



Bond van Cannabis Detaillisten

Witbolstraat 4
1032 LD Amsterdam
T: 06-86875231
E: info@coffeeshopbond.nl

Aan de leden van de gemeenteraad

Datum: 8 april 2026

Betreft: Coffeeshopbeleid en schaarse vergunningen – inperking bevoegdheid burgemeester

Geachte raadsleden,

De Bond van Cannabis Detaillisten (BCD) is opgericht in 1994 met als doel het verantwoord gebruik van cannabis te bevorderen en een constructieve dialoog te onderhouden met beleidsmakers, burgemeesters, gemeenteraadsleden en ambtenaren. Vanuit die rol zetten wij ons in voor een veilig en gereguleerd cannabisbeleid in Nederland.

Wij volgen al geruime tijd de ontwikkelingen rond het coffeeshopbeleid en de toepassing van het leerstuk van schaarse vergunningen. Gelet op de recente hernieuwde samenstelling van uw raad en de ontwikkelingen op dit dossier vinden wij het van belang u hierover te informeren. In de afgelopen jaren hebben wij hiervoor meerdere malen aandacht gevraagd. Voor de volledigheid hebben we voorgaande brieven als bijlage bijgesloten.

Coffeeshops géén schaarse vergunning in de zin van de Dienstenrichtlijn

Helaas zien wij dat gemeenten nog steeds ten onrechte stellen dat zij verplicht zijn om een schaarse-vergunningensystematiek toe te passen op coffeeshops. In verschillende gemeenten worden bestaande vergunningen en gedoogverklaringen voor onbepaalde tijd omgezet naar tijdelijke toestemmingen en wordt dit gepresenteerd als een juridisch noodzakelijk gevolg. Er wordt gehandeld alsof gemeenten tot deze koers verplicht zijn, terwijl die verplichting in deze algemene vorm niet uit de rechtspraak volgt.

De gevolgen van deze beleidswijzigingen zijn aanzienlijk. Ondernemers kunnen de onderneming verliezen, waardoor onzekerheid ontstaat over voortzetting, terwijl sommige ondernemers al jarenlang zonder noemenswaardige problemen exploiteren. Daarnaast raken deze beleidswijzigingen direct de continuïteit en waarde van ondernemingen. Als voortzetting of overname verder wordt bemoeilijkt, kan bedrijfsopvolging in de praktijk onmogelijk worden en komt ook de opgebouwde ondernemingswaarde, inclusief de pensioenvoorziening, onder druk te staan.¹ De gevolgen werken bovendien direct door naar personeel en bedrijfscontinuïteit. Bij verlies van de positie houdt de onderneming in de praktijk vaak op te bestaan, waardoor werknemers hun baan verliezen en arbeidsrechtelijke trajecten volgen.

Naast deze onzekerheid neemt ook de regeldruk toe. Ondernemers worden geconfronteerd met procedures waarin zij moeten meedingen naar de eigen positie, terwijl beleidswijzigingen en besluiten in toenemende mate leiden tot bezwaar- en beroepsprocedures. Dit brengt extra aanvraaglasten, bewijslast en kosten met zich mee, waardoor gemeenten en ondernemers in de praktijk geregeld tegenover elkaar komen te staan. Daarmee staat deze praktijk op gespannen voet met de uitgangspunten van het coalitieakkoord, waarin juist wordt ingezet op vermindering van regeldruk, stabiel beleid, voorspelbaarheid voor ondernemers, bescherming van bedrijfsopvolging en versnelling van vergunningverlening.²

¹ VNG, *Schaarse vergunningen. Juridische inrichting en rechtmatige uitvoering*, 2024

² Coalitieakkoord 2024–2028 (relevante passages inzake regeldruk en ondernemerschap).



