

# Coffeeshops in Dordrecht

Gedoog- en handhavingsbeleid op grond van artikel 13b Opiumwet

<b>Auteur</b>	J.H. Boogaard
<b>Sector</b>	Stads Bestuurs Centrum
<b>Afdeling</b>	Openbare orde en veiligheid
<b>Onderwerp</b>	Coffeeshopbeleid 2013
<b>In opdracht van</b>	Burgemeester
<b>Status</b>	Vaststelling 16 juli 2013 Inwerkingtreding 25 juli 2013

## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	3
1 Inleiding en achtergrond.....	5
2 Drugssituatie in Nederland .....	7
3 Kaders en bevoegdheden algemeen .....	9
4 (Volks)gezondheid en preventie.....	12
5 Lokale invulling gedoogbeleid .....	14
6 Handhavingsbeleid.....	23
7 Handhaving bij andere gebouwen dan gedoogde coffeeshops .....	28
Bijlage 1 Overzicht landelijke regelgeving en beleid .....	29
Bijlage 2 Overzicht coffeeshops .....	36
Bijlage 3 'Scholencriterium'.....	37

## Samenvatting

In dit document is het gedoog- en handhavingsbeleid van de gemeente Dordrecht met betrekking tot coffeeshops vastgelegd.

Daarbij zijn de volgende beleidsuitgangspunten gehanteerd:

1. tegengaan van overlast, verloedering, normvervaging en druk op het woon- en leefklimaat door de exploitatie van coffeeshops;
2. beschermen van kwetsbare groepen zoals jongeren (scholieren);
3. scheiding van markten tussen soft- en harddrugs;
4. tegengaan van georganiseerde criminaliteit;
5. beperking van de (gezondheids)risico's die verbonden zijn aan het gebruik van cannabis.

Op 23 juni 2011 heeft de burgemeester het oude coffeeshopbeleid, dat sinds 1995 van kracht was, geactualiseerd en op diverse punten aangescherpt.

In vergelijking met het oude beleid zijn de volgende zaken ongewijzigd gebleven:

- Maximumstelsel met uitsterfbeleid (tot zes coffeeshops).
- Coffeeshops dienen te voldoen aan de AHOJG-plus-criteria.

De meest relevante aanscherpingen van de beleidswijziging van 23 juni 2011 waren:

- Concretere beschrijving van de gedoogcriteria en de handhavingsmaatregelen, waardoor er minder ruimte is voor interpretatieverschillen.
- Vergunningverlening voor twee jaar in plaats van onbepaalde tijd.
- Naast een exploitatievergunning wordt tevens een expliciete gedoogverklaring afgegeven.
- Nieuw 'scholencriterium' op grond waarvan een coffeeshop niet binnen een afstand van 350 meter van een school voor voortgezet onderwijs gevestigd mag zijn.
- Om voor een gedoogverklaring in aanmerking te komen moet de exploitant een bewijs van goed betaalgedrag van de Belastingdienst kunnen overleggen.
- De exploitant en leidinggevenden dienen te beschikken over een preventiecertificaat.

Naar aanleiding van aanpassingen van de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie per 1 januari 2012, is het gemeentelijke coffeeshopbeleid op 4 mei 2012 op de volgende punten verder aangescherpt:

- Nieuw 'B-criterium' (per 1 juli 2012): Coffeeshops worden besloten clubs. Toegang kan uitsluitend verleend worden en er mag enkel verkocht worden aan leden van de coffeeshop.
- Nieuw 'I-criterium' (per 1 juli 2012): Lidmaatschap van de coffeeshop wordt enkel verleend aan ingezetenen van Nederland van achttien jaar of ouder.
- Wijziging van het afstandscriterium tot scholen (A-criterium): een coffeeshop mag niet binnen een afstand van 350 meter van een school voor voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs gevestigd zijn.

In navolging van de meest recente wijziging van de Aanwijzing Opiumwet (per 1 januari 2013), wordt ook in het gemeentelijke

beleid het besluitclubcriterium als gedoogvoorwaarde losgelaten. Daarnaast is de tekst op enkele onderdelen aangescherpt en in overeenstemming gebracht met de laatste (landelijke) ontwikkelingen en inzichten.

Ten slotte zijn in deze laatste versie van het beleid enkele uitgangspunten geformuleerd voor de beoordeling van verzoeken tot het exploiteren van een nieuwe coffeeshop zodra daar ruimte voor is.

## 1 Inleiding en achtergrond

Sinds 1995 kent de gemeente Dordrecht een coffeeshopbeleid. In het verlengde van dat beleid zijn in het zogenaamde driehoeksoverleg (bestaande uit de burgemeester, de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie en de districtschef van politie) handavingsafspraken gemaakt. Die afspraken zijn vastgelegd in het op 25 november 1996 vastgestelde "Handavingsarrangement coffeeshops district Dordrecht".

De belangrijkste reden hiervoor was dat het aantal coffeeshops in de jaren ervoor fors was gestegen. Dat ging gepaard met een toename aan overlastveroorzakende neveneffecten van de verkoop en het gebruik van softdrugs in coffeeshops en in de omgeving van deze inrichtingen. Het doel van het beleid en het arrangement was om de overlast tegen te gaan en de verkoop van softdrugs beheersbaar te houden.

Sindsdien hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan, zoals nieuwe inzichten met betrekking tot de (handel in) softdrugs, geconstateerde knelpunten in de huidige (handavings)praktijk en aanscherping van landelijk beleid, op grond waarvan het gewenst is het gemeentelijk coffeeshopbeleid te actualiseren.

In het Politiek akkoord voor de periode 2010-2014 hebben de coalitiepartijen (Beter voor Dordt, VVD en CDA) aangegeven sterk te willen inzetten op Veiligheid en Leefbaarheid.

Concreet geeft het Politiek akkoord aan dat de uitvoering van het beleid rond coffeeshops aangescherpt dient te worden, vooral in relatie tot overlast.

Op 23 juni 2011 heeft de burgemeester nieuw coffeeshopbeleid vastgesteld, waarmee het hiervoor genoemde beleid van 19 december 1995 en het Handavingsarrangement coffeeshops district Dordrecht van 25 november 1996 zijn komen te vervallen.

De wijziging van de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie per 1 januari 2012<sup>1</sup>, waardoor coffeeshops besloten clubs moesten zijn die alleen toegankelijk waren voor ingezetenen van Nederland, was aanleiding om het coffeeshopbeleid op 4 mei 2012 opnieuw aan te passen. Per 1 juli 2012 waren het beslotenclub- en ingezetenen criterium in Dordrecht van kracht.

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Aanwijzing Opiumwet per 1 januari 2013<sup>2</sup> is het beslotenclubcriterium weer komen te vervallen.

In dit document wordt aangegeven hoe de burgemeester als bevoegd bestuursorgaan toepassing zal geven aan de hem toekomende bevoegdheden. Het is derhalve aan te merken als een beleidsregel in de zin van titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een concreet stappenplan<sup>3</sup> ten aanzien van de aanpak van diverse overtredingen vormt een wezenlijk onderdeel van dit beleid.

---

<sup>1</sup> Rectificatie Aanwijzing Opiumwet (2011A021; Stcrt. 2011, 22936 d.d. 27-12-2011)

<sup>2</sup> Aanwijzing Opiumwet (2012A021; Stcrt. 2012, 26938 d.d. 13-12-2012)

<sup>3</sup> Zie paragraaf 6.6.

Gelijktijdig met de vaststelling van het in dit document opgenomen coffeeshopbeleid, zijn de beleidsregels zoals vastgesteld op 4 mei 2012 en in werking getreden op 10 mei 2012, ingetrokken.

## 2 Drugssituatie in Nederland

Voor het huidige Nederlandse drugsbeleid is de wijziging van de Opiumwet in 1976 van groot belang. In de wet is toen (wat de strafbedreiging betreft) het onderscheid tussen soft- en harddrugs tot stand gebracht. Harddrugs zijn als stoffen met een onaanvaardbaar risico op de bij de wet behorende 'lijst I' geplaatst. Op 'lijst II' staan met name henneproducten, die als softdrugs worden aangemerkt. Het bezit van harddrugs is strafbaar gesteld als een misdrijf. Bezit van een beperkte hoeveelheid (minder dan 30 gram) softdrugs is daarentegen een overtreding. Dit verschil in strafbaarstelling is de basis van het (strafrechtelijke) gedoogbeleid van de laatste decennia en vormt tevens de basis voor dit gemeentelijk coffeeshopbeleid.

Uit de *Evaluatie van het Nederlands drugsbeleid* die het kabinet in 2009 heeft laten uitvoeren, blijkt dat de drugsproblematiek een groot aantal facetten kent en voortdurend verandert. Het assortiment genotsmiddelen met een gevaar voor de individuele én volksgezondheid is in de loop der jaren aanzienlijk toegenomen. Het gebruikerspubliek is zeer gevarieerd. Ten aanzien van gezondheidsrisico's en verslavingszorg is het beleid redelijk succesvol geweest. Maar de problemen rond overlast en drugsgerelateerde criminaliteit drukken zwaar op lokale overheden en de georganiseerde misdaad heeft de weg naar het grote geld van de internationale drugshandel gevonden. Ook de sociale impact van alcohol- en drugsgebruik onder jongeren wordt steeds duidelijker. Jongeren zitten bijvoorbeeld meer dan incidenteel onder invloed op school. Dit beïnvloedt hun prestaties en hun mogelijkheden in de toekomst.

De Adviescommissie Drugsbeleid onderschrijft in haar rapport *Geen deuren maar daden; nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid* de bevindingen van de *Evaluatie*. De realiteit rond drugs is sinds de voorgaande drugsnota uit 1995 aanzienlijk veranderd. Door deze veranderingen is ook het debat over drugs complexer geworden.

### 2.1 Coffeeshops in relatie tot criminaliteit

Het Nederlandse softdrugsbeleid is al jarenlang onderwerp van discussie. De verkoop van softdrugs is in beginsel een strafbaar feit, maar wordt onder voorwaarden gedoogd<sup>4</sup>.

De 'achterdeur' van de coffeeshop valt echter niet onder het gedoogbeleid. Hoewel er relatief weinig bekend is over de wijze waarop coffeeshophouders de inkoop hebben georganiseerd, maakt de achterdeurproblematiek de coffeeshopsector gevoelig voor contacten met en infiltratie van criminele samenwerkingsverbanden. Dat wordt nog eens bevorderd doordat er veel geld te verdienen is in deze sector met een omzet van honderden miljoenen euro's en doordat de straffen voor handel in softdrugs relatief laag zijn.

De coffeeshopbranche is divers van aard en is fors van karakter veranderd. Het beeld van de kleine ondernemer die ooit uit idealistische motieven een coffeeshop begon, geldt nog slechts een klein deel van de branche, die inmiddels gedomineerd wordt door grootschalige en vaak ook bovenlokaal opererende, commerciële uitbaters die al dan niet rechtstreeks verbonden zijn met de wereld van de georganiseerde misdaad.

---

<sup>4</sup> Zie paragraaf 3.1 voor meer informatie over de gedoogvoorwaarden.

Uit een preventieve doorlichting van de cannabissector die in 2004 in Amsterdam en Venlo is uitgevoerd, blijkt dat voor 80 procent van de ondernemers in deze branche geldt dat zij criminele antecedenten hebben.

Het is ook voor de goedwillende eigenaar van coffeeshops moeilijk om cannabis af te nemen van kleinschalige zelfstandige (thuis)telers; die zijn grotendeels verdrongen of ingelijfd door grootschalige producenten wier doelstelling het niet langer is om cannabisconsumenten te dienen maar die uit zijn op een desnoods met gewelddadige middelen veilig te stellen financieel belang.

