare factoren. Na het experiment is er sprake van een nieuwe situatie. Het grote aantal coffeeshops in Amsterdam hoeft dan geen belemmering te vormen om (gefaseerd) over te gaan op regulering van de cannabismarkt.

De driehoek leunt bij het inschatten van de gevolgen van het invoeren van het I-criterium grotendeels op experts die onvoldoende kennis hebben van de Amsterdamse cannabismarkt. Voor een goede risicoanalyse is het van belang om een pas op de plaats te maken en een beter inzicht te krijgen in de lokale situatie.

#### **4. Oplossingen en denkrichtingen**

Als ondernemers in de cannabissector werken wij graag mee aan het vergroten van de transparantie en beheersbaarheid van de cannabismarkt. Het verkleinen en minder aantrekkelijk maken van de cannabismarkt voor toeristen zijn voor ons geen vanzelfsprekende doelstellingen. Daarbij zijn we van mening dat de voorgestelde maatregelen (met name de handhaving van het I-criterium) meer kosten dan baten opleveren.

Dat betekent allerm minst dat wij onze verantwoordelijkheid niet willen nemen. Wij realiseren ons terdege dat coffeeshops een belangrijke toeristische trekpleister vormen en daarmee - in ieder geval in de beeldvorming – medeverantwoordelijk zijn voor de overlast en onveiligheidsgevoelens die een deel van de bewoners en ondernemers ervaren. Wij willen daarom graag meedenken over manieren om de problemen die Amsterdammers ervaren aan te pakken. De burgemeester heeft aangegeven

dat ieder initiatief van bewoners en ondernemers om Amsterdam leefbaar te houden welkom is. Wij hopen met deze notitie te laten zien dat wij serieus naar de problematiek kijken en onze expertise graag willen inzetten om tot duurzame oplossingen te komen.

Dat ondernemers uit de cannabissector niet eerder met concrete voorstellen zijn gekomen, heeft grotendeels te maken met de lacune in kennis die wij vaststellen als het over onze sector gaat. Er bestaat veel onduidelijkheid over de wijze waarop de cannabissector is georganiseerd en motieven en beweegredenen van onze klanten. De Bond van Cannabis Detaillisten (BCD) heeft daarom een onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren door I&O dat meer inzicht moet geven in de motieven en beweegredenen van Amsterdamse (coffeeshop)toeristen en de ideeën die bewoners over deze bezoekers hebben.<sup>81</sup>

Daarnaast willen we wijzen op een aanpak die wellicht soelaas zou kunnen bieden voor de 'patstelling' waar Amsterdam in terecht is gekomen. Alles overziend hebben we hier in feite te maken met een zogenoemd 'wicked' of 'ill-structured problem'.<sup>82</sup> Bij wicked problems is altijd sprake van maatschappelijke onrust en wetenschappelijke onzekerheden. Het zaaien van twijfels over feiten maakt onderdeel uit van de strategie van belanghebbende partijen bij het zoeken naar een oplossing. Concreet betekent dit dat betrokken partijen radicaal anders denken over: de definiëring en oorzaak van de problematiek, de (relevante) feiten, de waarden die moeten worden beschermd en de oplossingsrichting van de problematiek. Door in kaart te brengen hoe verschillende partijen tegen de problematiek aankijken en in welke richting de oplossing worden gezocht, kunnen er mogelijk nieuwe inzichten ontstaan op de problematiek. En een betere structurering van de problematiek zou ook kunnen leiden tot een beter begrip voor elkaars belangen, waarden, emoties en interesses. Dit vergroot de kans om uiteindelijk tot een breed gedragen oplossing te komen, waarbij rekening wordt gehouden met ieders belangen, waarden, emoties en interesses.

