

## Bestuursstrafrecht

DD 2024/23

### 1. Inleiding

Op het gebied van het bestuursstrafrecht hebben zich in de periode die deze rubriek beslaat verschillende belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Tijdens een landelijk congres op 1 februari 2024 – getiteld ‘Bestuursstrafrechtspleging’ – is aandacht besteed aan de verschillende thema’s die de bestuursstrafrechtspleging omvatten. Aan de orde kwamen onderwerpen, zoals rechtsbescherming in het bestuursstrafrecht, de Europese beïnvloeding van het nationale bestuursstrafrecht en legaliteit van onderzoeksbevoegdheden in het bestuursstrafrecht (zie hierover uitgebreid B. van der Vorm (red.), *Bestuursstrafrechtspleging* (Montaigne-reeks), Den Haag: Boom Juridisch 2024). Het bestuursstrafrecht beslaat een veelheid van onderwerpen en niet voor niets is opgemerkt dat het bestuursstrafrecht zich als zelfstandig leerstuk inmiddels flink heeft ontwikkeld (D. Emmelkamp, ‘Over rechtseenheid in daderschap, opzet en schuld, en fundamentele rechten’, *Boom Strafblad* 2022, nr. 6, p. 232-235) en wordt meer en meer via o.a. rechtspraak.nl ook onder die noemer invulling gegeven aan jurisprudentie op dit deelgebied. Het einde van de ontwikkeling van het bestuursstrafrecht is nog lang niet in zicht. In de praktijk is het bestuursstrafrecht zelfs een heel ‘levend’ rechtsgebied, dat vanzelfsprekend niet (meer) als een niche mag worden aangeduid. Het lijken naar onze mening evenwel vooral ontwikkelingen te zijn binnen het bestuursrecht zelf, die bestuursstrafrecht beïnvloeden. Hiermee bedoelen wij dat ‘het’ bestuursrecht meer aansluiting zoekt bij strafrechtelijke ontwikkelingen dan dat ‘het’ strafrecht zich laat beïnvloeden door belangrijke ontwikkelingen in het bestuursrecht.

### 2. Algemene ontwikkelingen in het bestuursstrafrecht

In het bestuursstrafrecht wordt thans veel aandacht besteed aan het strafrechtelijke leerstuk van het functioneel daderschap. Wij besteedden in de vorige rubriek reeds aandacht aan de Conclusie van staatsraad A-G Wattel over de begrippen ‘overtreder’ en ‘functioneel daderschap’ (zie ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:579, *NJB* 2023/611). In de kern komt zijn conclusie er op neer dat de bestuursrechter voor alle bestuurlijke sancties (zowel de bestraffende bestuurlijke boete als de herstelsancties zoals de last onder dwangsom) moet aansluiten bij de in het strafrecht uitgelegde leerstuk van functioneel daderschap. Inmiddels heeft de Afdeling in de ‘Weerse-lose marktreclame’ (ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067, *AB* 2023/250, m.nt. R. Stijnen) en de ‘Amsterdamse woonruimteonttrekking’ (ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2071, *AB* 2023/249, m.nt. R. Stijnen) de uitleg van het begrip ‘overtreder’ in het bestuursstrafrecht genuanceerd (M.J. Hornman & B. van der Vorm, ‘Het begrip ‘functioneel daderschap’ in het bestuursstrafrecht. Een artikelnoot bij de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067 en ECLI:NL:RVS:2023:2071, *Gst.* 2023/83, p. 420-428). Met deze twee uitspraken sluit de Afdeling met betrekking tot de uitleg van het begrip ‘overtreder’ in rechtszaken over bestuurlijke boetes, bestuursdwang- of dwangsombesluiten aan bij de uitleg die in het strafrecht aan het begrip ‘functioneel daderschap’ wordt gegeven. Dit geldt zowel voor zaken waarin de overtreder een natuurlijk persoon is als voor zaken waarin de overtreder een rechtspersoon is. Nadien heeft de Afdeling ook andere uitspraken gedaan, waarbij dit leerstuk op de één of andere manier een rol speelt (zie bijvoorbeeld ABRvS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2424, *AB* 2023/251, m.nt. R. Stijnen). In januari 2024 verschenen op dezelfde dag maar liefst zes uitspraken

van de Afdeling over de toepassing van dit leerstuk (zie bijvoorbeeld ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:266, *NJB* 2024/328). Het opmerkelijke is dat in deze uitspraken de Afdeling bewijstechnisch een draai heeft gemaakt die, zoals in het strafrechtprocesrecht gebruikelijk, nadrukkelijk ten aanzien van de voorwaarden voor ‘functioneel overtrederschap’ de ‘burden of proof’ bij de overheid legt. Het is onze verwachting dat de toepassing van dit leerstuk in het bestuursstrafrecht in de komende periode nader vorm gaat krijgen.

Daarnaast besteedden wij in onze vorige rubriek (*DD* 2023/23, p. 292-293) aandacht aan de Conclusie van staatsraad A-G Wattel over het criterium ‘evident onredelijk’ (zie CRvB 6 december 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2623, *RSV* 2023/18). Dit rechtscollege oordeelt dat het betreffende oorspronkelijk boetebesluit onmiskenbaar onjuist is en de weigering van het UWV om dit besluit te herzien is daarmee evident onredelijk. De CRvB stelt de boete lager vast op € 714,21 (CRvB 19 juli 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1363, *Gst.* 2024/11. Zie ook: R. Stijnen, ‘Conclusie en grote kamer over evident-onredelijk-criterium inzake onherroepelijke boetebesluiten. Een artikelnoot bij de conclusie van raadsheer advocaat-generaal (A-G) Wattel van 6 december 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2623, en de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 19 juli 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1363’, *Gst.* 2024/9, p. 34-44).

### 3. Bestuurlijke boetes

Het is vaste jurisprudentie van het EHRM dat ook lichte bestuurlijk boetes kwalificeren als een ‘criminal charge’ (EHRM 23 november 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, *AB* 2007/51, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik (*Jussila/Finland*). Naar aanleiding van een ontvankelijkheidsbeslissing, waarin het EHRM van oordeel was dat een opgelegde bestuurlijke boete zo laag was (€ 4,90) dat geen sprake was van een ‘criminal charge’ (EHRM 19 mei 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0519DEC005082421,

*AB* 2023/27, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik (*Makovetsky/Oekraïne*)), vroegen wij ons af of dit vaste jurisprudentie van het Hof zou gaan worden (*DD* 2023/23, p. 293). Kwalificeren lichte bestuurlijke boetes inderdaad niet als een ‘criminal charge’? In een zaak is aan een Roemeense onderdaan een bestuurlijke boete opgelegd van 200 Roemeense lei (RON – ongeveer 50 euro) voor een licht niet-strafrechtelijk vergrijp, dat de openbare orde verstoort. Met toepassing van de ‘Engel-criteria’ komt het EHRM tot het oordeel dat deze opgelegde bestuurlijke boete is te kwalificeren als een ‘penal procedure’, zoals bedoeld in artikel 4 van het Zevende Protocol bij het EVRM. Het eerste criterium – kwalificatie naar nationaal recht – laat volgens het EHRM zien dat de boete is opgelegd in het bestuursrecht. Het tweede criterium – aard van het delict – is dat bestraffing en afschrikking wordt nagestreefd en ook het derde criterium – aard en zwaarte van de maatregel – wijst in de richting van een ‘criminal charge’. Hoe wordt de relatieve laagte van de bestuurlijke boete door het EHRM geëvalueerd?

