

Bestuurlijke rapportage coffeeshop Checkpoint

A.G. Mein
Verwey-Jonker Instituut

M.M.J. van Ooyen-Houben
Erasmus Universiteit Rotterdam

Bestuurlijke rapportage coffeeshop Checkpoint

A.G. Mein

M.M.J. van Ooyen-Houben

Met medewerking van:

A. Brusket

L.S.M. Nieuwdorp

C.J. Koens

Juli 2013

Inhoud

1	Inleiding	5
2	Achtergrond en uitvoering onderzoek	7
2.1	Aanleiding en achtergrond	7
2.2	Vraagstelling	12
2.3	Opzet en uitvoering van het onderzoek	12
3	Het Nederlandse softdrugsbeleid	15
3.1	De doelstelling van het Nederlandse drugsbeleid	15
3.2	De oorsprong van de coffeeshops	16
3.3	Expliciete gedoogcriteria voor coffeeshops	18
3.4	Lokaal en regionaal coffeeshopbeleid	22
3.5	De situatie rond 1996	22
3.6	De situatie in de periode 1996-2006	23
3.7	Ontwikkelingen na 2006	24
3.8	De coffeeshop als paradoxale ‘interface’	29
3.9	Coffeeshops en hun volksgezondheidsdoelstelling	30
4	De coffeeshop en zijn medewerkers	33
4.1	Organisatie en werkwijze van de coffeeshop	33
4.2	De voordeur en achterdeur van de coffeeshop	35
5	De coffeeshop en het lokale beleid	39
5.1	De periode 1990 - 1995: ernstige drugsoverlast leidt tot ontwikkeling gedoogbeleid en verlening gedoogbeschikking	39
5.2	De periode 1996 - 2006: van beheersing van de drugsoverlast naar escalatie van de situatie rondom de coffeeshop	42
5.3	De periode 2007 - heden: sluiting van de coffeeshop, leidend tot de normalisering van de situatie	53
6	Analyse en conclusies	59
6.1	Analyse	59
6.2	Conclusies en aanbevelingen	64
	Geraadpleegde literatuur	67
	Bijlagen:	
1	Checklist	71
2	Overzicht respondenten	77
3	Gesprekspuntenlijst	79
4	Leden begeleidingscommissie	81
5	Omschrijvingen doelstellingen drugsbeleid	83

1 *Inleiding*

Het Openbaar Ministerie, parket Breda/Middelburg en de proeftuin aanpak georganiseerde Hennepteelt Zuid-Nederland, hebben de Erasmus Universiteit Rotterdam en het Verwey-Jonker Instituut de opdracht gegeven een bestuurlijke rapportage op te stellen naar aanleiding van de strafzaak tegen de eigenaar/exploitant van coffeeshop Checkpoint in Terneuzen. Deze is in maart 2010 veroordeeld door de rechtbank Middelburg voor overtreding van (onder meer) de Opiumwet.¹

De bestuurlijke rapportage moet inzicht verschaffen in de achtergronden en mogelijke oorzaken van de gepleegde strafbare feiten. In het verlengde daarvan moet het lessen opleveren, niet alleen voor het parket Breda/Middelburg en de gemeente Terneuzen, maar ook en misschien wel juist voor andere parketten en gemeenten. De dataverzameling heeft plaatsgevonden in 2011 op basis van een analyse van het strafdossier en het gemeentelijke dossier. Daarnaast zijn vraaggelassen gesprekken gevoerd, niet alleen met medewerkers van het Openbaar Ministerie, de politie regio Zeeland, de gemeente Terneuzen en de (oud)burgemeester van Terneuzen, maar ook met buurtbewoners, lokale ondernemers en professionals die werkzaam waren in het centrum van Terneuzen.

Langs deze weg bedanken wij het parket Breda/Middelburg en de gemeente Terneuzen voor het ter beschikking stellen van hun dossiers, en alle betrokkenen voor hun bereidwillige medewerking aan de vraaggelassen gesprekken. Ook danken wij de medewerkers van het parket Breda/Middelburg en de politie regio Zeeland voor hun medewerking aan het dossieronderzoek. Ook danken wij prof. dr. H.G. van de Bunt voor zijn commentaar op eerdere versies van het rapport.

In het volgende hoofdstuk gaan wij in op de achtergrond en uitvoering van het onderzoek. In hoofdstuk 3 staan wij stil bij het nationale coffeeshopbeleid als de landelijke context waarbinnen deze zaak zich afspeelde. Vervolgens schetsen wij in hoofdstuk 4 de organisatie van de coffeeshop en gaan wij in hoofdstuk 5 in op de groei van de coffeeshop tegen de achtergrond van het drugsbeleid van de gemeente Terneuzen en het parket Middelburg. In hoofdstuk 6 trekken wij onze conclusies.

1 LJN: BL8815, rechtbank Middelburg, 12/700118-07 (P). Het gerechtshof Den Haag heeft in februari 2010 het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk verklaard (LJN: BV2572, 22-002086-10), welke uitspraak op 2 juli 2013 door de Hoge Raad is vernietigd (ECLI:HL:HR:2013:7).

2 *Achtergrond en uitvoering onderzoek*

In dit hoofdstuk staan wij stil bij de aanleiding tot het opstellen van een bestuurlijke rapportage en beschrijven wij de opzet en uitvoering van het onderzoek.

2.1 *Aanleiding en achtergrond*

Op 1 juni 2007 doet de politie regio Zeeland, in opdracht van de officier van justitie van het parket Middelburg, een inval in de coffeeshop Checkpoint aan de Westkolkstraat 4.² De eigenaar/exploitant van de coffeeshop en zijn medewerkers werden er van verdacht de gedoogvoorwaarden voor de coffeeshop te hebben overtreden, in het bijzonder de voorwaarden ten aanzien van de beschikbare handelsvoorraad (max. 500 gr.) en de verkoop aan buitenlanders. Bij de doorzoeking van de coffeeshop en enkele andere panden werd in totaal ruim 96 kg softdrugs in beslag genomen.³ De voorlopige hechtenis van de exploitant werd echter na enkele dagen geschorst en de coffeeshop opende weer zijn deuren. De bedrijfsvoering werd min of meer als vanouds hervat. Dit vormde mede de aanleiding voor nieuwe doorzoeken in de coffeeshop en diverse andere panden op 20 mei 2008. Daarbij werd in totaal ruim 130 kg aan softdrugs in beslag genomen.⁴

De overtredingen die werden geconstateerd bij deze doorzoeken (en op basis van verder opsporingsonderzoek) vormden, conform het gedoogbeleid van de gemeente en het parket, aanleiding voor de burgemeester tot een tijdelijke sluiting (voor zes maanden) van de coffeeshop per 21 juli 2008. Op 17 december van dat jaar besluit de burgemeester vervolgens tot intrekking van de gedoogbeschikking per 1 januari 2009. Tegelijkertijd heeft de officier van justitie, op basis van de uitkomsten van bovengenoemd opsporingsonderzoek, de eigenaar/exploitant en medewerkers van de coffeeshop gedagvaard. Vervolgens heeft de rechtbank Middelburg op 25 maart 2010 de eigenaar/exploitant en medewerkers van de coffeeshop Checkpoint in Terneuzen

2 En op een ander adres waar een opslagplaats werd vermoed.

3 Waarvan circa 4,5 kg was aangetroffen in de coffeeshop.

4 Waarvan circa 4,2 kg was aangetroffen in de coffeeshop.

veroordeeld voor overtreding van (onder meer) de Opiumwet.⁵ Volgens de rechtbank had de coffeeshop, kort gezegd, structureel gehandeld in strijd met de gedoogvoorwaarden, door overtreding van de maximaal toegestane hoeveelheid softdrugs (500 gram) en door overtreding van het exportverbod.

Een buitengewone coffeeshop...

Uit het strafvonnis komt naar voren dat het om een buitengewone zaak ging. De coffeeshop was in de loop der jaren uitgegroeid tot een bijzonder professionele en goed lopende organisatie. Vanuit de coffeeshop werd gedurende lange tijd, dagelijks en op grote schaal cannabis verkocht, voornamelijk aan buitenlandse klanten. De coffeeshop opereerde in bijna alle opzichten als een reguliere onderneming. Over de professionaliteit van de coffeeshop zegt de rechtbank in haar vonnis meer het volgende (par. 7.3.1.2 en 7.3.1.3):

‘Hoewel er door het overtreden van enkele voorwaarden geen sprake was van een gedoogsituatie hebben de medewerkers van Checkpoint zich bij veel van de werkzaamheden gevoegd naar het kader van het landelijk en gemeentelijk gedoogbeleid. De administratie en boekhouding waren transparant, de verkoop was gereglementeerd naar dienstverlening, weging en transacties, en er werden cannabisproducten van een constant goede kwaliteit verkocht. Daarnaast werd getracht de overlast voor de omgeving binnen de perken te houden en trachtte men bij signalering van knelpunten in overleg met de gemeente Terneuzen te komen tot constructieve oplossingen. De gemeente zag Checkpoint als een modelcoffeeshop (cursivering auteurs).’

Nadat Checkpoint in 1996 werd aangewezen als een van de twee gedoogde coffeeshops van Terneuzen heeft de zaak zich ontwikkeld tot een florierende onderneming. Zeker toen Checkpoint de beschikking kreeg over een groter pand met meer en luxe faciliteiten. De coffeeshophouder [verdachte] bleek als degelijk ondernemer goed personeel aan zich te kunnen binden en zich te kunnen verzekeren van een constante aanvoer van softdrugs van goede kwaliteit. Met goede dienstverlening en producten van constant hoge kwaliteit bindt een ondernemer niet alleen klanten, maar krijgt hij er ook klanten bij. Checkpoint stond goed bekend bij de cliëntèle. En naar de medewerkers van Checkpoint aannamen ook bij de Nederlandse autoriteiten. Zij zagen hoe de burgemeester in gezelschap van zijn buitenlandse collega’s de coffeeshop bezocht en dat ook politieke autoriteiten werden rondgeleid. Checkpoint leek ook maatschappelijk aanvaard in Terneuzen. Na de eerste inval werd [verdachte] uit de voorlopige hechtenis geschorst om reden dat de coffeeshop moest doordraaien. De rechtbank begrijpt de verbazing van de medewerkers die zeggen niet te snappen waarom de, volgens justitie, leider van een criminele organisatie is vrijgelaten om die organisatie weer te leiden.

5 De coffeeshop werd ook veroordeeld voor het overtreden van de Telecommunicatiewet en de Wet wapens en munitie.

Checkpoint presenteerde zich niet alleen als een gewone en legale onderneming (cursivering auteurs), zij had die status ook maatschappelijk gezien. Werkzoekenden werden door het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) gewezen op de vacatures bij Checkpoint. Er werden normale arbeidsovereenkomsten afgesloten. Op basis van een loonstrookje van Checkpoint werd een hypotheek verstrekt. Na de sluiting van de coffeeshop kregen de werknemers een uitkering. Het is niet vreemd dat de medewerkers van Checkpoint het idee hadden dat zij werkten als personeelsleden van een gewoon bedrijf. Zij waren trots op hun werk en zij vonden dat Checkpoint model kon staan voor hoe een goede coffeeshop zou moeten functioneren.'

Twee partijen waren volgens de rechtbank nauw betrokken bij de groei van de coffeeshop: de leiding en de medewerkers van de coffeeshop en de overheid (par. 7.3.1.3).

'Vanuit de aard van het ondernemerschap zijn primair de leidinggegenden van Checkpoint verantwoordelijk geweest voor de groei van de coffeeshop. Uit welbegrepen eigen belang hebben [verdachte] en zijn naaste medewerkers gewerkt aan het verbeteren van de producten en de dienstverlening. De klantenstroom werd niet beperkt. Maar gezien de aard van deze onderneming leverde groei een extra risico op. Het invoeren van een pasjessysteem, het duidelijk maken van de huisregels (op de gripzakjes en in de shop) dragen niet bij aan het terugdringen van de groei als tegelijkertijd aan Belgen en aan Fransen de maximaal toelaatbare hoeveelheid softdrugs wordt verkocht. [verdachte] zou werkelijk een bijdrage hebben geleverd aan de bestrijding van het drugstoerisme indien hij de verkoop aan buitenlanders zou hebben beperkt tot de hoeveelheid softdrugs voor het directe gebruik. [verdachte] en zijn medewerkers hadden de mogelijkheid te voldoen aan voorwaarde A.6⁶ van de gedoogverklaring, maar zij hebben er bewust voor gekozen de buitenlanders ruim van drugs te voorzien.'

De verdachten hebben daarbij echter wel een grens overschreden, aldus de rechtbank:

'De verdediging heeft niet betwist dat er strafbare feiten buiten de shop werden gepleegd. 'Zonder achterdeur is geen verkoop aan de voordeur mogelijk', stellen de raadslieden. Dit gaat naar het oordeel van de rechtbank slechts voor een deel op, omdat in theorie op een andere wijze Checkpoint had kunnen worden bevoorraadt. [verdachte] c.s. hebben echter de achterdeur zelf in beheer genomen: de in grote hoeveelheden ingekochte softdrugs werden op andere locaties dan de coffeeshop bewerkt en opgeslagen (...)' Aan de levering aan de achterdeur wordt door justitie geen prioriteit gegeven als een coffeeshop zich aan de gedoogverklaring houdt en de overlast en omvang beperkt is. Met de groei van de coffeeshop en de daarbij

6 Kort samengevat het exportverbod.

behorende logistiek hebben [verdachte] en zijn medewerkers echter het steeds groter risico genomen dat zij met het verwerken en het stasben van de softdrugs strafbare feiten zouden plegen, die tot vervolging aanleiding zouden geven. Het verweer dat zij met een verkoop van die grote omvang niet anders konden, snijdt naar het oordeel van de rechtbank geen hout. Begrijpelijkwijze wil een ondernemer zijn onderneming laten groeien, maar als daarvoor het plegen van strafbare feiten op grote schaal noodzakelijk wordt, is dat meer dan alleen maar het ondernemersrisico. De strafbare feiten worden dan bewust gepleegd. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld de inkopers, de thuiswerkers en degenen die opslagfaciliteiten gaven. Zij kunnen niet volhouden dat zij niet wisten dat het aanwezig hebben van zulke grote hoeveelheden softdrugs strafbaar is. Het is de rechtbank in dat verband niet ontgaan dat in een aantal getapte telefoongesprekken sprake is van versluierd taalgebruik.'

Over het aandeel van de overheid in de groei van de coffeeshop merkt de rechtbank het volgende op (par. 7.3.1.4).

'De rechtbank concludeert dat de overheid vanaf de helft van de negentiger jaren de groei van Checkpoint heeft mogelijk gemaakt, zelfs heeft bevorderd. Onder de overheid verstaat de rechtbank in dit verband behalve het gemeentebestuur van Terneuzen, óók de politie en het openbaar ministerie. Als lid van de lokale driehoek heeft de officier van justitie met regelmaat overleg gevoerd over het softdrugsbeleid in Terneuzen. Hij heeft zich gesteld achter het beleid om twee coffeeshops van een gedoogverklaring te voorzien. Al voor de gedoogverklaring van 15 november 2005 had de officier van justitie kennis van de bezoekersaantallen en de omvang van het drugstoerisme. Checkpoint was toen al flink gegroeid en het openbaar ministerie heeft ook na november 2005 de coffeeshop nog lange tijd ongemoeid gelaten.

Checkpoint was te groot geworden, aldus de officier van justitie. Uit het dossier blijkt niet dat een boodschap van die strekking aan [verdachte] ooit is gegeven. Indien het openbaar ministerie door haar voortschrijdend inzicht tot de conclusie was gekomen dat Checkpoint moest inkrimpen, was het voorstelbaar geweest dat de driehoek als coördinatiepunt van handhaving daar beleid op zou maken. Het is immers altijd mogelijk om vergunning- en gedoogvoorwaarden te wijzigen als dat op een zorgvuldige wijze geschiedt. Betrokkenen kunnen dan anticiperen op gewijzigde inzichten. Na de voorgeschiedenis van Checkpoint en het hierboven omschreven ruim faciliteren door de overheid had het naar het oordeel van de rechtbank eerder voor de hand gelegen als de leiding en medewerkers van de coffeeshop van het openbaar ministerie een ondubbelzinnig signaal hadden gekregen: Checkpoint moet krimpen!

De gemeentelijke overheid en via de driehoek voor een deel ook het openbaar ministerie zijn verantwoordelijk geweest voor een klimaat waarin Checkpoint ongestoord kon doorgroeien naar de status van de grootste coffeeshop van Nederland en ver daarbuiten. Het zijn weliswaar de leiding en medewerkers van Checkpoint geweest die de hen nu verweten strafbare feiten hebben gepleegd. Maar de overheid gaat – in ieder geval in feitelijke zin – zeker niet vrijuit. (...).'

Dit vormt voor de rechtbank aanleiding om de strafmaat aan te passen en de op te leggen vrijheidsstraf te matigen.

Vervolgens heeft het gerechtshof Den Haag in deze zaak arrest gewezen. Uit het arrest komt naar voren dat het de rechtbank volgt in zijn conclusies ten aanzien van het aandeel van de overheid in de groei van de coffeeshop. Sterker nog, in de ogen het hof hebben (primair) de lokale autoriteiten de grenzen van het gedoogbeleid bewust en jarenlang overschreden.

‘Uit de hier weergegeven, vaststaande en door niemand betwiste feiten - kenbaar voor alle betrokkenen - trekt het hof de conclusie, dat feitelijk jarenlang is gedoogd dat de gedoogvoorwaarden, zoals gesteld door de gemeente (in overleg en met instemming van het openbaar ministerie in een gedoogverklaring opgesteld), werden overtreden. Bijkomende omstandigheden - zoals rondleidingen van buitenlandse gasten in de coffeeshop en het meebetalen aan drugspreventieprojecten door [coffeeshop X] - ondersteunen die kwalificatie. Er blijkt uit, dat de lokale overheid zelf de grenzen van wat wel en niet door de beugel kon sterk had verlegd en zich ook niet zag als deelnemer aan strafbare feiten. Dat moet wel betekenen dat men niet alleen van het expliciete gedoogkader uitging, maar ook van een feitelijk veel ruimer gedogen. Dat was kenbaar, ook voor de verdachte.’

Het gerechtshof verbindt wel andere consequenties aan het overheidsoptreden dan de rechtbank (nl. niet-ontvankelijk verklaring van het OM). De Hoge Raad heeft deze uitspraak weer vernietigd. In hoofdstuk 6 komen wij hierop terug.

Doelstelling bestuurlijke rapportage

Uit het vonnis van de rechtbank komen twee belangrijke punten naar voren. In de eerste plaats blijkt de coffeeshop te zijn uitgegroeid tot een omvangrijke en professionele organisatie, die de voorwaarden van het gedoogbeleid heeft overschreden. De coffeeshop opereerde op een dusdanige wijze dat de grens tussen een reguliere en criminele onderneming vervaagde. In de tweede plaats zouden de lokale autoriteiten de groei van de coffeeshop onvoldoende aan banden hebben gelegd, sterker nog, de groei mede mogelijk hebben gemaakt. Deze bijzondere zaak, zoals sprekend naar voren komt uit bovenstaand vonnis van de rechtbank, vormde aanleiding voor het Openbaar Ministerie om een bestuurlijke rapportage te laten opmaken. Dit besluit is genomen na overleg met de burgemeester van Terneuzen.

Een bestuurlijke rapportage beschrijft de mechanismen en dynamiek die hebben bijgedragen aan het plegen van de strafbare feiten (i.c. overtreding van de Opiumwet). In het verlengde daarvan biedt ze aanknopingspunten om die mechanismen en dynamiek te doorbreken. Aan de hand hiervan kunnen (bestuurlijk)preventieve strategieën worden ontwikkeld en barrières worden opgeworpen om vergelijkbare strafbare feiten te voorkomen. Bestuurlijke rapportages vormen een vast onderdeel van het beleid van het Openbaar Ministerie bij de aanpak van georganiseerde misdaad en financieel-economische criminaliteit. Het moet het Openbaar Ministerie in staat stellen aan

relevante (bestuurlijke) organisaties duidelijk te maken welke (bestuurlijk-preventieve) maatregelen getroffen kunnen worden, naast en in samenhang met de gebruikelijke strafrechtelijke interventies door het Openbaar Ministerie.

2.2 *Vraagstelling*

In het licht van bovenstaande luidt de onderzoeksvraag als volgt.

Welke factoren hebben ertoe geleid dat de coffeeshop Checkpoint in Terneuzen heeft kunnen uitgroeien tot een omvangrijke en professionele organisatie, waardoor op een gegeven moment de grenzen van het lokale gedoogbeleid zijn overschreden?

De hoofdonderzoeksvraag is uitgesplitst in de volgende deelvragen:

1. Hoe gingen de eigenaar en werknemers van de coffeeshop Checkpoint te werk?
2. Welk (gedoog)beleid voerde de lokale overheid, waar lag de grens van het gedoogbeleid? Hoe werd dit beleid afgestemd en uitgevoerd? Wat was hierin het aandeel van de gemeente, het parket Middelburg en de politie regio Zeeland?
3. Welke (bestuurlijke en strafrechtelijke) maatregelen zijn in dit verband getroffen, op welk moment en op wiens initiatief?
4. Hoe verhouden deze maatregelen zich tot de ontwikkeling van de coffeeshop?
5. Welke lessen kunnen worden getrokken? Welke aanknopingspunten zijn er voor bestuurlijk-preventieve interventies, naast of in samenhang met strafrechtelijke interventies?

2.3 *Opzet en uitvoering van het onderzoek*

Om bovengenoemde onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben wij de volgende onderzoeksactiviteiten ontplooid.

Allereerst hebben wij het strafdossier bestudeerd. Het strafdossier bestaat uit drie deelzaken (onder de codenamen Wolvega, Roden en Zoerte)⁷ en omvat circa 40 ordners. Wij hebben in het bijzonder de basisprocessen-verbaal geanalyseerd, de processen-verbaal van de verschillende verhoren van de verdachten en getuigen, het requisitoir en het pleidooi. De analyse vond

7 De eerste twee deelonderzoeken waren primair gericht op het vaststellen van de overtreding van de gedoogvoorwaarden (in het bijzonder de grote handelsvoorraden). Het tweede deelonderzoek was daarnaast ook gericht op het vaststellen van criminele organisatie (de achterdeur). Het derde deelonderzoek was gericht op het in kaart brengen de toelevering van de softdrugs (de achterdeur).

plaats aan de hand van een checklist. Een medewerker van het parket Breda/Middelburg en de politie regio Zeeland hebben meegewerkt aan de dossier-analyse. Dit met het oog op de overdracht van kennis en vaardigheden bij het opstellen van bestuurlijke rapportages.

Vervolgens hebben wij relevante beleidsstukken (nota's, interne memo's, raadstukken) van de gemeente Terneuzen bestudeerd, waaronder rapporten van onderzoek dat door de gemeente was uitgezet (zie geraadpleegde literatuur). De beleidsstukken beslaan de periode medio jaren negentig tot 2008. Ook hebben wij de (vrij summiere) verslagen van het driehoeksoverleg, voor zover beschikbaar (12), bestudeerd. De notulen beslaan de periode 2004 - 2010.

