



rijksuniversiteit
groningen

faculteit gedrags- en
maatschappijwetenschappen

Het Ingezetenencriterium en de aanpak van drugsoverlast

Een ex-post beleidsevaluatie van het Ingezetenencriterium

Masterscriptie Sociologie
Criminaliteit en Veiligheid

Student: Romée Polman

Studentnummer: 4113373

Mail: r.polman.1@student.rug.nl

Begeleider: Bert Bieleman

Referent: Gert Stulp

Samenvatting

Een aantal Nederlandse steden heeft te maken met illegale drugshandel en bijkomende overlast. Dit gaat gepaard met hoge maatschappelijke kosten voor het handhaven, opsporen en terugdringen ervan (Abraham, Dijk, Hofstra & Spapens, 2021). Een aantal burgers geeft aan dat hun leefbaarheid in de openbare ruimte afneemt door onveiligheidsgevoelens als gevolg van drugsoverlast (Bieleman & Mennes, 2020).

Het Nederlandse drugsbeleid kent meerdere maatregelen om dit probleem te verhelpen. Zo werd in 2013 in een aantal Nederlandse gemeenten het Ingezetenen criterium (I-criterium) ingezet, dat buitenlandse toeristen toegang weigert tot de Nederlandse coffeeshops. Met het I-criterium wordt beoogd drugstoerisme en drugsoverlast in te dammen (Rijksoverheid, z.j.). Het I-criterium werd eerst alleen ingezet in de zuidelijke gemeenten van Nederland, maar later ook elders. Tegenwoordig heeft bijna iedere Nederlandse gemeente het I-criterium in het beleid opgenomen, maar wordt het lang niet overal (actief) gehandhaafd (Van Ooyen-Houben, Bieleman, Korf & De Witte, 2017).

In dit onderzoek is onderzocht of het I-criterium daadwerkelijk drugsoverlast weet terug te dringen, of dat er sprake is van een waterbedeffect: een verplaatsing van drugsoverlast rondom coffeeshops naar drugsoverlast op straat als gevolg van illegale drugshandel. De gelegenheidstheorie van Felson en Clarke (1998) en de interventielogica van het I-criterium zijn toegepast om na te gaan wat de mogelijke uitkomsten van het I-criterium kunnen zijn (Van Der Giessen & Van Ooyen-Houben, 2013).

Om bovenstaand vraagstuk te onderzoeken, is een literatuurstudie gedaan, zijn CBS-cijfers geraadpleegd, zijn er interviews gehouden met twee beleidsmedewerkers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en werd er gebruik gemaakt van data uit de monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid: metingen 2015 en 2018 (Mennes, Schoonbeek, Pieper & Bieleman, 2015; Mennes, Schoonbeek, Pieper & Bieleman, 2018). Het onderzoek kent een quasi-experimenteel design. Hierbij is de invloed van het I-criterium op drugsoverlast in twee experimentele grensgemeenten (waar het I-criterium over de tijd (actiever) werd gehandhaafd of in het beleid werd opgenomen vergeleken met drugsoverlast in twee controle grensgemeenten (waar tussen beide jaartallen niets met het I-criterium werd gedaan).

Uit de beschrijvende analyse komt naar voren dat de werking van het I-criterium niet in één zin te duiden is. De beleidsmaatregel lijkt in de eerste experimentele grensgemeente een negatieve werking te hebben: hier trad na handhaving van het I-criterium juist meer illegale

drugshandel en drugsoverlast op. Dit bleef in de controle grensgemeente gelijk. In de andere experimentele grensgemeente lijkt het te doen wat er mee beoogd werd: illegale drugshandel en drugsoverlast namen er af, terwijl dit in de controle grensgemeente nagenoeg gelijk leek te blijven.

Verder komen uit de resultaten drie factoren naar voren die bepalend lijken te zijn voor de werking van het I-criterium. Ten eerste zorgt de mate van handhaving van het I-criterium in de coffeeshops voor het al dan niet verhelpen van drugsoverlast. Enkel het I-criterium opnemen in het beleid levert onvoldoende gewenste effecten op. Hoe strenger er wordt gehandhaafd, des te minder drugsoverlast plaatsvindt. Ten tweede zorgt het pro-actief informeren van buitenlandse drugstoeristen over het I-criterium voor minder drugsoverlast. Dit dient gedaan te worden alvorens de inwerkingtreding van het I-criterium. Ten derde speelt de geografische ligging van een gemeente een bepalende rol. De werking van het I-criterium in een gemeente lijkt immers afhankelijk van de mate van handhaving van het I-criterium in een nabije gemeente.

De belangrijkste conclusie die uit dit onderzoek naar voren komt, is dat de uitkomst van het I-criterium een samenspel is van verschillende factoren. Of het I-criterium doet wat er mee beoogd wordt, is in grote mate afhankelijk van de lokale context en zoals benoemd de maatregelen die worden genomen en de intensiteit daarvan. Daarom worden de volgende beleidsaanbevelingen gedaan:

- De mate van handhaving van het I-criterium in coffeeshops intensiveren. Uit het onderzoek blijkt dat niet alleen het wel of niet handhaven bepalend is voor de effectiviteit, maar voornamelijk ook de mate van het handhaven is relevant.
- Het intensief en vroegtijdig communiceren naar potentiële drugstoeristen over het I-criterium. Ook illegale drugshandelaren dienen gewaarschuwd te worden over het I-criterium. Dit zou moeten gebeuren vóór het toepassen van het I-criterium.
- Niet alleen lokaal, maar ook regionaal maatwerk uitvoeren. Omdat de effectiviteit van het I-criterium in een gemeente afhankelijk blijkt te zijn van de beleidskeuzes in een nabije gemeente, dient beleid ook regionaal op elkaar afgestemd te worden.
- Vervolgonderzoek uitvoeren naar de werkzame contextuele factoren en mechanismen. Deze konden in dit onderzoek niet onderzocht worden.

Bij de interpretatie van dit onderzoek dient rekening te worden gehouden met het feit dat een groot deel van de resultaten gebaseerd is op inschattingen van één politiefunctionaris en één

gemeenteambtenaar per gemeente. Dit maakt dat de uitkomsten onderhevig zijn aan een subjectieve interpretatie. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te verhogen, is daarom aan triangulatie gedaan en zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve bronnen geraadpleegd.

Ondanks dat contextuele factoren en mechanismen niet onderzocht konden worden, heeft het onderzoek wel inzichten opgeleverd die gebruikt kunnen worden bij implementatie van het I-criterium in overige Nederlandse gemeenten die niet in dit onderzoek zaten. Daarbij dient altijd oog te zijn voor de context waarin een gemeente zich bevindt.

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie die dient als afronding van de master sociologie. De afgelopen maanden heb ik hier veel tijd aan besteed. Deze scriptie maakt onderdeel uit van het afstudeerproject, welke tevens bestond uit een stageperiode bij onderzoeksbureau Breuer&Intraval. De scriptie is grotendeels geschreven tijdens de coronapandemie en -lockdown. Dit maakt dat de begeleiding anders was dan gebruikelijk en voornamelijk digitaal plaatsvond, maar gelukkig wel door kon gaan. Hier wil ik graag een aantal mensen voor bedanken.

Als eerste wil ik dank uitspreken naar mijn begeleiders Bert Bieleman en Ralph Mennes. Zij hielpen mij met de toegang tot en beschikking over de juiste data en middelen. Ook hielp hun feedback mij met het richting geven aan mijn scriptie. Ik kon met vragen altijd bij hen terecht. Ik wil in het bijzonder Bert Bieleman danken voor zijn flexibiliteit in de begeleiding. Een fysiek overleg kon eenvoudig vervangen worden door een digitaal overleg. Daarnaast was het altijd mogelijk om op korte termijn telefonisch contact te hebben over kwesties aangaande het onderzoek.

Ten tweede wil ik mijn referent Gert Stulp bedanken. Zijn blik en feedback op methodologische keuzes in dit onderzoek lieten mij nogmaals kritisch kijken naar mijn onderzoek. Hij bracht mij op haalbare ideeën.

Daarnaast wil ik mijn familie en vrienden bedanken. Mijn ouders voor de support bij het schrijven van mijn scriptie, maar bovenal natuurlijk voor het mede mogelijk maken van het studeren in Groningen en het straks mogen ontvangen van mijn sociologiediploma. Mijn vriendinnen wil ik danken voor hun interesse in mijn scriptie, maar ook de inhoudelijke hulp die ze me daarbij gaven.

Tenslotte wil ik mijn collega's van gemeente Deventer bedanken voor hun flexibiliteit tijdens de opstartfase van mijn nieuwe baan. De ruimte die zij me gaven, droeg naast de afronding van mijn scriptie eveneens bij aan een prettige start van mijn carrière op het gebied van criminaliteit en veiligheid. Ik wens u veel leesplezier!

Vriendelijke groet,
Romée Polman

Inhoud

1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleemstelling	12
1.3 Onderzoeksopzet	13
1.4 Leeswijzer	13
2. Theoretisch kader	14
2.1 Historie van het Nederlandse drugsbeleid	14
2.2 De interventielogica van het I-criterium	17
2.3 De werking van de gelegenheidstheorie	19
2.4 Illegale drugshandel	20
2.5 Drugsoverlast	23
2.6 Beoogde beleidswerking van het I-criterium volgens de gelegenheidstheorie	24
2.7 Een mogelijk waterbedeffect van het I-criterium volgens de gelegenheidstheorie	27
3. Onderzoeksopzet	30
3.1 Methoden	30
3.2 Bronnen en data	31
3.3 Analyse	34
4. Resultaten	39
4.1 Hoe verhoudt de interventielogica zich tot de gelegenheidstheorie?	39
4.2 Effectiviteit van het I-criterium	41
4.3 Mogelijk waterbedeffect van het I-criterium	44
4.4 Verklarende factoren bij de gevonden resultaten	51
5. Conclusie, reflectie en aanbevelingen	55
5.1 Conclusie	55
5.2 Beleidsaanbevelingen	61
5.3 Reflectie	62
Literatuurlijst	64
Bijlage 1: Enquête	69
Bijlage 2: Figuur interventielogica I-criterium	71
Bijlage 3: Uitwerking interviews	72

1. Inleiding

December 2019 werd Ridouan Taghi, Nederlands meest gezochte topcrimineel, opgepakt in Dubai (Nederlandse Omroep Stichting (NOS), 2019). De leider van de drugsbende 'Mocromaffia' heeft tal van liquidaties en overige misdaden op zijn naam staan. De liquidaties, het internationale karakter en de miljarden die omgaan in deze economie zijn toonaangevend voor de omvang en ernst van de illegale drugsmarkt en bijkomende overlast. Ondanks de arrestatie van Taghi blijft de drugsmarkt zich in een razendsnel tempo ontwikkelen en uitbreiden (Abraham, Dijk, Hofstra & Spapens, 2021). Ook op lokaal niveau opereren drugshandelaren als schakel binnen een gigantisch netwerk. In een aantal Nederlandse steden (voornamelijk gemeenten gelegen aan de grens) zijn illegale drugshandelaren dan ook niet weg te denken uit het straatbeeld en ondervinden burgers hinder van drugsoverlast (Bieleman & Mennes, 2020). In dit onderzoek zal het thema drugsoverlast dan ook centraal staan.

Nederland staat bekend om haar unieke drugsbeleid. Het gedoogbeleid van coffeeshops houdt in dat het verkopen en gebruiken van softdrugs hier niet strafrechtelijk wordt vervolgd, mits aan alle beleidscriteria wordt voldaan (art. 2 OW, 1928). Deze beleidscriteria rondom coffeeshops, ook wel AHOJGI-criteria genoemd, betreft een opsomming van letters die alle voor een beleids criterium staan. In tabel 1 zijn deze basiscriteria beknopt weergegeven. Naast deze landelijke beleidscriteria heeft een aantal gemeenten ook lokale criteria opgenomen in hun beleid waaraan coffeeshops dienen te voldoen.

Tabel 1: Gedoogcriteria

<i> criterium</i>	<i> Definitie</i>
A	Geen affichering bij de verkoop van drugs
H	Geen verkoop van harddrugs
O	Geen overlast
J	Geen verkoop van drugs en toegang tot coffeeshops aan/voor jeugdigen
G	Geen grote hoeveelheden per transactie
I	Geen toegang voor niet-ingezetenen van Nederland

In 1991 werden de AHOJG-criteria ingevoerd. Buurlanden zoals Duitsland en België kennen geen gedoogbeleid, wat voor een aantal Nederlandse steden, voornamelijk grensgemeenten, een toestroom aan drugstoeristen heeft opgeleverd. Het drugstoerisme bracht in sommige

steden overlast met zich mee, waarop het Nederlandse beleid werd aangepast (Van Ooyen-Houben, Bieleman, Korf & De Witte, 2017). Het ingezetenen-criterium (I-criterium) werd in 2013 toegevoegd aan de AHOJG-criteria (Rijksoverheid, z.j.). Het I-criterium houdt in dat niet-ingezetenen van Nederland niet langer worden toegelaten tot coffeeshops. In eerste instantie gold deze beleidsmaatregel voor een aantal zuidelijke gemeenten, later voor alle Nederlandse gemeenten. Met het I-criterium wordt beoogd de overlast als gevolg van drugstoerisme te verminderen (Van Ooyen-Houben, Bieleman, Korf & De Witte, 2017). Een belangrijke vraag hierbij is of het I-criterium de drugsoverlast in grensgemeenten daadwerkelijk weet in te dammen en/of dat deze beleidsmaatregel mogelijk andere onbedoelde neveneffecten tot gevolg heeft, zoals toenemende drugsoverlast als gevolg van illegale drugshandel.

De gelegenheidstheorie van Felson en Clarke (1998) wordt in dit onderzoek gebruikt om het verschijnsel drugsoverlast te verklaren. Deze theorie stelt dat er optimale gelegenheid is voor het plegen van criminaliteit en daarmee voor de mate van drugsoverlast wanneer sprake is van de volgende drie criteria:

- 1: aanwezigheid van een moedwillige dader*
- 2: aanwezigheid van een eenvoudig doelwit*
- 3: het ontbreken van toezicht*

De gelegenheidstheorie kan in dit onderzoek gezien worden als raamwerk van waaruit geprobeerd wordt te verklaren op welke manier het I-criterium zorgt voor meer of minder drugsoverlast. In het theoretisch kader wordt nader ingegaan op de inhoud van de gelegenheidstheorie en de werking ervan.

1.1 Aanleiding

Drugsoverlast is een problematisch verschijnsel dat het mogelijke gevolg is van illegale drugshandel (Rijksoverheid, z.j.). In de volgende subparagraaf wordt toegelicht waarom het aanpakken van illegale drugshandel zo relevant is voor de maatschappij. In de daaropvolgende subparagraaf wordt ingegaan op wat al bekend is over beleidsmaatregelen om overlast tegen te gaan en minstens zo belangrijk: welke informatie hierbij nog mist.

Maatschappelijke relevantie

In 2020 zijn 13.180 drugs misdrijven geregistreerd in Nederland. Dit gaat gepaard met hoge maatschappelijke kosten bij het tegengaan van drugscriminaliteit en bijkomende overlast:

jaarlijks 3,2 tot 4,1 miljard euro (NOS, 2019). Deze uitgaven bedragen ongeveer dertig procent van het totale budget van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de door het ministerie aangewezen partij voor de organisatie van strafrechtelijke vervolging (TK 2020-2021, 24 077-469, september 2021). Daarbij zijn de medische en sociale kosten als gevolg van drugscriminaliteit nog niet meegerekend.

Naast hoge maatschappelijke kosten tast overlast als gevolg van drugscriminaliteit ook de leefbaarheid voor Nederlandse burgers aan (Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2020). Een kwart van de Nederlandse bevolking ziet drugshandel gebeuren in de eigen buurt en heeft last van bijkomende overlast (CBS, 2020). Er zijn verschillende vormen van overlast, zoals stank, lawaai en afvaldumping (een uitgebreide omschrijving en onderverdeling van overlastvormen volgt in het theoretisch kader). Ongeveer de helft van de Nederlandse inwoners die drugsoverlast ervaart, geeft aan dat hun leefbaarheid er ook op achteruit is gegaan. Leefbaarheid kent verscheidene definities maar wordt meestal opgevat als de kwaliteit van de openbare omgeving (Bruin, Dijkstra & Breeksema, 2009). Inwoners geven aan dat leefbaarheid is gekelderd door onveiligheidsgevoelens (Veenhoven, 2000). Dit laatste ontstaat bijvoorbeeld wanneer zij op straat ongewenst worden aangesproken door hangjongeren of drugsdealers.

Om burgers te beschermen tegen drugsoverlast zijn diverse beleidsmaatregelen en wetsartikelen opgesteld en ingevoerd met als hoofddoel: het voorkomen of beperken van de risico's van drugsgebruik, voor het individu, zijn directe omgeving alsmede de samenleving (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). Om dit te realiseren zijn in de Drugsnota 'Het Nederlands drugsbeleid; continuïteit en verandering' (1995) drie onderliggende doelstellingen opgesteld die tegenwoordig nog steeds worden nagestreefd:

- *Het gescheiden houden van de markt voor softdrugs en de markt voor harddrugs.*
- *Het voorkomen van verstoringen van de openbare orde of overlast.*
- *Het beperken van gezondheidsrisico's, in het bijzonder voor jongeren, middels preventie en voorlichting.*

Het onderwerp van deze scriptie, drugsoverlast, is opgenomen in de tweede doelstelling en vormt een belangrijk aspect van het drugsbeleid. Het gedoogbeleid in coffeeshops draagt bij aan bovenstaande doelstellingen, terwijl illegale drugshandel, doorgaans gezien als een van de oorzaken van drugsoverlast, deze juist belemmert. In onderstaande alinea's wordt toegelicht op welke manier dit gebeurt. Daarbij wordt steeds eerst ingegaan op de bijdrage

van coffeeshops aan de beleidsdoelstellingen en vervolgens op hoe illegale drugshandel in strijd is met deze doelstellingen.

Coffeeshops zouden een zogenoemde *scheiding der markten* moeten bewerkstelligen omdat andere regels gelden voor softdrugs ten opzichte van harddrugs (Van Ooyen-Houben, Bieleman & Korf, 2014). Het onderscheid tussen soft- en harddrugs is vastgelegd in de Opiumwet (Rijksoverheid, z.j.). Op de eerste lijst van de Opiumwet staan drugs die vallen onder harddrugs, zoals xtc en cocaïne. Ze staan op de eerste lijst omdat ze gezien worden als drugssoorten die veel schade aan kunnen richten. Op de tweede lijst van de Opiumwet staan softdrugs, zoals hasj en wiet. Deze drugssoorten worden gezien als minder schadelijk, ten opzichte van harddrugs (Rijksoverheid, z.j.). De overheid probeert met deze onderverdeling in de Opiumwet de beide markten te scheiden. Het voornaamste doel van de zogenoemde *scheiding der markten* is het beschermen van softdrugsgebruikers zodat zij niet met harddrugs en het criminele harddrugscircuit in aanraking komen (Bieleman & Mennes, 2020). Verkoop van soft- en harddrugs kennen verschillende regels. Zo wordt de verkoop van softdrugs in coffeeshops gedoogd, maar is de verkoop van harddrugs in coffeeshops (en daarbuiten) verboden (Rijksoverheid, z.j.). Op deze wijze worden burgers in de coffeshop beschermd tegen het illegale harddrugscircuit.

Illegale drugshandel draagt daarentegen niet bij aan de eerste doelstelling van het Nederlandse drugsbeleid. Sommige illegale drugshandelaren verhandelen niet alleen softdrugs, maar ook harddrugs (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). Het illegale karakter van deze handel maakt dat drugshandelaren liever buiten beeld blijven van politie en andere handhavende instanties. Er is daardoor minder zicht op illegale drugshandel dan op handel binnen coffeeshops. Illegale drugshandelaren streven zo veel mogelijk winst na en schuwen daarbij niet om de wet te overtreden. Zo bekommeren zij zich niet om de *scheiding der markten*. Deze mogelijkheid tot harddrugsconsumptie kan burgers in gezondheidsproblemen brengen (Rijksoverheid, z.j.). Mogelijk raken zij tevens betrokken bij het illegale harddrugscircuit.

De tweede doelstelling, het beperken van overlast, valt in enige mate te reguleren met behulp van coffeeshops omdat de verkoop en consumptie van softdrugs hier wordt gedoogd (Mennes, Sijstra, Cankor & Bieleman, 2016). In en rondom coffeeshops gelden duidelijke regels voor klanten en coffeeshopeigenaren die overlast dienen te voorkomen. Dit is vastgelegd in de AHOJGI-basiscriteria onder de letter O die staat voor het verbieden van overlast (Mennes, Snippe, Sijstra & Bieleman, 2017).

Echter, illegale drugshandel wordt doorgaans juist gezien als een van de oorzaken van drugsoverlast en staat zodoende haaks op de tweede doelstelling. Tevens kan drugsoverlast rondom coffeeshops zich verplaatsen naar de straat, door illegale drugshandel: een waterbedeffect. Zoals reeds vermeld, kunnen burgers overlast ervaren als gevolg van illegale drugshandel. Dit komt doordat overlast van illegale drugshandel soms plaatsvindt in openbare ruimten, bijvoorbeeld op straat (Mennes, Sijstra, Cankor & Bieleman, 2016). De leefbaarheid in openbare ruimte van Nederlandse burgers gaat hierdoor achteruit (Bruin, Dijkstra & Breeksema, 2009).

Ook kunnen coffeeshops een belangrijke rol vervullen in het bijdragen aan de derde doelstelling van het drugsbeleid: het beperken van de gezondheidsrisico's voor jongeren. Door het kopen van softdrugs in coffeeshops te gedogen, kan gebruik hiervan gereguleerd worden. Er wordt aan *harm reduction* gedaan. Bij *harm reduction* wordt niemand gedwongen te stoppen met het kopen en nuttigen van softdrugs, maar wordt het gebruik ervan gereguleerd door het in beperkte en gecontroleerde mate mogelijk te maken (Lenton & Single, 1998). Ook op een andere manier dragen coffeeshops bij aan het beperken van de gezondheidsrisico's: met de kennis dat in coffeeshops drugsgebruikers komen, kunnen zij gemakkelijk bereikt worden door instanties die drugsgebruikers willen voorlichten over de gevaren en mogelijke gevolgen van drugsgebruik. Jongeren beneden de achttien jaar worden weliswaar niet toegelaten tot de coffeeshop, maar zij worden via andere wegen bereikt: bijvoorbeeld middels voorlichting op school. Wanneer het begrip 'jongeren' ruimer genomen wordt, lijken coffeeshops een preventieve rol te kunnen vervullen in het beperken van de gezondheidsrisico's voor jongeren.

Illegale drugshandel staat wederom haaks op deze laatste doelstelling. Doordat deze illegale vorm van drugshandel buiten de coffeeshop om gebeurt, hebben handhavende instanties er minder zicht op. Zij kunnen burgers en in het bijzonder jongeren moeilijker bereiken en daardoor niet beschermen tegen de gezondheidsrisico's van soft- en harddrugs. Illegale drugshandel vormt zodoende een bedreiging voor de gezondheid van jongeren.

Wetenschappelijke relevantie

Er wordt in Nederland al jaren wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar coffeeshops en drugsoverlast. Zo verschijnt tweejaarlijks het rapport 'Coffeeshops in Nederland' in opdracht van het Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) (Mennes, Pieper, Schoonbeek & Bieleman, 2020). Hierin wordt onder andere besproken hoeveel coffeeshops Nederland telt en er staat informatie in over lokaal coffeeshopbeleid.

Tevens zijn veel evaluatieve onderzoeken gedaan die de effecten meten van een beleidsmaatregel op het gebied van coffeeshops of drugshandel (Mennes, Sijstra, Cankor & Bieleman, 2017). Zo werd ook het I-criterium geëvalueerd, een belangrijk onderwerp in dit onderzoek. In 2014 werd hierover het eindrapport gepubliceerd van een landelijk onderzoek dat in totaal drie metingen telde (Van Ooyen-Houben et al, 2014). De steekproef bevatte veertien Nederlandse gemeenten, geselecteerd op basis van gemeentegrootte, onderzoeksregio en geografische ligging (dat wil zeggen: wel of niet grenzend aan een buurland), waar het I-criterium was ingevoerd. Deze groep werd vergeleken met een vergelijkbare groep gemeenten waar het I-criterium (nog) niet was ingevoerd. Uit het onderzoek kwam naar voren dat beide groepen meer overlast ervaarden bij de vervolgmeting ten opzichte van de nulmeting.

In de daaropvolgende jaren hebben zich wederom veranderingen voorgedaan op het gebied van coffeeshops, drugshandel en overlast. Zo is inmiddels het I-criterium in vrijwel iedere gemeente opgenomen in het beleid. Echter, nog niet overal wordt het (actief) gehandhaafd. Dit kan zorgen voor andere resultaten ten opzichte van die uit de hierboven genoemde onderzoeken. Ook kunnen toeristen die naar Nederland kwamen voor drugs, inmiddels beter zijn geïnformeerd over de Nederlandse beleidswijzigingen. Dit kan zorgen voor minder toerisme en in het verlengde daarvan minder drugsoverlast. Bovenstaande ontwikkelingen kunnen resulteren in een verandering in drugsoverlast en maken actueel onderzoek naar de werking van het I-criterium wetenschappelijk gezien relevant.

