

Op 13 maart 2025 zijn bij de raadsgriffie vragen binnengekomen van mevrouw Yara Hummels van de fractie PvdA, mede namens GL, PvdD en D66, gericht aan de voorzitter van de Raad op grond van artikel 35 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de Raad. De burgemeester (vragen 1, 2, 3, en 4) en het college van Burgemeester en Wethouders (vragen 4 G t/m I) beantwoorden de vragen als volgt.

Betreffende beantwoording schriftelijke vragen van mevrouw Yara Hummels (PvdA) inzake coffeeshopbeleid.

Geacht college,
Of
Geachte burgemeester,

Het college heeft in december 2024 besloten het coffeeshopbeleid aan te passen. Op 10 februari is er een commissie debat geweest van dit beleid. Naar aanleiding van dit debat hebben de PvdA, GroenLinks, PvdD en D66 de volgende vragen aan het college:

1. Achterdeurproblematiek

A. Welke stappen overweegt het college om te voorkomen dat strengere handhaving aan de achterdeur leidt tot een toename van illegale handel of ondermijning?

B. Het tonen van begrip voor de achterdeur is geen vorm van zwakte, maar van realiteitsbesef. In het debat is dit ter sprake gekomen, maar kan het college bevestigen dat zij geen, of anders dan op dit moment, opsporingsprioriteit gaat geven aan de handelsvoorraad “dat wordt aangetroffen elders in het pand, in een ander pand of woning of in een auto”?

Antwoord op vraag 1

A. Van strengere handhaving aan de achterdeur is geen sprake. Als voorheen worden coffeeshops periodiek gecontroleerd door middel van multidisciplinaire integrale acties (gemeente en politie). Daarbij wordt gecontroleerd of aan de gedoogcriteria van het coffeeshopbeleid en de voorwaarden van de horecaverunning wordt voldaan. Onderdeel daarvan is of in de coffeeshop niet meer dan de maximaal toegestane handelsvoorraad van 500 gram aanwezig is. De burgemeester heeft geen bevoegdheid om overtreding van de Opiumwet, waaronder elders aanwezige drugsvoorraden, op te sporen. Zie verder antwoord B.

B. De opsporing en vervolging van overtredingen van de Opiumwet is een taak van de politie en het OM, het is niet aan de burgemeester of het college om een uitspraak te doen over de opsporingsprioritering.

2. Aanpassing handelsvoorraadcriterium

Aanvoer van hennep naar de coffeeshop is van belang om de continuïteit van de bedrijfsvoering te kunnen garanderen. Het belang van continuïteit is niet alleen gelegen in bedrijfseconomische aspecten, maar ook in aspecten van openbare orde.

A. Hoe beoordeelt het college de impact van de aangescherpte definitie van het handelsvoorraadcriterium op de continuïteit van coffeeshops in Enschede?

B. Hoe ziet het college het effect van kleine overtredingen voor zich in de praktijk? Kan het zo zijn dat een paar gram overtreding van de 500 gram handelsvoorraad “dat wordt aangetroffen elders in het pand, in een ander pand of woning of in een auto” automatisch gaat leiden tot een afwijzing vanuit de Bibob toets?

C. Overweegt het college om het nu gewijzigde beleid te herzien zodat strafbare feiten, die voortvloeien uit de achterdeurproblematiek, alleen worden meegewogen bij aantoonbare verwevenheid met georganiseerde criminaliteit?

D. Waarom heeft de burgemeester gekozen voor een strenger handhavingsbeleid dan bijvoorbeeld Eindhoven, waar differentiatie in sancties wordt toegepast, zoals hieronder weergegeven:

E. Ziet het college ruimte voor deze meer genuanceerde maar toch zeer duidelijke aanpak?

Antwoord op vraag 2

A. De continuïteit van de bedrijfsvoering van coffeeshops is een verantwoordelijkheid van de coffeeshop-exploitant. Zoals ook de Raad van State meermaals heeft geoordeeld is de achterdeurproblematiek geen reden om van het Damoclesbeleid en het begrip handelsvoorraad (zoals nu in dit beleid opgenomen) af te wijken. Bijvoorbeeld overweegt de Raad van State: "Coffeeshophouders worden geacht bekend te zijn met deze problematiek en dienen daarmee rekening te houden bij de exploitatie van een coffeeshop. De met het gedoogbeleid van coffeeshops samenhangende achterdeurproblematiek brengt niet noodzakelijkerwijs met zich dat de burgemeester in zijn beleid de bevoorrading van coffeeshops met softdrugs zou moeten gedogen." (RvS 20-02-2019, ECLI:NL:RVS:2019:486). Ook is de Raad van State van mening dat het overschrijden van de toegestane handelsvoorraad en daarmee het plegen van strafbare feiten niet inherent is aan het exploiteren van een coffeeshop.

