

Coffeeshopbeleid Nijmegen 2024

De burgemeester van de gemeente Nijmegen
d.d. 28 mei 2024

gelet op artikel 174 Gemeentewet en artikel 13b Opiumwet,

overwegende dat het door deelname van de gemeente Nijmegen aan het uniforme experiment voor een gesloten coffeeshopketen noodzakelijk is om de regels omtrent coffeeshops aan te passen aan de landelijke regelgeving en dat daarmee een aantal besluiten, zoals maximaal aantal, dient te worden ingetrokken, waardoor het wenselijk is de uitgangspunten voor het vestigen en, voor zover de experimentwetgeving niet van toepassing is, het gedogen van coffeeshops in Nijmegen vast te leggen,

Besluit

I het Coffeeshopbeleid Nijmegen 2024 vast te stellen.

Coffeeshopbeleid Nijmegen 2024

1) Inleiding

Het huidige beleid voor coffeeshops in Nijmegen ligt deels vast in beleidsregels, zoals in de beleidsregel Bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet, de beleidsregel voor vergunningverlening coffeeshops en een aantal aanwijzingsbesluiten. Door de deelname aan het Experiment gesloten coffeeshopketen zal voor de duur van het experiment een aantal landelijke regels gaan gelden voor de coffeeshops in Nijmegen. De huidige aanwijzingsbesluiten, die veelal op basis van de APV zijn genomen, moeten worden ingetrokken en vervangen door besluiten op basis van de landelijke experimentregelgeving. Om de overgang soepel te laten verlopen en om het huidige gedoogbeleid voor coffeeshops blijvend te verankeren, mocht het experiment om welke reden dan ook tussentijds ten einde komen, worden de uitgangspunten voor het gedogen van de coffeeshops vastgelegd in dit gedoogbeleid. Tevens is in dit beleid het vestigingsbeleid voor coffeeshops neergelegd, voor zover de Experimentregelgeving hierin niet voorziet.

De regels voor coffeeshops worden daarmee ook ontvlochten van de APV en het exploitatievergunningstelsel. De gedoogverklaring is momenteel impliciet verweven met de exploitatievergunning. De exploitatievergunning voor coffeeshops, immers tevens een horeca-inrichting, blijft ongewijzigd, maar de gedoogde coffeeshops ontvangen daarnaast een separate gedoogverklaring, die daarmee tevens dient als expliciete verklaring als bedoeld in artikel 6a van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen. Hiermee wordt niet beoogd een inhoudelijke wijziging van het gedoogbeleid, zoals dat de afgelopen jaren o.a. in brieven aan de gemeenteraad is toegelicht, tot stand te brengen. Het betreft een beleidsarme omzetting.

2) Gemeentelijke gedoogvoorwaarden coffeeshop

Coffeeshops zijn alcoholvrije horecagelegenheden waar handel in en gebruik van softdrugs (hennep-producten) plaatsvindt.

Binnen de kaders van het landelijke justitiële gedoogbeleid, vastgelegd in de Aanwijzing Opiumwet, voert de burgemeester van Nijmegen een bestuurlijk gedoogbeleid, waarin aanvullende gedoogwaarden worden gesteld aan het uitbaten van een coffeeshop. Indien een coffeeshop niet voldoet aan deze voorwaarden kan er geen sprake zijn van een gedoogde coffeeshop en wordt er dus handhavend opgetreden op grond van artikel 13b Opiumwet. Dit beleid ziet met name op de voorwaarden om een gedoogverklaring te kunnen ontvangen. Daarnaast is er een handhavingsbeleid, de beleidsregels bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet, waarin is vastgelegd hoe wordt opgetreden tegen overtredingen van de Opiumwet door zowel niet gedoogde verkooppunten van drugs als tegen de gedoogde verkooppunten (coffeeshops). Dit Coffeeshopbeleid ziet dus niet op de handhaving bij overtredingen door de gedoogde coffeeshops, zoals overlast of verkoop van te grote hoeveelheden of aan minderjarigen.

2.1 Inrichtingseisen

Oppervlakte:

In de horeca-inrichting, waarin een coffeeshop gevestigd is, moet één lokaliteit een oppervlakte hebben van tenminste 25 m² en elke andere lokaliteit een oppervlakte van tenminste 15 m².

