

Ik vind het moeilijk om het daar oneens mee te zijn.

8. Feit is echter wel: het zijn twee juridisch te onderscheiden personen die beiden een eigen verantwoordelijkheid hebben en in juridische zin zelfstandig kunnen handelen. De natuurlijk persoon kan ervoor kiezen niets te doen, terwijl de rechtspersoon (bijvoorbeeld via een werknemer) wel iets gaat doen. Andersom kan het ook. In zoverre onderscheidt de DGA-ondernemer zich niet van andere bestuurders (die geen aandeel hebben in de rechtspersoon), die ook aangeschreven kunnen worden. Het is daarom ook aanvaardbaar dat ze allebei aangeschreven worden met een last onder dwangsom voor dezelfde overtreding.

9. Als je tot de conclusie komt dat het verschillende personen zijn, met hun eigen verantwoordelijkheid, en dat zij daarom beiden los van elkaar aangeschreven kunnen worden met een last onder dwangsom, dan is het gek als je dan niet ook de dwangsom bij beiden kan invorderen. Wat voor prikkel gaat er uit van een dwangsom waarvan bij voorbaat vaststaat dat je die niet (geheel) kan invorderen? En wat heeft het opleggen van twee lasten onder dwangsom dan eigenlijk nog voor zin? Het enige dat ik kan verzinnen is dat je als overheid dan een keuzemogelijkheid hebt over bij wie je invordert. Dat is alleen niet heel waardevol. Ik kan je nu al op een blaadje geven dat (als je moet kiezen) het verstandig is om bij de natuurlijke persoon in te vorderen. De rechtspersoon behoort immers tot zijn vermogen, dus dat vermogen raak je daarmee feitelijk ook (zo nodig). Andersom is dat niet zo.

10. Ik zou dus zeggen: vanuit een juridisch/dogmatisch perspectief klopt deze uitspraak als een bus. Omdat ik nogal van de dogma's en de juridische werkelijkheid ben, spreekt het oordeel van de Afdeling mij dan ook aan.

11. Toch bekruipt mij bij dit soort situaties wel een gevoel dat het niet zonder meer redelijk is. In feite plukt de ondernemer hier de zure druiven van het scheiden van zijn privévermogen en ondernemingsvermogen. Bij een eenmanszaak zou je namelijk niet aan beiden een last kunnen opleggen, laat staan bij beiden invorderen. Ik weet niet of het onderscheid tussen de twee situaties materieel te rechtvaardigen is. Dat maakt ook dat ik gevoelig ben voor het argument van de rechtbank dat de dubbele invordering onredelijk is, omdat:

“het ingevorderde bedrag feitelijk uit dezelfde beurs betaald moet worden”.

12. Waar ik overigens totaal niet gevoelig voor ben (en de Afdeling kennelijk ook niet want er worden geen woorden aan vuilgemaakt), is het argument van de rechtbank dat het invorderen van twee dwangsommen zou betekenen dat de overtreder twee keer zou moeten betalen voor

het opheffen van de overtreding. De achtergrond van dat argument van de rechtbank is dat in dit geval de hoogte van de dwangsom door het bestuursorgaan was bepaald aan de hand van de kosten voor het opheffen van de overtreding. Dat zou volgens de rechtbank dus betekenen dat de overtreder dan tweemaal moet betalen voor het opheffen van de overtreding. Die conclusie lijkt mij onjuist. Vooropgesteld: het argument zou zonder meer valide zijn in het kader van het verhalen van de kosten van bestuursdwang. Dat is een soort schadevergoeding aan de overheid. Om die twee keer te moeten betalen, is niet redelijk omdat je dan inderdaad twee keer voor het opheffen van de overtreding betaalt. Een dwangsom daarentegen, is een ietwat arbitrair bepaalde prikkel. Het is geen schadevergoeding. Je kan weliswaar best een debat hebben over de vraag of die prikkel bij een dubbele invordering feitelijk twee keer zwaarder is dan nodig, maar het is niet zo dat je als overtreder twee keer betaalt voor het opheffen van de overtreding. Sterker nog: je betaalt geen enkele keer voor het opheffen van de overtreding. Dat wordt ook bewezen door het feit dat als je als overtreder niets doet, je twee keer de dwangsom moet betalen én nog niet eens van de overtreding af bent. Dat is een slechte deal zeg! Snel voldoen aan die last dus, zou ik zeggen.

