



Raadsbrief

Datum 28 januari 2026

Onderwerp Actualisatie coffeeshopbeleid
Versienummer

Portefeuillehouder Peter Snijders

Samenvatting

Het huidige coffeeshopbeleid, vastgesteld door de raad in 2019, is in Q3 en Q4 2025 geëvalueerd om te zien of de regels nog passend en geldig zijn. Deze evaluatie is gedaan vanwege de sinds 2019 gedane uitspraken van rechters en naar aanleiding van verzoeken van coffeeshophouders. Uit de evaluatie blijkt dat het noodzakelijk is om het beleid te herzien. Ons voornemen is om aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie met betrokken partijen in gesprek te gaan over het nieuwe coffeeshopbeleid en hun input te betrekken bij het opstellen van het beleid. Wij hebben het voornemen om in Q3 een concept coffeeshopbeleid gereed te hebben, die aan uw raad ter besluitvorming zal worden voorgelegd.

Bijlagen

Geen

Openbaarheid

- ☒ Openbaar
☐ Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

1. De noodzaak om het huidige coffeeshopbeleid te herzien;
2. Ons voornemen om het aan de hand van de evaluatie met betrokken partijen in gesprek te gaan over het nieuwe coffeeshopbeleid en hun input te betrekken bij het opstellen van het beleid;
3. Ons voornemen om in Q3 een concept coffeeshopbeleid gereed te hebben die aan uw raad ter besluitvorming zal worden voorgelegd.



Datum 28 januari 2026

Inleiding

Het huidige coffeeshopbeleid, vastgesteld door de raad in 2019, is in Q3 en Q4 2025 geëvalueerd om te zien of de regels nog passend en geldig zijn. Deze evaluatie is gedaan vanwege de sinds 2019 gedane uitspraken van rechters en naar aanleiding van verzoeken van coffeeshophouders. Uit de evaluatie blijkt dat het noodzakelijk is om het beleid te herzien. Ons voornemen is om aan de hand van de evaluatie met betrokken partijen in gesprek te gaan over het nieuwe coffeeshopbeleid en hun input te betrekken bij het opstellen van het beleid. Wij hebben het voornemen om in Q3 een concept coffeeshopbeleid gereed te hebben, die aan uw raad ter besluitvorming zal worden voorgelegd.

Kader

Beleid coffeeshops 2019, vastgesteld 8 juli 2019, inwerkingtreding 30 juli 2019

[Beleid coffeeshops gemeente Zwolle 2019 | Lokale wet- en regelgeving](#)

De procedureregels voor de indiening en beoordeling voor een aanvraag van een gedoogbeschikking

<https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2019-37094/1/bijlage/exb-2019-37094.pdf>

Artikel 174 Gemeentewet

Dit artikel bepaald dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden, zoals o.a. evenementen, markten en horecagelegenheden. De burgemeester ziet erop toe dat deze activiteiten ordelijk, veilig en volgens de regels verlopen. Coffeeshops vallen onder de noemer horecagelegenheden. Daarom is de burgemeester bevoegd gedoogbeschikkingen voor coffeeshops te verlenen en een exploitatievergunning.

<https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0005416&titeldeel=III&hoofdstuk=XI&artikel=174&z=2026-01-01&q=2026-01-01>

APV

In artikel 2:27 e.v. is het toezicht op de openbare inrichtingen geregeld.

[Algemene Plaatselijke Verordening Zwolle 2024 | Lokale wet- en regelgeving](#)

Kernboodschap

Het coffeeshopbeleid uit 2019 wordt aangepast vanwege uitspraken van rechters afgelopen jaren en verzoeken van coffeeshophouders. We hebben een evaluatie opgesteld en gaan hierover in gesprek met betrokken partijen. Wij hebben het voornemen om in Q3 een concept coffeeshopbeleid gereed te hebben die aan uw raad ter besluitvorming zal worden voorgelegd.

