

Nota "Het Arnhems Coffeeshopbeleid 2016"

Zaaknummer:	2016
Documentnummer:	2016
Besproken Lokale Driehoek:	11 mei 2016
Besproken College B&W:	28 juni en 20 december 2016 en 7 februari 2017
Besproken Gemeenteraad:	2017
Vastgesteld Burgemeester:	2017
Inwerkingtreding:	2017

Zaak: 113438

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
1. Inleiding	2
1.1. De Nota "Het Arnhems Coffeeshopbeleid 2009"	2
1.2. Aanleiding voor bijstelling van het coffeeshopbeleid	2
1.3. Opzet van het Arnhemse Coffeeshopbeleid	2
1.4. Uitgangspunten van beleid	3
1.4.1 <i>Scheiding van hard- en softdrugsmarkt</i>	<i>3</i>
1.4.2 <i>Beperken van de met de softdrugshandel gepaard gaande inbreuken op het woon- en leefklimaat</i>	<i>3</i>
1.4.3 <i>Vermindering van het aantal softdrugsgebruikers</i>	<i>3</i>
1.4.4 <i>Bescherming van jongeren</i>	<i>3</i>
1.4.5 <i>Het zoveel mogelijk weren van criminele invloeden</i>	<i>3</i>
1.5. Totstandkoming deze nota, verdeling van bevoegdheden	4
2. Het Arnhems Coffeeshopbeleid	5
2.1. Criteria voor het gedogen van een coffeeshop in Arnhem	5
2.2. Puntsgewijze toelichting	6
2.2.1 <i>Het maximumstelsel</i>	<i>6</i>
2.2.2 <i>Radiaal-criterium tussen coffeeshops onderling</i>	<i>6</i>
2.2.3 <i>Afstandseisen ten aanzien van scholen</i>	<i>7</i>
2.2.4 <i>Horeca-bestemming</i>	<i>7</i>
2.2.5 <i>Exploitatievergunning op grond van de APV</i>	<i>8</i>
<u>2.2.5.1 Exploitatievergunning en gedoogverklaring</u>	<i>8</i>
<u>2.2.5.2 Inrichtingseisen</u>	<i>8</i>
<u>2.2.5.3 Wet Bibob</u>	<i>8</i>
<u>2.2.5.4 Duur van de vergunning</u>	<i>9</i>
<u>2.2.5.5 Openingstijden</u>	<i>9</i>
<u>2.2.5.6 Aanwezigheid beheerder</u>	<i>9</i>
<u>2.2.5.7 Preventie</u>	<i>9</i>
<u>2.2.5.8 Verbod andere niet-harddrugs</u>	<i>9</i>
<u>2.2.5.9 AHOJGI-criteria</u>	<i>9</i>
2.2.6 <i>Openbare orde en veiligheid</i>	<i>11</i>
2.2.7 <i>Verlening van de gedoogverklaring</i>	<i>11</i>
2.2.8 <i>Overgangsregeling</i>	<i>11</i>

1. Inleiding

1.1. De Nota "Het Arnhems Coffeeshopbeleid 2009"

In maart van dat jaar werd de Nota "Het Arnhems Coffeeshopbeleid 1998" vastgesteld. De nota had tot doel de overlast en de inbreuk op het woon- en leefklimaat - veroorzaakt door de aanwezigheid van coffeeshops - (verder) terug te dringen. Daarnaast streefde de nota naar een vermindering van het aantal softdruggebruikers. Vanuit deze doelstellingen bepaalde de nota dat in Arnhem (uiteindelijk) slechts plaats was voor acht coffeeshops, waarvan er vijf gevestigd mochten zijn in de binnenstad, één in het Spijkerkwartier en twee (gezamenlijk) in Sint Marten en Klarendal.

Op het moment dat de Nota "Het Arnhems Coffeeshopbeleid 1998" al ruim tien jaar van kracht was, werd bezien of er redenen waren om het beleid aan te passen. In dat verband werden in het bijzonder de ontwikkelingen inzake het Arnhemse maximumstelsel, inzake landelijke beleidsuitgangspunten ten aanzien van coffeeshops en het gebruik van cannabis in ogenschouw genomen. In het algemeen luidde de conclusie dat de ontwikkelingen niet noopten tot een aanpassing van het coffeeshopbeleid. Het coffeeshopbeleid, zoals neergelegd in de nota uit 1998, werd in de Nota "Het Arnhems Coffeeshopbeleid 2009" dan ook - op hoofdlijnen - ongewijzigd voortgezet. Zo bleef het beleid inzake het maximumstelsel onveranderd van kracht. De grootste verandering had betrekking op het aan het maximumstelsel gekoppelde uitsterfbeleid. Dat werd op verzoek van de gemeenteraad verder aangescherpt om zodoende sneller te bereiken dat in Sint Marten en Klarendal het aantal coffeeshops zou worden teruggebracht tot het vastgestelde submaximum van twee.

Daarnaast werd het handhavingsbeleid jegens coffeeshops aangepast. In aansluiting op de wensen van opeenvolgende kabinetten en op basis van opgedane ervaringen in het verleden werd dit handhavingsbeleid aangescherpt. Anders dan eerder het geval was, werd - in een handhavingstabel - voor elke mogelijke overtreding vastgelegd welke sanctie daarop werd gesteld. Die nieuwe handhavingstabel vergrootte de rechtszekerheid en droeg bij aan een daadkrachtige en effectieve handhaving van het coffeeshopbeleid.

