

UPDATE

HANDHAVING EN OPENBARE ORDE

oktober_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. Omvang en interpretatie handhavingsverzoek.

[ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3701](#)

Handhavingsverzoek correct geïnterpreteerd. Benoemt “diverse maatschappelijke activiteiten”, en niet bedrijfsmatige opslag. Verzoeker heeft zelf ook niet eerder in de procedure naar voren gebracht dat haar verzoek meer zou omvatten.

[lees verder...](#)

2. Vertrouwensbeginsel. Opvolgend planologisch regime.

[ABRvS 11 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3759](#)

Bestemmingsplan vastgesteld na brief en verlening persoonsgebonden gedoogbeschikking. Inwoning van persoon niet opgenomen onder persoonsgebonden overgangsrecht dan wel toegestaan als inwoning. Voor zover enig gerechtvaardigd vertrouwen zou volgen uit brief en gedoogbeschikking is dat met vaststelling bestemmingsplan uitgewerkt.

[lees verder...](#)

3. Hoogte dwangsom ontoereikend gemotiveerd. Beleid.

[Vzr. Rb. Gelderland 12 oktober 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:5621](#)

Beleid is leidraad. Bij afwijking geldt hardheidsclausule. Niet toereikend gemotiveerd waarom het is afgeweken van het beleid. Stelling dat van een dwangsom van € 7.500,- mogelijk onvoldoende prikkel zal uitgaan om de overtreding te beëindigen, is daarvoor niet voldoende, omdat college volgens beleid de mogelijkheid heeft een nieuwe LOD op te leggen met hoger bedrag of bestuursdwang toe te passen als opgelegde last niet het gewenste effect heeft.

[lees verder...](#)

4. Eigenaar schip functioneel pleger.

[ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3954](#)

Eigenaar kon erover beschikken of strijdig gebruik kon plaatsvinden en heeft, in wetenschap waarvoor accommodatieschip zou worden gebruikt, ook aanvaard dat de verboden gedraging zou plaatsvinden. Functioneel pleger. Ook in haar macht om overtreding ongedaan te maken. Contractuele verhouding met exploitant vormt geen beletsel om last uit te voeren. Dat eigenaar exploitant alleen kon dwingen om gebruik te staken door gesloten overeenkomst te laten ontbinden of vernietigen, komt voor haar risico.

[lees verder...](#)

5. 13b Opiumwet. Duur sluiting 12 maanden onevenredig. Duur sluiting 6 maanden (ook) onevenredig.

[ABRvS 25 oktober 2023 ECLI:NL:RVS:2023:3950](#)

Nadelige gevolgen van sluiting van de woning onevenredig in verhouding tot het daarmee te dienen doel, vanwege bijzondere omstandigheden aan de zijde van appellant. O.a. geïsoleerd bestaan, bekendheid met mentale klachten. Dit is onderbouwd met stukken. Kwetsbaarheid betekent dat aanwezigheid van drugs in de woning beperkt verwijtbaar is. Geldt ok voor draagkracht van de gevolgen van sluiting, zoals het mogelijk niet meer kunnen terugkeren in de woning. Verder beperkte financiële mogelijkheden omdat appellante onder bewind staat.

[lees verder...](#)

6 13b Opiumwet. Duur sluiting 3 maanden evenredig.

[ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3938](#)

De burgemeester heeft de belangen bij de sluiting van de woning voor de duur van drie maanden zwaarder mogen wegen dan de belangen van [appellant] bij het voortgezet gebruik van de woning. Omstandigheden die appellant heeft aangevoerd maken niet dat sluiting volgens het uitgangspunt van het beleid niet evenwichtig is. Gedwongen moeten verlaten van de woning, moeten zoeken naar vervangende woonruimte en de door de verhuurder daaraan verbonden uitsluiting voor een sociale huurwoning, zijn inherent aan sluiting.

[lees verder...](#)

7. Last onder dwangsom drugshandel op straat. Veluwse methode.

[ABRvS 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3861](#)

De burgemeester van Utrecht mocht een last onder dwangsom (LOD) opleggen wegens betrokkenheid bij straathandel in drugs ("Veluwse methode"). Betrokkene beschikte over telefoon waarmee drugs kon worden besteld door straatdealers. Tijdsverloop niet zodanig lang dat van handhaving moest worden afgezien.

[lees verder...](#)

PLATFORM

Handhaving en toezicht in de fysieke leefomgeving

Als lid van dit 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. Omvang en interpretatie handhavingsverzoek.

[ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3701](#)

Handhavingsverzoek correct geïnterpreteerd. Benoemt “diverse maatschappelijke activiteiten”, en niet bedrijfsmatige opslag. Verzoeker heeft zelf ook niet eerder in de procedure naar voren gebracht dat haar verzoek meer zou omvatten.

