

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:2903

Datum uitspraak

20 mei 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 7 december 2021 heeft de gemeenteraad van Almelo de nieuwe Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Almelo 2021 (APV) vastgesteld, die op 11 december 2021 in werking is getreden. De stichtingen hebben allebei een coffeeshop in Almelo. Zij hadden elk een zogenoemde 'vergunning voor een openbare inrichting met aantekening coffeeshop' voor onbepaalde tijd, waarbij de verkoop van softdrugs onder voorwaarden werd gedoogd. De gemeenteraad heeft bij besluit van 7 december 2021 de APV gewijzigd. De wijziging houdt onder meer in dat dergelijke exploitatievergunningen niet meer voor onbepaalde tijd gelden, maar voor de maximale duur van vijf jaar. De exploitatievergunningen van de stichtingen waren op grond van de overgangsrechtelijke regeling in artikel 2:34a van de APV na inwerkingtreding van de gewijzigde APV op 11 december 2021 nog zes maanden geldig. De stichtingen konden op grond van deze bepaling een aanvraag voor een nieuwe exploitatievergunning indienen, waarbij de oude exploitatievergunning van kracht bleef totdat op de aanvraag was beslist, indien die aanvraag binnen zes maanden na inwerkingtreding van de APV was gedaan.

Volledige tekst

202403313/1/A3.

Datum uitspraak: 20 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Stichting Jemig de Pemig Mozes Kriebel, gevestigd in Almelo,

2. Stichting Coffeeshop De Tuin, gevestigd in Almelo,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 18 april 2024 in zaken nrs. 22/1565, 22/1566, 22/1682 en 22/1683 in het geding tussen:

de stichtingen

en

de raad van de gemeente Almelo (gemeenteraad), en de burgemeester van Almelo.

Procesverloop

Bij besluit van 7 december 2021 heeft de gemeenteraad de nieuwe Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Almelo 2021 (APV) vastgesteld, die op 11 december 2021 in werking is getreden.

Bij brieven van 17 december 2021 heeft de burgemeester de stichtingen ieder gewezen op de voor hen relevante wijzigingen van de APV en de mogelijke gevolgen daarvan.

Bij besluiten van 4 augustus 2022 hebben de gemeenteraad en de burgemeester de door de stichtingen tegen het besluit van 7 december 2021 en de brieven van 17 december 2021 gemaakte bezwaren niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 18 april 2024 heeft de rechtbank de door de stichtingen daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben de stichtingen hoger beroepen ingesteld.

De raad en de burgemeester, en de Stichting Coffeeshop de Tuin hebben schriftelijke uiteenzettingen gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 3 maart 2026, waar Stichting Jemig de Pemig, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], en [gemachtigde B], bestuurder, Stichting Coffeeshop De Tuin, vertegenwoordigd door mr. D.F. Briedé, advocaat in Almelo, [gemachtigde C] en [gemachtigde D], bestuurders, de gemeenteraad en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. K. van der Hoeven, advocaat in Almelo, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De stichtingen hebben allebei een coffeeshop in Almelo. Zij hadden elk een zogenoemde 'vergunning voor een openbare inrichting met aantekening coffeeshop' voor onbepaalde tijd, waarbij de verkoop van softdrugs onder voorwaarden werd gedoogd. De gemeenteraad heeft bij besluit van 7 december 2021 de APV gewijzigd. De wijziging houdt onder meer in dat dergelijke exploitatievergunningen niet meer voor onbepaalde tijd gelden, maar voor de maximale duur van vijf jaar. De exploitatievergunningen van de stichtingen waren op grond van de overgangsrechtelijke regeling in artikel 2:34a van de APV na inwerkingtreding van de gewijzigde APV op 11 december 2021 nog zes maanden geldig. De stichtingen konden op grond van deze bepaling een aanvraag voor een nieuwe exploitatievergunning indienen, waarbij de oude exploitatievergunning van kracht bleef totdat op de aanvraag was beslist, indien die aanvraag binnen zes maanden na inwerkingtreding van de APV was gedaan.

1.1. Bij brieven van 17 december 2021 heeft de burgemeester de stichtingen gewezen op de nieuwe APV, de voor hen relevante wijzigingen en de mogelijke gevolgen daarvan. De stichtingen zijn het daar niet mee eens en hebben bezwaar gemaakt tegen de nieuwe APV én tegen de brieven van de burgemeester van 17 december 2021. Zowel de gemeenteraad als de burgemeester hebben de bezwaren van de stichtingen niet-ontvankelijk verklaard. De gemeenteraad heeft zich op het standpunt gesteld dat de APV een algemeen verbindend voorschrift is waar geen bezwaar en beroep tegen mogelijk is. De burgemeester heeft zich op het standpunt gesteld dat zijn brieven van 17 december 2021 geen besluiten zijn in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waar bezwaar en beroep tegen mogelijk is.