Bevestiging in recente rechtspraak

Zoals wij gemeenten hierover al meerdere malen hebben geschreven, volgt uit de jurisprudentie dat coffeeshops niet beschikken over een vergunning in de zin van de Dienstenrichtlijn, maar opereren op basis van een gedoogverklaring. Dat uitgangspunt is opnieuw bevestigd in de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 12 december 2025, waarin is bevestigd dat een gedoogverklaring “niet beschouwd kan worden als een ‘schaars publiek recht’ zoals bedoeld in het Unierecht”.³

Wat eveneens uit de jurisprudentie blijkt, is dat een door de gemeente gehanteerd maximumstelsel wél juridische consequenties heeft. Indien een gemeente het aantal gedoogverklaringen maximeert, ontstaat feitelijke schaarste. Die schaarste is in dat geval het gevolg van een door de gemeente gemaakte beleidskeuze, en niet van een rechtstreeks uit de Dienstenrichtlijn voortvloeiende verplichting.

Geen verplichting, wel bestuurlijke verantwoordelijkheid

Juist omdat het maximumstelsel voortkomt uit bestuurlijke keuzes, moet het bestuur aantonen dat de gekozen maatregel noodzakelijk en evenredig is. Dat betekent dat inzichtelijk moet worden gemaakt waarom een beperking van het aantal coffeeshops nodig is en waarom minder ingrijpende maatregelen niet volstaan. Deze eisen volgen uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De Algemene wet bestuursrecht stelt duidelijke eisen. Het bestuursorgaan moet de relevante feiten en belangen zorgvuldig vaststellen (artikel 3:2 Awb), het besluit deugdelijk motiveren (artikel 3:46 Awb) en voorkomen dat de gevolgen onevenredig zijn (artikel 3:4 Awb). Ook buiten het Unierecht moet een maximumstelsel worden gerechtvaardigd aan de hand van het evenredigheidsbeginsel. Dat vergt een toets aan geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid (vgl. A-G Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:1847).⁴

Het hanteren van een maximumaantal coffeeshops is in beginsel een beleidskeuze van de burgemeester. In het verleden bestond daarbij een ruime discretionaire bevoegdheid en zijn in veel gemeenten maxima vastgesteld op grond van overwegingen van openbare orde, bescherming van het woon- en leefklimaat en de handhaafbaarheid van het lokale gedoogbeleid.

Sinds de uitspraak van de Hoge Raad geldt echter dat zo'n maximum, mede vanwege de juridische gevolgen van een maximumstelsel, niet meer enkel op een bestuurlijk gewenst aantal kan worden gebaseerd. De burgemeester blijft formeel bevoegd een maximum vast te stellen of te handhaven, maar alleen wanneer dat aantal objectief en toetsbaar kan worden onderbouwd.

Regie zonder schaarste: normstelling via het omgevingsplan

Daarmee komen we terug bij de kern. Juist door de juridische gevolgen van een maximumstelsel is de discretionaire bevoegdheid van de burgemeester niet onbegrensd, maar aan zwaardere motiveringseisen gebonden.⁵

Mede gelet op de gedoogde positie van coffeeshops, zoals in de voorgaande brieven uiteengezet, is toepassing van schaarse verdeling bij coffeeshops onwenselijk. Daarbij komt dat de verplaatsing of vestiging van een nieuwe coffeeshop in de praktijk vaak al aanleiding geeft tot bezwaar- en beroepsprocedures. Juist daarom leidt toepassing van schaarse verdeling bij coffeeshops al snel tot veel onrust en langdurige, ingrijpende procedures.

Normstelling via het omgevingsplan biedt daarvoor een alternatief. Daarmee kan worden gestuurd op locatie, spreiding en voorwaarden, zonder dat een systeem wordt toegepast dat feitelijke schaarste creëert en bestaande exploitanten direct in hun positie raakt. Waar een maximumstelsel schaarste

³ Rb. Midden-Nederland 12 december 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:7604.

⁴ Conclusie A-G Widdershoven 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1847.

⁵ Evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 Awb).



creëert en daarmee zware motiveringseisen en ingrijpende gevolgen met zich brengt, biedt het omgevingsplan een transparant en handhaafbaar kader waarin vestiging en exploitatie planologisch worden gereguleerd.

