

eigenaar van de molen. Zij verwijst daarbij naar haar uitspraak van 13 december 2023. Interessant is dat de Afdeling die conclusie, die onzes inziens de facto een toets aan het belanghebbende-criterium inhoudt, vervolgens evenwel koppelt aan het relativiteitsvereiste (en dus niet aan het belanghebbendevereiste). De Afdeling concludeert namelijk dat de ingeroepen norm (een goede ruimtelijk ordening, in de vorm van bescherming van cultuurhistorische waarden, zoals in dit geval de functie van de molen als werktuig en als landschapsbepalend element) in dit geval *kennelijk* niet strekt tot bescherming van de belangen van de molenaars. Dat is, zo herhaalt de Afdeling, het belang van de eigenaar van de molen. Dat wil overigens niet zeggen dat *uitsluitend* de eigenaar belang kan hebben bij het inroepen van bepalingen die beogen de molen te beschermen. In de uitspraak ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4327, *Gst.* 2020/60, m.nt. R.M. Königel (waarnaar de Afdeling in haar uitspraak van 13 december 2023 verwijst) valt in r.o. 14.3 immers te lezen:

“De Afdeling overweegt dat artikel 2.3.5, van de Verordening, voor zover deze bepaling ziet op de vrije windvang van de molen, ziet op de bescherming van het gebruik van de in de provincie aanwezige molens. De vennootschap en anderen zijn geen eigenaar en ook geen exploitanten van de molen. Derhalve strekt de regeling in zoverre kennelijk niet tot bescherming van het belang van de vennootschap en anderen. Deze bepalingen zien echter tevens op het zicht op de molen en zien daarmee ook op bescherming van het belang van omwonenden met zicht op de molen.”

Het belang van de bescherming van de molen hoeft dus niet altijd het exclusieve belang van de eigenaar van die molen te zijn.

4. De vraag welke belangen rechtstreeks betrokken zijn bij het betreden besluit en of deze (mede) worden beschermd door de ingeroepen norm lopen dus enigszins door elkaar. Het is dan ook niet geheel verwonderlijk dat de Afdeling in de uitspraak van 24 januari 2024 in het kader van de toets aan het relativiteitsvereiste omstandigheden meeweegt die doorgaans een rol spelen in het kader van de vraag of de rechtszoekende *belanghebbende* is bij het in rechte bestreden besluit. Zo wordt overwogen dat de betrokkenheid van de molenaars om de molen als vrijwilliger te onderhouden en periodiek draaiende te houden, hoe sterk ook, niet voldoende is. Wij herkennen dit als de toetsing of sprake is van een *persoonlijk* belang bij de vraag of iemand belanghebbende is bij het bestreden besluit (vgl. ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3320, r.o. 4.4, *Gst.* 2023/78, m.nt. J.W. van Zundert, en ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1036, r.o. 5.2). Vervolgens overweegt de Afdeling dat de molenaars aan het contract dat zij hebben gesloten met de eigenaar van de molen geen *zelfstandig en rechtstreeks* belang bij het behoud van de molen als werktuig ontlenen. Ook dat doet sterk denken aan de toets aan het belanghebbendevereiste, namelijk de vraag of er sprake is van een afgeleid belang (vgl. ABRvS 31 augustus 2022,

ECLI:NL:RVS:2022:2525, r.o. 3.3 en ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1263, r.o. 3).

5. Wij kunnen niet anders concluderen dan dat deze vermenging het directe gevolg is van de *Varkens in Nood*-jurisprudentie. Immers, wie een zienswijze indient op het ontwerp van een bestemmingsplan kan daarna beroep instellen tegen de vaststelling van dat bestemmingsplan, ook al is hij geen belanghebbende (vgl. ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, r.o. 4.7, *AB* 2021/202, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma). Bij de daarna volgende toets aan het relativiteitsvereiste moet echter alsnog naar belangen worden gekeken. Bovengenoemde uitspraken laten zien dat het niet eenvoudig is beide kwesties van elkaar te onderscheiden.