Om onze welwillendheid te tonen hebben we een aantal voorstellen geformuleerd waarbij de coffeeshopsector een actieve rol kan spelen en die naar onze mening een constructieve bijdrage zouden kunnen zijn om het toerisme in betere banen te leiden en/of de transparantie rondom cannabisverkooppunten te vergroten. Daarvoor is het nodig dat de coffeeshopsector niet langer (alleen) als onderdeel van het probleem worden gezien, maar ook als onderdeel van de oplossing. It takes two to tango!

### ***Voorstel 1: Uitbreiding pilot Verplaatsing coffeeshops***

De gemeente Amsterdam is in 2012 gestart met de pilot Verplaatsing Coffeeshops.<sup>83</sup> De pilot moest inzicht geven in overlast van en beeldvorming over de coffeeshops en onderzoeken welke voorwaarden (aan o.a. locatie, exploitant en bedrijfsvoering) gesteld kunnen worden om bij te dragen aan een kleinschalige, transparante en beheersbare branche, die verantwoordelijkheid neemt voor de omgeving en risicovol gebruik. Bestaande coffeeshops die wilden verhuizen naar een andere locatie konden zich aanmelden. Coffeeshops die gevestigd waren op plekken waar sprake is van locatiespecifieke overlast kregen voorrang. De coffeeshopondernemers die zich hiervoor aanmeldden liepen het risico dat zij hun vergunning zouden kwijtraken als de verplaatsing tot

---

<sup>81</sup> Factsheet Toerisme in de stad – januari 2022, I&O Research (*nog niet gepubliceerd*).

<sup>82</sup> Dat zijn problemen waarbij het aantal mogelijke oorzaken en oplossingen groot en onduidelijk is én waarbij veel mensen, organisaties en sociale domeinen betrokken zijn. Volgens Loorbach (2007) gaat het om problemen die stevig geworteld zijn in bestaande instituten en structuren waarbij geen overeenstemming bestaat over waarden, feiten en de relevantie van feiten die in het geding zijn.

<sup>83</sup> Pilot Coffeeshops. Experiment verplaatsing coffeeshops onder nieuwe voorwaarden. Opzet, voorwaarden en procedure. Gemeente Amsterdam, directie Openbare orde en Veiligheid, 12 januari 2012.

overlast of andere problemen zou leiden op de nieuwe locatie. Ook kregen zij te maken met strenge nieuwe voorwaarden. Desondanks meldden verschillende coffeeshopexploitanten zich aan voor de pilot. Er zijn inmiddels vijf coffeeshops verplaatst. Uit de evaluatierapporten die hierover zijn verschenen blijkt dat de verplaatsing in alle gevallen succesvol was.<sup>84</sup> Soms was er een tijdelijke toename van onveiligheidsgevoelens bij bewoners en ondernemers rondom de nieuwe locatie. Deze waren na 2 jaar verdwenen.

Gezien de goede ervaringen met deze pilot, ligt het voor de hand om deze uit te breiden. Er ligt een protocol klaar en er zijn nog steeds stadsdelen met relatief weinig coffeeshops. Overigens was het sinds 2008<sup>85</sup> al mogelijk om in sommige gevallen coffeeshops te verplaatsen, bijvoorbeeld wanneer er niet meer (voldoende) officiële gedoogde verkooppunten in een stadsdeel waren en dit tot een niet te accepteren druk op het woon- en leefklimaat zou leiden.<sup>86</sup>

### ***Voorstel 2: Transparante bedrijfsvoering onderdeel van Keurmerk coffeeshops***

Een van de voorstellen van de Amsterdamse driehoek om ondermijning tegen te gaan, is het instellen van een Keurmerk naar Haarlems model. Het idee is dat de regulering van de cannabismarkt op die manier gefaseerd kan worden ingevoerd. In aanvulling op andere voorwaarden stellen wij voor om het voeren van een transparante bedrijfsvoering onderdeel te maken van het Keurmerk. Op die manier hebben de instanties die belast zijn met de handhaving en controle van coffeeshops beter zicht op ondernemings- en financieringsconstructies. Coffeeshops die niet kunnen en/of willen voldoen aan deze voorwaarde, kunnen dan worden uitgesloten.