1.2. Aanleiding voor bijstelling van het coffeeshopbeleid

Op 25 januari 2016 heeft de Arnhemse gemeenteraad zich - naar aanleiding van een daartoe strekkend initiatiefvoorstel - in meerderheid uitgesproken voor verruiming van het Arnhemse coffeeshopbeleid, in het bijzonder voor afschaffing van het uitsterfbeleid voor coffeeshops en voor het instellen van een maximum van elf coffeeshops in Arnhem. De raad heeft daarbij verzocht om met een herziening van het coffeeshopbeleid te komen, waarbij tevens een grotere spreiding van coffeeshops over de gemeente mogelijk wordt gemaakt. Dit is de aanleiding geweest voor de huidige herijking en verruiming van het beleid.

1.3. Opzet van het Arnhemse Coffeeshopbeleid

In het volgende hoofdstuk (Hoofdstuk 2) wordt de inhoud van het bijgestelde Arnhemse coffeeshopbeleid weergegeven. Daarbij is rekening gehouden met de wens van de gemeenteraad om het maximaal aantal coffeeshops te bepalen op elf, het uitsterfbeleid voor coffeeshops af te schaffen en een grotere spreiding van coffeeshops over de gemeente mogelijk te maken. Tegelijkertijd wordt van de mogelijkheid gebruik gemaakt om - op uitdrukkelijk verzoek van de minister - de term "Ingezetenen criterium" expliciet in het beleid op te nemen.

Naast deze nota zullen twee beleidsregels worden vastgesteld die betrekking hebben op de uitvoeringspraktijk en waarin de regels uit deze nota nader worden uitgewerkt. Het betreft de aanvraagprocedure voor het geval er een vacature voor een nieuwe coffeeshop ontstaat en de handhavingstabel.

1.4. Uitgangspunten van beleid

Aan het onderhavige Arnhems coffeeshopbeleid liggen de onderstaande uitgangspunten ten grondslag:

1.4.1 Scheiding van hard- en softdrugsmarkt

Coffeeshops leveren een belangrijke bijdrage aan de scheiding van harddrugs- en softdrugsmarkt. Arnhem dient daarom een aanbod van coffeeshops te houden dat passend is voor deze stad; voorkomen moet worden dat softdrugsgebruikers zijn aangewezen op "illegale" verkoop.

1.4.2 Beperken van de met de softdrugshandel gepaard gaande inbreuken op het woon- en leefklimaat

Hiertoe wordt het nieuwe maximumstelsel - waarbij in Arnhem slechts plaats is voor elf coffeeshops - ingevoerd. Om de overlast door een te hoge concentratie van coffeeshops te verminderen, wordt een grotere spreiding van coffeeshops over de gemeente mogelijk. Coffeeshops dienen kleinschalig van aard te zijn; er is geen ruimte voor uitbreiding van bestaande coffeeshops. Tegen eventuele nieuwe "illegale" softdrugsverkooppunten wordt direct opgetreden.

1.4.3 Vermindering van het aantal softdrugsgebruikers

Dit doel - dat samenhangt met het actieve ontmoedigingsbeleid van het kabinet - kan worden bereikt door een beperking van het aanbod (beperken van het aantal coffeeshops, op basis van het maximumstelsel, tot elf). Tevens kan voorlichting over de risico's van (soft)drugsgebruik aan het bereiken van dit doel bijdragen.

1.4.4 Bescherming van jongeren

Jongeren vormen een kwetsbare groep. Het voor coffeeshops geldende leeftijdscriterium (bezoekers moeten minimaal 18 jaar oud zijn) dient daarom strikt te worden gehandhaafd. Coffeeshops dienen - vanwege de uitnodigende werking die van hen uitgaat - voorts te worden geweerd uit de omgeving van scholen en jongerencentra. Jongeren dienen voorgelicht te worden over de risico's van (soft)drugsgebruik.

1.4.5 Het zoveel mogelijk weren van criminele invloeden

De verkoop van kleine hoeveelheden cannabis in een coffeeshop wordt gedoogd. De aanvoer van softdrugs naar de coffeeshop is echter niet gereguleerd; coffeeshopexploitanten zijn daarom voor hun inkoop geheel afhankelijk van de illegaliteit (de "achterdeurproblematiek"). De ogen kunnen niet worden gesloten voor dit feit. Hoe streng het handhavingsbeleid ook is, en hoe streng coffeeshopexploitanten ook worden getoetst op eventuele antecedenten (via de Wet Bibob en de exploitatievergunning), elke coffeeshop blijft voor de aanlevering van zijn producten afhankelijk van criminele activiteiten. Desalniettemin dienen criminele invloeden wel zoveel mogelijk te worden geweerd uit de coffeeshop. In dit kader speelt de genoemde screening op grond van de Wet Bibob en de APV (exploitatievergunning) een belangrijke rol. Ook is het van belang dat coffeeshops kleinschalig van aard blijven (geen terras / maximaal één coffeeshop per exploitant). Tevens is van belang dat strikt wordt toegezien op de naleving van de gedoogcriteria (de AHOJGI-criteria)¹ en dat daadwerkelijk wordt gehandhaafd in geval van overtreding hiervan.

De gemeenteraad, het college en de burgemeester zijn de mening toegedaan dat er een oplossing moet komen voor de achterdeurproblematiek. Dat is belangrijk voor de gezondheid van de cannabisgebruiker, de veiligheid in de wijk en voor het aanpakken van de georganiseerde criminaliteit. Daarom is aansluiting gezocht bij het manifest "Joint Regulation" en het VNG-rapport: "Het failliet van het gedogen". Steeds is aangegeven dat Arnhem daarbij openstaat voor een experiment met gereguleerde teelt. Als die mogelijkheid door de landelijke politiek zou worden geboden, wil Arnhem daar graag een bijdrage aan leveren.

¹. Zie uitgebreid § 2.2.5.9 AHOJGI-criteria.

