

Beleidsregel coffeeshops

De burgemeester van Meierijstad;

Overwegende, dat het vaststellen van een beleidsregel inzake coffeeshops ter uitvoering van de Opiumwet en artikel 2:28 Exploitatie openbare inrichting van de Algemene Plaatselijke Verordening gewenst is;

dat de uitgangspunten voor de beleidsregel zijn vervat in het gemeentelijk coffeshop (nulbeleid) vastgesteld door de burgemeester op 29 mei 2018;

gelet op de Opiumwet, artikel 174 van de Gemeentewet, 4.81 van de Algemene wet bestuursrecht en 2.28 van de APV;

B e s l u i t:

Vast te stellen de navolgende

Beleidsregel inzake coffeeshops:

1. Met betrekking tot coffeeshops een nulbeleid zal worden gevoerd. Met andere woorden: er zullen geen exploitatievergunningen op grond van artikel 2:28 Exploitatie openbare inrichting van de Algemene Plaatselijke Verordening worden afgegeven voor coffeeshops, omdat:
 - a. de vestiging van een coffeshop het woon- en leefklimaat van de gemeente in negatieve zin aantast;
 - b. voorkomen dient te worden dat met name jongeren in aanraking komen met drugs.

Aldus vastgesteld op 29 mei 2018

De burgemeester,

ir. C.H.C. van Rooij

Bijlage Toelichting

Inleiding

De burgemeesters van de voormalige gemeenten Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel hebben in 1998 een nuloptie vastgesteld ten aanzien van de vestiging van coffeeshops in die gemeenten. Deze gemeenten zijn in 2017 opgegaan in de gemeente Meierijstad. Op basis van de Wet algemene regels herindeling (artikel 28 Wet arhi) worden uiterlijk binnen twee jaar na de herindeling alle beleidsregels opnieuw door het bevoegd gezag vastgesteld. Zo ook het coffeeshopbeleid.

De burgemeester van de gemeente Meierijstad staat een nulbeleid voor ten aanzien van de vestiging van coffeeshops, wat wil zeggen dat geen enkele vestiging van een coffeeshop zal worden toegestaan. Dit beleid is in het verleden afgestemd met de omliggende gemeenten en met het Openbaar Ministerie en de politie met het oog op handhaving respectievelijk in de driehoeksoverleggen in de Leijgraaf en de Meierij.

In deze nota wordt het gemeentelijk coffeeshopbeleid van de gemeente Meierijstad vastgelegd. Dit beleid is tevens onderdeel van het door de gemeente Meierijstad vastgestelde integrale veiligheidsbeleid.

1. **Wettelijke basis, de Opiumwet**

De wettelijke regeling op het gebied van drugs, de Opiumwet, hanteert een verbodsbepaling, zowel voor harddrugs als softdrugs. Het bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren, aanwezig hebben en vervaardigen van drugs is strafbaar gesteld. Op grond van deze wet kan door de gemeente echter niet worden opgetreden. Het gemeentebestuur is namelijk alleen bevoegd om op te treden op basis van motieven en belangen die betrekking hebben op de openbare orde en veiligheid en aantasting van het woon- en leefklimaat. De gemeente kan alleen optreden met de tot haar beschikking staande bestuursrechtelijke instrumenten en treedt dan niet op tegen de verkoop van softdrugs, maar vanwege het overlast die dit veroorzaakt of de strijdigheid die dit oplevert met bijvoorbeeld bepalingen in de Algemene Plaatselijke Verordening of het geldende bestemmingsplan.

2. **Opiumwet versus gedoogbeleid (justitieel)**

Op grond van de verbodsbepaling in de Opiumwet zou door het Openbaar Ministerie opgetreden kunnen worden tegen de vestiging van coffeeshops. In de landelijke richtlijnen van het Openbaar Ministerie wordt ten aanzien van de opsporing en vervolging van opiumdelicten uitgegaan van een strikte scheiding tussen harddrugs en softdrugs. Het Openbaar Ministerie voert een gedoogbeleid met betrekking tot de verkoop van een gemaximaliseerde hoeveelheid softdrugs in coffeeshops. Dit geschiedt dan onder de zogenaamde AHOJG-criteria. Het is verboden om:

