

VERKENNING VERPLAATSING COFFEESHOPS

Gemeente Tiel

mei 2020



1. AFWEGING EN KADERS VERPLAATSING COFFEESHOPS

1.1 Inleiding

In de raadsvergadering van 17 juli 2019 is een keuzenota besproken over het Experiment Gesloten Coffeeshopketen. Tijdens deze bespreking is voorgesteld deelname aan dit experiment te combineren met het starten van een onderzoek naar het verplaatsen van de coffeeshops naar de rand van de stad. Alhoewel Tiel niet als deelnemer aan het Experiment Gesloten Coffeeshopketen is geselecteerd, heeft het college wel een verkenning naar verplaatsing van de coffeeshops uitgevoerd. Het resultaat van deze verkenning ligt hier voor u.

1.2 Opbouw verkenning

In de binnenstad van Tiel zijn drie coffeeshops gevestigd. Vanuit openbare orde en veiligheid zijn er relatief weinig problemen. De coffeeshops zien daar in overleg met de gemeente zelf op toe. Maar de vele verkeersbewegingen van de bezoekers en de uitstraling van drie coffeeshops in een compact centrum zijn ongewenst en niet passend bij de toekomstvisie Tiel. Een vierde coffeeshop is gelegen in een klein winkelgebiedje net buiten het centrum. Gezien de ligging midden in een woonwijk, is een coffeeshop hier ook niet wenselijk. In overleg met de coffeeshophouders hebben we verkend welke mogelijkheden er zijn om de coffeeshops te verplaatsen naar de rand van de stad. Aspecten waar we bij deze verkenning naar gekeken hebben, zijn:

- *Gemeentelijk beleid*: hoe past verplaatsing in het geldende beleid van de gemeente, waar moet bij verplaatsing rekening mee gehouden worden en wat kunnen we leren van anderen;
- *Alternatieve locaties*: het gaat dan zowel om het proces om tot alternatieve locaties te komen als de eisen waaraan een nieuwe locatie moet voldoen. In dit hoofdstuk kijken we ook naar maatschappelijke impact.
- *Wensen van de exploitanten*: hoe kijken de ondernemers tegen verplaatsing aan en welke wensen hebben zij als het gaat om eventuele verplaatsing.
- *Vervolg, tijdpad en kosten*: hoe ziet het vervolgproces eruit? Binnen welk tijdsbestek zou verplaatsing te realiseren zijn? Met welke kosten moet we rekening houden als verplaatsing doorgaat

In de volgende hoofdstukken worden deze onderwerpen verder uitgewerkt. We sluiten de notitie af met een voorstel voor kaders voor de uitvoering.



2. GEMEENTELIJK BELEID

Met welk beleid krijgen we te maken bij de verplaatsing van de coffeeshops? En zijn aanpassing nodig in het huidige beleid als we willen verplaatsen? In dit hoofdstuk schetsen we het kader waarbinnen verplaatsing coffeeshops valt en geven we aan waar we rekening mee moeten houden als een besluit tot verplaatsing genomen wordt.

2.1 Toekomstvisie Tiel en het collegeakkoord

Verplaatsing coffeeshops past zowel binnen de toekomstvisie Tiel als binnen het collegeakkoord.

Met het project 'aantrekkelijke binnenstad' wordt uitvoering gegeven aan de toekomstvisie. Doel is een aantrekkelijke woonstad voor alle geledingen van de samenleving realiseren én een aantrekkelijke stad voor toerisme, recreatie en vrije tijd. Verplaatsing van de coffeeshops uit het centrum draagt bij aan de doelen van dit project.

In het coalitieakkoord Tiel in Balans 2018-2022 staat in hoofdstuk 3 onder het kopje 'Binnenstad':

“Daarnaast willen we kijken hoe we de overlast van coffeeshops in de binnenstad kunnen terugdringen. Over deze thema's gaan we om tafel met de winkeliersvereniging, bewoners en andere partijen”.

De overlast betreft hier vooral de verkeersoverlast. Uit het overleg met ondernemers en omwonenden komt de algemene indruk naar voren dat de aanwezigheid van coffeeshops bijdraagt aan de ervaren verkeersoverlast in de binnenstad. Op het gebied van openbare orde en veiligheid zijn er weinig meldingen. De politie constateert op dit vlak weinig overlast.

2.2 Gemeentelijk beleid voor coffeeshops

Het meest recente beleid m.b.t. coffeeshops is vastgelegd in de nota Coffeeshopbeleid Gemeente Tiel 2015. Naast de algemeen geldende gedoogvoorwaarden (AHOJGI-criteria¹) zijn er ook specifieke vestigingscriteria opgenomen. Deze criteria zijn relevant bij de eventuele verplaatsing van de coffeeshops. Het gaat dan om de volgende vier criteria:

- Coffeeshops mogen in beginsel alleen in de binnenstad (binnen de stadsgrachten) worden gevestigd.
- Zolang het uitsterfbeleid nog geldt en het maximum van 2 coffeeshops nog niet is bereikt, geldt dat de gevestigde coffeeshops in beginsel niet kunnen verplaatsen. Hierop is een uitzondering mogelijk als een coffeeshop verplaatst kan worden naar de rand van de stad.
- Er zal uitsluitend medewerking worden verleend aan een verplaatsingsonderzoek voor een locatie aan de randen van de stad, die niet gelegen is in of naast een gebied dat in hoofdzaak voor bewoning wordt gebruikt.
- Coffeeshops mogen niet worden gevestigd binnen een straal van 350 meter van onderwijsinstellingen (VO en MBO).

De huidige verkenning naar verplaatsing is op initiatief van de gemeente. Voor verplaatsing is het noodzakelijk dat het eerste criterium wordt bijgesteld. Doel is immers verplaatsing uit de binnenstad naar de stadsrand. Voor criterium twee maken we gebruik van de geboden uitzonderingsgrond. We hanteren hierbij wel het uitgangspunt dat alle vier de coffeeshops verplaatst worden. Dit is ook voor de coffeeshophouders een belangrijk uitgangspunt om mee te werken aan de verplaatsing. De

¹ Affichering-Harddrugs-Overlast-Jeugdigen-Grote hoeveelheden-Ingezetenen

twee laatste criteria blijven onverminderd van kracht (zie hiervoor hoofdstuk 3, alternatieve locaties).

