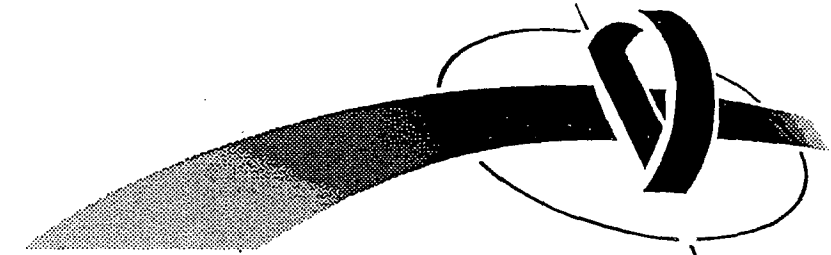


bijlage: 2

2.2



D E V E N T E R

SECTOR
BURGER & BESTUUR

NOTA

COFFEESHOPBELEID

INHOUDSOPGAVE

0.	Inleiding	1
1.	Het landelijke drugsbeleid.....	1
2.	Het gemeentelijke drugsbeleid.....	1
3.	De evaluatie van het gemeentelijke beleid.....	2
4.	Profiel van de (lokale) softdrugsmarkt.....	2
5.	Uitgangspunten en doelstellingen van het coffeeshopbeleid.....	3
6.	Criteria en voorwaarden voor coffeeshops.....	4
6.1	De begrippen verkooppunt, coffeeshop en overlast.....	4
6.2	Vestigingseisen.....	5
6.3	Exploitatie-eisen.....	7
7.	Het wettelijke instrumentarium.....	8
7.1	Landelijke regelgeving.....	8
7.2	Lokale regelgeving.....	9
7.3	Handhaving.....	10
8.	De huidige verkooppunten en het overgangsregime.....	10
9.	De implementatie van het coffeeshopbeleid.....	11
10.	Van coffeeshopbeleid naar integraal drugsbeleid.....	12
	Literatuurlijst	12



0. Inleiding

- Verdovende middelen zijn in Nederland op grond van de Opiumwet verboden. Desondanks wordt er een onderscheid gemaakt tussen drugs met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid, zoals heroïne, cocaïne, XTC, opium e.d. (zgn. **harddrugs**) en hennep- of cannabisproducten waarvan de risico's minder groot worden geacht, zoals hasj en weed of marihuana (zgn. **softdrugs**). In deze nota gaat het uitsluitend om de regulering van de verkoop van deze softdrugs.

1. Het landelijke drugsbeleid

Het Nederlandse drugbeleid is gericht op ontmoediging van drugsgebruik en schadebeperking met het oog op de bescherming van de volksgezondheid. De kabinetsnota over het Nederlandse drugbeleid: Continuïteit en verandering (in het vervolg van deze notitie aangehaald als: **de Drugnota**), zoals in april 1996 door de Tweede Kamer in hoofdlijnen werd aanvaard, schetst het huidige rijksbeleid met betrekking tot de drugs. De regering wijst legalisering van drugs af; de handel in hard- en softdrugs, alsmede het aanwezig hebben daarvan, blijft volgens de Opiumwet verboden maar in de praktijk ondernemen politie en justitie geen actie tegen handel en gebruik van kleine hoeveelheden softdrugs.

Over de coffeeshops stelt de Drugnota dat de coffeeshop een positieve bijdrage heeft geleverd aan de gewenste scheiding van de detailhandelmarkten in soft- en harddrugs. Aan de andere kant signaleert de Drugnota dat de coffeeshops in Nederland zijn toegenomen in tal en last. Uiteindelijke bepleit de Drugnota een lokale regulering van de coffeeshop op het punt van vestiging en exploitatie, evenals een adequate handhaving. Gemeentebestuur, politie en Openbaar Ministerie (O.M.) zouden zo'n coffeeshopbeleid op lokaal niveau moeten vaststellen en uitvoeren. Opsporing en vervolging van drugsovertredingen gebeurt volgens de richtlijnen van het O.M.

Op 11 september 1996 heeft het College van Procureurs-Generaal, de landelijke leiding van het Openbaar Ministerie (OM), nieuwe richtlijnen vastgesteld voor de strafrechtelijke handhaving van het drugsbeleid en gebaseerd op de Drugnota (in het vervolg van deze notitie aangehaald als: **de OM-richtlijn**). Bij de totstandkoming van deze nota is met de inhoud van deze richtlijnen rekening gehouden.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat er wetsvoorstellen zijn ingediend die tot doel hebben de burgemeester bevoegdheden te geven met betrekking tot het sluiten van woningen in geval van drugsoverlast. Deze voorstellen komen verderop in deze nota aan de orde.

2. Het gemeentelijke drugsbeleid

In januari 1990 heeft de gemeente gekozen voor een gedoogbeleid ten aanzien van softdrugs. De belangrijkste uitgangspunten waren: streven naar drie verkooppunten met een horeca- of winkelfunctie in de binnenstad. Dit beleid zou vooral via de toenmalige Algemene Politieverordening uitgevoerd moeten worden en wel via een ruime interpretatie van het begrip vergunningplichtige inrichting. Dit heeft geleid tot een APV-vergunning voor een verkooppunt/coffeeshop in de Nieuwstraat. Bij een ander verkooppunt in de Smedenstraat bleek dat het juridische instrumentarium ontbrak om effectief te kunnen optreden tegen drugshandel vanuit een woning. Ook bleek de uitvoering van dit gedoogbeleid een onevenredige inzet van politiecapaciteit te vergen.

In februari 1994 hebben B&W daarom, met consulering van de betrokken raadscommissies, gekozen voor een meer passief beleid, gericht op de bestrijding van overlast als gevolg van drugshandel en -gebruik. Daartoe werd een zgn. drugsoverlastbepaling opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening. Ook werden er in het driehoeksoverleg tussen burgemeester,

Openbaar Ministerie en politie afspraken gemaakt die zouden moeten leiden tot het uitwerken van dit beleid in de vorm van een draaiboek. In het draaiboek zouden de volgende zaken aan de orde moeten komen: het verschil tussen subjectieve en objectieve overlast, het belang van dossieropbouw (klachtenregistratie e.d) om juridisch op te kunnen treden, het belang van een goede informatievoorziening bij de politie etc. In dat kader werd het team drugs en fraude van de politie Deventer aangewezen als centraal meldpunt voor informatie en klachten over drugs.

3. De evaluatie van het gemeentelijke beleid

De uitvoering van het beleid uit 1994 komt er op neer dat gemeente en politie actief worden wanneer uit klachten of uit andere informatie blijkt dat er op een bepaalde plek door de handel in softdrugs overlast werd veroorzaakt. De praktijk laat zien dat er in Deventer een markt is voor softdrugs. Op diverse locaties vindt verkoop van softdrugs plaats. Meestal wordt op die locaties tevens gelegenheid gegeven ter plekke softdrugs (en ook alcoholvrije drank) te gebruiken. In die zin hebben deze gelegenheden dus tevens een zekere sociale functie en kennen verkooppunten soms zelfs een eigen klantenkring. Tegelijkertijd functioneren deze verkooppunten op dit moment in een beleidsvacuüm. Vanwege het ontbreken van een coffeeshopbeleid vindt er geen enkele sturing plaats ten aanzien van vestiging en exploitatie, afgezien van een zeker toezicht van de politie op de naleving van de AHOJ-G-criteria.

Het nadeel van dit beleid is dat er geen sturing wordt gegeven aan de vestiging en exploitatie van verkooppunten; dit kan niet alleen leiden tot een onbeperkte uitbreiding van het aantal verkooppunten van softdrugs, maar ook tot de vestiging van verkooppunten op ongeschikte locaties en tot ongewenste activiteiten en ontwikkelingen in of rond verkooppunten. Vanuit een oogpunt van beheersbaarheid is daarom eind 1995 in de driehoek afgesproken het gemeentelijk beleid te evalueren, binnen de randvoorwaarden van de Drugnota.