1.2 Probleemstelling

Het kabinet heeft in 2013 een belangrijke beleidswijziging doorgevoerd op het gebied van drugsoverlast in relatie tot coffeeshops: het I-criterium. De wijziging heeft invloed op of er sprake is van een moedwillige dader, een eenvoudig doelwit en het ontbreken van toezicht en daarmee ook op hoeveel gelegenheid het drugsbeleid biedt tot het plegen van illegale drugshandel met als mogelijk gevolg het ontstaan van overlast (Cohen & Felson, 1978; Felson & Clarke, 1998). De evaluatieve onderzoeken over de beleidswijzigingen zijn niet eerder toegespitst op de criteria van de gelegenheidstheorie in vergelijking met de interventielogica en zijn niet meer actueel gezien dat sommige gemeenten het I-criterium de laatste jaren in meer of minder mate zijn gaan handhaven. Daarom heeft het onderzoek de volgende onderzoeksvraag:

“Op welke manier verandert het I-criterium de gelegenheid tot drugsoverlast in Nederlandse grensgemeenten en resulteert dit daadwerkelijk in een verandering in de mate en vorm van drugsoverlast?”

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. *Hoe verhoudt de interventielogica zich tot de gelegenheidstheorie?*
2. *Resulteert het I-criterium in datgene waarvoor het bedoeld was? Dat wil zeggen: is er minder drugsoverlast in Nederlandse grensgemeenten waar het I-criterium (actief) wordt gehandhaafd ten opzichte van Nederlandse grensgemeenten waar het I-criterium niet (actief) wordt gehandhaafd?*
3. *Zorgt het I-criterium voor een waterbedeffect?*
4. *Welke factoren lijken de gevonden resultaten te verklaren?*

1.3 Onderzoekopzet

In dit onderzoek is het I-criterium ex-post geëvalueerd. Hiervoor is ten eerste *deskresearch* gedaan. Met behulp van beleidsdocumenten, kamerstukken, rapporten en interviews is gepoogd een antwoord te formuleren op de eerste deelvraag. Om de overige deelvragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van bestaande data van onderzoeksbureau Breuer&Intraval: data afkomstig uit de monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid van twee metingen: 2015 en 2018 (Mennes, Schoonbeek, Pieper & Bieleman, 2015; Mennes, Schoonbeek, Pieper & Bieleman, 2018). Deze dataset betreft voornamelijk kwantitatieve, maar deels ook kwalitatieve data. Ook zijn gegevens van het CBS geraadpleegd. De eerste drie deelvragen zijn gepoogd te beantwoorden met behulp van de genoemde bronnen. Bij de laatste deelvraag is naar werkzame onderdelen gezocht die geleid hebben tot de gevonden resultaten. Een uitgebreidere toelichting van de methoden volgt in hoofdstuk drie.

1.4 Leeswijzer

Na deze inleiding wordt in hoofdstuk twee een theoretisch kader geschetst. Hierin wordt een overzicht gegeven van de historie van het Nederlandse drugsbeleid, de interventielogica achter het I-criterium, de gelegenheidstheorie, illegale drugshandel, drugsoverlast, de beoogde beleidswerking van het I-criterium en een mogelijk waterbedeffect dat kan optreden. In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op de methoden van het onderzoek die gebruikt worden om antwoord te kunnen geven op de hoofd- en deelvragen. In hoofdstuk vier worden de resultaten besproken die naar voren komen uit de analyses. Vervolgens worden in hoofdstuk vijf aan de hand van de probleemstelling conclusies getrokken, beleidsaanbevelingen gedaan en een reflectie op het onderzoek gegeven.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de volgende onderwerpen besproken: de historie van het Nederlandse drugsbeleid, de interventielogica achter het I-criterium, de gelegenheidstheorie, illegale drugshandel en drugsoverlast. De laatste twee paragrafen beschrijven wat het doel is van het I-criterium en welk onbedoeld waterbedeffect het met zich mee kan brengen.

2.1 Historie van het Nederlandse drugsbeleid

Om het ontstaan van het I-criterium te kunnen begrijpen, is het noodzakelijk eerst terug te blikken naar de wijzigingen in het drugs- en coffeeshopbeleid van de afgelopen jaren.

In 1976 vond er een wijziging plaats in de Opiumwet. Sindsdien kent het drugsbeleid een onderscheid tussen harddrugs en softdrugs. Zoals reeds vermeld in hoofdstuk 1, wordt dit onderscheid gemaakt door middel van twee lijsten. Op de eerste lijst staan harddrugs vermeld. Op de tweede lijst staan softdrugs vermeld (Rijksoverheid, z.j.).

Eind jaren tachtig worden coffeeshops aangewezen als de plek voor de verkoop van cannabis (Mennes et al, 2021). Om ervoor te zorgen dat het hier naar behoren verloopt, besloot het OM de AHOJG-criteria in 1991 landelijk in te voeren door ze toe te voegen aan de Aanwijzing Opiumwet (Aanwijzing OW, 2015; Staatcourant, 2012). De AHOJGI-criteria zijn in de inleiding beknopt weergegeven. Hieronder volgt een uitgebreidere uitleg van de definities van de criteria. De AHOJGI-criteria zijn in de loop der jaren een aantal keer gewijzigd (Staatscourant, 2012). Zo werden bepaalde criteria geschrapt en zijn er enkele bijgekomen. Dit wordt later in deze paragraaf toegelicht.

<i>A: Affichering</i>	<i>Geen affichering. Hiermee wordt verboden reclame te maken voor coffeeshops.</i>
<i>H: Harddrugs</i>	<i>Geen harddrugs. Het is verboden harddrugs te verkopen of nuttigen in de coffeeshop.</i>
<i>O: Overlast</i>	<i>Geen overlast. Hieronder wordt verstaan: parkeeroverlast rondom de coffeeshop, geluidshinder, vervuiling en/of rondhangende klanten.</i>
<i>J: Jeugdigen</i>	<i>Geen verkoop aan jeugdigen. Dat wil zeggen dat jongeren onder de achttien jaar niet worden toegelaten tot de coffeeshop.</i>
<i>G: Grote hoeveelheden</i>	<i>Geen grote hoeveelheden. Deze regel kent een maximale handelshoeveelheid van 5 gram per transactie en een handelsvoorraad van maximaal 500 gram.</i>
<i>I: Ingezetenen criterium</i>	<i>Niet-ingezetenen van Nederland worden niet toegelaten tot de coffeeshops. Niet-ingezetenen wil zeggen dat men niet woonachtig in Nederland is. Dit kan aangetoond worden door een geldig identiteitsbewijs en een uittreksel van de Gemeentelijke Basisadministratie Personen (BRP).</i>

Ook verbiedt het College van procureurs-generaal het verkopen en nuttigen van alcohol in de coffeeshop (Staatscourant, 2012). Naast de AHOJGI-criteria gelden voor sommige coffeeshops aanvullende lokale beleidsregels die zijn opgesteld door de gemeente. Wanneer aan de gedoogcriteria en eventuele aanvullende lokale beleidsregels wordt voldaan dan vindt geen strafrechtelijke vervolging plaats (art. 2 OW, 1928; art. 3 OW, 1928; Van Ooyen-Houben et al, 2014).

In 1995 werd de drugsnota 'Het Nederlandse drugsbeleid; continuïteit en verandering' opgesteld (TK 1995, 24 077- 3, september 1995). Deze kreeg een centrale positie in het Nederlandse drugsbeleid. Dat wil zeggen dat in de drugsnota doelen staan opgesteld waar drugsbeleidsmaatregelen altijd aan bij dienen te dragen (deze zijn vermeld in de inleiding).

In mei 2011 schrijft de minister van Veiligheid en Justitie de zogenoemde 'Drugsbrief' aan de Tweede Kamer (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). Hierin wordt aangekondigd dat er een eind moet komen aan het open-deur-beleid van coffeeshops. Daarvoor worden drie redenen genoemd. Ten eerste is de handel in drugs groter, professioneler en commerciëler geworden.

Om daarmee gepaard gaande overlast en criminaliteit te beperken, zo schrijft de minister, moeten coffeeshops weer kleiner worden gemaakt. Ten tweede dient het Nederlandse drugsbeleid aangepast te worden zodat het niet langer leidt tot een toestroom aan drugstoeristen. Een aantal coffeeshops zijn hierdoor steeds verder gaan afwijken van hun oorspronkelijke doel: cannabisverkoop op kleinschalige wijze (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011; Van Ooyen-Houben et al, 2014). Dit verschijnsel bracht in een aantal gemeenten overlast met zich mee. De coffeeshops moesten besloten worden en zich gaan richten op de lokale markt. Tenslotte moest georganiseerde (drugs)criminaliteit harder worden aangepakt. De minister wilde dit realiseren met behulp van twee nieuwe criteria: het Besloten clubcriterium (B-criterium) en het Ingezetenen criterium (I-criterium) (TK 1995, 24 077- 3, september 1995).

Het B-criterium werd in de praktijk ook wel de 'wietpas' genoemd. Het criterium hield in dat coffeeshops alleen leden mochten toelaten in de coffeeshop en alleen aan hen mochten verkopen. Daarbij gold dat iedere coffeeshop maximaal tweeduizend leden mocht hebben op jaarbasis. De leden dienden genoteerd te worden in een controleerbare ledenlijst. Dit criterium zou ervoor moeten zorgen dat coffeeshopeigenaren een wietpas zien als schaars en deze liever weggeven aan buurtbewoners die vaak langskomen, dan aan toeristen die komen voor een eenmalig bezoek. Echter, coffeeshopbezoekers zagen het niet zitten dat hun naam op een controleerbare lijst kwam te staan (Van Ooyen-Houben et al, 2014). Het B-criterium werd niet landelijk doorgevoerd. Ruim een jaar later, in oktober 2012 werd in het Tweede Regeerakkoord van Rutte aangekondigd dat het B-criterium wordt geschrapt. Op 1 januari 2013 werd dit daadwerkelijk gedaan (Van Ooyen-Houben et al, 2014).

Het I-criterium werd daarentegen wel doorgevoerd en werd toegevoegd aan de AHOJG-criteria. Het I-criterium ging op 1 januari 2013 van kracht. De beleidsmaatregel houdt in dat uitsluitend aan ingezetenen van Nederland toegang wordt verleend tot de coffeeshop en softdrugs mag worden verkocht (Rijksoverheid, z.j.). Een ingezetene van Nederland is een persoon die een woonadres heeft in Nederland. De coffeeshops zijn met de komst van het I-criterium verplicht te controleren of aan een persoon toegang mag worden verleend tot de coffeeshop. Dit kan aangetoond worden middels een geldig identiteitsbewijs of verblijfsvergunning in combinatie met een uittreksel uit de Basis Registratie Personen (BRP). Het I-criterium werd eerst als experiment ingevoerd in zuidelijke provincies in Nederland en pas later in overige provincies (Art. 1 Aanwijzing OW, 2015; Van Ooyen-Houben et al, 2017; Grund & Breeksema, 2017). Momenteel hebben de meeste gemeenten het I-criterium opgenomen in hun beleid, maar het wordt nog lang niet altijd (actief) gehandhaafd (Mennes, Pieper, Schoonbeek & Bieleman, 2020). Het doel van het I-criterium is drugstoerisme en daarbij komende drugsoverlast terugdringen.

2.2 De interventielogica van het I-criterium

In deze paragraaf wordt gekeken wat de interventielogica achter het I-criterium is. Hiervoor wordt een beknopt overzicht gegeven van het werk van Van der Giessen en Van Ooyen-Houben (2013). Door hen is de interventielogica van het I-criterium uitgebreid onderzocht. Van der Giessen en Van Ooyen-Houben (2013) definiëren de interventielogica als volgt: “het samenspel van aannames over de problematiek, activiteiten en uitkomsten die ten grondslag liggen aan het I-criterium”. Daarbij zijn verschillende activiteiten verdeeld over meerdere betrokken partijen, zoals de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de coffeeshopeigenaren, de coffeshopklanten, gemeenten, etc. Deze activiteiten zijn verwerkt in als-dan veronderstellingen¹. Als de verschillende partijen zich houden aan de aan hen toegewezen activiteiten, dan zouden de doelstellingen gerealiseerd moeten worden en de problemen (deels) verholpen zijn. Daarbij is het I-criterium afhankelijk van de juridische context.

Zoals in het historisch overzicht is weergegeven, werden in de Drugsbrief aan de Tweede Kamer drie aanleidingen genoemd voor het I-criterium, die kortweg neerkwamen op de volgende:

- Het tegengaan van overlast welke ontstaan is door uitbreiding, professionalisering en commercialisering van coffeeshops.
- Het tegengaan van overlast bij coffeeshops door drugstoerisme terug te dringen en handel slechts te richten op de lokale markt.
- Het tegengaan van overlast door harder op te treden tegen georganiseerde drugscriminaliteit, mede ontstaan door het open-deurbeleid bij coffeeshops.

Tevens moest het I-criterium ingekaderd kunnen worden in zowel nationale als internationale wetgeving. Een kwestie die daarbij speelde was de rechtmatigheid van het toegang verbieden tot coffeeshops aan niet-ingezetenen. Ook moest het ingekaderd kunnen worden in het bestaande landelijke en lokale coffeeshopbeleid. Er zijn diverse Nederlandse wetsartikelen en internationale jurisprudentie die een rol hebben gespeeld bij de beperkingen en kansen van het I-criterium (Van der Giessen & Van Ooyen-Houben, 2013).

Bij de beoogde uitvoering werden verschillende activiteiten toegewezen aan meerdere instanties. De instanties die hierbij een rol kregen, zijn: de landelijke overheid, projectgroep Courage, College van procureurs-generaal, het lokaal bestuur (burgemeester), de

¹ Voor de volledige lijst met de opgestelde als-dan vergelijkingen wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het onderzoek “Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops” van Van der Giessen en Van Ooyen-Houben (2013).

Arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie, de politie, de lokale driehoek, de coffeeshophouders en de coffeeshopklanten. Zij hadden allen meerdere taken waar zij verantwoordelijk voor waren². Het samenspel van taken en verantwoordelijkheden van iedere afzonderlijke partij zou moeten zorgen voor de hierna genoemde gewenste uitkomsten (Van der Giessen & Van Ooyen-Houben, 2013).

Van der Giessen en Van Ooyen-Houben (2013) stellen dat met het (B- en) I-criterium de volgende vijf uitkomsten beoogd werden: (1) minder overlast die verband houdt met coffeeshops en de handel in verdovende middelen, (2) het terugdringen van de aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers afkomstig uit het buitenland, (3) besloten coffeeshops die zich in hun verkoop richten op de lokale markt, (4) kleinere, beheersbare coffeeshops en (5) minder criminaliteit die verband houdt met coffeeshops en de handel in verdovende middelen. Het I-criterium diende voornamelijk uitkomsten 1, 2 en 5 te bereiken. Het B-criterium sloot vooral aan bij gewenste uitkomsten 3 en 4.

Naast de beoogde uitkomsten werd ook rekening gehouden met mogelijke neveneffecten. Een mogelijk neveneffect dat in beleidsstukken het meest genoemd werd, is de toename aan illegale drugshandel en bijkomende overlast. Hier wordt in paragraaf 2.7 dieper op in gegaan. Ook prijsverhogingen in coffeeshops, lagere belastinginkomsten vanuit de coffeeshops, hogere uitgaven aan politie en justitie, risico's voor de volksgezondheid en ontwikkelingen in geografische spreiding van coffeeshops worden genoemd als mogelijke neveneffecten. Zo kan het zijn dat er verschuiving plaatsvindt van gemeenten waar het I-criterium streng gehandhaafd wordt, naar gemeenten waar dit niet het geval is (Van der Giessen & Van Ooyen-Houben, 2013).

In bijlage 2 is een schematische weergave te zien van de interventielogica zoals die is omschreven door Van der Giessen en Van Ooyen-Houben (2013). De interventielogica is als volgt: er zijn als-dan veronderstellingen opgesteld waarin de verschillende activiteiten (verdeeld over de verschillende partijen) zijn verwerkt. Gezamenlijk vormen deze veronderstellingen de interventielogica. Uitvoering van deze activiteiten door alle partijen vormt een voorwaarde voor het al dan niet slagen van de als-dan vergelijkingen en in het verlengde daarvan: van het I-criterium als interventie.

² Voor de volledige lijst met de verdeelde taken wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het onderzoek "Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops" van Van der Giessen en Van Ooyen-Houben (2013).

2.3 De werking van de gelegenheidstheorie

De gelegenheidstheorie wordt in dit onderzoek gebruikt om te verklaren hoe drugsoverlast kan ontstaan. De gelegenheidstheorie van Felson en Clarke (1998) is gebaseerd op de reeds eerder ontwikkelde *routine activity theory* van Cohen & Felson (1978). De theorieën lijken hierdoor tegenwoordig veel op elkaar en worden in de literatuur dan ook vaak onder dezelfde naam gebruikt. In dit onderzoek wordt met de gelegenheidstheorie gedoeld op het laatste werk van Felson & Clarke (1998). Echter, om de theorie te begrijpen en toe te kunnen passen in dit onderzoek is het noodzakelijk om terug te kijken naar de oorsprong: het ontstaan van de *routine activity theory* (Cohen & Felson, 1978).

Na de Tweede Wereldoorlog vond in de Verenigde Staten economische groei plaats. Er waren meer afgestudeerden, de werkloosheid daalde en het inkomen van burgers steeg. Na moeilijke jaren steeg de welvaart en ervoeren de burgers een verbeterde levensstandaard. Gelijkertijd namen criminaliteitscijfers enorm toe (Cohen & Felson, 1978). Dit verschijnsel kon destijds niet verklaard worden aan de hand van reeds bestaande theorieën. Deze theorieën, zoals de *straintheorie* en anomietheorie, berustten voornamelijk op de gedachte dat criminaliteit wordt gepleegd wanneer de pleger zelf tekortkomt, bijvoorbeeld in financiële middelen (Merton, 1938; Durkheim, 1966). Dit was echter niet aan de orde na de Tweede Wereldoorlog; zoals geschetst verkeerde de samenleving destijds juist in economische welvaart. Om deze paradox te verklaren werd gezocht naar alternatieve mogelijkheden en ontstond de *routine activity theory* (Cohen & Felson, 1978).

De *routine activity theory* stelt dat er drie criteria zijn die maken dat er optimale gelegenheid is voor het plegen van criminaliteit:

- 1: *aanwezigheid van een moedwillige dader*
- 2: *aanwezigheid van een eenvoudig doelwit*
- 3: *het ontbreken van toezicht*

Een belangrijk principe van de theorie is het samenspel van tijd en ruimte. Dit houdt in dat gelegenheid tot criminaliteit toe zal nemen wanneer een moedwillige dader en een eenvoudig doelwit elkaar treffen in dezelfde tijd en ruimte (waarbij toezicht ontbreekt). Het niet voldoen aan één van de drie criteria kan criminaliteit voorkomen (Cohen & Felson, 1978). Dit wil zeggen dat criminaliteit al voorkomen kan worden wanneer een eenvoudig doelwit niet tegelijk op dezelfde locatie is als een moedwillige dader.

De kans dat de dader en het doelwit in tijd en ruimte samenkomen, zal toenemen wanneer er meer buitenhuisactiviteiten (*routine activities*) plaatsvinden. Buitenhuisactiviteiten zijn redenen voor burgers om naar buiten te komen, zoals werk of recreatie. Na de Tweede Wereldoorlog vond ook daadwerkelijk een toename aan buitenhuisactiviteiten plaats. Doordat veel burgers er financieel op vooruit gingen, konden zij zich vervoersmiddelen veroorloven zoals een fiets of een auto. Daarnaast gingen meer vrouwen werken. Het aantal daders en doelwitten nam dus niet zozeer toe. Wel resulteerden beide ontwikkelingen in meer buitenhuisactiviteiten waardoor potentiële doelwitten vaker werden blootgesteld aan contact met potentiële daders (Cohen & Felson, 1978).

Daarbij komt dat toezicht van daartoe bevoegde instanties niet evenredig groeide met het toenemend aantal buitenhuisactiviteiten. Dat wil zeggen dat er meer mensen buitenhuis kwamen, maar politie niet meer mankracht inzette om toezicht te houden en criminaliteit tegen te gaan (Cohen & Felson, 1978). In verhouding nam de mate van toezicht van politie en overige handhavende instanties dus af. Hierdoor was het aannemelijk dat het toenemend aantal buitenhuisactiviteiten resulteerde in het in tijd en ruimte samenkomen van moedwillige daders en eenvoudige doelwitten, waarbij toezicht verhoudingsgewijs afnam. Dit biedt een mogelijke verklaring voor de extra gelegenheid en in het verlengde daarvan voor de stijgende criminaliteitscijfers na de Tweede Wereldoorlog (Cohen & Felson, 1978). In dit onderzoek wordt de gelegenheidstheorie gebruikt om de bevindingen rondom drugsoverlast te verklaren.

2.4 Illegale drugshandel

Het centrale onderwerp in dit onderzoek, drugsoverlast, kan ontstaan door rumoerigheid rondom coffeeshops, maar ook door illegale drugshandel. Zo kan zichtbare illegale drugshandel onveiligheidsgevoelens opleveren bij buurtbewoners. Tevens kunnen andere vormen van overlast voorkomen die besproken worden in paragraaf 2.5. Om het voorkomen van overlast te begrijpen is het noodzakelijk eerst te kijken naar één van de oorzaken hiervan: illegale drugshandel.

De definitie van illegale drugshandel staat als volgt vastgelegd in de Opiumwet: “het binnen of buiten grondgebied van Nederland brengen, telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren, aanwezig hebben en vervaardigen van verboden middelen die vermeld staan op de bijbehorende lijsten één en twee” (art. 2 OW, 1928; art. 3 OW, 1928). Bij overtreding van bovenstaande wet vindt strafrechtelijke vervolging plaats (tenzij het kopen en nuttigen van softdrugs plaatsvindt in een coffeeshop).

Illegale drugshandel kent een internationaal karakter. Zo worden geregeld drugsladingen onderschept in onder andere schepen, vliegtuigen en vrachtwagens. Bij illegale drugshandel is vaak sprake van georganiseerde criminaliteit: criminaliteit waarbij een samenwerking is aangegaan tussen twee of meer personen (Kruisbergen, Leukfeldt, Kleemans & Roks, 2018). Een netwerk van illegale drugshandelaren kan uitgestrekt zijn: straathandelaren staan mogelijk in verbinding met grote leiders van drugsbendes. In de Nederlandse drugshandel gaan miljarden euro's om (Roks, Kleemans & Blokland, 2021). Ook krijgt illegale drugshandel steeds meer een ondermijnend effect. Dit wil zeggen dat criminelen uit de onderwereld zich gaan mengen met de bovenwereld en niet schuwen om legale partijen te onderdrukken of om te kopen. Een gevolg hiervan kan zijn dat burgers hun vertrouwen verliezen in de rechtsstaat (Kolthoff & Khonraad, 2016).

De verschillende overtredingen van de Opiumwet kennen verschillende strafvorderingen (art. 2 OW, 1928; art. 3 OW, 1928). Zo wordt in de Aanwijzing Opiumwet onderscheidt gemaakt tussen het dealen vanuit panden of op straat en het bijdragen aan grootschalige internationale drugshandel. Daarnaast wordt rekening gehouden met de omvang van de handel in kilo's, maar ook of het soft- of harddrugs betreft, en of het wel of niet gaat om een *first offender* (de eerste overtreding in illegale drugshandel).

Illegale drugshandel gebeurt ook op kleinschaliger niveau. Een lokaal illegaal drugsnetwerk maakt vaak wel deel uit van een grotere organisatie (Bervoets & Van Wijk, 2016). In dit onderzoek wordt met illegale drugshandel de lokale handel bedoeld die veelal zichtbaar is voor burgers en welke kan leiden tot overlast op straat, zoals straathandel of handel vanuit panden. De organisatie van deze illegale drugshandel kent diverse vormen. In dit onderzoek wordt overlast afgebakend tot de vormen die omschreven zijn door Van Ooyen-Houben et al (2014).

Er zijn groepen die gezamenlijk drugshandel faciliteren. In dit soort groepen hebben personen vaak een eigen rol. Zo is één persoon verantwoordelijk voor het werven van klanten. Deze persoon wordt ook wel een drugsrunner genoemd en heeft zelf vaak geen drugs op zak, om de pakkans te verkleinen. De klanten worden vervolgens op een andere locatie (bijvoorbeeld om de hoek, uit het zicht van camera's en politie) verder geholpen door de straathandelaar. De straathandelaar regelt de transactie en overhandiging van drugs. Ook is bij illegale drugshandel soms slechts één persoon verantwoordelijk voor zowel het werven van klanten als de transactie en drugsoverhandiging (Van Ooyen-Houben et al, 2014). Deze persoon wordt in dit onderzoek aangeduid als de straathandelaar. Een straathandelaar is soms lastig te duiden omdat een aantal vormen van illegale drugshandel nauw met elkaar samenhangt

en moeilijk te differentiëren is. Zo is het niet altijd duidelijk of een mogelijke drugsrunner slechts de klanten werft, of buiten het zicht van handhavende instanties óók de transactie en overhandiging van drugs faciliteert. In dat geval zou het gaan om een staathandelaar. Tevens zijn er onder-de-toonbank-dealers die illegaal drugs verkopen vanuit een winkel (Van Ooyen-Houben et al, 2014). Een andere vorm van illegale drugshandel wordt uitgevoerd door thuisdealers: zij verkopen drugs vanuit hun huis. Tenslotte zijn er 06-dealers: er is sprake van deze vorm als een dealer telefonische drugsbestellingen krijgt en deze drugs thuis aflevert bij de kopers. Deze vorm van illegale drugshandel nam de afgelopen jaren sterk toe (Mennes et al, 2020).