Tot slot hebben wij negen vraaggesprekken gevoerd met functionarissen die nauw betrokken waren bij de uitvoering van het gedoogbeleid (zie bijlage 2). Het betreft de (oud)burgemeester van Terneuzen, (oud)medewerkers van de gemeente Terneuzen, de politie regio Zeeland en het parket Middelburg. Een deel van hen was op strategisch niveau betrokken (als deelnemer aan het driehoeksoverleg) en een ander deel op operationeel niveau. De vraaggesprekken duurden ongeveer anderhalf uur en vonden plaats aan de hand van een gesprekspuntenlijst (bijlage 3). Daarnaast zijn tien vraaggesprekken gevoerd met omwonenden, ondernemers en professionals die in het centrum werkzaam waren (zie bijlage 2).

Het onderzoek is uitgevoerd in 2011 en medio 2012 afgesloten. Met definitieve afronding is gewacht totdat de Hoge Raad uitspraak zou doen naar aanleiding van het cassatieberoep van het Openbaar Ministerie. Dit is gebeurd op 2 juli 2013. Voor de volledigheid wordt in het rapport naar dit arrest verwezen.

Overleg met opdrachtgever en begeleidingscommissie

De onderzoeksopzet is vooraf afgestemd met het parket Breda/Middelburg en de gemeente Terneuzen. Wij hebben tussentijds overleg gevoerd over de voortgang van het onderzoek met een vertegenwoordiger van proeftuin aanpak georganiseerde hennepsteelt Zuid-Nederland (zie bijlage 4).

Het onderzoek is inhoudelijk begeleid door een commissie van experts en beleidsmedewerkers van het Openbaar Ministerie, de gemeente Terneuzen en de politie regio Zeeland, onder voorzitterschap van prof. dr. P. Ippel van de Roosevelt Academy Middelburg (zie bijlage 4). De commissie is vier maal bijeen geweest.

3 *Het Nederlandse softdrugsbeleid*

In dit hoofdstuk gaan wij in op de nationale beleidscontext waarin het ontstaan, de groei en de sluiting van Checkpoint zich afspeelden. Beschreven worden de ontwikkelingen ten aanzien van coffeeshops in Nederland in de periode voorafgaand aan en rond 1996, toen Terneuzen besloot coffeeshops te gedogen; tussen 1996 en 2008, tijdens het bestaan van Checkpoint; en de meest recente ontwikkelingen sinds 2008. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een analyse van relevante landelijke beleidsstukken en wetenschappelijke publicaties.

3.1 *De doelstelling van het Nederlandse drugsbeleid*

De eerste integrale drugsnota uit 1995 formuleert als centrale doelstellingen van het Nederlandse drugsbeleid ‘preventie en beheersing van de uit druggebruik voortvloeiende gemeenschaps- en individuele risico’s’ (T.K. 24077, nrs. 2-3, p. 4). Niet het gebruik van drugs als zodanig, maar de risico’s voor de individuele gezondheid en de gemeenschap vormen het leidend beginsel. Deze drugsnota is intussen van wat oudere datum. Een meer recente doelstelling vinden we in het rapport van de Adviescommissie voor het drugsbeleid uit 2009: ‘Het tegengaan en reduceren van het druggebruik zeker voor zover leidend tot gezondheids- en sociale schade, en eveneens het voorkomen en verminderen van de schade die aan de handel in die drugs is verbonden’ (Adviescommissie, 2009, p. 22). Hoewel de doelstellingen door de subtiële accentverschillen niet uitblinken in duidelijkheid (zie ook bijlage 5) is helder dat de bescherming van de volksgezondheid belangrijk is voor het drugsbeleid. De bestrijding van overlast en criminaliteit rond drugs lijkt in de loop van de tijd meer expliciet als doel aanwezig. In mei 2011 heeft de regering een nieuwe ‘Drugsbrief’ naar de Kamer gestuurd (T.K. 24077-259, 2011). Hierin wordt geen nieuwe doelstelling van het drugsbeleid geformuleerd, maar er is wel te lezen dat het Nederlandse drugsbeleid stoelt op bescherming van de volksgezondheid enerzijds en bestrijding van overlast en criminaliteit anderzijds.

Het Nederlandse beleid past binnen de internationale overeenkomsten en Europese drugsstrategieën waar Nederland zich aan gebonden heeft. Nederland voert op onderdelen een eigen beleid met eigen nationale

wetgeving. Dit is nog steeds mogelijk, al is er binnen de EU sprake van een steeds verder gaande harmonisatie van het drugsbeleid (Blom, 2006). In Europa heeft zich een zekere convergentie ontwikkeld in het streven van lidstaten naar een evenwichtiger rol van preventie, hulpverlening en repressie binnen het drugsbeleid. Dit geldt ook voor landen als Australië en de VS (Adviescommissie Drugsbeleid, 2009, p. 22).

Het gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops heeft, hoe omstreden het internationaal soms ook is, een plaats binnen de doelstelling van het Nederlandse drugsbeleid, met name waar het gaat om het beheersen van risico's voor de volksgezondheid.

3.2 *De oorsprong van de coffeeshops*

Coffeeshops zijn oorspronkelijk bedoeld als gelegenheden die een relatief laagdrempelig aanbod van gebruikershoeveelheden cannabis bieden in een beschermde omgeving (Van Laar et al., 2009). Cannabisgebruikers kunnen er cannabis kopen zonder dat ze als wetsovertreder te boek komen te staan. In de coffeeshop kunnen gebruikers ook voorgelicht worden over cannabisgebruik. Doordat cannabisgebruikers in een coffeeshop terecht kunnen, worden ze niet in de armen van criminele drugsdealers gedreven, die andere en meer risicovolle, verslavende stoffen aan de man proberen te brengen, is de gedachte. Coffeeshops zorgen voor een *scheiding der markten*.

De achtergrond van de coffeeshops moet gezocht worden in de jaren zestig (Van der Stel et al., 2009). Het gebruik van drugs, in het bijzonder van cannabis, lsd en amfetamine, kwam toen sterk op. Begin jaren zeventig kwam daar de snel groeiende heroïneproblematiek bij. De cannabisgebruikers waren over het algemeen goed geïntegreerde jongeren, die normaal functioneerden in de maatschappij. Dit lag heel anders bij de heroïnegebruikers, die veel meer gemarginaliseerd waren.

Hoe moest de overheid omgaan met het drugsgebruik, dat zulke verschillende verschijningsvormen had? Een expliciet drugsbeleid was er nog niet, een weldoordachte visie op het drugsfenomeen ontbrak. Tot dan werden er op beperkte schaal door bepaalde groepen wel opiaten of cocaïne gebruikt en was de politieaandacht vooral uitgegaan naar het bestrijden van de illegale handel. In de nieuwe situatie werd aanvankelijk repressief opgetreden tegen gebruikers, maar allengs ontstond er bij politie en Openbaar Ministerie (OM) een houding, die als een informeel gedoogbeleid gekenschetst kan worden: gebruikers werden niet meer actief opgespoord en vervolgd. Het nieuw opgekomen drugsprobleem vormde voor het OM in 1969 al aanleiding tot het opstellen van richtlijnen voor opsporing en vervolging, waarin onderscheid werd gemaakt tussen cannabisgebruikers enerzijds en harddrugsgebruikers plus handelaren anderzijds. Tegen het gebruik van cannabis werd toen al niet

opgetreden. Zo kon deze drug tegen het einde van de jaren zestig massaal en openlijk gebruikt worden tijdens popfestivals, terwijl de politie zich afzijdig hield.

De overheid zette begin jaren zeventig onderzoeken uit en stelde in 1970 de 'commissie Baan' in, om zich te laten adviseren over de aanpak. Was een verbod op cannabis, dat al sinds 1928 op de lijst van verboden middelen stond, nog wenselijk? Wat waren de mogelijkheden om de Opiumwet aan te passen? De commissie bracht een advies uit aan de regering waarbij ze het *risico* van een stof voor de gebruiker en de samenleving - in termen van farmacologische eigenschappen, mogelijkheden om te doseren, gebruikersgroepen, omstandigheden van gebruik en mogelijkheden om productie en aanbod te kunnen reguleren - als uitgangspunt nam. De commissie concludeerde dat de risico's van cannabis vergeleken met die van harddrugs gering waren. Cannabisgebruik leidde volgens de commissie farmacologisch niet tot gebruik van zwaardere drugs en een repressieve aanpak van cannabisgebruikers zou meer na- dan voordelen hebben. Harddrugs moesten worden beschouwd als drugs met een onaanvaardbaar risico voor de gezondheid, cannabis was minder risicovol. De cannabisgebruiker zou daarom zoveel mogelijk buiten de deviante en gecriminaliseerde drugssfeer moeten blijven en afgeschermd moeten worden van het gebruik van harddrugs. De commissie adviseerde om de verschillen in risico's tussen soft- en harddrugs ook in de wetgeving tot uitdrukking te laten komen, teneinde niet aan geloofwaardigheid in te boeten (Van der Stel et al., 2009).

In 1976 heeft dit advies - na intensieve discussies, vooral tussen de direct betrokken departementen - geresulteerd in een wijziging van de Opiumwet.⁸ De wet kreeg een systematiek van twee lijsten. Er werd een onderscheid aangebracht tussen 'softdrugs' - vooral cannabis - en 'harddrugs' (zoals heroïne, lsd, amfetamine en cocaïne). Dit maakte een gedifferentieerde strafrechtelijke reactie mogelijk. Bezit van cannabis voor eigen gebruik werd teruggebracht van misdrijf tot overtreding. Hierbij werd een grens van 30 gram cannabis vastgesteld. Gebruikers van drugs werden op deze manier buiten het strafrechtelijk systeem gehouden. Ook de kleinschalige handel werd hiermee binnen de overtredingssfeer gehouden. In 1977 werd op grond van het opportuniteitsbeginsel ook besloten om de verkoop van cannabis door 'huisdealers' te gedogen, dat wil zeggen: pas strafrechtelijk te vervolgen na beraad in het driehoeksoverleg met het lokale bestuur. Deze huisdealers golden als niet-commercieel; hoe ze zich bevoorraden en waar hun winst heenging, daar werd niet op ingegaan (Van de Bunt, 2006). Enige jaren later werden op grond van hetzelfde beginsel ook de coffeeshops gedoogd, die de rol van de huisdealer steeds meer overnamen en die her en der de kop opstaken. Met de coffeeshops kwamen commerciële uitbaters in het spel.

8 De wet verbiedt het aanwezig hebben, de handel, de teelt, het vervoer, de vervaardiging, de invoer en de uitvoer van verdovende middelen. Voor productie en gebruik voor medische, wetenschappelijke of educatieve doeleinden kan een ontheffing worden verleend.

Door coffeeshops te gedogen gedoogden de bestuurlijke en juridische autoriteiten in wezen (impliciet) ook dit commerciële aspect (Van de Bunt, 2006). De winstgevendheid van de verkoop van cannabis werd in de verdere ontwikkeling een belangrijke groeifactor. Deze kon des te meer aan belang winnen doordat het aantal coffeeshops (en dus de concurrentie) per gemeente gelimiteerd is, waardoor coffeeshops (met name in gebieden met veel toeristen) soms goede posities konden verwerven op de cannabisconsumentenmarkt.

De discussie over de consequenties van de wetswijziging van 1976 speelden zich destijds af in een politieke context waarin ‘tolerantie’ en ‘gedogen’ de boventoon voerden, niet alleen ten aanzien van drugsgebruik, maar ook op andere terreinen (zoals pornografie). ‘De staat is geen zedenmeester’, was het parool (Van de Bunt, 2006). Ten aanzien van teelt en handel heerste naïviteit en onkunde, aldus Van de Bunt (2006). Men dacht dat de georganiseerde drugshandel in de Nederlandse verhoudingen niet tot rijkdom zou kunnen leiden, Nederland zou te klein zijn en niet interessant genoeg voor internationale criminele samenwerkingsverbanden. In de handel zou geen sprake zijn van enig winstoogmerk.⁹

In de discussies speelde ook de internationale wetgeving een rol, met name het Enkelvoudig Verdrag. Opzegging werd niet wenselijk geacht, maar de mogelijkheid tot aanpassing werd weliswaar niet als eenvoudig, maar wel als reëel ingeschat (Van der Stel et al., 2009). Bewindslieden verwachtten dat andere landen binnen enkele jaren zouden inzien dat het verbod van cannabis opheffen zou moeten worden. Dit is er echter in de afgelopen 30 jaar niet van gekomen. Het Nederlandse gedoogbeleid is evenwel voortgezet en heeft onbedoeld een permanente status gekregen. In de loop van de tijd is binnen dit beleid steeds op gerezen problemen gereageerd, met bijstellingen (bijvoorbeeld meer aandacht voor teelt en handel, verhoging van de strafmaat), uitbreiding van voorwaarden en regels (bijvoorbeeld meer landelijke en lokale gedoogregels, precisering van regels) en inperkingen (bijvoorbeeld van de verkoophoeveelheden en de leeftijdsgrens van klanten).

3.3 *Expliciete gedoogcriteria voor coffeeshops*

In de jaren tachtig ontstonden steeds meer coffeeshops. Aanvankelijk waren er nog geen landelijke richtlijnen voor het gedogen van coffeeshops. Toen

9 Ook later, in de drugsnota van 1995, is te lezen: ‘De coffeeshophouder betreft zijn waren van groothandelaars of van personen die op vakantie zijn geweest en cannabis of cannabisprodukten mee terugnemen. Sinds de opkomst van de nederwiet zijn sommige coffeeshophouders er toe overgegaan om in eigen beheer nederwiet te telen of contacten te onderhouden met diverse thuisstellers van wie zij nederwiet afnemen. De gehele productie- en handelsketen kan op die manier vrij blijven van de invloed van criminele organisaties.’ (T.K. 24077/3, 1995, p. 39). Er zijn dan evenwel ook al aanwijzingen van betrokkenheid van criminele organisaties (zie ook § 3.5).

eind jaren tachtig bleek dat de verkoop van cannabis voornamelijk in de coffeeshops plaatsvond, heeft het Openbaar Ministerie in 1991 voor een landelijke invoering van de AHOJ-G gedoogcriteria gekozen: geen affichering, geen harddrugs, geen overlast, geen jeugdigen en geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie per klant. Het OM volgde hierbij de plaatselijk gegroeide praktijk.

Met de gedoogcriteria kunnen coffeeshops bijdragen aan de doelstelling van het drugsbeleid: ze bieden een verantwoorde maar beheerste mogelijkheid om cannabis te kopen en zorgen voor een scheiding der markten: ze houden cannabisgebruikers weg van harddrugs, die een ernstig gezondheidsrisico in zich bergen.

We hebben hier te maken met een vorm van ‘actief’ of ‘hard’ gedogen: de overheid en het OM hebben expliciet te kennen gegeven niet te zullen handhaven (Klem van gedogen, 2004). Dit kan alleen indien er sprake is van vergunningverlening en indien de overheid (zelf) controle uitoefent op de gedoogde activiteiten. Gedogen is niet zo gemakkelijk. Volgens voormalig minister van Justitie Donner vereist gedogen meer werk dan niet-gedogen. Gedoogden moeten ook weten waar de grenzen liggen (Klem van gedogen, 2004). Het gerechtshof Den Haag sluit hier in zijn oordeel inzake Checkpoint op aan door te stellen dat ‘het Openbaar Ministerie het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging, mede in relatie tot het kenbaarheidsvereiste, heeft geschonden door, in het licht van het jarenlange gedogen door de driehoek, zo abrupt en onaangekondigd tot vervolging over te gaan.’¹⁰ (vgl. hoofdstuk 6.)

De AHOJ-G criteria zijn in de loop der jaren steeds verder gespecificeerd en aangescherpt. Aanvankelijk was de leeftijdsgrens voor ‘jeugdigen’ landelijk niet vastgelegd en was het mogelijk dat ook 16- en 17-jarigen cannabis kochten in een coffeeshop, de verkoophoeveelheid per transactie was bepaald op 30 gram. Er was geen maximale handelshoeveelheid vastgesteld en in coffeeshops werd ook nog wel alcohol geschonken. In 1995 werden in de Drugsnota specificaties en uitbreidingen voorgenomen, die nodig werden geacht om de coffeeshopsector beter te beheersen. Het College van Procureurs-Generaal heeft de AHOJ-G criteria in december 2000 als volgt vastgesteld (Stc 2000, 250; zie ook www.openbaarministerie.nl, 2012):

10 LJN: BV2572, 22-002086-10.

- A. Geen affichering: dit betekent geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit.¹¹
- H. Geen harddrugs: dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht mogen worden.
- O. Geen overlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten.
- J. Geen verkoop aan jeugdigen en geen toegang aan jeugdigen tot een coffeeshop, waarbij is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van achttien jaar.
- G. Geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= vijf gram). Onder 'transactie' wordt begrepen alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.

Verder mag in een coffeeshop geen alcohol verkocht worden. In het lokale driehoeksoverleg wordt de maximale handelsvoorraad van gedoogde coffeeshops vastgesteld. Tegen een handelsvoorraad onder het maximum wordt in beginsel niet opgetreden. De voorraad zal in elk geval de 500 gram niet te boven mogen gaan. De criteria zijn op 1 januari 2012 aangevuld met een B- en I-criterium, waarover meer in § 3.7.

Naast de landelijke AHOJ-G criteria leggen gemeenten in overleg met partners in de lokale driehoek vaak ook nog eigen regels op, zoals beperkte openingstijden, een verbod op het houden van een terras, of een afstandscriterium ten opzichte van scholen (Bieleman et al., 2008). Deze voorschriften vormen een onderdeel van het lokale coffeeshopbeleid en kunnen worden opgenomen in een exploitatievergunning of een gedoogverklaring. De landelijke coffeeshopregels zijn evenwel bindend, in die zin dat regionale en lokale autoriteiten geen soepeler beleid mogen vaststellen dan landelijk geldt; ze mogen wel strenger zijn.

De criteria betreffen de verkoop van cannabis aan klanten, de 'voorkeur' van de coffeeshops. De 'achterdeur', waar cannabis wordt ingekocht, geniet slechts beperkte opsporingsprioriteit (T.K. 24077-75, 2000). Omdat coffeeshops slechts een beperkte hoeveelheid in huis mogen hebben, moeten zeker grotere coffeeshops, die vele klanten per dag trekken, meerdere malen per dag hun voorraad moeten aanvullen (Klem van gedogen, 2004). Zolang dit maar in kleine porties gebeurt (zoals bij Checkpoint het geval was, zie hoofdstuk 4) zal de politie niet optreden.

Indien een gedoogde coffeeshop (een van) de criteria overtreedt, kan bestuursrechtelijk worden ingegrepen door middel van waarschuwingen,

11 In 2006 is dit criterium verder gespecificeerd (zie Van Laar et al., 2009, p. 114).

boetes en tijdelijke of definitieve sluiting. Ook is er dan voor de politie grond om proces-verbaal op te maken en dit aan te bieden aan het OM, zodat het OM tot vervolging kan overgaan. De (strengheid van de) controle en de handhaving van de gedoogcriteria wordt lokaal vormgegeven. In de lokale driehoek worden afspraken gemaakt over een geïntegreerde en complementaire inzet van het strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumentarium en de daarbij behorende verantwoordelijkheden van de driehoekspartners. Deze afspraken vormen de basis voor de inzet van het lokaal bestuur, politie en OM. De bestuurlijke en strafrechtelijke bevoegdheden dienen op elkaar te worden afgestemd. Een regionale afstemming kan hierin ondersteunend zijn. Een belangrijk instrument in de handhaving van het coffeeshopbeleid is art. 13b Opiumwet. Dit geeft de burgemeester een bevoegdheid rechtstreeks op te treden indien in woningen of lokalen dan wel op daarbij behorende erven drugs worden verkocht, verstrekt of afgeleverd. Deze bevoegdheid kan ook worden gebruikt ten aanzien van coffeeshops die zich niet aan de voorwaarden houden. Hij kan bestuursdwang toepassen (sluiten) of een dwangsom opleggen. De bevoegdheid van de burgemeester doet op geen enkele wijze afbreuk aan de bevoegdheden om strafrechtelijk op te treden.

De meeste gemeenten met coffeeshops hebben in hun beleid vastgelegd hoe ze de criteria handhaven en welke sancties worden toegepast, gedifferentieerd per criterium en vaak in een stappenplan voor sanctionering. Controles vinden zowel proactief plaats - aangekondigd of onaangekondigd - als reactief - naar aanleiding van meldingen van overtredingen. Gemiddeld zijn er vijf controles per jaar (De Bruin et al., 2008; Bieleman et al., 2008). Ze worden uitgevoerd door de politie maar ook door 'hitteams' of gecombineerde acties waar meerdere instanties bij betrokken zijn. Controles richten zich met prioriteit op overlast en aanwezigheid van harddrugs of jeugdigen in de coffeeshop. Handhavers geven te kennen dat de handelsvoorraad moeilijk te controleren is; de bevoegdheden om de inkoop te controleren of het pand te mogen doorzoeken zijn niet voldoende (De Bruin et al., 2008). Ook is moeilijk na te gaan of aan klanten niet meerdere keren per dag wordt verkocht. Doorverkoop aan jeugdigen is voor de politie ook nauwelijks te controleren. Controle op harddrugs en affichering wordt soms moeilijk gevonden. Overlast is niet altijd een-op-een te relateren aan coffeeshops (zie ook Broekhuizen et al., 2011). Deze knelpunten in de handhaving kunnen tot gevolg hebben dat formeel geen overtreding wordt vastgesteld, maar dat het gedrag van de coffeeshop toch niet in de geest van het beleid is. Dit laatste heeft Checkpoint, blijkens het vonnis van de rechtbank, parten gespeeld.

3.4 *Lokaal en regionaal coffeeshopbeleid*

Bestuursorganen kunnen zelf een coffeeshopbeleid vaststellen ingevolge art. 4:81 Algemene wet bestuursrecht. Het beleid moet echter een specifiek lokaal belang dienen en de burgemeester is op grond van de Gemeentewet (art. 180) verantwoording schuldig aan de gemeenteraad betreffende het coffeeshopbeleid. Er kunnen door gemeenten verschillende beleidsopties worden gehanteerd. Een gemeente kan ertoe besluiten in het geheel geen coffeeshops te gedogen, de zogenaamde nuloptie ('nulbeleid'). Dit geldt voor 69% van de gemeenten (in 2009). Als geen nulbeleid wordt gevoerd kan de gemeente een coffeeshopbeleid voeren dat voorziet in een maximum aantal coffeeshops ('maximumbeleid'; 23% van de gemeenten hanteert in 2009 een maximum). Daarnaast zijn er gemeenten zonder beleid (7% in 2009) of met andere (aanvullende) beleidsvormen (1%). 52% van de gemeenten heeft (in 2007) regionale afspraken gemaakt over het te voeren coffeeshopbeleid (Bieleman et al., 2008; Bieleman & Nijkamp, 2010).

Het aantal gemeenten dat coffeeshops gedooft is sinds 1999 (toen het voor het eerst gemeten werd) bedraagt stabiel zo rond een kwart (rond 100) van alle gemeenten. Het aantal coffeeshops per gemeente varieert sterk. Ruim de helft van de coffeeshops (53%) bevindt zich in de zes gemeenten met meer dan 200.000 inwoners. Het merendeel van de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners heeft geen coffeeshop.

