

Vlissingen onderzocht: het softdrugsbeleid anno 2011



**Larissa Simons
Studentnummer: 2007560
Gemeente Vlissingen
Vlissingen, 10 januari 2011**

Vlissingen onderzocht: het softdrugsbeleid anno 2011

Auteur:	Larissa Simons
Studentnummer:	2007560
Locatie opleiding:	Tilburg
Afstudeerperiode:	september 2010 – januari 2011
Afstudeermentor:	Dhr. R. Hendrikse
Afstudeerorganisatie:	Gemeente Vlissingen
Eerste afstudeerdocent:	mr. E.M.E. de Jong
Tweede afstudeerdocent:	mr. W.J.H. Struijlaart
Opleiding:	HBO-Rechten
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Plaats en datum van verschijning:	Vlissingen, januari 2011

Voorwoord

Tijdens mijn afstudeerstage bij de gemeente Vlissingen heb ik in het kader van mijn opleiding HBO-Rechten een scriptie geschreven over het (gewenste) softdrugsbeleid voor de gemeente Vlissingen waarvan onderhavig onderzoeksrapport het resultaat is. Terugkijkend op de afgelopen periode van dit onderzoek kan ik zeggen dat ik die als heel leerzaam heb ervaren. Bij het doen van dit onderzoek ben ik begeleid en ondersteund vanuit de gemeente door de heer Robert Hendrikse. Hem wil ik graag bedanken voor zijn begeleiding en getoonde interesse. Tevens wil ik mijn afstudeerdocent, mevrouw Esther de Jong bedanken. Tot slot wil ik allen bedanken die op enige wijze een bijdrage hebben willen leveren aan deze scriptie.

Larissa Simons
Vlissingen, januari 2011

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen

Samenvatting

Inleiding	2
1 Huidig softdrugsbeleid	4
1.1 Softdrugsbeleid gemeente Vlissingen 1995-2005	4
1.2 Gemeentelijk beleid	6
1.3 Laatste ontwikkelingen grensgemeenten	7
1.3.1 Terneuzen	7
1.3.2 Bergen op Zoom en Roosendaal	8
1.4 Integraal beleid provincie Zeeland	8
1.5 Rijksbeleid	9
1.6 Samenvatting	12
2 Juridisch kader	14
2.1 Landelijke ontwikkelingen	14
2.1.1 Wet Victoria	14
2.1.2 Wet Damocles	15
2.1.3 AHOJG-criteria	16
2.1.4 Wet Victor	17
2.1.5 Wet Bibob	18
2.2 Ontwikkelingen lokale wet- en regelgeving	18
2.3 Ontwikkelingen rechtspraak	19
2.4 Samenvatting	21
3 Handhavingsarrangement	22
3.1 Wettelijk kader	22
3.2 Huidig handhavingsarrangement	23
3.3 Vergelijking andere gemeenten	24
3.4 Samenvatting	24
4 Conclusies	26
5 Aanbevelingen	30
5.1 Softdrugsbeleid 2011	30
5.2 Aanbevelingen handhavingsarrangement (Damoclesbeleid)	32
5.3 Toelichting softdrugsbeleid en handhavingsarrangement (Damoclesbeleid)	33
5.3.1 Toelichting softdrugsbeleid 2011	33
5.3.2 Toelichting handhavingsarrangement (Damoclesbeleid)	34
6 Evaluatie	35
7 Literatuurlijst	36

Bijlagen (separaat opgenomen)

Lijst van afkortingen

AB	AB Rechtspraak Bestuursrecht
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
AHOJG	geen Affichering, geen Harddrugs, geen Overlast, geen verkoop aan Jongeren beneden de 18 jaar, geen verkoop in Grote hoeveelheden.
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
art.	artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bibob	Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
B&W	College van Burgemeester en Wethouders
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
HR	Hoge Raad
jo.	Juncto
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
PZC	Provinciale Zeeuwse Courant
Rb.	Rechtbank
Stcrt.	Staatscourant
Stb.	Staatsblad
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Samenvatting

De gemeente Vlissingen heeft in 1995 samen met de gemeente Middelburg een softdrugsbeleid vastgesteld. In dit softdrugsbeleid wordt ingegaan op de landelijke regelgeving, de gemeentelijke regelgeving en de afspraken die er zijn gemaakt omtrent het gebruik en de verkoop van softdrugs. Dit softdrugsbeleid is in 2005 geëvalueerd door de gemeente Vlissingen omdat het niet meer voldeed aan de toenmalige landelijke wet- en regelgeving. Door de jaren heen hebben zich echter opnieuw veranderingen voorgedaan in de landelijke en lokale wet- en regelgeving en jurisprudentie met betrekking tot het softdrugsbeleid. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de gemeente Vlissingen, sinds de sluiting van de coffeeshops in de gemeenten Roosendaal, Bergen op Zoom en Terneuzen het eigen lokale softdrugsbeleid ook anders wil aanpakken. Het huidige softdrugsbeleid 2005 kent een handhavingsarrangement maar met de aanpassing van het softdrugsbeleid dient het handhavingsarrangement ook opnieuw geëvalueerd te worden. In het handhavingsarrangement wordt concreet aangegeven door wie en met welk juridisch instrument wordt opgetreden bij overtreding van de beleidsregels.

Het doel van dit onderzoek is om op 10 januari 2011 een onderzoeksrapport te overhandigen aan de gemeente Vlissingen, in de vorm van een adviesrapport, met een herschreven softdrugsbeleid en bijbehorend handhavingsarrangement, dat aansluit bij de ontwikkelingen in verschillende gemeenten in Nederland en het beleid in Zeeland om de verkoop van softdrugs te beperken en daardoor beheersbaar en controleerbaar te houden.

Het probleem voor de gemeente Vlissingen bestaat uit het feit dat er sinds 2005, de laatste evaluatie van het gemeentelijke softdrugsbeleid, veranderingen hebben voorgedaan in landelijke en lokale wet- en regelgeving. Op deze veranderingen is echter nog niet ingespeeld in het lokale (Vlissingense) softdrugsbeleid. Sinds 1995 zijn er een aantal wetten aangepast die van belang zijn voor het handhaven van het softdrugsbeleid en dus in het softdrugsbeleid verwerkt dienen te worden. De wetten die van belang zijn gaan over de bevoegdheden van de burgemeester en zijn de artikelen 174a Gemeentewet (Wet Victoria), 13b Opiumwet (Wet Damocles), de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob) en aanpassing van de Woningwet (Wet Victor). Deze wetten en artikelen geven de gemeente extra bevoegdheden om overlast in en rondom drugspannen tegen te gaan. Ook de ontwikkelingen in de jurisprudentie over de invulling van de AHOJG-criteria zijn van belang voor de gemeente. Door een duidelijke en concrete invulling van deze criteria is duidelijk wanneer de AHOJG-criteria worden overtreden en wanneer de gemeente handhavend mag en kan optreden. Tevens zijn er sinds de intrede van het nieuwe kabinet in 2010 een aantal voorstellen neergelegd in het regeerakkoord VVD-CDA met betrekking tot het op landelijk niveau regels stellen om strenger te kunnen optreden tegen softdrugs en coffeeshops.

Het aan te bevelen softdrugsbeleid voor de gemeente Vlissingen bevat de laatste wettelijke veranderingen zodat het aansluit bij de landelijke en lokale ontwikkelingen. Door het toevoegen van wetten en het concreter maken van de AHOJG-criteria, het afstandscriterium, de voorwaarden voor gedoogde verkooppunten en het handhavingsarrangement strenger te maken (net als de gemeente Terneuzen), wordt het softdrugsbeleid concreter en daardoor beter te handhaven door de gemeente. Tevens schept het duidelijkheid voor coffeeshophouders.

Inleiding

De gemeente Vlissingen is na Terneuzen en Middelburg de grootste gemeente in de provincie Zeeland en heeft op dit moment ongeveer 45.000 inwoners.¹ De gemeente is gelegen aan de monding van de Westerschelde aan de Noordzee en is daarmee een echte havenstad. Het college van burgemeester en wethouders is het dagelijks bestuur van de gemeente. De gemeentelijke organisatie zelf bestaat uit een zestal afdelingen. De afdeling die voor dit onderzoek van belang is, is de afdeling *Veiligheid, Vergunningen en Handhaving*. Deze afdeling houdt zich gericht bezig met alles wat te maken heeft met veiligheid, overlast, voorkomen van ongewenste situaties en vergunningverlening. Tevens ziet deze afdeling toe op de naleving van de wettelijke regels om rechten te beschermen en overlast in te perken. Binnen deze afdeling wordt ook vorm gegeven aan het softdrugsbeleid. In Nederland wordt met betrekking tot softdrugs een gedoogbeleid gehanteerd. Een gedoogbeleid betekent dat er geen juridische sancties worden verbonden aan onwettige situaties. Oftewel worden overtredingen van een bepaalde wet (in dit geval de Opiumwet) niet vervolgd door het bestuursorgaan maar oogluikend toegestaan. In de Opiumwet zijn in de bijlagen twee lijsten toegevoegd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen middelen met een onaanvaardbaar risico (lijst I: harddrugs) en aanvaardbaar risico (lijst II: softdrugs). Softdrugs staan genoemd op lijst II van de Opiumwet en vallen daarmee onder het gedoogbeleid.

De gemeente Vlissingen heeft in 1995 samen met de gemeente Middelburg een softdrugsbeleid opgesteld. In dit softdrugsbeleid wordt ingegaan op de landelijke regelgeving, de gemeentelijke regelgeving en de afspraken die er zijn gemaakt omtrent het gebruik en de verkoop van softdrugs.² Dit softdrugsbeleid is in 2005 geëvalueerd door de gemeente Vlissingen omdat het niet meer voldeed aan de toenmalige landelijke wet- en regelgeving. Sinds 2005 hebben zich enkele veranderingen voorgedaan in de landelijke en lokale wet- en regelgeving, de landelijke en lokale richtlijnen en jurisprudentie met betrekking tot het softdrugsbeleid. Deze veranderingen vereisen aanpassing van het huidige softdrugsbeleid van de gemeente Vlissingen waarbij tevens het handhavingsarrangement opnieuw bekeken dient te worden. Het handhavingsarrangement is een beleidsdocument waarin de afspraken staan die zijn gemaakt binnen de gemeente over de wijze van optreden tegen overtredingen van het lokale drugsbeleid. Getoetst moet echter worden of door de veranderingen van landelijke en lokale wet- en regelgeving en jurisprudentie deze ook aangepast moet worden. Alle bevindingen zijn in dit rapport verwerkt in één overzichtelijk onderzoek voor de gemeente Vlissingen, zodat duidelijk wordt welke regels er zijn en in welke situatie(s) ze gelden. Dit rapport is specifiek bedoeld voor de gemeente Vlissingen en met name voor de politie, de burgemeester en het Openbaar Ministerie. Dit zijn de instanties die het meest te maken hebben met (het handhaven van) het softdrugsbeleid van Vlissingen.

Het doel van dit onderzoek is om op 10 januari 2011 een onderzoek te overhandigen aan de gemeente Vlissingen, in de vorm van een adviesrapport, met een herschreven softdrugsbeleid en bijbehorend handhavingsarrangement. Het rapport sluit aan bij de ontwikkelingen in verschillende gemeenten in Nederland en het beleid in Zeeland om de verkoop van softdrugs te beperken en daardoor beheersbaar en controleerbaar te houden.³

1 CBS, 'Bevolking, geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en regio', 1 januari 2010

<[http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03759ned&D1=0-2&D2=129-132&D3=798&D4=\(I-1\)-I&VW=T](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03759ned&D1=0-2&D2=129-132&D3=798&D4=(I-1)-I&VW=T)>.

2 Softdrugsbeleid Vlissingen-Middelburg 1995.

3 Veel gemeenten sluiten coffeeshops om drugstoerisme, criminaliteit en overlast tegen te gaan (algehele sluiting van de coffeeshops in Bergen op Zoom, Roosendaal en het sluiten van Europa's grootste coffeeshop (Checkpoint) in Terneuzen). Het voornemen is om het softdrugsbeleid van de coffeeshophoudende gemeenten binnen Zeeland te harmoniseren en zo tot een afgestemd beleid te komen. (Zie in dat verband onder andere: <<http://www.pzc.nl/regio/zeeland/7367682/Verkoop-softdrugs-in-heel-Zeeland-verder-aan-banden.ece>>).

In dit rapport wordt antwoord gegeven op de volgende vraag:

Welk softdrugsbeleid is anno 2010 voor de gemeente Vlissingen aan te bevelen, met inachtneming van de ontwikkelingen in verschillende gemeenten in Nederland en het beleid in Zeeland, om de verkoop van softdrugs te beperken en daardoor beheersbaar en controleerbaar te houden?

Dit rapport is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 1 wordt het huidige softdrugsbeleid van de gemeente Vlissingen besproken. Dit hoofdstuk gaat dieper in op het huidige gemeentelijk beleid, het beleid in omliggende gemeenten en het rijksbeleid. Hoofdstuk 2 gaat in op het juridische kader met onder andere de nieuwe wetgeving in de periode 1995-heden die van belang is voor het lokale softdrugsbeleid. Hoofdstuk 3 concentreert zich op het handhavingsarrangement van de gemeente Vlissingen. Het onderzoek wordt afgesloten met de conclusies in hoofdstuk 4 en de aanbevelingen in hoofdstuk 5.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van deskresearch. Hierbij zijn voornamelijk kamerstukken, wetten, jurisprudentie en lokale wet- en regelgeving geraadpleegd. Naast deskresearch heeft er ook fieldresearch plaatsgevonden wat bestond uit overleg met andere gemeenten. Het overleg stond in het teken van de wijze waarop omliggende gemeenten omgaan met hun softdrugsbeleid.

Voor meer informatie over de aanpak van dit onderzoek, wordt verwezen naar het onderzoeksplan.

1 Huidig softdrugsbeleid

In 1995 is het eerste softdrugsbeleid vastgesteld door de gemeenteraad van Vlissingen. Dit softdrugsbeleid behandelt het beheersbaar maken van de verkoop van softdrugs vanuit openbare orde perspectief. In 2005, naar aanleiding van een aantal wijzigingen binnen de gemeentelijke- en landelijke regelgeving, is het softdrugsbeleid geëvalueerd en zijn er een aantal wijzigingen aan het softdrugsbeleid toegevoegd. Paragraaf 1.1 gaat in op het huidige softdrugsbeleid met onder andere onderdelen uit het beleid die vernieuwing behoeven. In paragraaf 1.2 wordt ingegaan op wat de mogelijkheden zijn omtrent het beleid met betrekking tot de vestiging van coffeeshops. In paragraaf 1.3 staan de laatste ontwikkelingen in grensgemeenten centraal met betrekking tot het softdrugsbeleid. De afgelopen jaren is er veel veranderd ten aanzien van het coffeeshopbeleid in de gemeenten Bergen op Zoom, Roosendaal en Terneuzen. Deze veranderingen kunnen gevolgen hebben voor de nieuwe invulling van het drugsbeleid binnen de gemeente Vlissingen. Gekeken wordt of Vlissingen wat kan leren van bovengenoemde gemeenten, of niet. Vervolgens wordt in paragraaf 1.4 ingegaan op het integrale beleid van de provincie Zeeland en de afspiegeling daarvan op de gemeente Vlissingen. In paragraaf 1.5 wordt het rijksbeleid besproken en wat dat betekent voor de gemeente Vlissingen. Tot slot geeft paragraaf 1.6 een samenvatting van het hoofdstuk. De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: *“Wat is de huidige situatie met betrekking tot het softdrugsbeleid in de gemeente Vlissingen en welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in verschillende gemeenten in Nederland, rijksbeleid en beleid in de provincie Zeeland?”*

1.1 Softdrugsbeleid gemeente Vlissingen 1995-2005

Het huidige softdrugsbeleid vastgesteld in 1995 en bespreekt voornamelijk het gebruik van softdrugs in combinatie met (de gevolgen voor) de volksgezondheid. In dit softdrugsbeleid wordt niet ingegaan op de landelijke wet- en regelgeving die op dat moment van kracht is. De AHOJG-criteria worden wel genoemd maar deze worden in het softdrugsbeleid van 1995 niet nader omschreven. Inmiddels is door het Openbaar Ministerie geprobeerd daar een zo compleet mogelijke invulling aan te geven. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.1.2 ‘Wet Damocles’. Het feit dat de AHOJG-criteria in 1995 geen nadere invulling hebben gekregen, heeft ertoe geleid dat de gemeente Vlissingen zelf invulling heeft kunnen geven aan de AHOJG-criteria. De gemeente gaf in de praktische uitvoering van het beleid de volgende invulling aan deze criteria:

A: Geen Affichering

H: Geen Harddrugs

O: Geen Overlast

J: Geen verkoop aan Jongeren beneden de 18 jaar

G: Geen verkoop in Grote hoeveelheden (max. 30 gram per persoon per keer).

De eigen invulling die de gemeente Vlissingen aan de AHOJG-criteria heeft gegeven, is voornamelijk geput uit jurisprudentie van vóór 1995.⁴ Door het College van procureurs-generaal (het hoogste beleidsbepalende orgaan binnen het Openbaar Ministerie) zijn deze criteria in 2000 als beleid vastgesteld.⁵ Deze vastgestelde criteria lijken in grote lijnen op de invulling die de gemeente Vlissingen voor 2000 gaf aan de AHOJG-criteria. Coffeeshops zijn gebonden aan deze criteria.