Daarnaast moet kritisch gekeken worden naar het uitsterfbeleid. In het huidige beleid is opgenomen dat gestreefd wordt naar een maximum van twee coffeeshops. Als een gedoogbrief voor een coffeeshop verval of wordt ingetrokken dan komt daarvoor geen nieuwe gedoogbrief in de plaats, tot het maximum van twee is bereikt. Verplaatsing van vier shops en tegelijkertijd het in stand houden van dit uitsterfbeleid betekent dat we twee exploitanten vragen te investeren in een uiteindelijk onverkoopbare zaak. We stellen daarom voor dat het uiteindelijk behaalde verhuisresultaat het nieuwe vestigingsbeleid wordt. Het aantal shops dat verhuist naar de twee locaties aan rand van de stad is het aantal dat gedoogd wordt. Als dus alle vier de shops verhuizen naar de nieuwe locaties, gedogen we vier shops op twee locaties aan de rand van de stad.

2.3 Ruimtelijke ordening

Coffeeshops hebben voor vestiging naast een exploitatievergunning een horecabestemming nodig op de vestigingslocatie. In de huidige situatie is er in de gebieden waar we ons op richten, geen plek waar de voor een coffeeshop vereiste bestemming van kracht is. Dat betekent dat voor iedere verplaatsing een planologisch juridische procedure moet worden doorlopen (d.w.z. een bestemmingsplanwijziging of afwijken van het bestemmingsplan met een omgevingsvergunning). Het toetsingskader daarbij is een goede ruimtelijke ordening.

² *Coffeeshops in Nederland – Breuer & Intraval i.o.v. WODC, 2019*

³ *Monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid – Breuer & Intraval i.o.v. WDOC, meting 2017*

2.4 Ervaringen uit het land

Voor we verder inzoomen op de Tielse situatie kijken we wat we kunnen leren van andere gemeenten in Nederland.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum laat terugkerend onderzoek doen naar coffeeshops en gemeentelijk beleid. Uit de rapportage van 2019² blijkt dat Nederland 567 coffeeshops heeft verspreid over 102 gemeenten.

In de vierde Monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid ³ zijn de ontwikkelingen in kaart gebracht. Het gaat dan o.a. over softdrugs gerelateerde overlast en veranderingen in gemeentelijk beleid. Uit de monitor blijkt dat in 2/3 van de steekproefgemeenten (dat zijn 20 gemeenten) geen sprake is van overlast gevende voorvallen. Problemen rond coffeeshops worden vooral veroorzaakt door verkeersopstoppen en parkeerproblemen, gevolgd door rondhangende personen. Overlast in de directe omgeving van de coffeeshops is beperkt. De aard van de voorvallen kunnen weliswaar vervelend zijn voor omwonenden, maar zijn vaak niet ernstig. In gemeenten waar sprake is van wederzijds vertrouwen tussen gemeente en politie enerzijds en coffeeshops anderzijds, worden er maar weinig problemen rondom coffeeshops gerapporteerd.

In de meting is nagegaan hoeveel coffeeshops er in de 31 gemeenten in 2017 zijn gesloten, verplaatst en/of zijn bijgekomen. Het blijkt dat er ten opzichte van 2016 weinig is veranderd. Het totale aantal coffeeshops is gelijk gebleven, er zijn twee shops verplaatst.

Uit een eigen, beknopte inventarisatie⁴ blijkt dat in meerdere gemeenten verplaatsing van coffeeshops aan de orde is (geweest). Tot daadwerkelijke verplaatsing komt het echter niet vaak. Enkele gemeenten waar sprake is

⁴ *De inventarisatie heeft zich beperkt tot deskresearch. I.v.m. de coronacrisis is het niet in deze periode niet gelukt om contact te leggen met de betreffende gemeenten. Dit kan eventueel later alsnog mocht Tiel besluiten tot verplaatsing.*

(geweest) van een verplaatsingstraject zijn Den Helder, Roermond en Amsterdam.

In Amsterdam is in het kader van een betere spreiding in 2012⁵ een pilot opgezet om coffeeshops te verplaatsen. De pilot maakt verplaatsing van maximaal vijf shops –onder voorwaarden- mogelijk. Eén van de voorwaarden is het opstellen van een beheersplan. In dit plan geven de exploitanten aan hoe ze overlast op de nieuwe locatie gaan voorkomen. Dit plan wordt onderdeel van de vergunning.

In mei 2013 is de eerste verplaatsing een feit⁶. Na een proefperiode van twee jaar wordt de vergunning voor deze nieuwe locatie in 2015 definitief. Een andere verplaatsing wordt in juli 2018 gerealiseerd⁷. In hoofdstuk drie gaan we nader in op het proces dat Amsterdam volgt voor de verplaatsing. Het vinden van een alternatieve locatie blijkt vaak de bottle neck voor verplaatsing te zijn. Zo ook in Den Helder en Roermond. Ondanks jarenlange inspanningen is het hen (nog) niet gelukt om tot verplaatsing over te gaan.

In Den Helder lijkt aanleiding van verplaatsing op die van Tiel. In 2008 heeft Den Helder het uitwerkingsplan Stadshart aangenomen. Dit is een grootscheepse en gefaseerde aanpak van het centrum. Onderdeel daarvan is de verplaatsing van drie coffeeshops. In november 2016 is een ruimtelijke verkenning uitgevoerd naar alternatieve locaties voor de betrokken coffeeshops. In de jaren daarna worden verschillende alternatieve locaties uitgewerkt die volgens de gemeente voldoen aan de opgestelde criteria. Alle alternatieven stuiten uiteindelijk op verzet van de omgeving. Tot op de dag van vandaag zijn geen van de drie coffeeshops verplaatst....

Het coffeeshopdossier in Roermond heeft een lange historie. Al vanaf 2013 is de politiek bezig met verplaatsing van de twee coffeeshops. Tot nu

toe zonder succes. In 2019 zijn opnieuw verschillende onderzoeken gedaan, waaronder een onderzoek naar vestigingscriteria en verplaatsing coffeeshops. Dit rapport is in oktober 2019 in beslotenheid onder geheimhouding met de raadscommissie besproken. Roermond zet nu in op verplaatsing van de coffeeshops binnen de komende periode van vijf jaar.