“4. Thema Park B.V. betoogt dat de rechtbank het handhavingsverzoek van 7 januari 2020 te beperkt heeft geïnterpreteerd. Het verzoek gaat over alle activiteiten op het perceel die in strijd zijn met het bestemmingsplan. Het college heeft volgens Thema Park B.V. later alsnog handhavend opgetreden tegen de bedrijfsmatige opslag, maar had dit naar aanleiding van het eerste handhavingsverzoek al moeten doen. Daarom is de rechtbank volgens Thema Park B.V. ten onrechte niet ingegaan op de bedrijfsmatige opslag die volgens Thema Park B.V. in strijd met het bestemmingsplan plaatsvindt.

4.1. Thema Park B.V. betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat er concreet zicht op legalisatie van de nevenactiviteiten van de moskee was op het moment van het besluit van 14 januari 2021. Op 28 mei 2020 heeft de moskee een omgevingsvergunning aangevraagd voor onbepaalde tijd. De omgevingsvergunning is op 25 februari 2022 verleend voor 3 jaar. Op het moment van het besluit van 14 januari 2021 wist het college al dat het geen omgevingsvergunning voor onbepaalde tijd zou verlenen.

4.2. De rechtbank en het college hebben het handhavingsverzoek, in tegenstelling tot wat Thema Park B.V. betoogt, correct geïnterpre-

teerd. Het handhavingsverzoek van 7 januari 2020 benoemt namelijk “diverse maatschappelijke activiteiten”, en niet bedrijfsmatige opslag. Bovendien heeft Thema Park B.V. zelf ook niet eerder in de procedure naar voren gebracht dat haar verzoek meer zou omvatten. Ten slotte heeft het college op de zitting toegelicht dat het latere handhavend optreden niet gaat over tijdelijke opslag voor derden, maar over detailhandelsactiviteiten die pas bij een latere controle zijn vastgesteld. Het college had daarom – los van het verzoek – ook geen aanleiding om al eerder handhavend op te treden.

4.3. De rechtbank heeft daarnaast terecht geoordeeld dat op het moment dat het besluit van 14 januari 2021 is genomen concreet zicht op legalisatie bestond van de activiteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan, waaronder vergaderingen, workshops en opslag. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1937, is daarvoor vereist dat ten minste al een begin is gemaakt met de procedure voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor dat gebruik. Dat is hier het geval. De moskee heeft namelijk de aanvraag om omgevingsvergunning op 28 mei 2020 ingediend; ruim voor dat het besluit van 14 januari 2021 werd genomen. Dat de ruimtelijke onderbouwing

niet in een keer volledig is ingediend en dat de vergunning uiteindelijk voor een periode van drie jaar is verleend, doet daar niet aan af. In tegenstelling tot wat Thema Park B.V. betoogt, blijkt uit de aanvraag om omgevingsvergunning bovendien dat de aanvraag

ook betrekking heeft op het opslaan van materialen voor de moskee en bevat de verleende omgevingsvergunning ook de activiteit opslag.”

2. Hoogte dwangsom ontoereikend gemotiveerd. Beleid.

[ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2779](#)

Beleid is leidraad. Bij afwijking geldt hardheidsclausule. Niet toereikend gemotiveerd waarom het is afgeweken van het beleid. Stelling dat van een dwangsom van € 7.500,- mogelijk onvoldoende prikkel zal uitgaan om de overtreding te beëindigen, is daarvoor niet voldoende, omdat college volgens beleid de mogelijkheid heeft een nieuwe LOD op te leggen met hoger bedrag of bestuursdwang toe te passen als opgelegde last niet het gewenste effect heeft.

“17. Eiseres betoogt dat volgens het beleid³ een maximum dwangsom van toepassing is van € 7.500,-. Dit is reeds het maximum gerelateerd aan de aard en ernst van de overtreding. Door het college wordt niet gemotiveerd waarom hiervan wordt afgeweken. De dwangsom is daarom € 2.500,- te hoog.

18. Het college heeft toegelicht dat onder bijzondere omstandigheden in individuele gevallen kan worden afgeweken van het beleid, hetgeen in dit geval is gebeurd. De volgens het beleid maximaal te verbeuren dwangsom staat niet in verhouding tot de omvang van het bedrijf en de ernst van de activiteiten. Om te bereiken dat eiseres aan de last voldoet, stemt het college de hoogte van het bedrag mede af op het financiële voordeel dat eiseres kan behalen door in plaats van aan de last te voldoen en elders bedrijfshallen te huren, de dwangsommen te betalen. De huurprijs van een bedrijfshal tussen de 800 en 1.000 m² ligt volgens het college rond de € 4.000,- per maand. Omdat de huidige strijdige activiteiten in beide bedrijfshallen plaatsvinden en buiten deze bedrijfshallen opslag ten behoeve van die activiteiten plaatsvindt, vindt het college het redelijk om aan te nemen dat er op een an-

dere locatie ongeveer eenzelfde oppervlak aan bedrijfsruimte moet worden gehuurd. Daarom stelt het college de dwangsom vast op twee maal € 4.000,- vermeerderd met 25%. Hierin wordt meegewogen dat het om twee bedrijfshallen gaat waar de strijdige activiteiten worden ontplooid, sprake is van meerdere personeelsleden en geluidsoverlast voor omwonenden.

