



Aan: De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum: 16 mei 2025
Portefeuille(s): Openbare Orde en Veiligheid
Portefeuillehouder(s): Femke Halsema
Behandeld door: Directie Openbare Orde en Veiligheid, secretariaat.oov@amsterdam.nl
Onderwerp: Ontwikkelingen coffeeshopbeleid

Geachte leden van de gemeenteraad,

Het huidige Amsterdamse coffeeshopbeleid dateert van 2008. Sindsdien is door de burgemeester en de driehoek het beleid op onderdelen aangepast. De meest ingrijpende aanpassingen waren de sluiting van in totaal 40 coffeeshops in de straatgerichte aanpak in het Wallengebied en het afstandscriterium¹. Afgelopen jaar is opnieuw aanleiding ontstaan om het coffeeshopbeleid op onderdelen aan te passen. Daarover en ook over andere ontwikkelingen informeer ik u graag. Ik ga in deze brief in op:

1. het vereenvoudigen van het verplaatsen van coffeeshops;
2. het negatieve besluit van de Tweede Kamer over de deelname van Amsterdam Oost aan het Experiment gesloten coffeeshopketen; en
3. de beheersbare cannabismarkt in Amsterdam.

1. Het vereenvoudigen van het verplaatsen van coffeeshops

De driehoek en ik streven naar het vereenvoudigen van verplaatsing van coffeeshops. Dat is in lijn met het collegeakkoord 2022 waarin wordt beoogd verspreiding van coffeeshops vanuit het centrum naar andere stadsdelen te bevorderen. De nieuwe locatie hoeft niet langer meer een plek te zijn met problemen vanwege een tekort aan coffeeshops. Wel moet de nieuwe locatie voldoen aan de voorwaarden die in de vorig jaar afgeronde pilot coffeeshops werden geïntroduceerd. Deze voorwaarden betreffen voornamelijk de inrichting van de openbare ruimte rond de locatie en de bereikbaarheid daarvan ten behoeve van de beperking van overlast. Om verplaatsing van (potentieel) overlastgevende coffeeshops te bevorderen, blijft de eis dat de coffeeshop die wil verplaatsen op de huidige locatie volgens de burgemeester niet-verwijtbaar overlast veroorzaakt. Het nieuwe verplaatsingsbeleid voeg ik bij deze brief.

Hoe zag het oude verplaatsingsbeleid eruit?

Coffeeshops kunnen tot nu toe slechts in uitzonderlijke gevallen verplaatsen naar een ander pand. In Amsterdam zitten coffeeshops namelijk vastgepind op de locatie zoals die in 1997 is vastgelegd op de zogenaamde gedooglijst. Voor het verkrijgen van een exploitatievergunning voor een coffeeshop is een plek vereist op deze gedooglijst. Om te kunnen verplaatsen naar een locatie

¹ De ingestelde minimumafstand van 250 meter tussen coffeeshops en scholen voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs

buiten deze gedooglijst moet daar – naast een horecabestemming – een aantoonbare hoge/toegenomen druk op het woon-en leefklimaat veroorzaakt door een tekort aan coffeeshops zijn. Dit blijkt in de praktijk lastig vast te stellen en gaat ook verder dan de voorwaarden die gesteld worden bij vestiging van andere horecagelegenheden zoals een café's of een restaurants.

De eis dat de coffeeshop die wil verplaatsen op de huidige locatie volgens de burgemeester niet-verwijtbaar overlast veroorzaakt, is in de praktijk beter vast te stellen. Soms ontstaat rondom een bestaande coffeeshop (verkeers)overlast door een gewijzigd verkeersregime of stedenbouwkundige veranderingen. Hierbij kan meespelen dat coffeeshops steeds meer een afhaal- dan een verblijfsfunctie hebben en/of een aantrekkingskracht hebben op gebruikers van buiten de wijk.