“Regarding the third criterion, namely the degree of severity of the measure, the Court observes that even though the fine imposed in the present case was not of a substantial amount (being approximately EUR 50), the maximum fine prescribed by the law for such conduct being itself rather low (approximately EUR 250), nevertheless it was punitive in nature, as already mentioned in paragraph 43 above, the purpose of the fine being not to compensate for the damage caused by the applicant, but rather to deter him from committing the offence again (see, *mutatis mutandis*, *Sancaklı v. Turkey*, no. 1385/07, § 30, 15 May 2018). Indeed, the fact that the maximum potential penalty for the breach of public order the applicant was accused of did not include imprisonment is not decisive, it being sufficient that the offence in question is by its nature criminal for the purposes of the Convention (see, *mutatis mutandis*, *Tsonyo*

Tsonev v. Bulgaria (no. 2), no. 2376/03, § 49, 14 January 2010.)”

Alles bij elkaar genomen komt het EHRM tot de conclusie, dat deze lage bestuurlijke boete zich laat kwalificeren als een ‘criminal charge’ (EHRM 3 oktober 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1003JUD001741216 (*Sorin Marin/Roemenië*)). De appelland werd overigens ook strafrechtelijk vervolgd wegens hetzelfde feit, waarbij het EHRM heeft vastgesteld dat gehandeld is in strijd met artikel 4 Zevende Protocol EVRM, omdat geen sprake was van een coherent geheel en het totaalpakket aan sancties niet evenredig was (vgl. EHRM 15 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, *AB 2017/188*, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik (*A. en B./Noorwegen*)).

De Afdeling heeft zich in de periode waarop deze rubriek betrekking heeft gebogen over meerdere kwesties, waarin de bestuurlijke boete centraal stond. In een zaak heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid bij besluit van 1 december 2020 aan appelland sub 2A een bestuurlijke boete opgelegd van € 60.075 wegens 22 overtredingen van de zorgplicht en een overtreding van de informatieplicht als bedoeld in artikel 2a, tweede lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000. Het hoger beroep van de staatssecretaris en het incidenteel hoger beroep van appelland sub 2A zijn gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Het beroep is gegrond en het besluit van 6 april 2021 wordt vernietigd. Het besluit van 1 december 2020 wordt herroepen voor zover het de boete voor schending van de zorgplicht betreft. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien door de boete wegens het schenden van de informatieplicht vast te stellen op € 675,00. De Afdeling bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit (ABRvS 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3188, *JV 2024/3*, m.nt. B. van Melle).

In een andere zaak heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij

afzonderlijke besluiten van 13 april 2016 aan appelland A een bestuurlijke boete opgelegd van € 229.850 en aan appelland B een bestuurlijke boete opgelegd van € 44.050 wegens overtredingen van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Het hoger beroep van appelland A en appelland B is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd, voor zover de rechtbank zelf voorzien de boete van appelland A op € 147.350 en de boete van appelland B op € 17.225 heeft vastgesteld en heeft bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van de bestreden besluiten voor zover het de hoogte van de boetes betreft. Voor het overige moet de aangevallen uitspraak worden bevestigd. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien door de boete voor appelland A vast te stellen op € 112.387,50 en de boete voor appelland B vast te stellen op € 14.793,75 (ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:913, *AB 2024/38*, m.nt. R. Stijnen).

Een andere vermeldenswaardige zaak heeft betrekking op een besluit van 7 mei 2020 van de minister voor Medische Zorg (thans: de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), waarin aan de maatschap een boete is opgelegd van € 15.000 wegens overtreding van artikel 84, eerste lid, van de Geneesmiddelenwet. Bij uitspraak van 1 oktober 2021 heeft de rechtbank het door de maatschap daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 31 december 2020 vernietigd, het besluit van 7 mei 2020 herroepen en de boete vastgesteld op € 9.000. Het hoger beroep van de minister is gegrond. Het incidenteel hoger beroep van de maatschap is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank had behoren te doen, verklaart de Afdeling het beroep ongegrond. Dit alles heeft tot gevolg dat het besluit van 7 mei 2020 herleeft en dat de boete € 15.000 bedraagt (ABRvS 28 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2479, *JGR 2023/29*, m.nt. M. Meddens-Bakker).

Ook wordt gewezen op een uitspraak van de Afdeling, waar zij zich buigt over een

besluit van 26 mei 2020, waarin de minister voor Medische Zorg (thans: de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) aan appellante een bestuurlijke boete opgelegd van € 16.750 wegens overtreding van voorschriften voor het bewaren van recepten van opiumwetmiddelen. De Afdeling overweegt dat de rechtbank juist heeft geoordeeld dat de minister terecht geen aanleiding heeft gezien om af te zien van het opleggen van de bestuurlijke boete (ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3702, AB 2023/310, m.nt. A.C. Hendriks).

Tot slot wordt aandacht gevraagd voor een besluit van 22 oktober 2019, waarin de minister voor Rechtsbescherming aan appellante een boete van € 11.250,00 opgelegd wegens verschillende overtredingen van de Wpbr. De rechtbank heeft terecht overwogen dat appellante artikel 9, eerste lid, van de Wpbr heeft overtreden en de minister bevoegd was daarvoor een boete op te leggen (ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3298, AB 2024/37, m.nt. R. Stijnen).

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CbB) heeft in het jaar 2023 meerdere uitspraken gedaan over de (rechtmatigheid van) bestuurlijke boetes. Er kan worden gewezen op een zaak, waarbij een bestuurlijke boete is opgelegd door de Autoriteit Consument en Markt aan KPN als telecomaandbieder. Volgens ACM heeft KPN zich schuldig gemaakt aan oneerlijke handelspraktijken bij het doen van aanbiedingen aan consumenten op websites. Het hoger beroep is gegrond. Het College zal de aangevallen uitspraak vernietigen. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal het College ook het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaren. Het College zal het openbaarmakingsbesluit vernietigen voor zover in het persbericht de namen van de websites niet zijn vermeld. Het College zal het boetebesluit vernietigen in zoverre daarbij een hogere boete is opgelegd dan € 375.000 (CbB 28 maart 2023, ECLI:NL:CBB:157, JOR 2023/157, m.nt. R.P.A. Kraaijeveld & J. Waalkens-Bessesms).

In een andere zaak heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij afzonderlijke besluiten van 20 mei 2015 (boetebesluiten) aan 'naam 3', 'naam 1' en 'naam 2' boete opgelegd voor drie verschillende overtredingen. Een van de boetes is komen te vervallen. De minister heeft de boetes gehandhaafd voor de andere twee overtredingen, namelijk dat bij 302 vrachten in 2012 en bij 798 vrachten in 2013 het fosfaat- en stikstofgehalte van mestmonsters niet op de juiste manier is bepaald en dat bij 102 vrachten in 2012 en bij 186 vrachten in 2013 het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen niet naar waarheid is opgemaakt. Het CbB komt tot de conclusie dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de minister niet heeft aangetoond dat de natuurlijke persoon en de andere onderneming de overtredingen hebben medegepleegd (CbB 3 oktober 2023, ECLI:NL:CBB:2023:566, AB-kort 2023/287).

Enige zaken waarin bestuurlijke boetes zijn opgelegd en door de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) zijn beoordeeld, zullen de revue eveneens passeren. Zo kan worden gewezen op een zaak, waarbij het CAK aan betrokkene een bestuurlijke boete heeft opgelegd van € 402,24, omdat de betrokkene geen zorgverzekering heeft afgesloten. Een bestuurlijke boete op grond van de Zorgverzekeringswet mag alleen worden opgelegd als de betrokkene binnen drie maanden na de verzending van een terecht verzonden aanmaning geen zorgverzekering heeft gesloten. Omdat de aanmaning in dit geval ten onrechte was verzonden, mocht het CAK aan betrokkene geen bestuurlijke boete opleggen (CRvB 16 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:493, AB 2023/165, m.nt. A.C. Hendriks).