13. Hoewel ik met beide resultaten had kunnen leven, is mijn eindconclusie dat het oordeel van de Afdeling klopt en dat van de rechtbank niet. Helemaal van harte is die conclusie dus niet, omdat de rechtbank gewoon een goed punt had dat dit misschien wel een beetje veel van het goede is. T.N. Sanders

AB 2022/202

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

6 april 2022, nr. 202102360/1/R1
(Mrs. E. Helder, B.P.M. van Ravels,
H.J.M. Baldinger)
m.nt. T. Groot

Art. 3.1 Wro; art. 3 Opiumwet

Omgevingsvergunning in de praktijk 2022/8648
Module Ruimtelijke Ordening 2022/8581
NJB 2022/991
ECLI:NL:RVS:2022:1001

Omgevingsvergunning voor oprichting gebouw voor coffeeshop. Opnemen gebruiksverbod coffeshop in bestemmingsplan is mogelijk.

In het op de locatie van de beoogde coffeeshop geldende bestemmingsplan "Amstel III Oost" is in artikel 15, tweede lid, onder b, van de regels een expliciete bepaling over verboden gebruik opgenomen. Het gebruik van gronden en gebouwen ten behoeve van een coffeeshop is onderdeel van algemene gebruiksregels, waarin vormen van gebruik worden opgesomd die in ieder geval niet zijn toegestaan op gronden met de bestemming "Gemengd". De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de vaste rechtspraak van de Afdeling dat de verkoop van softdrugs planologisch niet te reguleren is omdat deze verkoop in strijd is met de Opiumwet, niet ook als vanzelfsprekend van toepassing is op dit geval. Uit de jurisprudentie van de Afdeling, bijvoorbeeld de uitspraak van 21 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:A07946, de uitspraak van 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2082, en de uitspraak van 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1188, kan weliswaar worden afgeleid dat het niet mogelijk is om in een bestemmingsplan te bepalen waar een coffeeshop expliciet is toegestaan, maar dat betekent niet dat het niet mogelijk is om te bepalen waar een coffeeshop niet is toegestaan. Anders dan bijvoorbeeld het geval was in de tussenuitspraak van de Afdeling van 10 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX9710, wordt een coffeeshop in dit geval planologisch juist niet mogelijk gemaakt. In die zaak had de raad coffeshops immers positief bestemd en aldus planologisch mogelijk gemaakt. Dat werd door de Afdeling ongeoorloofd geacht, wegens strijd met de Opiumwet. In de einduitspraak is het bestemmingsplan vernietigd, voor zover in artikel 1 van de planregels is geregeld dat in de voorziene coffeshops verdoevende en/of hallucinerende stoffen mogen worden verkocht. De Afdeling is van oordeel dat in hoger beroep terecht wordt betoogd dat het in artikel 15, tweede lid, onder b, van de planregels opgenomen gebruiksverbod in overeenstemming is met artikel 3 van de Opiumwet en in zoverre is er geen aanleiding om het coffeeshopverbod onverbindend te achten.

Uitspraak op het hoger beroep van Certitudo Property XVIII B.V., Certitudo Property XXXII B.V., Certitudo Amsterdam City I B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V., allen te 's-Hertogenbosch, appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 1 maart 2021 in zaak nrs. 20/616 en 20/668 in het geding tussen onder meer:

1. Certitudo Property XVIII B.V.,
2. Certitudo Property XXXII B.V.,
3. Certitudo Amsterdam City I B.V.,
4. Certitudo Property XXXVII B.V.,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 24 december 2018 heeft het college een omgevingsvergunning verleend aan Best Friends Zuid Oost B.V. voor het oprichten van een gebouw ten behoeve van een coffeeshop op kavel 206a gelegen aan het kruispunt Holterbergweg met Herikerbergweg in Amsterdam.

Bij besluit van 19 december 2019 heeft het college de door Certitudo Property XVIII B.V., Certitudo Property XXXII B.V., Certitudo Amsterdam City I B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V. daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard en het besluit van 24 december 2018 in stand gelaten.