1. te Afficheren (reclame te maken voor hasj en wiet)
2. Harddrugs te verhandelen
3. Overlast te veroorzaken
4. Jeugdigen onder de 18 jaar in de coffeeshop toe te laten of aan hen te verkopen
5. Grote hoeveelheden te verhandelen (niet meer dan 5 gram per keer verkopen) of op voorraad te hebben (niet meer dan 500 gram)

De bestaande strafrechtelijke gedoogvoorwaarden en -criteria voor coffeeshophouders zijn in 2013 uitgebreid. Aan de zogenaamde AHOJG-voorwaarden en -criteria zijn de B en de I toegevoegd. De I staat voor in Nederland ingezetenen van 18 jaar en ouder. Alleen ingezetenen mogen toegang tot een coffeeshop hebben. Om dit effectief te kunnen controleren bedachten beleidsmakers dat coffeeshops besloten clubs zouden moeten worden. De B staat daarom voor Besloten club. Aan de hand van lidmaatschapslijsten en 'wietpassen' zou eenvoudig kunnen worden gecontroleerd of de coffeeshophouder de I respecteert. Het OM baseert deze beleidsregels op zijn bevoegdheid van art. 167 lid 2 Wetboek van Strafvordering: 'Van vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend.' In het geval van de coffeeshop(houder) zijn deze gronden van niet-vervolgung terug te voeren op een belang in de sfeer van de volksgezondheid.

De verbodsbepalingen in de Opiumwet stelen op een bepaalde gedachte. De centrale doelstelling van de verbodsbepalingen in de Opiumwet betreft de risico's die met drugsgebruik samenhangen te beperken/voorkomen en hang samen met gezondheidszorg, justitie en de openbare orde. Er is een belangrijk onderscheid te maken tussen drugs die een onaanvaardbaar risico met zich mee brengen (harddrugs) en drugs die op zich een minder zwaar risico met zich meebrengen (softdrugs). Justitie ziet toe op basis van de motieven en doelstellingen van de Opiumwet en gelet op het feit dat het gebruik van softdrugs minder risico met zich meebrengt niet voldoende reden is om de handel in softdrug in kleine hoeveelheden te vervolgen. Op basis hiervan is in het verleden het justitieel gedoogbeleid ontstaan.

3. **Ruimte voor gemeentelijk beleid**

Onmogelijkheden:

1. Het is voor de gemeente niet mogelijk om op grond van de verboden in de Opiumwet een coffeeshop te sluiten. De vervolging en strafoplegging van delicten op grond van de Opiumwet is voorbehouden aan het Openbaar Ministerie. Zij bedient zich hierbij van de politie.

2. De gemeente heeft een regeling (bijvoorbeeld een verordening dan wel beleid) nodig op grond waarvan opgetreden zou moeten worden. Aangezien de Opiumwet reeds een verbodsbepaling bevat voor de handel in soft- en harddrugs is de ruimte voor de gemeente op regelend op te treden beperkt. Hierbij dient voorkomen te worden eventuele verbodsbepalingen in een gerechtelijke procedure onverbindend worden verklaard in verband met strijdigheid met een hogere regeling (lees de Opiumwet).

Mogelijkheden:

De gemeente heeft de mogelijkheid om de wettelijke bepalingen in de Opiumwet aan te vullen. Het betreft hier de zogenaamde motieftheorie, dat wil zeggen dat de gemeente ook regels mag stellen met betrekking tot een onderwerp dat een wet reeds regelt (drugs) indien dit vanuit een ander motief gebeurt dan dat de wet voor ogen heeft. Een gemeente mag zich hierbij dus niet op het terrein begeven dat de wetgever met de Opiumwet bedoeld heeft. De motieven waarop de gemeente zijn (eigen) regels (bij verordening dan wel beleidsregels) kan stellen zijn: openbare orde, veiligheid, uiterlijk aanzien van de gemeente, zedelijkheid en woon- en leefklimaat. Op grond van deze motieven kan een gemeente optreden tegen inrichtingen waar handel en/of gebruik van softdrugs plaatsvindt.

