Wijdemeren

BURGEMEESTERBESLUIT

De burgemeester van de gemeente Wijdemeren;

gelezen het voorstel d.d. 1 september 2010

gelet op het door regionaal college op 6 november 1997 vastgestelde regionale drugsbeleid (vastgelegd in een notitie d.d. 29 oktober 1997) en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen;

gelet op artikel 13b Opiumwet en artikel 174a Gemeentewet;

gelet op artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht;

BESLUIT

1. Bijgevoegde notitie regionaal drugsbeleid vast te stellen als lokaal drugsbeleid, wat voor Wijdemeren een nulstelsel inhoudt;
2. Dit drugsbeleid (nulbeleid) te handhaven door middel van artikel 13b Opiumwet en artikel 174a Gemeentewet.

Aldus besloten op 1 september 2010

De burgemeester van Wijdemeren,

Drs. M.E. Smit

Afschriften van dit besluit naar:
De korpschef van de Politie Gooi en Vechstreek, Postbus 42, 1200 AA Hilversum

Verstuurd ng REC
besluit van de
burgemeester van
Naarden d.d.
24-10-2001
BBS/24

DATUM: 29 oktober 1997

AAN: Het regionaal college van de politie Gooi en Vechtstreek

VAN: De werkgroep "Opzet regionaal drugsbeleid"

BETREFT: Notitie betreffende de opzet van een regionaal coffeeshopbeleid

Bijgevoegd treft u een notitie aan betreffende het bestuurlijk juridisch kader voor een coffeeshopbeleid. Bij deze notitie behoren de volgende 5 bijlagen:
- bijlage 1: een samenvatting van het Nederlands drugsbeleid;
- bijlage 2: een samenvatting van het opsporings- en vervolgingsbleid van het openbaar ministerie ten aanzien van strafbare feiten van de Opiumwet;
- bijlage 3: model-overlastverordening van de V.N.G.;
- bijlage 4: de uitgebreidere overlastverordening van de gemeente Venlo;
- bijlage 5: model- APV bepaling terzake sluiting in geval van drugsoverlast.

Vanwege de mogelijke consequenties voor het bestuurlijk juridisch kader (de mate van motivering van het beleid) en mitsdien voor de inhoud van bijgevoegde notitie en onderstaande overwegingen, heeft de werkgroep de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betreffende de weigering van een coffeeshopvestiging in de gemeente Naaldwijk in eerste instantie afgewacht.
Over de notitie en dit advies heeft overleg plaastsgevonden met de heer E. Remmelts van het Steun- en Informatiepunt drugs en veiligheid. Naar het oordeel van de heer Remmelts kan, met het oog op eventuele juridische procedures, het door de werkgroep voorgestelde regionaal coffeeshopbeleid op basis van de bijgevoegde notitie en onderstaande overwegingen, geacht worden voldoende en zorgvuldig te zijn gemotiveerd voor wat betreft de redelijkheid en wenselijkheid van dat beleid.

Overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een regionaal coffeeshopbeleid

Het vaststellen van een coffeeshopbeleid behoort tot de bevoegdheid van elke burgemeester, in samenspraak met de raad, van een gemeente. De keuze voor een nulbeleid (ter bestrijding van de overlast van coffeeshops) heeft niet alleen effect op de openbare orde in die gemeente, maar kan ook zijn weerslag hebben op de openbare orde in de omringende gemeenten. Met name wanneer in zo'n gemeente een gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops geldt (aanzuigende werking op drugsgebruikers vanuit de omliggende gemeenten met een nulbeleid, waardoor de kans op verstoring van de openbare orde en aantasting van het

woon- en leefklimaat in de omgeving van de aanwezige coffeeshop(s) toeneemt). Vanwege deze samenhang is het wenselijk om het coffeeshopbeleid in regionaal verband af te stemmen, in die zin, dat in gezamenlijk overleg wordt vastgesteld in welke gemeenten binnen de regio wel en in welke geen coffeeshopvestiging wenselijk moet worden geacht. Op deze wijze kan in regionaal verband de overlastproblematiek verband houdende met coffeeshopvestigingen beter beheersbaar gemaakt en gehouden worden.

Regionale afstemming is voorts wenselijk gezien het standpunt van het openbaar ministerie aangaande het lokaal coffeeshopbeleid. In de vergadering van uw college d.d. 27 februari 1997 heeft het openbaar ministerie namelijk verklaard ver(der) te willen gaan in de ondersteuning van gemeentelijk drugsbeleid (met name het beleid ten aanzien van coffeeshops), indien daarover tussen de gemeenten in de regio overeenstemming is bereikt.

In uw college zijn alle burgemeesters van de in het werkgebied van de politie Gooi en Vechtstreek gelegen gemeenten vertegenwoordigd, alsmede de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Amsterdam. In verband hiermee kan uw college worden beschouwd als het aangewezen overleg voor de afstemming van/ het verkrijgen van overeenstemming over de gemeenschappelijke uitgangspunten voor een lokaal coffeeshopbeleid.

Voor wat betreft de situatie in de regio stelt de werkgroep het volgende vast.
Het gebied omvat 11 gemeenten. Met uitzondering van de gemeenten Hilversum, Huizen en Bussum, betreft het relatief kleine gemeenten. Binnen de regio vervullen met name de gemeenten Hilversum en Bussum thans een centrumfunctie op het gebied van het uitgaansleven voor de jeugd.
Van de regiogemeenten hebben er drie op dit ogenblik één of meer coffeeshops binnen de grenzen, te weten: Hilversum (10), Bussum (één) en Weesp (is er nog geen maar heeft wel een gedoogbeleid vastgesteld voor één coffeeshop). De overige gemeenten hebben thans geen coffeeshop(s) binnen hun grenzen maar ook geen lokaal coffeeshopbeleid als zodanig.

Gezien de huidige situatie voor wat betreft coffeeshopvestigingen in de regio, stelt de werkgroep vast, dat er in de regio Gooi en Vechtstreek een reële vraag is naar soft-drugs.

Met betrekking tot de keuze voor een gedogend of werend coffeeshopbeleid merkt de werkgroep het volgende op.
Het drugsbeleid van de Nederlandse regering is gericht op het beperkt gedogen van coffeeshops. Aan het beleid ligt de veronderstelling ten grondslag, dat een overgang van het gebruik van soft-drugs naar hard-drugs veeleer sociale dan fysiologische oorzaken heeft. Door het gedogen van een relatief laagdrempelig aanbod van gebruikershoeveelheden soft-drugs door middel van coffeeshops, beoogt de regering de consumentenmarkten van soft- en hard-drugs gescheiden te houden, en aldus een sociale drempel op te werpen voor de overgang van het gebruik

van soft-drugs op dat van hard-drugs. Niettemin laat de Nederlandse regering de gemeentebesturen vrij in de keuze voor een gedoogbeleid of nulbeleid ten aanzien van de vestiging van coffeeshops.
Indien er een reële vraag naar cannabis-produkten bestaat, dan is in de visie van de Nederlandse regering bij de keuze voor een nulbeleid het risico aanwezig dat jongeren afhankelijk worden van het criminele circuit en daardoor ook eerder in aanraking komen met het aanbod van hard-drugs. Bovendien kan bij een dergelijk beleid de verkoop zich gaan verplaatsen naar drugpanden, cafés of de straat, wat een negatief effect kan hebben op de openbare orde en woon- en leefomgeving. De Nederlandse regering geeft er daarom de voorkeur aan, dat één of enkele veilige verkooppunten worden gedoogd.
Vanwege de gevaren die jongeren lopen bij het gebruik van cannabis staat de Nederlandse regering evenwel ook een ontmoedigingsbeleid voor, bijvoorbeeld door het aantal coffeeshops te beperken, leeftijdsgrenzen aan de verkoop te stellen en de voorlichting over de nadelige werking van cannabis te intensiveren.
Gelet op het drugsbeleid van de Nederlandse regering, stelt de werkgroep voor om de vestiging van een beperkt aantal coffeeshops in regio Gooi en Vechtstreek te gedogen. Door een beperkt aantal te gedogen wordt wel voldaan aan de geconstateerde (lokale c.q. regionale) vraag naar soft-drugs, maar wordt tevens door het beperkte aantal een dam opgeworpen om jongeren (te) makkelijk met het aanbod van soft-drugs in aanraking te laten komen.

Met betrekking tot de keuze in welke gemeente wel en welke gemeente geen coffeeshopvestiging, merkt de werkgroep het volgende op.
Gezien de huidige situatie betreffende coffeeshopvestigingen in de regio constateert de werkgroep, dat een goede, evenwichtige spreiding van coffeeshops (dan wel de mogelijkheid tot vestiging van een coffeeshop) in de oost-west as van de regio tot stand is gekomen. Met deze spreiding van coffeeshops wordt naar de mening van de werkgroep genoegzaam tegemoet gekomen aan de vraag naar soft-drugs in de regio.
Daarnaast biedt concentratie van coffeeshops in deze drie gemeenten het voordeel, dat het vereiste politietoezicht gericht kan worden ingezet in deze gemeenten en niet verspreid door de regio. Aldus kan in het kader van een gerichte stringente handhaving, aantasting van de openbare orde en de woon- en leefomgeving in de omgeving van de coffeeshopvestiging(en) in die gemeente beter worden voorkomen en/of aangepakt.

Met betrekking tot het aantal coffeeshops in de regio merkt de werkgroep het volgende op.
Het toestaan van een beperkte vestigingsmogelijkheid van coffeeshops in de regio heeft tot doel, om jongeren niet de directe gelegenheid te bieden met soft-drugs in aanraking te komen.
In de huidige situatie zijn er tien coffeeshops in Hilversum, één in Bussum, en de mogelijkheid tot vestiging van één (overeenkomstig het model-Bussum) in Weesp. Dit aantal is naar het oordeel van de werkgroep enerzijds zeker toereikend om aan de

vraag naar soft-drugs in de regio tegemoet te komen, terwijl anderzijds ook aan de hiervoor genoemde doelstelling wordt voldaan.
Een eventuele vermindering van het huidige aantal coffeeshops in Hilversum (vanwege de eventuele invoering van een maximumstelsel), zal naar het oordeel van de werkgroep, mede vanwege de spreiding over de regio, het voorgestane beleid tot beperkte vestiging en het daarmee beoogde doel, geen te vergaande beperking van het aantal coffeeshops in de regio betekenen.

ADVIES:

1. In beginsel in te stemmen met een gemeenschappelijk beleid ten aanzien van coffeeshopvestigingen in de gemeenten gelegen binnen het werkgebied van de politie Gooi en Vechtstreek.
2. In het kader van het onder 1 genoemde regionaal beleid af te spreken, dat de huidige spreiding van coffeeshops over de gemeenten binnen de regio, te weten: Hilversum (thans 10 coffeeshops), Bussum (één coffeeshop) en Weesp (mogelijkheid tot vestiging van één coffeeshop conform model Bussum), gehandhaafd blijft en vestiging in andere dan deze drie gemeenten niet zal worden toegestaan.
3. De raden van de gemeenten gelegen binnen het werkgebied van de politie Gooi en Vechtstreek voor te stellen ermee in te stemmen, dat de onder 2 genoemde afspraak ten grondslag wordt gelegd aan het lokaal coffeeshopbeleid van deze gemeenten.
   Dit betekent:
   - dat de burgemeester van Hilversum in overweging wordt gegeven om, met inachtneming van het hiervoor onder 2 genoemde regionaal beleid en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen, in overleg met de raad van die gemeente alsnog een coffeeshopbeleid, gebaseerd op een maximumstelsel waaraan in ieder geval een overlastverordening aan ten grondslag ligt, vast te stellen;
   - dat de burgemeesters van Bussum en Weesp in overweging wordt gegeven om, met inachtneming van het hiervoor onder 2 genoemde regionaal beleid en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen, in overleg met de gemeenteraden te besluiten tot bestendiging van het huidige coffeeshopbeleid in die gemeenten;
   - dat de burgemeesters van de gemeenten Blaricum, 's-Graveland, Huizen, Laren, Loosdrecht, Muiden, Naarden, en Nederhorst den Berg in overweging wordt gegeven om, met inachtneming van het hiervoor onder 2 genoemde regionaal beleid en daaraan ten grondslag liggende overwegingen, in overleg met de gemeenteraden te besluiten een coffeeshopbeleid, gebaseerd op een nulstelsel waaraan in ieder geval een overlastverordening ten grondslag ligt, vast te stellen.

NOTITIE BETREFFENDE DE OPZET VAN EEN COFFEESHOP-BELEID
(Waarmee moet rekening worden gehouden)

Gebruikte bronnen:
- de nota "Het Nederlandse drugsbeleid, continuiteit en verandering" zoals toegezonden aan de gemeentebesturen door de minister van Binnenlandse Zaken bij brief d.d. 11 oktober 1995;
- het boek "Wapenen tegen drugsoverlast; een onderzoek naar het bestuurlijk juridisch instrumentarium", toegezonden aan de gemeentebesturen door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken bij brief d.d. 3 oktober 1996;
- de publicatie "Lokaal coffeeshopbeleid. Een handreiking voor vorm en inhoud van beleid" van het Steun- en informatiepunt drugs & veiligheid, zoals toegezonden door de minister van Binnenlandse Zaken bij brief d.d. 1 oktober 1997 aan o.m. de burgemeesters van de Nederlandse gemeenten
- de "Richtlijnen voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet" van het Openbaar Ministerie, zoals van kracht per 1 oktober 1996;
- diverse notities over dit onderwerp beschikbaar gesteld door het "steun- en informatiepunt Drugs en Veiligheid" te 's-Gravenhage;
- jurisprudentie.

