

Coffeeshopbeleid Apeldoorn 2025

De burgemeester van de gemeente Apeldoorn,

gelezen het voorstel van 12/05/2025

overwegende dat,

het gewenst is om beleidsregels vast te stellen naar aanleiding van de actualisatie van het coffeeshopbeleid,

gehoord de driehoek op 12 februari 2024;
besproken met coffeeshophouders op 6 mei 2024;
toegelicht aan het college op 28 mei 2024
besproken op de PMA op 28 maart 2024
besproken op de PMA van 12 september 2024;
raadsbesluit op 19 september 2024;
inzageperiode van zes weken oktober/november 2024
besproken op de PMA van 8 mei 2025;
gehoord de driehoek op 23 juni 2025;

gelet op de artikelen 4:81, eerste lid, 4:83 en 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 13b van de Opiumwet, de Aanwijzing Opiumwet, artikel 174 van de Gemeentewet, artikel 2:33A e.v. van de Algemene Plaatselijke Verordening.

gelet op de *Beleidsregel gedoogverklaring nieuwe coffeeshops Apeldoorn 2025*.

besluit vast te stellen de volgende beleidsregel: **Coffeeshopbeleid Apeldoorn 2025**

1. Inleiding

In deze beleidsregel wordt binnen het geldende landelijke kader een lokale invulling gegeven aan het coffeeshopbeleid in de gemeente Apeldoorn. Het coffeeshopbeleid volgt uit de Aanwijzing Opiumwet waarin staat dat het lokaal bestuur het coffeeshopbeleid vaststelt met inachtneming van het landelijk kader (de Opiumwet en de Aanwijzing Opiumwet).

Het coffeeshopbeleid heeft drie belangrijke doelen:

1. bescherming van de volksgezondheid;
2. bescherming van het woon- en leefklimaat;
3. het tegengaan van (georganiseerde) criminaliteit.

De beleidsregels zijn op deze doelen gebaseerd. Ze zijn uitgewerkt in hoofdstuk 5 en 6. Het coffeeshopbeleid is gekoppeld aan de *beleidsregel gedoogverklaring nieuwe coffeeshops Apeldoorn 2025*.

Dit coffeeshopbeleid is tot stand gekomen tegen de achtergrond van een aantal belangrijke ontwikkelingen die hieronder worden toegelicht.

Ontwikkelingen

Schaars recht

In 2019 heeft de gemeente Apeldoorn zich naar aanleiding van jurisprudentie op het standpunt gesteld dat een gedoogverklaring voor coffeeshops een schaars recht betreft. Daarmee kwam er een einde aan de situatie waarbij coffeeshops ofwel een gedoogverklaring voor onbepaalde tijd kregen ofwel een gedoogverklaring voor bepaalde tijd, met de mogelijkheid om telkens na 3 jaar te verlengen. In 2021 heeft de rechtbank Limburg beslist dat gedoogverklaringen in beginsel niet als een schaars recht in de zin van de Dienstenrichtlijn kunnen worden beschouwd en dus ook niet overeenkomstig de Dienstenrichtlijn kunnen worden verdeeld. Tegen deze uitspraak is door de burgemeester van Roermond hoger beroep ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS). Op 13 september 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:3482) heeft de RvS beslist dat de burgemeester ingevolge de wet de duur van een exploitatievergunning alleen mag beperken als hij dat gemotiveerd doet in het kader van het algemeen belang, zoals bijvoorbeeld de bescherming van het woon- en leefklimaat, de openbare orde en de goede zede. De Afdeling heeft zich echter niet uitgelaten over de vraag of gedoogverklaringen voor de exploitatie van coffeeshops een schaars recht inhouden. Dat veronderstelt beleidsruimte voor bur-

gemeesters om de markt na verloop van een tijd wel of niet voor nieuwe gegadigden open te stellen (mededinging). In deze beleidsregel wordt ervoor gekozen om de markt niet periodiek open te stellen voor nieuwe gegadigden.

Bezwaar en beroep

Tegen een gedoogverklaring voor de verkoop van softdrugs kan voortaan bezwaar worden gemaakt en vervolgens beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Dat geldt ook voor de beslissing om een gedoogverklaring te weigeren of in te trekken. Dat heeft de Afdeling bestuursrechtspraak op 13 september 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:3431) bepaald. Met deze uitspraak wordt de rechtsbescherming van coffeeshophouders en derde belanghebbenden versterkt.

Wet experiment gesloten coffeeshopketen (wietexperiment)

De productie en toelevering van cannabis aan coffeeshops is nu illegaal, terwijl de overheid de verkoop gedooft. Het kabinet heeft in het regeerakkoord van 2017-2021 daarom afgesproken om een kleinschalig experiment uit te voeren in een aantal gemeenten¹. Het doel van het experiment is om te kijken of en hoe telers op kwaliteit gecontroleerde cannabis gedecriminaliseerd aan coffeeshops kunnen leveren. Decriminaliseren houdt in dat wetgeving zodanig is aangepast dat productie, distributie en verkoop binnen het experiment niet langer strafbaar zijn.

Daarnaast wil het kabinet bekijken wat de effecten van het experiment zijn op de problemen die sommige gemeenten ervaren. Bijvoorbeeld op de openbare orde, criminaliteit en de volksgezondheid. Op 22 januari 2019 is de Tweede Kamer akkoord gegaan met de Wet experiment gesloten coffeeshopketen en op 12 november 2019 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het wetsvoorstel.

Dit zogenoemde wietexperiment bestaat uit 5 fasen: een voorbereidingsfase, een aanloopfase, een overgangsfase, een experimenteerfase en een afbouwfase. Deze fasen regelen een geleidelijke overgang van de huidige situatie naar het experiment en andersom. De daadwerkelijke experimenteerfase is eind 2023 gestart. Vanaf dat moment mogen de deelnemende coffeeshops enkel de gereguleerde hennep en hasjes verkopen. Apeldoorn behoort niet tot de deelnemende gemeenten. Deze fase duurt minimaal 4 jaar en maximaal 5,5 jaar. Gedurende deze vier jaar zullen onderzoekers de effecten van het experiment monitoren. Zij leveren elk jaar een onderzoeksrapport op over hun bevindingen. Voor het aflopen van de experimenteerfase vindt ook de evaluatie plaats die door de bij wet ingestelde Begeleidings- en Evaluatiecommissie aan de ministers wordt aangeboden. Op basis van de evaluatie vindt besluitvorming plaats over het vervolg van het experiment en de situatie daarna.

Het wietexperiment in Nederland vindt plaats tegen de achtergrond van een veranderende Europese context waarin landen in debat zijn over de regulering van cannabis en daar ook eerste voorzichtige stappen in zetten. Zo wil Duitsland de gereguleerde verkoop van cannabis aan volwassenen in speciale winkels met vergunning toestaan en heeft Luxemburg de productie, de verkoop en het gebruik van cannabis gedeeltelijk gelegaliseerd.

Ontwikkelingen in productgebruik en de functie van coffeeshops

Volgens het Trimbosinstituut (2023) hadden in 2022 ruim een miljoen volwassenen cannabis gebruikt. De piek ligt onder 18-24-jarigen: een op de vier jongvolwassenen heeft in deze leeftijdsgroep in het afgelopen jaar cannabis gebruikt. Het aantal cannabisgebruikers dat riskant gebruikt, dat wil zeggen dat het gebruik een verhoogd risico op lichamelijke, psychische of sociale problemen geeft, is toegenomen van 19,4% in 2020 naar 24,4% in 2022.

Een andere ontwikkeling betreft de veranderende vraag naar cannabisproducten en de veranderende functie van coffeeshops. Hoewel nog steeds de overgrote meerderheid van de gebruikers een voorkeur heeft voor wiet en hasj die ze consumeren met tabak, neemt de vraag naar andere producten toe. Het gaat dan bijvoorbeeld om cannabishoudende etenswaren zoals snoep, cake en chocolade. Maar ook om het verdampen van cannabisproducten. Deze ontwikkeling wordt lokaal herkend en is niet los te zien van een algemene tendens om cannabis op een minder schadelijke manier te consumeren.

Ook het algemeen rookverbod speelt een rol. Nu gebruikers geen tabak meer mogen roken in de coffeshop, verandert het gebruik. En dat niet alleen. Alle coffeeshops in Apeldoorn geven aan dat de 'sociale functie' van de coffeshop is gewijzigd naar voornamelijk een afhaalfunctie waardoor het contact met klanten vluchtiger is geworden. Een neveneffect van het algemeen rookverbod is ook dat het blowen zich meer naar de openbare ruimte verplaatst met mogelijke overlast tot gevolg.

1) De gemeente Apeldoorn behoort niet tot de gemeenten die meedoen aan het experiment. Gemeenten die wel meedoen zijn: Almere, Arnhem, Breda, Groningen, Heerlen, Hellevoetsluis, Maastricht, Nijmegen, Tilburg en Zaanstad. Amsterdam doet mee met stadsdeel Oost.

2. Doelen

Landelijke doelen

In de Drugsnota 'Het Nederlands drugsbeleid; continuïteit en verandering' (1995) worden de belangrijkste doelen 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:

- Softdrugs van harddrugs gescheiden blijft (scheiding der markten);
- Overlast en verstoring van de openbare orde zoveel mogelijk worden beperkt en beheersbaar blijven;
- Gezondheidsrisico's, met name voor jongeren, door middel van preventie en voorlichting zoveel mogelijk worden beperkt.

