

Coffeeshops in Nederland 2024

Aantallen coffeeshops en
gemeentelijk beleid 1999-2024



COFFEESHOP

Colofon

*Coffeeshops in Nederland 2024: Aantallen
coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2024*

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en
Datacentrum (WODC)

Projectleiding

Ralph Mennes

Projectmedewerkers

Erwin van der Lee
Isa Dam

Eindredactie

Ralph Mennes

Uitgave

Breuer&Intraval

Groningen, 22 augustus 2025



Van Ketwich Verschuurlaan 98
9721 SW Groningen
info@breuerintraval.nl
050 312 62 26

Breuer Institute BV
KvK 09099799
BTW NR 806911001B01

Voorwoord



Beste lezer,

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval de zeventiende meting uitgevoerd van de monitor naar het aantal coffeeshops in Nederland en het gemeentelijke coffeeshopbeleid. Dit rapport presenteert de resultaten van deze meting.

Tussen april en juni 2025 zijn ambtenaren van alle Nederlandse gemeenten die verantwoordelijk zijn voor het lokale coffeeshopbeleid bevraagd over het aantal coffeeshops en het gevoerde beleid binnen hun gemeentegrenzen. De uitvoering van het onderzoek was in handen van de (senior)onderzoekers Ralph Mennes, Erwin van der Lee en Isa Dam. Zij werden bij de dataverzameling ondersteund door Marijke Haitel, Mirthe Poort en Stefanie Leuninghe.

Wij spreken onze dank uit aan de leden van de begeleidingscommissie, onder voorzitterschap van de heer prof. dr. Toine Spapens van Tilburg University, voor zijn betrokken en deskundige begeleiding van het onderzoek. De commissie bestond verder uit mevrouw mr. dr. Annemarie Drahmman van de Universiteit Leiden, mevrouw Marije Kuin MSc van het WODC, de heer dr. Ton Nabben van de Hogeschool van Amsterdam, en mevrouw Thirza Lagerwaard MSc en mevrouw Sasja Smit MSc, beiden van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Tot slot gaat onze dank uit naar de gemeenteambtenaren die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Zonder hun deelname was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Namens Breuer&Intraval,

Ralph Mennes



Samenvatting	I
Summary	V
1. INLEIDING	1
2. AANTAL COFFEESHOPS	9
3. GEMEENTELIJK BELEID	14
4. CRITERIA, TOEZICHT EN CONTROLE	21
5. HANDHAVING	31
6. CONCLUSIES	38
Bijlage 1: Overzicht coffeeshops gemeenten	43
Bijlage 2: Vragenlijst coffeeshopgemeenten	58
Geraadpleegde bronnen	62



Samenvatting

Dit rapport bespreekt de resultaten van de zeventiende meting van het aantal gedoogde verkooppunten van cannabis (coffeeshops) in Nederland en het gemeentelijk coffeeshopbeleid. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid volgt onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval sinds 1999 de ontwikkelingen rond coffeeshops met deze monitor. Voor deze meting is in de periode april 2025 tot en met juni 2025 aan de verantwoordelijke ambtenaren van alle Nederlandse gemeenten een vragenlijst voorgelegd. De respons bedraagt 100%. De volgende onderwerpen vallen onder de monitor: aantal coffeeshops, gemeentelijk coffeeshopbeleid, gedoogcriteria, toezicht, controle en handhaving.

Aantallen coffeeshops

De stabiliserende trend in het aantal coffeeshops die sinds 2017 zichtbaar is, zet zich door. Eind 2024 hebben 103 van de 342 Nederlandse gemeenten samen 563 gedoogde verkooppunten van cannabis, waarvan er op dat moment 556 daadwerkelijk zijn geopend. Op peildatum 31 maart 2025 bedraagt het aantal coffeeshops 562. Voor de meeste coffeeshops die niet waren geopend op de peildata (7 in 2023 en 7 in 2024), geldt dat zij een sluiting voor bepaalde tijd als sanctie opgelegd hebben gekregen. Deze coffeeshops openen na verloop van tijd dus weer hun deuren. Opvallend is dat voor het eerst sinds 2010 een nieuwe gemeente toegevoegd is aan de lijst van coffeeshopgemeenten.

Ambtenaren in 70 gemeenten zeggen één of meerdere coffeeshops in hun gemeente als 'consumptie-coffeeshop' te beschouwen. Het gaat in totaal om 371 van de 563 shops (66%), waar klanten niet alleen cannabis kunnen kopen, maar ook (zonder tabak) kunnen consumeren. In 62 gemeenten geven ambtenaren aan dat er ten minste één 'afhaal-shop' binnen hun gemeentegrenzen is gevestigd. Het gaat in totaal om 149 van de 563 shops (26%), waar cannabis alleen kan worden aangeschaft door het af te halen. In één gemeente kon de onderverdeling naar type shop niet gemaakt worden.

Gemeentelijk beleid

In vergelijking met de voorgaande meting is wat betreft de door gemeenten gehanteerde beleidsvorm weinig veranderd. Eind 2024 hebben 103 gemeenten (30% van alle 342 gemeenten) een beleid waarbij coffeeshops worden gedoogd, dat is er één meer dan twee jaar geleden. Verder hebben 233 van de 342 gemeenten (68%) een nulbeleid (er worden geen verkooppunten van cannabis gedoogd) en voeren zes gemeenten (2%) geen beleid op het gebied van coffeeshops, dat is er één minder dan bij de vorige meting. In de gemeenten zonder beleid zijn geen coffeeshops gevestigd, maar dat verkooppunten van cannabis niet worden gedoogd is niet formeel vastgelegd.

Van de 103 coffeeshopgemeenten geven 102 (99%) aan een maximumbeleid^[1] te hebben. Dat zijn er drie meer dan bij de vorige meting. Voor 10 gemeenten (10%) geldt dat het aantal coffeeshops in de gemeente lager is dan het vastgestelde maximum, twee jaar geleden betrof dit nog 12 gemeenten (12%). In drie gemeenten (3%) is het aantal coffeeshops hoger dan het maximum. De meeste gemeenten die hun beleid nader specificeren geven aan dat er regionale afspraken zijn gemaakt. Het gaat om 11 van de 103 gemeenten (11%), dat zijn er drie minder dan in de vorige meting. De regionale afspraken tussen coffeeshopgemeenten hebben eind 2024 voornamelijk betrekking op het maximum aantal coffeeshops in de regio en het al dan niet (actief) handhaven van het Ingezetenen criterium (I-criterium).

[1] In gemeenten met een maximumbeleid wordt een maximum aantal coffeeshops binnen de gemeentegrenzen toegestaan.

Gemeenten kunnen aanvullende maatregelen in hun coffeeshopbeleid opnemen. De Wet Bibob, die gemeenten in staat stelt om aanvragers van vergunningen te screenen en zo misbruik van vergunningen tegen te gaan, is daarvan een voorbeeld. In de periode 2023 - 2024 is de Wet Bibob door ten minste 46 gemeenten (47%) toegepast. Ook nemen enkele coffeeshopgemeenten maatregelen om het fenomeen drugstoerisme in hun gemeente tegen te gaan. Van de 20 gemeenten (20%) die met dit fenomeen te maken krijgen, handhaven vier (4%) het I-criterium, zij het allemaal met lage prioriteit. Voor één van deze vier gemeenten is de handhaving van het I-criterium recent toegevoegd aan het beleid. Deze wijziging is ingevoerd omdat de gemeente deelneemt aan het Experiment Gesloten Coffeeshopketen (EGC), hetgeen voor grensgemeenten gepaard gaat met de verplichting om het I-criterium op te nemen.

Voor de 20 gemeenten met drugstoerisme is het I-criterium de enige maatregel die wordt ingezet tegen drugstoerisme. Deze uitkomst wijkt enigszins af van de vorige meting. Toen gaven vier gemeenten aan ook andere aanvullende maatregelen te nemen. Twee gemeenten gaven aan dat zij het Grote hoeveelheden-criterium (G-criterium) hadden aangescherpt, waardoor een lager aantal gram softdrugs per dag per klant verkocht mag worden met het oog op het terugdringen van drugstoerisme. Eén van deze gemeenten heeft deze aanscherping inmiddels laten vervallen vanwege deelname aan het EGC. De andere gemeente koppelt de aanscherping niet langer expliciet aan het tegengaan van drugstoerisme. Ook meldden bij de vorige meting twee gemeenten dat zij straathandel aanpakten met behulp van cameratoezicht en maatregelen tegen samenscholing. Het is niet bekend of deze maatregelen nog steeds toegepast worden. In elk geval worden ze door de betreffende gemeenten niet langer expliciet gekoppeld aan het bestrijden van drugstoerisme.

Er zijn 50 gemeenten (49%) van plan om beleidswijzigingen door te voeren in 2025 en 2026. Van de 50 gemeenten die van plan zijn om de komende twee jaren wijzigingen in hun beleid door te voeren geven 29 (58%) gemeenten aan dat deze plannen (nog) niet concreet zijn uitgewerkt en/of nog vertrouwelijk zijn. De plannen van de 21 (42%) andere gemeenten houden vooral verband met het actualiseren van het coffeeshopbeleid, twee wachten hierbij de uitkomsten van het EGC af.

Aan alle gemeenten is gevraagd of externe factoren in de afgelopen jaren een rol hebben gespeeld in het lokale coffeeshopbeleid. De gevolgen van het verbod op rookruimtes op het functioneren van de coffeeshops wordt in 13 van de 103 gemeenten (13%) ervaren. Volgens betrokken ambtenaren heeft de sluiting van rookruimtes ertoe geleid dat coffeeshops vaker worden gebruikt als afhaallocatie, waardoor de sociale functie van de coffeeshop — als veilige en gecontroleerde plek voor gebruik — onder druk komt te staan. Door 22 van de 103 gemeenten (21%) wordt aangegeven dat er discussie is gevoerd over het landelijke EGC. De gesprekken richtten zich met name op de vraag of de gemeente wilde deelnemen aan het experiment, of eventueel in de toekomst zou willen instappen als die mogelijkheid zich voordoet. In 13 gemeenten (13%) heeft het experiment daadwerkelijk invloed gehad op het lokale beleid. In zeven gemeenten (7%) is discussie gevoerd over de nieuwe cannabiswetgeving in Duitsland. In drie gemeenten (3%) heeft de Duitse wetswijziging geleid tot beleidsmatige of praktische gevolgen, zoals het monitoren van de bezoekersstromen en beleidsmatige reflectie over het aantal coffeeshops en de spreiding daarvan.

In deze meting is voor het eerst gevraagd of gemeenten van plan zijn om in de toekomst hun procedure voor de verdeling van exploitatievergunningen voor coffeeshops aan te passen door deze periodiek te gaan verdelen, 32 gemeenten (31%) geeft aan voornemens te zijn de procedure te herzien. In vier gemeenten (4%) gaat het om het herzien van de bestaande procedure. De overige 28 gemeenten (27%) zijn van plan om een volledig nieuwe verdeelprocedure in te voeren. Vaak gaat het om het opzetten van transparante en objectieve systemen voor het toewijzen van exploitatierechten, bijvoorbeeld wanneer een vergunning vrijkomt of een nieuwe coffeeshop wordt toegestaan.

Criteria, toezicht en controle

Bijna alle coffeeshopgemeenten (102) hebben de handhaving van de gedoogcriteria – geen Affichering (A), Harddrugs (H), Overlast (O), Jeugdigen (J), Grote hoeveelheden (G) en Ingezetenen (I) – en de Maximale handelshoeveelheid in het beleid opgenomen, één gemeente heeft aangegeven de handhaving van de AHOJGI-criteria niet in het beleid te hebben opgenomen. Voor het A-criterium geldt dat twee gemeenten dit niet in het beleid hebben staan. Daarnaast is zijn er drie gemeenten die het G-criterium en de Maximale handelshoeveelheid niet in het beleid hebben vastgelegd. Het I-criterium is door minder gemeenten (81) in het beleid vastgelegd. Dat is een stijging ten opzichte van de vorige meting, toen 76 gemeenten (75%) dit aangaven. Van de 81 coffeeshopgemeenten (79%) die het I-criterium in het beleid hebben opgenomen, zeggen twee het met hoge prioriteit te controleren (2%). Dit is een afname ten opzichte van de vorige meting, toen het nog om vier gemeenten (4%) ging. In de twee gemeenten wordt met het I-criterium omgegaan zoals dat in het landelijk coffeeshopbeleid is beschreven: niet-ingezetenen van Nederland hebben geen toegang tot de coffeeshops en aan hen mag geen cannabis worden verkocht.

In het coffeeshopbeleid kunnen gemeenten aanvullende criteria opnemen waarmee voorwaarden worden gesteld aan de vestiging van een coffeeshop. Van de 103 coffeeshopgemeenten hebben 87 (84%) ten minste één vestigingscriterium in aanvulling op de AHOJGI-criteria in het coffeeshopbeleid opgenomen. Dit is een daling ten opzichte van twee jaar geleden, toen nog 98 gemeenten (96%) dergelijke criteria toepasten. Van alle vestigingscriteria is het afstandscriterium door de meeste coffeeshopgemeenten vastgesteld, namelijk 82 (81%), één minder dan bij de vorige meting. Op één gemeente na, hebben zij allen de minimale afstand van een coffeeshop tot een onderwijsinstelling in het beleid vastgelegd. De meeste gemeenten - 40 (51%) van de 82 - hanteren een afstand van 250 meter of minder, terwijl 33 (42%) van de 82 gemeenten een afstand van meer dan 250 meter aanhouden. In vijf gemeenten zijn coffeeshops gevestigd die niet aan het door de gemeente gestelde afstandscriterium voldoen.

Gemeenten kunnen ook criteria hanteren die niet zozeer betrekking hebben op de vestiging van een coffeeshop, maar die wel een voorwaarde zijn voor het geven van de gedoogstatus. Van de 103 gemeenten hebben er 43 (42%) aanvullende beleidscriteria opgesteld. In 40 gemeenten (39%) zijn criteria opgenomen die zich specifiek op het toegangs- en openingsbeleid richten. In 28 van deze gemeenten (27%) zijn vaste openingstijden verplicht gesteld. Daarnaast hanteren 36 gemeenten (35%) extra voorwaarden voor de fysieke en operationele inrichting van coffeeshops. Zo staan 17 gemeenten (17%) geen terrassen toe en eisen 19 gemeenten (18%) dat de coffeeshop een 'open en laagdrempelig karakter' heeft. Verder verplichten 23 gemeenten (22%) het beschikbaar stellen van voorlichtingsmateriaal, zoals folders over verslavingspreventie.

Het praktische toezicht op coffeeshops is in 67 (65%) van de 103 gemeenten de gezamenlijke taak van politie en gemeente, dat zijn er meer dan bij de vorige meting, toen het om 63 (62%) gemeenten ging. In minder dan de helft van de gemeenten – 48 (47%) van de 103 - worden onaangekondigde controles bij de coffeeshops gehouden, terwijl in 34 (33%) gemeenten controles na meldingen worden verricht, eind 2022 ging het om 24 gemeenten (24%). Als de controlefrequentie is vastgelegd (in het beleid of via werkafspraken) dan ligt deze in de meeste gemeenten (29 van de 103; 28%) tussen de twee en vijf controles per coffeeshop per jaar.

Handhaving

Van de 103 coffeeshopgemeenten geven 88 (85%) aan dat de bestuursrechtelijke sancties voor het overtreden van de van toepassing zijnde gedoogcriteria formeel zijn vastgelegd in het handhavingsarrangement. Al deze 88 gemeenten maken gebruik van een zogenoemd sanctietraject of stappenplan.

Gemeenten met een formeel sanctiebeleid hanteren vrijwel allemaal een getrapt sanctiesysteem. Bij herhaalde overtredingen worden steeds strengere maatregelen opgelegd. De eerste stap is meestal een waarschuwing, gevolgd door tijdelijke sluiting in latere stappen. In de laatste fasen worden sancties als sluiting voor onbepaalde tijd, intrekking van de gedoogverklaring of definitieve sluiting toegepast. Dit bevestigt dat gemeenten daadwerkelijk escaleren bij herhaalde of ernstige overtredingen. Een deel van de gemeenten laat de zwaarte van de sanctie mede afhangen van de ernst van de overtreding. In zulke gevallen wordt het vaste stappenplan losgelaten en kan direct een zwaardere maatregel worden opgelegd. Dit wijst op een maatwerkbenadering, waarbij gemeenten flexibel willen reageren op ernstige of herhaaldelijke incidenten die de openbare orde verstoren. Er bestaan verschillen tussen gemeenten in de inrichting van het sanctietraject. Sommige gemeenten hanteren zes stappen, terwijl anderen drie of vier stappen hanteren. Ook de aard en zwaarte van de sancties verschillen per criterium. Deze variatie weerspiegelt de beleidsvrijheid van gemeenten en hun keuzes op basis van lokale omstandigheden, bestuurlijke voorkeuren en praktijkervaringen.

In de jaren 2023 en 2024 zijn in totaal 38 overtredingen van de geldende gedoogcriteria geconstateerd, verspreid over 15 verschillende gemeenten. Het vaakst werd een overtreding van het criterium voor de maximale handelshoeveelheid geconstateerd. In totaal ging het om 20 overtredingen verspreid over 10 gemeenten. Voor de H- en I-criteria zijn in deze periode geen overtredingen geconstateerd. Bij de vorige meting in 2022 was het beeld vergelijkbaar: ook toen werd het criterium voor de maximale handelshoeveelheid het vaakst overtreden (9 keer).

In zes gemeenten waar in de periode 2023–2024 overtredingen van de gedoogcriteria zijn geconstateerd, hebben deze daadwerkelijk geleid tot handhavende maatregelen. In totaal zijn er 16 sancties opgelegd: zes formele waarschuwingen, negen sluitingen voor bepaalde tijd, en één sluiting voor onbepaalde tijd die door de voorzieningenrechter is teruggedraaid in afwachting van een uitspraak in beroep. In de overige tien gemeenten hebben de geconstateerde overtredingen niet geleid tot formele sancties, althans niet volgens de registratie van de betrokken ambtenaren.

Artikel 13b van de Opiumwet is in 2023 door 32 (31%) van de 103 coffeeshopgemeenten in totaal 177 keer toegepast voor niet voor publiek toegankelijke lokalen. In 2024 is dit door 33 gemeenten (32%) eveneens 177 keer toegepast. Voor woningen en bijbehorende erven hebben in 2023 elk geval 69 (67%) gemeenten het artikel 743 keer toegepast in 2023, in 2024 is dat door in elk geval 71 (69%) 808 keer toegepast. Artikel 13b van de Opiumwet is voor niet voor publiek toegankelijke lokalen vaker toegepast bij softdrugs dan bij harddrugs en wietteelt, bij woningen en bijhorende erven is het artikel vaker bij harddrugs toegepast dan bij softdrugs en wietteelt.



Summary

This report discusses the results of the seventeenth measurement of the number of tolerated cannabis sales points (coffeeshops) in the Netherlands and municipal coffeeshop policy. Commissioned by the Scientific Research and Data Center (WODC) of the Ministry of Justice and Security, the research and consultancy agency Breuer&Intraval has been monitoring developments related to coffeeshops since 1999. For this measurement, a questionnaire was distributed to responsible civil servants in all Dutch municipalities between April and June 2025. The response rate was 100%. The monitor covers the following topics: number of coffeeshops, municipal policy, toleration criteria, surveillance, compliance monitoring, and enforcement.

Number of coffeeshops

The stabilizing trend in the number of coffeeshops, visible since 2017, continues. By the end of 2024, 103 of the 342 Dutch municipalities had a total of 563 tolerated cannabis sales points, of which 556 were open at that time. On the reference date of March 31, 2025, the number of coffeeshops was 562. Most coffeeshops that were not open on the reference dates (7 in 2023 and 7 in 2024) had been temporarily closed as a sanction and are expected to reopen. Notably, for the first time since 2010, a new municipality has been added to the list of municipalities with coffeeshops.

Civil servants in 70 municipalities consider one or more coffeeshops in their municipality to be “consumption coffeeshops.” This concerns 371 of the 563 shops (66%) where customers can not only purchase but also consume cannabis (without tobacco). In 62 municipalities, civil servants report the presence of at least one “takeaway shop,” totaling 149 of the 563 shops (26%), where cannabis can only be purchased for takeaway. In one municipality, the breakdown by shop type could not be made.

Municipal policy

Compared to the previous measurement, little has changed in the type of policy adopted by municipalities. By the end of 2024, 103 municipalities (30% of all 342) have a policy tolerating coffeeshops—one more than two years ago. Additionally, 233 municipalities (68%) have a zero policy (no cannabis sales points tolerated), and six (2%) have no formal policy, one fewer than in the previous measurement. In municipalities without a policy, no coffeeshops are present, but the non-toleration of cannabis sales points is not formally established.

Of the 103 municipalities with coffeeshops 102 (99%) report having a maximum policy^[1], three more than in the previous measurement. In 10 municipalities (10%), the number of coffeeshops is below the established maximum (compared to 12 previously), while in three municipalities (3%) the number exceeds the maximum. Most municipalities that further specify their policy report having regional agreements—11 of the 103 (11%), three fewer than in the previous measurement. These agreements mainly concern the regional maximum number of coffeeshops and whether the Resident Criterion (I-criterion) is (actively) enforced.

Dutch municipalities may include additional measures in their coffeeshop policy. One example is the Bibob Act, which allows municipalities to screen permit applicants to prevent abuse. Between 2023 and 2024, at least 46 municipalities (47%) applied the Bibob Act. Some municipalities also take measures to counter drug tourism. Of the 20 municipalities (20%) affected by this phenomenon, four (4%) enforce the I-criterion, all with low priority. In one of these municipalities, enforcement of the I-criterion was recently added due to participation in the Closed Cannabis Supply Chain Experiment, which requires border municipalities to include the I-criterion.

[1] In municipalities with a maximum policy, a maximum number of coffeeshops is allowed within the municipal boundaries.

For these 20 municipalities, the I-criterion is the only and most important measure against drug tourism. This differs slightly from the previous measurement, when four municipalities also reported additional measures. Two had tightened the Large Quantities Criterion (G-criterion), limiting the daily amount of soft drugs per customer. One of these municipalities has since dropped this measure due to participation in the EGC; the other no longer explicitly links it to drug tourism. Previously, two municipalities also reported using camera surveillance and anti-loitering measures to combat street dealing. It is unclear whether these measures are still in place, as they are no longer explicitly linked to drug tourism.

Fifty municipalities (49%) plan to implement policy changes in 2025 and 2026. Of these, 29 (58%) state that their plans are not yet concrete and/or remain confidential. The other 21 (42%) mainly aim to update their coffeeshop policy, with two awaiting the results of the EGC.

All municipalities were asked whether external factors have influenced local coffeeshop policy in recent years. In 13 of the 103 municipalities (13%), the ban on smoking rooms has affected coffeeshop operations. Civil servants report that coffeeshops are increasingly used as takeaway locations, putting pressure on their social function as safe, controlled spaces for consumption. In 22 municipalities (21%), discussions were held about the national EGC, mainly regarding participation or future involvement. In 13 municipalities (13%), the experiment has influenced local policy. In seven municipalities (7%), discussions were held about new cannabis legislation in Germany, with three (3%) reporting policy or practical consequences, such as monitoring visitor flows and policy reflection on the number and distribution of coffeeshops.

For the first time, municipalities were asked whether they plan to revise their licensing procedures for coffeeshops. Thirty-two municipalities (31%) intend to do so. In four (4%), this involves revising existing procedures; the other 28 (27%) plan to introduce entirely new procedures. These often aim to establish transparent and objective systems for allocating operating rights, for example when a license becomes available or a new coffeeshop is permitted.

Criteria, surveillance, and monitoring

Almost all municipalities with coffeeshops (102) have included enforcement of the toleration criteria—no Advertising (A), no Hard drugs (H), no Nuisance (O), no Youth (J), no Large quantities (G), and Residents only (I)—as well as the Maximum Trade Quantity in their policy. One municipality has not included the AHOJGI-criteria in its policy. Two municipalities do not include the A-criterion, and three do not include the G-criterion or the Maximum Trade Quantity. The I-criterion is included by 81 municipalities (79%), an increase from 76 (75%) in the previous measurement.

Of the 81 municipalities that include the I-criterion, only two (2%) report monitoring it with high priority, down from four (4%) previously. In these municipalities, the I-criterion is enforced as described in national coffeeshop policy: non-residents of the Netherlands are not allowed access to coffeeshops and cannot purchase cannabis.

Municipalities may also include additional establishment criteria. Of the 103 municipalities, 87 (84%) have included at least one such criterion, down from 98 (96%) two years ago. The most common is the distance criterion, adopted by 82 municipalities (81%), one fewer than previously. All but one have defined a minimum distance between coffeeshops and educational institutions. Most (40 of 82; 51%) use 250 meters or less, while 33 (42%) use more than 250 meters. In five municipalities, coffeeshops do not meet the set distance requirement.

Municipalities may also impose other policy criteria as conditions for toleration. Forty-three municipalities (42%) have such criteria. In 40 (39%), these relate to access and opening policies; 28 (27%) require fixed opening hours. Thirty-six municipalities (35%) impose additional requirements on the physical and operational setup of coffeeshops. For example, 17 (17%) do not allow outdoor seating, and 19 (18%) require an “open and accessible character.” Twenty-three (22%) require the availability of informational materials, such as addiction prevention brochures.

In 67 municipalities (65%), coffeeshop surveillance is a joint task of the police and municipality, up from 63 (62%) previously. In fewer than half —48 municipalities (47%)— unannounced inspections are conducted, while 34 (33%) conduct inspections following reports (up from 24 in 2022). Where inspection frequency is defined (in policy or agreements), it typically ranges from two to five inspections per coffeeshop per year (29 of 103; 28%).

Enforcement

Of the 103 municipalities with coffeeshops, 88 (85%) have formalized administrative sanctions for violations of the toleration criteria in their enforcement arrangements. All 88 use a so-called sanction trajectory or step-by-step plan.

Municipalities with formal sanction policies generally apply a graduated system: repeated violations lead to increasingly severe measures. The first step is usually a warning, followed by temporary closures. In later stages, sanctions include indefinite closure, revocation of the tolerance declaration, or permanent closure. Some municipalities adjust the severity of sanctions based on the seriousness of the violation, allowing for immediate stricter measures. This reflects a tailored approach, enabling flexible responses to serious or repeated incidents affecting public order. There is considerable variation in how municipalities structure their sanction trajectories—some use six steps, others three or four. The type and severity of sanctions also vary by criterion, reflecting local policy discretion and practical experience.

In 2023 and 2024, a total of 38 violations of the applicable tolerance criteria were identified, spread across 15 different municipalities. The most frequently violated criterion was the one concerning the maximum trade quantity. In total, 20 such violations were recorded across 10 municipalities. No violations of the H and I criteria were identified during this period. The previous measurement in 2022 showed a similar pattern: the criterion for maximum trade quantity was also the most frequently violated at that time (9 instances).