1. INLEIDING

In de vergadering van het regionaal college van de politie Gooi en Vechtstreek d.d. 27 februari 1997 is bij agendapunt 6 onder meer gesproken over de notitie van de fgd. hoofdofficier van justitie, de heer mr. R.W.M. Craemer, inzake de vormgeving van het drugsbeleid.
Ter afsluiting van de bespreking concludeerde de korpsbeheerder, mevrouw J.G. Kraaijeveld-Wouters, dat de heer Craemer, in casu het openbaar ministerie, ver(der) wil gaan met de ondersteuning van gemeentelijk drugsbeleid (met name het beleid ten aanzien van coffeeshops), indien daarover tussen de gemeenten in de politieregio Gooi en Vechtstreek overeenstemming is bereikt. Een dergelijke overeenstemming zou wellicht ook impact kunnen hebben bij een rechterlijke toetsing.
Vervolgens besloot het regionaal college een commissie in het leven te roepen die over de opzet van een drugsbeleid advies moet uitbrengen.

De commissie bestond uit de volgende personen:
- de heer J.J. Gieskens, burgemeester van de gemeente Loosdrecht;
- de heer drs. H.J. Verdier, burgemeester van de gemeente Huizen;
- de heer J. Wobma, beleidsadviseur van de korpsbeheerder van de politie Gooi en Vechtstreek;
- de heer J. Veenstra, functionaris kabinetzaken van de gemeente Huizen.

2. DE PROBLEMATIEK NADER AANGEDUID

Het toestaan van de vestiging van een of meerdere coffeeshops kan worden beschouwd als een middel om de handel in en het gebruik van softdrugs controleerbaar te maken. Immers, door de vestiging van een coffeeshop wordt de straathandel tegengegaan en kan door het stellen van voorschriften aan de exploitant overlast zoveel mogelijk worden voorkomen.
Aan de andere kant kan de vestiging van een coffeeshop juist de oorzaak zijn van het ontstaan overlastproblemen. Bij gemeenten met een coffeeshop blijkt, dat deze overlast zich in een veelheid van vormen kan voordoen, bijvoorbeeld:
- parkeer- en geluidsoverlast door auto's van bezoekers;
- gedrag van bezoekers zelf, zoals: urineren en braken rondom de coffeeshop, rondhangen in portieken en daar spuiten en andere behoeften achterlaten, het intimideren van voorbijgangers, enzovoort.

De overlastklachten zorgen ervoor, dat de omwonenden bij de gemeentebesturen klagen over aantasting van hun woon- en leefomgeving en een toenemend gevoel van onveiligheid. Zij eisen van het gemeentebestuur, dat tegen de overlast wordt opgetreden en dat de overlast wordt beëindigd.

Er bestaat dus behoefte aan een beleid om de vestiging van coffeeshops te reguleren en de overlast rondom coffeeshops tegen te gaan. In deze notitie zal daarom nader worden ingegaan op:
- het nationaal drugsbeleid (paragraaf 3);
- het opsporings- en vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie ten aanzien van de Opiumwet (paragraaf 4);
- de juridische basis voor een gemeentelijk coffeeshopbeleid (paragraaf 5);
- de rol van de gemeentelijke bestuursorganen en het driehoeksoverleg in het kader van een coffeeshopbeleid (paragraaf 6);
- de keuze tussen wel of geen coffeeshop(s) in de gemeente (paragraaf 7);
- het gegeven dat een coffeeshopbeleid een samenstel is van beleid van het openbaar ministerie en gemeente (paragraaf 8);
- de handhaving van het coffeeshopbeleid (paragraaf 9);

3. SAMENVATTING VAN HET NATIONAAL DRUGSBELEID

Het nationaal drugsbeleid is vervat in de nota "Het Nederlands drugsbeleid; continuiteit en verandering" (Kamerstuk 24 077). Vanwege de omvang van deze nota, en het feit dat de nota zich zowel op het landelijk beleid aangaande hard- als soft-drugs richt, heeft de werkgroep een samenvatting van deze nota gemaakt. De samenvatting is als bijlage 1 bij deze notitie gevoegd.
In de samenvatting zijn de meest relevante aspecten van het landelijk beleid betreffende soft-drugs en coffeeshops verwoord.

Op deze plaats wordt volstaan met een korte weergave uit de samenvatting, van de rol die de landelijke overheid ziet voor

de gemeente in samenwerking met het openbaar ministerie, aangaande coffeeshops.

" Het lokaal bestuur dient ervoor zorg te dragen dat, gezien de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid, de coffeeshops zodanig gevestigd zijn en geëxploiteerd worden, dat daarvan zo min mogelijk overlast uitgaat. In de beperking tot een bepaalde categorie lokaties, namelijk horeca-inrichtingen waarbinnen geen alcohol wordt geschonken (de zogenaamde "droge horeca") en geen gokkasten staan opgesteld, schuilt de mogelijkheid van een lokaal handhaafbaar openbare orde beleid. Ook overigens is nadere (lokale) regelgeving gewenst teneinde de preventieve toetsing van vestigingen te kunnen aanscherpen, zowel qua inrichting als ten aanzien van de ondernemer, bedrijfsleider en beheerder. Personen met strafrechtelijke antecedenten komen daarvoor niet in aanmerking.
In de nabijheid van scholen zullen in het geheel geen coffeeshops meer worden toegelaten.
Vervolgens dienen de gemeentelijke normen vanzelfsprekend gehandhaafd te worden, en dient er daadwerkelijk opgetreden te worden tegen de verkoop van soft-drugs buiten het coffeeshopcircuit. Dit eist concrete afspraken tussen gemeentebestuur, openbaar ministerie en politie in het driehoeksoverleg.
In beginsel kan het driehoeksoverleg in een bepaalde gemeente waar geen reële vraag naar zo'n verkooppunt bestaat, kiezen voor een nuloptie."

4. SAMENVATTING VAN HET OPSPORINGS- EN VERVOLGINGSBELEID VAN HET OPENBAAR MINISTERIE TEN AANZIEN VAN DE OPIUMWET

Op 1 oktober 1996 zijn de door het college van procureurs-generaal vastgestelde "Richtlijnen voor het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet" in werking getreden. Omdat deze richtlijnen zowel betrekking hebben op hard- als soft-drugs is een samenvatting gemaakt van de voor deze notitie meest relevante aspecten van de O.M.-richtlijnen aangaande soft-drugs. Deze samenvatting is bijgevoegd als bijlage 2.

Het beleid van het openbaar ministerie aangaande coffeeshops komt kortweg op het volgende neer.
In overeenstemming met het landelijk drugsbeleid wordt in de richtlijnen van het openbaar ministerie bepaald, dat er een gedoogbeleid geldt voor coffeeshops. **Dit beleid is alleen van toepassing als de coffeeshop voldoet aan de voorwaarde dat er geen alcoholhoudende drank wordt geschonken.**
Het primaat voor wat betreft het beleid met betrekking tot de vestiging van coffeeshops in een gemeente ligt bij het gemeentebestuur. In het lokaal driehoeksoverleg dient echter afstemming plaats te vinden tussen het gemeentelijk beleid en het strafrechtelijk handhavingsbeleid van het openbaar ministerie. Indien op grond van het gemeentelijk beleid vestiging van een coffeeshop in de gemeente niet is toegestaan, dan zal het openbaar ministerie dit beleid ondersteunen door middel van strafrechtelijk optreden.

Indien op grond van het gemeentelijk beleid vestiging van één of meer coffeeshops in de gemeente is toegestaan, dan zal het openbaar ministerie niet strafrechtelijk optreden mits de coffeeshophouder de zogenaamde AHOJG-criteria in acht neemt bij de exploitatie. Voorts dient in het lokaal driehoeksoverleg bepaald te worden wat de maximale handelsvoorraad van de coffeeshop(s) mag zijn (tot maximaal 500 gram).

5. DE JURIDISCHE BASIS VOOR EEN GEMEENTELIJK BELEID AANGAANDE COFFEESHOPS

Op grond van het voorgaande kan dus geconcludeerd worden, dat het beleidsprimaat ten aanzien zien van de vestiging van coffeeshops bij het gemeentebestuur is neergelegd. De juridische basis voor een dergelijk gemeentelijk beleid is verankerd in de Gemeentewet.

- Artikel 108 van de Gemeentewet bepaalt, dat het gemeentebestuur de bevoegdheid toekomt tot regeling (dat is dus het maken van verordeningen) en bestuur inzake de huishouding van de gemeente.
- Artikel 147 van de Gemeentewet bepaalt, dat de raad bevoegd is tot het maken van verordeningen, tenzij deze bevoegdheid bij of krachtens de wet aan het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester is toegekend.
- Artikel 121 van de Gemeentewet bepaalt, dat het gemeentebestuur ook verordeningen mag vaststellen aangaande hetzelfde onderwerp als waarop wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen betrekking hebben, zolang die verordeningen daarmee maar niet strijdig zijn.

Gelet op het bepaalde in artikel 121 van de Gemeentewet dient de vraag zich aan, in hoeverre het gemeentebestuur in een verordening regels kan stellen ten aanzien van coffeeshops, zonder dat deze verordening daardoor in strijd komt met internationale verdragen en/of de Opiumwet.

In dit verband is van belang dat het gemeentebestuur de bevoegdheid toekomt om hogere wetgeving op twee manieren "aan te vullen".
Allereerst komt het gemeentebestuur de bevoegdheid toe, om in een gemeentelijke verordening regels op te nemen over **hetzelfde onderwerp** en vanuit **hetzelfde motief** als de hogere wetgeving. Deze bevoegdheid is er niet als met de hogere wetgeving is beoogd een uitputtende regeling te treffen voor een bepaald onderwerp.
Daarnaast heeft het gemeentebestuur de bevoegdheid om in een gemeentelijke verordening regels op te nemen over **hetzelfde onderwerp** als de hogere wetgeving **maar vanuit een ander motief**. In dat geval geldt er voor het gemeentebestuur, in relatie tot hogere wetgeving, geen beperking van zijn verordenende bevoegdheid.

Uit de wetshistorie blijkt, dat de Opiumwet een uitputtende regeling is van drugsdelicten en dat het motief achter de Opiumwet het bevorderen van de volksgezondheid is. Als een gemeentebestuur derhalve in een verordening regels wil opnemen

aangaande coffeeshops, dan moet daar een ander motief aan ten grondslag liggen dan het bevorderen van de volksgezondheid. Uit de beschrijving van de aan de orde zijnde problematiek in paragraaf 2 van deze notitie komt duidelijk naar voren, dat voor de gemeente geen volksgezondheidprobleem aan de orde is maar een openbare orde-probleem (tegengaan overlast en bescherming van het woon- en leefklimaat in de buurt van de coffeeshop).
Geconcludeerd kan dus worden dat er geen juridische bezwaren tegen bestaan, dat een gemeentebestuur ter handhaving van de openbare orde regels in een verordening opneemt aangaande coffeeshops.

6. ROL VAN DE GEMEENTELIJKE BESTUURSORGANEN EN HET DRIEHOEKSOVERLEG BIJ DE VASTSTELLING VAN EEN COFFEESHOPSBELEID

6.1. Coffeeshopbeleid bevoegdheid burgemeester

Op grond van artikel 174 van de Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op openbare inrichtingen in de gemeente en met de uitvoering van de verordeningen die betrekking hebben op dat toezicht.
Coffeeshops zijn "voor het publiek openstaande gebouwen" als bedoeld in dit artikel. De burgemeester is derhalve bevoegd gezag.

Een algemeen bestuursrechtelijk beginsel is, dat een bestuursorgaan dat een bestuursbevoegdheid bezit regels kan stellen betreffende het gebruik ervan (zogenaamde beleidsregels). **Als bevoegd gezag met betrekking tot coffeeshops, kan de burgemeester derhalve ook worden beschouwd als het verantwoordelijk bestuursorgaan voor de vaststelling van het coffeeshopbeleid.**

Het bovenstaande beginsel is vastgelegd in artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit artikel maakt deel uit van de derde tranche ter aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht en zal per 1 januari 1998 van kracht worden.

6.2. Betrokkenheid van de gemeenteraad

De praktijk tot nu toe wijst uit, dat het coffeeshopbeleid in de meeste gemeenten door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Zeker na 1 januari 1998 verdient het aanbeveling dit beleid door de burgemeester te laten vaststellen.

Niettemin is afstemming/overeenstemming tussen burgemeester en gemeenteraad over het coffeeshopbeleid om een aantal redenen een vereiste.
Allereerst vanwege de politieke opvattingen/wensen die bij de plaatselijke politieke partijen leven over coffeeshops in de gemeente.
Daarnaast is de burgemeester op grond van artikel 180 van de Gemeentewet verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad voor het door hem gevoerde beleid, dus ook het coffeeshopbeleid.
Tot slot is de raad primair bevoegd tot vaststelling van de

voor een effectief coffeeshopbeleid noodzakelijke gemeentelijke regelgeving (bijvoorbeeld: de hierna in paragraaf 8 vermelde overlastverordening en/of sluitingsbepaling in de APV).

6.3. Handhavende rol voor burgemeester en wethouders

Volgens het gedoogbeleid van het Openbaar Ministerie worden als coffeeshops aangemerkt: alcoholvrije horecagelegenheden. De Drank- en Horecawet, die het college als bevoegd gezag aanmerkt voor het verlenen van vergunningen op grond van die wet, heeft alleen betrekking op horecagelegenheden waar alcoholhoudende drank wordt verkocht. Binnen het kader van de vaststelling van het coffeeshopbeleid heeft het college dus geen directe rol.

