



Aan: De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum: 11 april 2022
Portefeuille(s): Openbare Orde en Veiligheid
Portefeuillehouder(s): Femke Halsema
Behandeld door: Directie Openbare Orde en Veiligheid, secretariaat.oov@amsterdam.nl
Onderwerp: Stand van zaken plannen beheersbare cannabismarkt en aanpak straatdealen

Geachte leden van de gemeenteraad,

In januari 2021 heb ik uw raad ingelicht over het voornemen van de Amsterdamse driehoek om het cannabisbeleid te vernieuwen en straatdealen in de binnenstad effectiever tegen te gaan. Op 26 maart 2021 heeft de gemeenteraad hierover een brief met nadere informatie ontvangen die op 29 april 2021 in de commissie AZ is besproken. Eind vorig en begin dit jaar heb ik intensief overleg gevoerd met de ondernemers van het Wallengebied over hun brandbrief van november 2021 over de overlast van straatdealers. Het resultaat hiervan vindt u in deze brief.

Ik ben me er ten volle van bewust dat de eventuele invoering van het ingezetenen criterium (hierna: I-criterium) als onderdeel van nieuw cannabisbeleid bij een deel van uw raad op weerstand stuit. Ik wil er geen enkel misverstand over laten bestaan dat de Amsterdamse driehoek dit, ook na onderzoek en gesprekken met de sector, de beste tijdelijke ingreep vindt om de cannabismarkt te verkleinen en beheersbaar te maken. Tegelijkertijd zijn de gevolgen voor de lokale economische en maatschappelijke verhoudingen groot en zoekt de driehoek de steun van uw gemeenteraad voor het oplossen van de problemen op de cannabismarkt.

Eerder is aangekondigd dat de driehoek een Plan van Aanpak zou maken ter bespreking met uw raad. Dat is wat ons betreft de volgende stap, na bespreking van de onderzoeksuitkomsten en de weging van uw eventuele alternatieve voorstellen. Ik maak daarbij de opmerking dat de driehoek het voorstel I-criterium en de verruiming handelsvoorraad onlosmakelijk aan elkaar verbindt als afgewogen totaalpakket. Ik vertrouw op een open debat met uw raad waarin de voorstellen van de driehoek gewogen en afgezet kunnen worden tegen eventuele alternatieve voorstellen waarbij geen afbreuk plaatsvindt op de beoogde noodzakelijke doelen en resultaten.

In deze brief treft u achtereenvolgens aan de doelen van het voorgenomen nieuwe cannabisbeleid (regulering na verkleining van de cannabismarkt) en de uitkomst van een onderzoek naar ervaringen van gemeenten met de invoering van het I-criterium. Daarnaast geef ik u een stevig onderbouwd beeld van de problematiek van straatdealen, informeer ik u over de stand van zaken van de intensiveringsmaatregelen sinds de zomer 2021 en schets ik u de contouren voor vernieuwing van de aanpak straatdealen op middellange termijn.

Zoals u weet maken de plannen voor het reguleren van de cannabismarkt en die voor een vernieuwde aanpak straatdealen deel uit van de aanpak Binnenstad (waartoe ook de ontwikkeling van een erotisch centrum hoort) en het in voorbereiding zijnde nieuwe horecabeleidsplan. Wij hopen hiermee de grote bezoekersstromen en de ermee samenhangende overlast terug te dringen en zo de binnenstad aantrekkelijker te maken voor bewoners, ondernemers en respectvolle bezoekers.

Voorgenomen nieuwe cannabisbeleid

Regulering van de cannabismarkt

De driehoek wil geloofwaardige, haalbare stappen naar regulering van de volledige cannabismarkt. Dit is, zoals u weet, een landelijke aangelegenheid. Aangezien 30% van de Nederlandse coffeeshops zich echter in Amsterdam bevindt wil de driehoek graag het voortouw nemen. Recent heeft het nieuwe kabinet aangekondigd alsnog een grote stad op te willen nemen in het Experiment gesloten coffeeshopketen. Tegelijk wenst men daarbij dezelfde voorwaarden te hanteren waardoor dit voor Amsterdam nog altijd niet haalbaar is. In een brief aan de Minister van Justitie en Veiligheid heb ik alsnog gevraagd aanpassing van de voorwaarden te overwegen waardoor het experiment bijvoorbeeld in een deel van Amsterdam kan worden uitgevoerd.

Ondertussen hopen wij met onze eigen voorstellen een noodzakelijke tussenstap te zetten op weg naar landelijke regulering. Deze bestaan uit drie onderdelen:

1. Gefaseerd lokaal reguleren door:
 - het verkleinen van de markt middels invoering van het I-criterium;
 - het instellen van een coffeeshopkeurmerk;
 - het geleidelijk vergroten van de handelsvoorraden.
2. Een hernieuwde lobby bij het Rijk voor regulering van de cannabismarkt.
3. Het zoeken van internationale steun voor en het voeren van het internationale debat over regulering van de cannabismarkt.