### ***Voorstel 3: Coffeeshops actief betrekken bij campagne ‘Gewenst Gedrag’***

De coffeeshopsector wil en kan een bijdrage leveren aan de campagne ‘Gewenst gedrag’. Dit zou kunnen door bezoekers tijdens hun bezoek aan de coffeeshop aan te spreken op ongewenste gedragingen en gedragsregels. De ervaring leert dat het resultaat het beste is wanneer handhavers en medewerkers van coffeeshops hierin samen optrekken.

### ***Voorstel 4: Uitbreiding blowverboden***

Wij kunnen ons voorstellen dat er als onderdeel van de gedragscode in een aantal stadsdelen een blowverbod wordt ingesteld. Daarmee kan het vrije gevoel van toeristen worden beperkt en worden bewoners niet langer geconfronteerd met de wietwalmen op straat. Deze maatregelen komen niet alleen voort uit het beheersplan, maar worden ook door de branche en de bewoners als oplossing gezien. Zoals hierboven genoemd is het wenselijk de uitbreiding van de blow-verboden te combineren met een gedragscode die vanuit de coffeeshops wordt uitgedragen. Welke aspecten hierin moeten worden meegenomen kan in samenwerking verder worden uitgewerkt.

### ***Voorstel 5: Aantal bezoekers per coffeeshop sturen met behulp van een applicatie***

Er is de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met ‘timeslots’ en applicaties waarmee het aantal

---

<sup>84</sup> De verplaatsing ging gepaard met een uitgebreide onderzoeksmonitor waarbij enquêtes werden afgenomen bij bezoekers, medewerkers van de betreffende coffeeshops en de bedrijven er omheen, observaties werden gedaan in de buurt van de coffeeshops en politiecijfers werden geanalyseerd. Er zijn inmiddels vier rapporten verschenen (Intraval 2015 en 2015; Intraval Breuer 2019 en 2020). De vijfde coffeeshop is onlangs verplaatst. Dat onderzoek loopt nog. Maar vooralsnog lijkt de verplaatsing van deze coffeeshop ook succesvol.

<sup>85</sup> Notitie, Het Amsterdams coffeeshopbeleid 2008; Pilot Coffeeshops. Experiment verplaatsing coffeeshops onder nieuwe voorwaarden. Opzet, voorwaarden en procedure. Gemeente Amsterdam, directie Openbare orde en Veiligheid, 12 januari 2012, p.10.

<sup>86</sup> De sluiting van alle coffeeshops in het Wallengebied zou vanuit dat perspectief wellicht heroverwogen moeten worden.

bezoekers kan worden gestuurd en beperkt. Musea, restaurants, bioscopen, sportcentra et cetera in binnen- en buitenland hebben hier uitgebreide ervaring mee opgedaan. Bezoekers van allerlei gelegenheden zijn er inmiddels (na bijna 2 jaar corona) aan gewend dat zij niet zomaar overal binnen kunnen lopen en dat zij zich moeten aanmelden voor een bezoek. Je zou een applicatie voor een bezoek aan een coffeeshop kunnen ontwikkelen om concentratievorming bij bepaalde (populaire) coffeeshops te voorkomen. Bezoekers mogen dan alleen naar binnen met een reservering. Uiteraard moet er bij de uitvoering goed worden nagedacht over de mogelijke consequenties die dit kan hebben voor onwetende bezoekers die niet binnen kunnen en daarmee een makkelijke 'prooi' vormen voor straatdealers. Ook bestaat de kans dat (met name) dagbezoekers die doorgaans de meeste overlast veroorzaken onvoldoende voorbereid naar de stad komen. Het is dus zaak dat er goede communicatie plaatsvindt en er ook voldoende wordt gehandhaafd.