Bij de handhaving van het coffeeshopbeleid komt het college wel een rol toe. De opzet van het coffeeshopbeleid is immers, dat verkoop van softdrugs wordt gereguleerd door het toe te staan (al dan niet beperkt) of door het in geen enkele horecagelegenheid toe te staan (nulbeleid). Voor de handhaving van dit beleid is een vereiste, dat stringent wordt opgetreden tegen verkoop van soft- en/of hard-drugs in de op grond van de Drank- en Horecawet vergunningplichtige horecagelegenheden. Hier kan het college een belangrijke rol spelen.

6.4. Een belangrijke rol voor het driehoeksoverleg

Voor de rol van het driehoeksoverleg wordt allereerst verwezen naar hetgeen daarover wordt opgemerkt in:
- de nota betreffende het nationaal drugsbeleid (zie paragraaf 2 van deze notitie en bijlage 1);
- de "Richtlijnen voor het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet" (zie paragraaf 3 van deze notitie en bijlage 2).

De belangrijke rol voor het lokaal driehoeksoverleg in het kader van het coffeeshopbeleid is een gevolg van het feit, dat het gebaseerd is op twee belangrijke peilers:
- de inhoudelijke kant van het beleid;
- de handhaving van het beleid.

Zowel het openbaar ministerie als de gemeente hebben op beide punten een belangrijke inbreng (zie de paragrafen 8 en 9 hierna).

Vastgesteld moet dus worden, dat **voor een samenhangend en effectief coffeeshopbeleid het een vereiste is dat afstemming plaatsvindt, of beter gezegd overeenstemming wordt bereikt, over inhoud en handhaving van het lokaal coffeeshopbeleid tussen het openbaar ministerie en de gemeente (via de burgemeester)**. Het lokaal driehoeksoverleg als bedoeld in artikel 14 van de Politiewet is daarvoor het geëigend overlegorgaan.

7. COFFEESHOPBELEID: KEUZE VOOR WEL OF GEEN COFFEESHOP(S) IN DE GEMEENTE

Bij het vaststellen van een coffeeshopbeleid zijn feitelijk de volgende vragen aan de orde:

- zijn coffeeshops in de gemeente wel of niet gewenst;
- en zo ja, hoeveel coffeeshops dan.

Bij de beantwoording van deze vragen gaat het om het maken van een keuze tussen drie stelsels:
- een gedoogbeleid zonder beperking van het aantal coffeeshops;
- een gedoogbeleid met beperking van het aantal coffeeshops;
- een werend beleid op grond waarvan geen coffeeshops in de gemeente worden toegelaten.

7.1. Een gedoogbeleid zonder beperking van het aantal coffeeshops

Bij dit beleid wordt het aan het marktmechanisme overgelaten hoeveel coffeeshops er in de gemeente komen en renderend kunnen draaien.
Het nadeel van dit stelsel is, dat er een wildgroei van coffeeshops in de gemeente kan ontstaan. Een groot aanbod kan de vraag doen toenemen en drempelverlagend werken. Bovendien kan de wildgroei ten koste gaan van de beheersbaarheid en controleerbaarheid van de overlastproblematiek van coffeeshops. In verband hiermee staat de keuze voor dit beleid op gespannen voet met het nationaal drugsbeleid, dat juist gericht is op het tegengaan van wildgroei en de daarmee gepaard gaande overlast.

7.2. Een gedoogbeleid met een beperking van het aantal coffeeshops

Bij dit beleid wordt een maximumstelsel gehanteerd: in de gemeente mogen niet meer dan .. coffeeshops gevestigd zijn. De keuze van het aantal coffeeshops wordt door het gemeentebestuur bepaald. Maximering van het aantal coffeeshops wordt gemotiveerd met het standpunt, dat overschrijding van het maximum aantal coffeeshops zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat in de gemeente of een wijk/buurt daarvan (ter herinnering: alleen vanuit deze invalshoek mag de gemeente zich met de vestiging van coffeeshops bemoeien). De jurisprudentie tot nu toe heeft uitgewezen, dat wanneer een coffeeshopbeleid goed en zorgvuldig is gemotiveerd (waaronder regionale afstemming), de bestuursrechter aantasting van het woon- en leefklimaat sneller zal aannemen en concrete overlast door vestiging van een coffeeshop boven het gestelde maximum niet meer bewezen hoeft te worden.

7.3. Een werend beleid op grond waarvan geen coffeeshops in de gemeente zijn toegestaan

De gemeente kan ook kiezen voor een zogenaamd nulstel op grond waarvan geen coffeeshops in de gemeente zijn toegestaan. Tot voor kort verschilden de meningen over de vraag of en in hoeverre de bestuursrechter een nulstelsel toestaat. Met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het door de burgemeester van de gemeente Naaldwijk gevoerde nulstelsel is daarover duidelijkheid gekomen. Het staat een burgemeester vrij om ter bescherming van het woon-

en leefklimaat dan wel de openbare geen enkele coffeeshop toe te staan, mits deugdelijk gemotiveerd is waarom dit beleid op grond van plaatselijke omstandigheden redelijk en wenselijk is.
Het beleid van de burgemeester van Naaldwijk was niet vastgelegd in een nota. Dit was geen beletsel. De gegeven motivering om toestemming te weigeren voor de vestiging van een coffeeshop bestond kort samengevat uit het volgende:
- het voorkomen van een aanzuigende werking van softdruggebruikers van buiten de gemeente nu ook andere gemeenten in de regio een nulbeleid voeren;
- de geringe lokale vraag;
- vestiging past niet bij het eigen karakter van de gemeente;
- vestiging stuit op belangrijke bezwaren bij veel inwoners;
- jongeren geen gelegenheid bieden om met softdrugs in aanraking te komen.

Een risico bij het nulstelsel is, dat er illegale verkooppunten kunnen ontstaan waardoor de door de regering voorgestane "scheiding der markten" in gevaar komt. Een ander risico kan zijn dat de drugsproblematiek zich verplaatst naar omliggende gemeenten. Met name vanwege dit laatste risico is regionale afstemming wenselijk.

8.1. HET COFFEESHOPBELEID: EEN SAMENSTEL VAN BELEID VAN HET OPENBAAR MINISTERIE EN DE GEMEENTE

Bij paragraaf 6.4. is al vastgesteld, dat bij een coffeeshopbeleid inhoudelijk rekening moet worden gehouden met:
- het beleid van het openbaar ministerie terzake;
- het gemeentelijk beleid terzake.

8.1. Het beleid van het openbaar ministerie

De voorschriften zijn vervat in de "Richtlijnen voor het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet" zoals vastgesteld door het college van procureurs-generaal. Verwezen wordt naar paragraaf 3 en bijlage 2 bij deze notitie.

Bij een gedogend coffeeshopbeleid moet de exploitant van een coffeeshop op grond van de richtlijnen het volgende inachtnemen:
- de AHOJG-criteria (zie paragraaf 4.2. van bijlage 2);
- de maximale handelsvoorraad (maximaal 500 gram), zoals vastgesteld door het lokaal driehoeksoverleg.

Bij een werend coffeeshopbeleid, gelden geen voorschriften op grond van de richtlijnen. Vereiste voor een nulbeleid is wel, dat hierover in de lokale driehoek overeenstemming wordt bereikt. Als een coffeeshop zich toch vestigt in een gemeente met een door de lokale driehoek geakkordeerd nulbeleid, dan kan het openbaar ministerie strafrechtelijk optreden, ook al worden de AHOJG-criteria niet overtreden.

8.2. Het gemeentelijk beleid

Feitelijk zijn er twee vormen van gemeentelijk beleid te onderscheiden:

- een preventief regulerend coffeeshopbeleid gebaseerd op een overlastverordening;
- een repressief regulerend beleid gebaseerd op sluitingsbevoegdheid.

8.2.1. Een preventief regulerend beleid op basis van een overlastverordening

Bij paragraaf 5 is vastgesteld, dat de gemeenten op grond van de Gemeentewet de bevoegdheid hebben om zelf regels vast te stellen aangaande coffeeshops. **Voorwaarde is wel, dat de gemeentelijke regelgeving aangaande coffeeshops de bescherming van de openbare orde (tegengaan overlast en bescherming van het woon- en leefklimaat) tot doel moet hebben.**

Vanuit dit motief heeft de V.N.G. in zijn model-APV binnen het hoofdstuk "Openbare orde" een paragraaf opgenomen betreffende "Toezicht op horecabedrijven" (bijgevoegd als bijlage 3). Omdat bij coffeeshops veelal bedrijfsmatig (dus tegen betaling) alcoholvrije dranken worden verkocht, worden zij ook beschouwd als horecabedrijven in de zin van die paragraaf en zijn de daarin opgenomen bepalingen dus ook op coffeeshops van toepassing.

Een overlastverordening geeft de gemeenten in het kader van een coffeeshopbeleid het belangrijkste, zowel vestigingsregulerende als exploitatieregulerende, instrument in handen, namelijk: de door de burgemeester af te geven exploitatievergunning. **Het vergunningsvereiste biedt de burgemeester de mogelijkheid om preventief, dus voordat een coffeeshop wordt gevestigd, een openbare orde toets uit te voeren.**

Waaruit die openbare orde toets bestaat kan per gemeente verschillen (het is immers een verordening gebaseerd op de autonome regelgevende bevoegdheid van de gemeenteraad). De overlastverordening van bijvoorbeeld de gemeente Venlo (zie bijlage 4) gaat in dat opzicht verder dan de modelverordening van de V.N.G..

Bij gemeenten met een overlastverordening betreft de keuze voor een coffeeshop gedogend-beleid of een coffeshop werend-beleid dus feitelijk de keuze of wel (al dan niet beperkt) of geen exploitatievergunningen voor coffeeshops moeten worden afgegeven.

Bij paragraaf 7.2. is al aangegeven, dat hoe beter en zorgvuldiger het coffeeshopbeleid is gemotiveerd, des te sneller de rechter aantasting van het woon- en leefklimaat zal aannemenen dus de weigering van een exploitatievergunning zal aanvaarden. Bij een gemotiveerd coffeeshopbeleid hoeft de concrete overlast als gevolg van de vestiging van een coffeeshop boven het gestelde maximum (dus ook bij een nulbeleid) niet meer te worden bewezen (de zogenaamde theorie van de geabstraheerde overlast). De gemeente kan dan dus "met een gerust hart" exploitatievergunningen voor coffeeshops weigeren (bij nulbeleid) dan wel een beperkt aantal verlenen (bij maximumstelsel).

8.2.2. Een repressief regulerend beleid op basis van sluitingsbevoegdheid

Gemeenten zonder overlastverordening staan beleidsmatig gezien niet geheel met lege handen als het gaat om een coffeeshopbeleid. Zij kunnen overwegen om in de APV een bepaling op te nemen waarin de bevoegdheid wordt vastgelegd om drugspanden in geval van overlast te sluiten. Ook hiervoor is door de V.N.G. een model-bepaling opgesteld (zie bijlage 5). Volgens deze model-bepaling kan een gebouw, vaartuig of enige andere ruimte gesloten worden, wanneer door handel, gebruik enzovoort van drugs het woon- een leefklimaat in de naaste omgeving of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed.
In het onderliggende coffeeshopbeleid zal dan moeten worden aangegeven wanneer tot sluiting wordt overgegaan en voor hoelang. Er zijn gemeenten die een beleid hebben geformuleerd, waarin uiteen wordt gezet onder welke voorwaarden geen gebruik zal worden gemaakt van de sluitingsbevoegdheid. Op basis van dit beleid worden dan gedoogbeschikkingen afgegeven aan coffeeshops die aan dit beleid voldoen.

Wanneer een beleid betreffende het gebruik van de sluitingsbevoegdheid ontbreeekt, dan gaat de rechter voorbij aan de theorie van de geabstraheerde overlast. In elk geval waarin de gemeente gebruik gemaakt heeft van de sluitingsbevoegdheid, zal zij dan moeten aangeven waaruit de concrete overlast bestaat en zal dat met bewijsstukken (klachten van omwonenden en processen-verbaal van de politie) aannemelijk moeten maken.

Nadeel van een coffeeshopbeleid gebaseerd op een sluitingsbevoegdheid is, dat het alleen bruikbaar is als een coffeeshop zich al gevestigd heeft. Het gaat dus om een repressief regulerend coffeeshopbeleid.

Gemeenten met een overlastverordening beschikken ook over een sluitingsbevoegdheid op grond van die verordening. Die sluitingsbevoegdheid is echter alleen van toepassing op inrichtingen in de zin van die verordening. In verband hiermee is het niet overbodig, dat deze gemeenten ook in hun APV het hiervoor aangehaalde artikel opnemen om een ruimere sluitingsbevoegdheid te verkrijgen. Aldus kunnen zij ook optreden tegen handel in drugs in ruimten die niet onder de overlastverordening vallen.

9. HANDHAVING DRUGSBELEID

Ongeacht de keuze voor een coffeeshop gedogend of een coffeeshop werend-beleid, de handel in en het gebruik van drugs in inrichtingen en de drugsoverlast op straat zal binnen de kaders van het coffeeshopbeleid bestreden moeten worden.
Bij paragraaf 6.4. is al opgemerkt, dat bij de handhaving zowel het openbaar ministerie als de gemeente een rol hebben.

De werkgroep ziet geen aanleiding om in deze notitie uitvoerig op de beschikbare handhavingsinstrumenten in te gaan. Dit is meer een aandachtspunt bij de uitvoering van het coffeeshopbeleid en ligt dus buiten het doel van deze notitie die be-

doeld is het bestuurlijk juridisch kader aan te geven bij de keuze voor het soort coffeeshopbeleid. Onderstaand zal bij 9.1. en 9.2. derhalve worden volstaan met de vermelding van de beschikbare handhavingsinstrumenten. Voor uitvoeriger informatie hierover verwijst de werkgroep naar de hoofdstukken 3 en 4 van het boek "Wapenen tegen drugsoverlast; een onderzoek naar het bestuurlijk juridisch instrumentarium".