Niet in alle stadsdelen is ruimte voor een nieuwe coffeeshoplocatie, vanwege het grote aantal en de grote dichtheid van coffeeshops.. Ook bestaat vaak bij bewoners de vrees van aantasting van het woon- en leefklimaat door de vestiging van een coffeeshop.

Wat hebben we gedaan in de aanloop naar het nieuwe verplaatsingenbeleid?

In 2012 is de Pilot coffeeshops gestart. De pilot moest inzicht geven in overlast van en beeldvorming over de coffeeshops. Ook moest de pilot onderzoeken welke voorwaarden (aan o.a. locatie, exploitant en bedrijfsvoering) gesteld kunnen worden om bij te dragen aan een kleinschalige, transparante en beheersbare branche, die verantwoordelijkheid neemt voor de omgeving en risicovol gebruik. In de pilot zijn één nieuwe en 4 bestaande coffeeshops met inachtneming van nieuwe locatievoorwaarden op een voorheen niet gedoogde locatie in Amsterdam gaan exploiteren. Bij brief van 2 november 2023 heb ik u laten weten dat de pilot coffeeshops is afgerond.² De nieuwe vestigingen waren allen succesvol, zoals ik u ook al eerder per brief heb laten weten³.

De resultaten van de pilot coffeeshops op een rij

Op 10 januari 2024 ontving ik de eindrapportage over deze pilot van onderzoeksbureau Breuer en Intraval (bijgevoegd). De belangrijkste conclusies van de pilot zijn:

- De coffeeshops die naar de gebieden aan de rand van de stad zijn verplaatst bedienen de lokale markt, wat zorgt voor betere spreiding van bezoekersstromen.
- Tegelijkertijd is er geen sprake van een toename van overlast in de directe omgeving van de coffeeshop.
- Het openen van coffeeshops op een nieuwe locatie lijkt bovendien niet te resulteren in een toename van cannabisgebruikers.

² [brief aan de gemeenteraad d.d. 2 november 2023 over afronding laatste verplaatsing pilot](#)

³ [brief aan de gemeenteraad d.d. 7 april 2015 over resultaten eerste verplaatsing pilot coffeeshops](#), [brief aan de gemeenteraad d.d. 14 augustus 2017 over resultaten tweede verplaatsing pilot coffeeshops](#); [brief aan de gemeenteraad d.d. 20 juni 2019 over resultaten derde nieuwe locatie pilot coffeeshops](#); [brief aan de gemeenteraad d.d. 30 juni 2020 over resultaten vierde verplaatsing pilot coffeeshops](#).

Gebleken is dat belangrijke randvoorwaarden daarbij de goede bereikbaarheid van de coffeeshop, ruime parkeermogelijkheden en het adequaat managen van de openbare ruimte door de coffeeshop zijn. Het maakt niet uit of er sprake is van een exploitatievorm waarbij uitsluitend cannabis mag worden afgehaald (wat binnen de pilot bij wijze van uitzondering als exploitatievorm kon worden gekozen), of van een functie met de mogelijkheid tot het binnen consumeren van cannabis. Uit de pilot blijkt tot slot dat er vanuit de plaatselijke bewoners wel behoefte bestaat aan verkooppunten van cannabis. De weerstand en de vrees die vooraf soms bestaat tegen een toename van overlast door de komst van een coffeeshop, blijkt in de praktijk dan ook vaak ongegrond.

2. Het negatieve besluit van de Tweede Kamer over de deelname van Amsterdam Oost aan het Experiment gesloten coffeeshopketen

