

# UPDATE

# HANDHAVING

mei\_2022

Onder redactie van:



**Chantal van Mil**

Advocaat  
024 - 381 83 12  
[c.van.mil@hekkelman.nl](mailto:c.van.mil@hekkelman.nl)

### **1. Alleen vermelding stamnummer toezichthouder zonder nadere onderbouwing onvoldoende. Wegslepen auto evenredig.**

*ABRvS 11 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1374*

Ter plekke opgemaakt digitaal p-v niet ondertekend en bevat geen naam van de boa. Daarom kon het college niet zonder meer afgaan op de juistheid van de bevindingen in p-v. Dat hierin een stamnummer van een boa is vermeld en dat een p-v alleen door een boa via zijn handcomputer kan worden opgemaakt, maakt dit niet anders. Uit foto's is niet af te leiden dat de auto op een laad- en losplaats geparkeerd stond. Onvoldoende onderbouwing. In hoger beroep alsnog voldoende onderbouwd met verklaring boa.

Wegslepen auto evenredig. Met boete zou niet hetzelfde effect worden bereikt.

[lees verder...](#)

### **2. Opiumwet staat niet in de weg aan verbindendheid APV-bepaling. LOD geen criminal charge.**

*ABRvS 11 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1361*

Strafbaarheid ingevolge artikel 2:74 van de Apv vereist geen strafwaardige betrokkenheid bij het afleveren, aanbieden of verwerven van de in de Opiumwet genoemde middelen, terwijl de overtreding van die bepaling niet impliceert dat de Opiumwet wordt overtreden. Raad niet buiten zijn verordenende bevoegdheid getreden door verbod in verordening op te nemen. De Opiumwet staat in zoverre niet in de weg aan de verbindendheid van die bepaling.

Last niet aan te merken als een criminal charge. LOD naar nationaal recht geclassificeerd als een herstelsanctie. Als appellant niet opnieuw de overtreding begaat, verbeurt hij geen dwangsom. De zwaarte van de last is in die zin beperkt.

[lees verder...](#)

### **3. Nieuwe evenredigheidstoets. Oplegging LOD aan taxicentrales Amsterdam niet evenwichtig. Handhaving onevenredig.**

*CBb 17 mei 2022, ECLI:NL:CBB:2022:244*

Nieuwe evenredigheidstoets. Belang van een strikte handhaving woog niet meer op tegen de nadelige gevolgen en was dus niet evenwichtig. Het opleggen en handhaven van deze lasten niet evenredig.

[lees verder...](#)

#### **4. Motivering weigering vanwege slecht levensgedrag. Relevantie, evidentie en evenredigheid.**

*ABRvS 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1493*

Burgemeester heeft ingevolge artikel 10, lid 2, van de Dienstenrichtlijn een verdergaande plicht om te motiveren waarom hij tot het oordeel is gekomen dat appelland op grond van de feiten die hem worden tegengeworpen van slecht levensgedrag is. Niet gemotiveerd waarom de strafbeschikking van 2018 en de veroordeling in 2014 relevant zijn. Dat appelland niet voldoet aan de voorwaarde dat een betrokkene niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn, is niet onderbouwd en daarmee is niet voldaan aan het evidentie criterium. Verder niet gemotiveerd waarom hij deze feiten niet als gering aanmerkt of waarom die feiten, ondanks tijdsverloop, nog iets zeggen over de betrouwbaarheid van appelland als leidinggevende. Strijd met motiveringsbeginsel.

[lees verder...](#)

#### **5. Beroep op vertrouwensbeginsel slaagt niet. Bij eerdere controles niet specifiek gekeken naar paddocks. Algemene uitlatingen.**

*ABRvS 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1495*

Voor de vraag wat is vergund, moet worden gekeken naar de vergunning zelf en, als deze daar onderdeel van uitmaakt, de aanvraag. Als al ervan moet worden uitgegaan dat ambtenaren hebben gezegd dat de bestuursrechtelijke situatie van de manege in orde is, dan is die uitlating zo algemeen dat de vof daar redelijkerwijs niet uit mocht afleiden dat het college in dit geval zou afzien van handhavend optreden. Beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt niet.

[lees verder...](#)

# 1. Alleen vermelding stamnummer toezichthouder zonder nadere onderbouwing onvoldoende. Wegslepen auto evenredig.

*ABRvS 11 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1374*

Ter plekke opgemaakt digitaal p-v niet ondertekend en bevat geen naam van de boa. Daarom kon het college niet zonder meer afgaan op de juistheid van de bevindingen in p-v. Dat hierin een stamnummer van een boa is vermeld en dat een p-v alleen door een boa via zijn handcomputer kan worden opgemaakt, maakt dit niet anders. Uit foto's is niet af te leiden dat de auto op een laad- en losplaats geparkeerd stond. Onvoldoende onderbouwing. In hoger beroep alsnog voldoende onderbouwd met verklaring boa.

