

ECLI	ECLI:NL:RVS:2010:BL3305
Datum uitspraak	10 februari 2010
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 januari 2008 heeft appellant sub 2 (hierna: de burgemeester) geweigerd [appellant sub 1] vergunning te verlenen voor de exploitatie van een zogenoemde coffeeshop op [de locatie].

Volledige tekst

200904141/1/H3.

Datum uitspraak: 10 februari 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], wonend te [plaats],
2. de burgemeester van Rotterdam,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 28 april 2008 in zaak nr. 08/3378 in het geding tussen:

appellant sub 1

en

appellant sub 2.

1. Procesverloop

Bij besluit van 22 januari 2008 heeft appellant sub 2 (hierna: de burgemeester) geweigerd [appellant sub 1] vergunning te verlenen voor de exploitatie van een zogenoemde coffeeshop op [de locatie].

Bij besluit van 15 juli 2008 heeft de burgemeester het door [appellant sub 1] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 april 2008, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Rotterdam (hierna: de rechtbank) het door [appellant sub 1] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 8 juni 2009, en de burgemeester bij brief, bij de Raad van State ingekomen op de volgende dag, hoger beroep ingesteld. De burgemeester heeft de gronden aangevuld bij brief van 7 juli 2009.

De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 januari 2010, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door mr. I.A. Kamans, advocaat te Rotterdam, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. V. Wiegman, advocaat te Rotterdam, en mr. S.B.H. Fijneman, ambtenaar in dienst van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, zoals die luidde ten tijde van belang, kan de burgemeester bestuursdwang toepassen, indien in woningen of lokalen, dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven, een middel, als bedoeld in lijst I of II, wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt, dan wel daartoe aanwezig is.

Ingevolge artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden, alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.

Ingevolge het derde lid is de burgemeester belast met de uitvoering van verordeningen, voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht.

Ingevolge artikel 180, eerste lid, is de burgemeester aan de raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur.

Ingevolge het tweede lid geeft hij de raad alle inlichtingen die deze voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

Ingevolge artikel 2.3.2, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening van Rotterdam (hierna: de APV) is het verboden een openbare inrichting te exploiteren zonder exploitatievergunning.

Ingevolge artikel 2.3.6, tweede lid, aanhef en onder a, kan de burgemeester de exploitatievergunning geheel of gedeeltelijk weigeren, indien naar zijn oordeel de openbare orde gevaar loopt of het woon- of leefklimaat in de omgeving van de openbare inrichting door de aanwezigheid van de openbare inrichting nadelig wordt beïnvloed.

2.2. Ten tijde van de afgewezen aanvraag exploiteerde [appellant sub 1] een zogenoemde coffeeshop binnen een hemelsbrede afstand van 200 meter en een loopafstand van 250 meter van een school voor voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs. Omdat zodanige inrichtingen die binnen zodanige afstanden van een zodanige school zijn gevestigd volgens de op 1 oktober 2007 in werking getreden beleidsregels "Het Rotterdamse Coffeeshopbeleid 2007" (hierna: de beleidsnota) de verkoop van softdrugs per 1 juni 2009 dienen te staken, heeft [appellant sub 1] vergunning gevraagd voor de exploitatie van een coffeeshop op een locatie buiten deze afstanden. Aan het in bezwaar gehandhaafde besluit van 22 januari 2008 heeft de burgemeester het gevoerde zogenoemde standstill-beleid en het daarbij toegepaste beleid van een afnemend maximum, zoals omschreven in de beleidsnota, ten grondslag gelegd. Dit beleid strekt er - voor zover thans van belang - toe dat geen vergunning voor de exploitatie van nieuwe coffeeshops wordt verleend, ook niet ter vervanging van coffeeshops, waarvan de exploitatie wordt beëindigd.

2.3. De burgemeester betoogt dat de rechtbank, door te overwegen dat artikel 13b van de Opiumwet voor de beleidsnota geen grondslag biedt, heeft miskend dat deze nota mede de uitoefening van de bij die bepaling aan de burgemeester verleende bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen ten aanzien van lokaliteiten, waar in strijd met de Opiumwet

wordt gehandeld, betreft en tevens de uitoefening van de bij artikel 174 van de Gemeentewet en de artikelen 2.3.2 en verder van de APV aan de burgemeester verleende bevoegdheden.