In dit onderzoek worden de hierboven genoemde vormen van drugshandel buiten de coffeeshop om samengevat met één verzamelnaam: illegale drugshandel. Hier is voor gekozen omdat in de gegevens waarvan later gebruik zal worden gemaakt ook geen consequent onderscheid is gemaakt tussen de verschillende vormen van illegale drugshandel buiten de coffeeshop om.

Ter verduidelijking worden de verschillende rollen en bijbehorende taken omtrent illegale drugshandel hieronder op een rij gezet.

Tabel 2: Vormen van illegale drugshandel

Rol	Taken
Drugsrunner	Enkel het werven van klanten en deze doorzetten naar de straathandelaar die daadwerkelijk de drugs verhandelt
Straathandelaar	(Soms zelf klanten werven en vervolgens) het daadwerkelijk verhandelen van soft- en/of harddrugs aan klanten
Onder-de-toonbank-dealer	Illegaal drugs verkopen vanuit een winkel, naast de verkoop van hun daadwerkelijke product (bijvoorbeeld vanuit een snackbar of sigarenwinkel)
Thuisdealer	Vanuit eigen huis drugs verhandelen waarbij kopers het zelf komen ophalen
06-dealer	Telefonische drugsbestellingen thuis afleveren bij de kopers

Illegale drugshandel vindt vaak plaats op plekken waar de zichtbaarheid laag is, maar waar drugshandelaren toch gemakkelijk in contact komen met potentiële kopers (Mennes et al, 2016). Hierdoor zijn de risico's voor drugshandelaren laag. Plekken waarop dit verhoudingsgewijs vaak gebeurt, worden hotspots genoemd en deze variëren per gemeente. Zo kan het gaan om een park, plein, brug of steeg. Vanuit hotspots wordt mogelijk doorverwezen naar een andere locatie of de drugshandelaar loopt samen met de koper naar een andere locatie waar geen toezicht van handhavende instanties is (Mennes et al, 2016).

2.5 Drugsoverlast

In deze paragraaf wordt beschreven wat overlast is en welke vormen het kan aannemen. De onderverdeling van overlastvormen is gebaseerd op het werk van Eysink-Smeets (2010).

Definitie

Overlast is een ruim begrip dat in de literatuur meerdere definities en vormen kent. Zo stelt Bauman (2001) dat er sprake is van overlast wanneer iemand geen veiligheid (*safety*), zekerheid (*certainty*) of sociale veiligheid (*security*) ervaart. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) ziet overlast als een verslechterde leefbaarheid voor burgers (CCV, 2022). Een duidelijke definitie van overlast ontbreekt.

Wel komt een rode draad naar voren in de verschillende definities van overlast. Ten eerste lijkt het te allen tijde te gaan om een negatieve ervaring. Overlast kan daarmee aangeduid worden als inherent ongewenst. Ten tweede wordt in de verschillende definities erkend dat overlast een subjectief begrip is dat bepaald wordt door een persoonlijke intolerantiegrens (Broër, 2003). Dit verklaart tevens waarom een eenzijdige definitie ontbreekt.

In dit onderzoek wordt aangesloten bij de omschrijving van overlast gekozen door Zantingh (2022) die gebaseerd is op het werk van Eysink-Smeets (2010). Zij leggen uit dat overlast in sommige onderzoeken gezien wordt als een objectief fenomeen, omdat het aantal overlastmeldingen als uitkomstmaat genomen wordt. Echter, een melding wordt gedaan door een persoon die een bepaalde gebeurtenis als ongewenst ervaart. Hier gaat een persoonlijke afweging aan vooraf: vind ik het wel of niet vervelend? Maak ik er wel of geen melding van? Zo kan de één de luide muziek van de burens als sfeervol ervaren, maar de ander als hinderlijk. Dit maakt overlast een subjectief begrip dat afhankelijk is van de persoonlijke intolerantiegrens en meldingsbereidheid van burgers (Eysink-Smeets, 2010). Om die reden gaat het in dit onderzoek nadrukkelijk om de ervaren overlast.

Vormen

Overlast kent diverse vormen. Vaak worden deze vormen onderverdeeld in drie categorieën: sociale overlast, fysieke overlast en verkeersoverlast (Zantingh, 2022; CBS, 2020; Deklerck & Pleysier, 2000). Een uitleg van de verschillende overlastvormen is te zien in tabel 3.

De genoemde vormen zijn algemene overlastvormen, maar kunnen ook toegespitst worden op drugsoverlast. Een vorm van sociale overlast in het geval van drugsoverlast is bijvoorbeeld een groep jongeren die individuen ongewenst aanspreken om aan hen drugs te verkopen. Of lawaai door samenscholing voor een coffeeshop.

Deze sociale overlast kan zich vervolgens uiten in fysieke overlast. Zo kan er bij of rondom een coffeeshop zwerfafval blijven liggen, zoals lege verpakkingen of ander materiaal. Een andere bekende vorm van fysieke drugsoverlast is het dumpen van drugsafval langs de weg dat afkomstig is van illegale drugslaboratoria, vaak verpakt in metalen vaten of jerrycans.

Tenslotte komt ook verkeersoverlast voor in het kader van drugsoverlast. Zo is soms sprake van een tekort aan parkeerplaatsen in de buurt van een coffeeshop, met als gevolg dat sommige coffeeshopbezoekers foutparkeren. Ook kan er overmatige drukte ontstaan op de weg, door een toestroom van en naar coffeeshops (Van Ooyen-Houben et al, 2014).

Tabel 3: Vormen van overlast

Vorm	Inhoud
Sociale overlast	Ervaren overlast door bepaald(e) gedrag of handelingen van individuen of groepen.
Fysieke overlast	Het gevolg van de hierboven genoemde sociale overlast. Dit uit zich bijvoorbeeld in zwerfafval of vernielingen.
Verkeersoverlast	(Te) hard rijden, foutparkeren of agressieve gedragingen in het verkeer.

2.6 Beoogde beleidswerking van het I-criterium volgens de gelegenheidstheorie

Drugsoverlast wordt mede veroorzaakt door de gelegenheidsstructuur van coffeeshops (Felson & Clarke, 1998). Binnen deze structuur zouden coffeeshops kunnen worden aangemerkt als moedwillige daders. Daarbij is het relevant te benadrukken dat de term moedwillige dader niet het karakter van coffeeshops weerspiegelt. Het verhandelen van softdrugs in coffeeshops is onder bepaalde voorwaarden immers toegestaan (Rijksoverheid, z.j.) en het verhandelen ervan in coffeeshops gebeurt in principe volgens deze voorwaarden.

Wel lijken coffeeshops in sommige coffeeshopgemeenten waar veel drugstoerisme is, aanleiding te geven tot drugsoverlast (Van Ooyen-Houben et al, 2017). In het licht daarvan, worden coffeeshops aangemerkt als moedwillige dader.

Daarnaast kunnen buitenlandse cannabiskopers aangemerkt worden als eenvoudige doelwitten. In eerder onderzoek kwam naar voren dat de buitenlandse cannabiskopers in Nederland voornamelijk Duitsers en Belgen zijn (Mennes et al, 2017). Deze landen grenzen direct aan Nederland, wat maakt dat het voor hen aantrekkelijk is om naar Nederland te komen. Zij hebben in hun eigen land geen mogelijkheid tot het bezoeken van een coffeeshop (in het geval van Duitsland in ieder geval niet vóór 2021). Hierdoor brachten buitenlandse toeristen massaal een bezoek aan Nederlandse coffeeshops. In een aantal gemeenten bracht dit overlast met zich mee (Van Ooyen-Houben et al, 2017).

Uit paragraaf 2.3 kan afgeleid worden dat drugsoverlast mogelijk toeneemt wanneer moedwillige daders (coffeeshops) en eenvoudige doelwitten (buitenlandse cannabiskopers) samenkomen in tijd en ruimte (Cohen & Felson, 1978). Dit was ook daadwerkelijk aan de orde. Het was buitenlandse cannabiskopers immers toegestaan naar Nederland te komen voor drugs. Dit leverde Nederland een toestroom aan drugstoeristen op. Drugstoerisme vond voornamelijk plaats in grensgemeenten, maar ook in enkele andere aantrekkelijke coffeeshopgemeenten zoals Amsterdam (Bieleman & Mennes, 2020).

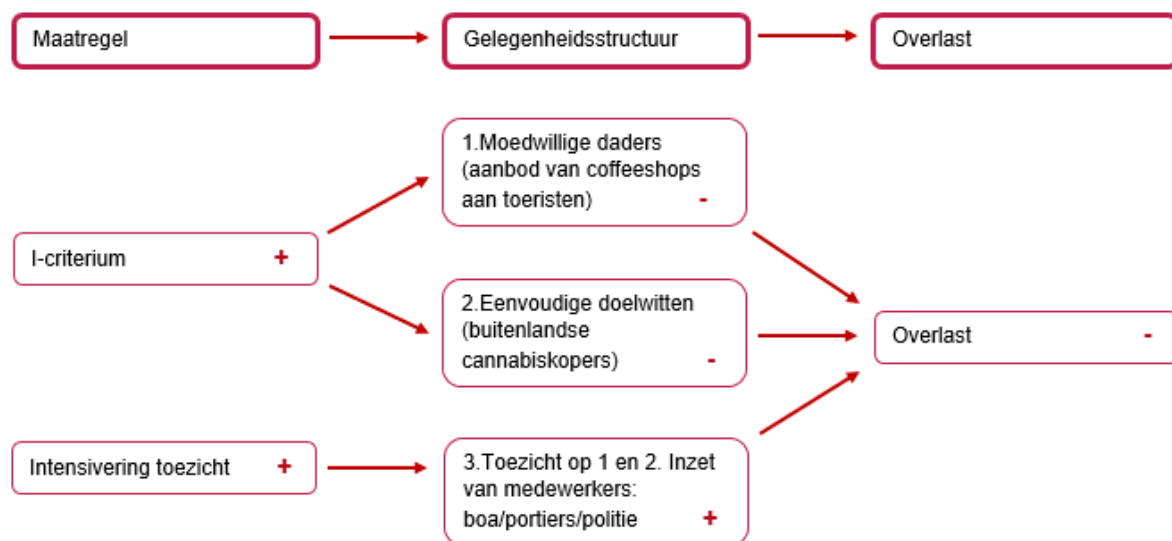
Om het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast in te dammen werd het I-criterium ingevoerd (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). Volgens de theorie van Cohen en Felson (1978) zou het handhaven van het I-criterium deze twee onderdelen (moedwillige daders en eenvoudige doelwitten) van de Gelegenheidsstructuur moeten verminderen. Hiermee wordt bedoeld dat door het I-criterium verwacht wordt dat er minder buitenlandse cannabiskopers naar Nederland zullen komen, mits er actief wordt gehandhaafd. In dat geval zullen er minder eenvoudige doelwitten zijn. Nederlandse coffeeshops zouden zich hierdoor gaan richten op de lokale markt en niet meer op de buitenlandse cannabiskopers (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). Dan zullen er eveneens minder moedwillige daders zijn, waardoor deze twee partijen minder samenkomen in tijd en ruimte (Cohen & Felson, 1978).

De argumentatie van de beoogde werking van het I-criterium is ter verduidelijking schematisch weergegeven in figuur 1. In de figuur is te zien dat het handhaven van het I-criterium enerzijds zou moeten zorgen voor minder aanbod vanuit coffeeshops omdat zij hierdoor genoodzaakt zijn zich te richten op de lokale markt in plaats van op toeristen. Anderzijds zou het moeten leiden tot minder buitenlandse cannabiskopers omdat zij geen aanleiding meer lijken te

hebben om naar Nederland te komen voor cannabis, met als bedoeld gevolg een vermindering van drugsoverlast.

Om dit te realiseren dient het derde onderdeel van de Gelegenheidsstructuur (toezicht) te worden geïntensiveerd (Cohen & Felson, 1978). In deze context kunnen buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's), politie en portiers worden aangemerkt als actieve toezichthouders. Zij zijn de aangewezen partijen voor het houden van toezicht. Boa's zijn gemeentelijke toezichthouders die de politie aanvullen waar nodig. Echter, boa's kennen minder bevoegdheden dan politieagenten (Politie, z.j.). Het daadwerkelijke takenpakket van de boa kan verschillen per gemeente. Boa's kunnen in verdachte situaties de politie waarschuwen. Portiers zijn toezichthouders die door sommige coffeeshops zijn aangesteld. Zij controleren klanten die de coffeeshop in willen en houden waar mogelijk orde rondom de coffeeshop. De zichtbaarheid van boa's, politie en portiers kan overlastgevers afschrikken en bewust maken van het toezicht, waarop zij mogelijk hun gedrag aanpassen (Cohen & Felson, 1978; Felson & Clarke; 1998). Daarbij wordt ervan uitgegaan dat er relatief veel toezicht kan worden gehouden op coffeeshops, omdat deze handelslocatie een vaste plaats betreft. Het intensiveren van toezicht wil zeggen dat er meer inzet komt van politie, boa's en portiers. Volgens de gelegenheidstheorie zou het weigeren van niet-ingezetten cannabiskopers in Nederlandse coffeeshops, in combinatie met intensivering van boa- en politie-inzet moeten leiden tot vermindering van drugsoverlast (Cohen & Felson, 1978). Dit is te zien in de laatste rij in figuur 1.

Figuur 1: Beoogde beleidswerking van het I-criterium met meer toezicht



2.7 Een mogelijk waterbedeffect van het I-criterium volgens de gelegenheidstheorie

Er worden geregeld vraagtekens geplaatst bij de werking van het I-criterium. Zo zou het I-criterium mogelijk ongewenste neveneffecten met zich mee kunnen brengen. Een aantal gemeenten vrezen dat er een waterbedeffect optreedt (Bieleman & Mennes, 2020). Zij zijn bang dat door handhaving van het I-criterium drugsoverlast zich slechts zal verplaatsen. Mogelijk leidt het I-criterium tot een toename aan illegale drugshandel en in het verlengde daarvan tot meer drugsoverlast (Bieleman & Mennes, 2020). Het I-criterium zou invloed kunnen hebben op de onderdelen van de gelegenheidstheorie en daardoor een andere uitkomst kunnen hebben dan de beleidsmaatregel beoogt. Deze mogelijke situatie zal stap voor stap in deze paragraaf beschreven worden.

Werking

In het kader van de gelegenheidstheorie kan de rol van moedwillige dader ingevuld worden door de illegale drugshandelaar, omdat deze financiële winst wil behalen en hiervoor bereid is moedwillig de wet te overtreden. Het verhandelen van drugs buiten daartoe bestemde locaties zoals coffeeshops is immers niet toegestaan en kent een strafrechtelijke vervolging (Rijksoverheid, z.j.). Wanneer de illegale drugshandelaar in tijd en ruimte samenkomt met een eenvoudig doelwit waarbij toezicht ontbreekt, dan vormt dit een ideale situatie voor het toenemen van illegale drugshandel en mogelijke, bijkomende drugsoverlast.

De aanwezigheid van een eenvoudig doelwit is het tweede criterium van de gelegenheidstheorie (Cohen & Felson, 1978). Een buitenlandse cannabiskoper kan, net als in voorgaande paragraaf, getypeerd worden als een eenvoudig doelwit. Het gaat hier dus om de vraagkant (de afnemers) van illegale drugs buiten de coffeeshop om. Een drugsgebruiker aanwijzen als eenvoudig doelwit betekent echter niet dat zij zelf geen actieve rol hebben in de handel van drugs. Drugsgebruikers zijn in dat opzicht niet zo zeer 'de dupe' van een misdaad (bijvoorbeeld van illegale drugshandel), maar kiezen er zelf voor hier onderdeel van uit te maken. In het kader van de gelegenheidstheorie kunnen deze drugsgebruikers worden aangemerkt als eenvoudig doelwit omdat zij dienen als doelwit in de ogen van de moedwillige dader: de illegale drugshandelaar.

Met de komst van het I-criterium lijkt er voor toeristen een aanleiding te zijn om uit te wijken naar de illegale drugshandel. In coffeeshops worden zij immers niet meer toegelaten (Rijksoverheid, z.j.). Dit biedt kansen voor illegale drugshandelaren om buitenlandse toeristen te voorzien in hun behoefte aan drugs (Felson & Clarke, 1998). Handhaving van het I-criterium zou zodoende kunnen leiden tot meer moedwillige daders. De buitenlandse toeristen dienen

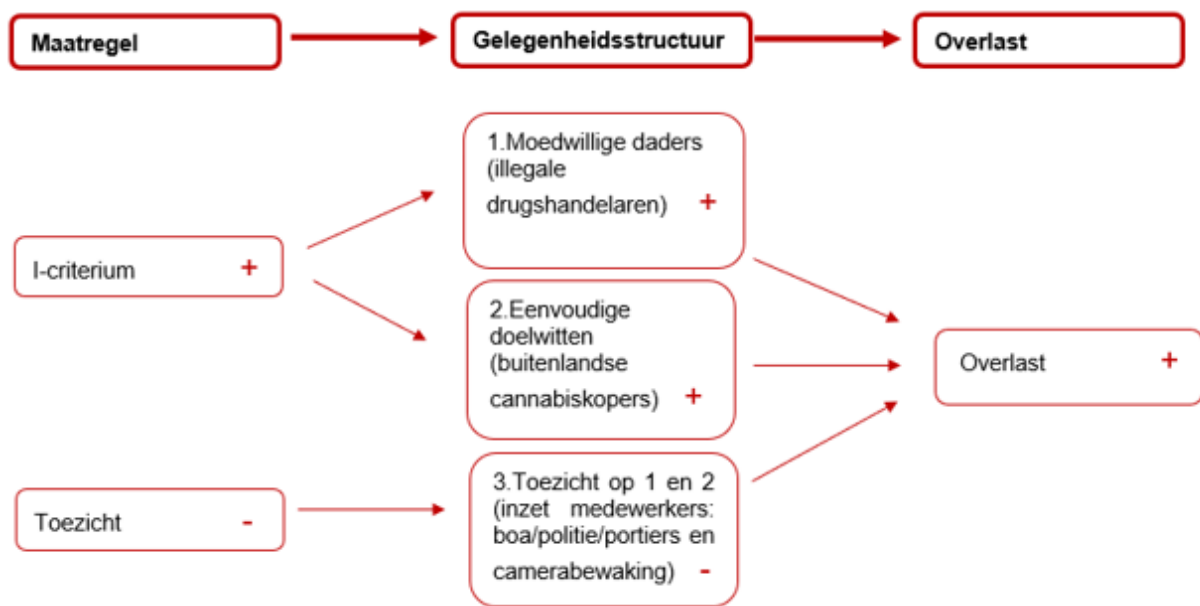
daarbij mogelijk als eenvoudig doelwit omdat zij behoefte hebben aan het kopen van drugs bij illegale drugshandelaren nu zij niet langer worden toegelaten in coffeeshops. De toeristen die ondanks het I-criterium behoefte hebben aan drugs, zullen elders (zoals bij de illegale drugshandelaar) op zoek gaan naar drugs en kunnen daarom gezien worden als slachtoffer van een criminele daad, ongeacht hun actieve rol (Cohen & Felson, 1978; Felson & Clarke, 1998). Daarbij komen toeristen mogelijk alleen voor de gedoogde drugshandel in coffeeshops naar Nederland, maar niet voor illegale drugshandel. Tot dit laatste zijn zij genoodzaakt als gevolg van het I-criterium als zij voorzien willen zijn van drugs. Het I-criterium lijkt daarom te kunnen zorgen voor meer moedwillige daders en meer eenvoudige doelwitten.

Deze mogelijkheid is weergegeven in figuur 2. In de middelste rij is te zien dat handhaving van het I-criterium kan leiden tot meer moedwillige daders en eenvoudige doelwitten. Omdat buitenlandse toeristen niet langer worden toegelaten tot de coffeeshop, hebben zij een reden om op straat illegaal drugs te kopen. Dit geldt eveneens voor de illegale drugshandelaar die met de komst van het I-criterium extra stimulans heeft om te verkopen op straat aan buitenlandse toeristen. Er zijn daardoor meer buitenhuisactiviteiten zoals vermeld in de gelegenheidstheorie in paragraaf 2.3, als gevolg van het I-criterium (Felson & Clarke, 1998). Hierdoor neemt de kans toe dat de illegale drugshandelaar en de buitenlandse toerist elkaar in tijd en ruimte zullen tegenkomen (Felson & Clarke, 1998).

De toegenomen gelegenheid tot illegale drugshandel en eventueel bijkomende drugsoverlast, ontstaat volgens de gelegenheidstheorie alleen als er weinig toezicht is of als toezicht ontbreekt (Felson & Clarke, 1998). Bij illegale drugshandel lijkt inderdaad sprake te zijn van minder toezicht dan bij coffeeshops. Zoals aangegeven in voorgaande paragraaf is er rondom coffeeshops veel toezicht door onder andere de portier. Daarbij is een coffeeshop een vaste locatie, waardoor toezichthouden eenvoudig is voor politie en boa's. Dat is bij illegale drugshandel anders. Omdat illegale drugshandelaren buiten beeld van toezichthouders willen blijven, zullen zij zich verplaatsen. De transactie en drugsoverhandiging zullen pas plaatsvinden wanneer illegale drugshandelaren en buitenlandse cannabiskopers de pakkans klein achten. Hierdoor lijkt het er op dat er bij illegale drugshandel minder toezicht is dan bij coffeeshops. Dit is te zien in de onderste rij in figuur 2.

Het I-criterium lijkt aanleiding te kunnen geven tot meer gelegenheid voor illegale drugshandel. Hierdoor ontstaat het mogelijke waterbedeffect van het I-criterium: een verplaatsing van drugsoverlast rondom coffeeshops, naar drugsoverlast door illegale drugshandel (Felson & Clarke, 1998).

Figuur 2: Mogelijk waterbedeffect van het I-criterium met minder toezicht



3. Onderzoeksopzet

In dit onderzoek wordt het I-criterium ex-post geëvalueerd. De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de resultaten van de deelvragen. Deze deelvragen hebben geleid tot keuzes in de methoden die gebruikt zijn voor dit onderzoek. Hieronder wordt per deelvraag toegelicht welke methode werd ingezet om deze te beantwoorden. Daarna wordt ingegaan op welke data gebruikt is en wat voor analyse gedaan werd om de deelvragen te kunnen beantwoorden.

3.1 Methodes

Deelvraag 1

De eerste deelvraag is als volgt: “Hoe verhoudt de interventielogica zich tot de gelegenheidstheorie?”. Dit antwoord is gebaseerd op de uitgeschreven interventielogica door Van der Giessen en Van Ooyen-Houben (2013). Ter controle zijn semigestructureerde interviews gehouden met twee beleidsmedewerkers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Zij zijn nauw betrokken geweest bij het beleid omtrent het I-criterium. Deze interviews dienden enkel ter ondersteuning van de literatuurstudie en leverden geen nieuwe informatie op.

Deelvraag 2

De tweede deelvraag luidt: “Resulteert het I-criterium in datgene waarvoor het bedoeld was? Dat wil zeggen: is er minder drugsoverlast in Nederlandse grensgemeenten waar het I-criterium (actief) wordt gehandhaafd ten opzichte van Nederlandse grensgemeenten waar het I-criterium niet (actief) wordt gehandhaafd?”. Om de tweede deelvraag te beantwoorden werd data geanalyseerd van onderzoeksbureau Breuer&Intraval: data afkomstig uit de Monitor Ontwikkelingen Coffeeshopbeleid van twee metingen: 2015 en 2018 (Mennes et al, 2015; Mennes et al, 2018). Ook de bijbehorende rapportages werden geraadpleegd.

Deelvraag 3

De derde deelvraag is: “Zorgt het I-criterium voor een waterbedeffect?”. Om deze vraag te beantwoorden, werd gebruik gemaakt van dezelfde datasets van Breuer&Intraval als vermeld bij deelvraag 2. Deze dataset bevat onder andere informatie over een mogelijk waterbedeffect (een verschuiving van drugsoverlast rondom coffeeshops naar drugsoverlast als gevolg van illegale drugshandel). De resultaten werden aangevuld en vergeleken met gegevens uit de *Statline* van het CBS.

Deelvraag 4

De vierde deelvraag luidt: “*Welke factoren lijken de gevonden resultaten te verklaren?*”. Bij deze deelvraag werden de gevonden resultaten gepoogd te verklaren door te kijken naar situationele kenmerken die mogelijk een rol hebben gespeeld bij de werking van het I-criterium. De kenmerken kunnen bijvoorbeeld liggen in de lokale context van de grensgemeente (bijvoorbeeld geografische ligging) of een specifieke gemeentelijke aanpak.