4. Keuzemogelijkheden voor gemeentelijk beleid

Het opnemen van een specifieke bepaling met betrekking tot de bevelsbevoegdheid tot sluiting van een inrichting waarin drugs gebruikt, bewerkt, bereid, verwerkt en dergelijke worden. De motieven, die meespelen om tot sluiting over te gaan, liggen op het terrein van openbare orde en woon- en leefklimaat (zoals eerder genoemd).

1. In de Algemene Plaatselijke Verordening kan een bepaling worden opgenomen die het verbiedt zonder vergunning een openbare inrichting te exploiteren. Het gaat daarbij o.a. om een vergunning voor de exploitatie van een inrichting waarin rookwaren voor de directe consumptie ter plaatse worden verkocht en dus niet om een vergunning zoals bedoeld in de Drank- en Horecawet. Onder een openbare inrichting vallen ook coffeeshops. De motieven om een vergunning te weigeren zijn: openbare orde en woon- en leefklimaat. Een dergelijk bepaling is in onze APV opgenomen onder artikel 2:28 Exploitatie openbare inrichting.
2. Een Drank- en horecaverordening vaststellen. De Drank- en horecawet regelt het verstrekken van alcoholhoudende dranken. Het is voor de gemeente mogelijk om in een drank- en horecaverordening regels te verbinden aan het verstrekken van alcoholhoudende dranken. Er kunnen ook regels gesteld worden aan het verstrekken van niet-alcoholhoudende dranken. Er worden dan regels gesteld met betrekking tot de beheerder(s) en bedrijfsleider(s) in het kader van het "goed gedrag" of ten aanzien van de inrichting van het gebouw. In de meeste gevallen gaan de coffeeshops niet over tot het schenken van alcoholhoudende dranken in hun inrichting in verband met de sluitingsrichtlijnen van het Openbaar Ministerie. Gelet op het bovenstaande is dit geen sterk instrument in het tegengaan van de vestiging van een coffeeshop.
3. Het nemen van een besluit voor nul coffeeshops in de gemeente. De mogelijkheid bestaat om voor een zogenaamde nuloptie te kiezen. Men refereert hierbij ook aan het gestelde in de memorie van toelichting op een eerder verschenen landelijke drugsnota.
 - a. In eerste instantie moet de nuloptie niet worden gezien als een verbod op coffeeshops, maar als een beleidsregel of te wel een uitgangsstelling van de gemeente. Deze nuloptie wordt vastgelegd in een beleidsregel en niet in een verordening. De nuloptie bevat geen bevoegdheden om ook daadwerkelijk te kunnen optreden tegen ongewenste vestigingen van coffeeshops. De nuloptie moet in verband worden gezien met de exploitatievergunning..
 - b. In tweede instantie kan een nuloptie worden gezien als een vooraankondiging van het niet-wenselijk zijn van de aanwezigheid van coffeeshops in de gemeente in zijn algemeenheid (op grond van het beleid). De waarde van de nuloptie is dan gelegen in de zorgvuldigheid die een bestuur ingevolge de Algemene wet bestuursrecht dient te betrachten, indien men mogelijk in een later stadium over zou dienen te gaan tot sluiting/wering van een inrichting waarin softdrugs verhandeld worden. Een rechter weegt, in beroepszaken met betrekking tot sluiting van een coffeeshop, in de marge de zorgvuldigheid die het bestuursorgaan betracht mee.
 - c. Met verwijzing naar de beleidsregels van de gemeente (nuloptie) kan in het vervolg duidelijk worden omgegaan met verzoeken tot vestiging van een coffeeshop.

Jurisprudentie

Bij het hanteren van een nuloptie is met name een uitspraak van de Voorzitter van de afdeling Bestuursrechtspraak inzake de gemeente Naaldwijk (22 mei 1997) van belang. Hierin oordeelde voorzitter dat aan de deugdelijkheid van de motivering niet zodanige hoge eisen mogen worden gesteld dan alleen bij zeer bijzondere hoge lokale omstandigheden een nulbeleid aanvaardbaar zou worden geoordeeld.

De motivering van de weigering van de burgemeester van Naaldwijk van de exploitatievergunning en de daarop volgende sluiting, beruiste op de volgende gronden:

- Voorkomen aanzuigende werking van softdrugsgebruikers van buiten de eigen gemeenten als omliggende gemeenten ook een nulbeleid voorstaan;
- De geringe lokale vraag;
- Vestiging past niet bij het eigen karakter van de gemeente;
- Vestiging stuit op bezwaren bij veel inwoners;
- Jongeren geen gelegenheid te bieden met softdrugs in aanraking te komen.

