

## **Toelichting op het Beleid coffeeshops gemeente Zwolle 2019**

### **Algemeen**

De handel in (soft) drugs is verboden op grond van artikel 13b van de Opiumwet maar wordt onder bepaalde voorwaarden gedoogd. Eis is wel dat in het gemeentelijk beleid is bepaald dat de vestiging en exploitatie van coffeeshops is toegestaan. Het Openbaar Ministerie heeft landelijke gedoogregels vastgesteld – de AHOJGI – criteria:

(A); geen affichering

(H): geen harddrugs

(O): Geen overlast

(J): Geen verkoop aan jongeren onder de 18 jaar

(G): Geen verkoop van grotere hoeveelheden dan 5 gram. Handelsvoorraad niet groter dan 500 gram

(I): Alleen toegang voor ingezetenen van Nederland tot de coffeeshop en verkoop aan ingezetenen van Nederland.

Het juridisch kader voor het verlenen van een gedoogbeschikking voor een coffeeshop was opgenomen in het door de burgemeester vastgestelde “Drugsbeleid gemeente Zwolle”. Dit beleid is op 12 september 2013 in werking getreden. Het coffeeshopbeleid is onderdeel van het drugsbeleid gemeente Zwolle. Het drugsbeleid bestaat uit drie onderdelen : coffeeshopbeleid, drugsbeleid en handhavingsbeleid.

Omdat het separate onderdelen zijn, is gekozen om het coffeeshopbeleid eruit te lichten en aan te passen. De aanpassing van het coffeeshopbeleid is ingegeven door landelijke ontwikkelingen rondom schaarse vergunningen en de noodzaak van een nieuwe verdeelsystematiek.

De belangrijkste uitgangspunten en kaders voor de procedure voor het verlenen van een gedoogbeschikking en een te verlenen exploitatievergunning dienen in geactualiseerd coffeeshopbeleid te worden opgenomen.

De raad heeft in haar vergadering van 27 mei 2019 de volgende uitgangspunten ten aanzien van het op te stellen coffeeshopbeleid vastgesteld:

1. De wachtlijst afschaffen en als verdeelsystematiek de 'vergelijkende toets' hanteren met als gunningcriteria:
  - Omschrijving concept coffeeshop
  - Plan preventie verslaving
  - Plan van aanpak openbare orde en leefbaarheid
  - Plan van aanpak verkeer en parkeren
2. Geen vestiging van coffeeshops op industrieterreinen;
3. Een horecabestemming op het pand is het uitgangspunt voor een locatie voor een coffeeshop;
4. Geen coffeeshops te gedogen in een gebied met uitsluitend woonstraten;
5. Geen keurmerk coffeeshops instellen;
6. De termijn van de te verlenen gedoogbeschikking is 10 jaar;
7. Het aantal gedoogbeschikkingen vast te stellen op 1 per 25.000 inwoners

### **Artikel 1 Begripsbepalingen**

#### *Toelichting*

Verwezen wordt naar omschrijvingen uit de Opiumwet, de Gemeentewet en Drank en Horecawet. Aan de omschrijvingen is het begrip 'procedure regels' toegevoegd. Daaraan is behoefte omdat gezien voornoemde jurisprudentie een procedure moet worden ingericht om mededinging mogelijk te maken voor een beschikbaar gekomen gedoogbeschikking. De procedure regels geven voorschriften die van een meer gedetailleerd niveau zijn dan de voorschriften in het beleid.

Om de kader-stellende bevoegdheid van de burgemeester vast te leggen is dit beleid opgesteld. Voor zover het binnen het beleid past, kan de burgemeester deze uitwerken in nadere regels.

