UPDATE

HANDHAVING EN OPENBARE ORDE

februari_2025

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

Hekkelman advocaten | notarissen

DUIDELIJK HEKKELMAN.

1. LOD recreatief wonen.

ABRvS 5 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:433

BP bevat geen definitie van het begrip ‘recreatief wonen’. Het college is er terecht van uitgegaan dat de bestemming wat betreft recreatief wonen een combinatie van recreatie- en woongebruik toestaat. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij het gebruik van de woning als tweede woning. Bij het kortstondige recreatieve gebruik van de woning door steeds wisselende gebruikers is weliswaar sprake van recreatiegebruik, maar niet van woongebruik. Daarom is dat gebruik in strijd met de bestemming. Dat de woning zou voldoen aan de definitie van ‘recreatiewoning’ is niet van belang. Het begrip ‘recreatiewoning’ komt namelijk niet voor in de planregels.

lees verder...

2. Binnentreden en kostenverhaal bestuursdwang.

ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:545

De Afdeling oordeelt dat toezichthouders, de brandweer, de stadsmarinier en de politie op 19 november 2020 een woning in de gemeente Capelle aan den IJssel zonder geldige machtiging zijn binnengetreden, waardoor de belangen van de appellant zijn geschaad. Daarnaast heeft het college volgens de Afdeling in strijd met de Awb gehandeld door meegevoerde zaken direct na de ontruiming te vernietigen zonder proces-verbaal op te stellen en de verplichte bewaartermijn in acht te nemen. Ook zijn verslagen van het binnentreden te laat verstrekt, dit heeft de Afdeling met toepassing van artikel 6:22 Awb echter gepasseerd. Gezien deze schendingen had het college redelijkerwijs moeten afzien van kostenverhaal, en de Rb heeft dit ten onrechte niet onderkend.

lees verder...

3. Artikel 13b Opiumwet: evenwichtigheid/evenredigheid woningsluiting.

ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:544

De Afdeling oordeelt dat de burgemeester bij de sluiting van een woning, voor de duur van 3 maanden rekening moest houden met de nadelige gevolgen voor de betrokkene, maar dat deze gevolgen niet onevenredig waren in verhouding tot de doelstellingen van de sluiting. Ondanks de psychische problemen en verslaving van de betrokkene, acht de Afdeling hem verantwoordelijk voor zijn handelen. De burgemeester heeft hem gewezen op tijdelijke opvangmogelijkheden en rekening gehouden met zijn uitkering en persoonlijke omstandigheden. Dat de sluiting mogelijk gevolgen had voor zijn huurovereenkomst, doet daar niet aan af. Daarom mocht de burgemeester de woning sluiten.

lees verder...

4. Betoging in de zin van artikel 9 Grondwet terecht beëindigd, wegens overtreding van o.a. Wabo.

ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:524

De Afdeling oordeelt dat het langdurig en mogelijk onbeperkt bezetten van de publieke ruimte met caravans niet langer als een betoging kan worden gezien in de zin van artikel 9 Grondwet en de Wet openbare manifestaties. De Afdeling is dan ook tot het oordeel gekomen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het kampement op het moment van het besluit op bezwaar het karakter van een betoging in de zin van artikel 9 van de Gw en van de Wom had verloren, omdat sprake was van het voor langere en potentieel onbeperkte duur bezetten van de publieke ruimte, waarbij de hoedanigheid van gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt.

lees verder...

5. Gebruiksovergangsrecht.

Vzr. Rb. Amsterdam 13 februari 2025, ECLI:NL:RBAMS:2024:5867

Volgens vzr. kan niet op voorhand worden gezegd dat het college een juiste invulling heeft gegeven van het begrip 'souvenirwinkel'. De invulling van dit begrip is van belang om te kunnen beoordelen of verzoekster onder het overgangsrecht valt. De voorzieningenrechter vindt dat de verwijzing van het college naar een definitie die pas in 2014 is opgesteld niet overtuigt. Dat het begrip 'souvenirwinkel' in 2014 is gedefinieerd, betekent immers niet dat die definitie ook in 2011 van toepassing was. Daarnaast kan aansluiting worden gezocht bij het normale spraakgebruik als een begrip niet in het bestemmingsplan is gedefinieerd. Het college heeft niet toegelicht waarom hij desondanks is uitgegaan van een definitie die pas enkele jaren later is opgesteld. Verzoekster heeft met de door haar overgelegde stukken een begin van bewijs heeft geleverd dat zij vóór 24 mei 2011 een souvenirwinkel was. Verzoekster stelt dat de verkoop van headshopproducten vóór de peildatum ondergeschikt was en dat zij deze ondergeschikte verkoop mag voortzetten. Volgens het college is duidelijk sprake van een toename van ondergeschiktheid naar hoofdactiviteit. Voor vzr. is onzeker of het beroep op het overgangsrecht zal slagen, omdat beide standpunten nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd. Onder deze omstandigheden is vzr. van oordeel dat de belangen van verzoekster zwaarder wegen dan het algemene belang van het college om tot handhaving over te gaan. Bezwaarprocedure kan nog enkele maanden tot een half jaar kan duren, terwijl de boekhouder van verzoekster heeft verklaard dat de winkel zonder inkomsten uit de verkoop van souvenirs en headshopproducten, na vijf maanden geen bestaansrecht meer heeft.

lees verder...

6. Zorgplicht artikel 2.11 Bal.

Vzr. Rb. Rotterdam 18 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1816

Verzoekster teelt cannabis in een glastuinbouwcomplex. Dat zorgt voor geuroverlast. Bij twee besluiten is aan verzoekster een LOD opgelegd. Vzr. oordeelt dat de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 Bal in beginsel alleen geldt wanneer het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht. In dit geval oordeelt de vzr. dat artikel 2.11 Bal niet ten grondslag had mogen worden gelegd aan de bestreden besluiten, omdat het college onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat zij overeenkomstig het Geurhinderbeleid van de provincie heeft gehandeld. Daarnaast wordt in de bestreden besluiten niet ingegaan op wat in het geval van verzoekster het aanvaardbaar geurhinderniveau is. Gelet op de korte termijn van de verwachte maatwerkvoorschriften die het college gaat opleggen en de uitkomst van het geuronderzoek dat verzoekster heeft laten uitvoeren, wijst de voorzieningenrechter het verzoek om een voorlopige voorziening te treffen toe.

lees verder...

7. Opmerkelijke uitspraak Afdeling over beoordeling ernst van de feiten inzake Wet Bibob.

ABRvS 19 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:631

De Afdeling heeft in deze uitspraak over de Wet Bibob opvallend geoordeeld dat de geringe ernst van de strafbare feiten meespeelt bij de beoordeling van de mate van gevaar (ernstig gevaar) voor het misbruiken van omgevingsvergunningen. Dit wijkt af van de gebruikelijke interpretatie van artikel 3 van de Wet Bibob, waarin de ernst van de strafbare feiten pas bij de evenredigheidstoets (artikel 3 lid 5) aan bod komt. Hierdoor lijkt de Afdeling twee afzonderlijke beoordelingskaders met elkaar te vermengen, zonder expliciete motivering, wat deze uitspraak opmerkelijk maakt.

lees verder...

8. Concreet zicht op legalisatie.

Vzr. Rb. Rotterdam 24 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1814

Naar voorlopig oordeel van de vzr. is nog onvoldoende concreet zicht op legalisatie als de procedure van een omgevingsvergunningaanvraag (om de overtreding te legaliseren) nog in de fase zit of alle stukken bij de omgevingsvergunningaanvraag zitten.

lees verder...

9. Omgevingsverbod voetbalstadion SC Heerenveen.

ABRvS 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:772

Deze uitspraak ziet op een omgevingsverbod dat de burgemeester van Heerenveen oplegde aan een man die eerder betrokken was bij een vechtpartij tussen voetbalsupporters voorafgaand aan een voetbalwedstrijd. Op grond van de APV kreeg de man van de burgemeester een stadionomgevingsverbod voor de duur van 6 jaar, de rechtbank oordeelde echter dat de bepaling waarop de burgemeester dit op baseerde onverbindend was. In hoger beroep bevestigde de Afdeling dat de Gemeentewet wel ruimte biedt voor een omgevingsverbod, maar dat de duur in lijn moet zijn met artikel 172a Gemeentewet, waarin een maximale termijn van 90 dagen binnen 24 maanden is opgenomen. Omdat de burgemeester aangaf dat hij bij kennis van de onverbindendheid een kortere duur had opgelegd, heeft de Afdeling zelf in de zaak voorzien.

lees verder...

PLATFORM

Handhaving en toezicht in de fysieke leefomgeving

Als lid van dit landelijke platform is jouw organisatie voor **€ 749,-** per jaar verzekerd van exclusieve toegang tot actuele kennis, innovatie en intervisie op het vlak van handhaving en toezicht.

lees verder...

1. LOD recreatief wonen.

ABRvS 5 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:433

BP bevat geen definitie van het begrip ‘recreatief wonen’. Het college is er terecht van uitgegaan dat de bestemming wat betreft recreatief wonen een combinatie van recreatie- en woongebruik toestaat. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij het gebruik van de woning als tweede woning. Bij het kortstondige recreatieve gebruik van de woning door steeds wisselende gebruikers is weliswaar sprake van recreatiegebruik, maar niet van woongebruik. Daarom is dat gebruik in strijd met de bestemming. Dat de woning zou voldoen aan de definitie van ‘recreatiewoning’ is niet van belang. Het begrip ‘recreatiewoning’ komt namelijk niet voor in de planregels.

“Heeft een overtreding zich voorgedaan?

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het kortstondige recreatieve gebruik van de woning door steeds andere mensen in strijd is met de bestemmingsomschrijving van artikel 12.1, aanhef en onder a, van de planregels. Hij voert aan dat de woning voldoet aan de definitie van ‘recreatiewoning’ in artikel 1.42 van de planregels. Uit die definitie blijkt dat in een recreatiewoning verblijf gedurende een gedeelte van het jaar is toegestaan. Gelet hierop heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat ‘wonen’ een zekere mate van duurzaamheid vereist. Verder wijst hij erop dat volgens de uitspraak van de Afdeling van 21 april 2022, ECLI:NL:RVS:2021:833 ‘recreatief wonen’ hetzelfde betekent als ‘recreatiewoning’. Bovendien volgt uit de plantoelichting bij artikel 9 van de planregels dat binnen de bestemming “Wonen” vrijstaande recreatiewoningen zijn toegestaan en dat verhuur van een recreatiewoning niet via bedrijfsmatige exploitatie hoeft plaats te vinden. Die toelichting geldt volgens [appellant] ook voor de bestemming “Wonen - Vrijstaande Landhuizen”.

