

Actualisering en aanscherping van het Rotterdams coffeeshopbeleid

1. Inleiding	2
2. Rotterdams coffeeshopbeleid 1997	
3. Collegeprioriteit 12: Coffeeshopbeleid	4
4. Actualisering en Aanscherping	5
4.1 Wet Damocles	
4.2 Overgangsbepaling en meldingsprocedure	6
4.3 Geografische situatie en ongelijke spreiding	6
4.4 Wet BIBOB	6
4.5 Handhavingarrangement	7
Tabel I	8
Tabel II	9

1. Inleiding

De aanscherping van het coffeeshopbeleid is een collegeprioriteit. De ontwikkeling van het nieuwe aangescherpte beleid gaat in twee stappen:

- *Stap 1*: sanering door een aangescherpt handhavingbeleid. De aanpassing en aanscherping van het (handhaving)beleid gebeurt op basis van de in juni 2003 verschenen notitie *Inventarisatie van coffeeshops in Rotterdam*. Deze inventarisatie is vastgesteld door de Stuurgroep Veilig en besproken in de raadscommissie Bestuur en Veiligheid.
- *Stap 2*: Aanscherping vergunningvoorschriften. Hiernaar doet de gemeente nader (juridisch) onderzoek.

Met deze notitie wordt invulling gegeven aan stap 1, de eerste stap op weg naar een volledig herzien Rotterdams coffeeshopbeleid.

2. Rotterdams coffeeshopbeleid 1997

Het Rotterdamse coffeeshopbeleid dateert van 1997 (de notitie *Coffeeshops met beleid*, maart 1997 en de *voortgangsrapportage Coffeeshopbeleid*, december 1998). Kort samengevat zijn dit de uitgangspunten van het Rotterdamse coffeeshopbeleid:

- **Vergunningplicht.** Bestaande coffeeshops die zich voor 1 september 1997 hadden gemeld, kwamen destijds in aanmerking voor een specifieke horeca-exploitatie-vergunning, die maar voor een periode van één jaar geldig is. Rotterdam kent 62 coffeeshops met zo'n vergunning (NB: deze vergunning ziet niet op het toestaan van de verkoop van softdrugs (bij wet verboden), maar wordt verleend voor de exploitatie van (een specifieke vorm van) horeca).
- **Gedoogcriteria.** Coffeeshops dienen zich bij de exploitatie te houden aan de AHOJG-plus-criteria; bij het in acht nemen van deze landelijke justitiële gedoogcriteria wordt afgezien van het strafrechtelijk optreden tegen kleinschalige cannabisverkoop. Dat houdt in:
 - **Affichering:** geen reclame;
 - **Harddrugs:** geen aanwezigheid en/of verkoop harddrugs;
 - **Overlast:** geen overlast voor de directe omgeving;
 - **Jeugdigen:** geen verkoop en toegang aan jongeren onder de 18;
 - **Grote hoeveelheden:** maximaal 5 gram per transactie;
 - **Handelsvoorraad:** maximaal 500 gram;
 - **Pluscriterium:** uitsluitend in alcoholvrije horeca-inrichtingen.
- **Standstill-beleid.** Exploitatie van nieuwe coffeeshops is niet toegestaan.
- **Spreiding over de stad.** Een meer gelijke spreiding over het gehele grondgebied is gewenst. In beginsel wordt meegewerkt aan initiatieven van coffeeshops die willen verplaatsen van een concentratiegebied naar een wijk waar nog geen coffeeshop is.
- **Afstandscriterium.** Ten aanzien van de vestiging van een coffeeshop op een nieuwe locatie als gevolg van een verplaatsing in het kader van de bevordering van een meer gelijke spreiding, geldt een afstandscriterium van 250 meter, deze afstand geldt tussen coffeeshops onderling, tussen coffeeshops en scholen, andere jeugd- en jongereninstellingen of andere gevoelige locaties.

- **Geen bijkomende vergunningen.** Voor coffeeshops geldt het uitgangspunt van een “sobere” coffeeshop: coffeeshops kunnen geen terrasvergunning, speelautomatenvergunning of een nachtontheffing verkrijgen.
- **Controle en handhaving.** De driehoekspartners (de burgemeester, de Hoofdofficier van Justitie en de korpschef van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond) hebben voor het coffeeshopbeleid afspraken gemaakt over een goede afstemming en een geïntegreerde inzet van het strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumentarium, overigens met behoud van eigen verantwoordelijkheden. Om het justitieel optreden en de bestuursrechtelijke handhaving complementair te laten zijn, wordt gewerkt met een handhavingarrangement. De driehoek wordt regelmatig geïnformeerd over de ontwikkelingen ten aanzien van coffeeshops en de resultaten van controleacties. De effecten van het beleid worden op de voet gevolgd.