1.5. Totstandkoming deze nota, verdeling van bevoegdheden

De burgemeester is het bevoegde bestuursorgaan wat betreft de vaststelling van het lokale coffeeshopbeleid. Op basis van artikel 174 van de Gemeentewet is de burgemeester namelijk belast met het toezicht op openbare inrichtingen en met de uitvoering van verordeningen die betrekking hebben op dat toezicht. Vanwege deze bepaling is de burgemeester in de APV aangewezen als het orgaan dat aan horeca-inrichtingen (tot welke categorie de coffeeshops worden gerekend) exploitatievergunningen verleent. Daarnaast wijst artikel 13b van de Opiumwet de burgemeester aan als het bestuursorgaan dat bestuursdwang kan uitoefenen tegen lokalen waar drugs worden verhandeld. Het is op grond van deze bevoegdheden dat de burgemeester het lokale coffeeshopbeleid vaststelt.

Bij het lokale coffeeshopbeleid is een bijzondere rol weggelegd voor de Lokale Driehoek, bestaande uit burgemeester, korpschef en officier van justitie. Volgens (landelijke) justitiële richtlijnen dienen in dit overleg afspraken te worden gemaakt over de afstemming van de diverse strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten jegens coffeeshops. In dat kader is de onderhavige nota in de Lokale Driehoek besproken².

Voor het college en de gemeenteraad is een taak weggelegd waar het gaat om de raakvlakken van het coffeeshopbeleid met andere beleidsterreinen (gezondheidsbeleid, jeugdbeleid, bestemmingsplannen). Het college en de raad kunnen nagaan welke ondersteunende maatregelen (bijvoorbeeld preventie) in het kader van het coffeeshopbeleid ontwikkeld kunnen worden. Deze nota is in het college van burgemeester en wethouders besproken³. Daarnaast is de burgemeester over het door hem gevoerde coffeeshopbeleid vanzelfsprekend verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad, en dient hij de raad actief te informeren. Vanuit dit oogpunt is de gemeenteraad over deze nota geconsulteerd⁴.

². Te weten op 11 mei 2016.

³. Te weten op 28 juni en 20 december 2016 en 7 februari 2017.

⁴. Te weten op ??-??-2017.

2. Het Arnhems Coffeeshopbeleid

Dit hoofdstuk bevat een weergave van het herijkte en verruimde Arnhems coffeeshopbeleid.

In dit verband is het noodzakelijk om eerst aan te geven wat in de onderhavige nota onder de term "coffeeshop" wordt verstaan. Daarvoor wordt aangesloten bij de definitie zoals die is verwoord in de Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs-generaal: "Coffeeshops zijn alcoholvrije horecagelegenheden waar de handel in en gebruik van softdrugs plaatsvindt".

2.1. Criteria voor het gedogen van een coffeeshop in Arnhem

Het lokale beleid voor het gedogen van coffeeshops is als volgt.

1. Het maximum aantal te gedogen coffeeshops is in Arnhem vastgesteld op elf.
2. In de binnenstad geldt een radiaal-criterium van 100 meter ten opzichte van reeds gevestigde coffeeshops. Voor het gebied buiten de binnenstad, niet zijnde industrieterreinen, geldt een radiaal-criterium tussen coffeeshops van 350 meter. Geen onderling radiaal-criterium wordt gehanteerd tussen coffeeshops gelegen buiten deze gebieden.
3. Tussen coffeeshops en scholen voor basisonderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en jongerencentra geldt een afstandseis van 200 meter.
4. Een coffeeshop kan enkel worden gevestigd in een pand met een horecabestemming.
5. Een horeca-exploitatievergunning en een gedoogverklaring voor een coffeeshop worden verleend voor de duur van zes jaar. Hieraan zullen nadere voorwaarden worden verbonden, die toezien op het omgevingsbeheer en op medewerking aan het verlenen van informatie over risico's van middelengebruik. Daarbij gelden ook de AHOJGI-criteria.
6. In aanvulling op bovenstaande criteria wordt voor elke locatie getoetst of een coffeeshop op de aangedragen locatie acceptabel is vanuit het oogpunt van openbare orde, veiligheid en/of leefbaarheid.
7. De gedoogverklaring wordt verleend aan een of meerdere natuurlijke perso(o)n(en) of aan een rechtspersoon. Wanneer deze natuurlijke perso(o)n(en) of rechtspersoon de bedrijfsvoering staakt/staken, vervalt de gedoogverklaring.
8. Voor coffeeshops die al op het moment van het schrijven van deze nota worden geëxploiteerd, geldt een overgangsregeling ten aanzien van het radiaal-criterium (punt 2).

2.2. Puntsgewijze toelichting

2.2.1 Het maximumstelsel

Het percentage gebruikers van cannabis onder de bevolking heeft zich in de afgelopen jaren gestabiliseerd. Een te gering aanbod ten opzichte van de vraag leidt tot het ontstaan van niet gedoogde verkooppunten, te grote (verkeers)druk op coffeeshops en coffeeshops met een hele grote omzet. Een hele grote omzet in een coffeeshop maakt de achterdeurproblematiek heviger en leidt eerder tot overlast. Dat geldt ook voor vestigingen aan de rand van de stad.

De volksgezondheid en de leefbaarheid zijn erbij gebaat dat een systeem in stand blijft waarbij de verkoop van softdrugs plaatsvindt via de bekende en daardoor te controleren verkooppunten. Waar aan het systeem afbreuk wordt gedaan, neemt straathandel en de daarmee gepaard gaande overlast toe. Een redelijk evenwicht tussen vraag en aanbod draagt, in combinatie met een zekere kleinschaligheid van de coffeeshops, bij aan het beheersbaar houden van verkeer- en parkeerbewegingen en daarmee aan de leefbaarheid in de omgeving van de coffeeshop.

