

Tom Reerink

Van: Antwoord
Verzonden: woensdag 9 november 2011 10:09
Aan: DIV_helpdesk
Onderwerp: FW: Ingezonden stuk tav B&W en Gemeenteraad joep@voc-nederland.org
Bijlagen: Brief Mr. Beckers over clubs.pdf; Brief Opstellen gedoogcriteria coffeeshops.pdf;
Brief VOC aan raadsleden 8_11_2011.pdf

Hoi collega,

Wil jij deze e-mail registreren?

Alvast bedankt,
Mvg
Michèle

Van: joep@voc-nederland.org [mailto:joep@voc-nederland.org]
Verzonden: dinsdag 8 november 2011 17:48
Aan: Antwoord
Onderwerp: Ingezonden stuk tav B&W en Gemeenteraad

Geachte heer mr. B. Nijman

Hierbij verzoek ik u vriendelijk om deze brief met twee bijlages aan alle leden van het college van B&W en de gemeenteraad van Haarlem te verspreiden en deze in te brengen als ingezonden stuk in de eerstvolgende vergadering.

Met vriendelijke groet

Joep Oomen
Vereniging voor Opheffing van het Cannabisverbod

Eindhoven, 8 november 2011

Geacht raadslid,

Namens de Vereniging voor Opheffing van het Cannabisverbod (VOC) vragen wij uw aandacht voor het volgende. Op 26 oktober heeft minister Opstelten een brief over de aanscherping van de gedoogcriteria voor coffeeshops naar de Tweede Kamer gestuurd. De minister vraagt coffeeshopgemeenten spoedig hun beleidsnota's aan te passen. Daarmee komt ook de (financiële) aansprakelijkheid bij de gemeenten te liggen en dat kan flinke risico's inhouden.

Een concreet voorbeeld is de 'zaak Josemans' over rechtsgeldigheid van het ingezetenen criterium voor coffeeshops in Maastricht. Deze procedure ging in 2006 van start en pas dit jaar werd de gemeente in het ongelijk gesteld. Als de betreffende coffeeshop in 2006 daadwerkelijk gesloten was, zou dat een enorme schadeclaim voor de gemeente Maastricht hebben opgeleverd. Het is daarom zaak dat gemeenten goed weten wat de consequenties zijn van de invoering van de nieuwe maatregelen.

Veel zaken worden in Opsteltens brief niet benoemd. Gelet op de jurisprudentie zullen bij een eventuele

rechtszaak gemeenten nu wél verplicht worden alle alternatieve, minder zwaarwegende maatregelen voor toepassing van een ingezetenen criterium te beproeven. Het EU Hof heeft in haar vonnis aangenomen dat dit in Maastricht is gebeurd, maar in werkelijkheid zijn deze maatregelen helemaal niet beproefd. Bovendien spreekt het Hof over overlast door drugtoerisme, niet over een algemeen streven naar “kleinere en meer beheersbare coffeeshops”, zoals Opstelten nu voor ogen staat. Kan ook dit nieuwe criterium de rechterlijke redelijkheidstoets doorstaan? De minister geeft de gemeenten hiervoor geen enkel handvat.

Waarom worden de maatregelen wel in het zuiden maar (nog) niet in de rest van ons land ingevoerd? Is dat wel toegestaan? Waar blijven de gevraagde toelichtingen op de handhaving? Hoe zit het met privacy gevoelige gegevens? Door omzetsdaling van de coffeeshops en verminderde bestedingen van buitenlandse bezoekers voor de lokale economie, komt er bij de gemeenten straks aanzienlijk minder geld binnen, terwijl er veel meer geld aan handhaving besteed zal moeten worden. Wie betaalt deze rekening?

U ziet, er liggen nog veel onbeantwoorde vragen. Als bijlage voegen wij daarom een reactie toe van advocaat en drugsbeleidspecialist Mr. Beckers en de brief van minister Opstelten. In Beckers' analyse worden de gemeentelijke valkuilen en risico's helder en gemotiveerd beschreven. Op onze website vindt u uitgebreide informatie over de VOC, onze doelstellingen en onze visie op rechtvaardig en rationeel cannabisbeleid: www.voc-nederland.org.

Wij zijn van harte bereid aanvullende informatie te verstrekken. U kunt ons bereiken per mail: info@voc-nederland.org
per telefoon: 040-2572818 (Derrick Bergman), 0032-495122644 (Joep Oomen)

Met vriendelijke groet, namens de VOC,

Derrick Bergman, Joep Oomen
Vereniging voor Opheffing van het Cannabisverbod

--

Joep Oomen
VERENIGING VOOR OPHEFFING VAN HET CANNABISVERBOD
Tel. +32 495 122 644
info@voc-nederland.org - www.voc-nederland.org

Dit e-mailbericht is alleen bestemd voor de geadresseerde(n).

Gebruik door anderen is niet toegestaan.

Indien u niet de geadresseerde(n) bent wordt u verzocht de verzender hiervan op de hoogte te stellen en het bericht te verwijderen.

Door de elektronische verzending kunnen aan de inhoud van dit bericht geen rechten worden ontleend.



Denk svp aan uw verantwoordelijkheid voor het milieu. Bedenk voordat u deze e-mail gaat printen of u wel echt een afdruk nodig heeft.



Eindhoven, 8 november 2011

Geacht raadslid,

Namens de Vereniging voor Opheffing van het Cannabisverbod (VOC) vragen wij uw aandacht voor het volgende. Op 26 oktober heeft minister Opstelten een brief over de aanscherping van de gedoogcriteria voor coffeeshops naar de Tweede Kamer gestuurd. De minister vraagt coffeeshopgemeenten spoedig hun beleidsnota's aan te passen. Daarmee komt ook de (financiële) aansprakelijkheid bij de gemeenten te liggen en dat kan flinke risico's inhouden.