Daglichttoetreding:

De inrichting moet zijn voorzien van ramen met een zodanige oppervlakte dat voldoende daglichttoetreding is gewaarborgd, met dien verstande dat het raamoppervlak tenminste gelijk moet zijn aan die oppervlakte die wettelijk verplicht is ten aanzien van woonkamers in woonhuizen.

De ramen moeten zijn bezet met blank doorzichtig glas, waarvan ten hoogste 20% mag zijn bedekt met materiaal dat daglichttoetreding verhindert. Behoudens het bepaalde in de vorige volzin mag de daglichttoetreding niet worden gehinderd door afscherming van het raamoppervlak binnen de inrichting.

Afzondering van de inrichting:

In een lokaliteit mogen geen voorzieningen zijn aangebracht die een gehele afzondering van een gedeelte van de lokaliteit mogelijk maken.

Vanuit ieder punt van een lokaliteit moet bij voortdurend een deel van de lokaliteit met een oppervlakte van tenminste 15 m² kunnen worden overzien.

Kunstlichtvoorziening:

De inrichting moet een zodanige kunstlichtvoorziening hebben, dat de gemiddelde horizontale verlichtingssterkte, gemeten op 1 meter boven de vloer, over de gehele oppervlakte tenminste 50 lux bedraagt.

Luchtverversings-, elektriciteits- en drinkwatervoorziening:

In de inrichting moeten de luchtverversing, de elektriciteits- en drinkwatervoorziening voldoen aan het bepaalde in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Drinkwatervoorziening:

In de inrichting moet een voorziening aanwezig zijn om het glas- en vaatwerk met stromend deugdelijk drinkwater te kunnen reinigen.

Toiletgelegenheden:

In de inrichting moeten ten behoeve van de bezoekers, twee gescheiden toiletgelegenheden aanwezig zijn.

Elke toiletgelegenheid moet tenminste bevatten:

- a) één of meer behoorlijke privaten;
- b) één of meer behoorlijke voorzieningen om de handen met stromend deugdelijk drinkwater te kunnen wassen.
- c) De in de privaten aanwezige closetpotten en de urinoirs moeten voorzien zijn van een waterspoeling, welke is aangesloten op de watervoorziening.

2.2 Omgevingseisen

Vestigingsgebied

Een te gedogen coffeeshop is niet gevestigd buiten het gebied, omsloten door de rivier de Waal, Keizer Traianusplein, St. Canisiussingel, Oranjesingel, Nassausingel, Kronenburgersingel, Lange Hezelstraat en de spoorlijn Arnhem-Nijmegen.

In het gedoogbeleid staat het woon- en leefklimaat centraal. Ankerpunt is daarbij de concentratie van de coffeeshops in het stadscentrum en het weren van coffeeshops in woonwijken. Hoewel coffeeshops feitelijk als horeca te beschouwen zijn en ook op grond van landelijke beleid een verblijfsfunctie moeten hebben, bezoeken veel klanten een coffeeshop slechts kortdurend. Gelet op het gegeven dat de buurgemeenten niet beschikken over coffeeshops vervullen de Nijmeegse coffeeshops een regiofunctie en komen bezoekers deels uit andere gemeenten met het daarmee gepaard gaande autoverkeer.

Het concentreren van coffeeshops in het stadscentrum geeft minder overlast, omdat het centrum grotendeels autovrij of autoluw is en ze in het multifunctionele straatbeeld ook minder opvallen dan in een woonwijk. Tevens zorgt concentratie van shops in een beperkt gebied voor beter toezicht en handhaving.

Vestiging buiten het stadscentrum, niet zijnde een woongebied, betekent veelal dat er onvoldoende sociale controle is, hetgeen onwenselijk is. Locaties met veel parkeergelegenheid en goede bereikbaarheid leveren daarnaast een groot risico op dat een coffeeshop uitgroeit tot een megashop. Aangezien coffeeshops zich primair dienen te richten op de lokale markt is dat onwenselijk.