Aanleiding regulering: de verhitte cannabismarkt

Zoals ik u eerder schreef heeft het beleid zich de afgelopen jaren vooral gericht op het beperken van het aanbod van cannabis door het aantal coffeeshops geleidelijk te verminderen. De vraag is echter niet beperkt maar sterk toegenomen onder invloed van groeiende toeristenstromen. Het gevolg is dat de markt verhit is geraakt en al lang niet meer, zoals oorspronkelijk was bedoeld, op lokale consumenten is gericht. Van de huidige 166 Amsterdamse coffeeshops zijn er ongeveer 100 nodig voor buitenlandse toeristen, een aantal dat zonder wijziging van beleid alleen maar zal toenemen.¹ We zien dat het grote aantal coffeeshops samen met de horeca en de prostitutieramen vooral in de binnenstad veel (overlastgevende) toeristen aantrekt. Bovendien is er sprake van zorgelijke verwevenheid van de soft- en harddrugshandel: geld uit de lucratieve cannabishandel vindt gemakkelijk zijn weg naar harddrugs. De driehoek ziet hierin redenen om niet langer af te wachten, maar nu in actie te komen. Wij hopen u in het vervolg van deze brief te kunnen overtuigen van de noodzaak en de haalbaarheid van de plannen.

¹ Breuer & Intraal, *De markt voor coffeeshops in de gemeente Amsterdam: 2020 en 2025*, december 2020

Landelijk en internationaal perspectief

Door lokaal nu een aantal stappen te zetten draagt Amsterdam bij aan landelijke regulering van de cannabismarkt. We kunnen de ervaringen die worden opgedaan in het landelijk experiment gesloten coffeeshopketen, aanvullen met inzichten uit de unieke Amsterdamse situatie. Hiermee nemen we een steviger positie in met ons pleidooi bij het Rijk om de cannabismarkt te reguleren. Nieuwe informatie kan leiden tot de conclusie dat reguleren beter is dan gedogen of verbieden, waardoor de landelijke overheid op haar standpunt terugkomt². Tot slot is het belangrijk om ook internationaal te pleiten voor regulering van de cannabismarkt. We kunnen daarbij aansluiten bij ontwikkelingen in Duitsland, waar legalisering van cannabis op de landelijke politieke agenda staat en in Luxemburg, waar cannabiskweek voor eigen gebruik is gedecriminaliseerd.

Vermenging cannabismarkt met zware criminaliteit

Uit opsporingsonderzoeken en criminaliteitsbeeldanalyses ontstaat het beeld dat de huidige cannabismarkt verweven is met zware en georganiseerde criminaliteit, met geweld, bedreigingen en ripdeals. Grow- en coffeeshops spelen daarbij nogal eens een faciliterende rol, bijvoorbeeld als het gaat om witwassen van crimineel geld³. In oktober 2021 gaf ook de minister van Justitie en Veiligheid aan dat, hoewel bij de invoering van het gedoogbeleid de inschatting bestond dat de achterdeur van coffeeshops voornamelijk zou worden bevoorrad door thuistelers, de hennepteelt lucratieve handel bleek voor professionelere criminele netwerken die hun activiteiten uitbreidden en zich ook op andere stoffen, zoals xtc en cocaïne, zijn gaan richten.⁴

Verkleinen en reguleren van de markt: contouren plan van aanpak beheersbare cannabismarkt

Om te kunnen reguleren moet de cannabismarkt in omvang worden beperkt en meer gericht raken op de lokale consument. De driehoek wil de aantrekkingskracht die Amsterdam heeft op toeristen voor wie een bezoek aan de coffeeshops (zeer) belangrijk is, aanzienlijk verminderen. Zoals ik in de raadscommissie Algemene Zaken van 29 april 2021 heb aangekondigd, wil de driehoek komen met een plan van aanpak voor een beheersbare cannabismarkt. Onderdeel hiervan zullen zijn het invoeren van het ingezetenen criterium, een 'keurmerk coffeeshops', aandacht voor ketenvorming binnen de coffeeshopbranche, de mogelijke invoering van een blowverbod en het gefaseerd beginnen met lokale regulering. Daaraan voorafgaand is u een aantal onderzoeken toegezegd: deze vindt u als bijlagen bij deze brief.

Invoering van het I-criterium leidt tot afname van de vraag en dat betekent dat de oververhitte markt kan afkoelen. Deze maatregel is geen doel op zich, maar in de ogen van de driehoek wel de beste optie om de vraag zodanig te verkleinen dat regulering mogelijk is. Als de cannabismarkt op termijn verkleind en vervolgens gereguleerd is, hoeft wat betreft de driehoek op het I-criterium niet meer te worden gehandhaafd.

De coffeeshopbranche verzet zich, zoals u weet tegen handhaving van het I-criterium. Ik heb de branche in reactie daarop gevraagd om mee te denken over mogelijk alternatieve maatregelen om

² *Internationaal recht en cannabis II – Regulering van cannabisteelt en -handel voor recreatief gebruik: positieve mensenrechten-verplichtingen versus VN-drugsverdragen*, P.H. van Kempen en M. Fedorava, 2016.

³ Zie bijvoorbeeld: *Tussen onder en boven. Productie en distributie van softdrugs in Noord Nederland*, J. Snippe, R. Mennes, M. Sijstra & B. Bieleman, IntraVal, Groningen/Rotterdam, 2017

⁴ Brief Minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer d.d. 4 oktober 2021 over de verdeling van ondermijningsgelden.

tot een beter beheersbare markt te komen. Een concreet voorstel vanuit de branche is de verhoging van de minimumleeftijd voor toegang tot een coffeeshop naar 21 jaar. De driehoek acht dit echter onverstandig aangezien daarmee jongvolwassen Amsterdammers aangewezen zullen zijn op de illegale markt. Deze groep zal niet door het toegangsverbod in omvang afnemen, zoals dat bij niet-ingezetenen in de verwachting van de driehoek wel het geval zal zijn. De Bond van Cannabisdetailisten (BCD) heeft voorts haar achterban bevroegd en deze geeft in meerderheid aan open te staan voor alternatieve maatregelen om de aantrekkingskracht van cannabis op toeristen te beperken en zo de markt te verkleinen. Ook heeft de Bond het afgelopen jaar onderzoek laten doen onder toeristen en bewoners van Amsterdam. Uit de enquête onder de achterban en het onderzoek komt volgens de Bond naar voren dat het meest resultaat wordt verwacht van het instellen van blowverboden in Amsterdam. De driehoek deelt de mening dat blowverboden mogelijk kunnen bijdragen aan het verkleinen van de cannabismarkt. Over de waarschijnlijkheid dat deze maatregel als geïsoleerde oplossing daaraan een voldoende bijdrage levert, wijkt de mening van de driehoek echter af van die van de BCD.

