

# UPDATE

## HANDHAVING EN OPENBARE ORDE

februari\_2023

Onder redactie van:



**Chantal van Mil**

Advocaat  
024 - 381 83 12  
c.van.mil@hekkelman.nl



**Franc Pommer**

Advocaat  
024 - 382 83 89  
f.pommer@hekkelman.nl

## 1. Conclusie overtreder en functioneel daderschap. Toerekening.

[ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:579](#)

Bestuursrechtelijk overtredersbegrip sluit niet aan bij het strafrecht. A-G pleit ervoor om voor alle sancties bij strafrecht aan te sluiten. Geen toerekening.

[lees verder...](#)

## 2. Onbemande meting. Verstrekking op verzoek.

[ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:616](#)

Zorgvuldigheidsbeginsel strekt niet zo ver dat college uit eigen beweging geluidopnamen onbemande metingen aan overtreder had moeten verstrekken.

[lees verder...](#)

## 3. Voor LOB is niet van belang of degene aan wie last wordt opgelegd ook overtreder is.

[ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:609](#)

Voor een besluit tot oplegging van bestuursdwang is niet van belang of degene aan wie de last onder bestuursdwang wordt opgelegd (de geadresseerde) ook overtreder is..

[lees verder...](#)

## 4. Rechtszekerheid. Last onvoldoende duidelijk. Voorbehoud vergunningencheck OLO.

[ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:736](#)

Uit dossier kan niet worden opgemaakt hoe vorige kozijnen er precies uit hebben gezien. Herstelmaatregelen als omschreven in last onvoldoende duidelijk. Aan vergunningencheck kon appelland geen gerechtvaardigd vertrouwen ontleen.

[lees verder...](#)

## 5. Woningssluiting. Artikel 13b Opiumwet.

[ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:601](#)

Ondersteuning burgemeester bij vinden vervangende woonruimte. Burgemeester heeft meerdere mogelijkheden geboden. Zowel het Leger des Heils als de maatschappelijke opvang hadden voor hem een verblijfplaats beschikbaar.

[lees verder...](#)

## 6. Stadionverbod. Artikel 172a Gemeentewet vs. artikel 2.26m, tweede lid, onder b van de APV Heerenveen.

[Vzr. ABRvS 10 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2023:544](#)

Stadionverbod geschorst. Vraag of artikel 2.26m, tweede lid, onder b van de APV in strijd is met artikel 172a van de Gemeentewet en daarom onverbindend is, vergen nader onderzoek in de bodemprocedure. Belangenafweging.

[lees verder...](#)

## 7. Online gebiedsverbod op grond van APV.

[Rb. Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375](#)

Digitaal platform is geen 'openbare plaats'. Beperken grondrecht vrijheid van meningsuiting moet berusten op wet in formele zin. Delegatieverbod.

[lees verder...](#)

## 8. Invordering dwangsom wegens overtreding APV: zich op de openbare weg bevinden met kennelijk doel drugs verhandelen. Overtreding niet aannemelijk.

[Rb. Rotterdam 23 februari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:1288](#)

Overtreding artikel 2:74 van de APV is niet aannemelijk. Uit bestuurlijke rapportage blijkt niet dat er concrete omstandigheden zijn die erop duiden dat eiser zich op straat bevond met het kennelijke doel om drugs te verhandelen.

[lees verder...](#)

## 9. Aanwijzing als vergunningplichtige verhuurder. APV Schiedam. Beleidsregels waaruit volgt dat aanwijzing ultimum remedium is.

[Rb. Rotterdam 3 februari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:851](#)

Uit verweerdere beleidsregels volgt dat het aanwijzen van een verhuurder als vergunningplichtig ultimum remedium is nadat eerst met waarschuwingen en bestuurlijke maatregelen handhavend is opgetreden. Slechts bij structurele overtredingen die als excessen moeten worden beschouwd kan een aanwijzing aan de orde komen. Onvoldoende aannemelijk gemaakt dat sprake is van structurele en excessieve omstandigheden.

[lees verder...](#)

### PLATFORM

#### *Handhaving en toezicht in de fysieke leefomgeving*

Als lid van dit nieuwe landelijke platform is jouw organisatie voor € 699,- per jaar verzekerd van exclusieve toegang tot actuele kennis, innovatie en intervisie op het vlak van handhaving en toezicht.