“3.2. De rechtbank heeft terecht vastgesteld dat het ter plekke opgemaakt digitaal proces-verbaal niet is ondertekend en geen naam van de boa bevat. Daarom kon het college niet zonder meer afgaan op de juistheid van de bevindingen in het proces-verbaal. De enkele omstandigheid dat hierin een stamnummer van een boa is vermeld en de algemene stelling dat een proces-verbaal alleen door een boa via zijn handcomputer kan worden opgemaakt, leiden niet tot een ander oordeel. Verder heeft de rechtbank terecht overwogen dat uit de foto's van de boa niet is af te leiden dat de auto van [wederpartij] op een laad- en losplaats geparkeerd stond. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat het college met dit proces-verbaal en die foto's onvoldoende heeft onderbouwd dat de auto van [wederpartij] op een laad- en losplaats geparkeerd stond.

3.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college dit echter in hoger beroep alsnog voldoende onderbouwd met de op ambtsbelofte opgemaakte en ondertekende verklaring van 12 februari 2021 van de boa,

waarin hij bevestigt dat hij het proces-verbaal heeft opgemaakt. Van de juistheid hiervan mag het college uitgaan mede gelet op de door het college in hoger beroep overgelegde akte van beëdiging van de boa. De door [wederpartij] aangevoerde omstandigheid dat deze verklaring twee jaar na de overtreding is opgesteld, doet daar niet aan af.

Ook heeft het college foto's van 3 januari 2019 en 20 februari 2019, gemaakt naar aanleiding van andere overtredingen, en foto's van Google Streetview van mei 2019 overgelegd die zijn gemaakt in de Beursstraat bij de locatie waar de foto's door de boa zijn gemaakt. Deze foto's ondersteunen zijn bevinding dat [wederpartij] op 18 maart 2019 op een laad- en losplaats stond die is aangegeven met een op die foto's zichtbaar verkeersbord E7 met onderborden waarop een pijl en een wegsleepregeling zijn aangegeven. [wederpartij] heeft aangevoerd dat gelet op de datumvermelding onderaan de foto's van Google Streetview moet worden aangenomen dat het college die pas op

17 februari 2021 heeft gemaakt, maar aanne- melijk is dat de datumvermelding afkomstig is van de laptop of de computer van het college. Verder heeft [wederpartij] weliswaar een foto overgelegd van een reguliere par- keerplaats in de Beursstraat, maar dat is niet op de door het college aangeduide plaats van de overtreding en daaruit blijkt niet dat zijn auto op die parkeerplaats stond of dat er op de door het college aangegeven plaats in die straat geen laad- en losplaats aanwe- zig is. Op de zitting heeft [wederpartij] verklaard dat hij de parkeer- regels in de Beursstraat kent en dat hij daar dagelijks op dezelfde plek heeft geparkeerd. Ook heeft hij verwezen naar het in bezwaar overgelegde videomateriaal van de ver- keerssituatie in de Beursstraat. Dit is echter onvoldoende om aannemelijk te achten dat [wederpartij] op 18 maart 2019 niet op de laad- en losplaats stond.”

**Wegslepen auto was noodzakelijk en met boete zou niet hetzelfde effect worden bereikt als met het wegslepen, namelijk het vrijhouden van de parkeerplaats. Geen aanleiding voor het oordeel dat het weg- slepen onevenredig was in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.**

“3.5. [wederpartij] heeft aangevoerd dat hij al om 11:00 uur de auto had geparkeerd, dat pas om 21.00 uur de auto is weggesleept en dat alle winkels toen gesloten waren. Hij was niemand tot last. Er waren volgens hem ook meerdere parkeervakken voor het laden en