In six municipalities where violations were recorded in 2023–2024, these led to enforcement actions. A total of 16 sanctions were imposed: six formal warnings, nine fixed-term closures, and one indefinite closure reversed by a court pending appeal. In the other ten municipalities, the recorded violations did not lead to formal sanctions, at least according to the records of the responsible civil servants.

Article 13b of the Opium Act was applied 177 times in 2023 by 32 (31%) of the 103 municipalities for non-public premises. In 2024, it was also applied 177 times by 33 municipalities (32%). For residences and adjacent grounds, the article was applied 743 times in 2023 by at least 69 (67%) municipalities, and 808 times in 2024 by at least 71 (69%) municipalities. For premises, the article was more often applied to soft drugs than to hard drugs and cannabis cultivation. For residences, it was more often applied to hard drugs than to soft drugs and cannabis cultivation.



1. Inleiding

Gemeenten mogen zelf bepalen of zij verkooppunten van cannabis – doorgaans aangeduid als 'coffeeshops' – gedogen. Deze coffeeshops moeten beschikken over een gedoogverklaring of -status die is afgegeven door de burgemeester. Op basis van de richtlijnen van het Openbaar Ministerie (OM) – Opiumwet en Aanwijzing Opiumwet – wordt binnen de lokale driehoek invulling gegeven aan het gemeentelijke coffeeshopbeleid.

Sinds 1999 wordt in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), en op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid, (twee)jaarlijks het aantal coffeeshops en het bijbehorende gemeentelijke beleid geïnventariseerd. In dit rapport wordt verslag gedaan van de meest recente meting van deze monitor, die opnieuw is uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval.

1.1 Beknopt historisch overzicht van het coffeeshopbeleid

Sinds de wijziging van de Opiumwet in 1976 wordt in Nederland onderscheid gemaakt tussen hard- en softdrugs. Eind jaren tachtig blijkt dat de verkoop van cannabis voornamelijk plaatsvindt in zogenoemde coffeeshops. Om dit in goede banen te leiden, heeft het Openbaar Ministerie (OM) begin jaren negentig gekozen voor de landelijke invoering van gedoogcriteria voor coffeeshops. Het beleid is in de loop der jaren meerdere malen aangepast.

1.1.1 Doelstellingen van het beleid

In de in 1995 gepubliceerde Drugsnota 'Het Nederlands drugsbeleid; continuïteit en verandering' is een belangrijke plaats ingeruimd voor het Nederlandse coffeeshopbeleid. In de nota wordt de centrale doelstelling van het Nederlandse drugsbeleid duidelijk. De risico's van drugsgebruik voor het individu, diens directe omgeving en de samenleving als geheel dienen te worden voorkomen of beperkt. Dit betekent dat zowel op nationaal als lokaal niveau wordt beoogd dat:

- de markt voor softdrugs van de markt voor harddrugs gescheiden blijft;
- overlast en verstoring van de openbare orde zoveel mogelijk worden beperkt en beheersbaar blijven;
- gezondheidsrisico's, met name voor jongeren, door middel van preventie en voorlichting zoveel mogelijk worden beperkt.

1.1.2 Landelijke gedoogcriteria

Begin jaren negentig van de vorige eeuw heeft het OM gekozen voor een landelijke invoering van de gedoogcriteria voor coffeeshops. Dit betekent dat wanneer aan deze criteria wordt voldaan, het OM afziet van vervolging. Deze zogenoemde AHOJG-criteria zijn in de loop der jaren verder aangescherpt en luiden als volgt:

- Geen Affichering: er mag geen reclame worden gemaakt, anders dan een summiere aanduiding op of bij de betreffende lokaliteit.
- Geen Harddrugs: het voorhanden hebben of verkopen van harddrugs is niet toegestaan.
- Geen Overlast: onder overlast wordt onder meer verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshop, geluidshinder, vervuiling en/of rondhangende klanten in of nabij de coffeeshop.
- Geen verkoop aan en geen toegang voor Jeugdigen: jongeren onder de 18 jaar hebben geen toegang tot de coffeeshop en er mag niet aan hen worden verkocht.
- Geen verkoop van Grote hoeveelheden per transactie: er mogen geen hoeveelheden worden verkocht die groter zijn dan geschikt voor eigen gebruik (maximaal 5 gram). Daarnaast mag slechts een beperkte handelsvoorraad aanwezig zijn (niet meer dan 500 gram). Onder een transactie wordt verstaan: alle koop en verkoop in één coffeeshop op één dag aan dezelfde koper.

Daarnaast stelt het College van procureurs-generaal dat een coffeeshop een alcoholvrije horecagelegenheid moet zijn. Binnen het lokale driehoeksoverleg kunnen aanvullende afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld over de maximale handelsvoorraad, die echter nooit de 500 gram te boven mag gaan.

1.1.3 Aanscherping van de criteria

In de 'Drugsbrief' van mei 2011 aan de Tweede Kamer kondigt de minister van Veiligheid en Justitie aan een einde te maken aan het 'open-deurbeleid' van coffeeshops. Om de aan coffeeshops gerelateerde overlast, criminaliteit en de handel in verdovende middelen tegen te gaan, moet de aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers uit het buitenland worden verminderd. Ook wordt de aanpak van de georganiseerde (drugs)criminaliteit geïntensiveerd.

1.1.3.1 Ingezetenen criterium

In brieven aan de Tweede Kamer wordt aangekondigd dat twee nieuwe gedoogcriteria worden toegevoegd aan het landelijke coffeeshopbeleid: het Beslotenclub-criterium (B-criterium) en het Ingezetenen criterium (I-criterium). Van een landelijke invoering van het B-criterium komt het echter niet. In het regeerakkoord van kabinet Rutte II, dat in oktober 2012 aantrad, wordt aangekondigd dat het B-criterium komt te vervallen. Op 1 januari 2013 verdwijnt het B-criterium definitief uit de Aanwijzing Opiumwet.

De invoering van het I-criterium wordt wél doorgezet. Sindsdien spreken we van de AHOJGI-criteria. Het I-criterium bepaalt dat vanaf 1 januari 2013 alleen ingezetenen van Nederland toegang hebben tot coffeeshops en dat uitsluitend aan hen softdrugs mogen worden verkocht. De coffeeshophouder moet vaststellen dat degene aan wie hij toegang verleent of aan wie hij verkoopt, ingezetene van Nederland is. Dit kan worden vastgesteld aan de hand van een geldig identiteitsbewijs of verblijfsvergunning in combinatie met een uittreksel uit de Basisregistratie Personen (BRP; voorheen GBA). Wat betreft de handhaving kan de lokale driehoek in overleg aansluiten bij het lokale coffeeshop- en veiligheidsbeleid, zodat sprake is van lokaal maatwerk.

1.1.3.2 Afstandscriterium

Het Afstandscriterium voor coffeeshops zou, naast het B- en I-criterium, ook worden toegevoegd aan de landelijke gedoogcriteria. De voorgestelde formulering van het Afstandscriterium – dat per 1 januari 2014 zou worden ingevoerd – luidde dat de minimale afstand tussen een coffeeshop en een school voor voortgezet onderwijs (praktijkonderwijs, vmbo, havo en vwo) of middelbaar beroepsonderwijs voor scholieren jonger dan 18 jaar ten minste 350 meter moest bedragen, uitgaande van de afstand tussen de voordeur van een coffeeshop en de hoofdingang van een school die reëel met de voet af te leggen is over de openbare weg.

Uiteindelijk wordt het Afstandscriterium niet aan de landelijke gedoogcriteria toegevoegd. In november 2012 laat de minister van Veiligheid en Justitie in een brief aan de Kamer weten dat het verkleinen van de zichtbaarheid van coffeeshops voor scholieren lokaal maatwerk is. Daarmee vervalt het plan om het Afstandscriterium van 350 meter via landelijke regelgeving op te leggen. Gemeenten behouden echter de vrijheid om, op basis van de lokale situatie, een Afstandscriterium als vestigingsvoorwaarde te hanteren. Op deze manier kunnen zij aanvullende maatregelen treffen wanneer de lokale situatie daarom vraagt.

1.1.4 Relevante (recente) ontwikkelingen

1.1.4.1 Experiment Gesloten Coffeeshopketen (EGC)

Het Experiment gesloten coffeeshopketen (EGC) is een beleidsproef die wordt uitgevoerd in Nederland. Het experiment richt zich op het organiseren van een gesloten keten voor de productie, distributie en verkoop van cannabis voor recreatief gebruik. Binnen deze keten wordt cannabis geproduceerd door maximaal tien aangewezen telers en verkocht via coffeeshops in tien geselecteerde interventiegemeenten.

Het experiment is opgezet om gegevens te verzamelen over de werking van een gereguleerde keten. Daarbij wordt onder meer gemonitord wat de effecten zijn op openbare orde, criminaliteit en volksgezondheid. Het experiment verloopt in vijf fasen: de voorbereidingsfase, aanloopfase, overgangsfase, experimenteerfase en eventueel een afbouwfase. Deze fasering is bedoeld om de overgang tussen de bestaande situatie en het experiment stapsgewijs te laten verlopen.

Tijdelijk Experiment Gesloten Coffeeshopketen (EGC)

- November 2015: Publicatie van het rapport Het failliet van het gedogen. De bestuurlijke werkgroep cannabisbeleid pleit voor een vernieuwd softdrugsbeleid met gereguleerde productie en verkoop.
- September 2016: Tweede Kamerlid Bergkamp (D66) dient een wetsvoorstel in voor het wettelijk gedogen van teelt en verkoop van cannabis via een gesloten keten.
- Oktober 2017: In het regeerakkoord van kabinet Rutte III wordt het experiment met gereguleerde cannabisteelt aangekondigd.
- Maart 2018: Instelling van de adviescommissie onder leiding van prof. dr. A. Knottnerus.
- Juni 2018: Eerste advies van de commissie: het experiment is haalbaar, mits aan strikte voorwaarden wordt voldaan.
- Januari 2019: De Tweede Kamer stemt in met het wetsvoorstel Wet experiment gesloten coffeeshopketen.
- April 2019: Publicatie van het ontwerpbesluit. Gemeenten kunnen zich aanmelden voor deelname.
- Augustus 2019: Tien gemeenten worden geselecteerd als interventiegemeenten.
- November 2019: Eerste Kamer stemt in met het wetsvoorstel. Startdatum voor aanmelding telers wordt vastgesteld op 1 juli 2020.
- Juli 2020: 147 aspirant-telers dienen een aanvraag in. Onderzoekconsortium (Breuer&Intraval, RAND Europe, Trimbos-instituut) start met voorbereidingen voor monitoring.
- December 2020: Loting bepaalt welke 10 telers mogen deelnemen. Zij ondergaan een integriteitsonderzoek.
- Mei 2021: Eerste telers worden formeel aangewezen. Start inrichting van teeltlocaties.
- December 2021: In het coalitieakkoord van kabinet Rutte IV wordt deelname van een grote stad aangekondigd.
- Maart 2022: Acht telers zijn aangewezen. De verwachting is dat de overige twee snel volgen.
- December 2022: De tiende teler is aangewezen. Drie telers zijn in productie en gereed voor levering. Start van de aanloopfase in Breda en Tilburg.
- April 2024: Eerste leveringen van gereguleerde cannabis aan coffeeshops in Breda en Tilburg in het kader van de aanloopfase. Coffeeshops in Breda en Tilburg kunnen op kleine schaal gereguleerde cannabis in- en verkopen, naast de gedoogde cannabisproducten.
- Juni 2024: Start van de overgangsfase in alle deelnemende gemeenten op 17 juni 2024.
- April 2025: Start van de experimenteerfase in alle deelnemende gemeenten op 7 april 2025. Coffeeshops kunnen alleen nog gereguleerde wiet in- en verkopen bij zeven geselecteerde telers. Gedurende de eerste maanden wordt niet gehandhaafd op de verkoop van illegale hasj.
- Mei 2025: In een Kamerbrief van 21 mei 2025 wordt aangekondigd dat de niet-handhaving op de verkoop van illegale hasj wordt verlengd tot 1 september 2025. Dit geeft telers en coffeeshops extra tijd om het aanbod van gereguleerde hasj op peil te brengen.
- September 2025 (verwacht): Vanaf 1 september 2025 wordt de verkoop van illegale hasj niet langer gedoogd. Coffeeshops mogen dan uitsluitend gereguleerde cannabisproducten verkopen. Ook de overige drie telers zijn (bijna) gereed voor levering.

1.1.4.2 Verbod op rookruimtes in publieke en openbare gebouwen

Per 1 juli 2022 is in Nederland een verbod op rookruimtes in (semi-)publieke en openbare gebouwen van kracht geworden. Dit betekent dat roken in deze gebouwen, inclusief coffeeshops, niet langer is toegestaan. Uit eerder onderzoek blijkt dat de meeste cannabisgebruikers hun cannabis in combinatie met tabak gebruiken, wat gevolgen kan hebben voor de functies van coffeeshops. Uit de vorige meting, toen hier voor het eerst naar werd gevraagd, bleek dat gemeentemedewerkers het gevoel hadden dat coffeeshops meer een afhaalfunctie hadden gekregen dan voorheen.

1.1.4.3 Nieuwe cannabiswetgeving Duitsland

Per 1 april 2024 is in Duitsland een nieuwe cannabiswet in werking getreden. Deze wetgeving staat volwassenen toe om cannabis te consumeren en beperkt in bezit te hebben, evenals de bijbehorende hennepsteelt. Vanaf 1 juli 2024 mogen hobbytelersverenigingen, ook wel 'Cannabis Social Clubs' genoemd, zelf beperkt cannabis produceren in gesloten gebouwen, kassen of omgebouwde stallen. Het doel van deze wetgeving is om het gebruik van cannabis onder jongeren te voorkomen, de kwaliteit van de cannabis te garanderen en daarmee gezondheidsrisico's te beperken. Omdat (grens)gemeenten mogelijk te maken hebben gekregen of nog krijgen met de gevolgen van deze nieuwe wetgeving, zullen we daar bij deze nieuwe meting naar vragen.

1.1.4.4 Schaarse rechten

Er is recentelijk discussie ontstaan over de vraag of coffeeshopvergunningen onder het juridische regime van schaarse rechten vallen. Schaarse rechten zijn vergunningen of toestemmingen die slechts in beperkte mate beschikbaar zijn, terwijl er meer gegadigden (kunnen) zijn dan beschikbare rechten. Voorbeelden hiervan zijn exploitatievergunningen voor marktkramen of speelautomatenhallen.

De situatie rond coffeeshops is juridisch complex. De verkoop van softdrugs wordt namelijk niet formeel vergund, maar gedoogd via een gedoogverklaring. Wel is vaak ook een exploitatievergunning nodig naast de gedoogverklaring. Dit roept de vraag op of, en in hoeverre, het regime van schaarse rechten van toepassing is op de exploitatie van coffeeshops.

De juridische ruimte voor gemeenten om coffeeshopvergunningen als schaars aan te merken is beperkt en sterk afhankelijk van de specifieke context. Gemeenten moeten zorgvuldig motiveren waarom zij een vergunning als schaars beschouwen en hoe zij daarbij voldoen aan de beginselen van transparantie, rechtszekerheid en gelijke kansen voor ondernemers. De wijze waarop vergunningen worden verdeeld — de zogenaamde verdeelprocedures — speelt hierin een cruciale rol. Deze procedures bepalen immers wie in aanmerking komt voor een coffeeshopvergunning als het aantal beschikbare plaatsen beperkt is. Ook de duur waarvoor een coffeeshopvergunning of gedoogverklaring wordt afgegeven, is juridisch relevant binnen het kader van het leerstuk van schaarse rechten, omdat het uitgangspunt is dat het schaarse recht periodiek opnieuw wordt verdeeld.

1.2 Coffeeshopmonitor

De ontwikkelingen rond coffeeshops worden onder meer gevolgd met behulp van een monitor. Uit deze monitor, waarvoor de laatste meting in 2023 over het jaar 2022 is verricht, blijkt dat het aantal coffeeshops jaarlijks een gestage daling vertoont. Het aantal is in de loop der tijd afgenomen van 846 in 1999 tot 565 in 2022.

1.2.1 Resultaten vorige meting 2022

Eind 2022 telde Nederland 565 coffeeshops, verspreid over 102 van de 345 gemeenten met een gedoogbeleid. Ten opzichte van de meting in 2020 is het aantal coffeeshops daarmee nagenoeg gelijk gebleven. De stabiliserende trend in het aantal coffeeshops die sinds 2017 zichtbaar is, zet zich dus voort.

Ook in het gemeentelijk beleid is weinig veranderd. Van de 345 Nederlandse gemeenten hadden 102 gemeenten (29,6%) een gedoogbeleid, 235 gemeenten (68,4%) een nulbeleid (waarbij geen coffeeshops worden toegestaan) en 7 gemeenten (2%) voerden geen coffeeshopbeleid. Alle gemeenten met een gedoogbeleid hanteerden een maximumbeleid, waarbij het aantal coffeeshops niet boven een vastgesteld maximum mag uitkomen. Vrijwel alle coffeeshopgemeenten hadden de AHOJGI-criteria opgenomen in hun beleid. Het I-criterium (alleen toegang voor ingezetenen van Nederland) was in 2022 opgenomen in het beleid van 76 gemeenten (74,5%). Slechts een klein deel daarvan gaf aan dit criterium met hoge prioriteit te handhaven.

Daarnaast bleek dat 96 van de 102 coffeeshopgemeenten (94,1%) ten minste één vestigingscriterium hanteerden. Het afstandscriterium – de minimale afstand tussen een coffeeshop en een school – was het meest voorkomende vestigingscriterium en werd door 83 gemeenten (81,4%) toegepast. Wat betreft toezicht en controle was in 63 gemeenten (61,8%) sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en politie. In 52 gemeenten (51%) was niet vastgelegd welk type controles moesten plaatsvinden en in 47 gemeenten (46,1%) was ook de controlefrequentie niet in het beleid opgenomen.

Van de 102 coffeeshopgemeenten maakten 92 gemeenten (90,2%) gebruik van een bestuursrechtelijk sanctietraject of stappenplan. In de meeste gevallen werden alle gedoogcriteria hierin opgenomen, met uitzondering van het I-criterium, dat in 58 van de 92 gemeenten was opgenomen. Overtredingen van het H-criterium (harddrugs) en het J-criterium (jeugdigen) werden het zwaarst aangerekend. In deze gevallen werd vaker direct overgegaan tot tijdelijke sluiting van de coffeeshop. In 2022 zijn in totaal 15 overtredingen door coffeeshops geconstateerd in 12 gemeenten. Het vaakst is in 2022 een overtreding van de Maximale handelshoeveelheid geconstateerd (9 keer).

1.2.2 Huidige meting

In dit rapport doen we verslag van de meting over 2024 en brengen we wederom de recente ontwikkelingen in het aantal coffeeshops en het bijbehorende gemeentelijke beleid in kaart. Voor deze meting zijn gemeenteambtenaren bevraagd die verantwoordelijk zijn voor het coffeeshopbeleid in hun gemeente. Zij hebben informatie verstrekt over het aantal coffeeshops, het gevoerde vestigings-, handhavings- en sanctiebeleid, en eventuele beleidsvoornemens voor de toekomst.

Waar mogelijk worden vergelijkingen gemaakt met eerdere metingen, zodat trends en veranderingen in beleid en praktijk zichtbaar worden. Deze meting geeft inzicht in de beleidsmatige situatie eind 2024 en brengt de ontwikkelingen in het aantal coffeeshops in kaart over de periode 1999 tot en met 2024.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale probleemstelling van de monitor luidt als volgt:

Hoeveel coffeeshops waren er eind 2023, eind 2024 en in het voorjaar van 2025 en welk coffeeshopbeleid voerden gemeenten in 2023 en 2024?

Uit de centrale probleemstelling van het onderzoek vloeien zes onderzoeksvragen voort, waarvan de meeste zijn onderverdeeld in een aantal subvragen. Deze onderzoeksvragen komen grotendeels overeen met die van de voorgaande meting.

De onderzoeksvragen en bijbehorende subvragen luiden als volgt:

1. Hoeveel coffeeshops waren er eind 2023, eind 2024 en in het voorjaar van 2025?

- Hoeveel coffeeshops waren op de genoemde momenten daadwerkelijk open?
- Hoeveel coffeeshops waren op de genoemde momenten 'afhaalcoffeeshop' (waar cannabis alleen kan worden afgehaald) of 'consumptiecoffeeshop' (waar cannabis ook geconsumeerd kan worden)?
- Hoe hebben de aantallen afhaalcoffeeshops en consumptiecoffeeshops zich sinds 1 januari 2018 ontwikkeld?
- Wat is de geografische spreiding over Nederland en de verdeling naar gemeente en gemeentegrootte?
- Wat is de gemeentelijke coffeeshopdichtheid (aantal inwoners per coffeeshop)?
- Welke verklaringen zijn te geven voor de (recente) ontwikkelingen in het aantal coffeeshops?
- Welk beleid voerden gemeenten in 2023 en 2024 ten aanzien van de vestiging van en vergunningverlening aan coffeeshops?

2. Welk beleid voerden gemeenten in 2023 en 2024 ten aanzien van vestiging van en vergunningverlening aan coffeeshops?

- Hoeveel coffeeshops worden formeel (volgens het beleid) toegelaten in gemeenten?
- In hoeverre komt het actuele aantal coffeeshops in gemeenten overeen met het in het beleid beoogde aantal?
- Bevat het beleid maatregelen om softdrugstoerisme en/of de illegale verkoop van softdrugs tegen te gaan? Zo ja, welke?
- Is sprake van regionale afspraken tussen gemeenten? Zo ja, welke?
- Voert de gemeente actief Wet Bibob-beleid in relatie tot coffeeshops? Zo ja, hoe vaak is de Wet Bibob toegepast? Zo nee, waarom niet?
- Heeft de gemeente artikel 13b van de Opiumwet (Wet Damocles) toegepast? Zo ja, hoe vaak is dit artikel toegepast? Zo nee, waarom niet?

3. Welk handhavings-, sanctie- en strafvorderingsbeleid voerden gemeenten in 2023 en 2024?

- Hoe zijn de landelijke AHOJGI-criteria uitgewerkt in het gemeentelijk beleid?
- Volgen gemeenten de omschrijving in de Aanwijzing Opiumwet en/of hebben ze die aangevuld?
- Hanteren gemeenten additionele criteria naast de AHOJGI-criteria? Zo ja, welke zijn dit?
- Hoe vaak wordt een afstandscriterium ten opzichte van scholen (basisscholen, scholen voor middelbaar beroepsonderwijs en voortgezet onderwijs) gehanteerd?
- Als gemeenten een afstandscriterium tot scholen hanteren, wat is de gestelde afstand, voor welke onderwijsinstellingen geldt dit en hoeveel coffeeshops voldoen eraan?
- Hoeveel gemeenten met coffeeshops hebben handhavingsarrangementen?
- Als gemeenten een handhavingsarrangement hebben, wat is daarin dan vastgelegd over coffeshopcontroles en bestuursrechtelijke en strafrechtelijke reacties op overtredingen van de AHOJGI-criteria?
- Hoeveel coffeshopcontroles zijn er daadwerkelijk uitgevoerd en wie voerde deze uit?

4. Welke overtredingen van de AHOJGI-criteria zijn geconstateerd in 2023 en 2024?

- Hoe vaak is een overtreding van elk criterium geconstateerd?
- Hoe vaak hebben geconstateerde overtredingen geleid tot het opleggen van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties?
- Om welke bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties ging het in deze gevallen?

5. Welke veranderingen zijn er in het gemeentelijke coffeshopbeleid ten opzichte van voorgaande jaren? Welke beleidswijzigingen zijn door gemeenten voorgenomen voor de komende jaren?

6. In hoeverre en op welke wijze hebben de volgende externe factoren in 2023 en 2024 invloed gehad op het gemeentelijk coffeshopbeleid?

- De invoering van het verbod op rookruimtes in publieke en openbare gebouwen.
- De ontwikkelingen rondom het Experiment gesloten coffeshopketen (EGC).
- De nieuwe cannabiswetgeving in Duitsland.
- De toepassing van schaarse rechten bij gedoogverklaringen voor coffeeshops.

1.4 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is een herhaling van eerdere metingen en is op vrijwel dezelfde wijze uitgevoerd als in voorgaande jaren. Hierdoor kunnen de resultaten van de verschillende onderzoeksjaren met elkaar worden vergeleken.

Voor deze meting hebben we opnieuw documenten over het (lokale) coffeshopbeleid bestudeerd en alle verantwoordelijke gemeenteambtenaren bevroegd over het aantal coffeeshops en het door hun gemeente gevoerde beleid. Dit jaar hoefde er geen correctie plaats te vinden vanwege gemeentelijke herindelingen: Nederland telt in 2025 namelijk nog steeds 342 gemeenten, net als in 2024.

1.4.1 Vragenlijst

De dataverzameling vond plaats in het voorjaar van 2025. De gemeenteambtenaren van alle 342 Nederlandse gemeenten zijn persoonlijk benaderd met het verzoek om (opnieuw) medewerking te verlenen aan de monitor. Afhankelijk van het aantal coffeeshops en het type beleid in de gemeente, is hen gevraagd de volledige vragenlijst of een verkorte versie in te vullen.

De vragenlijst bevatte onder meer vragen over:

- het aantal coffeeshops op drie peildata: 31 december 2023, 31 december 2024 en 31 maart 2025;
- het type coffeeshop (afhaal- of consumptiecoffeeshop);
- het gevoerde vestigings-, handhavings- en sanctiebeleid;
- de toepassing van de AHOJGI-criteria, met bijzondere aandacht voor de handhaving van het I-criterium;
- aanvullende beleidscriteria zoals het afstandscriterium en de 500-gramsnorm;
- het aantal geconstateerde overtredingen en opgelegde sancties in 2023 en 2024;
- de invloed van externe factoren zoals het verbod op rookruimten, het EGC en de nieuwe cannabiswetgeving in Duitsland.

1.4.2 Wijziging ten opzichte van de voorgaande meting

Hoewel de onderzoekopzet grotendeels overeenkomt met die van eerdere edities van de monitor, is in deze meting één belangrijke wijziging doorgevoerd om de efficiëntie en kwaliteit van het onderzoek verder te verbeteren. In tegenstelling tot voorgaande jaren hebben de onderzoekers ditmaal vooraf zelfstandig de gemeentelijke beleidsdocumenten geanalyseerd en relevante informatie direct verwerkt in de dataset.