[lees verder...](#)

# 1. Conclusie overtreders en functioneel daderschap. Toerekening

*ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:579*

Bestuursrechtelijk overtredersbegrip sluit niet aan bij het strafrecht. A-G pleit ervoor om voor alle sancties bij strafrecht aan te sluiten. Geen toerekening.

“1.20. Ik zie aldus de volgende mogelijkheden om de complicaties van het uniforme bestuursrechtelijke overtredersbegrip en diens koppeling aan het strafrechtelijke daderschap te vermijden of te verkleinen:

- De wetgever beter verstaan dan dat hij zichzelf begreep en niet één, maar drie overtredersbegrippen onderscheiden: (a) één voor herstelsancties, dat zo mogelijk aansluit bij het strafrecht, maar dat zijn eigen weg gaat als die aansluiting niet aan de noden van het herstelsanctierecht beantwoordt; (b) één voor punitieve sancties, dat volledig aansluit bij het strafrechtelijke daderschap; dat betekent: geen buitenwettelijke zorgplichten, bewijslastomkeringen of daderschapsvooronderstellingen, en (c) één voor de veel bekritiseerde risico-aansprakelijkheid (Chemie-pack), dat bij de wetgever neer te leggen ware door het niet meer te gebruiken, ook niet voor herstelsancties, en op het kostenverhaalbeperkende effect daarvan te wijzen en het verder aan de wetgever te laten.
- In uitgangspunt een uniform overtredersbegrip gebruiken, maar bij herstelsancties, indien nodig om aan hun doel te beantwoorden, de bewijslast anders verdelen

dan bij strafsancties, door weerlegbare veronderstellingen van overtrederschap in te omschrijven gevallen, of door eerder een zorgplicht in de omschrijving van de delictsgedraging te lezen dan bij strafsancties. In feite komt dit denkbeeld eveneens neer op twee overtredersbegrippen en het *lex certa* beginsel wordt er denkbeeldig niet mee gediend;

- Doen wat de wetgever voor ogen stond: voor alle sancties zichtbaar en navolgbaar aansluiten bij het strafrechtelijke daderschap en als dat tot maatschappelijk onwenselijke situaties leidt, daarop expliciet wijzen in de desbetreffende uitspraken, opdat de wetgever zijn verantwoordelijkheid voor adequate wetgeving kan nemen.

1.20 De laatste optie lijkt mij de minst slechte. Het ligt mijns inziens buiten de rechtsvormende taak, bevoegdheid en mogelijkheden van de rechter om de praktisch onoverzichtbare en systematisch onoplosbare gevolgen van een ontwerpfout in een cruciaal wetsconcept ('overtreders') te verhelpen. Dat kan niet goed gaan. En de rechter is er niet om de problemen van de wetgever of die van de Executieve op te lossen.”

## 2. Onbemande meting. Verstrekking op verzoek.

*[ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:616](#)*

Zorgvuldigheidsbeginsel strekt niet zo ver dat college uit eigen beweging geluidopnamen onbemande metingen aan overtreder had moeten verstrekken. Alleen op verzoek.

“4.2. In de uitspraak van de Afdeling van 14 november 2018, waar de vereniging naar heeft verwezen, heeft de Afdeling overwogen dat het zorgvuldigheidsbeginsel met zich brengt dat als onbemande metingen aan een belastend besluit ten grondslag worden gelegd, de vermeende overtreder, op verzoek, in de gelegenheid dient te worden gesteld om de desbetreffende geluidopname te beluisteren en analyseren. Niet in geschil is dat de vereniging een verzoek als hier bedoeld in bezwaar, beroep, noch in hoger beroep bij het college heeft ingediend.

Het zorgvuldigheidsbeginsel strekt niet zo ver dat het college uit eigen beweging de geluidopnamen aan de vereniging had moeten verstrekken. Dat de vereniging, zoals zij op de zitting heeft gesteld, pas bekend werd met de geluidopnamen op de zitting bij de rechtbank acht de Afdeling niet aannemelijk, omdat in het invorderingsbesluit staat dat geluidmetingen zijn verricht en het akoestisch rapport als bijlage bij dat besluit is bijgevoegd.

In zoverre slaagt het betoog niet.”