⁵ *Pilot coffeeshops: Opzet, voorwaarden en procedures – Bestuursdienst gemeente Amsterdam, 12 januari 2012*

⁶ *Verplaatsing coffeeshop Oudekerksplein blijkt een succes – Metro, 7 mei 2015*

⁷ *Coffeeshop Betty Boop verplaatst naar Nieuw-West – Het Parool, 16 juli 2018*

3. Alternatieve locaties

Het vinden van een alternatieve locatie is een noodzakelijke voorwaarde voor verplaatsing. In het geval van Tiel zijn er waarschijnlijk meerdere locaties nodig. Clustering van vier coffeeshops op één locatie lijkt niet haalbaar/wenselijk. In dit hoofdstuk bespreken we verschillende opties voor het proces om tot nieuwe locaties te komen. We staan stil bij het aantal locaties dat nodig is. En tot slot doen we een voorzet voor een inhoudelijk programma van eisen op waaraan een locatie minimaal moet voldoen.

2.1 Het proces van locatiekeuze

Alhoewel de feitelijke overlast van coffeeshops voor het grootste deel bestaat uit verkeers- en parkeeroverlast is de veiligheidsbeleving van omwonenden anders. Coffeeshops gelden als NIMBY⁸ voorzieningen. NIMBY voorzieningen zijn omstreden voorzieningen die een algemeen nut dienen. Voorbeelden daarvan zijn megastallen, opvanglocaties voor dak- en thuislozen, woonwagendstandplaatsen of windmolens. Vestiging van dit soort voorzieningen stuit vaak op verzet bij de omgeving. Om die reden blijkt het lastig een geschikte locatie te vinden. Bestuurlijk kun je op verschillende manieren omgaan met de besluitvorming over NIMBY-voorzieningen. Hieronder zoomen we daar verder op in.

Afwegingskader burgerparticipatie

ProDemos zegt in het 'afwegingskader burgerparticipatie bij beleid'⁹ het volgende over NIMBY:

⁸ NIMBY = Not In My BackYard; omstreden vestiging van noodzakelijke voorzieningen waar particulier belang moet wijken voor algemeen belang.

⁹ Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid – ProDemos, Den Haag

“Aparte participatieproblemen geven de NIMBY dossiers. In het algemeen geldt dat bij dit soort omstreden voorzieningen burgerparticipatie meer problemen kan geven dan het oplost. Goede voorlichting in de agenda- en beleidsvormingsfase is dan essentieel. Heel duidelijk moet worden gemaakt waarom een omstreden voorziening nodig is en waarom juist voor deze locatie is gekozen. In de uitvoering, de handhaving op het tegengaan van overlast en bij de evaluatie van beleid kunnen burgers weer een rol krijgen. Inwoners die direct betrokken zijn bij het onderwerp, kunnen meedenken over de manier waarop de overlast kan worden geminimaliseerd. Zij kunnen klachten bijhouden en na een van te voren vastgesteld tijdstip deelnemen aan de evaluatie van de betreffende beleidsbeslissing.”

Kort gezegd: tot aan de besluitvorming¹⁰ is er geen rol voor burgerparticipatie. Wel is open communicatie en bestuurlijke verantwoording voorafgaand aan de besluitvorming volgens ProDemos essentieel.

‘Niet in mijn achtertuin’¹¹

Dit manuscript biedt bestuurders handreikingen voor de omgang met NIMBY-dossiers. De schrijvers constateren dat weerstand van omwonenden vaak bovenop het bestuurlijke en ambtelijke ongemak ‘om zich de vingers te branden’ komt. Als gevolg daarvan zien zij verstoorte relaties en patstellingen in de besluitvorming. De keuze voor directieve vormen van besluitvorming is daarom mogelijk verstandig. Belangrijke voorwaarden zijn dan wel: goede communicatie en het betrekken van omwonenden bij het beheer en de planning. Het is belangrijk om uit te leggen wat achterliggende overwegingen en motieven voor een besluit zijn. Bestuurders die uitleggen op welke gronden en waarom ze een beslissing nemen, kunnen op meer vertrouwen van de burgers rekenen.

¹⁰ Beleidsfasen: agendavorming-beleidsvorming-besluitvorming-uitvoering-evaluatie

¹¹ Manuscript ‘Niet in mijn achtertuin’ – N. Karsten & L.J. de Graaf, Tilburgse school voor Politiek en Bestuur, Openbaar Bestuur 21, 2011

Dat staat los van de vraag of burgers het ook eens zijn met de genomen beslissing. Volgens de schrijvers is het sleutelwoord bij NIMBY niet 'draagvlak', maar gaat het om 'begrip' en 'acceptatie'. Met een goede verantwoording van het besluit kan begrip (niet steun!) voor de afweging gekregen worden. Het streven naar steun en groot draagvlak is bij NIMBY niet realistisch. Het legt de lat te hoog en maakt falen bijna onvermijdelijk. Erkennen dat omwonenden het niet eens zijn met de keuze voor de locatie kan heilzaam werken, mits de energie daarna op het beheer wordt gericht.

Wat voor de locatiekeuze geldt, geldt ook voor de besluitvormingsprocedure. Ook die vereist uitleg en rechtvaardiging. Leg uit wat de overwegingen zijn achter de gekozen procedure. Vertel waarom heb je gehandeld zoals de gehandeld hebt. Als hulpmiddel daarbij hebben de auteurs een tabel 'Handelingsperspectieven voor het bestuur' ontwikkeld. Deze is te vinden in bijlage 1.

Proces Amsterdam

De pilot van gemeente Amsterdam (zie hoofdstuk 2) heeft tot twee daadwerkelijke verplaatsingen geleid. De procedure die Amsterdam voor verplaatsing hanteert, is als volgt¹²:

"Coffeeshops kunnen zich met een geschikte locatie aanmelden bij het stadsdeel waar zij zich willen vestigen. De aanmeldingen worden door de stadsdelen beoordeeld in samenwerking met de politie en de belastingdienst op basis van het programma van eisen en de exploitanten worden gescreend. Ook een gesprek met de exploitant is onderdeel van de procedure. Daarna wordt in de driehoek een besluit voorgelegd welke coffeeshop op welke locatie van start kan gaan. Daarna verlenen de stadsdelen (namens de burgemeester) de exploitatievergunning en gedoogverklaring. De verplaatsingen worden uitgebreid gemonitord. Na uiterlijk 2 jaar besluit de Driehoek of de locatie definitief wordt."