Toelichting

Sinds 2019 zijn er diverse uitspraken van rechters geweest die van invloed zijn op het huidige Zwolse coffeeshopbeleid. Daarnaast zijn er vragen gekomen vanuit belanghebbenden, zoals onder andere coffeeshophouders, burgers en wijkzaken. Het is daarom belangrijk dat er een nieuw coffeeshopbeleid wordt opgesteld die past bij de huidige jurisprudentie.

Deze raadsbrief wordt gedeeld met belanghebbenden zoals coffeeshophouders, Tactus

Verslavingszorg, wijkmanagers, politie en OM. Zo kunnen we in gesprek gaan over de uitkomst van de evaluatie en wat zij belangrijk vinden bij een nieuw coffeeshopbeleid.

Het streven is om de gesprekken in Q1 en Q2 te houden en de input te gebruiken voor het nieuwe coffeeshopbeleid. Het nieuwe concept coffeeshopbeleid willen we in Q3 gereed hebben.



Datum 28 januari 2026

De uitkomst van de evaluatie is:

- a) Onderzoeken welke rechtsvormen kunnen worden toegestaan.
- b) Alle schaarse gedoogbeschikkingen die zijn verleend voor onbepaalde tijd moeten worden omgezet naar bepaalde tijd.
- c) In het beleid een wijzigingsgrondslag opnemen voor een omzettingsbesluit.
- d) Onderzoek overgangstermijn bij omzetting gedoogbeschikking van onbepaalde tijd naar bepaalde tijd.
- e) Expliciet opnemen maximumaantal gedoogbeschikkingen.

De gesprekken met belanghebbenden kunnen nog aanvullingen opleveren. Hieronder vindt u een toelichting op de evaluatie.

Ad a. Onderzoeken welke rechtsvormen kunnen worden toegestaan.

De gemeente staat nu alleen exploitatie door eenmanszaken toe, maar juridisch blijkt deze eis niet meer houdbaar. Uit de juridische adviezen komt naar voren dat de gemeente niet aannemelijk kan maken dat alleen eenmanszaken écht helpen tegen ondermijning of beter bijdragen aan openbare orde. Er zijn geen voorbeelden of concrete casussen die deze beperking onderbouwen. Daardoor voldoet de voorwaarde niet aan de Europese Dienstenrichtlijn, die beperkingen op ondernemersvrijheid streng toetst.

Omdat het handhaven van deze eis te risicovol is, wordt voorgesteld om te onderzoeken welke rechtsvormen kunnen worden toegestaan. Het biedt ondernemers meer juridische en financiële zekerheid, waardoor de gemeente de ondernemers niet onnodig belemmert.

In haar vergadering van 9 februari 2026 is door uw raad een motie aangenomen waarbij expliciet is bepaald dat een coffeeshop in stichtingsvorm toegestaan moet worden. De mogelijkheid van een coffeeshop in stichtingsvorm zal dus onderdeel uitmaken van het te actualiseren beleid.

Wel is het belangrijk dat de gemeente grip houdt op de bedrijfsvoering. Daarom wordt een 'change of control clause' voorgesteld: als er een overdracht van aandelen of wijziging in het bestuur plaatsvindt, kan de gemeente ingrijpen of de gedoogbeschikking beëindigen. Hiermee wordt voorkomen dat coffeeshops ongemerkt in handen komen van ongewenste partijen.

Er kan bij alle rechtsvormen wel een Bibob onderzoek plaatsvinden. De Wet Bibob kijkt niet naar de rechtsvorm maar naar de vergunningen die worden aangevraagd of gebruikt en het risico op misbruik van die vergunningen voor criminele activiteiten.

Ad b. Alle schaarse gedoogbeschikkingen die zijn verleend voor onbepaalde tijd moeten worden omgezet naar bepaalde tijd.