### **Artikel 2 Gedoogbeschikking algemeen**

#### *Toelichting*

De burgemeester kan een vergunning voor de vestiging en exploitatie van een coffeeshop afgeven indien daartoe beleid is vastgesteld. De gemeenteraad heeft in haar vergadering van 27 mei 2019 een aantal uitgangspunten vastgesteld waaronder het verlenen van een gedoogbeschikking aan één coffeeshop per 25:000 inwoners. Het motief dat aan de gedoogbeschikking ten grondslag ligt is de openbare orde, meer in het bijzonder de leef- en woonsituatie, te beschermen. Bij de weigeringsgronden wordt hierop nader ingegaan. Het verlenen van een gedoogbeschikking voor onbepaalde tijd is in strijd met het formele gelijkheidsbeginsel voor schaarse vergunningen, zoals dat is geformuleerd in de rechtspraak van de hoogste bestuursrechter in dit soort zaken. Die regels zijn ook van toepassing op de verdeling van gedoogbeschikkingen voor een coffeeshop in Zwolle. Door de gedoogbeschikking voor bepaalde tijd te verstrekken wordt gewaarborgd dat andere geïnteresseerden op termijn ook een kans hebben op het verkrijgen van een gedoogbeschikking voor een coffeeshop in Zwolle. Voor schaarse vergunningen wordt vaak een termijn van 5 jaar gehanteerd. Echter, gezien de moeite die het kost om een bedrijfspand te vinden, is een termijn van 10 jaar redelijk. Binnen deze termijn moeten investeringen ook kunnen worden terugverdiend.

Voor vier van de coffeeshops geldt dat zij een gedoogbeschikking voor onbepaalde tijd hebben. Het schaarse vergunningenstelsel ziet toe op het verlenen van beschikkingen voor bepaalde tijd. Omdat de vier beschikkingen simpelweg nog in gebruik zijn en dus nog niet tot beschikken komen en daarnaast op naam zijn gesteld en niet verhandelbaar zijn, komt er een moment dat de coffeeshophouder stopt met zijn bedrijf. Op dat moment komt er een gedoogbeschikking beschikbaar en dient het coffeeshopbeleid met procesregels toegepast te worden bij de invulling van een nieuwe coffeeshop.

Om gebruik te kunnen maken van een gedoogbeschikking dient er ook een horecaexploitatievergunning te worden afgegeven.

### **Artikel 3 Indieningsvereisten aanvraag gedoogbeschikking coffeeshop en nadere regels** *Toelichting*

Op het indienen van een aanvraag voor een gedoogbeschikking coffeeshop zijn de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing. De grote kamer

van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356 bepaald dat een gedoogbeslissing geen besluit is. Dat geldt ook voor de weigering of de intrekking ervan. Dit betekent dat een gedoogbeslissing niet meer kan worden aangevochten bij de bestuursrechter. Een horecaexploitatievergunning is wel een besluit waartegen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open staan.

Een aanvraag moet vergezeld gaan van alle gegevens die nodig zijn om een aanvraag te kunnen beoordelen. De burgemeester kan nadere eisen stellen omtrent deze gegevens en kan ook nadere regels stellen.

De ondernemer is eigenaar en beheerder. De in artikel 3, lid 1 onder e bedoelde verklaring kan bijvoorbeeld een huurcontract zijn, waaruit de beschikkingsbevoegdheid blijkt over de beoogde locatie.

In lid 1 onder d, e, f, en g worden een aantal documenten benoemd die bij de aanvraag moeten worden ingediend en die vervolgens inhoudelijk en kwalitatief worden beoordeeld. In het geval er meerdere aanvragen zijn worden deze documenten ook met elkaar vergeleken, waarna een puntenscore aan deze documenten wordt toegekend.

Sub d betreft een omschrijving van het concept coffeeshop waarmee inzicht moet worden gegeven in het (bedrijf)concept dat aanvrager met de coffeeshop voor ogen heeft. Zo dient onder meer de beoogde locatie van de coffeeshop te worden aangegeven alsmede een nauwkeurige beschrijving van de wijze waarop de coffeeshop wordt ingericht.

Tevens dient een ondernemingsplan te worden ingediend, met inbegrip van stukken, waaruit blijkt welk bedrag met de totale investering voor de beoogde exploitatie is gemoeid en een bewijs dat dit met voldoende zekerheden is afgedekt met een financiering, dan wel uit eigen middelen kan worden gefinancierd.