¹² Pilot coffeeshops. Opzet, voorwaarden en procedure – Bestuursdienst gemeente Amsterdam, 2012

Amsterdam houdt rekening met de veiligheidsbeleving in een buurt, maar geeft de buurt geen rol in het proces tot aan besluitvorming. De exploitanten kunnen zelf een locatie aandragen. De locatie dient een horecabestemming te hebben. Als de locatie die niet heeft, moet het stadsdeel bereid zijn een omgevingsvergunning af te geven. Verplaatsing naar een locatie die al een horecabestemming heeft is iets makkelijker te realiseren omdat er geen planologische procedures zijn.

Ook de gemeente Tiel heeft ervaring met het zoeken naar locaties voor omstreden voorzieningen. Heel actueel is de locatiekeuze voor 'Anders Wonen'. Bij dit proces zijn inwoners vanaf het begin betrokken. Na een oproep van de gemeente in mei 2018 hebben zich 15 inwoners gemeld om mee te denken. Zij nemen deel in een begeleidingsgroep. Deze groep heeft vestigingscriteria voor de locatie opgesteld. Op basis daarvan zijn vijf geschikte locaties aangewezen. De eerste voorkeurlocaties zijn planologisch onderzocht. Daardoor zijn twee locaties afgefallen. Vervolgens is een volgende locatie nader onderzocht. Deze locatie is ook afgefallen omdat de eigenaar van de grond de grond niet beschikbaar stelt voor Anders Wonen. Er zijn nu nog twee opties over. Voor de optie die nu verder onderzocht wordt, zijn omwonenden een petitie gestart om de vestiging tegen te gaan....

Op basis van deze inzichten, doen we in hoofdstuk vijf een voorzet voor het proces tot verplaatsing coffeeshops.

2.2 Aantal locaties

Tiel telt op dit moment vier coffeeshops. Drie van de vier coffeeshops zijn dicht bij elkaar gevestigd, de vierde ligt wat verder weg. Het geldende uitsterfbeleid gaat uit van twee coffeeshops. Voor verplaatsing is het relevant om een kader vast te stellen voor het wel/niet spreiden van de coffeeshops. Maximale spreiding zou betekenen dat er vier nieuwe locaties gevonden moeten worden. Een keuze voor minimale spreiding

betekent concentratie op één locatie. De middenweg is clustering van twee coffeeshops per locatie.

De voor- en nadelen van spreiding of concentratie zijn evident. Maximale spreiding betekent vier nieuwe locaties zoeken, vier planologisch juridische procedures en vier intensieve communicatie/participatie trajecten. Dit is een kostbaar en ingewikkeld scenario. Concentratie op één locatie leidt tot grote impact op de omgeving. De vraag is of er een locatie te vinden is waar de impact hiervan op bijvoorbeeld de verkeersstromen en openbare orde beheersbaar is. Ook voor de exploitanten is dit geen ideaal scenario. De middenweg van twee locaties lijkt het meest logische scenario. Het aantal van twee past ook bij het uitsterfbeleid. En het is voor de exploitanten een acceptabele optie. We stellen daarom voor om uit te gaan van clustering van twee coffeeshops per locatie. De nieuwe locaties moeten gespreid liggen over de rand van de stad. Spreiding van de verkooppunten verkleint ook het risico op illegale verkoop op andere plekken. Denk aan verkoop via straathandel, mobiele verkoop of verkoop vanuit woningen. Dit kan optreden als er geen legale verkooppunten in de omgeving zijn.

2.3 Vestigingscriteria

Een gemeente kan naast de landelijke AHOJGI-criteria aanvullende criteria opnemen waaraan de locatie van een coffeeshop moet voldoen om in aanmerking te komen voor een gedoogverklaring.

Tiel heeft in het huidige coffeeshopbeleid de volgende aanvullende vestigingscriteria opgenomen:

- de locatie moet liggen aan de randen van de stad, dus niet gelegen in of naast een gebied dat in hoofdzaak voor bewoning wordt gebruikt.

- coffeeshops mogen niet worden gevestigd binnen een straal van 350 meter van onderwijsinstellingen (VO en MBO).

Wij stellen voor daar de volgende criteria aan toe te voegen:

- maximumbeleid: het maximale aantal locaties voor coffeeshops is 2. Deze locaties moeten een minimale afstand tot elkaar hebben van minimaal 1 km.
- verkeerskundig: de ontsluitingswegen moeten voldoende capaciteit hebben om de verwachte verkeersstromen te kunnen verwerken. Daarnaast moet er voldoende parkeergelegenheid (volgens de geldende parkeernorm) gerealiseerd kunnen worden.

Tot slot staan we stil bij het grondeigendom van de nieuwe locatie. Dit is geen vestigingscriterium, maar vormt wel een relevant punt voor een succesvolle verplaatsing. De kans op een succesvolle verplaatsing wordt groter als de grond van de beoogde locatie al in bezit is van de gemeente (of de exploitanten). Zoals we bij 'Anders Wonen' ervaren hebben, is niet iedere grondeigenaar bereid grond te verkopen voor vestiging van een omstreden voorziening. Als er locaties zijn die voldoen aan de vestigingscriteria dan is het een belangrijke pré als de grond al in bezit van de gemeente is.

Sociaal maatschappelijke impact

Overlast is een lastig fenomeen. Uit verschillende onderzoeken naar overlast van coffeeshops¹³ blijkt dat de feitelijk overlast voor omwonenden meestal beperkt is. Ook in Tiel geeft de politie aan dat er weinig meldingen zijn van overlast. De feitelijke, objectieve situatie zegt echter niet altijd iets over de beleving van mensen. Ook bij weinig meldingen kan de beleving van overlast ernstig en ingrijpend zijn.

