

POSTADRES
Postbus 20
7500 AA ENSCHEDE

BEZOEKADRES
Langestraat 24

TELEFOONNUMMER

Aan Gemeenteraad van Enschede

DATUM	ONS KENMERK	BEHANDELD DOOR
2 december 2024	2400035091	CS
UW BRIEF VAN	UW KENMERK	DOORKIESNUMMER

ONDERWERP
Informatiebrief wijziging coffeeshopbeleid

Geachte leden van de Raad,

De Opiumwet geeft de Burgemeester de bevoegdheid om de verkoop van softdrugs vanuit coffeeshops te gedogen. Regionaal zijn afspraken gemaakt over het aantal coffeeshops in Twente. Bij de vaststelling van het coffeeshopbeleid is door de Twentse gemeenten besloten om het aantal coffeeshops te maximaliseren en deze alleen te gedogen en te concentreren in de drie grote steden. In afstemming met de lokale driehoek (Burgemeester, politie, OM) is het coffeeshopbeleid vastgelegd in het Damoclesbeleid Enschede.

In 2024 heeft een evaluatie van het coffeeshopbeleid plaatsgevonden. Deze evaluatie heeft mij aanleiding gegeven het coffeeshopbeleid op een aantal onderdelen te wijzigen. Met deze brief informeer ik u over de wijzigingen. De uitgebreide toelichting op het herziene coffeeshopbeleid vindt u in de bijlage bij deze brief.

1. Van gedogen van coffeeshops voor onbepaalde tijd naar tijdelijk gedogen

Op grond van het huidige beleid komt een coffeeshopexploitant in aanmerking voor een gedoogstatus voor onbepaalde tijd. Behalve integrale controles in de coffeeshop, ontbreekt een uitgebreide (administratieve) periodieke controle op de rechtmatigheid van de coffeeshopexploitaties. Een dergelijke controle vindt nu alleen plaats op basis van signalen.

Ik heb daarom besloten het verlenen van de gedoogstatus voor onbepaalde tijd te vervangen door een tijdelijke gedoogbeschikking voor een periode van vijf jaar. Dit betekent dat de exploitanten elke vijf jaar opnieuw een aanvraag voor een gedoogbeschikking moeten indienen, waarbij een Bibob-toets onderdeel uitmaakt van de beoordeling. Ook worden exploitanten en leidinggevendenden bij de aanvraag opnieuw beoordeeld op 'levensgedrag'. Bij de beoordeling van het levensgedrag gaat het erom dat de exploitant op een verantwoorde wijze een coffeeshop kan runnen.

Aan de gedoogbeschikking worden specifieke voorschriften gekoppeld in het belang van de openbare orde en veiligheid, de gezondheid en de leefomgeving.

Bijvoorbeeld het verkoopverbod aan probleemgebruikers en de verwijzingsplicht naar een instelling voor verslavingszorg bij een redelijk vermoeden van probleemgebruik, de verplichting voorlichting te geven over gebruik van softdrugs, en verplichte deelname voor coffeeshopmedewerkers aan de 'Coffeeshopcursus' van het Trimbosinstituut.

Wanneer de exploitatie uit eigen beweging stopt of door overlijden van de exploitant, vervalt ook de gedoogstatus van de coffeeshop.

Wanneer de gedoogbeschikking wordt ingetrokken op basis van een negatief Bibob- advies, 'slecht levensgedrag' of omdat niet langer aan de overige gedoogcriteria wordt voldaan, wordt de exploitatie eveneens beëindigd en komt de exploitant ten minste vijf jaar niet meer in aanmerking voor een nieuwe gedoogstatus.

2. Begrip handelsvoorraad coffeeshops

De handelsvoorraad softdrugs van een coffeeshop mag niet meer dan 500 gram bedragen. Dit is landelijk bepaald.