3.1. Artikel 12.1 van de planregels luidt:

“De voor Wonen - Vrijstaande Landhuizen aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. permanent en recreatief wonen;

[...].”

3.2. Het bestemmingsplan bevat geen definitie van het begrip ‘recreatief wonen’. Het college is er terecht van uitgegaan dat de bestemming wat betreft recreatief wonen een combinatie van recreatie- en woongebruik toestaat. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij het gebruik van de woning als tweede woning. Bij het kortstondige recreatieve gebruik van de woning door steeds wisselende gebruikers is weliswaar sprake van recreatiegebruik, maar niet van woongebruik. Daarom is dat gebruik in strijd met de bestemming.

Wat [appellant] heeft aangevoerd, leidt niet tot het oordeel dat een overtreding zich niet heeft voorgedaan. Dat de woning zou voldoen aan de definitie van ‘recreatiewoning’ is niet van belang. Het begrip ‘recreatiewoning’ komt namelijk niet voor in

artikel 12.1, aanhef en onder a, van de planregels. De uitspraak van de Afdeling van 21 april 2022, ECLI:NL:RVS:2021:833, is voor de uitleg van 'recreatief wonen' niet relevant. In die uitspraak concludeerde de Afdeling dat de planwetgever in het desbetreffende plan geen duidelijk onderscheid heeft gemaakt tussen wonen en recreatief verblijf en daarmee verschillende gebruiksmogelijkheden onder de bestemming "Wonen" heeft willen brengen. In de doeleindenomschrijving van die bestemming kwam het begrip 'wonen', anders dan in het voorliggende geval, niet voor.

Verder gaat artikel 9 over een andere bestemming, namelijk de bestemming "Wonen". De toelichting bij dat artikel geldt dus niet voor de als "Wonen - Vrijstaande Landhuizen" bestemde gronden en alleen al daarom komt aan die toelichting geen betekenis toe. Tot slot is de op de zitting gestelde omstandigheid dat in andere gemeentelijke bestemmingsplannen onder de bestemming 'Recreatief wonen' short-stayverblijf zou zijn toegestaan, niet van betekenis, alleen al omdat die bestemmingsplannen niet van toepassing zijn op het perceel waar de woning op staat.

Het college heeft dan ook terecht aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd. De rechtbank is tot dezelfde conclusie gekomen."

2. Binnentreden en kostenverhaal bestuursdwang.

ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:545

De Afdeling oordeelt dat toezichthouders, de brandweer, de stadsmarinier en de politie op 19 november 2020 een woning in de gemeente Capelle aan den IJssel zonder geldige machtiging zijn binnengetreden, waardoor de belangen van de appellant zijn geschaad. Daarnaast heeft het college volgens de Afdeling in strijd met de Awb gehandeld door meegevoerde zaken direct na de ontruiming te vernietigen zonder proces-verbaal op te stellen en de verplichte bewaartermijn in acht te nemen. Ook zijn verslagen van het binnentreden te laat verstrekt, dit heeft de Afdeling met toepassing van artikel 6:22 Awb echter gepasseerd. Gezien deze schendingen had het college redelijkerwijs moeten afzien van kostenverhaal, en de Rb heeft dit ten onrechte niet onderkend.

"Ontbreken geldige machtiging tot binnentreden

11. [appellant] voert in dit verband in de eerste plaats aan dat de rechtbank heeft miskend dat ten tijde van de ontruiming op 14 en 15 december 2020 een geldige machtiging tot binnentreden van zijn woning ontbrak. De machtiging is namelijk afgegeven op 11 december 2020, en geldt maar tot en met de derde dag na afgifte. Volgens [appellant] betekent dit dat de machtiging geldig was op 11, 12 en 13 december, maar op 14 en 15 december niet meer, terwijl juist op deze twee dagen zijn woning zonder zijn toestemming ter ontruiming is betreden. Hiermee is volgens [appellant] sprake van een ernstige inbreuk op zijn persoonlijke levenssfeer. De rechtbank had daarom moeten oordelen dat er sprake was van bijzondere omstandigheden waardoor de kosten redelijkerwijs niet op [appellant] verhaald konden worden.

11.1. De Afdeling stelt vast dat de machtiging tot binnentreden is gegeven op 11 december 2020. In de machtiging staat het volgende: "Op 14 december 2020 tot ten hoogste de drie daaropvolgende dagen kunnen [personen], vergezeld door bovengenoemde medewerkers, het pand aan de [locatie] binnengaan."

11.2. De Afdeling stelt voorop dat, zoals zij eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2233), de vraag of feitelijk tot bestuursdwang in een woning mocht worden overgegaan zonder een machtiging tot binnentreden aan de orde kan worden gesteld in beroep tegen een beschikking tot vaststelling van de kosten van bestuursdwang en dat deze omstandigheid aanleiding kan geven voor het oordeel dat het bestuursorgaan niet tot kostenverhaal had mogen overgaan. Uit artikel 6, tweede lid, van de Algemene wet op het binnentreden (hierna: de Awbi) volgt dat een machtiging tot het binnentreden van een woning ingaat op de dag waarop deze wordt gegeven, en dat deze ten hoogste geldig is tot en met de derde dag na de dag van afgifte. De

Algemene termijnenwet is niet van toepassing. Dit betekent dat de machtiging om de woning van [appellant] binnen te treden geldig was van 11 december 2020 tot en met 14 december 2020. Het feit dat in de machtiging staat dat deze op 14 december ingaat, maakt dit niet anders. De Awbi biedt namelijk geen mogelijkheid om in de machtiging van het bepaalde in artikel 6, tweede lid, af te wijken. Dit betekent dat de woning van [appellant] op 15 december 2020 zonder geldige machtiging is binnengetreden. Naar het oordeel van de Afdeling is [appellant] hierdoor in zijn belangen geschaad. Dit heeft de rechtbank niet onderkend.

In zoverre slaagt het betoog.

Verslag te laat toegezonden

12. [appellant] voert in dit verband ten tweede aan dat het college onterecht niet conform artikel 11, tweede lid, van de Awbi binnen 4 dagen van de inspectie van 19 november 2020 en de ontruiming van 14 en 15 december 2020 verslag aan hem heeft uitgebracht. Dit had volgens hem ook door de rechtbank mee moeten worden gewogen bij de beoordeling van de vraag of er sprake was van bijzondere omstandigheden om af te zien van kostenverhaal. Door enkel te oordelen dat het niet tijdig opmaken en verzenden van een verslag van het binnentreden niet betekent dat het binnentreden achteraf onrechtmatig wordt, heeft de rechtbank miskend dat dit wél een bijzondere omstandigheid oplevert die moet worden meegewogen bij de vraag of het college de kosten van de bestuursdwang op hem mocht verhalen, aldus [appellant].

12.1. Bij brief van 27 november 2020 is het voornemen tot het opleggen van een last onder bestuursdwang aan [appellant] kenbaar gemaakt en is een concept van het besluit aan [appellant] toegestuurd. Op de zitting heeft het college niet kunnen bevestigen of bij deze brief van 27 november 2020 het verslag van het binnentreden van de woning op 19 november 2020 was gevoegd. De Afdeling stelt vast dat het verslag op 19 november 2020 is opgemaakt, maar kan aan de hand van het dossier niet vaststellen of dit verslag als bijlage bij de brief van 27 november 2020 zat. Als het verslag al met die brief is toegezonden, dan was dat in elk geval buiten de termijn van 4 dagen, zoals genoemd in artikel 11, tweede lid, van de Awbi. Van verdere correspondentie tussen 19 november 2020 en 27 november 2020 is de Afdeling niet gebleken. De Afdeling kan wel vaststellen dat het verslag van binnentreden op 19 november 2020 in elk geval als bijlage bij het besluit van 4 december 2020 is gevoegd.

Het verslag van binnentreden op 14 en 15 december 2020 is op 28 december 2020 naar de toenmalige advocaat van [appellant] toegestuurd. Ook dat is dus buiten de termijn van 4 dagen, die volgt uit artikel 11, tweede lid, van de Awbi, gebeurd.

Vast staat dus dat het college twee keer in strijd met artikel 11, tweede lid, van de Awbi heeft gehandeld door het schriftelijke verslag omtrent het binnentreden als bedoeld in artikel 10 van de Awbi te laat aan [appellant] toe te sturen.

12.2. Omdat het verslag van het binnentreden van de woning op 19 november 2020 in elk geval op 4 december 2020 aan [appellant] is toegezonden en het verslag van het binnentreden op 14 en 15 december 2020 op 28 december 2020 aan [appellant] is toegezonden, ziet de Afdeling aanleiding om dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van

de Awb te passeren. Toen de toenmalige advocaat van [appellant] op 11 december 2020 een voorlopig bezwaarschrift tegen het besluit van 4 december 2020 en een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening indiende, had hij de beschikking over het verslag van het binnentreden op 19 november 2020, zodat hij de inhoud daarvan bij het voorbereiden van deze stukken kon betrekken. Toen hij op 11 januari 2021 de inhoudelijke gronden van het bezwaar tegen het besluit van 4 december 2020 indiende, had hij al enige tijd de beschikking over beide verslagen. Naar het oordeel van de Afdeling is het daarom aannemelijk dat [appellant] door het geconstateerde gebrek niet is benadeeld.

In zoverre slaagt het betoog niet.

Vernietiging zaken

13. [appellant] voert in dit kader ten derde aan dat de rechtbank onterecht heeft geoordeeld dat het college mocht overgaan tot vernietiging van de uit zijn woning afgevoerde zaken. Het college wist volgens [appellant] dat hij het oneens was met de ontruiming, en had er daarom niet, zoals de rechtbank oordeelt, redelijkerwijs vanuit mogen gaan dat alle af te voeren zaken mochten worden vernietigd. In zijn verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening van 11 december 2020 heeft hij namelijk uitdrukkelijk om uitstel gevraagd en vermeld dat hij privacygevoelige gegevensdragers in zijn woning bewaarde, die niet vernietigd mochten worden. Door de in beslag genomen zaken niet op te slaan, maar deze onmiddellijk te vernietigen, heeft het college volgens [appellant] in strijd gehandeld met artikel 5:30 van de Awb.