De gemeente behoudt daarmee regie op locatie, spreiding en voorwaarden, zonder een plafond te hanteren waarvan de noodzaak steeds opnieuw moet worden aangetoond.

Bezin voordat u begint. Indien u als gemeente regie wilt houden, kan dat ook zonder schaarste: door te normeren in plaats van te maximeren.

Met vriendelijke groet,

Simone van Breda
Voorzitter
Bond van Cannabis Detaillisten (BCD)



Via de QR-code verwijzen wij u naar de volledige uitwerking, waarin deze lijn en de juridische onderbouwing nader worden toegelicht. Voor de volledigheid treft u deze ook in de bijlage.

Bijlagen:

1. Sinds uitspraak van de Raad van State is niet de vergunningsduur maar de bevoegdheid van de burgemeester ingeperkt
2. Relevante passages coalitieakkoord
3. Brief aan VNG 3 maart 2025
4. Brief aan VNG 12 juli 2024



Sinds uitspraak van de Raad van State⁶ is niet de vergunningsduur maar de bevoegdheid van de burgemeester ingeperkt

Gemeenten stellen steeds vaker dat zij sinds de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak inzake Apeldoorn (2023) en Heerlen (2025) verplicht zijn om de vergunningsduur van coffeeshops te beperken en een schaarse-vergunningensystematiek toe te passen. Die redenering is onvolledig. Gemeenten zijn pas verplicht om de vergunningsduur van coffeeshops te beperken als zij een rechtmatig maximumstelsel voeren. De rechtmatigheid van zo'n stelsel hangt sterk af van de onderbouwing daarvan. De bevoegdheid van de burgemeester is daarmee rechteens juist ingeperkt: hij kan niet langer zonder meer een maximum vaststellen of handhaven.

Historisch gezien beschikten burgemeesters over een ruime discretionaire bevoegdheid om het aantal coffeeshops te bepalen. In veel gemeenten bestaan maxima al decennialang. Die maxima zijn vastgesteld vanuit overwegingen van openbare orde, bescherming van het woon- en leefklimaat en handhaafbaarheid van het lokale gedoogbeleid.

De wijze waarop die aantallen tot stand kwamen, was in die periode doorgaans globaal en weinig gesystematiseerd. In sommige gemeenten werd aangesloten bij vuistregels, zoals één coffeeshop per 15.000 tot 20.000 inwoners.⁷ In andere gevallen kwam het aantal tot stand na bestuurlijk overleg, waarbij uiteenlopende opvattingen tussen gemeenteraad en burgemeester werden "gemiddeld". Dat leidde niet zelden tot aantallen die vooral het resultaat waren van bestuurlijke afwegingen en compromissen, en niet van een expliciete, objectieve analyse.

Kenmerkend is dat veel van deze aantallen vervolgens jarenlang ongewijzigd zijn gebleven en als vast gegeven onderdeel zijn geworden van het lokale coffeeshopbeleid.⁸ Binnen dit kader werd de vaststelling van het maximum beschouwd als een beleidsmatige invulling van de discretionaire bevoegdheid van de burgemeester, waarbij de rechterlijke toetsing beperkt bleef en het bestuur ruime beoordelingsruimte had bij het bepalen van het aantal coffeeshops.

Door het leerstuk van schaarse vergunningen zijn de keuzes die in het coffeeshopbeleid worden gemaakt, in een ander licht komen te staan.

Het kantelpunt vormt de uitspraak Heerlen van 30 april 2025.

In deze zaak⁹ ging de ondernemer in beroep tegen besluiten tot omzetting van een horeca-exploatievergunning met geïmpliceerde gedoogverklaring van onbepaalde tijd naar bepaalde tijd. De Afdeling heeft in deze uitspraak geoordeeld dat indien een gemeente werkt met een beleidsmatig vastgesteld maximum, de gedoogverklaringen een beperkte looptijd moeten hebben.