Sub e. is het document 'plan preventie verslaving' met daarin een beschrijving van de wijze waarop verslaving aan cannabis wordt beoogd te voorkomen. Ook de samenwerking met verslavingszorg is een belangrijke component hierin;

Sub f. is het document 'plan van aanpak openbare orde en bijdrage leefbaarheid' met daarin een beschrijving van de beoogde aanpak van de leefbaarheid, veiligheid en openbare orde in de directe omgeving van de coffeeshop.

Sub g. is het document 'Plan van aanpak verkeer en parkeren' met daarin een beschrijving hoe de klanten gewezen worden op de parkeermogelijkheden, wat de middelen zijn die hierop ingezet worden en hoe coffeeshophouder verkeersoverlast denkt te voorkomen. Uit landelijk onderzoek blijkt dat de overlast die van coffeeshops wordt ervaren vaak gerelateerd is aan verkeers- en parkeeroverlast.

In artikel 3 lid 2 wordt de burgemeester de bevoegdheid gegeven om nadere regels te stellen ten aanzien van onder meer de indieningsvereisten voor een gedoogbeschikking- aanvraag, de inhoud van de in te dienen documenten en de verdere vormgeving van de procedure voor verlening van de gedoogbeschikking. Daarin kan de burgemeester ook de criteria benoemen die worden gehanteerd bij de inhoudelijk beoordeling van de aanvraag

#### **Artikel 4 Beslistermijn**

##### *Toelichting*

Er wordt in dit artikel aangesloten bij de beslistermijn van acht weken die de Algemene wet bestuursrecht stelt en de APV. In de praktijk blijkt dat de procedure tot verlening van dit soort vergunningen in de meeste gevallen niet kan worden afgerond binnen acht weken, daarom is er een mogelijkheid tot verlenging opgenomen.

#### **Artikel 5 Voorwaarden en gebruik gedoogbeschikking**

### *Toelichting*

Ingevolge lid 1 kan de vergunning uitsluitend worden gesteld ten name van de ondernemer en is deze niet overdraagbaar. De ondernemer is de natuurlijke persoon die de coffeeshop exploiteert. De vergunning is persoonlijk en is gekoppeld aan de hoedanigheid van de ondernemer. Een bedrijfsoverdracht/overname van een bestaande coffeeshop is in strijd met de gedachte van het verdelen van schaarse vergunningen (waarbij niet de verkopende partij, maar beleid van de gemeente bepaalt aan wie een gedoogbeschikking wordt verleend). Daarnaast brengt een bedrijfsoverdracht ook risico's met zich mee. Een dergelijke overname zal gefinancierd moeten worden. Een lening zal niet door de bank verstrekt worden, maar zal uit eigen middelen gefinancierd moeten worden.

Daarnaast is er het risico van ondermijning (schijnbeheer), zeker wanneer de bedrijfsovername niet vrijwillig gebeurt (bijvoorbeeld wanneer een bestaande coffeeshop op last van de burgemeester wordt gesloten. Ter ondersteuning daarvan wijs ik op de uitspraak van de rechtbank Zwolle van 25 september 2003, ECLI:NL:RBZWO:2003:AL3408 over de intrekking van een gedoogbeschikking door het college van B&W van de gemeente Zwolle, vanwege de overdracht van een gedoogbeschikking. Het ging daarbij om een exploitant die zijn gedoogbeschikking had ondergebracht in een nieuwe besloten vennootschap. In de uitspraak lag het persoonsgebonden karakter van de beschikking en het Drugsbeleid dat destijds werd gevoerd ter beoordeling. De rechtbank oordeelt uiteindelijk dat vanwege het feit dat de gedoogbeschikking op naam van de exploitant wordt verleend en niet overdraagbaar is, de intrekking gerechtvaardigd is. Daarbij speelt ook de vrees dat er een handel van gedoogbeschikkingen kan ontstaan:

In artikel 2:29, lid 3 van de APV Zwolle 2015 is bepaald dat coffeeshops gesloten zijn tussen 01:00 – 08:00 uur.