3.5 *De situatie rond 1996*

Het aantal coffeeshops groeide sterk in de jaren tachtig en negentig. Een quick scan midden jaren negentig kwam op een (zeer) ruwe schatting van 1460 coffeeshops in 1995 en 1290 in 1996 (Bieleman et al., 1997; zie figuur 1). Checkpoint opende dus op een moment dat in heel Nederland coffeeshops gedooft werden, het was geen buitengewone stap van de gemeente Terneuzen, al was Terneuzen wel de enige gemeente in Zeeland die toen hiertoe overging.

De coffeeshops in Nederland brachten al snel problemen met zich mee. Begin jaren negentig werd reeds gerapporteerd over overlast door lukraak geparkeerde voertuigen, druk verkeer van en naar coffeeshops, samenscholing van bezoekers in de omgeving van de coffeeshops en geluidsoverlast (Snippe et al., 2004). Omwonenden voelden zich onveilig. Deze overlast deed zich vooral voor in gemeenten in de grensstreken, waar sprake was van een groeiend coffeeshoptoerisme. Ook de invloed van de (georganiseerde) criminaliteit werd als probleem gezien. Fijnaut et al. (1996) signaleren dat de overheid, door de detailhandel te gedogen, lange tijd een illegale markt heeft afgeschermd, waardoor plegers van georganiseerde criminaliteit zich in de

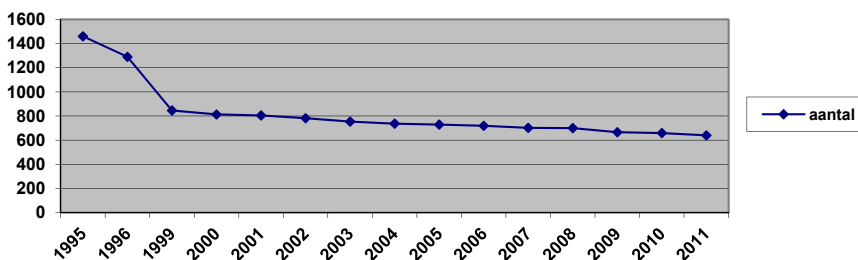
luwte van het gedoogbeleid konden ontwikkelen tot succesvolle illegale ondernemers.

Deze problemen worden al beschreven in de Drugsnota uit 1995, die ook een aanpak aankondigt en - onder andere - inzet op aanbodbeperking. Het OM zal harder gaan optreden tegen de verkoop van harddrugs in coffeeshops, de toegestane verkoopshoeveelheid wordt teruggebracht naar vijf gram (ook om export tegen te gaan) en bestuursrechtelijke regelgeving ten behoeve van regulering van coffeeshops op lokaal niveau wordt gestimuleerd. De invloed van de georganiseerde criminaliteit op het coffeeshopwezen moet teruggedrongen worden (onder andere door de Wet Bibob) en men zet in op lokale sanering van de coffeeshopsector. Sinds 1995 is hiermee een restrictiever beleid ten aanzien van coffeeshops ingezet.

3.6 De situatie in de periode 1996-2006

Sinds 1995 is een daling van het aantal gedoogde coffeeshops waarneembaar (zie figuur 1). In 1999 waren er 846 en in 2009 666. In 2010 wordt het aantal door het CBS geschat op 659, in 2011 op 640.¹² Tussen 2008 en 2009 was er een relatief sterke daling.

Figuur 1 Aantal coffeeshops 1995-2011



Bron: Bieleman et al., 1997; Bieleman & Nijkamp, 2010; www.cbs.nl/locatus, 2011. De cijfers over 1995 en 1996 betreffen een schatting op basis van een quick scan. De telling van het CBS (2010 en 2011) was anders dan die van Bieleman & Nijkamp, directe vergelijking is niet mogelijk.

Ondanks de restricties ten aanzien van coffeeshops houdt de stroom drugstoeristen in sommige grenssteden aan. De Cannabisbrief uit 2004 probeert dit probleem, mede onder druk van INCB/VN en de EU (Kaderbesluit Illegale Drugshandel), andermaal in te dammen (T.K. 24077-125, 2004). Het kabinet kondigt in deze brief overleg aan met de betrokken gemeenten over betere

¹² Op dit moment wordt een nieuwe telling in de reeks uitgevoerd, deze betreft de jaren 2010 en 2011. Resultaten zijn in het voorjaar van 2012 beschikbaar.

handhaving van de AHOJ-G criteria en het hanteren van een afstandscriterium tot de landsgrens. Ook wordt overleg aangekondigd met de Belgische en Duitse autoriteiten. Samenwerking is nodig omdat verschillen in beleid tussen het ene land en het andere het grensoverschrijdende drugsverkeer faciliteren. Daarbij komt dat de grenzen tussen de EU landen toegankelijker zijn geworden voor EU ingezetenen en er een aantrekkelijk aanbod van softdrugs is in Nederland.

3.7 Ontwikkelingen na 2006

De daling van het aantal coffeeshops zet nog steeds door. Maar ook de signalen van overlast rond coffeeshops en drugstoerisme houden aan (Van Laar et al., 2009). Het samenspel tussen vraag en aanbod over grenzen heen kent blijkbaar een grote dynamiek en verwevenheid (De Ruyver, 2006; De Ruyver & Surmont, 2007). Fijnaut en De Ruyver (2008) spreken van een 'tekort aan beleid' in de Euregio Maas-Rijn, waardoor de problemen van onder andere het drugstoerisme zeer zijn toegenomen.

Tabel 1 laat zien hoeveel drugstoeristen naar schatting coffeeshops in een aantal steden bezochten tussen 2007 en 2011. Hoewel er meer grensgemeenten zijn met hoge aandelen buitenlandse coffeeshopklanten, spant Terneuzen de kroon.

Tabel 1 Aantal coffeeshopbezoeken en bezoekers in zeven Nederlandse gemeenten, 2007-2011

	Groningen	Tilburg	Terneuzen-	Venlo	Nijmegen	Maastricht	Bergen o/Z en Roosendaal
	2011	2009	2007-2009	2004 - 2012	2008	2008	2008
Aantal inwoners	187.000	202.000	55,000	92,000	160,000	118,000	65,000/ 77,000
Aantal coffeshops	14	12	2 (2207) 1 (2010)	5	15	14	8
Aantal coffeeshop bezoeken per dag	6,700	6,650	3500 (2007)	4500 (2004) 4400 (2005) 8400 (2006) 5900 (2009) 5250 (2012)	5,700	10,600	Beide steden ± 3,000
Aantal coffeeshop bezoekers per dag	5,100- 6,050	n.b.	2450-2750 (2007) 470 (voor- jaar 2009) 600 (najaar 2009)	4,450-5,000 (2009) 4700 (2012)	4,500- 5,100	5,300- 6,300	n.b.
Percentage buitenlandse bezoekers	4%	n.b.	83%-89% (2007) 69% (voor- jaar 2009) 63% (najaar 2009)	75%* (2006) 64%* (2009) 56%* (2012)	12%	69%	63***

* Aandeel Duitse bezoekers. ** Volgens de onderzoekers (COT, Van der Torre et al., 2008) is dit percentage onbetrouwbaar. Bron: Meerdere onderzoeken, met name: Bieleman et al. en Snippe et al. (zie literatuurlijst).

Na de sluiting van Checkpoint is het aantal coffeeshopbezoekers sterk gedaald. Het laagste aantal werd geteld in het voorjaar van 2009; later werden het er weer iets meer. Het aandeel drugstoeristen nam af. Er komen nu veel minder Fransen: in 2007 was nog 42% van de bezoekers Frans tegen 7% in het najaar van 2009. De gemiddeld afgelegde afstand is dan ook van 90 kilometer gedaald naar 60 kilometer. Klanten geven echter aan dat zij nu op andere verkooppunten cannabis aanschaffen. Goes, Breda en Vlissingen worden nu vaker bezocht om cannabis te kopen. Belgische en Franse

verkooppunten doen minder zaken: voorheen kocht 16% nog wel eens drugs op deze punten maar dit is gedaald naar 5%.

Niet alleen Terneuzen, maar ook Venlo, Maastricht, en Bergen op Zoom en Roosendaal trekken lange tijd hoge aantallen buitenlandse bezoekers. En ook in deze steden leidt dit tot problemen: zoals parkeren, rommel op straat, geluidsoverlast, gebruik op straat, rondhangende klanten. In Maastricht bijvoorbeeld zouden de 14 coffeeshops volgens Rovers en Fijnaut (2011) rond de twee miljoen, meest buitenlandse, bezoekers per jaar trekken.

Checkpoint was niet de enige grote, professioneel georganiseerde coffee-shop in Nederland. Ook bijvoorbeeld in Venlo, Maastricht en Amsterdam bestaan grote coffeeshops, die gedurende langere tijd softdrugs verkopen aan buitenlandse klanten.

Opmerkelijk is dat grotere gemeenten in de buurt van de grens, zoals Breda, Tilburg, Eindhoven en Nijmegen niet veel overlast van coffeeshops rapporteren, in contrast tot kleinere steden zoals Maastricht, Venlo, Roosendaal/Bergen op Zoom en Terneuzen. Deze steden liggen weliswaar iets verder van de grens, maar mogelijk is er ook een verband tussen de aard en de omvang van de infrastructuur van een stad en de ervaren overlast van coffeeshops. Wellicht verwachten personen die in het centrum van grote steden wonen meer geluid, zowel van verkeer als van uitgaanspubliek, dan personen in kleinere steden. Van het verschijnsel 'overlast' is immers bekend dat het subjectief is en samenhangt met kenmerken van degenen die de overlast al dan niet ervaren.

In de gemeenten met veel drugstoeristen en veel (ervaren) overlast zijn verschillende oplossingen gezocht.

- Venlo, dat een belangrijke trekpleister is voor het Duitse winkelpubliek, trok sinds de jaren tachtig ook veel drugstoeristen (Snippe et al., 2005). Eind jaren tachtig telde Venlo 39 coffeeshops; dit aantal is in 1995 ingedamd tot vijf gedoogde coffeeshops. Eind jaren negentig had Venlo echter ernstig te lijden onder overlast van dealpanden, straatdealers, drugsrunners en softdrugstoeristen. De overlast concentreerde zich in een bepaald gebied in de binnenstad, dat als gevolg hiervan sterk achteruitging. Om de overlast en criminaliteit aan te pakken is in 2001 het project 'Hektor' gestart. Hektor bestond uit drie onderdelen: extra inzet op handhaving van regels en openbare orde in combinatie met sluitingen van drugspannen, ontnemingen en verblijfsontzeggingen, een vastgoedtraject (onder andere upgradering van de binnenstad) en beleid ten aanzien van coffeeshops. Tot dit laatste behoorde de verplaatsing van twee van de vijf coffeeshops naar de periferie van de stad, niet ver van de Duitse grens.

Overigens wilde Venlo eerst twee nieuwe coffeeshops openen op die locatie, maar dit bleek politiek niet haalbaar (de term MacDope's was in de media gebruikt en dit leidde ook internationaal tot kritiek op het plan). De besluitvorming duurde lang. De minister bevond zich in een spagaat: enerzijds steunde hij de Venlose plannen, anderzijds was hij tegen de vestiging van coffeeshops in grensgebieden. De druk van buitenlandse klanten op de bestaande coffeeshops, die toenemende overlast gaf en illegaal kopen bevorderde, en het feit dat de grootschalige stadsvernieuwing dreigde te mislukken (volgens een brief van het ministerie van VROM) als er geen verplaatsing zou komen, vormden relevante impulsen om tot verplaatsing over te gaan. Uiteindelijk zijn in 2004 toch twee coffeeshops verplaatst. De overlast in het centrum nam af, maar de onveiligheidsgevoelens van bewoners in het centrum veranderden nauwelijks. De overlast in de periferie rond de coffeeshops nam toe, maar bleef beheersbaar. Politie, gemeente en overige betrokkenen spanden zich in om de overlast op de nieuwe locatie beperkt te houden. Er werd een aanzienlijke groei van het aantal klanten van de verplaatste coffeeshops waargenomen van meer dan 50%. Dit aantal is echter weer afgenomen. Twee verklaringen worden door Snippe c.s. geopperd: de economische crisis waardoor klanten minder uitgeven aan cannabis en de strengere controles in Duitsland op drugstoeristen. Er zijn enige signalen van verplaatsing van de problemen naar andere woonwijken en gemeenten, maar deze lijken beperkt en beheersbaar (Snippe et al., 2005, 2006, 2010).

- Bergen op Zoom/Rosendaal zijn overgegaan naar een nulbeleid. De acht coffeeshops zijn gesloten. Ook hier maakte de sluiting deel uit van een bredere aanpak in het project 'Courage'. De sluiting, in combinatie met de handhaving, leidde tot een sterke afname van het drugstoerisme en de overlast. Substantiële verplaatsingseffecten bleven uit. In Breda werden wel meer drugstoeristen gesignaleerd (een toename van ongeveer 30%), maar dit leidde - althans op korte termijn - niet tot meer overlast. In Bergen op Zoom en Rosendaal werd tevens enige verplaatsing waargenomen naar drugspannen in buitenwijken (Berghuis & De Waard, 2011).
- In Maastricht kwam het plan op om buitenlandse klanten met een pasjessysteem te weren uit de coffeeshops. In 2005 startte een pilotprocedure, die in juni 2011 resulteerde in een positieve beslissing van de Raad van State. Ook heeft Maastricht plannen ontwikkeld om coffeeshops te verplaatsen naar de rand van de stad. Dit stuitte tot nu toe op verzet van nabijgelegen Nederlandse en Belgische steden. In 2011 hebben de coffeeshophouders op eigen initiatief al ingezetenen uit landen buiten België, Duitsland en Nederland de toegang ontzegd.
- In Terneuzen is de grootste van de twee coffeeshops in 2008 gesloten en strafrechtelijk vervolgd (zie hoofdstuk 2). Voor de overgebleven coffeeshop is een transactienorm van twee gram per klant per dag vastgesteld.

Op landelijk niveau is in 2009 is een commissie ingesteld die het Kabinet moest adviseren over een nieuw drugsbeleid (Adviescommissie drugsbeleid, 2009). Deze commissie kwam na een grondige analyse van de situatie tot het advies om coffeeshops weer terug te brengen naar het oorspronkelijke concept: kleinschalige gelegenheden waar lokale cannabisgebruikers hun cannabis kunnen kopen in een veilige omgeving. Dit advies is in het Regeerakkoord van 2010 overgenomen. In de 'Drugsbrief' van mei 2011 wordt, in lijn hiermee, het voornemen geformuleerd om de coffeeshops om te vormen tot besloten clubs die alleen voor meerderjarige inwoners van Nederland toegankelijk zijn (T.K. 24077/259). Dit voornemen is in oktober en december 2011 nader uitgewerkt (T.K. 24077/265 en 267).

Per 1 januari 2012 zijn de gedoogcriteria in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie uitgebreid met het besloten-club criterium (B-criterium) en het ingezetenen criterium (I-criterium). Het B-criterium houdt in dat uitsluitend toegang kan worden verleend en verkocht mag worden aan leden van de coffeeshop, waarbij bepaald is dat de coffeeshop in één kalenderjaar maximaal 2000 lidmaatschappen mag uitgeven en dit documenteert in de vorm van een controleerbare ledenlijst. Het I-criterium houdt in dat lidmaatschap van de coffeeshop uitsluitend toegankelijk is voor ingezetenen van Nederland van 18 jaar en ouder. Het ingezetenschap wordt aangetoond middels een uittreksel van de gemeentelijke basisadministratie. De nieuwe criteria gelden al voor de gemeenten in Limburg, Noord-Brabant en Zeeland, waar ze per 1 mei 2012 ook zullen worden gehandhaafd. Per 1 januari 2013 wordt het maximumaantal van 2000 leden van kracht. Dan gaan ook het B- en het I-criterium voor het hele land gelden.

In de Drugsbrief staat ook het voornemen om het afstandscriterium van coffeeshops tot scholen voor voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs te vergroten van 250 meter naar 350 meter (T.K. 24077/259). Dit is volgens het kabinet nodig omdat het gebruik van cannabis onder adolescenten in Nederland boven het gemiddelde in Westerse landen ligt. De maatregel gaat gelden per januari 2014. Volgens het CBS raakt deze maatregel 58 coffeeshops (9% van de ruim 650 coffeeshops in 2010) in 14 gemeenten (www.cbs.nl).

In 2011 is de commissie Garretsen ingesteld (Expertcommissie, 2011). Deze commissie heeft geadviseerd om de indeling in soft- en harddrugs in de Opiumwet, die, zoals we boven zagen, dateert uit 1976, te handhaven, maar om cannabis met een THC-gehalte van meer dan 15% als harddrug op lijst I van de Opiumwet te plaatsen.¹³ Wanneer dit in zal gaan, is nog onbekend. Ook deze maatregel zal gevolgen hebben voor de coffeeshops.

13 In 2011 bedraagt het gemiddelde THC-gehalte van in coffeeshops verkochte nederwiet 16,5%, met een variatie van 6,8% tot 23,2% (Rigter & Niesink, 2011).

3.8 *De coffeeshop als paradoxale ‘interface’*

In de loop van de tijd is het gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops steeds bijgeschaafd, zoals we hierboven zagen. Het gedogen, dat als tijdelijk was bedoeld maar intussen al enkele decennia voortduurt, kent een aantal paradoxen die tot nu toe niet oplosbaar bleken. Een cruciale ongerijmdheid is dat aan de ene kant de verkoop van cannabis aan consumenten (onder voorwaarden) gedoogd wordt, terwijl aan de andere kant de bevoorrading, de handel en de productie zich in een duister gebied afspelen. Hoe moet een commerciële coffeeshop zich bevoorraden, anders dan in contact met een illegaal circuit? Daarbij komt nog dat de winstgevendheid van de teelt, handel en verkoop van cannabis een belangrijke groeifactor is geweest, die aanvankelijk werd onderschat.

Volgens Tijhuis (2006) kan de coffeeshop gezien worden als een ‘interface’, een sluis, tussen de legale/gedoogde en illegale stroom van cannabis. De coffeeshop is het officieel door overheidinstanties gedoogde eindpunt van een (inter)nationale drugsstroom, waarbij cannabis zijn weg vindt vanaf een producent naar een eindgebruiker. De coffeeshop heeft een transparante voorkant met legale werknemers en klanten wier gebruik maatschappelijk geaccepteerd is en een donkere achterkant met illegale leveranciers. Volgens Tijhuis (2006) kunnen de banden tussen een coffeeshop en zijn leveranciers aan de achterdeur variëren van een afnemer-leverancier relatie met een duidelijke taakverdeling (de coffeeshop is klant) tot nauwe samenwerking die zelfs zo ver kan gaan dat sprake is van één organisatie. Over de banden tussen coffeeshops en leveranciers of telers is weinig bekend. Het recente Amsterdamse Emergo-onderzoek¹⁴ geeft er geen duidelijk uitsluitsel over en ook het strafdossier van de casus Checkpoint loopt op dit punt dood.

Zonder illegale actoren kan een coffeeshop niet bestaan. Handhavende instanties zijn zich daar goed van bewust, aangezien de achterdeur door de politie normaliter ongemoeid wordt gelaten. Deze paradoxale situatie is duidelijk zichtbaar in de casus Checkpoint, waarop in het volgende hoofdstuk wordt ingegaan, en komt ook naar voren in de verschillende uitspraken van rechtbank en gerechtshof.

14 Projectgroep Emergo (2011). Emergo: De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam. Gemeente Amsterdam/Ministerie van Veiligheid en Justitie, Amsterdam/Den Haag; zie ook T.K. 29 911-55.

3.9 *Coffeeshops en hun volksgezondheidsdoelstelling*

Hoe zit het intussen met de volksgezondheidsdoelstelling van de coffeeshops? Dragen ze bij aan de beoogde scheiding der markten? Gebruiken Nederlandse cannabisgebruikers minder harddrugs dan hun collega's in andere landen? Is hun cannabisgebruik beperkt gebleven?

- Coffeeshops zijn de belangrijkste directe of indirecte bron voor de aanschaf van cannabis en de kans dat in een coffeeshop harddrugs worden aangetroffen is klein. Coffeeshops dragen aldus bij aan de scheiding der markten (Van Laar et al., 2009)
- Of cannabisgebruikers in Nederland minder harddrugs gebruiken dan die in andere Europese landen kan in zijn algemeenheid niet gezegd worden. De scheiding der markten lijkt het verband tussen cannabisgebruik en gebruik van cocaïne en amfetamine verminderd te hebben (MacCoun, 2011). Ook gebruiken Nederlandse cannabisgebruikers relatief weinig heroïne of crack (Van Laar et al., 2009). Het omgekeerde geldt voor ecstasy: Nederlandse cannabisgebruikers zijn relatief vaak ook gebruikers van ecstasy (Van Laar et al., 2009). De kans op harddrugsgebruik is groter bij frequente cannabisgebruikers dan bij niet-gebruikers of incidentele gebruikers (Van Laar et al., 2009).
- Of coffeeshops effect hebben op het aantal cannabisgebruikers is moeilijk te zeggen. Het recente en actuele gebruik van cannabis in de algemene bevolking is min of meer gelijk aan het Europese gemiddelde, maar relatief veel Nederlandse scholieren gebruiken cannabis (Van Laar et al., 2011). Ze vinden cannabis goed verkrijgbaar en schatten de risico's lager in dan de scholieren in andere landen.
- Het gebruik van cannabis is lager dan verwacht kan worden in een geheel vrije markt (MacCoun, 2011). Ook hebben coffeeshops geen escalatie in de richting van zwaarder cannabisgebruik of langere gebruikscarrières met zich meegebracht, hoewel meer cannabisgebruikers hulp zoeken bij de verslavingszorg (MacCoun, 2011)
- De prevalentie van cannabisgebruik in de Nederlandse bevolking nam toe met de toename van het aantal coffeeshops en nam af met de daling van het aantal coffeeshops, maar dit is slechts een bescheiden samenhang en het patroon van cannabisgebruik in Nederland wijkt niet af van dat in andere landen (Van Laar et al., 2009; MacCoun, 2011).

De bevindingen zijn genuanceerd en vanuit het perspectief van de beoogde scheiding der markten positief. Het cannabisgebruik onder jongeren is evenwel hoog (overigens ook hun alcoholgebruik), maar welke rol coffeeshops daarin spelen is moeilijk te zeggen, temeer daar jongeren onder de 18 er niet mogen komen.¹⁵ Hoewel wel wordt gesteld dat de coffeeshops alleen al door hun aanwezigheid bijdragen aan een ‘normaal’ imago van cannabis en daardoor cannabisgebruik stimuleren, laat een internationale vergelijking zien dat cannabisgebruik en hulpzoekgedrag ook in landen zonder coffeeshops veel voorkomen (EMCDDA, 2011). Het lijkt er eerder op dat het gemak waarmee cannabis te verkrijgen bepalend is voor de prevalentie van gebruik.