Het college heeft volgens hem eveneens in strijd gehandeld met artikel 5:29, tweede lid, van de Awb, door geen proces-verbaal op te maken van de meegevoerde zaken. Hierdoor is het niet duidelijk welke zaken precies zijn meegevoerd en vernietigd.

13.1. In het bestuursdwangbesluit staat het volgende: “U wordt dringend geadviseerd een ruimte voor uzelf te creëren waar persoonlijke en waardevolle zaken kunnen worden opgeslagen in de woning. Mocht het tot een feitelijke toepassing van bestuursdwang (woningontruiming) komen dan worden alle zaken die uit de woning worden verwijderd, immers afgevoerd en vernietigd.” In het verslag van het binnentreden staat dat op 14 december “de verwijderde goederen in een 10 m^3 container en een lichte vrachtwagen (circa 5 m^3) [zijn] afgevoerd ter vernietiging.” Op 15 december “is nog circa 15 m^3 aan goederen afgevoerd”.

13.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat het college de meegevoerde zaken direct na de ontruiming op 14 en 15 december mocht laten vernietigen. Het college heeft daarmee in strijd met artikel 5:30 van de Awb gehandeld (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:395, onder 12.2). Daarnaast heeft het college in strijd met artikel 5:29, tweede lid, van de Awb geen proces-verbaal van de meegevoerde zaken opgesteld. Artikel 5:30 van de Awb bepaalt wanneer een bestuursorgaan bij bestuursdwang meegevoerde zaken mag verkopen of vernietigen. Uit het derde lid, in samenhang gelezen met het vijfde lid, volgt dat het college eerst het proces-verbaal van meevoeren en opslaan moet verstrekken, en de meegevoerde zaken daarna twee weken moet bewaren voordat het deze mag ver-

nietigen. Dit is alleen anders als het gaat om stoffen die gevaarlijk zijn of vóór het verstrijken van die twee weken bederven. Dit betekent dat het college de uit de woning van [appellant] meegevoerde zaken niet direct na de ontruiming mocht laten vernietigen. Het college heeft namelijk in het geheel geen proces-verbaal van het meevoeren opgesteld, laat staan dat het tot twee weken na de verstrekking daarvan aan [appellant] heeft gewacht met de vernietiging van de meegevoerde zaken. Het is immers niet gebleken dat het ging om gevaarlijke stoffen of stoffen die eerder dan deze twee weken zouden bederven. In dit geval was er geen rechtvaardiging voor het direct vernietigen van de meegevoerde zaken. Ten overvloede overweegt de Afdeling dat, zelfs als het college wel een proces-verbaal had laten opmaken van het meevoeren en opslaan, en de zaken pas twee weken na verstrekking daarvan had laten vernietigen, het inzichtelijk had moeten maken dat de kosten van opslag onevenredig hoog waren in verhouding tot de waarde van de zaken én daarbij had moeten motiveren waarom de verkoop van de zaken naar zijn oordeel onmogelijk was.

Door te oordelen dat het niet onredelijk was dat het college in de veronderstelling was dat alle zaken die werden afgevoerd konden worden vernietigd, heeft de rechtbank dit niet onderkend.

Het betoog slaagt in zoverre.

14. Gelet op wat onder 11.2 en 13.2 is overwogen, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het college de kosten van de bestuursdwang redelijkerwijs niet op [appellant] mocht verhalen. De omstandigheden die in die overwegingen zijn genoemd, zijn bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college had moeten afzien van kostenverhaal. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt”

3. Artikel 13b Opiumwet: evenwichtigheid/ evenredigheid woningsluiting.

ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:544

De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat de burgemeester bij de sluiting van een woning, voor de duur van 3 maanden, rekening moest houden met de nadelige gevolgen voor de betrokkene, maar dat deze gevolgen niet onevenredig waren in verhouding tot de doelstellingen van de sluiting. Ondanks de psychische problemen en verslaving van de betrokkene, acht de Afdeling hem verantwoordelijk voor zijn handelen. De burgemeester heeft hem gewezen op tijdelijke opvangmogelijkheden en rekening gehouden met zijn uitkering en persoonlijke omstandigheden. Dat de sluiting mogelijk gevolgen had voor zijn huurovereenkomst, doet daar niet aan af. Daarom mocht de burgemeester de woning sluiten.

“6. Bij de beslissing om de woning te sluiten diende de burgemeester zich rekenschap te geven van de nadelige gevolgen die [appellant] daarvan zou ondervinden. De vraag is of de burgemeester daarin aanleiding had moeten zien om van de sluiting af te zien. Een sluiting met veel nadelige gevolgen is niet per definitie onevenwichtig.

7. Niet in geschil is dat [appellant] ernstige psychische problemen heeft, waaronder PTSS. Hij stond ten tijde van de constatering van de overtreding op een wachtlijst voor behandeling daarvan. Daarnaast was hij verslaafd en dealde hij om zijn verslaving te kunnen betalen. De samenloop van zijn ernstige psychische problemen, zijn verslaving en het gebrek aan behandeling daaraan door de lange wachtlijst, hebben er volgens [appellant] toe geleid dat hij een slaaf is geworden van zijn onvermogen om verstandige beslissingen te nemen. Hem zou daarom in mindere mate of geen verwijt treffen. De Afdeling volgt [appellant] hierin niet. Hoewel duidelijk is dat het met [appellant] destijds niet goed ging, is uit hetgeen is aangevoerd en wat hij ter onderbouwing heeft aangeleverd, niet af te leiden dat hij zijn keuze om drugs in huis te nemen en die te verkopen niet of in verminderde mate kan worden verweten. Daarbij is ook van belang dat [appellant] heeft verklaard dat hij in drugs handelde zodat hij zijn verslaving kon bekostigen.

8. Wat betreft de mogelijkheid om vervangende woonruimte te vinden, is van belang dat de burgemeester [appellant] heeft gewezen op verschillende mogelijkheden voor tijdelijke huisvesting, waaronder bij Centraal Onthaal. Ondanks zijn persoonlijke problemen is het in beginsel aan [appellant] om zelf geschikte vervangende woonruimte te regelen.

[appellant] heeft een verklaring van zijn huisarts van 26 oktober 2022 ingebracht waarin staat dat de huisarts verblijf in de daklozenopvang afraadt, aangezien de kans op verslaving groot is en verblijf in de daklozenopvang de PTSS-klachten kan verergeren. Die verklaring dateert echter van na het besluit op bezwaar van 4 oktober 2022 en na de feitelijke sluiting en is pas in de be-

roepsfase ingebracht. De burgemeester kon daar daarom geen rekening mee houden. Bovendien heeft de burgemeester gewezen op een verklaring van een arts van adviesbureau Stichting SAP van 22 november 2022 in het kader van een Wmo-aanvraag van [appellant]. Daarin reageert de arts op de vraag of de fysieke en/of psychische gezondheid van [appellant] substantieel wordt bedreigd wanneer hij tijdelijk voor onderdak is aangewezen op Centraal Onthaal. Hij schrijft: "Het is aannemelijk dat een dergelijke korte termijn medisch mogelijk moet zijn zonder substantiële bedreiging van zijn mentale en fysieke gezondheid." Weliswaar kon de burgemeester ook met deze verklaring geen rekening houden ten tijde van het besluit op bezwaar, maar daarmee heeft hij wel het standpunt van [appellant] op dit punt gemotiveerd weersproken.
[appellant] stelt dat hij zich heeft gemeld bij Centraal Onthaal, maar dat een medewerker hem vertelde dat de daklozenopvang gelet op zijn achtergrond geen geschikte plaats voor hem was. Die stelling heeft [appellant] niet met stukken onderbouwd. De burgemeester heeft bovendien een e-mailbericht van de Teamleider Maatschappelijke Ondersteuning van 28 september 2022 ingebracht, waaruit een andere gang van zaken blijkt. In dat e-mailbericht staat namelijk: "Zojuist gesproken met de betrokken klantmanagers die meneer vanmorgen hebben gesproken. Wat hen betreft is dit niet de juiste en volledige weergave van het gesprek. Meneer is in ieder geval niet toegang tot opvang geweigerd. Als meneer komende week daadwerkelijk op straat komt te staan dan kan hij zich gewoon melden en wordt gekeken wat de passende plek is op dat moment als het gaat om eerste opvang."
De burgemeester heeft tot slot rekening gehouden met de mogelijkheid voor [appellant] om zijn uitkering te behouden door hem een postadres bij de gemeente te laten aanhouden en de burgemeester heeft hem ook de mogelijkheid gegeven om zijn vissen in zijn achtertuin te voeren gedurende de periode van sluiting.

9. [appellant] heeft er verder op gewezen dat Stichting Alwel zijn huurovereenkomst heeft willen ontbinden en dat zij hem op haar zwarte lijst heeft geplaatst zodat hij twee jaar geen woning bij Stichting Alwel kan huren. Zoals in de overzichtsuitspraak overwogen, hoeft dit zich echter niet zonder meer tegen sluiting te verzetten, bijvoorbeeld als de betrokkene een verwijt van de overtreding kan worden gemaakt of gezien de ernst van de overtreding. Dat is hier het geval. Overigens is Stichting Alwel niet tot ontbinding van de huurovereenkomst overgegaan en heeft [appellant] zijn woning behouden.

10. Gelet op voorgaande zijn de nadelige gevolgen van de sluiting niet onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zoals de burgemeester die aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd. De burgemeester heeft de woning daarom mogen sluiten.
Het betoog slaagt niet."

4. Betoging in de zin van artikel 9 Grondwet terecht beëindigd, wegens overtreding van o.a. Wabo.

ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:524

De Afdeling oordeelt dat het langdurig en mogelijk onbeperkt bezetten van de publieke ruimte met caravans niet langer als een betoging kan worden gezien in de zin van artikel 9 Grondwet en de Wet openbare manifestaties. De Afdeling is dan ook tot het oordeel gekomen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het kampement op het moment van het besluit op bezwaar het karakter van een betoging in de zin van artikel 9 van de Gw en van de Wom had verloren, omdat sprake was van het voor langere en potentieel onbeperkte duur bezetten van de publieke ruimte, waarbij de hoedanigheid van gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt.