3.2 Bronnen en data

Om de hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden werden verschillende informatiebronnen geraadpleegd. Een omschrijving van iedere informatiebron volgt hieronder. Ook wordt toegelicht bij welke deelvraag ze werden ingezet. Het gaat om de volgende bronnen:

- Rapporten
- Kamerstukken
- Interviews
- CBS *Statline*
- Monitor Ontwikkelingen Coffeeshops Nederland meting 2015 en 2018

Rapporten en kamerstukken

Om te achterhalen waarom het I-criterium werd ingezet, werd *deskresearch* uitgevoerd. Hiervoor zijn een aantal kamerstukken en rapporten verzameld en bestudeerd. Omdat het I-criterium mogelijk samenhangt met de drie beleidsdoelstellingen (genoemd in de inleiding) werd gekeken naar “De Drugnota: Het Nederlandse drugsbeleid; continuïteit en verandering” uit 1995, waarin deze doelstellingen staan vermeld. Tevens is gebruik gemaakt van de informatie uit “De Drugsbrief” van mei 2011 van minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer. Hierin staat de aankondiging van het I-criterium en ook worden aanleidingen voor deze beleidsmaatregel genoemd. Tenslotte zijn rapporten en artikelen over het (B- en) I-criterium geanalyseerd: “Het Besloten club- en het Ingezetenen-criterium voor coffeeshops” (tussenrapportage) (Van Ooyen-Houben, Bieleman & Korf, 2013), “Coffeeshops, toeristen en lokale markt” (eindrapportage) (Van Ooyen-Houben, Bieleman & Korf, 2014), “Position paper: Handhaving Ingezetenen-criterium” (Bieleman & Mennes, 2019) en “Coffeeshopbeleid en het criterium voor ingezetenen” (Bieleman & Mennes, 2019). De rapporten en kamerstukken werden gebruikt om deelvraag 1 te beantwoorden.

Interviews

Ter controle van de informatie uit de kamerstukken en rapporten werden semigestructureerde interviews gehouden met twee beleidsmedewerkers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Zij waren nauw betrokken bij het beleid omtrent het I-criterium. In deze interviews werd een aantal vooraf opgestelde vragen gesteld, over het I-criterium. Daarnaast was er ruimte voor het doorvragen op de antwoorden van de respondenten. Bijlage 3 bevat een uitwerking van de interviews. Het doel van de interviews was het krijgen van een duidelijk beeld van de aanleidingen, oorzaken en doelen van het I-criterium, alsmede de interventielogica hierachter. De informatie uit de interviews zou gebruikt worden bij het beantwoorden van deelvraag 1. Echter hebben de interviews geen nieuwe informatie opgeleverd ten opzichte van de literatuurstudie. Dit maakt dat de interviews geen grote rol hebben gespeeld in dit onderzoek en enkel dienden ter ondersteuning van de literatuurstudie.

CBS Statline

Er is kwantitatieve data van CBS *Statline* geraadpleegd voor dit onderzoek. De *Statline* is de databank van het CBS waarin zij jaarlijkse informatie en cijfers publiceren over de Nederlandse economie en samenleving. Ook publiceert het CBS-cijfers over geregistreerde drugscriminaliteit. Voor dit onderzoek is gekeken naar het aantal drugsmisdrijven per Nederlandse grensgemeente in de jaren 2015 en 2018. Deze aantallen zijn gebruikt bij het formuleren van een antwoord op deelvraag 3.

Monitor Ontwikkelingen Coffeeshops Nederland meting 2015 en 2018

Tenslotte zijn datasets gebruikt (en bijbehorende rapporten geraadpleegd) die behoren tot twee onderzoeken uitgevoerd door onderzoeksbureau Breuer&Intraval. Deze data is de voornaamste en meest uitgebreide bron van informatie voor dit onderzoek, omdat bij de beantwoording van iedere deelvraag deze data is gebruikt. De omschrijving van deze data zal dan ook uitgebreider zijn dan bij de voorgaande informatiebronnen.

De Monitor Ontwikkelingen Coffeeshops Nederland (2015 en 2018) zijn onderzoeken die Breuer&Intraval uitvoerde in opdracht van het WODC, met als doel het in kaart brengen van de ontwikkelingen rondom het coffeeshopbeleid en gevolgen daarvan (Mennes et al, 2018). Het betreft een jaarlijkse monitor. Voor dit onderzoek werd de tweede meting (2015) vergeleken met de vijfde meting (2018). Hier is voor gekozen omdat verwacht wordt dat binnen dit tijdsbestek er mogelijk veranderingen zijn opgetreden in het al dan niet handhaven van het I-criterium. Deze veranderingen zijn relevant voor dit onderzoek. De dataset bevat zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie die verkregen is met behulp van een enquête. In de

enquête zijn vragen opgenomen over ontwikkelingen in de aard, omvang en geografische spreiding van coffeeshopoverlast en illegale verkoop van (soft)drugs.

Nederland kent elf regionale politie-eenheden en is onderverdeeld in elf onderzoekregio's. Uit iedere onderzoeksregio zijn voor het onderzoek van Breuer&Intraval drie gemeenten geselecteerd: een grote, middelgrote en kleine coffeeshopgemeente. Dit waren bij iedere meting dezelfde gemeenten. Hierbij gold een uitzondering voor gemeente Amsterdam; hier was slechts één coffeeshopgemeente. Ook de onderzoeksregio Oost-Nederland was een uitzondering, omdat deze redelijk groot is ten opzichte van de andere onderzoekregio's. Deze onderzoeksregio was zodoende opgesplitst tot een grensgebied en een niet-grensgebied, met in beide drie gemeenten.

Voor beide onderzoeken werd met 31 dezelfde steekproefgemeenten contact gezocht. Dit gebeurde per mail of telefonisch met behulp van contactgegevens van medewerkers die werkzaam waren bij de betreffende gemeente. Het doel was om per gemeente één gemeenteambtenaar en één politiefunctionaris te ondervragen met behulp van een enquête. Omdat niet iedere expert alle vragen wist te beantwoorden, zijn bij sommige gemeenten meerdere experts ondervraagd. Zij waren op de hoogte van het drugsbeleid in hun gemeente. Bij één gemeente werd enkel met de politiefunctionaris gesproken omdat er op dat moment geen gemeenteambtenaar beschikbaar was die kennis had van het coffeeshopbeleid. Dit heeft een totaal van 67 ingevulde enquêtes per meting opgeleverd. Het gebruiken van deze data leverde geen ethische bezwaren op omdat de respondenten op de hoogte waren van het feit dat de door hen aangeleverde gegevens gebruikt zullen worden voor onderzoek.

De meeste gemeenteambtenaren werkten op de afdeling openbare orde en veiligheid. De ondervraagde politiefunctionarissen van zowel de tweede als de vijfde meting waren veelal dezelfde personen. In twee van de 31 deelnemende gemeenten is het niet gelukt om dezelfde politiefunctionaris te spreken, omdat deze niet meer werkzaam was of een andere functie had. Bij de gemeenteambtenaren zat er meer differentiatie in de ondervraagde personen. Bij achttien van de 31 steekproefgemeenten werd bij de vijfde meting gesproken met een opvolger van de ondervraagde gemeenteambtenaar van de tweede meting. Het responspercentage bedroeg in beide onderzoeken honderd procent. Iedere benaderde gemeente heeft meegedaan aan het onderzoek.

3.3 Analyse

In deze paragraaf wordt uitgelegd welke analyse is uitgevoerd per deelvraag. De paragraaf wordt afgesloten met een schematisch overzicht waarin vermeld staat welke data gebruikt is bij welke deelvraag en welke analyse hierbij is uitgevoerd.

Deelvraag 1

Om de eerste deelvraag te beantwoorden werd een beschrijvende analyse uitgevoerd waarbij meerdere informatiebronnen met elkaar vergeleken werden. De informatie die naar voren kwam uit de kamerstukken en uit het onderzoek van Van der Giessen en Van Ooyen-Houben (2013) werd vergeleken met de informatie die respondenten gaven tijdens het interview. De interviews leverden echter geen nieuwe inzichten op. Aan de hand van de interventielogica van Van der Giesen en Van Ooyen-Houben (2013) werd beschreven hoe deze interventielogica wel of niet aansluit op de gelegenheidstheorie.

Deelvraag 2

Bij het beantwoorden van de tweede deelvraag werd de Monitor Ontwikkelingen Coffeeshops Nederland meting 2015 en 2018 gebruikt. Zoals vermeld bevat deze dataset gegevens van 31 coffeeshopgemeenten. Niet alle gemeenten die daarin zijn opgenomen, werden meegenomen in dit onderzoek. De volgende stappen zijn gezet bij het selecteren van de gemeenten voor dit onderzoek:

Stap 1: er is voor gekozen om uit de steekproef van 31 coffeeshopgemeenten alleen de grensgemeenten te selecteren. Dit is gedaan omdat het I-criterium gericht is op drugsoverlast, die voornamelijk voorkomt in deze grensgemeenten. Het is irrelevant om gemeenten te onderzoeken waarvoor het I-criterium niet bedoeld is. De twee gebruikte datasets (2015 en 2018) bevatten informatie over negen dezelfde grensgemeenten.

Stap 2: de negen grensgemeenten zijn onderverdeeld in onderstaande vier groepen.

1. Grensgemeenten die geen I-criterium hebben opgenomen in hun beleid (N=1).
2. Grensgemeenten die wel een I-criterium hebben opgenomen in hun beleid, maar waar tussen 2015 en 2018 geen verandering plaatsvond in de mate van handhaving (N=5).
3. Grensgemeenten die het I-criterium in 2018 hebben opgenomen in het beleid of het actiever zijn gaan handhaven ten opzichte van 2015 (N=2).
4. Grensgemeenten die wel een I-criterium hebben opgenomen in hun beleid en dit in 2018 minder actief zijn gaan handhaven ten opzichte van 2015 (N=1).

Stap 3: uit de negen grensgemeenten zijn twee gemeenten geselecteerd die behoren tot de derde groep zoals hierboven omschreven. Deze eerste grensgemeente had tijdens de eerste meting geen I-criterium opgenomen in het beleid, maar in 2018 wel. Dit is een gemeente van middelgrote omvang, behorend tot de onderzoeksregio Noord-Nederland. Deze gemeente wordt aangeduid als “Noord-middel”. In de tweede van deze gemeenten werd het I-criterium in 2018 met meer prioriteit gehandhaafd dan in 2015. Dit is een gemeente van middelgrote omvang, behorend tot de onderzoeksregio Zeeland-West-Brabant. Deze gemeente wordt aangeduid als “Zuid-middel1”. Deze twee gemeenten worden nader onderzocht en functioneren in dit onderzoek als de experimentele grensgemeenten. Hier is voor gekozen omdat deze gemeenten een verandering hebben ondergaan wat betreft het handhaven van het I-criterium (van niet in beleid naar wel in beleid en van minder actieve handhaving naar meer actieve handhaving). Deze gemeenten lijken zodoende informatie te kunnen verstrekken over de effectiviteit van de beleidsmaatregel.

Stap 4: uit de overige grensgemeenten werden ook twee gemeenten geselecteerd, behorend tot de tweede groep zoals bij stap 2 is omschreven. Bij deze grensgemeenten vond over de tijd geen verandering plaats wat betreft handhaving van het I-criterium. Beide gemeenten hadden het I-criterium in 2015 in hun beleid staan, maar er werd niets mee gedaan tussen 2015 en 2018. Deze gemeenten functioneren zodoende als controlegroep. Op basis van *matching* zijn deze twee controlegemeenten geselecteerd en gekoppeld aan de twee experimentele gemeenten. Hier is voor gekozen, zodat de experimentele gemeente en de controlegemeente niet te veel van elkaar verschillen wat betreft gemeenteomvang. Dit kan van invloed zijn op de uitkomsten. De eerste experimentele gemeente wordt vergeleken met een controlegemeente van middelgrote omvang, behorend tot de onderzoeksregio Oost-Nederland-grens. Deze gemeente wordt aangeduid als “Oost-middel”. De tweede experimentele gemeente wordt vergeleken met een controlegemeente van middelgrote omvang, behorend tot de onderzoeksregio Limburg. Deze gemeente wordt aangeduid als “Zuid-middel2”.

In tabel 4 is een schematische weergave te zien van de geselecteerde gemeenten die mee worden genomen in dit onderzoek.

Tabel 4: Experimentele en controlegemeenten en het I-criterium tussen 2015 en 2018

Experimenteel	Wijziging I-criterium	Controle	Wijziging I-criterium
Noord-middel	Ingevoerd	Oost-middel	Geen verandering
Zuid-middel1	Handhaving hogere prioriteit	Zuid-middel2	Geen verandering

Idealiter zouden meerdere gemeenten met elkaar zijn vergeleken, zodat er hardere conclusies getrokken kunnen worden die gelden voor heel Nederland. Er zijn echter niet meer Nederlandse gemeenten die voldoen aan de kritische selectiecriteria zoals hierboven omschreven. Dit maakt dat de resultaten die uit de analyses naar voren zullen komen relevante informatie bevatten voor de onderzochte gemeenten, maar niet hoeven te gelden voor alle Nederlandse (grens)gemeenten.

Deelvraag 2 gaat over of er minder drugsoverlast is in Nederlandse grensgemeenten waar het I-criterium (actief) wordt gehandhaafd ten opzichte van Nederlandse grensgemeenten waar het niet (actief) wordt gehandhaafd. Om hier antwoord op te geven werd een beschrijvende analyse uitgevoerd op basis van antwoorden op de volgende vragen uit de datasets uit 2015 en 2018:

- “In hoeverre was er in uw gemeente in 2015/2018 sprake van coffeeshopoverlast? Dit kan dus overlast van personen zijn die in de coffeeshop softdrugs kopen, maar ook personen die geen klanten van de coffeeshop zijn maar zich wel rond de coffeeshop bevinden”.
- “Welke van de volgende vormen van coffeeshopoverlast kwamen in 2015/2018 in welke mate in uw gemeente voor: verkeer en parkeren, geluid, stank, vernielingen, diefstal, rondhangen, voorbijgangers lastigvallen, vervuiling, drugsgebruik in de openbare ruimte en poging tot verkoop van drugs in de openbare ruimte?”.

Om te achterhalen of het I-criterium ook daadwerkelijk lijkt te zorgen voor minder coffeeshoptoerisme werd gekeken naar de volgende vraag:

- “Kwamen er in 2015/2018 in uw gemeente niet-ingezetenen in de coffeeshops: coffeeshoptoerisme?”.

Bij bovenstaande vragen zijn antwoorden van de experimentele gemeenten (samengenomen) vergeleken met antwoorden van de daaraan gekoppelde controlegemeenten (ook samengenomen). Vervolgens wordt eventueel ingegaan op antwoorden van de afzonderlijke gemeenten die met elkaar vergeleken worden zoals hierboven omschreven. De deelvraag wordt geprobeerd te beantwoorden op beschrijvende wijze, met behulp van grafieken. Hierbij worden niet alleen kwantitatieve maar ook kwalitatieve gegevens uit de dataset en informatie uit de bijbehorende rapportages meegenomen.

Deelvraag 3

Bij deelvraag 3 zijn dezelfde gemeenten meegenomen als die geselecteerd waren voor het beantwoorden van deelvraag 2. Om een antwoord te kunnen geven op de derde deelvraag werd gekeken naar de antwoorden op vragen over illegale drugshandel. Dit is immers waar het mogelijke waterbedeffect over gaat. De antwoorden op onderstaande vragen werden vergeleken tussen de experimentele grensgemeenten en de controle grensgemeenten:

- "Kochten niet-ingezetenen in uw gemeente softdrugs buiten de coffeeshop in 2015/2018: softdrugstoerisme?". Deze vraag wordt meegenomen in dit onderzoek omdat het informatie bevat over de mate van aanwezigheid van eenvoudige doelwitten in gemeenten waar ze het I-criterium actiever zijn gaan handhaven ten opzichte van de eerste meting.
- "In hoeverre waren er in uw gemeente in 2015/2018 zulke niet-gedoogde verkopers van softdrugs actief?". Deze vraag wordt meegenomen in dit onderzoek omdat het wat zegt over de mate van aanwezigheid van moedwillige daders in gemeenten waar ze het I-criterium actiever zijn gaan handhaven ten opzichte van de eerste meting.
- "Is de uitvoering van het coffeeshopbeleid (toezicht, handhaving, sanctiebeleid e.d.) van het coffeeshopbeleid van uw gemeente in de loop van de tijd aangepast?" Deze vraag wordt meegenomen in dit onderzoek omdat het weergeeft of het toezicht is toegenomen of afgenomen: het laatste onderdeel van de gelegenheidstheorie.

De resultaten die naar voren kwamen uit het antwoord op de eerste vraag zijn vergeleken met de gegevens uit de CBS *Statline*. Hier is voor gekozen omdat de gegevens uit de Monitor Ontwikkelingen Coffeeshops Nederland (2015 en 2018) gebaseerd zijn op de inschattingen van circa één politiefunctionaris en één gemeenteambtenaar per grensgemeente. Bij de gegevens uit de CBS *Statline* gaat het om aantallen geregistreerde softdrugsmisdrijven zoals omschreven in artikel 3 van de Opiumwet. De CBS-cijfers gaan dus expliciet over softdrugs, wat ook het geval is bij de hierboven genoemde vragen uit de enquête. Omdat de CBS-cijfers gaan over aantallen misdrijven en de resultaten uit de enquête over illegale drugstoeristen en -handelaren, is de inhoud van de cijfers niet identiek aan elkaar. Wel kunnen de CBS-cijfers de enquêteresultaten versterken wanneer ze dezelfde richting uitgaan (dus beide een toe- of afname weergeven). De deelvraag werd geprobeerd te beantwoorden op beschrijvende wijze, met behulp van grafieken. Ook hier werd eerst gekeken naar de samengenomen antwoorden van de experimentele grensgemeenten in vergelijking met de controle grensgemeenten. Bij opvallende resultaten werd naar de antwoorden gekeken van de afzonderlijke gemeenten.

Deelvraag 4

Bij de vierde deelvraag werd geprobeerd te verklaren welke factoren een rol hebben gespeeld bij de gevonden resultaten. Deze vraag werd beantwoord door te kijken naar de kenmerken van de grensgemeenten die zijn onderzocht van zowel hun aanpak als hun lokale context. Hoe verschilde hun aanpak rondom het I-criterium ten opzichte van de andere grensgemeenten? En welke kenmerken bevatten deze gemeenten die mogelijk bepalend zijn geweest voor de werking van het I-criterium? Bij het beantwoorden van deze deelvraag was oog voor de lokale context. Door te kijken naar welke gemeentelijke kenmerken een rol lijken te hebben gespeeld, werd waardevolle informatie verkregen voor overige grensgemeenten die in dit onderzoek niet zijn meegenomen.

Schematische weergave van de onderzoeksopzet

In tabel 4 is een schematisch overzicht te zien waarin duidelijk wordt welke data gebruikt werd voor welke deelvraag en welke analyse daarbij gedaan is.

Tabel 4: Deelvraag, data en analyse

Vraag	Data	Analyse
1	Kamerstukken Rapporten Interviews	Beschrijvend: informatie uit de verschillende bronnen zijn met elkaar vergeleken
2	Monitor Coffeeshops 2015/2018	Beschrijvend: experimentele en controle grensgemeenten zijn met elkaar vergeleken over de tijd
3	Monitor Coffeeshops 2015/2018 CBS <i>Statline</i>	Beschrijvend: experimentele en controle grensgemeenten zijn met elkaar vergeleken en vergeleken met data uit CBS <i>Statline</i> (over de tijd)
4	Alle hierboven genoemde	Beschrijvend: een kritische analyse door oog te hebben voor de lokale context

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten weergegeven die horen bij de deelvragen één tot en met vier.

4.1 Hoe verhoudt de interventielogica zich tot de gelegenheidstheorie?

Als de interventielogica vergeleken wordt met de gelegenheidstheorie dan valt op dat ze lijken te berusten op eenzelfde soort achterliggende gedachte: beide zijn gebaseerd op als-dan veronderstellingen. Om een bepaalde uitkomst te genereren, dient aan bepaalde voorwaarden te worden voldaan (Van Der Giessen & Van Ooyen-Houben, 2013; Felson & Clarke, 1998).

De gelegenheidstheorie is een voorspeller van het wel of niet optreden van criminaliteit (en overlast) en is gebaseerd op drie onderdelen: zijn er veel moedwillige daders (1) en veel eenvoudige doelwitten (2) en weinig toezicht (3)? Dan lijkt er meer gelegenheid te zijn tot criminaliteit (Felson & Clarke, 1998). De gelegenheidstheorie berust (in het kader van het I-criterium) op één veronderstelling waarin een voorwaarde zit verwerkt: als het I-criterium (actief) wordt gehandhaafd, dan zullen er minder drugstoeristen komen (eenvoudige doelwitten) en zal er minder aanbod zijn van coffeeshopeigenaren (moedwillige daders). Dit zou moeten zorgen voor minder drugsoverlast onder de voorwaarde dat er veel toezicht is. De gelegenheidstheorie voorspelt op zichzelf nog geen richting van het mogelijke effect (meer of minder drugsoverlast). Dit is immers afhankelijk van hoe de als-dan veronderstellingen zijn geformuleerd en of de voorwaarden worden nageleefd. Zo kan er ook gesteld worden: als het I-criterium niet (actief) wordt gehandhaafd (en er is weinig toezicht), dan komen er mogelijk meer drugstoeristen, dan zal er meer aanbod zijn van uit coffeeshops en dan neemt drugsoverlast waarschijnlijk toe (Felson & Clarke, 1998).

De interventielogica lijkt in grote mate binnen de gelegenheidstheorie te vallen. De interventielogica kent eveneens als-dan veronderstellingen. Echter, de interventielogica berust op veel meer als-dan veronderstellingen dan de gelegenheidstheorie. Om het I-criterium te laten slagen, zijn bij de interventielogica meerdere taken en verantwoordelijkheden verdeeld over verschillende partijen. Zo hebben de landelijke overheid, het college van Procureurs-Generaal, het Openbaar Ministerie, de politie, het lokale bestuur, de coffeeshopklanten en de coffeeshophouders allemaal hun eigen taken en verantwoordelijkheden³ (Van Der Giessen & Van Ooyen-Houben, 2013. Op basis van deze

³ Voor de volledige lijst met de verdeelde taken wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het onderzoek "Het Besloten club- en het Ingezetenencriterium voor coffeeshops" van Van der Giessen en Van Ooyen-Houben (2013).

taken en verantwoordelijkheden zijn als-dan veronderstellingen opgesteld. Een voorbeeld hiervan is:

- *“Als deze problemen zich voordoen (drugsoverlast en/of georganiseerde criminaliteit)*
- *en de oplossing gezocht moet worden binnen (een opsomming van de totale (inter)nationale wetgeving en jurisprudentie waaraan voldaan moet worden)*
- *dan worden de volgende activiteiten uitgevoerd (opsomming van alle activiteiten van de betrokken partijen)*
- *en dan zorgt dit voor de volgende effecten (opsomming van alle beoogde uitkomsten)*
- *en mogelijk ook voor de volgende neveneffecten (opsomming van alle mogelijke neveneffecten waarop al was geanticipeerd)”*.

Zoals uit bovenstaande opsomming blijkt, zijn de elementen uit de gelegenheidstheorie veel uitgebreider verwerkt in de interventielogica. Op deze manier wordt rekening gehouden met de *context-mechanism-outcome*-ketens (CMO) zoals omschreven door Pawson & Tilley (1997). Dat wil zeggen dat bij de interventielogica omschreven door Van der Giessen en Van Ooyen-Houben (2013), is gekeken naar welke werkzame mechanismen in het I-criterium vereist zijn in de context van de gemeenten waarvoor het I-criterium bedoeld is. De veronderstellingen uit de interventielogica worden gerealiseerd wanneer alle partijen hun verantwoordelijkheden nakomen. De interventielogica beperkt zich daarbij dus niet tot enkel de volgens de gelegenheidstheorie omschreven betrokken partijen: moedwillige dader, eenvoudige doelwit en mate van toezicht, maar heeft aan een veel uitgebreider netwerk verantwoordelijkheden toegekend. De interventielogica omvat een ruimergenomen samenspel van veronderstellingen, voorwaarden en uitkomsten.

Als de als-dan veronderstellingen van de gelegenheidstheorie zodanig worden vormgegeven dat ze dezelfde richting opgaan als die van de interventielogica, dan zullen ze een soortgelijke werking van het I-criterium voorspellen. De gelegenheidstheorie en interventielogica lijken wat dat betreft veel op elkaar.

In de volgende paragrafen worden resultaten weergegeven die informatie geven over de overige drie deelvragen. Of er conclusies getrokken kunnen worden uit de beleidsveronderstellingen uit de interventielogica en gelegenheidstheorie en zo ja welke, wordt besproken in het conclusiehoofdstuk.

