

Coffeeshopbeleid gemeente Cranendonck

Inleiding

Voor u ligt het coffeeshopbeleid van de gemeente Cranendonck. De gemeente, politie en het OM dragen elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid bij aan een samenhangend en effectief coffeeshopbeleid. In dit document wordt het beleid van de gemeente Cranendonck uiteengezet. Hierbij wordt op de eerste plaats aandacht besteed aan het juridische kader. Nadat dit kader uiteen is gezet wordt kort aandacht besteed aan het landelijke en regionale coffeeshopbeleid, waarna uiteindelijk het lokale beleid wordt behandeld.

Karakter gemeente Cranendonck

De aard en het karakter van een gemeente zijn van groter belang dan het absolute inwonertal. Door hierna te kijken kan een beeld van het woon- en leefklimaat van de gemeente worden geschetst. Mogelijk kan ook inzicht worden verschaft in het draagvlak binnen de gemeente voor een eventuele coffeeshop.

De gemeente Cranendonck bestaat in diens huidige vorm sinds 1997. De gemeente is ontstaan na het samengaan van de gemeenten Budel en Maarheeze. De gemeente bestaat uit zes dorpskernen en telt meer dan 20.000 inwoners. De grootste leeftijdsgroep wordt gevormd door zij die 45 jaar of ouder zijn.

Coffeeshop

Op basis van de Gemeentewet, is de burgemeester belast met het handhaven van de openbare orde. Ook is de burgemeester in zijn hoedanigheid van bestuursorgaan belast met het toezicht op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Op basis van de gewijzigde Opiumwet is bepaald dat de burgemeester bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang als in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in de Opiumwet behorende lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. De burgemeester kan op basis van artikel 13b van de Opiumwet de toestemming tot het vestigen van een coffeeshop weigeren. Hierin voorziet deze beleidsregel.

Het vaststellen van een consistent en onderbouwd coffeeshopbeleid is van belang voor de effectiviteit van de handhaving. De rechter laat het bestuursorgaan doorgaans de ruimte om van zijn handhaving-instrumenten gebruik te maken, maar vraagt wel naar het onderliggende beleid.

Het drugsbeleid van de regering ten aanzien van softdrugs is gericht op ontmoediging, schadebeperking en beheersbaarheid. Dit beleid bestaat uit een evenwichtige benadering van het softdrugsprobleem, vanuit de vraag- en aanbodkant, de gezondheidszorg en de invalshoek van de openbare orde. Het aantal coffeeshops is de afgelopen jaren, met name in de grotere steden in ons land enorm toegenomen. Dit is (mede) een gevolg van het strafrechtelijk gedoogbeleid van het Openbaar Ministerie ten aanzien van softdrugs. Vanwege de negatieve uitstralingseffecten die de vestiging van coffeeshops met zich meebrachten zijn de grotere steden het aantal coffeeshops drastisch aan het verminderen. Het kabinet steunt deze saneringsoperatie.

Eén van de effecten van dit handelen is dat in toenemende mate kleine(re) gemeenten buiten het stedelijk gebied met (aanvragen tot) vestigingen van coffeeshops worden geconfronteerd. Daarnaast is een toename van de vraag naar softdrugs te constateren: het aantal softdrugsgebruikers groeit.

Indien gemeenten de vestiging van coffeeshops effectief willen reguleren dan dient hiertoe beleid vastgesteld te worden door het regionale driehoeksoverleg. Dit beleid is tevens nodig om effectief te kunnen handhaven (zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk). Met dit beleid geeft de burgemeester de richtlijnen aan op basis waarvan de gemeente aanvragen behandelt. Uitgangspunt van dit beleid is het voorkomen dat de veiligheid, de openbare orde, het woon- en leefklimaat en de gezondheid van de inwoners in de gemeente nadelig wordt beïnvloed als direct of indirect gevolg van de vestiging van een coffeeshop. Vanuit dit perspectief en het karakter van de gemeente wordt een coffeeshop binnen de gemeentegrenzen niet gedoogd.

Definitie van een coffeeshop:

Een alcoholvrije horecagelegenheid waar handel in en gebruik van softdrugs plaatsvindt.

Juridisch kader

- Artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet (Gemw) bepaalt dat de burgemeester is belast met het handhaven van de openbare orde.