Wat met name opvalt aan het softdrugsbeleid uit 1995 is dat er vrijwel niet wordt terugverwezen naar de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Er wordt in het

⁴ Softdrugsbeleid Vlissingen-Middelburg 1995, p. 5-6.

⁵ Stcr. 2000, 250, p. 26.

softdrugsbeleid gesproken over de exploitatievergunning en dat deze is vereist op grond van de APV maar er wordt niet specifiek verwezen naar een artikel uit de APV.⁶ Het ontbreken van een duidelijke koppeling tussen het softdrugsbeleid en de APV leidt ertoe dat er juridische onduidelijkheid bestaat of bepalingen uit het softdrugsbeleid wel verenigbaar zijn met de APV.

In het softdrugsbeleid worden bepalingen genoemd met betrekking tot coffeeshops zonder dat daarbij duidelijk wordt verwezen naar een wettelijke basis. Hierdoor is niet duidelijk welke landelijke en gemeentelijke wetgeving ten grondslag ligt bij het opstellen van het softdrugsbeleid. Er worden wel specifieke verboden genoemd in het softdrugsbeleid, bijvoorbeeld dat het niet is toegestaan voor coffeeshops om zich te vestigen in de directe nabijheid van een terrein waarop een school of jongerencentrum is gevestigd.⁷ Het begrip 'in de directe nabijheid' wordt niet nader gespecificeerd en maakt het softdrugsbeleid dus onduidelijk. Een ander voorbeeld is dat in het softdrugsbeleid 1995 wordt gesproken over sluiting van maximaal een jaar bij overtreding van één van de AHOJG-criteria, terwijl het handhavingsarrangement een andere strafmaat hanteert.⁸ Om te kunnen en mogen handhaven is het van belang dat er specifieke duidelijkheid bestaat over de geldende regelgeving.

De evaluatie van het 'softdrugsbeleid Vlissingen 1995' vond plaats in 2005. Het doel van deze evaluatie was om de maatregelen die waren ingevoerd en vastgesteld in 1995 te controleren.⁹ Daarnaast was de evaluatie ook bedoeld om de maatregelen zoals beschreven in 1995 te verbeteren en eventueel aan te passen. Wat opvalt aan de evaluatie van het softdrugsbeleid in 2005, is dat vooral de AHOJG-criteria uitvoerig worden beschreven. In november 2000 werd door het College van procureurs-generaal deze criteria opnieuw vastgesteld.¹⁰ Bij de evaluatie van het softdrugsbeleid in 2005 zijn de door het Openbaar Ministerie vastgestelde AHOJG-criteria toegevoegd aan het lokale softdrugsbeleid. De criteria van het Openbaar Ministerie bevatten specifiekere omschrijvingen van de bepalingen dan de invulling die de gemeente Vlissingen zelf aan de criteria had gegeven. Tevens is de verkoophoeveelheid softdrugs verlaagd van dertig gram per persoon naar vijf gram per persoon.

De evaluatie uit 2005 was voornamelijk gericht op het in kaart brengen van het softdrugsgebruik, het gedoogbeleid en de volksgezondheid. In de evaluatie van het softdrugsbeleid wordt niet ingegaan op de verschillende wettelijke bepalingen die er tussen 1995 en 2005 bij zijn gekomen of zijn veranderd op het gebied van softdrugs en de handhaving daarvan. Wel zijn uit het softdrugsbeleid van 1995 en de evaluatie uit 2005 onderstaande criteria af te leiden die nog steeds van kracht zijn en waarop nog steeds gehandhaafd kan worden:

1. De verkooppunten van softdrugs zijn uitsluitend gevestigd in de coffeeshops. Verkoop vanuit andere panden of op andere wijze wordt niet gedoogd.
2. Deze verkooppunten moeten binnen het bestemmingsplan passen en vallen onder de bestemming 'horecabedrijf' en 'verlofbedrijf'.
3. Het aantal verkooppunten is vastgesteld op twee coffeeshops voor de gemeente Vlissingen. Om de gewenste twee te halen wordt een uitsterfbeleid gehanteerd.
4. De combinatie alcohol en softdrugs wordt niet toegestaan.
5. Aanwezigheid van harddrugs of betrokkenheid bij de handel in harddrugs is niet toegestaan.

6 Softdrugsbeleid Vlissingen-Middelburg 1995, p. 8.

7 Softdrugsbeleid Vlissingen-Middelburg 1995, p. 12.

8 Softdrugsbeleid Vlissingen-Middelburg 1995, p. 12 en Damoclesbeleid Vlissingen 2000, p. 10.

9 Evaluatie softdrugsbeleid Vlissingen 2005, p. 2.

10 *Stcrt.* 2000, 250, p. 26.

6. Een gedoogde coffeeshop moet in het bezit zijn van een verlof alcoholvrij en een exploitatievergunning.
7. De AHOJG-criteria.

Aangezien bovenstaande criteria niet worden uitgewerkt met de betreffende wettelijke basis en/of de landelijke richtlijnen, zullen deze criteria nader worden uitgewerkt en toegelicht in hoofdstuk 5 ('Aanbevelingen').

De rest van de evaluatie van het softdrugsbeleid is minder relevant. Er wordt in het beleid nader ingegaan op de gevolgen van softdrugsgebruik voor de volksgezondheid.¹¹ Voor een juridisch beleidsstuk is deze informatie niet van belang. Ondanks de nuttige informatie met betrekking tot de gevolgen voor de volksgezondheid, is het niet van belang voor het ontwikkelen van een juridische basis om in te grijpen bij overtreding van het softdrugsbeleid.

1.2 Gemeentelijk beleid

De gemeente is vrij om het beleid met betrekking tot de vestiging van coffeeshops zelf in te vullen. Daarnaast is het mogelijk om aanvullende criteria op te stellen voor een coffeeshop, bijvoorbeeld met betrekking tot de locatie.¹²

Op grond van artikel 149 Gemeentewet maakt de gemeenteraad de verordeningen die in het belang van de gemeente nodig geacht worden. In samenhang met artikel 108 Gemeentewet is dit artikel de juridische basis van de gemeentelijke autonomie om zelf regels vast te stellen in het belang van de gemeentelijke huishouding. Bij het vaststellen moet echter wel rekening worden gehouden met de juridische bovengrens (hogere regelgeving) en de juridische ondergrens (de privacy van de burger). Zo is het toegestaan om als gemeente zelf invulling te geven aan de AHOJG-criteria (dit zijn immers richtlijnen), mits binnen de grenzen van de redelijkheid en billijkheid en het vastgesteld wordt binnen gemeentelijk beleid.

Planvoorschriften bij bestemmingsplannen, zijnde algemeen verbindende voorschriften, kunnen geen bepalingen bevatten over de cannabisverkoop in coffeeshops omdat dit handelen verboden is in de Opiumwet. Op diezelfde grond kunnen er in de APV geen bepalingen over coffeeshops opgenomen worden. Volgens artikel 121 Gemeentewet mag immers in lagere regelgeving niks geregeld worden wat bij hogere regelgeving is verboden.

Iedere gemeente heeft de keuze of ze de vestiging van een coffeeshop wel of niet toestaat. Deze keuze dient dan wel officieel in beleid te worden vastgelegd.¹³ De gemeente Vlissingen heeft dit officieel vastgelegd in haar softdrugsbeleid van 1995 en in haar evaluatie van dit beleid in 2005.¹⁴ In het beleidsplan van 1995 is vastgelegd dat het maximale aantal toegestane verkooppunten binnen de gemeente Vlissingen twee is. Dit is gebaseerd op de mogelijkheden van beheersbaarheid, controleerbaarheid en de sociaal maatschappelijke belasting waarbij er een koppeling is gelegd met het aantal inwoners. Één coffeeshop per 20.000 inwoners wordt, op basis van de landelijke norm en zoals genoemd in het softdrugsbeleid van de gemeente, één redelijk geacht.¹⁵

Binnen het grondgebied van de gemeente Vlissingen zijn drie gedoogde verkooppunten (coffeeshops) van softdrugs toegestaan. Teneinde de huidige situatie in overeenstemming te brengen met de landelijke norm, wordt een uitsterfsysteem gehanteerd. Dit betekent dat het aantal coffeeshops van drie naar twee moet worden teruggebracht. Twee coffeeshops is het vastgestelde maximum. Zolang het aantal coffeeshops in Vlissingen niet is verminderd van

¹¹ Evaluatie softdrugsbeleid Vlissingen 2005, p. 15-16.

¹² Bieleman e.a. 2008, p. 25.

¹³ Bieleman e.a. 2008, p. 25.

¹⁴ Softdrugsbeleid van 1995 is door de gemeenteraad van Vlissingen op 26 januari 1995 vastgesteld. Op 8 februari 1995 is het softdrugsbeleid officieel bekend gemaakt en van kracht gegaan.

¹⁵ ABRvS 25 januari 2001, *LJN* AB0441

drie naar twee, zal bij wijziging van exploitant, beheerder, bedrijfsleider of vergunninghouder geen nieuwe vergunning worden verleend om de coffeeshop open te kunnen houden.¹⁶

1.3 Laatste ontwikkelingen grensgemeenten

De afgelopen jaren hebben zich enkele veranderingen voorgedaan met betrekking tot het softdrugsbeleid (met name met betrekking tot de coffeeshops) binnen de gemeenten Terneuzen, Bergen op Zoom en Roosendaal. Deze veranderingen kunnen gevolgen hebben voor de gemeente Vlissingen met betrekking tot de toename van de coffeeshoptoeristen die door het nieuwe beleid in voornoemde steden aan een gesloten deur staan. Daarnaast dient de gemeente Vlissingen te kijken of men moet anticiperen op het drugsbeleid van bovengenoemde steden, bijvoorbeeld door te kijken naar hoe Vlissingen zou kunnen omgaan met het opnieuw vormgeven van haar huidige softdrugsbeleid en handhavingsarrangement.

1.3.1 Terneuzen

Terneuzen heeft in de jaren negentig van de vorige eeuw als grensgemeente te maken gehad met een omvangrijke drugsproblematiek.¹⁷ Vanaf 1995 wordt, naar aanleiding van de ontwikkelingen in de landelijke politiek met betrekking tot het drugsbeleid, in de gemeente Terneuzen gestreefd naar een integrale lokale aanpak van de (soft)drugsproblematiek. Onderdeel van dit beleid is dat er twee gedoogde verkooppunten van softdrugs worden toegestaan. Dit aantal is gebaseerd op het landelijke uitgangspunt van één gedoogde coffeeshop per 20.000 inwoners binnen de gemeente. Sinds 1996 zijn er dan ook twee gedoogde coffeeshops actief geweest.¹⁸ Coffeeshop Checkpoint, tot in 2009 Europa's grootste coffeeshop, werd gesloten. De sluiting van de coffeeshop in Terneuzen was een nieuwe stap in het Nederlandse gedoogbeleid dat al sinds het ontstaan worstelt met een paradoxaal gegeven: onder strikte voorwaarden wordt verkoop van softdrugs toegestaan maar telen en inkopen is verboden en zelfs strafbaar op grond van artikel 3 jo. artikel 11 Opiumwet. Softdrugs mag niet aangevoerd worden maar wel op voorraad liggen in een coffeeshop (tot 500 gram, AHOJG-criteria). Deze zogenaamde achterdeurproblematiek groeit naarmate de omzet groter wordt. Met achterdeurproblematiek wordt, kort gezegd, de inkoop van cannabis door de exploitant van een coffeeshop bedoeld.¹⁹ Deze problematiek valt echter buiten het gemeentelijke bestuursbereik.²⁰ Over de bevoorrading van coffeeshops is immers (nog) geen regelgeving ontwikkeld. Kortom: verkopen wordt gedoogd maar inkopen of telen is strafbaar.

Op grond van de AHOJG-criteria mag niemand een gebruikersvoorraad van meer dan vijf gram cannabis bij zich hebben. In de gedoogde coffeeshop mag niet meer dan 500 gram aanwezig zijn. Hoe bevoorrad je dan een megacoffeeshop die meer dan tien kilo cannabis per dag verkoopt, zoals Checkpoint in Terneuzen?²¹ Dit was precies de vraag die centraal stond bij de sluiting van Checkpoint. In het handhavingsbeleid van de gemeente Terneuzen is bepaald dat coffeeshops, waarbij gedoogd wordt dat er softdrugs worden verhandeld, dienen te voldoen aan de zogenaamde AHOJG-criteria. Criterium G (geen verkoop van grote hoeveelheden) van de genoemde criteria houdt onder meer in dat de handelsvoorraad niet meer dan 500 gram mag bedragen. In juni 2007 is er door de politie Zeeland een inval gedaan in coffeeshop Checkpoint waarbij een overschrijding van de handelsvoorraad werd geconstateerd en daarmee een overtreding van het G-criterium. De gemeente Terneuzen heeft vervolgens, op grond van voormeld beleid, besloten tot sluiting van Checkpoint voor de

¹⁶ Softdrugsbeleid Vlissingen-Middelburg 1995, p. 11.

¹⁷ Bieleman & Naayer 2007, p. 1.

¹⁸ Bieleman & Naayer 2007, p. 1.

¹⁹ Evaluatie softdrugsbeleid Vlissingen 2005, p. 7.

²⁰ Bieleman & Spijkers 2000, p. 54 e.v.

²¹ Meeus & Rosenberg 2009.

duur van zes maanden. In mei 2008, na de heropening, heeft er opnieuw politiecontrole plaatsgevonden. Tijdens die controle werd weer een overschrijding van de handelsvoorraad geconstateerd.²² De gemeente Terneuzen heeft vervolgens besloten tot intrekking van de gedoogverklaring wat een definitieve sluiting van de coffeeshop betekent. Voor de gemeente Terneuzen scheelt de sluiting van Checkpoint ruim tachtig procent aan drugstoeristen die dagelijks over de Belgische grens naar Terneuzen kwamen.²³ Het softdrugsbeleid en daarmee het gedoogbeleid in de gemeente Terneuzen is sinds de sluiting van Checkpoint verscherpt om overlast te voorkomen (zo is onder andere de maximale verkoophoeveelheid teruggebracht van vijf naar drie gram per persoon).²⁴ De sluiting van de coffeeshop heeft voor de gemeente Vlissingen (nog) geen grote consequenties gehad. De indruk bestaat dat er een lichte stijging van het aantal coffeeshoptoeristen in Vlissingen is waar te nemen, echter is hier nog geen officieel onderzoek naar gedaan.²⁵

1.3.2 Bergen op Zoom en Roosendaal

De gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal zijn beide grensgemeenten en hebben in 2009 hun gedoogbeleid beëindigd. Het feit dat ze grensgemeenten zijn zorgde voor veel drugstoerisme. Om een definitief einde te maken aan het drugstoerisme en de overlast die beide gemeenten daarvan ondervonden, werden in zowel Bergen op Zoom als Roosendaal per direct alle coffeeshops gesloten.²⁶ De aanleiding van het beëindigen van het gedoogbeleid had te maken met een onderzoek, in opdracht van beide gemeenten, door het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.²⁷ Uit dit onderzoek kwam duidelijk naar voren dat beide gemeenten veel last hadden van de toenemende stroom softdrugstoeristen.²⁸ Door de groei van de drugsproblematiek, de uitkomsten van het onderzoek en het uitblijven van een landelijk beleid, hadden beide gemeenten besloten om te stoppen met het gedoogbeleid.²⁹ Ook hiervoor geldt dat de indruk bestaat dat de sluiting van de coffeeshops in de gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom hebben geleid tot een toename van het aantal softdrugstoeristen in Vlissingen. Echter geldt ook hiervoor dat er nog geen officieel onderzoek naar gedaan is.³⁰

1.4 Integraal beleid provincie Zeeland

Elke gemeente hanteert eigen regelgeving (APV). Dat betekent dat coffeeshops in afzonderlijke gemeenten met verschillende regelgeving te maken hebben. Dit brengt met zich mee dat iedere gemeente andere handhavingsinstrumenten kan inzetten (bijvoorbeeld een algehele sluiting of bestuurlijke boete). Dit kan leiden tot een ongewenst waterbedeffect, zoals thans in Zeeland aan de orde is. Het waterbedeffect betekent een verschuiving van softdrugstoeristen vanuit gemeenten met gesloten coffeeshops naar omliggende gemeenten met een gedoogbeleid. Kortom: slechts een verschuiving van het probleem.³¹ Door het stringentere gedoogbeleid en handhaving van de Opiumwet in Terneuzen, heeft het coffeeshoptoerisme zich deels verplaatst van Terneuzen naar onder andere Vlissingen.³² Het

22 Rb. Middelburg 1 juli 2010, *LJN* BM9875.

23 *De Pers* 18 juni 2009 <<http://www.depers.nl/binnenland/315742/Minder-drugstoeristen-Terneuzen.html>>.

24 *PZC* 29 september 2010 <<http://www.pzc.nl/regio/zeeland/7367682/Verkoop-softdrugs-in-heel-Zeeland-verder-aan-banden.ece>>.

25 Dit blijkt uit het driehoeksoverleg van november 2010.

26 Gemeente Bergen op Zoom en Roosendaal, 'Gemeente Roosendaal en Bergen op Zoom beëindigen gedoogbeleid', *Persbericht gemeente Bergen op Zoom en Roosendaal* 23 oktober 2008 <<http://www.roosendaal.nl/dsresource?objectid=2797&type=org>>.