15 Opmerkelijk is dat, hoewel met de coffeeshops wordt beoogd cannabisgebruikers weg te houden van de risicovolle markten van de harddrugs, de meest kwetsbare gebruikers (de jongeren onder de 18 jaar) geen toegang hebben tot de coffeeshop (zie ook Van de Bunt, 2006).

4 *De coffeeshop en zijn medewerkers*

In dit hoofdstuk schetsen wij een beeld van organisatie en werkwijze van de coffeeshop Checkpoint. Dit hoofdstuk is hoofdzakelijk gebaseerd op een analyse van het strafdossier.

4.1 *Organisatie en werkwijze van de coffeeshop*

De eigenaar/exploitant (de hoofdverdachte W.) en een groep vaste medewerkers vormden de harde kern van de coffeeshoporganisatie. Deze medewerkers vervulden uiteenlopende (sleutel)functies binnen de coffeeshop (zie hierna). Een deel van hen bewaarde ook thuis een voorraad softdrugs en/of bewerkte die thuis. De groep omvatte (in de kern) circa 15 personen.¹⁶ Het scharnierde rond de coffeeshop en richtte zich uitsluitend op de exploitatie daarvan. Daarnaast was er een wisselende groep leveranciers, van wie enkelen eveneens als verdachte zijn aangemerkt.

Rechtsvorm

De coffeeshop had de rechtsvorm van een BV: Chess. De aandelen van deze BV waren weer in handen van een andere BV: MEWI Beheer. De aandelen van deze BV zijn in handen van de hoofdverdachte. De coffeeshop was gevestigd aan de Westkolkstraat 4 te Terneuzen, waar gescheiden van de coffeeshop ook een horeca-inrichting was gevestigd (eveneens in handen van de hoofdverdachte). De coffeeshop beschikte over de vereiste gemeentelijke vergunningen (zie hoofdstuk 5).

Organisatie coffeeshop

Uit het strafdossier komt naar voren dat de dagelijkse leiding van de coffeeshop in handen lag van de eigenaar/directeur en team van leidinggevenden bestaande uit een algemeen manager, drie bedrijfsleiders, vier assistent bedrijfsleiders en een personeelschef. Er waren circa 30 verkoopmedewerkers werkzaam in de coffeeshop. Op een gegeven moment waren er circa 100 medewerkers in dienst bij de coffeeshop. Zij werden gerekruteerd door middel van mond-tot-mondreclame en via een uitzendbureau. De

¹⁶ Het eerste deelonderzoek omvatte 17 (hoofd)verdachten, het tweede 13 en het derde 2 (leveranciers).

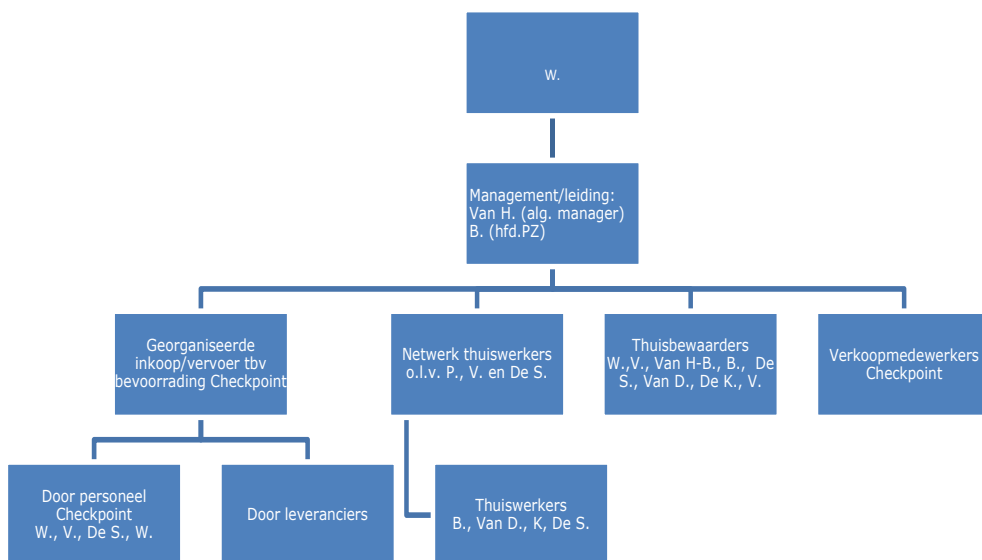
medewerkers werden ondersteund door een personeels- en financiële administratie en een systeembeheerder. Daarnaast bestond er een netwerk van thuisbewaarders en thuiswerkers.

Bedrijfsvoering en werkwijze

De coffeeshop werd op professionele wijze gerund als een reguliere onderneming. Binnen de onderneming waren drie werkprocessen te onderscheiden:

1. Inkoop, transport en bevoorrading, door leveranciers en eigen medewerkers.
2. Opslag en veredeling, door thuiswerkers en -bewaarders.
3. Verkoop, door medewerkers.

De werkprocessen zijn weergegeven in onderstaand schema (bron: strafdossier).



Er was sprake van een duidelijke hiërarchie en taakverdeling, zo blijkt uit het dossier. Hoofdverdachte W. was de baas en speelde, zoals ook uit bovenstaand schema blijkt, een rol in alle werkprocessen. Hij deed in het bijzonder de inkoop en onderhield daartoe (als enige) de contacten met leveranciers uit de wijde omgeving. Hij betaalde de drugs contant met geld uit de kluis. De ingekochte voorraad werd vervolgens onder supervisie van de hoofdverdachte bewaard op geheime locaties (waarvan voor een deel bij medewerkers thuis), daar bewerkt (verpakking in zakjes of als joints) en op initiatief van de hoofdverdachte door medewerkers telkens in kleine porties naar de coffeeshop gebracht. De aangevoerde drugs werden opgeslagen in de coffeeshop, in de kelder en in een kluis in het kantoor, afgescheiden van het verkoopgedeelte. De hoofdverdachte bepaalde telkens zelf de verkoopprijzen. De

bedrijfsleiders registreerden de voorraden op daglijsten (begin van de dag max. 500 gram), de verkoopmedewerkers wogen de drugs af en verkochten die (max. 5 gram), het betaalde geld werd via een buizensysteem afgestort in een kluis en dagelijks geteld door een administratief medewerker.

Op hoogtijdagen deden per dag 2.500 tot 3.000 bezoekers de coffeeshop aan, waarvan het merendeel (circa 90%) uit België en Frankrijk (zie hoofdstuk 5). De coffeeshop moet dus een (logistiek) mierennest zijn geweest, waarbij medewerkers af en aan moeten hebben gelopen met voorraad. Het aantal bezoekers op hoogtijdagen impliceert immers dat er per dag ruim 10 tot 15 kg zou moeten zijn aangeleverd.

Onderlinge verhoudingen binnen de organisatie

De onderlinge verhouding tussen de sleutelfiguren was in de eerste plaats zakelijk en collegiaal, zij waren in loondienst van de coffeeshop. Echter, een deel van hen is familie, met elkaar gehuwd of goed bevriend. Zij kwamen regelmatig bij elkaar over de vloer. Formele en informele relaties liepen dus door elkaar. Kennelijk bestaat er een grote onderlinge loyaliteit, tijdens de verhoren weigert men over elkaar verklaringen af te leggen. Ook de opslag van softdrugs bij (een deel van) de medewerkers thuis duidt hierop.

Bij de bevoorrading, bewerking en opslag en verkoop van de softdrugs waren vaste medewerkers en familieleden betrokken, die een hechte band hadden en allen belang hadden bij een goed functioneren van de coffeeshop. Er was sprake van solidariteit, vertrouwen en stilzwijgen.

De leveranciers nemen een aparte plaats in. Zij staan los van de verdachten die samenwerkten in de coffeeshop en onderhielden voornamelijk contact met de hoofdverdachte. Zij leveren niet uitsluitend aan Checkpoint, maar ook aan anderen. Het strafdossier geeft hier verder weinig bruikbare informatie over.

4.2 De voordeur en achterdeur van de coffeeshop

Zelfbeeld eigenaar en medewerkers

Het zakelijke karakter van de organisatie komt ook tot uiting in de wijze waarop de verdachten geneigd waren naar zichzelf te kijken. De verkoopmedewerkers hadden het gevoel in een reguliere onderneming werkzaam te zijn. De meesten zagen hun werk als een gewone baan. Dit komt overeen met de realiteit, aangezien zij in loondienst waren en een deel van hen door een uitzendbureau of het UWV was doorverwezen naar de coffeeshop. Deze medewerkers hadden weinig van doen met de achterdeur en bemoeiden zich

hier ook niet mee. Zij zagen hun handelswijze niet als crimineel. Zo verklaarden enkelen:¹⁷

'Ik doe het puur voor het geld. Het was gewoon een baan. Wel fijn om zelftijd in te kunnen delen.'

'Ik zag er absoluut geen kwaad in. Ik heb nog steeds iets van dat het geen crimineel werk is.'

'Ik ben een hardwerkend mens, misschien in een ongewone branche. Ik heb het idee dat ik niets verkeerd doe.'

'Hij (...) is geen crimineel. Net zo goed dat ik ook geen crimineel ben. Een crimineel is iemand die een ander pijn doet. En dat hebben wij nog nooit gedaan.'

'Justitie zegt dat wij criminele ondernemers zijn. (...) Kijk, als ze dat laten varen, die criminele organisatie, dan denk ik dat er een heel ander gesprek komt. Je ziet aan de cijfers dat wij geen criminelen zijn. Meer kan ik er niet over zeggen. De manier hoe wij werken is niet crimineel. Dat zie je aan de manier hoe wij het aanpakken. Als er iemand in een achterafkamertje maar iets aan rotzooit, dat vind ik crimineel. Die geen rekening houdt met de gezondheid van gebruikers.'

Hiermee komt ook scherp het in het gedoogbeleid ingebakken spanningsveld in beeld tussen de 'gereguleerde voordeur' en de 'criminele achterdeur'. Tekenend in dit verband is een personeelsbijeenkomst kort na de eerste doorzoeking in juni 2007 waarbij wordt geïnventariseerd wie 'geestelijke bijstand' nodig had van de Arbodienst. Men voelde zich 'opgejaagd wild', zo blijkt uit het strafdossier.

Dit zelfbeeld werd voor deel ingegeven door de houding van de gemeente ten opzichte van de coffeeshop. Of zoals de rechtbank het verwoordt:

'De wijze van controleren en de resultaten, het overleg met de gemeente en de transparantie naar de fiscus gaf Checkpoint niet de indruk dat zij fout zat. Maar er is méér waardoor bij [verdachte] en zijn medewerkers de indruk kon ontstaan dat zij werkten met de zegen van de overheid. Van de drugwinsten incasseerde de gemeente maandelijks € 1.000 om drugspreventieprojecten te financieren en dat was via de driehoek bekend bij justitie en politie. (...) Als extra service voor de drugstoeristen plaatste de gemeente verwijsborden aan de grenzen van Terneuzen, een verbazingwekkende overtreding van gedoogvoorwaarde A.9.'

17 Bron: verklaringen uit het strafdossier.

Ook de hoofdverdachte geeft in interviews te kennen zichzelf niet als crimineel te zien en wijst op het aandeel van de lokale autoriteiten in de ontstane situatie:¹⁸

‘Maar wij hadden echt het gevoel dat we met een legaal bedrijf bezig waren. Zo waren volgens de Belastingdienst alle aangiften in orde en het UWV stuurde sollicitanten naar ons toe.’

Een andere medewerker zegt hierover het volgende:¹⁹

‘...maar het onderzoek begrijp ik niet. Ze (de lokale autoriteiten, AM) kijken twaalfjaar toe en ineens is het allemaal afgelopen. Dat begrijp ik niet (...) in mijn ogen zijn we een open en transparant bedrijf waar iedereen gegevens van kan opvragen. Je zou alleen kunnen zeggen dat we logistieke problemen hebben. (...) Ik bedoel daarmee dat als je iets verkoopt dat het dan ook geleverd, gekocht, vervoerd en klaargemaakt moet worden.’

In hoofdstuk 5 komen wij hierop terug.

Afscherming van de buitenwereld

Aan de andere kant moeten de leidinggevenden en de medewerkers aan de achterdeur wel geweten hebben waar men mee bezig was. Zo gebruikte een deel van de medewerkers afschermingsmethoden ten opzichte van de buitenwereld. Zo was er cameratoezicht, communiceerde men versluierd over de inkoop, transport en bevoorrading en werden voorraden tijdens transport regelmatig overgeladen. Naar eigen zeggen was dit voor de eigen veiligheid. Verder was in het arbeidscontract van de medewerkers een geheimhoudingsplicht opgenomen met boeteclausule.

Ook de leveranciers, thuiswerkers en -bewaarders wisten dat het niet mocht, maar zij schatten de pakkans en sanctie als laag in, zo blijkt bijvoorbeeld uit twee van hun verklaringen:²⁰

‘Ik zit in dat clubje. Met verdovende middelen. Ik weet dat het niet goed is. En toch doe ik het. Ik ben daar mee bezig. Je zit er in en je gaat er niet meer uit. Ik kan er niet meer uit. Ik bedoel ten opzichte van mijn dochter en mijn schoonzoon.’

‘We wisten wel dat we het in huis hadden, maar niet wat de consequenties daarvan zouden zijn. Ik dacht dat als ze ons zouden pakken, we een taakstraf zouden krijgen of iets dergelijks.’

18 Bron: interview in Nieuwe Revu, 2011. p. 29-31.

19 Bron: verklaringen strafdossier.

20 Idem.

'Ik vind het logisch dat ik ben aangehouden voor de Opiumwetgeving, echter het gegeven dat er sprake zou zijn van een criminele organisatie daar kan ik mij geheel niet in vinden (...) omdat ik afgezien van een beetje wiet thuis nog nooit iets heb gedaan wat oneerlijk is.'

De organisatie Checkpoint kent, net als andere coffeeshops, intern een zeker 'kleurverloop'. Aan de kant van de verkoop aan klanten is alles gereguleerd, transparant, gedoogd en vinden er overheidscontroles plaats van de gedoogvoorwaarden. Dit deel van de bedrijfsvoering heeft het karakter van reguliere bedrijfsvoering, is praktisch legaal en 'wit'. Naarmate men meer bij de bevoorrading en de opslag komt, wordt de situatie 'grijzer en zwarter'. Er is geen transparantie, er zijn geen contracten, de organisatie drijft op hechte banden en onderlinge solidariteit. Dit beeld illustreert de spanning tussen de voordeur en de achterdeur van de coffeeshop, die inherent is aan het coffeeshopbeleid. Tijhuis (2006) ziet de coffeeshop in dit verband als een 'interface of sluis' tussen legaliteit en illegaliteit en legale en illegale actoren (vgl. hoofdstuk 3).

5 *De coffeeshop en het lokale beleid*

In dit hoofdstuk staan wij stil bij de groei van de coffeeshop Checkpoint tegen de achtergrond van het coffeeshopbeleid van de gemeente Terneuzen en het parket Middelburg. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een analyse beleidsstukken van de gemeente, verslagen van het driehoeksoverleg en vraaggelassen met betrokkenen en buurtbewoners.²¹ Voor een beter begrip beschrijven wij die ontwikkeling in chronologische volgorde, waarbij wij een indeling in drie perioden aanhouden:

1. De ontwikkeling van een gedoogbeleid in antwoord op de drugsoverlast, uitmondend in de verlening van een gedoogbeschikking aan Checkpoint (1990 - 1995).
2. Van beheersing van de drugsoverlast naar escalatie van de situatie rondom de coffeeshop (1996 - 2006).
3. De sluiting van de coffeeshop, leidend tot de normalisering van de situatie (2007 - heden).

Daarbij zijn wij ons er van bewust dat dit een enigszins kunstmatige indeling is: de perioden eindigen niet abrupt, maar lopen in elkaar over.

5.1 *De periode 1990 – 1995: ernstige drugsoverlast leidt tot ontwikkeling gedoogbeleid en verlening gedoogbeschikking*

Ernstige drugsoverlast binnenstad Terneuzen

Terneuzen had als havenstad altijd al wel enige overlast van drugshandel en prostitutie, volgens respondenten. In het begin van de jaren negentig was er in de gemeente Terneuzen sprake van een levendige illegale handel in en gebruik van hard- en softdrugs. De drugshandel concentreerde zich in de binnenstad en speelde zich af zowel binnenshuis als op straat. Schattingen

21 Voor de goede orde merken wij op dat het (gezags)driehoeksoverleg formeel niet meer en niet minder is dan een overlegstructuur is tussen burgemeester, officier van justitie en het hoofd van het desbetreffende territoriale onderdeel van de politie over de inhoudelijke taakuitoefening van de politie (art. 14 Politiewet). Het driehoeksoverleg neemt als zodanig geen formele besluiten.

varieerden van 20 tot 70 drugs(deal) panden in de gemeente.²² Veel (hard-drugs)gebruikers waren Nederlands en kwamen uit de buurt, maar in toenemende mate kwamen ook buitenlandse (België en Frankrijk) gebruikers op het aanbod aan softdrugs af. Eén en ander veroorzaakte volgens betrokkenen veel overlast, afval en drugsgelateerde criminaliteit in de binnenstad (bijv. diefstal en geweldsincidenten). Bewoners en bezoekers ervoeren de situatie als onveilig en de gemeente en de politie ontvingen veel klachten uit de binnenstad. De situatie was ‘onhoudbaar’ en ‘onaanvaardbaar’, gemeente en de politie waren naar eigen zeggen de zeggenschap over de straat kwijt, zo blijkt uit de stukken.²³ Eén van de gesprekspartners merkt hierover op:

‘Terneuzen had een imago probleem.’

In reactie hierop werd besloten tot de bestrijding van de handel in soft- en harddrugs en het gebruik van harddrugs, zo blijkt uit een nota van het college van Burgemeester en Wethouders van 12 mei 1992. De aanpak omvatte onder meer extra surveillance door de politie, het sluiten van drugspannen door de gemeente, verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte (verlichting, groenbeheer, reiniging) door de gemeente en het bijdragen aan preventie projecten van derden (GGD, ZCAD). De APV werd aangepast om de sluiting van drugspannen te vergemakkelijken. Er werd uitdrukkelijk niet gekozen voor het gedogen van (de handel in) softdrugs.

Introductie gedoogbeleid

Toen er medio jaren negentig nog maar weinig verbetering optrad, leidde dit tot een omslag. Het Openbaar Ministerie en ook de politie hadden al langer aangedrongen op een gedoogbeleid om de situatie beter beheersbaar te houden, zo blijkt uit de vraaggesprekken. Het maatschappelijk klimaat was inmiddels ook gunstiger voor gedogen (vgl. hoofdstuk 3). Na werkbezoeken aan andere gemeenten, heeft de toenmalige burgemeester aangekondigd een gedoogbeleid te willen invoeren, zo blijkt uit de vraaggesprekken.

Om de situatie beheersbaar te houden en mede gelet op het bovenlokale karakter van de problematiek en het beschikbare (bestuurlijke) instrumentarium, koos het College van B&W voor een actief gedoogbeleid, op basis van een ambtelijke notitie uit januari 1995.²⁴ Dit beleid hield in het gedogen van maximaal twee coffeeshops in de binnenstad. Daarbij is men afgegaan op de toen geldende (regionale) vuistregel van één coffeeshop per 20.000 inwoners. Wat betreft de gedoogvoorwaarden werd aansluiting gezocht bij het justitiële vervolgingsbeleid (de zgn. AHOJG-criteria). De gemeenteraad is hiermee op 26

22 Vervolgnote bestrijding drugsoverlast. Een discussiestuk. Gemeente Terneuzen, januari 1995.

23 Interim Evaluatie Drugsbeleid. Gemeente Terneuzen, 29 april 2004 en toelichting gedoogbeschikking van 15 november 2005. Zie hierover ook Surmont, 2005 p. 96 e.v. en 2007, p. 55-56.

24 Idem.

januari 1995 akkoord gegaan. De buurgemeenten hebben overigens gekozen voor de nuloptie.

Het gedoogbeleid is ingebed in een drugsbeleid dat voortborduurde op dat uit 1992 (zie hiervoor): een integrale aanpak van de drugsproblematiek. De nadruk lag nu echter op de bestrijding van de handel in en het gebruik van harddrugs en de beheersing van de handel in en het gebruik van softdrugs. Dit moest worden afgedwongen door de sluiting van illegale drugspanden. Daarnaast zouden er maatregelen worden getroffen op het gebied van overlastbestrijding, preventie en hulpverlening, zo blijkt uit bovengenoemde notitie.

Het beleid is uitgewerkt door een ambtelijke projectgroep bestrijding drugsoverlast. Die heeft op 16 maart 1995 een vestigingsgebied in de binnenstad aangewezen (op min. 250 meter afstand van een basisschool). Vervolgens heeft het college van B&W op 27 juni 1995, in het kader van het gedoogbeleid, besloten onder voorwaarden medewerking te verlenen aan de vestiging van twee coffeeshops in de binnenstad. Eén van de voorwaarden luidde dat er geen gegronde vrees mag bestaan dat de exploitant:

‘hoeveelheden van meer dan 30 gram per persoon per keer zal verhandelen, en softdrugs zal verstrekken aan personen, waarvan hij redelijkerwijs kan vermoeden dat deze de drugs naar het buitenland zullen uitvoeren’

De eerste gedoogbeschikking

Tegen deze achtergrond, heeft de hoofdverdachte op 25 januari 1995 een aanvraag ingediend voor een vergunning op basis van de Verordening op het verstrekken van alcoholvrije dranken en eetwaren voor de coffeeshop Checkpoint op de bovenverdieping van de Westkolkstraat 4. De aanvraag is op 19 juli 1995 door de burgemeester en enkele ambtenaren met de aanvrager besproken. In het gesprek heeft de hoofdverdachte (onder meer) aangegeven:

‘... één van de weinigen te zijn die geschikt is om een koffieshop te exploiteren, omdat hij al jaren ervaring heeft en zoveel mogelijk zal doen om overlast tegen te gaan en zeker niet in harddrugs zal handelen. Overigens wijst hij er op dat hij praktisch alleen klanten heeft uit Terneuzen.’

De burgemeester toonde zich in dit gesprek in principe bereid mee te werken, zij het onder voorwaarden. Vervolgens heeft de burgemeester bij brief van 29 mei 1996 een gedoogbeschikking afgegeven, in afwachting van de overige vereiste vergunningen. De coffeeshop voldeed immers aan bovengenoemde beleidsuitgangspunten. In de gedoogbeschikking zijn (voor zover van belang) de volgende voorwaarden gesteld:

- C. De hoeveelheden cannabisproducten, die per dag aan één en dezelfde klant verkocht mogen worden, mogen in totaal niet meer dan 5 gram bedragen.

- D. verboden is de verkoop c.q. aflevering van cannabisproducten aan:
- personen waarvan redelijkerwijs vermoed kan worden dat deze de drugs naar het buitenland zullen uitvoeren.

Aansluitend heeft de burgemeester op 10 juli 1996 een vergunning verleend op basis van de Verordening op het verstrekken van alcoholvrije dranken en eetwaren en een exploitatievergunning op basis van de APV voor het exploiteren van de coffeeshop Checkpoint op de bovenverdieping van het pand aan de Westkolkstraat 4 (45m²). Op de benedenverdieping van dat adres exploiteerde de hoofdverdachte overigens een café.