Ook kan worden gewezen op een zaak, waarbij het college van burgemeester en wethouders van Vlaardingen aan appellanten een bestuurlijke boete heeft opgelegd op grond dat zij hun inlichtingenplicht hebben geschonden. Het college meent dat appellanten bij de (inkomensconsulent van de) afdeling inkomen van Stroomopwaarts

hadden moeten melden dat appellant sinds 12 maart 2019 als zelfstandig ondernemer actief is. Appellanten menen dat zij aan hun inlichtingenverplichting hebben voldaan, omdat appellant op 13 maart 2019 bij de werkconsulent van Stroomopwaarts heeft gemeld dat hij een slagerij heeft overgenomen, dat hij zijn bedrijf in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK) heeft ingeschreven en dat hij gaat beginnen. De rechtbank was het eens met het college. De CRvB is tot het oordeel gekomen dat de oplegging van de bestuurlijke boete niet terecht is. Daarom wordt de aangevallen uitspraak vernietigd (CRvB 10 oktober 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1967, *USZ* 2023/316, m.nt. M.J. Hüsen). In vergelijkbare zin kan worden gewezen op een zaak, waarbij het college van burgemeester en wethouders van Almere een bestuurlijke boete hebben opgelegd, omdat de betrokkene de op haar rustende inlichtingenverplichting heeft geschonden. De CRvB overweegt dat het *lex certa*-beginsel is geschonden, waardoor het college niet bevoegd was om de bestuurlijke boete op te leggen (CRvB 31 oktober 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2079, *USZ* 2024/19, m.nt. M.J. Hüsen).

Ten slotte dient ten aanzien van de bestuurlijke boete te worden gewezen op het Wetsvoorstel Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen. Met dit wetsvoorstel beoogt de wetgever verschillen tussen bestuurlijke en strafrechtelijke boetes te verkleinen, al blijkt uit dit voorstel dat uitzonderingen (blijven) bestaan. Op 8 december 2023 is dit wetsvoorstel voor advies toegezonden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De ministerraad ging op 1 december 2023 akkoord met deze toezending (*NTB* 2024/9). Zie over de inhoud van dit wetsvoorstel A.R. Hartmann, 'De bestuurlijke boete (af)ge(s)temd: naar een verdere onderlinge afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht', *TBS&H* 2022, p. 282-289. Ook dient te worden gewezen op het Besluit van 20 december 2023 tot wijziging van het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte in verband

met actualisering van feitomschrijvingen en indexering van boetebedragen 2024 (*Stb.* 2023, 526, inwerkingtreding op 1 maart 2024). Zie voor meer informatie betreffende (jurisprudentie over) de bestuurlijke boete: M.L. Batting, C. de Rond & K. Winterdink, 'Handhaving van bestuursrecht', *NTB* 2023/319, p. 503-506; M.L. Batting, C. de Rond & K. Winterdink, 'Handhaving van bestuursrecht', *NTB* 2024/46, p. 83-85.

#### 4. Wet Mulder

Deze rubriek leent zich niet voor een uitgebreide weergave van de rechtspraak over de Wet Mulder. Daarom wordt volstaan met een aantal arresten die het signaleren waard zijn. Zo blijkt uit jurisprudentie dat de Wet Mulder niet de mogelijkheid kent een rechtsmiddel in te stellen tegen het buiten gebruik stellen van een voertuig ex artikel 28b WAHV (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 16 mei 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:4200, *NJFS* 2024/24), dat bij overschrijding van de redelijke termijn niet langer wordt volstaan met de enkele constatering daarvan, maar dat in beginsel een matiging van 25% (per instantie) wordt toegepast. Het hof bespreekt ook de consequenties voor een proceskostenvergoeding (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 28 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6369, *NJFS* 2023/223). Ook wordt een uiteenzetting gegeven over recht op het horen van belastende getuigen in Wet Mulder-zaken naar aanleiding van (post-)Keskin-jurisprudentie. Er bestaat geen onbegrensd recht op het horen van de ambtenaar in iedere Mulderprocedure (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 14 april 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:3210, *NJFS* 2023/213). Bij de verhoging per 1 januari 2023 van de appelgrens in Wet-Mulder zaken van € 70 naar € 110 is de datum van de beslissing van de kantonrechter bepalend (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 17 augustus 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6929, *NJFS* 2023/224). Een andere zaak handelt over de beantwoording van de vraag of, en zo ja in hoeverre, beroepsmatige rechtsbijstand, in het bijzonder op basis van

no-cure-no-pay, moet worden vergoed, gaat de rechtsvormende taak van de rechter te buiten (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 17 april 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:3248, *NJFS* 2023/234). Ook komen procesafspraken, ‘Keskin’ en prejudiciële vragen aan bod (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 17 augustus 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6926, *VR* 2024/3). Daarnaast wordt gewezen op een zaak waar het voertuig van de betrokkene stond geparkeerd op een parkeerplaats bestemd voor het opladen van elektrische voertuigen, terwijl het voertuig van de betrokkene geen elektrisch voertuig betrof (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 17 februari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:1447, *VR* 2024/18), een zaak over ‘autonomen en soevereinen’ (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 24 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6265, *Bestaandblad* 2023/328, m.nt. L.J. Boone), een zaak over het vasthouden mobiel elektronisch apparaat tijdens het rijden (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 29 juni 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:5504, *VR* 2024/16), een zaak over de uitleg van de term ‘openbare weg’ (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 2 februari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:962, *VR* 2023/138), een zaak waarin het hof de opleggen van een sanctie niet billijk acht, omdat de betrokkene uitweek voor een voorrangsvoertuig door zover mogelijk naar rechts te gaan (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 17 februari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:1486, *VR* 2023/59), een zaak over de vraag toeteren valt onder ‘signalen’ of ‘geluid’ (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 3 maart 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:1849, *VR* 2023/83), een zaak over het negeren van een geslotenverklaring (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 17 februari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:396, *VR* 2023/115), een zaak waarin volgens het hof op basis van de verklaring van de ambtenaar niet kan worden vastgesteld of de ambtenaar daadwerkelijk een mobiel elektronisch apparaat gezien heeft (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 16 mei 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:4211, *VR* 2024/17), een zaak waarin niet met succes een beroep is gedaan op de strafuitsluitingsgrond overmacht

(Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 30 januari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:808, *VR* 2023/84).

Ten slotte wordt nog gewezen op het Besluit van 20 december 2023 tot wijziging van de bijlage, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de bijlagen bij het Besluit OM-afdoening in verband met onder meer de jaarlijkse indexering van de tarieven (*Stb.* 2023, 518, inwerkingtreding op 1 maart 2024). Over de verhoging van de verkeersboetes is overigens veel kritiek in de Tweede Kamer (‘Kamer wil verhoging verkeersboetes deels terugdraaien, ‘geen gaten begroting dichten’, NOS.nl 13 februari 2024).