In het nieuwe beleid is handelsvoorraad niet alleen de softdrugs in de openbare verkoopruimte van de coffeeshop. Tot de handelsvoorraad behoren ook softdrugs die elders worden aangetroffen, indien er een directe relatie bestaat met de coffeeshop. Het moet gaan om elders aanwezige drugs die kennelijk voor verkoop in deze coffeeshop zijn bestemd, bijvoorbeeld elders in het pand, in een ander pand of woning of in een auto aanwezig zijn.

3. Aantal coffeeshops

In het huidige coffeeshopbeleid zijn in Enschede maximaal negen coffeeshops toegestaan. Momenteel zijn er in Enschede tien coffeeshops gevestigd. Dat er tien coffeeshops zijn in plaats van de negen zoals het beleid voorschrijft, heeft te maken met oud overgangsrecht. Negen coffeeshops zijn gevestigd in het binnensingelgebied, waarvan acht in de binnenstad. Eén coffeeshop is gevestigd buiten het singelgebied.

De aanwezigheid van coffeeshops in de binnenstad heeft geleid tot drugstoerisme, mede ook door de ligging aan de grens met Duitsland. Met het gedogen van coffeeshops wordt voorkomen dat er ongecontroleerde straathandel in softdrugs plaatsvindt in de stad. Het drugstoerisme bestaat echter niet alleen uit coffeeshopbezoek, maar heeft ook een aanzuigende werking op straathandel, waarbij ik vermenging met de handel in harddrugs zie. Ik wil voorkomen dat zich een te grote concentratie van coffeeshops in een relatief klein deel van het stadscentrum vestigt. Het woon- en leefklimaat wordt onevenredig aangetast door de aanzuigende werking die drugstoerisme heeft op straathandel in (hard)drugs en de daarmee gepaard gaande overlast.

Het maximum aantal coffeeshops gaat daarom naar acht, waarvan er maximaal zeven mogen zijn gevestigd in het binnensingelgebied. Dit aantal is in overeenstemming met de regionaal gemaakte afspraken.

Hiermee wordt gestreefd naar een balans die enerzijds recht doet aan de mogelijkheid om in Enschede op legale en veilige wijze softdrugs te verkrijgen, zonder daarvoor afhankelijk te zijn van straathandel of online drugshandel. Anderzijds wil ik de aanzuigende werking op illegale straathandel in (hard)drugs in het centrumgebied meer tegengaan.

4. De aanvraag- en selectieprocedure wijzigt

In het huidige beleid is bepaald dat wanneer er ruimte is voor een nieuwe coffeeshop-exploitatie, een ieder zich kan aanmelden als gegadigde. Dat betekent dat voor elke aanvrager het gehele vergunningen- en Bibob- traject moet worden doorlopen. Eerst bij gelijke geschiktheid volgt een lotingssysteem.

De verwachting is dat wanneer er ruimte is voor een nieuwe coffeeshop, dus op het moment dat er minder dan acht coffeeshops in Enschede zijn gevestigd, een aanzienlijk aantal aanvragers zich zal melden en dus allen deze procedure moet worden doorlopen. Uit oogpunt van efficiency wijzigt de aanvraag- en selectieprocedure daarom. Het blijft net als nu voor iedereen mogelijk zich als gegadigde aan te melden, echter de lotingprocedure zal vooraf plaatsvinden. Degene die geloot wordt doorgaat als eerste het vergunningentraject, indien dit niet leidt tot een gedoogstatus volgt nummer 2 op de lijst, etc.

5. Locatie- en spreidingsbeleid: meer ruimte voor maatwerk

De huidige gedoogregels en vestigingscriteria voor coffeeshops blijven bestaan. Bij een nieuwe aanvraag, dus wanneer er minder dan acht coffeeshops zijn gevestigd in Enschede, zal worden getoetst aan deze criteria.

Het kan voor komen dat, ondanks dat voldaan wordt aan de vestigingsvoorwaarden, het niet wenselijk is dat een coffeeshop zich op een bepaalde locatie vestigt. Denk bijvoorbeeld aan een deel van de stad of een wijk waar zich drugsoverlast voordoet. Andersom kan het minder bezwaarlijk zijn een coffeeshop te vestigen op een locatie die niet aan (alle) vestigingscriteria voldoet, bijvoorbeeld wanneer de vestiging op die locatie naar verwachting geen effect heeft op de leefbaarheid en de locatie de voorkeur heeft (als geschikt afzetgebied).