Op het moment van schrijven van deze nota worden er elf coffeeshops in Arnhem gedoogd. Het doel van het voorgaande coffeeshopbeleid was om terug te gaan naar een maximum van acht coffeeshops in Arnhem. Het is de stellige wens van de gemeenteraad om dit beleid te verlaten en een maximumaantal van elf coffeeshops in Arnhem te gedogen. Daarom wordt in dit beleid het maximumaantal coffeeshops in de gemeente Arnhem gesteld op elf. Daarin ligt besloten dat het "uitsterfbeleid", dat voorheen werd gevoerd om het aantal coffeeshops te verlagen, wordt verlaten.

Indien het maximum toegestane aantal coffeeshops is bereikt, worden geen aanvragen voor horeca-exploatievergunningen en gedoogverklaringen voor coffeeshops in behandeling genomen.

Bij de vraag of het maximumaantal coffeeshops is bereikt, tellen coffeeshops die voor onbepaalde tijd zijn gesloten en geweigerde aanvragen van coffeeshops mee, gedurende de periode dat de sluiting c.q. de weigering nog niet onherroepelijk is.

2.2.2 Radiaal-criterium tussen coffeeshops onderling

Dit beleid bevat verschillende afstandseisen voor de vestiging van coffeeshops onderling in de binnenstad en buiten de binnenstad, niet zijnde industrieterreinen. Onder binnenstad wordt verstaan: het gebied gelegen tussen - en met inbegrip van - het Willemsplein, de Jansbinnensingel, het Velperplein, de Velperbinnensingel, de Eusebiusbinnensingel, de Oranjewachtstraat, de Rijnkade (tot aan de Nelson Mandelabrug) en het Nieuwe Plein. Onder gebied buiten de binnenstad wordt verstaan: een gebied waar vooral woningen staan.

Met het radiaal-criterium wordt een ongewenste concentratie van coffeeshops voorkomen. Waar coffeeshops hinder veroorzaken, gaat het in de regel om het komen en gaan van klanten. In de binnenstad is in algemene zin meer sprake van verkeer en geluid. Daarom zal de hinder van coffeeshops in de binnenstad eerder wegvallen tegen de achtergrond van verkeersbewegingen rond andere voorzieningen, dan in de wijken rondom de binnenstad. Het is daarom redelijk in de binnenstad een geringere minimum-radiaal (100 meter) tussen coffeeshops te hanteren dan in de omliggende wijken (350 meter).

Ook is het redelijk voor coffeeshops aan de rand van de stad, betreffende industrieterreinen, geen radiaal-criterium te hanteren. Van een impact op wonen is hier geen sprake. Het aantal mogelijke vestigingsplaatsen aan de rand van de stad, buiten woonwijken is zeer gering. Het hanteren van een radiaal-criterium vormt hier een onnodige beperking van concurrentie. Verder biedt het niet hanteren van een radiaal-criterium buiten de woonwijken de mogelijkheid voor een (beperkte) concentratie van coffeeshops buiten de stad.

Bij toetsing van het radiaal-criterium van 100 of 350 meter wordt de kortste loopafstand over de openbare weg tussen coffeeshops gemeten van hoofdingang tot hoofdingang.

In het geval dat strikte toepassing van deze radiaal-criteria leidt tot onevenredige of anderszins ongewenste gevolgen, kan de burgemeester bepalen het criterium niet onverkort toe te passen.

2.2.3 Afstandseisen ten aanzien van scholen

Al vanaf 1994 bepaalt het Arnhems Coffeeshopbeleid dat een coffeeshop niet mag zijn gelegen op een afstand van minder dan 200 meter van een school of jongerencentrum. Aan dit beleid ligt de gedachte ten grondslag dat voorkomen moet worden dat jongeren in de directe omgeving van hun school met cannabisgebruik en -handel worden geconfronteerd. De jeugd dient de verkoop van softdrugs niet als iets volkomen normaal te beschouwen. Onder vigeur van de onderhavige nota wordt dit beleid met betrekking tot een afstandscriterium voortgezet⁵. De afstand van 200 meter wordt gemeten via de kortste route (te voet) over de openbare weg tussen de hoofdingang van de school of jongerencentrum en de hoofdingang van de coffeeshop. Onder "school" verstaat deze nota zowel een basisschool als een school voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

In het Strategisch Beraad van 10 juli 2008 hebben de VNG en de ministers van BZK en Justitie afgesproken dat alle gemeenten in 2011 een afstandscriterium van minimaal 250 meter tussen coffeeshops en scholen hanteren, of andere drempelverhogende maatregelen treffen⁶. Er zijn goede redenen om in Arnhem niet te kiezen voor de voorgestane 250 meter als afstandscriterium voor coffeeshops en de huidige afstand (200 meter) te handhaven. In de eerste plaats is daar het gegeven dat de afstand van 200 meter in Arnhem al meer dan twintig jaar als afstandscriterium van kracht is en daarmee volledig is "ingeburgerd". Niet valt in te zien, dat het verhogen van deze afstand tot (een arbitraire) 250 meter - zoals door het kabinet gewenst - daadwerkelijk zou bijdragen aan een grotere bescherming van schoolgaande jongeren.

Daarnaast is het zo dat het Arnhemse afstandscriterium op een ander punt juist strenger is dan het door het Beraad voorgestane afstandscriterium. Daar waar het Beraad dit criterium slechts van toepassing wil laten zijn jegens scholen voor voortgezet onderwijs, geldt het Arnhemse afstandscriterium ook ten opzichte van scholen voor basisonderwijs en jeugdcentra⁷. In dat opzicht werpt het Arnhems beleid dus juist meer drempels op voor de vestiging van coffeeshops.