Gemeenteambtenaren hoefden daardoor alleen nog vragen te beantwoorden die niet uit het formele beleid konden worden afgeleid, zoals het actuele aantal coffeeshops, het gebruik van specifieke beleidsinstrumenten, gemaakte werkafspraken, geconstateerde overtredingen en opgelegde sancties. Deze werkwijze heeft de belasting voor ambtenaren aanzienlijk verminderd en de kans op invoerfouten verkleind.

De vooraf ingevulde beleidsinformatie is ter controle voorgelegd aan de betreffende ambtenaren, met expliciete aandacht voor de vraag of het beleid in de praktijk ook daadwerkelijk op deze wijze wordt uitgevoerd. Daarmee is nadrukkelijk rekening gehouden met mogelijke verschillen tussen formeel vastgesteld beleid en feitelijke uitvoering.

1.4.3 Wijze van benadering en respons

Net als bij eerdere metingen is in deze monitor onderscheid gemaakt tussen drie typen gemeenten. De wijze van benadering en de inhoud van de vragenlijst zijn afgestemd op de categorie waarin een gemeente valt.

1.4.3.1 Categorie A: Gemeenten met één of meerdere coffeeshops

De 102 gemeenten waar tijdens de vorige meting één of meerdere coffeeshops waren gevestigd, zijn telefonisch benaderd met het verzoek om opnieuw deel te nemen aan het onderzoek. De betrokken ambtenaren ontvingen een aanbevelingsbrief namens het WODC en kregen de mogelijkheid om de vragenlijst online, telefonisch, per e-mail of per post in te vullen. Indien het gemeentelijk beleid sinds de vorige meting niet was gewijzigd, konden zij ook toestemming geven om de eerder verstrekte antwoorden opnieuw te gebruiken. De respons bedroeg, net als bij voorgaande metingen, 100%.

1.4.3.2 Categorie B: Gemeenten zonder coffeeshopbeleid

Zeven gemeenten gaven bij de vorige meting aan geen coffeeshopbeleid te voeren. In deze gemeenten zijn geen coffeeshops gevestigd, maar er is ook geen formeel nulbeleid vastgesteld. Deze gemeenten zijn opnieuw telefonisch benaderd met vragen over de actuele situatie, eventuele beleidswijzigingen en toekomstplannen. Ook in deze categorie is een respons van 100% gerealiseerd.

1.4.3.3 Categorie C: Gemeenten met een nulbeleid

Op basis van de vorige meting zijn 233 gemeenten benaderd die destijds een nulbeleid voerden, waarbij geen coffeeshops worden gedoogd. Deze gemeenten zijn per e-mail verzocht te bevestigen of dit beleid nog steeds van kracht is en of er beleidswijzigingen worden overwogen. Gemeenten die niet reageerden, ontvingen na twee herinneringen een telefonische follow-up en een formele brief gericht aan de burgemeester, ondertekend door het WODC.

Uiteindelijk hebben alle gemeenten gereageerd. Zoals eerder vermeld, gaf één van deze gemeenten aan inmiddels coffeeshopbeleid te hebben vastgesteld. In deze gemeente is daarom de volledige vragenlijst afgenomen. De overige gemeenten bevestigden dat zij nog steeds een nulbeleid hanteren. Ook in deze categorie is een respons van 100% behaald.

1.5 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk gaan we in op de aantallen coffeeshops in Nederland. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk drie het door gemeenten gevoerde coffeeshopbeleid. In het vierde hoofdstuk staat het handhavingsbeleid centraal, terwijl er in het vijfde daaropvolgende hoofdstuk aandacht is voor overtredingen van de criteria door coffeeshops en de eventueel opgelegde sancties door de gemeenten. In het zesde hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten en bijbehorende conclusies besproken.

Voor een overzicht van het aantal coffeeshops in de 102 gemeenten met een coffeeshopbeleid verwijzen we naar bijlage 1. In bijlage 2 is de vragenlijst opgenomen die is voorgelegd aan ambtenaren van deze gemeenten. Ter bevordering van de leesbaarheid zijn de bronnen waarop hoofdstuk 1 is gebaseerd niet in het hoofdstuk zelf opgenomen, maar achterin het rapport.



2. Aantal coffeeshops

Dit hoofdstuk presenteert een actueel overzicht van het aantal coffeeshops in Nederland en hun geografische spreiding. Gemeenteambtenaren is gevraagd naar het aantal coffeeshops en hun kenmerken op drie peilmomenten: 31 december 2023, 31 december 2024 en 31 maart 2025. Deze gegevens zijn samengevoegd met eerdere metingen, waardoor de ontwikkeling sinds 1999 systematisch in kaart is gebracht.

2.1 Coffeeshops in Nederland

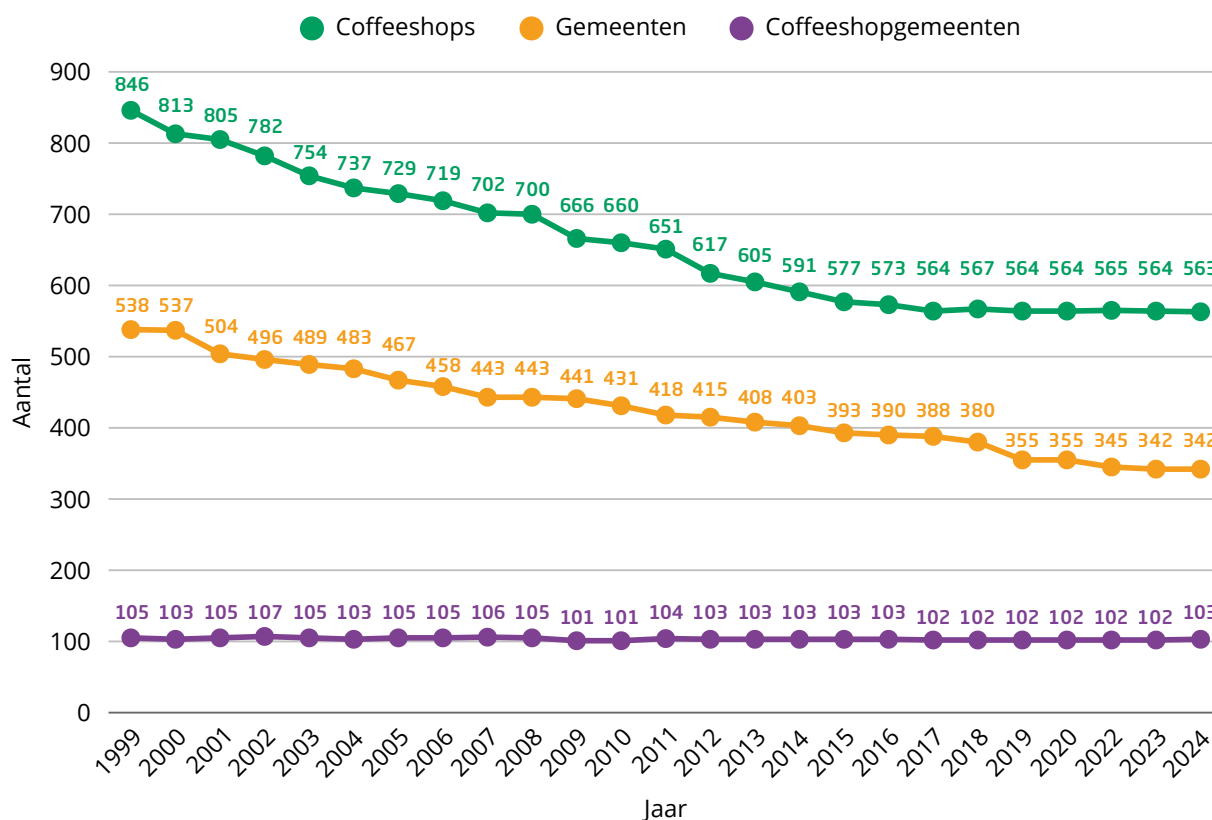
In deze paragraaf wordt ingegaan op het aantal gedoogde verkooppunten van cannabis op de genoemde peildata, inclusief het aantal dat daadwerkelijk geopend was. Daarnaast wordt het aantal coffeeshops gerelateerd aan de omvang van gemeenten en de coffeshopdichtheid. Voor de tweede keer in de geschiedenis van deze monitor is bovendien onderscheid gemaakt tussen 'afhaalcoffeeshops' en 'consumptiecoffeeshops'.

2.1.1 Aantal gedoogde verkooppunten

Eind 2024 telden 103 van de 342 Nederlandse gemeenten samen 563 gedoogde verkooppunten van cannabis (zie figuur 2.1). Dit is een lichte daling ten opzichte van 2022, toen er 565 coffeeshops waren. Op 31 maart 2025 is dit aantal verder afgenomen tot 562. Sinds 2017 is het aantal coffeeshops relatief stabiel gebleven en deze trend zet zich ook in deze meting voort.

In de periode 2021–2022 openden twee nieuwe coffeeshops, terwijl er één werd gesloten. Tussen 2023 en 2024 vonden meer mutaties plaats: zes nieuwe coffeeshops werden geopend en zeven gesloten.

Figuur 2.1 Aantallen coffeeshops, coffeshopgemeenten en gemeenten in Nederland, 1999-2024



In vergelijking met de vorige meting is het aantal gemeenten met een beleid waaronder coffeeshop zijn toegestaan gestegen van 102 naar 103. Dat is opvallend, aangezien er sinds 2010 geen nieuwe gemeenten zijn toegevoegd aan de lijst van coffeeshopgemeenten. Wel moet worden opgemerkt dat in deze gemeente nog geen coffeeshop is gevestigd.

Deze toename lijkt aan te sluiten bij een bredere landelijke trend waarin gemeenten met een nulbeleid heroverwogen of zij alsnog een gereguleerd coffeeshopbeleid willen invoeren. Hoewel hiervoor geen cijfermatige data beschikbaar zijn, geven enkele gemeenten in de vragenlijst aan dat zij de internationale ontwikkelingen rond de regulering van recreatief cannabisgebruik - waaronder het landelijke EGC – nauwgezet volgen.

2.1.2 Geopende coffeeshops

Niet alle coffeeshops waarvoor gemeenten een gedoogverklaring of -status hebben afgegeven, waren op de peildata daadwerkelijk geopend. Enkele coffeeshops waren (tijdelijk) gesloten vanwege een bestuursrechtelijke sanctie, opgelegd na overtreding van de lokaal geldende gedoogcriteria. Op 31 december 2023 waren 557 van de 564 coffeeshops geopend; op 31 december 2024 ging het om 556 van de 563. In beide jaren waren er dus zeven coffeeshops gesloten. Deze tijdelijke sluitingen zijn het gevolg van sancties, waarna de betreffende coffeeshops hun deuren op termijn weer mogen openen. Daarom worden zij wel meegeteld in het totale aantal coffeeshops.

2.1.3 Afhaal- en consumptiecoffeeshops

Bij deze meting is voor de tweede keer aan ambtenaren gevraagd of zij onderscheid kunnen maken in het aantal 'afhaal-' en 'consumptie-coffeeshops'. Onder afhaal-coffeeshops verstaan we coffeeshops waar cannabis alleen kan worden afgehaald, terwijl met consumptie-coffeeshops wordt bedoeld op shops waar cannabis (zonder tabak) ook kan worden geconsumeerd. Van de 103 coffeeshopgemeenten konden 102 een inschatting van deze onderverdeling maken. Eén gemeente gaf aan de vraag niet te kunnen beantwoorden.

De resultaten (weergegeven in tabel 2.1) laten zien dat ambtenaren in 70 gemeenten één of meerdere coffeeshops in hun gemeente als consumptie-coffeeshop beschouwen. Het gaat in totaal om 371 van de 563 shops (66%), waarin klanten niet alleen cannabis kunnen kopen, maar ook (zonder tabak) kunnen gebruiken. Ambtenaren in 62 gemeenten geven aan dat er ten minste één afhaal-shop binnen hun gemeentegrenzen is gevestigd. Het gaat in totaal om 149 van de 563 shops (26%), waar cannabis alleen kan worden aangeschaft door het af te halen.

Tabel 2.1 Geschat aantal 'afhaal-' en 'consumptie-coffeeshops' op peildatum 2024

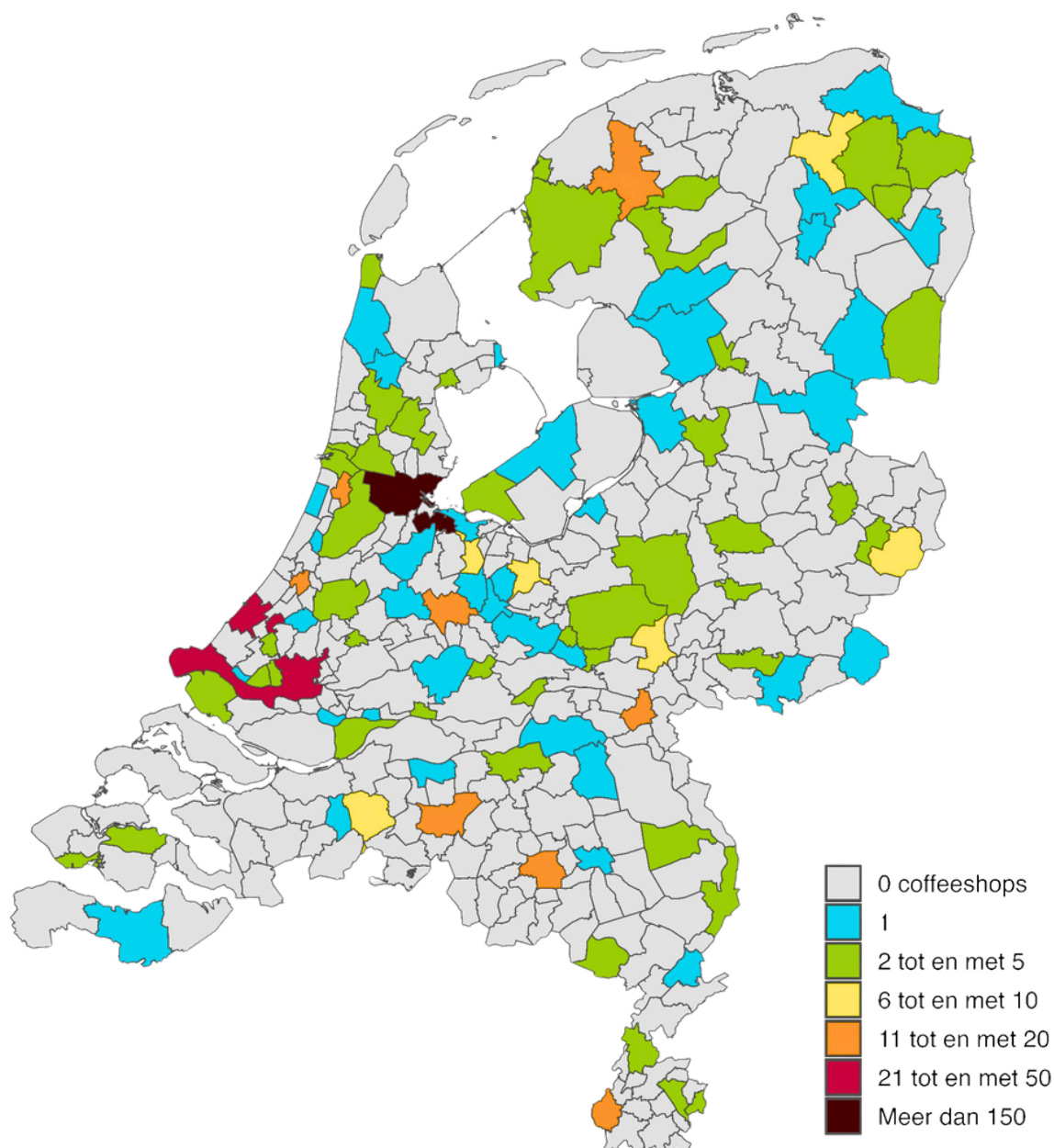
Peildatum: 31-12-24	Gemeenten*		Coffeeshops	
	n	%	n	%
Afhaalcoffeeshops	62	46	149	26
Consumptiecoffeeshops	70	52	371	66
Onbekend	4	3	43	8
Totaal*	136	100	563	100

*Het totaal bij de gemeenten telt niet op tot 103, omdat er in gemeenten zowel afhaal- als consumptie-coffeeshops kunnen zijn gevestigd.

2.1.4 Geografische spreiding

In de geografische spreiding van coffeeshops over Nederland is nauwelijks iets veranderd ten opzichte van voorgaande jaren (figuur 2.2). De concentraties van coffeeshops bevinden zich voornamelijk in de Randstad en de middelgrote steden in de provincies. Eind december 2024 zijn, net zoals in 2022, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag de enige gemeenten met meer dan 20 coffeeshops. Samen hebben zij 242 coffeeshops, hetgeen neerkomt op 43% van het totale aantal coffeeshops in Nederland. Het aantal coffeeshops in Amsterdam (167), Rotterdam (39) en Den Haag (36) is ten opzichte van de vorige meting gelijk gebleven.

Figuur 2.2 Geografische spreiding coffeeshops eind 2024

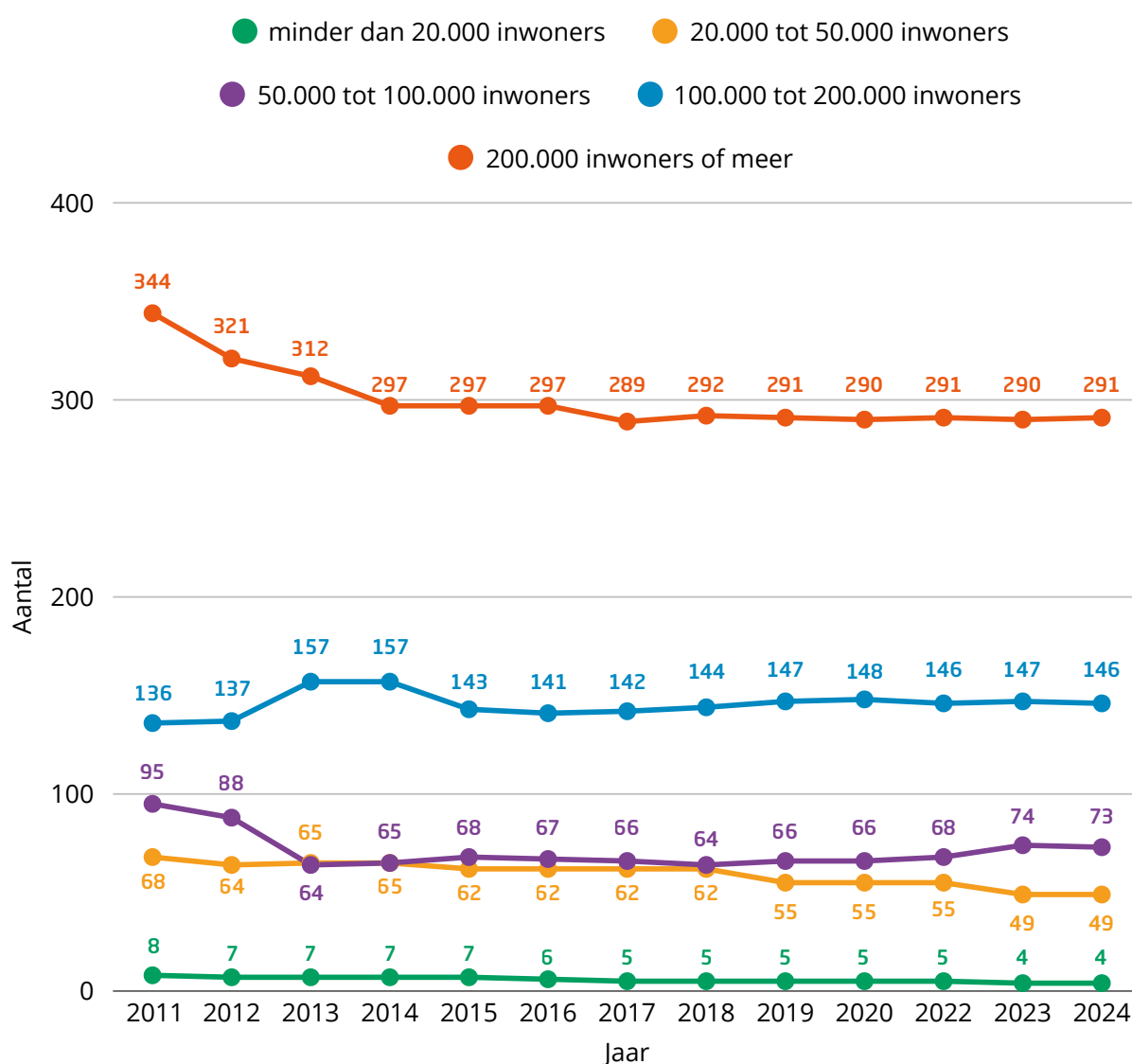


2.2 Coffeeshops per gemeente

Figuur 2.3 toont het aantal coffeeshops in relatie tot de grootte van gemeenten sinds 2011. Vanaf dat jaar zijn deze gegevens voor het eerst voor beide onderzoeksjaren beschikbaar. De stabilisatie van het aantal coffeeshops in de afgelopen jaren komt hierin duidelijk naar voren. In de grootste gemeenten (meer dan 200.000 inwoners) waren er eind 2024 in totaal 291 coffeeshops, vrijwel gelijk aan het aantal in 2023 (290).

Ook in andere gemeentecategorieën is deze stabilisatie merkbaar. In de middelgrote gemeenten (50.000 tot 100.000 inwoners) waren er eind 2024 73 coffeeshops, tegenover 74 in 2023. In de kleinste gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) bleef het aantal coffeeshops stabiel op 4 in zowel 2023 als 2024. Deze cijfers laten zien dat het aantal coffeeshops per gemeentegrootte de afgelopen jaren nauwelijks is veranderd, wat wijst op een stabiel coffeeshopbeleid in veel gemeenten.

Figuur 2.3 Aantal coffeeshops per categorie gemeentegrootte, 2011-2024

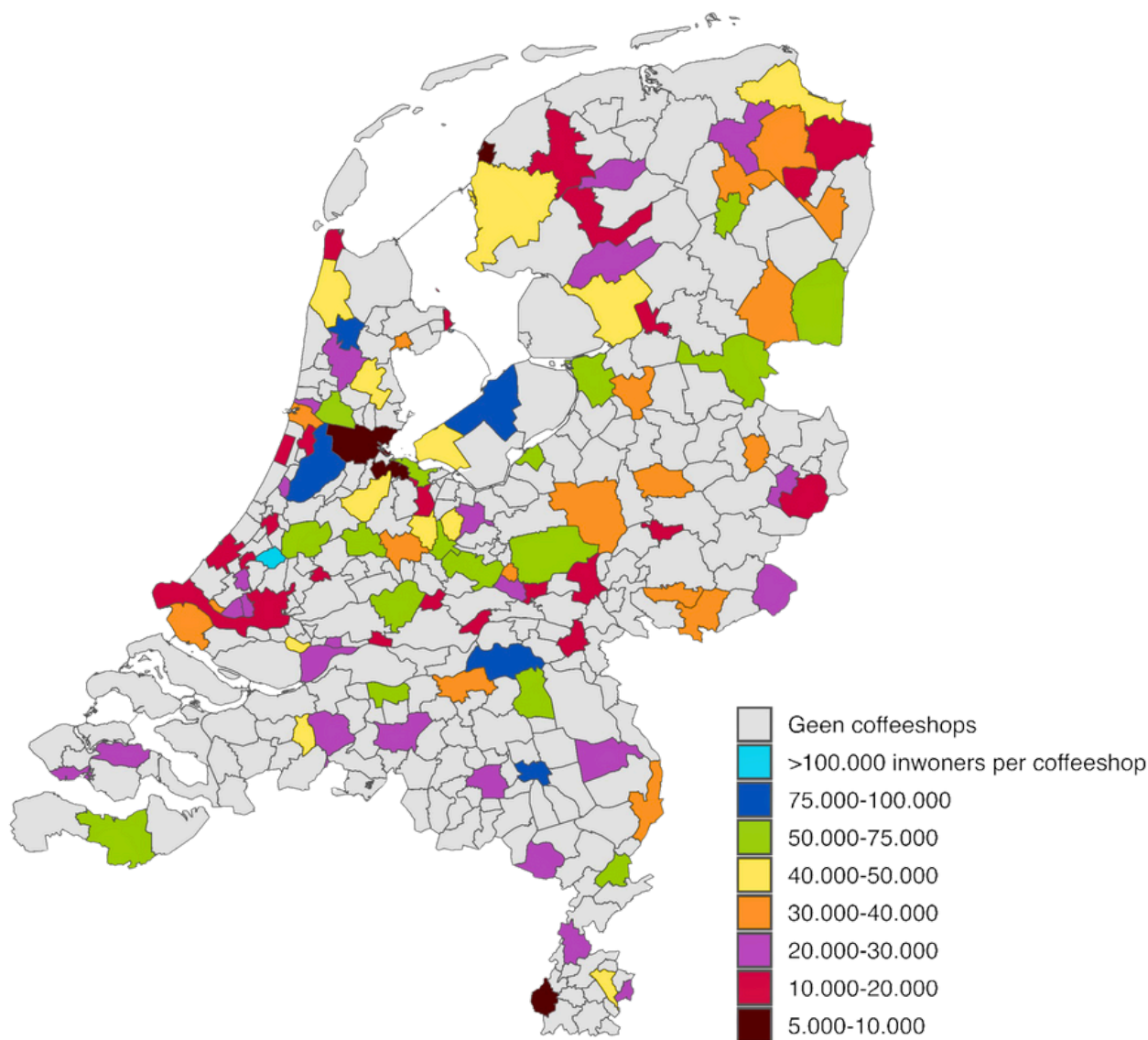


2.2.1 Coffeeshopdichtheid

Figuur 2.4 geeft een overzicht van de coffeeshopdichtheid per gemeente, uitgedrukt als het aantal inwoners per coffeeshop. Ook in deze meting over 2024 blijkt dat de coffeeshopdichtheid in Nederland relatief stabiel is gebleven ten opzichte van eerdere jaren. De belangrijkste bevindingen zijn als volgt:

- Voor de 103 gemeenten met ten minste één coffeeshop ligt het gemiddeld aantal inwoners per coffeeshop eind 2024 op 36.130. De mediaan, oftewel de middelste waarde, ligt lager: 31.028 inwoners per coffeeshop. Deze waarden liggen dicht bij de cijfers uit 2022, toen het gemiddelde 35.478 en de mediaan 30.021 bedroeg.
- De gemeente Amsterdam blijft de gemeente met de hoogste coffeeshopdichtheid, met gemiddeld één coffeeshop per 5.590 inwoners. Dit lage aantal is waarschijnlijk gerelateerd aan het grote aantal niet-ingezetenen bezoekers van coffeeshops in het centrum van de stad. De dichtheid is vrijwel gelijk aan die van de vorige meting, toen deze op 5.259 inwoners per coffeeshop lag.
- Aan de andere kant heeft de gemeente Zoetermeer nog steeds de laagste coffeeshopdichtheid, met één coffeeshop voor gemiddeld 129.188 inwoners. Daarmee blijft Zoetermeer, net als bij de vorige meting, de gemeente met het hoogste aantal inwoners per coffeeshop.