"8.2. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Gw wordt het recht tot vergadering en betoging erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Ingevolge het tweede lid kan de wet regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Ingevolge artikel 2 van de Wet openbare manifestaties (hierna: Wom) kunnen de bij of krachtens de bepalingen uit paragraaf II aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

8.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3223) volgt uit de tekst, considerans en totstandkomingsgeschiedenis van de Wom dat die wet onder meer strekt tot het stellen van regels als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de Gw (Kamerstukken II 1987/88, 19 427, nr. 3, blz. 8). Voor de beoordeling wat moet worden verstaan onder een "betoging" moet daarom aansluiting worden gezocht bij het begrip "manifestatie" als bedoeld in de Wom. Bij een betoging gaat het blijkens de geschiedenis van artikel 9 van de Gw en van de Wom om het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten en wensen op politiek of maatschappelijk gebied. Het uitdragen van een gemeenschappelijke mening door de deelnemers is daarbij een bepalend element (Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 39 en Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, blz. 32-33; Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, blz. 15). Acties die niet, of niet primair, het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting hebben, maar waarbij andere elementen, zoals bijvoorbeeld feitelijke dwang, overheersen, zijn geen betogingen in de hier bedoelde zin. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij blokkades van wegen en waterwegen, samenscholingen en volksoplopen (Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, blz. 33; Kamerstukken

II 1985/86, 19 427, nr. 3, blz. 8).

8.4. Verder volgt uit de eerder vermelde uitspraak van 9 november 2022 dat in beginsel ervan uit dient te worden gegaan dat een kampement dat is gericht op het uiten van een visie op politiek of maatschappelijk gebied een manifestatie is in de zin van de Wom. Het voor langere en potentieel onbeperkte duur bezetten van de publieke ruimte met een kampement, waarbij de hoedanigheid van een gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt, draagt echter niet langer het karakter van een betoging in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Gw en van de Wom.

8.5. [wederpartij] en anderen hebben op 23 september 2022 een demonstratie gehouden door het plaatsen van caravans op een andere locatie dan het perceel. Voor deze demonstratie is een melding gedaan. Op 23 september 2022 is deze demonstratie, conform voorschriften, beëindigd, waarna de caravans zijn verplaatst naar het terrein voor het “Huis van de Gemeente”. Op 27 september 2022 zijn de caravans aangetroffen op het perceel sectie C nummer 5482 aan de Kesselseweg in Helden. Voor de demonstratie op dit perceel is geen melding gedaan. Tijdens controles zijn onder meer meerdere caravans aangetroffen. Bij de caravans hingen spandoeken met de teksten: “Het uitsterfbeleid is verdwenen maar er zijn geen nieuwe staanplaatsen verschenen.”, “wij laten ons niet verjagen! Want ook wij hebben recht op vak en wagen!” en “wij wachten al 4 jaar, maar de gemeente peel en maas doet niks en maakt loze belofte.”

Nadat de voorzieningenrechter van de rechtbank het besluit van 18 oktober 2022 heeft geschorst tot zes weken na de bekendmaking van het besluit op bezwaar, hebben toezichthouders in de aanloop naar het besluit op bezwaar in de periode van 13 januari 2023 tot en met 3 april 2023 meerdere controles op het perceel uitgevoerd. Uit de controleverslagen komt naar voren dat er bij aanvang van deze controles op 13 januari 2023 vier caravans op het perceel stonden. Op 27 januari 2023 is een caravan verwijderd en op 15 maart 2023 is weer een caravan bijgeplaatst. Bij de caravans hingen gedurende de hele periode spandoeken met de hiervoor aangehaalde teksten. Verder komt uit de controleverslagen naar voren dat er op sommige momenten geen personen op het perceel aanwezig waren. Op andere momenten waren er groepen van personen in wisselende samenstellingen aanwezig. De inhoud van de controleverslagen wordt door [wederpartij] en anderen niet bestreden. Anders dan de rechtbank, is de Afdeling van oordeel dat ten tijde van het besluit op bezwaar het openbaar uiten van gedachten, gevoelens en overtuigingen op de achtergrond is geraakt, waardoor het bezetten van de publieke ruimte door het plaatsen van caravans met spandoeken niet langer het karakter van een betoging had. Daartoe overweegt de Afdeling dat de groep betogers aanvankelijk uit vijf personen bestond, maar dat de groep kleiner werd naarmate de tijd vorderde. Uit de controleverslagen vanaf januari 2023 komt naar voren dat bij veel controles geen personen op het perceel werden aangetroffen of dat er groepen van twee of drie personen in verschillende samenstellingen waren, waaronder personen die niet behoren bij de groep waarmee de demonstratie begon. Deze controles vonden op verschillende tijdstippen en dagen plaats. De Afdeling volgt daarom niet de stelling van [wederpartij] en anderen dat er voornamelijk op tijdstippen werd gecontroleerd,

waarop kinderen naar school werden gebracht of er werd gewerkt. Daarnaast blijkt uit de controles dat veelal dezelfde persoon met twee honden in de caravans werd aangetroffen. Deze persoon heeft verklaard dat hij daar nachtverblijf houdt. Over de caravan die op 15 maart is bijgeplaatst heeft hij verder verklaard dat deze diende als opslagplaats. Ook blijkt uit de foto's bij de controleverslagen dat er afval en andere objecten op het perceel bij kwamen. De caravan die als opslagplaats werd gebruikt en de andere op het perceel aanwezige objecten dienden niet als symbool voor de gemeenschappelijke meningsuiting. Verder is de Afdeling niet gebleken van activiteiten om de aanwezigheid van de caravans en de spandoeken onder de aandacht te brengen van het publiek. Daarvoor is van belang dat het perceel midden in het bos ligt en alleen toevallige voorbijgangers hiervan kennis kunnen nemen terwijl de tijdens de controle aangetroffen personen zich vaak in de caravans bevonden. De Afdeling betrekt daarbij verder dat uit de foto's bij de controleverslagen niet zonder meer kan worden afgeleid dat de caravans onderdeel zijn van een betoging, zodat de enkele aanwezigheid van de caravans en spandoeken onvoldoende is voor het oordeel dat er in het openbaar gedachten, gevoelens en overtuigingen werden geuit. De Afdeling ziet verder geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het gemeenschappelijk standpunt op andere manieren werd uitgedragen. Deze factoren in samenhang maken naar het oordeel van de Afdeling dat het uitdragen van het gemeenschappelijke standpunt ten tijde van het besluit op bezwaar op de achtergrond was geraakt.
Zoals al onder 8.4 is overwogen draagt het voor langere en potentieel onbeperkte duur bezetten van de publieke ruimte met een kampement, waarbij de hoedanigheid van een gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt, niet langer het karakter van een betoging in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Gw en van de Wom. In dit geval was naar het oordeel van de Afdeling - naast dat de gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond was geraakt, zoals hiervoor overwogen - sprake van het voor langere en voor potentieel onbeperkte duur bezetten van de publieke ruimte. In de uitspraken van de Afdeling van 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3223, overweging 18.2, en 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, overweging 5.2, heeft de Afdeling in dat kader van belang geacht dat geen einddatum was voorzien. In dit geval zijn de caravans vanaf 27 september 2022 op het perceel geplaatst en waren ze ten tijde van het besluit op bezwaar al voor zeven maanden op het perceel aanwezig. [wederpartij] en anderen hebben geen datum genoemd, waarop zij de caravans zouden verwijderen. Daarnaast hebben zij bij de toezichthouder aangegeven de caravans te laten staan totdat zij ieder een standplaats zouden krijgen. De Afdeling is dan ook van oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het kampement op het moment van het besluit op bezwaar het karakter van een betoging in de zin van artikel 9 van de Gw en van de Wom had verloren, omdat sprake was van het voor langere en potentieel onbeperkte duur bezetten van de publieke ruimte, waarbij de hoedanigheid van gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geconcludeerd dat ten tijde van het besluit op bezwaar nog sprake was van een betoging. Het betoog slaagt. De overige gronden van het hoger beroep behoeven geen bespreking meer."

5. Gebruiksovergangsrecht.

Vzr. Rb. Amsterdam 13 februari 2025, ECLI:NL:RBAMS:2024:5867

Volgens vzr. kan niet op voorhand worden gezegd dat het college een juiste invulling heeft gegeven van het begrip 'souvenirwinkel'. De invulling van dit begrip is van belang om te kunnen beoordelen of verzoekster onder het overgangsrecht valt. De voorzieningenrechter vindt dat de verwijzing van het college naar een definitie die pas in 2014 is opgesteld niet overtuigt. Dat het begrip 'souvenirwinkel' in 2014 is gedefinieerd, betekent immers niet dat die definitie ook in 2011 van toepassing was. Daarnaast kan aansluiting worden gezocht bij het normale spraakgebruik als een begrip niet in het bestemmingsplan is gedefinieerd. Het college heeft niet toegelicht waarom hij desondanks is uitgegaan van een definitie die pas enkele jaren later is opgesteld. Verzoekster heeft met de door haar overgelegde stukken een begin van bewijs heeft geleverd dat zij vóór 24 mei 2011 een souvenirwinkel was. Verzoekster stelt dat de verkoop van headshopproducten vóór de peildatum ondergeschikt was en dat zij deze ondergeschikte verkoop mag voortzetten. Volgens het college is duidelijk sprake van een toename van ondergeschiktheid naar hoofdactiviteit. Voor vzr. is onzeker of het beroep op het overgangsrecht zal slagen, omdat beide standpunten nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd. Onder deze omstandigheden is vzr. van oordeel dat de belangen van verzoekster zwaarder wegen dan het algemene belang van het college om tot handhaving over te gaan. Bezwaarprocedure kan nog enkele maanden tot een half jaar kan duren, terwijl de boekhouder van verzoekster heeft verklaard dat de winkel zonder inkomsten uit de verkoop van souvenirs en headshopproducten, na vijf maanden geen bestaansrecht meer heeft.

"7. Naar aanleiding hiervan heeft het college op 12 april 2024 aan verzoekster medegedeeld dat zij voornemens is handhavend op te treden. Verzoekster handelt namelijk in strijd met het omgevingsplan, omdat zij artikelen verkoopt die verbonden zijn aan het zijn van een souvenirshop, headshop, smartshop, (mini)supermarkt en seedshop. Verzoekster heeft hiertegen een zienswijze ingediend.

8. Het college heeft vervolgens de last aan verzoekster opgelegd. De last houdt in dat verzoekster de overtredingen binnen vier weken na dagtekening van de last moet staken en gestaakt moet houden. Verzoekster kan dit doen door:

- Het gebruik van het pand als headshop te staken en gestaakt te houden;
- Het gebruik van het pand als souvenirshop te staken en gestaakt te houden;
- Het gebruik van het pand als seedshop gestaakt te houden;
- Het gebruik van het pand als smartshop gestaakt te houden.

[...]