## 5. Strafbeschikking

In de periode die deze rubriek beslaat kan niet worden gewezen op een arrest van de Hoge Raad, waarin de strafbeschikking – in het verband van het bestuursstrafrecht – een rol speelt. Wel kan worden gewezen op het Concept-wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces. Hieruit blijkt dat de rechtsbescherming van aangehouden verdachten wier zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan, wordt verbeterd, door de introductie van een recht op kosteloze rechtsbijstand voor aangehouden verdachten voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking. Verdachten van een misdrijf die zich in vrijheid bevinden en wier zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan, krijgen wettelijk recht op een kosteloos gesprek met een raadsman bij de uitvaardiging van de strafbeschikking. Deze vorm van rechtsbijstand vindt in de praktijk al toepassing en wordt met onderhavig wetsvoorstel gecodificeerd. De internetconsultatie liep tot 24 februari 2024. Ook wordt gewezen op de ‘nieuwe werkwijze’ strafbeschikkingen. Het Openbaar Ministerie en het CJIB hebben per 1 september 2023 een nieuwe werkwijze afgesproken voor feitgecodeerde strafbeschikkingen voor overtredingen,

met een geldboete van 340 euro of lager, waarbij geen sprake is van een schadevergoedingsmaatregel of van recidive. Waar deze strafbeschikkingen voorheen werden overgedragen aan het Openbaar Ministerie als de tenuitvoerlegging na twee jaar niet was geslaagd en veelal door het Openbaar Ministerie werden geseponeerd, zal het CJIB in deze zaken tot aan de verjaring inspanningen blijven verrichten om tot tenuitvoerlegging te komen (*Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 813*).

De laatste versie van de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003) werd gepubliceerd in *Stcrt.* 2022, 9133.

## 6. Samenloop bestuurlijke sancties en strafrecht

Uit een vermeldenswaardige zaak blijkt dat bij besluit van 13 juni 2017 door de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan appellant een last onder dwangsom is opgelegd. De last houdt in dat appellant zich dient te onthouden van overtreding van artikel 76, eerste lid, Wet personenvervoer 2000 (Wp2000). In die bepaling staat dat het verboden is taxivervoer te verrichten zonder vergunning. Bij elke overtreding na 14 juni 2017 verbeurt appellant een dwangsom van € 10.000 tot een maximum van € 40.000. Een proces-verbaal heeft geleid tot het besluit van 16 oktober 2017 (het invorderingsbesluit) waarbij de minister van Infrastructuur en Milieu een verbeurde dwangsom van € 10.000 van appellant heeft ingevorderd. Met het besluit van 7 mei 2018 (de beslissing op bezwaar) heeft verweerder het bezwaar van appellant tegen het invorderingsbesluit ongegrond verklaard. De officier van justitie heeft evenwel met een brief “Kennisgeving sepot” van 30 januari 2020 (sepot) appellant geïnformeerd dat er een proces-verbaal is binnengekomen, over het verrichten van taxivervoer zonder vergunning gepleegd op 17 juni 2017 te Amsterdam, waarin appellant als verdachte is aangemerkt. De officier van justitie heeft appellant meegedeeld dat hij van verdere

vervolgging afziet, omdat er naar zijn oordeel onvoldoende bewijs is. Dit was de aanleiding. De verweerder heeft het sepot aangemerkt als een nieuw feit en het verzoek om herziening van het invorderingsbesluit vervolgens inhoudelijk beoordeeld en afgewezen voor appellant om verweerder te verzoeken het invorderingsbesluit te herzien. Het CBb is het eens met de minister (CBb 28 februari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:86, AB 2023/186, m.nt. C.M.M. van Mil & R.P.A. Kraaijeveld, r.o. 6) :

Tot slot wordt gewezen op een uitspraak van de rechtbank. De eiser heeft inkomsten uit hennepplantage niet doorgegeven, waardoor de WAO-uitkering daarom is herzien en teruggevorderd. Volgens de rechtbank is geen sprake van schending van artikel 5:44 Awb, omdat het beschermd belang van artikel 3, onder B, Opiumwet is gelegen in het voorkomen van verspreiding van verdovende middelen. Het beschermd belang van artikel 80, eerste lid, van de Wet WAO is de rechtmatige verstrekking van een WAO-uitkering. Van “dezelfde gedraging” is dus geen sprake. Het opleggen van een bestuurlijke boete is daarom niet in strijd met artikel 5:44, eerste lid, van de Awb (Rb. Limburg 26 juni 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:3766).

## 7. Woningssluitingen

Rechtspraak over woningssluitingen op grond van artikel 174a Gemeentewet is (na de inwerkingtreding van artikel 13b Opiumwet voor drugspannen) vrij schaars. Om die reden is ABRvS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2402, AB 2023/292, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer het vermelden waard. Bij besluit van 29 augustus 2019 heeft de burgemeester van Amsterdam de woning van appellante Amsterdam per 5 september 2019 voor drie maanden gesloten. De burgemeester heeft op 16 augustus 2019 een bestuurlijke rapportage gekregen van de politie en een aanvulling daarop op 29 augustus 2019. In die rapportages staat een verslag van het bezoek aan de kelderbox van de woning van appellante.

De aanleiding daarvoor was de aanhouding van de meerderjarige zoon van appellante. Hij was betrokken bij een plofkraak in Aken. In de kelderbox van de woning heeft de politie explosieve materialen gevonden. Deze explosieve materialen kunnen worden gebruikt bij plofkraak. Ook zijn er bivakmutsen, een breekijzer, een hoofdlampje en grote tassen gevonden. Al deze spullen zijn van de meerderjarige zoon van appellante. Hij woont bij haar en staat op haar adres ingeschreven. Omdat de politie in 2016 dezelfde soort materialen in de kelderbox van appellante had gevonden, heeft de burgemeester besloten niet eerst een waarschuwing te geven, maar de woning meteen te sluiten voor drie maanden. De Afdeling overweegt dat de burgemeester ten onrechte artikel 174a Gemeentewet heeft toegepast, omdat de Afdeling vindt dat in dit geval de openbare orde in de omgeving van de woning niet is verstoord door de handelingen die in de kelderbox zijn verricht en de materialen die daar zijn aangetroffen. Naast deze uitspraak dient te worden gewezen op de uitbreiding van artikel 174a Gemeentewet. Deze uitbreiding geeft de burgemeester en de gezaghebber ruimere mogelijkheden om, indien de openbare orde verstoord wordt, of dreigt verstoord te worden, een woning of niet voor het publiek toegankelijk lokalen en de bijbehorende erven te sluiten. Burgemeesters en gezaghebbers hebben nu thans de bevoegdheid een woning te sluiten op het moment dat de openbare orde rond de woning is verstoord doordat ernstig geweld, of bedreiging daarmee, in of in de onmiddellijke nabijheid van de woning wordt gepleegd, of daar ernstige vrees voor bestaat. Hierbij valt te denken aan schietpartijen rondom een pand of beschieting van het pand zelf. Ook deze uitbreiding is per 1 januari 2024 in werking getreden (Besluit van 4 december 2023 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 25 oktober 2023 tot wijziging van de Gemeentewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en enkele andere wetten in verband

met uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester en de gezaghebber ter handhaving van de openbare orde en om enkele omissies te herstellen (*Stb.* 2023, 387), *Stb.* 2023, 448).

## 8. Gebiedsverboden

Volgens vaste rechtspraak is voor het opleggen van een gebiedsverbod op grond van artikel 172a Gemeentewet niet vereist dat voor de gedragingen die aan dat verbod ten grondslag liggen een onherroepelijke veroordeling door de strafrechter is uitgesproken. Wel moet de burgemeester bij iedere oplegging van een gebiedsverbod voldoende aannemelijk maken dat de overlastgevende gedragingen hebben plaatsgevonden. Kunnen de voor de toepassing van artikel 172a Gemeentewet noodzakelijke voorwaarden niet worden vervuld, dan biedt artikel 172, derde lid, Gemeentewet voor de burgemeester nog enig soelaas, maar niet onbeperkt, en evenmin in het geval van (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden gedurende een lange periode.