Het Keurmerk kan worden toegekend aan coffeeshops wanneer deze in aanmerking willen komen voor een milder regime van bestuurlijk optreden tegen overtredingen. Zij moeten dan voldoen aan extra regels, onder andere ten aanzien van transparantie, bedrijfsvoering en voorlichting, hetgeen meer waarborgen biedt voor een beheersbare cannabisbranche. We willen met het mildere regime gefaseerd te werk gaan, door te beginnen met het toestaan van een hogere handelsvoorraad in de coffeeshop dan de volgens de Aanwijzing Opiumwet maximaal toegestane 500 gram. Analoog aan de strafrechtelijk jurisprudentie over aangetroffen 'stash' voor coffeeshops kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een weekvoorraad. Ook komt een milder handhavingsregime ten aanzien van vervoer en opslag van cannabis ten behoeve van de coffeeshops in het keurmerk aan de orde.

Voorts is in het plan van aanpak aandacht voor ketenvorming binnen de Amsterdamse coffeeshopbranche. Lang niet altijd is sprake van voldoende duidelijkheid over onderlinge relaties tussen coffeeshops, exploitanten en pandeigenaren of verhuurders. Machtsverhoudingen zijn soms niet transparant. Monopolieposities vinden wij onwenselijk en door het gebrek aan transparantie is controle hierop niet goed mogelijk. Ook staat deze intransparantie regulering in de weg. Een coffeeshopnetwerkanalyse maakt daarom onderdeel uit van het plan van aanpak. Op basis van deze analyse kan een standpunt worden ingenomen over grenzen aan ketenvorming.

Gekeken wordt, tot slot, of onder de vlag van het keurmerk en in samenspraak met banken de problematiek voortvloeiend uit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, waarbij de coffeeshopbranche als risicovol wordt bestempeld, aan zowel de kant van de banken als aan de kant van de branche kan worden beperkt. Uw raad heeft dit probleem al eerder aan de orde gesteld en in het plan van aanpak zal hier dan ook (conform mijn toezegging - zie nr. TA2019-001357-) aandacht aan worden besteed. Daarbij zal worden aangesloten bij plannen van het Ministerie van Financiën tot het wijzigen van deze wet.

Onderzoek naar ervaringen coffeeshopgemeenten met I-criterium

Zoals door uw raad meermalen aan de orde is gesteld, kan met name de voorgenomen invoering van het I-criterium als ongewenst neveneffect een (tijdelijke) verschuiving naar de illegale cannabismarkt hebben. Tegelijkertijd is een vermindering van de vraag naar drugs een factor die

de handel in drugs zou kunnen beperken. De driehoek heeft daarom onderzoek laten doen naar ervaringen van coffeeshopgemeenten met het I-criterium en de effecten daarvan. Het onderzoeksrapport is opgenomen als bijlage 1 bij deze brief.

Uit dit onderzoek blijkt dat in deze gemeenten, hoewel de niet-gedoogde cannabismarkt tijdelijk en veelal in de vorm van straathandel opleefde, door invoering van het I-criterium de gedoogde markt permanent werd verkleind. Dit kwam mede door een scherpe daling van coffeeshoptoerisme. In de vergelijkingsgemeenten heeft dat niet tot vermindering van het aantal coffeeshops geleid, maar wel tot transformatie van de coffeeshops tot kleinschalige gelegenheden ten behoeve van de lokale consument. De onderzoekers achten het evenwel niet uitgesloten dat in Amsterdam er coffeeshops de deuren moeten sluiten omdat er onvoldoende klanten overblijven voor het aantal coffeeshops dat nu in Amsterdam gevestigd is. Ik concludeer niettemin dat blijkens het onderzoek het doel van verkleinen van de markt kan worden bereikt met invoering van het I-criterium.

Als het gaat om het aandeel van de toeristen dat uit Amsterdam zal wegblijven, vinden de onderzoekers het lastig een voorspelling te doen. Zij wijzen er wel op dat ruim een vijfde (22%) van de jonge toeristen tot 35 jaar in het Singel/Wallengebied als belangrijkste bezoekreken het bezoeken van een coffeeshop opgeeft. Daarnaast geeft 57% van deze groep bezoekers aan dat coffeeshops een (zeer) belangrijke rol speelde bij de keuze om naar Amsterdam te komen. Bij het aan hen voorleggen van de optie dat buitenlandse toeristen niet meer in de coffeeshops naar binnen mogen, geeft in totaal 34% van de respondenten aan Amsterdam in dat geval minder vaak te zullen bezoeken, en 11% zou zelfs nooit meer komen. De onderzoekers zien daarin in combinatie met de ervaringen in de vergelijkingsgemeenten een indicatie dat er in ieder geval een substantieel deel van de (jonge) toeristen wegblijft wanneer zij in Amsterdam geen coffeeshop meer kunnen bezoeken. Het is niet te voorspellen welk deel dit is, maar van de meerderheid van 79% die aangeeft dat coffeeshopbezoek een belangrijke of zelfs de belangrijkste reden was om naar Amsterdam te komen is duidelijk dat 45% zegt nooit meer of met een lagere frequentie te zullen komen.

