

Beleidsnota inzake de vestiging van coffeeshops in Diemen

INLEIDING.

In de Opiumwet van 1919 wordt het 'bereiden, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren, aanwezig hebben en vervaardigen' van soft- en harddrugs verboden. Deze wet en de vele wijzigingen nadien vloeien rechtstreeks voort uit een groot aantal internationale verdragen die door Nederland zijn getekend en geratificeerd.

De wettekst laat aan duidelijkheid niets te wensen over en op basis hiervan kan alleen maar geconcludeerd worden dat er op het gebied van drugsgebruik in Nederland niets is toegestaan.

Zo eenduidig liggen de zaken echter niet.

In 1976 is de Opiumwet gewijzigd en wat betreft de strafbedreiging onderscheid aangebracht tussen hard- en softdrugs.

Harddrugs zijn aangemerkt als stoffen met een onaanvaardbaar risico en het bezit daarvan is strafbaar gesteld als een misdrijf.

Softdrugs, althans het bezit daarvan tot een hoeveelheid van 30 gram, wordt daarentegen strafbaar gesteld als een overtreding.

Op basis van dit verschil in strafbaarstelling is de laatste twintig jaar in Nederland een gedoogbeleid ontwikkeld, met als doel de consumentenmarkten van soft- en harddrugs zo veel mogelijk van elkaar te scheiden.

HET NEDERLANDSE DRUGSBELEID.

Drugnota.

In de Drugnota "Het Nederlandse drugbeleid; continuïteit en verandering" en de nadien verschenen "Voortgangsrapportage Drugbeleid" zijn niet alleen de uitgangspunten van het Nederlandse drugsbeleid neergelegd, maar zijn ook enkele kernbegrippen geformuleerd zoals:

- *preventie en harm-reduction*. Hieronder wordt verstaan schade- en risicobeperking; het zoveel mogelijk voorkomen dat in het bijzonder jongeren drugs gaan gebruiken en het verlenen van goede medische zorg en sociale hulp aan problematische gebruikers;
- *scheiding der markten*. De doelstelling is de markt van hard- en softdrugs te scheiden. In de drugsnota wordt opgemerkt dat met name "de bonafide coffeeshops hebben bewezen een bijdrage te leveren aan de afscherming van softdrugsgebruikers tegen de wereld van de harddrugs". In de Drugnota wordt niettemin ook de keerzijde van de aanwezigheid van coffeeshops vermeld: "coffeeshops zijn echter toegenomen in tal en last".
- *overlastbestrijding*. In dit kader onderschrijft het Kabinet het streven van veel gemeenten om in samenwerking met politie en justitie tot een sanering en betere beheersing van de coffeeshops te komen. De Drugnota wijst op de navolgende punten die hierbij van belang zijn:
 - o geen gecombineerde verkoop van drugs en alcohol;
 - o een strikte reglementering van de coffeeshops wat betreft locatie, openingstijden, inrichtingseisen, parkeer- en geluidsoverlast.
- *aanpak van de georganiseerde criminaliteit*. De beleidsdoelstelling van het Kabinet is de invloed van de georganiseerde criminaliteit op het coffeeshopwezen zoveel mogelijk terug te dringen.

Richtlijnen van het Openbaar Ministerie.

Het Openbaar Ministerie (OM) is belast met de handhaving van de verbodsbepalingen in de Opiumwet. Op basis van het opportuniteitsbeginsel -dat er op neer komt dat het OM zelf kan bepalen of er wordt vervolgd, of dat in het kader van het algemeen belang van vervolging wordt afgezien- is een gedoogbeleid ontwikkeld ten aanzien van de verkoop van softdrugs in coffeeshops.

Op basis van de beleidsregels uit de Drugnota zijn 'De Richtlijnen voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet' door het OM opgesteld inhoudende:

- het beleid voor coffeeshops wordt, binnen de kaders van de richtlijnen, bepaald in het lokale driehoeksoverleg;
- in de lokale driehoek kan de maximum handelsvoorraad van gedoogde coffeeshops worden vastgesteld, met dien verstande dat deze voorraad in elk geval de 500 gram niet te boven mag gaan;
- in de lokale driehoek kan worden afgesproken dat in een gemeente in het geheel geen coffeeshops worden gedoogd. Als coffeeshops zich dan toch in de betreffende gemeente vestigen kan het OM optreden;
- het begrip "coffeeshop" is gedefinieerd als "alcoholvrije horecagelegenheid waar handel in en gebruik van softdrugs plaatsvindt";

- het OM kan tegen een coffeeshop optreden indien niet voldaan wordt aan de zogenaamde AHOJG-criteria inhoudende.

geen **Affichering**: dat wil zeggen geen reclame, openlijke verkoop of uitstalling;
geen **Harddrugs**: onder geen enkele voorwaarde wordt de verkoop van harddrugs gedoogd, geen **Overlast**:

geen verkoop aan **Jeugdigen**: de strikte leeftijdsgrens is 18 jaar. Personen beneden deze leeftijd hebben geen toegang tot een coffeeshop;

geen **Grote hoeveelheden**: per transactie mag maximaal 5 gram verkocht worden. Onder een transactie wordt verstaan alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.

