

bevatten 'waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid, afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels'. Centraal staat dus de uitleg van de regels van het bestemmingsplan, wetsinterpreterende beleidsregels dus.

3. Ook voor bestemmingsplannen verbrede reikwijdte is in een dergelijke mogelijkheid voorzien. Art. 7c lid 6 BuChw luidt als volgt: *In het bestemmingsplan kunnen tevens regels worden gesteld waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels.* Ook hier wordt gerept over wetsinterpreterende beleidsregels.

4. De planregels in kwestie zien echter (mede) op de weging van belangen. Daarin is bepaald dat de beleidsregels bij een vergunningaanvraag moeten worden betrokken, niet dat die beleidsregels in acht moeten worden genomen. Door appellanten wordt aangevoerd dat deze verwijzing naar beleidsregels rechtsonzeker is en dat er alleen een grondslag is voor wetsinterpreterende beleidsregels, niet voor beleidsregels over de weging van belangen.

5. De Afdeling gaat hierin evenwel niet mee en wijst op de algemene bevoegdheid op grond van art. 4:81 Awb om beleidsregels op te stellen over de weging van belangen. Onder verwijzing naar de eerdere uitspraak van 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:607 overweegt de Afdeling dat blijkens de wetsgeschiedenis met art. 3.1.2 Bro niet is bedoeld om een beperking aan te brengen in de bevoegdheid om op grond van art. 4:81 Awb beleidsregels vast te stellen over de weging van belangen. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid op grond van art. 7c, lid 6, BuChw. Een dynamische verwijzing naar beleidsregels mag daarom ook gaan over de afweging van belangen.

6. Verder gaat de uitspraak nog in op het relativiteitsvereiste in relatie tot parkeren. Over het beroep van een vastgoedeigenaar met winkels/voorzieningen gelegen op een afstand van 1 km van het plangebied werd geoordeeld dat niet aannemelijk is dat aldaar parkeeroverlast zou ontstaan en dat daarom de norm waarop een beroep werd gedaan niet strekte tot bescherming van de belangen van de vastgoedeigenaar. Het relativiteitsvereiste staat in dit geval dus in de weg aan inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden van deze vastgoedeigenaar inzake parkeren.

#### Duurzaamheid

7. Ook over de planregel inzake duurzaamheid werd de dynamische verwijzing naar beleidsregels aan de orde gesteld.

8. Het plan bevat de volgende regel: *'De realisatie van functies zoals bepaald in artikel 4 en 5 lid is uitsluitend toegestaan wanneer bij de aanvraag om een omgevingsvergunning aangetoond wordt dat de ontwikkeling ten minste voldoet aan de vereisten ten aanzien van duurzaamheid zoals omschreven in de beleidsregel 'Parkeren en Duurzaamheid Belvédère Maastricht 2019', onderdeel duurzaamheid*'. In deze beleidsregel is onder meer bepaald dat bij de bouw van gebouwen uitsluitend FSC-gekeurd hout mag worden toegepast en dat bij de toepassing van isolatiematerialen gebruikgemaakt moet worden van gerecyclede grondstoffen.

9. In beroep werd aangevoerd dat art. 3.1 Wro en art. 7c van het BuChw geen grondslag bieden voor dergelijke duurzaamheidsregels in een bestemmingsplan en dat in plaats daarvan de duurzaamheidsnormen uit het Bouwbesluit zouden moeten gelden. De Afdeling wijst eenvoudigweg op art. 7c van het BuChw, dat de grondslag biedt voor het opnemen van regels die zien op de duurzaamheid. Daarbij wijst ze op de parlementaire geschiedenis van dit artikel waarin is beschreven dat met de verbreding van de reikwijdte van het bestemmingsplan onder meer wordt beoogd een bijdrage te leveren aan integrale en meer flexibele bestemmingsplannen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen. In een bestemmingsplan kunnen regels gericht op de duurzaamheid of de energietransitie worden opgenomen. De desbetreffende planregel met daarbij een dynamische verwijzing naar beleidsregels is in beginsel toegestaan, aldus de Afdeling. De desbetreffende planregeling gaat echter toch onderuit, nu de Beleidsregel waarnaar wordt verwezen een omissie bevatte.

10. Al met al veel ruimte dus om in de planregel te werken met algemenere regels en voor de uitleg van die regels en de weging van daarbij betrokken belangen te verwijzen naar beleidsregels die bovendien in de toekomst nog gewijzigd kunnen worden. Hoe het belang van de rechtszekerheid hierbij wordt afgewogen is mij (nog) niet duidelijk.

M.Y.C.L. de Wit

## BR 2020/94

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 9 september 2020, nr. 202000372/1/A3  
(Mrs. J.A.W. Scholten-Hinloopen, C.M. Wissels en A. Kuijter)  
m.nt. M. Buitenhuis & S. Elbertsen<sup>1</sup>

(Art. 3 lid 6 Wet Bibob; art. 10 Dienstenrichtlijn)

ECLI:NL:RVS:2020:2174

### Slecht levensgedrag, Dienstenrichtlijn, rechtszekerheid

*De burgemeester van Uithoorn weigert vergunning te verlenen voor de exploitatie van een club, omdat de gemachtigde van de aanvrager valsheid in geschrifte zou hebben gepleegd en van slecht levensgedrag zou zijn. Volgens de Afdeling is geen sprake van omstandigheden die redelijkerwijs doen vermoeden dat er valsheid in geschrifte is gepleegd. De Afdeling oordeelt op grond van artikel 10 Dienstenrichtlijn en de rechtszekerheid dat nu de voorwaarde over het levensgedrag niet nader is gespecificeerd, alleen die gedragingen hieronder vallen waarvan het voor eenieder evident is dat daarmee niet is voldaan aan de voorwaarde dat de aanvrager niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn. Nu van een dergelijke gedraging sprake is, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de*

<sup>1</sup> Sammie Elbertsen en Mariëtta Buitenhuis zijn advocaat bij AKD.