Een concreet voorbeeld is de 'zaak Josemans' over rechtsgeldigheid van het ingezetenen criterium voor coffeeshops in Maastricht. Deze procedure ging in 2006 van start en pas dit jaar werd de gemeente in het ongelijk gesteld. Als de betreffende coffeeshop in 2006 daadwerkelijk gesloten was, zou dat een enorme schadeclaim voor de gemeente Maastricht hebben opgeleverd. Het is daarom zaak dat gemeenten goed weten wat de consequenties zijn van de invoering van de nieuwe maatregelen.

Veel zaken worden in Opstelten's brief niet benoemd. Gelet op de jurisprudentie zullen bij een eventuele rechtszaak gemeenten nu wél verplicht worden alle alternatieve, minder zwaarwegende maatregelen voor toepassing van een ingezetenen criterium te beproeven. Het EU Hof heeft in haar vonnis aangenomen dat dit in Maastricht is gebeurd, maar in werkelijkheid zijn deze maatregelen helemaal niet beproefd. Bovendien spreekt het Hof over overlast door drugtoerisme, niet over een algemeen streven naar "kleinere en meer beheersbare coffeeshops", zoals Opstelten nu voor ogen staat. Kan ook dit nieuwe criterium de rechterlijke redelijkheidstoets doorstaan? De minister geeft de gemeenten hiervoor geen enkel handvat.

Waarom worden de maatregelen wel in het zuiden maar (nog) niet in de rest van ons land ingevoerd? Is dat wel toegestaan? Waar blijven de gevraagde toelichtingen op de handhaving? Hoe zit het met privacy gevoelige gegevens? Door omzetting van de coffeeshops en verminderde bestedingen van buitenlandse bezoekers voor de lokale economie, komt er bij de gemeenten straks aanzienlijk minder geld binnen, terwijl er veel meer geld aan handhaving besteed zal moeten worden. Wie betaalt deze rekening?

U ziet, er liggen nog veel onbeantwoorde vragen. Als bijlage voegen wij daarom een reactie toe van advocaat en drugsbeleidspecialist Mr. Beckers en de brief van minister Opstelten. In Beckers' analyse worden de gemeentelijke valkuilen en risico's helder en gemotiveerd beschreven. Op onze website vindt u uitgebreide informatie over de VOC, onze doelstellingen en onze visie op rechtvaardig en rationeel cannabisbeleid: www.voc-nederland.org.

Wij zijn van harte bereid aanvullende informatie te verstrekken. U kunt ons bereiken
per mail: info@voc-nederland.org
per telefoon: 040-2572818 (Derrick Bergman), 0032-495122644 (Joep Oomen)

Met vriendelijke groet, namens de VOC,

Derrick Bergman, Joep Oomen
Vereniging voor Opheffing van het Cannabisverbod

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Veiligheid en Bestuur

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
2011-2000479281

Datum 26 oktober 2011
Onderwerp Aanscherping gedoogcriteria coffeeshops

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Bij brief van 27 mei 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 24 077, nr. 259) heeft het kabinet de recente ontwikkelingen in - en de voorgenomen aanscherping van - het drugsbeleid uiteengezet. Het kabinet heeft in deze brief tevens aangegeven op welke wijze deze nieuwe impuls aan het coffeeshopbeleid wordt gegeven. In voorliggende brief ga ik - mede namens de Minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport - nader in op de voorgenomen aanscherping van de landelijke kaders van het nieuwe coffeeshopbeleid en de bijbehorende verantwoordelijkheden. Dit mede gelet op het voornemen van uw Kamer met het kabinet een integraal debat over het drugsbeleid te voeren en de in dit kader te treffen voorbereidingen.

I. Voornemen kabinet

Het kabinet staat voor een daadkrachtige aanpak van drugsgerelateerde overlast en (georganiseerde) criminaliteit. Er zal een einde worden gemaakt aan het huidige "open-deur-beleid". Coffeeshops moeten kleiner en meer beheersbaar worden gemaakt. De aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers uit het buitenland moet worden teruggedrongen. Middelengebruik van minderjarigen wordt sterk tegengegaan en met name kwetsbare jongeren worden beschermd tegen drugsgebruik.

II. Aanpassing gedoogcriteria

De Aanwijzing Opiumwet vormt het landelijke kader voor het coffeeshopbeleid. Deze Aanwijzing wordt per 1 januari 2012 als volgt gewijzigd.

Huidig kader

In de huidige Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie zijn de volgende gedoogcriteria opgenomen.

A: geen affichering: dit betekent geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit;
H: geen harddrugs: dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht worden;

Datum
26 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000479281

O: geen overlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de 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 het cannabisgebruik onder jongeren is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van 18 jaar¹.

G: geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= 5 gram).

Onder "transactie" wordt begrepen alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.

Tijdpad

Per 1 januari 2012 zal de Aanwijzing Opiumwet (2011AO13)² zijn gewijzigd met het oog op bovengenoemde aanscherping van het coffeeshopbeleid. De wijziging houdt in dat per 1 januari 2012 de huidige gedoogcriteria worden aangevuld met het besloten clubcriterium en het ingezetenen criterium. Met dit aangescherpte coffeeshopbeleid wordt allereerst ervaring opgedaan in de drie zuidelijke provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland. Dit gezien de acute problematiek die zich in het zuiden voordoet; de overlast van het drugstoerisme in grensgemeenten en de problematiek in relatie tot georganiseerde criminaliteit in Noord-Brabant.