Het landelijk beleid kent een gedoogsituatie ten aanzien van coffeeshops, waarbij het OM niet tot vervolging overgaat indien gehandeld wordt binnen de hierboven beschreven richtlijnen.

REGIONAAL BELEID.

Op regionaal niveau, bijvoorbeeld binnen het werkingsgebied van de regionale politie Amsterdam-Amstelland, zijn geen beleidsregels ten aanzien van coffeeshops geformuleerd. Ondanks het ontbreken van deze regels is wel een duidelijke tendens waarneembaar. Zo hebben de gemeenten Aalsmeer, Uithoorn en Ouder-Amstel intussen een nuloptiebeleid vastgesteld en heeft ook de gemeenteraad van Amstelveen ingestemd met het voeren van een nuloptiebeleid Alleen in de gemeente Amsterdam is een gedoogbeleid vastgesteld met een beperking van overconcentratiegebieden.

Naast deze gemeentelijke besluitvorming is in het beleidsplan 1999 van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland onder het hoofdstuk 'Leefbaarheid' ten aanzien van coffeeshops in Amsterdam het volgende vermeld: "Het Amsterdamse bestuur geeft uitvoering aan het coffeeshopbeleid door middel van een systeem van exploitatievergunningen. Ten aanzien van zogenaamde hashcafés met een gecombineerde alcohol/cannabisverkoop wordt een uitsterfbeleid gevoerd en hanteert de gemeente zogenaamde gedoogverklaringen. In gebieden waar sprake is van een overconcentratie van coffeeshops en in de gevallen waarin de coffeeshops gevestigd zijn in de nabijheid van een school, geldt ook een uitsterfregeling.

Verkoop buiten de gedoogde verkooppunten wordt onmiddellijk beëindigd".

Regionaal is er dus sprake van niet gedogen (de randgemeenten) en aantrekken van de regels met betrekking tot het gedogen (Amsterdam).

GEMEENTELIJK BELEID.

Bestuurlijk

Zoals hierboven is aangegeven wordt er ruimte gelaten voor drugsbeleid op lokaal niveau; dat wil zeggen voor beleid ten aanzien van de verkoop van softdrugs in coffeeshops voor zover die coffeeshops opereren binnen de eerder genoemde richtlijnen van het OM.

Het primaat voor wat betreft het beleid met betrekking tot coffeeshops ligt bij de burgemeester.

De burgemeester stelt dit beleid vast in samenspraak met de gemeenteraad en op basis van besluitvorming in het lokale driehoeksoverleg (het periodieke overleg tussen burgemeester, officier van justitie en politie).

Binnen Diemen is geen onderzoek gedaan naar de mate van softdruggebruik. Enige richting geven de cijfers van het Trimbos-instituut, dat het aantal regelmatige gebruikers van softdrugs schat op 4,6% van de totale bevolking. Omgerekend naar Diemen betekent dit ± 1100 regelmatige gebruikers. Uit gegevens van datzelfde instituut blijkt dat jongeren tot ongeveer 20 jaar (met 10,7 %) zijn oververtegenwoordigd. Het is echter zeer betrekkelijk deze statistische cijfers bij de vaststelling van het coffeeshopbeleid een rol te laten spelen. Daarbij komt dat personen onder de 18 jaar geen toegang tot coffeeshops hebben en beleid ten aanzien van coffeeshops op hen geen invloed heeft.

Van meer betekenis is het te kijken naar de aard van de gemeente en naar wat in omliggende gemeenten beleid is.

In Diemen is geen coffeeshop gevestigd. Voor zover bekend wordt er in geen enkele bedrijfsmatig gehandeld in softdrugs. In zekere mate vindt wel verkoop van softdrugs in de open lucht plaats, maar niet op vaste plekken, aangezien het beleid van de politie erop is gericht deze handel aan te pakken.

Vanuit diverse overleggen zijn de laatste jaren signalen gekomen dat een groot deel van de ouders van jeugdigen zich geen voorstander toont van liberalisering van het softdrugsgebruik in Diemen.