19. De voorzieningenrechter overweegt dat volgens vaste jurisprudentie de hoogte van de dwangsom in een redelijke verhouding moet staan tot enerzijds de zwaarte van het door de overtreding geschonden belang en anderzijds de beoogde effectieve werking van de dwangsomoplegging. De last onder dwangsom is er immers op gericht de overtreder ertoe te bewegen vóór het einde van de begunstigingstermijn zelf een einde aan de illegale situatie te maken.⁴

In het Uitvoeringsprogramma is opgenomen: “Dit document gebruiken wij als leidraad voor de hoogtes van dwangsommen en de duur van begunstigingstermijnen. Soms moeten wij hiervan afwijken. In dat geval geldt er een hardheidsclausule. Dit houdt in dat dit document het uitgangspunt is, tenzij

dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot het met de handhaving te dienen doelen. Bij afwijking van dit document dient de hoogte van het bedrag en de termijn gemotiveerd te worden vastgesteld.” De voorzieningenrechter is van oordeel dat het college in dit geval niet toereikend heeft gemotiveerd waarom het is afgeweken van het beleid. Het college heeft namelijk niet gemotiveerd dat het opleggen van een maximale dwangsom van € 7.500,- in dit

geval zal leiden tot gevolgen die wegens bijzondere omstandigheden voor één of meer belanghebbenden onevenredig zouden zijn. De stelling dat van een dwangsom van € 7.500,- voor eiseres mogelijk een onvoldoende prikkel zal uitgaan om de overtreding te beëindigen, is daarvoor niet voldoende, omdat het college volgens het Uitvoeringsprogramma de mogelijkheid heeft een nieuwe last onder dwangsom op te leggen met een hoger bedrag of bestuursdwang toe te passen als de opgelegde last niet het gewenste effect heeft.”

3. Vertrouwensbeginsel. Opvolgend planologisch regime.

[ABRvS 11 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3759](#)

Bestemmingsplan vastgesteld na brief en verlening persoonsgebonden gedoogbeschikking. Inwoning van persoon niet opgenomen onder persoonsgebonden overgangsrecht dan wel toegestaan als inwoning. Voor zover enig gerechtvaardigd vertrouwen zou volgen uit brief en gedoogbeschikking is dat met vaststelling bestemmingsplan uitgewerkt.

“9. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat [wederpartijen] er op mochten vertrouwen dat zij de recreatiewoning permanent mochten (laten) bewonen door anderen dan de houder van een persoonsgebonden gedoogbeschikking.

Daartoe voert het college aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de bepaling onder 3 uit de brief van 13 december 2006 en de daarna aan [wederpartij A] verleende persoonsgebonden gedoogbeschikking als een toezegging gezien kan worden die bij [wederpartijen] redelijkerwijs de indruk kan wekken van een welbewuste standpuntbepaling over de handhaving van het bestemmingsplan. De brief van 13 december 2006 is volgens het college namelijk een algemene informatiebrief die aan alle eigenaren en bewoners van de recreatiewoningen is verzonden. Bij de brief is een bijlage aangehecht met de titel “criteria om in aanmerking te komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking”. De daarin opgenomen mogelijkheid van inwoning bij een houder van een persoonsgebonden gedoogbeschikking dient volgens het college niet als een toezegging gezien te worden. Deze zinsnede ziet volgens het college op de inwonende gebruikers op het moment van het verlenen van de persoonsgebonden

gedoogbeschikking. Daarvoor wijst het college op het bij de brief gevoegde aanvraagformulier waarin expliciet wordt gevraagd naar de medebewoners en de datum van de aanvang van bewoning. Daarnaast wijst het college er op dat ook in de beleidsnota ‘permanente bewoning recreatiebedrijven’ die gold van 20 juli 2006 tot en met 23 juni 2017 niets is opgenomen over de inwoon- en samenwoonsituaties en dat iedereen die na 31 oktober 2003 permanent in een recreatiewoning is gaan wonen, dat gebruik diende te beëindigen. In het nadere stuk wijst het college verder op paragraaf 3.14 van de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal P.J. Wattel van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 en de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, waaruit volgens het college volgt dat om van een toezegging te kunnen spreken, de uitlating en/of de gedraging toegesneden dient te zijn op de concrete situatie. Daarvan is in dit geval geen sprake volgens het college, omdat de bijlage bij de brief van 13 december 2006 niet op een concrete situatie zag.