lossen van goederen beschikbaar. Het college heeft echter toegelicht dat in een gebied met veel bedrijvigheid het van groot belang is dat laad- en loshavens te allen tijde worden vrijgehouden om als zodanig te kun- nen worden gebruikt. De Beursstraat is gele- gen in het drukke centrum van Amsterdam waar zich ook restaurants en cafés bevinden. Daarom is het noodzakelijk om de laad- en losplaatsen ook in de avond vrij te houden. Dat er nog andere plaatsen beschikbaar wa- ren om te laden en lossen, doet hier volgens het college niet aan af omdat de mogelijk- heid bestond dat de auto van [wederpartij] andere voertuigen kon belemmeren bij laad- en losactiviteiten. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college hiermee aanne- melijk gemaakt dat het noodzakelijk was om de parkeerplaats waar de auto van [wederpartij] stond, vrij te houden. Volgens [wederpartij] had voor de overtreding een boete kunnen worden opgelegd, maar daar- mee wordt, zoals het college op de zitting ook heeft toegelicht, niet hetzelfde effect bereikt als met het wegslepen, namelijk het vrijhouden van de parkeerplaats. Wat [wederpartij] heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het wegsle- pen van zijn auto onevenredig was in ver- houding tot de daarmee te dienen doelen. Van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college in dit geval van handha- ving had moeten afgezien is dan ook geen sprake. De rechtsgevolgen van het vernietig- de besluit van 21 juni 2019 kunnen dan ook in stand worden gelaten.”

## 2. Opiumwet staat niet in de weg aan verbindendheid APV-bepaling. LOD geen criminal charge.

*ABRvS 11 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1361*

Strafbaarheid ingevolge artikel 2:74 van de Apv vereist geen strafwaardige betrokkenheid bij het afleveren, aanbieden of verwerven van de in de Opiumwet genoemde middelen, terwijl de overtreding van die bepaling niet impliceert dat de Opiumwet wordt overtreden. Artikel 2:74 van de Apv dupliceert dus niet artikel 2 en artikel 3 van de Opiumwet. Raad niet buiten zijn verordenende bevoegdheid getreden door verbod in verordening op te nemen. De Opiumwet staat in zoverre niet in de weg aan de verbindendheid van die bepaling.

“2.2. In de toelichting op artikel 2:74 van de Apv staat dat in de Opiumwet geen aandacht wordt besteed aan overlast als gevolg van drugshandel op straat. Om hiertegen te kunnen optreden is het noodzakelijk in de Apv een artikel op te nemen dat het voorkomen van de aantasting van de openbare orde en van strafbare feiten tot doel heeft. Artikel 2:74 is opgenomen om de overlast op straat tegen te gaan. De straathandel in drugs kan leiden tot een verstoring van de openbare orde, aldus de toelichting.

Artikel 2:74 van de Apv strekt blijkens de daarop gegeven toelichting en zijn plaatsing in de Apv tot het voorkomen van de aantasting van de openbare orde en het beteugelen van overlast. Daartoe is strafbaar gesteld het zich op een openbare plaats ophouden met het kennelijke doel om middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet af te leveren, aan te bieden of te verwerven, daarbij behulpzaam te zijn of daarin te bemiddelen. Strafbaarheid ingevolge artikel 2:74 van de Apv vereist geen strafwaardige betrokkenheid bij het afleveren, aanbieden of verwerven van de in de Opiumwet ge-

noemde middelen, terwijl de overtreding van die bepaling niet impliceert dat de Opiumwet wordt overtreden (vergelijk de uitspraken van 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9048 en ECLI:NL:RVS:2013:BZ9045). Anders dan [appellant] betoogt, dupliceert artikel 2:74 van de Apv dus niet artikel 2 en artikel 3 van de Opiumwet. Die bepaling van de Apv dupliceert evenmin artikel 11a van de Opiumwet, omdat daarin de strafbaarstelling is geregeld van voorbereidingshandelingen om feiten te plegen die in artikel 3 van de Opiumwet strafbaar zijn gesteld. Gelet hierop en omdat de gemeenteraad op grond van artikel 149 van de Gemeentewet de verordeningen maakt die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt, waaronder het belang van de handhaving van de openbare orde, is er geen grond voor het oordeel dat de raad van de gemeente Den Helder buiten zijn verordenende bevoegdheid is getreden door het verbod van artikel 2:74 van de Apv in die verordening op te nemen. De Opiumwet staat in zoverre niet in de weg aan de verbindendheid van die bepaling.”

**Begrip: “Zich ophouden” niet omschreven in Apv. Aansluiting bij algemeen spraakgebruik, Van Dale.**

“2.3. Het begrip “zich ophouden” is niet omschreven in de Apv. De Afdeling sluit daarom voor de uitleg van dit begrip aan bij de betekenis die daaraan in het algemeen spraakgebruik wordt gegeven. In het Van Dale Groot Woordenboek van de Nederlandse Taal is “zich ophouden” onder meer omschreven als: “tijdelijk verblijven”. Uit de bestuurlijke rapportage volgt dat [appellant] in zijn auto op een openbare parkeerplaats zat. Uit de waarnemingen en verklaringen die in die rapportage staan, heeft de burgemeester terecht afgeleid dat hij kennelijk het doel had om softdrugs te kopen. Omdat [appellant] tijdelijk verbleef op de parkeerplaats, heeft de burgemeester zich terecht op het standpunt gesteld dat hij zich op een openbare plaats ophield met het kennelijke doel om een middel als bedoeld in de artikel 3 van de Opiumwet tegen betaling te verwerven.”