3. Collegeprioriteit 12: Coffeeshopbeleid

In het huidige collegeprogramma is in het kader van veiligheid bepaald dat het coffeeshopbeleid een belangrijke prioriteit is. Aan het einde van de collegeperiode moeten alle coffeeshops in Rotterdam in het bezit zijn van een actuele (op het nieuwe aangescherpte beleid gebaseerde) vergunning en moeten ze de vergunningvoorschriften nauwgezet naleven. Het college acht het van belang dat de burger erop kan rekenen dat de gemeente, ingeval er sprake is van overtreding van de vergunningvoorschriften of bij aantoonbare overlast streng handhavend zal optreden.

In juni 2003 is voor de uitvoering van deze collegedoelstelling een inventarisatie uitgevoerd over het bestaande aantal coffeeshops in Rotterdam. Met een overzichtskaart is inzichtelijk gemaakt waar de coffeeshops in de stad zijn en in hoeverre deze coffeeshops in de nabijheid van scholen en jeugdinstellingen zitten. Ook is aan alle deelgemeenten/districten gevraagd een inventarisatie te maken van (overlastklachten etcetera door) coffeeshops in het betreffende gebied. De meest relevante aspecten die uit de inventarisatie naar voren kwamen waren:

- Dat er concentraties van coffeeshops zijn aan te wijzen
- Dat bijna alle coffeeshops zich bevinden in een straal van 250 meter van een school/jeugdinstelling
- Dat de ervaring van de laatste jaren leert dat de bestaande coffeeshops weinig initiatief nemen om te verplaatsen
- Dat verspreiding van coffeeshops bovendien mede wordt bemoeilijkt door het afstandcriterium dat voor de vestiging van nieuwe coffeeshops wordt gehanteerd (minstens 250 meter van scholen/jeugdinstellingen), de nuloptie van een aantal deelgemeenten en de noodzaak dat op het betreffende pand een horecabestemming dient te rusten
- Dat de politie coffeeshops regelmatig controleert
- Dat bij geconstateerde overtreding van de voorschriften volgens het handhavingarrangement wordt opgetreden
- Dat er over het algemeen sprake is van een tamelijk rustig beeld, maar dat vooral in woonwijken en in de concentraties in meer of mindere mate sprake is van overlast als gevolg van coffeeshops

Naar aanleiding van de uitkomsten van deze inventarisatie heeft de Stuurgroep Veilig – met steun van de raadscommissie Bestuur en Veiligheid – besloten tot de volgende acties:

- Het afstandscriterium (250 meter van scholen en jeugdinstellingen) is niet werkbaar en vraagt uitdrukkelijk om een heroverweging. Het criterium geldt op dit moment alleen voor nieuwe locaties en strekt tot bevordering van de verspreiding, maar daar blijkt in de praktijk geen sprake van. Het criterium blijkt zelfs eerder belemmerend te werken. Toepassing van het afstandscriterium op bestaande coffeeshops zou tot gevolg hebben dat bijna alle coffeeshops moeten verdwijnen. Het criterium is ook niet nodig aangezien in de gedoogcriteria is opgenomen dat het verboden is om minderjarigen toe te laten in de coffeeshop en om hen drugs te verkopen. Coffeeshops moeten het voorschrift 'geen verkoop en toegang aan jeugdigen' strikt naleven.
- Spreiding van coffeeshops zal niet actief worden bevorderd. Meer resultaat valt te verwachten van het saneren van de nu bestaande concentratiegebieden. Dat moet dan gepaard gaan met een systeem van een afnemend maximum. Voor een coffeeshop die de deuren sluit (als gevolg van een burgemeestersluiting voor onbepaalde tijd, een vergunningweigering of –intrekking of beëindiging van de exploitatie uit vrije wil) komt geen andere coffeeshop in de plaats.
- Het handhavingbeleid moet worden geactualiseerd en aangescherpt, en wel zo dat sneller dan nu tot een burgemeestersluiting is over te gaan. En dat na herhaalde overtredingen onder omstandigheden een intrekking van de vergunning voor onbepaalde tijd mogelijk is. Ook het handhavingbeleid gericht op de aanpak van illegale verkooppunten moet worden aangescherpt.