In dat kader is, op initiatief van de burgemeester, op 15 april 1996 een studiebijeenkomst over het Deventer drugsbeleid georganiseerd. Doelstelling van die bijeenkomst was het verkrijgen van draagvlak voor het uiteindelijke beleid door vertegenwoordigers van diverse groeperingen en instanties daadwerkelijk en actief te betrekken bij de beleidsvorming en beleidsvoorbereiding. Voor die bijeenkomst zijn, naast instanties zoals het Openbaar Ministerie, de politie, de Instelling Verslavingszorg Stedendriehoek (IVS) en de gemeente, ook wijkbewoners, raadsleden, en vertegenwoordigers van de binnenstadondernemers uitgenodigd. Op deze studiebijeenkomst werden werkbezoeken afgesproken naar Bussum en Zwolle, naar de politie en naar het IVS. Dit heeft geleid tot een nieuwe discussiebijeenkomst waarin de inhoud van het coffeeshopbeleid centraal stond.

4. Profiel van de (lokale) softdrugsmarkt

De decriminalisering van het bezit van softdrugs in 1976 heeft niet geleid tot een stijging van het gebruik, alhoewel de laatste jaren weer sprake is van een toename. Het gebruik lijkt primair te worden bepaald door trends binnen de (internationale) jongerencultuur en door andere autonome ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de aard en omvang van de langdurige werkloosheid onder jongeren. Het drugsbeleid van de (lokale) overheid en de daarmee samenhangende beschikbaarheid van drugs lijkt weinig invloed te hebben op het gebruik. Het Nederlands Instituut voor Alcohol en Drugs (NIAD) schat het totaal aantal personen in Nederland dat regelmatig cannabis gebruikt op 675.000. Het overwegende consumptiegebruik is recreatief van aard. Onder specifieke groepen jongeren, zoals chronische spijbelaars en zwerfjongeren, is het gebruik van cannabis wel bijzonder hoog en intensief te noemen.

De huidige kennis over de risico's van cannabisgebruik geeft het volgende beeld. Cannabisgebruik is niet een opstap naar gebruik van harddrugs (de zgn. "stepping stone-theorie"). Psychische afhankelijkheid kan voorkomen, maar is qua frequentie en mate niet vergelijkbaar met de psychische afhankelijkheid rond het gebruik van middelen als heroïne, cocaïne, alcohol of nicotine. Cannabisgebruik roept minder agressiviteit op dan alcoholgebruik. Daarom bestaat er weinig bezwaar tegen een recreatief gebruik van cannabis. Toch past ook ten aanzien van het gebruik van cannabis in combinatie met tabak enige voorzichtigheid. Daarnaast past voorzichtigheid bij het gebruik onder jongeren. In deze levensfase vertonen jongeren vaak experimenteergedrag en worden risico's verkend. In een situatie dat perspectieven op duurzaam werk ontbreken, en het uitzicht op de daarbij behorende maatschappelijke status en sociale relaties dus onzeker is, zijn de kansen op excessief cannabisgebruik onder die jongeren groter.

Geschat wordt dat er in Deventer ongeveer drieduizend gebruikers van softdrugs zijn. Dit aantal neemt sinds enige jaren toe. Er zijn meer mannelijke dan vrouwelijke softdrugsgebruikers en de benedengrens ligt qua leeftijd bij ongeveer 15 jaar. De verkooppunten worden vooral bezocht door jongeren in de leeftijd van 15 tot en met 21 jaar. Deze jongeren komen niet alleen in de coffeeshop om softdrugs te kopen of te gebruiken, maar ook vanwege de mogelijkheden tot ontspanning en sociaal contact. In die zin voorzien de coffeeshops in Deventer in de sociale en recreatieve behoefte van jongeren.

5. Uitgangspunten en doelstellingen van het coffeeshopbeleid

Een belangrijke doelstelling van een gemeentelijk coffeeshopbeleid, naast het gezondheidsaspect, is het beschermen van het woon- en leefklimaat en het tegengaan en bestrijden van overlast en aantastingen van de openbare orde. Immers, de handel in en het gebruik van softdrugs kan gepaard gaan met negatieve randverschijnselen zoals overlast in de omgeving, de achteruitgang van een buurt, gevoelens van onveiligheid, criminele activiteiten e.d. Het is van belang een zodanig beleid te voeren dat zulke situaties zoveel mogelijk worden voorkomen en dat, waar nodig, ook effectief kan worden opgetreden.

Uitgangspunt van dat beleid is de vrije marktwerking waarbij de overheid zich op het punt van de coffeeshops beperkt tot een sturend en regulerend optreden. Een verdergaande betrokkenheid van de overheid bij coffeeshops (het model-Bussum) wordt onwenselijk en onnodig geacht.

Onwenselijk, vanwege het feit dat sprake is en blijft van activiteiten die strafbaar zijn en blijven. Vooral vanwege het feit dat een landelijke regeling voor de aanvoer van softdrugs naar de coffeeshop ontbreekt (de "achterdeur-problematiek"), is er sprake van bijzonder smalle marges. Kamervragen over de aanpak in Delfzijl, alsmede recente waarschuwingen van de Procureurs-Generaal over dergelijke experimenten, onderschrijven dit.

Onnodig, omdat de drugsproblematiek in Deventer niet tot een dergelijke aanpak noopt, terwijl zo'n aanpak zich evenmin verdraagt met de "terugtrekkende" rol van de gemeentelijke overheid. Ook bij andere riskante genotsmiddelen, zoals alcohol (de horeca) en tabak, kennen we het uitgangspunt van de vrije markt en beperkt de overheid zich tot een hooguit sturende en regulerende rol. Er is geen enkele reden om op dit moment te veronderstellen dat een dergelijke aanpak van coffeeshops niet voldoende effectief zou zijn. Een laatste pragmatische reden betreft het feit dat een dergelijk beleid zou moeten leiden tot het sluiten van alle bestaande verkooppunten hetgeen alleen al in juridisch opzicht een lastige klus zou worden.

Dit leidt tot de volgende doelstellingen van het coffeeshopbeleid:

- a. de bescherming van het woon- en leefklimaat en de openbare orde door normering, regulering, controle en spreiding;
- b. een doelmatige en doeltreffende aanpak van overlast in en rondom coffeeshops, via een samenstel van bestuurlijke en strafrechtelijke instrumenten en een adequate handhaving;

Aan de andere kant ligt er een relatie met het verslavingsbeleid. Vanuit deze invalshoek kunnen twee andere doelstellingen worden toegevoegd:

- c. het ontmoedigen van het gebruik van softdrugs als riskant genotsmiddel, onder meer door voorlichting;
- d. indien men softdrugs gebruikt, het beperken van gezondheidsrisico's door een gerichte preventie en zorg bij de gebruikers.

Deze doelstellingen leiden er toe dat de verkoop van softdrugs in Deventer uitsluitend wordt toegestaan, indien en voorzover deze verkoop plaatsvindt in een coffeeshop die aan een aantal criteria voldoet. De handel in softdrugs vanuit andere verkooppunten dan coffeeshops is niet toegestaan. Ook de OM-richtlijn sluit de handel in softdrugs vanuit andere verkooppunten dan coffeeshops uit.

De meeste coffeeshops lijken op horecabedrijven. Echter, er zijn essentiële verschillen. Zo is het wenselijk dat er, als pendant van het coffeeshopbeleid, expliciet wordt vastgesteld dat er in de horeca geen handel in softdrugs plaats mag vinden. Dit is al verboden via de eerdergenoemde OM-richtlijn, maar is ook vanuit de gemeentelijke optiek noodzakelijk om zowel bij de behandeling van vergunningaanvragen, als bij de exploitatie, duidelijkheid te hebben over het soort bedrijf waar sprake van is: een coffeeshop, waar softdrugs verkocht worden of een horecabedrijf, waar de verkoop van softdrugs niet toegestaan is. Daarom zal een exploitant die zich ergens wil vestigen, vanaf het eerste moment duidelijk moeten zijn over de aard van zijn activiteiten. Afhankelijk van de keuze wordt er een verschillend procedureel traject ingezet met deels dezelfde, maar deels ook verschillende toetsingscriteria. Er kan geen vergunning verleend worden voor de verkoop van softdrugs in coffeeshops, omdat de verkoop van softdrugs formeel in strijd is en blijft met de Opiumwet. Desondanks blijkt uit de jurisprudentie dat het wel mogelijk is om ter bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat een gemeentelijk vergunningstelsel in te voeren voor de exploitatie van inrichtingen zoals horecabedrijven en coffeeshops. In paragraaf 7.2 zal hier nader op worden ingegaan.