Ten tweede voert het college aan dat de rechtbank ten onrechte niet in gaat op het feit dat [wederpartij B] de permanente bewoning heeft onderbroken en geruime tijd nadat het bestemmingsplan “Buitengebied

Wijchen” is vastgesteld, is gaan inwonen bij [wederpartij A]. Daarbij wijst het college er op dat, gelet op de uitspraak van de Afdeling van 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2014, onder 4.3, het niet de bedoeling is dat het gedoogde gebruik wordt onderbroken, om dit vervolgens weer te hervatten.

Tot slot voert het college aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de omstandigheid dat in het bestemmingsplan “Buitengebied Wijchen” een persoonsgebonden overgangsrecht is opgenomen, niet afdoet aan het bestaan van de persoonsgebonden beschikking. Volgens het college is de aan [wederpartij A] verleende persoonsgebonden gedoogbeschikking achterhaald gelet op het persoonsgebonden overgangsrecht van het bestemmingsplan, hetgeen volgt uit artikel 3.2.2, vierde lid, en artikel 3.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening. Volgens het college komt aan de vermeende toezegging, voor zover die al zou zien op toestemming voor het onrechtmatige gebruik door [wederpartij B], geen zelfstandige betekenis toe na inwerkingtreding van een nieuw planologisch regime. Het feit dat de persoonsgebonden gedoogbeschikking niet is ingetrokken, doet hier ook niet aan af volgens het college, omdat aan een beslissing tot intrekking van een gedoogverklaring geen zelfstandige betekenis kan worden toegekend.

9.1. Bij de brief van 13 december 2006 zit een bijlage genaamd “Criteria om in aanmerking te komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking”. In deze bijlage staat : “Het inwonen bij een houder van een persoonsgebonden gedoogbeschikking is mogelijk. De persoon/personen komt/komen niet in aanmerking voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking en zal/zullen de permanente bewoning van het recreatie-

verblijf moeten beëindigen zodra de houder van de persoonsgebonden gedoogbeschikking verhuist of komt te overlijden. Hierdoor wordt geen afbreuk gedaan aan de, met het gedoogbeleid beoogde uitsterfconstructie.”

Op 27 juni 2007 is aan [wederpartij A] een persoonsgebonden gedoogbeschikking verleend. Aan deze persoonsgebonden gedoogbeschikking zijn een aantal voorwaarden verbonden. De derde voorwaarde luidt als volgt: “Het is niet mogelijk door het gaan inwonen bij een houder van een gedoogbeschikking aanspraak te kunnen maken op een persoonsgebonden gedoogbeschikking.”

9.2. Na de brief van 13 december 2006 en de verlening van de persoonsgebonden gedoogbeschikking zijn de bestemmingsplannen “Buitengebied Wijchen” en “Buitengebied herziening 2014” vastgesteld waarbij de inwoning van [wederpartij B] niet is opgenomen als vallende onder het persoonsgebonden overgangsrecht dan wel is toegestaan omdat ingewoond mag worden bij [wederpartij A]. Voor zover enig gerechtvaardigd vertrouwen zou volgen uit de brief van 13 december 2006 en de gedoogbeschikking van 27 juni 2007 is dat met de vaststelling van de genoemde bestemmingsplannen uitgewerkt en had het op de weg van [wederpartijen] gelegen om in de bestemmingsplanprocedure op te komen voor hun belangen gelegen in het kunnen blijven behouden van de inwoonsituatie.

Dit betekent dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat sprake is van een situatie waaruit [wederpartijen] in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs konden en mochten afleiden dat tegen de inwoning van [wederpartij B] niet handhavend zal worden opgetreden.”

4. Eigenaar schip functioneel pleger.

ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3954

Eigenaar kon erover beschikken of strijdig gebruik kon plaatsvinden en heeft, in wetenschap waarvoor accommodatieschip zou worden gebruikt, ook aanvaard dat de verboden gedraging zou plaatsvinden. Functioneel pleger. Ook in haar macht om overtreding ongedaan te maken. Contractuele verhouding met exploitant vormt geen beletsel om last uit te voeren. Dat eigenaar exploitant alleen kon dwingen om gebruik te staken door gesloten overeenkomst te laten ontbinden of vernietigen, komt voor haar risico.