Omdat softdrugs op een andere manier schadelijk zijn voor de gezondheid dan harddrugs, gelden hiervoor andere regels. Coffeeshops kunnen onder strenge voorwaarden en conform de richtlijnen, vertaald in de AHOJG(I)-criteria (geen affichering, geen harddrugs, geen overlast, geen verkoop aan jeugdigen, geen verkoop van grote hoeveelheden, geen verkoop aan niet-ingezeten), cannabis (wiet en hasj) verkopen. Zij worden daarvoor niet strafrechtelijk vervolgd. Dit is de essentie van het gedoogbeleid.

Lokale doelen

De lokale doelen van het coffeeshopbeleid zijn afgeleid van de landelijke doelen.

- *Bescherming van de volksgezondheid.* Door de verkoop van cannabis (softdrugs) onder strikte voorwaarden te gedogen moet worden voorkomen dat kopers van cannabis in aanraking komen met harddrugs. Door verkoop in coffeeshops te gedogen wordt de recreatieve gebruiker een verantwoorde en beheerste omgeving geboden waar de softdrugs kunnen worden gekocht. Een omgeving waar de gebruiker ook informatie kan krijgen over verantwoord gebruik en waar problematisch gebruik kan worden gesignaleerd en gerapporteerd.
- *Bescherming van het woon- en leefklimaat.* Het doel van het coffeeshopbeleid is daarnaast het voorkomen van verstoringen van de openbare orde en veiligheid en het tegengaan van onaanvaardbare overlast voor het woon-, leef- en ondernemersklimaat. Door de verkoop van cannabis voor lokale gebruikers te reguleren en toe te staan in een gemaximeerd aantal coffeeshops (namelijk vijf), wordt straathandel tegengegaan. Straathandel gaat immers veelal gepaard met overlast en andere vormen van criminaliteit, terwijl de verkoop in coffeeshops – juist ter bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat – gebonden is aan strenge regels.
- *Het tegengaan van (georganiseerde) criminaliteit.* Tot slot heeft dit beleid als doel het tegengaan van de criminaliteit in de coffeeshops en het tegengaan van criminele organisaties. Coffeeshops zijn in Nederland de belangrijkste directe of indirecte bron voor de aanschaf van cannabis en dragen bij aan de scheiding van de soft- en harddrugs markten. Door de verkoop van cannabis te reguleren en hieraan voorwaarden te verbinden, moet de georganiseerde criminaliteit buiten de deur van de coffeeshops worden gehouden. Hiertoe wordt ook de Bibob-toets ingezet bij de vergunning alcoholvrij bedrijf (bestaand of nieuw aangevraagd) en de gedoogverklaring.

3. Beleidswijzigingen

Het coffeeshopbeleid 2025 verschilt op een aantal punten ten opzichte van het coffeeshopbeleid uit 2013 en de wijziging daarop uit 2019.

Mededinging

In deze beleidsregel wordt er niet voor gekozen om de markt periodiek open te stellen voor nieuwe gegadigden voor het exploiteren van een coffeeshop. De situatie in Apeldoorn ten aanzien van de gestelde doelen uit het coffeeshopbeleid, te weten het beschermen van de openbare orde, de volksgezondheid en het woon- en leefklimaat, is beheersbaar. Dat is mede het gevolg van een stabiel vestigingsklimaat waarin coffeeshopexploitanten zich langdurig kunnen vestigen en er belang bij hebben om te investeren in de relatie met hun directe omgeving, de overheid, de kwaliteit van de producten en een verantwoordelijke omgang met hun klanten.

Locatiecriteria

- Het maximumstelsel van vijf coffeeshops wijzigt niet. In het beleid uit 2013 was opgenomen dat er ruimte was voor vier coffeeshops in het centrum en één coffeeshop in de overige delen van de bebouwde kom van het stedelijk gebied van de stad Apeldoorn. Wanneer de stadsdeelgrenzen²

2) Hierbij is aansluiting gezocht bij de grenzen van wijken zoals gehanteerd door het CBS. De wijk centrum bestaat uit twee buurten: Binnenstad en De Haven. <https://apeldoorn.incijfers.nl/dashboard/apeldoorn-in-cijfers/bestuur>

van Apeldoorn worden aangehouden, wordt de verhouding van de coffeeshops: twee in het centrum en drie in de overige delen van de bebouwde kom van het stedelijk gebied van de stad Apeldoorn.

- De minimale onderlinge afstand tussen coffeeshops wordt vastgelegd in beleid (300 meter).
- Coffeeshops mogen zich niet in de directe nabijheid en/of in het zicht van basisscholen vestigen.
- Er worden geen coffeeshops gedoogd in (delen van) straten waaraan bebouwing ligt die in hoofdzaak dient voor bewoning. Bij een acceptabele vestigingslocatie kan gedacht worden aan een locatie in een (deel van een) straat, of een bouwblok daarbinnen, waar de bebouwing op de begane grond voor meer dan 50% bestaat uit bedrijvigheid
- Er worden geen coffeeshops gedoogd in het voetgangersgebied in de binnenstad van de stad Apeldoorn.
- Ter voorkoming van verhoogde parkeerdruk kunnen in de vergunning en gedoogverklaring (vanwege het O-criterium) eisen worden gesteld aan de beschikbare parkeerruimte in de omgeving van de coffeeshop. Een coffeeshop wordt daarbij voor de normering gelijkgesteld aan de parkeernorm voor een café/ bar/ cafetaria. Deze parkeernorm wordt berekend op de wijze zoals toegepast bij aanvraag van een omgevingsvergunning. Voor locaties die met de auto bereikbaar zijn, moet naast ruimte voor parkeren, de locatie geschikt zijn voor de bezoekers die met de auto de coffeeshop kortdurend bezoeken. Dit houdt in dat auto's bij kortdurend bezoek in voldoende mate de ruimte hebben om stil te staan in de directe nabijheid van de locatie. Dit moet voor het overige verkeer veilig kunnen plaatsvinden.

Handhavingsarrangement

Er is een handhavingsarrangement toegevoegd (bijlage 1) waarin de herstelsancties staan benoemd bij overtreding van de gedoogcriteria.

Looptijd vergunning alcoholvrij bedrijf en gedoogverklaring

De looptijd van de vergunning alcoholvrij bedrijf geldt voor onbepaalde tijd. De looptijd van de gedoogverklaring geldt voor een periode van 5 jaar. Daarna kunnen alleen de bestaande coffeeshophouders opnieuw een gedoogverklaring aanvragen.

Minimumleeftijd exploitant en leidinggevende(n)

De minimumleeftijd van de exploitant en leidinggevende(n) van een coffeeshop is 21 jaar. Op grond van de langere levenservaring wordt de exploitant geacht over voldoende overwicht bij de bedrijfsvoering te beschikken. Dit is onder andere van belang om met enig gezag te kunnen omgaan met het J-criterium (geen toegang voor personen onder de 18 jaar).

Biboblijn

Om te voorkomen dat het toepassen van de Wet Bibob op coffeeshops een ongewenst effect heeft (dat er altijd een ernstig gevaar blijkt vanwege de illegale handel aan de achterdeur), wordt de volgende gedragslijn gehanteerd. Indien door het LBB (Landelijk Bureau Bibob) wordt geconstateerd:

- *Dat er sprake is van enige mate van gevaar, dat de vergunning zal worden misbruikt als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob.*

Dan zal aan de hand van de aard en ernst van de gebleken strafbare feiten uit het Bibob-advies beslist worden of er aanleiding is om de verleende vergunning / gedoogverklaring te weigeren of in te trekken, dan wel te volstaan met het verbinden van voorschriften.

Procedure en beoordeling aanvraag gedoogverklaring nieuwe coffeeshops 2025

De procedure voor de indiening en beoordeling van een aanvraag om een gedoogverklaring voor nieuwe coffeeshops uit 2011 vervalt. Voor deze procedure met loting als hoofdelement, komt een procedure in de plaats die meer verantwoordelijkheid bij de aanvrager legt om met een goed doordacht en uitgewerkt bedrijfsconcept te komen en concreet aan te geven wat zijn visie en concrete plannen zijn ten aanzien van de AHOJGI- en aanvullende (lokale) criteria, verslavingspreventie, parkeren en verkeer, en communicatie met de omgeving. De plannen worden op kwaliteit getoetst door een commissie van deskundigen (vergelijkende toets). De aanvrager met de hoogste score krijgt (mits de Bibob-toets doorstaan wordt) een gedoogverklaring op basis van zijn plannen. Dat laatste kan onder meer inhouden dat onderdelen uit het plan van de uitverkorene als voorschriften aan de vergunning alcoholvrij bedrijf en/of gedoogverklaring worden verbonden. De gedoogverklaring kan overigens pas gebruikt worden als het gebruik ook planologisch is toegestaan. Zijn de hoogste scores gelijk, dan vindt een loting door de notaris plaats.