*toepassing van de voorwaarde zich niet verdraagt met artikel 10 Dienstenrichtlijn*

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de burgemeester van Uithoorn,
  2. Wow Sensation B.V., gevestigd te De Kwakel, gemeente Uithoorn, appellanten,
- tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) van 11 december 2019 in zaak nr. 19/5686 in het geding tussen: Wow Sensation en de burgemeester.

### Procesverloop

Bij besluit van 15 augustus 2019 heeft de burgemeester een vergunning aan Wow Sensation geweigerd voor de exploitatie van horecabedrijf Club The Sense aan de Noorddammerweg 24 in De Kwakel.

Bij besluit van 28 oktober 2019 heeft de burgemeester het door Wow Sensation daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 11 december 2019 heeft de rechtbank:

- het door Wow Sensation tegen het besluit van 28 oktober 2019 ingestelde beroep gegrond verklaard;
- dat besluit vernietigd;
- de burgemeester opgedragen om binnen zes weken na verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen; en
- de burgemeester veroordeeld in de proceskosten van Wow Sensation ten bedrage van € 1.024,-; en
- vastgesteld dat de burgemeester een dwangsom heeft verbeurd van € 1.950,- en dit in de plaats gesteld van het niet genomen dwangsombesluit.

De uitspraak van de rechtbank is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de burgemeester en Wow Sensation ieder voor zich hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 7 februari 2020 heeft de burgemeester opnieuw beslist op het bezwaar.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 mei 2020, waar de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. S.H.J. Kuijper, en Wow Sensation, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. Z.M. Nasir, advocaat te Rotterdam, zijn verschenen.

### Overwegingen

#### Inleiding

1. Het juridisch toetsingskader is vermeld in de bijlage, die deel van deze uitspraak uitmaakt.

1.1. Wow Sensation is exploitant van de club. Op 10 december 2015 heeft de burgemeester haar een vergunning verleend voor de exploitatie van de club. Omdat die vergunning op 10 december 2018 was verlopen zijn de activiteiten gestaakt. Op 5 maart 2019 heeft Wow Sensation een nieuwe

aanvraag om een exploitatievergunning gedaan. Daartoe heeft zij een Bibob-vragenformulier ingevuld en ingediend. Bij het besluit van 15 augustus 2019 heeft de burgemeester de vergunning geweigerd op grond van artikel 3, zesde lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet bibob). De burgemeester heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat er feiten of omstandigheden zijn die redelijkerwijs doen vermoeden dat [gemachtigde], enig aandeelhouder en bestuurder van Wow Sensation, valsheid in geschrifte heeft gepleegd. Op het Bibob-vragenformulier heeft hij vraag 7b, luidende of de onderneming wordt gefinancierd met vreemd vermogen, met "nee" beantwoord. Volgens de burgemeester is evenwel gebleken dat dit wel het geval is. Blijkens de jaarrekeningen over 2015, 2016 en 2017 had Wow Sensation een schuld aan [gemachtigde] van onderscheidenlijk € 75.562,-, € 88.278,- en € 66.175,- in de vorm van een rekeningcourant-verhouding. Uit informatie van de Belastingdienst is gebleken dat bedragen boven € 17.500,- op een rekening-courant aangemerkt moeten worden als leningen. Daarnaast had [gemachtigde] volgens de burgemeester een bedrag van € 42.500,- dat hij aan Wow Sensation heeft geleend, als vreemd vermogen moeten opgeven. Dat bedrag is op het vragenformulier ten onrechte bij vraag 7a als eigen vermogen opgegeven. Dit geldt ook voor een bedrag van € 10.000,-, dat blijkens een akte van geldlening van 11 maart 2015 door hem aan Wow Sensation is geleend. De bedragen van € 42.500,- en € 10.000,- zijn verder niet vermeld in de jaarrekeningen, aldus de burgemeester.

Bij het besluit van 28 oktober 2019 heeft de burgemeester de weigering van de exploitatievergunning gehandhaafd. Daarbij is de burgemeester afgeweken van het advies van de gemeentelijke bezwaarschriftencommissie van 18 oktober 2019. Als weigeringsgronden heeft de burgemeester primair artikel 3, zesde lid, van de Wet bibob toegepast en subsidiair artikel 2:28, tweede lid, aanhef en onder b, van de Algemene plaatselijke verordening Uithoorn 2019 (hierna: APV), omdat [gemachtigde] volgens de burgemeester in enig opzicht van slecht levensgedrag is.

De rechtbank heeft het besluit van 28 oktober 2019 niet rechtmatig geacht. Omdat de burgemeester zich niet kan verenigen met de uitspraak van de rechtbank, heeft hij daartegen hoger beroep ingesteld. Omdat Wow Sensation zich niet kan verenigen met de hoogte van het bedrag aan te vergoeden proceskosten, heeft ook zij hoger beroep ingesteld.

#### Aangevallen uitspraak

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester de weigering van de exploitatievergunning op grond van artikel 3, zesde lid, van de Wet bibob, niet deugdelijk heeft gemotiveerd. Hoewel zij vreemd vermogen als eigen vermogen heeft gekwalificeerd en niet al het geld dat [gemachtigde] in de onderneming heeft ingebracht expliciet op het Bibob-vragenformulier heeft ingevuld, heeft zij wel volledig inzage gegeven in de financiering van Wow Sensation. De burgemeester beroept zich ten onrechte op de uitspraak van 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:350, omdat