Sinds deze uitspraak is er in de praktijk een wezenlijke verschuiving zichtbaar. Gemeenten met een maximumstelsel zijn hun beleid gaan wijzigen door vergunningen en gedoogverklaringen voor onbepaalde tijd om te zetten in tijdelijke vergunningen. Die beleidswijziging heeft directe en ingrijpende rechtsgevolgen voor bestaande exploitanten en hun medewerkers. Investerings verliezen hun zekerheid, bedrijfscontinuïteit komt onder druk te staan en de waarde van ondernemingen wordt geraakt. De uiterste consequentie van deze besluiten is dat coffeeshops hun deuren moeten sluiten.

Het is juist hierom van belang om te benoemen dat de Afdeling géén inhoudelijk oordeel heeft geveld over de rechtmatigheid of onderbouwing van het onderliggende maximumstelsel. In het verlengde daarvan is niet is beoordeeld of het gekozen aantal coffeeshop objectief is gerechtvaardigd en ook niet of minder ingrijpende alternatieven voorhanden zijn. De uitspraak ziet uitsluitend op de beoordeling

⁶ ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1925 (Heerlen).

⁷ Beleidsregels van de burgemeester van de gemeente Den Helder, houdende regels omtrent coffeeshops (Beleidsregels Den Helder 2023).

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 24 077, nr. 409. Kamerstukken II 2022/23, 24 077, nr. 491.

⁹ ABRvS, ECLI:NL:RVS:2025:1925



van consequenties van een beleidsmatig plafond en niet op dat beleidsmatig plafond zelf.

Coffeeshops géén schaarse vergunning in de zin van de Dienstenrichtlijn

In dit verband is van doorslaggevend belang dat coffeeshops geen schaarse vergunning hebben in de zin van de Dienstenrichtlijn. De verkoop van softdrugs vindt plaats op basis van gedogen; de gedoogverklaring is geen vergunning in de zin van artikel 12 Dienstenrichtlijn.

Dat blijkt uit de uitspraken die gemeenten het vaakst aanhalen. In **Apeldoorn** (ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3431) stond centraal of een coffeeshopvergunning een schaarse vergunning is in de zin van de Dienstenrichtlijn. De Afdeling heeft geoordeeld dat dit niet het geval is. Daarmee is bevestigd dat artikel 12 van de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op coffeeshops. Over de vraag of het gemeentelijke maximumstelsel zélf objectief onderbouwd en Awb-bestendig is, is in die uitspraak niet geoordeeld.¹⁰

Hetzelfde geldt voor **Heerlen** (ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1925). Ook in die zaak beperkte de gemeente de vergunningsduur, omdat zij zich onder verwijzing naar de **Dienstenrichtlijn** op het standpunt stelde dat zij daartoe verplicht was.¹¹ Daarbij is uitgegaan van het bestaande coffeeshopbeleid en is beoordeeld of, binnen dat beleidskader, een tijdelijke vergunning kon worden verleend en of de toepassing daarvan in het individuele geval evenredig was. De fundamentele vraag of het gekozen maximumaantal, de gekozen looptijd en de afweging van alternatieven als beleid Awb-bestendig zijn, is ook in die zaak niet het onderwerp van toetsing geweest.¹²

Indien een gemeente zich echter zelf op het standpunt stelt dat sprake is van een schaarse vergunning in de zin van de Dienstenrichtlijn, kan zij niet volstaan met het uitsluitend beperken van de looptijd. In dat geval moet zij het regime van artikel 12 Dienstenrichtlijn consequent en integraal toepassen – inclusief objectieve onderbouwing van het maximum, objectieve selectiecriteria en een transparante verdeelprocedure..¹³

Net als in **Apeldoorn** is ook in **Heerlen** niet geoordeeld dat sprake is van een schaarse vergunning in de zin van de Dienstenrichtlijn. Voor coffeeshops geldt daarom niet het uitgangspunt dat vergunningen of gedoogbeschikkingen automatisch tijdelijk moeten zijn.