Er is sprake van een 'verharding' van de criminaliteit. Kwekers worden onder druk gezet en bedreigd. In 2011 hebben zich in Noord-Brabant in korte tijd vijf vuurwapenincidenten voorgedaan in verband met hennepsteelt en georganiseerde misdaad. Daarnaast was het nodig de burgemeester van Helmond persoonlijk te beveiligen en is een coffeeshop per direct gesloten vanwege een dreiging uit het criminele milieu.

De aanpak van (overlast en) criminaliteit die samenhangt met de handel in verdovende middelen was een van de speerpunten uit het regeerakkoord "Vrijheid en verantwoordelijkheid" en het gedoogakkoord van VVD, CDA en PVV uit september 2010. Coffeeshops moesten kleiner en meer beheersbaar worden gemaakt. Hiervoor worden naast strafrechtelijke ook bestuurlijke instrumenten ingezet.

In het regeerakkoord "Bruggen slaan" uit 2012 van VVD en PvdA wordt deze lijn gecontinueerd, met dien verstande dat de zogenaamde 'wietpas' die onder het vorige kabinet is geïntroduceerd, vervalt.



### 3 Kaders en bevoegdheden algemeen

Dit hoofdstuk geeft de wettelijke en beleidsmatige kaders weer die van toepassing zijn op drugs en coffeeshops.

De landelijk vastgestelde justitiële gedoogcriteria en de lokale bevoegdheden komen aan de orde.

Voor een uitgebreider overzicht van de meer algemene landelijke beleidsuitgangspunten wordt, omwille van de leesbaarheid, verwezen naar Bijlage 1.

#### 3.1 *Justitiële gedoogcriteria*

Het gebruik van drugs op zich is niet strafbaar gesteld. Wel strafbaar is het om drugs binnen of buiten Nederlands grondgebied te brengen, drugs te bereiden, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken, te vervoeren, aanwezig te hebben of te vervaardigen (artikelen 2 en 3 Opiumwet). De handhaving van de Opiumwet verloopt langs twee wegen: de strafrechtelijke weg, uitgevoerd door het Openbaar Ministerie en de bestuursrechtelijke weg, uitgevoerd door de burgemeester.

Het College van Procureurs-generaal heeft in de Aanwijzing Opiumwet<sup>5</sup> aangegeven hoe met de strafrechtelijke vervolging van overtredingen van de Opiumwet wordt omgegaan.

Uitgangspunt van het beleid is het onderscheid dat in de Opiumwet is gemaakt tussen verdovende middelen met een onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid (harddrugs) en andere middelen (softdrugs). De wetgever heeft dat onderscheid gemaakt met het oog op de gebruiksrisico's van de onderscheiden drugs en om een duidelijke scheiding tussen beide markten aan te brengen. Daartoe worden voor cannabis, dat tot de lijst-II middelen behoort, speciale verkooppunten in de vorm van coffeeshops gedoogd. De achterliggende gedachte hiervan is te voorkomen dat de cannabisgebruiker in aanraking komt met drugs met een groter gezondheidsrisico (harddrugs).

De kern van de aanwijzing, voor zover het coffeeshops betreft, is dat onder strikte voorwaarden overtredingen van de Opiumwet worden gedoogd. De grondslag van het gedoogbeleid ligt in de afweging van belangen waarbij het belang van handhaving moet wijken voor een hoger identificeerbaar algemeen belang. In de context van het drugsbeleid wordt dit hogere belang gevonden in de volksgezondheid (scheiding der markten) en de openbare orde. Het gaat dus om een positieve beslissing niet op te sporen en te vervolgen ongeacht de aanwezige capaciteit.

De strikte voorwaarden waaronder coffeeshops worden gedoogd worden – naar de eerste letters van de criteria – aangeduid met de term ‘AHOJGI-plus-criteria’.

Ook in Dordrecht komen alleen coffeeshops die zich houden aan deze criteria (en voldoen aan de overige voorwaarden van dit beleid en toepasselijke regelgeving) in aanmerking voor een exploitatievergunning en een gedoogverklaring. Een coffeeshop is een alcoholvrije horecagelegenheid waar handel in en gebruik van softdrugs plaatsvindt. Dit gedoogbeleid geldt nadrukkelijk niet voor verkoop van henneproducten vanuit andere bedrijfspanden als

---

<sup>5</sup> Aanwijzing Opiumwet (2012A021; Stcrt. 2012, 26938 d.d. 13-12-2012).

bijvoorbeeld cafés, winkels of afhaalcentra, via een koeriers- of taxibedrijf, een 06-nummer of postorderbedrijf of vanuit woningen.

De AHOJGI-plus-criteria luiden als volgt:

A: geen **A**ffichering: dit betekent geen enkele vorm van reclame, anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit;

H: geen **H**arddrugs: dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht worden;

O: geen **O**verlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten;

J: geen verkoop aan **J**eugdigen en geen toegang van jeugdigen tot een coffeeshop: gelet op de toename van het cannabisgebruik onder jongeren is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van achttien jaar<sup>6</sup>;

G: geen verkoop van **G**rote hoeveelheden per transactie<sup>7</sup>; dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= 5 gram). Daarnaast mogen coffeeshops niet meer dan 500 gram cannabis in voorraad hebben;

I: geen toegang voor en verkoop aan anderen dan **I**ngezetenen van Nederland<sup>8</sup>;

plus: geen verkoop in combinatie met alcohol; coffeeshops mogen geen alcoholische dranken schenken (het zogenaamde '**plus**-criterium').

Indien door een gedoogde coffeeshop één van de AHOJGI-plus-criteria wordt overtreden, dan wordt opgetreden langs strafrechtelijke weg (bijvoorbeeld leidend tot gevangenisstraf, hechtenis, taakstraf, geldboete, ontzetting uit bepaalde rechten, verbeurdverklaring en/of openbaarmaking van de uitspraak) en/of langs bestuurlijke weg (bijvoorbeeld sluiting op grond van artikel 13b van de Opiumwet).

### 3.2 Bevoegdheden en verantwoordelijkheden op lokaal niveau

#### *Lokale driehoek*

Volgens de richtlijnen van het Openbaar Ministerie moet de lokale driehoek (afstemmingsoverleg tussen Burgemeester, Officier van Justitie, Districtschef van politie) het coffeeshopbeleid bespreken. Het OM werkt bij de totstandkoming en handhaving van lokaal coffeeshopbeleid samen met de lokale autoriteiten. In het kader van een in de lokale driehoek gezamenlijk uit te werken integraal beleid ten aanzien van coffeeshops, dient tot een evenwichtige inzet van de verschillende beheersingsinstrumenten te worden gekomen. De in de lokale driehoek vertegenwoordigde partijen dragen elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid bij aan een samenhangend en effectief beleid. In dit beleid worden de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden op elkaar afgestemd. Elk van de partijen zorgt voor een deel van de

<sup>6</sup> De coffeeshophouder dient vast te stellen dat degene die hij toegang verleent tot de coffeeshop en degene aan wie hij verkoopt, meerderjarig is. Het laten tonen van een geldig identiteitsbewijs is een instrument waarmee de coffeeshophouder dat kan vaststellen.

<sup>7</sup> Onder transactie wordt verstaan: alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.

<sup>8</sup> Onder ingezetene wordt verstaan: een persoon die zijn (woon)adres heeft in een gemeente van Nederland. De coffeeshophouder dient vast te stellen dat degene die hij toegang verleent tot de coffeeshop en degene aan wie hij verkoopt, ingezetene van Nederland is. Het laten tonen van een geldig identiteitsbewijs of verblijfsvergunning in combinatie met een uittreksel van de Gemeentelijke basisadministratie zijn instrumenten waarmee de coffeeshophouder het ingezetenschap kan vaststellen.

handhaving: de officier van justitie kan vervolgen, maar kan een coffeeshop niet sluiten. De burgemeester kan wel sluiten, maar niet strafrechtelijk vervolgen.

#### *Vaststelling beleid door de gemeente*

De lokale driehoek is de plaats waar afspraken over het lokale coffeeshopbeleid worden gemaakt. Dit is echter een overleg, geen bevoegd gezag. De driehoek vervolgt niet, sluit niet, verstrekt geen exploitatievergunningen of gedoogverklaringen. Het afgesproken beleid moet worden vertaald tot gemeentelijk beleid. In de gemeente wordt bepaald welke nadere voorwaarden, in aanvulling op de AHOJGI-plus-criteria, worden gesteld.

#### *Bevoegdheden van de burgemeester*

In algemene zin geldt dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Op basis van artikel 174 Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op openbare gebouwen en met de uitvoering van verordeningen die betrekking hebben op dat toezicht. Coffeeshops zijn "voor het publiek openstaande gebouwen" zoals bedoeld in artikel 174 Gemeentewet.

Sinds de invoering van artikel 13b Opiumwet (april 1999) wordt het lokale coffeeshopbeleid (mede) gebaseerd op dit artikel. Artikel 13b Opiumwet luidt als volgt:

#### *Artikel 13b Opiumwet*

- 1. De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.*
- 2. Het eerste lid is niet van toepassing indien woningen, lokalen of erven als bedoeld in het eerste lid, gebruikt worden ter uitoefening van de artsnijbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.*

Op grond van artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht, dat bepaalt dat beleidsregels worden vastgesteld door het bevoegde bestuursorgaan, is de burgemeester bevoegd om het coffeeshopbeleid vast te stellen.

## 4 (Volks)gezondheid en preventie

### 4.1 Drugsgebruik door jongeren (landelijk)

Het cannabisgebruik onder Nederlandse jongeren ligt boven het gemiddelde in de Europese Unie.

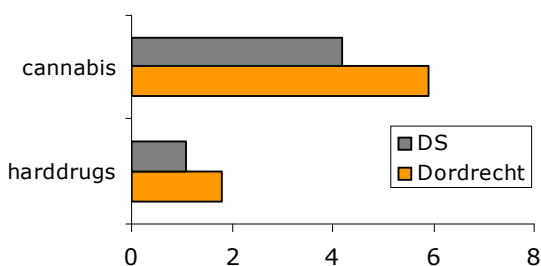
Het kabinet maakt zich grote zorgen over de tendens dat drugs- en alcoholgebruik door jongeren als 'normaal' wordt gezien, omdat alcohol- en drugsgebruik flinke gezondheids- en maatschappelijke consequenties kan hebben voor de jeugd.

Naast de mogelijke (directe) gezondheidsschade, ziet het kabinet nog twee argumenten om voor minderjarigen een strengere en meer beschermende koers te varen: *schade aan persoonlijke groei* (schade aan zich ontwikkelende hersenen, risico op verslaving, minder persoonlijk geluk en minder goede sociale status) en *schade in brede zin* (overmatig middelengebruik als onderdeel van meervoudig probleemgedrag: psychosociale en gedragsstoornissen, schoolverzuim, plegen van delicten).

Om de drugs- (en alcohol-)problematiek aan te pakken stelt het kabinet een samenhangend pakket aan preventiemaatregelen voor: drugsgebruik ontmoedigen (schoolpreventieprogramma "De Gezonde school en genotmiddelen"), problematisch gebruik vroeger signaleren, hulpverlening sneller inschakelen, gezondheidsschade beperken.

### 4.2 Drugsgebruik in Dordrecht

Uit de door de GGD uitgevoerde gezondheidsenquête 2009 blijkt het volgende. Cannabis is de meest gebruikte drugssoort, die door 5,9% van de volwassenen van Dordrecht (19-64 jaar) in het laatste jaar is gebruikt. Dit vindt met name onder de 19-35 jarigen plaats (12,9%). In het jaar voorafgaand aan de enquête gebruikte 1,8% van de volwassenen harddrugs. De percentages drugsgebruik in Dordrecht zijn hoger dan in de Drechtsteden; zie onderstaande grafiek.