27 Voor meer informatie over Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement zie: <<http://www.cot.nl/index2.html>>.

28 Gemeente Bergen op Zoom en Roosendaal, 'Gemeente Roosendaal en Bergen op Zoom beëindigen gedoogbeleid', *Persbericht gemeente Bergen op Zoom en Roosendaal* 23 oktober 2008 <<http://www.roosendaal.nl/dsresource?objectid=2797&type=org>>.

29 Gemeente Bergen op Zoom en Roosendaal, 'Gemeente Roosendaal en Bergen op Zoom beëindigen gedoogbeleid', *Persbericht gemeente Bergen op Zoom en Roosendaal* 23 oktober 2008 <<http://www.roosendaal.nl/dsresource?objectid=2797&type=org>>.

30 Dit blijkt uit het driehoeksoverleg van november 2010.

31 Bieleman & Naayer 2007, p. 6.

32 Dit blijkt uit het driehoeksoverleg van november 2010.

huidige gedoogbeleid in Terneuzen houdt in dat de enige overgebleven coffeeshop drie gram softdrugs per persoon per dag mag verkopen en is gebonden aan een maximum aantal (300) bezoekers per dag.³³ Een bezoek aan Terneuzen kan derhalve nog slechts drie gram cannabis opleveren, terwijl een bezoek aan Vlissingen nog zo'n tien tot vijftien gram per persoon kan opleveren omdat Vlissingen meer dan één coffeeshop heeft waar de vijf-gramsregel nog geldt. Binnen Zeeland wordt gedacht aan het experimenteren met een pasjessysteem, zoals ook in de gemeente Maastricht is gedaan.³⁴ Door deze maatregel wordt uiting gegeven aan het beleid dat een coffeeshop enkel moet voorzien in de lokale behoefte zoals het regeerakkoord VVD-CDA 2010 ook stelt. Zeeland wil één front gaan vormen om het drugstoerisme in de provincie aan te pakken. Na Terneuzen wil ook de gemeente Vlissingen de gedoogde verkoop van softdrugs in coffeshops terugbrengen van vijf naar maximaal drie gram per persoon.³⁵ Ook is het de bedoeling om een maximum te stellen aan het aantal dagelijkse bezoekers. Voor de coffeeshop in Terneuzen geldt al langer dat na 300 klanten het maximum is bereikt en de deur gesloten moet worden. Ook Vlissingen en Goes, beide nog in het bezit van coffeshops, willen een maximum gaan instellen voor het aantal bezoekers.³⁶ De doelstelling van dit beleid is om meer eenheid in het softdrugsbeleid te bewerkstelligen in de gehele provincie Zeeland.³⁷

1.5 Rijksbeleid

Sinds het nieuwe kabinet in 2010 zijn intrede heeft gedaan, zijn er een aantal punten met betrekking tot softdrugs en coffeshops terug te lezen in het regeerakkoord VVD-CDA.³⁸ Het is de bedoeling om van coffeshops besloten clubs te maken, die alleen voor meerderjarige inwoners van Nederland toegankelijk zijn op vertoon van een clubpas. Voor de gemeente Vlissingen zou dit een (deel van de) oplossing kunnen zijn om het drugstoerisme tegen te gaan. Door van coffeshops besloten clubs te maken die alleen toegankelijk zijn voor inwoners van Nederland, worden drugstoeristen geweerd uit deze shops. De vraag is in hoeverre dit discriminerend is voor bijvoorbeeld een Belg die vlak bij de grens woont. Het gaat hier dan om de invulling van artikel 1 van de Grondwet: *"Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld"*. De Europese advocaat-generaal Yves Bot stelde recent *"dat het weigeren van buitenlandse bezoekers in Nederlandse coffeshops mogelijk is. Volgens het Europese recht zou deze maatregel niet in strijd zijn met de Europese regels voor vrij verkeer van personen en diensten en evenmin met de regels over non-discriminatie. De verkoop van softdrugs in de Europese Unie is namelijk een illegale activiteit"*.³⁹ De toekomst zal uitwijzen of het pasjessysteem succesvol is gebleken en zal er ook meer duidelijkheid zijn geschapen door jurisprudentie. (Meer over het pasjessysteem: zie hoofdstuk 5 'Aanbevelingen'.)

In het nieuwe regeerakkoord wordt tevens ingegaan op een verscherping van het landelijk beleid voor coffeshops. Deze verscherping van het beleid betekent dat de regering erop toeziet dat gemeenten het afstandscriterium en de overige relevante delen van het landelijk beleid in hun vergunningen handhaven.⁴⁰ Het regeerakkoord is onduidelijk om welke relevante delen van het landelijk beleid het gaat. De beleidsvoornemens in het regeerakkoord hebben vanwege de vaagheid nog geen consequenties voor het beleid van de gemeente Vlissingen. Het regeerakkoord laat tevens onduidelijkheid bestaan over de

³³ Damoclesbeleid Terneuzen 2008, p. 13-14.

³⁴ *Omroep Zeeland* 16 juli 2010 <<http://www.omroepzeeland.nl/107253/2010-07-16/%E2%80%98terneuzen-mag-buitenlanders-weren-uit-coffeeshop%E2%80%99.html>>.

³⁵ *Omroep Zeeland* 30 september 2010 <<http://www.omroepzeeland.nl/119791/2010-09-30/softdrugsbeleid-goes-en-vlissingen-aangescherpt.html>>.

³⁶ *PZC* 29 september 2010 <<http://www.pzc.nl/regio/zeeland/7367682/Verkoop-softdrugs-in-heel-Zeeland-verder-aan-banden.ece>>.

³⁷ Dit blijkt uit het driehoeksoverleg van november 2010.

³⁸ Regeerakkoord VVD-CDA 2010.

³⁹ Rijken 2010.

⁴⁰ Regeerakkoord VVD-CDA 2010.

wijze waarop het toezicht op gemeenten met betrekking tot handhaving van het landelijke coffeeshopbeleid, zal plaatsvinden.

Als het aan het nieuwe kabinet ligt wordt het afstandscriterium aangescherpt. Het afstandscriterium houdt in de afstand tussen een coffeeshop en een basisschool of middelbare school. Deze afstand ligt nu vast op minimaal 250 meter.⁴¹ Er moet echter een afstand komen van minimaal 350 meter tussen scholen en coffeeshops. Voor de gemeente Vlissingen heeft dit gewijzigde beleid gevolgen. Zoals blijkt uit kaart 1 is coffeeshop Home Grow (Kasteelstraat 121), op dit moment gelegen op een afstand van ruim 202 meter van basisschool De Branding, gelegen aan de Bouwen Ewoutstraat 51.⁴² Deze afstand is op dit moment al niet voldoende aangezien de vereiste afstand tussen een coffeeshop en een basisschool op dit moment is vastgesteld op 250 meter. De Frans Naerenboutschool gelegen aan Grote Markt 1 ligt op een afstand van 290 meter bij coffeeshop Aarden (Kerkstraat 8) vandaan (kaart 2).⁴³ Mocht het afstandscriterium dus daadwerkelijk aangescherpt worden, zou dit betekenen dat de afstand tussen de coffeeshop en de basisschool te klein is.

De overige voortgezet onderwijsscholen en de basisscholen bleken niet binnen een afstand van 250 of 350 meter te liggen van één van de coffeeshops binnen de gemeente. Relevant is wel dat er plannen zijn vanuit coffeeshop Aarden om te verhuizen naar Bellamypark 20 te Vlissingen. Deze locatie heeft gevolgen voor het afstandscriterium van 350 meter. De afstand van Bellamypark 20 (coffeeshop) en Grote Markt 1 (Frans Naerenboutschool) is 306 meter, zoals blijkt uit kaart 3.⁴⁴ Tevens rijst de vraag of het openen van een coffeeshop aan Bellamypark 20 past binnen het bestemmingsplan. Overtreding van het afstandscriterium kan worden aangepakt middels het handhavingsarrangement (zie hoofdstuk 3: 'Het handhavingsarrangement'). De burgemeester is bevoegd de coffeeshop na overtreding van het afstandscriterium aan te pakken op basis van artikel 13b Opiumwet en de coffeeshop te sluiten voor zes maanden op straffe van bestuursdwang.⁴⁵ De gedachte achter de afstandseis is dat voorkomen moet worden dat scholieren te makkelijk in aanraking komen met (soft)drugs. Het is een voorwaarde die vooral samenhangt met de bescherming van de volksgezondheid en sinds de invoering van artikel 13b Opiumwet kan een gemeentebestuur hier effectief tegen optreden.

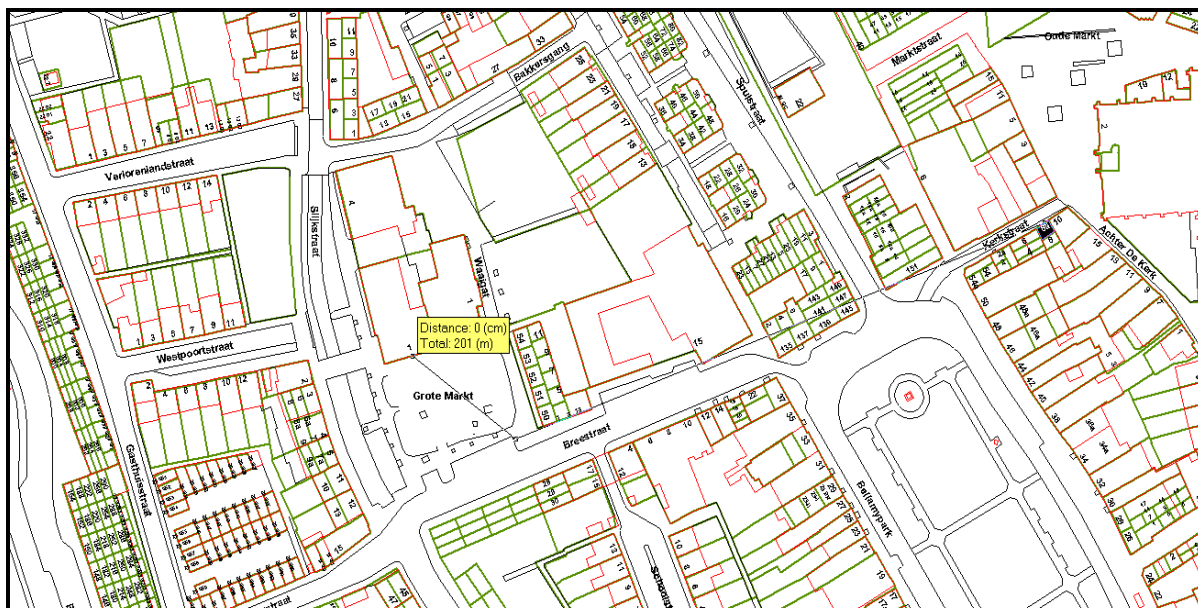
41 VNG eindrapportage Monitoring van het Bestuursakkoord 2009, p. 45.

42 Zie tevens bijlage 1.

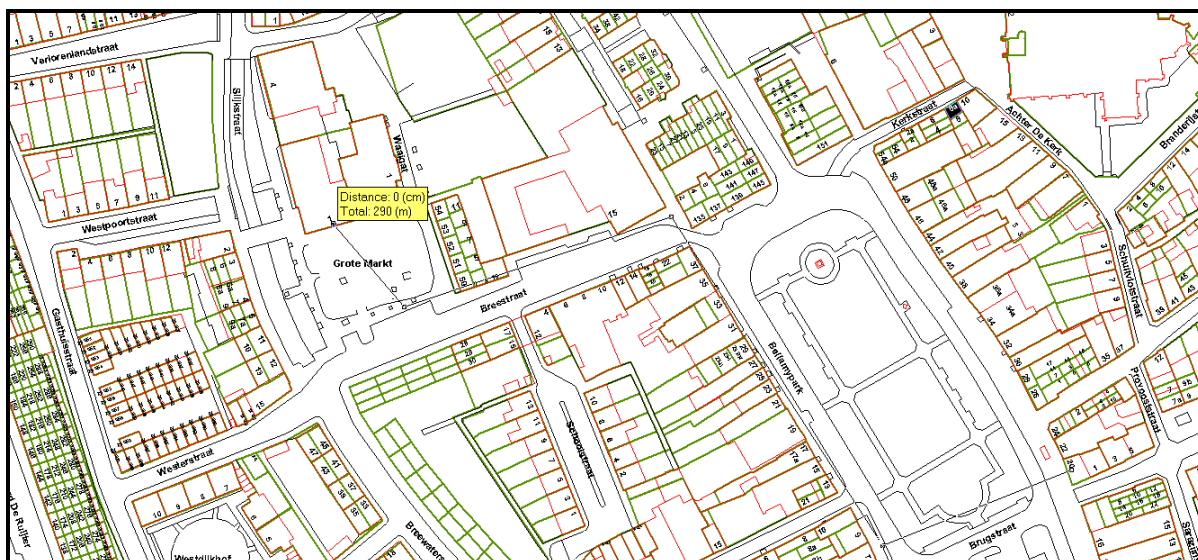
43 Zie tevens bijlage 2.

44 Zie tevens bijlage 3.

45 ABRvS 15 januari 2001, AB 2001, 155.



Kaart 1: Kasteelstraat 121-Bouwen Ewoutstraat 51 afstand: 201 meter.



Kaart 2: Kerkstraat 8-Grote Markt :1 afstand 290 meter



Kaart 3: Bellamypark 20-Grote Markt 1: afstand 306 meter

Tot slot komt het kabinet in het regeerakkoord ook met voorstellen om zwaardere straffen te stellen op de (voorbereiding van) in- en uitvoer, teelt en (georganiseerde) handel van drugs. Daarnaast is het kabinet voornemens het onderscheid tussen harddrugs en softdrugs aan te passen. Het blijft afwachten welke kabinetsplannen daadwerkelijk omgezet worden in beleid. Indien de regering bovengenoemde plannen wil doorvoeren zal het Wetboek van Strafrecht met diverse aanverwante wetten moeten worden aangepast. Tevens zal er veel lokale regelgeving gewijzigd moeten worden. Deze processen nemen, naast de politieke wilskracht, veel tijd in. Ook voor de gemeente Vlissingen betekent het nog even afwachten.

1.6 Samenvatting

Zowel het softdrugsbeleid als de evaluatie van het softdrugsbeleid zijn toe aan enige aanpassing en vernieuwing. Niet alleen zijn er een aantal belangrijke wetten, van na 1995, niet genoemd in het beleid maar ook worden bepaalde voorstellen (afstandscriterium van een coffeeshop tot een basisschool) niet nader geconcretiseerd en uitgewerkt in het lokale beleid. Doordat concretisering en uitwerking van verschillende wettelijke en lokale bepalingen ontbreekt, is het voor de gemeente Vlissingen lastig effectief te handhaven en waar nodig op te treden tegen coffeeshops. De evaluatie van het softdrugsbeleid uit 2005 heeft met name betrekking op de volksgezondheid (onder andere de tendens in het gebruik van softdrugs). In de evaluatie worden alleen risico's en gevolgen van softdrugsgebruik beschreven. Grote delen uit deze evaluatie zijn niet relevant voor het ontwikkelen van een juridische basis om in te grijpen bij overtreding van het softdrugsbeleid. Wel zijn uit het softdrugsbeleid van 1995 en de evaluatie uit 2005 criteria af te leiden die nog steeds van kracht zijn en waarop nog steeds gehandhaafd kan worden.

Door de sluiting van de coffeeshops in de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal zou de gemeente Vlissingen last kunnen krijgen van een toenemende stroom van coffeeshoptoeristen. Dit is echter niet onderzocht. Ook de sluiting van een grote coffeeshop in de gemeente Terneuzen in 2009 was en is van belang voor de gemeente Vlissingen. De gemeente Terneuzen heeft haar beleid aangescherpt (om coffeeshoptoeristen te weren) door een maximale bezoekershoeveelheid per coffeeshop vast te stellen en de verkoophoeveelheid per persoon te verlagen. Er bestaan plannen om het beleid uit Terneuzen provinciaal invulling te geven.

Tot slot zijn er een aantal nieuwe plannen neergelegd in het regeerakkoord VVD-CDA 2010. Deze plannen hebben onder andere te maken met het afstandscriterium. Het voornemen bestaat om de afstand tussen een coffeeshop en een middelbare school en/of basisschool te vergroten van 250 meter naar 350 meter. Binnen de gemeente Vlissingen liggen twee coffeeshops binnen de afstand van 350 meter van een school. Bovendien is één van de coffeeshops gelegen binnen een afstand van 250 meter van een basisschool. De gemeente Vlissingen heeft echter geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden die zij heeft, op basis van de wet, om deze coffeeshop aan te pakken. Kortom het softdrugsbeleid vereist enige aanpassing en uitbreiding om effectief en handhaafbaar te zijn.