Met de coffeeshopgemeenten uit deze provincies zullen door de Minister van Veiligheid en Justitie afspraken worden gemaakt over de handhaving van de aanvullende gedoogcriteria. Eén jaar (voorzien per 1 januari 2013) na deze start zal het nieuwe coffeeshopbeleid over de rest van het land worden uitgerold³. Zoals gesteld in de brief van 27 mei 2011 zullen de lokale, regionale en landelijke (neven)effecten van het nieuwe coffeeshopbeleid scherp worden gevolgd. Met de ervaringen uit de start in het zuiden kan bij de landelijke uitrol worden geanticipeerd op de mogelijke neveneffecten van het nieuwe coffeeshopbeleid.

Het afstandscriterium wordt per 1 januari 2014 in de Aanwijzing Opiumwet opgenomen. Dit houdt in dat per 1 januari 2014 in het gehele land geen coffeeshops binnen 350 meter van scholen mogen staan. Dit om de zichtbaarheid van coffeeshops voor scholieren te verkleinen. Door de aankondiging daarvan vóór 1 januari 2012 ontstaat een overgangstermijn van 2 jaar die coffeeshopexploitanten en gemeenten in staat stellen zich op deze situatie voor te bereiden. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat voorafgaand aan de datum van 1 januari 2014 in het kader van nieuw te verlenen vergunningen en verplaatsingen van coffeeshops door gemeenten al rekening wordt gehouden met dit afstandscriterium.

¹ In het kader van huisregels kan de coffeeshophouder eisen dat men zich legitimeert bij toetreding tot de coffeeshop.

² www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/drugs/

³ Voor de rest van het land blijven de huidige AHOJG-criteria tussen de start in de drie zuidelijke provincies en de verdere landelijke uitrol van kracht.

Datum
26 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000479281

Nieuw kader

Het aangescherpte gedoogbeleid zal naast de bestaande gedoogcriteria het volgende omvatten:

Vanaf 1-1-2012 (zuiden) / 1-1-2013 (rest van het land)

- Coffeeshops worden besloten clubs uitsluitend toegankelijk voor leden.
- Een coffeeshop heeft maximaal 2000 leden.
- Geen lidmaatschap van de besloten club voor anderen dan ingezetenen van 18 jaar of ouder van Nederland.

Per 1-1-2014

- De minimale afstand tussen coffeeshops en scholen bedraagt 350 meter.

Besloten clubs:

Coffeeshops zijn besloten clubs, alleen voor meerderjarige ingezetenen van Nederland toegankelijk.⁴ Toegang tot de coffeeshop kan uitsluitend worden verleend na het tonen van een geldig identiteitsbewijs en op basis van lidmaatschap van die coffeeshop. Het ledenbestand per coffeeshop omvat maximaal 2000 leden.

Lidmaatschap:

Het lidmaatschap van een coffeeshop kan uitsluitend worden verleend na het tonen van een geldig identiteitsbewijs en een bewijs dat de aanvrager ingezetene van Nederland is. Het lidmaatschap wordt in de vorm van een clubpas verleend door de coffeshopexploitant. De coffeshopexploitant houdt een controleerbare ledenlijst bij.

Afstandscriterium coffeshops – scholen:

Om de afstand te meten geldt de reël af te leggen afstand te voet over de openbare weg tussen de voordeur van de coffeshop tot de hoofdingang van de school. Onder scholen wordt verstaan scholen waar uitsluitend of mede voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs wordt gegeven.

III. Het nieuwe coffeshopbeleid: handhaving en verantwoordelijkheden

Toezicht op naleving van het coffeshopbeleid vergt een goed samenspel tussen gemeenten, politie en OM. De lokale driehoek (burgemeester, politie en OM) vult het beleid concreet in en stelt prioriteiten bij de dagelijkse handhaving. Het lokale bestuur stelt het coffeshopbeleid binnen de door de rijksoverheid gestelde algemene kaders op en voert de regie. De landelijke kaders zijn de Opiumwet en de gedoogcriteria zoals vastgelegd in de (te wijzigen) Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie (2011AO13). Onder deze voorwaarden wordt de verkoop van cannabis in coffeshops gedoogd.

Het is aan de coffeshopexploitant om aan de gedoogcriteria te voldoen en daaraan volledig uitvoering te geven.

⁴ In het navolgende wordt nader ingegaan op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 juni 2011 betreffende het ingezetenen criterium en de landelijke toepassing daarvan.

Datum
26 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000479281

De handhaving van de gedoogcriteria ligt – zoals nu ook reeds het geval is – primair bij de burgemeester in de uitoefening van zijn sluitingsbevoegdheid ex artikel 13b van de Opiumwet. Dit is doorgaans een zeer doeltreffend instrument aangezien dit (het voortbestaan van) de coffeeshop treft. Het strafrechtelijk optreden is gericht op de dader. De strafrechtelijke handhaving door het Openbaar Ministerie is een belangrijk sluitstuk op de bestuurlijke handhaving door de gemeente.

Gemeenten dienen hun exploitatievergunningen⁵, hun gedoogbeschikkingen/verklaringen en hun coffeeshopbeleid – mede in het kader van de uitoefening van artikel 13b Opiumwet - tijdig in overeenstemming te brengen met de gewijzigde Aanwijzing Opiumwet.

IV. Nadere toelichting uitspraak Raad van State/ landelijke toepassing ingezetenen criterium

In voornoemde brief van 27 mei 2011 is aangegeven dat het toepassen van het ingezetenen criterium bij de toegangverlening tot coffeeshops mede afhankelijk was van een uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Die uitspraak is op 29 juni 2011 gedaan (LJN: BQ9684) hetgeen aanleiding is om nader uiteen te zetten hoe de (landelijke) toepassing van het ingezetenen criterium gestalte zal krijgen (zie onderstaand kader).