### 3. Voor LOB is niet van belang of degene aan wie last wordt opgelegd ook overtreder is.

*[ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:609](#)*

Voor een besluit tot oplegging van bestuursdwang is niet van belang of degene aan wie de last onder bestuursdwang wordt opgelegd (de geadresseerde) ook overtreder is. Anders dan bij een dwangsomaanschrijving, gaat het bij een bestuursdwangaanschrijving om een geboden gelegenheid om – ter voorkoming van het optreden door het bestuursorgaan zelf – maatregelen te treffen om illegale situatie te beëindigen.

“Overtreder

7. [appellant A] en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zij niet als overtreders moeten worden aangemerkt. Zij voeren aan dat de gemeente Amsterdam eigenaar is van het dijklichaam en het zelf in haar macht heeft gehad om de overtredingen te beëindigen. Zij voeren aan dat de woonboten en de diverse bouwwerken en objecten op het dijklichaam al meer dan 60 jaar aanwezig zijn en dat de gemeente als eigenaar van het dijklichaam deze gestelde illegale toestand zelf heeft veroorzaakt. Volgens hen is de gemeente Amsterdam door natrekking eigenaar geworden van de gebouwen op het dijklichaam zodat het college deze zelf kan verwijderen.

7.1. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de eigendomssituatie ter plaatse van het dijklichaam en de woonboten niet van belang is voor de vraag of de last onder bestuursdwang terecht aan [appellant A] en anderen is opgelegd. Hierbij is van belang dat [appellant A] en anderen ter zitting hebben erkend

dat zij de gebruikers zijn van de woonboten, de bouwwerken, de tuinen en de objecten op het dijklichaam. Voor een besluit tot oplegging van bestuursdwang - waar in dit geval sprake van is - is niet van belang of degene aan wie de last onder bestuursdwang wordt opgelegd (de geadresseerde) ook overtreder is, vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2603. Anders dan bij een dwangsomaanschrijving, gaat het bij een bestuursdwangaanschrijving om een geboden gelegenheid om - ter voorkoming van het optreden door het bestuursorgaan zelf - maatregelen te treffen om de illegale situatie te beëindigen, zie ook de uitspraak van de Afdeling van 24 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:3062. Gelet hierop is in artikel 5:24, derde lid, van de Awb bepaald dat de last onder bestuursdwang moet worden bekendgemaakt aan de overtreder en aan de rechthebbende op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft. [appellant A] en anderen zijn in elk geval rechthebbende op het gebruik van de zaken waarop de last ziet.

Het betoog slaagt niet.”

## 4. Rechtszekerheid. Last onvoldoende duidelijk. Voorbehoud vergunningencheck OLO.

*[ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:736](#)*

Uit dossier kan niet worden opgemaakt hoe vorige kozijnen er precies uit hebben gezien. Herstelmaatregelen als omschreven in last onvoldoende duidelijk. Aan vergunningencheck kon appellant geen gerechtvaardigd vertrouwen ontlelen.

“8.3. Het betoog van [appellant] dat de vergunningencheck die hij heeft uitgevoerd op de website [www.omgevingsloket.nl](http://www.omgevingsloket.nl) bij hem het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt dat een omgevingsvergunning voor het vervangen van de kozijnen van de woning niet was vereist, heeft de rechtbank terecht niet gevolgd. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank hierbij terecht in aanmerking genomen dat het college onweersproken heeft gesteld dat de vergunningencheck is voorzien van het voorbehoud dat er geen rechten aan de check kunnen worden ontleend. De Afdeling voegt hier aan toe dat de vergunningencheck is uitgevoerd op basis van de gegevens die [appellant] zelf heeft ingevoerd en [appellant] de door hem ingevoerde gegevens niet heeft overgelegd. Gelet op het voorgaande is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat [appellant] aan de vergunningencheck niet het gerechtvaardigd vertrouwen kon ontlelen dat een omgevingsvergunning voor het vervangen van de kozijnen van de woning niet was vereist. (...)