In Zwolle bestaan op dit moment twee verschillende typen gedoogbeschikkingen voor coffeeshops:

1. Twee coffeeshops (van vóór 2019)
 - Deze hebben nog een gedoogbeschikking voor onbepaalde tijd, afkomstig uit een ouder beleidsregime en verbonden aan een zogeheten uitsterfconstructie.
2. Twee nieuwere coffeeshops (na 2019)
 - Deze beschikken over een tijdelijke gedoogbeschikking van maximaal 10 jaar, omdat ze vallen onder het schaarse vergunningenstelsel zoals dat sinds 2019 geldt.

Schaarse rechten moeten volgens zowel Europese regels als nationale jurisprudentie in principe tijdelijk worden toegekend. In Zwolle zijn twee coffeeshops echter nog voor onbepaalde tijd gedoogd,



Datum 28 januari 2026

vanuit een eerdere 'uitsterfconstructie'. Door juridische ontwikkelingen is voortzetten van beschikkingen voor onbepaalde tijd niet langer houdbaar. Daarom moeten deze beschikkingen worden omgezet naar een tijdelijke beschikking, met een concrete looptijd.

Hiermee wordt voldaan aan het principe dat alle schaarse gedoogbeschikkingen gelijke behandeling en een beperkte geldigheidsduur kennen.

Ad c. In het beleid een wijzigingsgrondslag opnemen voor een omzettingsbesluit.

Om bestaande gedoogbeschikkingen juridisch correct te kunnen omzetten, moet het beleid zelf de mogelijkheid bieden om beschikkingen te wijzigen. Dit ontbreekt nu.

Hoewel de burgemeester via een omzettingsbesluit bevoegd is, moet dit besluit beleidsmatig en juridisch gedragen worden door een expliciete grondslag in het coffeeshopbeleid.

Daarom moet in het beleid worden opgenomen dat gedoogbeschikkingen kunnen worden aangepast, inclusief overgang naar een tijdgebonden beschikking.

Ad d. Onderzoek overgangstermijn bij omzetting gedoogbeschikking van onbepaalde tijd naar bepaalde tijd.

Het omzetten van een gedoogbeschikking van onbepaalde tijd naar bepaalde tijd kan financiële gevolgen hebben voor exploitanten. Daarom moet bij de overgangstermijn een 'fair balance' worden gevonden tussen het algemeen belang (schaarste, rechtsgelijkheid, openbare orde) en de belangen van ondernemers.

Een zorgvuldige aanpak is vereist en er wordt voorgesteld om een onderzoek te doen naar de overgangstermijn door een gespecialiseerd bureau.

Ad e. Expliciet opnemen maximaal aantal gedoogbeschikkingen

Het huidige uitgangspunt van 1 coffeeshop per 25.000 inwoners is geen formeel maximaal aantal, maar een 'kwantitatieve beperking'. Dit maakt het minder duidelijk en mogelijk juridisch kwetsbaar.

Het advies is daarom om:

- Een concreet maximaal aantal coffeeshops vast te leggen,
- Dit aantal te onderbouwen op basis van openbare orde, leefklimaat, veiligheid en gezondheid.

Dit versterkt het beleid en voorkomt discussies over interpretatie. Ook maakt het duidelijk dat het aantal alleen verandert als de gemeente dat expliciet besluit, bijvoorbeeld bij sterke groei in inwonersaantal.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

We starten met een participatie traject om het nieuwe coffeeshopbeleid samen met betrokken partijen uit te werken. Dit zijn veiligheidspartners, externe stakeholders/veldpartijen, onafhankelijk deskundigen, de ambtelijke organisatie, regionale en landelijke partijen. De uitkomsten uit de evaluatie zoals hierboven benoemd vormen het uitgangspunt. Zo zorgen we voor een breed gedragen voorstel waarin veiligheid, gezondheid, leefbaarheid en maatschappelijk draagvlak centraal staan. De input uit deze gesprekken vormt de basis voor beleid dat aansluit bij de behoeften van belanghebbenden.