#### Jongeren in Dordrecht

Uit de gecombineerde 'Communities That Care'/Jeugdmonitor 12-18 jarigen in Dordrecht blijkt dat in 2008 6% van de jongeren positief heeft geantwoord op de vraag of zij in de afgelopen 4 weken softdrugs (hasj of marihuana) hebben gebruikt. Ten opzichte van 2004 is het drugsgebruik gedaald.

Net als roken en alcoholgebruik neemt softdruggebruik toe met de leeftijd. MBO-ers gebruiken het vaakst softdrugs.

In Dordrecht is het percentage softdruggebruikers lager dan landelijk (6% versus 8%); het percentage harddruggebruikers (1%) is ongeveer gelijk.

Desgevraagd gaf 3% van de jongeren aan wel eens in een coffeeshop te komen.

Uit het onderzoek "Jongeren in beeld 2011 Dordrecht" blijkt dat het aantal jongeren dat ooit drugs heeft gebruikt, daalt van 24% in 2007 naar 17% in 2011.

In 2011 antwoordde 7% van de jongeren positief op de vraag of zij de afgelopen vier weken cannabis hadden gebruikt.

#### 4.3 *Verantwoordelijkheid coffeeshophouders*

Gezien de rol van coffeeshops als belangrijkste leverancier van softdrugs aan gebruikers en de aan het gebruik verbonden risico's, wordt het van groot belang geacht dat coffeeshophouders hun verantwoordelijkheid nemen als het gaat om het voorkomen van problematisch gebruik.

Daarom is in navolging van onder meer Rotterdam in 2011 een nieuw element geïntroduceerd in het Dordtse coffeeshopbeleid: exploitanten en leidinggevenden van coffeeshops dienen een cursus deskundigheidsbevordering te volgen en dientengevolge te beschikken over een zogenaamd preventiecertificaat.

Uit een in Rotterdam gehouden evaluatie blijkt dat dit als een succesvol instrument wordt gezien, ook onder coffeeshophouders. Bijkomend voordeel is dat contacten tussen coffeeshophouders en betrokken overheidsinstanties geïntensiveerd worden en drempels voor uitwisseling van informatie en anticiperen op incidenten lager worden.

## 5 Lokale invulling gedoogbeleid

Dit hoofdstuk bevat de kern van het gemeentelijk gedoogbeleid en beschrijft de wijze waarop de burgemeester in Dordrecht toepassing geeft aan zijn bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet. Wezenlijk onderdeel daarvan vormen de voorwaarden waaronder coffeeshops worden gedoogd.

### 5.1 *Dordts coffeeshopbeleid in historisch perspectief*

In 1995 heeft de gemeente Dordrecht beleid ontwikkeld voor coffeeshops. Op 25 november 1996 is vervolgens het "Handhavingsarrangement coffeeshops district Dordrecht" vastgesteld. De belangrijkste reden hiervoor was dat het aantal coffeeshops in de jaren ervoor fors was gestegen. Dat ging gepaard met een toename aan overlastveroorzakende neveneffecten van de verkoop en het gebruik van softdrugs in coffeeshops en in de omgeving van deze inrichtingen. Het doel van het beleid en het arrangement was om de overlast tegen te gaan en de verkoop van softdrugs beheersbaar te houden.

Het beleid hanteerde als uitgangspunt een maximumstelsel van zes coffeeshop in de gemeente. Dit ging gepaard met een zogenaamde uitsterfconstructie, omdat er op dat moment meer dan zes coffeeshops aanwezig waren. Aanvragen tot het vestigen van een nieuwe coffeeshop of aanvragen die leiden tot een wijziging van de bestaande vergunning (bijvoorbeeld door verandering in bedrijfsvorm) werden niet gehonoreerd. Daarnaast moesten de coffeeshops voldoen aan de destijds geldende AHOJG-criteria en mocht er geen alcohol worden geschonken. Ook was een vergunning nodig, eerst op grond van de Overlastverordening en later op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening.

Van de veertien coffeeshops die in 1996 bekend waren zijn er acht overgebleven.<sup>9</sup> De impact van de aanwezigheid van coffeeshops op het woon- en leefklimaat is vaak wat groter dan die van (de meeste) reguliere horeca-inrichtingen. In de afgelopen jaren zijn door de politie een aantal incidenten en overtredingen geconstateerd die een direct gevolg zijn van of te relateren zijn aan de exploitatie van een coffeeshop. Het gaat daarbij met name om overlast door rondhangende bezoekers, foutgeparkeerde voertuigen of vervuiling in de directe omgeving van de coffeeshop. Ook is er incidenteel sprake van verkoop aan minderjarigen en (vermoedens van) handel in harddrugs in of in de directe omgeving van coffeeshops. Enkele coffeeshopexploitanten hebben naar aanleiding van dergelijke incidenten formele bestuurlijke waarschuwingen ontvangen. Sinds de invoering van het coffeeshopbeleid is er een maal overgegaan tot tijdelijke sluiting van een coffeeshop, in verband met overtreding van het verbod op verkoop aan minderjarigen.

Gezien de ontwikkelingen in het landelijk beleid en de wens om het bestaande coffeeshopbeleid en arrangement op punten aan te scherpen en te verduidelijken heeft de burgemeester, in samenspraak

---

<sup>9</sup> In het overzicht in bijlage 2 is te zien welke acht coffeeshops per 1 januari 2011 in de gemeente waren gevestigd. Sinds die tijd zijn de vergunningen van drie coffeeshops ingetrokken. Omdat dat tot diverse – nog niet afgeronde – juridische procedures heeft geleid, is het overzicht van gedoogde coffeeshops nog niet geactualiseerd.

met de leden van de districtelijke driehoek, het coffeeshopbeleid in 2011 herzien.

De wijziging van de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie per 1 januari 2012<sup>10</sup>, waardoor coffeeshops besloten clubs moesten zijn die alleen toegankelijk zijn voor ingezetenen van Nederland, vormde aanleiding om het coffeeshopbeleid in 2012 opnieuw aan te passen.

## 5.2 *Algemene beleidsuitgangspunten*

De inzet op veiligheid en leefbaarheid is een van de speerpunten van het huidige college van burgemeester en wethouders. Mede in dat licht bezien worden de volgende beleidsuitgangspunten gehanteerd voor het coffeeshopbeleid in Dordrecht:

1. tegengaan van overlast, verloedering, normvervaging en druk op het woon- en leefklimaat door de exploitatie van coffeeshops;
2. beschermen van kwetsbare groepen zoals jongeren (scholieren);
3. scheiding van markten tussen soft- en harddrugs;
4. tegengaan van georganiseerde criminaliteit;
5. beperking van de (gezondheids)risico's die verbonden zijn aan het gebruik van cannabis.

## 5.3 *Overgangsrecht*

Voor zover ten aanzien van specifieke onderwerpen niet anders is bepaald, zijn deze beleidsregels van kracht vanaf de datum van inwerkingtreding.

## 5.4 *AHOJGI-plus-criteria*

De landelijk vastgestelde AHOJGI-plus-criteria zijn in Dordrecht onverkort van kracht. In de paragrafen 5.5. tot en met 5.12 worden deze gedoogcriteria nader toegelicht.

## 5.5 *Affichering*

Coffeeshops mogen geen reclame maken voor hun handelswaar, anders dan een summiere aanduiding in de vorm van de tekst "coffeeshop" op de betreffende lokaliteit. Deze tekst mag één maal, over een maximale breedte van 1,50 meter, evenwijdig aan de gevel van het pand worden aangebracht, waarbij geen gebruik mag worden gemaakt van een lichtbak.

Reclame via uithangborden, in etalages, via de media, via internet e.d. is niet toegestaan.

Voorts is het reclamebeleid van de gemeente Dordrecht en de geldende bouwregelgeving onverkort van toepassing op coffeeshops.

## 5.6 *Harddrugs*

In of vanuit coffeeshops mogen geen harddrugs voorhanden zijn en/of verkocht worden. In de lijsten behorend bij de Opiumwet staat beschreven welk verdovend middel als harddrugs (lijst I) en welk middel als softdrug (lijst II) wordt aangemerkt. Voor coffeeshops geldt dat enkel de verkoop van cannabisproducten zoals vermeld op lijst II van de Opiumwet wordt gedoogd. Softdrugs niet zijnde cannabisproducten, zoals qat of hallucinogene paddo's, zijn dus eveneens niet toegestaan in coffeeshops.

---

<sup>10</sup> Rectificatie Aanwijzing Opiumwet (2011A021; Stcrt. 2011, 22936 d.d. 27-12-2011)

Momenteel behandelt de Tweede Kamer een concept Algemene Maatregel van Bestuur waarmee cannabis met een THC-gehalte van 15% of meer op lijst I van de Opiumwet wordt geplaatst en zodoende wordt gekwalificeerd als harddrug.<sup>11</sup>

Hoewel de uitkomst van de behandeling niet helemaal zeker is, is de verwachting dat handhaving per 1 januari 2014 zal moeten plaatsvinden.

Omdat bij deze vorm van harddrugs de kans op onbewuste en onbedoelde overtreding van het gedoogcriterium groter is dan bij overige vormen van harddrugs, wordt hiertegen minder streng opgetreden.

#### 5.7 *Overlastcriterium*

Coffeeshops en hun bezoekers mogen geen overlast veroorzaken. Onder overlast wordt in elk geval verstaan: parkeer- en verkeersoverlast, geluidshinder, vervuiling en voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten.

Eén enkel overlastgevend incident zal niet direct leiden tot handhavend optreden. Daarvoor zal sprake moeten zijn van een min of meer structureel overlastpatroon, waarbij met enige regelmaat sprake is van overlastgevende situaties.

Die overlast kan onder meer blijken uit directe waarnemingen door de politie, medewerkers van het gemeentelijk bedrijf Toezicht of andere toezichthouders en uit meldingen en klachten van burgers en/of bedrijven in de omgeving van de coffeeshop.

Uit een inventarisatie van de Politie Zuid-Holland-Zuid blijkt dat er in 2010 in totaal 8 incidenten/overlastmeldingen zijn geregistreerd die te relateren zijn aan Dordtse coffeeshops.

Mede op grond van informele gesprekken met bewoners van de binnenstad, bestaat echter het beeld dat de overlast die wordt ervaren groter is dan uit deze politiegegevens blijkt en dat niet alle overlast bij de politie wordt gemeld.

Om desondanks een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de ervaren overlast (en daarmee een indicatie voor de effectiviteit van het gevoerde beleid), is in 2011 een onderzoek gehouden onder omwonenden van coffeeshops, waarbij gevraagd is naar de mate waarin overlast wordt ervaren. Dit onderzoek wordt in 2013 herhaald.

#### 5.8 *Jeugdigen*

Verkoop aan jeugdigen en toegang van jeugdigen tot een coffeeshop is verboden. Gelet op de toename van het cannabisgebruik onder jongeren is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van achttien jaar.

De coffeeshophouder dient vast te stellen dat degene die hij toegang verleent tot de coffeeshop en degene aan wie hij verkoopt, meerderjarig is. Het laten tonen van een geldig identiteitsbewijs is een instrument waarmee de coffeeshophouder dat kan vaststellen. In het kader van huisregels kan de coffeeshophouder eisen dat men zich legitimeert bij toetreding tot de coffeeshop.