4.2 Effectiviteit van het I-criterium

Het I-criterium moet ervoor zorgen dat er minder drugstoeristen naar Nederland komen, omdat aan hen niet langer toegang wordt verleend tot de coffeeshops. Dit zou tevens de daarbij komende drugsoverlast indammen, was één van de beleidsgedachten (Van Der Giessen & Van Ooyen-Houben, 2013). Er werd zodoende onderzocht of drugsoverlast in grensgemeenten sinds de invoering (of actievere handhaving) van het I-criterium daadwerkelijk is afgenomen ten opzichte van de controle grensgemeenten waar geen (actievere) handhaving van het I-criterium plaatsvond.

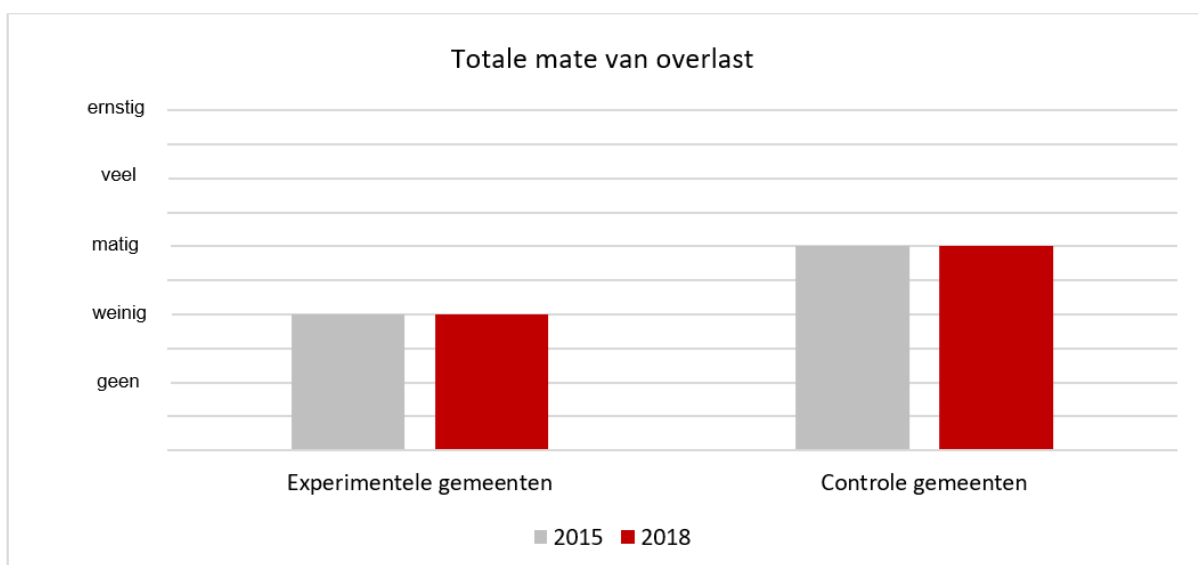
Mate van overlast

Uit figuur 3 lijkt naar voren te komen dat er tussen 2015 en 2018 geen veranderingen optraden in de totale mate van overlast bij de experimentele gemeenten. De respondenten van de experimentele gemeenten gaven in zowel 2015 als 2018 aan dat er weinig overlast plaatsvond.

Bij de controle gemeenten vond eveneens geen verandering plaats in de mate van overlast. Volgens de respondenten vond er in 2015 en 2018 een matige hoeveelheid overlast plaats.

Wanneer de overlast in de experimentele gemeenten vergeleken wordt met de overlast in de controlegemeenten dan wordt duidelijk dat de mate van drugsoverlast in beide jaartallen in de experimentele gemeenten gemiddeld genomen lager is dan in de controle gemeenten.

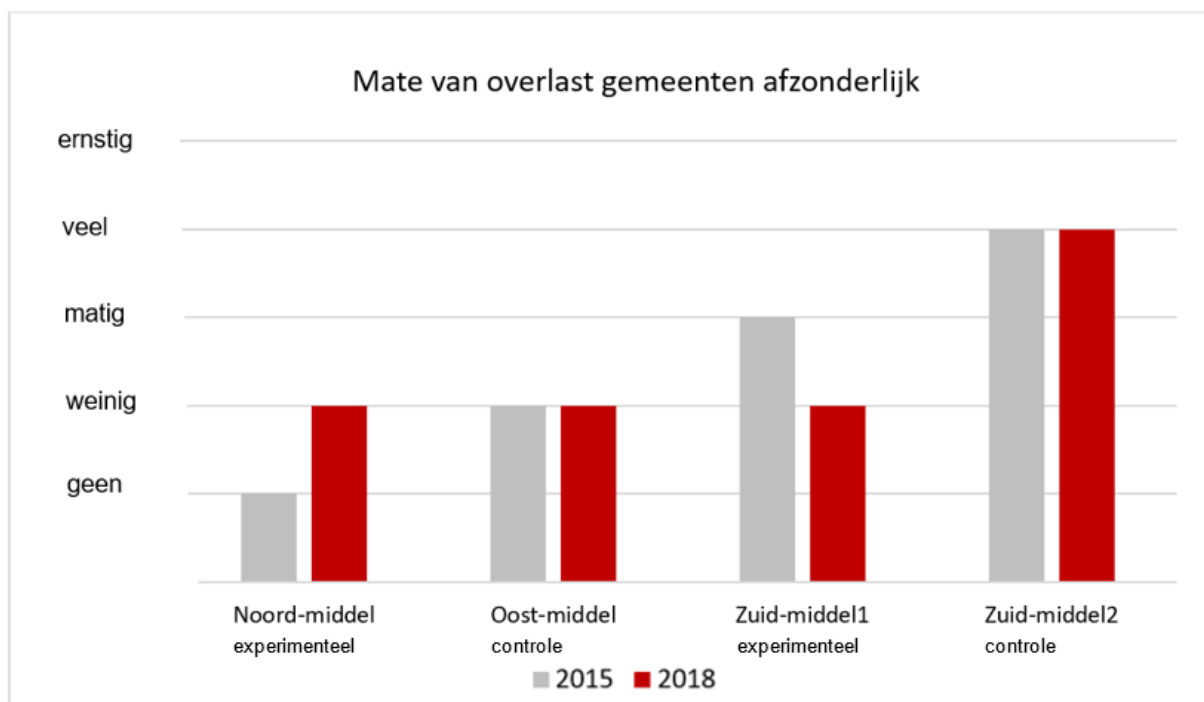
Figuur 3: Totale mate van overlast



In figuur 4 wordt zichtbaar dat er in de gemeenten afzonderlijk van elkaar toch verschillen lijken te zijn. In de experimentele gemeente Noord-middel nam, nadat het I-criterium in het beleid werd opgenomen, de mate van drugsoverlast toe; van geen naar weinig. Dit houdt in dat de mate van overlast hier in 2018 gelijk leek te zijn aan de mate van drugsoverlast in controle gemeente Oost-middel. Hier lijkt in beide jaren weinig drugsoverlast plaats te hebben gevonden.

Ook in experimentele gemeente Zuid-middel1 trad na actievere handhaving van het I-criterium een verschil op in de mate van drugsoverlast. Echter, hier lijkt drugsoverlast af te nemen; van matig naar weinig. In controle gemeente Zuid-middel2 trad geen verandering op in de mate van drugsoverlast. Hier gaven de respondenten in beide jaartallen aan dat er sprake was van veel drugsoverlast.

Figuur 4: Mate van overlast gemeenten afzonderlijk



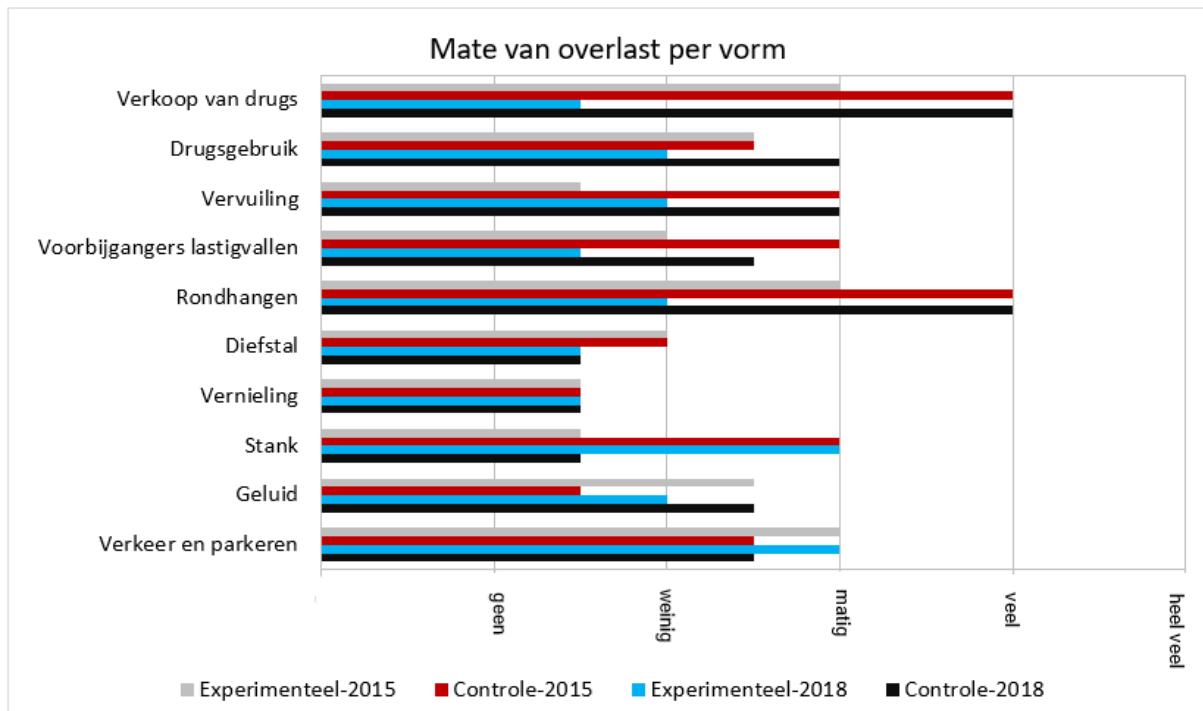
Overlast per vorm

Zoals in paragraaf 2.5 is toegelicht, kent overlast verschillende vormen. Ook in de enquête die voor dit onderzoek is gebruikt, werd drugsoverlast per vorm uitgevraagd. Een toe- of afname in totale drugsoverlast kan komen door een sterke toe- of afname in een specifieke vorm van drugsoverlast. Om die reden is gekeken welke vormen van overlast leken te zorgen voor een toe- of afname van drugsoverlast in de onderzochte grensgemeenten.

In figuur 5 is de drugsoverlast per vorm te zien. Hieruit komt naar voren dat in de experimentele gemeenten gemiddeld genomen de volgende vormen van drugsoverlast af leken te nemen: verkoop van drugs, drugsgebruik, voorbijgangers lastigvallen, rondhangen, diefstal en geluidsoverlast. De vormen vervuiling en stank leken juist toe te nemen.

Wel lijkt de totale mate van drugsoverlast in de controle gemeenten gelijk te blijven (figuren 3 en 4), terwijl figuur 5 laat zien dat er tussen 2015 en 2018 wel verschillen zijn opgetreden in de diverse vormen van drugsoverlast. Zo namen in de controle gemeenten de volgende vormen in 2018 af ten opzichte van 2015: voorbijgangers lastigvallen, diefstal en stank. De vormen drugsgebruik en geluid namen toe. De overige vormen leken gelijk te blijven.

Figuur 5: Mate van overlast per vorm



Coffeeshoptoerisme

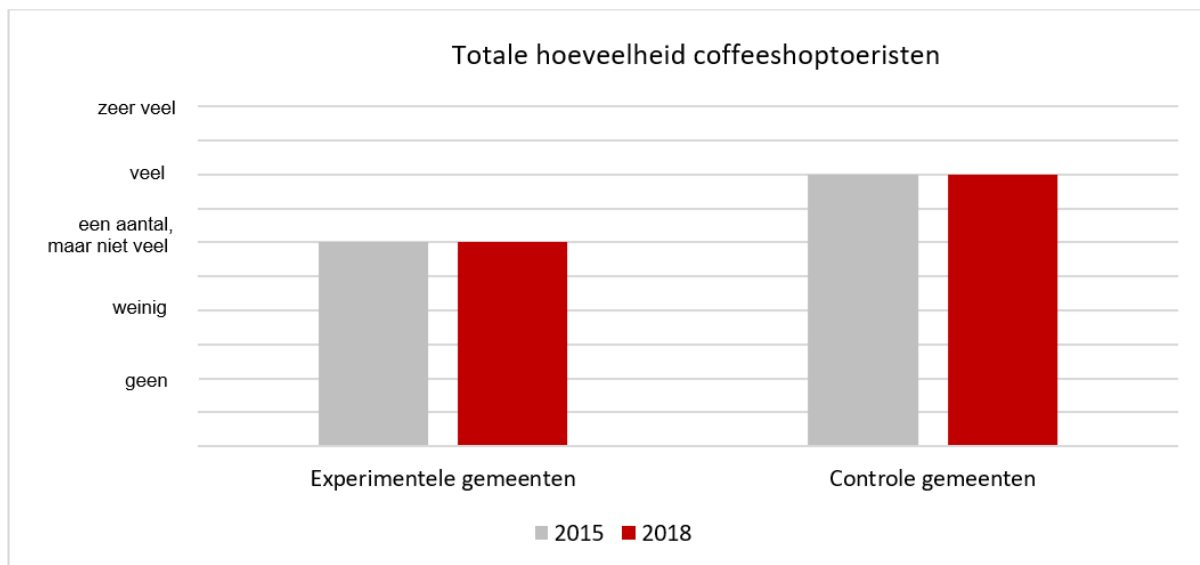
Er is tevens onderzocht of het I-criterium ook daadwerkelijk zorgt voor minder coffeeshoptoeristen. Uit figuur 6 komt naar voren dat het aantal coffeeshoptoeristen in experimentele gemeenten gelijk is gebleven in 2018 ten opzichte van 2015. In beide jaartallen rapporteerden de respondenten een aantal, maar niet veel coffeeshoptoeristen.

Bij de controle gemeenten vond er eveneens geen verandering plaats in het aantal coffeeshoptoeristen. Als dit vergeleken wordt met de hoeveelheid coffeeshoptoeristen in experimentele gemeenten dan valt op dat het aantal coffeeshoptoeristen in experimentele

gemeenten gemiddeld genomen lager leek te zijn dan in controle gemeenten. In de controle gemeenten lijkt in beide jaartallen sprake te zijn geweest van veel coffeeshoptoeristen.

De resultaten uit figuur 6 lijken aan te sluiten bij de resultaten uit figuur 3. Hierin was een totaalbeeld te zien van de verandering in drugsoverlast waar gemiddeld genomen eveneens geen verandering te zien was in 2018 ten opzichte van 2015 voor experimentele en controle gemeenten. Ook daar was de mate van drugsoverlast in beide jaartallen lager bij de experimentele gemeenten dan bij de controle gemeenten. Het vergelijken van de afzonderlijke gemeenten voor wat betreft het aantal coffeeshoptoeristen levert geen tegenstrijdige resultaten op. Deze resultaten zijn identiek aan het totaalbeeld dat is weergegeven in figuur 6.

Figuur 6: Totale hoeveelheid coffeeshoptoeristen



4.3 Mogelijk waterbedeffect van het I-criterium

In paragraaf 2.7 is toegelicht hoe handhaving van het I-criterium zou kunnen leiden tot een ongewenst neveneffect: het waterbedeffect. Dit houdt in dat niet-ingezetenen niet worden toegelaten tot de coffeeshops, waardoor een verplaatsing van coffeeshopoverlast naar overlast door illegale drugshandel ontstaat. Om dit te onderzoeken zijn gegevens geanalyseerd over de hoeveelheid illegale drugstoeristen, illegale drugshandelaren en toezichthouders in de experimentele- en controle grensgemeenten.

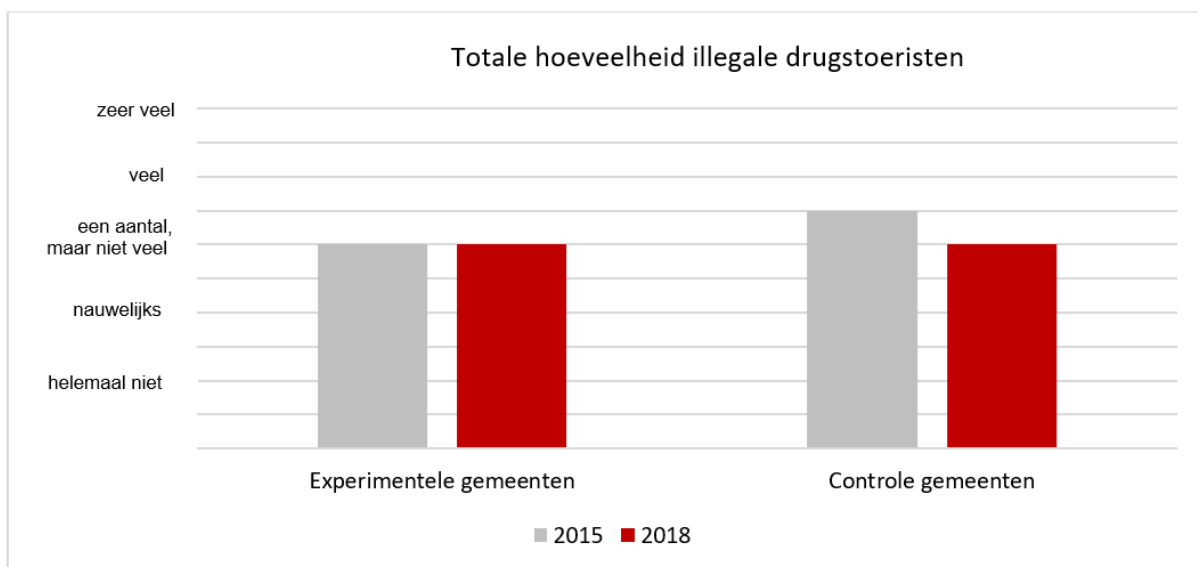
Illegale drugstoeristen

Met illegale drugstoeristen worden toeristen bedoeld die drugs kopen bij illegale drugshandelaren, buiten de coffeeshop. In figuur 7 is te zien dat het aantal illegale drugstoeristen in de experimentele gemeenten gemiddeld genomen gelijk is gebleven in 2018

ten opzichte van 2015. Uit de antwoorden van de respondenten kan afgeleid worden dat er in beide jaren sprake was van een aantal, maar niet veel illegale drugstoeristen.

Deze continuïteit geldt niet voor de controle gemeenten. Hier lijkt een kleine afname te zijn in het aantal illegale drugstoeristen. In 2015 leken er redelijk veel illegale drugstoeristen te zijn. In 2018 was dit gemiddeld genomen iets gedaald, naar een aantal maar niet veel. Om te controleren door welke gemeente(n) dit verschil bij de controle gemeenten wordt veroorzaakt, worden de gemeenten afzonderlijk van elkaar bekeken.

Figuur 7: Totale hoeveelheid illegale drugstoeristen



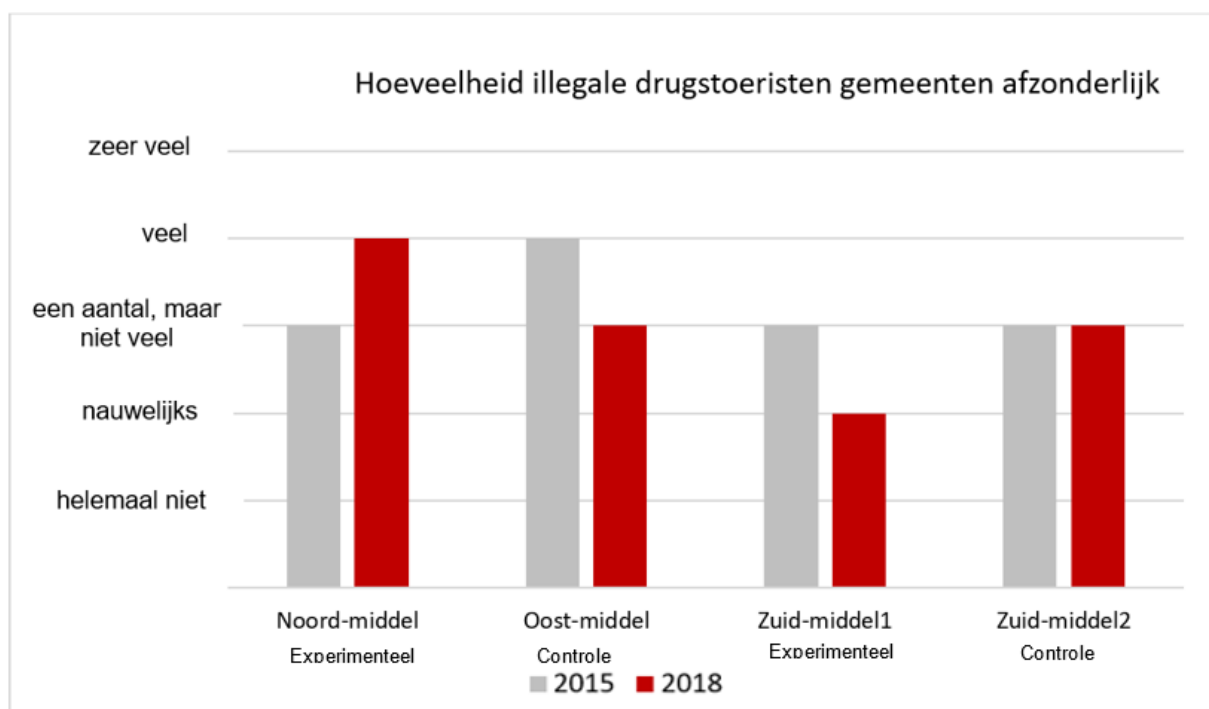
Figuur 8 laat zien dat in de experimentele gemeente Noord-middel een toename leek te zijn in het aantal illegale drugstoeristen in 2018 ten opzichte van 2015. In 2015 rapporteerden de respondenten een aantal, maar niet veel illegale drugstoeristen. Dit nam toe in 2018 naar veel illegale drugstoeristen. Als de hoeveelheid illegale drugstoeristen vergeleken wordt met de mate van overlast (figuur 4), dan geldt dat bij beide een verandering te zien is in dezelfde richting. Zowel de mate van overlast als het aantal illegale drugstoeristen lijkt een stijging te kennen in de periode 2015-2018.

Als experimentele gemeente Noord-middel vergeleken wordt met controle gemeente Oost-middel, dan is te zien dat bij de laatstgenoemde gemeente het aantal illegale drugstoeristen in diezelfde periode juist afnam. Respondenten van deze gemeenten gaven aan dat in 2015 veel illegale drugstoeristen naar hun gemeente kwamen. In 2018 waren dit er naar hun zeggen een aantal, maar niet veel. De daling in de hoeveelheid illegale drugstoeristen bij controle gemeente Oost-middel komt niet overeen met de continuïteit in de mate van overlast voor deze gemeente (figuur 4).

Figuur 8 geeft eveneens informatie weer voor de experimentele gemeente Zuid-middel1. Hier leek het aantal illegale drugstoeristen juist te zijn afgenomen in 2018 ten opzichte van 2015. De respondenten van deze gemeente gaven aan dat er een aantal, maar niet veel illegale drugstoeristen naar hun gemeente kwamen in 2015. In 2018 leken er nog nauwelijks illegale drugstoeristen naar experimentele gemeente Zuid-middel1 te komen. Ook voor deze gemeente geldt dat een verandering in dezelfde richting te zien is bij de mate van overlast en de hoeveelheid illegale drugstoeristen: beide kennen in deze gemeente een daling in dezelfde periode.

Als experimentele gemeente Zuid-middel1 vergeleken wordt met controle gemeente Zuid-middel2, dan valt op dat in controle gemeente Zuid-middel2 geen veranderingen zijn opgetreden. In zowel 2015 als 2018 leken een aantal, maar niet veel drugstoeristen naar de gemeente Zuid-middel2 te komen. De continuïteit in de hoeveelheid illegale drugstoeristen komt overeen met de continuïteit in de mate van overlast voor gemeente Zuid-middel2 (figuur 4).