Samenvatting

Kort samengevat houdt deze uitspraak in, dat een ingezetenen criterium voor coffeeshops verenigbaar is met het Unierecht en met de Grondwet, mits daarvoor objectieve rechtvaardigingsgronden bestaan, maar dat regeling daarvan met inachtneming van de Opiumwet dient te geschieden. Dit betekent dat in de praktijk gemeenten niet tot een dergelijke vorm van regulering kunnen overgaan, maar dat dit eventueel wel door de rijksoverheid kan gebeuren. Het is ons voornemen om het ingezetenen criterium toe te voegen aan de al geldende AHOJG criteria die zijn opgenomen in de Aanwijzing Opiumwet van het openbaar ministerie in de vorm van een toelatingsverbod in coffeeshops die binnen het geldende coffeeshopbeleid opereren voor personen die geen ingezetene zijn van het Europese deel van Nederland.

Toelichting

Ter toelichting hierop merken wij het volgende op. Uit de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 juni 2011, nr. 200803357/1/H3-A, op de hoger beroepen van de heer Josemans en van de burgemeester van Maastricht blijkt dat de afdeling de APV, waarin het ingezetenen criterium is vastgelegd en het daarop gebaseerde besluit van de

⁵ Gemeenten verlenen aan hun coffeeshops veelal een exploitatievergunning (zie artikel 2:28 van de Model Algemene Plaatselijke Verordening. Deze exploitatievergunning ziet uitdrukkelijk niet op de regulering van de verkoop van softdrugs maar wordt verleend voor de exploitatie van "horeca".

Datum

26 oktober 2011

Ons kenmerk

2011-2000479281

burgemeester heeft getoetst aan het Unierecht, aan artikel 1 van de Grondwet en aan de Opiumwet.

Over de uitleg van het Unierecht had de afdeling eerder prejudiciële vragen gesteld aan het Europees Hof van Justitie. In zijn arrest van 16 december 2010 in zaak C-139/09 Josemans onderscheidt het hof tussen de verkoop van cannabis en van (bij)producten als koffie, thee en etenswaren. Over de verkoop van cannabis luidt het oordeel van het hof dat een houder van een coffeeshop zich in het kader van de verkoop van verdovende middelen niet met een beroep op het Unierecht⁶ kan verzetten tegen een gemeentelijke regeling waarbij wordt verboden niet in Nederland woonachtige personen tot die inrichting toe te laten. Echter, voor zover het de activiteit van verkoop van drank en etenswaren betreft, is volgens het hof het Unierecht wel van toepassing. Het Hof oordeelt: "Artikel 49 EG moet aldus worden uitgelegd dat een regeling als die aan de orde in het hoofdgeding is aan te merken als een beperking van het in het EG-verdrag verankerde vrij verrichten van diensten. Deze beperking wordt evenwel gerechtvaardigd door het doel om het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast tegen te gaan." De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State komt, met in achtneming van dit arrest, tot de conclusie dat het Unierecht zich niet verzet tegen het in de gemeentelijke APV en het besluit van de burgemeester neergelegde ingezetenen criterium.

Bij de toetsing aan artikel 1 van de Grondwet concludeert de afdeling dat door het ingezetenen criterium weliswaar indirect onderscheid naar nationaliteit wordt gemaakt, maar dat daarvoor objectieve en redelijke gronden bestaan en dat daarom de gemeentelijke regeling en het besluit van de burgemeester niet in strijd zijn met genoemde bepaling van de Grondwet.

Bij de toetsing aan de Opiumwet, ten slotte, komt de afdeling tot de conclusie dat met het ingezetenen criterium de verkoop van softdrugs wordt gereguleerd en dat dit criterium ook ten doel heeft die verkoop te reguleren, in het bijzonder de categorie personen aan wie softdrugs wordt verkocht. De afdeling komt tot het oordeel dat het in de APV neergelegde ingezetenen criterium verbindende kracht ontbeert. Immers, in artikel 3, aanhef en onder B, van de Opiumwet is de verkoop van softdrugs als zodanig verboden, waardoor er volgens de afdeling, gelet op dit absolute verbod in een wet in formele zin, geen ruimte is voor nadere regulering van de verkoop van softdrugs in een gemeentelijke autonome verordening.

Wij memoreren hier voor de goede orde dat dit oordeel volgens de afdeling een bevoegdheid om aan een inrichting waarin onder meer softdrugs worden verkocht een exploitatievergunning te verlenen onverlet laat, zolang deze niet wordt verleend voor de verkoop van softdrugs.

⁶ Artikelen 12, 18, 29 en 49 EG-verdrag sinds het Verdrag van Lissabon: artikelen 18, 21, 35 en 56 VWEU.

Datum
26 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000479281

De uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verschaft helderheid over de juridische kaders voor de toepassing van het ingezetenen criterium. Deze is van belang voor landelijke invoering van dat criterium, omdat ook daarvoor geldt dat voldaan moet zijn aan de eis dat deze in overeenstemming moet zijn met het Unierecht en (artikel 1 van) de Grondwet.

Dit is wat het Unierecht het geval nu het Hof oordeelt, dat het tegengaan van het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast een onderdeel is van de drugsbestrijding, die verband houdt met de handhaving van de openbare orde alsook met de bescherming van de gezondheid van de burgers, zowel op het niveau van de lidstaten als op dat van de Unie; dat het gezien de door de Unie en haar lidstaten aangegane verbintenissen, geen twijfel lijdt dat die doelstellingen een rechtmatig belang vormen dat in beginsel een beperking van de verplichtingen kan rechtvaardigen die door het Unierecht zelfs krachtens een fundamentele vrijheid zoals het vrij verrichten van diensten worden opgelegd; en dat het buiten kijf staat dat een verbod om niet-ingezetenen tot coffeeshops toe te laten een maatregel is om het drugstoerisme aanzienlijk te beperken en bijgevolg de daardoor veroorzaakte problemen te verminderen.

