

ECLI	ECLI:NL:RVS:2010:BL3306
Datum uitspraak	10 februari 2010
Inhoudsindicatie	Bij onderscheiden besluiten van 19 september, 23 oktober en 25 november 2008 heeft appellant sub 4 (hierna: de burgemeester) [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] vergunning verleend voor de exploitatie van zogenoemde coffeeshops op de onderscheiden adressen [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3] (hierna: de coffeeshops).

Volledige tekst

200904876/1/H3.

Datum uitspraak: 10 februari 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
4. de burgemeester van Rotterdam,
appellanten,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 28 mei 2009 in de zaken nrs. 09/1157, 09/1167, 09/1168, 09/1169, 09/1170, 09/1171 en 09/1350 in het geding tussen onder meer:

appellanten sub 1, 2 en 3

en

appellant sub 4.

1. Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 19 september, 23 oktober en 25 november 2008 heeft appellant sub 4 (hierna: de burgemeester) [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] vergunning verleend voor de exploitatie van zogenoemde coffeeshops op de onderscheiden adressen [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3] (hierna: de coffeeshops).

Bij onderscheiden besluiten van 26 februari, 23 maart en 23 maart 2009 heeft de burgemeester de door [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] daartegen

gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 mei 2009, verzonden op dezelfde dag, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam (hierna: de voorzieningenrechter), voor zover thans van belang, de door [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] bij afzonderlijke brieven, bij de Raad van State ingekomen op 6 juli 2009, en de burgemeester bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 8 juli 2009, hoger beroep ingesteld. [appellant sub 1] heeft de gronden aangevuld bij brief van 10 augustus 2009.

[appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] en de burgemeester hebben verweerschriften ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 januari 2010, waar [appellant sub 1] in persoon, bijgestaan door mr. drs. N.U.N. Kien, advocaat te Rotterdam, [appellant sub 2] en [appellant sub 3], beiden 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. Aan de onderscheiden verleende vergunningen is overeenkomstig de op 1 oktober 2007 in werking getreden beleidsregels "Het Rotterdamse Coffeeshopbeleid 2007" (hierna: de beleidsnota) een geldigheidsduur tot 1 juni 2009 verbonden. Volgens de beleidsnota dienen coffeeshops die, zowel binnen een hemelsbrede afstand van 200 meter, als een loopafstand van 250 meter van een school voor voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs zijn

gevestigd, per die dag de verkoop van softdrugs te staken. Dienovereenkomstig wordt ten aanzien van deze coffeeshops na 1 juni 2008 slechts exploitatievergunning met een kortere geldigheidsduur dan een jaar verleend, aldus de beleidsnota.

2.3. Voor zover [appellant sub 1] betoogt dat het advies van de bezwaaradviescommissie, dat de burgemeester in het hem regarderende besluit op bezwaar heeft gevolgd, niet zonder vooringenomenheid tot stand is gekomen en de burgemeester ten onrechte niet in nadeelcompensatie heeft voorzien, zijn deze gronden voor het eerst in hoger beroep aangevoerd. Aangezien het hoger beroep is gericht tegen de aangevallen uitspraak en er geen reden is om aan te nemen dat deze gronden niet voor de voorzieningenrechter konden worden aangevoerd, kunnen zij niet leiden tot het ermee beoogde resultaat. Anders dan [appellant sub 1] voorts stelt, heeft de voorzieningenrechter, door op de voet van artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak, hem niet de mogelijkheid ontnomen om deze gronden in beroep aan te voeren. Het door [appellant sub 1] ingediende beroepschrift bevatte de gronden van het door hem ingestelde beroep. Indien de voorzieningenrechter aan die bepaling geen toepassing zou hebben gegeven, zouden ingevolge artikel 8:58 van de Awb tot tien dagen voor de zitting in de hoofdzaak weliswaar nadere stukken hebben kunnen worden ingediend, doch deze zouden slechts tot nadere toelichting van de voorgedragen beroepsgronden hebben kunnen dienen en derhalve geen nieuwe beroepsgronden hebben mogen bevatten.

2.4. De burgemeester betoogt dat de voorzieningenrechter, 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.

2.4.1. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat de voorzieningenrechter, door te oordelen dat de burgemeester de beleidsnota mocht toepassen bij de beoordeling van de aanvragen 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 hij volgens hen 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.

2.4.2. Ingevolge artikel 4:81, eerste lid, van de Awb kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid.

Hoewel de in bezwaar gehandhaafde besluiten van 19 september, 23 oktober en 25 november 2008 niet de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang, verleend bij artikel 13b van de Opiumwet, betreffen, 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.

2.4.3. Hetgeen [appellant sub 2] en [appellant sub 3] hebben 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 voorzieningenrechter 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 kan het betoog dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat de burgemeester niet bevoegd was om in de beleidsnota op te nemen dat verplaatsing van een door het nieuwe beleid getroffen coffeeshop niet mogelijk is evenmin slagen. De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat geen weigeringen van vergunning voor de exploitatie van coffeeshops op nieuwe locaties voorliggen.