De burgemeester krijgt daarom bij de beoordeling van de aanvraag de bevoegdheid om nader te bepalen welke locatie geschikt is voor vestiging van een nieuwe coffeeshop. Hiermee kan meer rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden op dat moment en kan maatwerk worden geleverd. Het belang van de openbare orde en veiligheid, de gezondheid en de leefbaarheid is daarbij leidend.

Wat betekenen deze wijzigingen concreet voor de huidige coffeeshophouders?

1. Aanvragen gedoogbeschikking

De huidige coffeeshopexploitanten krijgen vanaf 1 januari 2025 de gelegenheid een gedoogbeschikking aan te vragen. De aanvraag moet uiterlijk 1 april 2025 zijn ontvangen. Wanneer de aanvraag voor die datum niet is ingediend, vervalt de huidige gedoogstatus. Om de exploitatie voort te zetten dient vervolgens elke vijf jaar een nieuwe aanvraag voor een gedoogbeschikking in te worden gediend.

2. Nieuw begrip handelsvoorraad coffeeshops

Deze wijziging treedt per 1 januari 2025 in werking en geldt vanaf dat moment voor alle (bestaande) coffeeshops.

3. Aantal coffeeshops naar maximaal acht

Deze wijziging heeft voor de huidige coffeeshopexploitaties geen gevolgen.

4. Wijziging aanvraag- en selectieprocedure

Deze wijziging gaat gelden voor alle belangstellenden voor vestiging van een coffeeshop in Enschede, zodra het aantal coffeeshops tot onder acht is gedaald.

5. Wijziging locatie- en spreidingsbeleid.

Deze wijziging heeft voor de huidige coffeeshopexploitaties geen gevolgen.

Hoogachtend,

de Burgemeester,

(R.W. Bleker)

Bijlage: Toelichting Coffeeshopbeleid 2025

De Opiumwet geeft de Burgemeester de bevoegdheid om de verkoop van softdrugs vanuit coffeeshops te gedogen. Regionaal zijn afspraken gemaakt over het aantal coffeeshops in Twente. Bij de vaststelling van het coffeeshopbeleid is door de Twentse gemeenten besloten om het aantal coffeeshops te maximaliseren en deze alleen te gedogen en te concentreren in de drie grote steden. In afstemming met de lokale driehoek (Burgemeester, politie, OM) is het coffeeshopbeleid vastgelegd in het Damoclesbeleid Enschede.

Het Enschedese coffeeshopbeleid is in 2013 voor het laatst geëvalueerd. Sindsdien gelden de regels van het huidige coffeeshopbeleid.

Het beleid is in 2024 opnieuw geëvalueerd, waarbij is gekeken naar landelijke en lokale ontwikkelingen. Er is aanleiding het beleid op een aantal onderdelen te wijzigen c.q. te herbevestigen.

Algemeen

Doelstellingen van het coffeeshopbeleid zijn:

- Beschermen van de volksgezondheid;
- Beheersen van overlast en onveiligheid;
- Bestrijden van de (georganiseerde) criminaliteit.

Met het gedogen van verkoop van softdrugs heeft de wetgever beoogd een scheiding tussen de markt van softdrugs (hasj en wiet) van die van harddrugs (heroïne, cocaïne etc.) te bewerkstelligen. De verkoop en gebruik van softdrugs werd daarom kleinschalig en in een sociale context mogelijk gemaakt in coffeeshops.

De productie van softdrugs is altijd verboden gebleven. Dat brengt de coffeeshopexploitatie in een criminogene positie. Direct of indirect zijn criminele organisaties betrokken bij de coffeeshop-exploitaties en worden miljoenen verdiend met grootschalige, bedrijfsmatige illegale hennepcultuur. Jaarlijks worden in Enschede door de politie vele tientallen illegale hennepkwekerijen ontmanteld en grote partijen softdrugs aangetroffen, hetgeen leidt tot ondermijnende activiteiten in de stad en aantasting van de openbare orde en veiligheid en leefbaarheid. Veel geweldsdelicten zijn drugsgerelateerd.