"Overgangsrecht

14. Het verzoek een voorlopige voorziening te treffen heeft betrekking op het gebruik van het pand als souvenirshop en als headshop. De seed- en smartshopproducten heeft verzoekster uit haar assortiment gehaald. De belangrijkste vraag die partijen verdeeld houdt, is of het gebruik van het pand als souvenirshop en als headshop onder het overgangsrecht valt.

14. Het college heeft hierover toegelicht dat nieuwe souvenirwinkels niet meer zijn toegestaan op de peildatum van 24 mei 2011 (4e wijziging bestemmingsplan ' [bestemmingsplan] '). Verzoekster mag het gebruik als souvenirwinkel voortzetten als zij vóór deze peildatum een souvenirwinkel was. Hoewel het college vóór 24 mei 2011 geen definitie van het begrip souvenirwinkel hanteerde, moet de verkoop van souvenirs niet ondergeschikt zijn. Het college verwijst naar de definitie die later in de richtlijn van 26 augustus 2014 is opgenomen: een souvenirwinkel is een detailhandelsvestiging waarin meer dan 25% van het bruto vloeroppervlak wordt gebruikt voor de verkoop van massaproducten die in het teken staan van nationale-, streek- of stadssymbolen en/of namen. Als verzoekster meer dan 5% aan souvenirs wil verkopen op basis van het parapluplan, moet zij aannemelijk kunnen maken dat zij vóór de peildatum van 6 oktober 2017 (inwerkingtreding parapluplan ' [parapluplan] ') niet meer dan 25% van het bruto vloeroppervlak gebruikte voor de verkoop van souvenirs. In dat geval mag zij tot maximaal 25% van het bruto vloeroppervlak blijven gebruiken voor de verkoop van souvenirs. Om een headshop te mogen zijn, moet verzoekster aannemelijk maken dat zij vóór de peildatum van 11 september 2013 (inwerkingtreding bestemmingsplan ' [postcodegebied] ') een headshop was, waarbij zij hoofdzakelijk headshopproducten in de winkel had gestald. Als zij vóór 11 september 2013 ondergeschikt headshopproducten verkocht, mag verzoekster dezelfde hoeveelheid headshopproducten blijven verkopen.

14. Het college is van mening dat verzoekster er niet in is geslaagd aannemelijk te maken dat het zijn van een souvenirwinkel of headshop onder het overgangsrecht valt. Vóór de inwerkingtreding van het bestemmingsplan ' [postcodegebied] ' heeft het college een inventarisatie uitgevoerd. Verzoekster is in de inventarisatie aangemerkt als seksinrichting en niet als souvenirwinkel, omdat verzoekster een ondergeschikt aantal souvenirs verkocht. Eveneens is verzoekster bij deze inventarisatie niet aangemerkt als headshop. Verzoekster heeft volgens het college niet aannemelijk gemaakt dat zij ondergeschikt headshopartikelen verkocht.

14. Verzoekster voert aan dat het gebruik van het pand als souvenirwinkel en als headshop onder het overgangsrecht valt. Verzoekster heeft bewijsstukken overgelegd om aan te tonen dat zij vóór 24 mei 2011 een souvenirwinkel was en dat zij vóór 11 september 2013 een headshop was. Het college heeft volgens verzoekster een onjuiste betekenis gegeven aan het begrip 'souvenirwinkel'. Aangezien het college dit begrip vóór 24 mei 2011 niet had gedefinieerd, moet het college dit begrip uitleggen naar algemeen dagelijks spraakgebruik. Volgens verzoekster moet het dan gaan om een winkel waar souvenirs worden verkocht en is het percentage bruto vloeroppervlak dat wordt gebruikt voor de verkoop van souvenirs niet bepalend. Over het zijn van een headshop voert verzoekster aan dat over de periode van 1 januari 2013 tot en met september 2013 de verkoop van headshopproducten 24,16% van haar totale omzet betrof. Aangezien dit gebruik onder het overgangsrecht valt, mag

verzoekster dit percentage aan headshop-producten blijven verkopen.

Souvenirwinkel

18. De voorzieningenrechter moet allereerst de vraag beantwoorden of het college een juiste invulling heeft gegeven aan het begrip 'souvenirwinkel'. Vast staat dat het college dit begrip vóór 24 mei 2011 niet heeft gedefinieerd.

18. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter kan niet op voorhand worden gezegd dat het college een juiste invulling heeft gegeven van het begrip 'souvenirwinkel'. De invulling van dit begrip is van belang om te kunnen beoordelen of verzoekster onder het overgangsrecht valt. De voorzieningenrechter vindt dat de verwijzing van het college naar een definitie die pas in 2014 is opgesteld niet overtuigt. Dat het begrip 'souvenirwinkel' in 2014 is gedefinieerd, betekent immers niet dat die definitie ook in 2011 van toepassing was. Daarnaast kan, zoals verzoekster betoogt, aansluiting worden gezocht bij het normale spraakgebruik als een begrip niet in het bestemmingsplan is gedefinieerd.2 Het college heeft niet toegelicht waarom hij desondanks is uitgegaan van een definitie die pas enkele jaren later is opgesteld. De voorzieningenrechter betrekt bij haar voorlopig oordeel ook dat in het rapport van bevindingen van 8 december 2022 naar de winkel van verzoekster wordt verwezen als 'de souvenirwinkel'.

20. De voorzieningenrechter is verder van voorlopig oordeel dat verzoekster met de door haar overgelegde stukken een begin van bewijs heeft geleverd dat zij vóór 24 mei 2011 een souvenirwinkel was. De voorzieningenrechter wijst in dit kader specifiek op de overgelegde verklaringen. Met de overgelegde stukken heeft verzoekster aannemelijk gemaakt dat zij voor een substantieel deel souvenirs verkocht.

20. Naar aanleiding van het bovenstaande is niet zeker of de last, voor zover dat ziet op de souvenirwinkel, in bezwaar stand zal houden. Het college moet in de beslissing op bezwaar nader motiveren welke definitie van 'souvenirwinkel' hij hanteert, waarom hij voor deze definitie heeft gekozen en waarom verzoekster met haar bewijsstukken niet aannemelijk zou hebben gemaakt dat zij vóór 24 mei 2011 een souvenirwinkel was.

Headshop

20. Ook ten aanzien van de headshop heeft verzoekster een beroep gedaan op het overgangsrecht en is het aan haar om aannemelijk te maken dat zij onder het overgangsrecht valt. De stelling van verzoekster is dat de verkoop van headshopproducten vóór de peildatum van 11 september 2013 ondergeschikt was en dat zij deze ondergeschikte verkoop mag voortzetten. Volgens het college is duidelijk sprake van een toename van ondergeschiktheid naar hoofdactiviteit. Ter zitting is door het college toegelicht dat dit volgt uit het beeldmateriaal van de controle op 22 februari 2024. Voor de voorzieningenrechter is onzeker of het beroep op het overgangsrecht zal slagen, omdat beide standpunten nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd. Onder deze omstandigheden is de voorzieningenrechter van oordeel dat de belangen van verzoekster zwaarder wegen dan het algemene belang van het college om tot handhaving over te gaan. De voorzieningenrechter betrekt hierbij dat het college op de zitting heeft toegelicht dat de bezwaarprocedure nog enkele maanden tot een half jaar kan duren, terwijl de boekhouder van verzoekster heeft verklaard dat de winkel aan de [adres] [huisnummer] , zonder de inkomsten uit de verkoop van souvenirs en headshopproducten, na vijf maanden

geen bestaansrecht meer heeft. Niet gebleken is dat de belangen van het college zwaarder moeten wegen dan de belangen van verzoekster.

20. Dit betekent dat de voorzieningenrechter het verzoek om voorlopige voorziening zal toewijzen."

6. Zorgplicht artikel 2.11 Bal.

Vzr. Rb. Rotterdam 18 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1816

Verzoekster teelt cannabis in een glastuinbouwcomplex. Dat zorgt voor geuroverlast. Bij twee besluiten is aan verzoekster een (gewijzigde) last onder dwangsom opgelegd. De voorzieningenrechter oordeelt dat de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 Bal in beginsel alleen geldt wanneer het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht. In dit geval oordeelt de voorzieningenrechter dat artikel 2.11 Bal niet ten grondslag had mogen worden gelegd aan de bestreden besluiten, omdat het college onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat zij overeenkomstig het Geurhinderbeleid van de provincie heeft gehandeld. Daarnaast wordt in de bestreden besluiten niet ingegaan op wat in het geval van verzoekster het aanvaardbaar geurhinderniveau is. Gelet op de korte termijn van de verwachte maatwerkvoorschriften die het college gaat opleggen en de uitkomst van het geuronderzoek dat verzoekster heeft laten uitvoeren, wijst de voorzieningenrechter het verzoek om een voorlopige voorziening te treffen toe.

“Grondslag voor de overtreding

13. Verzoekster stelt zich op het standpunt dat het bestreden besluit 1 niet gebaseerd mocht worden op de zorgplichtbepaling van artikel 2.11 van het Bal.

14. Verzoekster is een glastuinbouwbedrijf. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet is het verboden om zonder omgevingsvergunning een milieubelastende activiteit te verrichten die in het Bal zijn aangewezen. Op grond van artikel 3.205, eerste lid, van het Bal wordt als milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 2.1 aangewezen het telen van gewassen in kassen. Op grond van het tweede lid omvat de aanwijzing ook andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie die dat telen functioneel ondersteunen. Artikel 3.206 van het Bal bevat algemene regels waar een glastuinbouwbedrijf aan moet voldoen. De voorzieningenrechter stelt vast dat in dit artikel geen regels voor het aspect geur zijn opgenomen. Ook het Omgevingsplan gemeente Voorne aan Zee bevat geen regels voor het aspect geur voor glastuinbouwbedrijven.

14.1. De Omgevingswet kent een algemene zorgplicht. Op grond van artikel 1.6 van de Omgevingswet draagt een ieder voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving. Op grond van artikel 1.7 van de Omgevingswet is een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, verplicht a) alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, b) voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken, c) als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor

zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd. Uit de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet blijkt dat de algemene zorgplicht een vangnetfunctie heeft.1

14.2. Naast de algemene zorgplicht in de Omgevingswet kent het Bal een specifieke zorgplicht. In de nota van toelichting bij het Bal staat dat de specifieke zorgplichten voortborduren op de algemene zorgplicht in de wet, maar concreter zijn.2Op grond van artikel 2.11 van het Bal is degene die een milieubelastende activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 2.2, verplicht a) alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen; b) voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en c) als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd. Op grond van artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder c onder 5, van het Bal volgt dat de regels in de hoofdstukken 2 tot en met 5 over milieubelastende activiteiten gesteld zijn met het oog op het beschermen van het milieu, voor zover het gaat om het voorkomen of beperken van geluidhinder, trillinghinder, lichthinder en geurhinder. In artikel 2.13 van het Bal wordt de bevoegdheid gegeven om maatwerkvoorschriften te stellen over onder meer artikel 2.11 van het Bal.