2 Juridisch kader

In het softdrugsbeleid wordt aangegeven welke richting de gemeente op wil omtrent de handel en het gebruik van softdrugs. Daarnaast wordt aangegeven wat de middelen zijn waarmee de gemeente kan handhaven.⁴⁶ Een softdrugsbeleid staat niet los van wet- en regelgeving. Om erachter te komen hoe een softdrugsbeleid tot stand kan komen en welke landelijke en lokale wetten en regels daarvoor van toepassing zijn, is het belangrijk de maatschappelijke ontwikkelingen in de gaten te houden. Paragraaf 2.1 gaat in op de ontwikkelingen in landelijke wet- en regelgeving. Op volgorde van intrede worden een aantal belangrijke wetten en de AHOJG-criteria besproken. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de lokale ontwikkelingen met betrekking tot wet- en regelgeving zoals de lokale en provinciale ontwikkelingen na het sluiten van een aantal coffeeshops in de regio. Paragraaf 2.3 behandelt de ontwikkelingen in de rechtspraak, met name relevante jurisprudentie die ook van belang is voor de gemeente Vlissingen. Tot slot geeft paragraaf 2.4 een korte samenvatting van het hoofdstuk. De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: *“Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan vanaf 1995 en doen zich voor anno 2010 in de landelijke en lokale wet- en regelgeving en jurisprudentie met betrekking tot het softdrugsbeleid?”*

2.1 Landelijke ontwikkelingen

In 1995 is door de toenmalige regering de nota “Het Nederlandse drugsbeleid, continuïteit en verandering” vastgesteld.⁴⁷ In deze nota wordt vooral ingegaan op het Nederlandse beleid ten aanzien van coffeeshops en wordt *“het voorkomen dan wel beperken van de risico’s van drugsgebruik voor het individu, zijn directe omgeving en de samenleving”* genoemd als centrale doelstelling.⁴⁸ Hiermee wordt bedoeld dat de focus van het drugsbeleid ligt op de beheersing van de gezondheidsschade. Als vervolg op de nota “Het Nederlandse drugsbeleid, continuïteit en verandering” zijn in 1996, 1997, 1999, 2001 en 2002 voortgangsrapportages en wijzigingen met betrekking tot het uit te voeren beleid uitgebracht. Hier vloeiden ook wetten en een nieuwe invulling van de AHOJG-criteria uit voort. Niet alle wetten die hieruit voortvloeiden zullen worden behandeld. Onderstaande wetten worden specifiek besproken omdat ze voor de gemeente Vlissingen van belang zijn bij het optreden tegen coffeeshops. Het geeft de gemeente Vlissingen mogelijke handvatten om te handhaven op grond van de wet.

2.1.1 Wet Victoria

In oktober 1996 zijn de ‘Richtlijnen voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten Opiumwet’ door het Openbaar Ministerie in werking getreden.⁴⁹ In deze richtlijnen wordt ingegaan op het feit dat aan het coffeeshopbeleid nadere invulling kan worden gegeven door de burgemeester, de politie en het Openbaar Ministerie (ook wel het lokale driehoeksoverleg genoemd).

De burgemeester heeft sinds maart 1997 op grond van artikel 174a Gemeentewet, ook wel de Wet Victoria genoemd, de bevoegdheid om over te gaan tot de ontruiming en sluiting van woningen en niet voor het publiek toegankelijke lokalen, indien er sprake is of ernstige vrees bestaat van verstoring van de openbare orde door bijvoorbeeld drugsgebruikers en drugsdealers.⁵⁰ Er is met de komst van de Wet Victoria een bevoegdheid voor de

⁴⁶ Van Dale 1999.

⁴⁷ Kamerstukken II 1994/95, 24 077, nr. 2-3.

⁴⁸ Kamerstukken II 1994/95, 24 077, nr. 2-3.

⁴⁹ Stcrt. 1996, 187.

⁵⁰ Stcrt. 1997, 132.

burgemeester gecreëerd om bestuursdwang te kunnen inzetten tegen illegale verkooppunten van drugs.⁵¹

Om op te kunnen treden op grond van deze wet moet er sprake zijn van een gedraging in de woning die leidt tot verstoring van de openbare orde rondom die woning. Er kan dus niet worden opgetreden wanneer er wel in drugs wordt gehandeld maar er geen sprake is van een ernstige overlast. Door de rechter worden aan het bewijs van verstoring van de openbare orde zeer strenge en concrete eisen gesteld.⁵² (In de meeste gevallen zal echter op grond van artikel 13b Opiumwet worden opgetreden. Zie voor verdere uitleg paragraaf 2.1.2 'De Wet Damocles'.) De voorwaarden welke in acht genomen moeten worden nadat tot sluiting van een woning kan worden overgegaan, liggen verankerd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het gaat in beide artikelen om eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Door de openheid van het begrip 'persoonlijke levenssfeer', kan het lastig zijn om bij wet specifiek aan te geven bij welke vormen van verstoring van de openbare orde er wel of geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer mag worden gemaakt. Slechts de aanwezigheid van een hennepkwekerij is geen daadwerkelijke verstoring van de openbare orde.⁵³ Sluiting van dergelijke woning op grond van artikel 174a Gemeentewet is derhalve niet rechtmatig.

De sluiting van een drugspand in Venlo⁵⁴, op grond van de APV, miste in 1995 de vereiste grondslag in een specifieke wet, ondanks de geconstateerde openbare orde verstoring. Dit is door de wetgever uiteindelijk ondervangen door artikel 174a Gemeentewet in te zetten bij sluiting van een drugspand indien er sprake is van verstoring van de openbare orde rondom het betreffende pand.

2.1.2 Wet Damocles

Op 21 april 1999 is de Opiumwet uitgebreid met artikel 13b, ook wel de Wet Damocles genoemd. Dit artikel geeft aan dat de burgemeester bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang indien in woningen, lokalen of op de bijbehorende erven soft- of harddrugs worden verkocht, afgeleverd, verstrekt of aanwezig zijn zoals genoemd in artikel 2 en artikel 3 van de Opiumwet. De bevoegdheid tot bestuursdwang is van toepassing op lokalen en woningen.⁵⁵ Bij lokalen kan primair worden gedacht aan coffeeshops, theehuizen, cafés, sappenbars, restaurants en shoarmazaken maar daarnaast ook aan winkels, zoals de zogenaamde smart- en growshops.⁵⁶ Het gaat om de panden en de daarbij behorende erven. Op deze manier heeft het gemeentebestuur dus de mogelijkheid om een lokaal te sluiten indien er soft- en/of harddrugs worden verhandeld. Het optreden op grond van dit artikel vindt plaats indien de Opiumwet wordt overtreden. Het verhandelen van soft- en harddrugs is strafbaar gesteld in artikel 2 sub b van de Opiumwet. Dit artikel gaat over de verkoop, de aflevering en de verstrekking van drugs en/of de handelsactiviteiten die niet vallen onder wetenschappelijke of geneeskundige activiteiten. Op grond van jurisprudentie blijkt dat onder verkopen en/of verhandelen ook het sluiten van een deal moet worden verstaan.⁵⁷

De bevoegdheid tot oplegging van bestuursdwang door de burgemeester ontstaat direct zodra er verkoop, aflevering, verstrekking of de aanwezigheid van soft- of harddrugs in woningen of lokalen of de daarbij behorende erven voordoet (artikel 13b lid 1 Opiumwet). Voorheen was deze bestuursdwang niet mogelijk omdat de door de gemeente ingezette bestuursrechtelijke instrumenten niet rechtstreeks op de Opiumwet waren gebaseerd. Uit de

51 *Stb.* 1997, 132.

52 Rb. Roermond 15 januari 2010, *LJN* BK9763.

53 Rb. Roermond 15 januari 2010, *LJN* BK9763.

54 ABRvS 28 augustus 1995, *AB* 1996, 204.

55 *Stb.* 2007, 355.

56 Bieleman e.a. 2008, p. 3.

57 HR 5 april 1983, *NJ* 1983, 534.

Algemene wet bestuursrecht (Awb) blijkt wat er onder bestuursdwang moet worden verstaan (artikel 5:21 Awb en 5:28 Awb). Uit de parlementaire behandeling van de Awb blijkt dat aan artikel 13b Opiumwet vooral het motief van de bestrijding van handel in drugs en daarmee verband houdende nadelige effecten voor consumenten en omgeving ten grondslag ligt.⁵⁸ De feitelijke constatering van een overtreding van de Opiumwet is dus voldoende om over te gaan tot handhavend optreden (door de burgemeester). Op grond van artikel 5:32 Awb kan een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen in plaats daarvan een last onder dwangsom opleggen aan de overtreder. De bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn niet gericht op bestraffing of leedtoevoeging maar op het ongedaan maken, voorkomen of beëindigen van een overtreding. Ten aanzien van de uitoefening van artikel 13b Opiumwet lijkt de meest voor de hand liggende maatregel de (tijdelijke) sluiting.

Een sluiting kan dus zowel door de dreiging met bestuursdwang als mede door de dreiging met een dwangsom worden bereikt. Het lijkt echter een betere keuze om voor het toepassen van bestuursdwang te kiezen in plaats van voor het opleggen van een last onder dwangsom. Dit heeft te maken met het feit dat ervan uitgegaan kan worden dat het financiële gewin van de handel in softdrugs groot is. Een last onder dwangsom zal om die reden in de meeste gevallen weinig effect hebben. Hiermee zal waarschijnlijk niet worden bereikt dat een overtreding ophoudt of niet meer zal worden herhaald. Bestuursdwang is dan een directer middel dat, in tegenstelling tot de last onder dwangsom, op de lange termijn waarschijnlijk wel tot de feitelijke beëindiging van de overtreding zal leiden. Gebruikmaken van bestuursdwang wordt in beginsel pas toelaatbaar geacht indien er is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit (evenredigheid).

Tot slot is het van belang om te weten dat artikel 13b Opiumwet niet in de plaats is getreden van de bevoegdheid op grond van artikel 174a Gemeentewet. In artikel 174a Gemeentewet geeft de burgemeester de bevoegdheid om woningen en dergelijke te sluiten wegens verstoring van de openbare orde of ernstige vrees daarvoor, zonder dat dit gekoppeld wordt aan bepaalde strafbare feiten.⁵⁹ Dit is indertijd bewust in de wet opgenomen om een basis te creëren om op te treden tegen woningen waarbij ook om andere redenen dan overtreding van de Opiumwet sprake is van verstoring van de openbare orde (bijvoorbeeld door prostitutie). Artikel 174a Gemeentewet heeft dus een ruimere werkingssfeer dan artikel 13b Opiumwet.

2.1.3 AHOJG-criteria

Naar aanleiding van de nota “Het Nederlandse drugsbeleid” uit 1995 besloot het kabinet om de G van de AHOJG-criteria aan te pakken. In de jaren 90 bleek namelijk uit onderzoek van het WODC dat dit criterium op verschillende wijze werd geïnterpreteerd door verschillende arrondissementsparketten en gemeenten.⁶⁰ Daarom werden de richtlijnen door het College van procureurs-generaal geformaliseerd.⁶¹ De maximale transactiehoeveelheid werd verlaagd van dertig naar vijf gram en er kwam een maximale voorraadhoeveelheid van 500 gram per coffeeshop. Tevens besloot het kabinet de gecombineerde verkoop van alcohol en softdrugs te verbieden. De achterliggende gedachte was dat een beperkter publiek zou worden geconfronteerd met softdrugs, waardoor de overlast vervolgens ook beperkt zou worden. Hierop aansluitend hebben de procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie in 2000 een herziene Aanwijzing Opiumwet vastgesteld.⁶² In de herziene Aanwijzing Opiumwet worden de AHOJG-criteria duidelijker omschreven en voorzien van een toelichting. Met als doel om vanuit het oogpunt van de controlebaarheid en beheersbaarheid het gedoogbeleid strenger te maken. Voor de vraag of er wel of niet strafrechtelijk opgetreden dient te worden tegen de verkoop van softdrugs, gelden de AHOJG-criteria. Voor de gemeente Vlissingen is

⁵⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 324, nr. 5.

⁵⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3.

⁶⁰ Bieleman & Goeree 2000, p. 12.

⁶¹ Stcrt. 2004, 203.

⁶² Stcrt. 2000, 250, p. 26.

het van belang om te weten welke invulling aan deze criteria worden gegeven na de evaluatie van 2005. Het College van procureurs-generaal stelt de vernieuwde AHOJG-criteria in januari 2007 als volgt vast:⁶³

A: geen affichering: dit betekent geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit. Het coffeeshopbeleid ten aanzien van affichering door coffeeshops op het internet wordt lokaal in het driehoeksoverleg besproken en vastgesteld. Het afficheringsverbod wordt daarmee bestuurlijk gefundeerd in het vergunningenbeleid, waardoor ook bestuursrechtelijke handhaving mogelijk wordt.

H: geen harddrugs: dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht worden;

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 achttien jaar;

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

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

Indien exploitanten van coffeeshops zich strikt houden aan bovengenoemde voorwaarden, zal het Openbaar Ministerie niet overgaan tot vervolging wegens het bezit van softdrugs ten behoeve van de verkoop in de gedoogde coffeeshop (zoals blijkt uit artikel 167 lid 2 Wetboek van Strafvordering). Kortom: indien exploitanten zich houden aan de AHOJG-criteria, zullen zij niet strafrechtelijk vervolgd worden zolang het gedoogbeleid in Nederland van kracht is.⁶⁴

2.1.4 Wet Victor

Op 28 mei 2002 is de Wet Victor van kracht gegaan. Deze wet heeft geleid tot wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten (onder andere Gemeentewet, Onteigeningswet en Opiumwet)⁶⁵ in verband met maatregelen na sluiting van woningen, woonketens, woonwagens en andere gebouwen, alsmede de bij die ruimten behorende erven ten gevolge van versterking van de openbare orde of overtreding van artikel 2 of 3 van de Opiumwet. De Wet Victor gaat over de sluiting van woningen zoals is vastgelegd in artikel 14 Woningwet. De Wet Victor regelt het natraject van een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet en artikel 174a Gemeentewet. Dit natraject houdt in dat de mogelijkheid bestaat het beheer van een pand over te nemen (artikel 14 Woningwet) en daarna eventueel te onteigenen (artikel 77 Onteigeningswet).

De wet bevat het instrument van de onteigening (artikel 77 Onteigeningswet). Bij bestrijding van overlast geldt onteigening van een woning als ultimum remedium. Het college van Burgemeester en Wethouders (college van B&W) kan na sluiting van het pand het aanschrijvingsinstrument uit artikel 14 van de Woningwet gebruiken. Dit betekent dat de eigenaar van het pand wordt aangeschreven over de beslissing van het college dat het pand in gebruik wordt gegeven aan een andere persoon of instelling. De wettelijke grondslag hiervoor is gelegen in artikel 77 lid 1 sub 7 Onteigeningswet. De eigenaar van een woning die artikel 2 of 3 Opiumwet of artikel 14 lid 1 Woningwet overtreedt en geen uitzicht heeft geboden op een duurzaam herstel van de openbare orde rond dat gebouw zal worden onteigend.

⁶³ *Stcrt.* 2006, 250, p. 29.

⁶⁴ HR 4 maart 2003, *NJ* 2003, 508.

⁶⁵ *Stb.* 2002, 348.

De Wet Victor regelt dus het natraject van een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet of artikel 174a Gemeentewet, indien tijdelijke of definitieve sluiting van een drugspand niet voldoende is om de overlast als gevolg van drugsgebruik en -handel te bestrijden. De Wet Victor kan, net als bij artikel 174a Gemeentewet, ook worden toegepast bij andere vormen van overlast. Bijvoorbeeld wanneer de overlast veroorzaakt wordt door illegale prostitutie, wapenhandel of andere illegale activiteiten. Toekomstige jurisprudentie zal voor meer duidelijkheid over de reikwijdte van de Wet Victor moeten gaan zorgen.

2.1.5 Wet Bibob

In 2002 is de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in werking getreden.⁶⁶ Deze wet is beter bekend als Wet Bibob. In de interdepartementale cannabisbrief uit 2004 worden gemeenten aangespoord de Wet Bibob in te zetten om de integriteit van coffeeshophouders te beoordelen.⁶⁷ Deze wet geeft gemeenten de bevoegdheid op te treden tegen misbruik van bepaalde vergunningen door de gemeente verleend. Bij misbruik van vergunningen kan gedacht worden aan, met behulp van de verleende vergunningen, het plegen van strafbare feiten zoals het witwassen van geld.⁶⁸ De gemeente heeft vervolgens de mogelijkheid de vergunning of subsidie van de overtreder in te trekken. De Wet Bibob kan door gemeenten worden toegepast bij onder andere de aanvraag van exploitatievergunningen voor horeca- en seksinrichtingen, bouw- en milieuvergunningen, subsidies en aanbestedingen (zie artikel 5 tot en met 7 van de Wet Bibob).⁶⁹ De Wet Bibob kan pas effectief worden ingezet indien reguliere wet- en regelgeving onvoldoende aanknopingspunten biedt om een vergunning te weigeren of in te trekken. Bij intrekking van een vergunning op grond van de Wet Bibob geldt een zware bewijslast voor gemeenten met betrekking tot het aantonen van misbruik van de vergunning. In het geval van intrekken dient te betreffen de gemeente eerst getipt te worden door de officier van justitie over het feit dat er mogelijk sprake is van misbruik van vergunningen voor criminele activiteiten.⁷⁰ Gemeenten kunnen vervolgens het Bureau Bibob opdracht geven een screening uit te voeren bij de betreffende vergunninghouder.