Voor wat betreft hantering van het afstandscriterium heeft de burgemeester de ministers van VWS, Justitie en Binnenlandse Zaken op de hoogte gesteld van de uitkomsten van de inventarisatie en de vaststelling dat hantering van een afstandscriterium van minimaal 250 meter tussen scholen of jeugdinstellingen en coffeeshops in Rotterdam niet werkbaar is. Hij heeft aangegeven dat het dus onwenselijk is dit criterium op te nemen in het landelijk beleid.

4. Actualisering en aanscherping

4.1 Wet Damocles

Met de invoering van de Wet Damocles heeft de wetgever in 1999 in de Opiumwet een bestuursdwangbevoegdheid van de burgemeester opgenomen, waardoor bestuursrechtelijk is op te treden wanneer exploitanten van coffeeshops de regels overtreden.

Actualisering: Uiteraard maakt de burgemeester sinds de invoering ook volop gebruik van deze wettelijke bevoegdheid bij de handhaving van het coffeeshopbeleid. Dit is door de rechter diverse malen gesanctioneerd.

Desondanks is het goed om – bij wijze van juridisch technische actualisatie – het volgende vast te stellen:

- Artikel 13b Opiumwet vormt de juridische basis van het Rotterdams coffeeshopbeleid;

- De burgemeester baseert zich bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet op het coffeeshopbeleid zoals vastgesteld in 1997 en in deze notitie bekrachtigd (met uitzondering van het afstandscriterium), geactualiseerd en aangescherpt.
- Op basis van artikel 13b Opiumwet wordt direct opgetreden tegen de verkoop van softdrugs vanuit andere verkooppunten dan coffeeshops. Op basis van dit wetsartikel is het niet noodzakelijk dat er sprake is van overlast.

4.2 Overgangsbepaling en meldingsprocedure

Voor de invoering van het coffeeshopbeleid in 1997 was in het beleid een overgangsbepaling en een meldingsprocedure opgenomen.

Actualisering: Gezien het feit dat zowel de overgangsbepaling als de meldingsprocedure inmiddels zijn achterhaald, vormen deze geen onderdeel meer van het huidige beleid.

4.3 Geen spreidingsbeleid, maar saneren

In navolging van het standpunt van de Stuurgroep Veilig leidt een heroverweging ten aanzien van de ligging en spreiding van coffeeshops tot de volgende actualisering en aanscherping van beleid.

Actualisering: Het afstandscriterium (250 meter van scholen en jeugdinstellingen) voor de vestiging van een coffeeshop op een nieuwe locatie wordt niet meer gehanteerd. In plaats daarvan zal het jeugdscriterium strikt worden gehandhaafd (zie handhavingarrangement).

Aanscherping: De gemeente zal de spreiding van coffeeshops niet meer actief bevorderen. In plaats daarvan kiest de gemeente ervoor het huidige aantal coffeeshops, vooral in concentratiegebieden en dichte woonwijken, te saneren. Dat betekent dat wordt gekozen voor een systeem van een afnemend maximum. Dit heeft tot gevolg dat wanneer de exploitatie van een coffeeshop wordt beëindigd (als gevolg van een weigering of intrekking van de exploitatievergunning of uit vrije wil) er geen andere coffeeshop voor terugkomt. Overname van een coffeeshop door een nieuwe exploitant is in het geval van weigering van een vergunning of intrekking van een vergunning en sluiting voor onbepaalde tijd niet mogelijk.

3.4 Wet BIBOB

De Wet Bevordering Integriteitbeoordeling door het Openbaar Bestuur (hierna: 'Wet BIBOB') geeft bestuursorganen een instrument in handen om zich tegen het risico dat zij ongewild criminele activiteiten faciliteren, te beschermen. De Wet BIBOB geeft namelijk een extra weigerings- en/of intrekkinggrond, op grond waarvan vergunningen, opdrachten of subsidies kunnen worden geweigerd of ingetrokken. Artikel 3 van de Wet BIBOB geeft aan wanneer het voor een bestuursorgaan mogelijk is over te gaan tot weigering of intrekking: er moet sprake zijn van een ernstig gevaar dat de gevraagde beschikking mede zal worden gebruikt voor het benutten van voordelen uit strafbare feiten of het plegen van strafbare feiten. Daarnaast kan de gevraagde beschikking worden geweigerd, dan wel ingetrokken, als een redelijk vermoeden bestaat dat er een strafbaar feit is gepleegd om de beschikking te krijgen (bijvoorbeeld: valsheid in geschrifte of omkoping).