het om een ander geval gaat. In die zaak was het verwerend bestuursorgaan de onjuistheid van informatie gebleken na eigen onderzoek in externe registers. Ook heeft de rechtbank geoordeeld dat de burgemeester zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat [gemachtigde] van slecht levensgedrag is. Dat [gemachtigde] valsheid in geschrifte heeft gepleegd, heeft de burgemeester daaraan niet ten grondslag mogen leggen. Daarnaast is [gemachtigde] door de politie alleen verhoord in verband met een exploitatie van een hennepkwekerij. Niet gebleken is dat tegen hem vervolgstappen zijn genomen. Verder zijn twee overtredingen in 2017 van het verbod om een horecabedrijf open te hebben na sluitingstijd en een overtreding van een rookverbod niet zo ernstig dat [gemachtigde] verweten kan worden van slecht levensgedrag te zijn. Wat betreft de veroordeling van [gemachtigde] in verband met de exploitatie van een hennepkwekerij in 2008 en het rijden onder invloed in 2009 heeft de rechtbank van belang geacht dat de burgemeester zich op het standpunt heeft gesteld dat aan die veroordelingen niet veel zelfstandige betekenis kan worden toegekend. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat niet uit te sluiten is dat het criterium slecht levensgedrag in strijd is met artikel 10, tweede lid, van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: Dienstenrichtlijn). Omdat dit criterium niet nader is omschreven, is het voor een dienstverrichter niet goed mogelijk om zich vooraf op de hoogte te stellen van de wijze waarop dit criterium wordt ingevuld, aldus de rechtbank. Tot slot heeft de rechtbank geen aanleiding gezien om het verzoek van Wow Sensation om de burgemeester te veroordelen in de daadwerkelijk gemaakte proceskosten toe te wijzen. Volgens de rechtbank is er in dit geval geen sprake van een uitzonderlijk en schrijnend geval waarbij strikte toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht (hierna: Bpb) evident onrechtvaardig zou zijn.

#### **Hoger beroepen**

3. De burgemeester betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat Wow Sensation zich schuldig heeft gemaakt aan valsheid in geschrifte. [gemachtigde] heeft het vragenformulier bewust onjuist ingevuld. Wow Sensation heeft geen aannemelijke verklaring gegeven voor het onjuiste antwoord op vraag 7b. Omdat zij die vraag onjuist heeft beantwoord en zij dit ook wist, is van verontschuldigheid voor het onjuiste antwoord geen sprake. Ook vraag 7a is onjuist beantwoord. Het werkelijke bedrag aan financiering met eigen vermogen is aanzienlijk hoger dan het opgegeven bedrag. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat zijn beroep op de uitspraak van de Afdeling van 6 februari 2019 niet opgaat. Een weigering op grond van artikel 3, zesde lid, van de Wet bibob kan ook alleen grond zijn op informatie die door de aanvrager is verstrekt. Anders dan waarvan de rechtbank is uitgegaan heeft Wow Sensation ook geen volledige inzage gegeven in haar boekhouding. Volgens de burgemeester is de weigering van de vergunning gerechtvaardigd, omdat het onderzoek naar de financiering van de club daardoor wordt gehinderd. Dit

klemt temeer omdat in een garage van [gemachtigde] een hennepkwekerij is aangetroffen en zo een risico bestaat op het witwassen van geld.

Daarnaast betoogt de burgemeester dat de rechtbank hem ten onrechte niet is gevolgd in zijn standpunt dat [gemachtigde] in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Hij heeft zich schuldig gemaakt aan valsheid in geschrifte en was betrokken bij de exploitatie van een hennepkwekerij. Verder is aan zijn overtredingen van 2017 en 2018 onvoldoende betekenis toegekend, omdat die verband houden met de exploitatie van een horecaonderneming en blijken geven van onverantwoord ondernemerschap. De veroordelingen uit 2008 en 2009 passen in het patroon dat [gemachtigde] regels overtreedt. Ook heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat het niet uitgesloten is dat het criterium in enig opzicht van slecht levensgedrag in strijd is met artikel 10, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn. Dat dit criterium niet nader is omschreven en van geval tot geval moet worden beoordeeld of daaraan is voldaan, maakt het nog niet willekeurig, aldus de burgemeester.

3.1. Wow Sensation betoogt dat de rechtbank de burgemeester ten onrechte niet heeft veroordeeld tot vergoeding in de werkelijk gemaakte proceskosten. Daartoe voert zij aan dat er bijzondere omstandigheden zijn, als bedoeld in artikel 2, derde lid, van het Bpb, die een afwijking van het forfaitaire vergoedingsstelsel rechtvaardigen. De burgemeester kan verweten worden de vergunning te hebben geweigerd, terwijl duidelijk is dat die weigering in een rechtszitting geen stand zal houden, aldus Wow Sensation.

#### **Ontvankelijkheid hoger beroep burgemeester**

4. Wow Sensation betoogt dat het hoger beroep van de burgemeester niet-ontvankelijk is, omdat dit niet rechtsgeeldig is ingesteld. Daartoe voert zij aan dat mr. S.H.J. Kuijper, die werkzaam is bij gemeente, niet gemachtigd was om namens de burgemeester hoger beroep in te stellen.

4.1. Uit het hogerberoepschrift blijkt dat het hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak namens de burgemeester door Kuijper is ingesteld. Bij brief van 25 mei 2020 heeft de burgemeester gereageerd op het betoog dat het hoger beroep niet rechtsgeeldig is ingesteld. In die brief staat dat de burgemeester op 17 januari 2020 na intern overleg heeft besloten om hoger beroep in te stellen en dat hij Kuijper daartoe mondeling heeft gemachtigd. Die brief kan ook aangemerkt worden als een bevestiging van het besluit van 17 januari 2020, aldus de burgemeester. Gelet op wat hiervoor staat, is er geen grond voor het oordeel dat het hoger beroep niet rechtsgeeldig is ingesteld.

Het betoog faalt.