Tot slot zij in dit verband nog vermeld dat de rijksoverheid - op dit moment - ook niet beschikt over juridische instrumenten om vaststelling van een bepaald afstandscriterium af te dwingen; het betreft hier slechts een wens. Het behoort tot de gemeentelijke autonomie om te bepalen of coffeeshops zijn toegestaan binnen de gemeente, en zo ja, hoeveel en waar.

2.2.4 Horeca-bestemming

Een coffeeshop kan gevestigd worden in een pand met een horecabestemming. Voor een pand dat geen horecabestemming heeft, zal een planologische procedure moeten worden gevolgd om deze horecabestemming te verkrijgen. Het risico dat planologisch geen medewerking zal worden verleend aan het herbestemmen van de locatie is voor de aanvrager.

Het college heeft zich bij de bespreking van dit beleid bereid verklaard in beginsel bereid te zijn, binnen de ruimtelijke toetsingskaders, mee te werken aan de vereiste planologische procedure. Vanzelfsprekend hangt een en ander daarbij mede af van de specifieke omstandigheden van de betreffende beoogde locatie.

Daarom wordt het recht voorbehouden om de wijziging van de bestemming van het pand of gebruik in afwijking van de bestemming te weigeren. Overwogen kan ook worden om bij strijdigheid met het bestemmingsplan op aanvraag een tijdelijke omgevingsvergunning voor gebruik in afwijking van het bestemmingsplan voor (bijvoorbeeld) een periode van zes jaar te verlenen.

⁵. Mocht er in wetgeving in de toekomst een andere afstandsnorm vastgesteld worden, dan prevaleert die norm vanzelfsprekend boven dit beleid.

⁶. Zie hierover de Ledenbrief VNG nr. 09/038.

⁷. Ook voor leerlingen van een basisschool geldt immers dat zij het gebruik van- en de handel in softdrugs niet als iets volkomen normaal - voor (jong)volwassenen - moeten beschouwen. Om deze reden worden coffeeshops in Arnhem ook uit de omgeving van basisscholen geweerd.

2.2.5 Exploitatievergunning op grond van de APV

Krachtens de genoemde strafvorderlijke "Aanwijzing Opiumwet" kan de verkoop van softdrugs slechts - onder voorwaarden - worden gedoogd in alcoholvrije horecagelegenheden. Voor horecagelegenheden kent de Arnhemse Algemene Plaatselijke Verordening (de APV) een vergunningplicht. "Het is verboden een horeca-inrichting te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester", aldus artikel 2.3.1.2 van de APV. Deze vergunning is (rechts)persoonsgebonden en derhalve niet overdraagbaar: artikel 1.5 van de APV.

In de exploitatievergunning en in de gedoogverklaring worden voorwaarden gesteld in aanvulling op, of als uitwerking van de gedoogcriteria. Het kan daarbij gaan om voorwaarden voor het (omgevings)beheer, zoals: inzet van een portier, sluitingstijden, toezicht op verkeer- en parkeergedrag, maatregelen tegen geluidsoverlast van klanten etc. Voorwaarden kunnen ook betrekking hebben op het verplicht stellen van medewerking aan het verstrekken van informatie aan klanten over risico's van gebruik. Op deze wijze is het lokale gedoogbeleid nog met maatwerk aan te vullen.

2.2.5.1 Exploitatievergunning en gedoogverklaring

Nu een coffeeshop per definitie een horecagelegenheid is, geldt voor een in Arnhem gevestigde coffeeshop derhalve dat deze slechts geëxploiteerd kan worden voor zover de burgemeester hiervoor een vergunning ("exploitatievergunning") heeft verleend. Deze vergunning ziet overigens niet op de hoofdactiviteit van de coffeeshop; het verkopen van softdrugs. Deze activiteit is immers verboden in de Opiumwet en daarom niet vatbaar voor regulering in een gemeentelijke verordening. De verkoop van softdrugs wordt slechts gedoogd. Naast de exploitatievergunning is voor een coffeeshop daarom ook een gedoogverklaring vereist die betrekking heeft op het - onder voorwaarden - mogen verkopen van softdrugs. De exploitatievergunning ziet op de overige activiteiten van de coffeeshop als alcoholvrije horecagelegenheid: het schenken van (alcoholvrije) dranken en het eventueel verstrekken van spijzen voor directe consumptie. De exploitatievergunning en de gedoogverklaring moeten altijd op een zichtbare plaats in de coffeeshop aanwezig zijn.

In beginsel zal aan een exploitant of rechtspersoon van wie de vergunning en/of gedoogbeschikking zijn ingetrokken, geen toestemming wordt verleend om opnieuw een coffeeshop te exploiteren.

2.2.5.2 Inrichtingseisen

Via de op de APV gebaseerde vergunningplicht worden diverse eisen gesteld aan de inrichting waarin de coffeeshop is gevestigd én aan de perso(o)n(en) die als exploitant of beheerder van de coffeeshop optreden. Zo moet het pand waarin de coffeeshop is gevestigd aan specifieke inrichtingseisen voldoen; er moeten bijvoorbeeld toiletten aanwezig zijn en er moet worden voldaan aan bepaalde ventilatienormen.

In Arnhem dienen coffeeshops hun kleinschalige karakter te behouden. Daarbij past dat het een coffeeshop niet is toegestaan een terras te exploiteren; met een terras zou de omvang van de coffeeshop in feite toenemen. Dit "terrasverbod" - dat in de gedoogverklaring wordt opgenomen - strekt er voorts toe te voorkomen dat jeugdige passanten worden geconfronteerd met openlijk softdrugsgebruik. In verband ook met deze gewenste kleinschaligheid en beheersbaarheid van coffeeshops mag een exploitant in Arnhem maximaal één coffeeshop exploiteren.