Figuur 2.4 Coffeeshopdichtheid (aantal inwoners per coffeeshop) eind 2024



3. Gemeentelijk beleid

Gemeenten zijn vrij om het lokale coffeeshopbeleid zelf verder in te vullen, mits zij binnen de landelijke kaders blijven. Zij kunnen kiezen uit verschillende beleidsvormen en deze, indien gewenst, nader specificeren. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk behandelen we de verschillende beleidsvormen en specificaties. Vervolgens gaan we in op de praktijk en hoe deze zich verhoudt tot het geformuleerde beleid. Ook besteden we aandacht aan aanvullende maatregelen die gemeenten kunnen nemen op grond van de Wet Bibob en artikel 13b van de Opiumwet.

3.1 Beleidsvormen en gevoerd beleid

Gemeenten in Nederland kunnen verschillende beleidsvormen hanteren voor coffeeshops. Er kan grofweg onderscheid worden gemaakt tussen drie beleidsvormen: het voeren van een nulbeleid, een gedoogbeleid of geen beleid.

3.1.1 Nul-, gedoog- of geen beleid

In vergelijking met de voorgaande meting is er weinig veranderd in het gemeentelijk beleid ten aanzien van coffeeshops (tabel 3.1). Eind 2024 hanteren 233 van de 342 gemeenten (68%) een nulbeleid, wat betekent dat in deze gemeenten geen coffeeshops worden gedoogd. Dit is een lichte daling ten opzichte van eind 2022 die verklaard kan worden door gemeentelijke fusies per 1 januari 2023. Bij de vorige meting ging het om 235 van de 344 gemeenten (68%) die een nulbeleid voerden.

Het aantal gemeenten met een gedoogbeleid is met één gestegen: 103 gemeenten (30%) staan eind 2024 de vestiging van coffeeshops toe, tegenover 102 gemeenten (30%) in 2022. In de nieuwe coffeeshopgemeente is nog geen coffeeshopvergunning verleend, omdat de procedures voor vergunningverlening ten tijde van dit onderzoek nog niet zijn afgerond. Hierdoor telt deze wel mee als gemeente met een gedoogbeleid, terwijl er feitelijk nog geen coffeeshop is gevestigd.

Daarnaast zijn er nog zes gemeenten (2%) die geen expliciet beleid hebben vastgesteld. Hoewel er in deze gemeenten geen coffeeshops zijn gevestigd, is er ook geen formeel besluit genomen om verkoop van cannabis uit te sluiten. Dit aantal is gedaald ten opzichte van de vorige meting in 2022 toen zeven gemeenten geen expliciet beleid hadden.

Tabel 3.1 Aantal gemeenten dat eind 2024 geen beleid, een nulbeleid of een gedoogbeleid hanteert

Beleidsvorm	n	%
Nulbeleid	233	68
Gedoogbeleid	103	30
Geen beleid	6	2
Totaal	342	100

3.1.2 Maximumbeleid en nadere specificaties

In vrijwel alle Nederlandse gemeenten waar coffeeshops worden gedoogd, geldt een maximumbeleid. Dit betekent dat er een vastgesteld maximum is voor het aantal coffeeshops dat binnen de gemeentegrenzen mag opereren. Eind 2024 geven 102 van de 103 coffeeshopgemeenten (99%) aan zo'n maximumbeleid te hanteren (zie figuur 3.1). Dat zijn er drie meer dan bij de vorige meting, toen 99 van de 102 gemeenten (97%) een maximumbeleid rapporteerden. Sommige van deze gemeenten hanteren een afnemend maximum. In deze gemeenten wordt het maximaal aantal automatisch verlaagd zodra een coffeeshop sluit, ongeacht de reden. Hierdoor neemt het aantal coffeeshops geleidelijk af, zonder dat er actief wordt ingegrepen.

Nadere specificaties coffeeshopbeleid

Vrijwel alle gemeenten waar coffeeshops zijn toegestaan, hanteren een maximumbeleid: zij stellen een limiet aan het aantal coffeeshops dat binnen de gemeentegrenzen mag opereren. Binnen dit kader kiezen gemeenten vaak voor aanvullende beleidsvormen. Deze kunnen afzonderlijk of in combinatie worden toegepast:

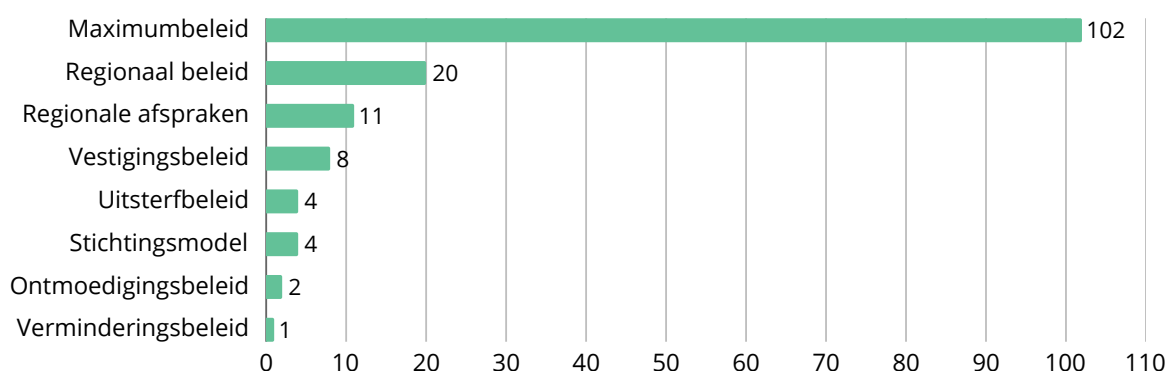
- Verminderingsbeleid: de gemeente streeft ernaar het aantal coffeeshops op termijn te verminderen. Dit kan actief worden gestuurd, maar er is nog geen nieuw maximum vastgesteld.
- Uitsterfbeleid: ook hier is het doel om het aantal coffeeshops terug te dringen. In tegenstelling tot het verminderingsbeleid is er bij het uitsterfbeleid wél een nieuw maximum vastgesteld, of is bepaald welke coffeeshops moeten verdwijnen (bijvoorbeeld buiten een aangewezen gebied). Soms is dit beleid gericht op het volledig beëindigen van coffeeshops (nulbeleid).
- Ontmoedigingsbeleid: de gemeente stelt strengere voorwaarden aan coffeeshops om nieuwe vestigingen te ontmoedigen en bestaande vestigingen geleidelijk te verminderen, zonder deze direct te verbieden.
- Stichtingsmodel: cannabisverkoop vindt plaats via één of meerdere gecontroleerde, niet-commerciële verkooppunten die ondergebracht zijn in een stichting. Dit model biedt meer grip op de verkoop en controle op kwaliteit.
- Vestigingsbeleid: coffeeshops mogen zich vestigen binnen de gemeente, mits het maximumbeleid dit toelaat. Er gelden echter strikte regels voor de locatie, bijvoorbeeld afstand tot scholen of woonwijken.
- Regionale afspraken: gemeenten kunnen ook samenwerken binnen een regio en gezamenlijk beleid opstellen. Dit zorgt voor meer samenhang en voorkomt dat beleid in de ene gemeente ongewenste effecten heeft in een andere.

Daarnaast geven 11 gemeenten (11%) bij deze meting over eind 2024 aan dat er regionale afspraken zijn gemaakt over het coffeeshopbeleid. Dit is een daling ten opzichte van twee jaar geleden, toen 14 gemeenten (14%) dergelijke afspraken rapporteerden. De regionale afspraken die zijn gemaakt, richten zich vooral op:

- Het maximumaantal coffeeshops binnen een regio;
- De verdeling van coffeeshops over gemeenten (wel of geen vestiging toegestaan);
- Afstemming van lokaal beleid binnen het EGC, zoals gezamenlijke regels en handhaving;
- Het Ingezetenen criterium (I-criterium): gemeenten stemmen onderling af of en hoe zij dit criterium (actief) handhaven.

Verder geven acht gemeenten (8%) aan dat zij eind 2024 hun beleid nader specificeren als een vestigingsbeleid. In deze gemeenten mogen coffeeshops zich vestigen zolang het maximumaantal niet wordt overschreden én aan specifieke vestigingsvoorwaarden wordt voldaan (zoals locatie-eisen). Dit is een stijging ten opzichte van de vorige meting over 2022, toen 6 gemeenten (6%) een vestigingsbeleid rapporteerden. In deze gevallen gaat het om een formele beleidswijziging.

Figuur 3.1 Gemeenten met een gedoogbeleid die het beleid nader gespecificeerd hebben in 2024, in absolute aantallen (n=103), meerdere antwoorden mogelijk



3.2 Verhouding beleid en praktijk

Bij deze meting is wederom onderzocht in hoeverre het werkelijke aantal coffeeshops overeenkomt met het vastgestelde maximum. Eén van de 103 coffeeshopgemeenten is buiten beschouwing gelaten, omdat deze gemeente aangeeft geen maximumbeleid te voeren. Uit de analyse blijkt dat in 89 gemeenten (86%) het aantal coffeeshops eind 2024 exact gelijk is aan het beleidsmatig toegestane maximum (zie tabel 3.2). Dit is een stijging ten opzichte van de vorige meting, toen dit in 84 gemeenten (82%) het geval was. In twee van deze 89 gemeenten wordt het zogeheten afnemend maximum gehanteerd: zodra een coffeeshop verdwijnt, wordt het maximum naar beneden bijgesteld. Hierdoor is het aantal coffeeshops in deze gemeenten per definitie gelijk aan het maximum. Dit beleid is onveranderd sinds de vorige meting.

In tien gemeenten (10%) ligt het aantal coffeeshops onder het vastgestelde maximum. Twee jaar geleden betrof dit nog 12 gemeenten (12%). Van deze tien gemeenten hebben er inmiddels twee concrete stappen gezet om het aantal coffeeshops in de praktijk uit te breiden, zodat beter kan worden voorzien in de lokale vraag naar cannabis.

Tot slot zijn er drie gemeenten (3%) waar het aantal coffeeshops het vastgestelde maximum overschrijdt. Dit is gelijk aan de vorige meting. Alle drie deze gemeenten hanteren een uitsterfbeleid: het aantal coffeeshops wordt geleidelijk teruggebracht tot het gewenste maximum zodra zich een natuurlijke uitstroom voordoet.

Tabel 3.2 Aantal coffeeshopgemeenten met een lager, gelijk of hoger aantal coffeeshops dan het vastgestelde maximum in 2024

Aantal coffeeshops t.o.v. vastgestelde maximum	n	%
Hoger	3	3
Gelijk	89	86
Lager	10	10
Niet van toepassing	1	1
Totaal	103	100

3.3 Aanvullende maatregelen

Gemeenten kunnen aanvullende maatregelen in hun coffeeshopbeleid opnemen om bijvoorbeeld drugstoerisme en de niet-gedoogde verkoop van cannabis tegen te gaan. In deze paragraaf wordt besproken in hoeverre gemeenten gebruik maken van dergelijke aanvullende maatregelen. Achtereenvolgens worden de Wet Bibob, de mogelijkheden om niet-gedoogde verkoop van cannabis tegen te gaan (Artikel 13b van de Opiumwet) en de maatregelen om drugstoerisme tegen te gaan besproken.

3.3.1 Wet Bibob

Sinds 1 juni 2003 kunnen gemeenten gebruikmaken van de Wet Bibob (Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). Deze wet is bedoeld om de integriteit van bestuursorganen te beschermen en is van toepassing op onder meer vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties. Ook coffeeshops vallen onder het bereik van deze wet. Gemeenten kunnen op basis van de Wet Bibob een vergunning weigeren of intrekken als er een ernstig vermoeden bestaat dat de vergunning zal worden misbruikt, bijvoorbeeld voor criminele doeleinden.

Bij deze meting is opnieuw aan gemeenten gevraagd of zij gebruikmaken van de Wet Bibob in het kader van coffeeshopbeleid. Van de 103 coffeeshopgemeenten geven 98 gemeenten (95%) aan dat zij de wet kunnen toepassen in het geval van coffeeshops. Slechts vier gemeenten (4%) geven aan géén gebruik te maken van de Wet Bibob bij coffeeshops, een daling ten opzichte van de vorige meting, toen dit nog acht gemeenten (8%) betrof.

Daarnaast is aan gemeenten gevraagd of zij de Wet Bibob ook daadwerkelijk op coffeeshops hebben toegepast in de periode 2023–2024. Van de 98 gemeenten die aangeven de wet te kunnen gebruiken, melden 46 gemeenten (47%) dat zij de Wet Bibob in deze periode ook daadwerkelijk hebben ingezet. De overige 52 gemeenten (53%) deden dat niet.

In 2023 werd de Wet Bibob 48 keer toegepast en in 2024 rapporteerden gemeenten 66 toepassingen. Daarnaast gaven zeven gemeenten aan geen onderscheid te maken tussen de jaren; zij meldden gezamenlijk nog eens 62 toepassingen over beide jaren samen.

3.3.2 Maatregelen drugstoerisme

Coffeeshops in Nederland kunnen buitenlandse bezoekers aantrekken die specifiek naar een Nederlandse gemeente afreizen met het doel om daar softdrugs te kopen — een verschijnsel dat vaak wordt aangeduid als ‘drugstoerisme’. Gemeenten is gevraagd in hoeverre zij hiermee te maken hebben. We merken hierbij op dat met de term ‘drugstoerisme’ uitsluitend wordt bedoeld op bezoekers die primair voor de aanschaf van softdrugs naar de gemeente komen. Bezoekers die om andere redenen naar de gemeente reizen en daarbij ook een coffeeshop bezoeken, vallen hier dus niet onder.

Van de 103 coffeeshopgemeenten geven 20 gemeenten (20%) aan dat zij in enige mate te maken hebben met drugstoerisme. Van deze 20 gemeenten handhaven 4 gemeenten (4%) het Ingezetenen criterium (I-criterium), zij het allemaal met lage prioriteit. Voor één van deze vier gemeenten is de handhaving van het I-criterium recent toegevoegd aan het beleid. Deze wijziging is ingevoerd omdat de gemeente deelneemt aan het EGC, hetgeen voor grensgemeenten gepaard gaat met de verplichting om het I-criterium op te nemen.

Aan de twintig gemeenten is gevraagd of zij – naast het hanteren van het I-criterium – aanvullende maatregelen hebben genomen om het drugstoerisme in bredere zin terug te dringen. Alle gemeenten geven aan dat dit niet het geval is. Voor hen vormt het I-criterium de enige en belangrijkste maatregel tegen drugstoerisme.

Deze uitkomst wijkt enigszins af van de vorige meting. Toen gaven twee gemeenten aan dat zij het G-criterium hadden aangescherpt met het oog op het terugdringen van drugstoerisme. Eén van deze gemeenten heeft deze aanscherping inmiddels laten vervallen vanwege deelname aan het EGC. De andere gemeente koppelt de aanscherping niet langer expliciet aan het tegengaan van drugstoerisme.

Daarnaast meldden bij de vorige meting twee andere gemeenten dat zij straathandel aanpakten met behulp van cameratoezicht en maatregelen tegen samenscholing. Of deze maatregelen nog steeds worden ingezet is onbekend. In elk geval worden ze door de betreffende gemeenten niet langer expliciet gekoppeld aan het bestrijden van drugstoerisme.

3.4 Toekomstplannen en externe factoren

Alle 103 coffeeshopgemeenten is gevraagd of zij plannen hebben om hun coffeeshopbeleid in de komende jaren te wijzigen. 101 gemeenten hebben deze vraag beantwoord. Van hen geven 50 gemeenten (50%) aan dat zij in 2025 of 2026 wijzigingen willen doorvoeren en de andere 51 (50%) niet.

Van deze 50 gemeenten geven 29 gemeenten (58%) aan dat hun plannen nog niet concreet zijn uitgewerkt en/of nog vertrouwelijk zijn. De overige 21 gemeenten (42%) hebben hun plannen nader gespecificeerd:

- In acht gemeenten (38%) is het coffeeshopbeleid verouderd en niet meer passend bij de lokale situatie. Zij willen het beleid actualiseren. Twee van deze gemeenten wachten hierbij de uitkomsten van het EGC af.
- Vier gemeenten (19%) geven aan beleidswijzigingen te plannen voor eind 2025 of 2026, maar noemen nog geen concrete inhoud.
- In drie gemeenten (14%) wordt het huidige beleid geëvalueerd met het oog op mogelijke aanpassing, maar zijn er nog geen concrete wijzigingsvoorstellen.
- Eveneens drie gemeenten (14%) zijn bezig met technische of operationele aanpassingen in het proces rond exploitatievergunningen, gedoogverklaringen of beheerderregels (zoals verkoophoeveelheden of afstandscriteria).
- In nog eens drie gemeenten (14%) wordt gesproken over het uitbreiden van het maximaal aantal gedoogde coffeeshoplocaties.

3.4.1. Externe invloeden op beleidswijzigingen

Aan alle gemeenten is gevraagd of externe factoren in de afgelopen jaren een rol hebben gespeeld in het lokale coffeeshopbeleid. Specifiek is daarbij ingegaan op vier actuele thema's: het landelijke verbod op rookruimtes, het EGC, de nieuwe cannabiswetgeving in Duitsland en de verdeelprocedure van het exploitatierecht. Telkens is geïnventariseerd of deze ontwikkelingen onderwerp van discussie zijn geweest en of zij volgens de betrokken ambtenaren daadwerkelijk invloed hebben gehad op het functioneren van coffeeshops.

Hoewel expliciet is gevraagd naar de situatie in de periode 2023–2024, blijkt uit de antwoorden van gemeenten dat zij deze discussies en invloeden vaak over een ruimere periode hebben beschreven. Om die reden worden de resultaten niet vergeleken met die van de vorige meting.

3.4.1.1 Verbod op rookruimtes

Sinds het landelijke verbod op rookruimtes op 1 juli 2022 van kracht werd, ervaren 13 van de 103 gemeenten met coffeeshops daadwerkelijk gevolgen voor het functioneren van deze zaken. Volgens betrokken ambtenaren heeft de sluiting van rookruimtes ertoe geleid dat coffeeshops vaker worden gebruikt als afhaallocatie. Hierdoor komt de sociale functie van de coffeeshop — als veilige en gecontroleerde plek voor gebruik — onder druk te staan. In sommige gevallen hebben exploitanten hun pand hierop aangepast, bijvoorbeeld door het inrichten van een loket. Ook geven zij aan dat het vluchtigere contact tussen personeel en klanten het zicht op gebruiksgedrag vermindert.

Zeven andere gemeenten spreken niet van directe gevolgen, maar geven aan dat het rookruimteverbod wel onderwerp van gesprek is geweest binnen het lokaal bestuur of in overleg met coffeeshophouders, politie of zorgpartners. De discussie richt zich onder meer op mogelijke toename van gebruik in de openbare ruimte, het verlies van sociale controle en de vraag of bestaande vergunningseisen — zoals de verplichting tot zitgelegenheid — nog wel passend zijn. In één gemeente is onderzocht of het toestaan van terrassen een oplossing zou kunnen bieden, maar dit bleek binnen de huidige regelgeving niet haalbaar. Ook op regionaal niveau, zoals in Limburg, is het onderwerp besproken. Daar streven gemeenten naar een gezamenlijke aanpak in de omgang met het verbod. In de overige 83 gemeenten heeft het verbod op rookruimten niet tot discussie of beleidswijzigingen geleid.

3.4.1.2 Experiment Gesloten Coffeeshopketen (EGC)

Uit de inventarisatie blijkt dat in 22 gemeenten discussie is gevoerd over het landelijke EGC. De gesprekken richtten zich met name op de vraag of de gemeente wilde deelnemen aan het experiment, of eventueel in de toekomst zou willen instappen als die mogelijkheid zich voordoet. Deze discussies vonden plaats binnen de gemeenteraad, met coffeeshophouders of andere lokale partners.

De aard van de gesprekken verschilde per gemeente. Sommige gemeenten toonden zich actief geïnteresseerd in deelname, terwijl andere vooral de ontwikkelingen volgden of de voorwaarden voor mogelijke deelname verkenden. In enkele gevallen leidde dit tot, toen daartoe een mogelijkheid bestond, een officiële aanmelding, die uiteindelijk niet werd gehonoreerd of werd ingetrokken vanwege het ontbreken van consensus met coffeeshophouders.

In totaal gaven 13 gemeenten aan dat het experiment daadwerkelijk invloed heeft gehad op het lokale beleid. Deze invloed manifesteerde zich op verschillende manieren, waaronder:

- Aanpassing van het coffeeshopbeleid, zodat dit in overeenstemming is met de wet- en regelgeving van het experiment.
- Herziening van handhavingssafspraken, met name rondom het I-criterium.
- Uitstel van beleidsbesluiten, bijvoorbeeld over de verplaatsing of spreiding van coffeeshops, in afwachting van de uitkomsten van het experiment.
- Aanpassing van vergunningstermijnen, bijvoorbeeld vanwege deelname als interventiegemeente, het huisvesten van een teeltlocatie, of met het oog op een mogelijke toekomstige legalisering van de verkoop van softdrugs.

3.4.1.3 Nieuwe cannabiswetgeving Duitsland

Uit de inventarisatie blijkt dat in zeven gemeenten discussie is gevoerd over de gevolgen van de nieuwe cannabiswetgeving in Duitsland. Deze gesprekken vonden plaats binnen de gemeenteraad of met lokale partners en richtten zich vooral op de mogelijke impact op het grensoverschrijdend drugstoerisme en de rol van coffeeshops in de eigen gemeente. In sommige gevallen werd gespeculeerd over een mogelijke afname van Duitse bezoekers, wat aanleiding gaf tot vragen over het maximumaantal coffeeshops of de noodzaak tot beleidsaanpassing.

In drie gemeenten heeft de Duitse wetswijziging daadwerkelijk geleid tot beleidsmatige of praktische gevolgen. Deze invloed kwam onder meer tot uiting in:

- Monitoring van bezoekersstromen, met name in grensgemeenten waar traditioneel veel Duitse klanten komen.
- Waargenomen terugloop van Duitse klanten, in sommige gevallen met tellingen onderbouwd.
- Beleidsmatige reflectie, bijvoorbeeld over het aantal coffeeshops of de spreiding daarvan in relatie tot een mogelijk veranderende vraag naar cannabisproducten, die vooralsnog niet tot beleidswijzigingen heeft geleid.

3.4.1.4 Verdeelprocedure exploitatierecht

Bij deze meting is voor het eerst gevraagd of gemeenten van plan zijn om in de toekomst hun verdeelprocedure voor exploitatievergunningen voor coffeeshops aan te passen. Uit de analyse komt naar voren dat 32 gemeenten voornemens zijn hun procedure te herzien. De aard en ambitie van deze voorgenomen aanpassingen lopen uiteen, maar lijken in veel gevallen gericht op het kunnen anticiperen op een mogelijke toekomstige verplichting om de regels die gelden voor schaarse rechten toe te passen bij de verdeling van exploitatierechten.

Vier gemeenten richten zich op het herzien van hun bestaande procedures. Zij beschikken al over een vorm van selectie- of toewijzingsbeleid — doorgaans in de vorm van loting — maar willen dit actualiseren of verbeteren. Uit de antwoorden van de gemeenten blijkt niet precies wat zij hiermee bedoelen. Vermoedelijk gaat het om het aanpassen van de verdeelprocedures, zodat deze beter aansluiten bij de geldende wet- en regelgeving en recente jurisprudentie.

De overige 28 gemeenten zijn van plan om een volledig nieuwe verdeelprocedure in te voeren. Vaak gaat het om het opzetten van transparante en objectieve criteria voor het toewijzen van exploitatierechten, bijvoorbeeld wanneer een vergunning vrijkomt of een nieuwe coffeeshop wordt toegestaan. Twee veelgenoemde voorbeelden zijn de invoering van een lotingssysteem (soms via een notaris) en het hanteren van een openbare inschrijfprocedure met een puntensysteem. In dat laatste geval vindt een kwalitatieve selectie plaats op basis van vooraf vastgestelde criteria, zoals een ondernemingsplan en de geschiktheid van de locatie. Gemeenten duiden dit ook wel aan als een 'vergelijkende toets'.

Tien gemeenten zeggen iets over de geldigheidsduur van het exploitatierecht voor coffeeshops. De meest genoemde termijnen zijn:

- 5 jaar: dit is de meest voorkomende geldigheidsduur. Vier gemeenten kiezen hiervoor vanwege transparantie, bestuurlijke evenredigheid en de mogelijkheid om beleid periodiek te herzien. Soms wordt de eerste termijn als overgangsrecht gegund aan de zittende exploitant.
- 6 jaar: twee gemeenten hanteren een iets langere termijn, vaak gekoppeld aan een puntensysteem of openbare selectieprocedure.
- 10 jaar: drie gemeenten geven de voorkeur aan een langere geldigheidsduur, bijvoorbeeld bij loting of wanneer een exploitant de coffeeshop op een nieuwe locatie opent.
- Geen vaste duur: in één gemeente is geen geldigheidsduur vastgelegd, tenzij dit voortvloeit uit planologische bepalingen.



4. Criteria, toezicht en controle

Alle gemeenten die ten minste één coffeeshop gedogen dienen de landelijke AHOJGI-criteria te hanteren. Daarnaast kunnen gemeenten ervoor kiezen om aanvullende vestigings- en/of overige criteria vast te stellen. In dit hoofdstuk behandelen we allereerst in hoeverre gemeenten de AHOJGI-, vestigings- en overige criteria in hun beleid hebben vastgelegd. Vervolgens bespreken we welke instanties verantwoordelijk zijn voor de controle op naleving van de criteria en welke acties daarvoor zijn ondernomen. Tenzij anders vermeld, hebben de gepresenteerde resultaten betrekking op het kalenderjaar 2024.

4.1 AHOJGI-criteria en Maximale handelshoeveelheid

In de Aanwijzing Opiumwet van het OM worden de landelijke gedoogkaders voor coffeeshops weergegeven. Gemeenten kunnen binnen dit landelijke kader invulling geven aan het eigen coffeeshopbeleid. Daarbij mogen gemeenten afwijken van de formulering in de Aanwijzing Opiumwet mits dit geen verruiming van de gestelde kaders tot gevolg heeft. Als landelijke criteria niet in het beleid zijn opgenomen, wordt daar geen toezicht op gehouden en kunnen geen sancties worden opgelegd.