Het is het gevolg van landelijk beleid waarbij alleen de verkoop en niet de productie van softdrugs gereguleerd is. Daarmee onderscheidt de branche zich nog steeds van andere (horeca)branches, en is het wenselijk meer frequent de rechtmatigheid van de exploitaties te beoordelen om criminele en ondermijnende invloeden tegen te gaan.

Landelijk is het gezondheidsbeleid aangescherpt en gelden maatregelen om het gebruik van genotsmiddelen te ontmoedigen. Zo is per 1 juli 2022 het verbod op rookruimtes in voor publieke openstaande gebouwen ingegaan. Dit verbod geldt ook voor coffeeshops. De horecafunctie van coffeeshops krijgt daardoor meer het karakter van een afhaalzaak.

Per 1 april 2024 staat cannabis in Duitsland niet langer op de lijst van verboden middelen. Wie ouder is dan 18 mag voortaan 25 gram cannabis bij zich hebben voor persoonlijk gebruik (in Nederland wordt 5 gram gedoogd). Als gevolg hiervan bestaat er in de toekomst een gerede kans op minder coffeeshoptoerisme in Enschede.

Gelet op voornoemde ontwikkelingen is besloten een aantal wijzigingen in het coffeeshopbeleid door te voeren.

1. Van gedogen van coffeeshops voor onbepaalde tijd naar tijdelijk gedogen met een verlengoptie

In het huidige beleid komt een exploitant in aanmerking voor een gedoogstatus voor onbepaalde tijd. Op basis van signalen vindt een volledige toetsing plaats op de rechtmatigheid van de gedoogstatus (levensgedrag exploitant, Bibob). Een periodieke toetsing ontbreekt. Bij een tijdelijke gedoogstatus voor de duur van vijf jaar wordt een Bibob-toets uitgevoerd, worden exploitant en leidinggevendenden getoetst op levensgedrag en wordt beoordeeld of nog aan de andere exploitatievoorwaarden wordt voldaan. Hiermee is naast signaal gestuurd optreden meer geborgd dat de exploitatie rechtmatig plaatsvindt.

De plaatsing van een gedoogstatus op de coffeeshoplijst voor onbepaalde tijd wordt daarom vervangen door een tijdelijke vijf jaar geldende gedoogbeschikking.

Aan de gedoogbeschikking kunnen in het belang van de openbare orde en veiligheid, de gezondheid en de leefomgeving, specifieke voorschriften worden gekoppeld. Bijvoorbeeld een verkoopverbod en verwijzingsplicht naar een instelling voor verslavingszorg bij een redelijk vermoeden van probleemgebruik, de verplichting voorlichting te geven over gebruik van softdrugs. Of een verplichte deelname voor coffeeshopmedewerkers aan de 'Coffeeshopcursus' van het Trimbosinstituut. Een belangrijk doel van deze training is dat eigenaren of mensen die in de coffeeshops werken in contact komen met preventiewerkers in de omgeving van de coffeeshop. Daardoor leren ze het lokale aanbod kennen en kunnen preventiewerkers en coffeeshops mogelijk samenwerken.

Ook concrete voorschriften om drugsgerelateerde overlast of parkeeroverlast in de nabije omgeving van de coffeeshop tegen te gaan kunnen worden opgelegd. Hiermee wordt per locatie ook meer maatwerk mogelijk.

Met een tijdelijke gedoogstatus heeft de exploitant daarnaast elke vijf jaar de gelegenheid een keuze te maken in het voortzetten of beëindigen van de exploitatie.