**Geen grond voor het oordeel dat er geen noodzaak was om LOD op te leggen. Last niet aan te merken als een criminal charge: LOD naar nationaal recht geclassificeerd als een herstelsanctie. Als appellant niet opnieuw de overtreding begaat, verbeurt hij geen dwangsom. De zwaarte van de last is in die zin beperkt.**

“2.4. In de enkele stelling van [appellant] dat het om een enkele overtreding van artikel 2:74 van de Apv gaat, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat er geen noodzaak was om de last onder dwangsom op te leggen. Anders dan [appellant] bevoogt, is deze last niet aan te merken als een criminal charge. Het EHRM heeft in het arrest Engel en anderen tegen Nederland van

8 juni 1976 (ECLI:NL:XX:1976:AC0386,§82) drie criteria geformuleerd voor de bepaling of sprake is van een criminal charge. Ten eerste is van belang de classificatie van de sanctie naar nationaal recht, ten tweede de aard van de overtreding - mede bezien in relatie tot het doel van de sanctie - en ten derde de zwaarte van de maatregel. De laatste twee criteria zijn niet cumulatief: het voldoen aan één van deze criteria kan in bepaalde gevallen reeds leiden tot de conclusie dat van een criminal charge sprake is. Daarnaast is mogelijk dat het tweede en derde criterium in samenhang bezien een dergelijke conclusie kunnen rechtvaardigen. Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2771.

Een last onder dwangsom is naar nationaal recht geclassificeerd als een herstelsanctie. Het doel van de last onder dwangsom is in dit geval het voorkomen van een herhaling van de overtreding van artikel 2:74 van de Apv. Met dit artikel wordt beoogd te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord. De last onder dwangsom is niet strafrechtelijk van aard. Als [appellant] niet opnieuw de overtreding begaat, verbeurt hij geen dwangsom. De zwaarte van de last is in die zin beperkt.

De dwangsom is ook niet zodanig hoog dat dit zou maken dat de last als een criminal charge moet worden aangemerkt. In artikel 5:32b, derde lid, van de Awb is bepaald dat de vast te stellen dwangsom in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. De burgemeester heeft toegelicht dat de openbare orde wordt verstoord door het rondhangen van drugs-handelaren en het aanbieden van drugs op openbare plaatsen en dat daardoor ook

het risico op zogenaamde gewelddadige rip-deals (overvallen om drugs en/of geld bedoeld voor de aankoop van drugs buit te maken) maatschappelijke onrust met zich brengt. De burgemeester heeft voorts ter zitting toegelicht dat in dit geval [appellant] de overtreding beging mede met het oog op de bevoorrading van de coffeeshop van zijn moeder en hij in haar auto reed. Deze ook voor derden kenbare relaties tussen [appellant] met de bedrijfsmatige handel in softdrugs vergrootten de kans op openbare orde-incidenten als hiervoor bedoeld. Met de last wil de burgemeester dit soort praktijken en de daarmee samenhangende openbare orde risico's in de gemeente terugdringen.”

**Hoogte dwangsom staat in redelijke verhouding tot het ermee te dienen doel. Als LOD strekt tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, hoeft aan de last niet per se een begunstigingstermijn te worden verbonden. Dit kan in bijzondere omstandigheden anders zijn. I.c. niet het geval.**

“2.5. De rechtbank heeft gezien voor-

gaande feiten en omstandigheden terecht geoordeeld dat de burgemeester zich op het standpunt mocht stellen dat een bedrag van €5.000,00 met een maximum van €20.000,00 in redelijke verhouding staat tot het ermee te dienen doel (vergelijk de uitspraak van 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1117). In geval een last onder dwangsom strekt tot het voorkomen van een herhaling van een overtreding, hoeft aan de last niet per se een begunstigingstermijn te worden verbonden, maar kan dit in bijzondere omstandigheden anders zijn (zie onder meer de uitspraak van 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1314). Daarvan is in dit geval niet gebleken. Bovendien heeft de burgemeester te kennen gegeven dat [appellant] een jaar na verzending van het besluit tot oplegging van de last om opheffing van de last kan verzoeken. Omdat de last gelet op het vorenstaande geen criminal charge is, ziet de Afdeling in wat [appellant] heeft aangevoerd verder geen grond voor het oordeel dat de last in strijd is met artikel 50 van het Handvest.