Artikel 1 van de Grondwet⁷ vereist een objectieve rechtvaardigingsgrond voor het maken van onderscheid. Het onderscheid, in dit geval dus tussen wel en niet ingezetenen, dient passend en geschikt te zijn, alsmede moeten hierbij eisen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht worden genomen. In dit verband achten wij in de eerste plaats de door het Europees hof geschetste internationale verplichtingen, in het bijzonder die van het tegengaan van drugstoerisme, van belang. Verder is naar ons oordeel van wezenlijke betekenis dat de landelijke invoering van het ingezetenen criterium onderdeel zal vormen van de door ons voorgenomen herziening van het coffeeshopbeleid, zoals uiteen gezet in de brief van 27 mei 2011 (Kamerstukken II 2010-2011, 24077, nr. 259). Kern daarvan is dat coffeeshops in Nederland van openbaar toegankelijke horecagelegenheden zullen worden omgevormd tot besloten clubs die bestemd zijn om uitsluitend de lokale markt te bedienen. Teneinde het besloten karakter van de coffeeshop en een beperking van de afzet tot de lokale markt te verwezenlijken zullen naast een verbod van toegang voor niet-ingezetenen ook beperkende voorwaarden voor de toegang tot en de verkoop aan ingezetenen gelden. De reden voor deze hervorming is dat coffeeshops zijn uitgegroeid tot cannabisverkooppunten met een aanzienlijke omzet die drugstoerisme aantrekken. Het is bekend dat coffeeshops veel overlast veroorzaken door het enkele bestaan ervan en/of door de toestroom van niet-ingezetenen. Ten slotte is van belang dat coffeeshops door hun grote omzet een belangrijke stimulator zijn van de illegale productie en handel in hennep. Recent onderzoek⁸ heeft uitgewezen dat sluiting van coffeeshops in plaatsen als Bergen op Zoom, Roosendaal en Terneuzen een sterk

⁷ Alsook protocol 12 van het EVRM.

⁸ "Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn. Een schets van de problemen en het effect van tegenmaatregelen." van Ben rovers en Cyrille Fijnaut, 2011 Intersentia, www.intersentia.be.

Datum
26 oktober 2011

Ons kenmerk
2011-2000479281

remmend effect heeft op drugtoerisme. De stroom drugtoeristen naar deze plaatsen is nagenoeg opgedroogd (90 tot 95% bezoekers uit het buitenland verdween van de lokale drugsmarkt, terwijl slechts een klein aantal niet-ingezetenen naar coffeeshops elders zijn gegaan. Deze onderzoekers stellen terecht vast dat er geen ervaringen bestaan met het ingezetenen criterium maar leiden uit de effecten van de uitgevoerde sluitingen van coffeeshops af, dat het meest aannemelijk is dat de afsluiting van de coffeeshops voor buitenlandse drugstoeristen eveneens zal leiden tot een grote vermindering van het aantal van deze toeristen en in het verlengde hiervan tot een aanzienlijke afname van de drugoverlast in al zijn directe en indirecte verschijningsvormen.

Nu de afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld dat vastlegging van het ingezetenen criterium in APV's niet verenigbaar is met de Opiumwet, zal dat op andere wijze dienen te geschieden. Het is, anders dan in sommige media werd bericht, niet nodig de Opiumwet te wijzigen. De criteria voor het gedogen van coffeeshops zijn thans vastgelegd in de Aanwijzing Opiumwet van het openbaar ministerie. Het ingezetenen criterium zal eveneens in die aanwijzing worden opgenomen.

Het kabinet verwacht met uw Kamer op korte termijn een integraal debat over het Nederlandse drugsbeleid te kunnen voeren.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten

Onderwerp : Ingezetenen criterium als gevolg van aanscherping gedoogcriteria coffeeshops

In zijn aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gerichte brief van 26 oktober 2011 maakt de Minister van Veiligheid en Justitie duidelijk dat het kabinet een einde wil maken aan het huidige “open-deur-beleid” bij coffeeshops. Hiermee wordt op voorhand duidelijk dat de lang verwachte discussie over de achterdeur van de coffeeshop nauwelijks aan de orde zal komen tijdens het aanstaande drugsdebat. De oppositie mag hopen de voordeur van de coffeeshop geopend te kunnen houden. Meer dan dat lijkt er op voorhand niet in te zitten.

Het kabinet zet in op het “kleiner en meer beheersbaar maken” van de coffeeshops. Dat kleiner maken van coffeeshops bereik je natuurlijk uitermate eenvoudig door de aantrekkingskracht van ons beleid voor buitenlanders weg te nemen. Dat kleiner maken van coffeeshops is hiermee een doel op zich geworden. Uit welk onderzoek blijkt dat grote coffeeshops niet beheersbaar zijn? Ik ken dergelijke onderzoeken niet. Burgemeester Jan Lonink van Terneuzen raakte niet in paniek toen de eigenaar van Checkpoint hem toevertrouwde op dat moment zo’n 9 kilo hasjiesj en wiet per dag te verkopen. Met voldoende parkeerplaatsen, goede verwijsborden en toezicht aan de deur vonden de vele (voornamelijk buitenlandse) klanten dagelijks ongestoord hun weg naar de coffeeshop. Het einde van coffeeshop Checkpoint heeft alles te maken met de meningsverschillen tussen samenwerkende overheden en heeft helmaal niks te maken met de beheersbaarheid.¹

Tegenwoordig zijn de grootste coffeeshops van Nederland in Venlo gevestigd. De grootste coffeeshops zullen ongetwijfeld de minst beheersbare zijn. Burgemeester drs. Bruls van die gemeente moet in zijn nopjes zijn met de voorgenomen aanscherping van het beleid. Hij is immers een trouw partijlid van het CDA. Bovendien is Bruls een afgestudeerd politicoloog en een ervaren bestuurder, zodat hij als geen ander in staat moet zijn een deskundige reactie te geven. In zijn brief aan Minister Opstelten is hij helder; “wij wonen niet in absurdistan”.² Uit de reactie van Bruls blijkt dat hij op stellen is gejaagd door de justitie minister.