Het doel dat de gemeente Rotterdam voor ogen staat bij de inzet van het BIBOB-instrumentarium, is het tegengaan van de aantasting van de veiligheid en/of leefbaarheid van groepen bewoners, bepaalde wijken of gebieden, zowel de daadwerkelijke aantasting van de rechtsorde en de aantasting van de bestuurlijke slagkracht van het bestuur, als de verloedering door de aanwezigheid van criminaliteit en subjectieve gevoelens van (on)veiligheid. Vanuit dit doel zijn aandachtsgebieden gekozen voor de inzet van het BIBOB-instrumentarium.

Aanscherping: Overeenkomstig de op 11 juli 2003 door het college vastgestelde BIBOB-beleidslijn met betrekking tot horeca-inrichtingen seksinrichtingen en coffeeshops zal bij alle aanvragen voor een exploitatievergunning voor coffeeshops een BIBOB-intake worden toegepast: ondernemers moeten extra informatie aanleveren. Die informatie heeft onder andere betrekking op de financiering van de coffeeshop, eigendom van het pand en de inventaris en de (juridische) zeggenschap. Met de aangeleverde informatie probeert de gemeente meer zicht te krijgen op de zakelijke relaties van de exploitant die betrekking hebben op de coffeeshop. Als de gemeente twijfels heeft over de bedoelingen van de exploitant, kunnen er redenen aanwezig zijn een BIBOB-advies aan te vragen bij het Ministerie van Justitie. Dit BIBOB-advies kan leiden tot weigering of intrekking van een vergunning of tot het stellen van nadere voorwaarden. De gemeente is ook bevoegd zonder een advies van het Ministerie van Justitie over te gaan tot een zogenaamde BIBOB-weigering of BIBOB-intrekking, als tenminste is aan te tonen dat er sprake is van een ernstig gevaar zoals omschreven in artikel 3 van de Wet BIBOB.

3.5 Handhavingarrangement

Het handhavingarrangement heeft tot doel:

- de handhavingactiviteiten van politie, justitie en gemeente op elkaar af te stemmen en zoveel mogelijk complementair te laten zijn
- dat geconstateerde overtredingen gevolgd worden door een reactie die qua intensiteit zo goed mogelijk aansluit bij de ernst van de overtreding
- kenbaar te maken aan de 'overtreder' welke maatregel hij van de overheid kan verwachten na een overtreding

Zoals hiervoor al is aangegeven moet het huidige handhavingbeleid worden geactualiseerd en aangescherpt. En wel zo dat slagvaardiger is op te treden in geval van overtredingen door coffeeshops, dan wel illegale verkoop op andere plekken. Door aanscherping van het handhavingarrangement is sneller dan nu tot sluiting van een coffeeshop over te gaan. Bovendien wordt het, onder bepaalde omstandigheden, mogelijk om de vergunning voor onbepaalde tijd in te trekken.

Uit jurisprudentie is bovendien gebleken dat naast de handel in harddrugs ook ten aanzien van andere overtredingen van AHOJG-plus-criteria hardere maatregelen zijn te nemen. Dit geldt in ieder geval voor de verkoop aan en de aanwezigheid van minderjarigen; verkoop aan minderjarigen is voldoende reden om aan te nemen dat de openbare orde in het geding is. Dit geldt ook voor overtredingen van de vijf-gram-norm (transacties) en vijfhonderd-gram-norm (handelsvoorraad).

In tabel I (coffeeshops) van het onderstaande handhavingarrangement zijn de hiervoor omschreven aanscherpingen verwerkt.

Ook het handhavingbeleid gericht op aanpak van illegale verkooppunten moet worden aangescherpt (tabel II). Illegale verkoop kan plaatsvinden vanuit woningen of vanuit voor publiek toegankelijke gebouwen. Tegen verkoop vanuit woningen wordt opgetreden op grond van artikel 174a Gemeentewet. Tegen verkoop vanuit voor publiek toegankelijke gebouwen wordt opgetreden op grond van artikel 13b Opiumwet (voor horeca-inrichtingen of seksinrichtingen zijn de dan te ondernemen stappen ook beschreven in het handhavingarrangement dat is opgenomen in respectievelijk het Rotterdams Horecabeleid of in het Rotterdams Prostitutiebeleid).

Aanscherping: Het handhavingarrangement uit 1997 komt te vervallen. Het nieuwe handhavingarrangement is aangescherpt op alle AHOJG-plus-criteria en tevens voor wat betreft de illegale verkoop vanuit voor publiek toegankelijke gebouwen.