Het betoog slaagt niet.”



### 3. Nieuwe evenredigheidstoets. Oplegging LOD aan taxicentrales Amsterdam niet evenwichtig. Handhaving onevenredig.

*CBB 17 mei 2022, ECLI:NL:CBB:2022:244*

Nieuwe evenredigheidstoets. Oplegging LOD aan taxicentrales Amsterdam niet evenwichtig. Handhaving onevenredig.

“5.3 Appellanten beroepen zich vooral op het evenredigheidsbeginsel. Het College toetst daarom de besluiten van verweerder om de lasten op te leggen en te handhaven in bezwaar (voor zover inhoudelijk op bezwaar is beslist) aan artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat wil zeggen dat de nadelige gevolgen voor appellanten niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het doel dat verweerder met het opleggen van deze lasten wil bereiken. Omdat het sanctiebesluiten zijn, gaat het er voor de bepaling of ze proportioneel zijn vooral om of het opleggen van de lasten noodzakelijk, geschikt en evenwichtig is om dat doel te bereiken. Deze toetsing is in dit geval intensief omdat het sancties zijn tegen appellanten, terwijl er geen derde-belanghebbenden zijn met belangen die tegengesteld zijn aan die van appellanten.

5.3.1 De lasten onder dwangsom van 31 juli 2019 en 12 november 2019 strekten ertoe dat appellanten de minimum maatregelen als bedoeld in het Besluit Nadere regels opleggen aan hun chauffeurs die overtredingen hadden begaan en alsnog uitvoering zouden geven aan deze maatregelen. Het doel van verweerder met het opleggen van de lasten onder dwangsom is het handhaven van het maatregelenbeleid zoals dat gold voor 1 april 2020. Strikt genomen was dat

beleid inderdaad ten tijde van het opleggen van de lasten nog van kracht en gold voor appellanten op grond van de voorwaarden aan hun vergunningen de plicht de minimale maatregelen uit het maatregelenprotocol op te leggen. Maar op 15 juli 2019 had verweerder al meegedeeld dat dit beleid niet meer onverkort werd uitgevoerd, terwijl nieuw beleid ontwikkeld werd (dat dus uiteindelijk op 1 april 2020 in werking is getreden). Ook is door de gemeente Amsterdam, waarvan verweerder een bestuursorgaan is, erkend dat sprake was van rechtsongelijkheid tussen de chauffeurs die bij TTO's (waaronder dus appellanten) zijn aangesloten en verschillende categorieën andere taxichauffeurs die in Amsterdam actief zijn. Dat betekent dat het met het opleggen van de lasten beoogde doel al aan betekenis had ingeboet, terwijl er bovendien een juridisch gebrek aan kleefde.

5.3.2 Bij het bepalen van de nadelige gevolgen van de lasten voor appellanten gaat het niet alleen om het mogelijke financiële nadeel dat zij lijden als de dwangsommen worden verbeurd en geïnd, wat ook gebeurd is. In principe hadden zij dat kunnen vermijden door tijdig aan de lasten te voldoen. Maar appellanten hadden ook te maken met de bij hen aangesloten chauffeurs en moesten rekening houden met de belangen van die

chauffeurs. De chauffeurs kunnen sinds 2018 in beginsel geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen meer instellen als er maatregelen tegen hen worden genomen, wat voorheen wel kon. Dat is tenminste de bedoeling van de wijziging van de Taxiverordening die per 1 februari 2018 in werking is getreden. Zoals de Amsterdamse rechtbank in haar vonnis van 12 maart 2019 constateerde heeft de gemeente Amsterdam de handhaving van de Taxiverordening via de vergunningvoorschriften opgelegd aan de TTO's. Daardoor kunnen de chauffeurs alleen bij de burgerlijke rechter terecht als een TTO een in wezen publiekrechtelijke handhavingsmaatregel oplegt, daartoe verplicht namens verweerder. Een op die manier door een TTO aan een bij hem aangesloten taxichauffeur opgelegde schorsing van de vergunning voor een week of een maand, dan wel een definitieve uitsluiting als chauffeur, kan voor de betreffende chauffeur ingrijpende gevolgen hebben, aangezien zo'n schorsing kan leiden tot een aanzienlijke inkomensachteruitgang voor de duur van de schorsing/uitsluiting. Pas in de uitspraak van de voorzieningenrechter van 10 september 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:416) is gesteld dat het "goed denkbaar" is dat de e-mail die verweerder stuurt om een chauffeur op de hoogte te stellen van de schorsing van rechtswege dan wel het verval van rechtswege van de taxivergunning voor de opstapmarkt gelijk te stellen is met een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid van de Awb. In dat geval zouden voor de betrokken chauffeur toch bestuursrechtelijke rechtsmiddelen openstaan. Een definitief oordeel daarover was ook op 12 november 2019 nog niet door het College gegeven. Dat was ook op 6 december 2019 nog niet het geval. Appellanten konden er dus niet van uitgaan dat chauffeurs bestuursrechtelijke rechtsmiddelen zouden kunnen gebruiken. Daardoor zaten appellanten klem tussen enerzijds de