Maatregelen en interventies die volgens het onderzoek succesvol zijn gebleken in het beperken van de negatieve effecten van de invoering van het I-criterium zullen in het definitieve plan van aanpak worden uitgewerkt. Belangrijk in dat kader is ten eerste dat de mate van naleving van het I-criterium door coffeeshops een rol speelt in het succes ervan. De oplevende straathandel werd in de meeste gemeenten uit het onderzoek met substantiële handhaving capaciteit verminderd en beheersbaar gemaakt. Het stimuleren van overlastmeldingen en een goede opvolging ervan bleek in deze gemeenten een belangrijke maatregel om de drugsoverlast effectief te kunnen bestrijden en verplaatsingen van handel en overlast te voorkomen. Ook daar was wel extra inzet van de politie en BOA's voor nodig. Tot slot is ingezet op een goede en tijdige communicatie gericht op toeristen en is in veel gevallen gekozen voor cameratoezicht en strengere bestuurlijke maatregelen, zoals langdurige gebiedsverboden. Een versterkte bestuurlijke (en strafrechtelijke) handhaving is opgenomen in de ontwikkelrichtingen van de vernieuwing van de aanpak straatdealen, waarover ik u hierna informeer.

Zoals hiervoor al genoemd, is een als laatst te noemen maatregel die in het plan van aanpak een plek zou kunnen krijgen (een maatregel waarvan voor zover bekend geen gebruik is gemaakt in de vergelijkingsgemeenten uit het hiervoor aangehaalde onderzoek) het opnemen in de APV van een algemeen blowverbod, dat indien nodig, in samenspraak met de driehoek op bepaalde plekken in de stad kan worden gehandhaafd als overlast van blowen in de openbare ruimte bestaat. Naast het tegengaan van overlast door blowen zal een blowverbod mogelijk ook kunnen bijdragen aan een verminderde aantrekkingskracht op drugtoeristen, hetgeen ook helpt in de aanpak straatdealers.

Ook voor deze laatste maatregel geldt dat de driehoek hoopt uw steun te krijgen, zodat het definitieve plan van aanpak, inclusief keurmerk en nieuw handhavingsarrangement voor coffeeshops, kan worden uitgewerkt en later dit jaar aan uw raad kan worden gepresenteerd.

Vernieuwing van de aanpak straatdealen

Beeld van problematiek van straatdealen

Zoals ik in de eerdergenoemde brief van 26 maart 2021 schreef, wilde ik een stevige kennisbasis bouwen over het fenomeen straatdealen in de binnenstad. Op basis van onder meer bestudering van de meldingen van omwonenden en ondernemers van de binnenstad, aanhoudingen voor straatdealen en verhoren door de politie, databases van de GGD en WPI en een inventarisatie van de bestuurs- en strafrechtelijke handhaving, vervolging en berechting is een analyse gemaakt van zowel daderprofielen als het overheidshandelen. De meeste onderzoeksbevindingen vindt u samengevat in een factsheet (bijlage 2 van deze brief), maar ook de afzonderlijke onderzoeken (bijlagen 3 tot en met 8) treft u bijgaand aan. Deze zijn voorgelegd aan en aangevuld met inzichten van praktijkdeskundigen zoals de politie, straatcoaches, regisseurs van de persoonsgerichte aanpak doorgroeiers en onderzoekers en experts op het gebied van drugscriminaliteit, veelplegers en drugsbeleid. Dit alles heeft geleid tot het volgende beeld.

Straatdealen in de binnenstad is een verschijningsvorm van drugscriminaliteit die voornamelijk veroorzaakt wordt door de grote aantallen bezoekers en dan in het bijzonder de groep jonge (18-35 jarige), buitenlandse feesttoeristen. Deze buitenlandse feesttoeristen gebruikten ook in hun eigen land al veel vaker cannabis dan hun leeftijdsgenoten aldaar. Tijdens hun verblijf in Amsterdam gebruikt ongeveer de helft van hen softdrugs en 15% harddrugs, wat vrijwel altijd ter plekke wordt gekocht. Op deze grote latente vraag naar harddrugs spelen de straatdealers in de Amsterdamse binnenstad in.⁵ Dit werd ook duidelijk tijdens de coronalockdowns toen er vrijwel geen buitenlandse toeristen in de stad waren: straatdealers waren in de binnenstad nauwelijks te vinden, terwijl we uit rioolwatermetingen weten dat ook toen drugsgebruik in de stad op grote schaal voorkwam. Amsterdamse gebruikers kopen hun drugs dus in belangrijke mate via andere kanalen dan de straat. Met het toenemen van de bezoekersaantallen is in de afgelopen maanden ook het straatdealen weer teruggekeerd. Om de problematiek van straatdealen te kunnen beheersen, is het noodzakelijk ook maatregelen te nemen op de vraagkant, in het bijzonder de grote aantallen feesttoeristen bij wie de kans reëel is dat ze in Amsterdam drugs gaan gebruiken. Het aanpakken van straatdealen in de binnenstad zie ik dan

⁵ Bron: *Klanten van straatdealers in de Amsterdamse binnenstad*, Gemeente Amsterdam, 2022 (bijlage 2)

ook in samenhang met andere problemen waar de binnenstad mee te kampen heeft en waarvoor ik de Aanpak Binnenstad ben gestart.