#### **Is er een redelijk vermoeden voor valsheid in geschrifte?**

5. Uit de memorie van toelichting behorende bij de Wet bibob, in het bijzonder *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 883, nr. 3, blz. 2 en 61, blijkt dat de wetgever met het invoeren van de Wet bibob vooral heeft beoogd het openbaar bestuur een instrument in handen te geven om zich te beschermen tegen het risico dat door bijvoorbeeld het

verlenen van een vergunning ongewild direct of indirect criminele activiteiten mogelijk worden gemaakt. De feiten en omstandigheden die redelijkerwijs doen vermoeden dat een strafbaar feit is gepleegd dienen in dit licht te worden beoordeeld.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat er feiten en omstandigheden zijn die redelijkerwijs doen vermoeden dat [gemachtigde] bij het invullen van het Bibob-vragenformulier ter verkrijging van de exploitatievergunning valsheid in geschrifte heeft gepleegd. De burgemeester heeft zijn standpunt dat vraag 7b van het formulier (luidende of de onderneming wordt gefinancierd met vreemd vermogen) onjuist is beantwoord met "nee", gebaseerd op informatie op de website van de Belastingdienst. De betreffende informatie heeft echter betrekking op de fiscale gevolgen van het door een directeur-groootaandeelhouder lenen van zijn vennootschap. Het gaat niet, zoals in deze zaak, om de kwalificatie van het vermogen als vreemd of eigen in geval van het lenen door een directeur-groootaandeelhouder aan zijn vennootschap. Op de zitting heeft de burgemeester dit ook erkend. Verder wordt in de brief van het administratiekantoor van [gemachtigde] van 31 augustus 2019 uiteengezet waarom de schulden van Wow Sensation aan hem in de vorm van een rekeningcourant-verhouding niet als vreemd, maar als eigen vermogen moeten worden gekwalificeerd. De burgemeester is daar niet op ingegaan. Het standpunt van de burgemeester dat het om vreemd vermogen gaat is daarom onvoldoende gemotiveerd. Bij vraag 7a van het formulier of de onderneming met eigen vermogen wordt gefinancierd heeft [gemachtigde] een bedrag van € 42.500,- vermeld. Volgens de burgemeester is dit onjuist, omdat het een lening is aan Wow Sensation en het dus vreemd vermogen is. Omdat dit bedrag, dat ook uit een overgelegde akte van lening blijkt, niet is verzwegen, maar daaraan alleen een kwalificatie is gegeven waarmee de burgemeester zich niet kan verenigen, valt zonder nadere motivering niet in te zien waarom ook daarop het vermoeden kan worden gebaseerd dat [gemachtigde] valsheid in geschrifte heeft gepleegd. Verder is weliswaar een bedrag van € 10.000,- als lening niet opgegeven als eigen of vreemd vermogen, maar ook dit geeft, nu van het bestaan van de lening wel uit andere door Wow Sensation ingediende stukken blijkt, op zichzelf bezien nog geen grond voor dat vermoeden. Verder kan het beroep van de burgemeester op de uitspraak van de Afdeling van 6 februari 2019 hem niet baten. In die uitspraak ging het om een zaak waarin de aanvrager een vraag op het Bibob-vragenformulier naar het strafrechtelijk en bestuursrechtelijk verleden onjuist had beantwoord. Het verwerende bestuursorgaan was die onjuistheid gebleken na het raadplegen van externe registers. Anders dan in de zaak die in deze procedure ter beoordeling voorligt, was het in die zaak evident dat die vraag onjuist was beantwoord en was er dus een feit dat redelijkerwijs kon doen vermoeden dat valsheid in geschrifte was gepleegd. Hoewel de burgemeester terecht stelt dat een weigering op grond van artikel 3, zesde lid, van de Wet bibob ook alleen kan worden gebaseerd op informatie die door de aanvrager wordt verstrekt, kan de vraag

of Wow Sensation volledige inzage heeft gegeven in haar financiële stukken in het midden blijven, nu de burgemeester op grond van de verstrekte gegevens niet voldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat er sprake is van omstandigheden die redelijkerwijs doen vermoeden dat [gemachtigde] bij het invullen van het Bibob-vragenformulier valsheid in geschrifte heeft gepleegd.

Het betoog faalt.

***Verdraagt het vereiste "in enig opzicht van slecht levensgedrag" zich met artikel 10, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn?***

6. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1262) is de exploitatie van een horecabedrijf het verrichten van een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. Op vergunningstelsels die de uitoefening van dergelijke dienstenactiviteiten reguleren heeft artikel 10 van de Dienstenrichtlijn betrekking. Op grond van artikel 10, eerste lid, moet een vergunningstelsel gebaseerd zijn op criteria die beletten dat de bevoegde instantie haar beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefent. Op grond van het tweede lid van dit artikel, onder d, e, en f, zijn deze criteria duidelijk en ondubbelzinnig, objectief en vooraf openbaar bekend gemaakt. Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn verzet zich dus in beginsel niet tegen een vergunningsvoorwaarde bij de toepassing waarvan het bevoegd gezag beoordelingsruimte toekomt. Wel vereist het Unierecht in zo'n geval dat vooraf duidelijk is onder welke omstandigheden aan die vergunningsvoorwaarde is voldaan (zie punt 58 uit het arrest van het Hof van 8 mei 2013, ECLI:EU:C:2013:288, Libert). De Dienstenrichtlijn en de rechtspraak van het Hof van Justitie staan er niet aan in de weg dat die specificatie plaatsvindt op bestuurlijk niveau, zoals bijvoorbeeld in een beleidsregel of blijkens een vaste bestuurspraktijk.

6.1. Uit artikel 2:28, tweede lid, onder b, van de APV volgt dat de burgemeester de exploitatievergunning weigert als de exploitant in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Bij de invulling van dit vereiste komt de burgemeester beoordelingsruimte toe. Wanneer aan een aanvrager wordt tegengeworpen dat hij in enig opzicht van slecht levensgedrag is, moet dit per geval door de burgemeester worden onderbouwd en zal van geval tot geval verschillen welke feiten en/of omstandigheden aanleiding geven tot tegenwerping van het levensgedrag van de aanvrager (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4258). Zoals overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2488, betekent het feit dat de burgemeester beoordelingsruimte heeft niet dat reeds daarom moet worden gevreesd voor een willekeurige bevoegdheidsuitoefening, die in strijd is met artikel 10, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn. Dat is pas het geval indien van die beoordelingsruimte op inconsistente, niet inzichtelijke, niet met de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid strokende wijze gebruik wordt gemaakt.