#### ***Voorstel 6: Reframing cannabisverkooppunten***

Vooruitlopend op de legalisering van de cannabismarkt zou het goed zijn om cannabisverkooppunten op een andere manier te framen dan tot nu toe is gebeurd. In de afgelopen twee jaar zijn coffeeshops als essentiële winkels beschouwd (in het kader van Coronamaatregelen). In tegenstelling tot veel andere winkels mochten zij daarom openblijven zodat cannabisconsumenten op een vertrouwde en veilige manier cannabisproducten konden aanschaffen. Dit strookt niet met het framen van coffeeshops als laagwaardige horeca/winkels. Onderzoek toont keer op keer aan dat de beeldvorming over coffeeshops niet overeenkomt met de werkelijkheid. Na tientallen jaren hebben cannabisverkooppunten een plek in de samenleving verworven en dienen ze als zodanig te worden gerespecteerd. De gemeente zou een actieve rol kunnen spelen bij de reframing van coffeeshops door deze niet meer te associëren met laagwaardige toeristische attracties, maar te benadrukken dat deze een essentiële functie in de stad hebben.

#### ***Voorstel 7: Pilot bezorgservice coffeeshops***

Een belangrijke reden voor consumenten om cannabisproducten bij illegale aanbieders aan te schaffen is dat deze aanbieders de producten thuisbezorgen.<sup>87</sup> Coffeeshops mogen deze dienst niet aanbieden, waardoor er in feite een gat in de markt bestaat waar illegale aanbieders van profiteren. We realiseren ons dat het een gewaagd voorstel is, maar in het kader van een beheersbare cannabismarkt zou er een pilot kunnen worden gestart, waarbij (een deel van de) coffeeshops deze service wel kunnen aanbieden. Dit zou enerzijds een aanslag kunnen zijn op het verdienmodel van illegale aanbieders en tegelijkertijd de toeloop van consumenten naar coffeeshops kunnen beperken. Uiteraard moet bij het ontwikkelen goed worden nagedacht over de waarborgen zodat de cannabisproducten alleen aan meerderjarigen met de benodigde voorlichtingsinformatie worden geleverd. Ook is het in dat geval aan te raden dat de bevoorrading niet vanuit de coffeeshops, maar vanuit andere voorraadplekken plaatsvindt.

#### ***Voorstel 8: Ingezetenen-criterium in het centrum en andere overbelaste stadsdelen en nieuw te creëren 'safe havens' zonder Ingezetenen-criterium***

Als laatste hebben we nog een ambitieus voorstel dat om een lange termijnvisie vraagt. We kunnen ons voorstellen dat het ingezetenen criterium in het centrum en andere overbelaste stadsdelen op

---

<sup>87</sup> Benschop A, Wouters M & Korff D (2014) *Coffeeshops, toerisme, overlast en illegale verkoop van softdrugs*. Amsterdam, Bonger Instituut.

termijn wordt ingevoerd, terwijl er tegelijkertijd ‘safe havens’ worden ontwikkeld waar een of meerdere coffeeshops zijn gevestigd waar (buitenlandse) bezoekers wel terecht kunnen.

Wat is dat, een safe haven? Een safe haven is een plek in Amsterdam die zich vooral richt op het ontvangen van bezoekers, die op andere plekken in de stad overlast zouden veroorzaken. Er zijn meerdere invullingen van zo’n safe haven denkbaar. Wij denken aan een situatie waarin per safe haven enkele coffeeshops, horecagelegenheden, overnachtingsplekken, op bezoekers gerichte winkels en wellicht een dependance van een museum of andere attractie een geconcentreerd bezoek aantrekkelijk maken voor (buitenlandse) bezoekers, zonder dat dit overlast bezorgt. Dit soort plekken liggen niet in het centrum of andere kwetsbare gebieden.<sup>88</sup> Belangrijk is dat deze plekken goed te bereiken zijn, dat mensenmassa’s er geen overlast veroorzaken, dat de plek goed te beveiligen is en dat de plekken een divers aanbod bieden aan bezoekers. Als er vier of vijf van dit soort safe havens in de stad worden gecreëerd zou dat de druk op het stadscentrum verlagen. Voor de invulling van deze safe havens gaan we uit van een samenwerking tussen horeca- en overnachtingsgelegenheden, winkels, coffeeshops en beveiligingsdiensten. We denken aan een mogelijke invulling op basis van thema’s als: adventure, underground, retro, exotic, philosophical, sport, young and urban, etc.