Overname bestaande coffeeshop

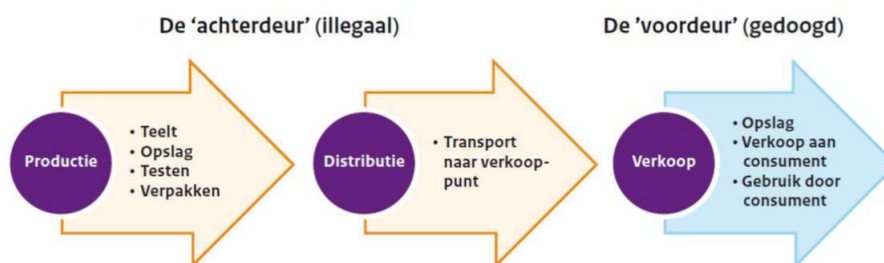
Een overname van een bestaande coffeeshop geldt als een nieuwe vestiging, waarop de locatiecriteriën uit artikel 7 en de *beleidsregel gedoogverklaring nieuwe coffeeshops Apeldoorn 2025* van toepassing zijn.

4. Landelijk (juridisch) kader en gedoogcriteria

In het Nederlandse drugsbeleid en in de Opiumwet wordt een onderscheid gemaakt tussen middelen met een onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid (harddrugs – lijst 1) en andere middelen (softdrugs – lijst 2³). De wetgever heeft dat onderscheid gemaakt met het oog op de gebruiksrisico's van de twee soorten drugs en om een duidelijke scheiding aan te brengen tussen beide markten⁴. De verkoop en het gebruik van softdrugs wordt in coffeeshops onder strikte voorwaarden gedoogd. De achterliggende gedachte is dat voorkomen moet worden dat de cannabisgebruiker in aanraking komt met drugs met een groter gezondheidsrisico (harddrugs) en het criminele circuit dat daarachter schuilgaat.

Het telen, verwerken, bezitten, verkopen, in- en exporteren van alle drugs, waaronder softdrugs (hasj en wiet), is strafbaar. Dergelijke strafbare feiten kunnen dus door de officier van justitie worden vervolgd. In 1991 werden landelijk de zogenoemde AHOJG-criteria formeel van kracht waaronder de verkoop van softdrugs in coffeeshops worden gedoogd (zie de Aanwijzing Opiumwet). Bij het gedogen gaat het erom dat het Openbaar Ministerie afziet van vervolging.

Het gedoogbeleid zoals we dat in Nederland kennen heeft als knelpunt dat de verkoop van softdrugs vanuit coffeeshops wél wordt gedoogd, maar de inkoop en productie van de softdrugs door de exploitanten niet. Dit is de zogenoemde achterdeurproblematiek.



Figuur 1. De huidige 'cannabisketen'

Richtlijnen

De hiervoor genoemde AHOJG-criteria uit het landelijk gedoogbeleid in de Aanwijzing Opiumwet zijn in de loop der jaren aangescherpt en gespecificeerd. De criteria luiden als volgt:

- A:** geen affichering. Dit betekent geen enkele vorm van reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit.
- H:** geen harddrugs. Dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of worden verkocht.
- O:** geen overlast. Onder overlast kan worden verstaan: parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten.
- J:** geen verkoop aan jeugdigen en geen toegang voor jeugdigen tot een coffeeshop. Gelet op de toename van het cannabisgebruik onder jongeren is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van achttien jaar.
- G:** geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie. Dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= 5 gram). Onder „transactie” wordt begrepen alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.
- I:** geen toegang voor en verkoop aan anderen dan ingezetenen van Nederland (sinds 2013).

Naast de AHOJG-criteria geeft het College van procureurs-generaal aan dat een coffeeshop een alcoholvrije horecagelegenheid moet zijn en dat in het lokale driehoeksoverleg de maximale handelsvoorraad van coffeeshops kan worden vastgesteld. De voorraad mag echter niet de 500 gram te boven gaan. Naast deze landelijke gedoogcriteria kunnen gemeenten in het lokale driehoeksoverleg de AHOJG-criteria aanvullen met lokale gedoogcriteria.

3) In coffeeshops mogen alleen cannabishoudende producten worden verkocht.

4) De Opiumwet wordt in 2025 gewijzigd door aan de bestaande lijsten I en II een lijst IA toe te voegen. Deze lijst IA bevat een aantal stofgroepen waarvan de chemische structuur is afgeleid van meerdere substanties met een psychoactieve werking die op lijst I van de Opiumwet staan vermeld. Het gaat om substanties en de preparaten daarvan die vergelijkbare psychoactieve effecten teweegbrengen, dan wel beogen teweeg te brengen, als de bekende drugs, zoals MDMA, THC (de psychoactieve stof in cannabis) en heroïne.

Artikel 13b Opiumwet

Op grond van artikel 13b van de Opiumwet heeft de burgemeester de bevoegdheid bestuursrechtelijk op te treden tegen een coffeeshop die de voorwaarden overtreedt. Dit instrument is overigens niet alleen van toepassing op coffeeshops, maar geldt ook voor handel in drugs in woningen of (andere) lokalen (geen coffeeshop zijnde) dan wel op daarbij behorende erven.

Artikel 174 van de Gemeentewet

Op basis van artikel 174 Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op openbare inrichtingen, zoals coffeeshops, en met de uitvoering van verordeningen die betrekking hebben op dat toezicht. Hieruit volgt dat de bevoegdheid om de vestiging van coffeeshops te reguleren, om op te treden tegen overtredingen van gestelde voorschriften en om hierover beleid te ontwikkelen en vast te stellen, bij de burgemeester ligt. Een exploitant van een coffeeshop kan bijvoorbeeld op overlast worden aangesproken en door de burgemeester worden opgedragen maatregelen te treffen om de overlast tegen te gaan.

Wet Bibob

Criminele activiteiten kunnen zich overal manifesteren. Bijvoorbeeld in of vanuit de horeca, coffeeshops, belwinkels maar ook in woningen en bedrijven. Om activiteiten te ontplooiën zijn criminelen aangewezen op lokale infrastructuur en faciliteiten. Het uitvoeren van illegale activiteiten is vrijwel onmogelijk zonder gebruik te maken van diensten van de legale markt (zoals distributie, financiële handelingen, vergunningen en huisvesting). Daarnaast zijn criminelen altijd op zoek naar manieren om crimineel vermogen wit te wassen, bijvoorbeeld door te investeren in vastgoed. Het plegen van strafbare feiten in deze context bestaat dus voor een deel niet ondanks maar dankzij de wet- en regelgeving van (lokale) overheden. Zo kunnen overheden (zoals door vergunningen en subsidieregels) onbewust en ongewild illegale activiteiten faciliteren.

Om gemeenten de noodzakelijke instrumenten in handen te geven om in vorenbedoelde gevallen preventief in te grijpen is er de Wet Bibob. De Wet Bibob maakt het mogelijk om het bonafide karakter en de integriteit van vergunningaanvragers of opdrachtnemers te 'screenen' alvorens te beslissen of een vergunning kan worden geweigerd of ingetrokken, of dat er bijzondere voorwaarden moeten worden verbonden aan de vergunning. Op grond van artikel 3 van de Wet Bibob kan een beschikking (vergunning of subsidie) geweigerd worden of ingetrokken wanneer⁵:

- *Er sprake is van een ernstig gevaar dat de beschikking mede gebruikt zal worden voor het benutten van voordelen uit strafbare feiten (bijvoorbeeld witwassen van zwart geld);*
- *Er sprake is van een ernstig gevaar dat de beschikking mede gebruikt zal worden voor het plegen van strafbare feiten (bijvoorbeeld als dekmantel);*
- *Feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel verkregen beschikking een strafbaar feit is gepleegd (bijvoorbeeld valsheid in geschrifte of omkoping).*

Voor het vaststellen van de mate van gevaar dient de gemeente in eerste instantie eigen Bibob-onderzoek te doen. Daarnaast kan de gemeente zich laten bijstaan door het Landelijke Bureau Bibob van het ministerie van Veiligheid en Justitie (LBB). In het landelijk drugsbeleid is de inzet van de Wet Bibob bij coffeeshops geïntensiveerd. Gemeenten met veel coffeeshops worden opgeroepen om deze te laten screenen door het LBB. De gemeente Apeldoorn toetst alle vergunningen alcoholvrij bedrijf en de goedgoeverklaringen voor coffeeshops eerst zelf op grond van de Wet Bibob.

Daarna wordt, afhankelijk van de bevindingen van het eigen onderzoek, eventueel advies ingewonnen bij het LBB. Om te voorkomen dat het toepassen van de Wet Bibob op coffeeshops een ongewenst effect heeft (dat er altijd een ernstig gevaar blijkt vanwege de illegale handel aan de achterdeur), wordt de volgende gedragslijn gehanteerd:

Indien door het LBB (Landelijk Bureau Bibob) wordt geconstateerd:

- *Dat er sprake is van ernstig gevaar, dat de vergunning zal worden misbruikt als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob.*

5) Artikel 3, lid 7 van de Wet Bibob geeft het bestuursorgaan de mogelijkheid om bij mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften te verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar. Het bestuursorgaan heeft eenzelfde bevoegdheid indien sprake is van een ernstig gevaar waarbij de ernst van de strafbare feiten weigering of intrekking van de beschikking niet rechtvaardigt. Het bestuursorgaan kan een op grond van deze bepaling gegeven voorschrift wijzigen. Indien niet wordt voldaan aan een op grond van deze bepaling gegeven voorschrift, kan het bestuursorgaan de beschikking intrekken.