De Wet Bibob zal niet verder worden besproken. De gemeente Vlissingen werkt al met de Bibob, welk ze hebben vastgelegd in de Beleidsregel Bibob 2004. In oktober 2010 is deze beleidsregel geactualiseerd.⁷¹

2.2 Ontwikkelingen lokale wet- en regelgeving

Niet alleen hebben zich sinds 1995 verschillende landelijke ontwikkelingen voorgedaan binnen de wet- en regelgeving, ook is op lokaal (gemeentelijk) en provinciaal niveau het een en ander veranderd sinds die tijd. Al deze ontwikkelingen krijgen aandacht in het zogenaamde driehoeksoverleg tussen Openbaar Ministerie, politie en de burgemeester. Aan de hand van de ontwikkelingen wordt in het driehoeksoverleg prioriteit gegeven aan politie-inzet voor handhaving van het drugsbeleid.⁷² De burgemeester kan een coffeeshop sluiten door toepassing van het bestuursrecht maar kan de overtreder van de Opiumwet niet vervolgen. Het Openbaar Ministerie kan wel vervolgen op grond van het strafrecht maar kan vervolgens de coffeeshop weer niet sluiten. Vandaar dat het belangrijk is om de verschillende strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden op elkaar af te stemmen in het lokale driehoeksoverleg. Daarnaast is afstemming tussen omliggende gemeenten in Zeeland relevant. De drugsnota van de gemeente Vlissingen uit 1995 was voornamelijk

66 Stb. 2002, 347.

67 Brief ministerie van VWS, kenmerk: GVM/2462547 <<http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/bestuurlijk-handhaven/drugsbeleid/cannabis/cannabisbrief.pdf>>.

68 Artikel 3 lid 1 Wet Bibob.

69 Stb. 2003, 216.

70 Artikel 26 Wet Bibob.

71 Beleidsregel integriteitsbevordering Vlissingen 2004.

72 Openbaar Ministerie, 'Het Driehoeksoverleg' <<http://www.om.nl/onderwerpen/driehoeksoverleg/>>.

gericht op het voorkomen dan wel beperken van de risico's van drugsgebruik voor het individu, zijn directe omgeving en de samenleving. De huidige tendens lijkt zich vooral te richten op de overlast die coffeeshops veroorzaken. Uit onderzoek is gebleken dat het overlastcriterium (de O van de AHOJG-criteria) in 2004 en 2007 vaker overtreden is dan de andere criteria.⁷³ Het gaat dan met name om overlast die veroorzaakt wordt door de coffeeshoptoeristen. De provincie Zeeland heeft, net als andere grensprovincies, te maken met coffeeshoptoerisme.⁷⁴ Gebleken is dat een stringenter gedoogbeleid en handhaving van de Opiumwet in de ene gemeente leidt tot verplaatsing van een deel van het coffeeshoptoerisme (en de daarmee verband houdende overlast) naar de andere gemeenten in Zeeland.⁷⁵ Dit is het eerder besproken waterbedeffect.⁷⁶ Hiervan is sprake in de Nederlandse grensgebieden. Zeeland ervaart veel overlast van Belgische en Franse cannabisgebruikers, die in het thuisland geen legale verkooppunten van softdrugs kennen.⁷⁷

In 2009 is de coffeeshop Checkpoint in Terneuzen gesloten vanwege overtreding van het gedoogbeleid. De aanwezigheid van maximaal 500 gram softdrugs per coffeeshop wordt gedoogd. Bij een inval in Checkpoint bleek dit maximum ruimschoots overtreden.⁷⁸ De burgemeester van Terneuzen pleitte al langer voor een strenger softdrugsbeleid om het coffeeshoptoerisme tegen te gaan.⁷⁹ Het huidige gedoogbeleid in Terneuzen, dat is vastgesteld voor de gerechtelijke sluiting van Checkpoint in 2009, houdt onder andere in dat de enige overgebleven coffeeshop in Terneuzen nog 'slechts' drie gram per persoon mag verkopen. Daarnaast is men gebonden aan een maximum aantal bezoekers per dag (300).⁸⁰ Een bezoek aan een coffeeshop in Terneuzen kan nooit meer dan drie gram opleveren, terwijl een bezoek aan de coffeeshops in Goes en Vlissingen nog tien tot vijftien gram kan opleveren. Zowel Goes als Vlissingen hanteren nog de vijf-gramsregel en hebben meer dan één gedoogde coffeeshop binnen de gemeente. Om daarmee het toenemende drugstoerisme te kunnen ondervangen, overwegen ook deze twee gemeenten de verkooplimiet te verlagen van vijf naar drie gram per klant.⁸¹ Het einddoel is dat er één regionaal afgestemd beleid komt voor de coffeeshops in de provincie Zeeland.⁸² Door dit beleidsvoornemen wordt uiting gegeven aan de kabinetsplannen dat de coffeeshops enkel moeten voorzien in de lokale behoefte.⁸³

2.3 Ontwikkelingen rechtspraak

De afgelopen jaren zijn er verschillende rechterlijke uitspraken geweest die van belang zouden kunnen zijn voor het handhaven van het softdrugsbeleid binnen de gemeente Vlissingen. De besproken uitspraken hebben betrekking op de bestaande onduidelijkheden binnen de gemeente omtrent handhaving van het softdrugsbeleid. De gemeente Vlissingen heeft op dit moment drie coffeeshops. Men wil dit, door middel van het uitsterfbeleid, terugbrengen naar twee gedoogde coffeeshops.⁸⁴ Een exacte en nauwkeurige omschrijving van de AHOJG-criteria zijn van belang om te bepalen wanneer een coffeeshop in overtreding is en er dus handhavend opgetreden kan worden door de gemeente. Met name de A (affichering) en O (overlast) zijn bijzonder van belang. Voornoemde twee criteria zijn erg breed en vereisen een concrete invulling als handvat voor de gemeente om op te treden

73 Van Laar & Van Ooyen-Houben 2009, p. 16.

74 Blom 2008, p. 107.

75 Bieleman & Naayer 2007, p. 6.

76 Zie paragraaf 1.4.

77 Bieleman & Naayer 2007, p. 6-7.

78 De Graaf 2008.

79 Burgemeester van de gemeente Terneuzen, de heer. J. Lonink is lid van een bestuurdersgroep onder aanvoering van oud-premier Dries van Agt die ijvert voor een nieuw (internationaal) cannabisbeleid om drugstoerisme tegen te gaan.

80 Damoclesbeleid Terneuzen 2008, p. 13-14.

81 *Omroep Zeeland* 30 september 2010 <<http://www.omroepzeeland.nl/119791/2010-09-30/softdrugsbeleid-goes-en-vlissingen-aangescherpt.html>>.

82 *Omroep Zeeland* 30 september 2010 <<http://www.omroepzeeland.nl/119791/2010-09-30/softdrugsbeleid-goes-en-vlissingen-aangescherpt.html>>.

83 Regeerakkoord VVD-CDA 2010, p. 10.

84 Softdrugsbeleid Vlissingen-Middelburg 1995.

maar ook voor de duidelijkheid van de coffeeshophouders. Ook is het van belang duidelijkheid te creëren over de mogelijkheden van sluiting (tijdelijk of definitief) van coffeeshops bij verkoop aan minderjarigen. Het gaat daarbij om de invulling van het J (jongeren) criterium. Om dit te bereiken kan aansluiting gevonden worden bij de rechtspraak die concrete invulling geeft aan bovengenoemde AHOJG-criteria. Tot slot wordt een afstand van minimaal 250 meter tussen een coffeeshop en een basisschool of middelbare school gehanteerd.⁸⁵ Dit wordt ook wel het afstandscriterium genoemd. Op basis van het huidige softdrugsbeleid in Vlissingen, is het voor de gemeente niet duidelijk of het afstandscriterium de loopafstand of hemelsbrede afstand betreft.

In de jurisprudentie wordt het O-criterium (overlast) als volgt gedefinieerd: *“overlast is parkeren op de stoep en de fietsstrook ter hoogte van de coffeeshop, hinderlijk dubbel parkeren, geluidsoverlast door coffeeshopbezoekers die voor de zaak blijven rondhangen en hinderlijk benaderen van voorbijgangers door bezoekers van de coffeeshop.”*⁸⁶ Tevens blijkt uit de toelichting op de AHOJG-criteria dat onder overlast kan worden verstaan: *“parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of nabij de coffeeshop rondhangende klanten en ook stankoverlast kan worden gezien als overtreding van de AHOJG-criteria.”*⁸⁷ De gemeente Vlissingen kan deze concretisering van het overlastcriterium opnemen in het gewenste softdrugsbeleid.

Volgens de reeds bestaande invulling van het A-criterium (affichering) in de evaluatie softdrugsbeleid 2005, geldt dat een afficheringsverbod inhoudt dat er geen reclame-uitingen mogen plaatsvinden. Slechts een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit is toegestaan. Het Openbaar Ministerie heeft het A-criterium ook op deze wijze ingevuld.⁸⁸ De gemeente Vlissingen heeft in 2005 de invulling van het A-criterium overgenomen van het Openbaar Ministerie.⁸⁹ In de jurisprudentie wordt het A-criterium niet nader omschreven. Wat wel uit een recentelijke uitspraak blijkt is dat het A-criterium niet dezelfde invulling krijgt als het begrip openbaarmaking, zoals genoemd wordt in artikel 3b Opiumwet.⁹⁰ Artikel 3b Opiumwet stelt het expliciet tonen van- of verwijzen naar prijslijsten voor softdrugs en het tonen van een opsomming en/of beschrijving van producten en/of afbeeldingen, ook als het via het internet geschiedt, strafbaar.⁹¹ Geconcludeerd kan worden dat er onduidelijkheid blijft bestaan in de jurisprudentie over de exacte invulling van het A-criterium. De rechter heeft affichering niet gelijkgesteld aan openbaarmaking in de zin van de Opiumwet. Toekomstige rechtspraak over invulling van het A-criterium dient met extra belangstelling gevolgd te worden.

Op 10 november 2010 heeft de Raad van State arrest gewezen inzake coffeeshop Sixty Two tegen de gemeente Middelburg.⁹² Deze coffeeshop is op 14 november 2008, op last van de gemeente Middelburg, gesloten voor onbepaalde tijd. Tevens is het verlof alcoholvrij en de exploitatievergunning ingetrokken. De grondslag voor de sluiting en intrekking van de vergunning was gelegen in het feit dat de coffeeshop een aantal keer softdrugs had verkocht aan minderjarigen, iets dat verboden is op basis van de AHOJG-criteria. Eén van die minderjarige gebruikte de identiteitskaart van zijn oudere broer die wel meerderjarig was. De coffeeshophouder wist dit niet en ging ervan uit dat de jongen die voor hem stond dezelfde was als op de identiteitskaart. De burgemeester van Middelburg sloot, op basis van overtreding van het J-criterium, de coffeeshop (dit was niet de eerste overtreding van de coffeeshophouder). De rechtbank besloot eerder (in maart 2010) dat de identiteitsverwisseling de verkoper niet kwalijk kon worden genomen. De Raad van State

⁸⁵ VNG eindrapportage Monitoring van het Bestuursakkoord 2009, p. 45.

⁸⁶ ABRvS 15 september 2004, L/JN AR2177.

⁸⁷ ABRvS 21 juni 2006, L/JN AX9078.

⁸⁸ Zie paragraaf 2.1.3.

⁸⁹ Evaluatie softdrugsbeleid Vlissingen 2005, p.3.

⁹⁰ Hof Amsterdam 15 september 2010, L/JN BN7280

⁹¹ Stcrt. 2000, 250, p. 26.

⁹² ABRvS 10 november 2010, L/JN BO3512.

besloot dat coffeeshop Sixty Two toch zijn deuren gesloten moest houden omdat de identiteitsverwisseling geschaard dient te worden onder overtreding van het J-criterium. De coffeeshophouder trekt dus aan het kortste eind in dit geval. Voor de gemeente Vlissingen heeft dit arrest tot gevolg dat ook zij over kunnen gaan tot handhaving indien een coffeeshophouder onbedoeld softdrugs verkoopt aan een minderjarige door het gebruik van onjuiste identiteitsgegevens. Opvallend is dat niet de jongere met de onjuiste identiteitsgegevens wordt beboet, maar dat de coffeeshophouder geconfronteerd wordt met de gevolgen van de overtreding van het J-criterium. Iedere overtreding van de AHOJG-criteria brengt een coffeeshop dicht bij een definitieve sluiting.⁹³

Het huidige softdrugsbeleid van de gemeente Vlissingen geeft geen nadere invulling aan het afstandscriterium. Hierdoor bestaat onduidelijkheid en kan niet effectief worden gehandhaafd op dit criterium. Recente beleidslijnen in Rotterdam en Amsterdam geven wel invulling aan het afstandscriterium. Amsterdam en Rotterdam geven aan het afstandscriterium de invulling dat een coffeeshop hemelsbreed op een afstand van 200 meter en in loopafstand van 250 meter verwijderd moet zijn van een basisschool of middelbare school. Deze invulling van het afstandscriterium (afstand en meetwijze) is door de Raad van State niet als onredelijk aangemerkt.⁹⁴ Bij deze zaak moet als kanttekening gemaakt worden dat naast de schending van het afstandscriterium ook het J-criterium was geschonden door de coffeeshophouder. De houdbaarheid van enkel het afstandscriterium als basis voor sluiting van een coffeeshop is nog niet beoordeeld door de rechter. Het is aan gemeenten zelf om beleid vast te stellen over de invulling van het afstandscriterium.⁹⁵ Rotterdam en Amsterdam hebben dit reeds op orde.

2.4 Samenvatting

In 1995 is door de regering de nota “Het Nederlandse drugsbeleid, continuïteit en verandering” vastgesteld en sindsdien is er veel veranderd ten aanzien van het softdrugsbeleid op landelijk en lokaal niveau. Nieuwe landelijke regelgeving heeft invloed op het lokale beleid. Hierdoor vereist het Vlissingense softdrugsbeleid van 1995 en de evaluatie van 2005 aanpassing. Bij het tot stand komen van het eerste softdrugsbeleid in 1995 was het beleid met name gericht op de volksgezondheid. Ook de evaluatie was voornamelijk gericht op de gezondheidsaspecten van softdrugsgebruik. Sinds een paar jaar is deze insteek op landelijk en lokaal niveau aan het veranderen. De gemeente Vlissingen, maar ook de rijksoverheid, wil steeds meer toe naar een beleid dat minder gericht is op volksgezondheidsaspecten maar meer op handhaving van overtredingen door drugsgebruikers en coffeeshophouders. Met name optreden tegen overlast (coffeeshoptoerisme) krijgt aandacht. Ook het regeerakkoord wijdt hier enige passages aan. De belangrijkste ontwikkelingen sinds 1995 op landelijk niveau, zijn de intrede van de Wet Victoria, de Wet Damocles, de Wet Victor en de Wet Bibob. Voornoemde wetten geven gemeenten extra handvatten voor de handhaving van het softdrugsbeleid. De invulling van de AHOJG-criteria door het Openbaar Ministerie hebben gemeenten meer duidelijkheid geboden. Door specifiekere definiëring van de criteria is het voor gemeenten duidelijk onder welke voorwaarden zij handhavend kunnen optreden. Onder andere het O- en J-criterium zijn relatief brede criteria en behoeven nadere verduidelijking in de jurisprudentie. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft hier inmiddels enige duidelijkheid over gegeven. Dit geldt ook voor de invulling van het afstandscriterium waarover de Afdeling beschikte dat dit ter invulling van gemeenten zelf is.

⁹³ Zie ook hoofdstuk 3: handhavingsarrangement.

⁹⁴ ABRvS 14 juli 2010, *LJN* BN1858.

⁹⁵ ABRvS 15 januari 2001, *AB* 2001, 155.