6. Opvallend vinden wij ten slotte dat de Afdeling in de uitspraak van 24 januari 2024 met geen woord rept over de vraag of de molenaars in die procedure wel belanghebbende zijn. Gelet op de uitspraak van 13 december 2023 staat onzes inziens vast dat de molenaars, nu zij geen belanghebbenden waren bij de omgevingsvergunning, evenmin belanghebbende zijn bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat negatieve gevolgen voor de molen zou kunnen hebben. Dat de Afdeling hier overheen stapt, kunnen wij alleen verklaren aan de hand van de *Varkens in Nood*-jurisprudentie. Mogelijk wordt deze jurisprudentielijn inmiddels bekend verondersteld, maar het was naar onze mening goed geweest als de Afdeling daar ook in deze uitspraak naar had verwezen en had overwogen dat een zienswijze was ingediend, zodat de belanghebbendheid niet hoefde te worden getoetst.

E. Sangster & P. van der Woerd

Gst. 2024/46

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 18 oktober 2023, nr. 202203105/1/A3
(Mr. E.J. Daalder)
m.nt. B. van der Vorm¹

(Art. 2:45 APV Utrecht 2010; art. 3:4 lid 2 Awb)

ECLI:NL:RVS:2023:3861

Veluwe methode: oplegging last onder dwangsom wegens betrokkenheid drugshandel. (Utrecht)

Tussen het moment van de aanhouding van appellant op 11 maart 2020 en het opmaken van de bestuurlijke rapportage op 11 november 2020 zijn zes maanden verstreken. De bestuurlijke rapportage is medio november naar de burgemeester gestuurd. De burgemeester heeft vervolgens voortvarend gehandeld. Hij heeft op 22 december 2020 aangekondigd een

¹ Benny van der Vorm is universitair docent straf(proces)- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht.

last onder dwangsom op te leggen en heeft deze op 11 januari 2021 daadwerkelijk opgelegd. Verder is van belang dat in een periode van ruim twee maanden 62 telefoongesprekken met een aan handel in verdovende middelen gerelateerde inhoud hebben plaatsgevonden. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de burgemeester vanwege het tijdsverloop had moeten afzien van handhaving. De rechtbank is tot dezelfde conclusie gekomen. Het feit dat de last onder dwangsom kan worden betrokken bij een toetsing in het kader van de Wet Bibob maakt ten slotte niet dat het opleggen van de last onevenredig is.

Uitspraak op het hoger beroep van:
[appellant], wonend te Utrecht,
tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 24 maart 2022 in zaak nr. 21/3542 in het geding tussen:
[appellant]
en
de burgemeester van Utrecht.

Procesverloop

Bij besluit van 11 januari 2021 heeft de burgemeester een last onder dwangsom aan [appellant] opgelegd.

Bij besluit van 2 juni 2021 heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 maart 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 september 2023, waar [appellant], bijgestaan door mr. A.S. Schollaardt, advocaat te Laren, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. K. Bounaanaa, zijn verschenen.

De voorzitter heeft het onderzoek ter zitting geschorst. Het college heeft op verzoek van de voorzitter nadere stukken ingediend. Deze zijn aan [appellant] toegezonden. Daarna heeft de voorzitter het onderzoek gesloten en met toestemming van partijen bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft.

Overwegingen

Inleiding

1. De burgemeester heeft aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd omdat het volgens haar aannemelijk is dat [appellant] betrokken is bij handel in drugs, ook op openbare plaatsen. De last bedraagt € 5.000,00 per overtreding met een maximum van € 20.000,00.

De last is opgelegd naar aanleiding van een bestuurlijke rapportage van de politie van 11 november 2020. Uit deze rapportage volgt dat een persoon X op 3 maart 2020 is aangehouden, omdat hij er onder andere van werd verdacht grote hoeveelheden verdovende middelen te hebben ingekocht

en vervolgens in de openbare ruimte te hebben verhandeld aan straatdealers. Deze verdenking was gebaseerd op afgeluisterde telefoongesprekken waarbij veelvuldig gebruik werd gemaakt van vermoedelijk versluierd taalgebruik, en waarbij werd gesproken over grote hoeveelheden. De politie concludeert dat persoon X grotere hoeveelheden verdovende middelen inkocht, vervolgens verhandelde en dat hij hiermee de zogenaamde straatdealers heeft voorzien van verdovende middelen.