- Op basis van artikel 174 Gemw is de burgemeester (in zijn hoedanigheid van bestuursorgaan) belast met het toezicht op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.
- Coffeeshops zijn voor "het publiek openstaande gebouwen" zoals bedoeld in artikel 174 Gemw en worden gekenschetst als "openlijke verkooppunten van cannabis dan wel softdrugs".¹
- De artikelen 2 en 3 van de Opiumwet stellen het in- en uitvoeren, telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren, aanwezig hebben en vervaardigen van de onder de wet vallende verdovende middelen strafbaar.
- Artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet bepaalt dat de burgemeester bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang als in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in tot deze wet behorende lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Onder deze middelen vallen:
 - o harddrugs (Lijst I: o.a. cocaine, heroïne, LSD en amfetaminen);
 - o softdrugs: (Lijst II: o.a. de cannabisproducten).

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar belangrijke uitspraak van 22 mei 1997 inzake de gemeente Naaldwijk tevens geoordeeld dat de burgemeester in beginsel de vrijheid toekomt om ter bescherming van het woon- en leefmilieu dan wel de openbare orde het beleid te voeren dat geen enkele coffeeshop wordt toegestaan, mits de burgemeester deugdelijk kan motiveren waarom hij dit beleid in de gegeven plaatselijke omstandigheden redelijk en wenselijk acht.² Tevens gaf de afdeling in deze uitspraak aan dat de deugdelijkheid van de motivering van de burgemeester niet zulks hoge eisen mogen worden gesteld, dat alleen in geval van zeer bijzondere lokale omstandigheden een nuloptiebeleid aanvaardbaar zou worden geoordeeld. Deze uitspraak komt er op neer dat bij aanwezigheid van een coffeeshop aantasting van de openbare orde en/of woon- en leefklimaat wordt aangenomen, indien door het gemeentebestuur argumenten worden aangevoerd als;

1. Het niet passen van een coffeeshop bij het "eigen karakter" van een gemeente;
2. Bezwaren vanuit een deel van de bevolking van de gemeente tegen coffeeshops;
3. Het willen voorkomen dat jongeren in directe aanraking komen met softdrugs;
4. Het willen voorkomen van een aanzuigende werking, zonder dat daarbij exact aangegeven hoeft te worden in hoeverre dat feitelijk tot overlast leidt.

Uit de hierboven weergegeven jurisprudentie blijkt dat het hiervoor geformuleerde nuloptiebeleid van de gemeente Zundert met betrekking tot coffeeshops, als zodanig toelaatbaar en rechtmatig moet worden geoordeeld. Een dergelijk nuloptiebeleid ter bescherming van het woon- en leefmilieu en/of de openbare orde is – mits gemotiveerd – toelaatbaar.

- De burgemeester kan op basis van artikel 13b van de Opiumwet de toestemming tot het vestigen van een coffeeshop weigeren.
- Artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen over tot een aan hem toekomende bevoegdheid.
- Artikel 1:3, vierde lid, Awb definieert de term "beleidsregel" als: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.
- Voor het exploiteren van een coffeeshop is een exploitatievergunning vereist op basis van artikel 2:28, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening Cranendonck 2022 (hierna te noemen: APV 2022) en is een "gedoogverklaring" vereist.
- Een exploitatievergunning kan worden geweigerd op basis van artikel 2:28, tweede, derde en vierde lid, van de APV 2022.
- Handhaving vindt plaats door het opleggen van een last onder bestuursdwang of door het opleggen van een last onder dwangsom.

Regelgeving

Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop dit beleid is gebaseerd:

Algemeen Plaatselijke Verordening, artikel 2:27

Algemeen Plaatselijke Verordening, artikel 2:28

Algemeen Plaatselijke Verordening, artikel 2:74

Algemeen Plaatselijke Verordening

1) ABRvS, 21-09-2016, nr. 201506580/1/A3

2) H01.96.0825

Coffeeshops, hoewel niet expliciet genoemd in artikel 2:27 APV 2022, vallen onder het begrip openbare inrichting in artikel 2:27 APV 2022.

Daarnaast moet het voldoen aan de eisen gesteld in de exploitatievergunning openbare inrichting van artikel 2:28 van de APV 2022.

Hierin wordt bij lid 3 het volgende aangegeven:

In afwijking van het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester de vergunning geheel of gedeeltelijk weigeren, als naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van de openbare inrichting of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed.

Artikel 2:74 van de Algemene Plaatselijke Verordening richt zich op het verboden verklaren van drugs-handel op straat.