Geen nabijheid tot jongeren

Verder is een coffeeshop niet gevestigd in een omgeving waar veel specifiek op jongeren (12+) gerichte activiteiten worden ontplooid. In het bijzonder geldt dit voor instellingen voor voortgezet (speciaal) onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

Hiervoor geldt als afstandscriterium dat de loopafstand tussen de coffeeshop en de onderwijsinstelling minimaal 150 meter bedraagt, gemeten van deur tot deur. In bijzondere gevallen kan aan een coffeeshop die weliswaar voldoet aan de minimale afstand, maar toch in de onmiddellijke omgeving van een onderwijsinstelling ligt en de situatie dit noodzakelijk maakt, aangepaste openingstijden worden opgelegd in de gedoogverklaring

De afstand tot scholen is niet onderdeel van het landelijke gedoogbeleid. Het kabinet heeft het aan de lokale overheid overgelaten om te bepalen wat de minimale afstand tussen school en coffeeshop, gelet op de lokale omstandigheden, moet zijn. Daarbij gaat het kabinet ervan uit dat coffeeshops in de nabijheid van basisscholen niet verboden worden, omdat dit teveel coffeeshops zou uitsluiten, waardoor de softdrugsverkoop in de illegaliteit geduwd zou kunnen worden.

Concentratie van activiteiten

Voor coffeeshops geldt tevens een concentratieverbod, inhoudend dat er door vestiging van een coffeeshop op een locatie geen waarneembare concentratie van coffeeshops mag ontstaan. Dit is in het algemeen het geval indien er binnen een loopafstand van 300 meter een soortgelijke inrichting is gevestigd. Ook een combinatie met bijvoorbeeld smartshops en growshops is onwenselijk.

Voor al deze omgevingseisen geldt dat hiervan op grond van het gestelde onder 3 voor bestaande, reeds gedoogde coffeeshops, onder de daar genoemde voorwaarden kan worden afgeweken.

2.3 Aantal gedoogde coffeeshops

Het uitgangspunt voor het aantal in Nijmegen te gedogen coffeeshops is maximaal 10. Nijmegen zit landelijk gezien aan de hoge kant qua aantal coffeeshops. De landelijke coffeeshopdichtheid (gemiddeld aantal inwoners per coffeeshop) lag eind 2022 op 35.478 inwoners per coffeeshop voor de 102 coffeeshopgemeenten¹. Met een maximum van 10 is de Nijmeegse coffeeshopdichtheid dan ruim 18.000, hetgeen betekent dat het aantal coffeeshops per inwoner dus bijna twee keer zo hoog is als het gemiddelde.

Het maximum van 10 komt overeen met het momenteel in het aangewezen gebied gevestigde coffeeshops. Op grond van het gestelde onder 3 (Overgangs- en uitsterfbeleid) worden ook reeds bestaande, gedoogde coffeeshops toegestaan die voldoen aan de voorwaarden van het uitsterfbeleid. Dat betekent dat het aantal feitelijk gedoogde coffeeshops momenteel 12 is en gelet op het gestelde onder 3 niet hoger kan zijn dan 12.

Indien een bestaande, gedoogde coffeeshop stopt, dan wordt de vrijvallende plek niet opgevuld, ook niet in het in 2.2. genoemde vestigingsgebied, totdat het aantal feitelijk gedoogde coffeeshops met 2 is afgenomen. Het uitgangspunt is immers een maximaal aantal van 10 feitelijk functionerende coffeeshops te bereiken.

2.4 Looptijd gedoogverklaring

De gedoogverklaring wordt, gelet op het feit dat in dit beleid gekozen is voor voortzetting van het bestaande beleid, niet in duur beperkt en geldt daarmee in principe voor onbepaalde tijd.

Dit is passend bij het gegeven dat Nijmegen een van de gemeenten is die aangewezen is als pilotgemeente voor het Experiment gesloten coffeeshopketen. Daarbij is het van belang dat de situatie zo min mogelijk wijzigt tijdens de experimentfase. Het tussentijds wisselen van coffeeshop(ondernemer)s doordat de gedoogverklaring eindigt is dan onwenselijk als versturende factor.

Het stellen van een maximaal aantal betekent dat er een zekere schaarsheid ontstaat. Het aantal gedoogverklaringen is immers gemaximeerd. In de afgelopen jaren is er door de komst van de Dienstenwet en de Europese Dienstenrichtlijn gebleken dat bij schaarse rechten en vergunningen geen vergunningen voor onbepaalde tijd mogen worden gegeven. Ook de Afdeling Rechtspraak heeft hierover een uitspraak gedaan.