9.1. Handhaving door het openbaar ministerie

Het openbaar ministerie handhaaft het beleid langs strafrechtelijke weg. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de politie en/of buitengewone opsporingsambtenaren die belast zijn met de opsporing van strafbare feiten. Op basis van de opgemaakte processen-verbaal besluit het openbaar ministerie of al dan niet tot vervolging zal worden overgegaan.
Naast strafvervolging kan het openbaar ministerie bij de bestrijding van drugsoverlast op straat, als alle strafvorderlijke middelen zijn uitgeput, een civielrechtelijk straatverbod of verhuisplicht tegenover een overlastveroorzaker vorderen.

9.2. Handhaving door de gemeente

Ter uitvoering van verschillende wetten kan de gemeente voor de handhaving van het coffeeshopbeleid beschikken over verscheidene bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten (voor zover het concrete geval toepassing mogelijk maakt), te weten:
- opleggen aanvullende en/of strengere voorschriften;
- intrekken van een vergunning/ontheffing;
- toepassing bestuursdwang;
- opleggen dwangsom;
- sluiting van een inrichting.

Daarnaast komen de burgemeester op grond van de Gemeentewet nog specifieke bevoegdheden toe, te weten:
- op grond van artikel 172 Gemeentewet (dit artikel belast de burgemeester met de handhaving van de openbare orde in de gemeente);
- op grond van artikel 174 Gemeentewet (dit artikel belast de burgemeester met het toezicht op onder meer de voor het publiek openstaande gebouwen);
- op grond van de artikelen 175 en 176 Gemeentewet (toekenning van de bevoegdheid aan de burgemeester tot het geven van bevelen en het maken van verordeningen in noodsituaties).

9.3. Afstemming strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving in lokale driehoek

De effectiviteit van een coffeeshopbeleid staat en valt met de handhaving ervan. Vastgesteld is, dat zowel het openbaar ministerie als de gemeente beschikken over handhavingsinstrumenten. De strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving kunnen afzonderlijk maar ook naast elkaar worden toegepast. Mede in verband hiermee is het ten zeerste raadzaam om de inzet van de handhavingsinstrumenten af te stemmen in het lokaal driehoeksoverleg.

Er zijn gemeenten met een zogenaamd handhavingsplan. Daarin is vastgelegd welke sanctie zal volgen op welke overtreding en wanneer strafrechtelijk of bestuursrechtelijk zal worden opgetreden.

9.4. Extra handhavingsinstrument: het wetsvoorstel "Damocles"

Omdat de Opiumwet thans geen uitvoerende bevoegdheid aan het gemeentebestuur toekent, kan de gemeente geen bestuursrechtelijke sancties toepassen bij overtreding van de Opiumwet. Handhaving van de Opiumwet kan thans dus uitsluitend langs strafrechtelijke weg plaatsvinden door het openbaar ministerie.

Er is inmiddels een wetsvoorstel (genaamd: "Bestuurlijke handhaving Opiumwet" of ook wel beter bekend als "Damocles") bij de Tweede Kamer ingediend, dat voorziet in de toevoeging van een artikel 13b aan de Opiumwet. Dit artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid om bestuursdwang uit te oefenen tegen coffeeshops, cafés en andere voor het publiek toegankelijke lokalen en de daarbij behorende erven, indien hard- en softdrus worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn.

Als dit wetsvoorstel wordt aangenomen en in werking is getreden, dan krijgen de gemeenten dus extra mogelijkheden om de negatieve effecten van de aanwezigheid van coffeeshops tegen te gaan. Bij de bestrijding van drugsoverlast hoeven de gemeenten zich dan niet meer alleen te baseren op het belang van de openbare orde en het woon- en leefklimaat, maar kunnen zij ook optreden in het belang van de volksgezondheid (het motief dat aan de Opiumwet ten grondslag ligt). In dat geval mag het gebruik van het volksgezondheidsbelang echter niet indruisen tegen het eveneens op de volksgezondheid gebaseerde landelijke beleid.

9.4.1. Wetsvoorstel "Damocles" laat de noodzaak van een coffeeshopbeleid onverlet

Het wetsvoorstel "Damocles" beoogd de gemeenten, i.c. de burgemeester, een bestuursrechtelijk instrument ter handhaving van de Opiumwet te geven. **Omdat het om een handhavingsinstrument gaat, zal het van kracht worden van het wetsvoorstel niets afdoen aan de noodzaak en de wijze van totstandkoming van een lokaal coffeeshopbeleid.** In tegendeel. Juist het bestaan van een coffeeshopbeleid zal uit juridisch oogpunt tegemoetkomen aan de eis, dat toepassing van bestuursdwang gebaseerd moet zijn op een consistent en zorgvuldig gemotiveerd beleid.
Bovendien geldt dat een coffeeshopbeleid gebaseerd op een overlastverordening een preventieve waarde (het voorkomen van coffeeshopvestiging) heeft terwijl de bestuursdwang bevoegheid die het wetsvoorstel "Damocles" in het leven roept alleen repressief (alleen toepasbaar als een coffeeshop is gevestigd) zijn waarde heeft.

Gezien het bovenstaande zijn er na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel "Damocles" de volgende mogelijkheden.

- Vanwege het feit dat de ervaringen met een bestaand coffeeshopbeleid positief zijn, wordt in de lokale driehoek besloten dat geen behoefte bestaat aan het gebruik van de bestuursdwangbevoegdheid op grond van de Opiumwet naast of in plaats van het beschikbare instrumentarium.
- In de lokale driehoek wordt besloten tot aanvullend gebruik van de bestuursdwangbevoegdheid op grond van de Opiumwet, namelijk in de gevallen waarin het bestaande instrumentarium tekort schiet.
- In de lokale driehoek wordt besloten dat het coffeeshopbeleid als zodanig ongewijzigd blijft maar de handhaving ervan in het vervolg wordt gebaseerd op het nieuwe artikel 13b van de Opiumwet.
  Een coffeeshopbeleid gebaseerd op een sluitingsbepaling in de APV wijzigt dan in die zin, dat sluiting plaatsvindt op grond van artikel 13b Opiumwet.
  Een aan het coffeeshopbeleid ten grondslag liggende overlastverordening kan in deze situatie gewoon van kracht blijven vanwege de preventieve regulerende werking.
- De laatste mogelijkheid is, dat besloten wordt om het beleid in die zin te herzien, dat ook volksgezondheidsaspecten aan het coffeeshopbeleid ten grondslag worden gelegd.

BIJLAGE 1

1. Het nationaal drugsbeleid samengevat

Het nationaal drugsbeleid is vervat in de nota "Het Nederlands drugsbeleid; continuiteit en verandering" (Kamerstuk 24 077). Onderstaand is een samenvatting opgenomen van de in verband met deze notitie relevante gedeelten van de nota. Hierbij is zoveel mogelijk de letterlijke tekst van de nota overgenomen.

1.1. De ontwikkeling van het Nederlands drugsbeleid

Als gevolg van het in de jaren zestig en zeventig sterk toegenomen gebruik van drugs en opiaten, ontstond in West-Europa en Noord-Amerika de vrees voor het ontstaan van een explosief volksgezondheidsprobleem. Mede om die reden zijn er toen voor de drugsbestrijding nieuwe internationale en nationale (door middel van wijzigingen van de Opiumwet) beleidskaders vastgesteld.
Sedertdien heeft het consumptieniveau van verschillende vormen van drugs aanzienlijke schommelingen en onderlinge verschuivingen te zien gegeven. In sommige landen is het gebruik verder gestegen. Onder meer in Nederland lijkt de drugsconsumptie zich gestabiliseerd te hebben op het omstreeks 1980 bereikte niveau.
Voor diegenen die hoopten door middel van krachtig overheidsbeleid de drugs te kunnen uitbannen is deze uitkomst teleurstellend. Vanwege de internationale ervaringen met de aanpak van markten in illegale produkten of diensten, was echter te verwachten dat met interventies van de overheid slechts beperkte resultaten zouden kunnen worden behaald. In Nederland heeft, mede om die reden, het gevoerde beleid steeds meer de bescheiden doelstelling gehad om het gebruik van riskante drugs als gezondheids en maatschappelijk probleem beheersbaar te houden of te maken. Gemeten aan die doelstelling zijn met het Nederlands drugsbeleid goede resultaten behaald. Het drugsgebruik heeft in Nederland niet op veel grotere schaal ingang gevonden dan in de jaren zeventig al het geval was. Zowel het gebruik van nicotine als van alcohol eist uit oogpunt van de volksgezondheid, zowel in Nederland als elders in de westerse wereld, een onvergelijkbaar veel hogere tol dan het gebruik van alle onder de Opiumwet vallende drugs.

Het Nederlands beleid richt zich op preventie en beheersing van de uit druggebruik voortvloeiende gemeenschaps en individuele risico's. **In deze opvatting heeft de overheid tot taak om zoveel mogelijk te voorkomen, dat in het bijzonder jeugdige burgers overgaan tot het gebruiken van drugs en om aan problematische gebruikers een medisch en/of sociaal hulpaanbod te doen ter leniging van hun nood (zogenaamd: harm reduction).**

In de Opiumwet is op grond van wetenschappelijke inzichten onderscheid gemaakt tussen:

- drugs met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid (de zogenaamde hard-drugs zoals vermeld op lijst I behorende bij deze wet),
- en hennepprodukten waarvan de risico's minder groot worden geacht (de zogenaamde soft-drugs zoals vermeld op lijst II behorende bij deze wet).

De door middel van strafrecht te beschermen belangen zijn in de Nederlandse visie dus primair volksgezondheidsbelangen.

Het gebruik van zowel soft- als hard-drugs is in Nederland, zoals ook in veel andere landen, op zichzelf niet strafbaar.

Bij hard-drugs wordt de gebruiker eerder als patiënt dan crimineel beschouwd. Het Nederlandse beleid ten aanzien van drugsverslaafden is gericht op risico- en schadebeperking en daarmee op sociale integratie van druggebruikers. In overeenstemming hiermee is in Nederland een veelomvattend, gedifferentieerd samenstel van preventieve en zorgvoorzieningen tot stand gebracht en wordt jaarlijks ± 160 miljoen aan de zorg voor drugsverslaafden besteed.
Het Nederlands drugsbeleid is er voorts op gericht om door middel van een krachtige strafrechtelijke aanpak van de handel in hard-drugs de drempel voor het gebruik ervan zo hoog mogelijk te houden. Dit is in hoofdlijnen in overeenstemming met het internationaal bestrijdingsmodel.

Het gebruik van soft-drugs wordt weliswaar beschouwd als risicovol maar de beheersstrategie is, vanwege de mindere ernst van de risico's, genuanceerder dan ten aanzien van hard-drugs. Het bezit van een gebruikershoeveelheid soft-drugs is in verband daarmee gedecriminaliseerd; dat wil zeggen strafbaar gesteld als overtreding en niet als misdrijf. Hiermee is beoogd duidelijk te maken, dat de strafrechtelijke aanpak van het gebruik van soft-drugs niet mag leiden tot stigmatisering en sociale marginalisering van de gebruikers.

Het Nederlands beleid met betrekking tot het gebruik van soft-drugs is gebaseerd op de veronderstelling, dat een eventuele overgang op het gebruik van hard-drugs veeleer sociale dan fysiologische oorzaken heeft. In deze visie kunnen de jong-volwassenen die soft-drugs willen gebruiken (de ervaring heeft uitgewezen dat die behoefte bij grote groepen feitelijk bestaat) dat beter doen in een setting waarbinnen zij niet in aanraking komen met de criminele sub-cultuur rond hard-drugs. **Met het gedogen van een relatief laagdrempelig aanbod van gebruikershoeveelheden soft-drugs wordt beoogd de consumentenmarkten van soft- en hard-drugs gescheiden te houden. Aldus wordt een sociale drempel opgeworpen voor de overgang van het gebruik van soft-drugs op dat van hard-drugs.**
In de praktijk heeft dit beleidsuitgangspunt na enige tijd geleid tot het gedogen door justitie, in casu het Openbaar Ministerie, van de verkoop van softdrugs in jeugdhuizen door bonafide huisdealers. Vervolgens zijn zogenoemde coffeeshops ontstaan waarbinnen op commerciële basis soft-drugs worden verkocht aan meerderjarigen.

Bij de opsporing en vervolging van drugdelicten moeten door politie en justitie prioriteiten worden gesteld. Ter afscherming van de gebruikers van het criminele circuit wordt in Nederland, zoals eerder gesteld, aan de kleinhandel in soft-drugs, mits voldaan wordt aan bepaalde strikte criteria, bij de opsporing en vervolging een zodanig lage prioriteit gegeven dat hiertegen de facto niet wordt opgetreden.
Dit officiële gedoogbeleid berust niet op een meer toegeeflijke, laat staan positieve houding ten aanzien van het gebruik van soft-drugs. De grondslag ervan is de overweging dat door het onder duidelijke voorwaarden gedogen van de verkoop van soft-drugs het gebruik door jongeren van gevaarlijker drugs wordt tegengegaan. Ook het Nederlandse coffeeshopbeleid staat in het teken van de "harm reduction".

1.2. Overlastproblematiek

Ondanks dat in internationaal perspectief met het Nederlands drugsbeleid, in termen van volksgezondheid, goede resultaten zijn geboekt, vormt het gebruik van drugs en wat daarmee samenhangt ook in Nederland een groot maatschappelijk en bestuurlijk probleem. Een van de problemen die zich hierbij voordoet is de overlastproblematiek.