Het opnemen van aanvullende bepalingen in de APV is niet noodzakelijk. Uit de jurisprudentie wordt duidelijk dat kan worden volstaan met een vastgesteld en onderbouwd coffeeshopbeleid om de vestiging van coffeeshops tegen te gaan. Mogelijk is het wel aanbevelenswaardig om coffeeshop expliciet te noemen in artikel 2:27 APV 2022. Op deze gemeentelijke vergunning is tevens het instrumentarium van de wet BIBOB van toepassing.

Landelijke kader

In de in 1995 verschenen Drugsnota 'Het Nederlands drugsbeleid; continuïteit en verandering' wordt de centrale doelstelling van het Nederlandse drugsbeleid genoemd: 'het voorkomen dan wel beperken van de risico's van druggebruik voor het individu, zijn directe omgeving en de samenleving'. Dit betekent concreet dat zowel landelijk als lokaal wordt beoogd dat:

- De markt voor softdrugs van de markt voor harddrugs gescheiden blijft;
- Overlast en verstoring van de openbare orde zoveel mogelijk worden beperkt en beheersbaar blijven;
- Gezondheidsrisico's, met name voor jongeren, worden door middel van preventie en voorlichting zoveel mogelijk beperkt.

Het landelijke kader van het gedoogbeleid bestaat uit de Opiumwet en de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie (OM). In artikel 3 van de Opiumwet staat het verbod op de verkoop van henneproducten. Deze producten staan gespecificeerd op Lijst II van dezelfde wet.

De basis van het gedoogbeleid is de Aanwijzing Opiumwet van het OM. Onder strenge voorwaarden, die in de Aanwijzing staan beschreven, wordt er niet strafrechtelijk opgetreden tegen de verkoop van henneproducten die op Lijst II staan. Deze voorwaarden gelden voor alle coffeeshops in Nederland. Het is niet mogelijk om als gemeente in het coffeeshopbeleid hiervan af te wijken. De voorwaarden worden ook wel aangeduid als AHOJGI-criteria.

Op grond van de AHOJGI-criteria is het voor een coffeeshop verboden te:

- Afficheren;
- Harddrugs te verhandelen;
- Overlast te veroorzaken;
- Jeugdigen onder de 18 jaar in de coffeeshop toe te laten of aan hen te verkopen;
- Grote hoeveelheden te verhandelen (niet meer dan 5 gram per persoon per transactie) of op voorraad te hebben (niet meer dan 500 gram);
- toegang te verlenen en te verkopen aan anderen dan Ingezetenen van Nederland.

Het ingezetenen criterium is per 1 januari 2013 aan de gedoogcriteria toegevoegd. Dit criterium maakt daarmee onderdeel uit van het landelijk kader, waarmee het lokale coffeeshopbeleid in overeenstemming dient te zijn.

Het invoeren van het ingezetenen criterium dient te worden onderscheiden van de handhaving van het ingezetenen criterium. De handhaving van het ingezetenen criterium geschiedt in overleg met betrokken gemeenten en zo nodig gefaseerd, waarbij wordt aangesloten bij het lokale coffeeshop- en veiligheidsbeleid en waarbij de lokale driehoek prioriteiten stelt bij de dagelijkse handhaving.

Regionaal beleid

Gezien de problematiek met betrekking tot coffeeshops hebben de burgemeesters, de fungerend hoofdofficier van Justitie en de korpschef van de politie, in de vergadering van het Regionaal College van de politieregio Brabant Zuid-Oost van 18 juni 1997 de navolgende beleidsuitgangspunten vastgesteld:

- voor de regio Brabant Zuid-Oost wordt een restrictief beleid met betrekking tot coffeeshops voorgestaan;
- inwonertallen zijn hierbij niet maatgevend;
- de vestiging van coffeeshops wordt beperkt tot de gemeenten Eindhoven en Helmond;
- de overige gemeenten in de regio hanteren de nuloptie.

Lokaal beleid

Afwijken van dit vastgestelde beleid zou voor de gemeenten in de politiedistrict Dommelstroom betekenen dat bij eventuele vestiging van een coffeeshop een onevenredige toeloop op deze coffeeshop zou ontstaan. Het afzetgebied dat dan gecreëerd wordt is groter dan de betreffende gemeente. Redelijkerwijs kan verondersteld worden dat als gevolg van deze aanzuigende werking op de andere regiogemeenten een onacceptabele druk op het woon- en leefklimaat in de gemeente gelegd wordt. Overigens zou afwijking van het regionale beleid dit samenhangende beleid frustreren met alle negatieve gevolgen van dien.