In een zaak heeft de burgemeester van Heerenveen bij besluit van 19 augustus 2021 aan wederpartij een stadion-omgevingsverbod opgelegd voor de periode van 21 augustus 2021 tot 21 augustus 2027. Bij besluit van 19 januari 2022 heeft de burgemeester het door wederpartij daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 8 december 2022 heeft de rechtbank het door wederpartij daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 19 januari 2022 vernietigd, het besluit van 19 augustus 2021 herroepen en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Tegen deze uitspraak heeft de burgemeester hoger beroep ingesteld. De burgemeester heeft de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. Volgens de voorzieningenrechter bij de Afdeling geldt dat, indien met de rechtbank zou worden aangenomen dat de duur van een stadion-omgevingsverbod zou worden begrensd

door artikel 172a, zesde lid, van de Gemeentewet, een dergelijk verbod had kunnen worden opgelegd tot 21 augustus 2023. Dit betekent dat de rechtbank ten onrechte bij haar vernietiging van de beslissing op bezwaar zelf voorzienend het besluit van 19 augustus 2021 geheel heeft herroepen (ABRvS 20 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:576, AB 2023/89, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer). In een vergelijkbare zaak heeft de burgemeester van Heerenveen bij besluit van 19 augustus 2021 op grond van artikel 2.26m, tweede lid, aanhef en onder b, van de Algemene Plaatselijke verordening Heerenveen een stadion-omgevingsverbod aan wederpartij opgelegd voor de periode van 21 augustus 2021 tot 21 augustus 2027. De burgemeester heeft daaraan de door de politie Eenheid Noord-Nederland aan hem verstrekte informatie over voetbalgerelateerde incidenten op 10 juli 2021 en 13 augustus 2021 ten grondslag gelegd. Ook heeft de burgemeester meegewogen dat aan wederpartij in het verleden stadion(omgevings) verboden zijn opgelegd in verband met eerdere incidenten. Bij besluit van 19 januari 2022 heeft de burgemeester het besluit van 19 augustus 2021 gehandhaafd. De vragen die partijen verdeeld houden is of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat artikel 172a van de Gemeentewet de mogelijkheden van de gemeentelijke wetgever tot oplegging van een stadion-omgevingsverbod beperkt en of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat artikel 2.26m, tweede lid, onder b van de APV in strijd moet worden geacht met artikel 172a van de Gemeentewet en om die reden onverbindend is. Deze vragen vergen nader onderzoek waartoe deze voorlopige voorzieningenprocedure zich niet leent. Beoordeling daarvan zal in de bodemprocedure dienen plaats te vinden. De voorzieningenrechter is van oordeel dat het belang van wederpartij bij het hangende de bodemprocedure in stand blijven van de uitspraak van de rechtbank en het nog dit seizoen kunnen bezoeken van thuiswedstrijden van sc Heerenveen groter is dan het belang van de burgemeester bij de

gevraagde schorsing van die uitspraak. De tijdelijk getroffen maatregel bij uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2023 komt met deze uitspraak te vervallen (ABRvS 10 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:544, USZ 2023/138).

## 9. **Andere burgemeestersbevelen**

In 2016, 2018 en 2019 heeft het gemeentebestuur van Den Haag meldingen van appellant ontvangen over door hem ervaren rook- en geuroverlast als gevolg van houtstook door de bewoners van een locatie in Den Haag. Appellant heeft verzocht om handhavend op te treden wegens strijd met artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012 en daarnaast om een gedragsaanwijzing op te leggen als bedoeld in artikel 2:40 APV Den Haag. Bij besluit van 14 maart 2019 heeft de burgemeester het verzoek om handhaving afgewezen. De burgemeester heeft aan de afwijzing ten grondslag gelegd dat geen sprake is van een overtreding van het Bouwbesluit 2012. In hetzelfde besluit van 14 maart 2018 heeft de burgemeester het verzoek van appellant om een gedragsaanwijzing op te leggen afgewezen. De burgemeester heeft daaraan ten grondslag gelegd dat hij alleen een gedragsaanwijzing geeft als er geen andere geschikte wijze is om een einde te maken aan ernstige hinder (woonoverlast). De rechtbank heeft overwogen dat het opleggen van een gedragsaanwijzing als bedoeld in artikel 2:40 van de APV een ultimum remedium is, hetgeen blijkt uit het Uitvoeringsbeleid artikel 2:40 van de APV (Wet aanpak woonoverlast). De rechtbank heeft vastgesteld dat appellant niet akkoord is gegaan met een minder verstrekkend middel, namelijk de aangeboden mediation. Gelet hierop heeft de rechtbank geoordeeld dat de burgemeester het verzoek van appellant om een gedragsaanwijzing op te leggen terecht heeft afgewezen. Uitsluitend het standpunt van appellant dat mediation naar zijn overtuiging geen mogelijkheid biedt, kan er – gelet op de aard

van de bevoegdheid – volgens de rechtbank niet toe leiden dat de burgemeester gehouden is een gedragsaanwijzing op te leggen. Het oordeel van de rechtbank en de daaraan ten grondslag gelegde overwegingen dat het verzoek van appellant om een gedragsaanwijzing op te leggen terecht is afgewezen, worden door de Afdeling geheel onderschreven. Evenals de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat uitsluitend het standpunt van appellant dat mediation naar zijn overtuiging geen mogelijkheid biedt om tot een oplossing te komen, niet leidt tot de verplichting om een gedragsaanwijzing op te leggen (ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3706, AB 2024/45, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer).

In een andere zaak verzoekt de verzoeker de burgemeester van Amersfoort om handhavend op te treden. De burgemeester stelt onder andere dat hij niet over de bevoegdheid beschikt om in te grijpen. De Afdeling overweegt onder andere dat artikel 125 Gemeentewet een algemene bestuursdwangbevoegdheid bevat die kan worden toegepast ter handhaving van de wettelijke regels die de burgemeester uitvoert. Dat kunnen de wettelijke regels zijn voor woonoverlast, als bedoeld in artikel 151d Gemeentewet, in samenhang gelezen met artikel 2:79 van de Algemene Plaatselijke Verordening Amersfoort. Ook biedt artikel 2 Wth de burgemeester een publiekrechtelijke grondslag en daarmee een bevoegdheid om op te treden in huiselijk geweldsituaties. De rechtbank heeft daarom ten onrechte geoordeeld dat de burgemeester niet over een bevoegdheid beschikt om handhavend op te treden (ABRvS 11 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1851, AB 2023/227, m.nt. L.J.A. Damen).

## 10. Tijdelijk huisverbod

Het tijdelijk huisverbod strekt ertoe in de gegeven noodsituatie escalatie te voorkomen en hulp te bieden (vgl. ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:733, rov. 5). Uit vaste jurisprudentie blijkt dat de oplegging

van een huisverbod niet moet worden aangemerkt als een straf, maar als een bestuurlijke maatregel (vgl. HR 5 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3785). Van dubbele bestrafing kan derhalve geen sprake zijn. Het huisverbod verschilt van de strafrechtelijke gedragsaanwijzing en voorts wordt geen strijd aangenomen met artikel 8 EVRM (ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:826).

Uit een andere zaak blijkt dat gelet op de aard van een huisverbod, dat altijd in spoedeisende situaties wordt opgelegd, niet vereist is dat de juistheid van de aan het huisverbod ten grondslag gelegde feiten en omstandigheden onomstotelijk vaststaat. Voldoende is dat aannemelijk is dat die feiten en omstandigheden zich hebben voorgedaan en een ernstig en onmiddellijk gevaar, dan wel een ernstig vermoeden van een dergelijk gevaar, voor de in het besluit genoemde personen opleveren (ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4780).