Allereerst is een klein deel (± 20%) van de hard-drugverslaafden de oorzaak van veel overlast aan medeburgers. Door de verkoop van drugs, de druggerelateerde criminaliteit en vormen van onaangepast gedrag van deze groep, zoals het achterlaten van spuiten, worden de tolerantiedrempels van de wijkbewoners fors en voortdurend overschreden.
Het gebruik van drugs mag naar de mening van de regering nooit een vrijbrief opleveren voor het berokkenen van schade en overlast aan medeburgers. Aan de criminaliteit en overlast zal, ongeacht de doelstellingen van het gevoerde drugsbeleid, paal en perk gesteld moeten worden. Het kabinet ziet het tot zijn taak daarmee op korte termijn resultaten te boeken en aldus uitzicht te bieden op een blijvende oplossing van dit euvel.

Een ander probleem betreft de klachten van de bevolking in enkele gemeenten over overlast in verband met de daar aanwezige coffeeshops, zoals het aantrekken van stromen luidruchtige en zich asociaal gedragende bezoekers. **Voor de excessieve overlast voor omwonenden rondom coffeeshops bestaat geen enkele rechtvaardiging. Deze ongewenste neveneffecten van het coffeeshop-beleid ondermijnen het maatschappelijk draagvlak daarvoor. De overlast zal om die reden moeten worden weggenomen. De grenzen van het gedoogbeleid zullen scherper getrokken moeten worden.** Dit geldt a fortiori voor de overlast die wordt veroorzaakt door cafés met een alcoholvergunning waarin, in strijd met het gemeentelijk horecabeleid, cannabis wordt verkocht. Ook tegen coffeeshops waar illegale praktijken plaatsvinden, zoals handel in hard-drugs, wapenhandel of heling, zal krachtiger moeten worden opgetreden.

1.3. Uitgangspunten voor toekomstig beleid

Gezien de bereikte relatief gunstige resultaten is er geen reden om het Nederlandse, primair op de beheersing van gezondheidsschades gerichte, drugbeleid fundamenteel ter discussie te stellen. Wel zal de bestrijding van de overlast extra aandacht dienen te krijgen.

Hoewel ook bij soft-drugs volksgezondheidsargumenten wel degelijk een rol spelen, wegen zij minder zwaar dan ten aanzien van hard-drugs. Desalniettemin zijn ook aan het gebruik van cannabis gevaren verbonden die met name jongeren kunnen bedreigen. De parallel met stoffen als nicotine en alcohol ligt hier voor de hand. Getracht wordt het gebruik van alcohol en nicotine terug te dringen door een zekere mate van aanbodbeperking en ontmoediging, onder andere door voorlichting, maar niet door een algeheel verbod. Ook in het drugsbeleid zal de vergelijking met alcohol en nicotine tot uiting moeten komen. Wij achten dan ook sluiting van alle coffeeshops niet wenselijk, maar het geheel vrijgeven van de verkoop van cannabis evenmin. **Het beleid zal er op gericht zijn het gebruik van soft-drugs zoveel mogelijk te ontmoedigen, bijvoorbeeld door het aantal coffeeshops te beperken, leeftijdsgrenzen aan de verkoop te stellen en de vestiging in de nabijheid van scholen te verbieden, en door het intensiveren van voorlichting over de nadelige werking van cannabis.**

Omdat legalisering van het aanbod van soft-drugs vanwege verdragsverplichtingen niet aan de orde kan zijn, zal meer duidelijkheid moeten worden geschapen over de grenzen waarbinnen de exploitanten van coffeeshops hun activiteiten kunnen verrichten. De coffeeshops hebben in de afgelopen 20 jaar hun bestaansrecht bewezen en behoeven thans regulering. **Dit impliceert niet alleen een verfijning van de O.M.-richtlijn met betrekking tot opsporing en vervolging van Opiumdelicten*, maar ook nadere bestuursrechtelijke regelgeving.**

* De aangepaste richtlijnen van het Openbaar Ministerie zoals van kracht per 1 oktober 1996, zijn het resultaat van de door het kabinet in deze drugsnota voorgestane verfijning.

1.4. Het softdrugs- en coffeeshopbeleid

Het gebruik van drugs lijkt primair te worden bepaald door modes binnen de (internationale) jongerencultuur en andere autonome ontwikkelingen, zoals de omvang van langdurige werkloosheid onder jongeren. **Van het drugsbeleid van de overheid en de daarmee samenhangende beschikbaarheid van drugs gaat dus een beperkte invloed uit.**

Het aantal personen dat in Nederland regelmatig cannabis gebruikt wordt door het Nederlands Instituut voor Alcohol en Drugs geschat op 675.000. Het overwegende consumptiepatroon is recreatief van aard. Onder specifieke groepen jongeren, zoals chronische spijbelaars en zwerfjongeren, is het gebruik van cannabis wel bijzonder hoog en intensief te noemen. Het in Nederland gevoerde beleid lijkt niet te hebben geleid tot

een toename van het gebruik van cannabis. **Er zijn wel aanwijzingen dat het bestaan van vrij toegankelijke coffeeshops ertoe bijdraagt dat bepaalde gebruikers langer doorgaan met gebruik.**

Over de werking van cannabis is inmiddels veel wetenschappelijke literatuur beschikbaar. De hoofdwerking van cannabis wordt gevormd door beïnvloeding van de stemming, het bewustzijn en het geheugen. De werking is afhankelijk van de dosering en de gebruikswijze. Naast euforiserende effecten, rust en ontspanning, op grond waarvan cannabis in o.a. de Verenigde Staten voor medicinale doeleinden wordt voorgeschreven, treden verminderingen op in het concentratievermogen, de waakzaamheid en het functioneren van het geheugen. De lichamelijke toxiteit van cannabis is gering. Dodelijke overdosering noch lichamelijke afhankelijkheid komen voor. Psychische afhankelijkheid kan voorkomen, maar is naar zijn frequentie en mate niet vergelijkbaar met de psychische afhankelijkheid die gepaard gaat met gebruik van heroïne, cocaïne, alcohol en nicotine. Cannabisgebruik roept minder aggressiviteit op dan alcoholgebruik.

Toch past ook ten aanzien van het cannabisgebruik voorzichtigheid. Het gebruik is vooral populair onder jongeren, dat wil zeggen bij gebruikers die verkeren in een levensfase waarin risico's actief worden geëxploreerd. De huidige maatschappelijke druk op jongeren om op school of het werk prestaties te leveren is door de steeds hoger wordende scholingseisen groot. Anderzijds zijn de perspectieven op duurzaam werk en de daarbij behorende status en sociale relaties voor sommige groepen onzeker. In deze context zijn de kansen op excessief cannabisgebruik groter.
Bijzondere aandacht verdient de uitwerking van cannabis op scholieren. Vast staat dat incidenteel gebruik weliswaar weinig problemen oplevert, maar dat dagelijks cannabisgebruik het leveren van goede schoolprestaties bemoeilijkt.

1.5. Regulering van de coffeeshops

De verkoop van geringe hoeveelheden soft-drugs die aanvankelijk slechts werden toegelaten in jongerencentra is in grote delen van het land allengs mede in handen gekomen van commerciële uitbaters. De kleinhandel in soft-drugs heeft daardoor in de jaren tachtig en negentig in veel gemeenten een grote vlucht genomen.

De coffeeshops hebben bewezen een bijdrage te kunnen leveren aan de gewenste scheiding van de detailhandelsmarkten in soft- en hard-drugs. De op zichzelf waardevolle coffeeshops zijn toegenomen in tal en last. Een deel van de coffeeshops staat bovendien onder invloed van criminele organisaties. Buurtbewoners klagen in sommige gemeenten over overlast in verband met o.a. rondhangende klanten, vervuiling en verkeersdrukte. Veel kritiek is er op de vestiging van coffeeshops in de nabijheid van scholen en jeugdinstellingen. Incidenteel zijn er tevens klachten over verkoop van hard-drugs binnen of in de nabijheid van coffeeshops.

Het strafrechtelijk beleid is erop gericht het in het lokale driehoeksoverleg met betrekking tot coffeeshops vastgestelde beleid te ondersteunen. Onder strikte voorwaarden, de zogenaamde AHOJ-G kriteria, wordt niet strafrechtelijk opgetreden tegen personen die zich bezig houden met de verkoop van soft-drugs in horeca-inrichtingen waar geen alcohol wordt geschonken (de zogenaamde "droge" horeca).

Het commerciële karakter van coffeeshops heeft overal de overhand gekregen. Verkoop uit ideële motieven komt nog slechts in enkele gemeenten voor.

In veel gemeenten wordt in samenwerking met politie en justitie gestreeft naar sanering en betere beheersing van het fenomeen coffeeshops en is men doende met de formulering van een coffeeshopbeleid.
In veel gemeenten met coffeeshops wordt gestreefd naar een drastische terugdringing van het aantal shops, bijvoorbeeld tot de helft van het huidige aantal. Wij steunen dit streven, omdat het verschijnsel coffeeshop mede hierdoor beter beheersbaar wordt.

Met het bestuurlijk instrumentarium dat de lokale overheden ter beschikking staat, kan, indien het consequent wordt gehanteerd, een groot deel van de door soft-druggebruik en handel veroorzaakte overlast beheersbaar gemaakt en gehouden worden. Hiermee kunnen coffeeshops in de nabijheid van scholen of in straten waar horeca gezien de verkeerssituatie of de woonfunctie niet wenselijk is, worden geweerd.
<u>Vestigingsregulerende maatregelen</u> zijn mogelijk op basis van overlastverordeningen, het Besluit horecabedrijven hinderwet, lokale droge horecaverordeningen, APV's en leefmilieuverordeningen. Via een bestemmingsplan kan vestiging van coffeeshops op onaanvaardbare plaatsen in de gemeente (bijvoorbeeld tegenover scholen, club- en buurthuizen) worden tegengegaan.
<u>Exploitatieregulerende maatregelen</u> kunnen getroffen worden naar analogie van de Drank- en Horecawet, via de APV en de lokale droge horecaverordeningen.

Met behulp van het hierboven opgesomde instrumentarium is het mogelijk tot een heldere normering te komen ten aanzien van coffeeshops. **Vervolgens dienen de gemeentelijke normen vanzelfsprekend gehandhaafd te worden, en dient er daadwerkelijk opgetreden te worden tegen de verkoop van soft-drugs buiten het coffeeshopcircuit. <u>Dit eist concrete afspraken tussen gemeentebestuur, openbaar ministerie en politie in het driehoeksoverleg</u>. De doelstellingen van dit beleid zijn: de beëindiging van de verkoop van soft-drugs in alcoholschenkende cafés, en strikte reglementering van coffeeshops wat betreft lokatie, openingstijden, inrichting, toiletten, parkeergelegenheid en geluidsoverlast.**

Bij de vraag of overlast zal ontstaan speelt de aantrekkingskracht die de inrichting uitoefent op criminele elementen een rol. **Belangrijk is dan ook dat eisen gesteld kunnen worden aan de kwaliteiten en achtergronden van de exploitant van de**

coffeeshop. Dit is mogelijk op grond van een lokale droge horecaverordening naar analogie van de Drank- en Horecawet en het Besluit eisen zedelijk gedrag krachtens deze wet.

Het geschetste integrale, bestuurlijk-justitiële beleid ter regulering van de coffeeshops betekent niet dat een gemeente de aanwezigheid van één of meer coffeeshops zou moeten tolereren. Het gemeentebestuur kan besluiten om in het geheel geen coffeeshops toe te staan. Dit vergt uiteraard afstemming in het driehoeksoverleg met de korpschef van politie en de officier van justitie.
Naarmate er een reële plaatselijke vraag bestaat naar cannabis, ontstaat het risico dat jongeren voor de aankoop van soft-drugs afhankelijk worden van het criminele circuit. Bovendien kan de verkoop zich gaan verplaatsen naar drugpanden, cafés of de straat, waarvan de neveneffecten problemen oproepen. De handhaafbaarheid van zo'n beleid moet worden meegewogen.
De meeste gemeenten geven er daarom de voorkeur aan om één of enkele relatief veilige verkooppunten te gedogen. Het kabinet steunt deze lijn, mits de normering waartoe besloten wordt ook gevolgd wordt door een gedegen handhaving. Indien in het driehoeksoverleg wordt gekozen voor de nuloptie zal door het openbaar ministerie strafrechtelijk worden opgetreden tegen de aanwezige shops, ook indien zij zich aan de zogenaamde AHOJ-G kriteria houden.

Een duidelijk handhavingsbeleid betekent, dat capaciteit gestoken moet worden in toezicht en controle op vergunningen en naleving van de O.M.-richtlijn alsmede de lokale verordeningen. Er moeten gevolgen verbonden worden aan overtreding van gestelde normen. De gemeenten en het openbaar ministerie zal worden gevraagd hierop nauwlettend toe te zien. Voor de sanering en regulering van de coffeeshops is strikte bewaking van de gestelde grenzen een eerste vereiste. Het kabinet wijst in dit verband op de uitbreiding van de politiesterkte, waartoe in het regeerakkoord is besloten. De verwachting is gerechtvaardigd dat de controle- en handhavingsinspanningen, nadat de beoogde sanering is bereikt, kunnen worden verminderd.

Wij achten een samenhangende lokale aanpak van grote waarde voor de bestrijding van overlast in verband met coffeeshops. Er zal een expertisebureau worden opgericht dat tot taak krijgt gemeenten, de politie en het openbaar ministerie te ondersteunen bij het hanteren van een combinatie van bestuurlijke en strafrechtelijke middelen ter regulering van de coffeeshops en om de bestuurlijke mogelijkheden verder te ontwikkelen*.