In de literatuur wordt dit de theorie van de geabstraheerde overlast genoemd. Het feit dat in strijd met het beleid wordt gehandeld is dan voldoende grond om bijvoorbeeld tot sluiting over te gaan of een exploitatievergunning te weigeren.

Al bovengenoemde argumenten gelden ook voor de gemeente Meierijstad.

6. **Wet Damocles**

Artikel 13b Opiumwet, ook wel aangehaald als de Wet Damocles, biedt de burgemeester de mogelijkheid bestuursdwang toe te passen en woningen of voor het publiek toegankelijke inrichtingen te sluiten als daar sprake is van drugshandel. Bijzonder aan deze bepaling is dat niet hoeft te worden aangetoond dat de openbare orde in het geding is. Louder de aanwezigheid van drugs (lijst I/II Opiumwet) boven de normen voor eigen gebruik in de woningen kan al voldoende rechtvaardiging vormen om de woning of het lokaal en de bijbehorende erven te sluiten. Het gaat hier om een sluiting voor bepaalde tijd, waarbij de burgemeester betrokkene eerst moet waarschuwen en op de hoogte moet stellen van de geconstateerde overlast, alvorens hij kan besluiten tot sluiting.

De tekst van artikel 13b Opiumwet spreekt van het verkopen, afleveren en verstrekken van drugs. Het telen van hennep op zich is niet onder het toepassingsbereik van Wet Damocles gebracht. Artikel 13b van de Opiumwet kan wel worden toegepast ten aanzien van een woning in geval van hennepcultuur, als aannemelijk is dat de in die woning aangetroffen hennepplanten een handelshoeveelheid betreffen. Het beleid dat de gemeente voorstaat in het kader van 13b Opiumwet is een afzonderlijke beleidsregel vastgelegd.

Overwegingen om te komen tot een nuloptie in Meierijstad

1. Vestiging van een coffeeshop in de gemeente Meierijstad betekent een aantasting van het woon- en leefklimaat ter plaatse. De gemeente Meierijstad heeft na de fusie ca. 80.000 inwoners verspreid over 13 kernen in een grotendeels landelijke, deels geïndustrialiseerde gemeente met voornamelijk woon- en werkfunctie. Een coffeeshop past niet binnen het karakter van de gemeente. In de kern Veghel wonen de meeste inwoners. De overige kernen zijn overwegend kleine kernen met uitzondering van Sint-Oedenrode en Schijndel. Maar ook deze voormalige gemeenten hanteerden op dezelfde gronden een nuloptiebeleid. Het karakter van de kernen en de behoefte is niet gewijzigd als gevolg van de fusie. De motivatie van het aantal inwoners en omvang van de nieuwe gemeente rechtvaardigt het niet om een coffeeshop te vestigen.
2. In de kernen Veghel en Schijndel zijn een groot aantal scholen gevestigd voor het middelbaar- als hoger onderwijs. Daarnaast zijn er in alle andere kernen basisscholen. Dit betekent dat er dagelijks vele duizenden jongeren op deze locaties verblijven. Gelet op het feit dat softdrugs en het gebruik onder jongeren populair is, dient de vestiging van een coffeeshop te worden voorkomen. De kans op verleiding is groot bij de aanwezigheid van een coffeeshop. De scholen voor middelbaar en hoger zijn in Veghel sinds enige tijd grotendeels buiten het centrum geplaatst.. Potentiele aanvragers zullen er dan op wijzen dat vestiging in Veghel niet in strijd is met het afstandscriterium van 350 meter.
3. In de gemeente Meierijstad is nog geen coffeeshop gevestigd en het bestuur van de gemeente wil graag aan dit standpunt vasthouden. In de gemeente Uden is een coffeeshop gevestigd en daarnaast is er voldoende aanbod in de gemeenten 's-Hertogenbosch, Eindhoven. De andere direct omliggende gemeenten volgen een nuloptiebeleid.
4. Een van de speerpunten in de Mijlpalen van de gemeente Meierijstad is het creëren van een prettige, veilige woon- en leefomgeving. De vestiging van een coffeeshop kan ongewenste effecten hebben op het woon- en leefklimaat. Het veiligheidsgevoel van inwoners kan hierdoor worden aangetast. Het doel van het voeren van een integraal veiligheidsbeleid is het vergroten van de veiligheid. Vestiging van een coffeeshop draagt daar niet aan bij. In het Integraal veiligheidsbeleid 2019-2022 is de aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning een van de strategische thema's. Veelal is ondermijning en georganiseerde criminaliteit verbonden aan de drugsproductie en -verkoop.
5. Het huidige gedoogbeleid stuit zowel in Nederland als internationaal op veel onbegrip. De teelt en levering van wiet aan coffeeshops zijn illegaal, maar de verkoop door diezelfde shops wordt gedoogd. De grootschalige teelt is hierdoor in handen van criminelen. Nederland telt op dit moment 573 coffeeshops verspreid over 103 gemeenten. Deze coffeeshops bestaan in de huidige vorm dankzij het Nederlandse gedoogbeleid. Dit beleid houdt in dat, mits coffeeshops zich houden aan