Bij uitspraak van 1 maart 2021 heeft de rechtbank, voor zover nu van belang, het door Certitudo Property XXXII B.V. tegen het besluit van 19 december 2019 ingestelde beroep ongegrond verklaard en de door Certitudo Amsterdam City I B.V., Certitudo Property XVIII B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V. tegen het besluit van 19 december 2019 ingestelde beroepen gegrond verklaard. De rechtbank heeft het besluit van 19 december 2019 vernietigd, voor zover het college daarbij de bezwaren van Certitudo Amsterdam City I B.V., Certitudo Property XVIII B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V. tegen het besluit van 19 december 2018 ongegrond heeft verklaard. Verder heeft de rechtbank de bezwaren van Certitudo Amsterdam City I B.V., Certitudo Property XVIII B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V. tegen het besluit van 24 december 2018 alsnog niet-ontvankelijk verklaard en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit van 19 december 2019. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben Certitudo Property XVIII B.V., Certitudo Property XXXII B.V., Certitudo Amsterdam City I B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V. hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 november 2021, waar Certitudo Property XVIII B.V., Certitudo Property XXXII B.V., Certitudo Amsterdam City I B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V., allen vertegenwoordigd door gemachtigde, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.A. van Marle en mr. M. Kappelhof, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Best Friends Zuid Oost B.V., vertegenwoordigd door mr. R.C.V. Mans, advocaat te Amsterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Best Friends Zuid Oost B.V. heeft op 19 september 2018 een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning om een gebouw op te richten ten behoeve van een coffeeshop op kavel 206a gelegen aan het kruispunt Holterbergweg met Herikerbergweg in Amsterdam. Bij besluit van 24 december 2018 heeft het college de door Best Friends Zuid Oost B.V. gewenste omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), verleend. Certitudo Property XVIII B.V., Certitudo Property XXXII B.V., Certitudo Amsterdam City I B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V. zijn eigenaren van gebouwen in de omgeving van de locatie van de voorziene coffeeshop en zijn tegen de komst van een coffeeshop. Zij vrezen onder meer dat de coffeeshop zal leiden tot criminaliteit, parkeer-, geur- en geluidoverlast. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college de omgevingsvergunning terecht heeft verleend. Certitudo Property XVIII B.V., Certitudo Property XXXII B.V., Certitudo Amsterdam City I B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V. zijn het daar niet mee eens en hebben hoger beroep ingesteld.

Wie zijn belanghebbenden bij het besluit van 24 december 2018?

2. Certitudo Property XXXII B.V. is eigenaar van het gebouw op de locatie Hettenheuvelweg 26 op ongeveer 75 meter afstand van de beoogde locatie voor de coffeeshop. Gelet op deze korte afstand en omdat er vanuit delen van het gebouw schuin zicht is op de locatie van de beoogde coffeeshop, heeft de rechtbank het aannemelijk geacht dat Certitudo Property XXXII B.V. gevolgen van enige betekenis zal ondervinden van de coffeeshop. Daarom heeft het college haar terecht als belanghebbende aangemerkt, aldus de rechtbank.

De gebouwen van Certitudo Amsterdam City I B.V. (Hettenheuvelweg 12–14), Certitudo Property XVIII B.V. (Hettenheuvelweg 16) en Certitudo Property XXXVII B.V. (Hessenbergweg 95) liggen allemaal op een afstand van meer dan 150 meter van de coffeeshop. Verder is vanuit deze gebouwen geen zicht op de locatie van de coffeeshop. Mede gelet op de grote afstand tot de coffeeshop heeft de rechtbank het niet aannemelijk geacht dat deze eigenaren ruimtelijke gevolgen van de coffeeshop zullen ondervinden. Naar het oordeel dat de rechtbank ontbreken gevolgen van enige betekenis voor deze eigenaren. Dit betekent volgens de rechtbank dat het college hen ten onrechte als belanghebbende bij het besluit van 24 december 2018 heeft aangemerkt en dat het college hun bezwaren ten onrechte ontvankelijk heeft geacht.

3. Certitudo Property XVIII B.V., Certitudo Property XXXII B.V., Certitudo Amsterdam City I B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V. betogen dat de rechtbank miskent dat Certitudo Amsterdam City I B.V., Certitudo Property XVIII B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V. belanghebbenden zijn bij het besluit van 24 december 2018. Zij wijzen op de ruimtelijke uitstraling van een coffeeshop en stellen dat er een relatie is tussen een coffeeshop en criminaliteit. In Amsterdam geldt er een afstandscriterium van 250 meter tussen een coffeeshop en scholen voor voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Deze afstand zou ook moeten gelden bij het antwoord op de vraag of iemand belanghebbende is. De gebouwen Hettenheuvelweg 12–14, Hettenheuvelweg 16 en Hessenbergweg 95 liggen binnen een straal van 250 meter, zodat Certitudo Amsterdam City I B.V., Certitudo Property XVIII B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V. een rechtstreeks bij het besluit van 24 december 2018 betrokken belang hebben.