¹³ *Amsterdamse coffeeshops en hun bezoekers – Korf, Doekkie & Wouters, 2011*
Coffeeshops in Nederland 2018 – Mennes, Schoonebeek, Molen & Bieleman, 2019

Monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid – Breuer & Intraval i.o.v. WDOC, meting 2017

Leefbaarheid, overlast en veiligheid zijn subjectieve concepten¹⁴. Wat door de één ervaren wordt als overlast, ervaart de ander als geen enkel probleem. Vanzelfsprekend streven we er altijd naar om overlast tegen te gaan. Bij coffeeshops gaat het dan bijvoorbeeld om mogelijke geluidsoverlast, vervuiling van de omgeving of aantasting van de sociale veiligheid. In de huidige situatie zijn afspraken met de exploitanten gemaakt om de overlast tegen te gaan (het 10-punten plan). Dat werkt goed. Om ook in de nieuwe situatie het risico op overlast tegen te gaan, stellen we voor om een beheersplan verplicht te stellen. In dit plan geven de exploitanten aan hoe ze overlast op de nieuwe locatie gaan voorkomen. Dit plan wordt in samenspraak met de omgeving opgesteld. Het wordt onderdeel van de vergunning zodat hierop ook gehandhaafd kan worden.

2.4 Groslijst

Tijdens deze verkenning hebben we een eerste aanzet voor een groslijst van mogelijke locaties opgesteld. Mocht de raad besluiten tot verplaatsing kan een werkgroep de lijst aanvullen en toetsen aan de vestigingscriteria.



¹⁴ Monitor 2^e verplaatsing coffeeshops Amsterdam – Mennes, Bieleman & Cankor, 2017

3 WENSEN VAN DE EXPLOITANTEN

Tijdens de verkenning hebben twee groepsgesprekken met de ondernemers van de coffeeshops plaatsgevonden. We hebben deze gesprekken gevoerd om in beeld te brengen hoe de ondernemers tegen verplaatsing aankijken. Zij hebben hun wensen ten aanzien van het proces en verplaatsing in kunnen brengen.

3.1 Standpunt ten opzichte van verplaatsing

Alle exploitanten willen meewerken aan verplaatsing van hun coffeeshop. De mate van enthousiasme verschilt. Er zijn ondernemers die verplaatsing als kans zien. Het biedt hen de gelegenheid om een pand met meer uitstraling te creëren. Eén ondernemer geeft aan het liefst op de huidige locatie te blijven, maar hij voegt er direct aan toe dat hij welwillend mee zal werken aan verplaatsing. Ook wordt nog genoemd dat de gemeente altijd goed met de ondernemers is omgegaan. Zij willen zich op hun beurt ook graag een goede samenwerkingspartner tonen.



3.2 Wensen ten aanzien van de locatie

De ondernemers zijn vrij eensgezind als het gaat om de wensen die ze hebben over een nieuwe locatie. Heel belangrijk vinden zij een goede bereikbaarheid en voldoende parkeergelegenheid. De bereikbaarheid moet goed zijn voor bezoekers die per auto komen (dicht bij een uitvalsweg, goede ontsluiting). Maar ook vanuit het centrum moet de locatie makkelijk per brommer of fiets bereikbaar zijn. Dat betekent dat zij bijvoorbeeld locaties als Biezenwei en Medel niet geschikt achten.

De ondernemers hechten ook waarde aan een goede uitstraling van de locatie. Dat betekent dat zij bij voorkeur naar een locatie gaan waar nieuwbouw plaats kan vinden. Of waar een pand met uitstraling beschikbaar is.

Alle ondernemers vinden het ongewenst om zich in een woonwijk of in de directe omgeving van een woonwijk te vestigen. De (verkeers)drukke die een coffeeshop met zich meebrengt is niet gewenst in een woonwijk.

3.3 Wensen ten aanzien van het type coffeeshop

Aan de ondernemers is gevraagd wat voor type coffeeshop ze willen. Alleen afhalen van softdrugs, een coffeeshop waar ter plekke geconsumeerd kan worden (al dan niet gecombineerd met andere recreatieve functies) of een combinatie van beide. Op dit moment hebben alle vier de coffeeshops een combinatie van afhalen en ter plekke consumeren. Het type shop heeft ook gevolgen voor de ruimte die nodig is. Een afhaaloket kan met minder m² toe dan een huiskamerconcept waar bijvoorbeeld ook een poolbiljart staat.

De onzekerheid over toekomstig overheidsbeleid maakt deze vraag wat lastig te beantwoorden. Het is nog onduidelijk welke gevolgen het rookverbod voor de horeca voor de coffeeshops gaat hebben. Ook over de consequenties van het experiment gesloten coffeeshopketen is nog niets bekend. Eén van de ondernemers gaf aan dat de kwaliteit van zijn product een belangrijke reden voor zijn klanten is om voor zijn coffeeshop te

kiezen. Als dit onderscheid weg zou vallen als gevolg van het experiment ontstaat er voor hem een geheel nieuwe situatie. Onderstaande inventarisatie is dus slechts indicatie.

Met de huidige regelgeving zouden alle vier de ondernemers in een nieuwe situatie de combinatie van afhalen en ter plekke consumeren willen handhaven. Drie van de vier denken na over een nieuw concept. Dit is mede afhankelijk van de ruimte die de gemeente daarvoor biedt. Te denken valt aan het toevoegen van recreatieve functies waardoor het ter plekke consumeren aantrekkelijker wordt. Dit zou gevolgen hebben voor het aantal gewenste m² op de nieuwe locaties. Alle ondernemers zouden meer m² willen dan op hun huidige locatie. Dit is overigens in strijd met het huidige beleidskader. Hierin staat: “Het uitsterfbeleid houdt ook in dat bestaande coffeeshops niet mogen uitbreiden, tot het maximum van 2 coffeeshops is bereikt.” Daaraan is echter toegevoegd: “De huidige situatie wordt feitelijk ‘bevroren’ en kan alleen veranderen door sluiting van een coffeeshop of het onder voorwaarden verplaatsen.” Deze laatste toevoeging biedt ruimte bij verplaatsing. Dit is één van de kaders waar voor het verplaatsingsproces helderheid over moet zijn.



5. Vervolg, tijdpad en kosten

Mocht de gemeenteraad besluiten tot verplaatsing, hoe ziet het vervolg er dan uit? In dit hoofdstuk doen we een voorstel voor een mogelijk vervolgsценario. We gebruiken hierbij de inzichten die in de eerdere hoofdstukken besproken zijn. Voor zover als nu mogelijk is koppelen we er een planning en een indicatie van de kosten aan.