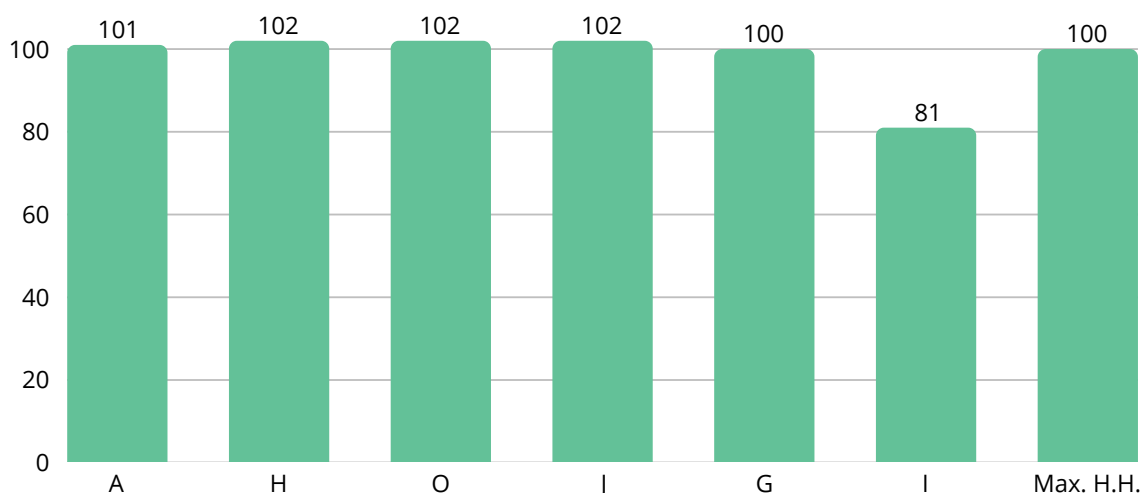
4.1.1 AHOJGI-criteria

Het aantal gemeenten met een coffeeshopbeleid waarin de AHOJGI-criteria en de maximale handelshoeveelheid zijn vastgelegd, is gewijzigd ten opzichte van de vorige meting over 2022 (zie figuur 4.1). Voor de H-, O- en J-criteria geldt nog steeds dat 102 coffeeshopgemeenten deze in hun beleid hebben opgenomen. Eén gemeente heeft aangegeven de handhaving van de AHOJGI-criteria niet in het beleid te hebben opgenomen.

Wat betreft het A-criterium (101 gemeenten), het G-criterium (100 gemeenten) en de maximale handelshoeveelheid (eveneens 100 gemeenten), blijkt dat vrijwel alle gemeenten deze criteria in hun beleid hebben opgenomen. Het I-criterium is daarentegen door minder gemeenten vastgelegd: 81 van de 103 gemeenten (79%) hebben dit opgenomen, wat een duidelijke stijging is ten opzichte van de vorige meting, toen 76 gemeenten (75%) dit aangaven. Later in dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het I-criterium.

Een mogelijke verklaring voor de verschillen in aantallen is dat de onderzoekers dit jaar de vragenlijst vooraf hebben ingevuld op basis van beschikbare beleidsdocumenten. Hierdoor is de vragenlijst mogelijk vollediger ingevuld, wat het verschil in aantallen zou kunnen verklaren.

Figuur 4.1 Aantal coffeeshopgemeenten dat de AHOJGI-criteria en de Maximale handelshoeveelheid (Max HH) heeft vastgelegd in 2024



4.1.2 Definities AHOJGI-criteria

De meeste gemeenten hanteren bij het vaststellen van hun beleid de definities zoals opgenomen in de Aanwijzing Opiumwet van het OM. Acht van de 103 gemeenten (8%) wijken hiervan af. Dit is een toename ten opzichte van de vorige meting, waarbij vijf gemeenten (5%) afwijkende definities hanteerden. De geconstateerde afwijkingen en ontwikkelingen zijn als volgt:

- Vijf gemeenten hebben hun beleid met betrekking tot de maximale handelsvoorraad aangepast in het kader van het EGC. In deze gemeenten geldt een afwijkende richtlijn: coffeeshops mogen een gereguleerde voorraad cannabis aanhouden die overeenkomt met een weekvoorraad. Voor de gedoogde voorraad blijft de maximale handelsvoorraad van 500 gram van kracht.
- Twee gemeenten, die niet aan het EGC deelnemen, hanteren een afwijkende definitie voor de maximale handelshoeveelheid. In één van deze gemeenten wordt pas bestuurlijk gehandhaafd bij een hoeveelheid van 3000 gram of meer.
- Eén gemeente wijkt af van het G-criterium door een lagere maximale transactiehoeveelheid te hanteren dan de vijf gram die in de Aanwijzing Opiumwet is opgenomen. In deze gemeente geldt een limiet van twee gram per klant per dag. In de vorige meting hanteerden nog twee gemeenten een lagere transactiehoeveelheid.

4.1.3 Ingezetenencriterium (I-criterium)

Volgens landelijke richtlijnen moeten gemeenten het I-criterium opnemen in hun coffeeshopbeleid. Toch blijkt uit de meting dat dit niet overal gebeurt. Gemeenten hanteren verschillende benaderingen, afhankelijk van hun lokale situatie en prioriteiten. Er blijken in de praktijk vier vormen van toepassing te zijn:

- Niet in beleid, geen controle: het I-criterium is niet opgenomen in het beleid en wordt dus ook niet gehandhaafd.
- Wel in beleid, geen actieve controle: het criterium staat in het beleid, maar er wordt niet actief op gecontroleerd.
- Wel in beleid, lage prioriteit: gemeenten controleren met lage prioriteit. In de praktijk betekent dit vaak dat er nauwelijks toezicht is, tenzij er sprake is van overlast of signalen van drugstoerisme.
- Wel in beleid, hoge prioriteit: gemeenten controleren actief en strikt. Alleen Nederlandse ingezetenen mogen coffeeshops betreden en cannabis kopen. Hierop wordt toezicht gehouden.

In het kader van deze monitor is voor de vierde keer aan gemeenteambtenaren gevraagd of hun gemeente toezicht houdt op het I-criterium en, zo ja, met welke prioriteit. De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel 4.1 Bij deze meting zijn de vragenlijsten vooraf deels ingevuld door de onderzoekers op basis van de beleidsstukken. Dit heeft met name geleid tot verschuivingen in de categorieën 'niet opgenomen' en 'wel opgenomen, geen actieve controle'.

De belangrijkste bevindingen zijn als volgt:

- In 23 van de 103 gemeenten (22%) is het I-criterium niet opgenomen in het gemeentelijk beleid. In deze gemeenten wordt dan ook geen actief toezicht gehouden op dit criterium. Bij de vorige meting betrof dit nog 16 gemeenten (16%).
- In 53 gemeenten (51%) is het I-criterium wel opgenomen in het beleid, maar wordt er in de praktijk geen actieve controle uitgevoerd. Dit percentage is gelijk ten opzichte van de vorige meting, toen het om 52 gemeenten (51%) ging. De situatie in deze gemeenten komt overeen met die in gemeenten waar het criterium niet in het beleid is opgenomen.
- In 25 gemeenten (24%) wordt het I-criterium met lage prioriteit gehandhaafd. Dit is een daling ten opzichte van de vorige meting, toen dit nog in 30 gemeenten (29%) het geval was. Uit nadere analyse blijkt dat deze gemeenten doorgaans geen actief toezicht houden, vooral vanwege het ontbreken van (problematisch) drugstoerisme. Handhaving vindt meestal pas plaats bij signalen van overlast. Hoewel het I-criterium formeel is opgenomen in het handavingsarrangement, worden sancties in de praktijk zelden opgelegd. De afspraken over handhaving worden doorgaans binnen de lokale driehoek gemaakt.

- Slechts 2 gemeenten (2%) controleren met hoge prioriteit op het I-criterium. Dit is een afname ten opzichte van de vorige meting, toen het nog om 4 gemeenten (4%) ging. In deze gemeenten wordt het landelijke beleid strikt gevolgd: niet-ingezetenen van Nederland hebben geen toegang tot coffeeshops en mogen geen cannabis kopen. Hierop wordt actief toezicht gehouden.

Tabel 4.1 Aantal coffeeshopgemeenten dat het I-criterium al dan niet in het beleid hebben opgenomen en het met lage of hoge prioriteit controleert in 2024

Status handhaving I-criterium	n	%
Niet in beleid	23	22
Wel in beleid, geen actieve controle	53	51
Lage prioriteit	25	24
Hoge prioriteit	2	2
Totaal	103	100

4.2 Vestigingscriteria

Naast de AHOJGI-criteria en de Maximale handelshoeveelheid kunnen gemeenten aanvullende criteria hanteren. Zo kunnen zij criteria opstellen waaraan de locatie van een coffeeshop moet voldoen wil deze in aanmerking komen voor een gedoogverklaring c.q. gedoogstatus. Deze criteria worden doorgaans aangeduid met de term 'vestigingscriteria'.

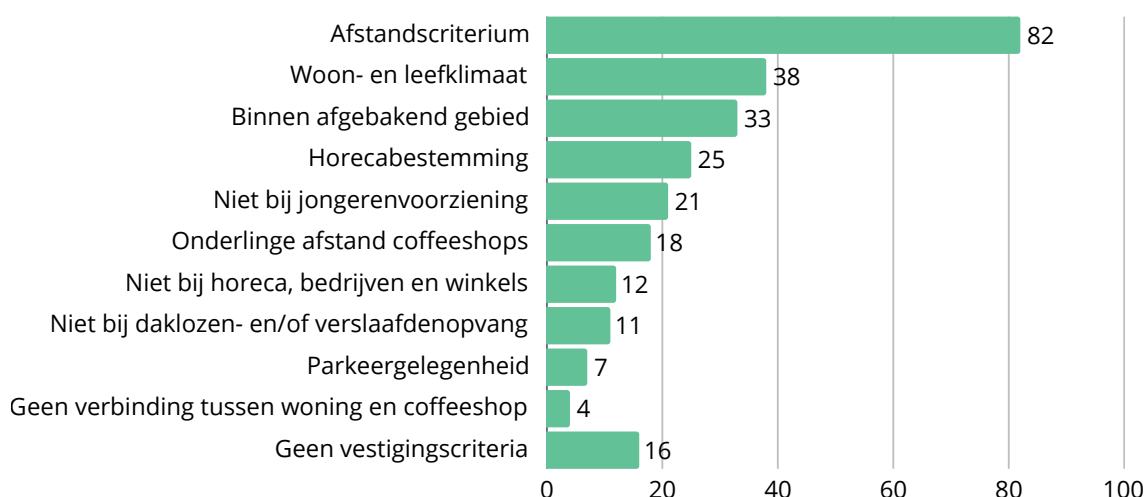
Nadere toelichting voornaamste vestigingscriteria

- Afstandscriterium: coffeeshops kunnen niet worden gevestigd binnen een bepaalde afstand van een onderwijsvoorziening;
- Woon- en leefklimaat: de vestiging van een coffeeshop mag geen negatief effect hebben op het woon- en leefklimaat van de directe omgeving;
- Horecabestemmingsplan: coffeeshops kunnen alleen gevestigd worden op locaties met een horecabestemming;
- Binnen afgebakend gebied: coffeeshops kunnen alleen worden gevestigd binnen een specifiek afgebakend gebied;
- Niet bij jongerenvoorziening: coffeeshops kunnen niet worden gevestigd in de nabijheid van een jongerenvoorziening. Sommige gemeenten brengen dit onder in een afstandscriterium;
- Onderlinge afstand coffeeshops: er moet een minimale afstand zijn tussen twee coffeeshops;
- Niet bij horeca, winkels en bedrijven: coffeeshops kunnen niet worden gevestigd in de nabijheid van horeca, winkels en bedrijven. Het varieert per gemeente voor welk soort horeca, winkels of bedrijven dit vestigingscriterium geldt;
- Niet bij daklozen- en of verslaafdenopvang: coffeeshops kunnen niet worden gevestigd in de nabijheid van een daklozen- en of verslaafdenopvang. Sommige gemeenten spreken in plaats daarvan over 'voorzieningen voor groepen met een kwetsbare positie';
- Geen verbinding tussen woning en coffeeshop: er mag geen coffeeshop worden gevestigd als deze in verbinding staat met een woning;
- Parkeergelegenheid: bij de vestiging van een coffeeshop dient voldoende parkeergelegenheid te worden gerealiseerd.

Ook bij deze meting is gemeenteambtenaren gevraagd welke vestigingscriteria zij in het coffeeshopbeleid hebben opgenomen (zie figuur 4.2). De belangrijkste bevindingen zijn als volgt:

- 87 van de 103 coffeeshopgemeenten (84%) hanteren ten minste één vestigingscriterium. Dit is een daling ten opzichte van twee jaar geleden, toen nog 98 gemeenten (96%) dergelijke criteria toepasten.
- Het afstandscriterium blijft het meest toegepaste vestigingscriterium. Eind 2024 is dit criterium van kracht in 82 gemeenten (80%), één minder dan bij de vorige meting (83 gemeenten, 81%). In de volgende paragraaf wordt dit criterium nader toegelicht.
- In vergelijking met de vorige meting is het totaal aantal gehanteerde vestigingscriteria aanzienlijk lager. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat gemeenten dit jaar uitsluitend het formele coffeeshopbeleid als bron hebben gebruikt. Hierdoor zijn aanvullende werkafspraken of ongeschreven regels buiten beschouwing gelaten. Vermoedelijk heeft dit in eerdere jaren geleid tot een hoger aantal geregistreerde criteria.
- Na het afstandscriterium zijn, net als in de voorgaande meting, de meest gehanteerde vestigingscriteria dat de aanwezigheid van een coffeeshop geen negatieve invloed mag hebben op de woon- en leefomgeving (37%) en dat coffeeshops uitsluitend binnen een duidelijk afgebakend gebied gevestigd mogen worden (32%).

Figuur 4.2 Gemeentelijke vestigingscriteria voor het gedogen van een coffeeshop in 2024 (n=103), meerdere antwoorden mogelijk



4.2.1 Afstandscriterium

Hieronder gaan we nader in op het vestigingscriterium dat door de meeste gemeenten - 82 (80%) van de 103 - wordt gehanteerd, te weten een afstandscriterium. Het afstandscriterium zou per 1 januari 2014 aan de landelijke gedoogcriteria worden toegevoegd, in november 2012 liet de minister van Veiligheid en Justitie echter per brief aan de Tweede Kamer weten dat dit criterium niet via de landelijke regels zou worden opgelegd. Het staat gemeenten sindsdien vrij om op basis van de lokale situatie een minimale afstand tussen een coffeeshop en een onderwijsinstelling te hanteren. Gemeenten geven dan ook verschillend invulling aan het afstandscriterium. Zij kunnen zelf bepalen op welke onderwijsinstellingen het afstandscriterium betrekking heeft en wat de minimale afstand moet zijn tussen een onderwijsinstelling en een coffeeshop.

4.2.1.1 Minimale afstand

Van de 82 (80%) gemeenten met een afstandscriterium hebben 79 (77%) de minimale afstand tussen een coffeeshop en een onderwijsinstelling vastgelegd in het coffeeshopbeleid. In tabel 4.2 is weergegeven welke minimale afstand deze gemeenten hanteren in hun lokale afstandscriterium.

De belangrijkste bevindingen zijn als volgt:

- Net als bij de vorige meting hanteren de meeste gemeenten een afstand van 250 meter of minder. Het gaat om 40 (51%) van de 79 gemeenten. Dat zijn er iets minder dan bij de vorige meting, waarbij het ging om 45 (55%) van de 82 gemeenten.
- Een afstand van meer dan 250 meter wordt, net als bij de vorige meting, door 33 (42%) van de 79 gemeenten gehanteerd. Voor de gemeenten die een afstand van meer dan 250 meter hanteren, geldt - net als bij de vorige meting - dat het meestal om 300 of 350 meter gaat.
- Zes (8%) van de 79 gemeenten laten de afstand afhangen van de locatie van de coffeeshop of het type onderwijsinstelling.

Tabel 4.2 Coffeeshopgemeenten met een afstandscriterium die de afstand tot onderwijsinstellingen hebben vastgelegd in het coffeeshopbeleid in 2024

Gehanteerde afstand	n	%
250 meter of minder	40	51
Meer dan 250 meter	33	42
Afhankelijk van locatie coffeeshop of type onderwijsinstelling	6	8
Totaal	79	100

4.2.1.2 Coffeeshops die binnen de afstand vallen

In vijf (6%) van de 82 gemeenten met een afstandscriterium zijn één of meer coffeeshops dichterbij in de buurt van een onderwijsinstelling gevestigd dan het afstandscriterium voorschrijft. In totaal gaat het om minimaal zeven coffeeshops in deze vijf gemeenten. Een exact aantal kan niet worden gegeven, omdat één gemeente niet zeker weet om hoeveel coffeeshops het precies gaat. Bij de vorige meting ging het nog om minimaal tien coffeeshops in tien gemeenten. Drie gemeenten geven aan dat de coffeeshops die binnen de afstand vallen al op de huidige locatie waren gevestigd voordat het afstandscriterium lokaal werd vastgesteld. Voor deze coffeeshops wordt een uitzondering gemaakt, aldus de gemeenten. Er is sprake van een zogenoemd overgangsbeleid. In één gemeente is voor het eerst een gedoogbeleid ingevoerd met betrekking tot de vestiging van een coffeeshop.

4.2.1.3 Type onderwijsinstelling

Naast de afstand kunnen gemeenten ook aangeven voor welke onderwijsinstellingen het afstandscriterium geldt. In 77 (94%) van de 82 gemeenten met een afstandscriterium geldt het criterium in ieder geval voor het voortgezet onderwijs (tabel 4.3). In respectievelijk 45 (55%) en 62 (76%) van de 82 gemeenten met een afstandscriterium geldt dit voor basisscholen en het Middelbaar Beroeps Onderwijs (MBO). Verder zijn er 14 (17%) van de 82 gemeenten die een afstandscriterium laten gelden voor onderwijsinstellingen die we onder de categorie 'overig' scharen. Het gaat hier om scholen voor het speciaal onderwijs, jeugdinstanties en jongerencentra of om gemeenten waar het afstandscriterium voor 'scholen' in het algemeen geldt.

Tabel 4.3 Coffeeshopgemeenten met een afstandscriterium en de onderwijsinstellingen waarvoor dit geldt in 2024 (n=82), meerdere antwoorden mogelijk

Onderwijsinstellingen	n	%
Basisscholen	45	55
Voortgezet onderwijs	77	94
Middelbaar beroepsonderwijs	62	76
Anders	14	17

Uit een nadere analyse blijkt dat de meeste gemeenten het afstandscriterium laten gelden voor twee typen onderwijsinstellingen (tabel 4.4). Het gaat om 37 (45%) van de 82 gemeenten. In 31 (38%) gemeenten is het op drie typen onderwijsinstellingen van toepassing. In respectievelijk zeven (9%) gemeenten geldt het afstandscriterium voor vier typen of één type onderwijsinstelling(en).

Tabel 4.4 Aantal coffeeshopgemeenten met een afstandscriterium dat in 2024 geldt voor één, twee, drie of vier typen onderwijsinstellingen

Aantal typen onderwijsinstellingen	n	%
1	7	9
2	37	45
3	31	38
4	7	9
Totaal	82	100

4.3 Overige criteria

Gemeenten kunnen, naast de locatie van een coffeeshop, ook aanvullende voorwaarden stellen voor het verlenen van een gedoogstatus. Deze criteria hebben niet altijd direct betrekking op de fysieke vestiging, maar zijn wel bepalend voor de toelating. Denk bijvoorbeeld aan eisen over het uiterlijk van de coffeeshop, zoals het schoonhouden van de omgeving of het beschikbaar stellen van voorlichtingsmateriaal over verantwoord cannabisgebruik. Ook kunnen er voorwaarden gelden voor de bedrijfsvoering en het personeel, zoals de aanwezigheid van een leidinggevende of verplichte trainingen.

Vanwege de grote variatie in deze aanvullende eisen zijn ze onderverdeeld in zeven thematische categorieën:

- Fysieke en uiterlijke kenmerken: bijvoorbeeld een verbod op terrassen of eisen aan de uitstraling van het pand.
- Toegangs- en openingsbeleid: zoals vaste openingstijden.
- Productaanbod en aanvullende diensten: denk aan het al dan niet toestaan van de verkoop van smartproducten of kansspelen.
- Informatie en preventie: bijvoorbeeld het verplicht aanbieden van voorlichtingsmateriaal over middelengebruik.
- Personeel en toezicht: zoals de aanwezigheid van een leidinggevende of het volgen van trainingen door medewerkers.
- Organisatie en interne controle: denk aan het opstellen van een bedrijfsplan, het bijhouden van een boekhouding of het inzetten van portiers.
- Overige bepalingen: een brede categorie met uiteenlopende aanvullende voorwaarden.

Van de 103 Nederlandse gemeenten met coffeeshops hebben er 43 (42%) aanvullende beleidscriteria opgesteld. Zoals weergegeven in figuur 4.3, richten 40 gemeenten (39%) zich specifiek op het toegangs- en openingsbeleid. In 28 van deze gemeenten (27%) zijn vaste openingstijden verplicht gesteld.

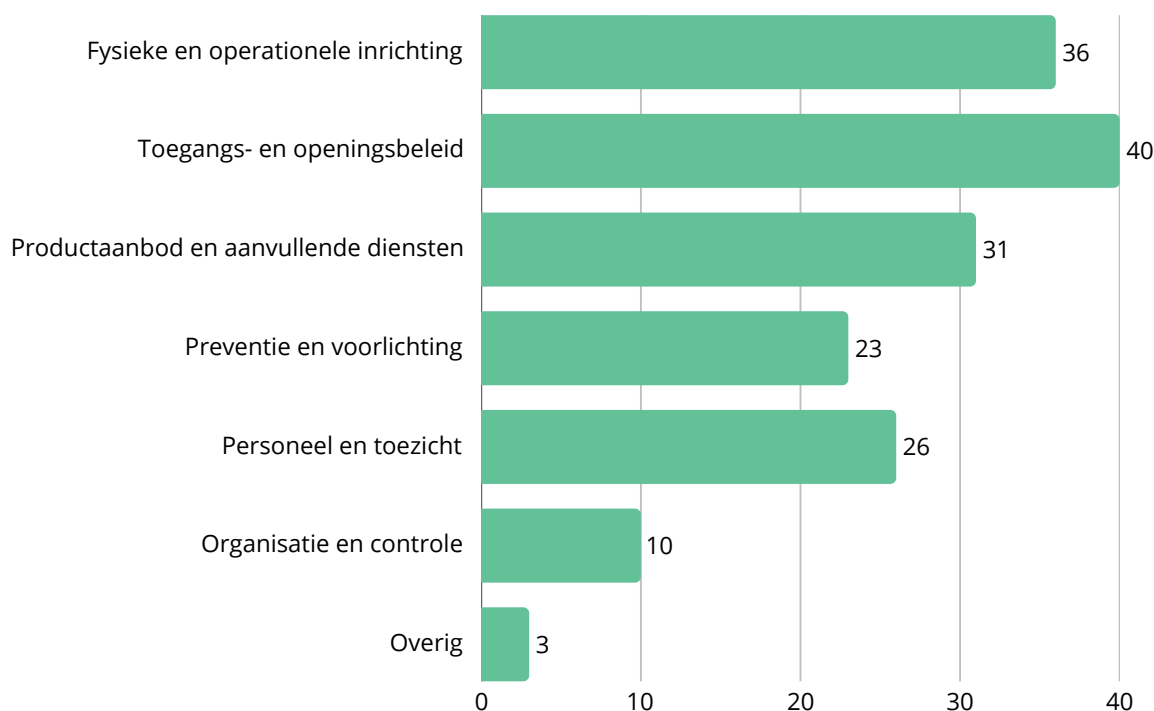
Daarnaast hanteren 36 gemeenten (35%) extra voorwaarden voor de fysieke en operationele inrichting van coffeeshops. Zo staan 17 gemeenten (17%) geen terrassen toe en eisen 19 gemeenten (18%) dat de coffeeshop een 'open en laagdrempelig karakter' heeft. Verder verplichten 23 gemeenten (22%) het beschikbaar stellen van voorlichtingsmateriaal, zoals folders over verslavingspreventie.

Belangrijke wijziging in de meetmethode

De resultaten met betrekking tot de overige criteria die gemeenten in hun beleid hebben opgenomen, zijn niet één-op-één te vergelijken met eerdere metingen. Bij deze meting is namelijk een belangrijke wijziging doorgevoerd: voor een groot deel van de gemeenten zijn vooraf de beleidsstukken gecontroleerd op wijzigingen. Deze informatie is vervolgens direct opgenomen in de dataset. Hierdoor hoefden gemeentelijke ambtenaren alleen nog vragen te beantwoorden die niet uit het beleid af te leiden zijn, zoals het aantal coffeeshops, het gebruik van specifieke beleidsinstrumenten, gemaakte werkafspraken, geconstateerde overtredingen en opgelegde sancties.

Voorheen werd deze controle alleen uitgevoerd bij tegenstrijdige of onlogische antwoorden. De wijziging is met name doorgevoerd voor deze vraag, omdat in eerdere metingen werd gevraagd of er wijzigingen waren opgetreden en zo ja, op welke aanvullende criteria die betrekking hadden. Nu is ervoor gekozen om alle aanvullende criteria rechtstreeks uit de beleidsstukken te halen en deze zelf te categoriseren in nieuwe antwoordcategorieën.

Figuur 4.3 Aantal coffeeshopgemeenten met overige criteria ten aanzien van het gedogen van een coffeeshop in 2024 (n=43), meerdere antwoorden mogelijk



4.4 Wijze van toezicht

Gemeenten stellen verschillende eisen aan coffeeshops, waaronder de AHOJGI-criteria, de maximale handelsvoorraad, vestigingsvoorwaarden en overige aanvullende criteria. In deze paragraaf bespreken we hoe gemeenten toezicht houden op de naleving van deze regels, zoals vastgelegd in het lokale coffeeshopbeleid.