Zoals u weet heb ik conform de wens van het college graag gebruik gemaakt van de mogelijkheid die het demissionaire kabinet bood om stadsdeel Oost aan te melden als deelnemer aan het Experiment gesloten coffeeshopketen. Groot was daarom ook mijn teleurstelling toen de meerderheid van de Tweede Kamer op 5 maart 2024 tegen de deelname van Amsterdam aan het experiment stemde. In het debat over de deelname Amsterdam heeft de Tweede Kamer zich laten leiden door een naar mijn mening onjuist sentiment om deze deelname te voorkomen. In plaats van te focussen op het voordeel van het uit de handen van criminelen halen van de productie en distributie van cannabis, werd ten onrechte gesteld dat jongeren een grotere toegang tot drugs krijgen. Een motie om het gehele experiment te pauzeren totdat er een nieuw kabinet is geformeerd, heeft het gelukkig niet gehaald. Na de aanloopfase in Tilburg en Breda is nu de overgangsfase van 3 maanden in de 10 deelnemende gemeenten aangebroken. Op 7 april 2025 is het experiment gestart. De resultaten van het experiment worden pas over 4 tot 5,5 jaar verwacht, binnen welke periode in Amsterdam niet of nauwelijks geëxperimenteerd zal kunnen worden op het gebied van het reguleren van cannabis. Tot die tijd zal ik mij daarom vooral hardmaken voor een tabeloze internationale discussie over de verschillende marktordeningsmodaliteiten voor verscheidene soorten drugs, cannabis inclusief.

3. Hoe komen we in Amsterdam tot een beheersbare cannabismarkt?

Voorstel driehoek 2021 en debat raad 2022

Samen met de leden van de driehoek heb ik de meerderheid van uw raad in 2021/2022 helaas niet kunnen overtuigen de tijdelijke invoering van het ingezetenen criterium te steunen. Volgens dit criterium mogen niet-ingezetenen niet meer in coffeeshops komen. Voor deze plannen is ook geen draagvlak binnen de cannabisbranche. Begin 2021 stelde ik samen met leden van de driehoek voor de cannabismarkt te verkleinen door tijdelijke invoering van het I-criterium, voordat er verdere stappen genomen zouden kunnen worden richting het reguleren van cannabis. Het verhogen van de handelsvoorraad in coffeeshops was dan als eerste volgende stap genoemd. Op 29 september 2022 bespraken wij deze voorstellen voor een beheersbare cannabismarkt met uw raad. Als ik terugblik op dit debat en de meeste van de door u gedane alternatieve voorstellen, moet ik concluderen dat u vooral zou willen ingrijpen in (potentiële) overlast van coffeeshops. Ik kan daarom niet genoeg benadrukken dat naar onze mening niet zozeer deze overlast, maar de verwevenheid van de soft- en harddrugshandel de cannabismarkt onbeheersbaar maakt. Helaas zijn de banden tussen de (achterdeur van de) coffeeshopbranche en ernstige georganiseerde

criminaliteit dusdanig verhoogd dat de Bibob-screening als instrument om deze verwevenheid tegen te gaan tekortschiet. Daarom is het van belang terug te grijpen op een belangrijke pijler van ons coffeeshopbeleid: kleinschaligheid. Kleinschaliger coffeeshops maken de cannabismarkt minder aantrekkelijk voor georganiseerde criminaliteit. Eerdere pogingen om die kleinschaligheid te bereiken door coffeeshops te sluiten hebben niet het gewenste effect bereikt. Ondanks de vermindering van het aanbod, steeg het toerisme en daarmee de vraag naar cannabis en de omzetten van coffeeshops. Het gevolg is overlast en kwetsbaarheid van de coffeeshopbranche voor o.a. investeringen vanuit de zware misdaad.

Alternatieve scenario's om tot een beheersbare cannabismarkt te komen

Tijdens het debat in 2022 heeft uw raad verschillende suggesties gedaan om op een andere manier te komen tot een beheersbare cannabismarkt of voor aanpassingen in het coffeeshopbeleid. Hieronder treft u die voorstellen en mijn reactie daarop aan.

1. *Deelname aan het Experiment Gesloten coffeeshopketen*

In 2022 leek deelname aan deze pilot nog binnen bereik. Het had een goed middel kunnen zijn om de cannabismarkt beheersbaar te maken. De focus in het coffeeshopdossier heeft daarom enige tijd met name gelegen bij de voorbereidingen voor deelname aan deze pilot. Helaas heeft de Tweede Kamer zoals hiervoor toegelicht anders besloten en is er geen sprake meer van deelname door Amsterdam.