Dan zal aan de hand van de aard en ernst van de gebleken strafbare feiten uit het Bibob-advies beslist worden of er aanleiding is om de verleende vergunning / gedoogverklaring te weigeren of in te trekken, dan wel te volstaan met het verbinden van voorschriften.

5. Beleidsregels

Artikel 1. Coffeeshops

1. Een coffeeshop is een alcoholvrij horecabedrijf waar de verstrekking en het gebruik van softdrugs kan plaatsvinden.
2. De burgemeester gedooft deze bedrijfsvoering als de exploitant beschikt over een gedoogverklaring zoals bepaald in artikel 4.

Artikel 2. Maximumstelsel

1. In Apeldoorn worden maximaal vijf gedoogverklaringen verstrekt.
2. Een gedoogverklaring, zoals bedoeld in artikel 4, kan alleen worden verleend aan bestaande coffeeshophouders, tenzij er ruimte vrijvalt voor een gedoogverklaring binnen het maximumstelsel van vijf coffeeshops.
3. Verdeling van een vrijgekomen gedoogverklaring vindt plaats overeenkomstig het bepaalde in de, bij dit beleid behorende, *beleidsregel gedoogverklaring nieuwe coffeeshops 2025*.

Artikel 3. Vergunning alcoholvrij bedrijf

Het exploiteren van een coffeeshop is niet toegestaan zonder een vergunning alcoholvrij bedrijf.

Artikel 4. Gedoogverklaring (AHOJGI en aanvullende criteria, indieningsvereisten, weigeringsgronden)

1. Voor het exploiteren van een coffeeshop is naast een vergunning alcoholvrij bedrijf een gedoogverklaring vereist.
2. De gedoogverklaring wordt voor een periode van vijf jaar verstrekt. De gedoogverklaring is persoonsgebonden, locatiegebonden, niet overdraagbaar en wordt enkel aan natuurlijke personen verstrekt en dus niet aan rechtspersonen. Alleen aan rechtspersonen aan wie ten tijde van de inwerkingtreding van deze beleidsregel reeds een gedoogverklaring was verleend, kan deze gedoogverklaring onder de in deze beleidsregels gestelde voorwaarden opnieuw worden verleend mits de natuurlijke persoon die op de gedoogverklaring staat genoemd niet wijzigt.
3. Aan de gedoogverklaring worden nadere voorwaarden verbonden, waaronder ten minste de AHOJGI-criteria. Ook kunnen aanvullende voorwaarden worden verbonden die toezien op het omgevingsbeheer (overlast), beveiliging, administratieve verantwoording en op medewerking aan het verlenen van informatie over risico's van middelengebruik.
4. De AHOJGI-criteria genoemd in het derde lid zijn:
 - A) geen affichering
Reclame, anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit, is verboden.
 - H) geen harddrugs
Er mogen geen harddrugs voorhanden zijn en/of verkocht worden.
 - O) geen overlast
De exploitatie van de coffeeshop mag geen overlast veroorzaken.
 - J) geen jeugdigen
 1. Het is verboden om personen onder de 18 jaar toe te laten in een coffeeshop
 2. Het is verboden om softdrugs te verkopen aan personen onder de 18 jaar.
 - G) geen grote hoeveelheden
 1. Het is verboden om per transactie meer dan 5 gram te verkopen.
 2. Het is verboden om een handelsvoorraad van meer dan 500 gram softdrugs in de coffeeshop aanwezig te hebben.
 - I) geen verkoop aan niet ingezetenen
Het is verboden om toegang te verlenen en softdrugs te verkopen aan anderen dan ingezetenen van Nederland.
5. De aanvullende criteria genoemd in het derde lid zijn in ieder geval:
 - In de coffeeshop wordt geen alcoholhoudende drank verstrekt of gebruikt;
 - De coffeeshop is vrij toegankelijk voor ingezetenen van Nederland van 18 jaar en ouder;
 - De exploitant van de coffeeshop voert bij zijn huisreglement een legitimatieplicht voor bezoekers in en houdt deze in stand. Bij overtreding van het huisreglement dient de toegang tot de coffeeshop te worden geweigerd. De exploitant dient, als onderdeel van het zogenaamde O-criterium, toe te zien op de naleving van deze gedragsregels door zijn klanten.

Op zijn minst in een straal van 25 meter rondom de coffeeshop. Het huisreglement bevat in ieder geval de volgende gedragsregels:

- niet foutief of dubbel parkeren in de nabije omgeving van de zaak;
 - geen lawaai / overlast in de vorm van muziek of ander luidruchtig gedrag;
 - het trottoir niet blokkeren met rijwiel of scooter;
 - geen afval afkomstig van de coffeeshop (wietzakjes) op straat;
 - geen andere vorm van hinderlijk gedrag.
- De coffeeshop heeft naar buiten toe een 'open karakter', dus geen geblindeerde ramen etc. Evenals de vrije toegankelijkheid vergroot dit voorschrift de handhaafbaarheid en voorkomt het dat controlerende en toezichthoudende taken worden belemmerd. Daarnaast voorkomt het dat bij omwonenden en passanten argwaan wordt gewekt over de exploitatie;
 - Softdrugs mogen niet gratis worden verstrekt en moeten direct worden afgerekend. Een prijslijst moet duidelijk zichtbaar voor het publiek in de inrichting aanwezig zijn;
 - De exploitant zorgt voor een adequate voorlichting met betrekking tot het gebruik van softdrugs aan bezoekers. Voorlichtingsmateriaal moet doorlopend op monitors gepresenteerd worden en via folders bij de kassa beschikbaar zijn. Tevens moet het voor straathoekwerkers / preventiemedewerkers altijd mogelijk zijn de coffeeshop te betreden om met bezoekers en personeel in gesprek te gaan;
 - De exploitant zorgt iedere twee jaar voor een agressietraining en een training over softdrugs en verslaving voor zijn personeel. In de training over softdrugs en verslaving staat het informeren van bezoekers over middelenmisbruik, gezondheidsrisico's en het signaleren en melden van problematisch gebruik centraal. De gemeente Apeldoorn houdt een register bij van medewerkers van coffeshops die deze trainingen hebben gevolgd;
 - De coffeeshop mag maximaal van maandag tot en met vrijdag tot 01.00 uur geopend zijn en op zaterdag en zondag tot maximaal 02.00 uur. Coffeshophouders komen niet in aanmerking voor een verlenging van de openingstijden. De burgemeester kan op grond van specifieke omstandigheden (bijvoorbeeld het tegengaan van overlast in de woonomgeving) besluiten andere openingstijden in te stellen voor de coffeeshop;
 - De coffeeshop mag geen terras hebben. Dit verbod is aanvullend op de affichering uit de AHOJGI-criteria. Daarnaast kan met het verbod op terrassen worden voorkomen dat de handel zich eenvoudig en oncontroleerbaar verplaatst naar de straat.
 - Loketverkoop vanuit de coffeeshop - aan de buitenzijde van het pand – en 'bezorgservice' vanuit de coffeeshop is niet toegestaan.
6. Voor een gedoogverklaring gelden indieningsvereisten. De aanvrager dient de gedoogverklaring aan te vragen onder overlegging van in ieder geval de volgende gegevens:
- a) De personalia van de aanvrager tevens ondernemer en de naam, het woonadres en de geboortedatum van de ondernemer en de leidinggevenden en een kopie van een identiteitsbewijs. Ondernemer en leidinggevenden zijn minimaal 21 jaar;
 - b) een verklaring omtrent het gedrag van de ondernemer/aanvrager en leidinggevenden. Deze mag niet ouder zijn dan twee maanden;
 - c) Een bewijs van inschrijving bij de Kamer van Koophandel met het inschrijfnummer bij de Kamer van Koophandel;
 - d) Een ingevulde Bibob-vragenlijst vergunningen (waaronder de verklaring betalingsgedrag belastingdienst die niet ouder dan twee maanden mag zijn);
 - e) De aanvraag alcoholvrij bedrijf;
 - f) Een bewijs waaruit blijkt dat de ondernemer en leidinggevenden aantoonbaar deskundig zijn op het gebied van problematisch drugsgebruik en drugsverslaving, afgegeven door een verslavingszorginstelling;
 - g) Het *Ondernemingsplan* waarin ten minste beschreven staat:
 - Een uitgebreide motivatie om een coffeeshop te exploiteren;
 - Het bedrijfsconcept, de omvang van de totale inrichting, blijkend uit een voorlopig ontwerp. In deze omschrijving moet ook de gekozen locatie worden toegelicht (adres en kadastrale gegevens van de beoogde locatie en het bewijs dat de aanvrager kan beschikken over de beoogde locatie voor de coffeeshop);
 - Een beschrijving van het aanbod van producten in de coffeeshop en hoe de kwaliteit ervan te waarborgen;
 - De persoonsgegevens van en bewijsstukken over de kennis en ervaring in de coffeshopbranche van de aanvrager en leidinggevenden;
 - De financiële haalbaarheid van de exploitatie. Duidelijk moet zijn welk bedrag met de totale investering voor de beoogde exploitatie van de coffeeshop is gemoeid. Er is bewijs dat dit met voldoende zekerheden is afgedekt met een externe financiering, dan wel uit eigen middelen;