eisen van verweerder om maatregelen op te leggen aan chauffeurs en anderzijds de chauffeurs die procedures aanspanden bij de burgerlijke rechter doordat appellanten in wezen als gemeentelijk handhavers moesten optreden.

5.3.3 Waar appellanten behoefte aan hadden in die situatie was een eigen beoordelingsruimte als chauffeurs overtredingen begingen. Verweerder heeft wisselende standpunten ingenomen over de eigen beoordelingsruimte van TTO's. Enerzijds is in de brief van 5 juli 2019 verklaard dat TTO's eigen beoordelingsruimte hebben bij het beslissen of zij een maatregel opleggen aan een aangesloten chauffeur, als die een overtreding heeft begaan en een eigen beoordelingsruimte over de benodigde zwaarte van de op te leggen maatregel. Anderzijds handhaaft verweerder in deze zaken het beleid strikt en geeft hij appellanten geen enkele eigen beoordelingsruimte. De formulering van de lasten laat geen ruimte voor een beoordeling door appellanten of de door verweerder bedoelde minimum maatregel in de betreffende gevallen nog wel als een evenredige, passende sanctie zou kunnen worden aangemerkt. Bovendien leidden de lasten ertoe dat appellanten de reeds ten aanzien van de door de bij hen aangesloten chauffeurs naar aanleiding van een bepaalde overtreding genomen beslissingen keer op keer dienden te wijzigen. Zelfs nadat appellanten bij brieven van 18 november 2019 als (definitieve) beslissing aan de chauffeurs hebben meegedeeld dat de overtreding zou worden gesanctioneerd met een geldstraf van €104,-, hebben appellanten -onder druk van verweerder- wederom een gewijzigde beslissing genomen waarbij de eerder opgelegde geldstraf (wederom) werd gewijzigd naar (alsnog) een schorsing dan wel uitsluiting met de voor de chauffeurs

genoemde ingrijpende financiële gevolgen.

5.3.4 Nu het met het opleggen van de lasten beoogde doel al aan betekenis had ingeboet, terwijl er bovendien een juridisch gebrek aan kleeft, zoals het College hiervoor heeft vastgesteld, moet bovendien worden geoordeeld dat het belang van een

strikte handhaving niet meer opwoog tegen de nadelige gevolgen voor appellanten en dus niet evenwichtig was. Het opleggen en handhaven van deze lasten is daarom niet evenredig in de zin van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.”

## 4. Motivering weigering vanwege slecht levensgedrag. Relevantie, evidentie en evenredigheid.

*ABRvS 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1493*

Burgemeester heeft ingevolge artikel 10, lid 2, van de Dienstenrichtlijn een verdergaande plicht om te motiveren waarom hij tot het oordeel is gekomen dat appelland op grond van de feiten die hem worden tegengeworpen van slecht levensgedrag is.

Niet gemotiveerd waarom de strafbeschikking van 2018 en de veroordeling in 2014 relevant zijn voor het op verantwoorde wijze leidinggeven aan een horecabedrijf. Dat appelland niet voldoet aan de voorwaarde dat een betrokkene niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn, is niet onderbouwd en daarmee is niet voldaan aan het evidentie criterium. Verder niet gemotiveerd waarom hij deze feiten niet als gering aanmerkt of waarom die feiten, ondanks tijdsverloop, nog iets zeggen over de betrouwbaarheid van appelland als leidinggevende. Strijd met motiveringsbeginsel.

“3.4. Op de zitting heeft de burgemeester verklaard dat aan de veroordeling in 2006 en de meldingen in het politiesysteem geen overwegende betekenis is toegekend bij de beoordeling van het levensgedrag van [appelland]. De Afdeling laat die feiten daarom verder buiten beschouwing.