6. Criteria en voorwaarden voor coffeeshops

De vormgeving van het drugsbeleid berust voor een belangrijk deel bij de gemeente. Tot nog toe kon de gemeente uitsluitend optreden indien er sprake was van overlast. De uitvoering van het drugsbeleid ligt voor een belangrijk deel bij de politie. De handhaving van de Opiumwet is het domein van het Openbaar Ministerie (O.M.). Een goede afstemming van deze elementen in het toekomstige coffeeshopbeleid, met inbrenging van de straf- en bestuursrechtelijke wensen en eisen, is dan ook nodig. De OM-richtlijn en de gemeentelijke criteria zullen tezamen het Deventer coffee-shopbeleid vormen. De OM-richtlijn komt in hoofdstuk 7.1 aan de orde. Na een aantal begripsbepalingen komen de gemeentelijke criteria hieronder aan de orde.

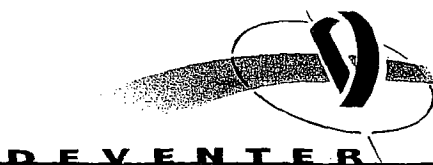
6.1 De begrippen verkooppunt, coffeeshop en overlast

a. Verkooppunten:

Onder "verkooppunten" wordt in deze nota verstaan: alle plekken en lokaties, gedoogd en illegaal, waar of van waaruit op enig moment feitelijk handel in softdrugs plaatsvindt: coffeeshops, woningen, horecabedrijven, de straat etc.

b. Coffeeshops:

Onder "coffeeshop" wordt in deze notitie verstaan: een verkooppunt waar de handel in en het gebruik van softdrugs zal worden toegestaan, indien en voorzover men voldoet aan de criteria en voorwaarden. Indien en voorzover de OM-richtlijn dit mogelijk maakt, kan ook een verkooppunt



kan ook een verkooppunt waar de activiteiten beperkt blijven tot de verkoop van softdrugs voor gebruik elders dan ter plaatse (afhaalcentrum/winkel), onder omstandigheden worden toegestaan, en valt dan tevens onder de werking van deze nota.

Een coffeeshop kan een andere naam voeren en zich etaleren als koffie- of theehuis, besloten dartclub o.i.d. Tegelijkertijd kennen we reguliere horecabedrijven die zich koffieshops noemen maar zich qua bedrijfsvoering beperken tot de verkoop van koffie, thee en andere alcoholvrije drank; uiteraard vallen deze horecabedrijven niet onder het begrip "coffeeshop".

c. Overlast:

In het huidige beleid wordt expliciet gesteld dat het drugsprobleem vooral een overlastprobleem is. De betekenis van het begrip overlast geeft vaak aanleiding tot misverstanden. Daarom wordt op deze plaats nader ingegaan op deze betekenis.

De term "overlast" omvat een veelheid aan feitelijke en vermeende gedragingen die als onaangenaam, ongewenst, lastig, hinderlijk of bedreigend worden ervaren. Zo zouden bezoekers van coffeshops overlast veroorzaken omdat ze bij omwonenden en voorbijgangers gevoelens van angst en onbehagen oproepen. Ook het op straat samenscholen van groepen drugsgebruikers, al dan niet in combinatie met openlijk gebruik van drank en drugs, wordt vaak als overlast ervaren.

Deze gevoelens hangen samen met het feit dat het gebruik van drugs in onze samenleving niet als een normaal geaccepteerde activiteit wordt beschouwd. Sommigen wijzen in dit verband op een afnemende maatschappelijke tolerantie ten opzichte van drugsgebruikers en wijzen op het gevaar dat maatschappelijke gevoelens van onveiligheid eenzijdig op drugsgebruikers worden geprojecteerd.

In deze nota, en straks bij de uitvoering van het beleid, wordt uitgegaan van een beperkter overlastbegrip, te vergelijken met de overlast rond horecabedrijven. Net als bij de horeca worden er in het kader van de rechtsbescherming hoge eisen gesteld aan de onderbouwing van juridische maatregelen tegen bv. een coffeeshop. De "bewijsvoering" van overlast moet bestaan uit politierapporten, processen-verbaal e.d. die berusten op feitelijke, objectieve en controleerbare gegevens over parkeeroverlast, geluidshinder, vervuiling e.d. Maar ook (dreigende) aantasting van de openbare orde door criminele activiteiten zoals heling, geweldsdelicten, handel in vuurwapens of harddruggebruik of -handel kunnen reden zijn om de coffeeshop te sluiten.

Klachten van omwonenden en anderen moeten worden geregistreerd en geverifieerd en worden meegenomen bij de opbouw van een dossier, dat uiteindelijk als basis kan dienen voor het in stelling brengen van juridische maatregelen. Gevoelens van onveiligheid die niet worden ondersteund door objectieve feiten, zijn in juridische procedures niet bruikbaar.

6.2 Vestigingseisen

6.2.1 geen verkooppunten in woningen

Verkooppunten in woningen zullen niet worden gedoogd. Vanuit oogpunt van controle en beheersbaarheid, en teneinde overlast en aantasting van woon- en leefklimaat te voorkomen, is de handel in softdrugs in of vanuit een woning onwenselijk.

Dit betekent voorts dat er ook geen sprake kan zijn van een combinatie van coffeeshop en woning. Een coffeeshop moet ruimtelijk en fysiek volkomen afgescheiden zijn van eventuele andere delen van het pand, waar bijvoorbeeld gewoond wordt; de lokaliteiten die als coffeeshop worden gebruikt en de lokaliteiten die als woning worden gebruikt, moeten gescheiden toegangsdeuren hebben. Uit het verleden is gebleken dat een dergelijke scheiding tussen coffeeshop en wonen noodzakelijk is om problemen te voorkomen bij de sluiting van coffeshops die zich niet aan de afspraken houden.

6.2.2 geen verkooppunten bij scholen e.d.

De vestiging van een coffeeshop in de directe nabijheid van een school, een jongerencentrum of een andere locatie waar jongeren beneden de 18 jaar bijeen komen, is niet toegestaan. In het kader van de ontmoediging van het gebruik van een riskant genotmiddel als softdrugs, moet een ongewilde en onbedoelde confrontatie van jongeren met coffeeshops en softdrugs, voorkomen worden. Het is niet wenselijk om een exacte afstand in meters te noemen omdat veel afhangt van de exacte situering van coffeeshop en school ten opzichte van elkaar.

6.2.3 coffeeshops en horecabestemming

Om op voorhand te voorkomen dat coffeeshops gevestigd gaan worden op lokaties die ongeschikt zijn, wordt voorgesteld als uitgangspunt te nemen dat coffeeshops alleen gevestigd kunnen worden in panden met een horecabestemming. In concrete gevallen kan de mogelijkheid van ontheffing of vrijstelling van het bestemmingsplan in overweging worden genomen, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het concrete geval.

6.2.4 woon- en leefklimaat

Indien er op een pand een horecabestemming rust, betekent dat niet automatisch dat daar dus een coffeeshop gevestigd mag worden. In ieder concreet geval wordt getoetst of de vestiging en exploitatie van een coffeeshop zich ook verdraagt met het woon- en leefklimaat in de omgeving van de coffeeshop. Op basis van het APV-regime voor horecabedrijven, zal rekening worden gehouden met het karakter van de wijk of straat waar de coffeeshop gevestigd zal worden en met de spanning waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds bloot staat. In dat kader is ook een geografische spreiding van coffeeshops wenselijk.

6.2.5 maximumstelsel

Om wildgroei van coffeeshops te voorkomen, verdient het aanbeveling om aan het beleid een maximumstelsel te koppelen. Bij het bepalen van het maximum dient de beheersbaarheid van de overlast voorop te staan.