Volgens de bestuurlijke rapportage kwam [appellant] in beeld omdat zijn telefoonnummer in de periode van 15 januari 2020 tot 1 maart 2020 62 keer contact heeft gehad met de telefoon van persoon X. Het betrof nagenoeg alleen gesprekken waarvan het aannemelijk is dat ze gaan over verdovende middelen. Meerdere keren werd door de gebruiker van het telefoonnummer van [appellant] versluierd een bestelling geplaatst en vervolgens afgesproken om elkaar ergens te ontmoeten. De bestelde hoeveelheden waren meer dan de hoeveelheden voor eigen gebruik. [appellant] is op 11 maart 2020 aangehouden. Op dat moment werd vastgesteld dat hij de gebruiker was van het telefoonnummer dat contact heeft gehad met persoon X, aldus de bestuurlijke rapportage.

De burgemeester acht het op grond van de bestuurlijke rapportage aannemelijk dat [appellant] artikel 2:45 van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 (hierna: APV) heeft overtreden. Op grond van dit artikel is het verboden dat iemand zich op een openbare plaats bevindt met als doel drugs af te leveren, aan te bieden of te verwerven.

Het hoger beroep

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

2.1. De bestuurlijke rapportage van 11 november 2020 is opgemaakt op basis van op ambtseid opgemaakte processen-verbaal. De Afdeling is van oordeel dat wat [appellant] heeft aangevoerd geen twijfel wekt aan de betrouwbaarheid van de vastlegging in de bestuurlijke rapportage. Uit de bestuurlijke rapportage volgt dat [appellant] tijdens zijn aanhouding in het bezit was van een mobiele telefoon met het telefoonnummer dat contact heeft gehad met persoon X. Volgens de rapportage is nadien vastgesteld dat [appellant] ook de daadwerkelijke gebruiker was van dit telefoontoestel en het telefoonnummer. Aan de stelling van [appellant] dat hij niet de gebruiker was en dat hij niet weet wie persoon X is, gaat de Afdeling daarom voorbij. Verder vormt het feit dat zijn strafzaak is geseponeerd wegens onvoldoende bewijs, evenmin grond voor het oordeel dat de

burgemeester niet heeft mogen uitgaan van de juistheid van de rapportage. Een strafrechtelijke vervolging is een andere procedure met andere afwegingen.

Gelet op het voorgaande is het college er terecht van uitgegaan dat [appellant] artikel 2:45 van de APV heeft overtreden. Het betoog slaagt niet.

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

3.1. Tussen het moment van de aanhouding van [appellant] op 11 maart 2020 en het opmaken van de bestuurlijke rapportage op 11 november 2020 zijn zes maanden verstreken. De bestuurlijke rapportage is medio november naar de burgemeester gestuurd. De burgemeester heeft vervolgens voortvarend gehandeld. Hij heeft op 22 december 2020 aangekondigd een last onder dwangsom op te leggen en heeft deze op 11 januari 2021 daadwerkelijk opgelegd. Verder is van belang dat in een periode van ruim twee maanden 62 telefoongesprekken met een aan handel in verdovende middelen gerelateerde inhoud hebben plaatsgevonden. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de burgemeester vanwege het tijdsverloop had moeten afzien van handhaving. De rechtbank is tot dezelfde conclusie gekomen. Het feit dat de last onder dwangsom kan worden betrokken bij een toetsing in het kader van de Wet Bibob maakt ten slotte niet dat het opleggen van de last onevenredig is.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

5. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: bevestigt de aangevallen uitspraak.

Naschrift

1. Over de zogenoemde ‘Veluwse methode’ is al het nodige opgemerkt. De oorsprong van deze methode ligt bij de gemeente Putten (zie de negende opmerking van W.P. Adriaanse onder ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1066, *Gst.* 2019/126). Deze methode houdt in dat een last onder dwangsom wordt opgelegd in het geval van het vervoeren of bij zich hebben van inbrekerswerktuigen en bij drugshandel op straat (zie de vierde opmerking van C.M.M. van Mil