### **Rechtszekerheidsbeginsel**

10. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom in strijd is met het rechtszeker-

heidsbeginsel. Hij voert aan dat in de last staat dat de overtreding kan worden beëindigd door de kozijnen te vervangen door kozijnen met dezelfde detaillering, profilering en vormgeving als de vorige kozijnen, maar dat tekeningen van de oude situatie ontbreken. [appellant] heeft meerdere architecten benaderd, maar zij geven aan dat het niet mogelijk is tekeningen van de situatie voor de werkzaamheden op te stellen zonder dat hierbij aannames en interpretaties worden gedaan, omdat er geen bouwtekeningen beschikbaar zijn van het pand. Hierdoor zullen de op te stellen tekeningen geen exacte weergave zijn van de situatie van voor de werkzaamheden. Verder wijst [appellant] er op dat in de adviezen van de Welstands- en Monumentencommissie en Erfgoed Leiden en Omstreken, waarnaar in het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom wordt verwezen, niet alleen wordt gesproken over de aanpassing van de kozijnen, maar ook over aanpassingen wat betreft de traditionele glasbevestiging, ornamentiek van onder meer de voordeur, de stijlen van de ramen en de hoogte van de deur. Hij stelt ook dat, anders dan in deze adviezen staat, de neggemaat, de hoofdafmetingen, de onderlinge verhoudingen en vlakverdeling van de kozijnen niet zijn gewijzigd.

10.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 20 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1316, vereist het rechtszekerheidsbeginsel dat een last zodanig duidelijk en concreet geformuleerd wordt dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten over wat gedaan of nagelaten moet worden om de overtreding te beëindigen.

10.2. In de omschrijving van de last staat dat [appellant] de overtreding kan beëindigen door de betreffende kozijnen te vervangen door kozijnen met dezelfde detaillering, profilering en vormgeving als de vorige kozijnen. Uit het dossier kan echter niet worden opgemaakt hoe de vorige kozijnen er precies uit hebben gezien. Niet in geschil is dat er geen (bouw)tekeningen van de vorige kozijnen beschikbaar zijn, ook niet bij de gemeente. Wel is er een foto van 22 maart 2016, maar die is niet duidelijk genoeg om hieruit op te maken hoe de vorige kozijnen er precies uit hebben gezien. Anders dan de rechtbank, is de Afdeling daarom van oordeel dat op grond van deze foto niet kan worden vastgesteld wat er precies aan de kozijnen moet veranderen om aan de last te voldoen. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat het college in het besluit waarbij de last is opgelegd, en die in het besluit op bezwaar is gehandhaafd, voor zijn

standpunt over bepaalde verschillen in detaillering tussen de oude en nieuwe situatie, volstaat met een verwijzing naar het advies van Erfgoed Leiden en Omstreken, terwijl [appellant] gemotiveerd aangeeft dat die verschillen er juist niet zijn.

De Afdeling stelt verder vast dat het college bij brief van 13 juni 2022 naar aanleiding van een door de voorzieningenrechter van de Afdeling op verzoek van [appellant] getroffen voorlopige voorziening aan [appellant] een schets heeft gestuurd van hoe de vensterpartij en de deurpartij er volgens het college in de vorige toestand heeft uitgezien. Het college heeft dit gedaan als handreiking aan [appellant] om uitvoering te kunnen geven aan de last. [appellant] heeft de juistheid van deze schets bestreden. Bovendien is in die handreiking ook de mogelijkheid opengelaten om niet terug te gaan naar de situatie in 2017 maar de kozijnen aan te passen aan de nieuwe kozijnen in het buurpand (nummer 204). De last is daar echter niet op aangepast.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de herstelmaatregelen als omschreven in de last onvoldoende duidelijk zijn. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.”



## 5. Woningssluiting. Artikel 13b Opiumwet.

*[ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:601](#)*

Ondersteuning burgemeester bij vinden vervangende woonruimte. Burgemeester heeft meerdere mogelijkheden geboden. Zowel het Leger des Heils als de maatschappelijke opvang hadden voor hem een verblijfplaats beschikbaar.

“7. Uit de stukken blijkt dat aan [appellant] meerdere mogelijkheden zijn aangeboden voor vervangende huisvesting. Zowel het Leger des Heils als de maatschappelijke opvang hadden voor hem een verblijfplaats beschikbaar waar hij terecht had gekund om te voorkomen dat hij dakloos werd. Anders dan [appellant] stelt, is niet gebleken dat deze instellingen hem geen opvangplaats konden bieden. Zoals ook op de zitting nader is toegelicht, heeft hij er steeds zelf

voor gekozen geen gebruik te maken van de hem geboden opvangmogelijkheden. Tegen die achtergrond heeft de burgemeester, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, zich voldoende ingespannen om opvang voor [appellant] te regelen. Dat de sluiting van de woning ook tot beëindiging van het huurcontract van [appellant] zou leiden, betekent daarom ook nog niet dat de burgemeester van de sluiting had moeten afzien.”