5.1 Randvoorwaarden

Voor we een stappenplan uitwerken, bespreken we randvoorwaarden voor een succesvolle verplaatsing. Een volmondig 'ja' tegen deze randvoorwaarden is geen 100% garantie op succes. Omgekeerd geldt echter wel dat zonder deze randvoorwaarden de kans op succes erg klein is. In dat geval is het verstandig om een besluit tot verplaatsing te heroverwegen.

Breed bestuurlijk commitment

Starten met een verplaatsingsproces gaat maatschappelijke weerstand veroorzaken. Zodra locaties in zicht komen, zullen groepen in de samenleving zich laten horen. Protesten, petitie, media-aandacht, een appel op raadsfracties. Het gaat allemaal komen. Wil de verplaatsing kans van slagen hebben, is breed bestuurlijk commitment voor de opdracht noodzakelijk. Dat gaat om draagvlak voor het besluit om te verplaatsen. Maar ook draagvlak voor het proces dat vooraf met elkaar afgesproken is.

Tegenover de weerstand van de nieuwe locaties verwachten we een positieve reactie van het achterblijvende gebied. Ondernemers en bewoners van de binnenstad vragen al langer om verplaatsing.

Heldere kaders vooraf

Voor een zorgvuldig proces is het belangrijk dat er aan de voorkant helderheid is over het kader waarbinnen verplaatsing plaatsvindt. Met deze

verkenning stellen we de raad in de gelegenheid om zijn kaderstellende rol in te vullen. Het gaat dan onder andere over de vestigingscriteria, het aantal nieuwe locaties, het maximum aantal m2 per locatie, de financiën en de inrichting van het proces. In het laatste hoofdstuk zetten we dit op een rijtje.

Draagvlak bij de omgeving is geen vereiste

Zoals in hoofdstuk 2 besproken, is streven naar steun en groot draagvlak bij een omstreden voorziening niet realistisch. Als draagvlak van de omgeving een vereiste is, wordt het vinden van een nieuwe locatie vrijwel onmogelijk. We houden er op voorhand rekening mee dat de omgeving niet enthousiast zal zijn over de vestiging van een coffeeshop in hun omgeving. Daar hebben we ook begrip voor.

Al voor het besluit voor een locatie genomen is, starten we de dialoog met de beoogde omgeving. We spannen ons in om de omgeving goed te informeren en eerlijk antwoord te geven op alle vragen. Waar kan houden we rekening met wensen die leven. Waar dit niet kan, leggen we uit waarom dat niet kan. Zo streven we naar zoveel mogelijk begrip voor het besluit en de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt. Toch moeten we er rekening mee houden dat dit begrip er niet (bij iedereen) zal zijn. Dit kan leiden tot maatschappelijke weerstand en protest.

Het is goed om nu de vraag te stellen of er ook bij sterke tegenkrachten voldoende bestuurlijk draagvlak is voor doorzetten van de verplaatsing. Als dat niet het geval is, zal dit proces niet tot succesvolle verplaatsing leiden.....

5.2 Proces en planning

Het proces ziet er op hoofdlijnen zo uit:



Een meer gedetailleerde beschrijving van het vervolgproces is opgenomen in bijlage 2. Dit proces is niet in beton gegoten, maar geeft richting voor de te nemen stappen tot aan het besluit voor twee locaties. Hieronder lichten we enkele afwegingen in het stappenplan toe.

Vertrouwelijkheid

Het dilemma bij locatiekeuze is: wat doen we vertrouwelijk en wat openbaar. Met het oog op goed democratische bestuur is openbaarheid een groot goed. Daar tornen we niet aan. Wel stellen we voor om de ambtelijke inventarisatie van de locaties (stap 5 bijlage 2) vertrouwelijk te doen. De reden hiervoor is dat we onnodige maatschappelijke onrust willen voorkomen. Zolang er geen bestuurlijke uitspraak ligt, heeft de groslijst geen status. Zodra het college een besluit voor 2 voorkeurslocaties heeft genomen, worden de (alle) locaties openbaar. Na consultatie van de raad starten we een dialoog met de omgeving van de gekozen voorkeurslocaties.

Het proces tot aan de locatiekeuze communiceren we vooraf. Daarbij leggen we uit waarom we voor deze stappen gekozen hebben, wanneer we communiceren en hoe we de omgeving bij het proces betrekken.

Rol omgeving

In de dialoog informeren we de omgeving en leggen we verantwoording af over de gemaakte keuzes. De omgeving kan *vragen stellen* over de afwegingen die gemaakt zijn. Daarnaast *raadplegen* we de omgeving. De omgeving kan zijn mening geven over de gemaakte keuzes en kan aandachtspunten meegeven aan het college.

Na het definitieve besluit over de 2 locaties krijgt de omgeving een andere rol. We vragen hen dan om *advies* te geven op het beheersplan. Ook in de periode daarna blijven we in nauw contact met de omgeving. We vinden het belangrijk om de ervaring van de omgeving te horen en zullen direct handhavend optreden in overlastsituaties. We kunnen echter niet uitsluiten dat er ondanks dat toch ruis ontstaat door subjectieve en objectieve overlastbeleving.

Tijdpad

We rekenen ongeveer 9 tot 12 maanden van nu om tot de keuze van twee voorkeurslocaties te komen. Dat is een relatief korte periode. Na het besluit over nader te verkennen voorkeurslocaties starten we een dialoog met de omgeving. Omdat de dialoog zich niet richt op het krijgen van groot draagvlak – we hoeven het niet met elkaar eens te worden - kan dit in enkele maanden afgerond worden.

Het tijdpad na het aanwijzen van twee voorkeurslocaties is onzeker. Hier zijn veel factoren van invloed die we nu nog niet kunnen overzien. Is de grond van de gemeente of niet? Hoeveel zienswijzen/bezwaren komen er vanuit de omgeving? Om die reden hebben we dat deel van het proces nog niet nader uitgewerkt. Als de locaties bekend zijn, kan dit deel van het proces verder ingevuld worden.

Kosten verplaatsingsproces

In bijlage 3 is een globale kostenraming van het verplaatsingsproces opgenomen. Naast de kosten die nodig zijn voor de planologische procedures zijn de ambtelijke uren de grootste kostenpost. Over een deel van de kosten kunnen we met de exploitanten afspraken maken. Denk aan de verwerving van de grond, leges (gedeeltelijk) en (ver)bouw van panden. De ambtelijke uren en het communicatietraject zijn voor rekening van de gemeente.