B. Het aangescherpte criterium laat onverlet dat bij overschrijding van de gedoogregels voor de handelsvoorraad in besluitvorming rekening zal worden gehouden met alle omstandigheden van het geval. Bijvoorbeeld betekent een kleine overschrijding van de handelsvoorraad niet automatisch dat de vergunning op Bibob-gronden zal worden ingetrokken. Op de verhouding tussen de Bibob-toets en strafbare feiten die zijn gerelateerd aan coffeeshops wordt nader ingegaan in het antwoord op vraag 3.

C. Nee. Voor meer toelichting wordt verwezen naar het antwoord op vraag 3 B.

D. Het handhavingsbeleid is ongewijzigd ten opzichte van het vorige beleid. Wanneer een te grote handelshoeveelheid (ten behoeve van de coffeeshop) wordt aangetroffen volgt in beginsel tijdelijke sluiting van de coffeeshop voor een periode van 13 weken. Na een 2e geconstateerde overtreding binnen 5 jaar volgt intrekking van de gedoogstatus. Bij de afweging of een dergelijke maatregel wordt opgelegd worden de ernst van de overtreding (de mate van overschrijding van de handelsvoorraad), de mate van verwijtbaarheid en overige relevante feiten en omstandigheden meegewogen. De maatregel moet proportioneel en evenredig zijn en dat wordt van geval tot geval beoordeeld. De uitkomst kan ook lichter zijn dan de regels die Eindhoven hanteert. Ik zie daarom geen aanleiding een gedifferentieerd sanctiestelsel te hanteren.

E. Zie het antwoord op vraag D.

3. Toepassing Wet Bibob

A. Het college dat aan een gedoogde exploitant van een coffeeshop een exploitatievergunning verleent, weet op dat moment dat deze noodgedwongen structureel de Opiumwet moet overtreden om de coffeeshop te kunnen exploiteren. Hoe ziet het college de toepassing van de Wet Bibob in relatie tot de achterdeurproblematiek?

B. In meerdere gemeenten (Den Haag, Tilburg, Den Bosch en Maastricht) maken burgemeesters in hun Bibob-beleid kenbaar hoe ze omgaan met de innerlijk tegenstrijdige karakter van het coffeeshopbeleid en de achterdeurproblematiek. Hoe kijkt het college naar die voorbeelden waar Bibob-beleid specifiek rekening houdt met de achterdeurproblematiek en in hoeverre is zij bereid het Bibob beleid rondom vergunningverlening/intrekking uit deze steden toe te passen in onze stad?

C. Hoe waarborgt het college dat de Wet Bibob niet wordt ingezet als middel om gedoogde coffeeshops indirect te sluiten?

D. Hoe kijkt het college naar de mogelijkheid om de tijdelijke gedoogbeschikking eerst voor vijf jaar af te geven en bij een volgende Bibob controle, die positief is, te verlenen voor 10 jaar? Dit scheelt de gemeente inzet in de capaciteit en de coffeeshophouders in leges.