Wanneer een gemeente toch een maximumstelsel hanteert en daarmee feitelijke schaarste creëert, moet zij die keuze wél objectief en evenredig onderbouwen. Dat volgt óók uit het nationale bestuursrecht, met name de evenredigheidstoets van artikel 3:4 Awb. De gemeente moet inzichtelijk maken waarom een maximum noodzakelijk is, waarom de gekozen looptijd passend is en waarom minder ingrijpende alternatieven niet volstaan.

Juist omdat het maximumstelsel hier voortkomt uit bestuurlijke keuzes (feitelijke schaarste door beleid), moet het bestuur aantonen dat de gekozen maatregel noodzakelijk en evenredig is. Dat betekent dat een gemeente inzichtelijk moet maken waarom minder ingrijpende maatregelen het doel niet kunnen bereiken. Dit volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur¹⁴ voor beleidsmatige schaarste, waar het uitgangspunt van onbepaalde duur geldt en beperking alleen onder voorwaarden mogelijk is.¹⁵

De kern is daarmee helder. De rechtspraak verplicht gemeenten niet om vergunningen tijdelijk te maken. Zij verplicht gemeenten bij feitelijke schaarste en een maximumstelsel tot objectieve

¹⁰ ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3431 (Apeldoorn).

¹¹ Europa Decentraal, "Mag een gemeente een schaarse vergunning voor onbepaalde tijd verlenen?" (praktijkvraag, over art. 10 en 11 Dienstenrichtlijn en het onderscheid met art. 12).

¹² ABRvS 28 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1925 (Heerlen).

¹³ VNG-handreiking schaarse vergunningen, hfdst. 3.3, p. 15–16; vgl. ook dat artikel 12 DRL als samenhangend stelsel moet worden toegepast.

¹⁴ Algemene wet bestuursrecht: art. 3:2 (zorgvuldige voorbereiding), art. 3:4 lid 2 (evenredigheid) en art. 3:46

¹⁵ Europa Decentraal, "Mag een gemeente een schaarse vergunning voor onbepaalde tijd verlenen?" (



onderbouwing. Die verplichting begrenst de bevoegdheid van de burgemeester. Hij kan nog steeds sturen op aantallen en voorwaarden, maar niet langer zonder feitelijke analyse, zonder afweging van alternatieven en zonder inzichtelijke belangenafweging die de zware gevolgen voor bestaande ondernemingen kan dragen.

In de beschikbare jurisprudentie over schaarse vergunningen en coffeeshops is het onderliggende beleid niet getoetst aan de hand de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In die zaken is uitgegaan van het bestaan van een maximumstelsel en is beoordeeld of, binnen dat kader, de vergunningsduur kon worden beperkt en of het beleid in het concrete geval juist is toegepast. De vraag of de maximering als beleidskeuze voldoet aan de eisen van zorgvuldige voorbereiding, deugdelijke motivering en evenredigheid, is daarbij niet aan de orde geweest.

Bevoegdheid van burgemeester fundamenteel veranderd

De Awb stelt eisen aan alle besluiten, maar de betekenis en het gewicht van die eisen nemen toe naarmate de gevolgen van een besluit ingrijpender zijn. In dit geval gaat het om besluiten waarbij een beleidsmatig vastgesteld maximum wordt gekoppeld aan tijdelijke vergunningen.

Artikel 3:2 Awb bepaalt dat het bestuursorgaan *“bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen”*. Dit ziet op de objectieve onderbouwing van het besluit. Dat betekent dat het bestuur niet kan volstaan met algemene beleidsuitgangspunten, historische aannames of een verwijzing naar bestaand beleid, maar concreet inzichtelijk moet maken op basis van welke gegevens het gekozen maximum wordt gerechtvaardigd, hoe dit aantal zich verhoudt tot de feitelijke situatie en welke belangen daarbij zijn betrokken. Dat geldt eveneens voor de keuze voor een bepaalde vergunningsduur.