Terugblikkend op deze periode menen enkele respondenten dat het achteraf gezien minder gelukkig is geweest dat Checkpoint zich heeft kunnen vestigen in een pand in een gedeelte van de binnenstad waarvan men overwoog het op termijn op de schop te nemen in het kader van een stadsvernieuwingsproject. Dit leidde onbedoeld tot een versterking van de onderhandelingspositie van de eigenaar bij de latere verplaatsingsdiscussie. Aan de andere kant waren er nauwelijks andere geschikte locaties voorhanden.

5.2 *De periode 1996 – 2006: van beheersing van de drugsoverlast naar escalatie van de situatie rondom de coffeeshop*

Vervolgens trad een periode van relatieve rust in. Er werd opgetreden door politie en gemeente en de overlast nam langzaam maar zeker af. De situatie werd beter beheersbaar, aldus respondenten. Zo is vanaf 1996 het handhavingsproject Houdgreep (I en II) van start gegaan met als doel het terugdringen van de drugsoverlast. Onderdeel van het project waren onder meer een meldpunt voor illegale verkoop en overlast, extra toezicht en de sluiting en sanering van drugspanden.²⁵ In de periode 1995 - 1997 zijn er achttien sluitingsbevelen uitgevaardigd door de burgemeester en zijn er een onbekend aantal gebiedsverboden opgelegd aan drugsdealers die overlast veroorzaakten. In maart 1997 is het tot dan gevoerde beleid voor het eerst geëvalueerd.²⁶ De uitkomst van deze evaluatie luidde kort gezegd dat het beleid succesvol was en moest worden voortgezet. Het draagvlak voor het beleid onder de binnenstadbewoners, de wijkraad en de lokale politiek was groot, aldus respondenten. De stemming was optimistisch, of zoals een respondent zei:

‘Het was een verademing’

25 Notitie Evaluatie beleid bestrijding drugsoverlast. Gemeente Terneuzen, maart 1997. Het project Houdgreep is verbonden met het internationale drugsbestrijdingsproject Etoile.

26 Idem.

Niettemin hield de burgemeester wel de vinger aan de pols. Zo heeft hij begin 1999 de exploitant van Checkpoint ontboden en formeel gewaarschuwd. Uit politie-informatie zou namelijk naar voren zijn gekomen dat in 1998 in de coffeeshop meermaals meer dan vijf gram per persoon zou zijn verkocht. Uit het gespreksverslag blijkt dat de exploitant weliswaar ontkent, maar beterschap belooft. De burgemeester heeft gewaarschuwd dat bij een volgende overtreding de gedoogbeschikking voor bepaalde tijd zal worden ingetrokken.²⁷

Een kwestie die in deze periode speelde was de herhuisvesting van de coffeeshop in verband met het stadsvernieuwingproject Arsenaal. Op de plek van de coffeeshop werd in 1996 een nieuw theater gepland. Het stadsvernieuwingproject werd nodig geacht om de leefbaarheid van de gemeente een nieuwe impuls te geven en mede gefinancierd door het lokale bedrijfsleven.

Na onderhandelingen met de hoofdverdachte over de herhuisvesting, sloot de gemeente op 13 maart 2000 met hem en zijn echtgenote een vaststellingsovereenkomst als sluitstuk van een minnelijke ontteigening.²⁸ De gemeente kocht het pand op de Westkolkstraat 4 en de hoofdverdachte en zijn echtgenote werden schade-loos gesteld voor ruim fl. 400.000,-. Eén van de respondenten kijkt hier met gemengde gevoelens op terug. De onderhandelingspositie tussen de gemeente en de eigenaar van het pand was niet gelijkwaardig. De gemeente kon immers niet om de coffeeshop heen.

Checkpoint werd in 2000 circa 100 meter verplaatst naar een tijdelijke locatie (75 m²), in een keet/container op de Westkolkstraat 4.²⁹ Dit is vlak in de buurt van de andere coffeeshop Miami. Concentratie had uit handhavingstechnisch oogpunt de voorkeur, zo zou de eventuele overlast het best beheersbaar zijn. Bovendien zouden de feitelijke mogelijkheden tot verplaatsing gering zijn, gelet op de uitgangspunten van het gedoogbeleid.³⁰ Er is, onder dezelfde voorwaarden, een nieuwe gedoogbeschikking verstrekt (22 februari 2000). In 2005 verhuisde de coffeeshop naar een definitieve en grotere locatie (150 m²), op de lager gelegen verdieping van de Westkolkstraat 4.³¹ Op de hoger gelegen verdieping was een café gevestigd.

27 Kort verslag van een gesprek van de burgemeester van Terneuzen met de exploitant van de coffeeshop Checkpoint, op 26 februari 1999 in het stadhuis.

28 De Raad ging op 27 mei 1999 akkoord met de voorgenomen verplaatsing.

29 Bij de verhuizing naar de tijdelijke locatie is het oude huisnummer behouden.

30 Achtergrondinformatie vaststellingsovereenkomst Checkpoint. Gemeente Terneuzen, 29 april 2004 en toelichting gedoogbeschikking van 15 november 2005.

31 Aanvankelijk zou het huisnummer van dit pand nr. 17 zijn, dit nummer is echter vervallen. Het oude huisnummer is aangehouden.

Een nieuwe gedoogbeschikking

In november 2005 werden de gewijzigde exploitatievergunningen en gedoogbeschikking afgegeven. Om een vinger aan de pols te houden werd besloten dat de overlastsituatie na een jaar zou worden geëvalueerd. In voorwaarden is nu ook opgenomen dat:

- 'De handelshoeveelheid softdrugs mag ten hoogste 500 gram bedragen en mag enkel in de in de inleiding omschreven ruimten aanwezig zijn.'
- 'De inrichting dient om uiterlijk 24:00 uur gesloten te zijn.'
- Laatste genoemde voorwaarde is op 13 januari 2006 verruimd tot 01.00 uur. Coffeeshop Miami was al tot 01:00 uur open.

Tevens was in de voorwaarden opgenomen dat de coffeeshop moest meewerken aan preventie en voorlichting:

- 'U dient daartoe bestemd voorlichtingsmateriaal omtrent het gebruik, werking en eventuele risico's van cannabisproducten in de inrichting voor iedere klant zichtbaar ter beschikking te stellen en daarover informatie te verstrekken (...).'

Deze voorwaarden hingen samen met de wens van de gemeenteraad, die op 15 juli 2005 een motie heeft aangenomen dat de beide coffeeshops een vrijwillige financiële bijdrage zouden moeten leveren aan het preventiebeleid en het geven van voorlichting in de coffeeshop. In dit verband betalen de coffeeshops per 1 oktober 2005 € 1.000,- per maand aan de gemeente. Het college van B&W heeft besloten dit geld te besteden aan een project in het kader van Gezonde school en genotmiddelen en voor Preventie4U (voormalig bureau Halt).³²

Interim-evaluatie gedoogbeleid

Medio 2004 is het gedoogbeleid wederom geëvalueerd, dit maal op verzoek van de gemeenteraad.³³ De uitkomst van de evaluatie was zonder meer positief. Zo staat er in de nota:

- 'Er is in de gemeente Terneuzen geen sprake van een drugsproblematiek annex onleefbare woonsituatie zoals die er was voor de invoering van het gedoogbeleid en zoals die er nog is in sommige andere grensplaatsen. Waar we moeten onderkennen dat drugshandel niet uit te bannen is moeten we ook constateren dat dankzij het gedoogbeleid de zeggenschap op straat weer in handen van het lokaal gezag is gekomen. Wat ook opvallend is, is de duidelijke gescheiden verkoop van hard- en softdrugs (...).'

32 Brief college van B&W van 28 april 2006.

33 Interim Evaluatie Drugsbeleid. Gemeente Terneuzen, 29 april 2004.

Dit beeld wordt bevestigd in het onderzoek van Surmont (2005, p. 106 ev). In de toelichting op de gedoogbeschikking, die op 15 november 2005 aan de hoofdverdachte werd verleend, staat hierover nog het volgende.

‘Het gedoogbeleid wierp zijn vruchten af. De overlast werd teruggebracht tot een aanvaardbaar niveau en politie en gemeente kregen de zeggenschap op straat terug. Anno 2005 is er bij beide gedoogde verkooppunten geen sprake van criminele of openbare orde problemen en er is weinig (audiovisuele) overlast.’

‘Zowel in de Binnenstad van Terneuzen (...) is er amper sprake van illegale verkooppunten. Door de aanwezigheid van de beide gedoogde verkooppunten is het drugstoerisme beheersbaar geworden. Het actieve gedoogbeleid in de vorm van twee coffeeshops wordt breed gedragen door de Binnenstadbewoners en de politiek.’

Dit positieve beeld komt ook naar voren uit de vraaggesprekken. Betrokkenen kijken tevreden terug op die periode, waarin men de hardnekkige overlastproblematiek onder controle kreeg. Achteraf gezien bleek deze ervaring bepalend voor het beleid dat sindsdien werd gevoerd en maakte die het moeilijk afstand te nemen van dit beleid. Een respondent blikt hierop als volgt terug.

‘De jaren negentig vormden voor ons het schrikbeeld.’

De gemeente besloot dan ook om het geldende drugsbeleid (zie hierboven) voort te zetten en waar nodig te actualiseren. In dit verband zouden de coffeeshops ook op basis van de Wet Bibob worden doorgelicht. Ook werd besloten mee te werken aan een onderzoek van de Universiteit Gent naar de afzetmarkt van grenscoffeeshops en het profiel van de drugstoerist. Echter, langzaam maar zeker kwamen ook de grenzen aan de mogelijkheden van het huidige beleid in beeld. In de Evaluatienotitie staat hierover:

‘De gemeente Terneuzen is de enige gemeente in Zeeuws-Vlaanderen welke gedoogde verkooppunten kent. (...) Als grensgemeente hebben we een beleid en gedoogde coffeeshops welke zich (moeten) richten op de lokale markt doch met een situatie welke wordt bepaald door de grensoverschrijdende vraag. Als grens- en centrumgemeente worden wij geconfronteerd met een vraag die veel groter is dan het aanbod.(...).’

‘Blijft over dat de stroom drugstoeristen niet zozeer concrete overlast veroorzaakt als wel vanwege haar omvang druk legt op het woon- en leefklimaat, met name bij de illegale verkooppunten. De huidige regelgeving maakt het onmogelijk het drugstoerisme te reguleren. Door het Kabinet wordt deze grensproblematiek

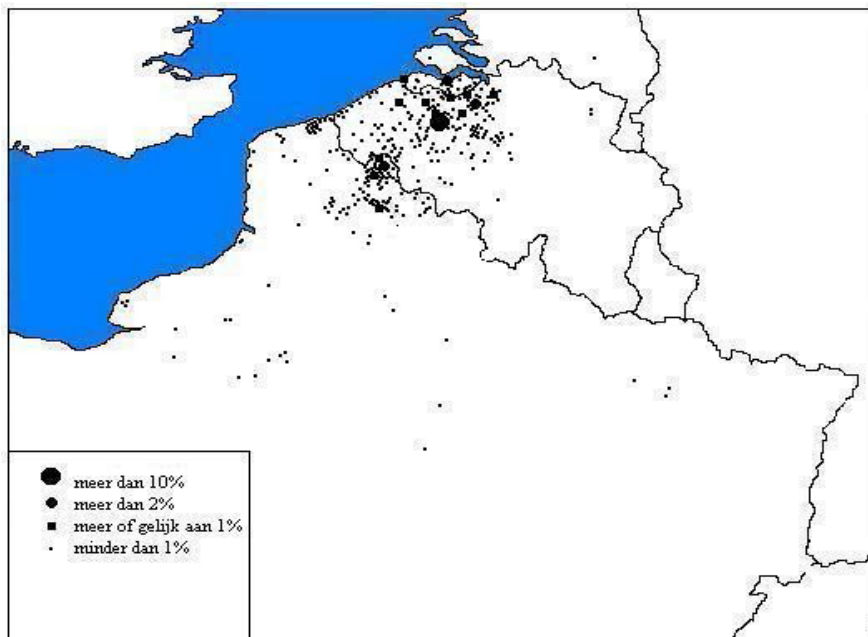
onderkend en er wordt onderzocht of en op welke wijze hier iets aan gedaan kan worden (...).'

Kentering situatie

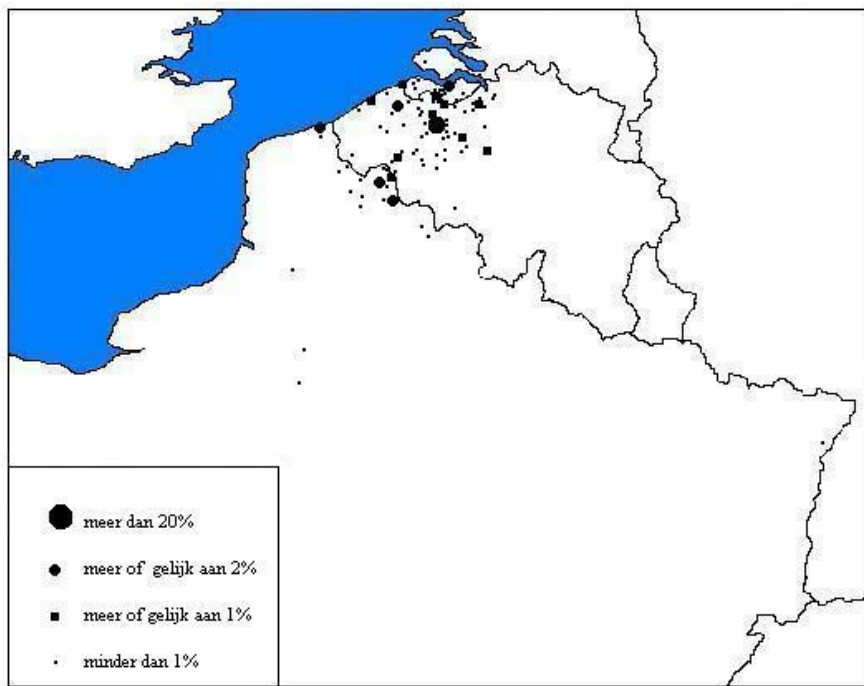
In de loop van 2005/2006 trad een verandering op in de situatie rond de coffeeshop Checkpoint. Het aantal buitenlandse bezoekers blijkt in die tijd explosief te zijn gestegen. Waar er in 2002 per dag gemiddeld 1.000 bezoekers de coffeeshop bezochten (met een piek van 120 bezoekers per uur), was het bezoekersaantal in 2006 opgelopen tot naar schatting 2.000 tot 2.500 bezoekers per dag, gemiddeld 200 per uur. De overlast nam eveneens toe: parkeerdruk, wildplassen, afval, geluidsoverlast en asociaal rijgedrag.

Uit het door de Universiteit Gent (IRCP) in de periode 2004 - 2005 uitgevoerde onderzoek (Surmont, 2005 en 2007) kwam, kort samengevat, naar voren dat circa 90% van de bezoekers van de Terneuzense coffeeshops afkomstig was uit het buitenland (60% Belgen en 30% Fransen) (2005, p. 108). De gemiddelde afstand die de bezoekers aflegden om de coffeeshop te bezoeken varieerde van 78 tot 105 km (2005, 108-109). Iets meer dan de helft van de respondenten uit de survey kwam minstens één keer per week naar Terneuzen. De belangrijkste reden daarvoor was de kwaliteit van de cannabis. De meerderheid van de bezoekers bleken de 5 gramsnorm te respecteren (2005, p. 30). Zie onderstaande figuren over de spreiding van de bezoekers van de coffeeshop.

Figuur 2. Geografische spreiding bezoekers coffeeshop Checkpoint: aangehouden personen tijdens (niet-)gerichte drugscontroles Politie Terneuzen (N=1168). Bron: Surmont, 2005



Figuur 3. Geografische spreiding bezoekers coffeeshop Checkpoint: respondenten uit de survey.³⁴ Bron: Surmont, 2005



De situatie werd in toenemende mate als onhoudbaar ervaren, zo blijkt uit de stukken en vraaggelassen.³⁵ Een van de respondenten formuleert het als volgt:

‘De oude oplossing was het nieuwe probleem geworden.’

Gelet op de hoge bezoekersaantallen rezen er vragen bij betrokkenen over de aanvoer en de aangehouden handelsvoorraad, zo blijkt uit de vraaggelassen. Een simpele rekensom leerde dat er dagelijks tientallen kilo’s softdrugs moesten worden aangevoerd en afgezet.

De controle op de naleving van de voorwaarden van de gedoogbeschikking was in Terneuzen de taak van de politie (de zgn. blauwe teams).³⁶ Uit de politiecontroles (die pas sinds 2005 op aandringen van politie en parket Middelburg regelmatig

³⁴ Tussen 18 en 63 jaar, N=242.

³⁵ Onderzoeksopdracht drugstoerisme en eindrapportage aanscherping handhaving. Gemeente Terneuzen, 28 september 2006 en onderzoeksopdracht naar de mogelijkheid van de vestiging van een coffeeshop bij de grens. Gemeente Terneuzen, 28 september 2006.

³⁶ Het betrof controles door de politie, in opdracht van de gemeente en onder formele verantwoordelijkheid van de burgemeester.

werden gehouden (1x per kwartaal)³⁷) kwam echter niets naar voren dat op een overtreding van die voorwaarden zou kunnen duiden. Er kwamen geen p-v's..., zoals een respondent het uitdrukte. De politie controleerde, gelet op de strekking van de gedoogvoorwaarden, alleen in de ruimte waar de softdrugs werd afgewogen en verkocht. Het personeel stelde zich daarbij coöperatief op, aldus een respondent. Het verstreekte zelfs camerabeelden van incidenten in en rond de coffeeshop. Uit de vraaggesprekken blijkt dat er voor de controles geen protocol of werkinstructies bestonden. De politie keek naar eigen zeggen wel verder om zich heen, maar wist zich in het kader van het bestuurrechtelijk toezicht op de naleving van de voorwaarden uit de gedoogbeschikking niet bevoegd om grondig te zoeken in bijvoorbeeld kasten, laden en bergruimten.³⁸ Uit de vraaggesprekken komt in aanvulling hierop naar voren dat de politie wel nattigheid voelde, maar bewust niet verder keek omdat men dan, zoals men zei, zou verzandden in de achterdeurproblematiek. Dit was ook niet in het belang van de gemeente, het zou immers het einde betekenen van het gedoogbeleid. Ook in het landelijke beleid heeft de achterdeur in het geheel geen prioriteit.

Daarnaast surveilleerde de politie ook regelmatig buiten de coffeeshop, bijvoorbeeld met bikers. Die controleerden de buitenlandse bezoekers op drugs en traden op tegen wildplassen en verkeers- en parkeerovertredingen. De bikers voerden een lik-op-stukbeleid en waren naar eigen zeggen zeer effectief. Daarnaast werden er éénmaal per kwartaal verkeerscontroles gehouden in het kader van het project Houdgreep.

De burgemeester voerde tweewekelijks overleg met de teamchef en elk kwartaal met de districtschef van de politie regio Zeeland over de situatie in en rond de coffeeshop. Daarin heeft de politie naar eigen zeggen wel steeds aandacht gevraagd voor zijn vermoedens evenals de overlast. Het toezicht op de naleving kwam niet aan de orde in het driehoeksoverleg.

Gemeente staat met de rug tegen de muur

De gemeente schreef, in navolging van Surmont (2005), de groei vooral toe aan de kwaliteit van de verkrijgbare cannabis, het commerciële karakter van de coffeeshop gericht op omzet- en winstmaximalisatie en de aantrekkelijke omgeving die het voor de bezoekers heeft gecreëerd (waaronder de goede bereikbaarheid). Het signaleerde dat de groei van de bezoekersstromen en de daarmee gepaard gaande overlast leidde tot een afkalving van het draagvlak onder de bevolking en de handhavingpartners voor het gedoogbeleid.

37 Verslag lokaal driehoeksoverleg van 14 april 2005.

38 Vgl. artikel 5:15 en 5:18 Awb (Tekst & Commentaar Awb). Dit ligt anders als er sprake is van een verdenking en een doorzoeking op basis van het Wetboek van Strafvordering. Het verbaast dan ook niet dat de politie bij de doorzoekingen in 2007 en 2008 wel op een grote hoeveelheid drugs stuitte.

Lokale belangen- en actiegroepen van onder meer bezorgde buurtbewoners en het Leger des Heils ageerden tegen de overlast. In hun ogen kwam de gemeente de coffeeshop te veel tegemoet, onder meer door de bewegwijzering, het creëren van extra parkeerplaatsen en het plaatsen van openbare toiletten. Ook ageerde men tegen het in hun ogen dubbelzinnige karakter van het coffeeshopbeleid. Wel was men te spreken over de inzet van het bikers-team van de politie. De overlastsituatie raakte gepolitiseerd. In de gemeenteraad gingen stemmen op om de coffeeshop te verplaatsen naar de grensstreek. In het Coalitieakkoord voor de raadsperiode 2006 - 2010 werd onderzoek hiernaar aangekondigd.³⁹

De gemeente onderkende dat de situatie escaleerde en onbeheersbaar dreigde te worden. Echter, wat betreft de beschikbare oplossingen zag de gemeente zich beperkt. Volgens de gemeente verzette het discriminatieverbod zich tegen het (selectief) indammen van de buitenlandse bezoekersstromen.⁴⁰ Achteraf noemen enkele respondenten het exportverbod in de voorwaarden van de gedoogbeschikking dan ook een symboolbepaling die niet te handhaven was. Bovendien vreesde de gemeente ernstig voor het opbloeien van de illegale handel als zij beperkingen zou opleggen aan de aanbodzijde, mede ingegeven door de ervaringen in het verleden. Immers, de toen heersende algemene opvatting, ondersteund door onderzoek, was dat een beperking van het gedoogde aanbod zou leiden tot een opkomst van de illegale handel (het zgn. waterbedeffect). Voor de korte termijn zocht de gemeente dan ook oplossingen in beheersmaatregelen (intensivering toezicht, wielklem, cameratoezicht). Voor de langere termijn dacht de gemeente aan het verplaatsen van de coffeeshops. Een respondent zegt hierover:

‘Wij zochten de oplossing in het brengen van het aanbod naar de vraag, net als in Venlo.’

Om de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken werd opdracht verleend aan Intraval.

In het onderzoeksrapport van Intraval (Bieleman & Naayer, 2007) worden, kort gezegd, de juridische (on)mogelijkheden in kaart gebracht om het softdrugstoe-risme en het koopgedrag te beïnvloeden en worden vier beleidsalternatieven gepresenteerd:

- 1. Voortzetting ongewijzigd beleid.*
- 2. Vestiging van een extra coffeeshop buiten de kern van Terneuzen.*

39 Onderzoeksopdracht naar de mogelijkheid van de vestiging van een coffeeshop bij de grens. Gemeente Terneuzen, 28 september 2006.

40 Uit de toenmalige jurisprudentie leidde de gemeente af dat een verbod op verkoop aan niet-inge-
tenen zou afstuiten op het non-discriminatiebeginsel (Vgl. Rb Almelo, 8 augustus 1994, AWB
94/1236).