In ernst, omvang en impact mag straatdealen niet gebagatelliseerd worden: het gaat over grootschalige en sterk overlast gevende criminaliteit. Duizenden personen uit Amsterdam en van buiten de stad zijn in meer of mindere mate actief als straatdealer in de Amsterdamse binnenstad. De variatie is groot: van groepen agressieve, overlast gevende, opportunistische criminelen die zoeken naar mogelijkheden om gemakkelijk geld te verdienen, tot veelplegers met psychiatrische problemen en/of een verslaving. Van jongvolwassenen die van elders in Nederland komen en een avondje gaan dealen op de Wallen, tot de minder opvallende bijverdieners. Als we kijken naar wie wordt aangehouden voor straatdealen, dan zien we dat 3,5% minderjarig is, 27% 18 tot 24 jaar oud is, 18% 24 tot 28 jaar, 23 % 28 tot 35 jaar en 29% 35 jaar of ouder is. De politie merkt hierbij op dat relatief veel, voornamelijk jonge (minderjarig en jongvolwassen) dealers buiten schot weten te blijven van agenten, door in groepsverband te opereren en zich uit de voeten te maken als één van de groep wordt aangehouden.

Wanneer er sprake is van groepsverbanden, dan zijn dit veelal informele netwerken. We weten niet of er daarbij sprake is van aansturing vanuit de georganiseerde drugscriminaliteit. De komende tijd ga ik proberen hier nog wat meer zicht op te krijgen. Straatdealen is overigens voor velen niet per se de hoofdactiviteit, ze plegen ook vermogensdelicten, straatroven en andere geweldsdelicten. Ze veroorzaken daarnaast overlast door te blowen op de openbare weg, de toegang tot winkels, woningen en bedrijven te versperren, potentiële klanten van sekswerkers af te schrikken en vrouwelijke voorbijgangers lastig te vallen. Ondernemers en bewoners geven aan veel overlast van deze groepen te ondervinden en zich zorgen te maken over de toename hiervan. De ervaring leert dat deze overlast in de tijd al vaker is afgenomen en ook weer is toegenomen.

Straatdealen is voor sommigen een stap in de opbouw van een breder crimineel netwerk en zeker de ambitieuze crimineel zal de straathandel verlaten zodra hij betere kansen ziet. Het dealen zelf is voor hen een manier om met een geringe investering makkelijk geld te verdienen, met een beperkt risico. De schatting van de verdiensten van het straatdealen zijn honderden euro's per avond, maar de ervaren dealer kan hier flink bovenuit komen. Eventuele boetes na aanhouding zijn daarmee eenvoudig te betalen.

De veel gehoorde term 'jonge aanwas' is met betrekking tot dealen in de binnenstad misleidend. Straatdealen in de binnenstad is geen beginnersdelict, het ligt niet voor de hand dat veel jongeren zonder enige ervaring hun eerste criminele stappen op deze plek zetten. Zorgelijk is wel de status die het met dealen in de binnenstad makkelijk verdiende geld deze personen geeft tegenover jongeren in hun woonbuurt. Ze zijn daarmee een verkeerd rolmodel en kunnen anderen aanzetten in hun voetsporen te volgen, wat een extra reden is om het straatdealen terug te dringen. Stadsdelen buiten de binnenstad geven aan zich hier zorgen over te maken en ook te willen onderzoeken hoe juist die eerste stappen in de drugscriminaliteit, die vaak in de eigen buurt worden gezet, kunnen worden voorkomen.

Een andere misvatting is die van het losstaande fenomeen 'nepdopedealer'. In de cijfers zien we veel aanhoudingen voor nepdope, maar de met nepdope op zak aangehouden dealer regelt net zo

goed echte drugs om de serieuzere klant te bedienen. Nepdope is vooral een manier om de onwetende, vaak onder invloed zijnde, bezoeker van de stad op te lichten. Wie op het eerste oog een jongere is die wat bijverdient met het - door velen relatief onschuldig geachte – nepdope dealen aan onnozele toeristen, blijkt op het tweede oog soms een gewiekste crimineel. 'Hosselen' op de Wallen is voor sommige groepen ook gewoon zoeken van avontuur, onderdeel van een dag uitgaan in Amsterdam waar de winst van het dealen dezelfde avond weer wordt uitgegeven in de horeca.

Veel van de hardnekkige dealers hebben persoonlijkheids- of psychiatrische stoornissen, een verstandelijke beperking, verslaving en/of zijn werkloos. Deze hardnekkige dealers zijn waarschijnlijk wat oververtegenwoordigd in de op aanhoudingen gebaseerde onderzoeken, omdat ze bekenden van de politie zijn, meer risico's nemen in hun activiteiten en daardoor sneller tegen de lamp lopen. Een enkeling is zelfs tientallen keren aangehouden door de politie. Bijna de helft van hen is zorgmijder en een aanzienlijk deel van de dealende personen die wel de benodigde zorg ontvangen, blijft desondanks straatdealen. Bijna één op de vijf aangehouden personen die regiobinding met Amsterdam hebben⁶, heeft naast de hiervoor benoemde problemen officieel geen vaste woon- of verblijfplaats. Dit kan zijn omdat zij daadwerkelijk dak- of thuisloos zijn, maar het kan ook zijn dat zij bewust niet staan ingeschreven op hun woonadres om zo uit handen van de instanties te blijven. Het is duidelijk dat er gezien de grote verscheidenheid van dealers geen *one-size-fits-all* oplossing is. Het zijn individuen met individuele problematiek, die per geval een maatwerk oplossing verdienen. Daarnaast zijn er veel straatdealers (ruim één derde) die van buiten Amsterdam komen, uit andere gemeenten of andere landen. Over deze laatste groep weten we relatief weinig, we hebben over hen geen informatie over zorg of inkomsten.