---

<sup>11</sup> Bijlage bij Kamerstuk 33593 nr. 1, Vergaderjaar 2012-2013



### 5.9 Verkoop van grote hoeveelheden

Verkoop van grote hoeveelheden is niet toegestaan. Coffeeshops mogen per transactie geen hoeveelheden cannabisproducten verkopen die groter zijn dan geschikt voor eigen gebruik (= 5 gram). Onder transactie wordt verstaan: alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.

### 5.10 Handelsvoorraad

De handelsvoorraad van de coffeeshop mag niet meer bedragen dan 500 gram cannabis. Onder handelsvoorraad wordt in dit verband verstaan: alle voorraden softdrugs die kennelijk bedoeld zijn voor de verkoop vanuit en/of bevoorrading van de coffeeshop en die daartoe nagenoeg direct beschikbaar zijn. Dit geldt ongeacht waar die drugs zich bevinden, dus ook voor drugs die zich bijvoorbeeld bevinden in een in de omgeving van de coffeeshop geparkeerd staande auto of een nabij de coffeeshop gelegen schuurtje.

### 5.11 Ingezetenen criterium

Ter bestrijding van drugstoerisme en de ongewenste nevengevolgen daarvan, is het niet toegestaan om toegang tot coffeeshops te verlenen en softdrugs te verkopen aan anderen dan ingezetenen van Nederland.

Onder ingezetene wordt verstaan: een persoon die zijn (woon)adres heeft in een gemeente van Nederland. De coffeeshophouder dient vast te stellen dat degene die hij toegang verleent tot de coffeeshop en degene aan wie hij verkoopt, ingezetene van Nederland is. Het laten tonen van een geldig identiteitsbewijs of verblijfsvergunning in combinatie met een uittreksel van de Gemeentelijke basisadministratie zijn instrumenten waarmee de coffeeshophouder het ingezetenschap kan vaststellen.

### 5.12 Alcohol

Coffeeshops mogen geen alcoholische dranken schenken (het zogenaamde 'plus-criterium').

### 5.13 Scholencriterium

Omdat het ongewenst is om de naar het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs gaande jeugd met coffeeshops te confronteren, geldt er een minimale afstand van 350 meter tussen een coffeeshop en een school voor middelbaar beroeps- en voortgezet onderwijs. Voor het bepalen van de afstand geldt de reëel af te leggen afstand te voet over de openbare weg van de voordeur van de coffeeshop tot de hoofdingang van de school. De op dit moment geëxploiteerde coffeeshops voldoen allemaal aan dit criterium.<sup>12</sup>

Verzoeken om een exploitatievergunning en gedoogverklaring worden geweigerd indien zij betrekking hebben op de vestiging van een coffeeshop op een afstand van minder dan 350 meter van een dergelijke onderwijsinstelling.

---

<sup>12</sup> Zie bijlage 3 voor een plattegrond van de coffeeshops en de bijbehorende afstand van 350 meter.

Het Johan de Witt-gymnasium maakt op dit moment gebruik van een locatie aan het Stek die binnen een afstand van 350 meter van enkele coffeeshops is gelegen. Omdat dit gebruik van tijdelijke aard is en korter duurt dan de overgangstermijn van twee jaar (volgens huidige planning tot medio 2013), wordt deze locatie buiten beschouwing gelaten voor de toepassing van het scholencriterium.

Indien zich in de toekomst een school voor voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs vestigt binnen een afstand van 350 meter van een coffeeshop, dan wordt de gedoogverklaring ingetrokken c.q. wordt geen nieuwe gedoogbeschikking afgegeven. Daarbij krijgt de coffeeshopexploitant een overgangstermijn van twee jaar om rechtmatige verplichtingen met derden af te wikkelen. Indien er sprake is van een tijdelijke vestiging van een school voor een periode korter dan twee jaar, heeft dit geen consequenties voor nabijgelegen coffeeshops.

Er is geen sprake van nadeelcompensatie voor de coffeeshopexploitant, omdat de verkoop van softdrugs nooit legaal is geweest, maar onder strikte voorwaarden door de gemeente is gedoogd. Er is daarnaast geen sprake van een concreet uitzicht op legalisatie.

Coffeeshops die niet aan het afstandscriterium voldoen en die na de gegunde overgangstermijn hun verkoop van cannabis voortzetten, zullen op grond van artikel 13b Opiumwet worden gesloten.

Indien niet gebleken is van andere bezwaren, komt de ondernemer wel in aanmerking voor verlening van een exploitatievergunning voor 'reguliere' horeca.

#### *5.14 Vergunningplicht APV en gedoogverklaring*

Voor de exploitatie van een coffeeshop is, net als voor overige (horeca)inrichtingen, een exploitatievergunning vereist als bedoeld in artikel 2:28 van de Algemene Plaatselijke Verordening Dordrecht (APV). Daarnaast is - specifiek voor de verkoop van softdrugs - een gedoogverklaring nodig. Aan beide beschikkingen worden voorschriften verbonden die met het oog op de bescherming van het woon- en leefklimaat en ter voorkoming van aantastingen van de openbare orde noodzakelijk worden geacht. Voor zover onderdelen van het onderhavige coffeeshopbeleid rechtstreeks betrekking hebben op de wijze van exploitatie van de coffeeshops, worden deze als nadere voorschriften verbonden aan de exploitatievergunning of als (gedoog)voorwaarden verbonden aan de gedoogverklaring.

Afgezien van de weigerings- en intrekingsgronden in de APV en de Wet BIBOB (zie paragraaf 5.19), worden de beschikkingen geweigerd of ingetrokken indien niet (langer) wordt voldaan aan de (gedoog)criteria van dit coffeeshopbeleid.

In verband met de risico's (onder meer in het kader van de openbare orde, gezondheid en verwevenheid tussen boven- en onderwereld) kennen de beschikkingen een looptijd van twee jaar. Om tijdig over een nieuwe vergunning en gedoogverklaring te kunnen beschikken, moeten coffeeshophouders 8 weken voor afloop van deze termijn een nieuwe aanvraag voor de exploitatie van een coffeeshop indienen. Ondanks de verhoging van de administratieve lasten, is hiervoor gekozen omdat de te beschermen belangen zwaarder wegen.

Ook de wijziging van de rechtsvorm (bijvoorbeeld de wijziging van een eenmanszaak in een vennootschap onder firma of een besloten vennootschap) betekent dat een nieuwe ondernemer de onderneming gaat drijven, waarvoor opnieuw een exploitatievergunning en

gedoogverklaring moet worden aangevraagd. Dat dezelfde leidinggevenden de feitelijke activiteiten voortzetten doet daaraan niet af.<sup>13</sup>

De verplichting voor het tweejaarlijks aanvragen van een nieuwe exploitatievergunning en een gedoogverklaring, geldt sinds 1 januari 2012.

Daarbij werd het uitgangspunt gehanteerd dat de bestaande exploitatievergunning werd omgezet in een nieuwe vergunning en gedoogbeschikking, tenzij bleek dat de inrichting/exploitant niet (langer) voldeed aan de criteria om in aanmerking te komen voor een exploitatievergunning en gedoogbeschikking.

Gezien het maximumstelsel (zie paragraaf 5.15) komen nieuwe exploitanten pas in aanmerking voor een vergunning en gedoogverklaring indien er sprake is van minder dan zes gedoogde coffeeshops.

In verband met de gewenste kleinschaligheid en beheersbaarheid van coffeeshops mag een exploitant in Dordrecht maximaal één coffeeshop exploiteren. Grootschaligere coffeeshop(keten)s – zowel qua omvang als qua omzet – zijn gevoeliger voor inmenging door de georganiseerde criminaliteit en vormen een groter risico voor de openbare orde en veiligheid.

#### *5.15 Maximumstelsel*

Vastgehouden wordt aan het maximumstelsel van zes coffeeshops in de gemeente Dordrecht (uitgaande van de in den lande veel gehanteerde vuistregel van één coffeeshop per 20.000 inwoners) en de daarbij behorende uitsterfconstructie.

Vanuit een oogpunt van beheersbaarheid van de drugsproblematiek wordt er niet gekozen voor de zogenaamde nul-optie, omdat de verwachting is dat daardoor een verschuiving plaatsvindt naar straathandel, handel vanuit woningen en verkoop door koeriersdiensten.

Het bestuurlijk handelen is er sinds 2011 – meer dan tot dan toe het geval was – op gericht het aantal coffeeshops daadwerkelijk terug te brengen tot het gewenste aantal van zes.

De aanscherping van het coffeeshopbeleid in 2011 (verlening exploitatievergunning voor periode van twee jaar in plaats van onbepaalde tijd met bijbehorende tweejaarlijkse 'screening' van exploitant en leidinggevenden; uitbreiding gedoogcriteria; aanscherping handhavingsbeleid) en de intensievere samenwerking en informatie-uitwisseling met betrokken overheidsdiensten zoals politie, justitie en belastingdienst, hebben hieraan bijgedragen.

#### *5.16 Vestiging nieuwe coffeeshop*

Aanvragen tot vestiging van een nieuwe coffeeshop kunnen pas gehonoreerd worden, indien dat – ook op langere termijn - niet kan leiden tot overschrijding van het maximum aantal van zes coffeeshops.

Dat impliceert dat er pas ruimte ontstaat voor een nieuwe coffeeshop indien een besluit tot intrekking van de exploitatievergunning en/of

---

<sup>13</sup> Deze lijn wordt bevestigd door een uitspraak van de arrondissementsrechtbank Groningen van 26 juni 1997, nr. 27369/KGZA 97-219.

gedoogbeschikking van een bestaande coffeeshop, onherroepelijk is geworden.

Met enige regelmaat wordt geïnformeerd of het mogelijk is om in Dordrecht een coffeeshop te gaan exploiteren. Op grond hiervan – en gezien de ervaringen in andere gemeenten – is de verwachting dat er aanzienlijke belangstelling zal zijn zodra de mogelijkheid van vestiging van een nieuwe coffeeshop zich voordoet.

Teneinde de openbare-orde- en gezondheidsrisico's van een nieuwe coffeeshop tot een minimum te beperken, is het wenselijk een keuze te kunnen maken uit diverse gegadigden.

Daarom zullen - zodra de besluiten die ertoe hebben geleid dat er minder dan zes gedoogde coffeeshops zijn rechtens onaantastbaar zijn geworden – geïnteresseerden via een openbare bekendmaking worden uitgenodigd om binnen een daarbij aangegeven termijn hun plannen voor de exploitatie van een coffeeshop kenbaar te maken.

Aan de hand van een daarbij te overleggen ondernemingsplan wordt beoordeeld of de kandidaat-coffeeshopexploitant voldoet aan de (onder meer in dit beleid vastgelegde) voorwaarden om in aanmerking te komen voor een exploitatievergunning en gedoogbeschikking.

Indien meerdere kandidaten aan deze criteria voldoen, zal de burgemeester beoordelen welke combinatie van exploitant en locatie het meest geschikt wordt geacht.

Hierbij worden de plannen onder meer beoordeeld op de volgende aspecten:

- het karakter van de straat en de wijk waarin de coffeeshop gevestigd wordt;
- de spanning waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of zal komen te staan door de exploitatie;
- de opgedane ervaring en wijze van bedrijfsvoering van de exploitant en leidinggevenden in andere coffeeshops of horeca-inrichtingen;
- de maatregelen die worden genomen om te voorkomen dat er overlast voor de omgeving ontstaat door de exploitatie van de coffeeshop;
- de bereikbaarheid, verkeersdoorstroming en parkeervoorzieningen voor fietsen en gemotoriseerd verkeer;
- de aanwezigheid van sociale controle;
- de mogelijkheden voor toezichthoudende instanties om effectief en efficiënt toezicht te kunnen uitoefenen;
- de afstand tot andere coffeeshops, scholen en andere gevoelige objecten;
- de gewenste openingstijden;
- de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het beperken van de gezondheids- en verslavingsrisico's van gebruikers.