Dit soort reacties waren ingecalculeerd vanuit steden zoals Amsterdam. In die stad worden met regelmaat internationale sterren gespot tijdens een bezoek aan coffeeshops³ en komen jaarlijks hordes inwoners van de Verenigde Staten naar het gezellig drukke Amsterdam bijeen om prijzen uit te reiken voor de beste wiet.⁴ Coffeeshops en toerisme gaan in Amsterdam zonder gesteggel hand in hand. In zo’n stad kun je niet zonder enorm protest de buitenlander buiten sluiten. En ach als je als (Maastrichts) provinciaaltje wandelt in de omgeving van de Zeedijk besef je dat overlast een subjectief begrip is. Maar die discussie wil het kabinet voorlopig nog niet voeren. Minister Opstelten voorziet per 1 januari 2013 ook de rest van de Nederlandse coffeeshops op slot te gooien voor buitenlanders. Dat woordje “voorzien” geeft ruimte en hoopt het kabinet op korte termijn de druk van de ketel te hebben gehaald.

Wat moet er nu voor 1 januari 2012 in Limburg, Noord-Brabant en Zeeland gaan gebeuren? Omdat de burgemeester volgens de minister het primaat heeft bij de handhaving van het coffeeshopbeleid moeten de gemeenten in de genoemde provincies de vigerende coffeeshop beleidsnota’s even aanpassen, zodat zij in staat zijn per 1 januari 2012 effectief te kunnen handhaven.

¹ Rb. Middelburg 25 maart 2010, Gst. 2010/45, afl. 7335 m.nt. prof.mr. Rogier.

² <http://www.omroepvenlo.nl/nieuws/13154>

³ <http://www.at5.nl/gespot/70261/rihanna-naar-de-buldog>

⁴ <http://cannabiscup.com/>

Nog onduidelijk is of de gemeenten voor deze handhaving een beroep kunnen doen op de per diezelfde datum gereorganiseerde nationale politie.

Ik stel vast dat de minister expliciet aanstuurt op bestuurlijke handhaving van het ingezetencriterium door de burgemeesters op grond van artikel 13b, eerste lid van de Opiumwet. Zij hebben het primaat, maar hij bepaalt!? De handhaving geschiedt daarmee voor risico en verantwoording van de gemeenten. Indien de minister zou kiezen voor strafrechtelijke handhaving zou niet de gemeente, maar de Staat der Nederlanden moeten instaan voor schade als gevolg van vernietigde besluiten. Wat zou de schade zijn geweest indien de burgemeester van Maastricht in 2006 zou hebben besloten de coffeeshop van de heer Josemans te sluiten?

De minister verstrekt de gemeenten een handvat voor het herschrijven van de beleidsnota's door de jurisprudentie samen te vatten. Het is in zijn ogen eigenlijk heel simpel. Een ingezetencriterium voor coffeeshops is verenigbaar met het Unierecht en met de Grondwet, mits daarvoor objectieve rechtvaardigingsgronden bestaan. Zijn samenvatting is kort. Wat geldt hier nu: "in der Beschränkung zeigt sich der Meister" of is het eerder "te kort door de bocht"?

Graag laat ik prof.mr. L.J.J. Rogier⁵ aan het woord.

De vier vragen die de Afdeling aan het Hof EU stelde en de aanleiding daartoe zijn te vinden in de elders in deze aflevering van dit blad opgenomen uitspraak van de Afdeling van 8 april 2009 (Gst. 2011/80). De belangrijkste antwoorden van het Hof op deze vragen zijn in de uitspraak van de Afdeling van 29 juni 2011 integraal opgenomen in r.o. 2.5. Het Hof beantwoordt alleen de eerste twee vragen. Gelet op het antwoord op de eerste vraag heeft het Hof geen aanleiding gezien de derde en de vierde vraag te beantwoorden. De eerste vraag stelde aan de orde of een regeling zoals opgenomen in de APV Maastricht en het besluit van de burgemeester in strijd was met het verbod op het vrije verkeer van goederen zoals bedoeld in art. 28 e.v. EG-Verdrag (thans art. 34 VWEU), het vrij verrichten van diensten als bedoeld in art. 49 e.v. EG-Verdrag (thans art. 56 VWEU), discriminatie als bedoeld in art. 12 EG-Verdrag (thans art. 18 VWEU) en het recht van vrij verkeer als bedoeld in art. 18 EG-Verdrag (thans art. 21 VWEU). Het Hof antwoordde daarop kortgezegd dat een houder van een coffeeshop zich bij de illegale handel in drugs niet op deze verdragsartikelen kan beroepen. Bij het verstrekken van alcoholvrije dranken en eetwaren kan wel met succes een beroep worden gedaan op het vrij verrichten van diensten (r.o. 54 Hof).

Het Hof EU heeft hiermee het product waar het hoofdzakelijk bij coffeeshops om gaat bij de beoordeling van het geschil niet in ogenschouw genomen. Het is niet ingrijpend een buitenlander de mogelijkheid te ontnemen koffie en thee te gaan drinken in de 14 Maastrichtse coffeeshops als je beseft dat die buitenlanders daarvoor terecht kunnen in een paar honderd horeca-inrichtingen elders in de stad.

Terug naar prof.mr. Rogier.

De tweede vraag gaat in op de mogelijke beperkingen die ten aanzien van een coffeeshop als Easy Going in Maastricht kunnen worden gesteld aan het vrij verrichten van diensten. Het Hof antwoordt op deze vraag kortgezegd dat een beperking van het vrij verrichten van diensten gerechtvaardigd wordt door het doel om het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast te bestrijden (r.o. 84 Hof).

⁵ Zie zijn noot in Gst. 2011/81.