Antwoord op vraag 3

A. In het belang van de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid is drugshandel strafbaar gesteld en worden coffeeshops alleen onder strikte voorwaarden gedoogd. Als een coffeeshopexploitant de Opiumwet overtreedt moet voor toepassing van de Wet Bibob verschil worden gemaakt tussen overtredingen/feiten die binnen het gedoogbeleid vallen en niet-gedoogde overtredingen/feiten. Gedoogde overtredingen zijn strafbare feiten (bijvoorbeeld de verkoop van drugs in de coffeeshop overeenkomstig de gedoogregels), maar tellen niet mee voor de bibob-toets. Zij mogen niet leiden tot een ernstig gevaar-conclusie of tot intrekking of weigering van een vergunning. Niet-gedoogde strafbare feiten, die dus die vallen buiten de grenzen van het gedoogbeleid, tellen wel mee. In het kader van de achterdeurproblematiek is bijvoorbeeld het aanhouden van stashes (meer dan 500 gram of buiten de coffeeshop) relevant voor de Bibob-beoordeling en kan bijdragen aan de conclusie dat sprake is van een ernstig gevaar. Dat de Wet Bibob op deze manier moet worden toegepast volgt uit vaste jurisprudentie van de Raad van State. Vanwege de belangen die door deze niet-gedoogde strafbare feiten kunnen worden aangetast is het terecht en in overeenstemming met vaste jurisprudentie om deze mee te nemen in de Bibob-toets. Zo kan beoordeeld worden of maatregelen nodig zijn om het faciliteren van dergelijke strafbare feiten te voorkomen. Het leidt echter niet automatisch tot een intrekking of weigering van een vergunning. Intrekking of weigering moeten in ieder geval voldoen aan het vereiste van proportionaliteit. Dit betekent dat altijd wordt beoordeeld of de mate van gevaar en de ernst van de strafbare feiten evenredig is aan een intrekking of weigering. Ook bijvoorbeeld de omvang van een aangetroffen handelsvoorraad en de locatie zijn daarbij van belang. Besluitvorming is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

B. Onderzoek naar de omgang met de achterdeur in relatie tot vergunningen in de genoemde gemeenten levert het volgende beeld op. Tilburg heeft in het coffeeshopbeleid opgenomen dat een vergunning in beginsel wel wordt verleend (dan wel niet zal worden ingetrokken), ook bij de Bibob-conclusie ernstig gevaar, als die conclusie uitsluitend is gebaseerd op strafbare feiten die, zoals het beleid stelt, "inherent zijn aan de exploitatie van de coffeeshop (de inkoop en aanvoer van voorraad en het aanhouden van een handelsvoorraad)". Dit geldt alleen als er geen sprake is van verwevenheid met georganiseerde of andere vormen van zware criminaliteit. Den Haag voert een soortgelijk beleid, waarbij strafbare feiten die samenhangen met de achterdeur (zoals frequente bevoorrading vanuit een stashplaats) in de Bibob-procedure alleen worden aangerekend als er sprake is van verwevenheid met georganiseerde of andere vormen van zware criminaliteit. Den Bosch heeft als uitgangspunt dat de achterdeurproblematiek niet wordt betrokken bij de verlening van een exploitatievergunning aan coffeeshops, met als argument dat elke coffeeshop moet worden bevoorraadt en het meenemen van deze feiten bij de beoordeling ertoe zou leiden dat geen enkele exploitant meer een exploitatievergunning ontvangt. Voor de gemeente Maastricht heeft onderzoek van het Bibob-beleid en het coffeeshopbeleid niet opgeleverd dat daarin een soortgelijke regeling is opgenomen.

Het beleid van Tilburg, Den Haag en Den Bosch heeft tot gevolg dat het aantreffen van handelsvoorraden drugs die qua omvang of locatie buiten het gedoogbeleid vallen, per definitie niet leidt tot intrekking of weigering van een vergunning, tenzij er verwevenheid met georganiseerde/zware criminaliteit is. Met zulk beleid wordt onvoldoende recht gedaan aan de belangen die daardoor kunnen worden geschaad. Buiten de gedoogregels vallende handelsvoorraden kunnen vanwege hun omvang, locatie of andere omstandigheden aanmerkelijke risico's voor de openbare orde en veiligheid met zich meebrengen. Dit zou dan enkel gevolgen kunnen hebben voor een vergunning als aannemelijk gemaakt kan worden dat er een verwevenheid is met georganiseerde of zware criminaliteit. In de praktijk zal dit niet altijd aannemelijk kunnen worden gemaakt, terwijl de genoemde risico's wel aan de orde kunnen zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan ripdeals en het gebruik van geweld. Het is dan ook niet wenselijk om beleidsmatig in algemene zin vast te leggen dat dergelijke strafbare feiten niet zullen leiden tot een intrekking of weigering van een vergunning op Bibob-gronden. Zoals in de

beantwoording van vraag 3A al is aangegeven bieden de Wet Bibob en het bibob-beleid op dit moment voldoende mogelijkheden om rekening te houden met alle omstandigheden van het geval, waaronder de omvang en de locatie van een aangetroffen handelsvoorraad drugs. Er is geen aanleiding om het Bibob-beleid op dit punt te wijzigen.