Op 13 september 2023 heeft de Afdeling een uitspraak gedaan waarbij is geoordeeld dat de burgemeester de duur van een exploitatievergunning voor horeca, die op zichzelf geen schaarse rechten inhoudt, mocht beperken vanwege een "dwingende reden van algemeen belang". Over de vraag of gedoogverklaringen voor de exploitatie van coffeeshops een recht inhouden en daarmee een schaars recht opleveren, heeft de Afdeling zich niet uitgelaten. Wel heeft de Afdeling in een op dezelfde dag gewezen uitspraak² geoordeeld dat gedoogverklaringen voor de toepassing van de wettelijke regels over bezwaar en beroep met een besluit worden gelijkgesteld.

Dit alles betekent dat het leerstuk van de schaarse rechten vooralsnog geen noodzaak oplevert om een gedoogverklaring in tijd te beperken. Weliswaar hebben tijdens de Experimentfase onder de Wet experiment gesloten coffeeshopketen de Nijmeegse coffeeshops een andere juridische status, maar gelet op het tijdelijke karakter van die wetgeving betekent dit niet dat hierdoor het leerstuk van schaarse rechten wel van toepassing wordt. Er is immers geen sprake van dat mededinging permanent wordt uitgesloten. Het experiment is per definitie tijdelijk van aard.

Mocht het experiment worden omgezet in bestendige wetgeving en de exploitatie van een coffeeshop dan een schaars recht betreft, dan zal alsnog moeten worden voorzien in een beperking van de looptijd van dat recht en in een transparante en eerlijke verdelingsprocedure.

2.5 Sluitingstijden coffeeshops

Coffeeshops in Nijmegen worden enkel gedoogd indien ze gesloten zijn tussen 01.00 uur en 08.00 uur. Aan een coffeeshop, die gelegen is in de nabijheid van een onderwijsinstelling, wordt, indien dit noodzakelijk blijkt ter voorkoming van (indirecte) verkoop aan minderjarigen (zie onder 2.2), een sluitingstijd opgelegd van 01.00 uur tot 17.00 uur.

1) Coffeeshops in Nederland 2022, Breuer en IntraVal

2) ECLI:NL:RVS:2023:3431

2.6 Overige voorwaarden gedoogverklaring

De exploitant van een coffeeshop dient, in overleg met de verslavingszorg, informatiemateriaal over de gevolgen van het gebruik van drugs onder de aandacht van de bezoekers te brengen.

De exploitant en de beheerder dienen te allen tijde medewerking te verlenen aan medewerkers van de politie of toezichhouders, op hun verzoek.

De exploitant en beheerder dienen de zogeheten AHOJ-G-I criteria strikt na te leven. In Nijmegen is door de driehoek de maximale handelshoeveelheid die in de coffeeshop aanwezig mag zijn bepaald op 500 gram.

Er mag geen alcohol verkocht worden of aanwezig zijn in de inrichting, ook niet voor eigen gebruik door de exploitant of beheerder.

3) Overgangs- en uitsterfbeleid

Bij de invoering van een exploitatievergunningstelsel en wijziging van het coffeeshopbeleid in 2003 is destijds aandacht gegeven aan een overgangsregeling voor de bestaande coffeeshops. De vestigingseisen, zoals die destijds gesteld waren en ook hierboven verwoord zijn onder 2.2 en 2.3, werden niet van toepassing geacht op de reeds gevestigde coffeeshops, zo lang en voor zover er geen wijziging ten aanzien van de exploitant en inrichting optreedt.

Dit betekent concreet dat een coffeeshop, die ten tijde van de invoering van het exploitatievergunningstelsel en de gelijktijdige aanpassing van het coffeeshopbeleid reeds gevestigd was op een locatie, die niet voldeed aan een van de vestigingseisen, bijvoorbeeld boven het gestelde maximum of buiten het aangewezen gebied, vergund werd en gedoogd bleef zolang de inrichting of de exploitant niet wijzigden. Dit overgangsbeleid wordt voortgezet.