2. *Een blowverbod in de binnenstad*

Leden van uw raad stelden dit voor. Dit blowverbod is in het kader van de transformatie naar een duurzame bezoekerseconomie per mei 2023 al in werking getreden. Het verbod beoogt primair overlast in de binnenstad te beperken.

3. *Het aanbod van cannabis beperken door het terugdringen van het aantal coffeeshops.*

Enkele fracties noemden respectievelijk sluiting van coffeeshops op de Wallen, het sluiten van uitsluitend op toeristen gerichte coffeeshops, het instellen van uitsterfconstructies bij coffeeshops in (aangescherpte) overconcentratiegebieden of het aanscherpen van vestigingscriteria. De ervaring met de sluitingen in het kader van de straatgerichte aanpak in het Wallengebied en het afstandscriterium leert dat het sluiten van coffeeshops geen oplossing biedt voor het verkleinen van de vraag.

4. *Spreiding van coffeeshops*

In uw raad werd spreiding van coffeeshops geopperd. Ook het college wil graag dat coffeeshops uit het centrum kunnen verplaatsen naar andere stadsdelen. Zoals hiervoor aangegeven zal het verplaatsingsbeleid daartoe worden aangepast. De verwachting is evenwel niet dat daarmee de vraag naar cannabis zal verkleinen.

5. *Voorkomen en beperken van gezondheidsschade door middelengebruik;*

Naast de bestrijding van overlast en criminaliteit is de bescherming van de volksgezondheid een belangrijke pijler van het Nederlandse drugsbeleid. Het voorkomen van drugsgebruik en het beperken van de risico's daarvan, voor de gebruiker zelf, de directe omgeving en voor de

samenleving hebben dan ook de volle aandacht van het college. In de zomer van 2024 is het nieuwe programmaplan Preventie Middelengebruik 2024-2026 aan de raad gepresenteerd. Het programma Preventie Middelengebruik is gericht op het voorkomen en beperken van gezondheidsschade door middelengebruik. Het programma gaat over alle verslavende middelen: nicotine (tabak, vpen en andere methoden van nicotinegebruik zoals snus), alcohol, drugs en gokken. Het programma loopt tot en met 2026 en bestaat uit projecten, initiatieven en interventies waarmee de GGD Amsterdam, samen met verschillende Amsterdamse partners en gemeentelijke directies een bijdrage levert aan het realiseren van de opgaven van het programma:

1. Het bijdragen aan en coördineren van een stadsbrede aanpak Amsterdam Nicotinevrij.
2. Het voorkomen van gezondheidsschade op korte en lange termijn door het gebruik van alcohol, drugs en gokken.

Een deel van de projecten en activiteiten is gericht op gedragsverandering, bijvoorbeeld via deskundigheidsbevordering en voorlichting, maar een groter deel gaat over de verandering van de fysieke en sociale omgeving. We weten dat preventie de meeste impact heeft als we activiteiten aanbieden in de directe omgeving van de gebruiker. We organiseren dus het aanbod zoveel mogelijk in die verschillende leefomgevingen: op school en op het werk, in de openbare ruimte en in publieke gebouwen, in zorginstellingen en bij sportverenigingen. Daarbij richten we ons minder op de afzonderlijke middelen, maar kijken we vooral wat er speelt bij de gebruikers en wat er nodig is. We onderzoeken bovendien hoe we invloed kunnen uitoefenen op zaken als de verkoop, prijzen en accijnzen, reclame en de samenstelling van producten.

De gemeente focust in de handhaving bij coffeeshops op het maken van reclame, zeker als die is gericht op toeristen en jongeren.