* De werkgroep wijst erop, dat hier wordt gedoeld op het onlangs opgerichte "Steun- en informatiepunt drugs en veiligheid". Dit is een samenwerkingsverband tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Over de oprichting zijn de gemeenten door de minister van Binnenlandse Zaken bij brief d.d. 12 maart 1997 geïnformeerd.

1.6. Conclusies en beleidsvoornemens m.b.t. coffeeshops

O.g.v. de richtlijn van het openbaar ministerie geniet de verkoop van soft-drugs in bepaalde (droge) horeca-inrichtingen onder strikte voorwaarden geen opsporingsprioriteit. De bonafide coffeeshops hebben bewezen een bijdrage te leveren aan de afscherming van soft-druggebruikers tegen de wereld van hard-drugs. Het strafrechtelijk beleid zal derhalve worden gecontinueerd.

De verkoop van hard-drugs binnen coffeeshops staat haaks op de centrale doelstelling van het coffeeshopsbeleid. Hiertegen zal dus steeds krachtig straf- en bestuursrechtelijk moeten worden opgetreden.

De coffeeshops behoeven inmiddels een betere bestuurlijke inbedding. **Het lokaal bestuur dient ervoor zorg te dragen dat, gezien de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid, deze lokatie zodanig gevestigd zijn en geëxploiteerd worden, dat daarvan zo min mogelijk overlast uitgaat. In de beperking tot een bepaalde categorie lokaties, namelijk horeca-inrichtingen waarbinnen geen alcohol wordt geschonken en geen gokkasten staan opgesteld, schuilt de mogelijkheid van een lokaal handhaafbaar openbare orde beleid. Ook overigens is nadere (lokale) regelgeving gewenst teneinde de preventieve toetsing van vestigingen te kunnen aanscherpen, zowel qua inrichting als ten aanzien van de ondernemer, bedrijfsleider en beheerder. Personen met strafrechtelijke antecedenten komen daarvoor niet in aanmerking.**
In de nabijheid van scholen zullen in het geheel geen coffeeshops meer worden toegelaten.
In beginsel kan het driehoeksoverleg in een bepaalde gemeente waar geen reële vraag naar zo'n verkooppunt bestaat, kiezen voor een nuloptie.
In het kader van de algemene herziening van de Drank- en Horecawet zullen de mogelijkheden voor de gemeenten voor de weigering, het vervallen en intrekking van genoemde vergunningen worden vergroot.

De gedoogde verkoop van soft-drugs in coffeeshops zal worden beperkt tot een maximum van 5 gram per klant.
Wij beschouwen de hier geschetste geïntegreerde bestuurs- en strafrechtelijke aanpak als een belangrijke verbetering in de aanpak van de coffeeshops. Dit zal er ook toe kunnen bijdragen dat de invloed van criminele organisaties op de shops wordt verzwakt. Dit laatste zal in de komende jaren als toetssteen voor het coffeeshopsbeleid worden gehanteerd.

1. Het opsporings- en vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie ten aanzien van de Opiumwet

Op 1 oktober 1996 zijn de door het college van procureurs-generaal vastgestelde "Richtlijnen voor het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet" in werking getreden.
Onderstaand wordt een samenvatting gegeven van de in verband met deze notitie relevante delen van de richtlijnen. Allereerst wordt echter kort ingegaan op de relevante bepalingen van het Enkelvoudig verdrag inzake verdovende middelen en de Opiumwet.

2. Het Enkelvoudig verdrag inzake verdovende middelen

Dit kwam op 30 maart 1961 in New York onder auspiciën van de Verenigde Naties tot stand. Het had tot doel om alle tot dan toe bestaande verdragen op het gebied van de bestrijding van de verdovende middelen te vervangen door één. Voorts werd beoogd om het aantal internationale organisaties dat zich bezig houdt met de controle op verdovende middelen terug te dringen.

Artikel 4, onder c, van het Enkelvoudig Verdrag verplicht de lidstaten de wetgevende en administratieve maatregelen te nemen die nodig zijn om de produktie, de vervaardiging, de in- en uitvoer, de afgifte van, de handel in, het gebruik en het bezit van verdovende middelen uitsluitend tot geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden te beperken.

Artikel 36 van het Enkelvoudig Verdrag dwingt de lidstaten tot **strafbare feiten bestempelen**:

> de verbouw, produktie, vervaardiging, extractie, bereiding, het bezit, aanbod, aanbod ten verkoop, de distributie, aankoop, verkoop, levering op welke voorwaarde dan ook, makelaardij, verzending in doorvoer, het vervoer en de in- en uitvoer van verdovende middelen in strijd met de bepalingen van het verdrag, alsmede elke andere opzettelijke handeling die naar de mening van de lidstaat in strijd is met de bepalingen van het verdrag.

Het gebruik van verdovende middelen wordt dus niet als strafbaar aangemerkt.

3. De Opiumwet

De Opiumwet verbiedt in artikel 2 hard-drugs:

A. binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen;
B. te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken of te vervoeren;
C. aanwezig te hebben;
D. te vervaardigen.

Artikel 3 van de Opiumwet stelt de hierboven genoemde handelingen eveneens strafbaar ten aanzien van soft-drugs.

Opgemerkt wordt, dat de Opiumwet in navolging van voornoemd verdrag het gebruik van hard- en soft-drugs niet strafbaar stelt.

4. Algemene uitgangspunten van het drugsbeleid van het openbaar ministerie

Uitgangspunt van beleid voor het openbaar ministerie blijft het onderscheid dat in de Opiumwet is gemaakt tussen verdovende middelen met een onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid (hard-drugs) en drugs met een geringer risico (soft-drugs).
De wetgever heeft dat onderscheid gemaakt met het oog op de gebruiksrisico's van de onderscheiden drugs en om een scheiding tussen beide markten aan te brengen. Achterliggende gedachte is,dat de cannabisgebruiker uit het veel hardere en crminele milieu van de hard-drugmarkt moet worden gehouden.

In de richtlijn is in het verband met onder meer het coffeeshopbeleid sprake van gedogen van strafbare feiten. Op andere punten wordt een lage opsporingsprioriteit toegekend aan strafbare feiten.
De grondslag van het gedoogbeleid ligt in de afweging van belangen, waarbij het belang van handhaving moet wijken voor een hoger indentificeerbaar algemeen belang. **In de context van het landelijk drugbeleid wordt dit hogere belang gevonden in de volksgezondheid (scheiding der markten) en de openbare orde**.

Voor het openbaar ministerie is uitgangspunt voor het coffeeshopbeleid, dat verkoop van alcohol en de verkoop van soft-drugs niet samen dienen te gaan. Reden hiervoor zijn onder meer, dat uit oogpunt van handhaafbaarheid op die wijze het te controleren segment van economische bedrijvigheid wordt versmald, terwijl tevens wordt bevorderd dat een beperkter publiek wordt geconfronteerd met soft-drugs. In navolging van de Rijksoverheid stelt het openbaar ministerie vervolgens, dat de gemeente beschikt over bestuursrechtelijke instrumenten om de droge horeca te reguleren.

4.2. Richtlijnen van het openbaar ministerie t.a.v. coffeeshops

Als coffeeshops worden beschouwd: alcoholvrije horeca-gelegenheden waar handel in en gebruik van softdrugs plaatsvindt. Deze gelegenheden kunnen namen voeren als reggaebar, koffiehuis, theehuis, shoarma-huis, sappenbar, etc..

Het beleid met betrekking tot coffeeshops wordt afgestemd in het lokale driehoeksoverleg. Door middel van het in de lokale driehoek uit te werken integraal beleid ten aanzien van coffeeshops, dient tot een evenwichtige inzet van verschillende beheersinstrumenten te worden gekomen. Een actieve rol vanuit het O.M. geeft het signaal, dat justitie het belang van de

aanpak onderschrijft, de bestuurlijke aanpak strafrechtelijk ondersteunt en haar eigen verantwoordelijkheid daarin neemt.

Tegen een coffeeshop -feitelijk een bij de wet verboden situatie- die op grond van een besluit van het lokale driehoeksoverleg wordt gedoogd, zal in beginsel niet strafrechtelijk worden opgetreden indien de coffeeshophouder de volgende kriteria inachtneemt:

A. geen affichering; dit betekent geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit;
H. geen hard-drugs; dit betekent dat geen hard-drugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht worden;
O. geen overlast; onder overlast kan worden verstaan: parkeeroverlast rond coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten;
J. geen verkoop aan jeugdigen en geen toegang aan jeugdigen tot een coffeeshop; gelet op de toename van cannabisgebruik onder jongeren is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van 18 jaar;
G. geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie; dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (als hoeveelheid voor eigen gebruik wordt aangemerkt 5 gram). Onder transactie wordt begrepen alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.

Deze kriteria zijn niet van toepassing op de verkoop van soft-drugs in cafés, winkels, afhaalcentra, via een koeriers- of taxibedrijf, een 06-nummer, postorderbedrijf of anderszins. Voor zover dergelijke situaties in het verleden wel zijn getolereerd of gedoogd, dient het beleid gericht te zijn op beëindiging daarvan.
In het lokaal driehoeksoverleg dient voor wat betreft een gedoogde coffeeshop tevens te worden bepaald wat de maximale handelsvoorraad van de coffeeshop mag zijn. Het algemene maximum is 500 gram; in de driehoek kan een lager maximum worden vastgesteld.

In het lokaal driehoeksoverleg kan ook worden overeengekomen dat in een bepaalde gemeente in het geheel geen coffeeshop wordt gedoogd. Als een coffeeshop zich toch in een gemeente met een dergelijk beleid vestigt, kan het O.M. strafrechtelijk optreden, ook als de AHOJ-G criteria niet overtreden worden.

Overlastverordening conform Model-APV van de VNG

Hoofdstuk 2 Openbare Orde

Afdeling 3 Toezicht op openbare inrichtingen

Paragraaf 1 Toezicht op horecabedrijven

Artikel 2.3.1.1 Begripsomschrijvingen

1 Onder horecabedrijf wordt in deze paragraaf verstaan:
hotels, restaurants, pensions, cafés, cafetaria's, snackbars, discotheken en aanverwante inrichtingen waar logies wordt verstrekt, tegen vergoeding dranken worden geschonken en/of spijzen voor directe consumptie worden bereid en/of verstrekt.

2 Onder horecabedrijf als bedoeld in het eerste lid wordt mede verstaan een bij dit bedrijf behorend terras en de andere aanhorigheden.

3 Een terras in de zin van deze paragraaf is een buiten de besloten ruimte van de inrichting liggend deel van het horecabedrijf waar zitgelegenheid kan worden geboden en waar tegen vergoeding dranken worden geschonken en/of spijzen voor directe consumptie worden bereid en/of verstrekt.

4 Onder houder wordt in deze paragraaf verstaan: degene die een horecabedrijf exploiteert op grond van het bepaalde in artikel 2.3.1.2 of artikel 2.3.1.3.

5 Deze paragraaf verstaat niet onder bezoekers:
- a de gezinsleden van de houder, alsmede diens elders wonende bloed- en aanverwanten, in de rechte lijn onbeperkt, in de zijlijn tot en met de derde graad;
- b de personen die voorkomen in het register als bedoeld in artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht;
- c de personen wier aanwezigheid in de inrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is.

Artikel 2.3.1.2 Exploitatie horecabedrijf

1 Het is verboden een horecabedrijf te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.

2 De burgemeester weigert de vergunning als bedoeld in het eerste lid, indien de vestiging of de exploitatie van het horecabedrijf in strijd is met een geldend bestemmingsplan.

3 De burgemeester kan de vergunning als bedoeld in het eerste lid geheel of gedeeltelijk weigeren, indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf en/of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van het horecabedrijf.

4 Bij de toepassing van de in het derde lid genoemde weigeringsgrond houdt de burgemeester rekening met het karakter van de straat en de wijk, waarin het horecabedrijf is gelegen of zal zijn gelegen, de aard van het horecabedrijf en de spanning, waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan door de exploitatie van het horecabedrijf.

5 In afwijking van het bepaalde in artikel 2.1.5.1 beslist de burgemeester in geval van een vergunningaanvraag die betrekking heeft op een of meer bij het horecabedrijf behorende terrassen voorzover deze zich op de weg bevinden over de ingebruikneming van die weg ten behoeve van het terras.

6 Onverminderd het gestelde in het derde en vierde lid kan de burgemeester de in het vijfde lid bedoelde ingebruikneming van die weg ten behoeve van een of meer bij een horecabedrijf horende terrassen weigeren:
- a indien het beoogde gebruik schade toebrengt aan de weg dan wel gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan;
- b indien dat gebruik een belemmering kan worden voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg.

7 Het bepaalde in het vijfde en zesde lid geldt niet, voorzover het Rijkswegenreglement of het Provinciaal wegenreglement van toepassing is.

Toelichting:
Lid 2 is bij de herziening van 13 augustus 1997 door de VNG toegevoegd.

Artikel 2.3.1.3 Opheffing vergunningplicht

1 De burgemeester kan bij openbaar bekend te maken besluit bepalen, dat het gestelde in artikel 2.3.1.2 niet geldt voor een of meer in dat besluit aangeduide soorten horecabedrijven in de gehele gemeente dan wel in een of meer daarin aangewezen gedeelten van de gemeente.

2 De exploitatie van een horecabedrijf, waarop een besluit als bedoeld in het eerste lid van toepassing is, moet zodanig geschieden dat daardoor de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf en/of de openbare orde niet op ontoelaatbare wijze nadelig worden beïnvloed.