3. *Verplaatsing van een of beide coffeeshop(s) buiten de kern van Terneuzen.*
4. *Sluiting van beide coffeeshops.*

De onderzoekers zagen de meeste voordelen in de tweede en derde optie.

De kwestie kwam ook veelvuldig aan de orde in het lokale driehoeksoverleg tussen burgemeester, officier van justitie en districtschef. Echter, daar leek men geen overeenstemming te bereiken over de meest geëigende aanpak.

Het gedoogbeleid is vast agendapunt van het driehoeksoverleg. Zo stelde de districtschef van de politie in het overleg van 31 oktober 2005 dat het gedoogbeleid als ongewenst neveneffect een aanzuigende werking had op buitenlandse bezoekers. Ook de officier van justitie uitte zijn zorg. De burgemeester erkende de toegenomen drukte, maar gaf aan dat het terugdraaien van het gedoogbeleid onvermijdelijk een terugkeer van de illegale handel zou betekenen.⁴¹ Ook in het driehoeksoverleg van 13 maart 2006 wees de officier van justitie op de ongewenste neveneffecten van het gedoogbeleid. Verder constateerde hij een verharding van de criminaliteit aan de achterdeur.⁴² Uit de vraaggesprekken komt naar voren dat de officier van justitie ervan was overtuigd dat het aanbod moest worden gereduceerd om de overlast aan te pakken. Echter, voor de burgemeester was dit geen begaanbare weg, wat hem betreft moest de overlast op andere manieren worden aangepakt.

In het driehoeksoverleg leek een patstelling te zijn ontstaan, zo komt uit de verslagen evenals de vraaggesprekken naar voren. Terwijl (een nieuwe) (plv) hoofdofficier van justitie en de districtschef aandrongen door te stellen dat het gedoogbeleid feitelijk uit de hand zou zijn gelopen door het commerciële succes van de coffeeshop en dat de grenzen van de politie-inzet wel waren bereikt, bleef de burgemeester er op wijzen dat er geen instrumenten beschikbaar zijn om de buitenlandse bezoekersstroom in te dammen. Ook gaf hij aan dat de gemeenteraad vierkant achter het huidige beleid stond en niet terug zou willen naar de problematische situatie uit de jaren negentig. Ook de wijkraad steunde hem hierin. Aan de andere kant was een nulbeleid voor geen van de deelnemers aan het driehoeksoverleg een reële optie.⁴³ Uit de vraaggesprekken blijkt dat het de districtschef en (plv) hoofdofficier van justitie niet ging om sluiting als zodanig, maar om het terugbrengen van de overlast door een aangepast aanbod voor de lokale markt. Besloten werd dat de gemeente zich zou concentreren op het toezicht en het Openbaar Ministerie op de achterdeur.

41 Conceptverslag lokaal driehoeksoverleg van 31 oktober 2005.

42 Verslag lokaal driehoeksoverleg van 13 maart 2006.

43 Verslag lokaal driehoeksoverleg van 13 november 2006.

Later maakte de officier van justitie nog eens bezwaar tegen de routeborden voor de coffeeshop. Volgens hem zou daarvan een verkeerd signaal uitgaan. De burgemeester wees er echter op dat het terugdringen van de overlast zwaarder woog dan eventuele affichering voor de coffeeshop door de verkeersborden. Bovendien zou de minister van Justitie in antwoord op Kamervragen begrip hebben getoond voor deze maatregel.⁴⁴ Overigens heeft de rechtbank de borden aangemerkt als een ('verbazingwekkende') overtreding van de gedoogvoorwaarden (het verbod op affichering) (vgl. par. 4.3.3.2 en 4.3.3.3).

Herziening coffeeshopbeleid

De toenemende urgentie van de problematiek gaf aanleiding tot een herziening van het gemeentelijke coffeeshopbeleid. In een ambtelijke notitie werd dan ook een aantal maatregelen op korte termijn aangekondigd om de overlast terug te dringen: een uitbreiding van de parkeer- en verkeerscontroles (inzet stewards/plaatsing verkeersborden), een intensivering van het toezicht rondom de coffeeshops, sluiting van illegale panden, aanpassing van de sluitingstijden van de coffeeshops en preventie in Euregionaal verband.⁴⁵ Dit betreft toch vooral een intensivering van de bestaande beheersmaatregelen. Voor de langere termijn echter, werd verplaatsing van de coffeeshop naar het grensgebied overwogen, mede op basis van het onderzoek van Intraval en werkbezoeken aan gemeenten met een vergelijkbare problematiek (waaronder Venlo en Maastricht). In de notitie lichtte de gemeente haar keuze als volgt toe.

'Het primaire beleidsdoel van de gemeente is om het volume aan drugstoeristen terug te dringen. Intraval heeft onderzocht op welke wijze het (koop)gedrag van drugstoeristen beïnvloed kan worden zodat ze niet meer naar Terneuzen komen. Blijkens het rapport van Intraval zijn er slechts weinig bruikbare instrumenten. Gelet op de ervaringen in andere grensplaatsen vrezen wij dat het terugdringen van het drugstoerisme geen reëel doel is.

Het secundaire doel, het beter afstemmen van het gedoogde aanbod op de vraag is haalbaar, maar vraagt een inspanning van alle partijen. Het doel van het nieuwe coffeeshopbeleid moet naar onze mening zijn om de ervaren buurtproblemen en de overlast in de binnenstad op alle niveaus terug te brengen naar een peil lager dan het niveau van 2002. Om het resultaat te meten zal in 2010 een vervolgmeting van de overlast plaatsvinden.

Het secundaire doel, het beter laten aansluiten van het aanbod op de vraag, kan het beste vorm krijgen door het gedoogde aanbod van softdrugs te verplaatsen.

44 Verslag lokaal driehoeksoverleg van 27 oktober 2007.

45 Notitie toekomst coffeeshopbeleid. Gemeente Terneuzen, ongedateerd.

Het ombuigen van het volume aan drugstoeristen naar een geschiktere locatie is de meest reële oplossing voor onze problemen. (...) Naar onze mening is het verplaatsen van de verkoop en de toestroom aan buitenlandse drugstoeristen naar het buitengebied op termijn de beste oplossing.'

In bovengenoemde nota somde de gemeente de voor- en nadelen van deze optie op.

'Voordelen van de verplaatsing zijn

- Afbuiging van de verkeersstromen van buitenlandse klanten. Sterke reductie van het aantal softdrugsklanten in de binnenstad.
- Minder audiovisuele en parkeer- en verkeersoverlast in de omgeving van de Westkolkstraat en de Nieuwstraat.
- Op de nieuwe locatie kan de parkeercapaciteit goed worden geregeld.
- Positieve impuls voor bewoning en 'normaal' toerisme in de binnenstad, met name het noordelijk deel. Ook voor winkel- en uitgaanspubliek (theater, bioscoop) wordt de binnenstad aantrekkelijker.
- Minder misbruik van vergunde parkeerplaatsen in de binnenstad. (...)

Nadelen van deze keuze zijn met name het gevaar van illegaal aanbod, de blijvende kwetsbaarheid van het gedoogde aanbod en de semi-monopoliepositie voor twee ondernemers.'

De gemeente had oog voor de mogelijke negatieve consequenties van de voorgestane beleids optie, maar presenteerde deze niettemin als nagenoeg onvermijdelijk.

'Ons beleid blijft kwetsbaar als één of zelfs beide shops de regels overtreedt en hierom (tijdelijk) dient te worden gesloten. Zo'n sluiting is sterk negatief van invloed op de klantenstroom en bijbehorende overlast rondom de andere coffeeshop. Het creëren van een semi-monopoliepositie is een ongewild bijeffect van een gedoogbeleid. Het alternatief, het openen van meerdere verkooppunten zou dan weer gezien kunnen worden als het nog verder faciliteren van de buitenlandse vraag. (...) Het verplaatsen van onze verkooppunten zal door sommigen gezien worden als een knieval voor de buitenlandse vraag. Venlo en Maastricht zijn ons al voorgegaan met een beleid mede gericht op de buitenlandse vraag. Onze gemeente kan hier vanwege haar geografische positie ook niet aan ontkomen. Naar verwachting is er voldoende ruimte tussen de grens en de huidige locaties voor een nieuwe locatie van de coffeeshops om rekening te houden met de gevoeligheden bij Belgische overheden.'

De gemeenteraad heeft de notitie op 26 juni 2007 onderschreven. Vervolgens is een plan opgesteld om de verplaatsing mogelijk te maken.⁴⁶ Dit leidt tot een verharding van de standpunten in het driehoeksoverleg. De officier van justitie maakte daarin, onder verwijzing naar zijn eerdere stellingname, onomwonden duidelijk dat hij een verplaatsing van de coffeeshop naar de grensstreek niet voor zijn rekening zou kunnen nemen.⁴⁷

5.3 *De periode 2007 – beden: sluiting van de coffeeshop, leidend tot de normalisering van de situatie*

In de zomer van 2008 valt het doek voor de coffeeshop. Ingevolge het zogeheten Damoclesbeleid van de driehoek, besluit de burgemeester tot een tijdelijke sluiting en later tot de intrekking van de gedoogbeschikking. Dit naar aanleiding van de invallen van de politie in juni 2007 en mei 2008, waarbij werd vastgesteld dat de coffeeshop zich niet had gehouden aan de gedoogvoorwaarden.

Tijdelijke sluiting coffeeshop

Op 11 juli 2008 heeft de burgemeester van Terneuzen, op basis van artikel 13b Opiumwet, besloten tot een sluiting van zes maanden van de coffeeshop per 21 juli 2008. Aanleiding tot het besluit vormde een brief van 21 maart 2008 van de plv. hoofdofficier van justitie van het parket Middelburg waarin hij de burgemeester in overweging gaf de coffeeshop (tijdelijk) te sluiten, omdat er bij de inval van 1 juli 2007 4,5 kg softdrugs was aangetroffen in de coffeeshop. Volgens de plv. hoofdofficier is dit apert in strijd met het gedoogbeleid.⁴⁸ Op 1 juli 2010 heeft de rechtbank Middelburg het ingestelde beroep tegen het sluitingsbesluit ongegrond verklaard.⁴⁹

De omvang van de omzet van de coffeeshop vormde aanleiding voor het parket Middelburg om een opsporingsonderzoek te starten, zo blijkt uit de vraaggesprekken. De ongeremde groei van de coffeeshop en de grootschalige aanvoer aan de achterdeur wekte argwaan bij het parket. Of zoals een respondent het uitdrukte: 'De achterdeur is (x) zelf!'. In de ogen van het parket Middelburg moest er wel sprake zijn van samenwerking met of bescherming door criminele organisaties. Het parket was bevreesd voor de corrumperende werking van de coffeeshop, als criminele organisatie, op zijn omgeving. Met andere woorden: de bovenwereld

46 Actieplan verplaatsing coffeeshops. Gemeente Terneuzen, ongedateerd.

47 Verslag van het lokaal driehoeksoverleg van 19 maart 2007 en 3 maart 2008.

48 Brief van de plv. hoofdofficier van justitie van het parket Middelburg, van 21 maart 2008, kenmerk AZ 466/08. Het gaat dan om de voorwaarde met betrekking tot de handelsvoorraad van 500 gram (het G-criterium).

49 Rb. Middelburg, 11 juli 2010, Awb 09/269.

dreigde besmet te raken door de onderwereld van de coffeeshop. De strafzaak moest dit blootleggen, aldus een respondent. In zijn requisitoir repte de officier van justitie van 'een aanbodgestuurde handel in plaats van een lokale, vraaggestuurde handel'. Volgens de officier hield de coffeeshop de gemeente 'gegijzeld' en de gemeente in een 'wurggreep', zo volgt uit het requisitoir. De officier van justitie kwalificeerde de bestuurlijke aanpak in zijn requisitoir als 'pappen en nathouden'. Bovendien was het grote beslag dat het toezicht rond de coffeeshop legde op de beschikbare politiecapaciteit het parket een doorn in het oog. Uit het strafdossier blijkt dat de concrete aanleiding voor de inval een proces-verbaal was van de CIE van 18 april 2007, waarin stond dat er vermoedelijk in en in de omgeving van de coffeeshop grote hoeveelheden softdrugs verborgen zouden worden gehouden. De aanvankelijke titel van het opsporingsonderzoek was de verdenking van de overtreding van de gedoogvoorwaarden, later kwam daar de verdenking bij dan men deel zou uitmaken van een criminele organisatie.

Bovengenoemd sluitingsbesluit was gebaseerd op het zogenoemde Damoclesbeleid van de gemeente Terneuzen en het parket Middelburg, vastgesteld in het driehoeksoverleg van 19 maart 2007 en in werking getreden per 25 april 2007.⁵⁰ Het omvat een handhavingsarrangement voor de handhaving van Opiumwet door de burgemeester en de officier van justitie. Wat betreft coffeeshops gold als gedragslijn dat bij overtreding van de AHOJG-criteria of de gedoogverklaring zowel de burgemeester als de officier van justitie zouden optreden. Na de eerste overtreding geeft de burgemeester een waarschuwing, na de tweede overtreding volgt een sluiting voor drie maanden en na de derde overtreding een sluiting voor zes maanden. Bij een vierde overtreding volgt een definitieve sluiting (par. 5.5.3). De officier van justitie stelt in alle gevallen vervolging in. Bij overtreding van het G-criterium (verkoop 5 gram/voorraad 500 gram) volgt na de eerste overtreding een sluiting voor zes maanden en na de tweede een definitieve (par. 5.5.4).

De inval in de coffeeshop is vooraf niet besproken in het driehoeksoverleg, dat was ook niet gebruikelijk. Wel heeft de officier van justitie op enig moment laten weten dat de eigenaar van de coffeeshop onder verdenking stond deel uit te maken van dan wel samen te werken met een criminele organisatie, zo blijkt uit de vraaggesprekken. Deze mededeling had evenwel geen invloed op de verplaatsingsdiscussie, zo blijkt ook uit de vraaggesprekken. De coffeeshop moest zijn bedrijfsvoering maar aanpassen en krimpen, aldus respondenten. De gemeente bleef aankoersen op verplaatsing van de coffeeshop, zo komt ook naar voren uit de verslagen van het driehoeksoverleg.⁵¹ Ook achteraf lijkt men er niet uitvoerig bij te hebben stilgestaan in het driehoeksoverleg.

50 Damoclesbeleid 2007. Gemeente Terneuzen, ongedateerd.

51 Verslag lokaal driehoeksoverleg van 18 juni 2007, 29 oktober 2007 en 3 maart 2008.

De inval als zodanig kwam niet als een verrassing, het moment waarop wel. De inval viel ongelukkigerwijs samen met een door de burgemeester georganiseerde persconferentie over de uitkomsten van het onderzoek van Intraval en de voorgenomen verplaatsing van de coffeeshop. De burgemeester heeft dit als zeer grievend ervaren. Daar kwam nog bij dat achteraf bleek dat de coffeeshop slechts werd verdacht van het overtreden van de gedoogvoorwaarden en niet van het zijn van een criminele organisatie, zoals eerder aangekondigd. De politie regio Zeeland en het parket Middelburg erkennen dat het tijdstip ongelukkig was gekozen en dat de burgemeester niet tijdig was geïnformeerd.

Het valt op dat het sluitingsbesluit pas ruim een jaar na de inval is genomen, waardoor de coffeeshop nog lange tijd open is gebleven. Uit de vraaggesprekken komt naar voren dat het proces-verbaal waarop de burgemeester zijn besluit wenste (en volgens het Damoclesbeleid diende) te baseren op zich liet wachten, ondanks herhaaldelijk aandringen van gemeentewege. Het gerechtshof laat zich hierover negatief uit.

‘Dat betekent dat justitie feitelijk de bestuursrechtelijke aanpak blokkeerde.’

Het punt weegt zwaar mee in de beslissing van het hof het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk te verklaren.

‘Diens vertrouwen in de status quo van het feitelijk gedogen kon betrekkelijk ongeschokt intact blijven toen er ook na de inval op 1 juni 2007 een jaar lang geen interventie volgde.’

Definitieve sluiting

Op 29 januari 2009 heeft de burgemeester van Terneuzen, gelet op bovenstaand beleid, besloten tot de intrekking van de gedoogbeschikking per 21 januari 2009. Dit naar aanleiding van de tweede overtreding door de coffeeshop van de gedoogvoorwaarden, geconstateerd bij een tweede inval van de politie op 20 mei 2008. Toen werd ruim 4 kg softdrugs aangetroffen in de coffeeshop. Het Damoclesbeleid (par. 5.5.4) schrijft in een dergelijk geval definitieve sluiting voor. Uit oogpunt van proportionaliteit heeft de burgemeester gekozen tot intrekking van de gedoogbeschikking. De inrichting zou dan nog wel voor andere (horeca)doeleinden kunnen worden gebruikt. Het besluit blijft in stand bij de Raad van State (nrs. 201007813/1/H3 en 201007798/1/H3).

De rust keert weer

Na de sluiting bleef het rustig in de binnenstad van Terneuzen, de buitenlandse bezoekersstroom droogde binnen enkele maanden grotendeels op. Dit tot grote tevredenheid van betrokkenen. Eén van de respondenten sprak in dit verband zelfs van een wonder. Ook de binnenstadbewoners prijzen de rust, zo

blijkt uit de vraaggesprekken. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in de periode direct na de sluiting de politie intensief toezicht heeft gehouden, volgens respondenten was dit een belangrijke factor. Bovendien was direct na de sluiting de ‘drugsoverlastlijn’ nog eens actief gepromoot, waar bewoners melding konden maken van dealers of drugsgerelateerde overlast.

Na de sluiting is wel een ervaring geconstateerd van bezoekers van de coffeeshops in Goes, Vlissingen, Bergen op Zoom en Roosendaal, onbekend is echter wat hiervan de precieze omvang en duur is. Ook maken buurtbewoners en politie anno 2011 wel weer melding van (toenemende) incidentele illegale drugshandel in de binnenstad (straathandel en dealpanden), zo blijkt uit de vraaggesprekken. Daarbij valt op dat enkele buurtbewoners het verdwijnen van Checkpoint betreuren en het eigenlijk wel terug zouden willen zien. Er was weliswaar overlast, maar de medewerkers van de coffeeshop waren volgens hen goed aanspreekbaar en deden hun best de overlast terug te dringen. Dit in tegenstelling tot die van coffeeshop Miami, aldus de geïnterviewden.

De inval in de coffeeshop bleek achteraf gezien de doorbraak van eerdergenoemde patstelling in het driehoeksoverleg. De gemeente leek aangenaam verrast dat de veronderstellingen die ten grondslag lagen aan het gedoogbeleid niet zijn bewaarheid. In een ambtelijke notitie ten behoeve van de herziening van het coffeeshopbeleid wordt hierover opgemerkt:

‘Na de sluiting van Checkpoint is vooralsnog de verwachte toename van het illegaal aanbod uitgebleven. Achteraf zijn de notities uit 2007 te veel uitgegaan van de angst dat met een beperking van het gedoogd aanbod per definitie ook de illegale handel weer zou opduiken. Dankzij de ingezette handhavingcapaciteit van Houdgreep met extra inzet van politie en justitie is de situatie onder controle gebleven. Het blijkt dat de situatie in Terneuzen niet vergelijkbaar is met die in Venlo en Maastricht, er komen veel minder bezoekers dan voorheen en bij ons zijn de markten van hard- en softdrugs nog steeds gescheiden.’

In de vraaggesprekken is het belang van strenge controles direct na de sluiting van de coffeeshop nog eens benadrukt. Respondenten hebben de indruk dat het grootste deel van de buitenlandse bezoekers is weggebleven en dat een kleiner deel zich heeft verplaatst naar buurgemeenten, waaronder Goes en Breda. Hierover zijn echter geen kwantitatieve gegevens beschikbaar, maar het beeld wordt wel bevestigd in ander onderzoek naar verplaatsingseffecten van sluiting van coffeeshops: het gevreesde (waterbed)effect is veel geringer dan doorgaans werd aangenomen, onder meer als gevolg van vraagitval. Flankerend beleid, waaronder toezicht, heeft daarbij wel een rol gespeeld.⁵²

52 Vgl. Rovers, B. en C. Fijnaut (2011). De drugsoverlast in Maastricht in omliggende gemeenten. (p. 55) en Berghuis, B. en J. de Waard (2011). De verplaatsingsmythe. Secondant 3/4, Juli-Augustus. 2011 (p. 46-49).

In de gemeenteraad werd op 26 juni 2008 een motie aangenomen met de strekking dat de verkoop van softdrugs beperkt zou moeten blijven tot de inwoners van Terneuzen. Het project verplaatsing coffeeshops is stilgelegd.⁵³ Het accent van het drugsbeleid is verschoven naar de aanpak van hennepkwekerijen.

Herziening gedoogbeleid

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen heeft de gemeente Terneuzen het gedoogbeleid herzien: het gedoogde aanbod is bedoeld voor de lokale markt en buitenlandse drugstoeristen worden zo veel mogelijk ontmoedigd.⁵⁴ Ook het Damoclesbeleid is aangepast: het G-criterium is nu gesteld op 3 gram per persoon per bezoek (par. 5.3).⁵⁵ Dit beleid is vastgesteld in het driehoeksoverleg van 27 oktober 2008 en besproken in de gemeenteraad van 13 november 2008. Later is in het driehoeksoverleg besloten dit terug te brengen tot 2 gram.⁵⁶

53 Uitgangspunten ten behoeve van nieuw te formuleren coffeeshopbeleid. Gemeente Terneuzen, ongedateerd.

54 Idem.

55 Damoclesbeleid 2008 gemeente Terneuzen. Gemeente Terneuzen, ongedateerd.

56 Actie- en besluitenlijst lokale driehoek Terneuzen, 29 maart 2010.

6 *Analyse en conclusies*

In dit hoofdstuk analyseren en duiden wij onze bevindingen, in het licht van de onderzoeksvragen. Vervolgens trekken wij op basis daarvan conclusies en doen wij enige aanbevelingen.

6.1 *Analyse*

Korte terugblik

Wij beginnen onze analyse met een korte terugblik op de gebeurtenissen in Terneuzen. In het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw was er een aanzienlijke illegale drugshandel en drugsrelateerde overlast in de binnenstad van Terneuzen. De lokale autoriteiten kregen deze situatie na verloop van tijd goed onder controle, onder meer door de introductie van een gedoogbeleid voor de handel in softdrugs. Er bleven twee gedoogde coffeeshops over: Miami en Checkpoint. Er trad een periode van relatieve rust in. Eén en ander tot tevredenheid van de lokale autoriteiten en de omwonenden.

De situatie rond de coffeeshop Checkpoint werd echter steeds problematischer. De coffeeshop ontpopte zich in de loop der tijd tot een professionele en goed lopende onderneming. De coffeeshop trok dagelijks duizenden bezoekers, merendeels afkomstig uit België en Frankrijk. Deze bezoekersstroom leidde tot ernstige overlast. Daarnaast rees er argwaan bij politie en Openbaar Ministerie, vanwege de grote hoeveelheid softdrugs die dagelijks werd aangevoerd en verkocht. Zij zagen de coffeeshop als een criminele organisatie. Kortom: de oplossing voor het oude probleem, was het nieuwe probleem geworden.