De situatie in Diemen met betrekking tot de handel in en het gebruik van softdrugs is te omschrijven als beheersbaar en zonder excessen.

Degenen die softdrugs gebruiken kunnen, bij het ontbreken van een mogelijkheid hier ter plaatse, in de directe Amsterdamse omgeving in hun behoefte voorzien en worden derhalve niet gedwongen hun toevlucht te zoeken tot illegale circuits.

Bezien vanuit de lokale situatie is er geen aanleiding beleid te ontwikkelen ter vestiging van één of meer coffeeshops. Deze terughoudende opstelling correspondeert met die in de eerdergenoemde regiogemeenten en komt ook tegemoet aan het streven binnen de agglomeratie om overconcentratie te voorkomen en de bestuurlijke grip op coffeeshops zo optimaal mogelijk te doen zijn.

In het driehoeksoverleg d.d. 18 juni 1998 is, mede op basis van bovenstaande overwegingen, het standpunt ingenomen in Diemen een nuloptiebeleid te voeren ten aanzien van coffeeshops.

Juridisch.

Gemeentelijke regelgeving vindt haar begrenzing in het bestaan van hogere regelgeving die hetzelfde onderwerp met hetzelfde motief (het motief van de Opiumwet is: gezondheid) regelt, dan wel uitputtend is bedoeld. Dit laatste, uitputtend regelen, is het geval met betrekking tot de Opiumwet.

Het gemeentebestuur kan dan ook niet rechtstreeks de verkoop van drugs reguleren, maar wel via een omweg op basis van andere motieven optreden. Die "omweg" bestaat hierin dat niet wordt opgetreden vanwege de verkoop van softdrugs als zodanig, maar vanwege de nevenverschijnselen, zoals de bescherming van de openbare orde en de daarvan afgeleide voorkoming van aantasting van het woon-, winkel- en leefklimaat.

De juridische vertaling van het hierboven weergegeven nuloptiebeleid is te effectueren door het introduceren van overlastbepalingen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

Op basis van deze overlastbepalingen wordt een vergunningstelsel in het leven geroepen. De vergunningsplicht is van toepassing op de uitoefening en exploitatie van horeca-inrichtingen in de ruimste zin van het woord. Op basis van deze bepalingen kan de burgemeester beoordelen in hoeverre de vestiging van en horeca-inrichting het woon- en leefklimaat nadelig beïnvloedt en/of verstoring van de openbare orde tot gevolg kan hebben. Indien naar het oordeel van de burgemeester daarvan sprake zal zijn, kan hij de vergunning weigeren. Er is met andere woorden sprake van een preventieve openbare orde-toets.

De bepalingen als zodanig maken geen onderscheid tussen de diverse branches in de horeca.

Het woord "softdrug" of "coffeeshop" komt in de bepalingen in het geheel niet voor. In het lokale coffeeshopbeleid is namelijk gemotiveerd onder welke omstandigheden de vestiging van een coffeeshop leidt tot een ontoelaatbare aantasting van het woon- en leefklimaat en/of de openbare orde.

Hierboven is weergegeven dat voor Diemen het nuloptiebeleid zal gelden.

Uit de richtlijnen van het OM blijkt dat, als in de lokale driehoek een nulstelsel is vastgesteld, het OM kan overgaan tot vervolging van elke vorm van handel in softdrugs, ook als de coffeeshop voldoet aan de AHOJG-criteria.

Ook de bestuursrechter heeft zich recent uitgesproken over het nuloptiebeleid.

De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelde op 22 mei 1997, oordelend over het nuloptiebeleid in de gemeente Naaldwijk dat de burgemeester de toekomst om ter bescherming van het woon- en leefklimaat dan wel de openbare orde het beleid te voeren geen enkele coffeeshop toe te staan "mits de burgemeester deugdelijk kan motiveren waarom hij dit beleid in de gegeven plaatselijke omstandigheden redelijk en wenselijk acht. Aan de deugdelijkheid van deze motivering mogen echter niet zodanige hoge eisen worden gesteld, dat alleen bij zeer bijzondere lokale omstandigheden een dergelijk beleid aanvaardbaar zou worden geoordeeld".

Met andere woorden: de burgemeester kan, onder verwijzing naar het beleid, afwijzend beslissen op een aanvraag om vergunning voor een horecabedrijf, waarvan de exploitatie (mede) is gericht op de verkoop van en/of handel in softdrugs.

Diemen, 15 december 1998.

*De burgemeester van Diemen,
drs. B de Hon*