Een gedoogbeschikking wordt alleen aan een natuurlijke persoon afgegeven. Een besloten vennootschap, stichting of commanditaire vennootschap zijn uitgesloten. Deze rechtsvormen geven teveel mogelijkheden om buiten het zicht van de gemeente personen als bijv. een aandeelhouder, zowel invloed op de bedrijfsvoering, de financiering van of winstdeling uit de exploitatie van de coffeeshop te laten hebben.

Het blijft net als onder het huidige beleid niet toegestaan de exploitatie over te dragen, bijvoorbeeld aan erfopvolgers of leidinggevendenden van de coffeeshop.

Wanneer de exploitatie stopt, uit eigen beweging of door overlijden van de exploitant, vervalt met inachtneming van een overgangstermijn van 4 weken de gedoogstatus.

Wanneer de gedoogbeschikking wordt ingetrokken op basis van een negatief Bibob- advies dient de exploitatie direct te worden beëindigd en komt de exploitant ten minste vijf jaar niet meer in aanmerking voor een nieuwe gedoogstatus.

Bij het vervallen van de gedoogbeschikking in geval van overlijden of op basis van een negatief Bibob- advies vervalt gelijktijdig de horecaverunning. Deze worden namelijk aan een en dezelfde natuurlijke persoon verleend. Een exploitant kan er uit eigen beweging wel voor kiezen de coffeeshop- exploitatie te beëindigen en als reguliere horeca-exploitatie verder te gaan.

2. Aanscherping begrip handelsvoorraad coffeeshops

De handelsvoorraad softdrugs van een coffeeshop mag niet meer dan 500 gram zijn. Dit is bepaald in de Aanwijzing Opiumwet. Er is geen beleidsruimte hiervan af te wijken. In het huidige beleid is dit als volgt omschreven:

- geen handelsvoorraad van meer dan 500 gram;
- dat houdt in dat in de coffeeshop of een daarbij behorende ruimte in totaal nooit meer dan 500 gram softdrugs aanwezig mag zijn.

In een recente casus is gebleken dat er onduidelijkheid kan bestaan over wat onder een bij een coffeeshop behorende ruimte moet worden verstaan. Hieronder moet niet alleen worden verstaan een fysiek bij of in de coffeeshop behorende ruimte, maar ook een handelsvoorraad die elders wordt aangetroffen en als er een directe relatie bestaat met de coffeeshop. Het moet gaan om elders aanwezige softdrugs die kennelijk voor verkoop in de coffeeshop zijn bestemd, bijvoorbeeld elders in het pand, in een ander pand of in een auto.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een uitspraak van 2019 geoordeeld dat een dergelijke uitleg van het begrip handelsvoorraad is toegestaan wanneer dit zo in het beleid is opgenomen.

De definitie van maximale handelsvoorraad komt in het nieuwe beleid daarom als volgt te luiden:

- De handelsvoorraad van de coffeeshop mag niet meer dan 500 gram bedragen. Niet alleen softdrugs in de openbare verkoopruimte vormen handelsvoorraad. Handelsvoorraad zijn ook softdrugs die elders worden aangetroffen, indien er een directe relatie bestaat met de coffeeshop. Het moet gaan om elders aanwezige drugs die kennelijk voor verkoop in deze coffeeshop zijn bestemd, bijvoorbeeld elders in het pand, in een ander pand of in een auto.

3. Aantal coffeeshops

Landelijk wordt in veel gemeenten die coffeeshops gedogen een norm gehanteerd die varieert van 1 coffeeshop per 15.000 tot 40.000 inwoners. Dit is geen officiële norm, het is een richtlijn. In Twente wordt de norm van 1 coffeeshop op 15.000 à 20.000 met een ondergrens van 2 x de norm (40.000 inwoners) gehanteerd.

In het huidige coffeeshopbeleid zijn in Enschede maximaal negen coffeeshops toegestaan. Met in achtneming van een aantal gedoog- en vestigingsvoorwaarden kunnen coffeeshops zich overal in Enschede vestigen.