## 6. Stadionverbod. Artikel 172a Gemeentewet vs. artikel 2.26m, tweede lid, onder b van de APV Heerenveen.

*Vzr. ABRvS 10 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2023:544*

Stadionverbod geschorst. Vraag of artikel 2.26m, tweede lid, onder b van de APV in strijd is met artikel 172a van de Gemeentewet en daarom onverbindend is, vergen nader onderzoek in de bodemprocedure.

“7. De vragen die partijen verdeeld houden is of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat artikel 172a van de Gemeentewet de mogelijkheden van de gemeentelijke wetgever tot oplegging van een stadionomgevingsverbod beperkt en of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat artikel 2.26m, tweede lid, onder b van de APV in strijd moet worden geacht met artikel 172a van de Gemeentewet en om die reden onverbindend is. Deze vragen vergen nader onderzoek waartoe deze voorlopige voorzieningprocedure zich niet leent. Beoordeling daarvan zal in de bodemprocedure dienen plaats te vinden.  
[...].

10. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter bestaat er bij de burgemeester geen dringend belang om te voorkomen dat [wederpartij] het huidige voetbalseizoen nog thuiswedstrijden van sc Heerenveen bezoekt. [wederpartij] bezoekt het afgelopen anderhalf jaar sinds het verbod is opgelegd wel uitwedstrijden, waaronder ook risicowedstrijden zoals de wedstrijd van sc Cambuur tegen sc Heerenveen. Niet in geschil is dat [wederpartij] in deze periode niet betrokken is geweest bij voetbalgerelateerde incidenten. Ook kon hij op 14 januari 2023, als gevolg van de aangevallen

uitspraak, de thuiswedstrijd sc Heerenveen tegen AZ bezoeken. Zoals namens [wederpartij] ter zitting is toegelicht, hebben AZ supporters na deze wedstrijd de confrontatie gezocht met supporters van sc Heerenveen, maar is hij bewust onmiddellijk vertrokken uit de omgeving van het stadion zodra hij dit vernam om te voorkomen dat hij ongewenst betrokken zou raken bij een mogelijke confrontatie. Verder is ter zitting gebleken dat er dit voetbalseizoen geen risicowedstrijden meer worden gespeeld in het stadion van sc Heerenveen.

10.1. Onder deze omstandigheden is de voorzieningenrechter van oordeel dat het belang van [wederpartij] bij het hangende de bodemprocedure in stand blijven van de uitspraak van de rechtbank en het nog dit seizoen kunnen bezoeken van thuiswedstrijden van sc Heerenveen groter is dan het belang van de burgemeester bij de gevraagde schorsing van die uitspraak. Daarbij geldt wel dat [wederpartij] er rekening mee kan houden dat wanneer hij hangende het hoger beroep toch betrokken raakt bij een voetbalgerelateerd incident én de burgemeester om die reden opnieuw een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening indient, dat verzoek zal worden ingewilligd.”

## 7. Online gebiedsverbod op grond van APV.

*Rb. Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375*

Digitaal platform is geen 'openbare plaats'. Beperken grondrecht vrijheid van meningsuiting moet berusten op wet in formele zin. Delegatieverbod.