Uit de justitiële documentatie volgt dat op 21 maart 2018 is besloten om [appelland] een strafbeschikking van €200,- op te leggen, omdat hij zich in maart 2018 schuldig heeft gemaakt aan wederspanning. In de brief van het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant van 29 juli 2020 staat dat is besloten [appelland] niet langer daarvoor te vervolgen en de strafbeschikking in te trekken, omdat het feit waarvan hij wordt verdacht te oud is. Voor zover [appelland] stelt dat de strafbeschikking is ingetrokken vanwege feiten en omstandigheden die een ander licht werpen op zijn rol bij dat feit, is dat niet gebleken uit de stukken die zich

in het dossier bevinden. De burgemeester heeft de strafbeschikking van belang geacht bij de beoordeling van het levensgedrag van [appelland]. Daarnaast heeft de burgemeester in die strafbeschikking aanleiding gezien om verder terug te kijken dan tot vijf jaar voor de datum van de aanvraag. Uit die justitiële documentatie volgt dat [appelland] in 2014 is veroordeeld tot een taakstraf van 85 uur wegens overtreding van de Opiumwet.

Bij of krachtens de DHW is geen nadere omschrijving gegeven van de eis dat leidinggevend niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn (zie onder meer de uitspraak van 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2551). De burgemeester stelt daarom, onder verwijzing naar vaste rechtspraak van de Afdeling, dat er geen beperkingen zijn aan feiten of omstandigheden die hij bij de beoordeling van het levensgedrag van [appelland] mag betrek-

ken. Ook feiten en omstandigheden die niet gerelateerd zijn aan de exploitatie van een horecabedrijf kunnen volgens hem voor die beoordeling relevant zijn. Verder stelt de burgemeester dat de relevantie van die feiten of omstandigheden niet beperkt zijn in tijd, zodat een veroordeling van langer dan 5 jaar geleden eveneens een rol kan spelen. Ook mag hij gedragingen van [appellant] in aanmerking nemen die niet tot een strafrechtelijke veroordeling hebben geleid, aldus de burgemeester.

De Afdeling is evenwel van oordeel dat de burgemeester ingevolge artikel 10, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn een verdergaande plicht heeft om te motiveren waarom hij tot het oordeel is gekomen dat [appellant] op grond van de feiten die hem worden tegengeworpen van slecht levensgedrag is. De burgemeester heeft in deze zaak geheel niet gemotiveerd waarom de strafbeschikking van 2018 en de veroordeling in 2014

relevant zijn voor het op verantwoorde wijze leidinggeven aan een horecabedrijf. Ook is niet gemotiveerd hoe [appellant] had kunnen weten dat hij, gelet op deze feiten, niet aan de voorwaarde voldoet dat hij niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Dat [appellant] niet voldoet aan de voorwaarde dat een betrokkene niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn, is dus niet onderbouwd en daarmee is niet voldaan aan het evidentie criterium. De burgemeester heeft verder niet gemotiveerd waarom hij vorenstaande feiten niet als gering aanmerkt of waarom die feiten, ondanks het tijdsverloop, nog iets zeggen over de betrouwbaarheid van [appellant] als leidinggevende. Nu het besluit op deze punten geen inzicht verschaft in de afweging van de burgemeester, berust het besluit van 7 oktober 2020 niet op een deugdelijke motivering.

3.5. Het betoog slaagt.”

## 5. Beroep op vertrouwensbeginsel slaagt niet. Bij eerdere controles niet specifiek gekeken naar paddocks. Algemene uitlatingen.

*ABRvS 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1495*

Voor de vraag wat is vergund, moet worden gekeken naar de vergunning zelf en, als deze daar onderdeel van uitmaakt, de aanvraag.

“7.1. Voor de vraag wat met het besluit van 25 oktober 1994 is vergund, moet worden gekeken naar de vergunning zelf en, als deze daar onderdeel van uitmaakt, de aanvraag. Uit dit besluit volgt dat een milieuvergunning is verleend voor het oprichten en het in werking hebben van een inrichting voor het houden van paarden en pony’s. In de vergunning staat verder dat de aanvraag deel uitmaakt van de vergunning. Bij de aanvraag zijn tekeningen gevoegd. Op die tekeningen staan onder meer het hoofgebouw van de manege en een mestopslag, maar er staan geen paddocks op. Ook in de vergunning zelf wordt niet gesproken over paddocks. Anders dan de vof stelt, heeft de rechtbank dan ook terecht geconcludeerd dat de paddocks geen onderdeel zijn van de bij het besluit van 25 oktober 1994 vergunde inrichting. De omstandigheden waar de vof op heeft gewezen ter onderbouwing van haar stelling, zoals de luchtfoto’s en het op het moment van de vergunningverlening bestaande tekort aan stallen, maken dat niet anders. Uit die omstandigheden kan alleen worden afgeleid dat de paddocks waarschijnlijk al jaren aanwezig zijn op het perceel, maar niet dat de vergunning van 25 oktober 1994 ook betrekking had op de paddocks.