C. Het doel van de Wet Bibob is niet om gedoogde coffeeshops indirect te sluiten, maar om het faciliteren van niet-gedoogde overtredingen te voorkomen of beëindigen. Zoals in de antwoorden op de vragen 3 A en 3 B al is aangegeven wordt daarbij altijd beoordeeld of een weigering of intrekking van de vergunning evenredig is met de mate van gevaar en de ernst van strafbare feiten en in aanmerking genomen de bij de vergunning betrokken belangen. Intrekking of weigering is geen automatisme.

D. Zoals in de toelichting op de Beleidsregel Damoclesbeleid Enschede 2025 is aangegeven bevindt een coffeeshop-exploitatie zich in een criminogene positie, omdat de productie van softdrugs altijd verboden is gebleven. Dit brengt met zich mee dat direct of indirect criminele organisaties betrokken zijn bij coffeeshop-exploitaties. Daarmee onderscheidt de branche zich van andere (horeca)branches en daarom is het wenselijk om periodiek de rechtmatigheid van de exploitaties te beoordelen. Door deze beoordeling kunnen criminele en ondermijnende invloeden worden tegengegaan. Daarbij is ervoor gekozen om iedere 5 jaar een Bibob-toets en een toets op levensgedrag uit te voeren. Dit is een redelijke periode. Enerzijds kunnen coffeeshophouders in beginsel – en na het positief uitvallen van de toetsing – gedurende vijf jaren de exploitatie voortzetten, maar anderzijds wordt regelmatig genoeg een toetsing uitgevoerd. Gelet op de risico's van de branche wordt de in de vraagstelling voorgestelde periode van 10 jaar als te lang beoordeeld. De periode gedurende welke een Bibob-advies gebruikt mag worden is eveneens vastgesteld op 5 jaar. Mede gelet op het aantal coffeeshops is het beslag van de 5-jaarlijkse toetsing op de gemeentelijke capaciteit beperkt. Legeskosten zijn evenmin een reden om deze toetsing slechts eenmaal per 10 jaar uit te voeren.

4. Volksgezondheid, erfopvolging en openbare orde

A. Hoe ziet het college de relatie tussen strengere handhaving en mogelijke gevolgen voor volksgezondheid en openbare orde, zoals een verschuiving naar illegale handel (op straat)?

B. Wat is de reactie van het college op de noodkreet van de coffeeshophouders? Zij vragen om werkbare regels en lijken daarin geen onredelijke dingen te vragen.

C. Welke ruimte ziet het college om overdracht op de 1e graad toe te staan, voor de coffeeshops die nu een vergunning hebben? Dus, de bestaande coffeeshops krijgen eenmalig de vrijstelling de vergunning over te dragen op (gehuwde) partner of 1e graad familieleden. Aangezien het afschaffen van de erfopvolging ten tijde van de oprichting van deze familiebedrijven niet bestond.

D. Hoe ziet het college het risico op controle, opgebouwde overlegstructuren, afspraken, duidelijkheid, betrouwbaarheid en veiligheid wanneer de vergunning door de loting voor iedereen ineens bereikbaar wordt?

E. Kan het college toezeggen dat dit gewijzigde beleid eind 2025 geëvalueerd wordt samen met de coffeeshophouders, de politie, handhaving, verslavingszorg en de gemeente? En, dat deze evaluatie gedeeld wordt met de raad zodat zij haar controlerende rol goed kan uitoefenen?

F. Kan het college toezeggen dat zij de coffeeshophouders, die zich nu verenigd hebben, koppelt aan het stadsdeelmanagement Centrum en aan de Binnenstadmanager van de SBME?