- h) Het *Plan 'AHOJGI en aanvullende criteria'* waarin tenminste beschreven staat en schriftelijk is toegelicht:
- Op welke manier en met welke concrete maatregelen de aanvrager gaat voorzien in de naleving van de AHOJGI-criteria en de aanvullende criteria en hoe deze bijdragen aan de doelstellingen uit het coffeeshopbeleid;
 - Een bereikbaarheids- en parkeeraanalyse van de te vestigen en/of bestaande coffeeshop en hoe verkeers- en parkeeroverlast te voorkomen;
 - De vertaling van het bovenstaande naar huisregels (voor zover mogelijk) en hoe deze te handhaven.
- i) Het *Preventieplan verslaving* waarin ten minste beschreven staat wat de aanvrager gaat doen om risicovol en problematisch gebruik en verslaving te voorkomen en te bestrijden. Hierbij moeten de volgende aspecten aan bod komen;
- De legitimatieplicht van bezoekers en de minimale leeftijd van 18 jaar;
 - De monitoring van het gebruik door bezoekers;
 - De wijze waarop het personeel wordt opgeleid en getraind in het bij personen signaleren van het ontwikkelen van verslaving en het omgaan met agressie;
 - Het ontwikkelen van communicatievaardigheden voor de omgang met mensen met beginnende verschijnselen van verslaving;
 - De wijze waarop bezoekers (online en fysiek) voorlichtingsmateriaal over verslaving in de coffeeshop kunnen verkrijgen;
 - De communicatie met verslavingszorg ter voorkoming en bestrijding van verslaving;
 - De wijze waarop vorm wordt gegeven aan het periodiek afstemmen met verslavingszorg om de kennis en vaardigheden van personeel op het gebied van verslaving te actualiseren;
- j) Het *Communicatieplan* waarin tenminste beschreven staat op welke manier de aanvrager zelf in contact treedt dan wel benaderbaar is voor gemeente, omwonenden, omliggende bedrijven etc. over mogelijke zorgen en klachten die verband houden met de exploitatie van de coffeeshop.

Meer informatie over deze plannen van aanpak staan vermeld in de *beleidsregel gedoogverklaring nieuwe coffeeshops 2025*.

7. De volgende weigeringsgronden zijn van toepassing, een gedoogverklaring wordt geweigerd indien en/of:
- a) Het maximaal aantal af te geven gedoogverklaringen is verleend;
 - b) De ondernemer en/of de leidinggevende van de coffeeshop in enig opzicht van slecht levensgedrag is (uitleg en toepassing op grond van artikel 8 Alcoholwet);
 - c) De aanvraag niet voldoet aan de indieningsvereisten uit artikel 4, lid 6;
 - d) De aanvraag niet voldoet aan de locatiecriteriën uit artikel 7;
 - e) De ondernemer geen natuurlijk persoon is;
 - f) Een eerdere gedoogverklaring is ingetrokken en dit besluit met een beslissing op bezwaar is gehandhaafd;
 - g) De ondernemer en/of leidinggevende direct of indirect belangen heeft/hebben in of verbonden zijn aan coffeeshops die zijn gevestigd in de gemeente Apeldoorn niet zijnde de coffeeshop waarvoor de gedoogverklaring wordt aangevraagd. Van verbondenheid is in elk geval, doch niet uitsluitend sprake:
 - indien (beoogde) ondernemer en/of leidinggevende, zijn levenspartner of familieleden tot en met de tweede graad een andere coffeeshop binnen de grenzen van de gemeente Apeldoorn in eigendom heeft/hebben/of exploiteert/exploiteren;
 - indien (beoogde) ondernemer en/of leidinggevende een arbeidsrelatie heeft met een coffeeshop binnen de gemeente Apeldoorn;
 - indien (beoogde) ondernemer en/of leidinggevende aandelen bezit van een coffeeshop binnen de gemeente Apeldoorn die – vanuit het verleden - nog onder de rechtspersoonlijkheid van besloten dan wel naamloze vennootschap wordt gedreven;
 - indien (beoogde) ondernemers en/of leidinggevende een lening, daaronder begrepen een achtergestelde lening of garantstelling heeft verstrekt aan of afgesloten bij een onderneming die binnen de gemeente Apeldoorn een coffeeshop exploiteert of bij de natuurlijke personen die aan deze coffeeshop zijn verbonden;
 - h) Een aanvraag voor een gedoogverklaring voor nieuwe coffeeshops niet binnen 6 weken, gerekend vanaf de in de 'bekendmaking vrijkomen gedoogverklaring' genoemde datum, door de gemeente is ontvangen. *Zie artikel 2 van de beleidsregel gedoogverklaring nieuwe coffeeshops 2025.*

Artikel 5. Wijziging leidinggevende

Indien een ondernemer een nieuwe leidinggevende wil opvoeren, dient deze een wijziging op de gedoogverklaring en vergunning alcoholvrij bedrijf in te dienen.

Artikel 6. Wisseling van ondernemer, zeggenschap en overname

1. Indien een ondernemer de exploitatie van zijn coffeeshop beëindigt, vervalt de gedoogverklaring van rechtswege.
2. Ingeval de gedoogverklaring in het verleden is verleend aan een rechtspersoon, dan vervalt de gedoogverklaring van rechtswege zodra de zeggenschap in deze rechtspersoon wijzigt.
3. In het geval beëindiging van de gedoogverklaring het gevolg is van het overlijden van een ondernemer, vervalt de gedoogverklaring van rechtswege.
4. Een overname van een bestaande coffeeshop geldt als een nieuwe vestiging waarop de locatiecriteria uit artikel 7 en de *beleidsregel gedoogverklaring nieuwe coffeeshops 2025* van toepassing zijn. Bij een overname vervalt dus de overgangsbepaling dat artikel 7 niet van toepassing is op bestaande coffeeshops.
5. Indien de gedoogverklaring ingevolge het eerste, tweede en derde lid vervalt of wordt ingetrokken, bepaalt de burgemeester of en wanneer de procedure zoals omschreven in de *beleidsregel gedoogverklaring nieuwe coffeeshops 2025* in werking treedt.

Artikel 7. Locatiecriteria

1. Coffeeshops kunnen binnen de bebouwde kom van het stedelijk gebied van Apeldoorn gevestigd worden. Twee daarvan in de binnenstad van Apeldoorn (wijk Centrum)⁶ en drie in de overige delen van de bebouwde kom van het stedelijk gebied van de stad Apeldoorn. Een ondernemer die een coffeeshop wil exploiteren is zelf verantwoordelijk voor het aandragen van een geschikte locatie. Bij het zoeken naar geschikte locaties moeten onderstaande criteria in acht worden genomen:
 - a) *Afstand tot scholen en jongerencentra*
De coffeeshop mag niet gelegen zijn binnen een afstand van 300 meter van scholen voor voortgezet onderwijs (praktijkonderwijs, vmbo, havo en vwo) of middelbaar beroepsonderwijs voor scholieren jonger dan 18 jaar. Het afstandscriterium geldt eveneens voor jongerencentra die zich hoofdzakelijk richten op een publiek vanaf 15 jaar en ouder. Het afstandscriterium geldt over de kortste loopafstand over de openbare weg tussen de hoofdingang van de coffeeshop en de hoofdingang van de school/jongerencentrum. Voor basisscholen geldt geen afstandscriterium. Coffeeshops mogen zich echter niet in de directe nabijheid en/of in het zicht van basisscholen vestigen.
 - b) *Afstand tot daklozen -en of verslaafdenopvang, crisisopvang, en opvanglocaties voor vluchtelingen*
De coffeeshop mag niet gelegen zijn binnen een afstand van 300 meter van een daklozen- en of verslaafdenopvang, crisisopvanglocaties en opvanglocaties voor vluchtelingen etc. Het afstandscriterium geldt over de kortste loopafstand over de openbare weg tussen de coffeeshops en de hoofdingang van voornoemde locaties. Indien een locatie op een instellingsterrein gevestigd is, wordt het begin van het terrein dan wel de poort of het toegangshek aangehouden.
 - c) *Afstand tot andere coffeeshops*
De coffeeshop mag niet gelegen zijn binnen een afstand van 300 meter van een andere coffeeshop. Hiermee wordt (ongewenste) concentratie van coffeeshops voorkomen. Het afstandscriterium geldt over de kortste loopafstand over de openbare weg tussen de coffeeshops, gemeten van hoofdingang tot hoofdingang.
 - d) *Woonstraten en bedrijventerreinen*
Geen coffeeshop wordt gedoogd in een straat, dan wel een duidelijk herkenbaar afzonderlijk gedeelte daarvan, waaraan bebouwing ligt die in hoofdzaak dient voor bewoning. Dit criterium heeft een rechtstreekse relatie met de meest voorkomende hinder vanuit coffeeshops voor omwonenden: hinder door verkeer, parkeren en rondhangende bezoekers. Bij een acceptabele vestigingslocatie kan gedacht worden aan een locatie in een (deel van een) straat, of een bouwblok daarbinnen, waar de bebouwing op de begane grond voor meer dan 50% bestaat uit bedrijvigheid (denk bijvoorbeeld aan detailhandel en horeca). Op bedrijventerreinen worden geen coffeeshops toegestaan.
 - e) *Woon- en leefklimaat en/of openbare orde*