6. Het beperken van het drugsimago van de stad;

De Aanpak Binnenstad zet in op een beter imago van het centrum van de stad. De ontmoedigingscampagne voor buitenlandse feest- en drugstoeristen wordt uitgebreid naar andere landen en dit jaar gaat ook aandacht naar Nederlandse feesttoeristen. De taskforce souvenirwinkels waarin aandacht was voor de verkoop van illegale drugsparafernalia gaat in 2025 over in de maatregel 'Tegengaan Parallele economie'. Als nieuwe ambitie is sinds 2024 het terugdringen van drugsimago in de detailhandel in de binnenstad opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Aanpak Binnenstad 2024. Hier valt ook de verkoop van niet toegestane drugsproducten onder.

Tot slot wordt onderzocht op welke wijze het maken van reclame voor drugs of aan drugsgerelateerde producten kan worden teruggedrongen.

7. Het aansluiten bij de landelijke aanpak van het drugstoerisme.

Amsterdam staat in nauw contact met het ministerie van Justitie en Veiligheid over de aanpak drugstoerisme. De Minister heeft op 3 juli 2023 aan de Tweede Kamer laten weten dat er met de mogelijkheden voor lokaal maatwerk op het gebied van bestuurlijke handhaving, blowverboden en het ingezetenen criterium voldoende instrumenten bestaan om drugstoerisme aan te pakken. Ook kunnen volgens de Minister de resultaten van het experiment gesloten coffeeshopketen mogelijk bijdragen aan een oplossing voor het probleem van de criminele inmenging in de branche. Daarnaast zet de Minister in op het delen van kennis over en ervaringen met instrumenten op het gebied van drugstoerisme via het CCV. Daarbij wordt overigens vooral

verwezen naar de aanpak van Amsterdam (in het kader van de Aanpak Binnenstad en de Verordening op Toerisme in Balans).

8. Onderzoek naar de effecten van frequentere controles, striktere handhaving en/of striktere Bibob-screening

Ik constateer dat de door leden van uw raad bedoelde controles uitsluitend de naleving van de gedoogvoorwaarden in de coffeeshop betreffen, waar de door ons gesignaleerde problematiek van vermenging met harddrugcriminaliteit zich eigenlijk amper voordoet.

Waar wij wel meer op willen gaan handhaven, is de mate waarin coffeeshopexploitanten en leidinggevendenden betrokken zijn bij delicten die verder gaan dan handelingen in verband met de normale en gedoogde bedrijfsvoering van coffeeshops. Als er sprake is van betrokkenheid bij harddrugcriminaliteit, wapens en/of witwassen, dan zal een exploitant en of leidinggevende van een coffeeshop sneller van slecht levensgedrag⁴ worden beoordeeld, met consequenties voor (bijschrijving op) de vergunning.

De Bibob-screening wordt bij coffeeshops al strikt toegepast. De ondermijningsbrigade gaat de komende tijd wel een grotere rol spelen in de controles op de coffeeshops, wat mogelijk kan resulteren in meer controles en handhaving bij coffeeshops.

9. Via een convenant extra voorwaarden stellen ten aanzien van transparantie (geen meervoudig aandeelhouderschap bij B.V.'s, volledige inzage in boekhouding) in ruil voor verruiming maximale handelsvoorraad.

Transparantie is ook in de ogen van de driehoek een belangrijke voorwaarde om te komen tot beheersbaarheid van de cannabismarkt. Controle op de volledige boekhouding inclusief de banden met de leveranciers kan duidelijk maken waar de risico's en problemen zitten en kan leiden tot het gericht aanpakken daarvan. Los van de grote aanslag op de beperkte (opsporings-) capaciteit van de belastingdienst en de politie, zit daar ook een andere complexe consequentie aan vast die inherent is aan het gedoogstelsel. Openheid over de zakelijke banden met de (huis)leveranciers van cannabis leidt namelijk tot wetenschap van (nog steeds niet gedoogde) strafbare feiten waartegen de overheid dient op te treden. Daarmee wordt het stelsel zoals we dat nu hebben ondergraven. Niet voor niets heeft de opsporing van cannabislevering aan coffeeshops minimale prioriteit van de politie en het openbaar ministerie.