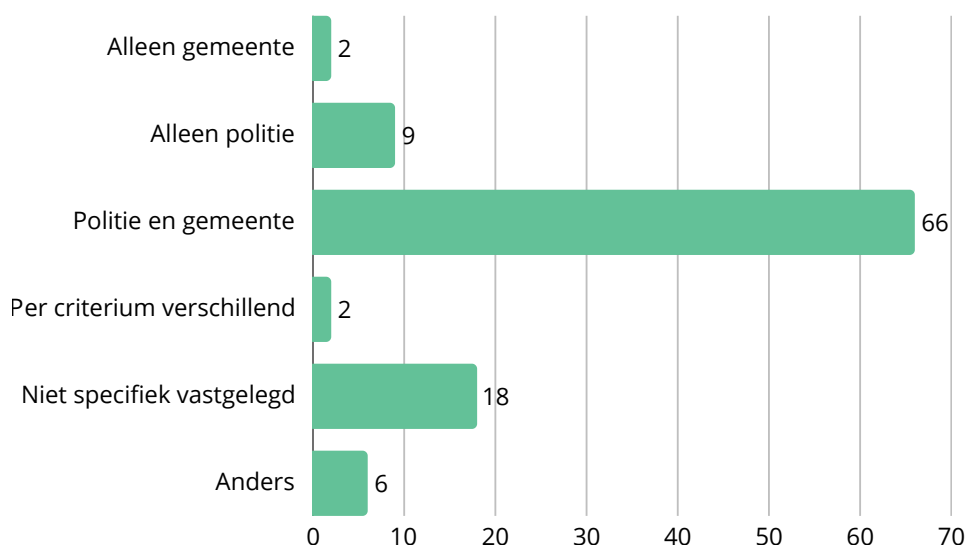
We gaan in op de betrokken instanties en de activiteiten die zij uitvoeren om de naleving te controleren. Daarbij valt op dat gemeenten regelmatig nieuwe werkafspraken maken over de wijze van toezicht, bijvoorbeeld wanneer de lokale situatie daarom vraagt. Deze afspraken worden echter niet altijd formeel vastgelegd in het beleid.

4.4.1 Instanties

In figuur 4.4 is weergegeven welke instanties de criteria dienen te controleren in de 103 coffeeshopgemeenten. De belangrijkste bevindingen zijn als volgt:

- Het praktische toezicht op de coffeeshops is – net als in de vorige meting – in de meeste gemeenten een gezamenlijke taak van politie en gemeente. Dit geldt voor 66 (64%) van de 103 gemeenten. Dat zijn er meer dan bij de vorige meting, toen het om 63 (62%) gemeenten ging.
- Het aantal coffeeshopgemeenten dat zelfstandig toezicht houdt, is gedaald naar twee (2%) gemeenten. Bij de vorige meting waren dit er nog zeven (7%).
- Het aantal gemeenten waarbij uitsluitend de politie toeziet op de naleving van de gedoogcriteria is toegenomen tot negen (9%) gemeenten. Bij de vorige meting ging het om acht (8%) gemeenten.
- In twee (2%) gemeenten verschilt de toezichthoudende instantie per criterium. In de praktijk voert de politie hier het toezicht uit, maar bij één of twee criteria wordt zij ondersteund door de gemeente. Deze categorie is ten opzichte van twee jaar geleden met zes gemeenten afgenomen. In de meting daarvoor (2020) ging het – net als dit jaar – om twee coffeeshopgemeenten.
- Zes (6%) gemeenten vallen in de categorie ‘anders’. Bij de vorige meting waren dit er nog twee (2%). Het betreft gemeenten die, naast de politie, ook andere instanties betrekken, zoals het OM of de Belastingdienst. Daarnaast nemen drie van deze gemeenten deel aan het EGC, waarvoor afwijkende regels voor de handhaving gelden.

Figuur 4.4 Toezichthoudende instanties volgens coffeeshopgemeenten in 2024 (n=103)



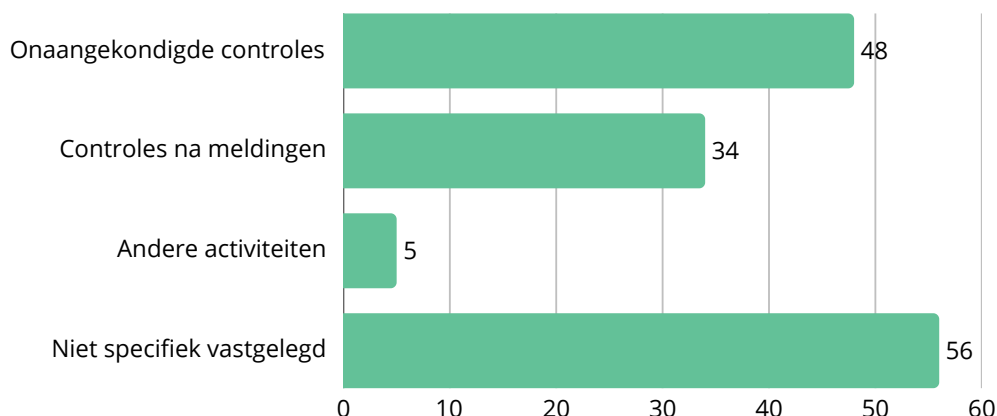
4.4.2 Activiteiten

Aan gemeenten is vervolgens gevraagd welke activiteiten de instanties moeten ondernemen volgens het gemeentelijk coffeeshopbeleid. We merken op dat er in gemeenten waar de activiteiten niet specifiek zijn vastgelegd in het beleid, wel sprake kan zijn van werkafspraken die leidend zijn voor de uitvoering van het coffeeshopbeleid. Daarom is de categorie 'niet specifiek vastgelegd' uitgesplitst naar een groep gemeenten die hier wél en een groep gemeenten die hier géén werkafspraken over heeft gemaakt. De resultaten zijn weergegeven in figuur 4.5.

De belangrijkste bevindingen zijn:

- Meer dan de helft van de gemeenten 56 (54%) geeft aan dat de activiteiten niet specifiek zijn vastgelegd in het beleid. Van deze 56 gemeenten hebben 23 (41%) wel onderling werkafspraken gemaakt over welke activiteiten er zouden moeten plaatsvinden. In vrijwel al deze gemeenten is wel afgesproken dat er onaangekondigde controles of controles na meldingen worden verricht, maar welke varianten worden toegepast wordt elk jaar in overleg met de betrokken stakeholders besloten.
- In 48 (47%) van de 103 gemeenten worden onaangekondigde controles bij de coffeeshops gehouden. Bij de vorige meting ging het om 43 (42%) van de 102 gemeenten. Het aantal gemeenten waar controles na meldingen plaats zouden moeten vinden op basis van het beleid bedraagt 34 (33%) gemeenten, terwijl het eind 2022 om 24 (24%) gemeenten ging.
- In vijf (5%) van de 103 gemeenten worden 'andere activiteiten' ondernomen. Het gaat hier onder meer om 'aangekondigde' controles waarvan de coffeeshopeigenaar en het personeel vooraf op de hoogte worden gesteld.

Figuur 4.5 Beoogde controles door coffeeshopgemeenten in 2024, uitgedrukt in aantal gemeenten (n=103), meerdere antwoorden mogelijk



4.4.3 Frequentie controles

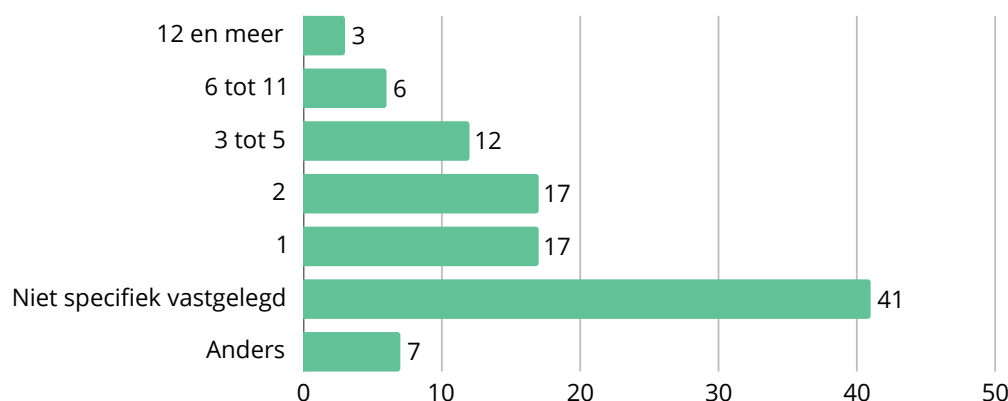
Aan gemeenteambtenaren is ook gevraagd hoeveel controles er bij coffeeshops zouden moeten plaatsvinden op basis van het lokale coffeeshopbeleid. Ook hier blijkt dat er in sommige gemeenten - waar het aantal controles niet specifiek in het beleid is vastgelegd - werkafspraken gelden. De resultaten zijn weergegeven in figuur 4.6.

De belangrijkste bevindingen zijn:

- Het aantal gemeenten dat de controlefrequentie niet specifiek in het beleid heeft vastgelegd en waar ook geen werkafspraken gelden bedraagt 41 (40%). Bij de vorige meting ging het om 47 (46%) van de 102 gemeenten.
- Als de controlefrequentie wel is vastgelegd (in het beleid of via werkafspraken) dan ligt deze in de meeste gemeenten tussen de twee en vijf controles per coffeeshop per jaar. Dit geldt in 2024 voor 29 (28%) van de 103 gemeenten.

- Het aantal gemeenten dat aangeeft één controle per coffeeshop per jaar te houden is gedaald van 19 (19%) van de 102 gemeenten bij de vorige meting naar 17 (17%) gemeenten bij de huidige meting.
- Daarnaast ligt in 9 (9%) gemeenten de controlefrequentie hoger dan zes. Dit is een stijging ten opzichte van de vorige metingen, waarbij het om drie gemeenten ging.

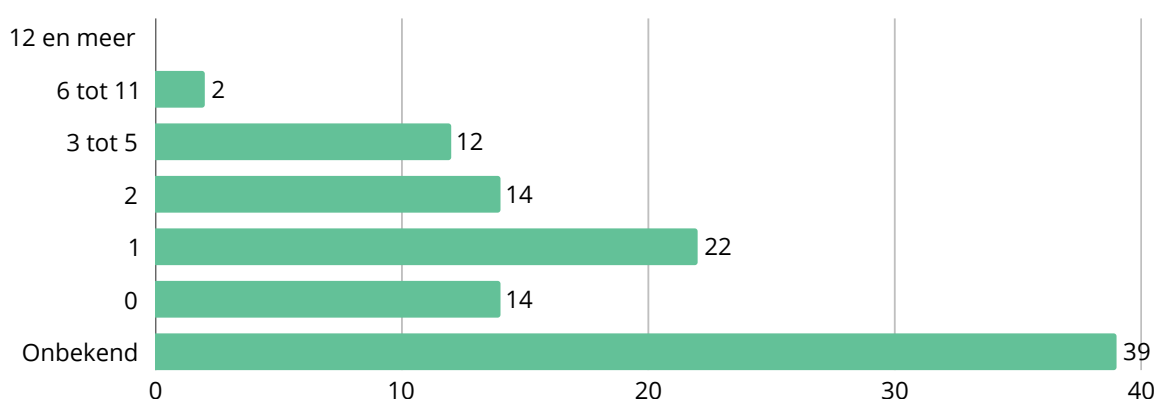
Figuur 4.6 Frequentie van controles per coffeeshop in coffeeshopgemeenten in 2024 uitgedrukt in aantal gemeenten (n=103)



Als we vragen hoeveel controles er in 2024 daadwerkelijk zijn uitgevoerd bij coffeeshops, dan blijkt dat deze aantallen bij benadering overeenkomen met het beoogde beleid. De resultaten – weergegeven in figuur 4.7 – laten het volgende zien:

- De meeste gemeenten hebben één of twee controles uitgevoerd; dit geldt voor 36 van de 103 gemeenten (35%). Daarnaast voerden 14 gemeenten (14%) drie of meer controles uit. Ter vergelijking: bij de vorige meting in 2022 ging het om respectievelijk 29 gemeenten (28%) en 15 gemeenten (15%) van de 102 gemeenten.
- In 14 van de 103 gemeenten (14%) zijn in 2024 helemaal geen controles uitgevoerd bij coffeeshops. Dit aantal is vrijwel gelijk aan de vorige meting, toen 15 van de 102 gemeenten (15%) aangaven geen controles te hebben uitgevoerd.
- Opvallend is dat een aanzienlijk deel van de gemeenten niet precies weet hoeveel controles er zijn uitgevoerd. In 2024 gaven 39 van de 103 gemeenten (38%) aan dat het aantal controles onbekend is. Bij de vorige meting in 2022 was dit aandeel nog hoger: toen ging het om 43 van de 102 gemeenten (42%).

Figuur 4.7 Aantal daadwerkelijk uitgevoerde controles per coffeeshop in coffeeshopgemeenten in 2024, uitgedrukt in aantal gemeenten (n=103)



5. Handhaving

Wanneer een coffeeshop één of meerdere gedoogcriteria overtreedt, kan de burgemeester besluiten een bestuurlijke sanctie op te leggen. Ook kan er strafrechtelijk worden opgetreden door politie en OM. Welke sanctie volgt op welke overtreding van welk criterium, is doorgaans vastgelegd in het gemeentelijke sanctiebeleid.

In dit hoofdstuk wordt eerst besproken op welke manier gemeenten bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties hebben opgenomen in hun coffeeshopbeleid. Vervolgens wordt ingegaan op het aantal overtredingen van de gedoogcriteria dat door gemeenten is vastgesteld en of daar al dan niet sancties op zijn gevolgd.

5.1 Sanctiesystemen

Van de 103 coffeeshopgemeenten hebben 88 gemeenten (85%) bestuursrechtelijke sancties bij overtreding van de geldende gedoogcriteria formeel vastgelegd in hun handhavingsarrangement. Dit percentage ligt lager dan bij de vorige meting, toen 93 gemeenten (91%) dergelijke sancties hadden opgenomen. Deze daling is deels te verklaren door een correctie: in eerdere metingen zijn mogelijk ook stappen uit het Damoclesbeleid als formeel beleid meegeteld.

Alle 88 gemeenten die sancties hebben vastgelegd in een handhavingsarrangement, hanteren een getrappt sanctietraject. Dit betekent dat bij herhaalde overtredingen zwaardere maatregelen volgen. Zo wordt bij een eerste overtreding een lichtere sanctie opgelegd dan bij een tweede of derde. Gemeenten bepalen zelf hoeveel stappen hun traject omvat. Deze sanctietrajecten zijn pluriform: het aantal stappen en de zwaarte van de sancties kunnen per criterium verschillen en een criterium hoeft zelfs niet altijd te zijn opgenomen in het traject.

5.1.1 Bestuurlijke sancties

Gemeenten hanteren bij overtredingen van de gedoogcriteria door coffeeshops vrijwel altijd een getrappt sanctiesysteem. Dit houdt in dat de zwaarte van de maatregel toeneemt naarmate overtredingen zich herhalen. Welke sancties gemeenten toepassen in de verschillende stappen van dit traject, is weergegeven in tabel 5.1. In deze tabel is de sanctie die in elk stap het meest wordt toegepast steeds vetgedrukt weergegeven.

In onze analyse maken we onderscheid tussen de volgende typen sancties:

- Waarschuwing: een formele melding aan de exploitant waarin wordt aangegeven dat bij herhaling een zwaardere sanctie zal volgen.
- Last onder dwangsom: een bestuurlijke maatregel waarbij de exploitant een geldbedrag moet betalen als de overtreding zich opnieuw voordoet.
- Sluiting voor bepaalde tijd: de coffeeshop wordt tijdelijk gesloten voor een vooraf vastgestelde periode.
- Sluiting voor onbepaalde tijd: de coffeeshop wordt gesloten zonder vooraf bepaalde einddatum; heropening is alleen mogelijk na toestemming van de gemeente.
- Intrekking van de gedoogverklaring: de verkoop van cannabis wordt niet langer gedoogd, wat in de praktijk vrijwel altijd leidt tot sluiting van de coffeeshop.
- Definitieve sluiting: de coffeeshop wordt permanent gesloten op de betreffende locatie.
- Afhankelijk van de ernst van de overtreding: de zwaarte van de sanctie wordt afgestemd op de aard en ernst van het incident; dit kan leiden tot het overslaan van lichtere stappen.
- Andere maatregelen: dit betreft sancties die niet onder de bovenstaande categorieën vallen. Denk hierbij aan verwijzingen naar het algemene horeca- of APV-beleid, informele waarschuwingen of gesprekken met de exploitant zonder formele vastlegging.

Tabel 5.1 Aantal gemeenten met een getrappt sanctiesysteem in 2024 per bestuurlijke sanctie

A-criterium	Stap 1 (n=86)	Stap 2 (n=86)	Stap 3 (n=82)	Stap 4 (n=36)	Stap 5 (n=10)
Waarschuwing	70	5			
Last onder dwangsom	6	20	9	1	
Sluiting bepaalde tijd	9	57	54	11	
Sluiting onbepaalde tijd			7	14	2
Intrekking gedoogverklaring		2	19	15	8
Definitieve sluiting			3	2	2
Afhankelijk van ernst overtreding	1	1	1	2	1
Andere maatregelen			1		

H-criterium	Stap 1 (n=86)	Stap 2 (n=59)	Stap 3 (n=9)	Stap 4 (n=1)	Stap 5 (n=1)
Waarschuwing	2	1			
Last onder dwangsom	1		1	1	
Sluiting bepaalde tijd	70	16	1		
Sluiting onbepaalde tijd	4	25	3		
Intrekking gedoogverklaring	23	40	7		1
Definitieve sluiting	5	5	1		1
Afhankelijk van ernst overtreding	3	2			
Andere maatregelen					

O-criterium	Stap 1 (n=86)	Stap 2 (n=78)	Stap 3 (n=77)	Stap 4 (n=37)	Stap 5 (n=10)	Stap 6 (n=1)
Waarschuwing	47	22				
Last onder dwangsom	3	11	6	1	1	
Sluiting bepaalde tijd	9	39	61	16		3
Sluiting onbepaalde tijd			4	12	2	
Intrekking gedoogverklaring		2	9	12	7	
Definitieve sluiting			1	3	1	
Afhankelijk van ernst overtreding	3	4	3	5		
Andere maatregelen	24					

N.B. De totalen per rij zijn niet altijd gelijk aan het aantal gemeenten, omdat zij soms in dezelfde stap meerdere sancties combineren.

Tabel 5.1 Aantal gemeenten met een getrappt sanctiesysteem in 2024 per bestuurlijke sanctie (vervolg)

J-criterium	Stap 1 (n=87)	Stap 2 (n=85)	Stap 3 (n=68)	Stap 4 (n=14)	Stap 5 (n=1)
Waarschuwing	17	2			
Last onder dwangsom	3		1		
Sluiting bepaalde tijd	59	67	26	3	
Sluiting onbepaalde tijd		9	19	4	
Intrekking gedoogverklaring	2	13	43	8	1
Definitieve sluiting			2	1	1
Afhankelijk van ernst overtreding	5	3	2	4	
Andere maatregelen	1				

G-criterium	Stap 1 (n=87)	Stap 2 (n=84)	Stap 3 (n=77)	Stap 4 (n=32)
Waarschuwing	57	2		
Last onder dwangsom	1	2	1	
Sluiting bepaalde tijd	17	69	45	3
Sluiting onbepaalde tijd			12	14
Intrekking gedoogverklaring		1	19	22
Definitieve sluiting			2	4
Afhankelijk van ernst overtreding	12	10	10	2
Andere maatregelen				

I-criterium	Stap 1 (n=54)	Stap 2 (n=54)	Stap 3 (n=53)	Stap 4 (n=26)	Stap 5 (n=9)
Waarschuwing	47	6	4	4	4
Last onder dwangsom	2	4	1		
Sluiting bepaalde tijd	3	41	34	11	2
Sluiting onbepaalde tijd			7	7	1
Intrekking gedoogverklaring		1	12	9	2
Definitieve sluiting			2	2	
Afhankelijk van ernst overtreding	2	2	2	1	
Andere maatregelen					

N.B. De totalen per rij zijn niet altijd gelijk aan het aantal gemeenten, omdat zij soms in dezelfde stap meerdere sancties combineren.

Tabel 5.1 Aantal gemeenten met een getrapt sanctiesysteem in 2024 per bestuurlijke sanctie (vervolg)

Maximale handelshoeveelheid	Stap 1 (n=80)	Stap 2 (n=79)	Stap 3 (n=72)	Stap 4 (n=14)
Waarschuwing	30			
Last onder dwangsom	1			
Sluiting bepaalde tijd	19	45	25	
Sluiting onbepaalde tijd			10	7
Intrekking gedoogverklaring		3	16	7
Definitieve sluiting			2	2
Afhankelijk van ernst overtreding	30	31	30	4
Andere maatregelen				

N.B. De totalen per rij zijn niet altijd gelijk aan het aantal gemeenten, omdat zij soms in dezelfde stap meerdere sancties combineren.

De belangrijkste bevindingen wat betreft hoe gemeenten omgaan met sancties bij overtredingen van de gedoogcriteria door coffeeshops zijn als volgt:

- Gemeenten met een formeel sanctiebeleid hanteren vrijwel allemaal een getrapt sanctiesysteem. Bij herhaalde overtredingen worden steeds strengere maatregelen opgelegd. De eerste stap is meestal een waarschuwing, gevolgd door tijdelijke sluiting in latere stappen. In de laatste fasen worden sancties als sluiting voor onbepaalde tijd, intrekking van de gedoogverklaring of definitieve sluiting toegepast. Dit bevestigt dat gemeenten daadwerkelijk escaleren bij herhaalde of ernstige overtredingen.
- Een deel van de gemeenten laat de zwaarte van de sanctie mede afhangen van de ernst van de overtreding. In zulke gevallen wordt het vaste stappenplan losgelaten en kan direct een zwaardere maatregel worden opgelegd. Dit wijst op een maatwerkbenadering, waarbij gemeenten flexibel willen reageren op ernstige of herhaaldelijke incidenten die de openbare orde verstoren.
- Naast formele sancties maken gemeenten ook gebruik van informele maatregelen, vooral in de beginfase van het traject. Voorbeelden hiervan zijn informele waarschuwingen, gesprekken met de exploitant en verwijzingen naar breder horeca- of APV-beleid. Deze aanpak wordt vooral toegepast bij minder ernstige overtredingen, zoals bij het O-criterium en de maximale handelsvoorraad. Een gesprek met de exploitant wordt hierbij vaak genoemd als maatregel.
- Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen gemeenten in de inrichting van het sanctietraject. Sommige gemeenten hanteren zes stappen, terwijl anderen volstaan met drie of vier. Ook de aard en zwaarte van de sancties verschillen per criterium. Deze variatie weerspiegelt de beleidsvrijheid van gemeenten en hun keuzes op basis van lokale omstandigheden, bestuurlijke voorkeuren en praktijkervaringen.

5.1.2 Strafrechtelijke sancties

Hoewel gemeenten zelf niet verantwoordelijk zijn voor de strafrechtelijke handhaving van overtredingen van de gedoogcriteria, kunnen zij in hun coffeeshopbeleid wel aangeven of – en op welke wijze – hier strafrechtelijk tegen wordt opgetreden. Van de 88 gemeenten die een sanctietraject hanteren, hebben 39 gemeenten (44%) expliciet iets opgenomen over strafrechtelijke sancties in hun beleid. Daarvan geven 11 gemeenten (13%) aan dat er in het algemeen een strafrechtelijke reactie volgt op overtredingen, maar zonder verdere specificatie. De andere 28 gemeenten (32%) beschrijven per criterium welke strafrechtelijke maatregelen van toepassing zijn, zoals proces-verbaal, inbeslagname of vervolging door het OM.

Daartegenover staan 39 gemeenten (44%) die in hun beleid geen expliciete uitspraken doen over strafrechtelijke sancties. In deze gemeenten ligt de uitvoering van de strafrechtelijke aanpak volledig bij de politie en het OM, zonder dat dit nader is uitgewerkt in het lokale coffeeshopbeleid.

5.2 Overtredingen en opgelegde sancties

In de jaren 2023 en 2024 zijn in totaal 38 overtredingen van de geldende gedoogcriteria geconstateerd, verspreid over 15 verschillende gemeenten (zie tabel 5.2). Dit aantal ligt hoger dan in 2022, toen er 15 overtredingen werden vastgesteld in 12 gemeenten.

Het vaakst werd een overtreding van het criterium voor de maximale handelshoeveelheid geconstateerd. In totaal ging het om 20 overtredingen, waarvan 14 in 2024 en 6 in 2023, verspreid over 10 gemeenten. Daarnaast werden in 2023 en 2024 negen overtredingen van bijkomende criteria vastgesteld (4 in 2023 en 5 in 2024), gevolgd door het J-criterium (3 keer in 2024), het O-criterium (2 keer in 2024) en het G-criterium (1 keer in 2023 en 2 keer in 2024). Van het A-criterium werd in 2023 één overtreding vastgesteld. Voor de H- en I-criteria zijn geen overtredingen geconstateerd.

Bij de vorige meting in 2022 was het beeld vergelijkbaar: ook toen werd het criterium voor de maximale handelshoeveelheid het vaakst overtreden (9 keer), gevolgd door het A-criterium en het O-criterium, die beide twee keer werden overtreden.

Tabel 5.2 Aantal in 2023 en 2024 geconstateerde overtredingen van de van toepassing zijnde criteria in de coffeeshop-gemeenten, in absolute aantallen

Criterium	2023		2024		Totaal	
	Aantal	Gemeenten	Aantal	Gemeenten	Aantal	Gemeenten
A	1	1	0	0	1	1
H	0	0	0	0	0	0
O	0	0	2	2	2	2
J	0	0	3	3	3	3
G	1	1	2	2	3	3
I	0	0	0	0	0	0
Maximale handelshoeveelheid	6	4	14	8	20	10
Bijkomende criteria	4	3	5	2	9	3
Totaal*	12	7	26	13	38	15

**Het totaal aantal gemeenten telt niet op, omdat binnen één gemeente meerdere sancties geconstateerd kunnen zijn.*

In zes gemeenten waar in de periode 2023–2024 overtredingen van de gedoogcriteria zijn geconstateerd, hebben deze daadwerkelijk geleid tot handhavende maatregelen. In totaal zijn er 16 sancties opgelegd: zes formele waarschuwingen, negen sluitingen voor bepaalde tijd en één sluiting voor onbepaalde tijd die door de voorzieningenrechter is teruggedraaid in afwachting van een uitspraak in beroep.

In de overige tien gemeenten hebben de geconstateerde overtredingen niet geleid tot formele sancties, althans niet volgens de registratie van de betrokken ambtenaren. Op basis van de antwoorden in de vragenlijst ontstaat echter de indruk dat in sommige van deze gevallen wel degelijk formele waarschuwingen zijn gegeven, maar dat deze door gemeenten niet als sanctie worden aangemerkt of geadministreerd.

5.2.1 Artikel 13b Opiumwet

Artikel 13b van de Opiumwet is een belangrijk bestuursrechtelijk instrument waarmee burgemeesters kunnen optreden tegen drugshandel vanuit panden of woningen. Deze zogenoemde 'Damoclesbevoegdheid' maakt het mogelijk om panden te sluiten waarin soft- of harddrugs worden verkocht, verstrekt of aanwezig zijn. Voor het coffeeshopbeleid is artikel 13b relevant omdat het gemeenten in staat stelt om op te treden tegen activiteiten die buiten het gedoogkader vallen, zoals illegale opslag, handel of teelt van cannabis. Zowel gemeenten met als zonder coffeeshops maken gebruik van deze bevoegdheid, maar in dit onderzoek is dit alleen uitgevraagd aan de gemeenten met een coffeeshopbeleid.