Toelichting:
Lid 3 en 4 zijn bij de herziening van 13 augustus 1997 door de VNG geschrapt. Deze bepalingen voorzagen in een bijzondere aanschrijvingsbevoegdheid van de burgemeester. Gelet echter op de toepasselijkheid van de algemene bestuursdwangbevoegdheid in de Gemeentewet (en per 1 januari 1998 in de Awb), kon deze bijzondere bevoegdheid komen te vervallen.

Artikel 2.3.1.4 Sluitingsuur

1 Het is de houder van een horecabedrijf verboden dit voor bezoekers geopend te hebben en aldaar bezoekers toe te laten of te laten verblijven: op maandag tot en met vrijdag tussen ..... uur en ..... uur, en op zaterdag en zondag tussen ..... uur en ..... uur.
2 Overeenkomstig het gestelde in artikel 1.9 kan de burgemeester door middel van een vergunningvoorschrift voor een afzonderlijk horecabedrijf of voor een daartoe behorend terras een ander sluitingsuur of andere sluitingsuren vaststellen.
3 Het in het eerste en tweede lid bepaalde geldt niet voorzover op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften van toepassing zijn.

Artikel 2.3.1.5 Afwijking sluitingsuur; algehele sluiting
De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid, of in geval van bijzondere omstandigheden, te zijner beoordeling, bij openbaar bekend te maken besluit tijdelijk andere dan de krachtens artikel 2.3.1.4 geldende sluitingsuren vaststellen of tijdelijk algehele sluiting van een of meer horecabedrijven bevelen. Hij brengt het besluit onmiddellijk ter kennis van de houder van het bedrijf die het betreft.

Artikel 2.3.1.6 Aanwezigheid in gesloten horecabedrijf
Het is bezoekers van een horecabedrijf verboden gedurende de tijd dat dit bedrijf krachtens artikel 2.3.1.4 of ingevolge een op grond van artikel 2.3.1.5 genomen besluit gesloten dient te zijn, zich daarin of aldaar te bevinden.

Artikel 2.3.1.7 Ordeverstoring
Het is verboden in een horecabedrijf de orde te verstoren.

Artikel 2.3.1.8 Toegang ambtenaren van politie
De houder van een horecabedrijf is verplicht ervoor te zorgen dat ambtenaren van politie vanaf de weg onmiddellijk en onbelemmerd toegang hebben tot zijn bedrijf:

a gedurende de tijd dat het bedrijf voor bezoekers geopend is; dan wel
b gedurende de tijd dat het bedrijf gesloten dient te zijn en indien die ambtenaren van politie hun vermoeden uiten dat daarin of aldaar bezoekers aanwezig zijn.

Artikel 2.3.1.9
Komt te vervallen

Toelichting:
In artikel 2.3.1.9 stond bepaald dat de vergunning overdraagbaar is en dat van overdracht melding moet worden gemaakt aan de burgemeester. Voor de vraag in hoeverre een horecabedrijf het woon- en leefklimaat aantast, dan wel een nadelige invloed heeft op de openbare orde, blijkt de persoon van de exploitant een belangrijke rol te spelen. Dit geldt voor coffeeshops a fortiori. Het is daarom wenselijk dat de vergunning persoonlijk is. Om die reden wordt door de VNG bij de herziening van 13 augustus 1997 deze bepaling geschrapt.
Dit betekent dat overlastvergunning op basis van artikel 1.10 van de Model-APV net als andere vergunningen op basis van de APV persoonlijk en niet overdraagbaar is.

Artikel 2.3.1.10 Burgemeester en wethouders als bevoegd bestuursorgaan
Indien een horecabedrijf als bedoeld in artikel 2.3.1.1 geen inrichting is in de zin van artikel 174 Gemeentewet treedt niet de burgemeester maar het college van burgemeester en wethouders op als bevoegd bestuursorgaan ten behoeve van de artikelen 2.3.1.2 tot en met 2.3.1.5.

Meer uitgebreide overlastverordening conform APV-Venlo

Hoofdstuk 2 Openbare orde

Afdeling 3 Toezicht op openbare inrichtingen

Paragraaf 1 Vergunningplichtige inrichtingen

Algemene toelichting
De bepalingen van de voormalige Overlastverordening Horeca welke een vergunningplicht inhouden voor alle horeca-inrichtingen, zijn thans verwerkt in de APV. Enerzijds vanwege het uitgangspunt dat zo veel mogelijk de algemeen geldende voorschriften (te onderscheiden van de voorschriften die voor een beperkte specifieke groep burgers gelden of een specifiek belang dienen) in één verordening worden opgenomen; anderzijds om mogelijke onduidelijkheden terzake van de toepassing van de APV of de Overlastverordening Horeca, welke met name bij een rechterlijke toetsing tot problemen aanleiding kunnen geven, te voorkomen. De bepalingen van de Overlastverordening zijn niet integraal overgenomen, doch zijn op een aantal punten redactioneel aangepast dan wel aangescherpt, waarbij met name rekening is gehouden met de ervaringen, welke bij de uitvoering van de verordening zijn opgedaan.

Artikel 2:2 Begripsomschrijvingen
In deze paragraaf wordt verstaan onder:
A Inrichting:
- a inrichtingen waarin een bedrijf of werkzaamheid als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a of c van de Drank- en Horecawet wordt uitgeoefend, alsmede de daarbij behorende open aanhorigheden en voor publiek toegankelijke plaatsen waarvoor een ontheffing bedoeld in artikel 38, lid 2, van de Drank- en Horecawet geldt;
- b alle voor het publiek toegankelijke localiteiten, open plaatsen, tuinen of gedeelten daarvan, zomede de daarbij behorende terrassen en de daarmee gemeenschap hebbende vertrekken die niet uitsluitend als woning of winkel als bedoeld in de Winkelsluitingswet (met uitzondering van afhaalcentra) worden gebruikt, voorzover daar bij wijze van hoofdfunctie of overwegende nevenfunctie gelegenheid wordt gegeven om al dan niet tegen betaling enigerlei eetwaren en/of alcoholvrije drank te verkrijgen en/of te verbruiken;
- c afhaalcentra, zijnde winkels waar voor gebruik elders dan ter plaatse uitsluitend eetwaren en/of alcoholvrije drank plegen te worden verstrekt.

B Beheerder:
degene die onmiddellijk leiding geeft aan de exploitatie van een inrichting en als zodanig doorgaans gedurende de openingstijden in de inrichting aanwezig dient te zijn.

C Bezoeker:
een ieder, die zich in een inrichting bevindt, met uitzondering van:
- a de levenspartner en kinderen van de beheerder van de inrichting, alsmede zijn elders wonende bloed- of aanverwanten of die van zijn levenspartner;
- b de personen die voorkomen in het register als bedoeld in artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht;
- c de personen wier aanwezigheid in de inrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is.

Toelichting
De hier opgenomen begripsomschrijvingen gelden, in tegenstelling tot die in artikel 1:1, slechts voor deze paragraaf.
Sub A: Inrichting. De omschrijving ziet op alle horeca-inrichtingen. Ten opzichte van de oude omschrijving is het begrip uitgebreid met de inrichtingen, waarvoor een ontheffing als bedoeld in artikel 38 Drank- en Horecawet is verleend (feesttenten e.d.).
Sub B: Beheerder. Uit de begripsomschrijving blijkt dat de beheerder ook in de inrichting aanwezig moet zijn om leiding te kunnen geven aan de exploitatie. De beheerder is degene die aangesproken kan worden op de naleving van de vergunningvoorschriften.
Sub C: Bezoekers. De omschrijving is aangepast aan de huidige tijd, waarin naast het gezin ook andere samenlevingsvormen voorkomen.

Artikel 2:22 Vergunningplicht
Het is verboden zonder vergunning van het bevoegd gezag een inrichting als bedoeld in deze paragraaf te exploiteren (exploitatievergunning).

Toelichting
De benaming Overlastverordening Horeca en overlastvergunning leidden vaak tot verwarring, in die zin, dat omwonenden van een inrichting in de veronderstelling verkeerden dat de verordening zag op de bestrijding/voorkoming van alle mogelijke vormen van overlast. De milieuwetgeving, in het bijzonder het Besluit horecabedrijven Wet Milieubeheer, heeft namelijk

betrekking op datgene wat plaatsvindt binnen de grenzen van het horecabedrijf en de directe omgeving. Slechts de overlast die de openbare orde betreft is tegen te gaan met behulp van een gemeentelijke verordening. Om die reden is gekozen voor de benaming exploitatievergunning.

Artikel 2:23 Nadere regels

Het bevoegd gezag kan bij openbare bekendmaking:

a bepalen dat het exploiteren van categorieën inrichtingen, genoemd in artikel 2:21 onder A, al dan niet beperkt tot een bepaald gebied, geheel of gedeeltelijk van vergunningplicht is vrijgesteld;

b nadere regels stellen aan de onder a genoemde vrijstelling.

Toelichting

Deze bepaling maakt het mogelijk bepaalde inrichtingen vrij te stellen van de vergunningplicht. Daar op grond van de oude verordening reeds alle inrichtingen (moeten) beschikken over een vergunning zal deze vrijstelling alleen verleend worden voor de feesttenten e.d., daar op deze inrichtingen ook anderszins toezicht kan worden uitgeoefend en voor die inrichtingen een exploitatievergunning een (te) zwaar middel is.

Artikel 2:24 Vergunningaanvraag

1 Voor het verkrijgen van een vergunning moet een aanvraag bij het bevoegd gezag worden ingediend aan de hand van een door het bevoegd gezag vast te stellen formulier.

2 Bij de aanvraag, bedoeld in het vorige lid, wordt tenminste:

a opgaaf gedaan van de personalia en het adres van de beheerder;

b opgaaf gedaan van de personalia en het adres van de ondernemer voorzover hij een natuurlijk persoon en van de zetel en het adres ingeval de ondernemer een rechtspersoon is;

c opgaaf gedaan van het adres en de aard van de inrichting;

d overgelegd een niet meer dan drie maanden tevoren ten behoeve van de beheerder afgegeven verklaring omtrent het gedrag, tenzij de aanvraag gelijktijdig met een aanvraag om vergunning, als bedoeld in artikel 3 van de Drank- en Horecawet, ten behoeve van dezelfde inrichting wordt ingediend;

e overgelegd een nauwkeurige beschrijving van de inrichting, waarbij is opgenomen de oppervlakte daarvan en een plattegrond van de inrichting.

3 Per inrichting wordt niet meer dan één aanvraag gelijktijdig in behandeling genomen.

4 De vergunning wordt uitsluitend verleend aan en op naam gezet van de beheerder van de inrichting; de vergunning is niet overdraagbaar.

Toelichting

Voor de behandeling van een aanvraag om een exploitatievergunning is een aantal specifieke gegevens vereist, welk vereiste in deze bepaling is opgenomen. Bij de toepassing van het derde lid geldt als uitgangspunt dat de in de tijd eerst ingediende aanvraag in behandeling wordt genomen. Tweede en opvolgende aanvragen voor één inrichting worden niet in behandeling genomen. Ondanks de algemene bepaling in artikel 1:5 wordt hier nogmaals uitdrukkelijk bepaald dat de vergunning niet overdraagbaar is.

Artikel 2:25 Beslistermijn

1 Het bevoegd gezag beslist binnen dertien weken na de datum waarop de aanvraag met bijbehorende bescheiden is ontvangen.

2 Het bevoegd gezag kan zijn beslissing voor ten hoogste acht weken verdagen. De aanvrager van de vergunning wordt voor de afloop van de in het eerste lid bedoelde termijn schriftelijk in kennis gesteld van de verdaging.

Toelichting

In deze bepaling is afgeweken van de algemene beslistermijn van acht weken. Enerzijds omdat deze beslistermijn meer aansluit bij die voor aanvragen voor vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet (drie maanden); anderzijds omdat voor de behandeling van een aanvraag de algemene termijn vaak te kort is.

Artikel 2:26 Weigeringsgronden

1 Het bevoegd gezag weigert de vergunning indien:

a de vestiging en/of de exploitatie van de inrichting in strijd is met een geldend bestemmingsplan en/of met een leefmilieuverordening;

b de inrichting niet voldoet aan de inrichtingseisen, gesteld in artikel 2:31.

2 Het bevoegd gezag kan de vergunning weigeren indien naar zijn oordeel door de aanwezigheid van de inrichting de openbare orde wordt aangetast en/of het woon- of leefklimaat in de omgeving van de inrichting nadelig wordt beïnvloed.

3 Bij de toepassing van de in het vorige lid genoemde weigeringsgrond houdt het bevoegd gezag rekening met:

a het karakter van de straat en van de wijk waarin de inrichting is gelegen of zal komen te liggen;

b de aard van de inrichting;

c de spanning waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan door de exploitatie van de inrichting;

d de concentratie van inrichtingen in een bepaald gebied;

e de wijze van bedrijfsvoering van de beheerder van de inrichting in deze of in andere inrichtingen;
f de wijze van exploitatie van de inrichting in het verleden, voorzover de ondernemer onveranderd is gebleven.

Toelichting
Inhoudelijk wijken de bepalingen in dit artikel nauwelijks af van de weigeringsgronden in de Overlastverordening Horeca. De reden voor aanpassing is gelegen in het feit dat thans uitdrukkelijk wordt aangegeven dat weigering mogelijk is wegens aantasting van de openbare orde en/of nadelige beïnvloeding van het woon- en leefklimaat. Voor de beoordeling of zich een dergelijke omstandigheid voordoet is een aantal criteria opgenomen (overigens niet limitatief).