6) Hierbij is aansluiting gezocht bij de grenzen van wijken zoals gehanteerd door het CBS. De wijk centrum bestaat uit twee buurten: Binnenstad en De Haven. <https://apeldoorn.incijfers.nl/dashboard/apeldoorn-in-cijfers/bestuur>

Een gedoogverklaring wordt geweigerd als naar het oordeel van de burgemeester moet worden aangenomen dat het woon- en leefklimaat en/of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van de coffeeshop.

f) *Verkeer en parkeren*

Ter voorkoming van verhoogde parkeerdruk kunnen in de vergunning en gedoogverklaring (vanwege het O-criterium) eisen worden gesteld aan de beschikbare parkeerruimte in de omgeving van de coffeeshop. Een coffeeshop wordt daarbij voor de normering gelijkgesteld aan de parkeernorm voor een café/ bar/ cafetaria. Deze parkeernorm wordt berekend op de wijze zoals toegepast bij aanvraag van een omgevingsvergunning. Voor locaties die met de auto bereikbaar zijn, moet naast ruimte voor parkeren, de locatie geschikt zijn voor de bezoekers die met de auto de coffeeshop kortdurend bezoeken. Dit houdt in dat auto's bij kortdurend bezoek in voldoende mate de ruimte hebben om stil te staan in de directe nabijheid van de locatie. Dit moet voor het overige verkeer veilig kunnen plaatsvinden.

g) *Omgevingsplan*⁷

Het geldende omgevingsplan moet de functie horeca op de betreffende locatie toestaan. Indien een gedoogverklaring is verleend en tevens een omgevingsvergunning noodzakelijk is om het gebruik teneinde de functie horeca mogelijk te maken, mag van de gedoogverklaring op basis van dit beleid geen gebruik worden gemaakt totdat de omgevingsvergunning is verleend.

h) *Voetgangersgebied binnenstad*

De coffeeshop mag niet gelegen zijn binnen het voetgangersgebied van de binnenstad van de stad Apeldoorn. Dit criterium dient ter voorkoming van hinder door verkeer en parkeren in het voetgangersgebied.

Artikel 8. Handhaving

Coffeeshops worden jaarlijks (één of meerdere malen) gecontroleerd, zowel regulier als naar aanleiding van signalen of meldingen. Het aantal reguliere controles is voor iedere coffeeshop gelijk. Naar aanleiding van signalen of meldingen kunnen aanvullende controles bij één of meer coffeeshops plaatsvinden. Overtredingen van de gedoogcriteria uit dit coffeeshopbeleid worden beëindigd conform het handhavingsarrangement in bijlage 1.

Artikel 9. Overgangsbepalingen

1. Reeds onder het coffeeshopbeleid 2013 verleende vergunningen alcoholvrij bedrijf in combinatie met gedoogverklaringen worden aangemerkt als vergunningen alcoholvrij bedrijf en gedoogverklaringen op grond van deze beleidsregels.
2. Voor zover coffeeshops nog over een verleende vergunning alcoholvrij bedrijf in combinatie met een gedoogverklaring voor onbepaalde tijd beschikken, geldt een overgangsperiode van drie jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van dit beleid.
3. Het bepaalde in artikel 4, lid 2, ten aanzien van natuurlijke personen, geldt niet voor bestaande coffeeshops die al voor de inwerkingtreding van het coffeeshopbeleid Apeldoorn 2025 een gedoogverklaring hadden voor niet-natuurlijke personen en rechtspersonen.
4. Het bepaalde in artikel 4, lid 6, onder a geldt niet voor huidige ondernemers en leidinggevendenden van coffeeshops.
5. Bij het opnieuw aanvragen van de gedoogverklaring dienen ook de huidige coffeeshops de plannen of de updates daarvan in te dienen conform artikel 4, lid 6, onder f (met uitzondering van het bepaalde over motivatie en financiële haalbaarheid), g, h (met uitzondering van het bepaalde over bereikbaarheids- en parkeeraanlyse voor reeds bestaande coffeeshops gevestigd in het voetgangersgebied van het centrum van Apeldoorn), i en j.
6. Het bepaalde in artikel 7 is niet van toepassing op de bestaande coffeeshops.
7. Indien de burgemeester besluit de gedoogverklaring van een coffeeshop definitief in te trekken en dit besluit is onherroepelijk, dan wordt de coffeeshop niet meer beschouwd als een reeds gevestigde coffeeshop. De exploitant kan in de toekomst geen nieuwe aanvraag gedoogverklaring meer indienen.
8. De beoordelingssystematiek zoals beschreven in artikel 3 en 4 van de Beleidsregel gedoogverklaring nieuwe coffeeshops 2025 is niet van toepassing op de in te dienen plannen of updates ervan zoals vereist conform artikel 4, lid 6, onder f, g, h, i en j Coffeeshopbeleid 2025.

Artikel 10. Citeertitel

Deze beleidsregel kan worden aangehaald als: Coffeeshopbeleid Apeldoorn 2025

7) Voorheen bestemmingsplan

Artikel 11. Bekendmaking

Deze beleidsregel zal worden bekendgemaakt door plaatsing in het Gemeenteblad en publicatie op overheid.nl.

Artikel 12. Inwerkingtreding

1. Deze beleidsregel treedt in werking op de eerste dag na de datum van bekendmaking.
2. Met de inwerkingtreding van deze beleidsregel vervalt het Coffeeshopbeleid 2013 en de Beleidsregel overgangsregeling gedoogverklaringen coffeeshops Apeldoorn 2019.

6. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Coffeeshops

Een coffeeshop is een alcoholvrij horecabedrijf, zijnde een gesloten ruimte, waar met vergunning van de burgemeester alcoholvrije dranken worden verkocht en waar verkoop en gebruik van softdrugs plaatsvindt op grond van een daartoe door de burgemeester verleende gedoogverklaring. Loketverkoop vanuit de coffeeshop - aan de buitenzijde van het pand - en 'bezorgservice' vanuit de coffeeshop of vanuit mobiele voorzieningen (zoals bijvoorbeeld een 'wietbus') zijn niet toegestaan.

Artikel 2. Maximumstelsel

Apeldoorn kent een maximumstelsel van vijf coffeeshops. Het gemiddeld aantal inwoners per coffeeshop ligt voor de 102 coffeshopgemeenten in Nederland eind 2022 op 35.478⁸. Er is er geen aanleiding om het maximumstelsel te herzien, ook niet op basis van gebleken overlast. Uit de voormeting⁹ op het experiment gesloten coffeshopketen blijkt dat in de directe omgeving van coffeeshops nauwelijks overlast wordt ervaren van de coffeeshops en/of de bezoekers. Ook eerder onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum laat dat zien¹⁰. Als er al sprake is van overlast, heeft dat meestal betrekking op verkeer- en parkeerproblemen en rondhangende personen. Deze bevindingen worden ook lokaal bevestigd. Structureel minder coffeeshops vergroot mogelijk het risico op straathandel en doet mogelijk afbreuk aan de doelen van het coffeshopbeleid (*bescherming van de volksgezondheid, openbare orde en de bescherming van het woon- en leefklimaat*).

Artikel 3 Vergunning alcoholvrij bedrijf

Voor het exploiteren van een coffeeshop moet een vergunning alcoholvrij bedrijf aangevraagd worden. De vergunning alcoholvrij bedrijf wordt voor onbepaalde tijd verstrekt.

Artikel 4 Gedoogverklaring

Voor het exploiteren van een coffeeshop moet naast een vergunning alcoholvrij bedrijf ook een gedoogverklaring aangevraagd worden. De gedoogverklaring wordt voor een periode van maximaal vijf jaar verstrekt en kan telkens opnieuw door bestaande coffeshophouders worden aangevraagd.

Er is gekozen voor een periode van vijf jaar omdat: (1) Het advies van het Landelijk Bureau Bibob (LBB) over de ondernemer en diens zakelijke omgeving 5 jaar geldig is. (2) De doelen van het coffeshopbeleid, te weten de bescherming van de volksgezondheid, het woon- en leefklimaat en het tegengaan van georganiseerde criminaliteit vragen om periodieke monitoring. Daarom wordt er iedere vijf jaar bij de nieuwe aanvraag van een gedoogverklaring een Bibobtoets uitgevoerd op de vergunning alcoholvrij bedrijf (bestaand of nieuw aangevraagd) en wordt er een update van de genoemde plannen gevraagd.

De gedoogverklaring wordt voor een periode van vijf jaar verstrekt. De gedoogverklaring is persoonsgebonden, locatiegebonden, niet overdraagbaar en wordt enkel aan natuurlijke personen verstrekt en dus niet aan rechtspersonen. Alleen aan rechtspersonen aan wie ten tijde van de inwerkingtreding van deze beleidsregel reeds een gedoogverklaring was verleend, kan deze gedoogverklaring onder de in deze beleidsregels gestelde voorwaarden opnieuw worden verleend mits de natuurlijke persoon die op de gedoogverklaring staat genoemd niet wijzigt. Zie ook artikel 6 lid 2.