onder ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2001, *AB* 2020/371). Het betreft hier de oplegging van een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling. Volgens Teunissen is hier sprake van het mogelijk maken van bestuursrechtelijke handhaving ‘naast en in plaats van een strafrechtelijke aanpak’ (J.M.H.F. Teunissen, ‘Bestrijding van ‘pre-crime’ in de gemeente De last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling bij vervoer van inbrekerswerktuig of andere voorbereidingshandelingen: ‘ceci nest pas une sanction punitive’ (dit is geen punitieve sanctie)?’, *Gst.* 2019/112, p. 558). Hij is uiterst kritisch op de Afdeling en verwijt dit rechtscollege ‘broddelwerk’ te hebben geleverd (J.M.H.F. Teunissen, ‘Bestrijding van ‘pre-crime’ in de gemeente. De last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling bij vervoer van inbrekerswerktuig of andere voorbereidingshandelingen: ‘ceci nest pas une sanction punitive’ (dit is geen punitieve sanctie)?’, *Gst.* 2019/112, p. 573). Een belangrijke vraag die door Teunissen wordt opgeworpen is, “waarin de oplegging van een dwangsom ter voorkoming van herhaling zich onderscheidt van een strafrechtelijke sanctie, meer in het bijzonder van een voorlopige straf” (J.M.H.F. Teunissen, ‘Bestrijding van drugshandelgerelateerde overlast met een dwangsom ter voorkoming van herhaling van overtreding van een overlastverordening’, *Gst.* 2020/106, p. 528). Elders heb ik ook mijn bedenkingen geuit over het standpunt dat een last onder dwangsom niet een bestraffend doel zou toekomen (B. van der Vorm, ‘Misvattingen over de last onder dwangsom’, *TvS&O* 2019, p. 14-25). Dit is een belangrijke kwestie, omdat het gevolg van het aanmerken van een last onder dwangsom als een niet-bestrafende sanctie in deze kwestie ertoe leidt dat de “strafrechtelijke processuele waarborgen worden omzeild door de mogelijk iets minder zware bewijslast, terwijl bovendien de te verbeuren dwangsommen veel hoger zijn dan de boetes die kunnen worden opgelegd op grond van de APV” (zie de vijftiende opmerking van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder ABRvS 23 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2282, *AB* 2021/333). Nu staan deze inleidende opmerkingen niet centraal in de onderhavige zaak, maar deze uiteenzetting geeft wel inzicht in het spanningsveld waarin de oplegging van de last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling bij de ‘Veluwe methode’ is gelegen.

2. In de onderhavige zaak heeft de burgemeester van Utrecht aan appellant een last onder dwangsom opgelegd, omdat volgens haar aannemelijk is dat appellant betrokken is bij drugshandel, ook op openbare plaatsen. Deze last onder dwangsom bedraagt € 5.000 per overtreding met een maximum van € 20.000. De reden van de oplegging van de last onder dwangsom ligt in een bestuurlijke rapportage van de politie, waaruit blijkt dat een persoon X op 3 maart 2020 is aangehouden, omdat hij ervan werd verdacht grote hoeveelheden drugs te hebben ingekocht en vervolgens in de openbare ruimte heeft verhandeld aan straatdealers. Appellant is naar voren gekomen in deze zaak, omdat zijn telefoonnummer 62 maal contact heeft gehad met persoon X in de periode van 15 januari 2020 tot 1 maart 2020. Het wordt aannemelijk geacht dat deze

gesprekken gaan over verdovende middelen. De bestelde hoeveelheden waren meer dan de hoeveelheden voor eigen gebruik. Appellant is op 11 maart 2020 aangehouden. Op grond van deze informatie in de bestuurlijke rapportage acht de burgemeester het aannemelijk dat appellant art 2:45 APV Utrecht 2010 heeft overtreden. Uit de bepaling blijkt dat het verboden is dat iemand zich op een openbare plaats bevindt met als doel drugs af te leveren, aan te bieden of te verwerven (r.o. 1).