Artikel 2:27 Intrekkingsgronden
Onverminderd het bepaalde in artikel 1:6 kan het bevoegd gezag de vergunning intrekken:
a indien aannemelijk is, dat de beheerder van de inrichting betrokken is, of hem ernstige nalatigheid kan worden verweten bij activiteiten in of vanuit de inrichting, die een gevaar opleveren voor de openbare orde en/of een bedreiging vormen voor het woon- of leefklimaat in de omgeving van de inrichting;
b indien de beheerder van de inrichting toestaat dan wel gedoogt, dat in zijn inrichting strafbare feiten worden gepleegd;
c indien de beheerder van de inrichting zich schuldig maakt aan discriminatie naar ras, geslacht of seksuele geaardheid;
d indien zich in of vanuit de inrichting anderszins feiten hebben voorgedaan, die de vrees wettigen dat het geopend blijven van de inrichting gevaar oplevert voor de openbare orde en/of een bedreiging vormt voor het woon- of leefklimaat in de omgeving van de inrichting;
e indien de beheerder in strijd handelt met het bij of krachtens artikel 2:30 bepaalde.

Toelichting
Buiten de algemene intrekkingsgronden van artikel 1:6 geldt voor de exploitatievergunning nog een aantal specifieke intrekkingsgronden, die niet wezenlijk afwijken van de bepalingen in de Overlastverordening Horeca. Nieuw zijn de gronden vermeld onder sub b en sub c, welke min of meer een verfijning aanbrengen van het begrip verstoring openbare orde. Op grond van de intrekkingsgrond sub e kan, anders dan in het verleden, nu ook het (bij herhaling) overtreden van de sluitingstijden bestuursrechtelijk worden aangepakt.

Artikel 2:28 Vervallen vergunning
1 De vergunning vervalt, indien:
a de exploitatie van de inrichting voor een periode van langer dan drie maanden is of wordt onderbroken;
b er sprake is van een gewijzigde exploitatie, waarvoor geen nieuwe vergunning is aangevraagd;
c de beheerder deze hoedanigheid heeft verloren;
d een vergunning, strekkende ter vervanging van de eerstbedoelde vergunning is verleend.
2 Indien binnen veertien dagen nadat de beheerder deze hoedanigheid heeft verloren een ontvankelijke aanvraag voor de exploitatie van dezelfde inrichting wordt ingediend, blijft het bepaalde in het eerste lid, aanhef en onder c, buiten toepassing, tot het moment dat op die aanvraag is beslist.
3 Van het feit dat de vergunning is vervallen doet het bevoegd gezag mededeling aan hem op wiens naam de vergunning is gesteld.

Toelichting
De in dit artikel beschreven omstandigheden leiden tot het vervallen van de vergunning.

Artikel 2:29 Sluiting van inrichtingen
1 Het bevoegd gezag kan een inrichting – al dan niet voor een bepaalde duur – gesloten verklaren:
a indien die inrichting wordt geëxploiteerd zonder geldige vergunning;
b indien die inrichting wordt geëxploiteerd in strijd met de aan de vergunning verbonden voorschriften;
c indien het bevoegd gezag oordeelt, dat een van de in artikel 2:27 genoemde situaties, waarbij intrekking van de vergunning mogelijk is, zich voordoet.
2 De sluiting wordt geacht in het openbaar bekend te zijn gemaakt zodra een besluit tot sluiting op, in of nabij de toegang of toegangen van de inrichting is aangebracht.
3 Een sluiting voor onbepaalde duur kan op aanvraag van belanghebbende(n) door het bevoegd gezag 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.
4 Het is de houder van de inrichting verboden na het van kracht worden van de sluiting als bedoeld in het eerste lid, bezoekers tot de inrichting toe te laten of daarin te laten verblijven.

5 Het is een ieder verboden in een bij besluit van het bevoegd gezag gesloten inrichting als bezoeker te verblijven.

Toelichting
Deze bepaling komt grotendeels overeen met de oude bepaling uit de Overlastverordening Horeca. Nieuw is dat ook tot geslotenverklaring kan worden overgegaan indien één van de intrekkingsgronden zich voordoet. Een tijdelijke sluiting kan in bepaalde situaties namelijk eerder aan de orde zijn dan een (definitieve) intrekking van de vergunning. Overigens is het vereiste van een waarschuwing in dit voorschrift vervallen, hetgeen echter niet inhoudt dat een dergelijke waarschuwing achterwege gelaten kan worden. In verband met de zorgvuldige voorbereiding van een geslotenverklaring dient de belanghebbende meestal in de gelegenheid gesteld te worden de exploitatie aan te passen, zodat geen strijdigheid meer bestaat.

Artikel 2:30 Openings- en sluitingstijden
1 Het is de beheerder van een inrichting verboden zijn inrichting voor bezoekers geopend te hebben of daarin bezoekers te hebben of toe te laten op andere tijdstippen dan van 07.00 uur tot 02.00 uur.
2 In afwijking van het bepaalde in het eerste lid is het de beheerder van een inrichting, zijnde een voor publiek toegankelijke plaats, waar uitsluitend eetwaren voor gebruik ter plaatse en alcoholvrije dranken plegen te worden verkocht, verboden zijn inrichting voor bezoekers geopend te hebben of daarin bezoekers te hebben of toe te laten op andere tijdstippen dan van 07.00 tot 02.30 uur.
3 De burgemeester kan ontheffing verlenen van de in het eerste lid genoemde openings- en sluitingstijden.
4 De burgemeester kan in het belang van de openbare orde en/of het woon- of leefklimaat door middel van een vergunningsvoorschrift voor een inrichting de in het eerste en tweede lid genoemde openings- en sluitingstijden beperken.
5 De burgemeester kan, als naar zijn oordeel sprake is van een bijzondere omstandigheid, bij openbare bekendmaking algemene ontheffing verlenen van de krachtens het eerste en tweede lid geldende openings- en sluitingstijden.
6 Het is verboden zich als bezoeker in een inrichting te bevinden op tijden waarop deze voor het publiek gesloten moet zijn. Onder bezoeker wordt niet begrepen het aldaar dienstdoende personeel.

Toelichting
De openings- en sluitingstijden van inrichtingen wijken wat betreft de 'drinkgelegenheden' niet af van de oude. Voor de zogenaamde 'eetgelegenheden' is het sluitingsuur teruggebracht tot 2.30 uur, hetgeen overigens reeds in december 1993 is aangekondigd. De burgemeester kan ontheffing verlenen van de tijden, voorzover het betreft de 'drinkgelegenheden'. Van deze bevoegdheid zal echter, overeenkomstig het thans gevoerde beleid, zeer terughoudend gebruikgemaakt worden; slechts bij hoge uitzondering zal in bijzondere gevallen ontheffing verleend worden. Voor de 'eetgelegenheden' ontbreekt deze ontheffingsmogelijkheid. Ten aanzien van afzonderlijke inrichtingen kunnen in de vergunning beperktere openings- en sluitingstijden worden opgenomen. De algemene ontheffingsmogelijkheid (bijvoorbeeld ter gelegenheid van carnaval) geldt voor alle inrichtingen.

Artikel 2:31 Inrichtingseisen
1 Een inrichting bedoeld in artikel 2:21, onder A, sub b, dient te voldoen aan in de in dit artikel opgenomen eisen.
2 In de horeca-inrichting moet één localiteit een oppervlakte hebben van ten minste 35 m^2 en elke andere localiteit een oppervlakte van ten minste 25 m^2.
3 In een localiteit mogen geen voorzieningen zijn aangebracht, die een gehele afzondering van een gedeelte van de localiteit mogelijk maken.
4 Van ieder punt van een localiteit uit moet bij voortduring een deel van de localiteit met een oppervlakte van ten minste 15 m^2 kunnen worden overzien.
5 De localiteit moet een zodanige kunstlichtvoorziening hebben, dat de gemiddelde horizontale verlichtingssterkte, gemeten op 1 m boven de vloer, over de gehele oppervlakte, ten minste 50 lux bedraagt.
6 De inrichting moet zijn voorzien van ramen met een zodanige oppervlakte dat voldoende daglichttoetreding is gewaarborgd, met dien verstande dat het raamoppervlak ten minste gelijk moet zijn aan die oppervlakte die in het Bouwbesluit ten aanzien van verblijfsgebieden in woningen wordt gesteld.
7 De ramen van de inrichting moeten zijn bezet met blank doorzichtig glas, waarvan ten hoogste 20% mag zijn bedekt met materiaal dat daglichttoetreding verhindert.
8 Behoudens het bepaalde in het zesde lid mag de daglichttoetreding niet worden gehinderd door afscherming van het raamoppervlak binnen de inrichting.
9 In de inrichting moeten de luchtverversing, de elektriciteits- en drinkwatervoorziening voldoen aan het bepaalde in het Bouwbesluit.

10 In de inrichting moet een voorziening aanwezig zijn om het glas- en vaatwerk met stromend deugdelijk drinkwater te kunnen reinigen.
11 In de inrichting moet, ten behoeve van de bezoekers, een gescheiden toiletinrichting voor zowel mannen als vrouwen aanwezig zijn, die voldoen aan de vereisten, gesteld in het Bouwbesluit.
12 Elke toiletgelegenheid moet ten minste bevatten:
   a een of meer behoorlijke privaten;
   b een of meer behoorlijke voorzieningen om de handen met stromend deugdelijk drinkwater te kunnen wassen.
13 De in de privaten aanwezige closetpotten en de urinoirs moeten voorzien zijn van een waterspoeling, welke is aangesloten op de drinkwatervoorziening.
14 In bijzondere gevallen kan het bevoegd gezag afwijkingen van de in dit artikel opgenomen inrichtingseisen toestaan.

Toelichting
De inrichtingen, welke niet onder de werking van de Drank- en Horecawet (en de op grond daarvan gestelde inrichtingseisen) vallen, dienen te voldoen aan de hier opgenomen inrichtingseisen.

Artikel 2:32 Ordeverstoring
Het is verboden in een inrichting de orde te verstoren.

Toelichting
Deze bepaling spreekt voor zich.

Artikel 2:33 Toegang opsporingsambtenaren
De beheerder van een inrichting is verplicht ervoor te zorgen dat opsporingsambtenaren, als bedoeld in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, alsmede de ambtenaren die door burgemeester en wethouders of de burgemeester met de zorg voor de naleving van deze verordening zijn belast, vanaf de weg onmiddellijk en onbelemmerd toegang hebben tot zijn bedrijf:
a gedurende de tijd dat de inrichting voor bezoekers geopend is; dan wel
b gedurende de tijd dat de inrichting gesloten dient te zijn en indien die opsporingsambtenaren hun vermoeden uiten dat daarin of aldaar bezoekers aanwezig zijn.

Toelichting
Teneinde de controletaak van opsporingsambtenaren te vergemakkelijken wordt in dit artikel de beheerder van de inrichting de verplichting opgelegd

ervoor te zorgen dat deze ambtenaren onbelemmerd de inrichting kunnen betreden gedurende de tijd dat deze voor het publiek geopend is. Indien echter gedurende de tijd dat de inrichting gesloten dient te zijn er toch bezoekers aanwezig zijn, dient de beheerder evenzeer ervoor te zorgen dat de opsporingsambtenaar zijn inrichting kan betreden.

(Bijlage 4(5))

Sluiting in geval van drugsoverlast

Afdeling 8 Drugsoverlast

Artikel 2.8.1 Sluiting van drugspanden

1 Het bevoegde bestuursorgaan kan een gebouw, een vaartuig of enige andere ruimte, waarin middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet zonder dat daartoe op grond van die wet vereiste verloven zijn verstrekt, worden gebruikt, bereid, bewerkt, verwerkt, verkocht, afgeleverd, verstrekt, vervaardigd of aanwezig zijn, gesloten verklaren, indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat het woon- en leefklimaat in de naaste omgeving of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed.

2 Het eerste lid is niet van toepassing indien een gebouw, een vaartuig of enige andere ruimte als woning in gebruik is.

3 Onder het bevoegde bestuursorgaan, als bedoeld in het eerste lid, wordt verstaan burgemeester en wethouders, of, voorzover het betreft voor het publiek openstaande gebouwen, als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, de burgemeester.

4 Het is de eigenaar, beheerder, houder of gebruiker van een gebouw, vaartuig of enige andere ruimte, als bedoeld in het eerste lid, verboden na het in werking treden van de sluiting, personen tot het gebouw, het vaartuig of de ruimte toe te laten of daarin te laten verblijven.

5 Het is een ieder verboden in een bij besluit als bedoeld in het eerste lid, gesloten gebouw, vaartuig of ruimte te verblijven.

6 Het vierde en vijfde lid is niet van toepassing op personen wier tegenwoordigheid in het gebouw, het vaartuig of de ruimte wegens dringende redenen noodzakelijk is.

7 Het bevoegde bestuursorgaan trekt het in het eerste lid bedoelde besluit in zodra het woon- en leefklimaat in de naaste omgeving of de openbare orde naar zijn oordeel de sluiting niet langer vereist.

Toelichting

Lid 2 wordt bij de herziening van 13 augustus 1997 door de VNG toegevoegd. In de uitspraak van de Raad van State van 28 augustus 1995 (Venlo), Gst. 1995, 7019, 5, is bepaald dat woningen niet kunnen worden gesloten op basis van een aan de APV ontleende bevoegdheid. Voor een

dergelijke maatregel, die een inbreuk maakt op de grondwettelijke bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is een wettelijke grondslag vereist. Op 26 maart 1997 is artikel 174a van de Gemeentewet in werking getreden, dat de burgemeester bevoegd verklaart woningen te sluiten indien de openbare orde rond die woning wordt verstoord. Nu dit artikel geen betrekking meer heeft op de sluiting van woningen is de bepaling die de bewoner de ruimte liet om familieleden te mogen blijven ontvangen, geschapt.

Bijlage 5