G. Hoe gaat het college zorgen voor een goede balans tussen de controlerende en kaderstellende rol van de raad en het feit dat het een burgemeestersbevoegdheid is? Diverse partijen hebben zorgen dat er nu teveel macht en bevoegdheid zit bij één positie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het beoordelen van 'levensgedrag'. Dit college zegt ter goede trouw te zijn richting de coffeeshops, echter, na dit college zitten er anderen die het aangepaste beleid anders uit kunnen leggen.

H. Kan het college voorbeelden geven die vallen onder de categorie 'ordeverstoring', aangezien dit beschreven staat in de beoordeling op 'goed levensgedrag'. Een ieder kan 'ordeverstoring' anders uitleggen, zeker als er geen oordeel van een rechter onder hoeft te liggen. Dat is onwenselijk omdat het onduidelijkheid en willekeur in de hand werkt. Coffeeshophouders én personeel moeten duidelijk weten waar ze aan moeten voldoen, anders is het onwerkbaar.

I. Gaat het college alle horecabedrijven op dezelfde manier controleren op levensgedrag? Dus ook bij bars, clubs, restaurants? Waarom wel of niet?

Antwoord op vraag 4

A. Zoals hiervoor al aangegeven is van strengere handhaving ten opzichte van het vorige beleid geen sprake. Het is dan ook niet de verwachting dat het beleid negatieve gevolgen heeft voor de volksgezondheid of de openbare orde en veiligheid. Indien we zien dat daarvan sprake is wordt de oorzaak onderzocht, en worden zo nodig aanvullende maatregelen getroffen.

B. Het is aan coffeeshophouders om ervoor te zorgen dat de gedoogregels worden nageleefd. Zo is het al een lang bestaand gegeven dat de maximaal toegestane handelshoeveelheid softdrugs 500 gram is wanneer men een coffeeshop exploiteert of wil gaan exploiteren. Ook zijn er geen bezwaren gehoord tegen het feit dat om de 5 jaar opnieuw een gedoogbeschikking moet worden aangevraagd en opnieuw een Bibob- toets en een beoordeling op levensgedrag plaatsvindt, zoals in het nieuwe beleid is bepaald.

C. Drugshandel is strafbaar, alleen onder strikte voorwaarden en criteria wordt van handhavend optreden daartegen afgezien en wordt de verkoop vanuit coffeeshops gedoogd. De gedoogstatus wordt altijd al alleen aan natuurlijke personen afgegeven, die moeten voldoen aan strikte voorwaarden en kwaliteitscriteria. Persoonsgebonden criteria zijn daarbij van doorslaggevend belang. Om die reden is de gedoogstatus niet overdraagbaar. In zowel het oude als nieuwe beleid is opgenomen dat de gedoogstatus vervalt in geval van het overlijden van de exploitant, dit alles is geen novum.

De gedoogstatus is daarmee persoonsgebonden en niet zaaksgebonden. Een bijschrijving van een persoon op de coffeeshoplijst van een bestaande coffeeshop is om die reden dus niet mogelijk, daarmee zou feitelijk een zaaksgebonden (vergunning)stelsel worden gecreëerd.

De reden om de gedoogstatus persoonsgebonden te verlenen is verder dat het aantal te gedogen coffeeshops gemaximeerd is (in het huidige beleid op maximaal 8). Er is sprake van een schaars vergunningstelsel. Wanneer het aantal coffeeshops tot onder 8 daalt moet het ter voorkoming van oneerlijke mededinging voor iedere (serieuze) kandidaat mogelijk zijn mee te dingen naar een gedoogstatus om een coffeeshop te exploiteren. Wanneer de gedoogstatus - al dan niet eenmalig - wel overdraagbaar of zaaksgebonden zou zijn zal het beoogde aantal van maximaal 8 coffeeshops niet worden bereikt.

D. Zoals onder antwoord C aangegeven wordt de gedoogstatus via het lotingssysteem alleen verleend wanneer wordt voldaan aan strikte voorwaarden en kwaliteitscriteria. Mede naar aanleiding van vragen daarover vanuit uw raad wordt aan die voorwaarden en criteria verdere invulling gegeven. Ik neem daarbij ook ervaringen van andere gemeenten mee. Kandidaten zullen in ieder geval met een realistisch ondernemersplan moeten komen en aantoonbare kwaliteiten moeten hebben om een coffeeshop te kunnen exploiteren.