3. In hoger beroep wordt onder andere betoogd dat de strafzaak jegens appellant is geseponeerd wegens onvoldoende bewijs en dat de bestuurlijke rapportage daarvoor onbetrouwbaar is (r.o. 2). De Afdeling gaat niet mee in dit betoog en overweegt dat het feit dat sprake is van een bewijssepot geen grond vormt voor het oordeel dat de burgemeester niet mocht uitgaan van de juistheid van de bestuurlijke rapportage. Een strafrechtelijke vervolging is een andere procedure met andere afwegingen, aldus de Afdeling (r.o. 2.1). Hoe moet deze overweging van de Afdeling worden beschouwd? Het feit dat sprake is van een bewijssepot betekent inderdaad niet dat de bestuurlijke rapportage daarom onbetrouwbaar is, maar de Afdeling stapt toch wel erg gemakkelijk over dit bewijssepot heen. Concreet betekent dit namelijk dat er onvoldoende bewijsmateriaal aanwezig is om tot een veroordeling op grond van overtreding van de Opiumwet te komen. Nu is het zo dat de strafrechtelijke bewijslat hoger ligt dan zaken dan waarin bestuurlijke herstelsancties worden opgelegd. Toch kent de Afdeling naar mijn mening te weinig gewicht toe aan dit bewijssepot. In dit verband kan een vergelijking worden gemaakt met het gebruik van een bewijssepot ter motivering van de mate van het gevaar op grond van de Wet Bibob. Uit art. 3a, tweede lid, Wet Bibob, blijkt dat wanneer een strafbaar feit niet wordt vervolgd of de vervolging niet wordt voortgezet, dit niet in weg staat aan het geheel of ten dele op grond van dat strafbare feit vaststellen van de mate van gevaar. Een bewijssepot heeft een andere status dan vrijspraak. Zo blijkt uit art. 3a, derde lid, Wet Bibob dat in geval van een rechterlijke uitspraak houdende vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging, de mate van gevaar niet op grond van dat strafbare feit vastgesteld. Volgens de wetgever wordt de weging van feiten en omstandigheden in de bestuursrechtelijke context van de Wet Bibob niet afhankelijk gesteld van de strafrechtelijke beoordeling daarvan door het openbaar ministerie, maar wel van een vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging door de rechter (*Kamerstukken I 2019/20*, 35152, B, p. 8). Dit verklaart het onderscheid tussen een bewijssepot en vrijspraak. Art. 3a, tweede lid, Wet Bibob, laat evenwel zien dat het ook mogelijk is om de mate van gevaar, indien sprake is van een bewijssepot, slechts ten dele hierop te baseren. Had het bezien in dat perspectief niet in de rede gelegen dat de Afdeling meer inzicht had gegeven in de reden waarom zij geen waarde hecht aan het bewijssepot? Had de burgemeester zich niet ook op het standpunt kunnen stellen dat wegens het bewijssepot onvoldoende grond bestaat om een last onder dwangsom op te leggen? Het roept in ieder geval de vraag op waarom de burgemeester het aannemelijk acht dat appellant art. 2:45

APV Utrecht 2010 heeft overtreden, terwijl sprake is van een bewijssepot.

4. Voorts wordt in hoger beroep betoogd dat het college – bedoeld zal zijn de burgemeester – onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van appellant, waarbij wordt gewezen op de gevolgen die de last kan hebben op een toekomstige Bibob-toetsing (r.o. 3). De Afdeling wijdt weinig woorden aan dit betoog en overweegt dat het feit dat de last onder dwangsom kan worden betrokken bij een toetsing van de Wet Bibob niet maakt dat het opleggen van de last onevenredig is (r.o. 3.1). In dit verband kan allereerst worden gewezen op de kwestie in hoeverre deze overweging van de Afdeling past in het kader van de evenredigheidstoetsing ‘nieuwe stijl’. Het is duidelijk dat in ieder geval niet wordt getoetst aan het geschiktheids-, noodzakelijkheids- en evenwichtigheids criterium, terwijl dit wellicht wel aanbeveling zou hebben verdiend (vgl. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten).