3 Handhavingsarrangement

De gemeente Vlissingen heeft op dit moment een handhavingsarrangement dat is vastgelegd in het Damoclesbeleid.⁹⁶ Een handhavingsarrangement is een beleidsdocument waarin de afspraken staan die zijn gemaakt in de lokale driehoek over de wijze van optreden tegen overtredingen van het lokale softdrugsbeleid. Het gaat dus om een gecombineerd optreden van de gemeente, Openbaar Ministerie en politie. Er wordt concreet aangegeven door wie, op welke manier en met welk juridisch instrument wordt opgetreden bij welke overtreding van de beleidsregels.⁹⁷ Het Damoclesbeleid van de gemeente Vlissingen is op 14 februari 2000 vastgesteld inzake de bevoegdheid van de burgemeester om bestuursdwang toe te passen indien in voor het publiek toegankelijke lokalen drugs worden verkocht, verstrekt of afgeleverd, dan wel aanwezig zijn.⁹⁸ Paragraaf 3.1 gaat dieper in op het wettelijk kader omtrent de mogelijkheden van handhaven. In paragraaf 3.2 wordt het huidige handhavingsarrangement van de gemeente Vlissingen besproken. In paragraaf 3.3 wordt dit handhavingsarrangement vergeleken met het Damoclesbeleid van de gemeenten Terneuzen en Middelburg. Paragraaf 3.4 geeft een korte samenvatting van het hoofdstuk. De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk is: *“Hoe ziet het huidige handhavingsarrangement van de gemeente Vlissingen eruit en welke aanpassingen zijn nodig om effectief aan te sluiten bij het gewenste softdrugsbeleid?”*

3.1 Wettelijk kader

De handhaving van de Opiumwet vereist een gecoördineerde inzet van bestuur, Openbaar Ministerie en de politie zodat via verschillende invalshoeken kan worden opgetreden tegen de neveneffecten van de aanwezigheid van coffeeshops. In aanvulling op het lokale softdrugsbeleid zijn er afspraken gemaakt door de regionale driehoek. Als blijkt dat er sprake is van een overtreding als genoemd in artikel 13b Opiumwet, treedt zowel de burgemeester als het Openbaar Ministerie handhavend op. Indien er sprake is van een overtreding als genoemd in artikel 13b Opiumwet heeft de burgemeester van de gemeente Vlissingen informatie nodig van politie en Openbaar Ministerie. Op basis van deze informatie dient de burgemeester de betrokken belangen tegen elkaar af te wegen en een eventueel besluit tot toepassing van bestuursdwang te onderbouwen. Nadat de burgemeester op grond van de verzamelde informatie tot de conclusie komt dat er daadwerkelijk sprake is van een overtreding als genoemd in artikel 13b Opiumwet, besluit de burgemeester tot een waarschuwing of om over te gaan tot toepassing van bestuursdwang. De bestuursdwangmaatregel heeft tot doel om coffeeshops en woningen waar overlast plaatsvindt te sluiten en zo de overtreding ongedaan te maken. Bij overtreding van artikel 2 of 3 van de Opiumwet lijkt feitelijke sluiting het meest efficiënte en effectieve middel. Bij de bepaling van de duur van de sluiting is de voorgeschiedenis van de exploitant relevant. Wanneer na een sluiting van een lokaal voor de duur van bijvoorbeeld drie maanden na verloop van tijd blijkt dat er toch weer in drugs wordt gehandeld vanuit het lokaal, dan kan geconcludeerd worden dat de bestuursdwangmaatregel niet voldoende is geweest. Dit rechtvaardigt een langere sluitingsduur bij herhaling van de overtreding. Wel wordt erop gewezen dat een sluiting kan leiden tot intrekking van de vergunning op grond van artikel 31 lid 1 sub d van de Drank- en Horecawet. Dit betreft dan de intrekking van de vergunning alcoholvrij. Leidinggevend van het betreffende horecabedrijf zijn dan gedurende de eerstvolgende vijf jaar niet meer gerechtigd op te treden als leidinggevende in een horecabedrijf.⁹⁹ Intrekking van de vergunning is een definitieve situatie. De vergunning wordt in beginsel alleen ingetrokken als de ondernemer mede schuldig is aan de drugshandel. Er moet dus sprake zijn van verwijtbaarheid aan de kant van de ondernemer.

⁹⁶ Damoclesbeleid Vlissingen 2000.

⁹⁷ CCV-rapport Handhaven lokaal drugsbeleid: het handhavingsarrangement 2010, p. 1.

⁹⁸ Zie artikel 13b jo. artikel 2 en 3 Opiumwet.

⁹⁹ Zie artikel 5 lid 1 Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999.

3.2 Huidig handhavingsarrangement

Om een beeld te krijgen van het huidige handhavingsarrangement van de gemeente Vlissingen met betrekking tot softdrugs, is het hieronder in twee tabellen uitgewerkt.

Indien in een openbaar lokaal of bijbehorende erven een middel als bedoeld in artikel 3 van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is, zal in beginsel de volgende gedragslijn worden gevolgd:¹⁰⁰

Handhavingsarrangement bij het aantreffen van softdrugs

	Politie	Openbaar Ministerie	Gemeente
1^e overtreding	1. Constatering overtreding 2. Opmaken proces-verbaal 3. Melding aan burgemeester + toe sturen politierapportage	Na schriftelijk verzoek van burgemeester toesturen van proces-verbaal Vervolging	Schriftelijke waarschuwing
2^e overtreding	1. Constatering overtreding 2. Opmaken proces-verbaal 3. Melding aan burgemeester + toe sturen politierapportage	Na schriftelijk verzoek van burgemeester toesturen van proces-verbaal Vervolging	Sluiting voor een periode van 3 maanden
3^e overtreding	1. Constatering overtreding 2. Opmaken proces-verbaal 3. Melding aan burgemeester + toe sturen politierapportage	Na schriftelijk verzoek van burgemeester toesturen van proces-verbaal Vervolging	Sluiting voor een periode van 6 maanden
4^e overtreding	1. Constatering overtreding 2. Opmaken proces-verbaal 3. Melding aan burgemeester + toe sturen politierapportage	Na schriftelijk verzoek van burgemeester toesturen van proces-verbaal Vervolging	Definitieve sluiting

Tabel 1

Geldigheidsduur van maatregel bij aantreffen van softdrugs

1^e overtreding	Bij de eerste overtreding wordt gewaarschuwd. Reden hiervoor is dat uit de jurisprudentie blijkt dat er een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur bestaat dat bepaald dat een bestuursorgaan eerst dient te waarschuwen wanneer het voornemens is een maatregel te treffen die voor de burger schadelijk is en de burger zelf in staat is de noodzaak tot het treffen van de maatregel weg te nemen.
2^e overtreding	Wanneer een exploitant binnen vijf jaren na de waarschuwing van de burgemeester zich wederom schuldig maakt aan een overtreding ex artikel 13b Opiumwet, zal het openbare lokaal worden gesloten voor de periode van drie maanden.
3^e overtreding	Wanneer een exploitant binnen vijf jaren en drie maanden na het besluit van de burgemeester tot sluiting van het openbare lokaal wegens de tweede overtreding zich voor de derde keer schuldig maakt aan een overtreding ex artikel 13b Opiumwet, zal het openbare lokaal worden gesloten voor de periode van zes maanden.
4^e overtreding	Wanneer een exploitant binnen vijf jaren en zes

¹⁰⁰ Damoclesbeleid Vlissingen 2000.

	maanden na het besluit van de burgemeester tot sluiting van het openbare lokaal wegens de derde overtreding zich voor de vierde keer schuldig maakt aan een overtreding ex artikel 13b Opiumwet, zal het openbare lokaal definitief worden gesloten.
--	--

Tabel 2

3.3 Vergelijking andere gemeenten

Na een vergelijking van de handhavingsarrangementen van de gemeenten Terneuzen en Middelburg met die van de gemeente Vlissingen, valt direct op dat het Damoclesbeleid van Middelburg en Vlissingen identiek is. Dit is te verklaren door het feit dat de gemeente Vlissingen en Middelburg samen een softdrugsbeleid hebben opgesteld in 1995.¹⁰¹ Er is nog geen vonnis of arrest gewezen door de rechter over mogelijke onduidelijkheid of onvolledigheid van het handhavingsarrangement van de gemeente Vlissingen. Aangenomen kan worden dat het handhavingsarrangement van de gemeente Vlissingen nog steeds juridisch bruikbaar is bij overtredingen.

Er is tevens gekeken naar het handhavingsarrangement van de gemeente Terneuzen. Dit handhavingsarrangement is vrijwel identiek aan die van de gemeenten Vlissingen en Middelburg. Echter heeft de gemeente Terneuzen een handhavingsarrangement waarin een aantal clausules zitten die impliceren dat er strenger opgetreden kan worden bij een overtreding van de Opiumwet. Zo is er bijvoorbeeld vastgelegd in het Damoclesbeleid van de gemeente Terneuzen dat er afgeweken kan worden van de huidige gedragslijn (dezelfde als in tabel 1 is verwerkt voor de gemeente Vlissingen) indien er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het volgen van de neergelegde gedragslijn niet redelijk en/of billijk zou zijn.¹⁰² Dit betekent bijvoorbeeld dat indien er een ernstige overtreding wordt begaan, deze overtreding niet aangepakt wordt volgens de gedragslijn zoals ook Vlissingen deze kent (tabel 1 en tabel 2) maar direct overgegaan wordt tot sluiting van zes maanden zodat men sneller aan eventuele definitieve sluiting toekomt.¹⁰³ Deze zogenaamde versnelde methode is toegepast voor de sluiting van Checkpoint in Terneuzen. Op deze manier kon men sneller overgaan tot definitieve sluiting en hoefde niet gewacht te worden tot de coffeeshophouder een vierde overtreding zou begaan.¹⁰⁴ Tevens heeft de gemeente Terneuzen in haar beleid onderscheid gemaakt tussen lokalen (coffeeshops) en woningen waar een overtreding in relatie tot softdrugs wordt begaan. De gemeente Vlissingen maakt dit onderscheid niet in haar handhavingsarrangement. Tot slot is er gekeken naar het handhavingsarrangement van de gemeente Rotterdam en de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal. Ook hieruit zijn geen onduidelijkheden gebleken en verschillen de onderlinge handhavingsarrangementen nauwelijks met die van Vlissingen.

3.4 Samenvatting

Uit de praktijk blijkt dat het handhavingsarrangement van de gemeente Vlissingen goed werkt. Ook de rechtspraak heeft dit nog niet tegengesproken. Ondanks dat het softdrugsbeleid enige aanpassing behoeft met betrekking tot de wijzigingen in wet- en regelgeving die zich hebben voorgedaan sinds 1995, geldt dit niet voor het handhavingsarrangement. Ook na vergelijking van handhavingsarrangementen van andere steden, verschilt het handhavingsarrangement van de gemeente Vlissingen niet wezenlijk met die van enkele andere gemeenten. Sterker nog, de handhavingsarrangementen vertonen op veel punten gelijkenissen. Wat opvalt is dat het handhavingsarrangement van de gemeente Terneuzen wat scherper en stringenter is dan die van de gemeente Vlissingen. De gemeente Terneuzen heeft mogelijkheden geschapen in haar beleid om in een eerder

¹⁰¹ Softdrugsbeleid Vlissingen-Middelburg 1995.

¹⁰² Damoclesbeleid Terneuzen 2008, p. 13-14.

¹⁰³ Onder ernstige overtreding kan onder andere worden verstaan: zware schending van de AHOJG-criteria.

¹⁰⁴ Damoclesbeleid Terneuzen 2008, p. 13-14.

stadium harder te kunnen optreden tegen de overlast die wordt ervaren van een coffeeshop. Indien zich ernstige overtredingen voordoen kan in Terneuzen worden afgeweken van de vastgelegde gedragslijn om zo eerder over te kunnen gaan tot eventuele algehele sluiting (zoals gebeurd bij Checkpoint). De gemeente Vlissingen kan mogelijk lering trekken uit dit beleid. Een stringent en strak handhavingsbeleid geeft de gemeente maar ook de coffeeshophouder duidelijkheid welke overtredingen niet getolereerd worden en waartegen direct hard wordt opgetreden. Het voordeel van een duidelijke vastgelegd beleid is dat de gemeente te allen tijde kan aantonen dat haar optreden rechtmatig heeft plaatsgevonden en er op geen enkele wijze sprake is van willekeur.

4 Conclusies

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de conclusies die uit het onderzoek kunnen worden getrokken. In hoofdstuk vijf volgen de aanbevelingen.

In dit hoofdstuk zal er een conclusie worden geformuleerd die als antwoord dient op de centrale vraag van dit onderzoek, de centrale vraag luidt:

“Welk softdrugsbeleid is anno 2010 voor de gemeente Vlissingen aan te bevelen, met inachtneming van de ontwikkelingen in verschillende gemeenten in Nederland en het beleid in Zeeland, om de verkoop van softdrugs te beperken en daardoor beheersbaar en controleerbaar te houden?”

De conclusies van dit onderzoek zijn hieronder per deelvraag samengevat. Door het beantwoorden van de deelvragen zal er een antwoord gecreëerd worden op de centrale vraag van dit onderzoek.

1. *“Wat is de huidige situatie met betrekking tot het softdrugsbeleid in de gemeente Vlissingen en welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in verschillende gemeenten in Nederland, rijksbeleid en beleid in de provincie Zeeland?”*

Het softdrugsbeleid van de gemeente Vlissingen dateert uit 1995 en een evaluatie van het softdrugsbeleid dateert uit 2005. Het softdrugsbeleid van 1995 gaat met name in op de volksgezondheid in combinatie met het gebruik van softdrugs. Opvallend is dat het softdrugsbeleid van 1995 nauwelijks een verwijzing of koppeling bevat met de APV. In het softdrugsbeleid wordt diverse keren gesproken over het begrip exploitatievergunning en dat een exploitatievergunning vereist is op grond van de APV. Vervolgens blijft onduidelijk wat deze vergunning precies inhoudt en waar dat wettelijk is geregeld.

De regels met betrekking tot coffeeshops die in het softdrugsbeleid van 1995 worden genoemd, vinden in het beleid geen nadere juridische uitwerking. Een verwijzing naar de wettelijke grondslag ontbreekt. Het afstandscriterium geldt hier als voorbeeld. In juli 2008 zijn er afspraken gemaakt tussen rijk en gemeenten inzake het afstandscriteriumbeleid. Afsproken is dat er zich een afstand van minimaal 250 meter tussen coffeeshop en school bevindt. De gemeente Vlissingen heeft deze afspraken niet opgenomen in haar softdrugsbeleid. De gemeente is vrij zelf invulling te geven aan het coffeeshopbeleid. Daarnaast is het mogelijk om aanvullende criteria op te stellen voor een coffeeshop. Op grond van artikel 149 Gemeentewet maakt de gemeenteraad de verordeningen die in het belang van de gemeente nodig worden geacht. In samenhang met artikel 108 Gemeentewet is dit artikel de juridische basis van de gemeentelijke autonomie om zelf regels vast te stellen in het belang van de gemeentelijke huishouding. Voor gemeenten staat het dus open om aan onder andere de AHOJG-criteria zelf invulling te geven binnen de mogelijkheden van de landelijke en lokale wet- en regelgeving. De gemeente Vlissingen heeft in 1995 zelf geen invulling gegeven aan de AHOJG-criteria. In de evaluatie van 2005 is dat wel gedaan.

De evaluatie van het softdrugsbeleid vond plaats in 2005. Het doel van deze evaluatie was om de maatregelen die waren ingevoerd en vastgesteld in 1995 te controleren, te verbeteren en aan te passen. In 2000 werden door het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie de AHOJG-criteria opnieuw vastgesteld nadat deze in 1995 waren geïntroduceerd. Bij de evaluatie van het softdrugsbeleid in 2005 zijn deze uitvoerig beschreven en uitgewerkte criteria aan het beleid toegevoegd. In de evaluatie worden ook geen verwijzingen gemaakt naar aanverwante wet- en regelgeving, zoals evenmin het geval was in het softdrugsbeleid.

De afgelopen jaren hebben zich enkele veranderingen voorgedaan met betrekking tot het softdrugsbeleid (met name met betrekking tot de coffeeshops) binnen de grensgemeenten Terneuzen, Bergen op Zoom en Roosendaal. De sluiting van de coffeeshops in Bergen op Zoom en Roosendaal houdt verband met het geheel afschaffen van het gedoogbeleid. In Terneuzen is gekozen voor een significante aanscherping van het gedoogbeleid. De gemeente Terneuzen heeft in 2009 Nederlands grootste coffeeshop gesloten (Checkpoint) in haar gemeente. De sluiting van de coffeeshop was een nieuwe stap in het Nederlandse gedoogbeleid dat al sinds het ontstaan om moet gaan met een paradoxaal gegeven: softdrugs verkopen wordt onder bepaalde voorwaarden gedoogd maar telen en inkopen niet en is zelfs strafbaar (artikel 3 Opiumwet jo. artikel 11 Opiumwet). Deze achterdeurproblematiek groeit naar mate de omzet groter wordt. Het handhavingsbeleid van de gemeente Terneuzen bepaalt dat gedoogde verkooppunten zich dienen te houden aan de AHOJG-criteria. Het G-criterium (geen verkoop van grote hoeveelheden) betekent dat er een handelshoeveelheid van maximaal 500 gram in de coffeeshop mag zijn. In Checkpoint werd meerdere malen een overtreding van dit criterium ontdekt en betekende dus uiteindelijk sluiting van de coffeeshop. De gemeente Terneuzen heeft na de sluiting van Checkpoint het gedoogbeleid aangepast. Het huidige gedoogbeleid (dat is vastgelegd in het softdrugsbeleid) houdt onder andere in dat de overgebleven coffeeshop in Terneuzen nog 'slechts' drie gram softdrugs per persoon per dag mag verkopen en is gebonden aan een maximum aantal bezoekers per dag (300). Een bezoek aan Terneuzen kan derhalve nog maar drie gram softdrugs opleveren, terwijl een bezoek aan Vlissingen nog tien tot vijftien gram per persoon kan opleveren. De gemeente Vlissingen is immers nog in het bezit van drie coffeeshops waar nog vijf gram per persoon per coffeeshops verkocht mag worden.