14.3. Bij de parlementaire behandeling van het Bal – op de grondslag van artikel 23.5 van de Omgevingswet – is de handhaafbaarheid van de specifieke zorgplichten aan de orde gekomen. Daarbij is overwogen dat daarvan sprake kan zijn als het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht evident in strijd is met de specifieke zorgplicht. Directe handhaving van het overtreden van de specifieke zorgplicht is niet gerechtvaardigd als diegene redelijkerwijs niet kon weten wat in het concrete geval een goede invulling is van de specifieke zorgplicht.3 De handhaving van specifieke zorgplichten is eerder in algemene zin ook aan de orde geweest bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet en van de Invoeringswet Omgevingswet, waarbij eveneens is benadrukt dat de specifieke zorgplichten alleen betrekking hebben op ‘evidente situaties’,4 waarbij voor handhavend optreden sprake moet zijn van een ‘onmiskenbaar in strijd handelen’.5 Uit de nota van toelichting bij het Bal volgt dat directe handhaving op de specifieke zorgplicht voor de hand ligt bij evidente overtredingen. Daarvan is sprake in situaties waarin het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht.6

14.4. Uit het voorgaande volgt naar het oordeel van de voorzieningenrechter dat het bevoegd gezag bestuursrechtelijk kan handhaven bij een evidente strijd met een specifieke zorgplicht. De voorzieningenrechter oordeelt dat de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 van het Bal in beginsel alleen geldt wanneer het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht. Alleen dan kan een overtreding van de specifieke zorgplicht aan een handhavingsbesluit ten grondslag worden gelegd. De voorzieningenrechter sluit hiermee in zoverre aan bij de invulling die in de rechtspraak is gegeven aan de mogelijkheid tot handhaving van de zorgplicht uit het voorheen geldende artikel 2.1 van het

Activiteitenbesluit milieubeheer.

Is er sprake van een overtreding?

15. De voorzieningenrechter ziet zich voor de vraag gesteld of ten tijde van het nemen van het bestreden besluit 1 sprake was van een overtreding van een wettelijk voorschrift.

16. Verzoekster stelt zich op het standpunt dat geen overtreding is omdat geen sprake is van onmiskenbare strijd met de zorgplicht. Gelet hierop mocht [naam verweerder] geen gebruik maken van zijn bevoegdheid om handhavend op te treden. Verder voert verzoekster aan dat de kassen worden voorzien van geurfilterinstallaties. Op dit moment is ongeveer 60% van de geurfilters geïnstalleerd; de rest van de geurfilterinstallaties zal voor eind februari worden geplaatst. Inmiddels heeft [naam verweerder] een ontwerpbesluit genomen tot het opleggen van maatwerkvoorschriften ten einde geurhinder te voorkomen en/of zo veel mogelijk te beperken. Volgens verzoekster heeft de geurhinder geen schadelijke gevolgen voor de gezondheid en is niet in te zien waarom het onderzoek naar de effecten van de geurfilterinstallaties en het maatwerkvoorschriftenbesluit niet kan worden afgewacht. Verzoekster betoogt verder dat [naam verweerder] een volwaardig geuronderzoek had moeten laten verrichten en daarbij de procedure zoals bedoeld in artikel 6 van het Geurhinderbeleid Provincie Zuid-Holland Actualisatie 2024 (Geurhinderbeleid) had moeten volgen.

17. [naam verweerder] hanteert voor de beoordeling van de geursituatie het Geurhinderbeleid van de provincie als eigen beleid. Op grond van artikel 6, eerste lid, van het Geurhinderbeleid wordt bij het beoordelen van een geursituatie kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeken gehanteerd die zijn beschreven in de NTA 9065. Uit het tweede lid van artikel 6 volgt dat de belangrijkste aspecten bij het beoordelen van de geursituatie zijn: de frequentie waarin er geur waarneembaar is in de omgeving, de geurconcentratie, de hedonische waarde, de geurgevoeligheid van de bestemming, het onderscheid tussen de nieuwe en bestaande geursituatie en het beoordelingskader acceptabel geurhinderniveau. In artikel 4 van het Geurhinderbeleid staat dat een aanvaardbaar geurhinderniveau ligt tussen de hindergrens en de ernstige hindergrens die moet worden bepaald aan de hand van zogeheten percentielen zoals opgenomen in bijlage 1 van het Geurhinderbeleid. Uit bijlage 2 blijkt dat percentielen normen zijn op jaarbasis die tussentijds beperkt mogen worden overschreden.

17.1. Uit de verslagen van de toezichthouders blijkt niet dat de geurcontroles die voorafgaand aan het bestreden besluit 1 zijn uitgevoerd overeenkomstig artikel 6 van het Geurhinderbeleid zijn uitgevoerd. Toezichthouders van DCMR hebben geurcontroles van 15 minuten uitgevoerd en daarnaast uitsluitingsonderzoeken. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft [naam verweerder] onvoldoende aannemelijk gemaakt dat zij overeenkomstig het Geurhinderbeleid heeft gehandeld. De bestreden besluiten berusten daarom op een ondeugdelijk onderzoek. Daarnaast wordt in de bestreden besluiten niet ingegaan op wat in het geval van verzoekster het aanvaardbaar geurhinderniveau is als bedoeld in artikel 4 van het Geurhinderbeleid. De voorzieningenrechter kan daarom niet vaststellen of er sprake is van een overtreding van artikel 2.11 van het Bal op grond waarvan [naam verweerder] handhavend kon optreden.

17.2. Bij het afwegen van de belangen van verzoekster die pleiten vóór het treffen van een voorlopige voorziening en de belangen van [naam verweerder] en derde-belanghebbenden die pleiten tegen het treffen daarvan af acht de voorzieningenrechter het volgende van belang. [naam verweerder] heeft op 29 november 2024 een voornemen tot het opleggen van maatwerkvoorschriften genomen. Verzoekster heeft op 10 januari 2025 een zienswijze ingediend. [naam verweerder] heeft ter zitting verklaard dat het besluit tot het opleggen van maatwerkvoorschriften eind februari wordt verwacht. Ter zitting is gebleken dat verzoekster reeds meerdere geurfilterinstallaties in de kassen heeft laten installeren en dat eind februari alle geurfilters geïnstalleerd zullen zijn. Daarnaast heeft verzoekster in het kader van de maatwerkvoorschriften een geuronderzoek laten uitvoeren door Peutz. Ter zitting is door ir. S.P.M. van den Akker van Peutz verklaard dat er monsters zijn genomen en dat deze naar het laboratorium zijn gestuurd voor verder onderzoek. De uitslagen van het geuronderzoek worden eind februari dan wel begin maart verwacht. De voorzieningenrechter ziet, de korte termijn waarop de uitkomst van het geuronderzoek (waarbij het effect van de geurfilterinstallaties wordt meegenomen) en het maatwerkvoorschriftenbesluit te verwachten zijn en de belangen van partijen afwegend, grond voor het treffen van een voorlopige voorziening."

7. Opmerkelijke uitspraak Afdeling over beoordeling ernst van de feiten inzake Wet Bibob.

ABRvS 19 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:631

De Afdeling heeft in deze uitspraak over de Wet Bibob opvallend geoordeeld dat de geringe ernst van de strafbare feiten meespeelt bij de beoordeling van de mate van gevaar (ernstig gevaar) voor het misbruiken van omgevingsvergunningen. Dit wijkt af van de gebruikelijke interpretatie van artikel 3 van de Wet Bibob, waarin de ernst van de strafbare feiten pas bij de evenredigheidstoets (artikel 3 lid 5) aan bod komt. Hierdoor lijkt de Afdeling twee afzonderlijke beoordelingskaders met elkaar te vermengen, zonder expliciete motivering, wat deze uitspraak opmerkelijk maakt.

"Samenhangcriterium

6. Centavos en [appellant sub 3] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college het standpunt kon innemen dat voldoende samenhang bestaat tussen de strafbare feiten en de activiteiten waarvoor de omgevingsvergunningen zijn aangevraagd. Volgens Centavos en [appellant sub 3] bestaat geen samenhang tussen die strafbare feiten en de activiteiten waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd. Bij het verbouwen van een privéwoning bestaat geen verplichting om aangifte te doen van omzetbelasting. De strafbare feiten staan in een te ver verwijderd verband van de activiteit waarvoor de vergunning wordt aangevraagd, aldus Centavos en [appellant sub 3].

6.1. De rechtbank heeft over het samenhangcriterium, voor zover relevant, het volgende geoordeeld:
"7.3.1. Ten aanzien van het handelen in strijd met de Awr overweegt de rechtbank dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat is voldaan aan het samenhangcriterium. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen is sprake van overtredingen van de belastingwetgeving die specifiek samenhingen met de realisatie en het gebruik van een bouwwerk. Hierbij is niet van belang of het gaat om een bouwwerk van een bedrijf of een bouwwerk van een privépersoon. In zoverre kunnen deze fiscale feiten ook aan eiser worden tegengeworpen. […]"

6.2. Om een relatie tot strafbare feiten vast te stellen, moet worden beoordeeld of die strafbare feiten samenhangen met de activiteiten waarvoor de vergunning is aangevraagd. Van activiteiten die samenhangen met die waarvoor de beschikking is gevraagd, kan worden gesproken als het gaat om activiteiten die in elkaars verlengde liggen. Vergelijk daarvoor de eerder genoemde uitspraak van de Afdeling van 20 december 2023.

6.3. Wat de verbouwing van de privéwoning betreft oordeelt de Afdeling dat de overtredingen van de Awr in dit geval in een te ver verwijderd verband staan met de activiteiten waarvoor de vergunning is aangevraagd.