2.3.1. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank, door te oordelen dat de burgemeester de beleidsnota mocht toepassen bij de beoordeling van de aanvraag om verlening van exploitatievergunning, heeft miskend dat de burgemeester geen beleidsregels mag vaststellen of toepassen die afwijken van het landelijk gevoerde gedoogbeleid, neergelegd in de door het college van procureurs-generaal vastgestelde gedoogrichtlijnen (Stcrt. 1996, nr. 187, blz. 12; hierna: de gedoogrichtlijnen) en de burgemeester ten aanzien van de in de beleidsnota vermelde beleidsuitgangspunten, zoals de bescherming van jongeren tegen de gevolgen van drugsgebruik en de bestrijding van criminele organisaties, niet bevoegd is. Ook heeft zij volgens hem aldus miskend dat de burgemeester, gelet op artikel 190 (de Afdeling begrijpt: 180) van de Gemeentewet, na de goedkeuring van de conceptversie van de beleidsnota door de gemeenteraad daaraan niet mocht toevoegen dat verplaatsing van een door het nieuwe beleid getroffen coffeeshop niet mogelijk is.

2.3.2. Ingevolge artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid.

Hoewel het in bezwaar gehandhaafde besluit van 22 januari 2008 niet de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang, verleend bij artikel 13b van de Opiumwet, betreft, heeft de beleidsnota mede op de uitoefening van die bevoegdheid betrekking. Zo is in de tabellen op de bladzijden 28 en 29 uiteengezet, onder welke omstandigheden de burgemeester, ingeval de Opiumwet wordt overtreden, tot toepassing van bestuursdwang besluit. Daarom biedt artikel 13b van de Opiumwet in elk geval mede grondslag voor de beleidsnota. Voor zover de beleidsnota de uitoefening van de bevoegdheid om al dan niet vergunning voor de exploitatie van zogenoemde coffeeshops te verlenen betreft, is deze gebaseerd op artikel 174 van de Gemeentewet en de artikelen 2.3.2 en verder van de APV, zoals op bladzijde 4 en de bladzijden 15 en verder ook is vermeld. Het betoog van de burgemeester slaagt.

2.3.3. Hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd, slaagt niet. De gedoogrichtlijnen betreffen de strafrechtelijke handhaving van de Opiumwet door het openbaar ministerie en niet de aan de burgemeester verleende bestuursrechtelijke bevoegdheden. Zij strekken er overigens niet toe dat zogenoemde coffeeshops mogen worden geëxploiteerd, als de exploitant zich aan de gedoogcriteria houdt. Zoals ook in de inleiding daarvan en paragraaf 3.3 is vermeld, kan strafrechtelijk tegen coffeeshops worden opgetreden, ook zonder dat de gedoogcriteria zijn overtreden, indien de burgemeester, het openbaar ministerie en de politie in onderling overleg hebben bepaald dat in de desbetreffende gemeente geen coffeeshops mogen worden gevestigd. Volgens bladzijde 2 van de beleidsnota zijn de daarin neergelegde beperkingen voor de vestiging van coffeeshops bovendien met het openbaar ministerie en de politie afgestemd.

Voorts heeft de rechtbank terecht geen aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat de burgemeester de bescherming van jongeren tegen de gevolgen van drugsgebruik en de bestrijding van criminele organisaties niet bij het voor het al dan niet verlenen van exploitatievergunning voor zogenoemde coffeeshops te voeren beleid mag betrekken. Deze beleidsuitgangspunten betreffen de bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat in de omgeving, in verband waarmee de burgemeester ingevolge artikel 2.3.6, tweede lid, aanhef en onder a, van de APV exploitatievergunning kan weigeren.

Ten slotte mocht de burgemeester na de goedkeuring van de beleidsnota door de gemeenteraad daaraan een onderdeel toevoegen. Ingevolge artikel 2.3.2 en verder van de APV berust de bevoegdheid tot verlenen of weigeren van exploitatievergunning bij de burgemeester. Dat de burgemeester ingevolge artikel 180 van de Gemeentewet aan de gemeenteraad verantwoording over het door hem gevoerde bestuur aflegt, leidt niet tot een ander oordeel.