6.2. Het vereiste dat de aanvrager niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is, strekt ertoe het belang van de

veiligheid, de openbare orde en het woon- en leefklimaat in de omgeving van het horecabedrijf te waarborgen. In de terminologie ligt besloten dat het om eerder getoond gedrag gaat dat in het licht van deze motieven niet past bij de verantwoordelijkheid die op een exploitant/leidinggevende van een horeca-bedrijf rust. Voor de beoordeling of in een concreet geval de aanvrager aan dit vereiste voldoet, hanteert de burgemeester een vaste gedragslijn, die inhoudt dat indien zich in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het nemen van een besluit op de aanvraag geen feiten hebben voorgedaan die te maken hebben met het levensgedrag van een exploitant, de vergunning in beginsel kan worden verleend. Pas als zich in die periode wel voorvallen hebben voorgedaan kijkt de burgemeester ook naar de voorvallen in het verdere verleden om te bezien of er een bepaald gedragspatroon valt te ontwaren. Op grond van vaste rechtspraak worden geen beperkingen gesteld aan de feiten of omstandigheden die bij de beoordeling of de exploitant of leidinggevende in enig opzicht van slecht levensgedrag is mogen worden betrokken. Ook hoeft de burgemeester bij die beoordeling niet uitsluitend feiten en omstandigheden te betrekken die hebben plaatsgevonden bij de exploitatie van of binnen een inrichting.

6.3. Omdat de voorwaarde over het levensgedrag niet nader is toegelicht door de regelgever in de toelichting bij artikel 2:28 van de APV en de burgemeester geen verdergaande uitwerking aan de door hem toe te passen voorwaarde heeft gegeven dan de vaste gedragslijn over de terugkijkperiode, is de Afdeling van oordeel dat gelet op het bepaalde in artikel 10 van de Dienstenrichtlijn en de rechtszekerheid uitsluitend die gedragingen onder de voorwaarde vallen waarvan het voor een ieder evident is dat met dergelijke gedragingen niet is voldaan aan het vereiste dat de betrokkene niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is. In dit geval is van belang dat de burgemeester aanneemelijk heeft mogen achten dat [gemachtigde] betrokken was bij een strafbaar feit op grond van de Opiumwet, te weten het exploiteren van een hennepkwekerij. Gezien de aard en ernst van dat feit moet het ook voor [gemachtigde] aanstonds duidelijk zijn geweest dat dit een activiteit betreft die de vrees rechtvaardigt dat de belangen die gediend worden met de voorwaarde over het levensgedrag van de exploitant/leidinggevende van het horeca-bedrijf in het geding zijn. De burgemeester heeft zijn betrokkenheid bij de exploitatie van een hennepkwekerij aan de hand van een politierapportage van 14 mei 2019 gemotiveerd. In die rapportage staat dat in januari 2018 een hennepkwekerij met 210 hennepplanten is aangetroffen in een garagebox die in eigendom is van [gemachtigde]. De politie heeft vastgesteld dat ten minste één keer een oogst heeft plaatsgevonden en dat het financiële voordeel daarvan € 22.287,64 bedraagt. De politie heeft een buurtonderzoek gedaan bij nabijgelegen woningen waar vanuit direct zicht is op de garagebox. Daaruit is naar voren gekomen dat er dagelijks een oudere man met een jongen, die werd omschreven als zijn zoon, langskwam. Die man zou (evenals [gemachtigde]) rond de 70 jaar oud zijn en in een grijze Mazda 323 rijden of in een witte bus. Uit nader onderzoek is gebleken dat deze auto op

naam stond van [gemachtigde], aldus de politierapportage. Verder stelt de burgemeester dat [gemachtigde] in de strafzaak over de hennepkwekerij als enige verdachte in beeld is gekomen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft Wow Sensation het tegendeel niet aannemelijk gemaakt. De stelling dat de garagebox was verhuurd aan een derde en dat [gemachtigde] niet op de hoogte was van de hennepkwekerij, is daartoe onvoldoende. Dat [gemachtigde], zoals hij stelt, een aantal garageboxen heeft en dat hij daar langskomt wegens het houden van duiven, verklaart niet dat omwonenden hebben waargenomen dat hij dagelijks ook bij de garagebox met de hennepkwekerij langskwam. Uit het voorgaande volgt dat de Afdeling in dit geval geen grond ziet voor het oordeel dat de toepassing van het vereiste dat de aanvrager niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is, zich niet verdraagt met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn.

Het betoog slaagt.

6.4. Het hoger beroep van de burgemeester is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, behalve voor zover in de beslissing is vastgesteld dat de burgemeester een dwangsom heeft verbeurd van € 1.950,- en dit in de plaats is gesteld van het niet genomen dwangsombesluit. Gelet hierop behoeft het betoog van Wow Sensation dat de rechtbank de burgemeester ten onrechte niet heeft veroordeeld tot vergoeding in de werkelijk gemaakte proceskosten, geen bespreking. Het hoger beroep van Wow Sensation is ongegrond. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 28 oktober 2019 alsnog ongegrond verklaren.

Op 7 februari 2020 heeft de burgemeester zijn besluit om de exploitatievergunning te weigeren, zij het deels met wijziging van gronden, gehandhaafd. Het besluit van 7 februari 2020 is genomen ter uitvoering van de aangevallen uitspraak. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. Omdat de grondslag aan het besluit van 7 februari 2020 komt te ontvallen door de vernietiging van de aangevallen uitspraak dient dat besluit te worden vernietigd.