“5. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het bestemmingsplan het gebruik van [accommodatieschip] voor het bieden van nachtverblijf, ook al is dat niet-recreatief, niet verbiedt. Volgens [appellante] heeft de rechtbank de doeleindenomschrijving te beperkt uitgelegd. Omdat in een haven altijd aan boord van een schip mag worden geslapen en recreatie en horeca ook niet zijn uitgesloten van de doeleindenomschrijving, is er geen wettelijke basis om te concluderen dat het gebruik van een hotelboot in strijd is met het in artikel 18 omschreven doel van de bestemming.

Voor zover wel sprake is van een overtreding, heeft de rechtbank volgens [appellante] miskend dat het college haar ten onrechte als overtreder heeft aangemerkt. Zij staat namelijk niet direct in rechtsverhouding tot de eigenaar van de grond en gebruikt de gronden ook niet zelf voor logiesverstrekking. Aangezien zij [accommodatieschip] uitsluitend ter beschikking heeft gesteld aan [bedrijf], die de exploitatie van [accommodatieschip] volledig in handen had, is het gebruiksverbod in het bestemmingsplan niet aan haar gericht en kan zij dus ook niet als overtreder worden aangemerkt.

5.1. Ingevolge het bestemmingsplan rust op het water waar [accommodatieschip] is aangelegd de bestemming “Jachthaven en Scheepswerf”. Ingevolge de in artikel 18, eerste lid, van de planregels opgenomen doeleindenomschrijving zijn de met deze bestemming aangewezen gronden bestemd voor onder meer een scheepswerf en een jachthaven. Niet in geschil is dat [accommodatieschip] mag aanmeren aan de kade bij de scheepswerf. Dat het bestemmingsplan niet verbiedt om op een aangemeerde boot te overnachten, betekent echter niet dat het gebruik van [accommodatieschip] voor de tijdelijke huisvesting en logies van arbeidskrachten daarmee ook is toegestaan. Het overnachten op een schip moet namelijk wel verband houden met de functie van scheepswerf of van jachthaven. Aangezien de personen die op [accommodatieschip] verbleven werkzaam waren bij de bouw van het windturbinepark in het IJsselmeer past het verstrekken van nachtverblijf op [accommodatieschip] in ieder geval niet binnen de doeleindenomschrijving van artikel 18, eerste lid, van de planregels. Dat betekent dat dit gebruik is verboden ingevolge artikel 18, vierde lid, van de planregels. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat het gebruik van [accommodatieschip] als

logiesaccommodatie voor tijdelijke werknemers in strijd is met het bestemmingsplan.

5.2. De rechtbank heeft verder terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat [appellante] niet als overtreder in de zin van artikel 5:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan worden aangemerkt. Weliswaar is [appellante] niet degene die [accommodatieschip] in strijd met artikel 18 van het bestemmingsplan gebruikt voor het verstrekken van logies aan werknemers, maar naar het oordeel van de Afdeling kan [appellante] als functioneel pleger van het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van [accommodatieschip] worden aangemerkt.

Ingevolge artikel 5:1, tweede lid, van de Awb wordt onder overtreder verstaan degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is overtreder in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek verricht. Voor beantwoording van de vraag of een ander dan degene die de verboden handeling fysiek verricht als functionele pleger van de overtreding kan worden aangemerkt, is de Afdeling aangesloten bij de criteria van de Hoge Raad voor de toerekening van verboden gedragingen aan rechtspersonen, waarbij van belang is of een gedraging heeft plaatsgevonden in de sfeer van de rechtspersoon. Daarvan kan sprake zijn indien zich een of meer van de navolgende omstandigheden voordoen:

a) het gaat om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking hetzij uit anderen hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon, b) de gedraging past in de normale bedrijfsvoering of taakuitoefening van de rechtspersoon,

c) de gedraging is de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf of in diens taakuitoefening, d) de rechtspersoon vermocht erover te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en zodanig of vergelijkbaar gedrag werd blijkens de feitelijke gang van zaken door de rechtspersoon aanvaard of placht te worden aanvaard, waarbij onder bedoeld aanvaarden mede begrepen is het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van de gedraging. Vergelijk ook de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067 en het arrest van de Hoge Raad van 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938 (Drijfmest-arrest), zoals verduidelijkt in het arrest van de Hoge Raad van 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:733. [appellante] is eigenaar van [accommodatieschip]. Het ter beschikking stellen van dit hotelschip met 85 hutten als zelfvoorzienende logiesaccommodatie past in de normale bedrijfsvoering van [appellante]. [appellante] heeft [accommodatieschip] zelf naar de kade versleept en daar afgemeerd. Uit de met [bedrijf] gesloten overeenkomst van gebruik van 30 augustus 2020 blijkt dat [accommodatieschip] ter beschikking wordt gesteld om deze in gebruik te nemen als hotelschip en dat [appellante] zal zorgdragen voor de daarvoor benodigde vergunningen en verzekeringen. Aangezien [bedrijf] voor het gebruik een vergoeding verschuldigd was, was de verboden gedraging in zoverre dienstig aan [appellante]. De gebruiksovereenkomst is namens beide vennootschappen ondertekend door [persoon], enig aandeelhouder en directeur van FXX-K Holding B.V., waar beide vennootschappen onder vallen. Ook uit de omstandigheden dat [appellan-