3.1. In artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit – zoals een bestemmingsplan of een vergunning – toestaat, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' van de activiteit is een correctie op dit uitgangspunt. Zonder gevolgen van enige betekenis heeft iemand geen persoonlijk belang bij het besluit. Hij onderscheidt zich dan onvoldoende van anderen. Om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van iemand zijn, kijkt de Afdeling naar de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat. Zij bekijkt die factoren zo nodig in onderlinge samenhang. Ook de aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

3.2. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat Certitudo Amsterdam City I B.V., Certitudo Property XVIII B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V. geen belanghebbende zijn bij het besluit van 24 december 2018. De Afdeling acht niet aannemelijk dat zij als eigenaren van de gebouwen Hettenheuvelweg 12–14, Hettenheuvelweg 16 en Hessenbergweg 95 rechtstreeks feitelijke gevolgen

gen zullen ondervinden van de mogelijk gemaakte ruimtelijke ontwikkeling. De gebouwen liggen op een afstand van meer dan 150 meter van de locatie en er is niet gebleken dat er vanuit deze gebouwen zicht op is. Het afstandscriterium van 250 meter heeft geen betrekking op ruimtelijke gevolgen van een coffeeshop, maar heeft tot doel dat de zichtbaarheid van een coffeeshop voor scholieren in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs wordt verkleind. Daarnaast ziet de Afdeling in de stelling dat er een verband is tussen een coffeeshop en criminaliteit onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat Certitudo Amsterdam City I B.V., Certitudo Property XVIII B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V. rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervinden van het besluit van 24 december 2018.

Het betoog slaagt niet.

3.3. Voor zover het hoger beroep van Certitudo Property XXXII B.V. ziet op het oordeel van de rechtbank over de belanghebbendheid van Certitudo Amsterdam City I B.V., Certitudo Property XVIII B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V., is dit niet-ontvankelijk omdat Certitudo Property XXXII B.V. daarbij geen belanghebbende is. Dit omdat het niet om haar beroep gaat. Omdat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat Certitudo Amsterdam City I B.V., Certitudo Property XVIII B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V. geen belanghebbenden zijn, worden de hierna te beoordelen beroepsgronden alleen geacht te zijn ingediend door Certitudo Property XXXII B.V., waarbij het voor de inhoud overigens niet uitmaakt omdat het hogerberoepschrift door de vier vennootschappen samen is opgesteld.

Intrekking beroepsgronden

4. Certitudo Property XXXII B.V. heeft ter zitting haar beroepsgrond ingetrokken ten aanzien van het ontbreken van een verslag van de hoorzitting. Voorts heeft zij ter zitting verklaard schadevergoedingskwesties buiten deze procedure te laten.

Is de coffeeshop in strijd met het bestemmingsplan?

5. Op grond van het bestemmingsplan "Amstel III Oost" rust op de locatie van de beoogde coffeeshop de bestemming "Gemengd". Op grond van artikel 6.1 van de planregels zijn de voor "Gemengd" aangewezen gronden onder meer bestemd voor "horeca I". Het begrip "horeca I" is in artikel 1.27 van de planregels gedefinieerd als:

"Fastfood (waaronder begrepen automatiek, snackbar, loketverkoop, fastfoodrestaurant en naar de aard daarmee te vergelijken functies)."

Artikel 15 van de planregels luidt:

"1. In aanvulling op het bepaalde in artikel 2.1, lid 1 onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is het verboden gronden te laten gebruiken in strijd met de bestemming;

2. In aanvulling op het bepaalde in artikel 2.1, lid 1 onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt in elk geval begrepen het gebruik van gronden en bebouwing ten dienste van:

[...]

b. het gebruik van gronden en bebouwing ten behoeve van:

[...]

— coffeeshop;

[...]."

6. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat geen sprake is van strijd met het bestemmingsplan, omdat artikel 15, tweede lid, onder b, van de planregels onverbindend is. Volgens de rechtbank heeft het college er terecht op gewezen dat de verkoop van softdrugs volgens vaste jurisprudentie planologisch niet te reguleren is, omdat deze verkoop in strijd is met de Opiumwet. Certitudo Property XXXII B.V. heeft er volgens de rechtbank daarentegen terecht op gewezen dat deze jurisprudentie betrekking heeft op de situatie dat in een bestemmingsplan regels zijn gesteld voor het toestaan van coffeeshops, maar dat het bestemmingsplan in dit specifieke geval een expliciet verbod van coffeeshops bevat op gronden met de bestemming "Gemengd". De rechtbank is echter van oordeel dat deze jurisprudentie ook van toepassing is op dit geval. Uit deze jurisprudentie volgt volgens de rechtbank dat geen planologische regels mogen worden gesteld voor de verkoop van softdrugs. Dat is in dit bestemmingsplan wel gebeurd. Naar het oordeel van de rechtbank is artikel 15, tweede lid, onder b, van de planregels voor wat betreft het daarin vermelde coffeeshopverbod daarom onverbindend.

Dit betekent volgens de rechtbank dat het college bij de beoordeling of het gebruik van het gebouw in overeenstemming is met het planologisch toegestane gebruik, moet uitgaan van de legale functie van het pand. Dit geldt ook als de verkoop van softdrugs het hoofdaandeel van de exploitatie van de coffeeshop is, zoals hier het geval is. Ook dan moet uitsluitend worden gekeken naar de legale functie van het pand. De rechtbank wijst hierbij op de uitspraken van de Afdeling van 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1188, en 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3754.

De rechtbank heeft vastgesteld dat in de aanvraag om de omgevingsvergunning is vermeld dat het gebouw zal worden gebruikt voor "droge horeca". In het besluit van 19 december 2019 is

vermeld dat in het gebouw non-alcoholische dranken zullen worden verkocht en geschonken. Vergunninghouder heeft op de zitting van de rechtbank bevestigd dat in de coffeeshop alcoholvrije dranken, waaronder koffie, zullen worden verkocht en geschonken. Naar het oordeel van de rechtbank is dit aan te merken als gebruik voor "horeca I" dat op deze locatie is toegestaan. Het college heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat geen sprake is van strijd met het bestemmingsplan, aldus de rechtbank.

7. Certitudo Property XXXII B.V. betoogt dat de rechtbank miskent dat het beoogd gebruik van het gebouw als coffeeshop in strijd is met het bestemmingsplan. Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt weliswaar dat het expliciet toestaan van een coffeeshop in planregels niet is toegestaan, maar in artikel 15, tweede lid, onder b, van de planregels heeft de planwetgever een coffeeshop expliciet onder verboden gebruik geschaard. Volgens Certitudo Property XXXII B.V. is artikel 15, tweede lid, onder b, van de planregels daarom verbindend. Dat het niet mogelijk is om in een bestemmingsplan te bepalen waar een coffeeshop expliciet is toegestaan, betekent volgens haar niet dat het niet mogelijk is om te bepalen waar een coffeeshop expliciet is verboden. Aangezien het beoogd gebruik van het gebouw als coffeeshop expliciet in de planregels is verboden, had het college de omgevingsvergunning moeten weigeren of een belangenafweging moeten maken in het kader van een omgevingsvergunning voor met het bestemmingsplan afwijkend gebruik.

Certitudo Property XXXII B.V. betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het gebruik van het gebouw is aan te merken als "horeca I". Volgens haar is sprake van detailhandel, omdat de aanvraag ziet op een afhaalcoffeeshop. Dit betekent dat het gebruik van het gebouw in strijd is met het bestemmingsplan, omdat detailhandel ter plaatse niet is toegestaan.