Sinds 2021 wordt in de monitoring onderscheid gemaakt tussen toepassingen van artikel 13b bij enerzijds niet voor het publiek toegankelijke lokalen en anderzijds woningen en bijbehorende erven. Binnen beide categorieën wordt afzonderlijk gekeken naar de toepassing bij de (niet-gedoogde) verkoop van softdrugs en harddrugs en wietteelt.

Wat betreft de toepassing van artikel 13b bij niet voor het publiek toegankelijke lokalen, zijn de belangrijkste resultaten als volgt:

- In 2023 werd artikel 13b 177 keer toegepast bij niet voor publiek toegankelijke lokalen. In 2024 was dit aantal gelijk. Het totaal toepassingen lag in 2022 iets lager (146 toepassingen), het aantal gemeenten dat de maatregel zegt in te zetten is nagenoeg gelijk.
- De meeste toepassingen in 2023 en 2024 hadden betrekking op softdrugs: respectievelijk 70 en 77 keer. Dit is een aanzienlijke stijging ten opzichte van 28 keer in 2022. Deze toename kan wijzen op een verscherpte aanpak van illegale softdrugshandel buiten het coffeeshopcircuit, bijvoorbeeld in opslagruimtes of bij niet-vergunde verkooppunten.
- Het aantal toepassingen vanwege harddrugs bleef relatief stabiel: 53 keer in 2023 en 47 keer in 2024, tegenover 43 keer in 2022. Dit duidt erop dat de aanpak van harddrugs een constante prioriteit blijft binnen het gemeentelijk handhavingbeleid.
- Opvallend is de sterke daling in het aantal toepassingen vanwege wietteelt: van 43 keer in 2022 naar 14 keer in 2023. In 2024 steeg dit aantal weer naar 27. Deze fluctuaties kunnen samenhangen met verschillen in lokale prioritering, signalering of handhavingcapaciteit.

Tabel 5.3 Aantal gemeentelijke toepassingen van artikel 13b Opiumwet bij lokalen in 2021 tot en met 2024

Jaar	2021	2022	2023	2024
Gemeenten	33	34	32	33
Toepassingen	141	146	177	177
Softdrugs	22	28	70	77
Harddrugs	34	43	53	48
Wietteelt	40	43	14	27

Wat betreft de toepassing van artikel 13b bij woningen en bijbehorende erven, zijn de volgende ontwikkelingen zichtbaar:

- In 2023 werd artikel 13b 743 keer toegepast bij woningen en erven en in 2024 808 keer. Dit is een duidelijke stijging ten opzichte van 2022, toen het artikel nog 537 keer werd ingezet. Tegelijkertijd nam het aantal gemeenten dat deze maatregel toepaste toe: van 55 in 2022 naar 71 in 2024.
- In zowel 2023 als 2024 werd artikel 13b het vaakst ingezet vanwege harddrugs: respectievelijk 204 en 290 keer. Dit is een aanzienlijke stijging ten opzichte van 153 keer in 2022. Ook het aantal toepassingen bij softdrugs nam toe: van 82 in 2022 naar 135 in 2023 en 133 in 2024.
- Het aantal toepassingen vanwege wietteelt daalde van 146 in 2022 naar 117 in 2023 en verder naar 102 in 2024. Hoewel wietteelt nog steeds een substantieel aandeel vormt binnen de handhaving, lijkt de prioriteit hier iets te zijn afgenomen.

Tabel 5.4 Aantal gemeentelijke toepassingen van artikel 13b Opiumwet bij woningen in 2021 tot en met 2024

Jaar	2021	2022	2023	2024
Gemeenten	55	59	69	71
Toepassingen	640	537	743	808
Softdrugs	21	82	135	133
Harddrugs	39	153	204	229
Wietteelt	38	146	117	102



6. Conclusies

In dit laatste hoofdstuk bespreken we de belangrijkste resultaten van deze meting. Daarbij is aandacht voor de actuele situatie eind 2024 en de veranderingen die zich hebben voorgedaan ten opzichte van de vorige meting.

Het inventariseren van het aantal coffeeshops en het gemeentelijk coffeeshopbeleid is op vergelijkbare wijze uitgevoerd als in eerdere jaren. In de periode april 2025 tot en met juni 2025 is aan ambtenaren van alle Nederlandse gemeenten - die op dat moment betrokken waren bij het coffeeshopbeleid in hun gemeente - een vragenlijst voorgelegd over het vastgelegde coffeeshopbeleid. De respons bedraagt net als bij eerdere metingen 100%.

6.1 Coffeeshops in Nederland

Het aantal coffeeshops in Nederland blijft stabiel. Eind 2024 telden 103 gemeenten met een actief coffeeshopbeleid gezamenlijk 563 coffeeshops, één minder dan in 2022. Daarmee zet de trend van stabilisatie, die sinds 2017 zichtbaar is, zich voort. Hoewel niet alle coffeeshops op de peildata daadwerkelijk geopend waren, worden tijdelijk gesloten verkooppunten wel meegeteld, aangezien zij op termijn weer mogen openen.

Van de 563 geregistreerde coffeeshops eind 2024 betrof het in meerderheid consumptiecoffeeshops (66%), gevolgd door afhaalcoffeeshops (26%). Voor 8% van de shops is het type onbekend. De geografische spreiding is nauwelijks veranderd: Amsterdam, Rotterdam en Den Haag blijven de enige gemeenten met meer dan 20 coffeeshops en huisvesten samen 43% van het landelijke totaal.

De gemiddelde coffeeshopdichtheid in de 103 coffeeshopgemeenten bedroeg eind 2024 36.130 inwoners per coffeeshop (mediaan: 31.028), wat vrijwel gelijk is aan de cijfers van eind 2022. Deze stabiliteit in aantallen en spreiding bevestigt dat het gemeentelijk maximumbeleid effectief is in het beheersen van het aantal verkooppunten binnen de lokale kaders.

6.2 Gemeentelijk beleid

Het beleid is grotendeels hetzelfde gebleven als bij de vorige meting. Eind 2024 hebben 233 van de 342 gemeenten (68%) een nulbeleid en 6 gemeenten (2%) geen coffeeshopbeleid. Er zijn 103 gemeenten (30%) die een gedoogbeleid voor coffeeshops hebben.

6.2.1 Maximumbeleid

Het maximumbeleid blijft stevig verankerd in het lokale coffeeshopbeleid. Van de 103 coffeeshopgemeenten geven 102 gemeenten (99%) aan dat zij een maximaal aantal coffeeshops hanteren. Dat zijn er drie meer dan bij de vorige meting, mede door de toetreding van een nieuwe coffeeshopgemeente. Hiermee bevestigen gemeenten hun rol in het reguleren van het aantal verkooppunten binnen de eigen grenzen.

Naast het maximumbeleid maken sommige gemeenten gebruik van aanvullende beleidsopties. Elf gemeenten (11%) geven aan regionale afspraken te hebben gemaakt, bijvoorbeeld over handhaving of spreiding van coffeeshops. Acht gemeenten (8%) voeren een vestigingsbeleid, waarbij de locatievoorwaarden centraal staan.

In 89 gemeenten (86%) komt het actuele aantal coffeeshops overeen met het vastgestelde maximum. In tien gemeenten ligt het aantal daar nog onder; de helft van deze gemeenten geeft aan ruimte te bieden voor nieuwe vestigingen. In drie gemeenten is het aantal coffeeshops hoger dan het maximum. Deze gemeenten hanteren een uitsterfbeleid, waarbij het aantal verkooppunten geleidelijk wordt teruggebracht tot het vastgestelde maximum.

6.2.2 Aanvullende maatregelen

Van alle 103 coffeeshopgemeenten zeggen 98 (95%) dat zij gebruik maken van de Wet Bibob. Hiervan geven 46 gemeenten aan dat zij de wet in de periode 2023-2024 hebben toegepast. Zij pasten in 2024 de wet 66 keer toe. Wet Bibob met betrekking tot de vergunningverlening aan coffeeshophouders vaker is toegepast dan twee jaar geleden, toen paste 19 gemeenten het 36 keer toe.

Van de 103 coffeeshopgemeenten geven 20 gemeenten (19%) aan dat zij in enige mate te maken hebben met drugstoerisme. Van deze gemeenten handhaven vier gemeenten (4%) het I-criterium. Al deze gemeenten geven aan dat zij, naast het I-criterium, geen extra maatregelen hebben genomen om drugstoerisme tegen te gaan, zoals aanscherping van het G-criterium of maatregelen tegen straatdealers.

6.2.3 Toekomstplannen en externe factoren

Van de 103 coffeeshopgemeenten hebben er 50 (50%) toekomstplannen. Van deze gemeenten geven 29 (58%) gemeenten aan dat de plannen nog niet concreet zijn uitgewerkt of vertrouwelijk zijn. De plannen van de overige 21 (42%) gemeenten zijn wel verder uitgewerkt. Daarvan zijn acht (38%) gemeenten voornemens het (verouderde) beleid te actualiseren, geven vier (19%) gemeenten aan beleidswijzigingen te plannen voor eind 2025 of 2026, zonder concrete inhoud te geven. Drie gemeenten (14%) zijn bezig met het evalueren van het huidige beleid. Eveneens zijn drie gemeenten (14%) bezig met technische en operationele aanpassingen en in nog eens drie gemeenten (14%) wordt gesproken over het uitbreiden van het maximumstelsel.

6.2.4 Externe invloeden en beleidsontwikkeling

Externe ontwikkelingen hebben een merkbare invloed gehad op het lokale coffeeshopbeleid in meerdere gemeenten. Zo heeft het landelijke verbod op rookruimtes per 1 juli 2022 in 13 gemeenten geleid tot concrete veranderingen in het functioneren van coffeeshops. Deze shops worden vaker als afhaallocatie gebruikt, wat de sociale functie en het zicht op gebruiksgedrag onder druk zet. In nog eens zeven gemeenten was het rookruimteverbod onderwerp van discussie, onder andere vanwege zorgen over gebruik van cannabis in de openbare ruimte en de geschiktheid van bestaande vergunningseisen.

Het Experiment Gesloten Coffeeshopketen (EGC) leidde in 22 gemeenten tot beleidsdiscussies, waarvan 13 gemeenten aangaven dat het experiment daadwerkelijk invloed had op hun beleid. Deze invloed varieerde van aanpassing van vergunningstermijnen en handhavingsafspraken tot uitstel van beleidsbesluiten in afwachting van de uitkomsten van het experiment.

In zeven grensgemeenten leidde de Duitse cannabiswetgeving tot discussie. In drie van deze gemeenten leidde dit tot beleidsmatige of praktische aanpassingen, zoals monitoring van bezoekersstromen en heroverweging van het aantal coffeeshops in relatie tot een mogelijke afname van Duitse klanten.

Daarnaast blijkt uit de meting dat 32 gemeenten voornemens zijn hun verdeelprocedure voor coffeeshopvergunningen te herzien. Gemeenten kiezen hierbij onder andere voor loting via een notaris of een puntensysteem op basis van vooraf vastgestelde criteria. Ook de geldigheidsduur van exploitatierechten wordt heroverwogen: de meeste gemeenten kiezen voor een termijn van vijf tot tien jaar, afhankelijk van de gekozen procedure en beleidsdoelen.

6.3 Criteria, toezicht en controle

Van de 103 coffeeshopgemeenten hebben 102 gemeenten het H-, O-, en J-criterium opgenomen. Voor het A-, G-, en criterium voor de Maximale handelshoeveelheid geldt dit voor bijna alle gemeenten. Acht gemeenten (8%) wijken af van de standaardregels, vooral vanwege deelname aan het EGC. Voor deze gemeenten geldt een aangepaste toegestane handelshoeveelheid.

6.3.1 Ingezetenen criterium

Het I-criterium is door 75 van de 103 gemeenten (73%) opgenomen in het gemeentelijk beleid. Dit betekent echter niet automatisch dat er ook actief op wordt gehandhaafd. In 48 gemeenten (47%) is het I-criterium opgenomen in het beleid, maar wordt er in de praktijk niet actief op gecontroleerd. In 25 gemeenten (24%) wordt het I-criterium met lage prioriteit gehandhaafd. Handhaving vindt hier meestal alleen plaats bij signalen van overlast, sancties worden zelden toegepast. De afspraken hierover worden doorgaans binnen de lokale driehoek gemaakt.

In 23 gemeenten (22%) is het I-criterium helemaal niet opgenomen in het beleid. In deze gemeenten wordt dan ook geen toezicht gehouden op de naleving van het I-criterium. Dit aantal is gestegen ten opzichte van de vorige meting, toen het nog om 16 gemeenten ging.

Slechts twee gemeenten (2%) controleren het I-criterium met hoge prioriteit. In deze gemeenten wordt het landelijke coffeeshopbeleid strikt nageleefd: niet-ingezetenen van Nederland hebben geen toegang tot coffeeshops en mogen geen cannabis kopen. In deze gemeenten wordt actief toezicht gehouden en bij overtredingen worden sancties opgelegd.

6.3.2 Aanvullende criteria

Van de 103 gemeenten hebben 87 (84%) ten minste één aanvullend vestigingscriterium. Deze criteria hebben betrekking op diverse aspecten in en rond coffeeshops. Het afstandscriterium is het meest voorkomende, vastgesteld door 82 gemeenten (80%). Hiervan hebben 79 gemeenten (77%) een minimale afstand tussen een coffeeshop en een onderwijsinstelling vastgelegd in het coffeeshopbeleid. Daarvan hanteren 40 (51%) een afstand van 250 meter of minder. Dit zijn er vijf minder dan bij de vorige meting, toen 45 van de 102 gemeenten (55%) een afstand van 250 meter of minder hanteerde. Het aantal gemeenten dat kiest voor een afstand van meer dan 250 meter is gelijk gebleven ten opzichte van de vorige meting: 33 gemeenten (32%).

In vijf van de 82 gemeenten (6%) met een afstandscriterium voldoen één of meerdere coffeeshops niet aan dit criterium. In totaal gaat het om minimaal zeven coffeeshops, hoewel het exacte aantal niet met zekerheid kan worden vastgesteld vanwege onduidelijkheid in één gemeente. Dit is een daling ten opzichte van de vorige meting, toen het nog om minimaal tien coffeeshops in tien gemeenten ging.

In 77 van de 82 gemeenten met een afstandscriterium (94%) geldt dit criterium in ieder geval voor het voortgezet onderwijs. Voor het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) is dit het geval in 62 gemeenten (76%) en voor basisscholen in 45 gemeenten (55%). Daarnaast hanteren 14 (17%) van de 82 gemeenten een afstandscriterium voor onderwijsinstellingen die onder de categorie 'overig' vallen, zoals internationale scholen of instellingen voor speciaal onderwijs. Een nadere analyse laat zien dat de meeste gemeenten (37 van de 82; 45%) het afstandscriterium voor twee typen onderwijsinstellingen laten gelden.

6.3.3 Overige criteria

Gemeenten kunnen ook criteria hanteren die niet zozeer betrekking hebben op de vestiging van een coffeeshop, maar die wel een voorwaarde zijn voor de gedoogstatus. Ten opzichte van twee jaar geleden is hierin weinig veranderd. Van de 103 gemeenten hebben 43 (42%) gemeenten ten minste één overig criterium opgenomen.

De meeste van deze gemeenten, 40 in totaal (39%), richten zich op het toegangs- en openingsbeleid. In 28 gemeenten zijn vaste openingstijden verplicht gesteld. Daarnaast hanteren 36 gemeenten (35%) aanvullende eisen voor de fysieke en operationele inrichting van coffeeshops, waaronder het verbod op terrassen (17 gemeenten), een open en laagdrempelig karakter (19 gemeenten) en de verplichting om voorlichtingsmateriaal beschikbaar te stellen (23 gemeenten).

6.3.4 Wijze van toezicht

Het praktische toezicht op coffeeshops is, net als bij de vorige meting, in de meeste gemeenten een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de politie en de gemeente. In 66 van de 103 gemeenten (64%) voeren gemeente en politie het toezicht gezamenlijk uit.

Onaangekondigde controles vinden plaats in 48 gemeenten (47%), terwijl in 34 gemeenten (33%) controles worden uitgevoerd naar aanleiding van meldingen. Opvallend is dat in meer dan de helft van de gemeenten (56; 54%) de toezichtactiviteiten niet expliciet zijn vastgelegd in het beleid. In 23 van deze 56 gemeenten (41%) zijn er echter wel onderlinge werkafspraken gemaakt over de uit te voeren activiteiten. In vijf gemeenten (5%) worden 'andere activiteiten' ondernomen, zoals aangekondigde controles waarbij de coffeeshopeigenaar en het personeel vooraf worden geïnformeerd.

Wat betreft de controlefrequentie blijkt dat in 41 gemeenten (40%) deze niet specifiek is vastgelegd in het beleid, noch via werkafspraken. In de gemeenten waar de frequentie wél is vastgelegd, via beleid of werkafspraken, ligt deze in de meeste gevallen (29 van de 103; 28%) tussen de twee en vijf controles per coffeshop per jaar.

6.4 Handhaving

In 2024 hebben 88 van de 103 coffeshopgemeenten (85%) formeel sanctiebeleid vastgelegd, meestal via een getrapt systeem waarbij sancties zwaarder worden bij herhaling. De meeste gemeenten hanteren een pluriforme aanpak, waarbij sancties per criterium verschillen. Veelvoorkomende maatregelen zijn waarschuwingen, tijdelijke sluitingen en de intrekking van de gedoogstatus.

Strafrechtelijke sancties zijn minder vaak opgenomen: 39 van de 103 (38%) gemeenten noemen deze expliciet in hun beleid, vaak in de vorm van een proces-verbaal of vervolging. In de overige gemeenten ligt dit bij politie en het OM, zonder beleidsmatige uitwerking.

6.4.1 Overtredingen en sanctionering

In de jaren 2023 en 2024 is het aantal overtredingen van de gedoogcriteria toegenomen ten opzichte van 2022. In totaal zijn 38 overtredingen vastgesteld, verspreid over 15 gemeenten. De meeste overtredingen betroffen het criterium voor de maximale handelshoeveelheid, gevolgd door overtredingen van bijkomende criteria en enkele gevallen van het J-, O-, G- en A-criterium. Voor het H- en I-criterium zijn geen overtredingen geconstateerd.

In zes gemeenten hebben de overtredingen daadwerkelijk geleid tot handhavende maatregelen, waaronder formele waarschuwingen en tijdelijke sluitingen. In één geval is een sluiting voor onbepaalde tijd door de rechter teruggedraaid. In tien andere gemeenten zijn geen formele sancties opgelegd, althans niet volgens de gemeentelijke registratie. Uit de beantwoording van de vragenlijst blijkt echter dat sommige gemeenten formele waarschuwingen niet als sanctie beschouwen en deze daarom niet administreren.

6.4.2 Artikel 13b Opiumwet

Daarnaast blijkt uit de meting dat gemeenten actief gebruik blijven maken van artikel 13b van de Opiumwet om op te treden tegen niet-gedoogde drugshandel. Daarbij maken we onderscheid tussen woningen en niet voor publiek toegankelijke lokalen. In 2023 paste 69 gemeenten dit artikel 743 keer toe bij woningen. In 2024 steeg dit naar 808 toepassingen in 71 gemeenten. De meeste toepassingen betroffen harddrugs (205 keer in 2023 en 229 keer in 2024), gevolgd door softdrugs en wietteelt.

Ook bij niet voor publiek toegankelijke lokalen werd artikel 13b regelmatig toegepast: 177 keer in zowel 2023 als 2024. Hier ging het vooral om softdrugs (70 keer in 2023 en 77 keer in 2024), gevolgd door harddrugs en wietteelt. Deze cijfers laten zien dat gemeenten ook naast het coffeshopbeleid handhaven op de aanwezigheid en verkoop van drugs, met als doel de openbare orde en volksgezondheid te beschermen.



Bijlagen



Bijlage 1: Overzicht coffeeshops in gemeenten

Deze bijlage geeft het aantal coffeeshops weer in de 103 Nederlandse gemeenten die in 2024 een actief coffeeshopbeleid voerden. Voor elke gemeente is het aantal coffeeshops opgenomen over de periode 2015 tot en met 2024, met als peildatum telkens 31 december van het betreffende jaar. Voor gegevens over de periode 1999 tot en met 2014 verwijzen we naar de rapportage van de meting in 2022.

Gemeenten die sinds de vorige meting hun coffeeshopbeleid zouden hebben beëindigd, zouden ook in dit overzicht zijn opgenomen. Dat is niet het geval: tussen 2023 en 2024 heeft geen enkele gemeente het beleid gewijzigd van gedoogbeleid naar nulbeleid.

Gemeente	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Alkmaar	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Almelo	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Almere	3	3	3	3	3	3	3	3	4	5
Alphen aan den Rijn	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Amersfoort	4	4	3	4	7	7	7	7	7	7
Amsterdam	172	173	166	168	167	166	167	167	167	167
Apeldoorn	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Arnhem	11	11	11	11	10	10	10	10	11	10
Assen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Beverwijk	4	4	4	4	3	3	4	4	2	2
Breda	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Coevorden	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Culemborg	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
De Bilt	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
De Ronde Venen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Bijlage 1: Overzicht coffeeshops in gemeenten (vervolg)

Gemeente	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Delft	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Den Bosch	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Den Haag	36	36	36	36	36	36	36	36	36	36
Den Helder	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Deventer	4	4	4	3	4	4	4	4	3	3
Dijk en Waard	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Doetinchem	2	2	1	1	1	1	1	1	1	2
Dordrecht	6	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Ede	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Eemsdelta	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Eindhoven	13	13	13	13	12	12	12	12	12	12
Emmen	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Enkhuizen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Enschede	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Etten-Leur	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Goes	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Gooise Meren	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Gorinchem	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Gouda	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4

Bijlage 1: Overzicht coffeeshops in gemeenten (vervolg)

Gemeente	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Groningen	12	11	12	12	12	12	12	12	10	9
Haarlem	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
Haarlemmermeer	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Hardenberg	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Harderwijk	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Harlingen	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Heerenveen	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Heerlen	3	3	3	3	3	2	2	2	3	2
Helmond	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Hengelo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Hilversum	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Hoogeveen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hoorn	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Kampen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Kerkrade	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Leeuwarden	12	12	13	13	12	12	12	12	12	12
Leiden	10	11	11	11	11	11	11	11	11	11
Lelystad	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Lisse	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Bijlage 1: Overzicht coffeeshops in gemeenten (vervolg)

Gemeente	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Maashorst	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Maasluis	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Maastricht	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
Meppel	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Midden-Groningen	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Nijmegen	14	13	13	13	13	13	12	12	12	12
Oldambt	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Oss	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Oude IJsselstreek	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Purmerend	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Rhenen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Roermond	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1
Rotterdam	40	40	37	38	39	39	39	39	39	39
Schagen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Schiedam	4	4	3	3	3	3	4	4	4	4
Sittard-Geleen	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Sliedrecht	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Smallingerland	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Soest	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Bijlage 1: Overzicht coffeeshops in gemeenten (vervolg)

Gemeente	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Stadskanaal	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Steenwijkerland	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Súdwest-Fryslân	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Terneuzen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Tiel	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Tilburg	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
Tynaarlo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Utrecht	10	10	11	11	11	11	11	11	11	12
Utrechtse Heuvelrug	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Veendam	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Veenendaal	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Velsen	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Venlo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Venray	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Vijfheerenlanden	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Vlaardingen	3	3	3	2	2	3	3	3	3	3
Vlissingen	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Voorne aan Zee	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Waalwijk	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1

Bijlage 1: Overzicht coffeeshops in gemeenten (vervolg)

Gemeente	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Wageningen	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Weert	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Weststellingwerf	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Winterswijk	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Woerden	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Zaanstad	3	3	3	3	2	2	2	2	3	3
Zandvoort	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1
Zeist	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Zoetermeer	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Zutphen	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Zwijndrecht	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1
Zwolle	4	4	4	5	4	4	4	4	4	4



Bijlage 2: Vragenlijst gemeenteambtenaren

Introductie

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) voert onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval een nieuwe meting uit van de monitor van de aantallen officieel gedoogde verkooppunten van cannabis (coffeeshops) en het gemeentelijk coffeeshopbeleid in Nederland. De vorige meting (over 2022) heeft in 2023 plaatsgevonden. Uw gemeente heeft daar toen (en alle voorgaande keren) ook aan meegewerkt. Met deze nieuwe meting willen we de destijds verzamelde gegevens actualiseren.

De vragen in deze lijst hebben in principe betrekking op het kalenderjaar 2024, maar op enkele plekken wordt ook gevraagd naar de situatie in 2023. De vraag over het aantal coffeeshops in uw gemeente vormt ook een uitzondering. Bij die vraag willen we ook graag weten hoeveel coffeeshops er op 31 december 2023, 31 december 2024 en 31 maart 2025 in uw gemeente zijn gevestigd.

A. BELEID

Eind 2022 waren er in uw gemeente één of meer coffeeshops gevestigd en voerde uw gemeente een coffeeshopbeleid. We willen u enkele vragen stellen over de situatie in 2024 en de beleidswijzigingen ten opzichte van de vorige meting.

1a. Zijn er vanaf 1 januari 2023 tot en met 31 december 2024 nog formele wijzigingen geweest in het gemeentelijke coffeeshopbeleid?

1. Geen wijzigingen ► *ga verder met vraag 2*
2. Wel wijzigingen

1b. Welke veranderingen in het beleid zijn er vanaf 1 januari 2023 tot en met 31 december 2024 geweest ten opzichte van eerdere jaren? Kunt u een korte algemene beschrijving hiervan (idealiter per jaar) geven?

2023:

.....

.....

2024:

.....

.....

2a. Zijn er tussen 1 januari 2025 en 31 maart 2025 nog formele wijzigingen geweest in het gemeentelijk coffeeshopbeleid?

1. Geen wijzigingen ► *ga verder met vraag 3a*
2. Wel wijzigingen

2b. Welke veranderingen in het beleid zijn er tussen 1 januari 2025 en 31 maart 2025 geweest ten opzichte van eerdere jaren? Kunt u een korte beschrijving hiervan geven?

Tussen 1 januari 2025 en 31 maart 2025:

.....