Wettelijk kader

2. Het wettelijk kader is opgenomen als bijlage. Deze maakt deel uit van de uitspraak.

Uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de door de stichtingen genoemde bepalingen uit de APV algemeen verbindende voorschriften zijn, en geen concretiserend besluit van algemene strekking. Op grond van de artikelen 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, en 7:1, van de Awb kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld tegen een algemeen verbindend voorschrift. Daarom heeft de gemeenteraad volgens de rechtbank terecht de bezwaren van de stichtingen tegen de bepalingen uit de APV niet-ontvankelijk verklaard.

Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de brieven van de burgemeester van 17 december 2021 naar aard en inhoud een informatief karakter hebben en niet zijn gericht op een zelfstandig rechtsgevolg. Daarom zijn deze brieven geen besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Voor zover de rechtspositie van de stichtingen wijzigt door bepalingen uit de nieuwe APV, vloeien die wijzigingen volgens de rechtbank niet voort uit de brieven van de burgemeester van 17 december 2021, maar uit de APV of nog te nemen besluiten waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. De burgemeester heeft daarom terecht de bezwaren van de stichtingen tegen deze brieven niet-ontvankelijk verklaard, aldus de rechtbank.

Hoger beroep van Stichting Jemig de Pemig

4. Stichting Jemig de Pemig betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat geen sprake is van een concretiserend besluit van algemene strekking maar van een algemeen verbindend voorschrift. De betreffende wijzigingen van de APV waar het de beperking van de looptijd van een exploitatievergunning voor een coffeeshop betreft heeft alleen betrekking op Stichting Jemig de Pemig en Stichting Coffeeshop de Tuin, aangezien dit de enige twee locaties in Almelo zijn waar een coffeeshop is toegestaan en mogelijk zijn. Het raakt dus feitelijk alleen deze twee coffeeshops. Dat, zoals de gemeenteraad stelt, er veel vraag is naar een 'vergunning voor een openbare inrichting met aantekening coffeeshop' betekent niet dat meer dan twee van deze exploitatievergunningen kunnen worden uitgegeven. Gelet hierop is bezwaar en beroep tegen de wijziging van de APV mogelijk. Stichting Jemig de Pemig voert verder aan dat de wijziging van de APV in strijd is met de Dienstenrichtlijn omdat er geen enkele dringende reden van algemeen belang is om de looptijd van de exploitatievergunning te wijzigen van onbepaalde tijd naar bepaalde tijd. Verder voert zij aan dat delen van artikel 2:27 in samenhang met artikel 2:28 derde lid van de APV in strijd zijn met de Opiumwet, het Burgerlijk Wetboek en de Alcoholwet, voor zover daaruit voortvloeit dat de vergunning aan een exploitant en niet aan de rechtspersoon wordt

verstrekt. Deze bepaling uit de APV moet daarom in zoverre onverbindend worden verklaard, aldus Stichting Jemig de Pemig.

Hoger beroep van Stichting Coffeeshop de Tuin

5. Stichting Coffeeshop de Tuin betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat in dit geval sprake is van een bijzondere situatie waarin de artikelen 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, en 7:1, van de Awb niet moeten gelden. Door de wijziging van de APV is de looptijd van de exploitatievergunning van onbepaalde tijd naar bepaalde tijd gewijzigd, wat ertoe heeft geleid dat de exploitatievergunning na de inwerkingtreding nog slechts zes maanden geldig was. Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming moet in dit geval bezwaar kunnen worden gemaakt tegen de wijziging van de APV. Door de gewijzigde APV heeft Stichting Coffeeshop de Tuin een nieuwe exploitatievergunning moeten aanvragen terwijl zij het niet eens is met de nieuwe beleidsregels in de APV. De gemeenteraad heeft geen rekening gehouden met de gevolgen die de stichtingen ondervinden. Door deze werkwijze is sprake van strijd met artikel 3:3 en 3:4 van de Awb en de beginselen van behoorlijk bestuur. Ook de burgemeester heeft er in zijn brief van 17 december 2021 blijk van gegeven de exploitatievergunning te laten expireren zonder enige vorm van rechtsbescherming te bieden, aldus Stichting Coffeeshop de Tuin.

Beoordeling van de hoger beroepen

APV

6. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de gemeenteraad de bezwaren tegen de APV op goede gronden niet-ontvankelijk heeft verklaard. De in de APV opgenomen bepalingen waartegen de bezwaren van de Stichtingen zich richten zijn algemeen verbindende voorschriften. Het gaat in het bijzonder om artikel 2:30, eerste lid, dat maximale looptijd van vijf jaar van de vergunning voor coffeeshops regelt, de overgangsregeling in artikel 2:34a, en artikel 2:28, derde lid, op grond waarvan de vergunning aan de exploitant wordt verleend en op diens naam wordt gesteld. Ze bevatten een zelfstandige normstelling in regels die een algemeen karakter hebben en bepalen niet enkel het toepassingsbereik van die normstelling naar objecten, personen, plaatsen en/of tijden. Dat deze bepalingen thans feitelijk alleen de Stichtingen raken, omdat zij de enige zijn die coffeeshops in Almelo exploiteren, verandert het karakter van deze bepalingen niet. Ingevolge artikel 7:1, eerste lid, in samenhang met artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb kan tegen algemeen verbindende voorschriften geen bezwaar worden gemaakt. Voor wat de stichtingen beogen te bereiken, namelijk dat de bestuursrechter de rechtmatigheid van deze bepalingen rechtstreeks toetst, is dit daarom niet de geschikte procedure.