De gemeente probeerde tevergeefs op verschillende manieren de overlast in te dammen en zag zich op een gegeven moment genoodzaakt om de coffeeshop te verplaatsen tot buiten de gemeente, in de grensstreek. Hiervan is het echter niet gekomen, omdat de coffeeshop in 2008 zijn deuren moest sluiten nadat bij een politie-inval, op instigatie van het Openbaar Ministerie, grote hoeveelheden softdrugs waren aangetroffen. Aanvankelijk zijn de eigenaar en medewerkers van de coffeeshop veroordeeld voor het overtreden van de gedoogvoorwaarden. Later heeft het gerechtshof het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk verklaard in de vervolging van deze verdachten.

Na sluiting van de coffeeshop keerde de rust in Terneuzen grotendeels terug, mede dankzij extra toezicht. Mede naar aanleiding van de nieuwe situatie heeft de gemeente het coffeeshopbeleid aangepast: het accent ligt nu op de verkoop van geringe hoeveelheden voor de lokale markt.

Gelegenheidsbevorderende factoren

De hoofdvraag van het onderzoek is welke factoren ertoe hebben geleid dat de coffeeshop Checkpoint in Terneuzen heeft kunnen uitgroeien tot een omvangrijke en professionele organisatie, waardoor op een gegeven moment de grenzen van het lokale gedoogbeleid zijn overschreden. Of in de terminologie van een bestuurlijke rapportage: wat waren de gelegenheidsbevorderende factoren?

Uit het onderzoek komt een tweetal factoren naar voren die een rol hebben gespeeld bij de 'grensoverschrijdende' groei van de coffeeshop: de opstelling van de eigenaar en vaste medewerkers van de coffeeshop en die van de lokale autoriteiten. Deze factoren moeten echter wel worden gezien binnen een veranderende perceptie en waardering van de handel en het gebruik van softdrugs en de verschillen in het drugsbeleid van Nederland en België. Achtereenvolgens gaan wij op deze factoren in.

De coffeeshop

De eigenaar en de vaste medewerkers van de coffeeshop vormden een betrekkelijk gesloten, grotendeels op familiebanden gebaseerd en goed georganiseerd samenwerkingsverband (vgl. hoofdstuk 4). De eigenaar en vaste medewerkers beschouwden zichzelf als normale ondernemers en konden dat ook doen, gelet op de gedoogsituatie. Zij stuurden, zoals ondernemers gewoonlijk plegen te doen, bewust aan op groei en winstmaximalisatie. Zij hebben een professionele organisatie (een goed georganiseerde logistiek, een geschikt pand op een goede locatie, verkoop van goede kwaliteit softdrugs) opgezet, die, zoals ook blijkt uit het vonnis van de rechtbank, in bijna alle opzichten een reguliere, commerciële onderneming was. Althans wat betreft de 'voordeur'. Aan de 'achterdeur' was een grootschalige (noodzakelijkerwijs) illegale invoer op poten gezet om bovengenoemde groei mogelijk te maken. Daarbij overschreden betrokkenen echter welbewust de wettelijke grenzen en probeerden dit ook te maskeren. Of zoals in het vonnis van de rechtbank staat:

'Verdachte c.s. hebben echter de achterdeur zelf in beheer genomen....'

De eigenaar en medewerkers van de coffeeshop konden daarbij profiteren van de monopoliepositie die zij, dankzij het lokale gedoogbeleid, in de regio hadden verworven (de tweede coffeeshop speelde immers geen rol van betekenis). Zij leken de illegale aspecten van hun gedrag te rechtvaardigen door te verwijzen naar hun goede bedoelingen en ondernemerschap (verkoop

goede kwaliteit softdrugs) en konden die ook legitimeren door hun inbedding in het lokale gedoogbeleid en het open contact met de lokale autoriteiten (financiële bijdrage aan preventiebeleid, overleg over aanpak overlast) en andere overheidsorganisaties (Belastingdienst, UWV).

De lokale autoriteiten

De gemeente heeft in het kader van het gedoogbeleid een gedoogbeschikking verleend aan coffeeshop Checkpoint. Daarmee kwam de gemeente min of meer vast te zitten aan de coffeeshop. Toen de coffeeshop moest wijken voor het stadsvernieuwingproject Arsenaal, voelde de gemeente, in het licht van het gedoogbeleid, zich genoodzaakt om actief mee te werken aan het zoeken naar een alternatieve locatie in de binnenstad. Na tijdelijke vestiging in een noodgebouw, vestigde de coffeeshop zich uiteindelijk op een nieuwe locatie die bepaald niet ongunstig bleek om flink door te groeien. De nieuwe locatie was immers een markant punt dat goed bereikbaar was en beschikte over ruime parkeervoorzieningen. Op deze manier is een situatie ontstaan waarin de gemeente de groei van de coffeeshop heeft gefaciliteerd.

Het lokale gedoogbeleid was mede ingegeven door de wens de illegale drugshandel en daarmee gepaard gaande overlast uit het verleden te beteugelen. Het sloot in dit opzicht aan op het landelijke beleid. De op zichzelf genomen begrijpelijke vrees voor de terugkeer van deze overlast bepaalde echter wel de manoeuvreerruimte voor de gemeente bij de uitvoering daarvan. Toen het de spreekwoordelijke spuigaten uitliep, zocht de gemeente oplossingen vooral in het beheersen van de overlast en niet in het terugdringen van het aanbod. Daarbij speelde een rol dat de gemeente, naar toen geldend inzicht, beperkt was in zijn mogelijkheden om de buitenlandse bezoekersstromen in te dammen.⁵⁷ De gemeente zag zich dan ook genoodzaakt, zo goed en zo kwaad als het ging, de bezoekersstromen te faciliteren. In dit beeld past ook het creëren van parkeervoorzieningen en het plaatsen van routeborden. Achteraf bezien, riep dit het ongelukkige beeld op van een gemeente die te dienstbaar was aan de coffeeshop. Aan de andere kant heeft de gemeente zich bij de uitvoering van het gedoogbeleid ook te zeer laten beperken door de vrees voor de terugkeer van de illegale drugshandel en overlast. Die bleek, achteraf bezien, onterecht. Na sluiting bleven de gevreesde illegaliteit en overlast immers grotendeels uit, mede dankzij intensief politietoezicht in de periode na de sluiting.

De gemeente greep daardoor bewust niet in. Het reguliere toezicht op de naleving van de gedoogvoorwaarden door de politie was niet meer dan een formaliteit - en dat kon ook niet anders zijn in het licht van bovenstaande en gezien de wettelijke mogelijkheden om toezicht uit te oefenen op de naleving van de gedoogvoorwaarden. De coffeeshop kreeg daardoor geen signalen dat

57 Zie noot 40.

het zo niet door kon gaan. De overige partners in het driehoeksoverleg problematiseerden de situatie wel in het overleg, maar gaven de coffeeshop evenmin signalen. In zekere zin legitimeerden de lokale autoriteiten hiermee de (groei van de) coffeeshop. Volgens de rechtbank hielden de lokale autoriteiten en de coffeeshop elkaar min of meer gevangen (vgl. par. 4.3.3.3). De rechtbank kwalificeert dit in zijn vonnis als volgt (par. 7.3.1.4).

‘De gemeentelijke overheid en via de driehoek voor een deel ook het openbaar ministerie zijn verantwoordelijk geweest voor een klimaat waarin Checkpoint ongestoord kon doorgroeien naar de status van de grootste coffeeshop van Nederland en ver daarbuiten’.

Patstelling in driehoek

Al met al slaagde men er niet in een gemeenschappelijke oplossing te vinden, sterker nog: er leek een patstelling te zijn ontstaan binnen de driehoek.⁵⁸ Het parket Middelburg, waar een nieuw aangetreden (plv) hoofdofficier van justitie de zaak op scherp zette, zag de coffeeshop als een criminele organisatie en drong aan op het terugdringen van het aanbod. Het wenste onder geen beding mee te werken aan verplaatsing naar de grensstreek. Waar de gemeente koerste op symptoombestrijding, koerste het parket Middelburg op bronbestrijding. Zowel burgemeester als (plv.) hoofdofficier van justitie bleven rolvast en hadden voor hun gevoel het gelijk aan hun zijde; de politie zat hiertussen klem en slaagde er evenmin in een doorbraak te realiseren.

Bovengenoemde situatie in de driehoek legt treffend de (staatsrechtelijke) tegenstelling bloot tussen burgemeester en officier van justitie: eerstgenoemde acteert vooral in een lokaal bestuurlijke arena, laatstgenoemde (ook) in een landelijke arena. De strenge lijn waarop de (plv) hoofdofficier van justitie zat, leek immers mede ingegeven door het allengs minder tolerante landelijke drugsbeleid. Deze tegenstelling is weliswaar inherent aan het driehoeksoverleg, maar levert spanning op in het geval van het coffeeshopbeleid, dat gebaseerd is op een gemeenschappelijk dan wel op elkaar afgestemd optreden van bestuur en Openbaar Ministerie.⁵⁹

Uiteindelijk heeft het parket Middelburg eenzijdig een doorbraak geforceerd door een strafrechtelijk onderzoek naar de coffeeshop te beginnen (aanvankelijk op basis van de verdenking van het zijn van een criminele organisatie, later alleen op basis van de verdenking van overtreding van de gedoogvoorwaarden), in het kader waarvan een inval en doorzoeking plaatsvonden. Dit leidde uiteindelijk tot de sluiting van de coffeeshop. Formeel gezien is het Openbaar Ministerie hier vrij in, maar het druist wel in tegen het gangbare beeld van de handhaving van het coffeeshopbeleid waarbij juist de

58 Zie ook ‘Coffeeshop splijt driehoek’, Binnenlands Bestuur, 30 juni 2010.

59 Vgl. de Aanwijzing Opiumwet (2011A021), Stcrt 2011, 22936.

bestuurlijke handhaving leidend is.⁶⁰ Daarnaast is in het bijzonder het coffeeshopbeleid gestoeld op een evenwichtige afstemming van de inzet van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handavingsbevoegdheden in het driehoeksoverleg.⁶¹ Met andere woorden: de overheid dient in de richting van de burger met één mond te spreken.⁶²

Veranderende perceptie handel en gebruik softdrugs

De coffeeshop Checkpoint is geopend in een tijd waarin veel gedoogde coffeeshops ontstonden als antwoord op lokale drugsproblematiek. Terneuzen ging wat dit betreft mee in een landelijke trend. Gedurende het bestaan van de coffeeshop is het landelijke beleid ten aanzien van coffeeshops echter aangescherpt. Dit gebeurde mede doordat coffeeshops in toenemende mate tot overlast en criminaliteit leidden. De tolerantie tegenover coffeeshops nam hierdoor af. Ook meer in het algemeen nam de tolerantie in de samenleving voor overlast en onveiligheid af. Na een aantal jaren van stabiliteit en relatieve rust, werd ook de situatie in Terneuzen steeds problematischer. De sluiting van Checkpoint in 2008 lijkt, net als de opening, te passen in deze landelijke trend.

Hoewel de opening en de sluiting van Checkpoint op zichzelf genomen niet afwijken van ontwikkelingen in andere grensgemeenten, lijken twee aspecten typisch voor Terneuzen. Ten eerste: hoewel ook in enkele andere grensgemeenten grote coffeeshops zijn ontstaan die vooral een buitenlands publiek bedienden, heeft Checkpoint zich ontwikkeld tot een coffeeshop met een hoog aandeel buitenlandse bezoekers. De factoren die hierbij een rol hebben gespeeld zijn in het voorgaande aan de orde gekomen. Ten tweede: hoewel de besluitvorming in de driehoek over een oplossing voor de drugsoverlast en het drugstoerisme ook in andere gemeenten tijd kostte en bij wijlen moeizaam verliep, wijkt de gang van zaken in Terneuzen af doordat door middel van een strafrechtelijke interventie een doorbraak werd geforceerd.

Paradoxaal beleid

Het landelijk coffeeshopbeleid kent een aantal paradoxen, die hun weerslag vinden op lokaal niveau. Zo leidt het concept van een beperkte en kleinschalige sector tot een systeem van vergunningverlening aan een vastgesteld

60 Vgl. de Aanwijzing Opiumwet (2011A021), Stcrt 2011, 22936 en de noot van F.R. Vermeer bij Afd. Bestuursrechtspraak RvS, 20 oktober 2010, nr 201002716/1/H3, AB 2011/76. Zie over de beleidsvrijheid van het Openbaar Ministerie ook het vonnis van de Rechtbank Middelburg (par. 4.3.3.2), waarbij de rechtbank zich wel verwonderde over de omslag in het denken van het Openbaar Ministerie (par. 4.3.3.3).

61 Vgl. Aanwijzing Opiumwet (2011A021), Stcrt 2011, 22936 en noot L.J.J. Rogier bij Rechtbank Middelburg, 25 maart 2010, nr. 12/7001 18-07(P) LVJ BL8815, Gst 7335, 45. Zie ook 'Kritiek op driehoek Terneuzen', S. van Beek, Binnenlandse Bestuur en 'Gedoogkronkels', S. van Beek, Binnenlandse Bestuur, 2 april 2010 (p. 21).

62 Vgl. Vermeer (2010, p. 297).

aantal ondernemingen, die op plaatsen waar de gelegenheid gunstig is kunnen uitgroeien tot grote, professionele organisaties die zeer winstgevend zijn. Die gelegenheid wordt bevorderd door internationale verschillen in wetgeving en beleid, die in de loop van de tijd wel zijn verkleind, maar niet zijn weggenomen. De casus Checkpoint laat zien waar dit toe kan leiden.

Verder wordt cannabisverkoop aan de voordeur gedoogd en gereguleerd, terwijl de daarvoor noodzakelijke aanvoer via de achterdeur een duister en crimineel gebied blijft. Het gedoogbeleid is eenzijdig gericht op de verkoop aan consumenten, vanuit het oogpunt van de scheiding der markten. Tegelijkertijd knijpen de autoriteiten een oogje dicht aan de achterdeur, omdat ze zich bewust zijn van het feit dat een coffeeshop, zeker een grotere, niet kan functioneren zonder illegale aanvoer. Deze ongerijmdheid in het coffeeshopbeleid - cannabis mag wel bedrijfsmatig verkocht worden aan consumenten, maar het mag niet bedrijfsmatig geproduceerd of verhandeld worden - leidt ertoe dat een coffeeshop als een 'interface' tussen 'legale' en illegale stromen van cannabis fungeert en de facto als eindpunt van een 'witwasproces' gezien kan worden (vgl. Tijhuis, 2006).

Ook wat betreft de handelsvoorraad is het beleid paradoxaal. De maximale hoeveelheid die een coffeeshop in voorraad mag hebben is vastgesteld op 500 gram. Voor de politie is dit slechts te controleren voor zover dit is vastgelegd in de gedoogvoorwaarden. Daar komt bij dat grotere coffeeshops hun voorraad meerdere malen per dag moeten aanvullen. Dit wordt door de politie door de vingers gezien als het in kleine porties per keer gebeurt.

Tot slot is het opmerkelijk dat het coffeeshopbeleid, dat sterk was ingegeven door overwegingen van volksgezondheid en het tegengaan van overlast en sociale schade - cannabisgebruikers moesten worden weggehouden van harddrugs en criminele circuits - zo langzamerhand overheerst wordt door zijn ongewenste neveneffecten. Binnen de coffeeshop bestaat dan wel een scheiding der markten en een veilige gebruiksomgeving, maar daarbuiten wordt de aandacht getrokken door criminaliteit, overlast en drugstoerisme.

De casus Terneuzen legt bovenstaande paradoxen in het gedoogbeleid bloot.

6.2 *Conclusies en aanbevelingen*

Op basis van onze bevindingen trekken wij de volgende conclusies. Enkele hebben betrekking op het optreden van de lokale autoriteiten dan wel het functioneren van de driehoek, en enkele op het coffeeshopbeleid in het algemeen.

1. De coffeeshop heeft door zijn gestage groei in omvang en omzet de grenzen van het gedoogbeleid geleidelijk overschreden (in dit geval de voorwaarden met betrekking tot de handelsvoorraad en de verkoop aan

niet-ingezetenen). Hieraan liggen twee factoren ten grondslag. Op de eerste plaats is de groei en bloei van de coffeeshop toe te schrijven aan het ondernemerschap en de professionaliteit van de eigenaar en medewerkers van de coffeeshop. Dit ondernemerschap kreeg ruim baan door eerdergenoemde (vgl. hoofdstuk 3) commercialisering van de coffeeshops. Dat bij de expansie van de coffeeshop op een gegeven moment de gedoogvoorwaarden werden overtreden, werd door de eigenaar en een deel van de betrokken medewerkers weggeredeneerd (geneutraliseerd) en afgeschermd.

2. Op de tweede plaats is de groei en bloei van de coffeeshop geen halt toegeroepen. Toen de gemeente de gedoogverklaring eenmaal had verleend, is men de coffeeshop telkens tegemoet gekomen, bijvoorbeeld door middel van verhuizing, het aanleggen van parkeerplaatsen en het aanbrengen van bewegwijzering. Dit beeld werd nog eens versterkt doordat diverse overheidsorganisaties (gemeente, Belastingdienst, UWV) regelmatig overleg voerden met de coffeeshop en doordat de coffeeshop financieel bijdroeg aan het gemeentelijke preventiebeleid. Geen van de lokale autoriteiten heeft de coffeeshop op een gegeven moment ondubbelzinnig laten weten dat de grenzen van de groei waren bereikt en dat de gedoogvoorwaarden werden overschreden. Hiermee hebben zij de handelwijze van de coffeeshop onbedoeld gelegitimeerd.
3. De tegemoetkomende houding van de lokale autoriteiten, in het bijzonder de gemeente, is enerzijds te verklaren uit de sterke tevredenheid over het aanvankelijke succes van het gedoogbeleid. Die maakte dat men de ongewenste neveneffecten, zoals de groei en monopolisering van de markt door de coffeeshop, uit het oog verloor. Anderzijds is de opstelling te verklaren uit de vrees dat het terugdringen van het aanbod of een sluiting zou leiden tot de terugkeer van drugsgerelateerde overlast uit het verleden. Die vrees bleek achteraf gezien niet gerechtvaardigd. Hierdoor bleef de gemeente vasthouden aan symptoombestrijding (accommoderen/reduceren vraag), overigens een oplossing die volgens op dat moment breed geldende opvattingen het meest effectief scheen. Bovendien was ze huiverig voor bronbestrijding (reduceren aanbod). Aldus sloot de gemeente zich af voor alternatieve oplossingen en verloor ze de regie over het gedoogbeleid.
4. Hieruit volgt een belangrijke les voor de handhaving van het gedoogbeleid (door gemeenten met coffeeshops in grensgebieden): men hoeft zich niet noodzakelijkerwijs te laten weerhouden door het gevreesde zogenoemde waterbedeffect. De casus Terneuzen laat (evenals die van Bergen op Zoom en Roosendaal) zien dat dit effect grotendeels uit kan blijven, mits men alert reageert op signalen van problemen en de politie direct en krachtig handhaaft.

5. Een tweede, meer algemene, les die getrokken kan worden is dat de lokale autoriteiten tijdig en nadrukkelijk grenzen dienen te stellen om greep te houden op een coffeeshop. Bijvoorbeeld door de coffeeshop formeel te waarschuwen dat die zich niet houdt aan het gedoogbeleid en door, bij het uitblijven van een reactie, onvoorwaardelijk op te treden op basis van de hun ter beschikking staande bevoegdheden (bijv. aanpassen voorwaarden, opleggen sancties).
6. In het verlengde hiervan dienen de lokale autoriteiten hun optreden af te stemmen en met één mond te spreken bij de uitvoering en handhaving van het gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops. De casus Terneuzen maakt duidelijk dat het Openbaar Ministerie weliswaar een doorbraak kan forceren die, uiteindelijk, leidt tot de sluiting van de coffeeshop, maar dat dit een zware wissel trekt op de goede bestuurlijke verhoudingen, als noodzakelijke voorwaarde voor een goed functionerend driehoeksoverleg.
7. Ten slotte maakt de casus Terneuzen weer eens duidelijk dat het coffeeshopbeleid, in het bijzonder in grensstreken, eigenlijk niet goed uitvoerbaar en handhaafbaar is (vgl. arrest gerechtshof Den Haag). Het toezicht aan de 'voordeur' is formalistisch, terwijl de 'achterdeur' (geforceerd) uit het zicht blijft, waar de gang van zaken daar nu juist een sterk crimineel karakter heeft. De casus maakt dan ook pijnlijk duidelijk dat normalisatie van coffeeshops onder het huidige beleid feitelijk niet mogelijk is, als gevolg van de aan het systeem inherente paradoxen. Zolang deze paradoxen niet worden weggenomen, blijft het schipperen in het coffeeshopbeleid.

Geraadpleegde literatuur

Aanwijzing Opiumwet, januari 2012. <http://openbaarministerie.nl>.

Adviescommissie Drugsbeleid. (2009). *Geen deuren maar daden. Nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid*. Den Haag: ministeries van VWS, Veiligheid & Justitie en BZK. ('Commissie Van de Donk').

Berghuis, B. & Waard, J. de. (2011). De verplaatsingsmythe. *Secondant*, 25(3/4), 46-49.

Bieleman, B., & Naayer, H. (2007). *Onderzoek coffeeshops Terneuzen*. Groningen-Rotterdam: Intraval.

Bieleman, B., Beelen, A., Nijkamp, R., & De Bie, E. (2008). *Coffeeshops in Nederland 2007*. Groningen-Rotterdam: Intraval.

Bieleman, B., Nijkamp, R. & Buit-Minnema (2009). *Coffeeshopbezoekers Terneuzen najaar 2009*. Groningen-Rotterdam: Intraval.

Bieleman, B., & Nijkamp, R. (2010). *Coffeeshops in Nederland 2009: aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2009*. Groningen-Rotterdam: Intraval. (niet in opdracht van V&J).

Bieleman, B., Nijkamp, R. (2011). *Monitor Rotterdamse coffeeshopbeleid, 0-, 1- en 2-meting*. Groningen-Rotterdam: Intraval.

Blom, T. (2006). Coffeeshops, gedoogbeleid en Europa. *Justitiële Verkenningen*, 32(1), 146-156.

Broekhuizen, J., Boers, J., Ruiter, S., & Slot, J. (2011). *Angst voor coffeeshop in de buurt gegrond?* Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek.

Bruin, D. de, Dijkstra, M. & Breeksema, J. (2008). *Coffeeshops in Nederland, naleving en handhaving van coffeeshopregels*. Utrecht: CVO.

Bunt, H. van de. (2006). Hoe stevig zijn de fundamenten van het cannabisbeleid? *Justitiële Verkenningen*, 32(1), 10-23.

De Ruyver, B. & Surmont, T. (ed.). (2007). *Grensoverschrijdend drugstoerisme, nieuwe uitdagingen voor de Euregio's*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

De Ruyver, B. (2006). Drugs in de lage landen. *Justitiële Verkenningen*, 32(1), 135-145.

Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving. (2011). Stand van de drugsproblematiek in Europa, jaarverslag 2011. Lissabon: EWDD.

Expertcommissie Lijstensystematiek Opiumwet. (2011). *Drugs in lijsten*. Den Haag: Expertcommissie Lijstensystematiek Opiumwet. ('Commissie Garretsen').