In de onderzoeksperiode van 2017-2020 valt op dat de doorlooptijden in de strafrechtsketen fluctueerden. De afhandeling van drugsmisdrijven gebeurde in de helft van de zaken binnen 18 dagen. De afhandeling van APV-overtredingen nepdope dealen had een veel langere doorlooptijd. Ook zijn er in die periode veel zaken geseponeerd. Achterstanden, beperkte capaciteit bij het OM en onvoldoende zittingscapaciteit bij de kantonrechter speelden daarbij een rol.⁷

Meer lik-op-stuk in de strafrechtelijke aanpak

Sinds 2021 zet het OM in op lik op stuk om effectiever te zijn in de strafrechtsketen in de aanpak van straatdealers. Het OM heeft de leerpunten uit het onderzoek over de periode 2017-2020 opgepakt om doorlooptijden te versnellen en septs te verminderen. Zo is het OM – in de vorm van een pilot – bij handhavingsacties van de politie in de nachtelijke uren op het politiebureau aanwezig voor directe afdoeningsbeslissingen. Verdachten krijgen naast een bestuurlijk gebiedsverbod direct een OM-strafbeschikking of een dagvaarding mee. Crimineel verdiend vermogen wordt – anders dan voorheen ook bij overtredingen – afgepakt. De handel wordt daarmee minder lucratief. Verder worden nepdopeddealers nu binnen enkele maanden voor de rechter gebracht.

⁶ Ruim 60% van de aangehouden straatdealers heeft regiobinding met Amsterdam. Bron: *Profielonderzoek naar straatdealers actief in de Amsterdamse binnenstad in de periode 2017-2019*, GGD Amsterdam, 2021 (bijlage 4)

⁷ *Analyse bestuurs- en strafrechtelijke handhaving straatdealers*, Gemeente Amsterdam, 2021 (bijlage 5)

Niet alleen is er door de kantonrechter meermalen onvoorwaardelijke hechtenis opgelegd. Ook worden er vaker rechterlijke maatregelen geëist en opgelegd met dadelijke uitvoerbaarheid, wat de slagkracht op handhaving van gebiedsverboden flink vergroot. In die gevallen wordt een overtreding van een bestuurlijk gebiedsverbod direct en telkens bestraft met hechtenis van 12 weken. De eerste resultaten zijn hoopgevend. Bekeken zal worden hoe de link op stuk-aanpak een plaats kan krijgen in de organisatie. De vernieuwende aanpak vereist wel een intensieve samenwerking binnen de keten. Meer handhaving had in 2017-2020 immers, zonder navenante uitbreiding bij OM en rechtbank, het effect dat rechtszaken minder vlot werden afgedaan. Dit betekent dan ook dat bij het OM en de rechtbank meer capaciteit beschikbaar moet zijn om deze aanpak duurzaam te kunnen inzetten.

Uitvoering 'korte termijn-maatregelen' tegen straatdealen

In de brief van 26 maart 2021 heb ik u zeven maatregelen aangekondigd die vanaf de zomer 2021 uitgevoerd zouden gaan worden. De implementatie hiervan is voortvarend in gang gezet. De politie heeft de, in verband met COVID19 tijdelijk stopgezette, maandelijkse meerdaagse 'veegacties' op straatdealers weer gehouden en kan met behulp van de door de gemeenteraad vastgestelde herinvoering van APV 2.18 (verbod op hinderlijk hangen tegen gebouwen) als grond voor een langdurig gebiedsverbod effectiever handhaven. In de maand november 2021 zijn er naast de reguliere maandelijkse acties, twaalf extra kleinere acties specifiek op straatdealers gehouden, wat het signaal afgeeft dat straatdealen niet getolereerd wordt.

De tijdens de maandelijkse acties opgepakte personen met een zorgbehoefte worden via de overlastveelpleger-aanpak naar zorg toegeleid. Met een social mediacampagne, advertenties en promoteteams worden bezoekers aan de stad gemaand straatdealers te negeren. Het meldingsproces voor overlast van straatdealers is verbeterd en hierover zijn huis-aan-huis folders verspreid in de binnenstad. Sinds de zomer 2021 loopt er gedurende een aantal avonden per week een koppel straatcoaches uit andere stadsdelen rond in de binnenstad die gedragingen en contacten van jongeren uit groeps- en/of Top 1000 aanpak in kaart brengen en die zorgen over hen kunnen delen met de teams jeugd en veiligheid in de woonstadsdelen, die vervolgens voor een passende inzet kunnen zorgen.

Tijdens de voorbereiding en uitvoering van deze intensiveringsmaatregelen is ook gebleken hoe weerbarstig de praktijk soms kan zijn. Zo zal de pilot zorgtoeleiding van kwetsbare overlastplegers, waarin een straatdealer een niet-vrijblijvend hulptraject kan accepteren in plaats van een langer durend gebiedsverbod, later dan gepland starten. Over het geheel ben ik zeer tevreden over de uitvoering van de aangekondigde intensiveringsmaatregelen en over de inspanningen die alle betrokken partners hiervoor leveren. Een gedetailleerd overzicht op maatregelniveau treft u aan als bijlage 9.