In de begroting is geen rekening gehouden met mogelijke planschadeclaims of uit te keren nadeelcompensatie. Bij procedures als deze bestaat dit risico altijd. Als er zicht is op voorkeurslocaties bekijken we of we deze risico's beter in kunnen schatten. Ook zijn kosten van eventuele verkeerskundige aanpassingen niet opgenomen. We gaan er vooralsnog vanuit dat er geen grote aanpassingen nodig zullen zijn, maar pas als de locatie bekend is, is dit met zekerheid te zeggen.



6 Kaders voor de uitvoering

Op basis van het voorgaande doen we in dit laatste hoofdstuk een voorstel voor het vervolg. Mocht de raad besluiten tot verplaatsing van de coffeeshops, geeft dit de kaders aan waarbinnen de uitvoering plaats moet vinden. Hiermee is er vooraf duidelijkheid over de randvoorwaarden, het te volgen proces en het beschikbare budget.

6.1 Aanpassing uitsterfbeleid

Zoals in hoofdstuk 2 besproken, is in het huidige beleid opgenomen dat gestreefd wordt naar een maximum van twee coffeeshops. Verplaatsing van vier shops en tegelijkertijd het in stand houden van dit uitsterfbeleid betekent dat we twee exploitanten vragen te investeren in een uiteindelijk onverkoopbare zaak. We stellen daarom voor dat het uiteindelijk behaalde verhuisresultaat het nieuwe vestigingsbeleid wordt. Het aantal shops dat verhuist naar de twee locaties aan rand van de stad is het aantal dat gedoogd wordt. Als dus alle vier de shops verhuizen naar de nieuwe locaties, gedogen we vier shops op twee locaties aan de rand van de stad. Hiermee voldoen we in feite aan de intentie van het huidige uitsterfbeleid: terug naar twee locaties.

6.2 Kaders voor de uitvoering vaststellen

Om vooraf duidelijkheid te kunnen geven aan alle betrokkenen, vragen we de raad om kaders voor de uitvoering vast te stellen. Vanzelfsprekend zijn de kaders pas relevant als het besluit tot verplaatsing genomen is. Het gaat om de volgende kaders:

a. Proces locatiekeuze

We vragen de raad in te stemmen met het proces zoals beschreven in paragraaf 5.2 en bijlage 2. In de fase voor het besluit over de locaties steken we veel energie in goede voorlichting en het afleggen van verantwoording over het proces en de keuzes die we maken. We gaan het gesprek aan, met als doel uitleg en begrip voor de keuzes die we maken.

Overeenstemming over en draagvlak voor de locatiekeuze zijn daarbij geen harde voorwaarden.

Na het besluit over de locaties betrekken we omwonenden bij het opstellen van een beheersplan. Hierin kunnen zij meedenken over de manier waarop eventuele overlast geminimaliseerd kan worden. In deze fase streven we naar overeenstemming met de omgeving over de beheerafspraken.

b. Alle coffeeshops verplaatsen

Als we overgaan tot verplaatsing geldt dit voor alle vier de coffeeshops. We maken hierop geen uitzonderingen. Het tempo van verplaatsing kan wel verschillen (bijvoorbeeld omdat het tempo van het proces per locatie kan verschillen).

c. Vestigingscriteria

Naast de algemeen geldende AHOJGI-criteria hebben we vier aanvullende vestigingscriteria opgesteld. Deze staan in paragraaf 3.3 verder toegelicht. Het gaat dan om:

- de locatie moet liggen aan de randen van de stad, dus niet gelegen in of naast een gebied dat in hoofdzaak voor bewoning wordt gebruikt.
- coffeeshops mogen niet worden gevestigd binnen een straal van 350 meter van onderwijsinstellingen (VO en MBO).
- het maximale aantal locaties voor coffeeshops is twee. Deze locaties moeten een minimale afstand tot elkaar hebben van 1 km.
- de ontsluitingswegen moeten voldoende capaciteit hebben om de verwachte verkeersstromen te kunnen verwerken. Daarnaast moet er voldoende parkeergelegenheid (volgens de geldende parkeernorm) gerealiseerd kunnen worden.

d. Totaal toegestane oppervlakte

Als uitgangspunt nemen we het huidige geldende beleid. Dat betekent dat het totaal van het huidige aantal m2 geldt. Als de locaties bekend zijn, kan in overleg met de omgeving en de coffeeshophouders nader bekeken worden of er gebruik gemaakt wordt van de uitzonderingsregel in het staande beleid. Op dit moment kiezen we daar niet voor.

e. Uitvoeringsbudget beschikbaar stellen

Om de verplaatsing te realiseren is tot aan de locatiekeuze een budget nodig van € 71.500 tot € 104.500,--. Dit is exclusief ambtelijke uren en eventuele planschadeclaims of nadeelcompensaties. In bijlage 3 is dit nader uitgewerkt.

Om dit jaar nog te starten met de verplaatsing moet een deel van het budget in 2020 beschikbaar komen. Het gaat dan om een voorbereidingsbudget van € 25.000,--. De uitvoeringskosten a € 79.500,-- kunnen worden opgenomen in de investeringsagenda van de uitwerking van de toekomstvisie (Project aantrekkelijke Binnenstad).

Bij een start in 2021 kan het totale bedrag van voorbereidings- en uitvoeringskosten opgenomen worden in de investeringsagenda.