Elke gemeente heeft de vrijheid om zelf een handhavingsarrangement in te richten ter handhaving van het softdrugsbeleid. Iedere gemeente is in het bezit van een eigen handhavingsarrangement, softdrugsbeleid en een gemeentelijke APV. Dit kan leiden tot een ongewenst waterbedeffect, echter is hier nog geen concreet onderzoek naar gedaan in Vlissingen. Door het stringentere gedoogbeleid en handhaving van de Opiumwet in de gemeente Terneuzen, Bergen op Zoom en Roosendaal verspreidt het coffeeshoptoerisme zich deels over andere steden in de nabijheid, waaronder de gemeente Vlissingen. Sinds het nieuwe kabinet in 2010 is aangetreden zijn er een aantal beleidsvoornemens afgesproken met betrekking tot de aanpak van softdrugs. Het voornemen is om van coffeeshops besloten clubs te maken, die alleen voor meerderjarige inwoners van Nederland toegankelijk zijn. Ook zijn er plannen om het afstandscriterium aan te scherpen. Het aangescherpte afstandscriterium zou betekenen dat de minimale afstand tussen een coffeeshop en een basisschool of middelbare school van 250 naar 350 meter gaat. Twee coffeeshops in Vlissingen blijken na de voorgenomen aanscherping zich te dicht in de buurt van een school te bevinden. Momenteel bevindt zich een coffeeshop binnen de afstand van 250 meter van een basisschool. Bovendien is één van de coffeeshops zelfs gelegen binnen een afstand van 250 meter van een basisschool. Na de aanscherping maar zelfs onder het huidige afstandsregime, kan de gemeente handhavend optreden tegen de overtredende coffeeshop. Tot op heden is dit niet gebeurd. Het softdrugsbeleid heeft naar aanleiding van verschillende juridische en maatschappelijke ontwikkelingen een opfrisbeurt nodig om weer te voldoen aan de eisen van de tijd en voldoende duidelijk en kenbaar te zijn voor zowel de gemeente als de coffeeshophouders.

2. *“Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan vanaf 1995 en doen zich voor anno 2010 in de landelijke en lokale wet- en regelgeving en jurisprudentie met betrekking tot het softdrugsbeleid?”*

Het softdrugsbeleid is beleid waarin wordt aangegeven welke kant de gemeente Vlissingen op wil met betrekking tot het gebruik van en de handel in softdrugs. Het softdrugsbeleid kan niet los gezien worden van lokale en landelijke wet- en regelgeving. Tussen 1995 en 2010

zijn er verschillende wetten veranderd die van belang zijn voor het softdrugsbeleid van de gemeente.

De burgemeester heeft sinds maart 1997 op grond van artikel 174a Gemeentewet, ook wel de Wet Victoria genoemd, de bevoegdheid om bestuursdwang te kunnen inzetten omdat er sprake is van verstoring van de openbare orde of vrees daarvoor. Dit is niet per definitie drugsgerelateerd maar kan wel ingezet worden tegen onder andere de illegale verkooppunten van drugs die zorgen voor een verstoring van de openbare orde.

In 1999 is de Opiumwet uitgebreid met artikel 13b, ook wel de Wet Damocles genoemd. Deze wet geeft de burgemeester de bevoegdheid bestuursdwang in te zetten indien in woningen of bijbehorende erven softdrugs worden verhandeld waar dit niet gedoogd is. De Wet Damocles wordt in Vlissingen met regelmaat gebruikt en heeft in 2000 vorm gekregen in het Damoclesbeleid Vlissingen 2000.

In 2002 is de Wet Victor van kracht gegaan. Deze wet heeft geleid tot wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten in verband met maatregelen na sluiting van woningen, woonketens, woonwagens en andere gebouwen. De Wet Victor gaat over de sluiting van woningen naar aanleiding van de Wet Victoria of de Wet Damocles. De Wet Victor regelt het natraject na een sluiting. De gemeente kan in dat kader overgaan tot overname van het beheer van het pand (artikel 14 Woningwet) of als ultimatum remedium onteigening (artikel 77 Onteigeningswet).

Tevens is in 2002 de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob) in werking getreden. De gemeente Vlissingen werkt inmiddels al met de Wet Bibob en heeft dat vastgelegd in de Beleidsregel Bibob 2004, die in oktober 2010 is geactualiseerd. Daardoor is het niet noodzakelijk in het softdrugsbeleid apart aandacht te besteden aan de Wet Bibob.

Met betrekking tot de ontwikkelingen in de jurisprudentie vanaf 1995, kan geconcludeerd worden dat sindsdien een aantal belangrijke arresten gewezen zijn. Onder andere met betrekking tot het O- en J-criterium heeft de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State duidelijkheid geschapen om effectiever te kunnen handhaven. De specifiekere invulling van deze begrippen door de rechtspraak maken het softdrugsbeleid van de gemeente Vlissingen concreter en daardoor duidelijker. Zowel de wettelijke ontwikkelingen als de rechtelijke uitspraken die zorgen voor verduidelijking van onder andere de AHOJG-criteria, zijn van belang voor de gemeente Vlissingen om haar softdrugsbeleid werkbaar, bruikbaar en juridisch up-to-date te houden.

3. Hoe ziet het huidige handhavingsarrangement van de gemeente Vlissingen eruit en welke aanpassingen zijn nodig om effectief aan te sluiten bij het gewenste softdrugsbeleid?"

Het handhavingsarrangement van de gemeente Vlissingen lijkt ook anno 2011 juridisch bruikbaar. Het handhavingsarrangement van de gemeente Vlissingen is vastgelegd in het Damoclesbeleid Vlissingen 2000. Ondanks dat geconcludeerd kan worden dat het softdrugsbeleid aanpassing behoeft, geldt dit niet voor het handhavingsarrangement. Na een vergelijkend onderzoek van het handhavingsarrangement met de gemeenten Terneuzen en Middelburg valt op dat alle handhavingsarrangementen vrijwel identiek zijn. Opvallend is echter dat het handhavingsarrangement van de gemeente Terneuzen scherper en stringenter is dan die van de gemeente Vlissingen. De gemeente Terneuzen heeft haar Damoclesbeleid (handhavingsarrangement) zodanig ingericht dat er in een vroeger stadium strenger opgetreden kan worden tegen een overlastveroorzakende coffeeshop. Het Damoclesbeleid in Terneuzen bepaalt dat er afgeweken kan worden van de vastgelegde gedragslijn indien er sprake is van bijzondere omstandigheden (zoals zware overtreding van

de AHOJG-criteria). Een stringent en strak handhavingsbeleid geeft de gemeente maar ook de coffeeshophouder duidelijkheid welke overtredingen niet getolereerd worden en waartegen direct hard wordt opgetreden. Het voordeel van een duidelijk vastgelegd beleid is dat de gemeente te allen tijde kan aantonen dat haar optreden rechtmatig heeft plaatsgevonden en er op geen enkele wijze sprake is van willekeur.

De eindconclusie die getrokken kan worden houdt in dat er sinds de vaststelling van het softdrugsbeleid in Vlissingen in 1995 veel wetten gewijzigd zijn en niet geïmplementeerd zijn in voornoemd softdrugsbeleid. De evaluatie uit 2005 bevat wel enkele nieuwe inzichten en up-to-date aanpassingen maar zijn niet vastgelegd in een geheel herzien softdrugsbeleid voor de gemeente. Naast de juridische veranderingen van de afgelopen vijftien jaar, hebben zich ook op maatschappelijk vlak veranderingen voorgedaan. Dat blijkt ondermeer uit de plannen die het nieuwe kabinet heeft gemaakt over de inrichting van het Nederlandse softdrugsbeleid. Het beleid is meer gericht op terugdringen van het drugstoerisme en de coffeeshops als het ware exclusief te houden voor de Nederlandse gebruiker door invoering van een pasjessysteem. Daarnaast lijkt het handhavingsarrangement van de gemeente Vlissingen, zoals vastgelegd in het Damoclesbeleid Vlissingen 2000, nog juridisch inzetbaar. Met de komst van de Wet Damocles in 1999 en daarmee de uitbreiding van bevoegdheden voor de burgemeester, heeft ook de gemeente Vlissingen meer handvatten gekregen om effectief op te treden (sluiting) tegen illegale drugshandel en overtreding van de AHOJG-criteria. De gemeente heeft direct geanticipeerd op de wettelijke instrumenten die de Wet Damocles heeft geschapen door minder dan een jaar later al een Damoclesbeleid vast te stellen.

5 Aanbevelingen

In het thans voorliggende hoofdstuk wordt het nieuwe softdrugsbeleid voorgesteld. In dit softdrugsbeleid zijn de aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek verwerkt. De gemeenteraad van Vlissingen kan dit hoofdstuk integraal overnemen en vaststellen als haar herziene softdrugsbeleid 2011. Daarnaast worden er twee aanbevelingen gedaan ten aanzien van het handhavingsarrangement (Damoclesbeleid).

5.1 Softdrugsbeleid 2011

Algemeen

1. Binnen het grondgebied van de gemeente Vlissingen worden op basis van het softdrugsbeleid 1995 en de evaluatie van het softdrugsbeleid 2005 drie gedoogde verkooppunten voor softdrugs toegelaten. Middels het uitsterfbeleid wordt getracht het aantal coffeeshops terug te dringen tot één coffeeshop per 20.000 inwoners. Wat een totaal van twee coffeeshops inhoudt binnen de gemeente. In de gemeente Vlissingen zijn de volgende coffeeshops actief:
 - *Coffeeshop Aarden*: Kerkstraat 8, 4381 HM Vlissingen
 - *Coffeeshop Purple*: Aagje Dekenstraat 7a, 4381 RM Vlissingen
 - *Coffeeshop Home Grow*: Kasteelstraat 121, 4381 SK Vlissingen
2. Het gedoogd verkopen van softdrugs (met inachtneming van de AHOJG-criteria) is alleen mogelijk vanuit de drie gedoogde coffeeshops. Dit zijn alcoholvrije horeca inrichtingen. Verkoop vanuit andere panden en op andere wijze wordt niet gedoogd. De gemeente bepaalt met behulp van de landelijke richtlijnen, de voorwaarden uit het Vlissingense softdrugsbeleid 1995 en evaluatie softdrugsbeleid 2005 welke verkooppunten zij officieel gedoogd.
3. Een gedoogde coffeeshop moet in het bezit zijn van een 'verlof alcoholvrij' als bedoeld in artikel 2:33 APV Vlissingen en een exploitatievergunning zoals bedoeld wordt in artikel 2:24 lid 1 APV Vlissingen.
4. De combinatie alcohol en softdrugs zijn niet toegestaan. Verkoop van softdrugs in horeca-inrichtingen is een weigeringsgrond en kan een intrekingsgrond voor een vergunning zijn. Coffeeshops zijn alcoholvrije horecagelegenheden waar handel in en gebruik van softdrugs plaatsvindt.

Voorwaarden aan vestigingsplaats

5. De verkooppunten moeten binnen het bestemmingsplan van de gemeente passen en vallen onder de bestemming 'horecabedrijf' en 'verlofbedrijf' zoals is vastgelegd in artikel 2:23 sub a en d APV Vlissingen.
6. Afstandscriterium
Geen coffeeshop mag zich vestigen binnen een straal van 250 meter van basisscholen en middelbare scholen. Dit beleid is geformaliseerd indien vastgelegd in beleid van de gemeente. Een aangescherpt afstandscriterium van 350 meter van basisscholen en middelbare scholen wordt genoemd in het regeerakkoord 2010 en zodra omgezet in landelijke regelgeving ook van toepassing in de gemeente Vlissingen. Het afstandscriterium houdt in dat een coffeeshop hemelsbreed op een afstand van 200 (regeerakkoord: 300) meter en in loopafstand van 250

(regeerakkoord 350) meter verwijderd moet zijn van een basisschool en/of middelbare school.

Voorwaarden aan leidinggevende(n)

7. De leidinggevende(n) moet(en), op grond van artikel 2:35 en artikel 2:36 APV en artikel 8 lid 2 sub a en b Drank- en Horecawet:
 - 18 jaar of ouder zijn;
 - niet onder curatele staan, dan wel uit het ouderlijk gezag of voogdij zijn ontzet;
 - niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn;
 - persoonlijk en te allen tijde tijdens de openingsuren in de coffeeshop aanwezig zijn.

8. AHOJG-criteria

De coffeeshops waarbij gedoogd wordt dat er softdrugs in de coffeeshop worden verhandeld dienen te voldoen aan de AHOJG-criteria. Deze door het Openbaar Ministerie uitsluitend voor coffeeshops vastgestelde criteria worden door het Openbaar Ministerie gehanteerd als richtlijnen, waarbij onder strikte voorwaarden de verkoop van gebruikershoeveelheden cannabis niet vervolgd wordt. De burgemeester handhaaft deze criteria bij de gedoogde coffeeshops. Als aan de AHOJG-criteria wordt voldaan, volgt geen strafvervolgning door het Openbaar Ministerie zoals is beschreven in artikel 167 lid 2 Strafvordering. Coffeshopexploitanten dienen zich aan onderstaande AHOJG-criteria te houden:

A: geen **A**ffichering: geen affichering: dit betekent geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit;

H: geen **H**arddrugs: dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht worden;

O: geen **O**verlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of nabij de coffeeshop rondhangende klanten. Tevens is overlast parkeren op de stoep en de fietsstrook ter hoogte van de coffeeshop, hinderlijk dubbel parkeren, geluidsoverlast door coffeshopbezoekers die voor de zaak blijven rondhangen en hinderlijk benaderen van voorbijgangers door bezoekers van de coffeeshop. Ook stankoverlast valt onder dit criterium;

J: geen verkoop aan **J**eugdigen en geen toegang aan jeugdigen tot een coffeeshop: Er is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van 18 jaar. Indien een coffeshophouder betrapt wordt op het verkopen van softdrugs aan een minderjarige of een minderjarige die zich voordoeft als meerderjarige, zal het handhavingsarrangement ingezet worden;

G: geen verkoop van **G**rote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= drie gram). Onder 'transactie' wordt begrepen alle koop en verkoop in één coffeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde persoon.

9. Er vindt een Bibob-screening plaats van de exploitant(en) en leidinggevende(n) van de coffeeshop. Bureau Bibob voert op verzoek van bestuursorganen een integriteitscreening uit. Bureau Bibob doet dit aan de hand van de Wet Bevordering IntegriteitsBeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Bibob). Voor bestaande coffeeshops geldt dat de Officier van Justitie bestuursorganen kan tippen om een Bibob-advies aan te vragen (artikel 26 Wet Bibob).

Het bestuursorgaan past de Wet Bibob toe aan de hand van de Beleidsregel Bibob 2004.

Voorwaarden aan de inrichting

10. De inrichting moet op grond van artikel 2:37 APV Vlissingen voldoen aan de eisen vermeld in het “Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet” paragraaf 1 en 2. In bijzondere gevallen kan de burgemeester ontheffing verlenen van deze eisen.
11. De inrichting mag slechts voor het publiek geopend zijn op:
 - maandag tot en met zaterdag tussen 10.00 en 22.00 uur
 - zondag van 12.00 tot 20.00 uur.
 De raad heeft op 31 augustus 2000 hiermee ingestemd.
 Op grond van artikel 2:26 lid 2 APV Vlissingen kan de burgemeester, indien daar aanleiding toe is, andere openingstijden vaststellen.
12. Pasjessysteem
 Coffeeshops zijn besloten clubs die alleen voor meerderjarige inwoners van Vlissingen toegankelijk zijn op vertoon van een geldige clubpas en legitimatie.
13. Drie-gramsregel
 In de gedoogde verkooppunten van softdrugs binnen de gemeente Vlissingen is de verkoop van maximaal drie gram softdrugs per persoon voor eigen gebruik toegestaan (G-criterium; AHOJG).
15. Uitsterfbeleid coffeeshops
 Voor coffeeshops binnen de gemeente Vlissingen geldt een uitsterfbeleid teneinde de huidige situatie in overeenstemming te brengen met één coffeeshop per 20.000 inwoners. Dit betekent dat bij wijziging van exploitant, beheerder, bedrijfsleider of vergunninghouder geen vergunning wordt verleend zolang het aantal coffeeshops niet is teruggebracht tot het hierboven genoemde aantal per gemeente (twee coffeeshops gerekend aan de hand van het aantal inwoners van Vlissingen).
16. Nulbeleid Growshops
 Voor grow- en smartshops binnen de gemeente Vlissingen geldt een nulbeleid. Met betrekking tot de huidige grow- en smartshops gevestigd binnen de gemeente Vlissingen wordt gestreefd naar sluiting op termijn.

5.2 Aanbevelingen handhavingsarrangement (Damoclesbeleid)

Overtreding AHOJG-criteria of de gedoogverklaring

Indien sprake is van het overtreden van de AHOJG-criteria of de gedoogverklaring, zal in beginsel de volgende gedragslijn worden gevolgd:¹⁰⁵

Maatregelen bij overtreding AHOJG-criteria

	politie	Openbaar Ministerie	Gemeente
1^e overtreding	1. constatering overtreding 2. opmaken proces-verbaal 3. melding aan	Na schriftelijk verzoek burgemeester toesturen proces-verbaal Vervolging	Schriftelijke waarschuwing

¹⁰⁵ Tenzij er in casu sprake is van bijzondere omstandigheden dat het aanhouden van de hier neergelegde gedragslijn niet redelijk en/of billijk zou zijn.

	burgemeester + toesturen politierapportage		
2^e overtreding	1. constatering overtreding 2. opmaken proces- verbaal 3. melding aan burgemeester + toesturen politierapportage	Na schriftelijk verzoek burgemeester toesturen proces-verbaal Vervolging	Sluiting voor periode van 3 maanden
3^e overtreding	1. constatering overtreding 2. opmaken proces- verbaal 3. melding aan burgemeester + toesturen politierapportage	Na schriftelijk verzoek burgemeester toesturen proces-verbaal Vervolging	Sluiting voor periode van 6 maanden
4^e overtreding	1. constatering overtreding 2. opmaken proces- verbaal 3. melding aan burgemeester + toesturen politierapportage	Na schriftelijk verzoek burgemeester toesturen proces-verbaal Vervolging	Definitieve sluiting

Tabel 3

Geldigheidsduur van de maatregel bij overtreding AHOJG-criteria

	Geldigheidsduur maatregel
1^e overtreding	Bij de eerste overtreding wordt gewaarschuwd zodat de burger zelf in staat is de noodzaak tot het treffen van de maatregel weg te nemen.
2^e overtreding	Wanneer een exploitant / leidinggevende binnen vijf jaren na de waarschuwing van de burgemeester zich wederom schuldig maakt aan een overtreding van de AHOJG criteria zal de coffeeshop worden gesloten voor de periode van drie maanden.
3^e overtreding	Wanneer een exploitant/leidinggevende binnen vijf jaren en drie maanden na het besluit van de burgemeester tot sluiting van de coffeeshop wegens de tweede overtreding zich voor de derde keer schuldig maakt aan een overtreding van de AHOJG-criteria zal de coffeeshop worden gesloten voor de periode van zes maanden.
4^e overtreding	Wanneer een exploitant/leidinggevende binnen vijf jaren en zes maanden na het besluit van de burgemeester tot sluiting van de coffeeshop de derde overtreding zich voor de vierde keer schuldig maakt aan een overtreding van de AHOJG-criteria zal de coffeeshop definitief worden gesloten.

Tabel 4

5.3 Toelichting softdrugsbeleid en handhavingsarrangement (Damoclesbeleid)

Hieronder zal een algemene en artikelsgewijze toelichting volgen op het softdrugsbeleid 2011 en op het handhavingsarrangement (Damoclesbeleid Vlissingen 2000).

5.3.1 Toelichting softdrugsbeleid 2011

12. Pasjessysteem

Om de overlast van drugstoerisme te voorkomen wordt een pasjessysteem ingevoerd. Coffeeshops mogen dan alleen softdrugs verkopen aan leden met een pasje en legitimatie en een klant mag maximaal drie gram softdrugs per dag aanschaffen. Het systeem moet de verkoop van softdrugs terug dringen.

Kanttekening die hierbij gemaakt moet worden is in hoeverre een pasjessysteem, niet in strijd is met artikel 1 van de Grondwet. Dit artikel stelt immers dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Jurisprudentie zal moeten uitwijzen of er geen sprake is van discriminatie indien een toerist uit een coffeeshop wordt geweerd door middel van het invoeren van een pasjessysteem dat alleen bedoeld is voor de lokale gebruiker (Nederlander). Daarnaast behoort dit systeem bij de kabinetsplannen van Rutte I zodat niet geheel duidelijk is of er daadwerkelijk gevolg aan gegeven wordt. Het is aan de raad om hiermee naar eigen inzicht om te gaan.

13. Drie-gramsregel

Het G-criterium (gram) van de AHOJG-criteria wordt verlaagd van vijf naar drie gram binnen de gemeente Vlissingen. Hiermee wordt geanticipeerd op het vigerende beleid in Terneuzen en de voornemens om het drugsbeleid provinciaal in te kleden. Indien Vlissingen niet meegaat met het terugdringen van het aantal gram per persoon, in navolging van Terneuzen, verwordt Vlissingen het afvoerputje van Zeeland indien Goes en Middelburg wel instemmen met het verlagen van het aantal gram per persoon. Bij het continueren van de vijf-gramsregel in Vlissingen, brengt dat naast softdrugstoeristen ook extra overlast met zich mee. Door de verlaging naar drie gram kan de gemeente Vlissingen het coffeeshoptoerisme met bijbehorende overlast beter beheersen.

16. Nulbeleid Growshops

Hoe beter de gemeente de keuze voor een nulbeleid motiveert, hoe beter deze keuze juridisch houdbaar is. De grondslag van de motivering vormt meestal een analyse van de situatie zoals die zich voordoet (lokaal of regionaal). De gemeente Vlissingen kan voor nadere informatie om te komen tot een gedegen motivering te raden gaan bij bijvoorbeeld politie of Openbaar Ministerie. Het doel van een nulbeleid is vaak het voorkomen van openbare ordeverstoring en het behouden van de leefbaarheid in de gemeente.¹⁰⁶

5.3.2 Toelichting handhavingsarrangement (Damoclesbeleid)

Tabel 3 en 4

Het verdient aanbeveling om strenger te controleren op het naleven van de AHOJG-criteria en het afstandscriterium. Het is zeer nuttig om een handhavingsarrangement te maken voor de AHOJG-criteria. Op die manier maakt de gemeente duidelijk wanneer zij optreedt en wat de gevolgen zijn indien sprake is van een overtreding van de AHOJG-criteria. In beginsel dient de gedragslijn uit tabel 3 gevolgd te worden bij overtredingen van de AHOJG-criteria. Indien er sprake is van bijzondere omstandigheden dienen er voorzieningen getroffen te worden om versneld af te kunnen wijken van de gedragslijn. Denk daarbij aan het overslaan van een stap in de gedragslijn bij ernstige overtreding van de AHOJG-criteria. Er dient wel een voorziening getroffen te worden in het Damoclesbeleid welke de bevoegdheid schept om versneld over te kunnen gaan op bijvoorbeeld definitieve sluiting van een overtredende coffeeshop. Het voordeel van een strak en stringent handhavingsarrangement is dat voor alle partijen duidelijk en onvoorwaardelijk vast staat wanneer door de gemeente ingegrepen kan en gaat worden.

106 CCV-rapport Nulbeleid voor coffeeshops 2010, p.1.

6 Evaluatie

De onderzoeksopdracht, waarvan de uitkomst direct toepasbaar is, is afkomstig van de gemeente Vlissingen. Gezien de actuele lading van het onderzoeksonderwerp sprak mij dit aan. Mijn doel met dit onderzoek is om de gemeente Vlissingen een handreiking te bieden over de aanpassing van het softdrugsbeleid en handhavingsarrangement. Door veranderende wetgeving in de toekomst kan het raadzaam zijn om het softdrugsbeleid te zijner tijd nogmaals tegen het licht te houden.

Als onderzoeker heb ik in dit rapport getracht het gewenste softdrugsbeleid voor de gemeente Vlissingen zo helder mogelijk uiteen te zetten. In hoofdstuk 5 (aanbevelingen) kan het gewenste softdrugsbeleid met toelichting puntsgewijs teruggevonden worden. De aanbevelingen zijn opgenomen in de vorm van een direct door de gemeente Vlissingen toepasbaar softdrugsbeleid voor de komende jaren. Zij kunnen dit beleid voorleggen aan de raad en direct na vaststelling toepassen in de praktijk.

Voor de beantwoording van de centrale vraagstelling is er voornamelijk gebruik gemaakt van deskresearch. Er is gezocht naar een zo breed mogelijk palet aan invalshoeken om tot de juiste beantwoording van de vraagstelling te komen. Voor dit onderzoek was het in eerste instantie de bedoeling om semigestructureerde interviews (fieldresearch) af te nemen, echter bleek het effectiever om diverse driehoeksoverleggen bij te wonen. Op deze manier is dezelfde, of zelfs nog meer informatie verkregen met betrekking tot handhaving van het softdrugsbeleid. Immers waren bij het driehoeksoverleg Openbaar Ministerie, politie en de burgemeester aanwezig. Het was mogelijk om informatie te verkrijgen die noodzakelijk was voor de beantwoording van de deelvragen en uiteindelijk de centrale vraagstelling naast de gevonden literatuur.

In dit onderzoek is de validiteit gewaarborgd doordat er gebruik is gemaakt van verschillende informatiebronnen. Deze bronnen sluiten nagenoeg naadloos aan op de geformuleerde deelvragen. Er is niet alleen niet vanuit de wet naar het softdrugsbeleid gekeken maar ook vanuit meerdere maatschappelijke invalshoeken zoals krantenberichten en recent verschenen rapporten van gerenommeerde onderzoeksinstituten. Tot slot is voor de verwerking van alle gegevens het trechtermodel gehanteerd. Alle informatie is naar mate het onderzoek vorderde steeds specifieker geworden en toegesneden op de deelvragen en de centrale vraagstelling.

In het gewenste softdrugsbeleid voor de gemeente Vlissingen is aandacht besteed aan de toekomst van het softdrugsbeleid door te anticiperen op het regeerakkoord VVD-CDA 2010. Dit geeft het rapport een meerwaarde, ook voor de langere termijn. Na afronding van dit onderzoek kan ik concluderen dat de geformuleerde vragen tot nu toe voldoende beantwoord zijn en de gemeente Vlissingen handvatten aangereikt heeft gekregen over de invulling van het gewenste softdrugsbeleid met bijbehorend handhavingsarrangement.

7 Literatuurlijst

Boeken

- **Baarda, De Goede & Teunissen 2005**
D.B. Baarda, M.P.M. de Goede & J. Teunissen, *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff 2005.
- **Bieleman & Goeree 2000**
B. Bieleman & P. Goeree, *Coffeeshops geteld*, Groningen/Rotterdam: Stichting Intraval 2000.
- **Bieleman & Spijkers 2000**
B. Bieleman & E. Spijkers, *Een kwetsbaar evenwicht. Evaluatie coffeeshopbeleid gemeente Groningen*, Groningen/Rotterdam: Stichting Intraval 2000.
- **Bieleman & Naayer 2007**
B. Bieleman & H. Naayer, *Onderzoek coffeeshops Terneuzen*, Groningen/Rotterdam: Stichting Intraval 2007.
- **Bieleman e.a. 2008**
B. Bieleman e.a., *Coffeeshops in Nederland 2007*, Groningen/Rotterdam: Stichting Intraval 2008.
- **Blom 2008**
T. Blom, *Opiumwetgeving en drugsbeleid*, Deventer: Kluwer 2008.
- **Van Dale 1999**
Van Dale groot woordenboek der Nederlandse taal, Utrecht: Van Dale Lexicografie 1999.
- **Schuijt c.s. 2007**
G.A.I. Schuijt c.s., *Leidraad voor juridische auteurs 2007*, Deventer: Kluwer 2007.

Kranten- en nieuwsberichten

- **De Graaf 2008**
P. de Graaf, 'Drugsoverlast te groot om door de vingers te zien', *Volkskrant* 29 mei 2008
<<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/914882/2008/05/29/Drugsoverlast-te-groot-om-door-de-vingers-te-zien.dhtml>>.
- **Meeus & Rosenberg 2009**
J. Meeus & E. Rosenberg, 'Coffeeshop Terneuzen ziet OM bij achterdeur', *NRC Handelsblad* 17 maart 2009
<http://www.nrc.nl/binnenland/article2183859.ece/Coffeeshop_Terneuzen_ziet_OM_bij_achterdeur>.
- **Rijken 2010**
K. Rijken, 'Drugsgemeenten hopen op arrest van Europees Hof', *Binnenlands Bestuur* 23 juli 2010 <<http://www.binnenlandsbestuur.nl/drugsgemeenten-hopen-op-arrest-van-europees-hof.225397.lynkx>>.

Rapporten en beleidsstukken

- **CCV-rapport Handhaven lokaal drugsbeleid: het handhavingsarrangement 2010**
Rapportage van het CCV inzake het handhavingsarrangement van het lokale drugsbeleid, Utrecht: CCV 2010.
- **CCV-rapport Nulbeleid voor coffeeshops 2010**
Rapportage van het CCV inzake het nulbeleid voor coffeeshops, Utrecht: CCV 2010

- **Regeerakkoord VVD-CDA 2010**
Regeerakkoord 2010-2014 van VVD en CDA, Den Haag: Rijksoverheid 2010
<<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>>.
- **Van Laar & Van Ooyen-Houben 2009**
Rapport inzake de evaluatie van het Nederlandse softdrugsbeleid, Utrecht/Den Haag: Trimbos Instituut/WODC 2009.
- **VNG eindrapportage Monitoring van het Bestuursakkoord 2009**
Eindrapportage van de VNG voor de Nederlandse gemeenten, Den Haag: VNG 2009.
- **Damoclesbeleid Terneuzen 2008**
Gemeente Terneuzen, 'Damoclesbeleid 2008 gemeente Terneuzen', inwerkingtreding 1 december 2008.
- **Evaluatie softdrugsbeleid Vlissingen 2005**
Gemeente Vlissingen, 'Evaluatie softdrugsbeleid 2005', vastgesteld 28 april 2005
<<http://www.vng.nl/praktijkvoorbeelden/VEIL/2005/173937.pdf>>.
- **Beleidsregel integriteitsbevordering Vlissingen 2004**
Gemeente Vlissingen, 'Beleidsregel integriteitsbevordering gemeente Vlissingen', inwerkingtreding 13 mei 2004 <www.vlissingen.nl/web/file?uuid=9f06cf9d-9c00-474e-874f-3c399a2fb560&owner=7b8a9e96-c60b-49f1-86ba-b0e5c1487773&contentid=23671>.
- **Damoclesbeleid Vlissingen 2000**
Gemeente Vlissingen, 'Damoclesbeleid gemeente Vlissingen', inwerkingtreding 5 april 2000 <<http://www.vlissingen.nl/Vrije-tijd-toerisme/Documenten/Beleidsstukken.htm>>.
- **Softdrugsbeleid Vlissingen-Middelburg 1995**
Gemeente Vlissingen, 'Softdrugsbeleid Vlissingen-Middelburg', inwerkingtreding 8 februari 1995
<<http://www.vlissingen.nl/web/file?uuid=6efca65b-0459-4784-9a87-ed3b268efd9a&owner=7b8a9e96-c60b-49f1-86bab0e5c1487773&contentid=23683>>.

Kamerstukken

- *Kamerstukken II* 2005/06, 30 515, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1997/98, 25 324, nr. 5.
- *Kamerstukken II* 1994/95, 24 077, nr. 2-3.

Jurisprudentie

- HR 4 maart 2003, *NJ* 2003, 508.
- HR 5 april 1983, *NJ* 1983, 534.
- ABRvS 10 november 2010, *LJN* BO3512.
- ABRvS 14 juli 2010, *LJN* BN1858.
- ABRvS 21 juni 2006, *LJN* AX9078.
- ABRvS 25 januari 2001, *LJN* AB0441
- ABRvS 15 januari 2001, *AB* 2001, 155.
- ABRvS 15 september 2004, *LJN* AR2177.
- ABRvS 28 augustus 1995, *AB* 1996, 204.
- Hof Amsterdam 15 september 2010, *LJN* BN7280.
- Rb. Middelburg 1 juli 2010, *LJN* BM9875.
- Rb. Roermond 15 januari 2010, *LJN* BK9763.

Internet

- <<http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/bestuurlijk-handhaven/drugsbeleid/cannabis/cannabisbrief.pdf>> *geraadpleegd gedurende gehele stageperiode.*
- <<http://www.om.nl/onderwerpen/driehoeksoverleg/>> *geraadpleegd 10 september 2010.*
- <<http://www.bestuurlijkhandhaven.nl/info/toegepast/aanpak/smartshops>> *geraadpleegd 13 september 2010.*
- <<http://www.depers.nl/binnenland/315742/Minder-drugstoeristen-Terneuzen.html>> *geraadpleegd op 14 september 2010.*
- <<http://www.pzc.nl/regio/zeeland/7367682/Verkoop-softdrugs-in-heel-Zeeland-verder-aan-banden.ece>> *geraadpleegd op 10 november 2010.*
- <<http://www.omroepzeeland.nl/119791/2010-09-30/softdrugsbeleid-goes-en-vlissingen-aangescherpt.html>> *geraadpleegd 11 november 2010.*
- <<http://www.pzc.nl/regio/zeeland/7367682/Verkoop-softdrugs-in-heel-Zeeland-verder-aan-banden.ece>> *geraadpleegd op 11 november 2010.*
- <[http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03759ned&D1=0-2&D2=129-132&D3=798&D4=\(I-1\)-I&VW=T](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03759ned&D1=0-2&D2=129-132&D3=798&D4=(I-1)-I&VW=T)> *geraadpleegd op 12 november 2010.*
- <<http://www.roosendaal.nl/dsresource?objectid=2797&type=org>> *geraadpleegd op 1 december 2010.*
- <<http://www.binnenlandsbestuur.nl/terneuzen-wil-naar-twee-gram-drugs-per-klant.152906.lynkx>> *geraadpleegd op 2 december 2010.*
- <<http://www.omroepzeeland.nl/107253/2010-07-16/%E2%80%98terneuzen-mag-buitenlanders-weren-uit-coffeeshop%E2%80%99.html>> *geraadpleegd op 2 december 2010.*
- <<http://www.pzc.nl/regio/zeeland/7367682/Verkoop-softdrugs-in-heel-Zeeland-verder-aan-banden.ece>> *geraadpleegd op 2 december 2010.*
- <<http://www.binnenlandsbestuur.nl/terneuzen-wil-naar-twee-gram-drugs-per-klant.152906.lynkx>> *geraadpleegd 20 november 2010.*

Wet- en regelgeving

- Aanwijzing Opiumwet
- Algemene wet bestuursrecht
- Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet
- Drank- en Horecawet
- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
- Gemeentewet
- Grondwet
- Onteigeningswet
- Opiumwet
- Wet Bibob

- Wetboek van Strafvordering
- Woningwet