Overschrijding van het maximum zal al snel leiden tot een aantasting van de openbare orde c.q. het woon- en leefklimaat en levert zodoende een grond op om tot sluiting van illegale verkooppunten over te gaan. In Zwolle is zo'n maximumstelsel door de bestuursrechter juridisch getoetst en overeind gebleven.

Anderzijds moet het aantal niet te laag zijn om criminalisering en verschuiving van de handel naar drugspannen, café's of de straat te voorkomen. Er moet dus sprake zijn van een voldoende aanbod om aan de kennelijke behoefte aan softdrugs in Deventer te voldoen. Uit de dossiers blijkt dat het aantal bedrijfsmatige verkooppunten in Deventer gedurende minimaal de afgelopen tien jaar steeds rond de vijf heeft geschommeld. Tegelijkertijd kan vastgesteld worden dat de overlastproblematiek, afgezien van incidenten, bij dit aanbod beheersbaar was.

Vanuit deze benadering wordt het maximum voorlopig op vijf coffeeshops gesteld.

Verderop in deze notitie zal het overgangsregime voor de huidige verkooppunten aan de orde komen; deze verkooppunten zullen een redelijke periode de gelegenheid krijgen te voldoen aan alle eisen en criteria. Op de peildatum kan de balans worden opgemaakt en kan worden vastgesteld hoeveel van de huidige verkooppunten op welke lokaties in aanmerking komen voor een vergunning. Op dat moment zal door de lokale driehoek worden bekeken of een bijstelling van het maximum van vijf noodzakelijk of wenselijk is. Er is dus sprake van een flexibel maximum dat, afhankelijk van aanbod en ontwikkelingen, altijd bijgesteld zal kunnen worden.



6.3 Exploitatie-eisen

6.3.1 exploitant en personeel

De "exploitant" is degene die de coffeeshop exploiteert, op wiens naam de coffeeshop geëxploiteerd wordt en degene op wiens naam de exploitatievergunning gesteld zal worden.

Het "personeel" omvat al degenen die feitelijk in de coffeeshop werkzaam zijn of werkzaamheden verrichten: de beheerder (degene die de dagelijkse en directe leiding van de coffeeshop heeft; dat kan ook de exploitant zelf zijn), andere werknemers van de exploitant en alle anderen die in de praktijk in de coffeeshop werkzaamheden verrichten.

a. criminele antecedenten

Zowel de exploitant als het personeel mag in de afgelopen vijf jaar geen justitiële antecedenten hebben die verband houden met harddrugs, heling, geweldsdelicten of handel in vuurwapens.

Deze voorwaarde is van belang in het kader van het weren van ernstige vormen van criminaliteit uit de coffeeshop. Desondanks is enige nuancering op zijn plaats: het is altijd mogelijk dat, vanwege de antecedenten van degenen die achter de exploitatie van een coffeeshop zitten, gewerkt wordt met stromannen. Dit valt in de praktijk vrijwel niet te bewijzen.

b. eindverantwoordelijkheid exploitant

De exploitant is verantwoordelijk voor de naleving van alle eisen en voorwaarden; deze verantwoordelijkheid omvat tevens het handelen en nalaten van het personeel.

c. personeelslijst

De politie moet te allen tijde beschikken over een personeelslijst d.w.z. een lijst met de persoonsgegevens van al het personeel van de exploitant. De exploitant is verantwoordelijk voor het verschaffen van deze lijst aan de politie én voor het tijdig actualiseren van de lijst.

6.3.2 open karakter en vrij toegankelijk

Er moet sprake zijn van open inrichtingen die vrij toegankelijk zijn. Verkoop en gebruik achter gesloten deuren en geblindeerde ramen roept eerder argwaan en gevoelens van onveiligheid op bv. bij omwonenden. Een dergelijke praktijk belemmert bovendien het toezicht en de controle op de naleving van afspraken, op criminele randactiviteiten en op overlast.

6.3.3 alcoholvrije inrichting

Geen verstrekking van alcoholhoudende drank in een coffeeshop. Gebruik van softdrugs in combinatie met alcohol is vanuit een oogpunt van overlastbestrijding ongewenst in verband met drinkende bezoekers, geschreeuw, urineren, agressief gedrag e.d. Koffieshops zijn daarom alleen mogelijk in combinatie met de verkoop van alcoholvrije dranken.

6.3.4 geen overlast

De exploitatie van de coffeeshop mag op geen enkele wijze hinder of overlast voor de omgeving veroorzaken of anderszins met zich meebrengen. In dat kader worden adequate maatregelen en inspanningen van de exploitant verwacht, die niet beperkt hoeven te blijven tot (bezoekers van de) coffeeshop zelf. De zorgplicht strekt zich óók uit tot de directe omgeving van de coffeeshop zodra sprake is van vormen van overlast die direct dan wel indirect te maken hebben met (bezoekers van) de coffeeshop.

6.3.5 geen terras en geen kansspelautomaten

Om ongewenste en onbedoelde confrontaties tussen coffeeshopbezoekers en anderen te voorkomen, is het niet mogelijk om bij een coffeeshop een terras te exploiteren.

Conform het gestelde in de Drugnota is de plaatsing van kansspelautomaten zoals bedoeld in de Wet op de Kansspelen niet toegestaan.

6.3.6 geen ontheffing sluitingsuur

Analoog aan het sluitingsuur voor de reguliere horeca, wordt het sluitingsuur van coffeeshops op 01.00 uur gesteld. Vanuit het belang van het woon- en leefklimaat is het niet mogelijk langer open te zijn.

6.3.7 controle en toezicht

Politie-ambtenaren, incl. politie-surveillanten en stadswachten, moeten te allen tijde onbelemmerd en ongehinderd toegang hebben tot de coffeeshop.

6.3.8 afstemming en samenwerking

De (preventie-) medewerk(st)ers van de Instelling Verslavingszorg Stedendriehoek (IVS) moeten ongehinderd toegang hebben tot de coffeeshop.

Daarnaast moet op nader uit te werken wijze medewerking verleend worden aan activiteiten op het gebied van voorlichting, signalering en doorverwijzing. Tevens moet voldoende informatie- en voorlichtingsmateriaal aanwezig zijn.

7. Het wettelijke instrumentarium

7.1 Landelijke regelgeving

7.1.1 de Opiumwet

De artikelen 2 en 3 van de Opiumwet stellen o.a. het verkopen van verdovende middelen strafbaar. Hieronder vallen zowel de harddrugs (genoemd in Lijst I: heroïne, cocaïne, amfetaminen e.d.) als de softdrugs (genoemd in Lijst II: de cannabisproducten hasjiesj en marihuana).

De procureurs-generaal bij de gerechtshoven hebben in 1976 prioriteiten aangebracht bij de strafrechtelijke handhaving van de Opiumwet; bovendien hebben zij een gedoogbeleid met betrekking tot coffeeshops vastgesteld. Hoewel er sprake is van overtreding van de Opiumwet door een coffeeshophouder en zijn klanten, wordt hier een lage opsporingsprioriteit aan toegekend en wordt er niet vervolgd indien men zich houdt aan de zgn. AHOJ-G-criteria. Deze criteria zijn in 1991 door het Openbaar Ministerie tot landelijk beleid verheven.

Op 11 september 1996 heeft het College van Procureurs-Generaal, de landelijke leiding van het Openbaar Ministerie (OM) nieuwe richtlijnen vastgesteld, die op 1 oktober 1996 van kracht zijn geworden:

- a. geen Affichering: geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende coffeeshop;
- b. geen Harddrugs;
- c. geen Overlast in de vorm van parkeeroverlast, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten;
- d. geen verkoop aan Jeugdigen én (*nieuw*) geen toegang aan jeugdigen tot een coffeeshop: strikte handhaving van de leeftijdsgrens van 18 jaar;
- e. geen verkoop van Grotere hoeveelheden dan (*nieuw*) 5 gram per transactie; transactie is alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag m.b.t. eenzelfde koper.
- f. (*nieuw*) de maximale handelsvoorraad van een coffeeshop is 500 gram.

Verder stelt de OM-richtlijn dat het beleid inzake coffeeshops moet worden vormgegeven in het lokale driehoeksoverleg. Daarbij zal de onwenselijkheid van de combinatie van de verkoop van alcohol en softdrugs door het OM worden benadrukt.