Daarnaast vereist artikel 3:46 Awb dat *“een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering”*. Die motivering moet aansluiten bij de vastgestelde feiten en mag niet abstract blijven. Wanneer een maximumstelsel wordt gekoppeld aan tijdelijke vergunningen, moet het bestuur inzichtelijk maken waarom juist dit specifieke aantal wordt gehanteerd, waarom is gekozen voor deze looptijd en hoe deze keuzes zich verhouden tot de met het beleid beoogde doelen.

Ten slotte volgt uit artikel 3:4, tweede lid, Awb dat *“de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen”*. Waar tijdelijke vergunningen leiden tot verlies van continuïteit, investeringszekerheid en ondernemingswaarde, moet het bestuursorgaan kunnen uitleggen waarom deze gevolgen aanvaardbaar zijn en waarom minder ingrijpende maatregelen niet volstaan. Dit betekent dan ook dat de burgemeester niet geheel vrij is in het instellen van een beschikkingenplafond. Volgens Advocaat-Generaal Widdershoven (ECLI:NL:RVS:2018:1847) moet de rechtvaardiging van een vergunningplafond dat niet onder het Unierecht valt via de toets aan het evenredigheidsbeginsel aan de trits van geschiktheid (inclusief coherentie en consistentie), noodzakelijkheid en onder omstandigheden proportionaliteit sensu stricto (evenwichtigheid) worden beoordeeld. Ontbreekt die onderbouwing, dan mist niet alleen het individuele besluit, maar ook het daaraan ten grondslag liggende maximumstelsel een toereikende bestuursrechtelijke grondslag.

De uitspraak van september 2024 laat dit zien. In ECLI:NL:RVS:2024:3732, een zaak over de passagiersvaart¹⁶, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de besluiten vernietigd waarmee bestaande exploitatievergunningen voor onbepaalde tijd ambtshalve werden omgezet in vergunningen voor bepaalde tijd. De Afdeling heeft daarbij geoordeeld dat de gemeente weliswaar beleidsruimte heeft om een maximumstelsel te hanteren, maar dat zij onvoldoende heeft gemotiveerd dat de gekozen beleidswijziging noodzakelijk en geschikt was om de nagestreefde doelen te bereiken. Bovendien oordeelde de Afdeling dat de gevolgen van de omzetting onevenredig bezwarend waren, met name voor bestaande exploitanten. Als gevolg daarvan konden de wijzigingsbesluiten geen standhouden en

¹⁶ ABRvS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3732; Raad van State, nieuwsbericht “Amsterdam moet met ander beleid komen voor passagiersvaart in de binnenstad”, 25 september 2024.



bleven de eerder voor onbepaalde tijd verleende vergunningen in stand.

Deze uitspraak maakt duidelijk dat beleid en de onderliggende beleidskeuzes niet voldoen aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht wanneer zij onvoldoende objectief zijn onderbouwd, ook wanneer het beleid correct is toegepast. De vernietiging volgt dan niet uit een onjuiste uitvoering, maar uit gebreken in de motivering van en de evenredigheidsafweging van het beleid zelf.

Daarmee wordt zichtbaar dat de bevoegdheid van de burgemeester feitelijk is ingeperkt. Formeel blijft hij bevoegd om een maximum vast te stellen of te handhaven, maar hij kan dat niet langer doen zonder een objectieve, toetsbare en actuele onderbouwing waaruit blijkt waarom juist dit maximum noodzakelijk is. Het vaststellen of handhaven van een maximum is daarmee geen vrije beleidskeuze meer, maar een besluit dat volledig moet voldoen aan de eisen van de Awb.

Geen verplichting, wel bestuurlijke verantwoordelijkheid

Het is van belang te onderkennen dat het hanteren van een maximumstelsel en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan een beleidsmatige keuze van de gemeente is. Gemeenten geven aan die beleidsruimte in de praktijk ook verschillend invulling. Sommige gemeenten kiezen binnen een beleidsmatig maximum voor stabiliteit en verlenging van bestaande gedoogverklaringen en stellen de markt pas open wanneer daadwerkelijk een plek vrijkomt. Andere gemeenten kiezen er juist voor expliciet geen maximum te hanteren en werken met overdraagbaarheid.