Aan de kandidaat die aan alle voorwaarden voldoet en die het geschiktst wordt geacht, zal - met uitsluiting van de overige kandidaten – een vergunning en gedoogverklaring worden verstrekt.

### *5.17 Sluitingstijd, terrasvergunning, uitgifteloket*

Coffeeshops komen niet in aanmerking voor een ontheffing van de sluitingstijd als bedoeld in de APV. Ook verzoeken om exploitatie van een terras, zullen niet gehonoreerd worden.

Daarnaast is het niet toegestaan direct op of aan de weg een uitgifteloket in te richten.

### *5.18 Uitoefening toezicht*

Een coffeeshophouder dient toe te staan dat de politie, medewerkers van het gemeentelijk bedrijf Toezicht of andere met het toezicht op de coffeeshops belaste functionarissen controles uitvoeren en hij verleent alle medewerking bij de uitoefening van toezicht op de naleving van de geldende wet- en regelgeving, waaronder de voorwaarden van de gedoogbeschikking.

### *5.19 Integriteit exploitant*

Om in aanmerking te komen voor een exploitatievergunning, mogen exploitant en leidinggevenden op grond van artikel 2:31a van de APV niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn.

Bij de beoordeling van iemands levensgedrag, wordt in principe gekeken naar veroordelingen en feiten die zich hebben voorgedaan in de laatste vijf jaar voorafgaand aan het beoordelingsmoment.

Bij de beoordeling van de aanvragen voor exploitatievergunningen wordt, op grond van de Wet BIBOB en de 'Beleidslijn Wet BIBOB'<sup>14</sup>, nagegaan of er redenen zijn om de aanvraag af te wijzen omdat er ernstig gevaar bestaat dat de aangevraagde vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of om strafbare feiten te plegen.

Indien pas na vergunningverlening duidelijk wordt dat er een dergelijk ernstig gevaar bestaat, dan zal de reeds verleende vergunning worden ingetrokken.

Voor zover het gaat om feiten die direct betrekking hebben op de exploitatie van de coffeeshop en die worden gedoogd op grond van het coffeeshopbeleid, zullen deze feiten de exploitant niet worden aangerekend bij de beoordeling van zijn levensgedrag en bij de 'BIBOB-toets'.

### *5.20 Verklaring inzake nakoming fiscale verplichtingen*

Bij de aanvraag van een gedoogverklaring voor de exploitatie van een coffeeshop, dient de exploitant een verklaring inzake nakoming fiscale verplichtingen conform artikel 1.1.12 Leidraad Invordering 2008 te overleggen. Deze verklaring wordt afgegeven door de Rijksbelastingdienst en mag op het moment van overlegging niet ouder zijn dan vier weken.

De inhoud van deze verklaring moet zien op het fiscale betalingsgedrag van de aanvrager alsmede dat van zijn of haar bestuurders (ingeval de aanvrager een NV, BV, stichting of vereniging is) dan wel van zijn of haar firmanten (indien de aanvrager een v.o.f. of c.v. is).

---

<sup>14</sup> Voluit: 'Beleidslijn inzake de wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) voor drank- en horecawetvergunningen, horeca-exploitantievergunningen (inclusief de vergunningen voor coffeeshops), vergunningen voor seksinrichtingen, de escortvergunningen en de vergunningen voor speelautomatenhallen'. Deze beleidslijn is vastgesteld op 16 december 2003.

Afhankelijk van de inhoud van de verklaring kan de gedoogverklaring worden verleend, geweigerd dan wel worden verleend voor bepaalde tijd en/of onder bijzondere opschortende dan wel ontbindende voorwaarde(n) waarbij de volgende uitgangspunten worden gehanteerd.

Indien er sprake is van een onherroepelijk vaststaande, opeisbare belastingschuld of andere vorderingen zal de gedoogverklaring worden geweigerd.

Indien er sprake is van een geheel betwiste belastingschuld of andere vorderingen zal de gedoogverklaring worden geweigerd dan wel worden verleend voor bepaalde tijd en/of onder bijzondere opschortende dan wel ontbindende voorwaarden.

Dit voorschrift vloeit voort uit de integrale overheidshandhaving.

#### *5.21 Preventie-certificaat*

Coffeeshophouders hebben een verantwoordelijkheid als het gaat om het beperken van risico's van softdrugsgebruik.

In navolging van een succesvolle aanpak in Rotterdam, geldt in Dordrecht voor alle op de vergunning vermelde leidinggevenden van coffeeshops de verplichting om over een preventiecertificaat te beschikken. Dit certificaat wordt afgegeven aan leidinggevenden die met goed gevolg de tweedaagse cursus "Deskundigheidsbevordering beherende coffeeshopmedewerker" hebben doorlopen. De cursus wordt, in opdracht van de GGD, verzorgd door Bouman GGZ.

De aan deze cursus verbonden kosten komen volledig voor rekening van de exploitant.

Nieuwe exploitanten of leidinggevenden moeten het preventiecertificaat behalen binnen een half jaar nadat een vergunning/gedoogbeschikking is verleend c.q. een leidinggevende op de vergunning is bijgeschreven.

## **6 Handhavingsbeleid**

### *6.1 Inleiding*

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de wet- en regelgeving die specifiek van toepassing is op coffeeshops in Dordrecht wordt gehandhaafd.

Vrijwel alle overtredingen zijn ook strafbaar gesteld, waardoor naast bestuursrechtelijke ook strafrechtelijke handhaving mogelijk is. Met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving geldt dat het Openbaar Ministerie vervolgt conform de landelijk richtlijnen. Dit hoofdstuk richt zich met name op de bestuursrechtelijke maatregelen.

Ten aanzien van reguliere horeca-inrichtingen is eveneens handhavingsbeleid vastgesteld ("Handhavingsbeleid horeca en alcohol Dordrecht").

Een belangrijk uitgangspunt bij het handhavingsbeleid voor horeca-inrichtingen (zoals coffeeshops) is dat de ondernemer in de eerste plaats zelf verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde in zijn zaak en in de directe omgeving daarvan. Ook het voorkomen van aantasting van het woon- en leefklimaat in de omgeving van de inrichting behoort tot de verantwoordelijkheden van de exploitant.

Indien desondanks door de exploitatie van de horeca-inrichting de openbare orde of het woon- en leefklimaat wordt aangetast kan de burgemeester bestuursrechtelijk optreden.

Voor zover in een onderwerp niet is voorzien in het onderhavige coffeeshopbeleid, is het Handhavingsbeleid horeca en alcohol Dordrecht onverkort van toepassing.

### *6.2 Toezicht*

De politie en het gemeentelijk bedrijf Toezicht zijn belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in de APV en de voorwaarden die zijn verbonden aan de exploitatievergunning en de gedoogbeschikking. Daarnaast kunnen namens de burgemeester administratieve controles worden uitgevoerd door met die taak belaste ambtenaren.

In principe wordt elke coffeeshops 12 keer per jaar aan een controle onderworpen. Bij geconstateerde overtredingen wordt een bestuurlijke rapportage opgemaakt voor de burgemeester. Bij ernstigere overtredingen wordt eveneens proces-verbaal opgemaakt ten behoeve van het Openbaar Ministerie.

### *6.3 Toepassing bestuurlijke handhaving*

Uitgangspunt is dat overtredingen van de gedoogcriteria in meer of mindere mate leiden tot aantasting van de openbare orde of het woon- en leefklimaat in of rond een inrichting. Afhankelijk van de mate van aantasting en eventuele recidive, volgt een zwaardere sanctie c.q. langere sluiting.

Indien geen gevolg wordt gegeven aan een vordering tot sluiting dan zal bestuursdwang worden toegepast om de sluiting alsnog te bewerkstelligen. Onder bestuursdwang wordt verstaan: het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden

tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten. Dit feitelijk handelen omvat onder meer het wegnemen, ontruimen, beletten, in de vorige toestand herstellen of het treffen van maatregelen om verdere nadelige gevolgen van de overtreding te voorkomen. Het uitoefenen van bestuursdwang is gericht op het feitelijk in overeenstemming brengen van een onwettige situatie met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. De kosten die gepaard gaan met het uitvoeren van bestuursdwang worden op de overtreder verhaald.

In alle gevallen worden de politie en Toezicht geïnformeerd over de genomen bestuurlijke maatregel. Zij zullen erop toezien of aan de bestuurlijke maatregel gehoor wordt gegeven. Indien de overtreding voortduurt of opnieuw een overtreding plaatsvindt, zal, conform de Matrix bestuurlijke maatregelen (Tabel 1), een vervolgstap in de bestuurlijke handhaving worden genomen.

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

Als de inrichting voor onbepaalde tijd is gesloten dan kan de sluiting door de burgemeester worden opgeheven, wanneer later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven en naar zijn oordeel voldoende garanties aanwezig zijn, dat geen herhaling van de gronden die tot de sluiting hebben geleid, zal plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de eigenaar het betreffende pand voor andere doeleinden wil (laten) gebruiken.

Bij een sluiting voor bepaalde tijd kan de exploitant, na verloop van deze termijn, de inrichting weer gaan exploiteren, tenzij hij niet meer beschikt over een geldige vergunning.

#### 6.4 *Cumulatie van overtredingen*

Het kan voorkomen dat er sprake is van twee, drie of meer overtredingen tegelijkertijd waarbij er, volgens het stappenplan - en het bij het Handhavingsbeleid horeca en alcohol Dordrecht behorende stappenplan - meerdere sancties moeten worden opgelegd. Bij cumulatie van overtredingen zal zoveel mogelijk worden opgetreden door middel van één brief (waarschuwing en/of bestuurlijke maatregel), met daarin de in het stappenplan genoemde aanpak ten aanzien van de overtredingen. Bijvoorbeeld een waarschuwing voor de ene overtreding en een tijdelijke sluiting voor de andere.

In geval van samenloop van twee bestuurlijke maatregelen die qua vorm gelijk zijn (bijvoorbeeld tijdelijke sluiting), maar qua zwaarte ongelijk, worden de sancties in principe niet bij elkaar opgeteld, maar wordt de zwaarste sanctie (lees: de langste sluiting) opgelegd.

Indien er bij cumulatie van overtredingen sprake is van zodanig negatieve effecten voor de omgeving en het woon- of leefklimaat dat de openbare orde, de veiligheid en/of de zedelijkheid in ernstige mate wordt aangetast dan kan een zwaardere maatregel gerechtvaardigd zijn.



### 6.5 Verjaring

Het is niet redelijk om overtredingen die in het verleden zijn begaan oneindig lang te laten meewegen bij het bepalen van de vervolgstap uit het stappenplan. Daarom geldt er een zogenaamde verjaringstermijn voor in het verleden gesanctioneerde overtredingen.

Een overtreding waar een waarschuwing of een bestuurlijke maatregel op is gevolgd, blijft gedurende een aaneengesloten tijdvak van drie jaren meetellen om te bepalen welke stap uit het stappenplan moet worden genomen.

Dus, indien dezelfde overtreding binnen drie jaar nogmaals wordt geconstateerd dan volgt de volgende stap uit het stappenplan. Indien er een tijdsverloop van meer dan drie jaar zit tussen de laatste overtreding en een nieuwe, zelfde (type) overtreding, dan wordt het stappenplan weer vanaf stap 1 gevolgd.

De verjaringstermijn van drie jaar geldt tussen iedere stap uit het stappenplan en vanaf het moment dat de overtreding is geconstateerd.

Omdat met betrekking tot het overlastcriterium geen sprake is van één concrete overtreding, geldt de verjaringstermijn ten aanzien van dit criterium vanaf het moment dat de burgemeester een waarschuwing heeft afgegeven of een bestuurlijke maatregel heeft opgelegd.