AHOJGI-criteria

Deze criteria zijn uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 4. Ten aanzien van het O-criterium, die ook op basis van lokale voorwaarden nader kan worden ingevuld, wordt in deze toelichting opgemerkt dat de exploitant verantwoordelijk is voor het voorkomen van overlast in de directe omgeving veroorzaakt door bezoekers van de coffeeshop. De exploitant stelt hiertoe huis- en gedragsregels op en plaatst deze zodanig dat deze voor bezoekers zichtbaar zijn.

8) Breuer & Intraval. Coffeeshops in Nederland 2022.

9) Onderzoek Experiment Gesloten Coffeshopketen. Rapportage voormeting 2021.

10) WODC. Monitor Ontwikkelingen Coffeshopbeleid. Meting 2018.

Indieningsvereisten

Leeftijdscriterium

De persoon die de coffeeshop uitbaat, is zeer bepalend voor de wijze van exploiteren, het naleven van de gedoogcriteria, het imago van de coffeeshop en daarmee ook de mate van acceptatie in de samenleving. Daarom worden specifieke eisen gesteld aan de exploitant en leidinggevende(n) van een coffeeshop. Ze moeten voldoen aan de eisen genoemd bij de aanvraag vergunning alcoholvrij bedrijf en gedoogverklaring. De minimumleeftijd van de exploitant en leidinggevende(n) van een coffeeshop is 21 jaar. Dit is onder andere van belang om met enig gezag te kunnen omgaan met het J-criterium (geen toegang voor personen onder de 18 jaar).

De verklaring goed betalingsgedrag

De verklaring mag niet ouder zijn dan twee maanden. Hieruit dient te blijken dat de exploitant(en) van goed betalingsgedrag is/zijn. Met dit criterium wordt benadrukt dat exploitanten als goed ondernemer hun (betalings-)verplichtingen bij de belastingdienst dienen na te komen. Het gaat dan specifiek om de belastingen die gerelateerd zijn aan de bedrijfsvoering van de coffeeshop of daaruit voortvloeien. Indien uit de verklaring blijkt dat de exploitant verwijtbaar of nalatig heeft gehandeld in het nakomen van zijn betalingsverplichtingen kan dit leiden tot het weigeren van de vergunning. De beoordeling is aan de burgemeester. Dit gedoogcriterium vloeit voort uit de integrale overheidshandhaving.

Plannen van aanpak genoemd onder lid 6 f t/m i

Deze plannen van aanpak zien mede op de *beleidsregel gedoogverklaring nieuwe coffeeshops 2025* en worden daarin ook verder toegelicht. Met deze plannen wordt het mogelijk om toekomstige aanvragen voor het exploiteren van een nieuwe coffeeshop door een commissie van deskundigen te laten vergelijken en op kwaliteit te beoordelen. Alleen de aanvrager(s) met het beste plan maken kans op een gedoogverklaring.

Voor bestaande coffeeshophouders geldt dat zij bij iedere aanvraag voor een nieuwe gedoogverklaring de (geüpdatete) plannen van aanpak dienen aan te leveren. Deze plannen van aanpak kunnen gedurende de looptijd van de gedoogverklaring onderdeel zijn van een evaluatief gesprek.

Weigeringsgronden

De toets door de burgemeester aan weigeringsgronden gaat vooraf aan de vergelijkende toets zoals omschreven in de *beleidsregel gedoogverklaring nieuwe coffeeshops 2025*.

Artikel 5. Wijziging leidinggevende

Het is voor de burgemeester en voor de toezichthoudende ambtenaren niet alleen belangrijk om steeds te weten wie de ondernemer is, maar ook wie de (dagelijks aanspreekbare) leidinggevende is. Vandaar dat in artikel 5 is bepaald, dat de ondernemer bij de wijziging van de leidinggevende een aanvraag tot wijziging op de gedoogverklaring moet doen.

Artikel 6. Wisseling van ondernemer en overname

Deze bepaling heeft tot doel om automatische voortzetting van exploitatie van een coffeeshop en schijnbeheer te voorkomen. Maar ook om grip te houden op de coffeeshop in geval van aandelenoverdracht. Zie ook de toelichting bij artikel 4.

Een overname van een coffeeshop geldt als een nieuwe vestiging waarop de vestigingscriteria en de *beleidsregel gedoogverklaring nieuwe coffeeshops 2025* van toepassing zijn. Bij een overname vervalt dus de overgangsbepaling dat artikel 7 niet van toepassing is op de huidige coffeeshops.

Er is ook sprake van beëindiging van de exploitatie als de exploitant meer dan één jaar geen gebruik maakt van de gedoogverklaring.

Artikel 7. Locatiecriteria

Het beleid ten aanzien van de spreiding van coffeeshops blijft in stand. Net als voorheen kunnen er binnen de bebouwde kom van het stedelijk gebied van Apeldoorn maximaal vijf coffeeshops gevestigd worden. In het beleid uit 2013 was opgenomen dat er ruimte was voor vier coffeeshops in het centrum en één coffeeshop in de overige delen van de bebouwde kom van het stedelijk gebied van de stad Apeldoorn. Wanneer echter de stadsdeelgrenzen van Apeldoorn worden aangehouden, wordt de verhouding twee coffeeshops in het centrum en drie in de overige delen van de bebouwde kom van het stedelijk gebied van de stad Apeldoorn. Hoewel de tolerantiegrenzen ten aanzien van horeca en coffeeshops in het centrum hoger liggen dan daarbuiten waar relatief meer woonfuncties zijn¹¹, is het verstandig om in de toekomst het merendeel van de coffeeshops buiten het centrum te vestigen. Dit om de druk

11) Bootsma, J. (2012). Verkenning verplaatsingsmogelijkheden coffeeshops in de gemeente Rotterdam.

op de leefbaarheid in het centrum te beperken. Ook speelt mee dat coffeeshops als gevolg van het algemeen rookverbod uit 2022 steeds meer een afhaalfunctie krijgen. Locaties buiten het centrum zijn hiervoor waarschijnlijk geschikter. Mede hierdoor kan een toekomstige coffeeshop zich niet vestigen in het voetgangersgebied van de binnenstad van Apeldoorn.

Naast de reguliere toetsingscriteria die gelden bij de verlening van een vergunning alcoholvrij bedrijf, gelden voor het beoordelen van een aanvraag om een coffeeshop te beginnen de criteria zoals genoemd in dit artikel. Ten aanzien van de afstandscriteria geldt dat er meer locaties denkbaar zijn waar het vanuit problematiek van overlast, zorg voor kwetsbare doelgroepen, of om andere dwingende redenen onlogisch of ongewenst is om een vestiging toe te staan. Daarom kan de vestiging van een coffeeshop nabij een dergelijke gevoelige bestemming ook door de burgemeester verboden worden.

Redenen om op bedrijventerreinen geen coffeeshops toe te staan zijn: de verminderde aanwezigheid van toezicht en sociale controle. Daarnaast zijn coffeeshops bedoeld voor lokale gebruikers. Door de ligging van bedrijventerreinen (nabij uitvalswegen) ontstaat mogelijk een aanzuigende werking van buitenaf.

Een coffeeshop is een alcoholvrij horecabedrijf. Het gebruik van gronden ten behoeve van horeca wordt in een omgevingsplan geregeld. Een positieve bestemming is echter geen voorwaarde voor het kunnen indienen van een ontvankelijke aanvraag. Het is de verantwoordelijkheid van de ondernemer om een positieve bestemming op de door hem beoogde locatie te verkrijgen bij het in het kader van de omgevingsvergunning bevoegde gezag.

Om die reden is in artikel 7, lid 1 onder g, bepaald dat indien een gedoogverklaring is verleend en tevens een omgevingsvergunning dient te worden verkregen van de gedoogverklaring op basis van dit beleid geen gebruik mag worden gemaakt totdat de omgevingsvergunning is verleend.

Als de ruimtelijke procedure of aanvraag voor een omgevingsvergunning niet leidt tot een aanpassing van het omgevingsplan of omgevingsvergunning, wordt de procedure voor de indiening en beoordeling van een aanvraag gedoogverklaring nieuwe coffeeshops opnieuw opengesteld. Het risico dat planologisch gezien geen medewerking wordt verleend aan de locatie komt voor rekening van de aanvrager.

Artikel 8. Handhaving

Elk jaar is er overleg met coffeeshophouders, politie, gemeente en verslavingszorg over het exploiteren van de coffeeshops en de voorwaarden die daaraan verbonden zijn. Dat gesprek heeft een evaluerend karakter: hoe vinden we dat het gaat, waar kan het eventueel anders en beter en wat is daarvoor nodig. Hierbij worden ook eventuele zorgen/klachten uit de omgeving meegenomen en nieuwe (landelijke) ontwikkelingen.

Coffeeshops worden gecontroleerd. Bij gebleken overtredingen is het handhavingsarrangement uit bijlage 1 richtinggevend.

Indien de burgemeester besluit de gedoogverklaring van een coffeeshop definitief in te trekken en dit besluit is onherroepelijk, dan wordt de coffeeshop niet meer beschouwd als een reeds gevestigde coffeeshop. De exploitant kan in de toekomst geen nieuwe aanvraag gedoogverklaring meer indienen.