Deze beleidsvrijheid wordt wel beperkt door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en met name het evenredigheidsbeginsel zoals uitgewerkt in de Harderwijk-uitspraak. De rechtspraak is nog niet tot een dergelijke toets gekomen. Dat is het punt dat in de huidige coffeeshopjurisprudentie over schaarse vergunningen nog niet is beslecht. Vast staat wel dat de discretionaire bevoegdheid van de burgemeester om het aantal vergunningen vast te stellen feitelijk is begrensd: hij kan dat niet langer doen zonder een objectieve, toetsbare en draagkrachtige onderbouwing. Gemeenten zijn *niet* verplicht om de vergunningsduur van coffeeshops te beperken en een schaarse-vergunningensystematiek toe te passen. Een beperkte vergunningsduur is de uitzondering, die moet worden voorzien van een deugdelijke onderbouwing.

Regie zonder schaarste: normstelling via het omgevingsplan

Daarmee komen we terug bij de kern. De bevoegdheid van de burgemeester om een maximum aan coffeeshops vast te stellen bestaat nog steeds, maar zij is niet onbegrensd. Een maximum kan niet langer zonder objectieve, toetsbare en actuele onderbouwing worden vastgesteld of gehandhaafd. Wanneer een dergelijk plafond wordt gekozen, moet inzichtelijk worden gemaakt waarom juist dit aantal noodzakelijk is, welke doelen daarmee worden gediend en waarom minder ingrijpende maatregelen niet volstaan.

Juist vanuit die evenredigheidstoets rijst vervolgens de vraag of hetzelfde doel niet met een minder ingrijpend instrument kan worden bereikt. In dat licht ligt normstelling via het omgevingsplan voor de hand. Het omgevingsplan maakt het mogelijk om concreet vast te leggen waar coffeeshops zijn toegestaan en onder welke vestigings- en exploitatievoorwaarden zij mogen functioneren, bijvoorbeeld ten aanzien van spreiding, afstand tot gevoelige functies en toezicht (vgl. ABRvS 6 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1001). Daarmee kan gericht worden gestuurd op openbare orde, leefbaarheid en beheersbaarheid, zonder dat een absoluut maximumstelsel hoeft te worden gehanteerd dat bestaande exploitanten direct in hun positie raakt. Het omgevingsplan en de APV vullen elkaar daarbij aan: waar het omgevingsplan de planologische toelaatbaarheid regelt, blijft de burgemeester via de APV bevoegd om exploitatievoorwaarden te stellen en handhavend op te treden.

Het verschil is wezenlijk. Waar een maximumstelsel schaarste creëert en daarmee zware gevolgen kan hebben voor bestaande ondernemingen, biedt het omgevingsplan een transparant, democratisch vastgesteld en handhaafbaar kader waarin vestiging en exploitatie planologisch worden gereguleerd. De gemeente behoudt daarmee regie op locatie, spreiding en voorwaarden, terwijl tegelijkertijd wordt



voorkomen dat een kunstmatig plafond wordt gehanteerd waarvan de noodzaak telkens opnieuw moet worden aangetoond.

De conclusie is daarom niet dat gemeenten geen coffeeshopbeleid mogen voeren of geen aantallen meer mogen sturen. De conclusie is dat een maximumstelsel geen vanzelfsprekend beleidsinstrument meer is. Vast staat wel dat de discretionaire bevoegdheid van de burgemeester om het aantal coffeeshops vast te stellen feitelijk is begrensd: hij kan dat niet langer doen zonder een objectieve, toetsbare en draagkrachtige onderbouwing. Als de doelen van het coffeeshopbeleid ook via planologische normstelling kunnen worden bereikt, ligt het voor de hand die route te kiezen. Dat biedt gemeenten grip, zonder dat zij hun bevoegdheid hoeven te dragen met een steeds zwaarder te motiveren plafond.