2.5. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen voorts dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het college in redelijkheid niet op grond van de beleidsnota heeft kunnen besluiten om exploitatievergunningen te verlenen met een tot 1 juni 2009 beperkte geldigheidsduur. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] voeren daartoe aan dat er geen aanleiding was om per die dag geen coffeeshops binnen de desbetreffende afstanden van scholen meer toe te staan, aangezien de verkoop van verdovende middelen aan minderjarigen voorheen al niet werd gedoogd. Daarnaast zijn de afstandscriteria willekeurig gekozen, nu deze niet op enig onderzoek zijn gestoeld en niet kunnen verhinderen dat minderjarigen andere coffeeshops bezoeken. Zij wijzen in dat verband op een rapport van een criminoloog en socioloog (hierna: het rapport), volgens hetwelk de beleidsnota niet deugdelijk met gegevens uit wetenschappelijk onderzoek is onderbouwd, met name omdat er geen causaal verband is tussen drugsgebruik van jongeren en de aanwezigheid van coffeeshops in hun omgeving. Nu voorts verplaatsing van de coffeeshops volgens de beleidsnota niet mogelijk is, strekken de afstandscriteria niet tot bescherming van jongeren, doch dienen ze om het totale aantal coffeeshops te verminderen, aldus [appellant sub 2] en [appellant sub 3].

[appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] voeren verder aan dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat de toepassing van de beleidsnota voor hen onevenredige nadelige gevolgen heeft, doordat zij per 1 juni 2009 de exploitatie van de reeds

jarenlang door hen geëxploiteerde coffeeshops hebben moeten staken. Volgens hen heeft de voorzieningenrechter miskend dat de burgemeester de doelstellingen van de beleidsnota ook met voor hen minder ingrijpende maatregelen zou kunnen verwezenlijken.

2.5.1. De voorzieningenrechter heeft in het in beroep aangevoerde terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat de burgemeester zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat drugsgebruik door jongeren moet worden voorkomen door toepassing van de in de beleidsnota ten aanzien van het beoordelen van vergunningaanvragen vermelde criteria. Zoals in de beleidsnota onder verwijzing naar verschillende onderzoeken is uiteengezet, hebben jongeren die softdrugs gebruiken naar het oordeel van de burgemeester een grotere kans om later harddrugs te gebruiken. Daarnaast is uiteengezet dat drugsgebruik op jonge leeftijd tot verminderende cognitieve prestaties en schooluitval kan leiden en er een verband is tussen drugsgebruik en delinquent en agressief gedrag. Dat, zoals in het rapport is beschreven, onderzoekers van mening verschillen over de precieze aard van het verband tussen drugsgebruik en problematisch gedrag en verschillende opvattingen bestaan over de wijze waarop drugsgerelateerde problemen het effectiefst kunnen worden bestreden, betekent niet dat het in de beleidsnota beschreven beleid niet gevoerd mag worden.

Dat de verkoop van drugs aan minderjarigen voorheen al niet werd gedoogd, brengt evenmin met zich dat de burgemeester in redelijkheid niet heeft kunnen besluiten om met aanvullende maatregelen drugsgebruik door jongeren verder te ontmoedigen. Dat jongeren drugs zullen kunnen kopen in buiten de afstandsgrenzen gevestigde coffeeshops, neemt niet weg dat de afwezigheid van zulke inrichtingen in de directe omgeving van scholen het voor jongeren moeilijker maakt om overdag drugs te verkrijgen.

De voorzieningenrechter heeft voorts terecht geen aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat de afstandscriteria niet ter bescherming van minderjarigen zijn vastgesteld, maar als middel om het totale aantal coffeeshops te verminderen. Blijkens paragraaf 4.3 van de in december 2003 vastgestelde beleidsregels "Coffeeshops met beleid 2003", voerde de burgemeester reeds vóór de invoering van de afstandscriteria het beleid dat geen nieuwe coffeeshops worden toegelaten ter vervanging van coffeeshops waarvan de exploitatie, ongeacht om welke reden, wordt gestaakt. Het aldus gevoerde beleid van een afnemend maximum 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. Dat geen vergunning wordt verleend voor de exploitatie van een coffeshop op een andere locatie, staat naast de specifieke maatregelen ter bestrijding van drugsgebruik door jongeren, zoals de afstandscriteria.

De voorzieningenrechter heeft evenzeer terecht in het in beroep aangevoerde geen grond gevonden voor het oordeel dat de burgemeester in redelijkheid niet meer gewicht heeft kunnen toekennen aan het belang van de ontmoediging van drugsgebruik door jongeren dan aan de financiële belangen van [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3], die als gevolg van de toepassing van de beleidsnota de exploitatie van de coffeeshops moeten staken. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat reeds in de op 31 mei 2007 bekendgemaakte conceptversie van de beleidsnota is aangekondigd dat per 1 juni 2009 geen coffeeshops binnen de vermelde afstanden van scholen mogen zijn gevestigd, zodat de burgemeester de desbetreffende exploitanten gedurende twee jaar de gelegenheid heeft geboden om de bedrijfsvoering aan te passen. Tevens wordt in aanmerking genomen dat overeenkomstig de vorige beleidsnota's aan de exploitanten steeds slechts voor een beperkte duur, namelijk een jaar, exploitatievergunning is verleend. Onder deze omstandigheden heeft de voorzieningenrechter in het in beroep aangevoerde terecht geen

grond gevonden voor het oordeel dat de burgemeester de gekozen afstandscriteria in redelijkheid niet heeft kunnen verkiezen boven de door [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] voorgestelde alternatieve maatregelen, zoals verhuizing van de coffeeshops, hetgeen bovendien haaks zou staan op het gevoerde beleid van een afnemend maximum. 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 voorzieningenrechter in het in beroep aangevoerde terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat de burgemeester de geldigheidsduur van de verleende exploitatievergunningen niet tot 1 juni 2009 mocht beperken.

De betogen falen.

2.6. De door [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] ingestelde hoger beroepen zijn ongegrond, het door de burgemeester ingestelde hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient, voor zover bestreden, 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 de door [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] ingestelde hoger beroepen ongegrond;

III. bevestigt de aangevallen uitspraak, voor zover bestreden.

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.