Tot groot verdriet van de coffeeshophouder gaat het Hof daarbij niet in op de feitelijke vraag of alle overlast wel door buitenlanders wordt veroorzaakt en op de beleidsmatige vraag of daartegen met minder verstrekkende maatregelen kan worden opgetreden, met andere woorden, of het middel evenredig is. Het Hof gaat voor de feiten af op de informatie van de burgemeester van Maastricht dat de veertien coffeeshops in de gemeente 10 000 bezoekers per dag trekken en iets meer dan 3,9 miljoen bezoekers per jaar, waarvan 70% niet in Nederland woonachtig is (r.o. 63 Hof). De advocaat van Easy Going had daartegen ingebracht dat dit drugstoerisme niet alleen een gevolg is van de vele buitenlandse bezoeken aan de veertien gedoogde coffeeshops in Maastricht, maar ook van bezoeken van de naar schatting 80-120 illegale verkoopadressen van zowel soft- als harddrugs. Maar bij gebrek aan harde gegevens van het tegendeel gaat een rechter, zoals gebruikelijk, af op wat van overheidszijde wordt gesteld. Dat geldt ook voor de beleidskeuzen voor de middelen die worden ingezet om de overlast tegen te gaan. Uit niets blijkt volgens het Hof dat het nagestreefde doel met minder zware middelen kan worden bereikt (r.o. 82 Hof).

De Afdeling baseert haar oordeel over de ongelijke behandeling van buitenlandse klanten van coffeeshops in Maastricht, in het bijzonder van de klanten van Easy Going op de antwoorden van het Hof. De rechtbank had de Maastrichtse APV-bepaling in strijd geoordeeld met het discriminatieverbod van art. 1 Gw. Maar de burgemeester vindt dat buitenlanders bij de aankoop van drugs geen beroep konden doen op art. 1 Gw. De Afdeling is in het voetspoor van het Hof EU van oordeel dat het Unierecht zich niet verzet tegen het in de APV van Maastricht en het uitvoeringsbesluit van de burgemeester van Maastricht neergelegde ingezetenenecriterium. Illegale drugshandel valt niet onder de bescherming van het EU-recht en voor zover het gaat om legale producten in de coffeeshops is de beperking op het vrije verkeer van diensten gerechtvaardigd (r.o. 2.7.2.-2.7.4). Ten aanzien van het discriminatieverbod zoals opgenomen in art. 1 Gw volgt de Afdeling een vergelijkbare lijn als die van het Hof en is ze het oneens met de rechtbank en met de burgemeester. De Afdeling benadrukt dat met het gedoogbeleid het verbod tot verkoop van softdrugs rehtens niet teniet wordt gedaan (r.o. 2.10.2). Maar voor buitenlanders geldt in dat opzicht in beginsel dezelfde bescherming als voor Nederlanders. De vraag is alleen of er een gerechtvaardigd onderscheid kan worden gemaakt naar nationaliteit en of daar objectieve en redelijke gronden voor bestaan. Onder verwijzing naar wat het Hof EU daarover zegt (r.o. 63), oordeelt de Afdeling dat de openbare orde in de gemeente Maastricht door de toenemende stroom niet-ingezetenen wordt aangetast en dat die aantasting met het ingezetenenecriterium, zoals opgenomen in de APV en in het burgemeestersbesluit ter uitvoering daarvan, kan worden tegengegaan. Mogelijk minder verstrekkende maatregelen zijn niet aangetoond (r.o. 2.10.6). Ook hier dus geen discussie over de overlast en de evenredigheid.

Hier worden m.i. gevoelige snaren geraakt. Het Hof EU heeft zich bij de vaststelling van de feiten eenzijdig laten leiden door de uitlatingen van de burgemeester. Het Hof EU stelt hier vast dat alle maatregel zoals deze in 2004 in de cannabisbrief zijn opgenomen - zoals beperking van openingstijden, het vaststellen van een dagmaximum, beperking van de maximale verkoophoeveelheden - al zijn uitgeprobeerd, maar geen soelaas hebben geboden. Voor Maastricht betekent dit dat ook het peperdure, maar desondanks door de coffeeshops omarmd, spreidingsplan al is uitgevoerd maar helaas niet heeft geleid tot beteugeling van de gestelde overlast. Iedereen die de feiten kent, weet dat de vaststelling van de feiten in deze zaak ondeugdelijk is. Al die minder ingrijpende maatregelen zijn immers niet uitgeprobeerd!

Bij een toekomstig geschil mag worden betwijfeld dat de onafhankelijke Nederlandse rechter bereid is zijn uitspraak te baseren op ficties in plaats van feiten. Die rechter is immers niet gebonden aan een advies van het Hof EU in een andere zaak!

Daar komt nog bij dat het bij het Hof EU nog ging over specifieke (drugs)overlast en (gestelde) aantasting van de openbare orde en niet over een algemeen streven naar beheersbaarheid zoals de minister voor ogen staat.

Tot slot dient de rechter op grond van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State niet alleen te beoordelen of er objectieve gronden bestaan om discriminatie

toe te staan, maar ook of deze redelijk zijn. Voor het doorstaan van die redelijkheidstoets geeft de minister de gemeenten geen enkel handvat. Mogelijk heeft hij dat onderdeel om die reden in zijn samenvatting weg gelaten.

Nogmaals laat ik prof.mr. Rogier aan het woord.

