

ECLI	ECLI:NL:RVS:2010:BL3307
Datum uitspraak	10 februari 2010
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 augustus 2008 heeft appellant sub 2 (hierna: de burgemeester) [appellant sub 1] vergunning verleend voor de exploitatie van een zogenoemde coffeeshop op het adres [locatie] (hierna: de coffeeshop).

Volledige tekst

200904892/1/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 voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 29 mei 2009 in de zaken nrs. 09/1110 en 09/1266 in het geding tussen:

appellant sub 1

en

appellant sub 2.

1. Procesverloop

Bij besluit van 22 augustus 2008 heeft appellant sub 2 (hierna: de burgemeester) [appellant sub 1] vergunning verleend voor de exploitatie van een zogenoemde coffeeshop op het adres [locatie] (hierna: de coffeeshop).

Bij besluit van 26 februari 2009 heeft de burgemeester het door [appellant sub 1] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 mei 2009, verzonden op dezelfde dag, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam (hierna: de voorzieningenrechter) 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 7 juli 2009, en de burgemeester bij brief, bij de Raad van State ingekomen op de volgende dag, hoger beroep ingesteld. [appellant sub 1] heeft de gronden aangevuld bij brief van 3 augustus 2009.

De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 januari 2010, waar [appellant sub 1] in persoon, bijgestaan door mr. V.M. Weski, 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 gemakkelikheden, 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 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 bij het besluit van 22 augustus 2008 verleende vergunning 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. [appellant sub 1] betoogt tevergeefs dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat de burgemeester hem ten onrechte geen inzage heeft gegeven in alle relevante stukken. Hij doelt daarbij op vragen die de bezwaaradviescommissie op 30 maart 2009 aan de burgemeester heeft gesteld naar aanleiding van de hoorzittingen betreffende door coffeeshopexploitanten ingediende bezwaarschriften, alsmede de daarop gegeven antwoorden van de burgemeester en de e-mailcorrespondentie waarnaar deze antwoorden verwijzen.

Gelet op de datum van de vragen, kunnen deze stukken geen rol hebben gespeeld bij het nemen van het bij de voorzieningenrechter bestreden besluit. Derhalve is [appellant sub 1], doordat deze stukken niet aan hem zijn verstrekt, zoals de voorzieningenrechter met juistheid heeft overwogen, niet in zijn belangen geschaad.

2.4. [appellant sub 1] betoogt voorts dat de voorzieningenrechter, door geen gevolgen te

verbinden aan zijn overweging dat artikel 13b van de Opiumwet geen grondslag biedt voor de beleidsnota, heeft miskend dat deze nota niet op een wettelijke regeling is gebaseerd. 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. 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 augustus 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 en dat van [appellant sub 1] faalt.

2.5. [appellant sub 1] betoogt ten slotte dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het college in redelijkheid niet op grond van de beleidsnota heeft kunnen besluiten om exploitatievergunning te verlenen met een tot 1 juni 2009 beperkte geldigheidsduur. Hij voert 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. De afstandscriteria hebben zelfs een averechts effect, omdat de handel in softdrugs naar andere locaties wordt verplaatst. Nu voorts verplaatsing van de coffeeshop 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 1].

Hij voert verder aan dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat de toepassing van de beleidsnota voor hem onevenredige nadelige gevolgen heeft, doordat hij per 1 juni 2009 de exploitatie van de reeds jarenlang door hem geëxploiteerde coffeeshop heeft moeten staken. De overeenkomstig de beleidsnota gehanteerde overgangstermijn is, mede gelet op de economische recessie, onvoldoende om alternatieve inkomstenbronnen te vinden. Daarbij is van belang dat de ruimte waar de coffeeshop is gevestigd, niet geschikt is voor andere horeca, omdat deze zich op de eerste etage van het desbetreffende pand bevindt, aldus [appellant sub 1].

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 de verkoop van drugs aan minderjarigen voorheen al niet werd gedoogd, brengt niet 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. Voorts wordt verplaatsing van de handel in softdrugs tegengegaan, doordat volgens de beleidsnota niet in de vestiging van nieuwe coffeeshops op andere locaties wordt bewilligd.

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 het financiële belang van [appellant sub 1], die als gevolg van de toepassing van de beleidsnota de exploitatie van de coffeshop moet 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.

De voorzieningenrechter heeft ten slotte terecht geen zodanig bijzondere omstandigheden aanwezig geacht, dat geoordeeld moet worden dat de burgemeester in verband daarmee in redelijkheid niet aan het volgens de beleidsnota gevoerde beleid heeft kunnen vasthouden. Dat de door [appellant sub 1] gehuurde ruimte zich op de eerste etage van het desbetreffende pand bevindt, is geen zodanige omstandigheid.

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.