2.2.5.3 Wet Bibob

Bij de beoordeling van een aanvraag voor een exploitatievergunning en gedoogverklaring wordt getoetst of de beoogde exploitant en beheerder(s) voldoen aan bepaalde zedelijkheidseisen. Daaraan wordt in ieder geval niet voldaan, indien zij in het meer recente verleden zijn veroordeeld voor strafbare feiten. Bovendien wordt een vergunningaanvraag voor een nieuwe coffeeshop of eventuele wijzigingen binnen de rechtspersoon getoetst aan de eisen van de Wet Bibob⁸.

⁸. De Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur. Een en ander is bepaald in de "Beleidsregels Wet Bibob", inwerking getreden op 17 april 2013. Deze beleidsregels maken het ook mogelijk dat een verleende exploitatievergunning wordt ingetrokken. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat deze beleidsregels vanzelfsprekend op enig moment kunnen worden gewijzigd.

In dat kader wordt getoetst of er ernstig gevaar bestaat dat de coffeeshop zal worden gebruikt voor het witwassen van geld of voor het plegen van strafbare feiten. Bestaat dit ernstig gevaar, dan weigert de burgemeester de vergunning. Langs deze weg van Bibob en zedelijkheidseisen wordt getracht criminele invloeden zoveel mogelijk uit de coffeeshops te weren.

2.2.5.4 Duur van de vergunning

De exploitatievergunning en de gedoogverklaring voor een coffeeshop worden verleend voor een periode van zes jaar. Nu het gaat om een schaarse vergunning (er zijn er immers maar elf voor de stad Arnhem beschikbaar) vereist het recht dat dergelijke vergunningen voor een beperkte periode moeten worden afgegeven. Zo wordt nieuwkomers een kans gegeven toe te treden tot de coffeeshopbranche en wordt voorkomen dat er een gesloten markt in stand wordt gehouden⁹.

Er wordt in eerste instantie een vergunning voor één jaar afgegeven, die daarna jaarlijks (dus nog maximaal vijf keer) dient te worden verlengd. Door middel van deze jaarlijkse herijking is verzekerd dat de verleende vergunningen periodiek worden getoetst aan de ontwikkelingen die zich op het gebied van softdrugs, coffeeshopbeleid en eventueel jurisprudentie voordoen.

2.2.5.5 Openingstijden

De exploitatievergunning bevat een vaststelling van de openingstijden van de coffeeshop, die afwijkt van de reguliere openingstijdenregeling voor horeca-inrichtingen in artikel 2.3.1.15 van de APV. Voor de in de binnenstad gevestigde coffeeshops geldt dat zij dagelijks geopend mogen zijn van 09.00 tot uiterlijk 24.00 uur. Dit geldt ook voor coffeeshops die aan de rand van de stad, buiten woonwijken zijn gevestigd. Ten aanzien van de coffeeshops in woonwijken geldt - ter bescherming van het woon- en leefklimaat in deze woonwijken - een beperkter openingstijdenregime. De coffeeshops mogen hier van 09.00 tot uiterlijk 22.00 uur geopend zijn.

2.2.5.6 Aanwezigheid beheerder

De verantwoordelijkheid voor de dagelijkse feitelijke gang van zaken in de inrichting ligt bij de beheerder. De beheerder is de persoon die de onmiddellijk feitelijke leiding uitoefent in de horeca-inrichting; artikel 2.3.1.1. vijfde lid APV.

In verband met deze verantwoordelijkheid dient tijdens de openingsuren altijd een op de vergunning vermelde beheerder in de horeca-inrichting aanwezig te zijn: artikel 2.3.1.11 APV.

2.2.5.7 Preventie

Ook vanuit volksgezondheidsperspectief hebben coffeeshopexploitanten een bijzondere verantwoordelijkheid bij de verstrekking van softdrugs aan hun klanten. Via de exploitatievergunning en gedoogverklaring kan deze verantwoordelijkheid vorm krijgen door de exploitant te verplichten medewerking te verlenen aan voorlichtingsacties en -campagnes met betrekking tot het gebruik van drugs in het algemeen en het gebruik van softdrugs in het bijzonder. In dit verband kan in ieder geval worden geëist dat in de coffeeshop bepaalde voorlichtingsfolders ter beschikking worden gesteld.

2.2.5.8 Verbod andere niet-harddrugs

Het is wenselijk om de markt voor cannabis strikt gescheiden te houden van de markt voor andere niet-harddrugs, zoals "ecodrugs", "smartdrugs" en "paddo's". De verkoop van dergelijke producten is daarom verboden voor coffeeshops. Dit verbod houdt verband met volksgezondheidsbelangen. Daarnaast wordt gevreesd dat de verkoop van dergelijke producten het maatschappelijk draagvlak voor coffeeshops zou kunnen ondermijnen.

2.2.5.9 AHOJGI-criteria

De gedoogverklaring bepaalt voorts dat de coffeeshop zich moet houden aan elk van de zogenaamde "AHOJGI-criteria". Dit zijn criteria die in de hiervoor genoemde "Aanwijzing Opiumwet" van het College van procureurs-generaal zijn vastgelegd: het gaat hierbij om de landelijke justitiële gedoogcriteria. Zolang een coffeeshophouder zich houdt aan deze criteria, wordt in beginsel niet strafrechtelijk tegen hem opgetreden.

⁹ Zie bijvoorbeeld zeer expliciet het arrest van het Hof van Justitie van de EU in de zaak Trijber/Amsterdam, zaaknrs C-340/14 en C-341/14. Aan de huidige coffeeshophouders wordt een overgangstermijn geboden, zie hieronder onder § 2.2.8.