Indien op een geconstateerde overtreding een tijdelijke sluiting volgt, wordt de verjaringstermijn verlengd met de duur van de sluiting.

### 6.6 'Erfelijke belasting'

Handhaving is gelieerd aan de exploitant en de locatie. Wanneer een nieuwe ondernemer de coffeeshop overneemt, worden in beginsel de stappenplannen handhaving 'gereset' (teruggebracht naar de startsituatie). In een enkel geval kan het zo zijn dat de opvolger wordt belast met de "erfenis" van zijn voorganger(s). Dit geldt in ieder geval als een exploitant zijn ondernemingsvorm wijzigt, bijvoorbeeld wanneer er een vennoot in de zaak bij komt. De nieuw intredende ondernemer krijgt dan ook te maken met het verleden van zijn compagnon. Het stappenplan blijft in dit geval gewoon gelden, en bij een nieuwe overtreding volgt gewoon de volgende stap. Dit geldt ook bij een tussentijdse wijziging van de vergunning van dezelfde exploitant en indien een leidinggevende op dezelfde locatie de coffeeshop overneemt.

Ook kan er sprake zijn van langdurige en steeds terugkerende locatiegebonden overlast of verstoringen van de openbare orde, die niet zomaar opgelost is met de komst van een nieuwe exploitant. In die gevallen kan voor een nieuwe exploitant direct een bijzondere beperking gelden in de vorm van een vergunningvoorschrift of gedoogvoorwaarde.

### 6.7 Afwijkingsbevoegdheid

De burgemeester heeft bij zijn besluitvorming over de treffen maatregelen een inherente afwijkingsbevoegdheid. De stappen in onderstaande maatregelenmatrix gelden als uitgangspunt, maar als de feiten en omstandigheden hier aanleiding toe geven, kan de burgemeester hiervan afwijken. Zo kan in bijzondere omstandigheden worden besloten om een stap over te slaan, dan wel van een

maatregel af te zien. In dergelijke gevallen zal de burgemeester expliciet motiveren waarom hij van de beleidslijn afwijkt.

#### 6.8 Overzicht aanpak overtredingen c.q. stappenplan

Bij de constatering van overtredingen van de gedoogcriteria of andere wet- of regelgeving, onderneemt de toezichthouder/politie – voor zover in de concrete situatie van toepassing – de volgende acties:

- opmaken proces-verbaal ten behoeve van het Openbaar Ministerie; het OM zal in principe overgaan tot vervolging conform de landelijke richtlijnen, met inachtneming van het opportuniteitsbeginsel per individuele zaak;
- opstellen bestuurlijke rapportage ten behoeve van de burgemeester;

Voor zover in de concrete situatie van toepassing, zal de toezichthouder/politie tevens overgaan tot:

- inbeslagname drugs/overige goederen;
- bij acute noodzaak: directe sluiting inrichting op grond van artikel 2 Politiewet totdat sluiting op grond van Opiumwet of APV is geëffectueerd.

De burgemeester zal overgaan tot handhaving conform onderstaande maatregelenmatrix<sup>15</sup>.

**Tabel 1 Matrix bestuurlijke maatregelen**

Overtreding <sup>16</sup>	1 <sup>e</sup> constatering	2 <sup>e</sup> constatering	3 <sup>e</sup> (en volgende) constatering
Affichering	Waarschuwing	Sluiting 3 maanden	Sluiting 12 maanden
Harddrugs, zijnde cannabisproduct met THC-gehalte van 15% of meer <sup>17</sup>	Waarschuwing	Sluiting 3 maanden	Sluiting 12 maanden
Overige harddrugs	Sluiting 6 maanden	Sluiting onbepaalde tijd en intrekking exploitatievergunning en gedoogbeschikking	N.v.t.
Overlast	Waarschuwing	Sluiting 6 maanden	Sluiting onbepaalde tijd en intrekking exploitatievergunning en gedoogbeschikking
Jeugdigen	Sluiting 1 maand	Sluiting 6 maanden	Sluiting onbepaalde tijd en intrekking exploitatievergunning en gedoogbeschikking
Handelsvoorraad > 500 gram	Waarschuwing	Sluiting 6 maanden	Sluiting onbepaalde tijd en intrekking exploitatievergunning en gedoogbeschikking

<sup>15</sup> Bij de totstandkoming van de maatregelenmatrix is gebruik gemaakt van matrices die worden gehanteerd in andere gemeenten zoals Rotterdam en Breda. De maatregelen zijn afgestemd met de overige 'coffeeshopgemeenten' in het district Zuid-Holland Zuid (Gorinchem, Zwijndrecht, Sliedrecht en Leerdam).

<sup>16</sup> Zie hoofdstuk 5 voor een uitgebreide omschrijving van de gedoogcriteria.

<sup>17</sup> Hiertegen wordt pas opgetreden indien cannabis met een THC-gehalte van 15% of meer op lijst I van de Opiumwet wordt geplaatst en zodoende wordt gekwalificeerd als harddrug.

<b>Overtreding<sup>16</sup></b>	<b>1<sup>e</sup> constatering</b>	<b>2<sup>e</sup> constatering</b>	<b>3<sup>e</sup> (en volgende) constatering</b>
Handelsvoorraad > 1 kilogram	Sluiting 3 maanden	Sluiting 12 maanden	Sluiting onbepaalde tijd en intrekking exploitatievergunning en gedoogbeschikking
Transactie > 5 gram	Waarschuwing	Sluiting 6 maanden	Sluiting onbepaalde tijd en intrekking exploitatievergunning en gedoogbeschikking
Overtreding ingezetenen criterium	Waarschuwing	Sluiting 6 maanden	Sluiting onbepaalde tijd en intrekking exploitatievergunning en gedoogbeschikking
Verkoop alcohol	Waarschuwing	Sluiting 6 maanden	Sluiting onbepaalde tijd en intrekking exploitatievergunning en gedoogbeschikking
Geen medewerking bij controle door toezichthouder	Sluiting 1 maand	Sluiting 6 maanden	Sluiting onbepaalde tijd en intrekking exploitatievergunning en gedoogbeschikking
Aanwezigheid coffeeshop binnen 350 meter van school voor voortgezet of middelbaar beroepsonderwijs	Aanschrijving dat exploitatie binnen 2 jaar beëindigd moet worden. Na 2 jaar: intrekking gedoogbeschikking.		
Exploitant of leidinggevend beschikken niet tijdig over een preventiecertificaat	Waarschuwing met 'begunstigingstermijn' van 2 maanden	Sluiting 3 maanden	Sluiting onbepaalde tijd en intrekking exploitatievergunning en gedoogbeschikking
Overtreding overige voorschriften gedoogbeschikking	Waarschuwing	Sluiting 3 maanden	Sluiting onbepaalde tijd en intrekking exploitatievergunning en gedoogbeschikking
Exploiteren coffeeshop zonder exploitatievergunning of gedoogverklaring	Sluiting 12 maanden	Sluiting onbepaalde tijd	N.v.t.

Sluiting op grond van de Opiumwet levert een publiekrechtelijke beperking op in de zin van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb) op. Het besluit wordt daarom ingeschreven in het gemeentelijke Wkpb-register.

## 7 Handhaving bij andere gebouwen dan gedoogde coffeeshops

De burgemeester kan, conform artikel 13b Opiumwet, bestuursdwang toepassen indien in woningen of lokalen of de daarbij behorende erven drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn.

In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke maatregelen de burgemeester neemt indien hij toepassing geeft aan de hem toekomende bevoegdheid. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen woningen (en bijbehorende erven) en overige lokalen (en bijbehorende erven) en tussen hard- en softdrugs. Bij het aantreffen van harddrugs wordt harder opgetreden dan bij het aantreffen van softdrugs.

Bij de toepassing van bestuursdwang wordt gekozen voor de sluiting van het betrokken pand. Dit wordt gezien als de meest effectieve maatregel om de overtredingen van de Opiumwet - en de daarmee gepaard gaande aantasting van de openbare orde - te beëindigen en herhaling te voorkomen.

De termijn van sluiting bij daaropvolgende constatering van situaties als bedoeld in artikel 13b Opiumwet, is opgenomen in onderstaande tabel. Deze termijnen worden noodzakelijk geacht om de openbare orde te herstellen en de 'loop' uit het pand te halen. Uitgangspunt daarbij is dat een overtreding waar een waarschuwing of een bestuurlijke maatregel op is gevolgd, gedurende een aaneengesloten tijdvak van drie jaren blijft meetellen om te bepalen welke stap uit het stappenplan moet worden genomen.

Indien er een tijdsverloop van meer dan drie jaar zit tussen de laatste overtreding en een nieuwe overtreding dan wordt het stappenplan weer vanaf stap 1 gevolgd.

De verjaringstermijn van drie jaar geldt tussen iedere stap uit het stappenplan en vanaf het moment dat de overtreding is geconstateerd tot het moment van een volgende constatering. Indien op een geconstateerde overtreding een tijdelijke sluiting volgt, wordt de verjaringstermijn verlengd met de duur van de sluiting.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de maatregelen die in voorkomende gevallen worden genomen.

Overtreding	Woningen		Overige lokalen	
	Softdrugs	Harddrugs	Softdrugs	Harddrugs
1 <sup>e</sup> keer	Waarschuwing	3 maanden	3 maanden	6 maanden
2 <sup>e</sup> keer	3 maanden	6 maanden	12 maanden	12 maanden
3 <sup>e</sup> keer	12 maanden	12 maanden	Onbepaalde tijd	Onbepaalde tijd
4 <sup>e</sup> keer	Onbepaalde tijd	Onbepaalde tijd	N.v.t.	N.v.t.

Om te bepalen of er sprake is van een eerste, tweede, derde of vierde overtreding, wordt (met inachtneming van de verjaringstermijn) elk geval van drugshandel meegeteld, ongeacht of het in eerdere gevallen handel in soft- of in harddrugs betrof.

Indien er sprake is van een gecombineerde aanwezigheid van soft- en harddrugs worden de maatregelen genomen die staan vermeld onder het kopje "Harddrugs".

## **Bijlage 1 Overzicht landelijke regelgeving en beleid**

De Opiumwet bevat de wettelijke bepalingen ten aanzien van drugs. De stoffen die als drugs worden aangemerkt zijn opgenomen in lijst I (harddrugs) en lijst II (softdrugs) van de Opiumwet. In de wet is bewust onderscheid gemaakt tussen soft- en harddrugs, ook voor wat betreft de strafdreiging. Stoffen waarvan het gebruik een onaanvaardbaar risico met zich meebrengt zijn als harddrugs aangeduid. Het bezit van harddrugs is strafbaar gesteld als misdrijf. Het bezit van een beperkte hoeveelheid (tot 30 gram) softdrugs wordt aangemerkt als een overtreding.

Het is sinds 1991 dat de Nederlandse overheid een expliciet gedoogbeleid ten aanzien van de verkoop van cannabisproducten hanteert; in de volksmond het coffeeshopbeleid genoemd. Dit beleid is vooral gericht op het beheersbaar maken en houden van het gebruik en de verkoop van softdrugs (cannabis), het scheiden van de hard- en softdrugsmarkt, een afname van het aantal cannabisverkooppunten (kwantitatieve sanering), een toename van het aantal bonafide ondernemingen (kwalitatieve sanering) en een afname van het gebruik van (soft)drugs onder minderjarigen.

Belangrijk is ook de invoering van de zogenaamde Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet) op 21 april 1999. Op basis van dit artikel is de burgemeester bevoegd bestuursdwang toe te passen als er in voor publiek toegankelijke lokalen drugs worden verhandeld. Deze bepaling vormt de bestuursrechtelijke basis van het coffeeshopbeleid.