*De burgemeester, d.d. 08-07-2025,
A.J.M. Heerts*

Bijlage 1 Handhavingsarrangement

Feit	Maatregel
Reclame maken / Niet toegestane vorm van Affichering door de coffeeshop (AHOJGI-criterium).	<i>1^{ste} constatering:</i> Last onder dwangsom €2.500-€5.000 per geconstateerde overtreding met een maximum van 3 overtredingen. <i>Eerstvolgende constatering na maximum verbeuring last onder dwangsom:</i> Sluiting voor drie maanden <i>3^o constatering:</i> Intrekken gedoogverklaring
Verkoop, aflevering of verstrekking (dan wel aanwezigheid daartoe) van Harddrugs in de coffeeshop (AHOJGI-criterium).	<i>1^{ste} constatering:</i> Intrekken gedoogverklaring. <i>Een belangrijk uitgangspunt van het coffeeshopbeleid is de scheiding van de markten van soft- en harddrugs. Wanneer harddrugs worden aangetroffen in een coffeeshop zijn de volksgezondheid en de openbare orde per definitie in het geding.</i>
Overlast door de coffeeshop; parkeeroverlast rond de coffeeshop, geluidhinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten (AHOJGI-criterium).	<i>1^{ste} constatering:</i> bestuurlijke waarschuwing (evt. met voorstellen tot verbetering van de situatie). <i>2^o constatering:</i> beperking van de openingstijden van de coffeeshop (indien overlast zich in bepaalde uren manifesteert), dan wel sluiting voor drie maanden. <i>3^o constatering:</i> Intrekken gedoogverklaring.
Aanwezigheid van een Jeugdige (= persoon jonger dan 18 jaar) in de coffeeshop (AHOJGI-criterium).	<i>1^{ste} constatering:</i> bestuurlijke waarschuwing. <i>2^o constatering:</i> sluiting voor drie maanden. <i>3^o constatering:</i> Intrekken gedoogverklaring. <i>Een coffeeshop mag niet toegankelijk zijn voor en niet verkopen aan jeugdigen (leeftijdsgrens 18 jaar). De exploitant dient vast te stellen dat degene aan wie hij toegang verleent en degene aan wie hij verkoopt, meerderjarig is. Het tonen van een geldig identiteitsbewijs is een instrument waarmee de exploitant dit kan vaststellen.</i>

Feit	Maatregel
Verkoop aan een Jeugdige (= persoon jonger dan 18 jaar) (AHOJGI-criterium).	<i>1^{ste} constatering:</i> sluiting voor drie maanden. <i>2^o constatering:</i> Intrekken gedoogverklaring
Verkoop van een Grote hoeveelheid softdrugs "categorie 1"; d.w.z. meer dan 5 gram per persoon per dag, maar minder dan 50 gram (AHOJGI-criterium).	<i>1^{ste} constatering:</i> bestuurlijke waarschuwing. <i>2^o constatering:</i> sluiting voor drie maanden. <i>3^o constatering:</i> Intrekken gedoogverklaring
Verkoop van een Grote hoeveelheid softdrugs "categorie 2"; d.w.z. meer dan 50 gram per persoon per dag, maar minder dan 3 kilo (AHOJGI-criterium).	<i>1^{ste} constatering:</i> sluiting voor drie maanden. <i>2^o constatering:</i> Intrekken gedoogverklaring

Verkoop van een Grote hoeveelheid softdrugs "categorie 3"; d.w.z. meer dan 3 kilo per persoon per dag (AHOJGI-criterium).	<i>1^{ste} constatering:</i> Intrekken gedoogverklaring
Aanwezigheid van een niet-Ingezetene van Nederland in de coffeeshop* (AHOJGI-criterium). <i>*Hierop wordt alleen gecontroleerd en gehandhaafd bij signalen van overlast</i>	<i>1^{ste} constatering:</i> bestuurlijke waarschuwing <i>2^e constatering:</i> sluiting voor drie maanden <i>3^e constatering:</i> Intrekken gedoogverklaring

Feit	Maatregel
Verkoop aan een niet-Ingezetene van Nederland (AHOJGI-criterium). <i>*Hierop wordt alleen gecontroleerd en gehandhaafd bij signalen van ernstige en structurele overlast</i>	<i>1^{ste} constatering:</i> bestuurlijke waarschuwing <i>2^e constatering:</i> sluiting voor drie maanden <i>3^e constatering:</i> Intrekken gedoogverklaring

Handelshoeveelheid >500 gram	1 ^{ste} constatering	2 ^e constatering	3 ^e constatering	4 ^e constatering
Vanaf 500 gram tot 1 kilo	Bestuurlijke waarschuwing	3 maanden sluiting	6 maanden sluiting	Intrekken gedoogverklaring
1 kilo tot 5 kilo	3 maanden sluiting	6 maanden sluiting	Intrekken gedoogverklaring	
5 kilo tot 10 kilo	6 maanden sluiting	12 maanden sluiting	Intrekken gedoogverklaring	
10 kilo tot 20 kilo	12 maanden sluiting	Intrekken gedoogverklaring		
20 kilo of meer	Intrekken gedoogverklaring			

Overschrijding handelsvoorraad

Feit	Maatregel
Afwezigheid van de leidinggevende	<i>1^{ste} constatering:</i> bestuurlijke waarschuwing <i>2^e constatering:</i> sluiting voor drie maanden <i>3^e constatering:</i> Intrekken gedoogverklaring
Overtreding van een aan de vergunning alcoholvrij bedrijf en gedoogverklaring verbonden voorschrift, voor zover hiervoor niet reeds benoemd (bijv. overtreding sluitingsuur, verkoop alcohol, geen voorlichting/voorlichtingsmateriaal aanwezig).	<i>1^{ste} constatering:</i> Last onder dwangsom Richtlijn €2.500-€10.000 per geconstateerde overtreding met een maximum van 3 overtredingen. <i>Eerstvolgende constatering na maximum verbeuring last onder dwangsom:</i> Sluiting voor drie maanden <i>3^e constatering:</i> Intrekken gedoogverklaring

Toepassing van de handhavingmatrix coffeeshops

Waarschuwing zelfde feit

Indien er naar aanleiding van een 1ste constatering van een overtreding een bestuurlijke waarschuwing is gegeven en uiterlijk twee jaar na verzending van de waarschuwingsbrief dezelfde overtreding voor een 2^e keer wordt geconstateerd, dan wordt de maatregel opgelegd zoals in de handhavingmatrix genoemd onder 2^e constatering. Is deze termijn van twee jaar op het moment dat de 2^e overtreding wordt geconstateerd verstreken, dan wordt in beginsel volstaan met het geven van een nieuwe bestuurlijke waarschuwing.

Waarschuwing ander feit

Indien een bepaalde overtreding voor de 1ste keer wordt geconstateerd - voor welke overtreding de handhavingmatrix een bestuurlijke waarschuwing als reactie voorschrijft -, terwijl uiterlijk twee jaar voor deze constatering aan de coffeeshop een bestuurlijke waarschuwing is verzonden wegens het begaan zijn van een andere overtreding, dan kan de burgemeester - gelet op de ernst of de aard van de feiten en omstandigheden, of gelet op eerdere door de coffeeshop begane overtredingen in de afgelopen 4 jaar - afzien van het geven van een bestuurlijke waarschuwing en direct de bestuurlijke maatregel opleggen zoals in de handhavingstabel genoemd onder 2^e constatering.

Samenloop van overtredingen

Wanneer meerdere overtredingen – tegelijkertijd of elkaar in korte tijd opvolgend - begaan worden kan in concrete gevallen besloten worden om maatregelen gecombineerd op te leggen (bijvoorbeeld een tijdelijke sluiting en een last onder dwangsom) om een overtreding te beëindigen en beëindigd te houden.

Last onder dwangsom

De genoemde bedragen zijn een richtlijn. De hoogte van de last onder dwangsom wordt onder meer bepaald door de duur en de ernst van de overtreding en het gewicht dat de burgemeester aan de overtreding toekent. Tevens dient een last onder dwangsom een voldoende financiële prikkel te zijn zodat de overtreding wordt beëindigd en beëindigd gehouden. De burgemeester kan daarom altijd afwijken van bovengenoemde bedragen.

Afwijkingsbevoegdheid

De burgemeester beschikt bij zijn bevoegdheidstoepassing in het kader van de handhaving over beoordelingsvrijheid. Indien bijzondere omstandigheden aanleiding geven om af te wijken van dit beleid, dan dient de burgemeester zijn inherente afwijkingsbevoegdheid op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht toe te passen. De stappen in het handavingsarrangement gelden daarbij te allen tijde als uitgangspunt.

Als de feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven, kan de burgemeester afwijken van deze uitgangspunten. Zo kan worden besloten om een stap uit het handavingsarrangement over te slaan en niet eerst te waarschuwen, terwijl dit wel in het stappenplan is opgenomen, maar meteen tot een maatregel (bijvoorbeeld een last onder dwangsom) over te gaan. Bijvoorbeeld indien verschillende overtredingen worden geconstateerd – tegelijkertijd of elkaar in korte tijd opvolgend begaan – of wanneer de aard, ernst en omvang van de overtreding(en) hiertoe aanleiding geven. Tevens kan in een voorkomend geval, afhankelijk van de aard, ernst en omvang van de overtreding een tussenstap (of herhaling van een stap) gelden. Tot slot kan worden besloten om wegens bijzondere omstandigheden juist een lichtere maatregel te treffen dan het handavingsarrangement voorschrijft.