te] vanaf medio 2019 met de gemeente in gesprek was over het mogelijk maken van de logiesaccommodatie voor tijdelijke arbeidskrachten en dat zij de aanvraag om omgevingsvergunning daartoe heeft ingediend, blijkt dat zij actief betrokken was bij het in gebruik nemen van [accommodatieschip] als logiesaccommodatie voor tijdelijke arbeidskrachten. Gelet op het voorgaande kon [appellante] er over beschikken of het met het bestemmingsplan strijdige gebruik kon plaatsvinden en heeft zij, in de wetenschap waarvoor [accommodatieschip] zou worden gebruikt, ook aanvaard dat de verboden gedraging zou plaatsvinden. Daarom is de Afdeling van oordeel dat [appellante] als

functioneel pleger aangemerkt kan worden. 5.3. [appellante] had het als eigenaar van [accommodatieschip] verder in haar macht om de overtreding ongedaan te maken. De contractuele verhouding van [appellante] met de exploitant [bedrijf] vormt geen beletsel om de last uit te voeren. De Afdeling verwijst hiervoor naar haar uitspraken van 11 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1793, en 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1244. Dat [appellante] de exploitant alleen kon dwingen om het gebruik te staken door de tussen hen gesloten overeenkomst van gebruik te laten ontbinden of vernietigen, komt voor haar risico.”

5. 13b Opiumwet. Duur sluiting 12 maanden onevenredig. Duur sluiting 6 maanden (ook) onevenredig.

[ABRvS 25 oktober 2023 ECLI:NL:RVS:2023:3950](#)

Nadelige gevolgen van sluiting van de woning onevenredig in verhouding tot het daarmee te dienen doel, vanwege bijzondere omstandigheden aan de zijde van appellant. O.a. geïsoleerd bestaan, bekendheid met mentale klachten. Dit is onderbouwd met stukken. Kwetsbaarheid betekent dat aanwezigheid van drugs in de woning beperkt verwijtbaar is. Geldt ok voor draagkracht van de gevolgen van sluiting, zoals het mogelijk niet meer kunnen terugkeren in de woning. Verder beperkte financiële mogelijkheden omdat appellante onder bewind staat.

“5.9. [appellante] leidt een geïsoleerd bestaan en voelt zich alleen veilig in haar eigen huis, met weinig contacten met anderen. Vaststaat en niet in geschil is dat [appellante] bekend is met mentale klachten zoals stress, spanning, hartkloppingen, paniekaanvallen en agorafobie. Voor deze klachten is zij door de huisarts in maart 2020 doorverwezen naar de praktijkondersteuner en gebruikt zij oxazepam. Dit heeft zij onderbouwd met stukken. [appellante] is aldus psychisch zeer kwetsbaar en dit betwist de burgemeester niet. Deze kwetsbaarheid betekent dat de aanwezigheid van drugs in de woning haar slechts in beperkte mate kan worden verweten. Die kwetsbaarheid brengt verder mee dat haar draagkracht voor het omgaan met de gevolgen van het tijdelijk moeten verlaten van de woning tijdens de sluiting beperkt is. Die gevolgen zijn gelegen in het mogelijk niet meer kunnen terugkeren in de woning omdat de woningbouwvereniging de huurovereenkomst opzegt en de plaatsing op de zwarte lijst. Naast haar psychische kwetsbaarheid heeft [appellante]

met stukken onderbouwd dat zij beperkte financiële mogelijkheden heeft en dat zij onder bewind staat.

Zoals volgt uit de overzichtsuitspraak en latere uitspraken van de Afdeling zijn voorts de mogelijkheid om weer in de woning terug te keren na de sluiting en de plaatsing van de overtreder een zwarte lijst, als gevolg waarvan zij voor een bepaalde duur geen nieuwe sociale huurwoning kan huren, omstandigheden die bij de beoordeling van de evenwichtigheid van de sluiting moeten worden betrokken. De Afdeling volgt de redenering van de rechtbank dat de burgemeester hier minder of geen waarde aan hoeft te hechten, omdat dit gevolgen zijn van het aantreffen van drugs in de woning en niet van de sluiting, dan ook niet. Ook de redenering van de rechtbank dat [appellante] dit laatste gevolg ‘zelf in de hand heeft’ door de huur op te zeggen gaat in dit verband niet op. Dit opzeggen zou dan immers een gedwongen opzeggen inhouden om één van de negatieve gevolgen van

de sluiting van de woning, die mogelijk ook nog onrechtmatig kan worden bevonden, te voorkomen.