“Reikwijdte van artikel 2:2, eerste lid, onder g, van de APV

4. [...]. Artikel 2:2, eerste lid, onder g, van de APV houdt (voor zover hier relevant) een verbod in om op een openbare plaats op enigerlei wijze door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden. De rechtbank stelt voorop dat met een 'openbare plaats' een fysieke plaats is bedoeld. Volgens artikel 1:1, onder b, van de APV wordt onder 'openbare plaats' in de zin van de APV verstaan: een voor publiek toegankelijke plaats, waaronder de weg begrepen. In de toelichting op dat artikel staat dat met de term 'openbare plaats' is beoogd om die plaatsen aan te wijzen die eerst onder het in de APV te breed gebruikte begrip 'weg' vielen en nu niet meer. Het gaat volgens de toelichting dan om fysieke plekken, zoals pleinen, parken, voor publiek toegankelijke stoepen, et cetera.<sup>3</sup> Uit de APV of de toelichting daarop kan niet worden opgemaakt dat is bedoeld om (ook) een digitaal platform zoals een groepschat op Telegram aan te merken als 'openbare plaats'. Dit is ook logisch, want een (voor iedereen toegankelijke) groepschat op Telegram is weliswaar openbaar, maar het is geen plaats in de zin van de APV die binnen de bevoegdheden van de burgemeester valt. Ook verder zijn er geen aanknopingspunten door de burgemeester benoemd of te vinden, waaruit blijkt dat onder het begrip 'openbare plaats' in de zin van de APV ook een groepschat op so-

cial media zou kunnen vallen. De rechtbank volgt de burgemeester dan ook niet in de stelling dat een groepschat op Telegram een openbare plaats is in de zin van de APV.

5. Daarnaast is de rechtbank van oordeel dat de burgemeester een onjuiste uitleg geeft aan artikel 2:2, eerste lid, onder g, van de APV door te zeggen dat alleen de wanordelijkheden die dreigen te gebeuren zich op een openbare plaats moeten afspelen, maar dat het gedrag dat daartoe aanleiding geeft ook op een niet-fysieke plek kan plaatsvinden. De APV-bepaling is duidelijk bedoeld voor de situatie dat er op de openbare plaats uitdagend gedrag wordt vertoond dat aanleiding geeft tot wanordelijkheden. Dit blijkt in de eerste plaats uit de tekst van artikel 2:2, eerste lid, onder g, van de APV zelf. Er staat namelijk dat het verboden is op of aan een openbare plaats op enigerlei wijze door gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden. In de tweede plaats volgt uit de toelichting op het artikel ook niet dat het gedrag digitaal zou kunnen plaatsvinden. De bewoording 'op enigerlei wijze' in het artikel doet daar niet aan af, aangezien het gaat om gedrag op of aan een openbare plaats dat op enigerlei wijze kan worden geuit.

[...].

### Vrijheid van meningsuiting

8. De rechtbank stelt echter bovendien vast dat als de burgemeester wél zou worden ge-

volgd in haar uitleg van artikel 2:2, eerste lid, onder g, van de APV, dit zou leiden tot een ontoelaatbare beperking van de in artikel 7, derde lid, van de Grondwet neergelegde vrijheid van meningsuiting.

9. Volgens de burgemeester zijn uitlatingen die uitdagend zijn en aanleiding geven tot wanordelijkheden geen 'uitingen van een mening' en is er daarom al geen sprake van een ongeoorloofde beperking van de vrijheid van meningsuiting. Dat standpunt is onjuist. Eiser voert terecht aan dat het uiten van een mening breed moet worden uitgelegd.<sup>4</sup> Ook het uiten van een 'ongewenste mening' blijft een mening. Anders zou aan de hand van de inhoud van een uitlating een schifting kunnen worden gemaakt in welke uitlating al dan niet een mening is, waarmee in feite op voorhand al een beperking wordt aangebracht in wat iemand wel of niet mag zeggen. Uitlatingen die uitdagend zijn en aanleiding geven tot wanordelijkheden zijn dus ook uitingen van een mening.

10. Als de uitleg van de burgemeester van artikel 2:2, eerste lid, onder g, van de APV vervolgens zou worden gevolgd, is er dus sprake van een verbodsbepaling in de APV om op social media uitdagende uitlatingen te doen die aanleiding geven tot wanordelijkheden. Dit is niet toegestaan, want in een gemeentelijke verordening mag de inhoud van uitlatingen niet aan banden worden

gelegd. Het is een lokale regelgever (in dit geval de gemeenteraad) namelijk niet toegestaan om grondrechten te beperken wanneer een dergelijke beperking niet kan worden teruggevoerd op een wet in formele zin. Of een wet in formele zin beperking van grondrechten kan inhouden en of die beperking vervolgens kan worden gedelegeerd aan een lagere wetgever hangt af van de formulering van het grondrecht in de Grondwet. In het geval van het grondrecht 'vrijheid van meningsuiting' kan inhoudelijke beperking daarvan enkel (onder bepaalde voorwaarden) door middel van een wet in formele zin en niet (mede) door delegatie aan een lagere regelgever. De APV, waarop de burgemeester haar besluit heeft gebaseerd, kan dus geen inhoudelijke beperking van de vrijheid van meningsuiting bevatten.