Een convenant of een keurmerk voor coffeeshops roept daarnaast ook de vraag op naar de voordelen voor de aangesloten coffeeshops. Wat staat tegenover het conformeren aan de eis van grotere transparantie? En waarom zou de overheid een kwaliteitsoordeel onderschrijven bij verkopers van verboden producten en aan hen aanvullende eisen stellen die bij niet naleven geen consequenties hebben voor het gedoogde? Deze vragen leiden tot de conclusie dat een keurmerk vanuit de overheid niet opportuun is.

⁴ Exploitanten en leidinggevendenden van alcoholvrije horecabedrijven mogen op grond van de APV in geen enkel opzicht van slecht levensgedrag zijn. Slecht levensgedrag is een grond om de vergunning te weigeren of in te trekken of om een aspirant leidinggevende niet bij te schrijven op de vergunning. Bij de beoordeling wordt vooral, maar niet uitsluitend, gekeken naar strafbare feiten.

Een eigen keurmerk zoals voorgesteld door de Bond van Cannabisdetailisten (een certificering van een kwaliteitsmanagementsysteem zoals ISO) is overigens niet iets waar de driehoek tegen is. Het zou ook een voordeel kunnen hebben bij de problematiek die coffeeshops ervaren bij het verkrijgen of het behouden van zakelijke bankrekeningen. De komende tijd gaan wij met de Bond verder praten over de inhoud van een dergelijk keurmerk.

Een beperking van de ketenvorming bij coffeeshops zoals wij in 2021 hebben voorgesteld, zal wel worden uitgewerkt omdat dat monopolieposities voorkomt en kleinschaligheid bevordert.

Conclusie

Net als ik in 2022 tijdens het debat al heb onderstreept, vrees ik nog steeds dat de meeste door uw raad gesuggereerde oplossingen zich niet goed verhouden tot het probleem. Door het verkleinen van het aanbod door middel van striktere handhaving of actief verminderingsbeleid neemt de vraag en dus de omvang van de cannabismarkt namelijk niet af. Vooralsnog ziet de driehoek daarom in de voorstellen van uw raad geen oplossing voor de verhitte cannabismarkt. Wij zijn er stellig van overtuigd dat alleen het verkleinen van de vraag de coffeeshopbranche meer in overeenstemming zal brengen met de doelen van het coffeeshopbeleid omdat het een zelfreinigend en zelfregulerend effect zal hebben op het probleem van de verwevenheid van softdrugs en harddrugshandel.

Nu de conclusie kan worden getrokken dat geen van de voorstellen van uw raad een dergelijke impact heeft en het draagvlak voor het handhaven op het ingezetenencriterium ontbreekt, heeft de driehoek laten weten dat van verruiming van de handelsvoorraad (zoals bij punt 9 voorgesteld) geen sprake kan zijn. De Amsterdamse driehoek zal de komende tijd dan ook geen stap richting regulering zetten. We zijn op dat gebied de komende vier jaar aangewezen op de voortgang en de resultaten van het experiment gesloten coffeeshopketen.

Samen met het college en de driehoek geef ik de komende tijd wel prioriteit aan:

- De verruimde mogelijkheid tot het verplaatsen van coffeeshops.
- De inzet van de ondermijningsbrigade bij coffeeshopcontroles.
- De strengere toets op het levensgedrag.
- Gesprek met de branche over mogelijkheden om transparantie te bevorderen.
- Het beperken van ketenvorming bij coffeeshops.
- Het tegengaan van overtoerisme en overlast in de binnenstad zoals onderdeel van de Aanpak bezoekerseconomie en de Aanpak Binnenstad.

Met vriendelijke groet,



Femke Halsema
Burgemeester