Op het punt van de cannabisteelt wordt prioriteit gelegd bij de aanpak van de bedrijfsmatige teelt waarbij de richtlijn enkele criteria noemt met behulp waarvan het al dan niet bedrijfsmatige karakter = kan worden beoordeeld. De aanpak van de teelt van een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik (tot 5 planten) heeft in beginsel geen prioriteit.

In dit verband kan nog worden opgemerkt dat een wijziging van de Opiumwet wordt voorbereid waarbij de burgemeester via artikel 13B de bevoegdheid krijgt voor publiek toegankelijke lokalen te sluiten indien men handelt in strijd met de gedoogcriteria van het O.M. of met de gemeentelijke voorschriften. Hiermee wordt een bestuursrechtelijk instrument toegevoegd aan de tot nog toe uitsluitend strafrechtelijke handhavingketen van de Opiumwet.

7.1.2 Gemeentewet: sluiting van woningen

Tegelijkertijd moeten we constateren dat sprake is van een gebrekkig bestuurlijk-juridisch instrumentarium als het gaat om de aanpak van drugshandel in woningen. Ook de Drugnota heeft dit probleem onderkend. Op dit moment is een wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet in behandeling waarbij de burgemeester de bevoegdheid krijgt woningen te sluiten bij verstoring van de openbare orde als gevolg van gebruik van en handel in drugs. Ook is een verdergaand wetsvoorstel van de kamerleden Van Heemst en Korthals ingediend dat daarnaast bevoegdheden geeft voor de periode na de sluiting zoals tijdelijk beheer, vorderen en onteigening ("Wet Victor").

7.2 Lokale regelgeving

De gemeente beschikt over een scala aan bestuurlijk-juridische instrumenten die voor het bereiken van diverse doelen ingezet kunnen worden. Centraal staat daarin het bestemmingsplan en de exploitatie-vergunning. Daarom worden deze instrumenten hieronder behandeld. Voor wat betreft de overige instrumenten wordt verwezen naar het overzicht zoals de VNG dat in januari 1994 heeft geïnventariseerd en op een rij gezet. Dit overzicht kan als bijlage I bij deze nota worden opgevraagd bij de gemeente Deventer. De inzet van het juiste instrument is afhankelijk van de specifieke problematiek in het concrete geval. Afstemming over deze inzet is een zaak van gemeente, politie en Openbaar Ministerie.

7.2.1 het bestemmingsplan

Omdat het exploiteren van coffeeshops geen legale activiteit is, kunnen coffeeshops niet in bestemmingsplannen worden opgenomen. Als alternatief wordt voorgesteld aansluiting te zoeken bij de planologische regulering van de horeca. Dat houdt concreet in dat coffeeshops alleen gevestigd kunnen worden in panden met een horecabestemming.

7.2.2 De Algemene Plaatselijke Verordening: de exploitatie-vergunning

Artikel 2.3.1.2 vereist een vergunning van de burgemeester ten behoeve van de exploitatie van een "horecabedrijf". Uit de begripsomschrijving blijkt dat hier sprake is van een ruime definitie die meer soorten inrichtingen omvat dan wat doorgaans onder horecabedrijven begrepen wordt. Niet alleen horecabedrijven die alcohol schenken en alcoholvrije snackbars, eetcafe's en broodjeszaken vallen onder de definitie, maar ook afhaalcentra en sexclubs/-bioscopen vallen er onder. En uit de jurisprudentie blijkt dat het ook mogelijk is om coffeeshops onder dit stelsel te laten vallen.

Het motief van de APV-regeling is het voorkomen van een aantasting van de openbare orde en het woon- en leefklimaat. De vergunning wordt alleen verleend als aannemelijk is dat de vestiging van het horecabedrijf het woon- en leefklimaat in de naaste omgeving niet onevenredig aantast, waarbij gelet wordt op de aard van de inrichting, de te verwachten overlast, het karakter van de straat/wijk etc.

De vergunning wordt op naam van de exploitant en voor een concrete lokatie afgegeven, is niet overdraagbaar en zal voor coffeeshops gelden voor een periode van twee jaar.

Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. En een verleende vergunning kan worden ingetrokken. Tevens kan een horecabedrijf in de zin van de APV worden gesloten, indien de exploitatie wordt voortgezet terwijl er geen vergunning is of de vergunning is ingetrokken. Coffeeshops die niet voldoen aan de criteria kunnen dus worden gesloten, ofwel rechtstreeks, ofwel nadat eerst de vergunning is ingetrokken. Gelet op het juridische karakter van zo'n besluit, de zorgvuldigheidseisen die daaraan gesteld worden qua "bewijslast", het vereiste van de waarschuwing vooraf e.d., zal in het kader van de uitvoering van het coffeeshopbeleid een meer uitgewerkt sanctie- en sluitingsbeleid worden opgesteld.

De criteria voor coffeeshops, zoals geformuleerd in deze nota, kunnen beschouwd worden als een nadere invulling van de APV-criteria, vooral ook gelet op het identieke motief achter zowel de APV-regeling, als deze nota coffeeshopbeleid, namelijk de bescherming van het woon- en leefklimaat.

Op deze manier kan een instrumentarium dat al jaren wordt toegepast op reguliere horecabedrijven en aanverwante inrichtingen, ook toegepast gaan worden op coffeeshops, met dien verstande dat voor coffeeshops dus andere eisen en voorwaarden gaan gelden.

7.3 Handhaving

Een duidelijk handhavingsbeleid betekent dat er capaciteit moet worden gestoken in toezicht en controle op vergunningen, op de handel in softdrugs elders, op de naleving van de OM-richtlijn en van de lokale regelgeving. Er moeten consequenties worden verbonden aan overtreding van gestelde normen. De verwachting is dat de controle- en handhavingsinspanningen doelmatiger en doeltreffender kunnen zijn, zodra dit beleid is vastgesteld. Door dossiervorming, monitoring, handhaafbare criteria etc. is gerichtere capaciteitsinzet mogelijk. In het driehoeksoverleg worden afspraken gemaakt over een gedegen handhaving en de daartoe benodigde capaciteitsinzet. Minimaal twee keer per jaar zal een coffeeshop gecontroleerd moeten worden op de naleving van alle voorwaarden en criteria.

8. De huidige verkooppunten en het overgangsregime

Op dit moment zijn er zeven verkooppunten van softdrugs in Deventer. Met nadruk wordt opgemerkt dat het zeer waarschijnlijk is dat ook elders, in woningen of op andere plekken, handel in softdrugs plaatsvindt. Onderstaande verkooppunten hebben echter een min of meer bestendig en bedrijfsmatig karakter:

- a. De Blikken Deur (Nieuwstraat)
- b. Freak Brothers (Smedenstraat)
- c. De Stoomboot (Kazernestraat)
- d. De Sunrise (Hunneperkade)
- e. De Berenboot (Hunneperkade)
- f. International (Brinkgreverweg)
- g. Bull's Eye (Nieuwe Markt)

Het is dus de bedoeling zowel qua vestiging, als qua exploitatie, concrete eisen en voorwaarden te gaan stellen aan coffeeshops. Bij de invoering van deze eisen zijn twee situaties mogelijk:

- een aantal verkooppunten is gevestigd op lokaties die niet binnen het regime passen. Exploitanten van deze verkooppunten krijgen daarom één jaar de gelegenheid om, op eigen initiatief, een andere lokatie te vinden die wél aan alle eisen voldoet. Verkooppunten die na dat jaar (nog) niet voldoen aan het nieuwe regime, zullen gesloten worden. Als peildatum geldt, uitgaande van een vaststelling van deze nota in de raadsvergadering van maart 1997), 1 april 1998.

Aleen voor wat betreft het verkooppunt dat thans gevestigd is naast een school (Bull's Eye aan de Nieuwe Markt 8), geldt dat het criterium van de afstand tot een school dermate van belang wordt geacht, dat alle activiteiten m.b.t. de verkoop van softdrugs in of vanuit dit verkooppunt op deze lokatie, direct na de vaststelling en invoering van het coffeeshopbeleid beëindigd zullen moeten worden. Vervolgens zal ook die exploitant een jaar de gelegenheid krijgen om een nieuwe lokatie te vinden.