#### **Proceskosten**

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van de burgemeester van Uithoorn gegrond;
- II. verklaart het hoger beroep van Wow Sensation B.V. ongegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 11 december 2019 in zaak nr. 19/5686, behalve voor zover in de beslissing is vastgesteld dat de burgemeester een dwangsom heeft verbeurd van € 1.950,- en dit in de plaats is gesteld van het niet genomen dwangsombesluit;

- IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;
- V. vernietigt het besluit van de burgemeester van Uithoorn van 7 februari 2020, kenmerk 2020-013410.

### Noot

1. Deze uitspraak draait om het besluit van de burgemeester van Uithoorn tot weigering van een (nieuwe) exploitatievergunning aan Wow Sensation voor de exploitatie van Club The Sense. Reden voor de afwijzing is dat de gemachtigde (tevens enig aandeelhouder en bestuurder) van Wow Sensation bij het invullen van de aanvraag valsheid in geschrifte zou hebben gepleegd. Bij beslissing op bezwaar heeft de burgemeester daaraan toegevoegd dat de gemachtigde van Wow Sensation van slecht levensgedrag zou zijn. Een en ander levert op grond van artikel 3, zesde lid, Wet Bibob respectievelijk artikel 2:28, tweede lid onder b, van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Uithoorn (hierna: de 'APV') een weigeringsgrond op.

2. De rechtbank heeft de beslissing op bezwaar niet rechtmatig geacht. De burgemeester had volgens de rechtbank onvoldoende onderbouwd dat er redelijkerwijs een vermoeden van valsheid in geschrifte bestond. Daarnaast had de burgemeester zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat de gemachtigde van slecht levensgedrag was. Niet alleen waren de aangedragen feiten hiervoor niet geschikt of onvoldoende, volgens de rechtbank kon niet worden uitgesloten dat het criterium van slecht levensgedrag in strijd is met artikel 10, tweede lid van de Dienstenrichtlijn. Zowel de burgemeester als Wow Sensation hebben hoger beroep ingesteld.

### *Vermoeden van een strafbaar feit*

3. De Afdeling gaat eerst in op de vraag of de vergunning mocht worden geweigerd op grond van artikel 3, zesde lid, Wet Bibob. Deze bepaling houdt in dat de burgemeester een vergunning kan weigeren (of intrekken) indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging of behoud van de aangevraagde (of verleende) beschikking een strafbaar feit is gepleegd.

4. Volgens de Afdeling heeft de burgemeester inderdaad onvoldoende onderbouwd dat er feiten of omstandigheden zijn die redelijkerwijs doen vermoeden dat er valsheid in geschrifte gepleegd is. Dat de gemachtigde een lening aan Wow Sensation niet als vreemd vermogen maar als eigen vermogen had gekwalificeerd, is hiervoor onvoldoende. Mede gelet op een toelichting van het administratiekantoor van gemachtigde heeft de burgemeester onvoldoende gemotiveerd waarom het zou gaan om vreemd vermogen. Aangezien de lening wel is opgegeven, is het zonder nadere motivering onvoldoende dat daaraan een kwalificatie is gegeven waar de burgemeester het niet mee eens is. Hetzelfde geldt voor een lening die niet is opgegeven als eigen of vreemd vermogen, aangezien het bestaan van die lening wel blijkt uit andere stukken die bij de aanvraag zijn ingediend. Er is dus geen sprake van een geval als aan de orde was in de uitspraak van de Afdeling van 6 februari

2019 (ECLI:NL:RVS:2019:350, AB 2019/385, m.nt. A. Tolleenaar), waarbij de onjuistheid van een antwoord bleek na het raadplegen van externe registers en het evident was dat de vraag onjuist was beantwoord.

5. De Afdeling erkent tot slot dat een weigering op grond van artikel 3, zesde lid van de Wet Bibob weliswaar ook alleen kan worden gebaseerd op informatie die door de aanvrager wordt verstrekt. Echter, de vraag of Wow Sensation volledige inzage heeft gegeven in haar financiële stukken kan in het midden blijven aangezien de burgemeester op grond van de verstrekte gegevens niet voldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat er sprake is van feiten of omstandigheden die redelijkerwijs doen vermoeden dat sprake is van valsheid in geschrifte.

### *Slecht levensgedrag*

6. De Afdeling komt vervolgens toe aan de toets van de voorwaarde inzake slecht levensgedrag aan artikel 10, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn. Deze toets stond ook centraal in een uitspraak van de Afdeling van 18 december 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:4258, BR 2020/18, m.nt. S. Elbertsen). De Afdeling kwam destijds tot de conclusie dat de voorwaarde zoals opgenomen in de APV 2012 van Rotterdam niet in strijd was met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn omdat duidelijk en objectief genoeg was wanneer deze voorwaarde werd tegengeworpen. In de Horecanota Rotterdam 2012-2016 en de Horecanota 2017-2021 was slecht levensgedrag namelijk gekoppeld aan de betrokkenheid bij strafbare feiten. Dat verder geen concretiserende regels waren gesteld, maakte dit niet anders.

7. De onderhavige uitspraak biedt meer inzicht in de wijze waarop de Afdeling de voorwaarden toetst aan artikel 10 van de Dienstenrichtlijn. De uitspraak kan bovendien worden beschouwd in samenhang met twee andere uitspraken van de Afdeling van 9 september 2020 die draaien om een voorwaarde inzake het levensgedrag van de aanvrager uit de APV 2008 van Amsterdam (ECLI:NL:RVS:2020:2169 en ECLI:NL:RVS:2020:2168).

8. De Afdeling gaat allereerst concreet in op de strekking van artikel 10 van de Dienstenrichtlijn. De Afdeling overweegt dat deze bepaling zich in beginsel niet verzet tegen een vergunningsvoorwaarde waarbij beoordelingsruimte toekomt aan het bestuursorgaan, maar dat het Unierecht in dat geval wel vereist dat vooraf duidelijk is onder welke omstandigheden aan die vergunningsvoorwaarde is voldaan. De Dienstenrichtlijn en rechtspraak van de Unierechter verzetten zich er volgens de Afdeling niet tegen dat de specificatie van de voorwaarde plaatsvindt op bestuurlijk niveau, zoals in een beleidsregel of een vaste bestuurspraktijk.