Door deze AHOJGI-criteria in de gedoogverklaring te incorporeren, wordt bereikt dat tegen een overtreding van de criteria niet alleen strafrechtelijk, maar ook bestuursrechtelijk kan worden opgetreden. Dit komt de effectiviteit van de handhaving ten goede.

De burgemeester staan twee bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten ter beschikking: de mogelijkheid tot sluiting van een coffeeshop op grond van artikel 13b van de Opiumwet, en de mogelijkheid tot het intrekken van een verleende exploitatievergunning en gedoogverklaring.

De AHOJGI-criteria houden het volgende in:

1. Geen **A**ffichering: dit betekent geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de lokaliteit¹⁰;
2. Geen **H**arddrugs: dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht mogen worden;
3. Geen **O**verlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten;
4. Geen verkoop aan **J**eugdigen en geen toegang van Jeugdigen tot een coffeeshop¹¹: gelet op de toename van het cannabisgebruik onder jongeren is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van 18 jaar;
5. Geen verkoop van **G**rote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= 5 gram). Onder transactie wordt begrepen alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.
6. Geen toegang voor en verkoop aan anderen dan **I**ngezetenen van Nederland.

Het I-criterium geldt per 1 januari 2013. De handhaving van het I-criterium geschiedt in overleg met betrokken gemeenten en zo nodig gefaseerd¹². Het criterium ziet toe op het tegengaan van structurele en ernstige overlast door drugstoerisme. Nu van deze overlast in Arnhem niet blijkt, wordt het I-criterium niet actief gehandhaafd. Als - uit daartoe strekkende signalen - wordt vastgesteld dat het bezoek aan de coffeeshops door niet-ingezetenen van Nederland leidt tot structurele overlast in Arnhem, dan zal de handhaving ter hand worden genomen na een daartoe strekkend besluit van de burgemeester na afstemming in de Lokale Driehoek. De coffeeshophouders zullen van een dergelijk besluit schriftelijk op de hoogte worden gesteld.

Daarbovenop bepaalt de hiervoor genoemde justitiële "Aanwijzing Opiumwet" dat de handelsvoorraad softdrugs van een gedoogde coffeeshop de 500 gram niet te boven mag gaan¹³. Ook dit criterium wordt bestuursrechtelijk gesanctioneerd. In de gedoogverklaring wordt daartoe een voorschrift opgenomen dat bepaalt dat de in de coffeeshop (en daarbij behorende ruimtes) aanwezige handelsvoorraad softdrugs niet meer mag bedragen dan 500 gram.

Tot slot bepaalt de "Aanwijzing Opiumwet" nog dat de verkoop van alcohol en de verkoop van softdrugs niet samen dient te gaan. Om deze reden wordt de verkoop van softdrugs slechts gedoogd in alcoholvrije horecagelegenheden. Ook dit criterium is in de bestuursrechtelijke exploitatievergunning en gedoogverklaring ingelijfd. Waar in het kader van deze Nota wordt gesproken van "de AHOJGI-criteria", worden deze twee criteria - met betrekking tot de maximaal toegestane handelsvoorraad en alcohol - daar expliciet onder begrepen.

¹⁰. Ook het op internet plaatsen van menu's en prijzen van in een coffeeshop te verkrijgen cannabisproducten is niet toegestaan. Vergelijk Hoge Raad 25 mei 2004, LJN AO6423.

¹¹. Het is aan de coffeeshopexploitant zelf om te bepalen of, en zo ja welke, maatregelen eventueel getroffen moeten worden om overtreding van het J-criterium te voorkomen.

¹². Tweede Kamer 2012-2013, 24077, nr. 293.

¹³. De Aanwijzing staat overigens toe dat de Lokale Driehoek een lager gewicht (dan 500 gram) vaststelt als maximale handelsvoorraad van een gedoogde coffeeshop. Dit is in Arnhem niet het geval; de Lokale Driehoek heeft expliciet de toegestane maximale handelsvoorraad op 500 gram bepaald.

2.2.6 Openbare orde en veiligheid

Op grond van artikel 2.3.1.6 van de APV wordt elke aanvraag van een horeca-exploatievergunning door de burgemeester geweigerd indien:

(onder b) een horecabedrijf op de aangedragen locatie het woon- en leefklimaat in de naaste omgeving op ontoelaatbare wijze nadelig beïnvloed;

(onder c) er sprake is van een dusdanige hoge concentratie van horeca-inrichtingen in een bepaald gebied dat er naar zijn oordeel sprake is van een ontoelaatbare aantasting van het woon- en leefklimaat dan wel van een onaanvaardbaar risico van mogelijke verstoringen van de openbare orde;

(onder d) de horeca-inrichting gevestigd wordt in de onmiddellijke nabijheid van andersoortige horeca-inrichtingen of winkels met een dusdanig andere bezoekersgroep, dat de ontmoeting tussen de verschillende bezoekersgroepen tot verstoringen van de openbare orde aanleiding kan geven.

Van verstoring van de openbare orde en veiligheid kan bijvoorbeeld sprake zijn als de aanvraag ziet op een locatie die dusdanig afgelegen is dat er geen enkele sociale controle plaats kan vinden, wanneer sprake is van een locatie in een gebied dat zeer kwetsbaar is wat betreft woon- en leefklimaat of mogelijke verstoringen van de openbare orde, een locatie die in de directe nabijheid gelegen is van een specifieke instelling of omgeving of een plek waarvan op voorhand duidelijk is dat de aanwezigheid van een coffeeshop veel overlast zal opleveren.