11. Dit neemt overigens niet weg dat beperkingen van de vrijheid van meningsuiting die niet de inhoud van uitingen betreffen, wél middels een wet in formele zin kunnen worden uitgeoefend door de burgemeester (zie bijvoorbeeld artikel 5 van de Wet openbare manifestaties). Evenmin neemt dat de mogelijkheid voor de formele wetgever weg om in een voorkomend geval een inhoudelijke beperking aan te brengen op de vrijheid van meningsuiting, zoals bijvoorbeeld is gedaan door de strafbaarstelling van opruiing in het Wetboek van Strafrecht.”.

## 8. Invordering dwangsom wegens overtreding APV: zich op de openbare weg bevinden met kennelijk doel drugs te verhandelen. Overtreding niet aannemelijk.

*Rb. Rotterdam 23 februari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:1288*

Overtreding artikel 2:74 van de APV is niet aannemelijk. Uit bestuurlijke rapportage blijkt niet dat er concrete omstandigheden zijn die erop duiden dat eiser zich op straat bevond met het kennelijke doel om drugs te verhandelen.

“5.3 Naar het oordeel van de rechtbank heeft de burgemeester niet aannemelijk gemaakt dat eiser artikel 2:74 van de APV heeft overtreden. De inhoud van de bestuurlijke rapportage is daarvoor onvoldoende, nu daaruit niet blijkt dat er concrete omstandigheden zijn die erop duiden dat eiser zich op 21 maart 2021 op straat bevond met het kennelijke doel om drugs te verhandelen. De omstandigheid dat in de auto waarin eiser als bijrijder zat een handelshoeveelheid harddrugs in gripzakjes en een ponypack zijn aangetroffen is hiervoor onvoldoende, alleen al nu niet blijkt dat eiser van de aanwezigheid van die drugs in de auto op de hoogte was of had moeten zijn. Daarbij komt dat uit de tekst en toelichting van artikel 2:74 van de APV blijkt dat dit artikel specifiek is gericht op het bestrijden van overlast die wordt veroorzaakt door drugs-handel op straat. Het vervoeren of aanwezig hebben van drugs (ook als sprake is van een handelshoeveelheid), leidt niet tot de over-

last op de openbare weg die artikel 2:74 van de APV beoogt tegen te gaan. Ook de bij eiser aangetroffen hoeveelheid cash geld, € 80,-, is niet zodanig dat deze zonder meer in verband kan worden gebracht met de handel in drugs. Hetzelfde geldt voor het bij eiser aangetroffen brokje hasj. Dat de auto waarin eiser zat was gehuurd van een malafide bedrijf en dat zowel eiser als de bestuurder - ook samen - veelvuldig met de politie in aanraking zijn gekomen voor het handelen in drugs, maakt nog niet aannemelijk dat zij zich op dat moment op straat bevonden met het kennelijke doel om drugs te verhandelen of daarin te bemiddelen.

5.4 Omdat de burgemeester niet aannemelijk heeft gemaakt dat eiser artikel 2:74 van de APV heeft overtreden, heeft eiser geen dwangsom verbeurd en is de burgemeester ten onrechte tot invordering overgegaan. [...]”

## 9. Aanwijzing als vergunningplichtige verhuurder. APV Schiedam. Beleidsregels waaruit volgt dat aanwijzing ultimum remedium is.

*Rb. Rotterdam 3 februari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:851*

Uit verweerdere beleidsregels volgt dat het aanwijzen van een verhuurder als vergunningplichtig ultimum remedium is nadat eerst met waarschuwingen en bestuurlijke maatregelen handhavend is opgetreden. Slechts bij structurele overtredingen die als excessen moeten worden beschouwd kan een aanwijzing aan de orde komen. Onvoldoende aannemelijk gemaakt dat sprake is van structurele en excessieve omstandigheden.