Extra maatregelen tegen straatdealen mede in reactie op brandbrief van de Wallenondernemers

Op 29 november 2021 hebben de ondernemersverenigingen die actief zijn in het Wallengebied⁸ een brandbrief over de overlast straatdealers gestuurd aan het College van B&W en het stadsdeelbestuur Centrum. Hierin luiden zij de noodklok over de overlast en escalaties rondom de vele drugsdealers in het Wallengebied. De ondernemers geven aan dat de dealers met honderden aanwezig zijn, lak hebben aan de regels en zowel bezoekers als bewoners, ondernemers en werknemers bedreigen en intimideren. Dit leidt tot toegenomen gevoelens van onveiligheid, vermijdingsgedrag en het huis of de zaak niet meer in of uit durven. Zij vragen om een andere aanpak, nieuwe instrumenten en roepen op tot een betere samenwerking tussen partners om zo samen het tij te kunnen keren. In januari 2022 hebben de ondernemers hun concrete voorstellen vervat in een Plan van aanpak overlast straatdealers Oude Stadshart.

Eind vorig en begin dit jaar heb ik samen met de politie diverse prettige gesprekken met de ondernemers gevoerd en dit heeft geleid tot een tussentijdse, verdere aanscherping van de aanpak van het straatdealen in het Wallengebied, als ook van de overlast en onveiligheid meer in het algemeen. Dit heeft geleid tot de volgende afspraken en interventies naar aanleiding van de door de ondernemers gedane voorstellen. Deze worden waar nodig in een gestructureerd overleg van ondernemers, stadsdeel, THOR en politie verder geconcretiseerd en op korte termijn uitgevoerd in het Wallengebied:

1. Herbezinning op de huidige inzet van hosts en mogelijkheid tot inzet gedurende de hele nacht. De bedoeling is om in nauw overleg met de ondernemers het gewenste type host in te zetten en te onderzoeken of hosts ook later in de nacht ingezet kunnen worden. Belangrijk bespreekpunt hierbij is de back up van de hosts door de THOR en/of politie op het moment dat de veiligheid van deze hosts in het geding is of kan zijn.
2. De ondernemersverenigingen zetten een portiersnetwerk op straat- of gebiedsniveau op. Inzet is om te komen tot een goede verbinding van dit portiersnetwerk met de hosts, THOR en politie in het gebied.
3. Een uitgebreide op bezoekers gerichte waarschuwingscampagne tegen straatdealers vanaf het voorjaar, als er weer meer bezoekers zijn. Dit gebeurt zowel via LCD-schermen op straat en in toeristen hotels als via social media en promoteteams op straat die bezoekers hierop attenderen. Voor het eerst is deze geïntensiveerde campagne met een uitgebreide mix van communicatie-uitingen vorige maand ingezet.
4. Een optimalisering van het cameratoezicht op de Wallen, waarbij extra aandacht zal zijn voor de door ondernemers en bewoners ervaren 'blinde vlekken' hierin in relatie tot de overlast van straatdealers.
5. Extra maatregelen op het gebied van crowdmanagement en looproutes: die zullen separaat van de aanpak straatdealen bekend worden gemaakt. De inzet hierbij is dat er gestuurd wordt op een maximale drukte ter grootte van 70% van voor de piekdrukke van vóór de coronapandemie. Voordat dit daadwerkelijk wordt ingevoerd zal er nadrukkelijk overleg zijn met de ondernemers.
6. De ondernemers zullen zelf zoveel mogelijk straatdealers weren uit de horeca en bezien of collectieve horeca-ontzeggingen hierbij kunnen worden ingezet. De mogelijke rol van hosts en/of politie hierbij zal besproken worden.

⁸ BIZ Zeedijk, OV Nieuwmarkt, BIZ Burgwallen, BIZ Warmoesstraat, Amsterdam City, KHN Amsterdam, PIC (Prostitutie Informatie Centrum) en NVKO (Nederlandse Vereniging Koptische ondernemers).

7. In een aantal stegen zullen pilots plaatsvinden met gedragsbeïnvloedende interventies plaatsvinden die als doel hebben deze stegen minder aantrekkelijk te maken voor straatdealers. Als deze pilots succesvol blijken zullen ze uitgerold worden naar andere stegen.
8. Het vergroten van de pakkans en het effectief straffen van het delict straatdealen worden opgepakt in het vervolgtraject rondom het verbeteren van de rechtshandhaving (zie hierna).
9. Er worden huis-aan-huis bij bewoners en ondernemers een speciale folder verspreid die hun oproept aangifte te doen tegen overlast en agressie van straatdealers. In februari is dit voor de eerste keer dit jaar gebeurd.

Doel en contouren van de vernieuwing van de aanpak straatdealen (middellange termijn); aandacht voor waterbedeffect

Met de vernieuwing van de aanpak straatdealers willen we het straatdealen in, om te beginnen, de binnenstad duurzaam reduceren. Daarmee bedoel ik: minder dealende personen op straat en minder daarmee samenhangende criminaliteit en overlast. De primaire focus ligt weliswaar op de binnenstad, maar ik wil natuurlijk ook voorkomen dat de problematiek van straatdealen in nep- of echte drugs, of na de mogelijke gemeentebrede invoering van het I-criterium ook van softdrugs, uitwaaiert naar andere stadsdelen. Ik zal met preventieve maatregelen komen om een dergelijk waterbedeffect te voorkomen. Daarnaast zal ik nauwgezet monitoren of er sprake is van een dergelijk waterbedeffect en indien hier toch sprake van is zal ik daartegen aanvullende maatregelen nemen.