Voorschriften en beperkingen met betrekking tot de coffeeshop zijn niet alleen te verbinden aan de gedoogbeschikking. In beginsel kunnen deze voorschriften en

beperkingen ook worden gekoppeld aan de exploitatievergunning. Met het oog daarop is onderdeel f in het derde lid opgenomen.

Artikel 5, lid 3 ziet toe op het volgende. In Zwolle is vestiging van een coffeeshop toegestaan in een pand waar een drank- en horecabestemming op rust. Het is mogelijk dat er een aanvraag wordt ingediend voor een locatie waarop geen positieve bestemming voor een horecabedrijf rust. Het bevoegde gezag in het kader van de gedoogbeschikking en exploitatievergunning, is niet het bevoegde gezag in het kader van de ruimtelijke ordening. Ieder bevoegd gezag dient hun eigen inschatting te maken binnen het kader van het geldende wettelijke regiem. De verschillende wettelijke regimes van de ruimtelijke ordening (de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet ruimtelijke ordening) kruisen hier elkaar. Het feit dat er geen positieve bestemming op een locatie ligt, mag de mededingingsruimte niet uitsluiten. Dit is in de uitspraak door de Raad van State van 2 november 2016 bepaald (speelautomatenhal Vlaardingen). Een positieve bestemming is 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 het vijfde lid bepaald dat indien een gedoogbeschikking is verleend en tevens een omgevingsvergunning dient te worden verkregen van de gedoogbeschikking op basis van dit beleid geen gebruik mag worden gemaakt totdat de omgevingsvergunning is verleend.

## **Artikel 6 Weigeringsgronden exploitatievergunning**

### *Toelichting*

Artikel 6 bevat de weigeringsgronden die in ieder geval tot weigering van de aangevraagde gedoogbeschikking moeten leiden. De toets door de burgemeester aan deze weigeringsgronden gaat vooraf aan de vergelijkende toets, voor het geval er meerdere aanvragen zijn ingediend en die voldoen aan de vereisten uit de verordening en die geen aanleiding tot weigering op grond van artikel 6 opleveren.

De vereisten onder 6 b en c vloeien rechtstreeks voort uit de bepalingen van de Drank- en Horecawet.

De strekking van de weigeringsgrond in het eerste lid sub d. is het afwenden van een ontoelaatbare nadelige beïnvloeding van de leef- en woonsituatie in de naaste omgeving van de coffeeshop. Daarbij wordt rekening gehouden met het karakter van de straat, het winkelniveau aldaar en van de wijk waarin de coffeeshop is gelegen of zal komen te liggen. In de beoordeling van de aanvragen wordt de spanning waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan betrokken.

De jurisprudentie wijst uit dat bij de beoordeling van een vergunningaanvraag acht mag worden geslagen op de mogelijke gevolgen voor het leefklimaat (de leefbaarheid). Daarbij vormt de burgemeester geen oordeel over de inpasbaarheid van de coffeeshop vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Dat oordeel is in beginsel voorbehouden aan de raad. De burgemeester is tevens bevoegd in het kader van de vergelijkende toets de mate van inpasbaarheid vanuit het oogpunt van de leefbaarheid mee te wegen. Dit kan aan de orde komen in de door de burgemeester te hanteren nadere regels. Vorenstaande heeft ertoe geleid dat in de raadsvergadering van 27 mei 2019 besloten is om geen coffeeshops op bedrijventerreinen toe te staan.

In de toelichting onder 5, lid 1 staat een uitgebreide toelichting waarom ondernemer een natuurlijk persoon dient te zijn.

## **Artikel 7 Wijziging beheer**

### *Toelichting*

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) beheerder is. Vandaar dat in artikel 7 is bepaald, dat de ondernemer bij de wijziging van de beheerdersfunctie een aanvraag tot wijziging van de beheerderslijst moet indienen en daarbij een verklaring omtrent gedrag van de beoogde nieuwe beheerder moet overleggen. De burgemeester kan dan beoordelen of de nieuwe beheerder aan alle eisen voldoet qua opleiding en levenswandel. Ook dienen zij te beschikken over het nodige 'gezag' om baas in eigen inrichting te kunnen blijven.