5.10. Op de zitting heeft de burgemeester nog een keer bevestigd dat de woningbouwvereniging bij een woningsluiting altijd overgaat tot buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst waardoor bij een woningsluiting van een sociale huurwoning vervangende woonruimte moet worden gezocht en de voormalig huurder op een zwarte lijst van de woningbouwvereniging komt te staan. Hierdoor komt deze gedurende een bepaalde tijd niet in aanmerking voor een andere sociale huurwoning. De burgemeester heeft ook op de zitting erkend dat de financiële ruimte van [appellante] zeer beperkt is en dat het vinden van vervangende woonruimte ook daardoor niet eenvoudig zal zijn. Hierover heeft de burgemeester gezegd dat wel altijd alles in het werk wordt gesteld om te voorkomen dat personen zoals [appellante] op straat komen te staan,

bijvoorbeeld door het invoeren van het expertiseteam dat dan kan meekijken naar een woonoplossing.

De burgemeester heeft echter niet duidelijk kunnen maken wat dit in deze concrete situatie voor [appellante] betekent. Een eventuele (tijdelijke) opvang die het expertiseteam voor haar zou kunnen regelen, is gezien de kwetsbare situatie van [appellante] te onzeker. De verwijzing van de burgemeester naar het Loket Housing via de Levantogroep is onvoldoende overtuigend omdat, zoals [appellante] heeft gesteld over de online voorwaarden van deze organisatie(s), dit voornamelijk gaat over personen met meer- of minder-voudige problematiek die bij het wonen zelf extra begeleiding nodig hebben zoals dak- en thuislozen of personen met conflicten. Ook de burgemeester kon op de zitting niet met zekerheid stellen dat [appellante] daadwerkelijk in aanmerking zou komen hiervoor en of zij onder die doelgroep valt.”.

6. 13b Opiumwet. Duur sluiting 3 maanden evenredig.

ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3938

De burgemeester heeft de belangen bij de sluiting van de woning voor de duur van drie maanden zwaarder mogen wegen dan de belangen van [appellant] bij het voortgezet gebruik van de woning. Omstandigheden die appellant heeft aangevoerd maken niet dat sluiting volgens het uitgangspunt van het beleid niet evenwichtig is. Gedwongen moeten verlaten van de woning, moeten zoeken naar vervangende woonruimte en de door de verhuurder daaraan verbonden uitsluiting voor een sociale huurwoning, zijn inherent aan sluiting.

“5.3.2. De Afdeling is van oordeel dat de omstandigheden die [appellant] heeft aangevoerd niet maken dat sluiting voor drie maanden volgens het uitgangspunt van het beleid niet evenwichtig is. Het gedwongen moeten verlaten van de woning, het moeten zoeken naar vervangende woonruimte en de door de verhuurder daaraan verbonden uitsluiting voor een sociale huurwoning, leiden in dit geval niet tot het oordeel dat de sluiting onevenwichtig is. Inherent aan de sluiting van de woning is dat de bewoner de woning moet verlaten. Dat is op zichzelf geen bijzondere omstandigheid (zie de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2630). [appellant] valt bovendien een verwijt te maken. Hij kon voorzien welke consequenties de burgemeester en Stichting WoonFriesland aan de door hem gepleegde overtreding van de Opiumwet zouden verbinden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:719). Omdat hij alleen in de woning woonde, zijn geen andere be-

woners getroffen door de last tot sluiting. Daarbij is al eerder een woning van hem op grond van de Opiumwet gesloten. Daarnaast is niet gebleken dat [appellant] een bijzondere binding met de woning had. Verder heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat hij na het verlies van de woning nergens kon worden opgevangen.

5.3.3. [appellant] wordt verder niet gevolgd in het standpunt dat in het geheel geen belang is toegekend aan de vraag of hij zou kunnen voorzien in een vervangende verblijfplaats. Het is in de eerste plaats aan [appellant] om een vervangende verblijfplaats te vinden. De burgemeester heeft in de besluitvorming toegelicht de situatie van [appellant] te onderkennen. Hij heeft de begunstigingstermijn verlengd zodat [appellant] gelegenheid had om tijdelijke woonruimte te vinden. Verder heeft de burgemeester hem in contact gebracht met het wijkteam van de gemeente voor eventuele hulpverlening.”.