Hierboven heb ik toegelicht dat straatdealen in de binnenstad een omvangrijk, hardnekkig en ingewikkeld probleem is. Het aanpakken ervan moet dus vanuit verschillende invalshoeken. Ik zet daarom in op een integrale vernieuwing van de aanpak straatdealen volgens de volgende vier inhoudelijke lijnen: plegergerichte maatregelen, delictgerichte maatregelen, gebiedsgerichte en gelegenheidsbeperkende maatregelen en tot slot maatregelen gericht op de 'klanten van straatdealers' en de bewoners en ondernemers van de binnenstad. Deze maatregelen worden verder uitgewerkt in nauwe samenwerking tussen gemeente (OOV, AcVZ, Stadsdeel Centrum, GGD, OJZD en DWI), politie, OM en andere partners als SAOA, Jellinek en Reclassering.

De *plegergerichte* maatregelen die ontwikkeld gaan worden focussen op de persoon van de straatdealer en zijn netwerk. Hierin wil ik die straatdealers waarvan bewoners en ondernemers de meeste agressie en overlast ervaren, prioriteit geven. Dit zijn bijvoorbeeld minderjarige en jongvolwassen ouders, zeker als ze ook geweld plegen en daarnaast veelplegende straatdealers met een verblijfplaats in Amsterdam die tevens problematiek op het gebied van psychopathologie, verslaving of verstandelijke beperking hebben. Ik wil deze personen beter kunnen toeleiden naar bestaande aanpakken zoals de overlastveelplegeraanpak, de Top1000, verwarde gevaarlijke verdachten, de pilot doorgroeiers in de drugscriminaliteit of de jeugd- en veiligheidsaanpakken. En hoewel jonge aanwas in de drugscriminaliteit niet in eerste instantie actief is met straatdealen in de binnenstad, zal ik zeker aandacht hebben voor hoe voorkomen kan worden dat bestaande dealers kwetsbare jongeren de criminaliteit in trekken. De aanpak straatdealers is om die reden ook ondergebracht in het programma Weerbaar Amsterdam - Drugscriminaliteit.

De te ontwikkelen *delictgerichte* maatregelen richten zich op de rechtshandhaving. Hiermee wil ik in samenspraak met het OM, politie en reclassering zoeken naar een effectievere straf- en bestuursrechtelijke handhaving van het straatdealen, meer lik-op-stuk toepassen, processen versimpelen en facilitators van straatdealers aanpakken.

De *omgevings- en gelegenheidsbeperkende* maatregelen zullen erop gericht zijn de binnenstad een minder aantrekkelijke plaats te maken voor straatdealen door bijvoorbeeld fysieke maatregelen, meer, beter of ander toezicht, communicatie en gedragsbeïnvloeding. Hiervoor zullen ook diverse maatregelen uit de Aanpak binnenstad benut worden zoals het reguleren van bezoekersstromen, betere functiemenging, een diverser en kwalitatief hoger aanbod van winkels en horeca, de vergroening van de binnenstad, de aanpak van stegen, het tegengaan van de verkoop van drugsgerelateerde producten en het verminderen van het aantal seksinrichtingen, raambordelen, coffeeshops en toeristische horeca op de Wallen.

Verder onderzoek ik maatregelen op de *vraagkant*, gericht op *bezoekers* van de stad. Aan bezoekers moet duidelijk gemaakt worden dat Amsterdam geen vrijplaats is voor het kopen van drugs. De mogelijke handhaving van het I-criterium voor coffeeshops als onderdeel van de plannen voor een meer beheersbare cannabismarkt kan ook bijdragen aan een afname van het aantal potentiële klanten van straatdealers, zoals het hiervoor besproken onderzoek laat zien. Ook diverse maatregelen in het kader van de Aanpak binnenstad, zoals campagnes en methoden van gedragsbeïnvloeding hebben invloed op het soort, aantal en gedrag van bezoekers.

Tot slot worden *bewoners en ondernemers* nadrukkelijk gevraagd naar hun ideeën over goede interventies en betrokken bij de uitwerking ervan. Zij ondervinden immers de grootste en het vaakste problemen van het straatdealen in hun buurt en hebben dikwijls het beste inzicht in wat werkt en wat niet tegen straatdealers.

Zoals ik de afgelopen tijd op vele plekken heb benadrukt, geldt ook hier dat een succesvolle bestrijding van de drugscriminaliteit staat of valt met uithoudingsvermogen, vasthoudendheid, lange termijn inzet en voldoende capaciteit bij politie, OM, Rechtbank en de overheid als geheel. Stevige handhavingsinzet is nodig als we het straatdealen in de binnenstad echt onaantrekkelijk willen maken, dat kan niet zonder daadkracht bij alle partners. Het gesprek hierover zal ik met zowel de driehoekpartners als met het Rijk onverminderd blijven voeren.

Ik verwacht u later dit jaar een belangrijk deel van de uitwerking van deze inhoudelijke lijnen in concrete plannen en interventies te kunnen sturen.

Met vriendelijke groet,
Namens de driehoek,



Femke Halsema
Burgemeester

Bijlagen

1. Breuer IntraVal, *Handhaven I-criterium Amsterdam: ervaringen vergelijkingsgemeenten*
2. Factsheet *Straatdealers in de Amsterdamse binnenstad - Resultaten onderzoeken*
3. Verkennende analyse straatdealers Amsterdamse binnenstad
4. Profielonderzoek straatdealers actief in Amsterdamse binnenstad in de periode 2017-2019
5. Analyse bestuurs- en strafrechtelijke handhaving straatdealers 2017-2020
6. Analyse drugsoverlast in de binnenstad (Veiligheidsmonitor en raadsadressen)
7. Straatdealen volgens professionals
8. Klanten van straatdealers in de Amsterdamse binnenstad: beweegredenen en achtergronden
9. Stand van zaken uitvoering intensiveringsmaatregelen raadsbrief van maart 2021