Ondernemers van inrichtingen waarvan de beheerder in gebreke blijft, lopen het ernstige risico, dat hun vergunning door de burgemeester wordt ingetrokken.

## **Artikel 8 Wisseling ondernemer**

### *Toelichting*

Deze bepaling heeft tot doel om automatische voortzetting van exploitatie van een coffeeshop te voorkomen. Bij tussentijds 'openvallen' van de exploitatie kan worden bepaald in hoeverre voor de betreffende locatie opnieuw een gedoogbeschikking kan/zal worden verleend. Daartoe moet eerst overwogen worden of handhaving van de locatie gewenst is. Omdat er ten tijde van het opstellen van het beleid nog vier coffeeshops zijn met een gedoogbeschikking voor onbepaalde tijd is ervoor gekozen om in het geval van overlijden van een ondernemer, de rechtsopvolgers onder algemene titel de mogelijkheid te bieden de onderneming voort te zetten. Wel dient dan de beschikking voor bepaalde tijd te worden afgegeven. Aansluiting wordt gezocht in de termijn van 10 jaar die nu geldt voor nieuwe gedoogbeschikkingen. Voor de reeds tijdelijk verleende gedoogbeschikking geldt dat de resterende termijn door de rechtsopvolgers mag worden afgemaakt. Voor beide varianten geldt dat voor de nieuwe gedoogbeschikking geldt dat er aan de voorwaarden gesteld in artikel 3 moet worden voldaan met uitzondering van artikel 3 lid 1 sub d, e, f en g en artikel 3 lid 2 sub b.

## **Artikel 9 Exploitatievergunning**

### *Toelichting*

Artikel 9 biedt een aantal waarborgen met betrekking tot de uit te geven exploitatievergunning. Op grond van artikel 2:28 van de Algemene Plaatselijke Verordening dient een exploitatievergunning voor het voeren van een horecabedrijf verleend te worden. De ondernemer kan de vergunning niet overdragen aan een ander en wordt op zijn naam gesteld, terwijl eventuele beheerder(s) in de beheerderslijst behorende bij de vergunning dien(en) te worden vermeld.

Bij het veranderen van de beheerder(s) van de inrichting moet dit zo snel mogelijk worden gemeld en leidt dit tot aanpassing van de beheerderslijst. Lid 4 heeft betrekking op de gedoogbeschikking. Het is niet mogelijk dat er van de gedoogbeschikking gebruik gemaakt wordt als de exploitatievergunning nog niet verleend is.

## **Artikel 10 Voorwaarden exploitatievergunning**

### *Toelichting*

De voorschriften in artikel 10 hebben betrekking op de exploitatievergunning. De voorschriften dienen ter bescherming van de consument.

## **Artikel 11 Intrekkinggronden**

### *Toelichting*

Sub a. t/m d. behoeven geen nadere toelichting.

Sub e.: Onderbreking van de exploitatie voor een periode langer dan in de bepaling genoemd, hoeft niet in alle gevallen aanleiding te geven om de vergunning in te trekken. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan verbouwingen die langere tijd blijken te vergen. Met betrekking tot de in lid b, genoemde intrekkinggrond (intrekking i.v.m. gewijzigde omstandigheden of inzichten) kan opgemerkt worden, dat bij gebruikmaking daarvan de motivering aan zware eisen dient te voldoen. Het gaat immers om omstandigheden waarop de betrokken ondernemer doorgaans geen invloed kan uitoefenen. Verder mag ondernemer erop vertrouwen dat een aan hem verleende beschikking normaal gesproken in stand blijft, mede gezien de financiële consequenties. De voorwaarden onder sub f en g verwijzen naar het voorkomen van (criminele) gedragingen van zowel personen in de coffeeshop als diegene die de leiding hebben die een gevaar op kunnen leveren voor openbare orde en veiligheid of een bedreiging vormen voor het woon- of leefklimaat in de omgeving van de coffeeshop.

## **Artikel 12**

### *Toelichting*

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting

## **Artikel 13**

### *Toelichting*

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting

## **Artikel 14**

### *Toelichting*

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting