

Vergaderjaar 2011–2012

24 077

Drugbeleid

Nr. 265

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 26 oktober 2011

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

I. Voornemen kabinet

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

II. Aanpassing gedoogcriteria

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

Huidig kader

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

A: geen affichering: dit betekent geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit;
H: geen harddrugs: dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht worden;
O: geen overlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten;
J: geen verkoop aan jeugdigen en geen toegang aan jeugdigen tot een coffeeshop; gelet op de toename van het cannabisgebruik onder jongeren is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van 18 jaar¹.
G: geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= 5 gram).
Onder «transactie» wordt begrepen alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.

Tijdpad

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

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

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

Nieuw kader

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

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

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

Per 1-1-2014

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

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

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

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

Besloten clubs:

Coffeeshops zijn besloten clubs, alleen voor meerderjarige ingezetenen van Nederland toegankelijk.¹ Toegang tot de coffeeshop kan uitsluitend worden verleend na het tonen van een geldig identiteitsbewijs en op basis van lidmaatschap van die coffeeshop. Het ledenbestand per coffeeshop omvat maximaal 2000 leden.

Lidmaatschap:

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

Afstandscriterium coffeshops – scholen:

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

III. Het nieuwe coffeshopbeleid: handhaving en verantwoordelijkheden

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

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

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

Gemeenten dienen hun exploitatievergunningen,² hun gedoogbeschikkingen/verklaringen en hun coffeshopbeleid – mede in het kader van de uitoefening van artikel 13b Opiumwet – tijdig in overeenstemming te brengen met de gewijzigde Aanwijzing Opiumwet.

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

In voornoemde brief van 27 mei 2011 is aangegeven dat het toepassen van het ingezetenen criterium bij de toegangverlening tot coffeshops mede afhankelijk was van een uitspraak van de afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Die uitspraak is op 29 juni 2011 gedaan

¹ In het navolgende wordt nader ingegaan op de uitspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State van 29 juni 2011 betreffende het ingezetenen criterium en de landelijke toepassing daarvan.

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

(LJN: BQ9684) hetgeen aanleiding is om nader uiteen te zetten hoe de (landelijke) toepassing van het ingezetenen criterium gestalte zal krijgen (zie onderstaand kader).

Samenvatting

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

Toelichting

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

Over de uitleg van het Unierecht had de afdeling eerder prejudiciële vragen gesteld aan het Europees Hof van Justitie. In zijn arrest van 16 december 2010 in zaak C-139/09 Josemans onderscheidt het hof tussen de verkoop van cannabis en van (bij)producten als koffie, thee en etenswaren. Over de verkoop van cannabis luidt het oordeel van het hof dat een houder van een coffeeshop zich in het kader van de verkoop van verdovende middelen niet met een beroep op het Unierecht¹ kan verzetten tegen een gemeentelijke regeling waarbij wordt verboden niet in Nederland woonachtige personen tot die inrichting toe te laten. Echter, voor zover het de activiteit van verkoop van drank en etenswaren betreft, is volgens het hof het Unierecht wel van toepassing. Het Hof oordeelt: «Artikel 49 EG moet aldus worden uitgelegd dat een regeling als die aan de orde in het hoofdgeding is aan te merken als een beperking van het in het EG-verdrag verankerde vrij verrichten van diensten. Deze beperking wordt evenwel gerechtvaardigd door het doel om het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast tegen te gaan.» De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State komt, met in achtneming van dit arrest, tot de conclusie dat het Unierecht zich niet verzet tegen het in de gemeentelijke APV en het besluit van de burgemeester neergelegde ingezetenen criterium.

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

¹ Artikelen 12, 18, 29 en 49 EG-verdrag sinds het Verdrag van Lissabon: artikelen 18, 21, 35 en 56 VWEU.

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

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

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

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

Artikel 1 van de Grondwet¹ vereist een objectieve rechtvaardigingsgrond voor het maken van onderscheid. Het onderscheid, in dit geval dus tussen wel en niet ingezetenen, dient passend en geschikt te zijn, alsmede moeten hierbij eisen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht worden genomen. In dit verband achten wij in de eerste plaats de door het Europees hof geschetste internationale verplichtingen, in het bijzonder die van het tegengaan van drugstoerisme, van belang. Verder is naar ons oordeel van wezenlijke betekenis dat de landelijke invoering van het ingezetenen criterium onderdeel zal vormen van de door ons voorgenomen herziening van het coffeeshopbeleid, zoals uiteen gezet in de brief van 27 mei 2011 (Kamerstukken II 2010–2011, 24 077, nr. 259). Kern daarvan is dat coffeeshops in Nederland van openbaar toegankelijke horecagelegenheden zullen worden omgevormd tot besloten clubs die bestemd zijn om uitsluitend de lokale markt te bedienen. Teneinde het besloten karakter van de coffeeshop en een beperking van de afzet tot de lokale markt te verwezenlijken zullen naast een verbod van toegang voor niet-ingezetenen ook beperkende voorwaarden voor de toegang tot en de verkoop aan ingezetenen

¹ Alsook protocol 12 van het EVRM.

gelden. De reden voor deze hervorming is dat coffeeshops zijn uitgegroeid tot cannabisverkooppunten met een aanzienlijke omzet die drugtoerisme aantrekken. Het is bekend dat coffeeshops veel overlast veroorzaken door het enkele bestaan ervan en/of door de toestroom van niet-ingezetenen. Ten slotte is van belang dat coffeeshops door hun grote omzet een belangrijke stimulator zijn van de illegale productie en handel in hennep. Recent onderzoek¹ heeft uitgewezen dat sluiting van coffeeshops in plaatsen als Bergen op Zoom, Roosendaal en Terneuzen een sterk remmend effect heeft op drugtoerisme. De stroom drugtoeristen naar deze plaatsen is nagenoeg opgedroogd (90 tot 95% bezoekers uit het buitenland verdween van de lokale drugsmarkt, terwijl slechts een klein aantal niet-ingezetenen naar coffeeshops elders zijn gegaan. Deze onderzoekers stellen terecht vast dat er geen ervaringen bestaan met het ingezetenen criterium maar leiden uit de effecten van de uitgevoerde sluitingen van coffeeshops af, dat het meest aanneemelijk is dat de afsluiting van de coffeeshops voor buitenlandse drugstoeristen eveneens zal leiden tot een grote vermindering van het aantal van deze toeristen en in het verlengde hiervan tot een aanzienlijke afname van de drugoverlast in al zijn directe en indirecte verschijningsvormen.

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

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

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

¹ «Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn. Een schets van de problemen en het effect van tegenmaatregelen.» van Ben rovers en Cyrille Fijnaut, 2011 Intersentia, www.intersentia.be.