Op 23 april 2004 verscheen de 'cannabisbrief' met nieuwe beleidsvoornemens van het kabinet ten aanzien van cannabis. Daarin kondigt het kabinet maatregelen aan zoals: de aanpak van hennepsteelt, het intensiveren van preventieactiviteiten om cannabisgebruik te ontmoedigen en een verbetering van de voorlichting over risico's van gebruik. Het kabinet vraagt van gemeenten om medewerking aan een aanscherping van het cannabisbeleid. Verder wil het kabinet komen tot het nog verder terugdringen van coffeeshops in de buurt van scholen en in grensgebieden. Ook wordt gepleit voor een intensivering van de handhaving van het coffeeshopbeleid en de aanpak van niet-gedoogde verkooppunten.

De lijn uit 2004 wordt voortgezet in het coalitieakkoord van februari 2007. In dit akkoord van CDA, PvdA en ChristenUnie is opgenomen dat coffeeshops bij scholen worden gesloten. Deze afspraak is concreter uitgewerkt in het Beleidsprogramma 2007-2011. Daarin is opgenomen dat uiterlijk in 2011 alle gemeenten een minimale afstand tussen scholen en coffeeshops als criterium vaststellen en toepassen. De achterliggende gedachte is het ontmoedigen en terugdringen van druggebruik onder jongeren.

In een brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van 2 maart 2009, gericht aan alle burgemeesters, wordt aangegeven dat tussen de Ministers van Justitie en BZK en de VNG is overeengekomen dat het afstandscriterium wordt vastgesteld op 250 meter, tenzij kan worden aangetoond waarom dit niet mogelijk is en wordt aangegeven welke andere drempelverhogende maatregelen er genomen zijn.

### *Hoofdlijnenbrief drugsbeleid*

In september 2009 heeft het kabinet de *Hoofdlijnenbrief drugsbeleid* naar de Tweede Kamer gestuurd. In verband met de daarop volgende demissionaire status van het kabinet en omdat het drugsbeleid door de Tweede Kamer controversieel is verklaard, is deze brief nog niet door de Tweede Kamer besproken.

In de *Hoofdlijnenbrief drugsbeleid* is een nieuwe drugsnota aangekondigd. Deze nota zal een uitwerking vormen van de in de Hoofdlijnenbrief geformuleerde uitgangspunten en zal worden opgesteld door het nieuwe (huidige) kabinet.

In de *Hoofdlijnenbrief* is gesteld dat het coffeeshopbeleid de komende jaren gericht zal zijn op:

- kleinschaligheid en de lokale gebruiker;
- de beheersing van het aantal coffeeshops (de lokale situatie is daarbij leidend);
- meer aandacht voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in relatie tot de coffeeshop.

De Adviescommissie Drugsbeleid heeft het kabinet geadviseerd over de toekomst van het drugsbeleid en heeft aangegeven dat vier onderdelen met voorrang moeten worden opgepakt.

1. Aandacht voor jongeren. Het gebruik van drugs en alcohol door minderjarigen moet veel sterker dan nu worden tegengegaan. Ook is het van belang dat met name kwetsbare jongeren tegen de ontwikkeling van met gebruik van deze middelen samenhangend probleemgedrag en tegen sociale marginalisering worden beschermd.
2. Coffeeshops zijn uitgegroeid tot moeilijk beheersbare grote cannabisverkooppunten. De coffeeshops moeten terug naar waar ze oorspronkelijk voor bedoeld waren: verkooppunten voor de lokale gebruikers (teneinde een scheiding van de markt voor soft- en harddrugs te bevorderen).
3. Versterking en verbreding van de strijd tegen de georganiseerde drugsmisdaad.
4. Het drugsbeleid dient permanent te worden gemonitord en er dient systematischer te worden gehandhaafd en geleerd. Ook dient er meer te worden samengewerkt door de verschillende beleidsinstanties. Dit vereist een duidelijker en meer alerte integrale politieke sturing en een daartoe geëquipeerde autoriteit.

De vier elementen zoals hierboven genoemd zijn door het kabinet in hoofdlijnen overgenomen in de Hoofdlijnenbrief drugsbeleid.

Het kabinet acht een meer geïntegreerde en omvattende benadering geboden, gericht op het voorkomen, beheersen en verminderen van niet alleen gezondheidsschade, maar ook sociaal-maatschappelijke schade, met name bij jongeren, criminaliteit en drugsgerelateerde overlast. De nieuwe doelstelling<sup>18</sup> sluit nauw aan bij de door de Adviescommissie geformuleerde doelstelling van het drugsbeleid: *Het Nederlands drugsbeleid richt zich op het tegengaan en reduceren van drugsgebruik, zeker voor zover leidend tot gezondheids- en sociale schade, en eveneens op het voorkomen en verminderen van*

---

<sup>18</sup> Voormalige doelstelling: "Het Nederlands drugsbeleid richt zich op het voorkomen van drugsgebruik en het beperken van de risico's van drugsgebruik, voor de gebruiker zelf, de directe omgeving en voor de samenleving".

*de schade die aan het gebruik van, de productie van en de handel in drugs is verbonden.*

#### *Coffeeshopbeleid in de Hoofdpijnenbrief drugsbeleid*

Zowel in de evaluatie van het drugsbeleid als in het rapport van de Adviescommissie Drugsbeleid wordt geconcludeerd dat de coffeeshop op gebruikersniveau zijn doel heeft bereikt. Daar zijn de markten tussen lijst I en lijst II drugs gescheiden en de cannabisconsument kan in relatieve rust en veiligheid gebruiken.

Sinds de drugsnota "Continuïteit en verandering" is het beleid er bovendien op gericht geweest de overlast rond, alsook het aantal coffeeshops terug te dringen. De sinds 1997 met regelmaat uitgevoerde onderzoeken<sup>19</sup> naar het aantal coffeeshop en het gemeentelijk beleid op dit gebied tonen aan dat op beide terreinen vooruitgang geboekt is. De overlast rond coffeeshops is verminderd. Dit komt mede omdat de bevoegdheden van de burgemeester om (drugs)overlast aan te pakken zijn uitgebreid. Met de artikelen 174a van de Gemeentewet (Victoria) en 13b van de Opiumwet (Damocles), de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en artikel 14 van de Woningwet (Victor) hebben gemeenten een sluitend stelsel van bevoegdheden om overlast en verloedering in en rondom drugspannen en coffeeshops tegen te gaan. Ook de mogelijkheden van samscholingsverboden, cameratoezicht op openbare plaatsen (artikel 151c Gemeentewet) en het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden in het kader van preventief fouilleren (artikel 151b Gemeentewet) kunnen gericht worden ingezet. Op grond van de wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Voetbalwet) kunnen onder meer de burgemeester en de Officier van Justitie (langdurige) gebiedsverboden, een meldingsplicht of groepsverboden opleggen.

Ook zijn met de VNG en gemeenten afspraken gemaakt over de invulling van het afstandscriterium tussen coffeeshops en scholen.

Dit neemt niet weg dat het Nederlandse coffeeshopsysteem veel kritiek in binnen- en buitenland ontmoet en dat de (overlast) problemen in enkele grensgebieden onverminderd groot blijven. De – internationale – controverse is gelegen in het expliciete karakter van de straffeloosheid in Nederland. Niet alleen wordt het bezit van een kleine hoeveelheid softdrugs door handhavingsautoriteiten door de vingers gezien, ook de verkoop ervan via coffeeshops en het op voorraad houden van handelshoeveelheden tot 500 gram (door de coffeeshop) wordt met een verwijzing naar de aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie buiten de reikwijdte van het strafrecht gehouden.

Gegeven is daarmee wel dat de coffeeshop naar zijn aard zich op het breukvlak tussen onder- en bovenwereld bevindt. Het risico om onderdeel te worden van ernstiger criminaliteitsfenomenen is door de jaren heen bovendien alleen maar toegenomen. Zoals het College van procureurs-generaal in zijn advies over het coffeeshopbeleid<sup>20</sup> aangeeft, zijn grootschaliger coffeeshops – zowel in omvang als in omzet – gevoeliger voor inmenging door de georganiseerde criminaliteit. De huidige problemen met coffeeshops hebben primair

---

<sup>19</sup> Over de uitkomsten van het laatste onderzoek naar "Coffeeshops in Nederland 2007; aantallen en gemeentelijk beleid" is de Kamer per brief van 12 mei 2009 geïnformeerd (TK, 2008-2009, 24 077, nr. 232).

<sup>20</sup> College van procureurs-generaal, Het coffeeshopbeleid; beheersbaar, kleinschalig, controleerbaar, Den Haag 2009.

te maken met deze criminaliteit, en doen zich inmiddels veel minder voelen in de overlastsfeer, met uitzondering van de grensstreken, zoals in de jaren negentig nog het geval was.

In de hoofdlijnenbrief drugsbeleid wordt het dan ook als vanzelfsprekend gezien dat het coffeeshopbeleid aanpassing behoeft. Juist het gegeven dat de coffeeshop een risico vormt voor de rechtsorde maakt dat de overheid gerechtigd is om het functioneren van coffeeshops verregaand te reguleren. Het kabinet deelt de analyse van de Adviescommissie Drugsbeleid dat de coffeeshop in veel gevallen niet meer de voorziening is waar hij voor bedoeld was: een mogelijkheid voor volwassen consumenten om op een rustige en veilige manier cannabis te kopen en desgewenst te gebruiken. De ruimte om deze activiteit uit te oefenen dient, hoewel deels illegaal van karakter, ook in de toekomst te worden geboden met een beleid dat toeziet op het realiseren van een optimaal aantal coffeeshops. De uitdaging is gelegen in de doelstelling ten aanzien van de gebruiker te behouden en tegelijkertijd het functioneren van de coffeeshopbranche diepgaand te veranderen richting beheersbaarheid en uit de greep van de criminaliteit.

Het advies van de Adviescommissie Drugsbeleid biedt, overigens evenals het eerdere rapport van het College van procureur-generaal over dit onderwerp, een aantal handvatten om het herijkte coffeeshopbeleid handen en voeten te geven. Het toenmalige kabinet koos ervoor de adviezen van de Commissie in grote lijnen te volgen. In 2009 is dan ook besloten dat het coffeeshopbeleid van de komende jaren gericht zal zijn op de volgende doelstellingen:

#### *1. Kleinschaligheid*

Het kabinet was van oordeel dat kleinschalige coffeeshops, gericht op de lokale gebruiker, voor zowel controlerende (lokale, vergunningverlenende) instanties en handhavingsdiensten, als voor gebruikers voordelen heeft. Kleinschaligheid leidt tot een betere beheersbaarheid van overlast- en criminaliteitsrisico's; de gebruiker weet zich verzekerd van een veilige omgeving, waarbij de uitbater van de coffeeshop zich betrokken voelt bij zijn klantenkring.