7.1. In het op de locatie van de beoogde coffeeshop geldende bestemmingsplan "Amstel III Oost" is in artikel 15, tweede lid, onder b, van de regels een expliciete bepaling over verboden gebruik opgenomen. Het gebruik van gronden en gebouwen ten behoeve van een coffeeshop is onderdeel van algemene gebruiksregels, waarin vormen van gebruik worden opgesomd die in ieder geval niet zijn toegestaan op gronden met de bestemming "Gemengd". De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de vaste rechtspraak van de Afdeling dat de verkoop van softdrugs planologisch niet te reguleren is omdat deze verkoop in strijd is met de Opiumwet, niet ook als vanzelfsprekend van toepassing is op dit geval. Uit de jurisprudentie van de Afdeling, bijvoorbeeld de uitspraak van 21 april 2004,

ECLI:NL:RVS:2004:A07946, de uitspraak van 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2082, en de uitspraak van 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1188, kan weliswaar worden afgeleid dat het niet mogelijk is om in een bestemmingsplan te bepalen waar een coffeeshop expliciet is toegestaan, maar dat betekent niet dat het niet mogelijk is om te bepalen waar een coffeeshop niet is toegestaan. Anders dan bijvoorbeeld het geval was in de tussenuitspraak van de Afdeling van 10 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX9710, wordt een coffeeshop in dit geval planologisch juist niet mogelijk gemaakt. In die zaak had de raad coffeeshops immers positief bestemd en aldus planologisch mogelijk gemaakt. Dat werd door de Afdeling ongeoorloofd geacht, wegens strijd met de Opiumwet. In de einduitspraak is het bestemmingsplan vernietigd, voor zover in artikel 1 van de planregels is geregeld dat in de voorziene coffeeshops verdovende en/of hallucinerende stoffen mogen worden verkocht. De Afdeling is van oordeel dat in hoger beroep terecht wordt betoogd dat het in artikel 15, tweede lid, onder b, van de planregels opgenomen gebruiksverbod in overeenstemming is met artikel 3 van de Opiumwet en in zoverre is er geen aanleiding om het coffeeshopverbod onverbindend te achten.

Gelet hierop heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat artikel 15, tweede lid, onder b, van de planregels voor wat betreft het daarin vermelde coffeeshopverbod onverbindend is. Het coffeeshopverbod is een verbindende bepaling en Best Friends Zuid Oost B.V. heeft een omgevingsvergunning aangevraagd voor het oprichten van een gebouw ten behoeve van een coffeeshop. De omgevingsvergunning is ook expliciet verleend voor het oprichten van een gebouw ten behoeve van een coffeeshop. Dit betekent dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het gebruik van het gebouw als coffeeshop in strijd is met de bestemming "Gemengd". De rechtbank heeft daarmee niet onderkend dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan, zodat het college daarvoor zonder afwijking van het bestemmingsplan geen omgevingsvergunning kon verlenen.

Het betoogt slaagt. Gelet op het vorenstaande behoeft wat Certitudo Property XXXII B.V. overigens heeft betoogd over beleid, parkeren en verkeer, geen bespreking meer.

Slotoverwegingen

8. De hoger beroepen van Certitudo Amsterdam City I B.V., Certitudo Property XVIII B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V. zijn ongegrond. Het hoger beroep van Certitudo Property XXXII B.V. is gegrond, behalve voor zover dat ziet op het oordeel van de rechtbank over de belanghebbendheid van Certitudo Amsterdam City I B.V.,

Certitudo Property XVIII B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V., want wat dat betreft is het hoger beroep van Certitudo Property XXXII B.V., zoals hiervoor onder 3.3 is overwogen, niet-ontvankelijk.

De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, voor zover de rechtbank het beroep van Certitudo Property XXXII B.V. ongegrond heeft verklaard. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van Certitudo Property XXXII B.V. tegen het besluit van het college van 19 december 2019 alsnog gegrond verklaren en dat besluit in zoverre vernietigen. Het college dient een nieuw besluit te nemen op het door Certitudo Property XXXII B.V. tegen het besluit van 24 december 2018 gemaakte bezwaar met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen. De aangevallen uitspraak wordt voor het overige bevestigd.

9. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

- I. verklaart de hoger beroepen van Certitudo Amsterdam City I B.V., Certitudo Property XVIII B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V. ongegrond;
- II. verklaart het hoger beroep van Certitudo Property XXXII B.V., voor zover dat betrekking heeft op het oordeel van de rechtbank over de belanghebbendheid van Certitudo Amsterdam City I B.V., Certitudo Property XVIII B.V. en Certitudo Property XXXVII B.V., niet-ontvankelijk;
- III. verklaart het hoger beroep van Certitudo Property XXXII B.V. voor het overige gegrond;
- IV. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 1 maart 2021 in zaak nrs. 20/616 en 20/668, voor zover daarbij het door Certitudo Property XXXII B.V. ingestelde beroep ongegrond is verklaard;
- V. bevestigt de uitspraak voor het overige;
- VI. verklaart het bij de rechtbank door Certitudo Property XXXII B.V. ingestelde beroep gegrond;
- VII. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 19 december 2019, kenmerk JB.19.002071.003, voor zover daarbij het bezwaar van Certitudo Property XXXII B.V. ongegrond is verklaard;
- VIII. draagt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam op om met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen een nieuw besluit te nemen op het door Certitudo Property XXXII B.V. tegen het besluit van 24 december 2018, kenmerk 3919285, gemaakte bezwaar;

IX. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan Certitudo Property XXXII B.V. het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 541 vergoedt.

