

**Memo**

Fysieke Leefomgeving

Telefoon (038) 498 4166

Aan Leden van de gemeenteraad

Kopie aan W. Wisser, A. Verhagen, M. Ivens, W. Hutterd

Van Nathalie Gruben

Datum 1 mei 2019

Onderwerp Schriftelijke toelichting n.a.v.  
raadsinformatieplein uitgangspunten  
coffeeshopbeleid.

**Inleiding**

Op maandag 15 april jongstleden is er op het verzoek van uw raad een raadsinformatieplein geweest over de uitgangspunten van het coffeeshopbeleid. Naar aanleiding van deze bijeenkomst heb ik toegezegd voor de debatronde met een nadere schriftelijke toezegging te komen op:

1. het principe van de schaarse vergunning, en;
2. de overwegingen om coffeeshops niet toe te staan op industrieterreinen.

Voor de beantwoording van deze vragen is er gebruik gemaakt van adviezen van de stadsadvocaat, politie, juridisch planoloog, stedenbouwkundige, adviseurs Openbare Orde en Leefbaarheid en juridisch adviseurs Toezicht en Handhaving.

**Toelichting***Schaarse vergunningenstelsel:*

Van een stelsel van schaarse vergunningen is sprake als dat de volgende vier kenmerken combineert:

1. Het is een publiekrechtelijke regeling,
2. dat strekt tot het in een bepaald geografisch gebied beperken van een bepaalde activiteit tot één of meer gegadigden,
3. het aantal vergunningen is beperkt, en
4. beïnvloedt kansen van anderen op de activiteit.

Het juridisch kader voor het verlenen van een gedoogbeschikking voor een coffeeshop is opgenomen in het door de burgemeester vastgestelde "Drugsbeleid gemeente Zwolle". Dit beleid is op 12 september 2013 in werking getreden. In dit beleid is o.a. bepaald dat er maximaal 5 coffeeshops in de gemeente gevestigd mogen worden, dat een gedoogbeschikking voor onbepaalde tijd wordt afgegeven en dat er een wachtlijst wordt gehanteerd van personen die schriftelijk hebben aangegeven in aanmerking te willen komen voor een gedoogbeschikking voor een coffeeshop. Het coffeeshopbeleid is onderdeel van het drugsbeleid gemeente Zwolle en is ruim 5 jaar oud.

Sinds een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 2 november 2016, over een schaarse vergunning voor een speelautomatenhal, is geldende jurisprudentie dat het bestuur om gelijke kansen te realiseren een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot

Datum

1 mei 2019

de beschikbaarheid van een vergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdvak en de toe te passen criteria. De gemeente dient tijdig en voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure duidelijkheid te scheppen door informatie over deze aspecten bekend te maken via een zodanig medium dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen. In de uitspraak wordt dus uitgegaan van het gelijkheidsbeginsel.

Ik stel mij op het standpunt dat in de gemeente Zwolle een gedoogbeschikking voor een coffeeshop een schaarse vergunning is. Door het hanteren van een maximumstelsel van 5 coffeeshops, met daarbij een wachtlijst, is de gedoogbeschikking in de gemeente (op grond van beleidsmatige redenen) een schaars recht geworden. Met dit recht wordt het verbod om bepaalde handelingen te verrichten - in dit geval artikel 13b Opiumwet - opzij gezet. Het aantal aanvragen c.q. gegadigden overtreft ook het aantal beschikbare plekken. Het feit dat er een (Europees) verbod geldt voor de verkoop van softdrugs, maakt niet dat er niet gesproken kan worden van schaarse vergunningen waarbij bij de verdeling van deze vergunningen het gelijkheidsbeginsel in acht moet worden genomen. Het gelijkheidsbeginsel heeft een zelfstandige grondslag in het Nederlandse recht. Dit betekent dat dit beginsel moet worden toegepast bij de verdeling van schaarse vergunningen, ongeacht de vraag of hierop (tevens) de verplichtingen uit het Europese recht van toepassing zijn.

Aan de rechtsnorm van schaarse vergunningen dient het bestuursorgaan zich in beginsel te houden bij het verlenen van een schaarse vergunning dus ook bij de verlening van een gedoogbeschikking voor een coffeeshop.

#### *Geen coffeeshops op industrieterreinen*

Het verzoek was om uitgebreider te onderbouwen waarom ik van mening ben dat er geen coffeeshops in Zwolle op de industrieterreinen moeten komen. Onderstaande punten a. t/m e. schetsen een onderbouwing vanuit de verschillende disciplines.

#### *a. Planologische (on)mogelijkheden*

Een coffeeshop wordt ingedeeld in de sector Horeca en niet in de sector Detailhandel en ambachten. Dat een coffeeshop ook functioneert als verkooppunt van cannabis producten die elders worden geconsumeerd, doet volgens vaste jurisprudentie niet af aan de omstandigheid dat een coffeeshop overigens naar uiterlijk en inrichting bestemd is als een lokaliteit waar – al dan niet gecombineerd met frisdrank, koffie of thee – cannabisproducten kunnen worden gebruikt en waar gelegenheid bestaat voor ontmoeting.

Daarnaast staat op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling vast dat een coffeeshop - de verkoop van (verboden) softdrugs - niet in planologisch opzicht kan worden gereguleerd, zodat moet worden aangehaakt bij een vergelijkbare legale functie (uitspraak van de Afdeling van 20 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8878).