7. Last onder dwangsom drugshandel op straat. Veluwse methode.

[ABRvS 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3861](#)

De burgemeester van Utrecht mocht een last onder dwangsom (LOD) opleggen wegens betrokkenheid bij straathandel in drugs ("Veluwse methode"). Betrokkene beschikte over telefoon waarmee drugs kon worden besteld door straatdealers. Tijdsverloop niet zodanig lang dat van handhaving moest worden afgezien.

"2. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester aannemelijk heeft mogen achten dat hij artikel 2:45 van de APV heeft overtreden. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld mocht het college niet van de juistheid van de bestuurlijke rapportage uitgaan. De rechtbank had in de beoordeling moeten betrekken dat hij niet de gebruiker was van het telefoonnummer dat contact heeft gehad met persoon X en dat hij niet weet wie persoon X is. Bovendien volgt uit het feit dat zijn strafzaak wegens onvoldoende bewijs is geseponeerd, dat de bestuurlijke rapportage onbetrouwbaar is, aldus [appellant].

2.1. De bestuurlijke rapportage van 11 november 2020 is opgemaakt op basis van op ambtseed opgemaakte processen verbaal. De Afdeling is van oordeel dat wat [appellant] heeft aangevoerd geen twijfel wekt aan de betrouwbaarheid van de vastlegging in de bestuurlijke rapportage. Uit de bestuurlijke rapportage volgt dat [appellant] tijdens zijn aanhouding in het bezit was van een mobiele telefoon met het telefoonnummer dat contact heeft gehad met persoon X. Volgens de rapportage is nadien vastgesteld dat [appellant] ook de daadwerkelijke gebruiker was van dit telefoontoestel en het

telefoonnummer. Aan de stelling van [appellant] dat hij niet de gebruiker was en dat hij niet weet wie persoon X is, gaat de Afdeling daarom voorbij. Verder vormt het feit dat zijn strafzaak is geseponeerd wegens onvoldoende bewijs, evenmin grond voor het oordeel dat de burgemeester niet heeft mogen uitgaan van de juistheid van de rapportage. Een strafrechtelijke vervolging is een andere procedure met andere afwegingen. Gelet op het voorgaande is het college er terecht van uitgegaan dat [appellant] artikel 2:45 van de APV heeft overtreden. Het betoog slaagt niet.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester het opleggen van de last noodzakelijk heeft mogen vinden. Er is een groot tijdsverloop tussen de periode waarin de feiten zouden zijn gepleegd en het opleggen van de last onder dwangsom. Verder heeft de rechtbank miskend dat de belangenafweging onzorgvuldig is. Het college heeft onvoldoende rekening gehouden met de belangen van [appellant]. Hij wijst daarbij op de gevolgen die de last kan hebben op een toekomstige toetsing in het kader van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen (hierna: Wet Bibob).

3.1. Tussen het moment van de aanhouding van [appellant] op 11 maart 2020 en het opmaken van de bestuurlijke rapportage op 11 november 2020 zijn zes maanden verstreken. De bestuurlijke rapportage is medio november naar de burgemeester gestuurd. De burgemeester heeft vervolgens voortvarend gehandeld. Hij heeft op 22 december 2020 aangekondigd een last onder dwangsom op te leggen en heeft deze op 11 januari 2021 daadwerkelijk opgelegd. Verder is van belang dat in een periode van ruim twee maanden 62 telefoongesprekken met een

aan handel in verdovende middelen gerelateerde inhoud hebben plaatsgevonden. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de burgemeester vanwege het tijdsverloop had moeten afzien van handhaving. De rechtbank is tot dezelfde conclusie gekomen. Het feit dat de last onder dwangsom kan worden betrokken bij een toetsing in het kader van de Wet Bibob maakt ten slotte niet dat het opleggen van de last onevenredig is. Het betoog slaagt niet.”.

PLATFORM

HANDHAVING EN TOEZICHT IN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING

Als lid van dit 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. Zeker na de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het van groot belang om goed op de hoogte te zijn van de laatste nieuwe rechtspraak op het gebied van handhaving en toezicht. Met jouw deelname aan het platform zorgen wij ervoor dat je niets mist en blijf je up-to-date.

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 tijdens het webinar vragen te stellen, of na afloop telefonisch of per e-mail één op één een concrete casus te bespreken.
- ✓ **Een jaarlijkse fysieke studiebijeenkomst**
Jaarlijks verzorgt Chantal een **verdiepende studiebijeenkomst** over een specifiek thema in het vakgebied handhaving en toezicht. Toegespitst op de actualiteit, zoals bijvoorbeeld handhaving onder de Omgevingswet.
- ✓ **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.
- ✓ **De besloten LinkedIn groep**
Via een besloten groep houdt Chantal je 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.



Meer informatie of direct aanmelden?
platformhandhavingentoezicht@hekkelman.nl



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

**Hekkel
man** advocaten | notarissen