Noot

1. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat het niet mogelijk is om een coffeeshop in een bestemmingsplan op te nemen en positief te bestemmen. De verkoop van softdrugs is immers in strijd met de Opiumwet, in het bijzonder artikel 3 dat het verbiedt om een middel in de zin van lijst II (waaronder hennep of hasjiesj) aanwezig te hebben. Daardoor kan dit niet planologisch worden geregeld in een bestemmingsplan ingevolge de Wet ruimtelijke ordening (zie 2 en 3). In de hier geannoteerde uitspraak verduidelijkt de Afdeling dat het tegenovergestelde wél kan. Een gemeenteraad kan dus wel een gebruiksverbod voor een coffeeshop opnemen in het bestemmingsplan en op die manier de vestiging van een coffeeshop in een bepaald pand uitsluiten (zie 4). Het gaat in deze uitspraak om een bestemmingsplan van de raad van Amsterdam waarin een gebruiksverbod is opgenomen voor een coffeeshop. Het geschil tussen partijen spitst zich toe op de vraag of zo'n gebruiksverbod juridisch juist is of niet. Appellanten (eigenaren van gebouwen in de omgeving van de voorziene coffeeshop) menen van wel en het college van B&W van Amsterdam – dat zelf onverbindendheid van het 'eigen' gemeentelijke gebruiksverbod bepleit – alsmede de 3^e-belanghebbende vergunninghouder van niet. Een gebruiksverbod voor een coffeeshop in een bestemmingsplan is volgens de Afdeling juridisch dus wél mogelijk, waardoor de voorziene coffeeshop in strijd is met het bestemmingsplan. Het college van B&W had daarvoor zonder afwijking van het bestemmingsplan dus geen omgevingsvergunning kunnen verlenen, aldus de Afdeling. Een gebruiksverbod voor een coffeeshop kan overigens ook onder de toekomstige Omgevingswet worden opgenomen in een omgevingsplan (zie 5).

2. Uit ABRvS 21 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO7946, r.o. 2.4 en ABRvS 4 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3100, r.o. 2.5.1, over een vrijstelling en bouwvergunning voor een coffeeshop in Terneuzen blijkt al dat "verkoop van softdrugs in coffeeshop niet valt te reguleren in planologisch opzicht, omdat deze activiteit ingevolge de Opiumwet is verboden (...)". Zie daarover Rogier, 'Coffeeshopbeleid en het ingezetenen criterium', in: *TREMA* 2014/2, par. 1. Deze rechtspraak is vervolgens bevestigd in een tussenuitspraak over het bestemmingsplan dat voorziet in een positieve bestemming voor de verplaatsing van coffeee-

shops uit de binnenstad van Maastricht naar de rand van de stad (ABRvS 10 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX9710, r.o. 10.3). In deze zaak vernietigt de Afdeling het bestemmingsplan voor zover daarin is geregeld dat in de voorziene coffeeshops verdovende en/of hallucinerende stoffen mogen worden verkocht. Echter, de Afdeling overweegt vervolgens dat *“uit een vernietiging op dit punt niet zonder meer (volgt) dat in het plangebied geen softdrugs zullen worden verkocht, maar slechts dat dit door het plan niet mogelijk wordt gemaakt.”* In het licht van i. het spreidingsbeleid — met als doel de reductie van verkeersoverlast, beperking van illegale drugshandel en vermindering van onveiligheid en criminaliteit — en ii. het uitdrukkelijke voornemen om onder bepaalde voorwaarden niet handhavend op te treden tegen de in het bestemmingsplan voorziene coffeeshops, ziet de Afdeling wel aanleiding de met de verkoop van softdrugs in deze coffeeshops gepaard gaande ruimtelijke gevolgen in de procedure over het bestemmingsplan te betrekken. In ABRvS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2082, r.o. 7.5, ziet de Afdeling hiervoor géén aanleiding, omdat die zaak verschilt van de Maastrichtse zaak die heeft geleid tot voormelde tussenuitspraak. Dit betreft namelijk een bestemmingsplan voor een horecabestemming van de raad van Haarlemmermeer die niet voorziet in een regulering van de verkoop van softdrugs. *“Voorts is niet gebleken dat de raad voornemens is niet handhavend op te treden indien binnen het bestreden plandeel een coffeeshop, als voorenbedoeld, zou worden geëxploiteerd”*, aldus de Afdeling. Gelet hierop bestaat er voor de Afdeling dus géén aanleiding de met een coffeeshop gepaard gaande ruimtelijke gevolgen in deze bestemmingsplanprocedure te betrekken.