De betogen slagen niet.

Brieven van 17 december 2021; besluiten?

7. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de brieven van 17 december 2021 naar aard en inhoud een informatief karakter hebben en niet zijn gericht op een zelfstandig rechtsgevolg. Het rechtsgevolg volgt uit de artikelen 2:34a en 2:28 van de APV. Daarin staat namelijk dat een vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de APV verleende vergunning voor een openbare inrichting met aantekening coffeeshop, die op het moment van inwerkingtreding van de APV niet is ingetrokken of vervallen, nog gedurende zes maanden geldt na de inwerkingtreding van de APV als een vergunning als bedoeld in artikel 2:28. Daarna vervalt de vergunning van rechtswege, behoudens wanneer binnen zes maanden na inwerkingtreding van de APV een aanvraag is ingediend, in welk geval de vergunning van kracht blijft totdat op

die aanvraag is beslist. De brieven van de burgemeester informeren de stichtingen hierover. Gelet hierop zijn de brieven geen besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de burgemeester de bezwaren van de stichtingen tegen deze brieven om die reden terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard. De betogen slagen niet.

Rechtsbescherming; met een besluit gelijkstellen van de brieven?

8. De gemeenteraad heeft er in dit geval voor gekozen om het rechtsgevolg van de wijziging van de looptijd van de exploitatievergunningen rechtstreeks te laten voortvloeien uit de APV. De burgemeester heeft geen wijzigings- of intrekingsbesluit genomen. In de APV is onder meer opgenomen dat de stichtingen een aanvraag voor een nieuwe exploitatievergunning kunnen indienen. De oude exploitatievergunning blijft dan geldig totdat op de nieuwe aanvraag is beslist. Dit betekent dat de stichtingen de mogelijkheid hadden om, al dan niet onder protest omdat zij menen daartoe niet gehouden te zijn, een nieuwe exploitatievergunning aan te vragen. Daar hebben zij ook gebruik van gemaakt. Inmiddels hebben beide stichtingen een nieuwe exploitatievergunning gekregen. Tegen deze nieuwe exploitatievergunningen hebben zij rechtsmiddelen aangewend. In die procedures is inmiddels ook hoger beroep ingesteld. Onderwerp van geschil is in die zaken onder meer de rechtmatigheid van de wijziging van de APV en de looptijd van exploitatievergunningen. Gelet op deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanleiding om uit oogpunt van het bieden van effectieve rechtsbescherming de brieven van 17 december 2021 met een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb gelijk te stellen. De stichtingen hebben in dit geval de mogelijkheid om op te komen tegen de gevolgen van de wijzigingen in de APV omdat in de procedures tegen de nieuwe vergunningen de APV exceptief kan worden getoetst en de gronden over de looptijd kunnen worden behandeld. Dit is niet onredelijk bezwarend.

Slotsom

9. De hoger beroepen zijn ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

10. De burgemeester en de gemeenteraad hoeven geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Willems, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. M.C. Stoové, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Singh, griffier.

w.g. Willems
voorzitter

w.g. Singh
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 mei 2026

990

BIJLAGE

WETTELIJK KADER

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3

1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

[...]

Artikel 3:3

Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 7:1

1. Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, tenzij:

[...]

2. Tegen de beslissing op het bezwaar kan beroep worden ingesteld met toepassing van de voorschriften die gelden voor het instellen van beroep tegen het besluit waartegen bezwaar is gemaakt.

Artikel 8:3

1. Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit:

a. inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel,

[...]

Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Almelo 2021

Artikel 2:28 Vergunningplicht openbare inrichting

1. Het is verboden een openbare inrichting te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.

[...]

3. De vergunning wordt verleend aan de exploitant en op diens naam gesteld. De vergunning is locatie gebonden.

[...]

Artikel 2:30 Looptijd en aanvraag- en selectieprocedure vergunning openbare inrichting met aantekening coffeeshop

1. In het geval de openbare inrichting een coffeeshop betreft stelt de burgemeester,

onverminderd het bepaalde in artikel 1:7, de looptijd van de vergunning vast voor de maximale duur van vijf jaar.

[...]

Artikel 2:34a Verlengde geldigheid vergunning openbare inrichting met aantekening coffeeshop

1. Een voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening verleende vergunning voor een openbare inrichting met aantekening coffeeshop die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening niet is ingetrokken of vervallen, geldt gedurende zes maanden na de inwerkingtreding van deze verordening als een vergunning als bedoeld artikel 2:28.

2. Indien binnen zes maanden na inwerkingtreding van deze verordening een aanvraag is ingediend, blijft de vergunning van kracht totdat op de aanvraag is beslist.