9. Vervolgens herhaalt de Afdeling enkele overwegingen uit de uitspraak van 18 december 2019, namelijk dat de burgemeester per geval moet onderbouwen wanneer het levensgedrag wordt tegengeworpen en dat het van geval tot geval zal verschillen welke feiten en omstandigheden hier aanleiding toe geven. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 9 juli 2014 in de *Trijber*-kwestie (ECLI:NL:RVS:2014:2488) herhaalt de Afdeling ook dat het

enkele feit dat de burgemeester beoordelingsruimte heeft, op zichzelf niet betekent dat moet worden gevreesd voor een willekeurige bevoegdheidsuitoefening. Dat is pas het geval als van die beoordelingsruimte op inconsistente, niet inzichtelijke, niet met de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid strokende wijze gebruik wordt gemaakt.

10. Dan komt de Afdeling toe aan de vraag of de voorwaarde in de APV van Uithoorn voldoende duidelijk, objectief en ondubbelzinnig is. Dat blijkt niet (helemaal) het geval te zijn. De Afdeling wijst op de vaste gedragslijn van de burgemeester ten aanzien van de 'terugkijkperiode' waarover gedragingen worden meegenomen, maar constateert vervolgens dat de voorwaarde niet nader is toegelicht door de regelgever en dat ook de burgemeester hiervan geen verdergaande uitwerking heeft gegeven. De Afdeling verbindt daar de conclusie aan dat gelet op artikel 10 van de Dienstenrichtlijn en de rechtszekerheid uitsluitend die gedragingen onder de voorwaarde vallen waarvan het voor eenieder evident is dat met dergelijke gedragingen niet is voldaan aan het vereiste dat de betrokkene niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is. In dit geval was daarvan sprake, omdat de burgemeester voldoende had gemotiveerd dat de gemachtigde betrokken is geweest bij de exploitatie van een hennepkwekerij. Volgens de Afdeling bestaat er dan ook geen grond voor het oordeel dat de toepassing van het vereiste dat een aanvrager niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is, zich niet verdraagt met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn.

#### **Conclusies voor de praktijk**

11. De drie uitspraken van de Afdeling van 9 september 2020 scheppen meer duidelijkheid over de wijze waarop de Afdeling voorwaarden inzake slecht levensgedrag toetst aan artikel 10, tweede lid van de Dienstenrichtlijn. Zo expliciteert de Afdeling dat het Unierecht vereist dat op voorhand duidelijk moet zijn onder welke omstandigheden aan een vergunningsvoorwaarde is voldaan. De Dienstenrichtlijn en de rechtspraak van de Unierechter staan er volgens de Afdeling niet aan in de weg dat die specificatie plaatsvindt op bestuurlijk niveau, zoals in een beleidsregel of blijkens vaste bestuurspraktijk.

12. Uit de onderhavige uitspraak blijkt bovendien wat de consequentie kan zijn van het ontbreken van een verdere specificatie van deze voorwaarde. In plaats van te concluderen dat de voorwaarde dan in strijd is met artikel 10, tweede lid van de Dienstenrichtlijn, beperkt de Afdeling het toepassingsbereik ervan. De Afdeling oordeelt namelijk dat het levensgedrag in dat geval alleen mag worden aangenomen op grond van gedragingen waarvan het voor eenieder evident is dat daarmee niet is voldaan aan het vereiste dat de aanvrager niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn. Dit is een aanzienlijke beperking, nu op grond van vaste rechtspraak als uitgangspunt geldt dat geen beperkingen zijn gesteld aan de feiten of omstandigheden die bij de beoordeling inzake slecht levensgedrag mogen worden betrokken.

13. Het lijkt voor bestuursorganen dus raadzaam om voorwaarden inzake slecht levensgedrag nader te

specificeren, waarbij een vaste gedragslijn over de terugkijkperiode op zichzelf onvoldoende is. De Afdeling lijkt de lat qua specificatie overigens niet erg hoog te leggen. Zo was voldoende dat slecht levensgedrag in de Horecanota's van Rotterdam was gekoppeld aan betrokkenheid bij strafbare feiten, zonder dat hier nadere concretiserende regels waren gesteld. In de twee andere uitspraken van 9 september 2020 refereert de Afdeling nog naar de APV Rotterdam 2012 en stelt zij dat "uit beleidsnota's en de bestuurspraktijk blijkt wanneer aan die voorwaarde is voldaan". Dit lijkt een vrij welwillende uitleg van die beleidsstukken te zijn, aangezien in de Horecanota 2017-2021 slechts bij wijze van voorbeeld wordt gewezen op betrokkenheid bij georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.

14. Ook ten aanzien van de voorwaarde inzake het levensgedrag in de APV van Amsterdam acht de Afdeling voldoende dat het levensgedrag door middel van voorbeelden is gekoppeld aan strafbare feiten van bepaalde aard en ernst. Hierbij gaat het overigens wel om een ietwat uitvoeriger toelichting dan in de Horecanota's van Rotterdam. Toch zal ook deze toelichting voor de aanvrager alleen nuttig zijn als ook in de praktijk enkel gedragingen bij de beoordeling worden betrokken die qua aard en ernst duidelijk binnen dezelfde categorie vallen. Indien toch ook andersoortige gedragingen worden meegewogen, zal dit afbreuk doen aan de voorspelbaarheid van de toepassing voor de aanvrager.