Handel in drugs is en blijft verboden, maar het strafrechtelijke en bestuurlijke optreden daartegen kan worden aangescherpt in die zin dat coffeeshops die drugs verkopen aan buitenlanders worden aangepakt. De strafrechtelijke AHOJ-G-criteria worden dan aangevuld met een B van buitenlanders tot AHOJB-G-criteria. En de burgemeester zou zijn sluitingsbeleid op grond van art. 13b Opw daarop kunnen en misschien zelfs moeten afstemmen. Het driehoeksoverleg tussen de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de korpschef van politie is daarvoor het aangewezen forum (zie voor hoe dat niet moet: Rb. Middelburg 25 maart 2010, Gst. 2010/45, afl. 7335 m.nt. dzz.). Ook de Opiumwet zou kunnen worden aangescherpt in die zin dat de burgemeester van zijn sluitingsbevoegdheid ex art. 13b in elk geval gebruik zou moeten maken als er drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt aan buitenlanders. Een beginselplicht tot handhaving tegenover buitenlanders dus. In dat kader is wel vereist dat in elk concreet geval waarin strafrechtelijk wordt opgetreden tegen een coffeeshophouder of een coffeeshop wordt gesloten duidelijk wordt gemaakt dat een onderscheid tussen buitenlanders en Nederlandse ingezetenen gerechtvaardigd is. Dat zal per geval, per stad en per situatie verschillen en telkens opnieuw moeten worden aangetoond. Er zal dus sprake moeten zijn van lokaal maatwerk.

De minister miskent in zijn brief dat sprake dient te zijn van lokaal maatwerk. Dat is opmerkelijk nu uit zijn brief glashelder blijkt dat de burgemeester bij de handhaving een sleutelrol vervult. Dat de rechter discriminatie aanvaardbaar heeft geacht in de situatie dat "aangetoond" is dat buitenlandse bezoekers van coffeeshops onaanvaardbare overlast veroorzaakten betekent niet dat deze discriminatie ook zal toestaan indien dit in het belang van de algemene beheersbaarheid wordt geacht. Te meer nu deze beheersbaarheid kennelijk niet dwingt tot een gelijktijdige landelijke invoering van het nieuwe beleid. Waarom rechtvaardigt de beheersbaarheid van de coffeeshops wel direct discriminatie in Limburg, Noord-Brabant en Zeeland, maar niet in Zuid-Holland, Noord-Holland, Gelderland, Overijssel, Drenthe, Utrecht, Groningen, Friesland en Flevoland?

De handhaving is in de brief van het minister zonder meer onderbelicht.
Mag een coffeeshophouder van 2000 leden persoonsgegevens registreren?
Welke gegevens moeten worden geregistreerd?
Aan welke voorwaarden moet een dergelijk register voldoen?
Wie krijgt inzage in het register?
Voor welke doeleinden moet inzage worden verleend en hoe voorkom je misbruik van deze gegevens door derden?
Hoe wordt de privacy van de geregistreerde gewaarborgd?
Wat zijn de rechten en plichten van de geregistreerde en de registerhouder?
Hoe lang moeten geregistreerde gegevens worden bewaard?
Aan welke eisen moet een clubpas voldoen?

De enige die nu lijkt te weten wat hij wil is de minister. Zijn doel heeft hij helder omschreven. Hij is er echter nog niet in geslaagd duidelijk te beschrijven hoe hij dat doel denkt te kunnen bereiken.

Ook heeft de minister in het geheel niet beschreven wat de handhaving aan kosten met zich mee zal gaan brengen en wat het nieuwe beleid voor cijfermatige gevolgen zal hebben als we

praten over omzetsderving en dus lagere belastingopbrengsten. Er komt straks aanzienlijk minder geld binnen en er gaat aanzienlijk meer geld uit. Wie krijgt hiervoor uiteindelijk de rekening gepresenteerd?

Uit de brief van de minister blijkt dat hij ervan uitgaat dat de gemeenten de bestaande beleidsnota's op zeer korte termijn zullen aanpassen en publiceren. Overtreding van het in te voeren "ingezetenencriterium" zou moeten leiden tot bestuurlijke handhaving. De burgemeester is op grond van art. 13b van de Opiumwet het daartoe bevoegde bestuursorgaan.

Van belang is dat tegen het vaststellen van een beleidsnota door coffeeshophouders geen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Pas als de burgemeester een besluit neemt dat kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht bestaat de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen. Dat betekent feitelijk dat de coffeeshouder min of meer wordt gedwongen eerst het nieuwe beleid te overtreden om op deze wijze een appellabel handhavingsbesluit uit te lokken. Deze mogelijkheid is in beginsel niet aanwezig indien de eerste bestuurlijke sanctie "slechts" bestaat uit het geven van een schriftelijke waarschuwing⁶. Afhankelijk van de inhoud van de vast te stellen beleidsnota's kan de situatie ontstaan dat een coffeeshouder meerdere overtredingen moet plegen om toegang te kunnen krijgen tot de bestuursrechter. Verliest de coffeeshouder de procedure dan kan dit leiden tot een (tijdelijke) sluiting van zijn coffeeshop. Kortom, dit is een riskante procedure.

Indien zou worden gekozen voor een strafrechtelijke handhaving van overtreding van de nieuwe gedoogcriteria volgt een heel andere procedure. In dat geval neemt de Officier van Justitie het voortouw en wordt de coffeeshouder voor de strafrechter gedaagd wegens overtreding van de Opiumwet. De redenering zal dan zijn dat vervolging niet in strijd is met het vertrouwensbeginsel omdat de coffeeshouder de nieuwe gedoogcriteria niet heeft nageleefd. Indien de strafrechter de beleidsregel niet vanwege ongeoorloofde discriminatie naast zich neerlegt volgt een veroordeling.

Het uitstippelen van een duidelijke route is op basis van de op dit moment bekende informatie nog niet goed mogelijk. Dat betekent dat de coffeeshouder eerst het debat in de Tweede Kamer dienen af te wachten en tussentijds eventuele lokale beleidswijzigingen nauwlettend in de gaten dienen te houden.

Andre Beckers
Advocaat te Maastricht

⁶ Zie: AB 2006, 122, Besluitbegrip: waarschuwing is geen besluit; wijziging jurisprudentie.