Zie voor meer informatie betreffende het tijdelijk huisverbod: M.J.P. Beurskens, 'De Wet tijdelijk huisverbod en de aanpak van huiselijk geweld', in: B. van der Vorm (red.), *Strafrechtelijke criminologie II. Een thematische verdieping in de relatie tussen criminologie en strafrecht* (Pompe-reeks), Den Haag: Boom juridisch 2024, p. 179-195.

## 11. Wet Bibob

In de voor deze rubriek relevante periode heeft de Afdeling zich verschillende malen gebogen over de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob). Om te beginnen heeft de Hoge Raad overwogen dat de burgemeester en de adviseur tijdens een getuigenverhoor geen verschoningsrecht kunnen ontlennen aan artikel 28 Wet Bibob (HR 17 september 2023, ECLI:NL:HR:2023:255, Gst. 2023/22, m.nt. B. van der Vorm). Andere relevante Bibob-zaken zijn vooral bij de Afdeling terecht gekomen. Zo is in een zaak bij besluit van het college van burgemeester en wethouders van Heeze-Leende een aanvraag

afgewezen op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, Wet Bibob en artikel 3, zesde lid, van de Wet Bibob. Volgens het college bestond ernstig gevaar dat de vergunning zou worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Appellant heeft eerder herhaaldelijk wettelijke voorschriften overtreden, onder andere bij het huisvesten van arbeidsmigranten. Aan hem zijn daarvoor lasten onder dwangsom opgelegd. Ook bestond het vermoeden dat hij ter verkrijging van de omgevingsvergunning valsheid in geschrifte heeft gepleegd. De weigering houdt in rechte stand (ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2613, *Gst.* 2023/71, m.nt. B. van der Vorm). Daarnaast kan worden gewezen op een zaak, waarbij de burgemeester van Almelo de Afdeling wegens het bestaan van gewichtige redenen heeft verzocht te bepalen dat alleen de Afdeling van de stukken kennis zal nemen. De Afdeling acht het verzoek tot beperkte kennisneming gedeeltelijk gerechtvaardigd (ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1222). Ook kan worden gewezen op een zaak, waar bij besluit van 30 september 2020 de burgemeester van Soest de exploitatievergunning van Massagewereld Soest voor het exploiteren van een seksinrichting Soest heeft ingetrokken. De Afdeling overweegt dat de burgemeester ten onrechte artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, Wet Bibob ten grondslag heeft gelegd aan de intrekking van de exploitatievergunning van Massagewereld Soest. De 'b-grond' blijft evenwel staan (ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4759). Daarnaast is er zaak, waarin een besluit centraal op de aanvraag van 'wederpartij sub 1' van 1 mei 2020 om een splitsingsvergunning. De Afdeling overweegt dat 'wederpartij sub 1' weliswaar de Huisvestingswet heeft overtreden, maar een nieuwe overtreding daarvan poogt hij nu te voorkomen door een vergunning aan te vragen. 'Wederpartij sub 1' heeft door overlegging van twee concept-koopcontracten aannemelijk gemaakt dat hij de appartementen na splitsing direct wilde verkopen. Die verkoop is,

zo is ter zitting gebleken, niet doorgestaan, maar 'wederpartij sub 1' heeft opnieuw bevestigd dat hij geen nieuwe overtredingen van de Huisvestingswet wilde plegen met de splitsingsvergunning. Er is bovendien niet gebleken dat 'wederpartij sub 1' vaker overtredingen van de Huisvestingswet heeft gepleegd, terwijl hij beroepsmatig actief is op de woningmarkt. Om deze redenen kan in dit geval dan ook geen ernstig gevaar bestaan op grond waarvan de splitsingsvergunning moest worden geweigerd. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat geen ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Het college had daarom de splitsingsvergunning moeten verlenen (ABRvS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4327, *Gst.* 2024/3, m.nt. B. van der Vorm). In een andere zaak is bij besluit van 15 december 2020 door de burgemeester van Beverwijk de aan appellant verleende vergunning voor de exploitatie van een coffeeshop ingetrokken met ingang van vier weken na dagtekening van dat besluit. Op grond van de 'b-grond' blijft deze intrekking staan (ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1254, *Gst.* 2023/49, m.nt. B. van der Vorm). Bij besluit van 13 februari 2020 heeft de burgemeester aanvragen van De GrootMeister voor een Drank- en Horecawetvergunning en een aanwezigheidsvergunning afgewezen. Bij datzelfde besluit heeft de burgemeester een aan De GrootMeister verleende DHW-vergunning ingetrokken. Ook deze blijft in stand (13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3480, *Gst.* 2023/87, m.nt. B. van der Vorm). Dit geldt ook voor een zaak waar bij besluit van 21 februari 2022 de burgemeester van Eindhoven de aanvraag van appellante om een exploitatievergunning heeft afgewezen (ABRvS 13 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4645). Interessant is een zaak, waarbij de Afdeling van oordeel dat de burgemeester aan de vergunning niet het voorschrift mocht verbinden dat appellant B niet in de grillroom aanwezig mag zijn. De Afdeling ziet niet in op welke wijze dit voorschrift bijdraagt aan

het wegnemen of het beperken van het verminderde gevaar dat opnieuw overtredingen van belastingwetgeving zullen plaatsvinden. Dat appellant B niet in de grillroom mag komen, terwijl hij daarboven woont, laat onverlet dat hij ook via andere communicatiekanalen contact kan opnemen met appellant A, die bovendien zijn broer is. Het voorschrift is daarom niet doeltreffend. Bovendien maakt dit voorschrift naar het oordeel van de Afdeling een te grote inbreuk op de bewegingsvrijheid van appellant B. Gelet daarop is het voorschrift niet proportioneel (ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3472). Tot slot kan worden gewezen op twee uitspraken van de rechtbank, waaruit blijkt dat de weigering en/of intrekking van een vergunning op grond van de Wet Bibob niet voldoet aan het evenredigheidsbeginsel (Rb. Oost-Brabant 14 februari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:499 en Rb. Midden-Nederland 16 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:423).

## 12. Opiumwet

De bestuursrechtelijke rechtspraak over de Opiumwet concentreert zich op de bevoegdheid van de burgemeester om op grond van artikel 13b Opiumwet woningen of lokalen te sluiten, kort gezegd indien daarin drugs worden verkocht, dan wel daartoe aanwezig zijn. Sinds het verschijnen van de Harderwijk-uitspraak – zie hiervoor onder par. 2 – zijn de Harderwijk-criteria zichtbaar in de jurisprudentie van de Afdeling aangaande artikel 13b-Opiumwet-zaken. In één van die zaken – de ‘Yin Yang-zaak’ – heeft bij besluit van 6 februari 2019 de burgemeester van Roermond Yin Yang medegedeeld dat zij tot sluiting van gebouwen op grond van artikel 13b Opiumwet over zal gaan. Yin Yang exploiteerde een seksinrichting in de vorm van een saunaclub in diverse gebouwen aan de Heinsbergerweg 230 te Roermond. Op 26 november 2016 heeft de politie bij een onderzoek ter plaatse 6,92 g harddrugs en 4,5 g softdrugs aangetroffen. Daarnaast is op de parkeerplaats nog 2,3 g XTC aangetroffen.