E. U zult middels de jaarrekening 2025 worden geïnformeerd over het coffeeshopbeleid. Op het moment dat er ruimte komt voor een nieuwe coffeeshop wordt het beleid geëvalueerd om te komen tot een nieuwe coffeeshop-exploitatie, daarover wordt u geïnformeerd.

F. In april treden we in overleg met de coffeeshophouders over de vraag in welke vorm een periodiek overleg kan worden ingevuld. Daarbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheden van aansluiting bij bestaande gremia zoals de verenigde horeca en de verenigde binnenstadondernemers.

G. De beleidsregel beoordeling levensgedrag is juist vastgesteld om transparant te zijn over de wijze waarop de burgemeester en het college invulling geven aan de beoordeling of een persoon op verantwoorde wijze leiding kan geven aan de exploitatie van onder andere een horecabedrijf (waaronder een coffeeshop ook valt). In de toelichting, onderdeel uitmakend van

deze beleidsregel, hebben we het beoordelingskader opgenomen, waarmee wordt gewaarborgd dat de aanwezige beoordelingsruimte niet tot willekeur leidt:

De burgemeester beschikt op grond van jurisprudentie over beoordelingsruimte bij de invulling van het 'slecht levensgedrag-criterium'. Deze beoordelingsruimte is niet in strijd met (artikel 10 van) de Dienstenrichtlijn, mits voldaan wordt aan een aantal randvoorwaarden die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de uitspraak van 25 mei 2022, onder elkaar heeft gezet. De randvoorwaarden zijn dat bij de beoordeling van het levensgedrag:

- alleen feiten en omstandigheden mogen worden betrokken die relevant zijn voor de exploitatie van een horecabedrijf;
- voor de betrokkene vooraf kenbaar moet zijn dat hij, gezien de relevante feiten en omstandigheden die bij het levensgedrag worden betrokken, niet aan die voorwaarde voldoet. Het moet gaan om gedragingen waarvan het voor een ieder evident is dat daarmee niet aan de voorwaarde omtrent het levensgedrag is voldaan;
- de toepassing van de voorwaarde dat een betrokkene niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is, mag op grond van het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel niet verder gaan dan nodig is om te waarborgen dat horecabedrijven worden geëxploiteerd op een wijze die geen gevaar oplevert voor de veiligheid, de openbare orde en het woon- en leefklimaat. Dit betekent dat geringe feiten en omstandigheden die te maken hebben met het levensgedrag op zichzelf gezien niet mogen meewegen en dat feiten en omstandigheden die wel kunnen leiden tot het oordeel 'slecht levensgedrag' niet gedurende een onredelijke lange periode in de weg mogen blijven staan.

H. Met openbare orde wordt in het algemeen geduid op een ordentelijk verloop van het maatschappelijk leven in de openbare ruimte. Bij schending van de openbare orde gaat het in bijna alle gevallen om algemeen verbindende voorschriften op overtreding waarvan een straf staat, denk aan vernieling of mishandeling (strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht) of het overtreden van een alcoholverbod uit de Algemene Plaatselijke Verordening. Steeds wordt de ernst van de ordeverstoring meegewogen. Zo zal een enkele overtreding van het verbod op 'wildplassen' niet tot de conclusie 'slecht levensgedrag' leiden, overtreding van het verbod op drugshandel in de openbare ruimte zal daarentegen zwaar meewegen bij de beoordeling. Dit alles binnen de kaders van de beleidsregel.

I. Ja, alle exploitanten en leidinggevenden van een horecabedrijf waarvoor een alcohol- of non-alcoholvergunningplicht geldt worden op eenzelfde wijze beoordeeld op levensgedrag. Dit geldt eveneens voor exploitanten en leidinggevenden van een smart-, head- of giftshop, een seksinrichting of escortservice, vechtsportevenementen en wanneer kansspelautomaten worden geëxploiteerd. De beoordeling vindt plaats bij de aanvraag voor een vergunning of bij tussentijdse wijzigingen van leidinggevenden.

Enschede, 1 april 2025

Burgemeester en Wethouders van Enschede,
de loco-Secretaris, de Burgemeester,

E.A. Smit

R.W. Bleker