Het toestaan van een coffeeshop betekent dat extra politiecapaciteit vrijgemaakt moet worden voor controle van de AHOJGI criteria. Aangezien het regionale beleid voorziet in coffeeshops in Eindhoven en Helmond, is het uit effectiviteits- en efficiency-oogpunt beter de schaarse politiecapaciteit van de afdeling Dommelstroom in te zetten ten behoeve van de opsporing van straatdealers en huisdealers en het optreden tegen overlast.

De vestiging van een coffeeshop betekent immers niet dat de straathandel, de handel vanuit woonhuizen en/of de drugsoverlast afnemen. Uitgangspunt van dit beleid is het voorkomen dat de veiligheid, de openbare orde, het woon- en leefklimaat en de gezondheid van de inwoners in de gemeenten nadelig wordt beïnvloed als direct of indirect gevolg van de vestiging van een coffeeshop. Vanuit dit perspectief en het karakter van de gemeente Cranendonck wordt een coffeeshop binnen de gemeentegrenzen niet gedoogd.

Argumenten voor het huidige beleid:

1. *Aantasting woon- en leefklimaat:* Het gedogen van een coffeeshop, dan wel meerdere coffeeshops, betekent een aantasting van het woon- en leefklimaat. De verwachting is dat door het gedogen van deze coffeeshop(s), de druggerelateerde overlast fors toe zal nemen. Hierbij wordt ook gewezen op toenemende structurele geluidsoverlast en verkeer- en parkeeroverlast veroorzaakt door kort parkerende auto's van bezoekers die de coffeeshop(s), veelal op ongewenste tijden bezoeken. Ook vanwege de relatie drugs en criminaliteit kan de aanwezigheid van een coffeeshop gevoelens geven van sociale onveiligheid. In dit kader wordt de inschatting uitgesproken dat het vestigen van een coffeeshop geen maatschappelijk draagvlak kent.
2. *Bescherming van de jeugd:* Naast het voorkomen van overlast en aantasting van het woon- en leefklimaat beoogt het beleid ook een drempel op te werpen zodat jongeren niet direct de gelegenheid wordt geboden om met softdrugs in aanraking te komen. Uit het GGD-onderzoek inzake de verkoop van softdrugs aan minderjarigen, blijkt dat met het huidige peil van handhaving van de AHOJGI criteria geen afdoende bescherming van de jeugd tegen softdrugs geboden wordt. Zelfs als een coffeeshop voor 100% aan de AHOJGI criteria zou voldoen, is dit geen garantie dat de drugs uit deze coffeeshops niet bij minderjarigen terecht komen. Uitgaande van een vraag door minderjarigen betekent ieder extra handelspunt een risico op toename van de straathandel. De onwenselijke situatie kan ontstaan dat in de nabijheid van de coffeeshop de drugs aan minderjarigen worden doorverkocht.

Deze straathandel betekent altijd een aantasting van het woon- en leefklimaat. Naast de controle van de coffeeshop zelf, zal het toezicht op doorverkoop in de omgeving van de coffeeshop extra politie-inzet vergen. Zoals reeds eerder is aangegeven is de politiecapaciteit schaars en is het niet gewenst extra capaciteit in te zetten als gevolg van de vestiging van een coffeeshop.

Jongeren die frequent cannabis gebruiken, spijbelen daarnaast meer en zijn minder gemotiveerd. Dit kan leiden tot schooluitval. Cannabis heeft ook een negatieve invloed op de concentratie en het kortetermijngeheugen hetgeen de schoolprestaties niet ten goede komen.

Daarom is het in het belang van de gezonde ontwikkeling van kwetsbare jongeren de verkoop en het gebruik van softdrugs te beperken. Het weren van coffeeshops uit onze gemeente is één van de middelen om dat te bereiken.

3. *Beschermen volksgezondheid:* Onderzoek heeft uitgewezen dat blowen aanzienlijk ongezonder is dan werd aangenomen. Vooral depressies en angstbeelden kunnen het gevolg zijn van regelmatig drugsgebruik. Vanuit het oogpunt van volksgezondheid is het daarom wenselijk om de verkoop en het gebruik van cannabis te beperken.

4. *Lokale behoefte:* Vanuit de gevestigde ondernemers binnen de gemeente zijn geen verzoeken geweest voor het opstarten van een coffeeshop. Gezien de bevolkingsopbouw en de huidige ondernemers mag daarom aangenomen worden dat de lokale behoefte onvoldoende is om een coffeeshop met succes te kunnen exploiteren. Daarnaast heeft de gemeente geen centrumfunctie in de regio.