Momenteel zijn in Enschede tien coffeeshops gevestigd (dat het er tien zijn in plaats van negen zoals het beleid voorschrijft, heeft te maken met overgangsrecht). Negen coffeeshops zijn gevestigd in het binnensingelgebied, waarvan acht in de binnenstad. Eén coffeeshop is gevestigd buiten het singelgebied.

De aanwezigheid van coffeeshops in de binnenstad heeft geleid tot drugstoerisme, mede ook door de ligging aan de grens met Duitsland. Met het gedogen van coffeeshops wordt voorkomen dat er ongecontroleerde straathandel in softdrugs plaatsvindt in de stad. Het drugstoerisme bestaat echter niet alleen uit coffeeshopbezoek, maar heeft ook een aanzuigende werking op straathandel waarbij we vermenging met de handel in harddrugs zien. Voorkomen moet worden dat zich een te grote concentratie van coffeeshops in een relatief klein deel van het stadscentrum vestigt, waardoor het woon- en leefklimaat onevenredig wordt aangetast door de aanzuigende werking die drugstoerisme op straathandel in (hard)drugs en de daarmee gepaard gaande overlast heeft. Elders in de stad is het aantal verkooppunten met één vestiging nu verhoudingsgewijs juist erg laag is. (Zie verder ook onder punt 2 locatie- en spreidingsbeleid.)

Het maximum aantal coffeeshops gaat daarom naar acht waarvan er maximaal zeven mogen zijn gevestigd in het binnensingelgebied. Minder coffeeshops toestaan wordt niet wenselijk geacht, omdat dan het risico op straathandel in softdrugs toeneemt.

Hiermee wordt gestreefd naar een balans die enerzijds recht doet aan de mogelijkheid om in Enschede op legale en veilige wijze softdrugs te verkrijgen, zonder daarvoor afhankelijk te zijn van straathandel of online drugshandel, en anderzijds de aanzuigende werking op illegale straathandel in (hard)drugs in het centrumgebied meer tegengaat.

4. Aanvraag- en selectieprocedure wijzigt

In het huidige beleid is bepaald dat wanneer er ruimte is voor een nieuwe coffeeshop-exploitatie, een ieder zich kan aanmelden als gegadigde. Dat betekent dat voor elke aanvrager de gehele vergunningprocedure moet worden doorlopen. Eerst bij gelijke geschiktheid volgt een lotingssysteem.

De verwachting is dat wanneer er ruimte is voor een nieuwe coffeeshop, een aanzienlijk aantal aanvragers zich zal melden en dus deze procedure moet worden doorlopen. Uit oogpunt van efficiency wijzigt de aanvraag- en selectieprocedure daarom. Het blijft net als nu voor iedereen mogelijk zich als gegadigde aan te melden, de loting zal vervolgens direct plaatsvinden. De eerst gelotene kan een aanvraag indienen. Indien dit niet leidt tot een gedoogstatus, volgt de tweede op de lotingslijst, etc.

5. Locatie- en spreidingsbeleid

Bij vestiging van een (nieuwe) coffeeshop staat het beschermen van de openbare orde, de veiligheid, de gezondheid en de leefbaarheid centraal.

De huidige gedoogregels en vestigingscriteria voor coffeeshops blijven bestaan.

Het kan voor komen dat ondanks dat voldaan wordt aan de vestigingsvoorwaarden, het niet wenselijk is dat een coffeeshop zich op een bepaalde locatie vestigt. Denk bijvoorbeeld aan een deel van de stad of een wijk waar zich drugsoverlast voordoet. Andersom kan het minder bezwaarlijk zijn een coffeeshop te vestigen op een locatie die niet aan (alle) vestigingscriteria voldoet, bijvoorbeeld wanneer de vestiging op die locatie naar verwachting geen effect heeft op de leefbaarheid en de locatie de voorkeur heeft (als geschikt afzetgebied).

De burgemeester krijgt daarom bij de beoordeling van een nieuwe aanvraag de bevoegdheid om nader te bepalen welke locatie geschikt is voor vestiging van een nieuwe coffeeshop. Hiermee kan meer rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden op dat moment en kan maatwerk worden geleverd.