de criteria in de Aanwijzing van het Openbaar Ministerie (OM) en de eventuele lokaal opgestelde eisen, de verkoop van cannabis via coffeeshops aan consumenten wordt gedoogd. De cannabis-productie- en handel wordt echter niet gedoogd.

Met name het lokale bestuur heeft aangegeven dat de inrichting van de huidige coffeeshopketen – met een gedoogde verkoop en een niet gedoogde inkoop- problemen oplevert voor de openbare orde en veiligheid, de volksgezondheid en het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Door middel van een experiment met een gedecriminaliseerde coffeeshopketen wil het kabinet onderzoeken welke resultaten ten aanzien van volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en/of overlast kunnen worden gerealiseerd bij het inrichten van een gesloten coffeeshopketen. Na afloop van de experimenten en de evaluatie beziet het kabinet wat het te doen staat.

Conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat ten aanzien van de vestiging van een coffeeshop in de gemeente Meierijstad, gelet op het karakter van de gemeente, gelet op de grote aanwezigheid van scholen en instellingen, gelet op de niet-aantoonbare lokale behoefte, een nulbeleid toelaatbaar geacht kan worden. Een en ander wordt onderschreven door de eerder beschreven opvattingen en het beleid dat in de voormalige gemeenten werd en in de omliggende gemeenten wordt gevolgd.

De beleidsregel luidt:

1. Met betrekking tot coffeeshops zal een nulbeleid wordt gevoerd; met andere woorden er zullen geen exploitatievergunningen op grond van artikel 2:28 Exploitatie openbare inrichting van de Algemene Plaatselijke Verordening voor coffeeshops worden afgegeven, omdat:
 - a. de vestiging van een coffeeshop het woon- en leefklimaat van de gemeente in negatieve zin aantast;
 - b. voorkomen dient te worden dat met name jongeren in aanraking komen met drugs;
 - c. het (regelmatige) gebruik van softdrugs een risico is voor de volksgezondheid en daarmee zoveel als mogelijk voorkomen moet worden;
 - d. de directe confrontatie met coffeeshops en daarmee het 'normaal vinden' van softdruggebruik wordt voorkomen;
 - e. een gedoogde coffeeshop, die zich aan de gestelde regels houdt, niet verkoopt aan jongeren onder de 18 jaar. Deze belangrijke doelgroep blijft afhankelijk van de illegale handel. Het gedogen van een coffeeshop lost de illegale handel dus niet op;
 - f. de gebruiker uit Meierijstad gebruik kan maken van de coffeeshops in de regio.

De burgemeester is op grond van artikel 174 Gemeentewet belast met het toezicht op voor het publiek openstaande gebouwen. Hij is het bevoegde bestuursorgaan en aldus op grond van artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht gerechtig tot het vaststellen van het beleid en de beleidsregels met betrekking tot coffeeshops. Om het draagvlak voor dit beleid binnen de gemeente te vergroten zal deze beleidsnota en de daarop gebaseerde beleidsregel aan de gemeenteraad worden voorgelegd ter kennisname.