Figuur 8: Hoeveelheid illegale drugstoeristen gemeenten afzonderlijk



Illegale drugshandelaren

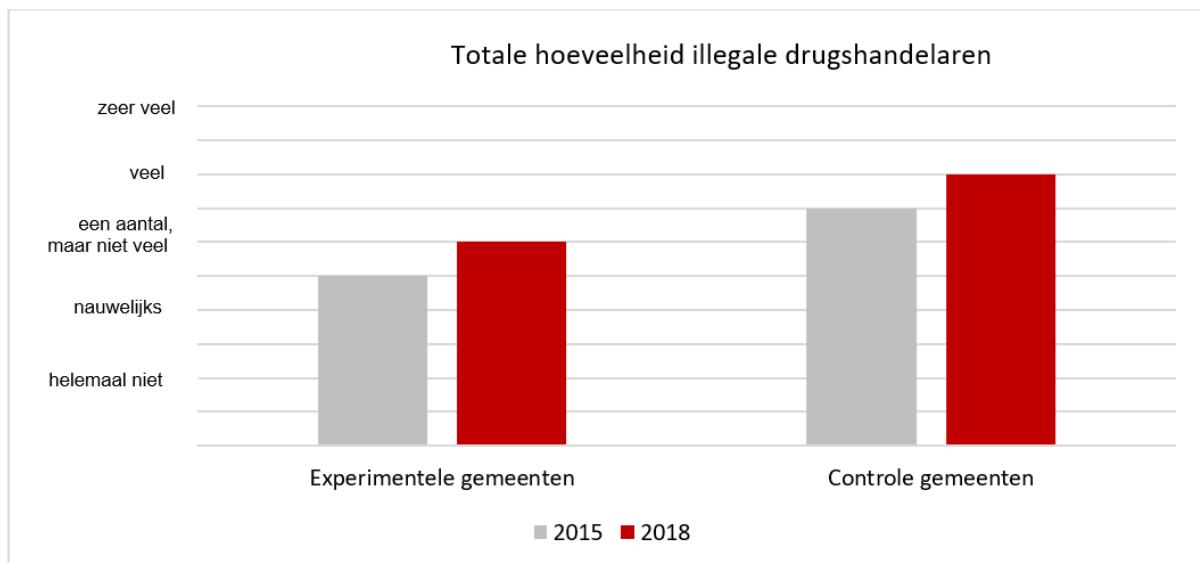
In figuur 9 is te zien dat in de experimentele gemeenten gemiddeld genomen een kleine toename leek te zijn in het aantal illegale drugshandelaren. Uit de antwoorden van de respondenten kan afgeleid worden dat er in de experimentele gemeenten in 2015 sprake leek

te zijn van nauwelijks/een aantal, maar niet veel illegale drugshandelaren⁴. In 2018 leek dit enigszins te zijn gestegen naar een aantal maar niet veel.

Voor de controle gemeenten geldt dat er eveneens een kleine stijging lijkt te zijn. Gemiddeld genomen lijkt het erop dat er in 2015 een aantal maar niet veel/veel illegale drugshandelaren aanwezig waren in de controle gemeenten⁵. In 2018 bleken er gemiddeld genomen veel illegale drugshandelaren aanwezig te zijn.

Omdat uit de totale hoeveelheid niet duidelijk wordt in welke gemeenten de stijging in het aantal illegale drugshandelaren precies veroorzaakt wordt, wordt ook hier gekeken naar de afzonderlijke resultaten.

Figuur 9: Totale hoeveelheid illegale drugshandelaren



In figuur 10 is te zien dat in experimentele gemeente Noord-middel het aantal illegale drugshandelaren in de periode 2015-2018 toe leek te nemen. In 2015 gaven de respondenten aan dat er een aantal, maar niet veel illegale drugshandelaren actief waren in hun gemeente. In 2018 gaven de respondenten aan dat de hoeveelheid gestegen was naar veel. In deze gemeente nam ook het aantal illegale drugstoeristen (figuur 8) en de mate van overlast (figuur 4) toe.

⁴ Figuur 9 bevat gegevens van de samengenomen experimentele gemeenten en de samengenomen controle gemeenten. Omdat van beide groepen het gemiddelde is berekend, komt het resultaat niet altijd uit op een hele score. Zodoende zijn beide scores (de onder- en bovengrens) vermeld in de tekst.

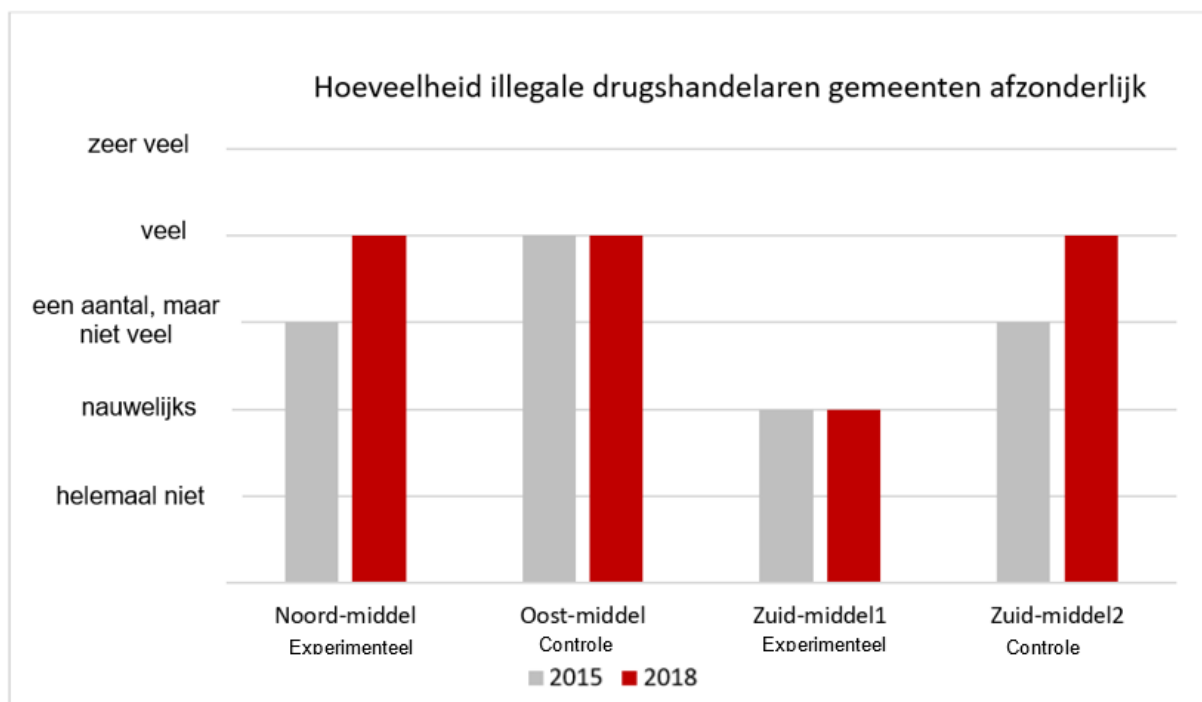
⁵ Idem.

De bevindingen van experimentele gemeente Noord-middel worden vergeleken met die van controle gemeente Oost-middel. Bij controle gemeente Oost-middel gaven de respondenten aan dat de hoeveelheid illegale drugshandelaren gelijk bleef. In beide jaartallen merkten zij veel illegale drugshandelaren op. Deze ongewijzigde situatie gold ook voor de mate van drugsoverlast, maar niet voor de hoeveelheid illegale drugstoeristen: hierbij kende gemeente Oost-middel een afname in de periode 2015-2018.

Verder is in figuur 10 te zien dat het aantal illegale drugshandelaren in experimentele gemeente Zuid-middel1 gelijk is gebleven in 2018 ten opzichte van 2015. In beide jaartallen rapporteerden de respondenten dat er nauwelijks sprake was van illegale drugshandelaren. Deze continuïteit lijkt op te vallen, omdat de mate van overlast en hoeveelheid illegale drugstoeristen er af namen.

Bij controle gemeente Zuid-middel2 leken in 2015 een aantal, maar niet veel illegale drugshandelaren actief te zijn. Bij de meting in 2018 werd een stijging geconstateerd: respondenten gaven in dit jaartal aan dat er veel illegale drugshandelaren actief waren. Deze verandering in hoeveelheid illegale drugshandelaren lijkt op te vallen omdat de mate van overlast (figuur 4) en de hoeveelheid illegale drugstoeristen er gelijk bleven.

Figuur 10: Hoeveelheid illegale drugshandelaren gemeenten afzonderlijk

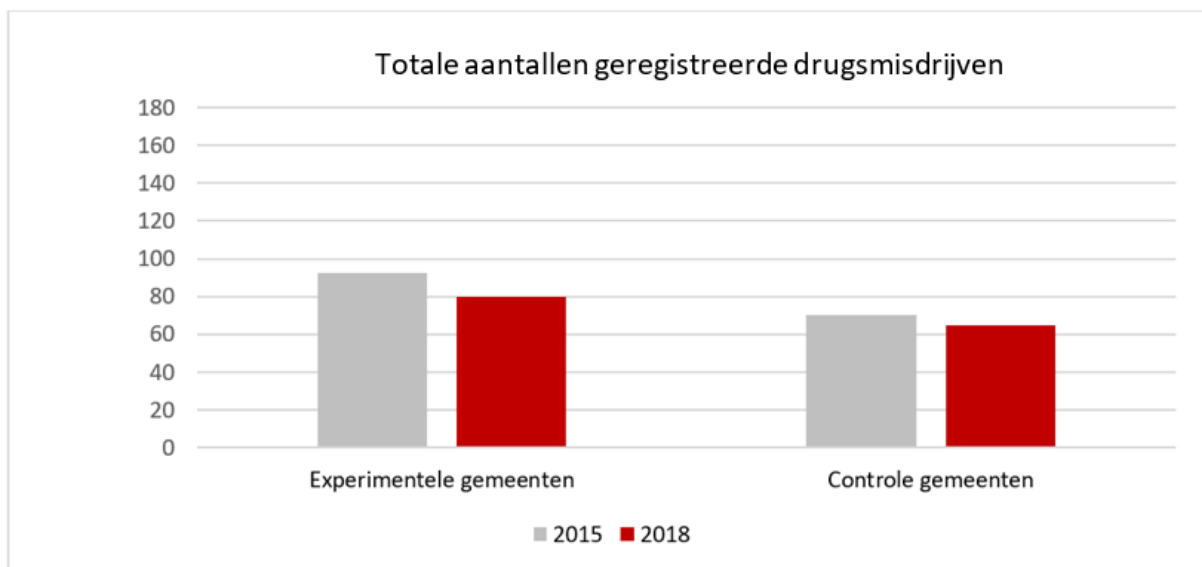


Geregistreerde drugsmisdrijven

In figuur 11 is te zien dat de geregistreerde drugsmisdrijven in de experimentele gemeenten gemiddeld genomen een kleine daling leek te kennen in 2018 ten opzichte van 2015. In 2015 werden er in totaal negentig drugsmisdrijven geregistreerd. In 2018 waren dit er in totaal tachtig.

In vergelijking met de controle gemeenten valt op dat het gemiddeld genomen aantal geregistreerde drugsmisdrijven in beide jaartallen wat lager ligt dan in de experimentele gemeenten. In 2015 werden gemiddeld genomen zeventig drugsmisdrijven geregistreerd. Ook hier vond een kleine daling plaats in 2018 ten opzichte van 2015. In 2015 vonden er nog 64 geregistreerde drugsmisdrijven plaats.

Figuur 11: Totale geregistreerde aantallen drugsmisdrijven (CBS)



Om te beoordelen of de CBS-cijfers aansluiten bij de overige gevonden resultaten worden tevens de cijfers van de afzonderlijke gemeenten geanalyseerd.

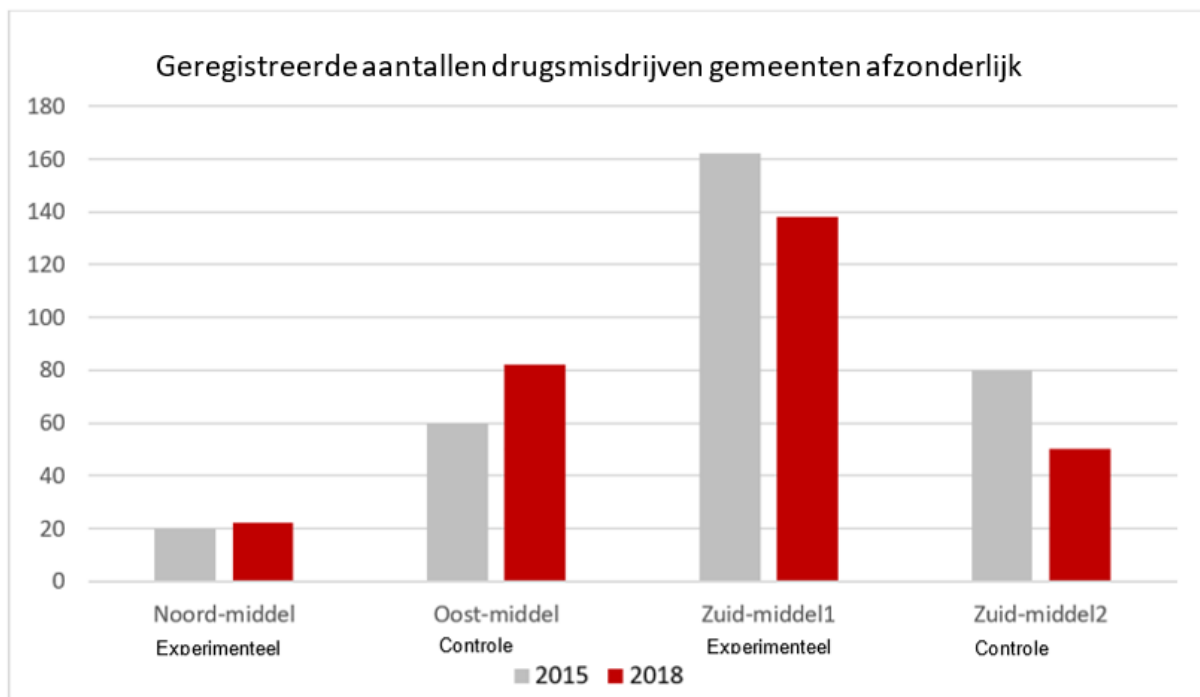
Figuur 12 laat zien dat in experimentele gemeente Noord-middel een kleine toename te zien is in het aantal geregistreerde drugsmisdrijven. In 2015 werden twintig drugsmisdrijven geregistreerd en in 2018 steeg dit naar 23. Dit komt overeen met het beeld dat geschetst kan worden uit de resultaten van de respondenten van de monitor. Overigens ging het daarbij om een verandering specifiek in het aantal illegale drugstoeristen en het aantal illegale drugshandelaren. Wel zijn beide gegevens een indicator van illegale drugshandel en geven beide een stijging weer in experimentele gemeente Noord-middel.

In controle gemeente Oost-middel vond een grotere stijging plaats. De CBS-cijfers laten zien dat er in 2015 zestig drugsmisdriven plaatsvonden en in 2018 waren dit er 85. De gegevens uit de monitor indiceren geen stijging van illegale drugshandel. Naar hun inschatting bleven deze aantallen illegale drugstoeristen en illegale drugshandelaren over de onderzoeksperiode gelijk.

Figuur 12 laat tevens zien dat in experimentele gemeente Zuid-middel1 volgens de cijfers van het CBS een daling plaatsvond in het aantal geregistreerde drugsmisdriven, over de periode 2015-2018. In 2015 vonden er 165 drugsmisdriven plaats en in 2018 waren dit er 135. Dit versterkt het beeld dat uit de antwoorden van de respondenten naar voren komt. Zij gaven aan dat er eveneens een afname leek te zijn bij het aantal illegale drugstoeristen. Het aantal illegale drugshandelaren en bleef volgens de respondenten van de monitor gelijk.

In controle gemeente Zuid-middel2 nam de geregistreerde aantallen drugsmisdriven af, van tachtig naar vijftig. Volgens de schattingen van de respondenten van de monitor nam het aantal illegale drugshandelaren in de onderzoeksperiode toe en bleef het aantal illegale drugstoeristen gelijk. Deze twee databronnen (de CBS-cijfers en de data uit de monitor) bevatten verschillende gegevens, maar geven beide een indicatie van drugsoverlast. Wanneer ze met elkaar worden vergeleken, lijken ze elkaar echter niet te versterken.

Figuur 12: Geregistreerde aantallen drugsmisdriven gemeenten afzonderlijk (CBS)



Toezicht

In de enquête is aan alle respondenten gevraagd of er veranderingen zijn opgetreden in het drugsbeleid omtrent het I-criterium, wat betreft handhaving en toezicht.

In experimentele gemeente Noord-middel vond geen verandering plaats tussen 2015 en 2018 wat betreft de mate van toezicht. Bijbehorende controle gemeente Oost-middel kreeg in 2018 de mogelijkheid om drugsgebruik en drugshandel zwaarder te bestraffen (Louwes, 2018). Hier vond echter geen opschaling in politiecapaciteit plaats.

Een respondent van experimentele gemeente Zuid-middel1 gaf aan dat er meer politiecapaciteit was in 2018 ten opzichte van 2015. De reden die hiervoor genoemd werd, was overlast. In de bijbehorende controle gemeente Zuid-middel2 vond geen verandering plaats wat betreft handhaving en toezicht. De respondenten van deze gemeente gaven aan dat er niet meer of minder politie- of gemeentecapaciteit beschikbaar is gekomen voor het handhaven van drugstoerisme en -overlast.

4.4 Verklarende factoren bij de gevonden resultaten

In deze paragraaf wordt gekeken naar welke factoren een rol lijken te hebben gespeeld bij de gevonden resultaten. Dit bevat relevante informatie voor gemeenten die in de toekomst ook het I-criterium (actiever) willen gaan handhaven of het op willen nemen in het lokale beleid.

Experimentele gemeente Noord-middel

In experimentele gemeente Noord-middel leek er in 2018 meer drugsoverlast te zijn dan in 2015, terwijl het I-criterium in 2018 wel was opgenomen in het beleid maar in 2015 nog niet. Het aantal coffeeshoptoeristen bleef gelijk, maar het aantal illegale drugstoeristen steeg, net als het aantal illegale drugshandelaren. De CBS-data indiceert een verandering in dezelfde richting: er waren tevens meer geregistreerde drugsmisdriften in 2018 dan in 2015.

Een mogelijke verklaring hiervoor is de geografische ligging van de gemeente. Gemeente Noord-middel had voornamelijk te maken met drugstoerisme uit Duitsland. Er zijn geen andere steden in de buurt van soortgelijke of grotere omvang, die aantrekkelijk zijn voor Duitse toeristen die naar Nederland komen voor het kopen of nuttigen van drugs. Dit zou ertoe geleid kunnen hebben dat toeristen uit Duitsland ondanks het I-criterium toch naar gemeente Noord-middel bleven komen.

Daarbij geldt dat het I-criterium in het beleid werd opgenomen. Toeristen die kwamen voor de coffeeshops, gaan mogelijk over op de illegale handel nu zij in theorie niet langer worden

toegelaten tot de coffeeshop. Dit zou de stijging in het aantal illegale drugstoeristen kunnen verklaren.

De mate van toezicht door politie en gemeente bleef in 2018 ten opzichte van 2015 gelijk. Dit, in combinatie met de stijging in het aantal illegale drugstoeristen en -handelaren, zorgt volgens de gelegenheidstheorie voor meer gelegenheid tot illegale drugshandel en eventueel bijkomende overlast (Cohen & Felson, 1978).

Tenslotte werd het I-criterium in 2017 opgenomen in het beleid (tussen de twee onderzoeksjaren in die voor dit onderzoek gebruikt zijn). Dit is vrij laat ten opzichte van de meting in 2018. Mogelijk waren buitenlandse toeristen hierdoor in 2018 nog niet volledig geïnformeerd over het feit dat zij niet worden toegelaten tot coffeeshops en kwamen zij alsnog naar gemeente Noord-middel voor drugsconsumptie.

Controle gemeente Oost-middel

In controle gemeente Oost-middel werd het I-criterium in beide onderzoeksjaren op dezelfde wijze gehandhaafd. Er lijkt in 2018 weinig te zijn veranderd ten opzichte van 2015, zoals naar verwachting. De respondenten van de gemeente ervaren dezelfde mate van overlast, hoeveelheid coffeeshoptoeristen en hoeveelheid illegale drugshandelaren tijdens beide onderzoeksjaren. Deze resultaten sluiten aan bij de gelegenheidstheorie. Er was geen aanleiding waardoor het aantal moedwillige daders en eenvoudige doelwitten zou toenemen. Ook de mate van toezicht bleef ongewijzigd. Er lijkt zodoende op basis van de theorie en de resultaten niet meer of minder gelegenheid te zijn tot illegale drugshandel (Felson & Clarke, 1998). Dit zou kunnen verklaren waarom ook de ervaren mate van drugsoverlast volgens de respondenten van de enquête gelijk is gebleven over de jaren.

De stijging in het aantal geregistreerde drugsmisdrijven die het CBS rapporteert, lijkt niet overeen te komen met de werkelijke situatie zoals de respondenten van de enquête die schetsen. Mogelijk nam de meldingsbereidheid van burgers toe. Dit laatste zou kunnen komen doordat politie in 2018 drugshandel zwaarder mocht bestraffen en dit bekendmaakte via een nieuwsbericht in meerdere kranten en op sociale media (Louwes, 2018). Hierdoor zou het maken van een melding in de ogen van burgers hen meer kunnen opleveren dan voorheen.

In experimentele gemeente Noord-middel kwamen twee belangrijke factoren naar voren bij de werking van het I-criterium: de mate van handhaving en het moment van communiceren over het I-criterium naar buitenlandse toeristen. In vergelijking met controle gemeente Oost-middel valt op dat er weinig veranderingen optraden. Dit is te verklaren doordat hier geen verandering

plaatsvond in de mate van handhaving en ook buitenlandse toeristen niet geïnformeerd hoefden te worden over het I-criterium.

Experimentele gemeente Zuid-middel1

In experimentele gemeente Zuid-middel1 werd het I-criterium in 2018 actiever gehandhaafd dan in 2015. De mate van drugsoverlast nam volgens de respondenten van de gemeente gedurende de onderzoeksperiode af. Het aantal coffeeshoptoeristen dat in 2015 en 2018 naar gemeente Zuid-middel1 kwamen, leek gelijk te blijven. Daarbij geldt dat het aantal illegale drugstoeristen afnam, maar leken er evenveel illegale drugshandelaren actief te zijn in 2018 als in 2015.

De respondenten van gemeente Zuid-middel1 gaven aan dat er in 2018 meer politiecapaciteit beschikbaar was dan in 2015. Uit de gelegenheidstheorie benoemd in paragraaf 2.3 kwam naar voren dat er minder criminaliteit zal plaatsvinden, als er veel toezicht is (Cohen & Felson, 1978). Door de toegenomen politie-inzet op drugshandhaving, is er sprake van toegenomen toezicht in gemeente Zuid-middel1. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor de afname van illegale drugstoeristen en de daling in de ervaren drugsoverlast.

Niet alleen ervaren de respondenten van gemeente Zuid-middel1 een afname in drugsoverlast. Ook de CBS-cijfers lieten een daling zien in het aantal geregistreerde drugsmisdrijven. Deze aantallen namen in de andere experimentele gemeente (Noord-middel) juist toe, na de actievere handhaving van het I-criterium. Een belangrijk verschil tussen beide gemeenten dat opgemerkt dient te worden is de mate van handhaving. Tabel 4 in hoofdstuk 3 liet zien dat gemeente Noord-middel het I-criterium in 2015 niet in het beleid had opgenomen. In 2018 werd het wel gehandhaafd, maar niet actief. Dit is een groot verschil met gemeente Zuid-middel1. Zij handhaafden het I-criterium in 2015 met lage prioriteit en in 2018 met hoge prioriteit. De hoge prioriteit bij het handhaven in gemeente Zuid-middel1 kan ook hier een mogelijke verklaring zijn voor de afname in drugsoverlast en geregistreerde drugsmisdrijven.

Tenslotte vond de opschaling in handhaving al plaats in het eerste jaar na de meting die voor dit onderzoek gebruik wordt (in 2016). Hierdoor was er meer tijd om buitenlandse toeristen te informeren dat zij niet langer worden toegelaten tot de coffeeshops, dan in gemeente Noord-middel het geval was. Dit zou ervoor gezorgd kunnen hebben dat Belgische toeristen niet langer gemeente Zuid-middel1 bezochten, waardoor de respondenten van de gemeente een daling in het aantal illegale drugstoeristen ervaren. Onbekend blijft echter waarom het aantal coffeeshoptoeristen niet eveneens is afgenomen.

Controle gemeente Zuid-middel2

In controle gemeente Zuid-middel2 bleef de ervaren mate van overlast onveranderd gedurende de onderzoeksperiode. Het I-criterium werd hierbij niet meer of minder actief gehandhaafd. Ook het aantal coffeeshoptoeristen, illegale drugstoeristen en de mate van toezicht bleven, zoals naar verwachting, onveranderd. In experimentele gemeente Zuid-middel1 leken de factoren mate van handhaving en het moment van inlichten van buitenlandse toeristen een belangrijke rol te spelen bij veranderingen in drugsoverlast door het I-criterium. In vergelijking hiermee, kan bij controle gemeente Zuid-middel 2 gesteld worden dat deze factoren hier geen rol speelden, omdat er geen wijziging plaatsvond in de handhaving van het I-criterium. Dit lijkt ervoor gezorgd te hebben dat er ook geen veranderingen zijn opgetreden in de mate van overlast, het aantal coffeeshoptoeristen en illegale drugstoeristen.

Het aantal illegale drugshandelaren nam juist toe. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat gemeente Zuid-middel2 geografisch gezien vlakbij een andere grote zuidelijke gemeente ligt. In deze grote gemeente werd gedurende de onderzoeksperiode het I-criterium met zeer hoge prioriteit gehandhaafd. Toeristen waren hier absoluut niet welkom in coffeeshops en ook op straat vond veel toezicht plaats, waardoor de mogelijkheid tot illegale drugshandel beperkt werd. Mogelijk zijn illegale drugshandelaren hierdoor verplaatst naar gemeente Zuid-middel2, waar de regels beduidend minder streng waren en waar minder toezicht vanuit gemeente en politie aanwezig was.