Het betoog slaagt niet.”

**Een redelijke uitleg van de tekst van artikel 3.118 lid 1 van het Activiteitenbesluit brengt mee dat de in een verordening op grond van artikel 6 van de Wgv opgenomen afwijkende afstanden ook van toepassing zijn op niet-vergunningplichtige inrichtingen. Daarom zijn in dit geval niet de afstanden uit artikel 3.117 van het Activiteitenbesluit van toepassing, maar de afstanden uit de Verordening fysieke leefomgeving. Afstand tussen paddocks en geurgevoelig object moet ten minste 50 m zijn**

“8.2. De VfI is een verordening waarin op grond van artikel 6 van de Wgv andere afstanden zijn vastgesteld voor veehouderijen als bedoeld in de Wgv. Dat zijn, anders dan de vof en het college betogen, vergunningplichtige inrichtingen. Anders dan uit de door [partij] genoemde uitspraak van de Afdeling van 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3322, zou kunnen worden afgeleid, betekent dat echter niet dat de in de VfI opgenomen afstanden niet ook van toepassing zijn op niet-vergunningplichtige inrichtingen. Een redelijke uitleg van de tekst van artikel 3.118, eerste lid, van het Activiteitenbesluit brengt mee dat de in een verordening op

grond van artikel 6 van de Wgv opgenomen afwijkende afstanden ook van toepassing zijn op niet-vergunningplichtige inrichtingen. Daarom zijn in dit geval niet de afstanden uit artikel 3.117 van het Activiteitenbesluit van toepassing, maar de afstanden uit de Vfl. Dat deze uitleg ook de bedoeling van de besluitwetgever is, blijkt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.118, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Daarin staat dat als een verordening op grond van de Wgv is opgesteld, niet de afstanden uit het Activiteitenbesluit, maar uit de verordening gelden (nota van toelichting, Stb. 2012, 441, blz. 180).

Het voorgaande betekent dat, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, het college in het besluit van 4 mei 2021 er terecht van uit is gegaan dat de afstand tussen de paddocks en een geurgevoelig object ten minste 50 m, en niet 100 m, moet zijn.

Het betoog slaagt.”

**Als al ervan moet worden uitgegaan dat ambtenaren hebben gezegd dat de bestuursrechtelijke situatie van de manege in orde is, dan is die uitlating zo algemeen dat de vof daar redelijkerwijs niet uit mocht afleiden dat het college in dit geval zou afzien van handhavend optreden. Beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt niet.**

“9.2. In wat de vof heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat van de kant van het college toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of

gedragingen zijn verricht waaruit de vof in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat het college in dit geval zou afzien van handhavend optreden. Daarbij betreft de Afdeling het volgende.

De vof heeft twee e-mails overgelegd. Daaruit blijkt dat in 2016 namens haar bij de gemeente navraag is gedaan naar onder andere vergunnings- en handhavingsaspecten met betrekking tot de manege. De vof heeft echter geen e-mails overgelegd die in reactie op de e-mails van de vof zijn gestuurd door gemeenteambtenaren. Als al ervan moet worden uitgegaan dat gemeenteambtenaren hebben gezegd dat de bestuursrechtelijke situatie van de manege in orde is, dan is die uitlating naar het oordeel van de Afdeling zo algemeen dat de vof daar redelijkerwijs niet uit mocht afleiden dat het college in dit geval zou afzien van handhavend optreden tegen de geconstateerde overtredingen. Ook aan de omstandigheid dat in het verleden door milieudiensten geen overtredingen op het perceel zijn geconstateerd, kon zij niet de gerechtvaardigde verwachting ontleenen dat het college niet handhavend zou optreden tegen de geconstateerde overtredingen. Uit die controlerapporten blijkt niet dat specifiek is gekeken naar de paddocks. Daarbij merkt de Afdeling op dat het college de overtredingen heeft vastgesteld en is overgegaan tot handhavend optreden naar aanleiding van een concreet handhavingsverzoek van [partij] vanwege de geurhinder die wordt ervaren van de paddocks. Gelet op het voorgaande slaagt het beroep op het vertrouwensbeginsel niet.”