Handhavingarrangement coffeeshopbeleid

Tabel I

Overtredingen/andere bepalingen	Politie/toezichthouder	Bestuur
Overtreding AHOJG-plus-criteria^{1[1]} <ul style="list-style-type: none"> Affichering Verkooptransactie > 5 gram Handelsvoorraad > 500 gram Verkoop alcohol 	1^e (en volgende) keer: <ul style="list-style-type: none"> Verbaliseren Eventueel inbeslagname Voorstel Bestuurlijke Maatregel Bij acute noodzaak: Directe sluiting o.g.v art. 2 Politiewet tot APV-sluiting 	1^e keer: Bestuurlijke waarschuwing 2^e keer: Sluiting maximaal 12 maanden ^{2[2]} 3^e keer: Intrekking exploitatievergunning ³ en sluiting voor onbepaalde tijd
Overtreding AHOJG-plus-criteria <ul style="list-style-type: none"> Harddrugs aanwezig/handel Aanwezigheid van/verkoop aan minderjarigen 	1^e (en volgende) keer: <ul style="list-style-type: none"> Verbaliseren/informeren OM Voorstel bestuurlijke Maatregel Eventueel inbeslagname Bij acute noodzaak: Directe sluiting o.g.v. art. 2 Politiewet tot APV-sluiting of sluiting artikel 13b Opiumwet 	1^e keer: Sluiting maximaal 12 maanden ² 2^e keer: Intrekking exploitatievergunning en sluiting voor onbepaalde tijd ³
Overtreding AHOJG-plus-criteria <ul style="list-style-type: none"> Overlastgevend handelen bezoekers 	1^e (en volgend keer): <ul style="list-style-type: none"> Meldingen registreren Verbaliseren Einde maken aan Concrete overlast Melding doorgeven aan Deelgemeente 	1^e keer: Deelgemeente registreert en maakt afspraken met exploitant om overlast te beëindigen; 2^e keer (geen verbetering): Bestuurlijke waarschuwing; 3^e keer (nog geen verbetering): Sluiting maximaal 12 maanden ²

^{1[1]} Voor overtredingen door coffeeshopexploitanten van voorschriften die niet nadrukkelijk worden genoemd in dit handhavingarrangement (bijvoorbeeld schietincidenten, steekincidenten, vechtpartijen etc.) worden bestuurlijke maatregelen bepaald aan de hand van het handhavingarrangement behorend bij de Handhavingmodule onderdeel van het Rotterdams Horecabeleid.

^{2[2]} Maximaal 12 maanden wil zeggen: uitgangspunt is sluiting voor 6 maanden, sluiting voor 3 maanden indien reden voor matiging; sluiting voor 12 maanden indien reden voor verscherping.

³ Na intrekking van de exploitatievergunning terugkeer van een coffeeshop in dezelfde inrichting niet mogelijk.

Tabel II

Overtredingen/andere bepalingen	Politie/toezichthouder	Bestuur
Voor publiek toegankelijke gebouwen, zonder vergunning voor coffeeshops: <ul style="list-style-type: none"> • Drugs aanwezig 	1^e (en volgende) keer: <ul style="list-style-type: none"> • Verbaliseren/ informeren OM • Voorstel bestuurlijke Maatregel • Eventueel inbeslagname • Bij acute noodzaak: directe sluiting op grond van artikel 2 Politiewet tot het moment van sluiting artikel 13b Opiumwet 	1^e keer: Bestuurlijke waarschuwing 2^e keer: Sluiting maximaal 12 maanden ⁴ 3^e keer: Sluiting onbepaalde tijd
Voor publiek toegankelijke gebouwen, zonder vergunning voor coffeeshop: <ul style="list-style-type: none"> • Drugs handel 	1^e (en volgende) keer: <ul style="list-style-type: none"> • Verbaliseren en informeren OM • Voorstel bestuurlijke maatregel • Inbeslagname • Bij acute noodzaak: directe sluiting op grond van artikel 2 Politiewet tot het moment van sluiting artikel 13b Opiumwet 	1^e keer: Sluiting maximaal 12 maanden 2^e keer: Sluiting voor onbepaalde tijd

⁴ Daar waar relevant volgt eveneens intrekken van de exploitatievergunning; voor horeca-inrichtingen of seksinrichtingen zijn namelijk de te ondernemen stappen tevens beschreven in het handhavingarrangement dat is opgenomen in respectievelijk het Rotterdams Horecabeleid of het Rotterdams Prostitutiebeleid.