De CBS-cijfers geven een daling weer wat betreft het aantal geregistreerde drugsmisdrijven. Dit zou kunnen betekenen dat de overlast over de jaren gelijk is gebleven, ondanks de toename aan geregistreerde drugsmisdrijven. Uit figuur 5 werd duidelijk dat een aantal overlastvormen afnamen, sommige gelijk bleven, maar ook een aantal toenamen, zoals het lastigvallen van voorbijgangers en geluidsoverlast. Deze behoren niet tot de in de Opiumwet omschreven misdrijven. Dit zou een mogelijke verklaring kunnen zijn voor de afname in het aantal geregistreerde drugsmisdrijven. Tenslotte zou de meldingsbereidheid van burgers uit gemeente Zuid-middel2 gedaald kunnen zijn. Dit zou betekenen dat de drugsmisdrijven en bijkomende overlast gelijk zijn gebleven, maar niet in beeld komen doordat ze niet gemeld worden bij bijvoorbeeld de politie.

5. Conclusie, reflectie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt eerst teruggeblikt op de maatschappelijke relevantie van het onderzoek. Vervolgens worden de deelvragen alsmede de hoofdvraag beantwoord. Tevens zullen beleidsaanbevelingen worden gedaan en wordt er gereflecteerd op het onderzoek.

5.1 Conclusie

In 2020 zijn 13.180 drugsmisdrijven geregistreerd in Nederland. Dit gaat gepaard met hoge maatschappelijke kosten bij het tegengaan van drugscriminaliteit en bijkomende overlast: jaarlijks 3,2 tot 4,1 miljard euro (CBS, 2020). Naast hoge maatschappelijke kosten tast overlast als gevolg van drugscriminaliteit ook de leefbaarheid van Nederlandse burgers aan. Een kwart van de Nederlandse bevolking ziet drugshandel gebeuren in de eigen buurt en heeft last van bijkomende overlast (CBS, 2020).

Om burgers te beschermen tegen drugsoverlast zijn diverse beleidsmaatregelen en wetsartikelen opgesteld en ingevoerd met als hoofddoel: het voorkomen of beperken van de risico's van drugsgebruik, voor het individu, zijn directe omgeving alsmede de samenleving (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). Een van die maatregelen is het I-criterium. Met het I-criterium is het mogelijk toegang tot coffeeshops te weigeren voor niet-ingezetenen van Nederland. Het I-criterium zou drugstoerisme en bijkomende overlast moeten indammen, maar veroorzaakt mogelijk een waterbedeffect (Bieleman & Mennes, 2020). Het I-criterium zou volgens de gelegenheidstheorie kunnen resulteren in een verplaatsing van overlast rondom coffeeshops, naar overlast op straat door een uitbreiding van de illegale drugshandel (Felson & Clarke, 1998).

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de gevolgen van het I-criterium. Daarbij werd de volgende hoofdvraag opgesteld:

“Op welke manier verandert het I-criterium de gelegenheid tot drugsoverlast in Nederlandse grensgemeenten en resulteert dit daadwerkelijk in een verandering in de mate en vorm van drugsoverlast?”

Om een antwoord te geven op de hoofdvraag, worden eerst alle deelvragen beantwoord.

Conclusie deelvraag 1

Hoe verhoudt de interventielogica zich tot de gelegenheidstheorie?

Uit de literatuurstudie kwam naar voren dat het I-criterium is ingevoerd om de overlast die gepaard kan gaan met de verkoop van cannabis te verminderen (TK 2010-2011, 24 077-259, mei 2011). In de Drugsbrief aan de Tweede Kamer werden drie aanleidingen genoemd voor het I-criterium, die kortweg neerkwamen op de volgende:

- Het tegengaan van overlast welke ontstaan is door uitbreiding, professionalisering en commercialisering van coffeeshops.
- Het tegengaan van overlast bij coffeeshops door drugstoerisme terug te dringen en handel slechts te richten op de lokale markt.
- Het tegengaan van overlast door harder op te treden tegen georganiseerde drugscriminaliteit, mede ontstaan door het open-deurbeleid bij coffeeshops.

De interventielogica van het I-criterium lijkt te passen binnen de kaders van de gelegenheidstheorie. Dat wil zeggen dat de onderdelen van de gelegenheidstheorie terug zijn te vinden in de interventielogica van het I-criterium. Zowel de interventielogica als de gelegenheidstheorie zijn gebaseerd op vergelijkbare als-dan veronderstellingen. Daarbij geldt dat de veronderstellingen van de gelegenheidstheorie algemeen zijn en die van de interventielogica specifiek zijn toegespitst op het I-criterium. Wanneer aan de taken wordt voldaan die verwerkt zijn in de als-dan veronderstellingen, bereikt het I-criterium haar doelstellingen. Bij de interventielogica van het I-criterium zijn veel taken toebedeeld aan meerdere partijen. Dit maakt dat aan de interventielogica van het I-criterium veel meer als-dan veronderstellingen zijn toegevoegd dan waarop de gelegenheidstheorie gebaseerd is. Op deze manier sluit de interventielogica van het I-criterium ook aan bij de CMO-ketens (Van Der Giessen & Van Ooyen-Houben, Pawson & Tilley, 1997).

Conclusie deelvraag 2

Resulteert het I-criterium in datgene waarvoor het bedoeld was? Dat wil zeggen: is er minder drugsoverlast in Nederlandse grensgemeenten waar het I-criterium (actief) wordt gehandhaafd ten opzichte van Nederlandse grensgemeenten waar het I-criterium niet (actief) wordt gehandhaafd?

Het I-criterium leek in experimentele gemeente Noord-middel niet te doen wat ermee beoogd werd. Dat wil zeggen dat handhaving van het I-criterium hier niet leek te zorgen voor een afname in overlast. Integendeel: de overlast leek juist (enigszins) toe te nemen. In experimentele gemeente Zuid-middel1 leek het I-criterium tijdens de onderzoeksperiode juist wel te bereiken wat er mee beoogd werd door de wetgever. Er werd minder overlast ervaren

dan vóór de actievere handhaving. In beide controlegemeenten vonden geen veranderingen plaats in de ervaren overlast. In controle gemeente Zuid-middel2 was de overlast in eerste instantie al hoog. Als de experimentele gemeenten vergeleken worden met de controle gemeenten dan kan geconcludeerd worden dat handhaving van het I-criterium in ieder geval een verandering teweegbrengt in overlast. Deze verandering kan beide richtingen op gaan.

Opvallend is dat het aantal coffeeshoptoeristen dat in 2018 ten opzichte van 2015 naar beide experimentele gemeenten kwam, gelijk bleef in plaats van afnam. Mogelijk waren coffeeshoptoeristen niet (voldoende) geïnformeerd over het I-criterium. Enkel het handhaven van het I-criterium lijkt daardoor in de onderzochte gemeenten niet direct te leiden tot minder coffeeshoptoeristen. Ook in de controle gemeenten bleef het aantal coffeeshoptoeristen gelijk.

De daling in drugsoverlast die te zien is in experimentele gemeente Zuid-middel1, sluit aan bij eerder onderzoek in drie zuidelijke gemeenten (Mennes et al, 2017). In experimentele gemeente Zuid-middel1 hield de verandering in handhaving in dat zij van actieve handhaving met lage prioriteit, naar actieve handhaving met hoge prioriteit gingen. Dit laatste is een zeer strenge vorm van handhaven. Dit gebeurde eveneens in de drie zuidelijke gemeenten uit eerder onderzoek en leverde in beide gevallen een daling in drugsoverlast op. De verandering in handhaving in experimentele gemeente Noord-middel hield in dat het I-criterium in het beleid werd opgenomen maar nog niet actief werd gehandhaafd. De beperkte mate van handhaving zou kunnen verklaren waarom drugsoverlast hier niet daalde, maar juist toenam. Deze bevinding kwam ook naar voren bij een eerder grootschalig evaluatieonderzoek van het I-criterium (Van Ooyen et al, 2014). De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat invoering van het I-criterium leidt tot vermindering van overlast als er sprake is van een hoge mate van handhaving.

Conclusie deelvraag 3

Zorgt het I-criterium voor een waterbedeffect?

Een bekende gedachtegang is dat handhaving van het I-criterium zou kunnen leiden tot een verplaatsing van drugsoverlast rondom coffeeshops, naar drugsoverlast door illegale handel (Bieleman & Mennes, 2020). Uit dit onderzoek komen twee verschillende bevindingen naar voren, die aansluiten bij de voorgaande subparagraaf.

In experimentele gemeente Noord-middel lijkt sinds invoering van het I-criterium sprake te zijn van een waterbedeffect. Er zijn aanleidingen om te denken dat het I-criterium hier

daadwerkelijk een rol bij speelt. Zowel het aantal drugstoeristen als illegale drugshandelaren en geregistreerde drugsmisdrijven leken toe te nemen in de periode waarin het I-criterium was opgenomen in het beleid. Daarbij nam de overlast, zoals omschreven in voorgaande subparagraaf, ook toe. Dit was niet het geval in controle gemeente Oost-middel, op het aantal geregistreerde drugsmisdrijven na. Uit het grootschalige onderzoek in 2014, dat diende als evaluatie van het I-criterium, pakte het I-criterium op soortgelijke wijze uit: handhaving van het I-criterium leek hier te zorgen voor een groei in illegale drugshandel, met als gevolg een verplaatsing van drugsoverlast rondom coffeeshops naar drugsoverlast door illegale drugshandel (Van Ooyen et al, 2014). Ook komt deze bevinding overeen met internationale verplaatsing van illegale drugshandel. Zo blijkt uit onderzoek van Ceulen, Van Nimwegen en Spapens (2021) dat geringe handhaving van het I-criterium in Nederlandse zuidelijke gemeenten heeft geleid tot een toestroom aan illegale drugshandelaren in België.

In experimentele gemeente Zuid-middel1 leverde het onderzoek andere resultaten op. Hier leek het I-criterium geen waterbedeffect te veroorzaken. Het aantal drugstoeristen nam ten tijde van de laatste meting juist af. Dit komt overeen met de afname in drugsoverlast die ervaren werd door respondenten van deze gemeente. De illegale drugshandelaren leken echter niet te reageren op de strenge handhaving van het I-criterium. Zij bleven even actief in 2018 als in 2015. In controle gemeente Zuid-middel2 traden vrijwel geen veranderingen op.

Zoals in voorgaande subparagraaf is vermeld, lijkt niet alleen het wel of niet (actief) handhaven van het I-criterium bepalend te zijn voor het wel of niet optreden van het gewenste en/of neveneffect(en). De mate van handhaving lijkt hierbij van groot belang te zijn. Uit dit onderzoek en de benoemde twee voorgaande onderzoeken blijkt dat een actievere mate van handhaving minder ongewenste neveneffecten oplevert (Van Ooyen-Houben et al, 2014; Mennes et al, 2017; Van Ceulen et al, 2021).

Conclusie deelvraag 4

Welke factoren lijken de gevonden resultaten te verklaren?

De voorgaande deelvragen leverden verschillende bevindingen op. Om ze te begrijpen en waar mogelijk te verklaren, werd gezocht naar factoren die hier een rol bij gespeeld kunnen hebben.

De mate van handhaving lijkt een belangrijke rol te spelen bij het al dan niet voorkomen van drugsoverlast in gemeenten waar het I-criterium (actief) wordt gehandhaafd. Uit dit onderzoek

en de in de vorige paragraaf genoemde onderzoeken komt naar voren dat de mate van illegale drugshandel en drugsoverlast vooral daar lijkt af te nemen waar het I-criterium het meest streng en actief wordt gehandhaafd. Buiten het niet toelaten van niet-ingezetenen tot de coffeeshop is de mate van toezicht door politie op straat mogelijk ook een bepalende factor. Experimentele gemeente Zuid-middel1 was de enige gemeente in dit onderzoek waar meer toezicht plaatsvond toen het I-criterium actiever werd gehandhaafd. In deze gemeente nam de mate van illegale drugshandel en drugsoverlast af. In controlegemeente Zuid-middel2 bleef de mate van toezicht gelijk en vond er geen verandering plaats in de mate van overlast. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van de gelegenheidstheorie (Felson & Clarke, 1998; Cohen & Felson, 1978). Een matige (of geen) handhaving lijkt relatief weinig positieve effecten op te leveren, zoals die beoogd werden door de lokale overheid.

Ook communicatie naar buitenlandse toeristen speelt een belangrijke rol. In gemeenten waar het I-criterium nog maar recentelijk werd gehandhaafd of in het beleid werd opgenomen, werd niet direct een afname gezien in drugsoverlast. Er lijkt dan ook enige tijd overheen te gaan totdat de beleidsmaatregel zijn vruchten afwerpt. Dit lijkt te maken te hebben met de mate waarin naar buitenlandse toeristen geïnformeerd is over het I-criterium en de gevolgen die dit voor hen heeft. Hoe eerder en intensiever zij worden geïnformeerd over het feit dat ze niet langer worden toegelaten tot de coffeeshop, hoe minder drugsoverlast dit op lijkt te leveren. Dit is eveneens zichtbaar in de twee vergelijkbare onderzoeken die eerder genoemd werden (Van Ooyen-Houben et al, 2014; Mennes et al, 2017).

Tevens lijkt de geografische ligging van gemeenten een bepalende factor te zijn voor de werking van het I-criterium. Zo lijkt overlast voor te komen in gemeenten waar het I-criterium minder streng wordt gehandhaafd ten opzichte van een nabije gemeente. In zo'n geval lijken drugstoeristen over te stappen van de gemeente waar streng wordt gehandhaafd, naar de gemeente waar niet of minder streng wordt gehandhaafd. Verplaatsing van drugstoerisme kan zodoende mogelijk ook een rol spelen bij de effectiviteit van het I-criterium en het al dan niet voorkomen van drugsoverlast.

Beantwoording hoofdvraag

“Op welke manier verandert het I-criterium de gelegenheid tot drugsoverlast in Nederlandse grensgemeenten en resulteert dit daadwerkelijk in een verandering in de mate en vorm van drugsoverlast?”

Het I-criterium verandert op verschillende manieren de gelegenheid tot drugsoverlast in Nederlandse grensgemeenten, zowel gewenst als ongewenst. De grensgemeenten die in dit onderzoek zijn meegenomen bevonden zich in verschillende contexten. Het I-criterium had dan ook verschillende uitkomsten in de twee grensgemeenten die vergeleken werden met twee controlegemeenten. In de eerste experimentele gemeente leek het I-criterium een waterbedeffect te veroorzaken, waarbij coffeeshopoverlast plaatsmaakte voor drugsoverlast op straat. In de andere experimentele gemeente leek het I-criterium bij te dragen aan het indammen van drugsoverlast, precies zoals ermee beoogd werd. Dit lijkt met name te worden veroorzaakt door drie factoren: de mate van handhaving, de mate van informeren van buitenlandse toeristen en de geografische ligging van een gemeente.

De diversiteit aan situaties, contexten en in het verlengde daarvan de uitkomsten, zijn niet verrassend. Dit onderzoek betreft een beleidsmaatregel in de sociale wereld, waarin mensen opereren die keuzes maken. Pawson & Tilley (1997) zeggen daarover dat het wel of niet werken van interventies afhankelijk is van de samenleving en de keuzes die mensen in die samenleving maken. De keuzes zijn continu onderhevig aan veranderingen, wat de nodige onvoorspelbaarheid in de context met zich meebrengt. Dit maakt het beoordelen van een interventie als het I-criterium complex. Dat het wel of niet handhaven van het I-criterium voor gemeenten enigszins vrijblijvend lijkt te zijn, draagt daar ook aan bij. Zo werden gemeenten destijds door de minister opgelegd het I-criterium in het beleid op te nemen en te handhaven. Dit gebeurde niet overal in hetzelfde tempo. Tegenwoordig is die stimulans verminderd en zijn het voornamelijk de grensgemeenten die kampen met overlast, die het I-criterium handhaven. Dit is op zich al een verandering in de context, welke niet alleen van invloed is op de gemeente in kwestie. Omliggende gemeenten hebben te maken met de beleidskeuze die een nabije gemeente maakt en zullen waarschijnlijk daar weer hun beleid op aanpassen. Het is een continu veranderende context die bepalend is voor het al dan niet slagen van het I-criterium.

De verschillende uitkomsten, de veranderende context en de unieke inrichting van het Nederlandse drugsbeleid maken het doen van concrete uitspraken over de effectiviteit van het I-criterium ingewikkeld. Een rode draad die uit dit onderzoek naar voren komt is dat er sprake is van een samenspel van diverse factoren, waarbij drie invloedrijke factoren zijn gevonden die bepalend lijken te zijn voor de werking van het I-criterium: de mate van handhaving, de mate van informeren van buitenlandse toeristen en de geografische ligging van een gemeente.

5.2 Beleidsaanbevelingen

In deze paragraaf worden drie beleidsaanbevelingen gedaan die gericht zijn op het verbeteren van de werking en de implementatie van het I-criterium.

Mate van handhaving opschalen

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de mate van handhaving van groot belang is voor de effectiviteit van het I-criterium. Een strengere handhaving van het I-criterium van bijvoorbeeld *geen* naar *enigszins*, lijkt onvoldoende te zijn om drugsoverlast terug te dringen. Daarbij wordt bij de implementatie van het I-criterium een verhoging in de mate van toezicht op straat aanbevolen. In dit onderzoek en de twee eerder uitgevoerde onderzoeken komt naar voren dat in grensgemeenten waar veel toezicht is, illegale drugshandel en daarbij komende overlast beperkt blijft (Van Ooyen-Houben et al, 2014; Mennes et al, 2017). Dit is in lijn met de gedachtegang waar de standpunten van de gelegenheidstheorie op berusten (Felson & Clarke, 1998; Cohen & Felson, 1978).

Vroegtijdig communiceren

Ten tweede wordt gemeenten die nog geen I-criterium handhaven maar waar wel drugsoverlast optreedt, aanbevolen vroegtijdig te starten met de communicatie. Daarbij is het belangrijk dat er eerst gecommuniceerd wordt naar buitenlandse drugstoeristen en dat pas daarna de implementatie van het I-criterium plaatsvindt. De gelegenheidstheorie stelt dat er minder criminaliteit (en in het verlengde daarvan minder illegale drugshandel en -overlast) plaatsvindt, als moedwillige daders en eenvoudige doelwitten niet langer met elkaar samenkomen in tijd en ruimte (Felson & Clarke, 1998; Cohen & Felson, 1978). In het licht daarvan dienen buitenlandse toeristen die voor drugs naar Nederland komen, ingelicht te worden. Dit kan middels informatieborden rondom coffeeshops en op straat, maar ook langs de snelweg of in samenwerking met gemeenten vlak over grens in een buurland. In een aantal gemeenten werd dit al gedaan. Het tijdstip is hierbij van groot belang, omdat uit dit onderzoek is gebleken dat er enige tijd overheen gaat voordat er een afname in het aantal drugstoeristen plaatsvindt.

Niet alleen lokaal, maar ook regionaal maatwerk

Lokaal wordt al gekeken of het I-criterium wel of niet gehandhaafd dient te worden. De gemeenten wordt aanbevolen om ook regionaal met elkaar samen te werken. Zo kan drugsbeleid binnen (en eventueel vlak buiten) de regio op elkaar afgestemd worden. Een verandering in het drugsbeleid bij een gemeente zou kenbaar gemaakt moeten worden bij een nabije gemeente, mogelijk niet eens alleen regionaal maar ook in een gemeente vlak over

grens. De verandering zou immers kunnen leiden tot een verplaatsing van drugstoerisme waardoor de problemen weer opduiken bij deze nabije gemeente.

Vervolgonderzoek

Bij het besluit om het I-criterium wel of niet in te zetten en te handhaven, wordt tevens aanbevolen ex-ante onderzoek uit te voeren, bijvoorbeeld door middel van een realistische evaluatie van Pawson & Tilley (1997). Hierbij dient oog te zijn voor de context waarin de betreffende gemeente zich bevindt. Ook lokale en regionale beleidskeuzes dienen hierbij meegenomen te worden. Tevens zou het relevant zijn om te onderzoeken wat de rol is van de succesvolle onderdelen van de aanpak van het I-criterium, die genoemd zijn in paragraaf 5.1.

5.3 Reflectie

In deze paragraaf wordt een reflectie gegeven op het onderzoek.

Dit onderzoek heeft bevindingen opgeleverd die als maatschappelijk relevant beschouwd kunnen worden. Het I-criterium, dat in het grootste deel van de Nederlandse gemeenten in het beleid is opgenomen, betreft een beleidsmaatregel die maatschappelijke impact heeft. Het dient als interventie om onder andere drugsoverlast te beperken, zodat de leefbaarheid in openbare ruimte voor de Nederlandse burger verbeterd wordt (CBS, 2020). Al vaker werd het I-criterium geëvalueerd, maar nog niet eerder werd dit gedaan vanuit het oogpunt van de gelegenheidstheorie. Dit maakt dat het onderzoek een wetenschappelijke bijdrage kon leveren door op indirecte wijze een criminologische theorie te toetsen. Met de beschikbare data konden de gevolgen van het I-criterium op twee momenten op beschrijvende wijze in kaart worden gebracht. Zo is er geconcludeerd dat de effectiviteit van het I-criterium in grote mate afhangt van bepalende onderdelen in de aanpak: de mate van handhaving, de mate van informeren van buitenlandse toeristen en de geografische ligging van een gemeente. Het onderzoek liet zien hoe het I-criterium op hetzelfde moment een gewenst en ongewenst effect teweegbracht in twee verschillende gemeenten.

Bij de interpretatie van de uitkomsten van dit onderzoek dient met een aantal zaken rekening te worden gehouden.

Ten eerste is het grootste deel van de uitkomsten gebaseerd op de schattingen van een politiefunctionaris en gemeenteambtenaar van de betreffende gemeente. De uitkomsten geven zodoende een indicatie van de effectiviteit van het I-criterium in een bepaalde

gemeente. Soortgelijk onderzoek op een later moment zou daarom andere resultaten kunnen opleveren, omdat dan mogelijk met andere respondenten wordt gesproken en de uitkomsten onderhevig zijn aan een subjectieve interpretatie. Onderzoek in een andere gemeente kan eveneens andere resultaten opleveren, omdat het I-criterium een beleidsmaatregel in de sociale wereld betreft. Zoals toegelicht bij het beantwoorden van de hoofdvraag, is de effectiviteit van een interventie onder andere afhankelijk van de continu veranderende context (Pawson & Tilley, 1997). Dit wil zeggen dat er geen harde uitspraken gedaan kunnen worden over de effectiviteit van het I-criterium, maar wel over de hierboven genoemde invloedrijke factoren die een bepaald effect teweeg zouden kunnen brengen.

Daarbij bracht het *matchen* van de experimentele gemeenten met de controlegemeenten enige complexiteit met zich mee. Bij de vergelijking van experimentele gemeente Zuid-middel1 met controle gemeente Zuid-middel2 was er al een verschil in de mate van overlast bij de nulmeting. Dat wil zeggen dat de controlegemeente bij de start van het onderzoek al bovengemiddeld veel overlast ervaarde ten opzichte van de experimentele gemeente. Idealiter konden meerdere gemeenten met elkaar vergeleken worden en werden beide gemeenten gekoppeld aan een vrijwel identieke controlegemeente, wat betreft gemeenteomvang, mate van overlast, geografische ligging en het soort toerisme. Dit was echter niet mogelijk omdat het een quasi-experimenteel onderzoek is in de sociale wereld en daarin geen identieke gemeenten voorkwamen. Het verschil tussen de experimentele- en controlegemeente lijkt echter geen tegenstrijdige resultaten te hebben opgeleverd.

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te verhogen werd aan triangulatie gedaan: naast de monitor zijn er tevens gegevens van het CBS gebruikt, is er een literatuurstudie uitgevoerd en zijn er interviews gehouden met beleidsmedewerkers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Het advies voor vervolgonderzoek is het ex-ante onderzoeken van het I-criterium per gemeente. Op deze manier wordt vooraf informatie verzameld over de context en mogelijke invloedrijke mechanismen die bepalend zijn voor het al dan niet slagen van het I-criterium. Hierdoor kan een zogenoemde kennis corpus opgebouwd worden met informatie over wat wel en wat niet werkt (Pawson & Tilley, 1997). Dit maakt het inzetten van het I-criterium maar ook andere beleidsmaatregelen in de toekomst efficiënter.