Het gaat daarbij om het (gedeeltelijk) niet tijdig betalen van de omzetbelasting in 2013. De Afdeling ziet niet in op welke wijze deze overtredingen in het verlengde liggen van de verbouwing van de privéwoning. Verder heeft Centavos op 5 november 2021 een last onder dwangsom opgelegd gekregen voor het zonder vergunning realiseren van twee zelfstandige appartementen. Ook hiervan is de Afdeling van oordeel dat deze overtredingen in een te ver verwijderd verband staan, omdat deze overtredingen in de zakelijke sfeer zijn gepleegd. De overtredingen van de Awr en de overtreding van 5 november 2021 mogen dan ook niet ten grondslag worden gelegd aan de weigering om de omgevingsvergunning voor de verbouwing van de privewoning te weigeren.

Wat de overige overtredingen van de Wabo en de Wet milieubeheer betreft is de Afdeling van oordeel dat die samenhangen met de activiteiten waarvoor de omgevingsvergunning voor de privéwoning is aangevraagd. Het zonder vergunning realiseren van een tuinhuis en een dakkapel zijn bij uitstek activiteiten die in het verlengde liggen van de activiteiten waarvoor de omgevingsvergunning voor de privéwoning is aangevraagd. Daarnaast kunnen met een omgevingsvergunning ook overtredingen worden gepleegd van de Wet milieubeheer.

6.4. Het betoog slaagt in zoverre.

6.5. Wat betreft de omgevingsvergunning die Centavos heeft aangevraagd voor de uitbreiding van magazijnruimte, is de Afdeling van oordeel dat alle overtredingen in het verlengde liggen van de activiteiten waarvoor de vergunning is aangevraagd. Met die vergunning kunnen immers dezelfde overtredingen worden gepleegd. Dat geldt dus ook voor de overtredingen van de Awr, zoals de Afdeling heeft geoordeeld in de uitspraak van 17 juli 2019, en de overtreding van 5 november 2021, die Centavos heeft gepleegd.

6.6. Het betoog slaagt in zoverre niet.

Ernst van de feiten

7. De rechtbank heeft over de ernst van de feiten als volgt geoordeeld:

“7.3.4. Echter, zoals eisers aanvoeren is sinds het plegen van de Awr-feiten inmiddels 10 jaar verstreken. Het college heeft niet voldoende onderbouwd dat deze feiten gelet op het tijdsverloop nog steeds de conclusie kunnen dragen dat sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunning zal worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten. De overtredingen van de Wabo en Wm zijn grotendeels ook niet recent van aard. Bovendien kunnen die feiten niet zelfstandig een weigering van de vergunning op de b-grond dragen, zoals eerder door de Afdeling is overwogen [in de uitspraak van 17 juli 2019]. De rechtbank merkt hierbij op dat het besluit dat bij de Afdeling voorlag dateert van 2017. Er kan daarom niet enkel op grond van de Afdelingsuitspraak worden gesteld dat dezelfde feiten ook ten tijde van de voorliggende bestreden besluiten in 2022 nog steeds een weigering op grond van de b-grond rechtvaardigen. Het college heeft naar het oordeel van de rechtbank daarom onvoldoende gemotiveerd dat er ernstig gevaar bestaat dat de omgevingsvergunning zal worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten.”

7.1. In hoger beroep betoogt het college dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zij onvoldoende heeft gemotiveerd dat er ernstig gevaar bestaat dat de omgevingsvergunning zal worden gebruikt voor het

plegen van strafbare feiten. De rechtbank heeft daartoe volgens het college ten onrechte overwogen dat sinds het plegen van de Awr-feiten inmiddels 10 jaar zijn verstreken en ook de overtredingen van Wabo en Wm grotendeels niet recent van aard zijn. Bovendien dateert het meest recente feit van 5 november 2021. Deze feiten kunnen volgens het college nog steeds het standpunt dragen dat deze feiten in samenhang bezien, gelet op het structurele karakter daarvan, ernstig zijn. Het college wijst er daarbij op dat de twee Awr-feiten in combinatie met betrekkelijk lichte overtredingen van de Wet bodembescherming en Wm zijn tegengeworpen bij weigering van een vergunning in 2017. Die afwijzing heeft in hoger beroep bij de de Afdeling standgehouden in de uitspraak van 17 juli 2019, aldus het college.

7.2. Centavos en [appellant sub 3] betogen daarentegen dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat, omdat de feiten grotendeels niet recent van aard zijn, onvoldoende gemotiveerd is waarom die feiten de conclusie rechtvaardigen dat sprake is van ernstig gevaar. Volgens hen had de rechtbank echter verder moeten gaan en moeten oordelen dat de feiten in zijn geheel niet ten grondslag mochten worden gelegd aan in de gevaarsconclusie, aldus Centavos en [appellant sub 3].

7.3. De Afdeling is van oordeel dat Centavos en [appellant sub 3] dit terecht betogen. De feiten zijn namelijk niet zodanig ernstig, ook niet in samenhang bezien, dat dit de conclusie rechtvaardigt dat sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. De overtreding van [appellant sub 3] van de Wet milieubeheer betreft een feit uit januari 2012, waarbij restanten hout werden verbrand en is naar het oordeel van de Afdeling te lang geleden om nog te kunnen tegenwerpen. De overtreding op 5 november 2021 van de Wabo door Centavos betreft het zonder vergunning realiseren van twee zelfstandige appartementen. Het betreft een overtreding in de zakelijke sfeer en voor de activiteit is later alsnog een vergunning verleend. Voor de overtredingen van [appellant sub 3] van de Wabo voor het zonder vergunning plaatsen van een dakopbouw zijn lasten onder dwangsom opgelegd, maar het college heeft geconstateerd dat de lasten niet zijn overtreden. Ter zitting heeft [appellant sub 3] bovendien onweersproken verklaard dat, nadat de lasten waren opgelegd, de bouwwerkzaamheden zijn gestopt. Ook voor de overtreding op 9 januari 2018 van de Wabo door [appellant sub 3] voor het zonder vergunning plaatsen van een tuinhuisje is een last onder dwangsom opgelegd, waarna de werkzaamheden direct zijn stopgezet. Nadat daarvoor vergunning is verkregen, is het tuinhuisje alsnog geplaatst. Het college heeft bovendien ter zitting verklaard dat de overtredingen op zichzelf bezien niet ernstig zijn.

Ten aanzien van de uitbouw van het magazijn, voegt de Afdeling aan dit oordeel toe dat de Awr-feiten te lang geleden zijn gepleegd om nog te kunnen tegenwerpen. Niet is gebleken dat deze of vergelijkbare feiten opnieuw zijn gepleegd en dat nog sprake zou zijn van een structureel karakter, dat maakt dat deze feiten daarom ten grondslag konden worden gelegd aan de weigering om de omgevingsvergunning te verlenen. Mede gelet op het feit dat er sprake is van grotendeels oude feiten, die met uitzondering van de Awr feiten gering van ernst zijn, is de Afdeling van oordeel dat, ook als deze

feiten worden bezien in samenhang, die feiten niet de conclusie kunnen dragen dat sprake is van ernstig gevaar dat de omgevingsvergunningen zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Dat Centavos en [appellant sub 3] in het verleden vaker overtredingen hebben gepleegd, laat onverlet dat deze overtredingen onvoldoende ernstig zijn om, ook in samenhang, die conclusie te kunnen rechtvaardigen.

7.4. Het betoog van het college slaagt niet. Het betoog van Centavos en [appellant sub 3] slaagt.

7.5. Het voorgaande betekent dat het college de aanvragen voor een omgevingsvergunning niet mocht weigeren op grond van de Wet Bibob. Het college moet de aanvragen dan ook in behandeling nemen en, als er geen andere wettelijke beletselen zijn, de vergunning verlenen."

8. Concreet zicht op legalisatie.

Vzr. Rb. Rotterdam 24 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1814

Naar voorlopig oordeel van de vzr. is nog onvoldoende concreet zicht op legalisatie als de procedure van een omgevingsvergunningaanvraag (om de overtreding te legaliseren) nog in de fase zit of alle stukken bij de omgevingsvergunningaanvraag zitten.

"Is er sprake van een overtreding?

[...]

6.2. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (zie onder meer de uitspraak van 12 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ5081) zal het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken (de 'beginselplicht tot handhaving'). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen als er concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

6.3. Chemours heeft op 23 maart 2022 een aanvraag revisievergunning Wabo en watervergunning ingediend bij de Minister voor het lozen van de andere PFAS-stoffen. Op zitting is gebleken dat de procedure nog zit in de fase of alle stukken bij de omgevingsvergunningaanvraag zitten. De voorzieningenrechter is dan ook van oordeel dat er nog onvoldoende concreet zicht op legalisatie is."

9. Omgevingsverbod voetbalstadion SC Heerenveen.

ABRvS 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:772

Deze uitspraak ziet op een omgevingsverbod dat de burgemeester van Heerenveen oplegde aan een man die eerder betrokken was bij een vechtpartij tussen voetbalsupporters voorafgaand aan een voetbalwedstrijd. Op grond van de APV kreeg de man van de burgemeester een stadionomgevingsverbod voor de duur van 6 jaar, de rechtbank oordeelde echter dat de bepaling waarop de burgemeester dit op baseerde onverbindend was. In hoger beroep bevestigde de Afdeling dat de Gemeentewet wel ruimte biedt voor een omgevingsverbod, maar dat de duur in lijn moet zijn met artikel 172a Gemeentewet, waarin een maximale termijn van 90 dagen binnen 24 maanden is opgenomen. Omdat de burgemeester aangaf dat hij bij kennis van de onverbindendheid een kortere duur had opgelegd, heeft de Afdeling zelf in de zaak voorzien.

"4. De burgemeester betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat artikel 2:26m, tweede lid, onder b, van de APV onverbindend is omdat deze bepaling, gelet op artikel 121 van de Gemeentewet, in strijd zou zijn met artikel 172a van de Gemeentewet. Hiertoe voert de burgemeester aan dat artikel 121 van de Gemeentewet in dit geval niet van toepassing is, omdat artikel 172a van de Gemeentewet een eigen conflictregel kent. Volgens de burgemeester laat artikel 172a van de Gemeentewet namelijk expliciet de mogelijkheid open om zelf regels te stellen voor dit onderwerp. Hiervoor wijst de burgemeester op de volgende zinsnede uit artikel 172a, eerste lid, van de Gemeentewet: "Onverminderd […] hetgeen bij gemeentelijke verordening is bepaald omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde, kan de burgemeester […]". Volgens de burgemeester kan bovendien pas gebruik worden gemaakt van artikel 172a van de Gemeentewet als het reguliere recht, waaronder een gemeentelijke verordening, geen passende oplossing voor het openbare-ordeprobleem biedt. De wetgever heeft niet bedoeld om met artikel 172a van de Gemeentewet de mogelijkheden op grond van een gemeentelijke verordening te beperken. Voor deze uitleg verwijst de burgemeester naar de uitspraak van de Afdeling van 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9048, de memorie van toelichting bij de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (hierna: de Voetbalwet), Kamerstukken II 2008/09, 31 467, nr. 3, en de memorie van antwoord bij de Voetbalwet, Kamerstukken I 2008/09, 31 467, nr. E.