“7.2. In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat uit verweerdere beleidsregels volgt dat het aanwijzen van een verhuurder als vergunningplichtig een ultimum remedium is nadat eerst met waarschuwingen en bestuurlijke maatregelen handhavend is opgetreden, met als doel het aanpakken van excessen van huisjesmelkerij en malafide pandeneigenaren. Dit brengt mee dat verweerder zelf reeds een stringente normering aanlegt op grond waarvan slechts in geval van structurele overtredingen die als excessen moeten worden beschouwd een aanwijzing aan de orde kan komen.

[...].

7.4. Uit 7.1 tot en met 7.4 moet volgen dat verweerder slechts tot het oordeel kan komen dat zich een van de omstandigheden voordoet als bedoeld in artikel 2:40u, tweede lid, van de APV, in geval deze van structurele en excessieve aard is, daarover in redelijkheid geen twijfel kan bestaan en eerdere handhavingsmaatregelen niet hebben

geleid tot verbetering.

7.5. Verweerder heeft dit onvoldoende aannemelijk gemaakt. Verweerder heeft eiser enkele waarschuwingen gegeven. Op 23 november 2020 is een boete opgelegd. Het primaire besluit is op 22 december 2020 genomen. Dit betekent dat verweerder één maand na het opleggen van de eerste bestuurlijke boete is overgegaan tot het aanwijzen van eiser als vergunningplichtige verhuurder. Dit strookt niet met de inzet van dit instrument als ultimum remedium. Daarnaast kan uit de stukken worden afgeleid dat in gevallen waarin volgens verweerder de hvv-verplichting was overtreden veelal na korte tijd alsnog een huisvestingsvergunning is verleend. In het bestreden besluit is onvoldoende gemotiveerd dat desondanks de leefbaarheid in de desbetreffende straten onder druk zou zijn gezet. Wat betreft de illegale kamerverhuur is in het bestreden besluit in zijn algemeenheid gesteld dat dit de leefbaarheid onder druk kan zetten. Hoewel dit in zijn algemeenheid wellicht niet onjuist

is, blijkt onvoldoende dat daarvan in geval van eiser ook sprake was, temeer daar een van de twee gevallen van illegale kamerverhuur die ten grondslag ligt aan het bestreden besluit zich reeds in 2009 zou hebben

voorgedaan. Verweerder heeft onvoldoende gemotiveerd hoe ondanks dit tijdsverloop het aan eiser in 2009 verweten gedrag thans nog de leefbaarheid onder druk zet.”.

# PLATFORM

## HANDHAVING EN TOEZICHT IN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING

Als lid van dit nieuwe landelijke platform is jouw organisatie voor **€ 699,-** per jaar verzekerd van exclusieve toegang tot actuele kennis, innovatie en intervisie op het vlak van handhaving en toezicht.



**Chantal van Mil**  
024 - 382 83 12  
c.van.mil@hekkelman.nl

### PLATFORMLEDEN KRIJGEN EXCLUSIEVE TOEGANG TOT:

✓ **Vier keer per jaar webinar  
'Kwartaalupdate handhaving en toezicht'**

Chantal organiseert **4 keer** per jaar een webinar over de belangrijkste ontwikkelingen in de rechtspraak op het gebied van handhaving en toezicht. Met ruimte om vooraf casussen in te brengen en tijdens het webinar vragen te stellen.

✓ **Een jaarlijkse fysieke bijeenkomst**

Jaarlijks verzorgt Chantal een **verdiepende studiebijeenkomst** over een specifiek thema in het vakgebied handhaving en toezicht. Toegesplitst op de actualiteit, zoals bijvoorbeeld handhaving onder de Omgevingswet.

✓ **De besloten LinkedIn groep**

Via een besloten groep houdt Chantal je **wekelijks** op de hoogte van recente rechtspraak, geeft ze updates over haar promotieonderzoek met als onderwerp het evenredigheidsbeginsel en beantwoordt vragen. Daarnaast kunnen vakgenoten met elkaar de discussie aangaan.

✓ **Nieuwe publicaties & blogs**

**Als eerste** ontvang je de nieuwste publicaties en blogs van Chantal over handhaving en toezicht direct in je mailbox.

✓ **Een maandelijkse nieuwsbrief**

Chantal stuurt je **iedere maand** een nieuwsbrief met de belangrijkste uitspraken en tips voor de praktijk.

**MEER INFORMATIE OF DIRECT AANMELDEN?**  
PLATFORMHANDHAVINGENTOEZICHT@HEKKELMAN.NL