#### *2. De beheersing van het aantal coffeeshops, door de lokale situatie als uitgangspunt te nemen*

Het beleid van de voorgaande 15 jaar om coffeeshops tot aanvaardbare aantallen terug te dringen zal met enige aanpassing worden voortgezet. Gemeenten zullen gewezen worden op de bestuurlijke mogelijkheden om aanvullende regels voor coffeeshops op te stellen, bijvoorbeeld om het aantal coffeeshops in hun gemeente te maximeren. Daarnaast kiest het kabinet ervoor om gemeenten ruimte te bieden te experimenteren met een betere spreiding van coffeeshops, mogelijk ook over gemeentegrenzen heen. Hiervoor is goede afstemming tussen de verschillende betrokken lokale autoriteiten noodzakelijk. Overigens wil het kabinet voorkomen dat het streven van het Rijk om de klantenkring van coffeeshops tot een lokale markt te beperken tot ongewenste veranderingen in de wereld van coffeeshopexploitanten leidt, zoals het ontstaan van "coffeeshopketens" in handen van enkele personen. Dit kan één van de onbedoelde neveneffecten zijn van de inkomstenderving die coffeeshops mogelijk gaan lijden. Het kabinet wenst dit tegen te gaan door gerichte inzet van het bestuurs- (BIBOB) en strafrecht. Een alternatief voor het openen van nieuwe coffeeshops voor een relatief grote(re) klantenkring is na te gaan wat de positieve effecten



zijn van het aanhouden van een grotere handelsvoorraad<sup>21</sup>. Dit dient te geschieden in het kader van een nauwkeurig omschreven pilot of experiment waar stringente handhaving een onderdeel van is. Het aanhouden van een grotere handelsvoorraad heeft het mogelijk bijkomende voordeel dat de illegaliteit rond de aanvoer van cannabis naar de coffeeshop afneemt. Elke pilot of experiment in die richting zal de instemming van de verantwoordelijke Ministers moeten krijgen en zal, na afronding, uitvoerig door het Rijk geëvalueerd worden.

### *3. Bestrijding georganiseerde criminaliteit/verhouding bestuurs- en strafrecht*

Het integrale beleid gericht op de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, ook in relatie tot de coffeeshop, wordt voortgezet.

Bestuurs- en strafrecht worden effectief en op evenwichtige wijze ingezet.

De Commissie Van de Donk constateert dat de aandacht voor en de beheersing van de illegale drugsmarkten is toegenomen en verdere ontwikkeling behoeft.

Het kabinet meent de door de Commissie noodzakelijk geachte samenhang in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit te vinden in de doelstelling van enkele in gang gezette versterkingsprogramma's en dan met name het "Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad" (PVAGM) dat in 2007 van start is gegaan. De bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en het tegengaan van de productie van en handel in drugs zijn belangrijke prioriteiten. Daarbij wordt in toenemende mate aandacht gegeven aan het feit dat criminele samenwerkingsverbanden zich vaak niet alleen met drugscriminaliteit bezig houden, maar in combinatie daarmee ook met misbruik van onroerendgoedtransacties of financieel-economische criminaliteit. Dat vergt een samenspel van bestuursrechtelijke, fiscale en strafrechtelijke maatregelen. De inrichting van Regionale Expertise- en Informatiecentra bevordert het samenspel tussen bestuurs- en strafrecht.

Uit de evaluatie van het drugsbeleid blijkt bovendien dat de aanpak van drugscriminaliteit in toenemende mate integraal gebeurt, zowel wat juridisch instrumentarium betreft als ook organisatorisch. Specifiek met betrekking tot de georganiseerde criminaliteit streeft het PVAGM een overkoepelende strategie in de lijn van het advies van de Adviescommissie Drugsbeleid na. Naar aanleiding van het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde misdaad 2008 is de aanpak van grootschalige hennepcultuur voor de periode 2008-2012 toegevoegd aan de lijst van speerpunten binnen de bestrijding van georganiseerde misdaad<sup>22</sup>. Voorts wordt binnen het PVAGM de problematiek van de georganiseerde hennepcultuur via een programmatische aanpak benaderd, waarbij alle relevante partners (niet alleen politie, justitie, bestuur maar ook private organisaties) betrokken worden. Iedere partner draagt vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid bij aan de bestrijding van de georganiseerde hennepcultuur. Op grond van de ervaringen die met deze nieuwe aanpak worden opgedaan in de diverse 'proeftuinen', zal de aanpak verder geprofessionaliseerd en verbreed worden. Om de programmatische aanpak te stimuleren, de ervaringen in de

<sup>21</sup> De maximaal gedoogde handelsvoorraad is nu 500 gram.

<sup>22</sup> Brief van 21 november 2008 van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, TK 2008-2009, 29911, nr 17.

proeftuinen te volgen en eventuele gesignaleerde knelpunten voortvarend aan te pakken hebben de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 19 juli 2008 de Task Force Aanpak Georganiseerde Hennepteelt ingesteld. De Task Force staat onder voorzitterschap van het Openbaar Ministerie<sup>23</sup>. Dit neemt niet weg dat reeds op kortere termijn een verbetering tot stand gebracht kan worden in de afstemming tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten. De Regionale Expertise- en Informatiecentra spelen hierin een belangrijke rol. De Adviescommissie Drugsbeleid geeft in haar advies aan dat bij overtreding van de coffeeshopcriteria uit de aanwijzing Opiumwet eerder en vaker naar het strafrecht, in plaats van het bestuursrecht, gegrepen moet worden. Handhavingsarrangementen spelen in dit verband een cruciale rol. Daarmee wordt duidelijk wie met welk juridisch instrumentarium en met welke consequenties optreedt. Daarbij vormt de aanwijzing Opiumwet de ruggengraat van het coffeeshopbeleid. Om lokale autoriteiten meer armslag te geven geschiedt de handhaving ervan veelal langs bestuurlijke weg. Het kabinet is van oordeel dat het, rekening houdend met de prioriteitstelling bij het Openbaar Ministerie en politie, in de rede ligt om bij ernstige of veelvuldige overtreding van de AHOJG-criteria strafrechtelijk op te treden. Tegelijkertijd dient het bewezen effectieve bestuurlijk instrumentarium, zoals de mogelijkheid tot sluiting van coffeeshops, blijvend te worden ingezet. In de besluitvorming rond de vernieuwing van de aanwijzing Opiumwet, voorzien voor later dit jaar, zal worden meegewogen hoe zowel de bestuursrechtelijke als strafrechtelijke dimensies met resultaat toegepast kunnen worden.

#### *Geen gereguleerde teelt*

Het toenmalige kabinet zette in op de verwezenlijking van deze drie doelstellingen en voelde niets voor enigerlei experiment met gereguleerde teelt. Experimenten met gereguleerde teelt raken bovendien rechtstreeks aan de internationale verplichtingen die Nederland is aangegaan. Daarom is een beleidsmatige verkenning van dit onderwerp niet opportuun.

#### *"Vrijheid en verantwoordelijkheid" Regeerakkoord VVD-CDA d.d. 7 oktober 2010*

Met betrekking tot coffeeshops en drugs is in het regeerakkoord van 7 oktober 2010 het volgende opgenomen:

- Overlast en criminaliteit die verband houden met prostitutie en de handel in verdovende middelen worden teruggedrongen.
- Coffeeshops worden besloten clubs die alleen voor meerderjarige inwoners van Nederland toegankelijk zijn op vertoon van een clubpas.
- Er komt een afstand van ten minste 350 meter tussen scholen en coffeeshops.
- De minister verscherpt het landelijk beleid en ziet erop toe dat gemeenten het afstandscriterium en de overige relevante delen van het landelijk beleid in hun vergunningen handhaven.
- Het kabinet komt met voorstellen zwaardere straffen te stellen op de (voorbereiding van) in- en uitvoer, teelt en (georganiseerde)

---

<sup>23</sup> Het instellingsbesluit van de Task Force is gepubliceerd in de Staatscourant van 4 september 2008, nr 171, pagina 10.

handel van drugs en tot aanpassing van het onderscheid tussen harddrugs en softdrugs.

Bij brieven van 27 mei 2011<sup>24</sup>, 26 oktober 2011<sup>25</sup> en 15 december 2011<sup>26</sup> heeft het vorige kabinet de voorgenomen aanscherping van het drugsbeleid uiteengezet:

"Het kabinet staat voor een daadkrachtige aanpak van drugsgelateerde overlast en (georganiseerde) criminaliteit. Er zal een einde worden gemaakt aan het huidige 'open-deur-beleid'. Coffeeshops moeten kleiner en meer beheersbaar worden gemaakt. De aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers uit het buitenland moet worden teruggedrongen. Middelengebruik van minderjarigen wordt sterk tegengegaan en met name kwetsbare jongeren worden beschermd tegen drugsgebruik." Als nadere uitwerking hiervan is de Aanwijzing Opiumwet aangepast per 1 januari 2012 en zijn de gedoogcriteria voor coffeeshops uitgebreid met het 'Besloten club-criterium', het 'Ingezetenen criterium' en het 'Afstandscriterium'. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft de burgemeesters hierover per brief van 22 december 2011 geïnformeerd en verzocht om het gemeentelijk beleid hiermee in overeenstemming te brengen.

*"Bruggen slaan" Regeerakkoord VVD-PvdA d.d. 29 oktober 2012*

In zijn brief van 19 november 2012<sup>27</sup> schrijft de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer dat de daadkrachtige aanpak van overlast en (georganiseerde) criminaliteit rondom coffeeshops wordt gecontinueerd. Invoering van het ingezetenen criterium in de provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland is een succes. De uitvoering van het aangescherpte coffeeshopbeleid wordt vereenvoudigd. In dit kader zijn in het regeerakkoord de volgende afspraken opgenomen:

- De wietpas vervalt, maar de toegang tot coffeeshops blijft voorbehouden aan ingezetenen die een identiteitsbewijs of verblijfsvergunning, samen met een uittreksel uit het bevolkingsregister kunnen tonen. De handhaving van dit ingezetenen criterium geschiedt in overleg met betrokken gemeenten en zo nodig gefaseerd, waarbij wordt aangesloten bij het lokale coffeeshop- en veiligheidsbeleid zodat er sprake is van lokaal maatwerk.
- De bestrijding van drugstoerisme en georganiseerde drugsmisdaad zetten we met kracht door. Drugsridders en illegale straathandel pakken we hard aan.
- Het gehalte werkzame stoffen in softdrugs wordt aan een maximum gebonden.

Op basis van het regeerakkoord is het beslotenclubcriterium per 1 januari 2013 geschrapt uit de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2010/11 24 077, nr. 259.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2011/12 24 077, nr. 265.

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2011/12 24 077, nr. 267.

<sup>27</sup> TK 2012-2013, 24077, nr. 293.

<sup>28</sup> Aanwijzing Opiumwet (2012A021; Stcrt. 2012, 26938 d.d. 13-12-2012)

## Bijlage 2 Overzicht coffeeshops

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de coffeeshops die sinds de invoering van het coffeeshopbeleid in 1995 in de gemeente Dordrecht gevestigd waren. Op het moment van vaststelling van dit beleid beschikken enkele coffeeshops niet langer over de vereiste vergunning en gedoogbeschikking, maar de hieraan ten grondslag liggende besluitvorming is nog onderwerp van juridische procedures, zodat die coffeeshops toch in het overzicht zijn opgenomen.

**Tabel 2 Overzicht coffeeshops in Dordrecht**

<b>Coffeeshop</b>	<b>Adres</b>
Cabo Negro (Asilah)	Bagijnhof 31
De Muis	Gravenstraat 29
Koffieshop 't Geeltje	Sint Jorisweg 20
Roots Corner	Spuiweg 29
Indica	Vismarkt 2
Café Bar Ali Babba	Voorstraat 141
Marrakech	Voorstraat 475
Joy Poolcentrum en Zalenverhuur	Wijnstraat 154

### Bijlage 3 'Scholencriterium'

Onderstaande plattegrond geeft een overzicht van de per op 1 januari 2011 in Dordrecht gevestigde coffeeshops en de in de nabijheid gelegen instellingen voor voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Hieruit blijkt dat zich op dit moment geen voorgezet onderwijs- en middelbaar beroepsonderwijsinstellingen bevinden binnen een hemelsbrede afstand van 350 meter van de gedoogde coffeeshops, dus al zeker niet binnen een reëel af te leggen afstand van 350 meter.