2.4. [appellant sub 1] betoogt voorts dat de rechtbank, door te aanvaarden dat de burgemeester zijn aanvraag om verlening van exploitatievergunning aan de beleidsnota heeft getoetst, heeft miskend dat die aanvraag op 10 september 2007 en derhalve voor de inwerkingtreding ervan is ingediend. Die aanvraag is ten onrechte niet volgens de ten tijde van de indiening geldende beleidsregels, die niet aan de verlening van exploitatievergunning voor een coffeeshop op een nieuwe locatie in de weg stonden, beoordeeld, aldus [appellant sub 1].

2.4.1. Een besluit moet in beginsel worden genomen met inachtneming van de feiten en omstandigheden ten tijde van dat moment en volgens het op dat moment gevoerde beleid. De rechtbank heeft terecht geen bijzondere omstandigheden aanwezig geacht die de burgemeester tot afwijking van dat uitgangspunt noopten. Het betoog faalt reeds om die reden.

2.5. [appellant sub 1] betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat de burgemeester de aangevraagde exploitatievergunning in redelijkheid niet op grond van de beleidsnota heeft kunnen weigeren, nu verlening niet tot uitbreiding van het totale aantal coffeeshops zou leiden, aangezien het om verplaatsing van een bestaande coffeeshop gaat. Bovendien zou vergunningverlening ertoe leiden dat de coffeeshop buiten de in de beleidsnota vermelde afstanden van scholen kan worden geëxploiteerd, welke afstandscriteria ter bescherming van jongeren tegen de gevolgen van drugsgebruik zijn ingevoerd. De bescherming van jongeren is daarom kennelijk niet de ware reden om de aanvraag af te wijzen, aldus [appellant sub 1]. Hij betwist voorts de noodzaak en redelijkheid van de afstandscriteria, nu de toepassing ervan ertoe heeft geleid dat hij de exploitatie van de reeds jarenlang door hem geëxploiteerde coffeeshop heeft moeten staken.

2.5.1. De door [appellant sub 1] ingediende vergunningaanvraag ziet op de exploitatie van een nieuwe inrichting. Hoewel deze nieuwvestiging ter vervanging van een inrichting waarvan de exploitatie wordt beëindigd zou dienen, zou vergunningverlening niet met het volgens de beleidsnota gevoerde beleid van een afnemend maximum hebben gestrookt. Dit beleid, dat blijkt uit paragraaf 4.3 van de in december 2003 vastgestelde beleidsregels "Coffeeshops met beleid 2003" reeds vóór de invoering van de ten opzichte van scholen gevolgde afstandscriteria werd gevoerd, houdt verband met het algemene uitgangspunt dat de branche beheersbaar moet worden gemaakt, in welk kader het totale aantal inrichtingen wordt teruggebracht tot een meer aanvaardbaar niveau. Het staat naast de specifieke maatregelen ter bestrijding van drugsgebruik door jongeren, zoals de afstandscriteria.

Nu voorts niet is gebleken van zodanig bijzondere omstandigheden, dat geoordeeld moet worden dat de burgemeester in verband daarmee in redelijkheid niet aan het volgens de beleidsnota gevoerde beleid heeft kunnen vasthouden, heeft de rechtbank in het in beroep aangevoerde terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat de burgemeester de gevraagde exploitatievergunning niet mocht weigeren. Daarbij heeft zij de door [appellant sub 1] tegen de redelijkheid van de afstandscriteria aangevoerde argumenten met juistheid niet betrokken, aangezien de aanvraag geen vergunning voor de exploitatie van een coffeeshop

binnen de desbetreffende afstanden van scholen betrof. Het betoog faalt.

2.6. Het door [appellant sub 1] ingestelde hoger beroep is ongegrond, het door de burgemeester ingestelde hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, zij het met verbetering van de gronden waarop deze rust. Redelijke toepassing van artikel 40, derde lid, van de Wet op de Raad van State brengt voorts met zich dat van de burgemeester geen griffierecht wordt geheven.

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het door de burgemeester van Rotterdam ingestelde hoger beroep gegrond;

II. verklaart het door [appellant sub 1] ingestelde hoger beroep ongegrond;

III. bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. R.W.L. Loeb, voorzitter, en mr. W. Konijnenbelt en mr. C.H.M. van Altena, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, ambtenaar van Staat.

w.g. Loeb w.g. De Vries
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 10 februari 2010

582.