Fijnaut, C., Bovenkerk, F., Bruinsma, G. & Bunt, H. van de. (1996). *Eindrapport onderzoeksgroep*.

Fijnaut (Inzake opsporing), Bijlage VII. Den Haag: Sdu Uitgevers. (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden).

Fijnaut, C. & De Ruyver, B. (2008). *Voor een gezamenlijke beheersing van de drugsgelerateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn: een rapport voor het bestuur van de Euregio*. Maastricht: Euregio Maas-Rijn.

Klem van gedogen, positief gedogen: een handelingsstrategie in de politie-praktijk. (2004). Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

MacCoun, R. (2011). *What can we learn from the Dutch cannabis coffeeshop system? Addiction, Policy case studies, Society for the Study of Addiction*.

Laar, M. van, Cruts, A., Ooyen-Houben, M. van, Meijer, R., Cries, E., Brunt. T., & Ketelaars, A. (2011). *Nationale Drug Monitor*. Utrecht: Trimbos-instituut/WODC.

Laar, M. van, Ooyen-Houben, M. van & Monshouwer, K. (2009) Scheiding der markten en beleid ten aanzien van coffeeshops. In: Laar, M. van, Ooyen-Houben, M. van (eds.). (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht/Den Haag: Trimbos-instituut/WODC, p. 109-152 (hoofdstuk 6).

Rigter, S., & Niesink, R. (2011). *THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops (2010-2011)*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Rovers, B. en C. Fijnaut (2011). *De drugsoverlast in Maastricht en omliggende gemeenten. Een schets van de problemen en het effect van tegenmaatregelen*. Tilburg.

Snippe, J., Bieleman, B., Kruize, A. & Naayer, H. (2005). *Hektor in Venlo, eindevaluatie: inspanningen, proces en resultaten 2001-2004*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.

Snippe, J., Naayer, H. & Bieleman, B. (2006). *Hektor in Venlo, evaluatie aanpak drugsoverlast in Venlo*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.

- Snippe, J., Nijkamp, R. & Bieleman, B. (2012). *Hektor 2010 en 2011, evaluatie aanpak drugsoverlast in Venlo*. Groningen-Rotterdam: Intraval.
- Surmont, T. (2005). *De afzetmarkt van grenscoffeeshops in Zeeuws-Vlaanderen. Het profiel van de coffeeshopbezoeker en beleidsmatige reacties*. Afstudeerscriptie, Universiteit Gent.
- Surmont, T. (2007). Het profiel van de coffeeshopbezoekers in Terneuzen. In: De Ruyver, B. en T. Surmont (Red.). *Grensoverschrijdend drugstoerisme. Nieuwe uitdagingen voor de Euregio's*. Antwerpen/Apeldoorn, Maklu.
- T.K. 24 077 - 2-3. (1995). *Het Nederlandse drugbeleid: continuïteit en verandering*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- T.K. 24077-125. (2004). Drugbeleid: brief ministers over het cannabisbeleid. Den Haag: Sdu Uitgevers. ('Cannabisbrief')
- T.K. 24077- 259. (2011). Drugbeleid. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- T.K. 24077- 265 en 267(2011). Drugbeleid. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Tijhuis, A.J.G. (2006). *Transnational crime and the interface between legal and illegal actors. The case of illicit art and antiquities trade*. Leiden: NSCR/ Wolf legal Publishers.
- Vermeer, F.R. (2010). *Gedogen door bestuursorganen*. Dissertatie. Groningen.

Bijlage 1 Checklist

1. Zaakgegevens

Codenaam van de zaak:

Dossiernummer(s):

Parketnummer:

Naam teamleider(s) en zaaksofficier:

Onderzoekende instantie(s):

Datum start strafrechtelijk onderzoek:

Naam onderzoeker(s):

Datum start dossieronderzoek:

Is het dossier digitaal dan wel op papier beschikbaar:

2. Kort overzicht opsporingsonderzoek

Het gaat hierbij om gegevens die relevant zijn voor het interpreteren van de informatie die in het kader van het opsporingsonderzoek is verzameld.

- Wat was de aanleiding tot het opsporingsonderzoek?
- De strafbare feiten en de verdachten waarop het onderzoek zich heeft gericht.
- Eventuele belangrijke problemen en wijzigingen die zich in het verloop van het onderzoek hebben voorgedaan.
- Welke opsporingsmethoden en -middelen zijn er tijdens het onderzoek ingezet?
- Welke opsporingsmethoden of -middelen hebben veel betrouwbare informatie opgeleverd?
- Welke relevante personen zijn er wel en niet aangehouden en verhoord, wie zijn er gehoord?
- Met betrekking tot welke aspecten van de zaak is er veel respectievelijk weinig betrouwbare informatie verzameld?
- Projectbeschrijving (korte beschrijving van het te onderzoeken vastgoedproject).

3. Het samenwerkingsverband

3.1 Omvang en samenstelling van het criminele samenwerkingsverband

- Totaal aantal verdachten.
- Structuur en samenstelling van de groep / het netwerk: hoe zijn de verdachten gerelateerd en wat is hun rol of functie in het

samenwerkingsverband. (Verschillende gerelateerde (sub)groepen, kern-functies, belangrijke ondersteunende functies, periferie).

3.2 Hoofdverdachten

Vermeld per verdachte de volgende gegevens (verdachten nummeren):

(*Nummer)

- Naam: (voornamen, achternaam, bijnamen, roepnamen)
- Geboortedatum:
- Geboorteplaats (geboorteland):
- Geslacht:
- Nationaliteit:
- Woonplaats:
- Beroep / functie:
- Ontwikkeling loopbaan (zover blijkt uit dossier):
- Criminele antecedenten:
- Bijzonderheden: (arbeidsverleden, specialisatie, taal en dergelijke)
- Rol in de criminele groep (inclusief verwantschapsrelaties binnen de groep):

Indien hoofdverdachte een rechtspersoon is (nummering voortzetten):

(*Nummer)

- Naam bedrijf:
- Plaats (land) van vestiging:
- Soort bedrijf:
- Eigenaren / directeuren:
- Ontstaansgeschiedenis / 'loopbaan' (zover blijkt uit dossier):
- Criminele antecedenten:
- Rol / betrokkenheid in de criminele groep:

3.3 Andere verdachten

3.4 Overige betrokken personen en bedrijven (derden)

Het gaat hierbij om overige betrokken personen en bedrijven, die niet formeel als verdachte zijn aangemerkt, maar die wel betrokken zijn bij het samenwerkingsverband en/of daarvoor een faciliterende functie vervullen.

N.B.: Licht de betrokkenheid van deze personen verder toe onder 6.

Nummer de betrokkenen (NP1, NP2, etc. voor natuurlijke personen en RP1, RP2, etc. voor bedrijven / rechtspersonen) en vermeld de onderstaande gegevens:

NP

- Naam: (Voornamen, achternaam, bijnamen, roepnamen)
- Geboortedatum:

- Geboorteplaats (geboorteland):
- Geslacht:
- Nationaliteit:
- Woonplaats:
- Beroep / functie:

Indien derde een rechtspersoon is (nummering voortzetten):

RP

- Naam bedrijf:
- Plaats (land) van vestiging:
- Soort bedrijf:
- Eigenaren / directeuren:

3.5 Herkomst van de (hoofd)verdachten

3.6 Ontstaansgeschiedenis en bestendigheid van het samenwerkingsverband

Geef een beschrijving van het ontstaan van het samenwerkingsverband, de specifieke rol en kwaliteiten van de hoofdverdachten, de taakverdeling binnen de groep, de duur van de criminele activiteiten en de ontwikkeling van het samenwerkingsverband.

- Banden gebaseerd op familierelaties, vriendschapsrelaties, beroep, etc.
- Hoe en wanneer is het samenwerkingsverband ontstaan?
- De structuur van de groep / het netwerk (zelfstandige eenheid of wisselende samenstelling gebaseerd op een specifiek doel, cruciale functies / contacten).
- Hiërarchische verhoudingen en / of wederzijdse afhankelijkheid.
- Plaats en kwaliteiten van de leider(s) / hoofdpersonen.
- Facilitators / illegale dienstverleners: witwassers, B.V.-makelaars, etc.
- Plaats en taak van de andere leden binnen het samenwerkingsverband.
- Duur van de activiteiten van het samenwerkingsverband.
- Wisselingen in het samenwerkingsverband.
- Ontwikkeling van het samenwerkingsverband: 'sneeuwbal effect' en / of 'rekrutering'.

3.7 Bindingsmechanismen

Wat hield de leden van het samenwerkingsverband bij elkaar en op welke wijze vonden geheimhouding, controle en disciplineren plaats binnen het samenwerkingsverband?:

- Sociale relaties: familierelaties (specifiek beschrijven!), vriendschapsrelaties, herkomst, beroep, etc.
- Economisch voordeel en / of immateriële beloningen.
- Dreiging met sancties en / of feitelijke geweldpleging.
- Andere bindingsmechanismen.

3.8 De rol van vrouwen

4. Activiteiten en werkwijze

4.1 Primaire activiteiten en werkterrein van de groep / het netwerk

- Korte kenschets markt(en) waarbinnen men opereert (beschrijving werkterrein van verdachten).
- Beschrijving werkwijze, modus operandi (beschrijving misleiding slachtoffer(s), wijze waarop geld verdiend wordt, afschermingsmethoden criminele activiteiten etc.).
- Motieven verdachten om deel te nemen aan het samenwerkingsverband (doel, belang, nut).
- Cultuur en normbesef binnen samenwerkingsverband.
- Perceptie en waardering (in moreel opzicht) van de leden van het samenwerkingsverband van de gepleegde strafbare feiten.
- Samenwerkingsverbanden met derden, in het bijzonder met zakelijke dienstverleners of andere beroepsgroepen (facilitatoren).
- Taak, rol en aandeel van deze derden (facilitatoren) bij de criminele activiteiten.
- Motieven derden (facilitatoren) om mee te werken (doel, belang, nut).
- Bewustzijn derden van medewerking aan criminele activiteiten en wijze waarop zij hun bijdrage uit het zicht van hun beroepsgenoten en toezichthouders houden.

4.2 Secundaire activiteiten

4.3 Indicatie van de materiële en immateriële schade

- Geef een indicatie van de aard en de omvang van de materiële en immateriële schade (bij voorkeur op basis van het dossier en / of de interviews, in andere gevallen nadrukkelijk de bron vermelden):
- De aard van de schade voor Nederland en andere landen (bijvoorbeeld: mensenlevens, verwondingen, concurrentievervalsing, niet afgedragen heffingen, etc.).
- De omvang van de schade voor Nederland en andere landen (indien mogelijk: per jaar en voor de totale periode waarin men actief was).

5. Contacten met de omgeving

5.1 Contacten met de omgeving (samenvatting)

Geef hier een korte beschrijving (op basis van onderstaande aandachtspunten) van de mogelijkheden die de omgeving biedt aan het criminele samenwerkingsverband en de risico's die in de omgeving aanwezig zijn. Geef aan hoe het criminele samenwerkingsverband omgaat met deze mogelijkheden en risico's.

5.2 Contacten met andere criminele groeperingen of daders

5.3 Contacten met terroristische en / of separatistische bewegingen

5.4 Betrokkenheid van wettige ondernemingen en rechtspersonen

5.5 Corrupte contacten met overheidsfunctionarissen

5.6 Contacten met externe deskundigen / specialisten

5.7 Overige contacten met de omgeving

5.8 Specifieke afschermingsmethoden

5.9 Reacties op de overheid

5.10 Intern/extern toezicht (deze vraag is niet opgenomen in de checklist MGM, maar is wel relevant voor het onderzoek)

- Aanwezigheid en functioneren van enige vorm van intern (collega's, directie, RvC) en extern toezicht (toezichthouder, beroepsorganisatie).
- Aanwezigheid en functioneren (wat wordt bijv. gedaan m.b.t. bewustwording van) gedrags- of beroepscode en klokkenluidersregelingen.
- Op welke wijze worden activiteiten onttrokken aan het zicht van collega's, directie, RvC en formele toezichthouders (AFM, DNB, beroepsorganisaties)?

6. Omvang, verdeling en besteding van het wederrechtelijk verkregen voordeel (wvv)

N.B.: Indien er geen B.F.O.-rapport of informatie uit een Sfo voorhanden is, dan niet teveel tijd besteden aan de aandachtspunten 6.1 tot en met 6.5.

6.1 Omvang van het wvv

6.2 Verdeling van het wvv binnen het samenwerkingsverband

6.3 Besteding wvv door de betrokken personen

6.4 Geldtransacties en witwassen

6.5 Vermogensbestanddelen / bezittingen

7. Strafrechtelijke afdoening

7.1 Rechtszaak in eerste aanleg en vonnissen

- Is er een strafzaak geweest en heeft dit geleid tot een vonnis?

- Wat is het aantal en de aard van de vonnissen?
- Op basis van welke artikelen van het Wetboek van Strafrecht (of andere relevante wetten) zijn de verdachten veroordeeld?
- Is er hoger beroep aangetekend?

7.2 *Sfo / ontnemingsvordering*

- Heeft er een strafrechtelijk financieel onderzoek plaatsgevonden? Zo ja, wat zijn daarvan de belangrijkste uitkomsten (tevens iets vertellen over omvang, verdeling binnen het samenwerkingsverband, en besteding van het wvv).

8. *Evaluatie*

8.1 *Leerervaringen en nieuwe inzichten*

- Wat zijn de belangrijkste leerervaringen van dit onderzoek geweest?
- Welke nieuwe inzichten heeft deze zaak opgeleverd over het verschijnsel organisatiecriminaliteit?
- In hoeverre wijkt de zaak af van gangbare beelden van organisatiecriminaliteit en in hoeverre bevestigt deze zaak deze beelden?

8.2 *Mogelijkheden voor preventie*

Wat maakte het uitvoeren van de criminele activiteiten zo gemakkelijk / moeilijk en op welke manier zouden barrières opgeworpen kunnen worden (preventie)?

- Maatschappelijke probleemgebieden en mogelijke ontwikkelingen daarin.
- Criminogene factoren overheidsbeleid (o.a. regelgeving, prikkels, toezicht, controle, opsporing).
- Potentiële barrières / preventiemogelijkheden.

8.3 *Effectiviteit van toegepaste recherchestrategie(ën)*

- Wat zijn de maatschappelijke effecten van dit opsporingsonderzoek geweest?

8.4 *Te interviewen personen en op te vragen rapporten*

Noteer hier de gegevens van te interviewen personen of op te vragen rapporten, die relevant kunnen zijn voor de bestuurlijke rapportage.

Bijlage 2 Overzicht respondenten

R.C.E. Barbé	Oud-burgemeester gemeente Terneuzen
J.S. Dalebout	Voormalig districtschef, politie regio Zeeland
M. Haartsen	Medewerker team bestuur, gemeente Terneuzen
E. van der Hooft	Teamleider team bestuur, gemeente Terneuzen
R.T.C.N. Jeuken	Voormalig officier van justitie, parket Breda/ Middelburg
B. Lonink	Burgemeester gemeente Terneuzen
R.C.P. Rammeloo	Zaakofficier van justitie, parket Breda/Middelburg
H. Rutgers	Teamchef, politie regio Zeeland
J. Valente	Plv. hoofdofficier parket Breda/Middelburg

Voorzitter en secretaris Wijkraad
Vrijwilliger wijkvereniging De Triangel
Medewerker Leger des Heils
Beheerder buurtcafé
Voormalig projectleider Project Houdgreep
Agent bikerteam binnenstad Terneuzen
Medewerkers gemeentelijke schoonmaakdienst binnenstad Terneuzen

Bijlage 3 Gesprekspuntenlijst

Gesprekspuntenlijst vraaggesprekken BR Checkpoint (versie AM0908)

1. Introductie

- a. Aanleiding en doelstelling onderzoek.
- b. Verwerking vraaggesprek.

2. Ontwikkeling coffeeshopbeleid

- a. Oogmerk beleid, voorwaarden en grenzen beleid.
- b. Inzicht in (neven)effecten (exploitatie, bezoekersaantallen, veiligheid en leefbaarheid, relatie onderwereld - bovenwereld).
- c. Verloop bespreking coffeeshopbeleid in driehoeksoverleg.
- d. Verloop besluitvorming over verplaatsing coffeeshop.
- e. Contacten met coffeeshophouder.

3. Toezicht en handhaving

- a. Organisatie en uitvoering toezicht en handhaving (rol politie en gemeente).
- b. Naleving gedoogvoorwaarden door coffeeshop.
- c. Verloop bespreking naleving in driehoeksoverleg (beoordeling, interventies).
- d. Verloop besluitvorming over sluiting coffeeshop.
- e. Inzicht in effecten sluiting coffeeshop.
- f. Contacten met de coffeeshophouder.

4. Strafrechtelijk onderzoek

- a. Aanleiding en verloop besluitvorming over start onderzoek.
- b. Verloop besluitvorming over doorzoeking (ex ante en ex post in driehoeksoverleg).
- c. Achterdeurproblematiek.

5. Lessen

- a. Getrokken/te trekken lessen (tav beleid, toezicht en handhaving, strafrechtelijk onderzoek, afstemming in driehoeksoverleg).
- b. Welke bestuurlijk-juridische maatregelen (barrières) zouden getroffen kunnen worden (wie, wanneer, hoe).

Bijlage 4 Leden begeleidingscommissie

J. Hollebrand	Staf korpsleiding, politie regio Zeeland
E. van der Hooft	Teamleider, team bestuur, gemeente Terneuzen
P. Ippel	Professor of Law, Roosevelt Academy Middelburg, voorzitter
R.P.W. Leenders	Openbaar ministerie, projectgroep aanpak georga- niseerde hennepsteelt
L.S.M. Nieuwdorp	Criminoloog/beleidsmedewerker, parket Breda/ Middelburg
B. de Ruyver	Hoogleraar strafrecht en criminologie, Universiteit Gent/Directeur Institute for International Research on Criminal Policy
B. Smeets	Openbaar ministerie, proeftuin aanpak georganiseerde Hennepsteelt Zuid-Nederland
T. Surmont	Onderzoeker, Universiteit Gent (IRCP)

Bijlage 5 Omschrijvingen doelstellingen drugsbeleid

Jaar	Bron	Doelstelling
1976	Wijziging Opiumwet (lijst I: drugs met onaanvaardbaar risico; en lijst II: drugs met een minder zwaar risico i.h.b. cannabis). Decriminalisering van het bezit van cannabis; 30-gramscriterium geeft de grens tussen overtreding en misdrijf aan.	De preventie en de opvang van uit drugs-gebruik voortvloeiende gemeenschaps- en individuele risico's. Hierbij is een zekere rol-beperking van de overheid als gevolg van het primaat der persoonlijke verantwoordelijkheid van iedere burger in onze samenleving onvermijdelijk. Deze algemene doelstelling brengt tot uitdrukking dat de weging van de risico's bij de uitwerking naar deelterreinen van het beleid een centrale rol speelt. In deze conceptie past voorkoming van het gebruik indien de risico's daarvan onaanvaardbaar worden geacht. Maatregelen tot beperking van het gebruik zijn aangewezen indien de risico's van bepaalde vormen niet of niet meer aanvaardbaar blijken en specifieke maatregelen niet voldoende soelaas kunnen bieden. Bij de beoordeling der risico's moet afweging plaatsvinden tegen de voordelen (therapeutische waarde bij geneesmiddelen, betekenis van genotmiddelen voor het sociale verkeer). De aard en omvang der genomen maatregelen moeten in redelijke verhouding staan tot de grootte der risico's en de omstandigheden waarin het gebruik plaatsvindt'. (Memorie van Antwoord, p.5, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 11742, nr. 8).
1985	Nota <i>Drugbeleid in Beweging, naar een normalisering van de drugproblematiek</i> . Betreft aanvullend beleid gericht op de normalisering van de heroïneproblematiek.	Het drugsbeleid heeft drie doelstellingen: de bescherming van respectievelijk de (volks) gezondheid, de openbare orde en de gezondheid en het welzijn van druggebruikers. (ISAD 143-693, 16 december 1985, p. 12).

Jaar	Bron	Doelstelling
1995	Nota <i>Het Nederlands Drugbeleid. Continuïteit en verandering</i> . Voortzetting van het gevoerde pragmatische, op beheersing van gezondheidsschade gerichte beleid, zijn	Het beheersbaar houden van het gebruik van riskante drugs als gezondheids- en maatschappelijk probleem (p. 4).
	er in de nota ongunstige implicaties beschreven die voldoende redenen gaven om het beleid, tenminste op onderdelen, aan te passen.	
2007	Antwoorden van minister Klink en mede namens de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op kamervragen van het kamerlid Van der Ham over het Nederlandse softdrugsbeleid (20072060712390).	De primaire doelen van het Nederlands drugsbeleid zijn: bescherming van de (volks) gezondheid, het tegengaan van overlast en het bestrijden van (drugs)criminaliteit.
2009	Website ministerie VWS	Het Nederlandse drugsbeleid richt zich op het voorkomen van drugsgebruik en het beperken van de risico's van drugsgebruik.
2009	Adviescommissie drugsbeleid (commissie Van de Donk).	Als doel van het drugsbeleid voor de komende jaren ziet de commissie 'het tegengaan en reduceren van het druggebruik zeker voor zover leidend tot gezondheids- en sociale schade, en eveneens het voorkomen en verminderen van de schade die aan de handel in die drugs is verbonden.'
2012	www.openbaarministerie.nl Beleidsregels Drugs Aanwijzing Opiumwet (2011A021)	Het Nederlandse drugsbeleid richt zich op het tegengaan en reduceren van drugsgebruik, zeker voor zover leidend tot gezondheids- en sociale schade, en op het voorkomen en verminderen van de maatschappelijke schade die aan het gebruik van, de productie van en de handel in drugs is verbonden.

Bron: Van der Stel et al., 2009, aangevuld door auteurs Colofon

Colofon

Opdrachtgever	Openbaar Ministerie
Auteurs	Mr. A.G. Mein Dr. M.M.J. van Ooyen-Houben, Erasmus Universiteit Rotterdam
Met medewerking van	A. Brusket, Erasmus Universiteit Rotterdam L.S.M. Nieuwdorp Msc, Parket Breda/Middelburg C.J. Koens MCI, Politie regio Zeeland
Omslag	Ontwerppartners, Breda
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website.
ISBN 978-90-5830-582-4

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2013. SHet auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld. The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



Dit rapport bevat een bestuurlijke rapportage naar aanleiding van de strafzaak tegen de eigenaar/exploitant van coffeeshop Checkpoint in Terneuzen. De bestuurlijke rapportage moet inzicht verschaffen in de achtergronden en mogelijke oorzaken van de gepleegde strafbare feiten en lessen opleveren.

De dataverzameling heeft plaatsgevonden in 2011 op basis van een analyse van het strafdossier en het gemeentelijke dossier. Daarnaast zijn vraaggesprekken gevoerd, niet alleen met medewerkers van het Openbaar Ministerie, de politie regio Zeeland, de gemeente Terneuzen en de (oud)burgemeester van Terneuzen, maar ook met buurtbewoners, lokale ondernemers en professionals die werkzaam waren in het centrum van Terneuzen.