B. BELEIDSVORM & AANTAL SHOPS

- 3a. Wat voor soort beleid voert uw gemeente op 31 december 2024: een nulbeleid; een maximumbeleid; of een ander soort beleid?
1. Nulbeleid ► *ga verder met vraag 4*
 2. Maximumbeleid, maximum aantal:
 3. Ander soort beleid namelijk:
 4. Geen beleid ► *ga verder met vraag 5a*
- 3b. Is het beleid dat uw gemeente op 31 december 2024 voerde nader gespecificeerd, bijvoorbeeld als verminderingsbeleid of Bussums c.q. stichtingsmodel? (meerdere antwoorden mogelijk)
- a. **Verminderingsbeleid:** het aantal coffeeshops dient te verminderen, maar de gemeente heeft nog geen maximum aantal vastgesteld
 - b. **Uitsterfbeleid:** het aantal coffeeshops dient, al dan niet door een actief beleid, op termijn te worden teruggedrongen
 - c. **Ontmoedigingsbeleid:** de gemeente probeert door het stellen van voorwaarden de ongebreidelde vestiging van nieuwe coffeeshops tegen te gaan en het aantal bestaande coffeeshops terug te dringen
 - d. **Stichtingsmodel:** er zijn één of meerdere gecontroleerde verkooppunten van cannabis, ondergebracht in een daartoe aangewezen stichting
 - e. **Vestigingsbeleid:** er wordt geen maximum aantal gehanteerd, er zijn echter wel strikte regels opgesteld met betrekking tot de locatie van de coffeeshops
 - f. **Regionaal beleid:** er zijn in regionaal verband afspraken gemaakt over het te voeren coffeeshopbeleid
 - g. **Anders,** namelijk:
 - h. Nee
4. Is er op 31 december 2024 sprake van onderlinge regionale afspraken tussen gemeentes in uw regio over het formele coffeeshopbeleid? Zo ja, welke?
1. Nee
 2. Ja, namelijk:
 3. Weet niet

C. AANTAL COFFEESHOPS

- 5a. Hoeveel (officieel gedoogde) coffeeshops waren er op 31 december 2023 in uw gemeente aanwezig? En hoeveel officieel gedoogde coffeeshops waren er op 31 december 2024 in uw gemeente aanwezig? En hoeveel op 31 maart 2025? Kunt u aanvullend voor elke peildatum aangeven hoeveel van de coffeeshops op dat moment daadwerkelijk waren geopend (en dus niet tijdelijk waren gesloten) en (indien van toepassing) wat het dan geldende maximum aantal coffeeshops in de gemeente is?

	Aantal coffeeshops (gedoogde locaties)	Aantal coffeeshops daadwerkelijk geopend (gedoogverklaringen)	Geldende maximum aantal coffeeshops in de gemeente
31 december 2023			
31 december 2024			
31 maart 2025			

5b. Kunt u een inschatting maken hoeveel van de coffeeshops in uw gemeente op peildatum 31 december 2024 'afhaalshops' of 'consumptieshop' zijn? (NB. Als u het niet exact weet, vul dan ongeveer in.)

- **Afhaalshop:** deze coffeeshops zijn gericht op cannabisgebruikers die cannabis komen afhalen. Soms is er in de coffeeshop een plek waar klanten een joint kunnen rollen, maar er is doorgaans geen zitgelegenheid. Bezoekers gaan vaak gelijk weer weg na hun aankoop.
- **Consumptieshop:** deze coffeeshops hebben doorgaans zitgelegenheid waar de aangekochte cannabis ook kan worden geconsumeerd. Bezoekers hoeven niet direct weer te vertrekken na hun aankoop. N.B. een coffeeshop met zitgelegenheid waar ook wordt afgehaald, valt dus onder deze categorie en is geen 'afhaalshop'.

Peildatum 31-12-24	'afhaalshops' Aantal	'consumptie- shops' Aantal	Aantal 'onbekend'	Totaal aantal shops
Ongeveer				
Exact				

6. Is er op 31 december 2024 sprake van maatregelen om het aanwezige aantal coffeeshops nader met het geldende maximum aantal overeen te stemmen?

NB: Het gaat hierbij niet om het aantal gedoogverklaringen, maar om het aantal gedoogde locaties. Coffeeshops die tijdelijk gesloten zijn dienen dus wel te worden meegeteld!

1. Nee
2. Ja, namelijk:

.....

.....

3. Niet van toepassing (gemeente heeft geen maximumbeleid of het aantal is op 31 december 2024 gelijk aan het beoogde maximum)

7a. Zijn er vanaf 1 januari 2023 tot en met 31 december 2024 officieel gedoogde coffeeshops definitief verdwenen?

NB: Het gaat hierbij niet om het aantal gedoogverklaringen, maar om het aantal gedoogde locaties. Coffeeshops die tijdelijk gesloten zijn, tellen dus niet mee als 'definitief verdwenen'.

1. Nee ► *ga verder met vraag 8a*
2. Ja

7b. Waarom zijn er in deze jaren één of meerdere officieel gedoogde coffeeshops definitief verdwenen? Een algemene omschrijving volstaat.

2023:

.....

2024:

.....

8a. Zijn er vanaf 1 januari 2023 tot en met 31 december 2024 officieel gedoogde coffeeshops bijgekomen?

NB: Het gaat hierbij niet om het aantal gedoogverklaringen, maar om het aantal gedoogde locaties.

1. Nee ► *ga verder met vraag 9*
2. Ja

8b. Waarom zijn er in deze jaren één of meerdere officieel gedoogde coffeeshops bijgekomen? Een algemene omschrijving volstaat.

2023:

.....

.....

2024:

.....

.....

D. HANDHAVINGSBELEID

In dit deel volgen enkele vragen over de handhaving van het coffeeshopbeleid in uw gemeente, waarbij achtereenvolgens aandacht is voor: 1. de handhaving van de zogenoemde AHOJGI-criteria en de maximale handelshoeveelheid (500 gram norm); 2. de handhaving van overige gedoogcriteria.

D1. AHOJGI-criteria en maximale handelshoeveelheid

9. Is de handhaving van de AHOJGI-criteria en het criterium van de maximale handelshoeveelheid op 31 december 2024 vastgelegd (in een handhavingsarrangement)?

1. Nee ► *ga verder met vraag 14a*
2. Ja, allemaal
3. Ja, namelijk (meerdere antwoorden mogelijk)
 - A. geen affichering
 - H. geen harddrugs
 - O. geen overlast
 - J. geen verkoop aan jeugdigen onder de 18 jaar
 - G. geen verkoop van grote hoeveelheden (meer dan 5 gram)
 - M. maximale handelshoeveelheid van 500 gram
 - I. geen toegang voor en verkoop aan anderen dan ingezetenen van Nederland

10a. Worden de definities van de AHOJGI-criteria en het criterium van de maximale handelshoeveelheid uit de aanwijzing Opiumwet op 31 december 2024 gehanteerd?

1. Ja ► *ga verder met vraag 11a*
2. Nee, één of meerdere definities wijken af

10b. Hoe worden de AHOJGI-criteria en het criterium van de maximale handelshoeveelheid in het gemeentelijk beleid op 31 december 2024 gedefinieerd? (Alleen invullen als gemeentelijke criteria afwijken van de landelijke criteria)

a. A-criterium (geen affichering):

.....

b. H-criterium (geen harddrugs):

.....

c. O-criterium (geen overlast):

.....

d. J-criterium (geen verkoop aan jeugdigen onder de 18 jaar):

.....

e. G-criterium (geen verkoop van grote hoeveelheden (meer dan 5 gram):

.....

f. I-criterium (geen toegang voor en verkoop aan anderen dan ingezetenen van NL):

.....

g. Maximale handelshoeveelheid (max. handelshoeveelheid van 500 gram):

.....

11a. Door welke instantie(s) moeten de AHOJGI-criteria en het criterium van de maximale handelshoeveelheid volgens het gemeentelijk coffeeshopbeleid op 31 december 2024 worden gehandhaafd?

1. Politie

2. Gemeente

3. Politie en gemeente

4. Anders, namelijk:

5. Anders, dat is namelijk per criterium verschillend:

A-criterium:

H-criterium:

O-criterium:

J-criterium:

G-criterium:

I-criterium:

Maximale handelshoeveelheid:

6. Niet specifiek vastgelegd in het beleid

11b. Wordt het I-criterium in uw gemeente in de praktijk gehandhaafd op 31 december 2024?

1. Nee en het staat ook niet in het beleid ► *ga verder met vraag 12*
2. Nee, maar het staat wel in het beleid ► *ga verder met vraag 12*
3. Ja, met lage prioriteit
4. Ja, met hoge prioriteit

11c. U geeft aan dat uw gemeente op 31 december 2024 het Ingezetenen criterium met lage dan wel hoge prioriteit handhaaft. Kunt u aangeven welke acties uw gemeente volgens het gemeentelijk coffeeshopbeleid onderneemt om het I-criterium te handhaven?

.....

.....

12. Welke handhavingsactiviteiten zouden volgens het gemeentelijk coffeeshopbeleid van 31 december 2024 moeten plaatsvinden? (meerdere antwoorden mogelijk)

1. Onaangekondigde controles (pro-actief)
2. Controles na meldingen (bijvoorbeeld van buurtbewoners; reactief)
3. Anders namelijk
4. Niet specifiek vastgelegd in het beleid, maar er zijn wel werkafspraken over gemaakt, namelijk

.....

.....

5. Niet specifiek vastgelegd in het beleid en er zijn geen werkafspraken over gemaakt

13. Hoe vaak per jaar zouden er volgens het gemeentelijk beleid van 31 december 2024 handhavingsactiviteiten (controles) plaats moeten vinden?

1. keer per jaar
2. Niet specifiek vastgelegd in het beleid, maar er zijn wel werkafspraken over gemaakt, namelijk:

.....

.....

3. Niet specifiek vastgelegd in het beleid en er zijn geen werkafspraken over gemaakt

D2. Vestigings- en bijkomende criteria

14a. Is er op 31 december 2024 sprake van beleid over de afstand van coffeeshops tot scholen, zoals een afstandscriterium?

1. Nee ► *ga verder met vraag 17a*
2. Ja

14b. Zo ja, voor welke scholen geldt dit afstandscriterium? (meerdere antwoorden mogelijk)

1. basisscholen
2. voortgezet onderwijs
3. middelbaar beroepsonderwijs
4. anders, namelijk.....

14c. Hoe is dit afstandscriterium geformuleerd (met name de afstand)?

.....

.....

.....

15. Voldoen de coffeeshops in uw gemeente op 31 december 2024 aan het in het lokale beleid gestelde criterium over de afstand tot scholen? Zo nee, kunt u dit toelichten?

NB: hiermee worden ook coffeeshops bedoeld die al binnen het afstandscriterium van scholen waren gevestigd, voordat het afstandscriterium werd ingevoerd. Ook worden coffeeshops bedoeld die door de latere vestiging van een school nu binnen het afstandscriterium zijn gaan vallen.

1. Ja ► *ga verder met vraag 17a*

2. Nee, toelichting:

.....

.....

3. Weet niet ► *ga verder met vraag 17a*

16. Hoeveel coffeeshops voldoen op 31 december 2024 niet aan het in het beleid gestelde criterium over de afstand tot scholen? coffeeshops

17a. Zijn er in het gemeentelijk coffeeshopbeleid overige vestigingscriteria (bijvoorbeeld: binnen een afgebakend ruimtelijk gebied en niet in nabijheid van jongerencentrum, etc.) die worden gehanteerd? Zo ja, hoe luiden deze op 31 december 2024 en betreft het een wijziging ten opzichte van de vorige meting?

1. Nee, geen overige vestigingscriteria ► *ga verder met vraag 18*

2. Ja, er worden wel overige vestigingscriteria gehanteerd en deze luiden als volgt:

Omschrijving overige vestigingscriteria		
1		1. Nee, stond al in het beleid 2. Ja, wijziging t.o.v. vorige meting 3. Ja, nieuw criterium
2		1. Nee, stond al in het beleid 2. Ja, wijziging t.o.v. vorige meting 3. Ja, nieuw criterium
3		1. Nee, stond al in het beleid 2. Ja, wijziging t.o.v. vorige meting 3. Ja, nieuw criterium
4		1. Nee, stond al in het beleid 2. Ja, wijziging t.o.v. vorige meting 3. Ja, nieuw criterium

17b. Voldoen de coffeeshops in uw gemeente op 31 december 2024 aan de overige, in het beleid geformuleerde vestigingscriteria? Zo nee, kunt u dit toelichten?

1. Ja

2. Nee, toelichting:

.....

3. Weet niet

18. Zijn er in het gemeentelijk coffeeshopbeleid nog andere bijkomende criteria die worden gehanteerd ten aanzien van (de exploitatie van) coffeeshops? Zo ja, hoe luiden deze op 31 december 2024 en betreft het een wijziging ten opzichte van de vorige meting?

1. Nee, geen bijkomende criteria ► *ga verder met vraag 19a*

2. Ja, er worden wel bijkomende criteria gehanteerd en deze luiden als volgt:

	Omschrijving bijkomende criteria	Wijziging t.o.v. vorige meting (31 dec 2022)?
1		1. Nee, stond al in het beleid 2. Ja, wijziging t.o.v. vorige meting 3. Ja, nieuw criterium
2		1. Nee, stond al in het beleid 2. Ja, wijziging t.o.v. vorige meting 3. Ja, nieuw criterium
3		1. Nee, stond al in het beleid 2. Ja, wijziging t.o.v. vorige meting 3. Ja, nieuw criterium
4		1. Nee, stond al in het beleid 2. Ja, wijziging t.o.v. vorige meting 3. Ja, nieuw criterium

E. FENOMENEN EN MAATREGELEN

19a. Is er in uw gemeente op 31 december 2024 sprake van coffeeshoptoerisme (=het bezoeken van de coffeeshops door niet-ingezetenen)?

1. Nee, want het I-criterium wordt actief gehandhaafd ► *ga verder met vraag 20*

2. Niet of nauwelijks en we handhaven het I-criterium niet actief

3. Ja

99. Weet niet

19b. Is er op 31 december 2024 sprake van maatregelen om coffeeshoptoerisme tegen te gaan of te voorkomen (anders dan het I-criterium)?

1. Nee

2. Ja, namelijk:

20. Kunt u voor de volgende gebeurtenissen aangeven of deze punt van discussie zijn geweest in uw gemeente en/of deze een invloed hebben gehad op het (aanpassen van het) formele gemeentelijk coffeeshopbeleid en/of het toezicht en de handhaving in de periode 1 januari 2023 tot en met 31 december 2024? Een summiere toelichting volstaat.

Gebeurtenis	Discussie over?	Invloed gehad?	Toelichting
Invoeren verbod op rookruimtes	1. Ja 2. Nee	1. Ja 2. Nee	
Het aanstaande experiment met een gesloten coffeeshopketen	1. Ja 2. Nee	1. Ja 2. Nee	
De nieuwe cannabiswetgeving in Duitsland	1. Ja 2. Nee	1. Ja 2. Nee	

- 20b. Is in uw gemeente het beleid gewijzigd (of zijn er voornemens daartoe) om het mogelijk te maken dat het (schaarse) exploitatierecht voor een coffeeshop via een openbare/transparante procedure wordt verleend? Zo ja, welke verdeelprocedure hanteert uw gemeente (bijv. loting, tender of wie het eerst komt eerst maalt) en wat is de geldigheidsduur van het exploitatierecht?

1. Nee
2. Ja, namelijk:

.....

F. ERVARINGEN EN TOEKOMST

21. Zijn er in uw gemeente plannen om het beleid in de komende twee jaren (2025 en 2026) te wijzigen?

1. Nee
2. Ja, namelijk:
3. Ja, maar die zijn niet concreet uitgewerkt/vertrouwelijk

22.

Is er op 31 december 2024 sprake van één of meerdere knelpunten bij het (handhaven van) gemeentelijk coffeeshopbeleid?

1. Ja
2. Nee ► *ga verder met vraag 24*

23a.

Welke knelpunten zijn dat? (meerdere antwoorden mogelijk)

1. Te weinig (opsporings)bevoegd personeel
2. Toepassing BIBOB
3. Bevoorrading coffeeshops
4. (Aanpak) niet gedoogde verkoop van cannabis (bijv. straathandel)
5. (Aanpak) overlast coffeeshops
6. (Aanpak) softdrugsgebruik in openbare ruimte
7. (Aanpak) overlast buitenlandse softdrugstoerisme
8. Anders, namelijk

23b. Kunt u een beschrijving geven van de knelpunten?

.....

.....

24. Heeft uw gemeente op 31 december 2024 voldoende (adequate) instrumenten om het coffeeshopbeleid te kunnen handhaven? Zo nee, kunt u dit toelichten?

1. Ja
2. Nee, toelichting:

G. AANTAL OVERTREDINGEN EN SANCTIES

Tot slot volgen hieronder enkele vragen waarvoor wellicht enig uitzoekwerk vereist is. De vragen over het sanctiebeleid hebben betrekking op het kalenderjaar 2024, terwijl de vragen over het aantal overtredingen en sancties ook over het kalenderjaar 2023 gaan.

25. Gelden in 2024 sancties met betrekking tot overtredingen van de AHOJGI-criteria, de maximale handelshoeveelheid en overige criteria?

1. Nee ► *ga verder met vraag 28a*
2. Ja

26a. Is daarbij sprake van een getrapt sanctiesysteem of stappenplan? (op herhaling van de overtreding, binnen een vastgestelde periode, volgt een zwaardere sanctie)

1. Nee
2. Ja

26b. Hoe ziet het sanctiebeleid eruit in 2024? Geef per criterium een toelichting. Maak hierbij onderscheid tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties.

	Bestuursrechtelijke reacties	Strafrechtelijke reacties
het A-criterium		
het H-criterium		
het O-criterium		
het J-criterium		
het G-criterium		
Het I-criterium		
de Maximale handelshoeveelheid		
bijkomende criteria, namelijk:		

- 27a. Hoeveel overtredingen van de criteria (AHOJGI-criteria, Maximale handels-hoeveelheid en bijkomende criteria) zijn er in 2023 en 2024 in uw gemeente geconstateerd?

NB: Als u de uitsplitsing voor de jaren niet kunt maken, vul dan alleen 'totaal' in.

	Aantal2023	Aantal2024	Totaal
het A-criterium			
het H-criterium			
het O-criterium			
het J-criterium			
het G-criterium			
Het I-criterium			
de Maximale handelshoeveelheid			
bijkomende criteria, namelijk:			
.....			
Anders, namelijk:			
.....			

Als er geen overtredingen zijn geconstateerd ► [ga verder met vraag28a](#)

- 27b. Hebben de geconstateerde overtredingen in 2023 of 2024 ook geleid tot het opleggen van sancties (zoals een formele waarschuwing, een last onder dwangsom of (tijdelijke) sluiting) aan coffeeshops? Zo ja, welke sancties?

1. Ja, namelijk:

	Sancties 2023	Sancties 2024
1		
2		
3		
4		
5		

Als de overtredingen niet tot (tijdelijke) sluitingen hebben geleid ► [ga verder met vraag 28a](#)

2. Nee ► [ga verder met vraag 28a](#)

- 27c. Zou u specifiek voor de in 2023 en 2024 uitgevoerde sluitingen in onderstaand schema kunnen aangeven of dit voor bepaalde of onbepaalde tijd was en na overtreding van welke criterium/criteria deze sanctie is opgelegd of welke andere reden heeft geleid tot de sluiting van de coffeeshop?

N.B. U hoeft dit dus alleen te doen voor sluitingen en niet te doen voor andere opgelegde sancties.

	In welk jaar was de sluiting?	Was dit een sluiting voor bepaalde of onbepaalde tijd?	Wat was de reden voor de sluiting?
Sluiting 1	1. 2023 2. 2024	1. Onbepaalde tijd 2. Bepaalde tijd	Criterium c.q. criteria/ andere reden:
Sluiting 2	1. 2023 2. 2024	1. Onbepaalde tijd 2. Bepaalde tijd	Criterium c.q. criteria/ andere reden:
Sluiting 3	1. 2023 2. 2024	1. Onbepaalde tijd 2. Bepaalde tijd	Criterium c.q. criteria/ andere reden:

- 28a. Maakt uw gemeente in de periode van 1 januari 2023 tot en met 31 december 2024 gebruik van de Wet BIBOB (Bevordering Integriteits Beoordelingen Openbaar Bestuur) ten aanzien van coffeeshops? En heeft de gemeente dit in 2023 of 2024 nog toegepast?

1. Nee ► [ga verder met vraag 29](#)

2. Ja, maar het is in zowel 2023 als 2024 niet toegepast ► [ga verder met vraag 29](#)

3. Ja, en het is in 2023 of 2024 wel toegepast

- 28b. Kunt u aangeven hoe vaak de Wet BIBOB in 2023 en 2024 is toegepast ten aanzien van coffeeshops?

Bibob	Aantal 2023	Aantal 2024	Totaal
Toepassingen			

29. Is bekend hoeveel controles er bij per coffeeshop in 2023 en 2024 zijn uitgevoerd? Zo ja hoeveel dan?

NB. Als u het niet exact weet, vul dan ongeveer in. Als u de uitsplitsing voor de jaren niet kunt maken, vul dan alleen 'totaal' in.

Controles	Aantal2023	Aantal2024	Totaal
Ongeveer			
Exact			

30. Hoe vaak is artikel 13b van de Opiumwet in 2023 en 2024 toegepast voor ‘voor publiek toegankelijke inrichtingen’ en ‘woningen (niet voor publiek toegankelijke lokalen)’. Kunt u het aantal toepassingen uitsplitsen naar softdrugs, harddrugs en/of wietteelt?

Artikel 13b van de Opiumwet stelt de burgemeester in staat om bestuursdwang toe te passen als er in ‘voor het publiek toegankelijke lokalen’ (dus ook coffeeshops) of ‘woningen en daarbij behorende erven’ soft- of harddrugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn.

NB: Voor deze cijfers is het waarschijnlijk noodzakelijk dat u deze uitvraagt bij de desbetreffende afdeling van uw gemeente. Als de onderverdelingen (2023 versus 2024; ‘voor publiek toegankelijke inrichtingen’ versus ‘woningen’; soft-, harddrugs en wietteelt) niet kunnen worden gemaakt, wilt u dan in ieder geval het totaal invullen? Mocht u het totaal ook niet weten, dan kunt u de tabel leeglaten.

2023 (Art. 13b Opiumwet)	Softdrugs	Harddrugs	Wietteelt	Totaal
Voor publiek toegankelijke inrichtingen				
Woningen (niet voor publiek toegankelijke lokalen)				
Totaal				

2024 (Art. 13b Opiumwet)	Softdrugs	Harddrugs	Wietteelt	Totaal
Voor publiek toegankelijke inrichtingen				
Woningen (niet voor publiek toegankelijke lokalen)				
Totaal				

TOTAAL (2023+2024)	Softdrugs	Harddrugs	Wietteelt	Totaal
Voor publiek toegankelijke inrichtingen				
Woningen (niet voor publiek toegankelijke lokalen)				
Totaal				

G. AFSLUITEND

31. Om de resultaten van het onderzoek in een breder perspectief te plaatsen, willen we u vragen of u zou willen/kunnen delen wat thematisch gezien, de ‘hete hangijzers’ zijn in uw gemeente voor wat betreft de coffeeshops en het bijbehorende beleid? Met andere woorden, over welke thema’s bestaat controverse en krijgt uw burgemeester relatief veel vragen in de raad?

.....

.....

32. Heeft u verder nog opmerkingen over uw coffeeshopbeleid, of over dit onderzoek?

1. Nee

2. Ja, namelijk:

Geraadpleegde bronnen

Publicaties van overheidsinstanties

- Adviescommissie experiment gesloten cannabisketen (2018). Een experiment met een gesloten cannabisketen. Den Haag.
- Adviescommissie experiment gesloten cannabisketen (2019). Nominatie van gemeenten voor deelname aan het experiment met een gesloten cannabisketen.
- Bestuurlijke werkgroep modernisering cannabisbeleid (2015). Het failliet van het gedogen. Op weg naar de cannabiswet. Den Haag: VNG.
- Coalitieakkoord (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord VVD, D66, CDA en ChristenUnie. Den Haag.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2019). Spelregels experiment gesloten coffeeshopketen. Den Haag.
- Ministerie van VWS, Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995). Het Nederlandse drugsbeleid. Continuïteit en verandering. Rijswijk: Ministerie van VWS / Ministerie van Justitie / Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Regeerakkoord (2012). Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA. Den Haag.
- Regeerakkoord (2017). Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord VVD, D66, CDA en ChristenUnie. Den Haag.
- Staatscourant (2012). Aanwijzing Opiumwet. Staatscourant, 24 december 2012, nr. 26938.

Kamerstukken en parlementaire documenten

- Tweede Kamer (2006). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2005–2006, 24 077, nr. 190.
- Tweede Kamer (2010). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2010–2011, 24 077, nr. 259.
- Tweede Kamer (2011). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2011–2012, 24 077, nr. 265.
- Tweede Kamer (2011). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2011–2012, 24 077, nr. 267.
- Tweede Kamer (2012). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2012–2013, 24 077, nr. 293.
- Tweede Kamer (2015). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2014–2015, 34 165, nr. 2.
- Tweede Kamer (2023). Drugsbeleid. Vergaderjaar 2023–2024, 24 077, nr. 534.

Kamerbrieven

- E. Kuipers & D. Yesilgöz-Zegerius (2022). Voortgang experiment gesloten coffeeshopketen. [Kamerbrief]
- E. Kuipers & D. Yesilgöz-Zegerius (2023). Kamerbrief aanloopfase en eventuele deelname Amsterdam aan het experiment gesloten coffeeshopketen.
- M. van Rijn & F. Grapperhaus (2020). Voortgang experiment gesloten coffeeshopketen. [Kamerbrief]
- T. van Ark & F. Grapperhaus (2021). Stand van zaken experiment gesloten coffeeshopketen. [Kamerbrief]

Onderzoeksrapporten

- Mennes et al. (2019). Monitor ontwikkelingen coffeeshops: meting 2018. Groningen: Breuer & IntraVal.
- Mennes et al. (2021). Coffeeshops in Nederland 2020: Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999–2020. Groningen: Breuer & IntraVal.
- Mennes et al. (2023). Coffeeshops in Nederland 2022. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk coffeeshopbeleid 1999–2022. Groningen: Breuer & IntraVal.

Websites

- Website: [www.rijksoverheid.nl - Aanleiding en opzet experiment gesloten coffeeshopketen](https://www.rijksoverheid.nl/aanleiding-en-opzet-experiment-gesloten-coffeeshopketen)
- Website: [www.rijksoverheid.nl - Rookruimtes in openbare gebouwen per 1 juli gesloten](https://www.rijksoverheid.nl/rookruimtes-in-openbare-gebouwen-per-1-juli-gesloten)
- Website: [www.agroberichtenbuitenland.nl - Nieuwe regels voor legale productie van cannabis in Duitsland](https://www.agroberichtenbuitenland.nl/nieuwe-regels-voor-legale-productie-van-cannabis-in-duitsland)