Bij besluit van 23 februari 2017 heeft de burgemeester besloten de gebouwen die onderdeel waren van de saunaclub voor twaalf maanden te sluiten wegens overtreding van de Opiumwet. Hierna is geprocedeerd tot en met de uitspraak van de Afdeling van 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:113. In die uitspraak heeft de Afdeling kort gezegd geoordeeld dat de burgemeester mocht besluiten het pand te gaan sluiten. Op 6 februari 2019 heeft de burgemeester Yin Yang medegedeeld dat zij tot uitvoering zal overgaan en de gebouwen zal sluiten van 25 februari 2019 tot en met 24 februari 2020. De gebouwen zijn in die periode daadwerkelijk gesloten geweest. Met toepassing van de Harderwijk-criteria komt de Afdeling tot de conclusie dat de sluiting onevenredig is. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de burgemeester in het besluit van 23 maart 2022 onvoldoende gemotiveerd dat de sluiting op 25 februari 2019 voor de duur van twaalf maanden alsnog en nog steeds noodzakelijk was. Niet is gebleken dat de sluiting nog nodig was om de loop naar het pand eruit te halen, de bekendheid van de saunaclub als drugspand teniet te doen, herhaling te voorkomen en/of het signaal af te geven dat drugscriminaliteit niet wordt getolereerd (ABRvS 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:374, *NJB* 2024/397). Zie voor meer informatie betreffende (jurisprudentie over) artikel 13b Opiumwet: R.S. Wijling & L.S.E. Hinrichs, ‘Kroniek ondernemingsstrafrecht. Tweede helft 2023. Bijzondere wetgeving (I)/Opiumwet’, *TBS&H* 2024, p. 73-75; R.S. Wijling & L.S.E. Hinrichs, ‘Kroniek ondernemingsstrafrecht. Eerste helft 2023. Bijzondere wetgeving (I)/Opiumwet’, *TBS&H* 2023, p. 202-203.

## 13. Wet op de kansspelen

In het verband van de Wet op de kansspelen kan worden gewezen op een zaak, waaruit blijkt dat bij besluit van 4 december 2020 de burgemeester van Heerlen aan RTTG een vergunning heeft verleend voor de exploitatie van een speelautomatenhal op de locatie Beitel 90 in Heerlen. De Afdeling

heeft in de uitspraak van 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2924 geoordeeld dat de exploitatievergunningen voor speelautomatenhallen schaarse vergunningen zijn, omdat er voor maximaal vier speelautomatenhallen een vergunning kan worden verleend. De burgemeester is daarom gehouden om bij verlening van nieuwe vergunningen andere gegadigden de ruimte te bieden mee te dingen naar de vergunningen. Dit heeft de burgemeester ten onrechte nagelaten. Op 10 februari 2020 heeft de burgemeester bekendgemaakt dat gegadigden vanaf 14 april 2020 tot en met 8 juni 2020 een aanvraag kunnen indienen voor een exploitatievergunning. Zowel FPC als RTTG hebben tijdig een ontvankelijke aanvraag ingediend. In totaal zijn er 37 ontvankelijke aanvragen ingediend. Op 9 juli 2020 heeft de loting plaatsgevonden. De rechtbank heeft volgens de Afdeling terecht geoordeeld dat de burgemeester zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan van RTTG voldoende bijdraagt aan de doelstellingen genoemd in artikel 4, onder k, l en m van de Verordening en er dus in het geval van RTTG geen sprake is van de weigeringsgrond van artikel 8, tweede lid, onder a, van de Verordening (ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1265, *NJB* 2023/1097, rov. 14.10). De burgemeester heeft eveneens mogen oordelen dat geen sprake is van de weigeringsgrond van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder h, van de Verordening. Deze weigeringsgrond is namelijk inhoudelijk vrijwel gelijk aan de weigeringsgrond van artikel 4, onder l, van de Verordening. Hetzelfde geldt voor de weigeringsgrond van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder i, van de Verordening. FPC heeft niet gemotiveerd waarom met de verlening van de vergunning niet zou zijn voldaan aan de krachtens artikel 30d, vierde lid, van de Wet op de kansspelen gestelde eisen (ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1265, *NJB* 2023/1097, rov. 14.11). In een andere zaak is beslag ex artikel 94a Sv gelegd op een horloge en een geldbedrag (€ 45.000) onder ander (beslagene/verdachte) in diens woning

ter zake van verdenking van zonder vergunning aanbieden van kansspelen (artikel 1.1.a Wet op de kansspelen). Blijkens machtiging van het conservatoir beslag van de rechter-commissaris gaat het om verdenking van overtreding van artikel 1.1.a Wok, strafbaar gesteld via artikel 36 Wok en op grond van artikel 1, onder 3° WED een economisch delict. Uit de machtiging en andere processtukken blijkt niet dat tevens sprake is van verdenking van gemeen delict. Gelet hierop en in het bijzonder op HR:2007:BB8752 is uitsluitend economische kamer van de rechtbank bevoegd als raadkamer op te treden. Het proces-verbaal van behandeling van het klaagschrift in de raadkamer en de beschikking van de rechtbank houden echter niet in dat de behandeling is gedaan en de beslissing is gegeven door economische raadkamer. Het moet er daarom voor worden gehouden dat dit niet is gebeurd. Er volgt een vernietiging en terugwijzing (HR 18 april 2023, ECLI:NL:HR:2023:611, *RvdW* 2023/524). Tot slot wordt gewezen op een zaak, waarbij de Nederlandse Kansspelautoriteit een bestuurlijke boete van € 20.000.000 heeft opgelegd, de hoogste boete ooit ('Kansspelautoriteit legt hoogste boete ooit op aan illegale goksite', NOS.nl 29 februari 2024). Zie voor meer informatie betreffende (jurisprudentie over) artikel 13b Opiumwet: R.S. Wijling & L.S.E. Hinrichs, 'Kroniek ondernemingsstrafrecht. Tweede helft 2023. Bijzondere wetgeving (I)/Wet op de kansspelen', *TBS&H* 2024, p. 76-77; R.S. Wijling & L.S.E. Hinrichs, 'Kroniek ondernemingsstrafrecht. Eerste helft 2023. Bijzondere wetgeving (I)/Wet op de kansspelen', *TBS&H* 2023, p. 204.

#### 14. Bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Er zijn een aantal uitspraken het signaleren waard die betrekking hebben op de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Zo wordt in een zaak een vrijheidbeperkende maatregelen opgelegd op grond van artikel 56

Vreemdelingenwet 2000. Er wordt betoogd dat sprake is van een beheersmaatregel die thuishoort bij de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Volgens de rechtbank is reeds bij de totstandkoming van de wet in 1918 opgemerkt dat er op een andere wijze moet worden voorzien als men de wettelijke bepalingen uit deze wet ook wil kunnen toepassen op Nederlanders. Dat de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding thans voorziet in vrijheidsbepalende maatregelen, maakt niet dat artikel 56 van de Vw 2000 niet meer kan worden toegepast. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt niet dat de bestuurlijke maatregelen die in het kader van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding kunnen worden opgelegd in de plaats komen van strafrechtelijk of vreemdelingenrechtelijk optreden. De bestuurlijke maatregelen zijn juist bedoeld als een aanvulling op bestaand instrumentarium (Rb. 8 mei 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6542, JV 2023/131). In een andere zaak is op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen een meldplicht opgelegd door de minister van Justitie en Veiligheid. De minister heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt en aan eiser een meldplicht opgelegd voor de duur van zes maanden. Eiser dient zich vanaf 22 februari 2021 tweemaal per week te melden op maandag en donderdag om 10:00 uur op het bureau van politie aan de Hoefkade in Den Haag. De minister heeft hieraan ten grondslag gelegd dat eiser strafrechtelijk is veroordeeld voor het begaan van een terroristische misdrijf en daarnaast een actuele dreiging vormt voor de nationale veiligheid. De minister heeft zich gebaseerd op een bestuurlijke rapportage van de politie-eenheid Den Haag van 14 januari 2021. Uit deze rapportage blijkt volgens verweerder dat er concrete aanwijzingen zijn dat eiser op grond van zijn gedragingen (nog steeds) in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten dan wel de ondersteuning daarvan. De rechtbank overweegt dat de minister de

meldplicht mocht opleggen (Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823).