Met exploitant wordt bedoeld de natuurlijke persoon of personen of rechtspersoon of rechtspersonen die een coffeeshop exploiteert of exploiteren en de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon of rechtspersonen bevoegde natuurlijke persoon of personen. Er is dus sprake van een wijziging in de exploitant indien er een nieuwe natuurlijke persoon wordt toegevoegd als ondernemer of ter vervanging. Hetzelfde geldt als dit gebeurt ter vertegenwoordiging van een rechtspersoon. Het terugtreden van een natuurlijk persoon is in het kader van het overgangsbeleid wel toegestaan. De overige vennoten of vertegenwoordigingsbevoegden van de rechtspersoon zetten de exploitatie voort, maar de teruggetreden persoon mag dus op geen enkele wijze vervangen worden. Hetzelfde geldt bij overlijden van een natuurlijke persoon. Indien de coffeeshop geëxploiteerd werd als eenmanszaak eindigt het overgangsrecht en sterft die coffeeshop uit.

De beheerder van een coffeeshop is de natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefent of uitoefenen in een inrichting. De wijziging van de beheerder is voor het overgangsrecht niet van belang.

Onder wijziging van de inrichting wordt verstaan verplaatsing naar een andere locatie of een ingrijpende aanpassing van de inrichting, waaronder in ieder geval begrepen een uitbreiding van de inrichting. Indien hier sprake van is, eindigt het overgangsrecht.

4) Exploitatievergunning naast gedoogverklaring

Coffeeshops zijn openbare horeca inrichtingen waarvoor op grond van hoofdstuk 2 van de APV een exploitatievergunningplicht geldt. Zoals eerder aangegeven wordt de gedoogverklaring, die tot nu toe als een impliciete gedoogverklaring opgenomen was in de exploitatievergunning, ontvlochten van de exploitatievergunning. Deels is dit noodzakelijk in verband met de Experimentregelgeving, maar een separate gedoogverklaring heeft ook als voordeel dat helderheid wordt verschaft over welke activiteiten vergund zijn en welke activiteiten worden gedoogd.

Het juridische kader zoals dat geldt voor exploitatievergunningen geldt ook onverkort voor coffeeshops, zoals de zedelijkheidseisen en de BIBOB-toets. Een coffeeshop kan niet gedoogd worden indien de exploitant niet beschikt over een geldige exploitatievergunning.

Eventuele overtreding van de exploitatievergunning (voorwaarden) en de Algemene plaatselijke verordening Nijmegen wordt bestuursrechtelijk gehandhaafd. Overtreding van de gedoogregels /gedoogverklaring wordt gehandhaafd op grond van de Opiumwet, opgenomen in het beleid voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet.

Tijdens het Experiment gesloten coffeeshopketen is het landelijke gedoogbeleid en de Opiumwet onder voorwaarden niet van toepassing op de deelnemende en expliciet toegestane coffeeshops en wordt bij hen gehandhaafd conform het handhavingsprotocol op basis van de experimentwetgeving.

5) Gedoogbeleid en regelgeving tijdens experiment gesloten coffeeshopketen

Dit gedoogbeleid is de basis voor het afgeven van een gedoogverklaring voor een coffeeshop en bepaalt of die verklaring afgegeven kan worden door de burgemeester. Die gedoogverklaring is tevens de expliciete verklaring dat de coffeeshop is toegestaan en dat daar de verkoop van hennep of hasjesj mag plaatsvinden, zoals bedoeld in artikel 6a, tweede lid van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen.

Waar er tijdens het experiment regels gesteld worden op basis van de experimentwetgeving over onderwerpen die ook in dit beleid geregeld worden, heeft die regelgeving vanaf het moment van inwerkingtreding daarvan en de start van het experiment voorrang op het in dit beleid gestelde. Zodra het experiment, eventueel onverwacht, eindigt of de deelname van Nijmegen tussentijds eindigt, herleeft de volledige werking van dit beleid voor de Nijmeegse coffeeshops.

II Dit besluit in werking te laten treden de dag na publicatie onder gelijktijdige intrekking van het Besluit van de burgemeester d.d. 26 mei 2021 tot aanwijzing gebied, maximumaantal, inrichtings-eisen coffeeshops en beleidsregels ten aanzien van vergunningstelsel alcoholvrije inrichtingen, inwerking getreden op 1 juni 2021 (Gemeentebld nr. 165963).

De burgemeester van Nijmegen,

Drs. H.M.F. Bruls