3. Ook uit rechtspraak over omgevings- en exploitatievergunningen kan worden afgeleid dat het niet mogelijk is om in een bestemmingsplan te bepalen waar een coffeeshop is toegestaan. Dat blijkt bijvoorbeeld uit ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1188, r.o. 4.1 over een exploitatievergunning van de burgemeester van Hoorn voor een coffeeshop op een bedrijventerrein in Hoorn en ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3754, r.o. 5.2 over de afwijzing door het college van B&W van Amsterdam van een verzoek om omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan voor het gebruik van een gebouw als horeca (restaurant en coffeeshop).

4. In r.o. 7.1 van de hier geannoteerde uitspraak verduidelijkt de Afdeling dat het wél planologisch *“mogelijk is om te bepalen waar een coffeeshop niet is toegestaan”* (gebruiksverbod). Daarbij is van belang dat, anders dan bijvoorbeeld het geval was in voormelde uitspraken over coffeeshops in Terneuzen en Maastricht (zie 2),

een coffeeshop in dit geval planologisch juist niet mogelijk gemaakt wordt. Het in de planregels van het bestemmingsplan “Amstel III Oost” opgenomen gebruiksverbod is daarom in overeenstemming met artikel 3 Opiumwet en in zoverre is er volgens de Afdeling geen aanleiding om het coffeeshopverbod onverbindend te achten. Dit betekent dat ook andere gemeenteraden een coffeeshopverbod een verbindende bepaling kunnen laten zijn, namelijk in de vorm van een gebruiksverbod in een bestemmingsplan. Hierbij kan inspiratie worden geput uit r.o. 5 van de hier geannoteerde uitspraak.

5. De regeling die in een bestemmingsplan is toegestaan — een gebruiksverbod voor een coffeeshop — kan ook onder de Omgevingswet worden opgenomen in het omgevingsplan (zie kortheidshalve de noot van Kegge in TBR 2022/70).
T. Groot

AB 2022/203

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

16 februari 2022, nr. 19/1548 WLZ
(Mrs. J. Brand, D.S. de Vries, A.T. Marseille)
m.nt. A. Tollenaar

Art. 3:4, 4:46, 4:48 Awb; art. 3.3.3 Wlz

RSV 2022/35
NJB 2022/557
ABkort 2022/101
ECLI:NL:CRVB:2022:250

Lagere vaststelling pgb wegens onvoldoende verantwoording besteding pgb en twijfels over de kwaliteit van de ingekochte zorg. Rechter geeft uitleg over het afwegingskader dat het bestuursorgaan moet toepassen.

De Raad constateert dat zorgkantoren bij verlenings-, intrekings- en vaststellingsbesluiten van pgb's bij of krachtens de Wlz de uitvoeringspraktijk zoals deze was onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) in grote lijnen hebben voortgezet. Dit terwijl het pgb-stelsel bij de invoering van de Wlz ingrijpend is gewijzigd. De Raad ziet hierin en in het belang van de rechtsontwikkeling en de uitvoeringspraktijk aanleiding enige aandachtspunten van het Wlz-rgb-stelsel en de uit dit stelsel voortvloeiende gevolgen voor de uitvoeringspraktijk en besluitvorming uiteen te zetten.

Het zorgkantoor heeft het bestreden besluit gebaseerd op de resultaten van een administratief onderzoek. Dit onderzoek heeft zoals volgt uit het bestreden besluit bestaan uit een (nadere) beoordeling van de zorgovereenkomst (en de daarvan deel uit-