## 15. **Wetsvoorstel Administratieve detentie**

In het kielzog van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding werd in 2017 een initiatiefwetsvoorstel ingediend met als titel: Wet administratieve detentie (*Kamerstukken II 2016/17, 34747*) (zie reeds: A.R. Hartmann & H.J.B. Sackers, 'Rubriek Bestuursstrafrecht', *DD 2018/26*, p. 318-319.). Het voorziet in een vrijheidsbenemende maatregel, door de minister op te leggen op voorstel van de AIVD indien dit noodzakelijk is met het oog op de nationale veiligheid, en is gericht tegen een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met mogelijke terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De maatregel wordt opgelegd voor zes maanden, zo nodig telkens met zes maanden te verlengen. Dit voorstel is bij brief van 8 januari 2024 door de initiatiefnemer ingetrokken (*Kamerstukken II 2023/24, 34747*, nr. 9).

## 16. **Diversen**

In de vorige rubriek hebben wij melding gemaakt van het Wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (*DD 2023/23*, p. 289-290). Dit wetsvoorstel beoogt door middel van aanpassingen in de Awb de menselijke maat in het bestuurs(proces) recht te vergroten en de overheid meer 'responsief' te maken (vgl. A.G. Mein, 'De responsieve boetefunctionaris', in: B. van der Vorm (red.), *Bestuursstrafrechtspleging* (Montaigne-reeks), Den Haag: Boom juridisch 2024, p. 65-75). Vanzelfsprekend is dit wetsvoorstel ook van belang voor het bestuursstrafrecht. Zo heeft dit wetsvoorstel gevolgen voor de codificatie van het evenredigheidsbeginsel. In artikel 3:4, tweede lid, Awb is het evenredigheidsbeginsel opgenomen. Dat betekent dat een regel niet strikt wordt toegepast als uit een dossier

blijkt dat de gevolgen van een besluit on-evenredig zijn ten opzichte van het met het besluit te dienen doel. Artikel 3:4, tweede lid, Awb wordt zodanig gewijzigd dat een evenredigheidstoetsing mogelijk is bij alle besluiten, ook als het gebonden bevoegdheden in formele wetten betreft. De internetconsultatie loopt van 1 februari 2024 tot en met 31 juli 2024.

In de vorige rubriek werd door ons reeds gewezen op de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 (*DD* 2023/23, p. 290). Inmiddels is deze wet daadwerkelijk per 1 januari 2024 in werking getreden. De Eerste Kamer stemde op 14 maart 2023 in met het concept-besluit tot vaststelling van dit moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het Besluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet is op 22 maart 2023 gepubliceerd in het Staatsblad (Besluit van 20 maart 2023 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, *Stb.* 2023, 89). Naar aanleiding van deze inwerkingtreding zullen in 2024 ongetwijfeld nieuwe publicaties over deze wet het levenslicht gaan zien. Zie reeds C.M. Saris, 'Handhaving van het omgevingsrecht: Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht nader bekeken', *Vastgoedrecht* 2023, p. 165-171 en het themanummer met diverse bijdragen 'De inwerkingtreding van de Omgevingswet', *TBR* 2023, p. 958-1032.

## 17. Literatuur

Dan ter afronding van deze rubriek nog aandacht voor auteurs die dit rubriekjaar publicaties het licht hebben doen zien op het gebied van het bestuursstrafrecht. In willekeurige volgorde zijn te noemen: H.J.B. Sackers, 'Nawoord: een reflectie op de ontwikkelingen in het bestuursstrafrecht', in: B. van der Vorm (red.), *Bestuursstrafrechtspiegeling* (Montaigne-reeks), Den Haag: Boom juridisch 2024, p. 339-354; D.J.P. van Barneveld, 'De rol van 'slachtoffers' in het bestuursstrafrecht. Een verkenning voor

verbeterpunten', *TvS&O* 2023, p. 190-197; M.J. Hüsen & R.S. Wijling, 'Wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, balans of nieuwe disbalans', *TBS&H* 2024, p. 45-50; B. van der Vorm, 'De openbare ruimte en de handhaving van artikel 10.2 Wet milieu-beheer: een strafrechtelijk-criminologisch exposé', in: B. van der Vorm (red.), *Strafrechtelijke criminologie II. Een thematische verdieping in de relatie tussen criminologie en strafrecht* (Pompe-reeks), Den Haag: Boom juridisch 2024, p. 237-251; A. Tollenaar, *Ondermijnend bestuursrecht. De aanpak van georganiseerde criminaliteit op lokaal niveau* (oratie Groningen), Groningen: University of Groningen Press 2023); C. de Rond & W.J. Poot, 'De Afdeling en het functioneel daderschap: een analyse naar de nieuwe lijn', *TBS&H* 2023, p. 250-256; T.R. Bleeker, 'Overzichtsartikel: het bijgestelde bestuursrechtelijke overtredersbegrip', *NTB* 2023/383, p. 582-593; T.N. Sanders, 'De functioneel dader als overtreder in het bestuursrecht ABRvS sluit aan bij HR en CBB', *NJB* 2023, p. 2619-2628; A.P.W. Duijkersloot, 'Lex certa: recente ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak', *JBPlus* 2023, p. 25-46; A. Tollenaar & B. van der Vorm, *De Wet Bibob* (Staats- en bestuursrecht Praktijk), Deventer: Wolters Kluwer 2023; C. Backes, H. Gierveld, T. Nijmeijer & M. van Rijswick, *Handboek Omgevingsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2024; M.J. Hornman, 'Kunnen voorkomen of actief kunnen bewerkstelligen? De reikwijdte van het beschikkingscriterium in het straf- en bestuursrecht nader bezien', *TBS&H* 2024, p. 3-12; T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Evenredigheidstoetsing van overheidshandelen: de winst- en verliesrekening per 2023', *NTB* 2023/316, p. 465-472; C. Hofman, 'Fiscale handhaving, dual of integraal?', *AA* 2023, p. 214-220; A.E. Schilder, 'Une sanction punitive? De last onder dwangsom als (nuttig) instrument van ordehandhaving', *Gst.* 2023/91, p. 455-458; M. Buitenhuis, 'Wet Victoria in memoriam. Een artikelnoot bij de uitspraak van de Raad van State van 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2402',

*Gst.* 2023/77, p. 400-403; B. van der Vorm, 'Enige observaties over de doorwerking van evenredigheid 'nieuwe stijl' in de Bibob-jurisprudentie van de Afdeling uit 2022', *JBPlus* 2023, p. 91-102; A.A. Feenstra & L.M. Smithuijsen, 'De hoogste tijd. In bestuurlijke en fiscale boetezaken schittert Salduz door afwezigheid', *NJB* 2023/213, p. 232-234; J.S. Nan & Y.E.A. Buruma, 'Herstellen op basis van de WED. Een vergelijking met de administratieve herstelsancties in de Awb', in: B. van der Vorm (red.), *Bestuursstrafrechtspleging* (Montaigne-reeks), Den Haag: Boom juridisch 2024, p. 199-217; P. Tops & E. van der Torre, *Ondermijning. Over de praktische betekenis van een analytisch begrip*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2024; F.A.C. den Ouden & M.E. van Vessem, 'Het una via-beginsel: enkele beschouwingen om op het (rechte) pad te blijven!', *WFR* 2023/334, p. 15-20; F.A. Pommer, 'Meer mogelijkheden voor de overheid bij het doen van (eigen) Bibob-onderzoek', *Vastgoedrecht* 2023, p. 121-127.

*A.R. Hartmann & B. van der Vorm*