In lijn met het idee om bezoekers beter over de stad te spreiden, zouden dat dan meerdere safe havens voor verschillende typen bezoekers moeten zijn. Het aanbod van verblijfsplekken en toeristische attracties zou dan zodanig moeten zijn dat het de moeite waard is om langere tijd of misschien wel het hele verblijf op die plekken door te brengen. Coffeeshops zouden in dat geval onderdeel zijn van een omvangrijk ontwikkelingsplan.

Grootschalige onderzoek onder 9117 cannabisconsumenten<sup>89</sup> toont aan dat het aanbod en de (vermeende) kwaliteit voor een belangrijk deel de keuze voor een bepaalde coffeeshop bepalen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende type coffeeshopbezoekers met verschillende wensen. Het is van belang om die verschillende profielen van coffeeshopbezoekers en hun wensen mee te nemen in het ontwikkelen van safe havens.

We realiseren ons dat het ontwikkelen van safe havens onderzoek, een goede voorbereiding en ontwikkeling vergt. Maar we zijn ervan overtuigd dat er coffeeshopondernemers zijn die hierin zouden kunnen en willen investeren en een bijdrage aan zo’n ontwikkelingsplan willen leveren. Ook zou er begonnen kunnen worden met een pilot waarbij een safe haven wordt ontwikkeld die van dichtbij wordt gemonitord. Op basis van de resultaten kan dan worden bekeken of het ontwikkelen van verschillende safe havens een duurzame oplossing is.

In onderstaand schema hebben we de effecten van de verschillende maatregelen op de ondermijning, de leefbaarheid en de cannabismarkt weergegeven. Daarnaast hebben we aangegeven of de maatregel op korte termijn te realiseren is en of deze extra handhaving vergt.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Bijvoorbeeld bij de Apollolaan, het KNSM-eiland, de Oosterdok, de Westergasfabriek, de Staatsliedenbuurt of het Entrepotdok.

<sup>89</sup> In 2016 heeft er onder de noemer Grass Poll een grootschalige online survey plaatsgevonden die veel waardevolle informatie heeft opgeleverd over de motieven en gedragingen van cannabisconsumenten in Nederland:

<https://epicurusfoundation.nl/voorbeeld-bericht-4>

<sup>90</sup> ++ sterk positief effect, + positief effect, 0 geen effect, +/- neutraal, - negatief effect

Voorstel	Tegengaan ondermijning	Vergroten leefbaarheid	Verkleinen illegale markt	Kan op korte termijn	Vergt extra handhaving
Verplaatsing coffeeshops	0	++	++	++	+
Transparante bedrijfsvoering	++	0	0	+	0
Campagne gewenst gedrag	0	+	+/-	++	++
Uitbreiding blowverboden	0	++	+	++	++
Coffeeshopbezoek met app	0	++	+/-	+	+
Reframing cannabisverkooppunten	0	+	0	++	0
Pilot bezorgservice	++	++	++	+	+
Safe havens	+/-	++	+/-	-	+

### Tenslotte

We hebben dit document in eerste instantie opgesteld om te laten zien dat ondernemers uit de coffeeshopsector bereid zijn om constructief na te denken. De voorstellen zijn slechts summier uitgewerkt. Mocht er positief op worden gereageerd dan kunnen we deze samen verder (laten) uitwerken.

*Barney's, Best Friends & Sensi Seeds*