4.1. De Afdeling kan zich niettemin vinden in het oordeel van de rechtbank dat artikel 2:26m, tweede lid, onder b, van de APV onverbindend is, alsmede in de rechtsoverwegingen 8.2.1 tot en met 8.3 waarop dit oordeel is gebaseerd. De rechtbank heeft terecht overwogen dat artikel 2:26m, tweede lid, onder b, van de APV, gelet op artikel 121 van de Gemeentewet, in strijd is met artikel 172a van de Gemeentewet. Hiertoe over-

weegt de Afdeling dat artikel 172a, eerste lid, van de Gemeentewet op zichzelf, door middel van de term 'onverminderd', inderdaad uitdrukkelijk heeft bepaald dat hiermee geen uitputtende regeling is gegeven. De wetgever heeft met het tot stand brengen van artikel 172a van de Gemeentewet derhalve niet beoogd om beperkingen aan te brengen op de bestaande mogelijkheden van de gemeenteraad om bij gemeentelijke verordening te voorzien in de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde, onder meer in de vorm van gebiedsverboden zoals een stadionomgevingsverbod. Dit volgt ook uit de wetsgeschiedenis van de Voetbalwet, zie onder meer Kamerstukken II 2007/08, 31467, nr. 3, blz. 12 en Kamerstukken I 2009/10, 31 467, nr. E, blz. 7, en is zekerheidshalve nog eens bevestigd in artikel IIIA van de Voetbalwet (Wet van 7 juli 2010, Staatsblad 2010, 325), waarmee artikel 122 van de Gemeentewet buiten toepassing is verklaard ten aanzien de bestaande gemeentelijke openbare-ordebevoegdheden.
Dat de bestaande grondslag om bij gemeentelijke verordening de burgemeester de bevoegdheid toe te kennen om stadionomgevingsverboden op te leggen is gehandhaafd, betekent echter niet dat deze bevoegdheid zo ver gaat dat bij gemeentelijke verordening ingrijpender sancties gesteld mogen worden dan onder artikel 172a, zesde lid, van de Gemeentewet toegelaten zijn. Uit de wetsgeschiedenis van de Voetbalwet, zoals Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, blz. 25-27 en Kamerstukken I 2009/10, 31 467, nr. C, blz. 19 en nr. E, blz. 8, en van de aanscherping daarvan in 2015, zoals Kamerstukken I 2014/15, 33 992, nr. C, blz. 11, volgt duidelijk dat gebruikelijke openbare-ordebevoegdheden, in het leven geroepen door een gemeentelijke verordening, slechts mochten en mogen zien op kortdurende, niet ingrijpende gebiedsverboden. Artikel 172a van de Gemeentewet ziet daarentegen op nieuwe, dieper ingrijpende en langduriger gebiedsverboden, die reageren op meer structurele of ernstiger vormen van ordeverstoring.

4.2. Gezien het voorgaande is de regeling in de APV, waarbij langerdurende stadionomgevingsverboden opgelegd kunnen worden dan artikel 172a van de Gemeentewet toestaat, onverbindend. Dit betekent dat de rechtbank het besluit van 19 januari 2022 terecht heeft vernietigd. Maar de Afdeling is van oordeel dat de rechtbank het besluit van 19 augustus 2021 ten onrechte ook voor de periode van 21 augustus 2021 tot 21 augustus 2023 heeft herroepen. Dat het besluit van 19 augustus 2021 gebaseerd was op een onjuiste grondslag, betekent op zich niet dat de burgemeester geen stadionomgevingsverbod voor die periode op had mogen leggen. De burgemeester had het stadionomgevingsverbod namelijk op grond van artikel 172a van de Gemeentewet op kunnen leggen, met een maximale duur van 24 maanden.

Zelf in de zaak voorzien

4.3. Als een besluit wordt vernietigd, moet de bestuursrechter de mogelijkheden van definitieve beslechting van het geschil onderzoeken, waarbij onder meer aan de orde is of er aanleiding is om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) zelf in de zaak te voorzien. Bij het gebruik van deze bevoegdheid zal de bestuursrechter de overtuiging moeten hebben dat de uitkomst van het geschil, in het geval het bestuursorgaan opnieuw in de zaak zou voorzien, geen andere zou zijn dan die waarin zij zelf voor-

ziet en deze uitkomst de toets aan het recht kan doorstaan.
De Afdeling heeft op de zitting aan de burgemeester gevraagd of hij het stadionomgevingsverbod op grond van artikel 172a van de Gemeentewet zou hebben opgelegd met een duur van 24 maanden indien hij wist dat artikel 2:26m, tweede lid, onder b, van de APV onverbindend zou zijn. De burgemeester heeft deze vraag bevestigend beantwoord. Ook heeft de burgemeester te kennen gegeven dat hij in dat geval dezelfde onderbouwing zou gebruiken als hij in het besluit van 19 januari 2022 heeft gebruikt.
In dit geval ziet de Afdeling aanleiding om zelf in de zaak te voorzien, omdat zij de overtuiging heeft dat de uitkomst van het geschil, in het geval de burgemeester opnieuw in de zaak zou voorzien, geen andere zou zijn dan die waarin zij zelf voorziet. De Afdeling is namelijk van oordeel dat de burgemeester op grond van artikel 172a van de Gemeentewet, gezien de door de burgemeester aannemelijk gemaakte feiten op 13 augustus 2021, de eerdere incidenten en de eerder opgelegde verboden, een stadionomgevingsverbod voor de duur van 24 maanden aan [appellant] op had mogen leggen. Dit licht zij hieronder verder toe.

4.4. [appellant] heeft uitvoerig betoogd dat de burgemeester in het besluit van 19 augustus 2021 onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat [appellant] de openbare orde heeft verstoord en dat hij daarbij een leidinggevende rol had. Ook heeft [appellant] uitvoerig naar voren gebracht waarom het stadionomgevingsverbod volgens hem niet voldoet aan de beginselen van subsidiariteit, proportionaliteit en doelmatigheid. [appellant] voert in dit kader onder meer aan dat het stadionomgevingsverbod opgelegd had moeten worden voor een kleiner gebied en van een beperktere omvang, bijvoorbeeld twee uren voor tot twee uren na de thuiswedstrijden van sc Heerenveen. De Afdeling is van oordeel dat de burgemeester aannemelijk heeft gemaakt dat [appellant] de openbare orde heeft verstoord en dat hij hierbij een leidinggevende rol had. Zo heeft de burgemeester aannemelijk gemaakt dat [appellant] tot de groep supporters van sc Heerenveen behoorde die op 13 augustus 2021 werd aangehouden nadat deze groep kort daarvoor een vechtpartij had met de supporters van Go Ahead Eagles. Uit de bestuurlijke rapportage van 30 augustus 2021 volgt dat hiervoor een vechtafspraak was gemaakt, dat de groep zonder toegangsbewijs naar Deventer was afgereisd en zich in het centrum van Deventer ophield. De stelling van [appellant] dat bij het incident van 13 augustus 2021 geen vechtpartij zou hebben plaatsgevonden en dat videobeelden dit bevestigen, volgt de Afdeling niet. Uit de bestuurlijke rapportage van 30 augustus 2021 volgt immers dat diverse getuigen 112 hebben gebeld om door te geven dat er een vechtpartij plaatsvindt. Dat deze vechtpartij niet is gefilmd en daardoor niet op videobeelden te zien is, doet hier niet aan af. Verder acht de Afdeling van belang dat [appellant] betrokken is geweest bij een aantal voetbalgerelateerde incidenten en dat de burgemeester vaker aan [appellant] een stadionomgevingsverbod heeft opgelegd. Ook heeft de Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond verschillende keren een landelijk stadionverbod aan [appellant] opgelegd.
De Afdeling ziet in wat [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het stadionomgevingsverbod van 24 maanden in strijd is met de beginselen van subsidiariteit, proportionaliteit en doelmatigheid. Over het betoog van [appellant] dat de burgemeester het stadionomge-

vingsverbod voor een kleiner gebied op had moeten leggen, overweegt de Afdeling dat uit artikel 2.26, vijfde lid, van de APV volgt dat er een vastgesteld gebied is waarop het stadionomgevingsverbod betrekking heeft en dat de burgemeester in voorkomende gevallen een afwijkend gebied kan vaststellen. Op de zitting bij de Afdeling heeft de burgemeester toegelicht dat hij bijvoorbeeld af kan wijken van dit gebied als iemands woning in dit gebied ligt. De Afdeling stelt vast dat [appellant] geen bijzondere omstandigheden heeft aangevoerd die aanleiding geven om af te wijken van het vastgestelde gebied. Ook heeft [appellant] geen bijzondere omstandigheden aangevoerd waarom de burgemeester af had moeten wijken van het uitgangspunt, neergelegd in artikel 2.26, vierde lid, van de APV, dat een stadionomgevingsverbod geldt van vier uren voor tot vier uren na de thuiswedstrijden van SC Heerenveen.

4.5. [appellant] heeft zich verder op het standpunt gesteld dat hij, voorafgaand het besluit tot oplegging van het stadionomgevingsverbod, ten onrechte niet in de gelegenheid is gesteld om een zienswijze in te dienen. De Afdeling overweegt dat de burgemeester in het besluit van 19 augustus 2021 voldoende heeft gemotiveerd dat hij, gelet op twee incidenten in korte tijd waarbij [appellant] betrokken was, de eerdere stadionomgevingsverboden die aan [appellant] zijn opgelegd en gezien de thuiswedstrijd van SC Heerenveen die op 21 augustus 2021 zou plaatsvinden, een spoedeisend belang had om het stadionomgevingsverbod direct op te leggen.

4.6. Het hoger beroep van de burgemeester is gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd, voor zover de rechtbank het besluit van 19 augustus 2021 heeft herroepen van 21 augustus 2021 tot 21 augustus 2023."

PLATFORM

HANDHAVING EN TOEZICHT IN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING

Als lid van dit landelijke platform is jouw organisatie voor €749,- 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.

Meer informatie of direct aanmelden?
platformhandhavingentoezicht@hekkelman.nl

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

Hekkelman advocaten | notarissen