Om een coffeeshop te kunnen vestigen in een pand moet er een horecabestemming op het pand zitten. Dat is de legale bestemming waaronder een coffeeshop kan worden geëxploiteerd in Zwolle. Op de bedrijventerreinen in Zwolle is dit niet het geval en de vestiging van een coffeeshop op bedrijventerreinen is niet passend in welke visie dan ook. Ook detailhandel wordt op bedrijventerreinen niet toegestaan. Hiertegen is ook opgetreden afgelopen jaren door de gemeente. Er zou een precedentwerking ontstaan als er ineens medewerking wordt verleend aan het afwijken van het bestemmingsplan

Datum

1 mei 2019

om een horecabestemming op een bedrijventerrein te realiseren voor een coffeeshop. Dit zou een aanleiding kunnen zijn om ook andere functies te heroverwegen. Er is juist uitgesproken dat dit niet wenselijk is.

Het aantrekken van grote groepen personen op een bedrijventerrein is vanuit goede ruimtelijke ordening en externe veiligheid een groot aandachtspunt. In het algemeen zijn de bedrijven op een bedrijventerrein in de avonduren gesloten. De werkzaamheden van een coffeeshop zijn dan uit het zicht. In een woon/werkomgeving is hier minder snel sprake van. In zo'n gebied (zeker in en rondom de binnenstad) is vaak al meer toezicht aanwezig. Denk aan surveillerende agenten of het aanwezige cameratoezicht. In de huidige context is parkeren nu al een knelpunt op onze bedrijventerreinen. Door de ligging van een coffeeshop op een industrieterrein zullen veel klanten met de auto komen. Dit levert een extra belasting op de bestaande knelpunten op onze bedrijventerreinen.

*b. Advies politie*

Vanuit de politie wordt verwacht dat verplaatsing uit de binnenstad qua overlast voor burgers een positief beeld zou kunnen geven, maar niet voor ondernemers in de nieuwe omgeving. Qua veiligheid wordt meer criminaliteit verwacht (vereist meer beveiligingsmaatregelen door minder sociale controle en kans op rip-deals) in en nabij een coffeeshop op een bedrijventerrein. Een coffeeshop op een bedrijventerrein zal een ander publiek trekken, wordt door de politie verwacht.

*c. Conclusie verplaatsing coffeeshop binnenstad Amsterdam naar industrieterrein*

Er is gebruik gemaakt van het rapport monitor 2<sup>e</sup> verplaatsing coffeeshop Amsterdam, februari 2017, van bureau Intraval. Dit bureau heeft een monitor uitgevoerd voor de tweede verplaatsing van een coffeeshop van de binnenstad naar een industrieterrein. In Amsterdam werden vijf coffeeshops in het kader van de pilot verplaatsing coffeeshops verplaatst naar een nieuwe locatie in Amsterdam. Interessant is om te vermelden dat Amsterdam 164 coffeeshops heeft om 5 in Zwolle. Hiervoor heeft Intraval voorafgaand aan de verplaatsing een nulmeting verricht, een vervolgmeting gehouden en tot slot een tweede vervolgmeting uitgevoerd. Er zijn observaties uitgevoerd en enquêtes afgenomen bij omliggende bedrijven. Hieruit kan o.a. het volgende worden geconcludeerd:

- De shop lijkt nieuwe bezoekers te hebben aangetrokken ten opzichte van de oude locatie in het centrum van Amsterdam. De meeste bezoekers hebben de shop op de oude locatie nooit bezocht. Het zijn echter geen nieuwe gebruikers. De bezoekers gaan bijna altijd direct weg na de aankoop van hasj of wiet. De meesten zijn van buiten Amsterdam afkomstig en komen met de auto of motor. Dit kan logischerwijs verklaard worden door de ligging van de coffeeshop naast een snelweg buiten het centrum van Amsterdam.
- De opening van de coffeeshop op de nieuwe locatie heeft niet geleid tot een toename in overlast en onveiligheidsgevoelens bij medewerkers van de bedrijven in de directe omgeving.
- Na de opening van de coffeeshop is een toename te zien in zowel foutgeparkeerde auto's als fietsen en scooters die buiten de rekken zijn geplaatst. Sommige bezoekers parkeren hun auto aan de voorzijde van de

Datum 1 mei 2019

shop, terwijl hier geen gemarkeerde parkeerplaatsen zijn. Ook zijn er geen stalmogelijkheden voor fietsen en scooters.

*d. Overige overwegingen*

Doordat er in Zwolle (en in heel Nederland) coffeeshops zijn is er (veel) minder sprake van straathandel. Straathandel is voor een deel gewoonweg niet nodig, omdat je er legaal en op makkelijke wijze in een coffeeshop aan kan komen. De samenwerking met de lokale coffeeshops is uitstekend. Door de centrale ligging van de coffeeshops in het hart van de stad is er ook sprake van sociale controle. In het algemeen wordt er weinig tot geen overlast ervaren van de coffeeshops. Dit sluit ook aan bij het landelijke beeld. Op een bedrijventerreinterrein zal deze sociale controle beduidend minder zijn. Ook is het de vraag of verplaatsing naar het bedrijventerrein het beoogde effect oplevert nu uit onderzoek blijkt dat de vaste klanten niet één op één meegaan naar de nieuwe locatie maar verplaatsing naar een bedrijventerrein juist nieuwe klanten oplevert die door de makkelijke ligging van bedrijventerreinen nabij de snelweg ook niet uit de omgeving afkomstig hoeven te zijn. Dit was wel één van de overwegingen om 5 coffeeshops toe te staan in Zwolle: voor overwegend eigen inwoners om de hierboven genoemde redenen. Dit zou betekenen dat de vaste klanten hun heil zoeken bij de vier overige coffeeshops waardoor de druk op die omgeving toeneemt of gebruik gaan maken van niet legale verkooppunten.