Bijlagen

- Bijlage 1: Handelingsperspectieven voor het bestuur
- Bijlage 2: Planning proces en tijdpad
- Bijlage 3: Globale kostenraming verplaatsingsproces

Bijlage 1: Handelingsperspectieven voor het bestuur

Fase 1: Diagnose en reflectie vooraf
a) De locatie is omstreden; waarom en waarover wordt precies strijd gevoerd?
b) Waaruit bestaat de weerstand, en wat is het bestuurlijk antwoord hierop?
c) Er zijn uiteenlopende belangen; maak vooraf een stakeholdersanalyse; hoe wil je je tot de andere stakeholders verhouden?
d) Heb je zicht op wat stakeholders van jou als verantwoordelijk bestuurder verwachten?
e) In welke 'taal' wil je je verantwoorden richting burgers en andere stakeholders?
f) Welke emoties en angsten verwacht je tijdens het (verantwoordings)proces?
g) Maak een kosten-batenanalyse, maar kijk daarnaast ook door meerdere brillen (vanuit de lokale politiek, vanuit de lokale cultuur, vanuit de locatie, vanuit de burger, vanuit andere belanghebbenden).
h) Wat vanuit een bestuurlijk gezichtspunt moeizaam lijkt en traag, kan ook een uitdrukking zijn van maatschappelijke zorgvuldigheid. Heb je een antwoord op de aanwezige maatschappelijke zorgvuldigheid en expertise?
Fase 2: Inspelen en improviseren
a) Welk spel wil je spelen? Hanteer je een autoritaire stijl; ga je juist de confrontatie aan? Of geef je ruimte voor overleg en overtuiging?
b) Hoe en waarover verantwoordt je je richting de gemeenteraad, richting de rest van de (lokale) samenleving en richting de betrokkenen?
c) Hoe ga je met emoties om? Zet je een onafhankelijke bemiddelaar in; zet juist je (empathische) ambtenaren in? Zoek je doelgroepambassadeurs?
d) Daar waar weerstand zit, zit energie. Gebruik die energie om in beweging te komen/blijven.

Bron: Niet in mijn achtertuin – Karsten & De Graaf, 2011

Bijlage 2: proces en planning

Bijlage 2: verkenning verplaatsing coffeeshops Proces en planning verplaatsing		
Stap	Projectfase	Planning
Definitiefase		
1	Verkenning naar verplaatsing coffeeshops	gereed
2	Raadsbesluit om wel/niet over te gaan naar uitvoering (go-no go moment) . bij een positief besluit: vaststellen kaders, opdracht en het vervolgproces . bij een negatief besluit wordt het project gestopt	voor de zomer
3	Communicatie over het genomen besluit .bij een positief besluit: uitleg aan inwoners over het besluit en het vervolgproces .bij negatief besluit: uitleg aan de exploitanten	direct na het raadsbesluit
Uitvoeringsfase		
4	Communicatieplan opstellen	6 weken na raadsbesluit gereed (september)
5	Inventarisatie van de locaties (groslijst) - vertrouwelijk Toetsing aan de gestelde criteria (ambtelijke werkgroep + politie) - vertrouwelijk	groslijst: 6 weken na raadsbesluit gereed (september) toetsing: eind september
6	Bespreking van de inventarisatie in het college Advies driehoek op voorgestelde locaties Collegebesluit: aanwijzen van 2 nader te verkennen voorkeurslocaties	oktober-20
7a	Communicatie over nader te verkennen voorkeurslocaties (zie stap 4) - consulteren raad over de nader te verkennen voorkeurslocaties	direct na collegebesluit
7b	Communicatie over de nader te verkennen voorkeurslocaties (zie stap 4) - start dialoog met de omgeving van de voorkeurslocaties - doel is niet draagvlak, maar werken aan wederzijds begrip en -waar mogelijk- optimaliseren van het voorstel - met de exploitanten - met alle inwoners (website / h-a-h blad)	direct na consulteren raad
8	Collegebesluit over 2 voorgenoemen vestigingslocaties (mocht dit proces niet tot 2 geschikte nieuwe locaties leiden, eventueel stap 6 t/m 8 opnieuw doen met andere locatie(s))	1e kwartaal 2021
9	Communicatie over het genomen besluit	direct na besluit
Het proces hierna is afhankelijk van de gekozen locaties. Is de grond bijvoorbeeld al in gemeentelijk bezit of niet? Wat we met zekerheid weten is dat we 2 planologisch, juridische procedures moeten opstarten voor bestemmingsplanwijzigingen/omgevingsvergunningen. Hierop kunnen belanghebbenden bezwaar- en beroepsprocedures starten. Afhankelijk hiervan kost deze stap meer of minder tijd. In een positief scenario kost dit minimaal 9 tot 12 maanden. In een somber scenario kan dit meerdere jaren duren. Pas na afronding van alle onderzoeken en eventuele procedures is helder of het uitgangspunt van 2 nieuwe locaties gehandhaafd kan blijven.		
Vervolgstappen uitvoeringsfase (die we nog niet inplannen, maar waar we wel aan moeten denken)		
10	Starten met verwerving grond (door exploitanten) en planologische procedures	9 maanden - 3 jaar
11	Vanuit de optiek van een weerbare overheid is het belangrijk om te toetsen aan de Wet Bibob . Dit is relevant als er sprake is van investeringen (b.v. nieuwbouw of aankoop van gemeentegrond)	
12	Gezamenlijk met de omgeving een beheersplan opstellen. Dit plan wordt gekoppeld aan de vergunning	

Bijlage 3: Indicatie kosten verplaatsing coffeeshops

Kostensoort	bedrag min.	bedrag max.	verdeelsleutel gemeente/ exploitanten
Aanpassing bestemmingsplan voor 2 locaties	€ 10.000,00	€ 20.000,00	50/50
Aanvullende onderzoekskosten, voor 2 locaties (bodem, akoestisch, stikstof, luchtkwaliteit, verkeersonderzoek, parkeren)	€ 50.000,00	€ 100.000,00	50/50
Communicatiemiddelen (bijeenkomsten, presentatiemiddelen, etc)	€ 10.000,00		100% gemeente
Procesbegeleiding locatiekeuze, voor het proces zoals voorgesteld in het advies	€ 25.000,00		100% gemeente
Verwerving grond	p.m.		100% exploitanten
(Ver)bouwkosten	p.m.		100% exploitanten
Aandeel gemeentelijke kosten	€ 65.000,00	€ 95.000,00	
Onvoorzien 10%	€ 6.500,00	€ 9.500,00	
Totaal gemeentelijke kosten	€ 71.500,00	€ 104.500,00	
	benodigde uren	kosten	
Ambtelijke uren tot aan besluit locatiekeuze + planologische procedures			
Communicatieadviseur	150	p.m.	Gemeente
beleidsmedewerkers milieu, verkeer, RO, veiligheid	50 (x4)	p.m.	Gemeente
beleidsmedewerker bestemmingsplannen	150	p.m.	50/50
juridisch adviseur (afhankelijk van zienswijzen en procedures)	p.m.	p.m.	Gemeente

Arnhem, mei 2020