Binnen hooguit 30 minuten reizen buiten de gemeente Cranendonck zijn meerdere coffeeshops te vinden. Door het niet laten vestigen van een coffeeshop in de gemeente Cranendonck wordt de behoefte eraan niet onthouden. Verondersteld wordt dat de meerderjarige inwoners van Cranendonck, die behoefte hebben aan softdrugs, mobiel genoeg zijn om deze drugs bij de coffeeshops in Eindhoven, Helmond of Weert te halen.

5. *Geografische ligging:* De gemeente Cranendonck is een grensgemeente met goede verbindingen naar België. Deze geografische ligging heeft voordelen voor de vestiging van een coffeeshop. De politie in grensgemeenten heeft in het verleden bij illegale verkooppunten meermaals voertuigen met buitenlandse kentekens gesignaleerd. Hieruit kan geconcludeerd worden dat, indien een coffeeshop in de gemeente Cranendonck gevestigd zou worden, deze zeker (veel) klanten uit het buitenland zou trekken. Dat daarmee voor de nodige overlast gevreesd kan worden behoeft geen nader betoog. De overlast van "drugstoerisme" is bekend uit andere grensgemeenten.
6. *Handhaving:* Momenteel is er in de gemeente wel enige sprake van overlast vanuit horecagelegenheden, maar deze is nog te bestrijden met de huidige capaciteit en middelen. Met de komst van een coffeeshop en de huidige problematiek die met dit soort ondernemingen meekomt op het gebied van overlast, veiligheid en verkeer wordt dit buitenproportioneel. De vraag naar handhaving overstijgt dan de capaciteit van de gemeentelijke handhaving en politie.
7. *Regionaal beleid:* Afwijking van het hierboven genoemde regionale beleid zou dit samenhangende beleid frustreren met alle negatieve gevolgen van dien.

De gemeente Cranendonck kiest dus voor het weigeren van een exploitatievergunning voor een coffeeshop gelet op bovenstaande argumenten. Dit betekent dat de vestiging van een coffeeshop in onze gemeente per definitie een ontoelaatbare aantasting van het woon- en leefklimaat oplevert en de openbare orde negatief beïnvloedt.

Deze redenering wordt aanvaard door de Afdeling Rechtspraak. Van een burgemeester kan niet worden verlangd dat hij in ieder concreet geval op grondslag van een toegespitst onderzoek nog eens afzonderlijk motiveert waarom in dat geval gemeend wordt dat sprake zal zijn van een ontoelaatbare aantasting van het woon- en leefklimaat en een negatieve beïnvloeding van de openbare orde.

Handhaving

Met verwijzing naar het juridisch kader, zoals vermeld in deze beleidsregel, is voor het exploiteren van een coffeeshop een exploitatievergunning op basis van artikel 2:28 van de APV 2022 en een gedoogverklaring vereist. Een exploitatievergunning kan worden geweigerd op basis van artikel 2:28, tweede, derde en vierde lid van de APV 2022.

Met het toepassen van deze beleidsregel, waarin het beleid over coffeeshops wordt vastgesteld, weigert de burgemeester een exploitatievergunning en een gedoogverklaring volgens de in de notitie beschreven overwegingen.

Het beleid moet stringent worden gehandhaafd. De productie en handel van (soft)drugs is illegaal en de gemeente Cranendonck tolereert dit niet. De burgemeester baseert het beleid op artikel 13b van de Opiumwet dat uitgaat van een actieve handhaving achteraf door het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.

Besluit

De burgemeester besluit, ook gelet op het vorenstaande, op basis van artikel 13b van de Opiumwet, ter bescherming van de volksgezondheid, het woon- en leefklimaat of de openbare orde in de gemeente Cranendonck, een 0-beleid te voeren. Dit beleid is gericht op het volledig weren van coffeeshops in de gemeente Cranendonck waarvan de exploitatie (ook) is gericht op de verkoop of de handel in softdrugs, met name door:

- het niet gedogen van coffeeshops en het niet afgeven/weigeren van een gedoogverklaring;
- het weigeren van een exploitatievergunning voor coffeeshops;
- stringente handhaving van dit beleid.

Citeertitel

Dit beleid wordt aangehaald als "Coffeeshopbeleid gemeente Cranendonck 2022".

Inwerkingtreding.

Deze beleidsregel treedt op de dag na die van de bekendmaking in werking.