Literatuurlijst

- Aanwijzing Opiumwet. (2015, 1 maart). Geraadpleegd op 29 oktober, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030993/2012-01-01>
- Abraham, M., van Dijk, B., Hofstra, D., & Spapens, A. (2021, 16 mei). *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit: Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering*. DSP-Groep & Tilburg University.
- Bauman, Z. (2001). Wars of the Globalization Era. *European Journal of Social Theory*, 4(1), 11–28. <https://doi.org/10.1177/13684310122224966>
- Bervoets, E., & Van Wijk, A. (2016). Drie drugsnetwerken in een kleine stad. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(3).
- Bieleman, B., & Mennes, R. (2019, maart). *Position paper: Handhaving Ingezetenen criterium*. Breuer&Intraval.
- Bieleman, B., & Mennes, R. (2019, 26 augustus). *Artikel: Coffeeshopbeleid en het criterium voor ingezetenen. Secondant*. Geraadpleegd op 26 oktober 2021, van [Secondant: Coffeeshopbeleid en het criterium voor ingezetenen \(ccv-secondant.nl\)](https://www.ccv-secondant.nl)
- Bieleman, B., & Mennes, R. (2020, 24 augustus). *Artikel: Zorgen over de illegale verkoop van softdrugs. Secondant*. Geraadpleegd op 26 oktober 2021, van <https://www.breuerintraval.nl/2020/08/31/artikel-zorgen-over-de-illegale-verkoop-van-softdrugs/>
- Bröer, C. (2003, 13 mei). *Beleid vormt overlast: hoe beleidsdiscoursen de beleving van geluid bepalen* (Vol. 56, pp. 107-136).
- Bruin, D. D., Dijkstra, M., & Breeksema, J. (2009, 3 november). *Coffeeshops in Nederland*. Stichting CVO.
- CBS. (2021). *Geregistreerde criminaliteit; soort, misdrijf, regio*. Geraadpleegd op 7 juli 2021, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers>

- CBS. (2021). *Statline. Geregistreerde criminaliteit; soort misdrijf, regio*. Geraadpleegd op 7 juli 2021, van <https://opendata.cbs.nl/statline>
- Ceulen, R., Van Nimwegen, S., & Spapens, A. (2021). Het grensgebied als waterbed voor drugscriminaliteit? *Tijdschrift Voor Criminologie*, 63(2), 167–186.
- CBS. (z.j.). *Waar zijn de meeste banen?* Geraadpleegd op 29 oktober, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-verstedelijking/hoofdcategorieen/waar-zijn-de-meeste-banen->
- Cohen, L. E., & Felson, M. (1978, 17 augustus). *Social change and crime rate trends: A routine activity approach*. *American sociological review*, 588-608. <https://doi.org/10.2307/2094589>
- Durkheim, E. (1966). *Over de anomie*. *Klassik der Soziologie* (pp. 394—436). Vol.9 No.12, December 29, 2018. <https://doi.org/10.4236/ijg.2018.912043>
- Felson, M., & Clarke, R. V. (1998). *Opportunity makes the thief*. *Police research series, paper, 98(1-36)*, 10. <https://doi.org/10.1186/2193-7680-1-3>.
- Louwes, W. (2018, 20 december). *Politie mag bezit en gebruik van drugs zwaarder bestraffen in Glanerbrug*. *De Gelderlander*. Geraadpleegd op 21 maart, van <https://www.gelderlander.nl/enschede/politie-mag-bezit-en-gebruik-van-drugs-zwaarder-bestrafen-in-glanerbrug>
- Grund, J. P., & Breeksema, J. J. (2017). *Drug policy in the Netherlands*. *European drug policies: the ways of reform*, 128-148. DOI:10.4324/9781315690384-10.
- Kolthoff, E., & C; Khonraad, S. (2016). *Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld*. *Tijdschrift Voor Criminologie*, 58(2), 76–90. <https://doi.org/10.5553/TvC/0165182X2016058002005>
- Kruisbergen, E. W., Leukfeldt, E. R., Kleemans, E. R., & Roks, R. (2018, 10 april). *Georganiseerde criminaliteit en ICT*. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit. <http://dx.doi.org/10.1145/2504730.2504747>

- Lenton, S., & Single, E. (1998, 23 oktober). *The definition of harm reduction*. Drug and Alcohol Review, 17(2), 213-219. <http://dx.doi.org/10.1080/09595239800187011>
- Maalsté, N. J. M. (2010, 2 juni). *Wietpas leidt alleen maar tot méér overlast*. Brabants Dagblad.
- Mennes, R., Pieper, R., Schoonbeek, I., & Bieleman, B. (2020). *Coffeeshops in Nederland 2020*. Breuer&Intraval.
- Mennes, R., Sijstra, M., Cankor, E., & Bieleman, B. (2016). *Coffeeshops in Nederland 2016*. Breuer&Intraval.
- Mennes, R., Sijstra, M., Cankor, E., & Bieleman, B. (2017). *Onderzoek Ingezetenen criterium coffeeshops Sittard-Geleen en Roermond 2016*. Breuer&Intraval.
- Mennes, R., Sijstra, M., Snippe, J., & Bieleman, B. (2015). *Verdiepingsstudie monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid: lokaal gezien*. Meting 2015. Breuer&Intraval.
- Mennes, R., Sijstra, M., Snippe, J., & Bieleman, B. (2018). *Verdiepingsstudie monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid: lokaal bekeken*. Meting 2018. Breuer&Intraval.
- Merton R.K. (1938). *Social structure and anomie*. American Sociological Review, 3(5), 672–682. <https://doi.org/10.2307/2084686>
- NOS. (2019, 16 december). *Crimineel Ridouan Taghi aangehouden in Dubai na 'intensieve samenwerking'*. Geraadpleegd op 29 oktober, van <https://nos.nl/collectie/13809/artikel/2315038>
- Pawson, R., Tilley, N., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781483348896.n29>
- Politie. (z.j.) *Over de politie*. Geraadpleegd op 21 april, van <https://www.politie.nl/over-de-politie>

- Pleysier, S. & J. Deklerck (2006, 11 april). *Over hondenpoep en hangjongeren. Een verkennend onderzoek naar overlastfenomenen in parken en groenzones*. Tijdschrift voor Veiligheid, 5(1), 5-20.
- Opiumwet. (1928, 12 mei). Geraadpleegd op 28 oktober, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001941/2021-07-01>
- Politie. (z.j.). *Buitengewoon opsporingsambtenaar*. Geraadpleegd op 21 april, van <https://www.politie.nl/themas/buitengewoon-opsporingsambtenaar.html>
- Rijksoverheid. (z.j.). *Aanpak drugscriminaliteit en drugsoverlast*. Geraadpleegd op 20 november, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/drugs/aanpak-drugscriminaliteit-en-drugsoverlast>
- Rijksoverheid. (z.j.). *Gedoogbeleid softdrugs en coffeeshops*. Geraadpleegd op 20 april, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/drugs/gedoogbeleid-softdrugs-en-coffeeshops>
- Rijksoverheid. (z.j.). *Tegengaan drugshandel en drugssmokkel*. Geraadpleegd op 20 april, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/drugs/tegengaan-drugshandel-en-drugssmokkel>
- Rijksoverheid. (z.j.). *Wet maakt verschil tussen harddrugs en softdrugs*. Geraadpleegd op 20 april, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/drugs/wet-maakt-verschil-harddrugs-en-softdrugs>
- Roks, R., Kleemans, E., & Blokland, A. (2021, 1 juni). *Drugscriminaliteit in de Lage Landen*. Tijdschrift voor Criminologie, 63(2). DOI: 10.5553/TvC/0165182X2021063002001
- Staatscourant (2012). *Aanwijzing Opiumwet*. Staatscourant, 24 december 2012, nr. 26938.

- Tweede Kamer. (1994-1995). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 1994-1995, publicatienummer 24 077, nrs. 259. *Drugbeleid: Nota over het Nederlandse drugsbeleid*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer. (2011). Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2011, publicatienummer 24 077, nrs 3. *Het Nederlandse drugsbeleid; continuïteit en verandering*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Trimbos. (z.j.). *Invloed van het nieuwe coronavirus op drugsgebruik*. Geraadpleegd op 20 april 2021, van <https://www.trimbos.nl/kennis/corona/drugs-en-corona/corona-en-middelengebruik>
- Van Der Giesen & Van Ooyen-Houben (2013). Cahier: WODC. In Van Ooyen-Houben, M., Bieleman, B., & Korf, D. J. (2014). *Coffeeshops, toeristen en lokale markt: evaluatie van het Besloten club-en Ingezetenen criterium voor coffeeshops*. Eindrapportage. (pp. 49-71).
- Van Ooyen-Houben, M., Bieleman, B., & Korf, D.J. (2013). *Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops: evaluatie van de implementatie en de uitkomsten in de periode mei-november 2012*. Tussenrapportage. Cahier WODC.
- Van Ooyen-Houben, M., Bieleman, B., & Korf, D. J. (2014). *Coffeeshops, toeristen en lokale markt: evaluatie van het Besloten club-en Ingezetenen criterium voor coffeeshops*. Eindrapportage. Cahier WODC, (2014-12). DOI: 10.5553/TvC/0165182X2017059102002
- Van Ooyen-Houben, M., Bieleman, B., Korf, D., & De Witte, K. (2017). *Het Besloten club- en het ingezetenen criterium voor coffeeshops: Een natuurlijk experiment*. Tijdschrift voor Criminologie, 59(1-2), 10-29. <https://doi.org/10.5553/TvC/0165182X2017059102002>
- Veenhoven, R. (2000, 2 september). *Leefbaarheid: Betekenissen en meetmethoden*. Geraadpleegd op 16 december 2021, van file:///C:/Users/Gebruiker/Downloads/2000i-fulln%20(1).pdf

Bijlage 1: Enquête

Er is toestemming verkregen van onderzoeksbureau Breuer & IntraVal om in deze bijlage de vragen op te nemen die gebruikt zijn voor dit onderzoek. Deze vragen komen uit de enquête behorend bij de onderzoeken "Monitor Ontwikkelingen Coffeeshopbeleid" metingen 2015 en 2018 (Mennes et al, 2015; Mennes et al, 2018).

Vraag 2: Is het coffeeshopbeleid van uw gemeente in de loop van 2015/2018 aangepast?

1. Nee
2. Ja, namelijk:.....

Vraag 3: Is de uitvoering van het coffeeshopbeleid (toezicht, handhaving, sanctiebeleid e.d.) van uw gemeente in de loop van 2015/2018 aangepast?

1. Nee
2. Ja, namelijk:.....

Vraag 4: Had uw gemeente op 1 januari 2015/2018 het Ingezetenen criterium in het beleid opgenomen?

1. Nee
2. Ja, maar er werd niet actief gehandhaafd
3. Ja, er werd wel actief gehandhaafd met lage prioriteit
4. Ja, er werd wel actief gehandhaafd met hoge prioriteit

Vraag 5: Kwamen er in 2015/2018 in uw gemeente niet-ingezetenen in de coffeeshops (coffeeshoptoerisme)?

1. Helemaal niet ► *Ga naar blok C (vraag 11)*
2. Nauwelijks
3. Een aantal, maar niet veel
4. Veel
5. Zeer veel

Vraag 11: Kochten niet-ingezetenen in uw gemeente softdrugs buiten de coffeeshop in 2015/2018 (softdrugstoerisme)?

1. Helemaal niet ► *Ga naar blok D (vraag 17)*
2. Nauwelijks
3. Een aantal, maar niet veel
4. Veel
5. Zeer veel

Vraag 19: In hoeverre was er in uw gemeente in 2015/2018 sprake van coffeeshopoverlast?
Dit kan dus overlast van personen zijn die in de coffeeshop softdrugs kopen, maar ook personen die geen klanten van de coffeeshop zijn maar zich wel rond de coffeeshop bevinden.

1. Geen overlast ► *Ga naar vraag 21*
2. Weinig overlast
3. Matige overlast
4. Veel overlast
5. Ernstige overlast
6. Geen zicht op: Kunt u ons verwijzen naar iemand anders? ► *Ga naar vraag 21*

Vraag 20: Welke van de volgende vormen van coffeeshopoverlast kwamen in 2015/2018 in welke mate in uw gemeente voor?

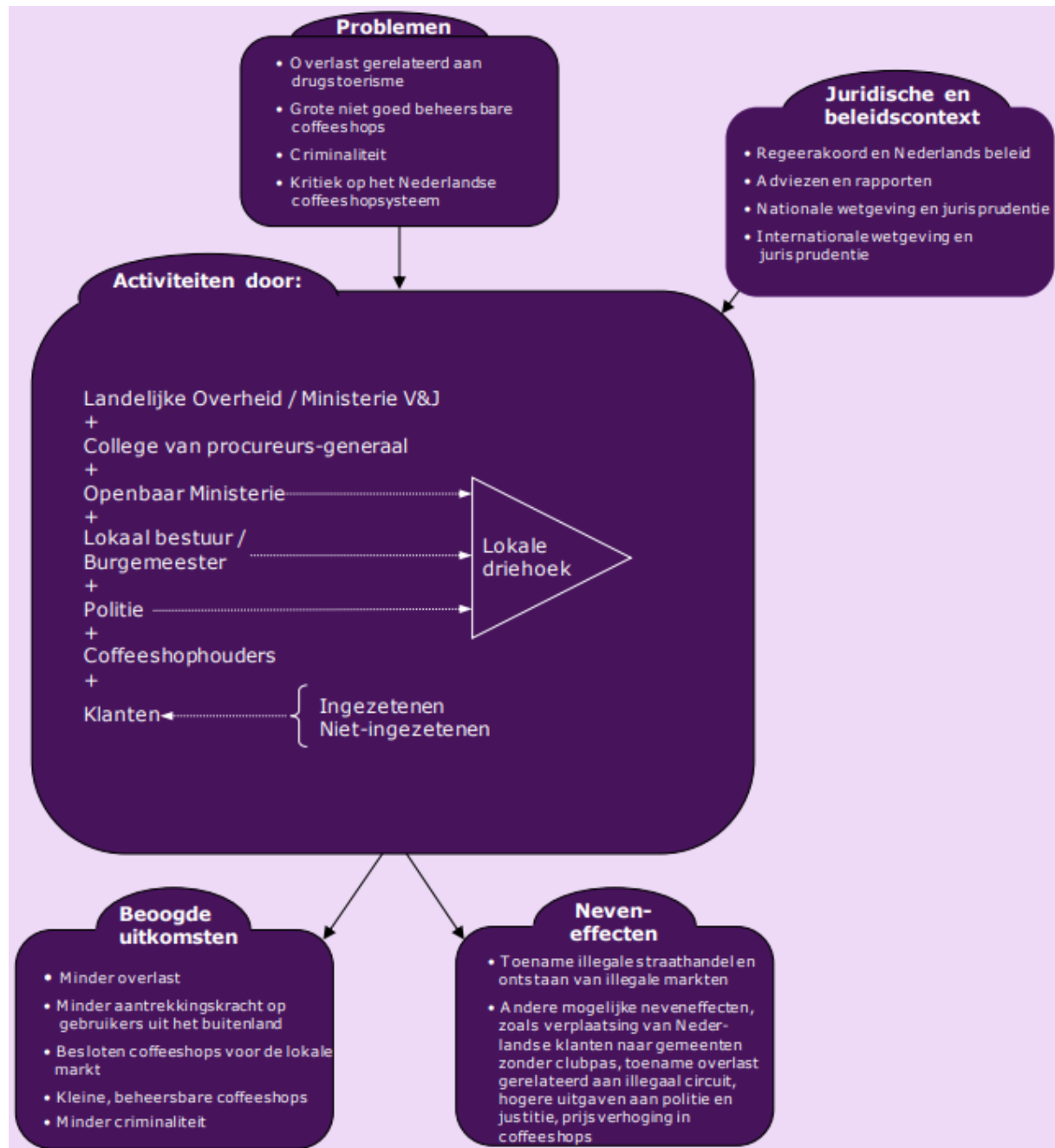
	Geen	Weinig	Matig	Veel	Heel veel
Verkeer en parkeren	1	2	3	4	5
Geluid (praten, muziek)	1	2	3	4	5
Stank (wietlucht)	1	2	3	4	5
Vernielingen	1	2	3	4	5
Diefstal	1	2	3	4	5
Rondhangen	1	2	3	4	5
Voorbijgangers lastig vallen	1	2	3	4	5
Vervuiling	1	2	3	4	5
Drugsgebruik	1	2	3	4	5
(poging tot) Verkoop van drugs	1	2	3	4	5
Anders, namelijk:	1	2	3	4	5

Vraag 27: In hoeverre waren er in uw gemeente in 2015/2018 niet-gedoogde verkopers actief?

1. Helemaal niet ► *Ga naar vraag 38*
2. Nauwelijks
3. Een aantal, maar niet veel
4. Veel
5. Zeer veel
6. Geen zicht op: Kunt u ons verwijzen naar iemand anders? ► *Ga naar vraag 38*

Bijlage 2: Figuur interventielogica I-criterium

Hieronder is een schematische weergave te zien van de interventielogica zoals die geschreven is door Van Der Giessen en Van Ooyen-Houben (2013).



Bijlage 3: Uitwerking interviews

Vraag 1: Waarom werd destijds in 2011 het I-criterium ingezet? Hoe zou je het doel ervan omschrijven?

Respondent 1: Het precieze waarom vind ik moeilijk uit te leggen, omdat de invoering plaatsvond vóór ik bij het ministerie kwam werken. Daarvoor kun je misschien beter een andere collega van mij ondervragen. Wel weet ik dat drugstoerisme en ondermijnende criminaliteit twee belangrijke redenen waren voor het inzetten van het I-criterium. Met ondermijnende criminaliteit bedoel ik inderdaad georganiseerde criminaliteit, zoals dat vermeld staat in de Drugsbrief. Maar het invoeren en verdwijnen van beleidsmaatregelen blijft iets politieks. Minister Opstelten was behoorlijk anti-drugs. Dat er een I-criterium kwam juist in zijn tijd als minister is dan ook niet heel verassend.

Respondent 2: Dat de coffeeshops weer klein en beheersbaar moesten worden, zoals omschreven in het rapport. Bij het toestaan van coffeeshops werd namelijk geen rekening gehouden met dat die coffeeshops zo groot zouden worden. Eén van de aanleidingen daarvan is het enorme aantal buitenlandse bezoekers dat drugs komt halen. De markt moest dus klein en beheersbaar gemaakt worden en daarom werden het (B- en het) I-criterium ingezet.

Vraag 2: In de drugsbrief van mei 2011 aan de tweede kamer staat dat: ... Zijn deze punten nog steeds de belangrijkste oorzaken van het I-criterium?

**Handel in drugs is groter, professioneler en commerciëler geworden. Om daarmee gepaard gaande overlast en criminaliteit te beperken, zo schrijft de minister, moeten coffeeshops weer kleiner worden gemaakt.*

**Nederlandse drugsbeleid aangepast te worden zodat het niet langer leidt tot een toestroom aan drugstoeristen. Een aantal coffeeshops zijn hierdoor steeds verder gaan afwijken van hun oorspronkelijke doel: cannabisverkoop op kleinschalige wijze (TK2010-2011, 24 077-259, mei 2011; Van Ooyen-Houben, Bieleman & Korf, 2014). Dit verschijnsel bracht in een aantal gemeenten overlast met zich mee. De coffeeshops moeten besloten worden en zich gaan richten op de lokale markt.*

**Tenslotte moet georganiseerde (drugs)criminaliteit harder worden aangepakt.*

Respondent 1: Onder Rutte 3 is de aanpak van ondermijnende criminaliteit één van de speerpunten. Hiermee wordt georganiseerde criminaliteit bedoeld, dus punt nummer drie van hierboven. Dit was in de tijd van Opstelten al één van de redenen voor het I-criterium, maar

hier is in de tijd van Rutte wel meer aandacht naar uit gegaan. Ik denk niet dat bepaalde doelen van het I-criterium echt zijn veranderd, in ieder geval niet beleidsmatig op papier. Het terugdringen van drugstoerisme is nog steeds een probleem wat het I-criterium deels zou moeten verhelpen. Daarbij geldt dat het drugsbeleid door meer dingen wordt ingegeven dan uit veiligheidsoogpunt, maar bijvoorbeeld ook door volksgezondheid, zoals de scheiding tussen soft- en harddrugs in het kader van de volksgezondheid.

Respondent 2: Ja, maar ik denk niet dat het I-criterium rechtstreeks de georganiseerde criminaliteit terugdringt. Het I-criterium zou wel moeten zorgen voor het kleiner en minder commercieel maken van coffeeshops. In dit geval bedachten ze het I-criterium dat gericht is op het weigeren van buitenlandse toeristen. Zo komen er inderdaad minder mensen in de coffeeshop. Maar dit hadden ook Nederlandse burgers kunnen zijn. Volgens mij is het niet zo zeer dat de buitenlandse toeristen een probleem aan sich vormden, het was meer dat ze beperkingen moesten opleggen en ervoor kozen dat te doen bij de toeristen. En over de georganiseerde criminaliteit; als er minder mensen in de coffeeshop komen kan ik me voorstellen dat de kans op georganiseerde criminaliteit ook afneemt. Maar volgens mij is het I-criterium daar niet rechtstreeks de oplossing voor.

Vraag 3: Zijn er in de afgelopen jaren veranderingen opgetreden in het doel van het I-criterium?

Respondent 1: Niet zo zeer wat betreft de problemen die ze zouden moeten verhelpen. Wel is het doel verplaatst van invoering en handhaving in heel Nederland naar lokaal maatwerk. Minister Opstelten was destijds erg stimulerend in het opnemen van het I-criterium in ieder gemeentelijk beleid. Die stimulans is er nu wat meer af omdat veel gemeenten zelf al de conclusie trekken dat zij het I-criterium niet in het beleid hebben opgenomen, omdat zij de overlastproblemen niet hebben.

Respondent 2: Ja, want het klein en beheersbaar worden is eigenlijk niet meer aan de orde. Vrij snel na het invoeren van het I-criterium en het Besloten-clubcriterium bleken er grote nadelen te kleven aan het Besloten-clubcriterium. Daardoor gingen mensen weer op straat drugs komen want ze wilden niet geregistreerd worden als gebruiker, wat wel het geval was bij het Besloten-clubcriterium. We hebben dus niet meer als beleidsdoel het kleiner maken van die coffeeshops. Dat betekent dat het doel dat overblijft van het I-criterium is: het niet-stimuleren van drugstoerisme. We hebben ook internationale verplichtingen. Dat was destijds weliswaar niet het doel.

Vraag 4: Is er een reden dat het I-criterium eerst alleen werd ingezet in de zuidelijke provincies van Nederland, en later pas in de overige provincies?

Respondent 1: Ja, hier vond destijds de meeste overlast plaats.

Respondent 2: In het zuiden vond de meeste overlast plaats. Er was ook natuurlijk een echte aanleiding, bijvoorbeeld bij steden zoals Maastricht. Dat was toen niet in een klein dorpje op het platteland in Overijssel. Daarom werd het daar nog niet gelijk ingevoerd.

Extra vraag: Maar waarom uiteindelijk dan wel? En waarom hebben de meeste gemeenten het in hun beleid opgenomen terwijl ze het niet handhaven?

Respondent 1: Omdat het makkelijker en tijdbesparend is om het al in het beleid te hebben staan, op momenten dat een gemeente besluit het toch ineens te willen handhaven. Bijvoorbeeld als er toch ineens overlast voordoet in die gemeente.

Respondent 2: Omdat dat moest van de minister op dat moment. Nou ja, moeten... Het werd wel erg gestimuleerd en eigenlijk verwacht van gemeenten om het in ieder geval op te nemen in het beleid en het liefst ook te handhaven.

Vraag 5: Wat was de interventielogica achter het I-criterium? Via welke wegen werd gedacht dat het zou werken?

Respondent 1: Dat is misschien meer een vraag voor mijn collega.

Respondent 2: Er is heel veel geïnvesteerd in communicatie richting het buitenland. Om buitenlandse consumenten te informeren dat het geen zin had om naar Nederland te komen. Aan de grens stond in die periode veel politie om auto's met een buitenlands kenteken te informeren dat ze de coffeeshop niet in mogen en ze in dat geval beter kunnen terugkeren. Er is dus erg veel aan communicatie gedaan. En de interventielogica is denk ik heel simpel: door de deur te weigeren, neemt het aantal bezoekers afneemt. Zoals ik al zei: volgens mij het belangrijker dat het aantal bezoekers afnam dan dat het per se buitenlandse bezoekers zijn. Er zijn ook allerlei rechtszaken gevoerd over de houdbaarheid van het weren van buitenlanders, want de coffeeshopouders meenden dat dit discriminatie zou zijn. De rechter of het Europese Hof uitgesproken dat Nederland verplichtingen heeft door internationale verdragen om drugstoerisme maar ook export zoveel mogelijk te voorkomen, en dat je dat zou kunnen bereiken door middel van het I-criterium. Er werd dus geoordeeld dat er sprake is van een gerechtvaardigd onderscheid.

Extra vraag: je hoort en leest dat velen denken dat het I-criterium juist zorgt voor meer illegale drugshandel. Werd hier dan geen rekening mee gehouden bij de invoering ervan?

Ja, bij de invoering wel. Daarom is er destijds extra politiecapaciteit vrijgemaakt om straathandel de kop in te drukken. Er werd toen ook heel nauwkeurig bijgehouden hoeveel klachten er vrijkwamen van burgers over straathandel. Daar is een tijd lang extra capaciteit van politie op ingezet, omdat het zo'n ommezwaai was van het één op het andere moment. Als een gemeente nu het I-criterium alsnog wil invoeren, dan zullen ze daar geen extra politiecapaciteit bij krijgen. Destijds waren de verwachtingen van het Rijk naar de gemeente heel hoog, dus toen was het meer een samenwerking van oké hoe kunnen we elkaar daarbij ondersteunen? Maar dat is tegenwoordig een stuk minder.