Communicatie

De gemeente wil in Q1 en Q2 gesprekken voeren met de hierboven genoemde betrokken partijen. Doel is om ervaringen, zorgen en suggesties te verzamelen. Deze input kan helpen om het nieuwe beleid beter aan te laten sluiten op praktijkervaringen en om draagvlak te creëren voor eventuele wijzigingen.



Datum 28 januari 2026

Duurzaamheid

Er zal gekeken worden of het verpakkingsmateriaal van de coffeeshopproducten vervangen kan worden door karton in plaats van plastic. De mogelijkheden zullen met de coffeeshophouders besproken worden.

Financiën

Het omzetten van een gedoogbeschikking van onbepaalde tijd naar bepaalde tijd kan financiële gevolgen hebben voor coffeeshophouders. Doordat de zekerheid van langdurige exploitatie wegvalt, wordt hun investeringshorizon korter. Investerings in bijvoorbeeld verbouwingen, beveiliging of huurcontracten moeten dan in minder tijd worden terugverdiend. Dit kan leiden tot waardevermindering van het bedrijf en meer financiële risico's. Daarom is het noodzakelijk en juridisch verstandig om eerst een zorgvuldig financieel onderzoek te laten uitvoeren. Dit biedt de gemeente een onderbouwde basis voor een redelijke overgangstermijn, voorkomt disproportionele schade voor ondernemers en verkleint juridische risico's. Bij het onderzoek wordt ook rekening gehouden met een 'fair balance' tussen het algemeen belang en de belangen van de coffeeshophouders. Zij moeten voldoende in de gelegenheid worden gesteld om zich in te stellen op de nieuwe situatie. Dit betekent niet dat elk nadeel hoeft te worden weggenomen van de omzettingsbesluiten, maar er moet gekeken worden welke investeringen coffeeshops recentelijk hebben verricht en hoeveel tijd er nodig is om die investeringen terug te verdienen en daar een redelijk rendement op te maken. Op basis van dit onderzoek kan een juridisch houdbare overgangstermijn worden vastgesteld.

Dit valt onder programmadoel 5.2.1 Veiligheid. Hieronder valt tevens ook de juridische toetsing door huisadvocaat Pels Rijcken van het op te stellen concept coffeeshopbeleid 2026.

Risico's

We zien twee risico's die we vooraf willen aanpakken:

1. De huidige gedoogbeschikking voor onbepaalde tijd moeten worden omgezet naar beschikkingen voor een bepaalde periode. Dit vraagt om een zorgvuldige onderbouwing en daarvoor zal een onderzoek plaatsvinden door een erkend bureau. Zo worden de risico's beperkt (zie ook kopje "Financiën").
2. Het nieuwe beleid moet een vast maximumaantal coffeeshops bevatten, in plaats van een koppeling aan het aantal inwoners zoals nu. Uit de toetsing blijkt dat het aantal coffeeshops niet uitdrukkelijk is gemaximeerd met één coffeeshop per 25.000 inwoners. Er kan namelijk worden betoogd dat geen sprake is van een maximumaantal maar van een zogeheten 'kwantitatieve beperking'. De motivering van het maximumaantal toegestane coffeeshops moet worden uitgebreid en versterkt.

Vervolg

We gaan op korte termijn in gesprek met betrokken partijen om hun input op de uitkomst van de evaluatie op te halen en hun perspectieven over het bestaande beleid in beeld te krijgen. Deze gesprekken vormen de basis voor het opstellen van een zorgvuldig en breed gedragen nieuw coffeeshopbeleid. We zorgen voor transparante communicatie richting raad en betrokken partijen over de stappen in het proces. Het conceptbeleid zal aan uw raad worden voorgelegd ter besluitvorming. Het streven is om dit in Q3 gereed te hebben.

Openbaarheid

Deze raadsbrief is openbaar.



voorstel

Zwolle

Datum 28 januari 2026

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

Burgemeester, Peter Snijders

Secretaris, Dick Emmer