Met andere woorden: ook al voldoet een locatie primair aan de gestelde vestigingscriteria, toetsing aan artikel 2.3.1.6 van de APV kan er altijd toe leiden dat een locatie niet geschikt geacht wordt om een coffeeshop te mogen vestigen.

2.2.7 Verlening van de gedoogverklaring

De gedoogverklaring is een op naam van een of meerdere natuurlijke perso(o)nen of rechtspersoon gestelde verklaring. De gedoogverklaring is (rechts-)persoonsgebonden, locatiegebonden en niet overdraagbaar. Als de houder(s) van een gedoogverklaring besluit(en) om de exploitatie van de coffeeshop te beëindigen, dan vervalt de gedoogverklaring. Hetzelfde is het geval wanneer een coffeeshop op last van de burgemeester (onherroepelijk) is gesloten.

Het is niet mogelijk de gedoogverklaring zelf aan een ander over te dragen. De burgemeester zal deze gedoogverklaring dan door middel van loting opnieuw verlenen. Daarbij worden bovenstaande vestigingscriteria toegepast. Deze lotingsprocedure is een transparante en open procedure, die op zuivere wijze een ieder gelijke kansen biedt op het verkrijgen van een gedoogverklaring. Met deze transparantie wordt zoveel mogelijk criminalisering voorkomen, in het bijzonder dat er een handel ontstaat, waarbij enkel de persoon die het meeste biedt een gedoogverklaring kan krijgen. Ook voor nieuwe exploitanten kunnen op deze manier mogelijkheden ontstaan.

2.2.8 Overgangsregeling

De huidige coffeeshophouders in Arnhem exploiteren reeds vele decennia hun bedrijf. Voor de overgang naar de vereisten die voortvloeien uit dit nieuwe beleid, moet hen een redelijke overgang worden geboden.

Na de inwerkingtreding van dit beleid zullen de huidige coffeeshophouders een tijdelijke vergunning voor de duur van zes jaar kunnen aanvragen. Voor de huidige coffeeshophouders betreft dat de natuurlijke persoon of personen, of de rechtspersoon op wiens naam op 25 januari 2016 de gedoogverklaring was gesteld.

Sommige van de huidige coffeeshops voldoen niet aan de nieuwe radiaal-criteria. Bij de op het moment van schrijven van deze nota bestaande elf coffeeshops wordt dit criterium daarom niet toegepast bij de verlening van de vergunning voor zes jaar. Op deze manier wordt de huidige coffeeshophouders, voor wie de tijdelijke vergunningverlening grote financiële consequenties heeft, een overgangperiode geboden waarin zij hun exploitatie kunnen voortzetten, maar kan op termijn wel worden overgegaan naar een nieuw systeem waarbij periodiek de vergunningen opnieuw worden verdeeld.

Radiaal-criterium in de binnenstad

De huidige spreiding van de bestaande coffeeshops in de binnenstad wordt als positief ervaren. Gezien het feit dat er sprake is van een dusdanige spreiding over de binnenstad dat de mate van overlast beperkt en beheersbaar is, is er voor gekozen dit criterium niet op hen van toepassing te verklaren. Daarom geldt de afstandseis van 100 meter dan ook niet voor de op het moment van schrijven van deze nota gevestigde vijf coffeeshops in de binnenstad¹⁴.

Onder de voorgaande Nota's "Het Arnhems Coffeeshopbeleid 1998 en 2009" mochten coffeeshops in de binnenstad enkel geëxploiteerd worden op dezelfde locatie als waar zij sinds de inwerkingtreding van de Nota "Het Arnhems Coffeeshopbeleid 1998" waren gevestigd. Met dit beleid wordt deze beperking tot de vijf huidige locaties verlaten en wordt enige flexibiliteit geïntroduceerd. Coffeeshops mogen zich ook op andere locaties in de binnenstad vestigen zolang ze op een minimale afstand van 100 meter van andere coffeeshops worden geëxploiteerd.

Radiaal-criterium in Klarendal en Sint Marten

In Klarendal en Sint Marten is er sprake van een concentratie van coffeeshops, in totaal vijf op dit moment¹⁵. Deze concentratie in Klarendal en Sint Marten werd in de nota's uit 1998 en 2009 onwenselijk geacht en daarom werd een "uitsterfbeleid" toegepast. Ook nu nog wordt deze concentratie onwenselijk geacht, gezien de mate van overlast voor de (overwegende) woonomgeving waarin deze shops gevestigd zijn. Echter, de overlast is op dit moment beheersbaar.

Nu de gemeenteraad nadrukkelijk heeft aangegeven het uitsterfbeleid te willen afschaffen, is er daarom voor gekozen de radiaal-eisen niet van toepassing te verklaren op de huidige vijf coffeeshops in Klarendal en Sint Marten. Er kunnen dan ook onder dit beleid weer nieuwe beheerders op de exploitatievergunningen in Klarendal en Sint Marten worden bijgeschreven.

Nu de exploitatievergunning en gedoogverklaring worden verleend voor de duur van zes jaar, en daarna het radiaal-criterium zal worden toegepast bij de verlening van nieuwe vergunningen, zal de concentratie coffeeshops in Klarendal en Sint Marten vanzelf afnemen. Bij de vestiging van nieuwe coffeeshops wordt de afstandseis van 350 meter vanzelfsprekend wel toegepast.

¹⁴. Te weten: Happy Days (Oude Oeverstraat 6), Joint Venture (Munterstraat 4), Omigo (Beekstraat 83), Speak Easy (Varkensstraat 3), Upstairs (Beekstraat 12).

¹⁵. Onder "Sint Marten en Klarendal" worden - zoals in de nota's uit 1998 en 2009 - in deze nota de CBS buurten 30, 31 (Sint Marten), 32 en 33 (Klarendal Noord en Zuid) verstaan.