- alle andere vestigings- en exploitatie-eisen worden van kracht, indien en zodra de exploitanten formeel zijn geïnformeerd over de inhoud van het beleid.

Het overgangsregime kan er toe leiden dat er op 1 april 1998 zeven coffeeshops aan alle eisen en voorwaarden voldoen, terwijl het maximumstelsel er maar maximaal vijf toestaat. In die situatie krijgt men toch een vergunning, maar zal er een "sterfhuis-constructie" worden gevolgd. Zodra een coffeeshop gesloten wordt, is er geen ruimte voor een nieuwe coffeeshop. Maar ook is het niet mogelijk een bestaande coffeeshop over te (laten) nemen door een nieuwe exploitant, zolang het feitelijk aantal coffeeshops boven het maximum zit.

9. De implementatie van het coffeeshopbeleid

Na de vaststelling van het beleid, moet de implementatie ter hand worden genomen. In dat kader kan de gemeente een verbindende en regisserende rol vervullen. Tegelijkertijd is duidelijk dat de gemeente niet bij alle onderdelen van het beleid een primaire rol vervult. Vooral bij de uitvoering en de handhaving van het beleid speelt de politie een primaire rol. Daarnaast speelt de verslavingsinstelling een belangrijke rol, mede gelet op de doelstellingen van het beleid op het punt van preventie en zorg.

Op beleidsniveau zou de coördinatie en afstemming van het coffeeshopbeleid, in het driehoeks-overleg moeten plaatsvinden, waarbij vooral in de fase van het overgangsregime dit beleid periodiek aan de orde gesteld moet worden.

Op uitvoeringsniveau zou de coördinatie en afstemming van het coffeeshopbeleid via een ambtelijke projectgroep gestalte kunnen krijgen, met in die projectgroep vertegenwoordigers van alle betrokken instanties. Deze projectgroep heeft de uitvoeringsregie waarbij de politie, in het verlengde van het meldpunt drugs, zal fungeren als centraal "loket" voor de (aspirant)-exploitanten van coffeeshops; alle contacten en communicatie met deze exploitanten zal dus via de politie lopen. Dit schept duidelijkheid naar exploitanten en voorkomt communicatiestoornissen tussen instanties onderling.

Bij de beleidsimplementatie kunnen we twee periodes onderscheiden:

- a. de periode van het overgangsregime;

In deze periode gaat het vooral om het begeleiden van het proces waarbij een aantal van de huidige verkooppunten toe kan groeien naar een status van gedoogde coffeeshop. Dat begint met het aanschrijven van de exploitanten teneinde hen formeel te informeren over de consequenties van het nieuwe beleid. En dat eindigt met het toetsen of coffeeshops voldoen en het vervolgens afgeven van een vergunning. Maar ook eventueel het inzetten van een procedure die moet leiden tot de sluiting van verkooppunten die geen aanspraak kunnen maken op het overgangsregime.

- b. de periode van de integrale invoering van het coffeeshopbeleid;

In deze fase gaat het om het inzetten van procedures die moeten leiden tot sluiting van verkooppunten die aanspraak konden maken op het overgangsregime, maar uiteindelijk op de peildatum niet voldoen. Het gaat ook om het opzetten van een systeem van toezicht en van samenwerking met coffeeshophouders, bv. via een periodiek overleg waarin ook kwaliteitselementen ingebracht kunnen worden.

Daarnaast moet er na de vaststelling van het coffeeshopbeleid een aantal uitvoeringsmaatregelen worden getroffen. Zo moeten in ieder geval de sluitingscriteria, het sanctiebeleid en de maatregelen

10. Van coffeeshopbeleid naar integraal drugsbeleid

In deze notitie gaat het om de regulering van het fenomeen van de coffeeshops. De notitie beperkt zich daarmee tot de aanbodkant van de softdrugsmarkt. Met een duidelijke standpuntbepaling over coffeeshops in Deventer wordt een belangrijke bouwsteen voor het drugsbeleid aangedragen. Andere bouwstenen zijn echter minstens zo belangrijk om terecht te kunnen komen bij een volwaardig en evenwichtig integraal drugsbeleid. In dat kader zouden de komende tijd ook andere bouwstenen aan het drugsbeleid moeten worden toegevoegd. In ieder geval moet het cement bestaan uit een goede samenwerking tussen alle partijen die bij het drugsbeleid betrokken zijn: gemeente, politie, Openbaar Ministerie en instellingen, op basis van heldere afspraken over ieders rol. Meer afstemming op basis van gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen zal bijdragen aan een integrale aanpak. De ambtelijke projectgroep, die zich zal bezig houden met de afstemming rond de uitvoering van het coffeeshopbeleid, zal tevens voorstellen gaan doen met betrekking tot de uitbouw naar een integraal drugsbeleid.

Literatuur

- Richtlijnen voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet; vastgesteld op 11.09.96, inwerkingtreding op 1.10.96.
(De nieuwe richtlijn van het Openbaar Ministerie inzake de strafrechtelijke handhaving van het drugbeleid)
- Notitie beleid ten aanzien van koffieshops van de gemeente Zwolle
- Drugsbeleid, met name ten aanzien van coffee-shops; VNG, januari 1994.
(VNG-notitie met bijlagen t.b.v. het opzetten van een gemeentelijk drugs- en coffeeshop-beleid)
- Kamerstukken 24699: Wijziging van de Gemeentewet, houdende opneming daarin van de bevoegdheid van de burgemeester om woningen,..... te sluiten.....
- Kamerstukken 24549: Voorstel van wet van de leden Van Heemst en Korthals tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met maatregelen tegen overlast bij gebruik van woningen,.....(Wet Victor)
- Het Nederlandse drugbeleid: continuïteit en verandering; september 1995.
(De kabinetsnota over het Nederlandse drugbeleid)
- Wolken boven koffieshops. IntraVal, bureau voor onderzoek & advies. (Augustus 1995)
Inventarisatie van overlast rond koffieshops en ontwikkelingen in gemeentelijk cannabisbeleid.

Deventer, februari 1997

NOTITIE HANDHAVING COFFEESHOPBELEID

In het kader van de uitvoering van het coffeeshopbeleid zijn er op dit moment vier vergunningen afgegeven voor coffeeshops die aan de eisen en voorwaarden voldoen. Op 1 april a.s. zal de balans worden opgemaakt en zullen de verkooppunten zonder vergunning gesloten worden. Uiteindelijk moet dit leiden tot coffeeshops die qua bedrijfsvoering en uitstraling op een goede wijze functioneren. Om dat te bereiken zal er na 1 april a.s. een periodiek overleg met de exploitanten van de coffeeshops ingesteld worden. Maar als sluitstuk van dit beleid is ook een adequate handhaving nodig. Op blz. 10 van de Nota coffeeshopbeleid staat vermeld dat in het driehoeksoverleg afspraken gemaakt moeten worden over: ".....een gedegen handhaving en de daartoe benodigde capaciteitsinzet."

Deze notitie bevat de afspraken die daarover zijn gemaakt tussen Openbaar Ministerie, politie en gemeente. De afspraken hebben betrekking op beide aspecten van handhaving: het toezicht op de naleving van het beleid (de controle), en het optreden in geval van overtredingen.

1. HANDHAVING: DE CONTROLE

Het toezicht op de naleving van het coffeeshopbeleid, de controle, is een taak en verantwoordelijkheid van de politie. Dat toezicht heeft betrekking op de volgende situaties:

1.1 Toezicht op coffeeshops

Dit toezicht betreft het controleren op de naleving van de eisen, die aan de coffeeshops zijn gesteld. Controle vindt op de volgende manieren plaats:

- * iedere coffeeshop zal minimaal twee keer per jaar door de politie gecontroleerd worden;
- * bij nieuwe coffeeshops zal deze controle (veel) frequenter plaatsvinden, bv. twee keer per maand gedurende het eerste jaar;
- * en ook bij klachten omtrent overlast en bij meldingen en signalen omtrent andere misstanden en incidenten rond coffeeshops, zal de politie reageren in de vorm van het onderzoeken van dergelijke informatie en, indien nodig, daartegen optreden;
- * in ernstige overlastsituaties zal er een lokaal driehoeksoverleg worden belegd om afspraken te maken over de aanpak.

Deze controle zal door de politie worden uitgewerkt in een uitvoeringsplan en voorts zal er periodiek verantwoording plaatsvinden over de uitvoering in de managementsrapportages.

In bijlage 1 zijn de geldende spelregels voor coffeeshops nog eens op een rij gezet, zoals deze voortvloeien uit enerzijds de Nota coffeeshopbeleid en de daarop gebaseerde exploitatie-vergunningen van de burgemeester, en anderzijds de zgn. AHOJ-G-criteria, zoals deze door het College van Procureurs-Generaal zijn vastgesteld in het kader van strafrechtelijke handhaving van de Opiumwet. Het in de bijlage genoemde overlast-criterium vraagt om een aparte toelichting.

1.1.1 Het overlast-criterium

Een belangrijk criterium in zowel de AHOJ-G-criteria, als de Nota coffeeshopbeleid, is het feit dat een coffeeshop geen overlast voor de omgeving mag veroorzaken. Een nadere uitleg van het begrip overlast in de context van het coffeeshopbeleid, is op z'n plaats omdat niet iedere klacht omtrent overlast kan leiden tot de onmiddellijke sluiting van een coffeeshop.

Veel hangt af van de aard, de frequentie en de ernst van de overlast. Immers, qua instrumentarium worden coffeeshops gelijkgeschakeld met horecabedrijven en horecabedrijven brengen vaak enige hinder voor de omgeving met zich mee als gevolg van bv. geluidhinder door komende en gaande



bezoekers, startende motoren e.d. Zolang de hinder rond een coffeeshop niet erger of anders is dan bij een gemiddeld horecabedrijf, is er geen sprake van overlast en dus ook geen overtreding van dit criterium.

Daarnaast is het zo dat de rechter eisen stelt aan de motivering van sluitingsbevelen en andere bestuurlijke maatregelen. In het kader van de rechtsbescherming heeft de coffeeshophouder, die beschikt over een vergunning van de burgemeester, namelijk een bepaalde rechtspositie. De "bewijsvoering" rond overlast moet dan ook bestaan uit deugdelijke bewijsstukken zoals politierapporten, processen-verbaal, verklaringen en klachten van omwonenden e.d. Concreet betekent dit dat er, even afgezien van hele ernstige zaken, bij overlastsituaties rond een coffeeshop eerst een dossier opgebouwd moet worden dat uiteindelijk dik genoeg moet zijn om een sluiting te kunnen rechtvaardigen.

De overlast moet objectief en overtuigend blijken en moet voldoende ernstig zijn om op te wegen tegen de in het geding zijnde (financiële) belangen van de coffeeshophouder. Gevoelens van onveiligheid, die niet ondersteund worden door controleerbare en verifieerbare feiten, zijn meestal niet genoeg om in juridische procedures een sluiting te kunnen dragen. Klachten van burgers omtrent hinder en overlast, die niet bevestigd worden door eigen waarnemingen van politiemensen en ander "bewijs" van de politie vormen een onvoldoende solide basis. Het is daarom belangrijk dat omwonenden e.d. klagen op het moment dat men overlast ervaart, en dus niet pas de volgende dag ! De politie zal als regel ook onmiddellijk reageren op zo'n klacht, hetgeen niet alleen kan leiden tot het doen beëindigen van acute overlastsituaties, maar het kan dus tevens een belangrijke bouwsteen zijn voor het dossier.

In dat verband kan ook anoniem geklaagd worden als er een gegronde vrees bestaat voor intimidatie of represailles. Indien op anonieme klachten en tips direct wordt gereageerd door de politie, en er worden overtredingen of misstanden geconstateerd, behoeft de identiteit van de klager geen rol te spelen in verdere procedures. Indien echter de bewijslast vooral van omwonenden moet komen, moet de identiteit in juridische procedures in beginsel bekend zijn, om de wederpartij in staat te stellen zich te verdedigen. Desondanks zijn er mogelijkheden om in ernstige gevallen toch de anonimiteit te waarborgen.

1.1.2 De maatregelen bij overlast

In de vergunningen voor coffeeshops is het criterium "overlast" als volgt uitgewerkt:

"De exploitant en/of beheerder dient erop toe te zien dat door de bezoekers van de inrichting geen hinder of overlast voor de woon- en leefomgeving wordt veroorzaakt. In dat kader worden adequate inspanningen en maatregelen van de exploitant verwacht."

Dat houdt dus in dat er bij voorkomende klachten, die naar het oordeel van de politie gegrond zijn, getracht zal worden dit criterium nader in te vullen in de vorm van zodanige afspraken met de exploitant, dat die specifieke hinder/overlast ophoudt dan wel vermindert. Desgewenst kunnen die afspraken vertaald worden in vergunningvoorschriften. De burgemeester heeft immers op grond van artikel 2.3.1.4 van de A.P.V. de bevoegdheid extra voorschriften aan een vergunning te verbinden.

Zolang de exploitant bereid is deze afspraken te maken én op te volgen, is er niets aan de hand. Maar indien de klachten aanhouden én de politie heeft de indruk dat de exploitant onvoldoende inzet en bereidheid toont, heeft de burgemeester op grond van datzelfde APV-artikel ook de bevoegdheid om de vergunning in te trekken indien de vergunninghouder de voorschriften overtreedt of indien de openbare orde/het woon- en leefklimaat dit vordert.

1.2 Toezicht op illegale handel in softdrugs

Complementair aan het coffeeshopbeleid is het beleidsuitgangspunt dat andere vormen van softdrugshandel dan in coffeeshops met een vergunning, dus niet worden getolereerd. Dat betekent dat drugshandel in of vanuit illegale verkooppunten, in reguliere horecabedrijven, in woningen, op straat, in en rond scholen enz. dus niet is toegestaan. De politie ziet toe op de naleving hiervan en registreert en onderzoekt meldingen, klachten omtrent hinder en overlast, andere signalen omtrent drugshandel e.d.

1.3 Afspraken over het toezicht

De politie draagt zorg voor een centrale registratie van alle informatie over coffeeshops en softdrugshandel. Dat betekent dat de politie alle klachten, meldingen, waarnemingen van politiemensen, politie-optredens e.d. die verband houden met coffeeshops en met drugshandel vastlegt in de registratie.

In de eerste plaats is zo'n registratie van belang om een goed beeld te krijgen van de gang van zaken rond coffeeshops, van de softdrugshandel in het algemeen en dus ook van de effectiviteit van het beleid. In de tweede plaats is zo'n registratie een onmisbare basis voor het optreden tegen coffeeshops die zich niet aan de regels houden, doordat op deze manier "automatisch" een dossier wordt opgebouwd dat in juridische procedures de basis moet vormen voor sluiting c.q. andere sancties.

In dat verband is ook afgesproken dat de politie periodieke rapportages uit zal brengen aan het driehoeksoverleg, zodat de uitvoering van het coffeeshopbeleid regelmatig op de agenda van het driehoeksoverleg staat. De rapportages vormen daarnaast een goede basis voor concrete afspraken over optreden tegen overtredingen en misstanden.



2. HANDHAVING: HET OPTREDEN

Net als bij het toezicht, kunnen we onderscheid maken tussen het optreden tegen coffeeshops en het optreden tegen illegale handel in softdrugs.

2.1 Optreden tegen coffeeshops

Indien bij een controle door de politie een overtreding van de spelregels wordt geconstateerd, zullen bestuurlijke en/of strafrechtelijke maatregelen volgen. Het opleggen van strafrechtelijke sancties is voorbehouden aan het Openbaar Ministerie en de strafrechter.

Maar daarnaast kunnen bestuurlijke maatregelen worden opgelegd. Deze bestuurlijke maatregelen zijn uitgewerkt in een concreet sanctiebeleid dat in onderstaand schema nader is uitgewerkt. Achterliggende gedachte is, dat de overtreding van de criteria óók steeds versturende effecten heeft op de openbare orde, op het woon- en leefklimaat in de omgeving van een coffeeshop of op de samenleving.

2.1.1 *Het sanctie-beleid*

Nadrukkelijk geldt dat bij ernstige gevallen van overlast of indien anderszins sprake is van ernstige overtredingen (bv. meerdere overtredingen tegelijkertijd), kan worden afgeweken van dit schema doordat er bv. geen schriftelijke waarschuwing wordt gestuurd of doordat een strengere sanctie wordt opgelegd dan volgens het schema geïndiceerd wordt.

De inzet van deze bestuurlijke maatregelen zal geschieden binnen de juridische kaders van de toepasselijke regelgeving en met inachtneming van de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht, zoals het vooraf horen van de betrokken coffeeshophouder (behalve bij spoed), er moet een adequate motivering aan de maatregel ten grondslag liggen; de coffeeshophouder kan rechtsmiddelen aanwenden tegen de betreffende beschikking (bezwaarschrift, schorsing, beroep) etc.

De tijdelijke sluiting wordt gebaseerd op artikel 2.3.1.9 van de A.P.V. op grond waarvan de burgemeester de bevoegdheid heeft om horecabedrijven tijdelijk te sluiten in het belang van o.a. de openbare orde. De exploitatievergunning blijft intact maar de werking ervan wordt dus als het ware voor de duur van de sluiting geschorst.

De definitieve sluiting wordt gerealiseerd door het intrekken van de exploitatievergunning ingevolge artikel 2.3.1.8 van de A.P.V., en het vervolgens op grond van artikel 125 van de Gemeentewet met bestuursdwang afdwingen van de (definitieve) sluiting van de coffeeshop. Voor diezelfde lokatie zal geen vergunning voor een coffeeshop meer worden afgegeven, ook niet aan een andere exploitant.

	Overtreding	1e keer: schriftelijke waarschuwing	2e keer: tijdelijke sluiting	3e keer: tijdelijke sluiting	laatste keer: sluiting voor onbepaalde tijd
1	Personeelslijst actueel houden	ja	2 weken sluiting	3 maanden sluiting	ja
2	Aanwezigheid alcoholhoudende drank	ja	2 weken sluiting	3 maanden sluiting	ja
3	Overlast	ja, mét evt. last tot maatregelen	2 weken sluiting	3 maanden sluiting	ja
4	Overtreding sluitingsuur	ja	2 weken sluiting	3 maanden sluiting	ja
5	Vrije toegang politie en IVS	ja	2 weken sluiting	3 maanden sluiting	ja
6	Aanwezigheid terras of kansspelautoma(a)t(en)	ja	2 weken sluiting	3 maanden sluiting	ja
7	Specifieke vergunningvoorschrift(en)	ja	2 weken sluiting	3 maanden sluiting	ja
8	Regels mbt affichering	ja	2 weken sluiting	3 maanden sluiting	ja
9	Aanwezigheid harddrugs	1e keer: sluiting voor 3 maanden			2e keer: ja
10	Aanwezigheid jongeren beneden 18 jaar	ja	2 weken sluiting	3 maanden sluiting	ja
11	Verkoop van meer dan 5 gr. per transactie	ja	2 weken sluiting	3 maanden sluiting	ja
12	Meer dan 500 gr. handelsvoorraad	ja	2 weken sluiting	3 maanden sluiting	ja

Toelichting op het schema

- a. De verboden richten zich tot de **vergunninghouder/exploitant** van de coffeeshop. Hij is verantwoordelijk voor een juiste naleving van de spelregels, óók als bv. zijn personeel in de fout gaat en óók als bv. zijn bezoekers buiten overlast veroorzaken.
- b. Bij **herhaling** is bedoeld een herhaling van dezelfde overtreding in dezelfde coffeeshop; het is niet nodig dat het ook dezelfde exploitant is !
- c. Indien er na verloop van tijd **drie verschillende overtredingen** zijn geconstateerd m.b.t. dezelfde coffeeshop, volgt een schriftelijke waarschuwing dat iedere nieuwe overtreding zal leiden tot een sluiting van 3 maanden.
- d. Sluiting van een coffeeshop voor onbepaalde tijd betekent dat **heropening** niet meer is toegestaan, óók niet door een nieuwe exploitant.



2.2 Optreden tegen illegale softdrugshandel

Zoals reeds is aangegeven, is de consequentie van het coffeeshopbeleid dat andere vormen van softdrugshandel niet zijn toegestaan. In het driehoeksoverleg is afgesproken dat strafrechtelijk wordt opgetreden tegen deze verboden vormen van drugshandel.

Dit laat onverlet de mogelijkheden om aanvullende bestuurlijk-juridische instrumenten in te zetten.

Enkele voorbeelden:

- Zo heeft de gemeente de bevoegdheid om op grond van art. 2.8.1 van de A.P.V. gebouwen en andere ruimtes waar drugshandel plaatsvindt en waar het woon- en leefklimaat dan wel de openbare orde in het geding is, te sluiten. Door sluiting ontstaat tevens een bezoekersverbod zodat ook kan worden opgetreden tegen de bezoekers van een gesloten gebouw.
- Voorts heeft de burgemeester sinds de inwerkingtreding van artikel 174a Gemeentewet op 26 maart 1997, de bevoegdheid om woningen tijdelijk te sluiten, indien sprake is van zodanige (drugs)overlast dat de veiligheid en gezondheid van omwonenden in het geding zijn.
- Tenslotte is er een wetsvoorstel tot opnemng van een artikel 13b in de Opiumwet in behandeling, waarmee de burgemeester de bevoegdheid krijgt om bestuursdwang toe te passen, dan wel een dwangsom op te leggen, bij overtreding van de Opiumwet. Deze bevoegdheid geeft een extra instrument om ook coffeeshops te sluiten.

Afgesproken is om in voorkomende gevallen goede afspraken te maken tussen gemeente, politie en O.M. over de aanpak en ieders rol daarin.

Vastgesteld door de burgemeester van Deventer d.d. 23 februari 1998

Drs. J. van Lidth de Jeude

Bijlage 1 De spelregels voor coffeeshops

Eenzijds de exploitatie-eisen, zoals gesteld in de Nota coffeeshopbeleid en in de APV-vergunningen (aan de vestigingseisen uit deze documenten is uiteraard getoetst op het moment van vestiging):

1. **Personeelslijst:** het personeel, dat in een coffeeshop werkzaam is, moet op de personeelslijst staan en de coffeeshophouder is verplicht deze lijst voortdurend actueel te houden en alle mutaties onmiddellijk aan de politie door te geven
2. **Alcoholvrij:** geen verstrekking van alcoholhoudende drank in de coffeeshop
3. **Overlast:** geen overlast (zie onderdeel 1.1.1 van de notitie)
4. **Sluitingsuur:** sluitingsuur van uiterlijk 01.00 uur
5. **Vrije toegang:** vrije toegang van politie en IVS
6. **Terras en speelautomaten:** geen terras en geen kansspelautomaten
7. **Specifiek:** specifieke voorwaarden per coffeeshop:
soms gelden er aparte voorschriften voor een coffeeshop. Voorbeeld: een coffeeshop heeft de verplichting om aan de voorgevel zodanige verlichting aan te brengen dat de voorzijde van het pand gedurende de openingsuren voldoende verlicht is

Anderszijds de zgn. AHOJ-G-criteria, zoals deze door het College van Procureurs-Generaal zijn vastgesteld in het kader van strafrechtelijke handhaving van de Opiumwet:

8. **Affichering:** geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende coffeeshop;
9. **Harddrugs:** geen harddrugs, noch voor de handel, noch voor persoonlijk gebruik. De aanwezigheid is een ernstige verstoring van de openbare orde.
Overlast: geen overlast (zie onderdeel 1.1.1 van de notitie)
10. **Jongeren:** geen verkoop maar ook geen toegang aan jongeren tot een coffeeshop: strikte handhaving van de leeftijdsgrens van 18 jaar;
11. **Gewicht:** valt uiteen in twee criteria:
-geen verkoop van grotere hoeveelheden dan 5 gram per transactie; transactie is alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag m.b.t. eenzelfde koper;
12. -geen grotere handelsvoorraad in een coffeeshop dan maximaal 500 gram.