15. Een vraag die dan resteert is wat de consequentie is wanneer slecht levensgedrag wordt aangenomen op basis van andersoortige gedragingen of, bij het ontbreken van een specificatie, op basis van niet-evidente gedragingen. Is de voorwaarde dan alsnog in strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn, of alleen het voorliggende besluit? Nu de formulering van artikel 10 van de Dienstenrichtlijn gericht is op de voorwaarde zelf, lijkt het eerste meer voor de hand te liggen. Het is echter de vraag of de Afdeling die conclusie ook zal trekken. De Afdeling oordeelt in deze uitspraak namelijk dat 'de toepassing van het vereiste' zich verdraagt met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn. Ook herhaalt de Afdeling haar oordeel in de *Trijber*-zaak dat het feit dat een bestuursorgaan beoordelingsruimte heeft op zichzelf niet in strijd is met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn, maar dat pas sprake van is als daarvan op verkeerde wijze 'gebruik wordt gemaakt'.

16. Ook is de vraag wat de uitspraken van 9 september 2020 betekenen voor de voorwaarde inzake slecht levensgedrag in artikel 8, eerste lid onder c, van de Dranken Horecawet. Meer concreet is de vraag of het zich met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn zou verdragen dat de burgemeesters deze norm in hun beleid of gedragslijnen specificeren. Dit zou kunnen leiden tot een lappendeken aan bestuurspraktijken. De Unierechter oordeelde in het *Hartlauer*-arrest (HvJEU 10 maart 2009, C-169/07) dat de beoordelingsbevoegdheid van de nationale instanties niet voldoende was begrensd, omdat zij bij de toepassing van de voorwaarde verschillende criteria hanteerden. Gelet hierop lijkt het vanuit het oogpunt van duidelijkheid, objectiviteit en ondubbelzinnigheid wenselijk dat de nationale wetgever

deze voorwaarde uit de DHW nader specificceert. Die kaders zouden vervolgens ook door decentrale overheden als uitgangspunt kunnen worden genomen.

M. Buitenhuis & S. Elbertsen

## Bestuursrechtelijke schadevergoeding BR 2020/95

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 12 augustus 2020, nr. 201905220/1/A2  
(Mrs. B.J. van Ettehoven, F.C.M.A. Michiels en G.T.J.M. Jurgens)  
m.nt. I.P.A. van Heijst<sup>1</sup>

(Art. 6.1 Wro)

Module Ruimtelijke ordening 2020/8399  
Module Ruimtelijke ordening 2020/8408  
ECLI:NL:RVS:2020:1933

### Planschade. Ruimtelijk relevante gevolgen en causaal verband

*Bij een planvergelijking zijn slechts de ruimtelijke gevolgen van het oude en het nieuwe planologische regime relevant. Voor het toekennen van een tegemoetkoming in planschade is een rechtstreeks oorzakelijk verband tussen de schade en het nieuwe planologische regime vereist.*

*In dit geval wordt niet voldaan aan de in de jurisprudentie van de Afdeling gestelde eis dat tussen de gestelde schade en de planologische wijziging een rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat. Het college heeft – alleen al hierom – geen aanleiding hoeven te zien voor toekenning van de aangevraagde tegemoetkoming in de schade. Overigens heeft de rechtbank terecht overwogen dat de gestelde afname van de vraag van de eigenaren van recreatiewoningen en de huurders van deze woningen naar de door aanvrager geleverde diensten geen ruimtelijk gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan is. Die afname is niet te herleiden tot een van de in het planschaderecht relevante schadefactoren, zoals een aantasting van de privacy of een toename van de overlast, en heeft daarom geen betekenis in de vergelijking met het oude planologisch regime en in de schadetaxatie. De rechtbank heeft terecht overwogen dat aanvrager als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan niet in een nadeliger planologische situatie is komen te verkeren.*

<sup>1</sup> Mr. I.P.A. van Heijst is advocaat bij 't Regthuys te Rozendaal, Gld. Hij treedt daarnaast regelmatig op als voorzitter van schadecommissies in planschade- en nadeelcompensatiezaken, als rechtbankdeskundige in onteigeningsprocedures en als arbiter of bindend adviseur in vastgoed- en aansprakelijkheidskwesties.

Uitspraak op het hoger beroep van:

De Vlietlanden B.V. en [appellante A], beide gevestigd te Wervershoof, en [appellant B], wonend te Wervershoof, tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 24 mei 2019 in zaken nrs. 18/814, 18/815 en 18/816 in het geding tussen:

De Vlietlanden, [appellante A] en [appellant B]  
en  
het college van burgemeester en wethouders van Medemblik.

### Procesverloop

Bij besluiten van 13 april 2017 heeft het college aanvragen van De Vlietlanden, [appellante A] en [appellant B] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellant B]) om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Bij besluiten van 22 januari 2018 heeft het college de door [appellant B] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 mei 2019 heeft de rechtbank de door [appellant B] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant B] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Vereniging van Eigenaren Vlietbelangen [en zeven anderen] (hierna: de vereniging en anderen) hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[belanghebbende] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 juni 2020, waar [appellant B], vertegenwoordigd door mr. R.C.V. Mans en mr. T. Barkhuysen, beiden advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.M. Schaper, zijn verschenen. Voorts zijn de vereniging en anderen, vertegenwoordigd door mr. J.J. de Boer, advocaat te Hoorn, en Van Althuis, vertegenwoordigd door mr. L.A. Sluiter, als derde-belanghebbenden gehoord.

### Overwegingen

1. Het geschil tussen partijen gaat over de afwijzing van een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade. Uit artikel 6.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) volgt dat planschade bestaat uit een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak als gevolg van een in het tweede lid vermelde oorzaak.

#### *achtergrond van het geschil*

2. [appellant B] is exploitant van bungalowpark De Vlietlanden aan de Droge Wijmershof 5 te Wervershoof (hierna: het bungalowpark). Op het bungalowpark staan 275 recreatiewoningen en bevinden zich daarnaast algemene voorzieningen, zoals een receptiegebouw. [appellant B] is eigenaar van het openbaar gebied van het bungalowpark en het receptiegebouw. Hij heeft het merendeel van de