5. Verder constateert de Afdeling dat een last onder dwangsom kan worden betrokken bij een Bibob-toetsing. Het is niet iets nieuws dat ik hier kritisch tegenover sta (B. van der Vorm, ‘Over de ondermijning van de Wet Bibob door bestuurlijke herstelsancties’, *Gst.* 2019, p. 232-238; ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2613, *Gst.* 2023/71, m.nt. B. van der Vorm). In algemene zin is de overweging dat een last onder dwangsom kan worden gebruikt ter motivering van de mate van het gevaar in een Bibob-zaak, ongenueanceerd. Indien een last onder dwangsom wordt opgelegd ter zake van een overtreding die niet ook is aan te merken als een strafbaar feit – of bestuurlijk beboetbaar feit –, kan deze niet worden gebruikt. Als de overtreding ook een strafbaar – of bestuurlijk beboetbaar feit – oplevert, kan dit feit wel worden gebruikt ter motivering van de mate van het gevaar. In casu is het verbod dat is neergelegd in art. 2:45 APV Utrecht 2010 overtreden. Levert overtreding van art. 2:45 APV Utrecht 2010 nu een strafbaar feit op? Dit blijkt het geval te zijn. Uit art. 6:1 APV Utrecht 2010 blijkt namelijk dat overtreding van de artikelen en de bij of krachtens deze artikelen gegeven voorschriften en beperkingen, met uitzondering van de art. 2:11, 2:12, 4:7 en 4:11 van deze verordening, gestraft wordt met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie als bedoeld in art. 23 Sr. Overtreding van art. 2:45 APV Utrecht 2010 kan dus zowel worden afgedaan met de oplegging van een last onder dwangsom alsook door middel van een strafrechtelijke vervolging wegens overtreding van deze verbodsbepaling. En dit betekent inderdaad dat dit feit kan worden gebruikt ter motivering van de mate van het gevaar in een Bibob-toetsing. De vraag is dan uitdrukkelijk wel in hoeverre dit een relevant feit is om te gebruiken in een Bibob-toetsing.

6. Deze uitspraak laat de onderliggende juridische complexiteit zien van de ‘Veluwse methode’. Het is vooral de afbakening met het strafrecht die interessant is en hier zijn al kritische noten over gekraakt. Zo heeft Teunissen mijns inziens terecht opgemerkt of het aanmerken van het doel van de last onder dwangsom als een herstelmaatregel ter voorkoming van verdere overtredingen geen voorbeeld

van etikettenzwendel is (J.M.H.F. Teunissen, 'Bestrijding van 'pre-crime' in de gemeente. De last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling bij vervoer van inbrekerswerktuig of andere voorbereidingshandelingen: 'ceci nest pas une sanction punitive' (dit is geen punitieve sanctie)?', *Gst.* 2019/112, p. 573; A.E. Schilder, 'Une sanction punitive? De last onder dwangsom als (nuttig) instrument van ordehandhaving', *Gst.* 2023/91, p. 455-459). Vermeldenswaardig is eveneens een uitspraak van het Hof van Justitie, waaruit blijkt dat een sanctie die strekt tot beëindiging van een overtreding en tot voorkoming van herhaling ervan, wegens dit doel wordt aangemerkt als bestraffend (HvJ EU 4 mei 2023, ECLI:EU:C:2023:371, AB 2024/88, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven (MV-98)). Daarnaast speelt ook de kwestie omtrent het evenredigheidsbeginsel 'nieuwe stijl' een rol. Waar de Afdeling de drietrapstoetsing onder andere is gaan toepassen bij besluiten op grond van art. 13b Opiumwet, lenen ook zaken die betrekking hebben op de 'Veluwse methode' zich hiervoor. Het is mijn verwachting dat in de toekomst meer belangrijke jurisprudentie over deze vorm van oplegging van de last onder dwangsom zal verschijnen, waarbij een rol weggelegd zal zijn voor het evenredigheidsbeginsel 'nieuwe stijl'.

B. van der Vorm

Gst. 2024/47

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 13 september 2023, nr. 202105322/1/A3
(Mrs. J.Th. Drop, C.H. Bangma en J. Schipper-Spanninga)
m.nt. B. van der Vorm¹

(Art. 3 Wet Bibob)

ECLI:NL:RVS:2023:3472

De verlening van een exploitatievergunning onder voorwaarden op grond van de Wet Bibob. (Utrecht)

De Afdeling is 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.

¹ Benny van der Vorm is universitair docent straf(proces)- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht.

De burgemeester heeft weliswaar ter zitting een beroep gedaan op de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2188, waarin de Afdeling oordeelde dat een dergelijk voorschrift wel mocht worden verbonden aan de vergunning, maar dat laat onverlet dat de burgemeester niet aanmerkelijk heeft gemaakt dat dit voorschrift in dit geval bijdraagt aan het wegnemen of beperken van het gevaar. Bovendien blijkt uit de uitspraak van 4 juli 2018 dat de voorschriften erop waren gericht om te voorkomen dat de betrokkene en appellant konden samenwerken, zakelijke banden hadden of financiële banden hadden. Met de voorschriften waarvan de Afdeling hiervoor in overweging 6.5 oordeelt dat die geoorloofd zijn, wordt hetzelfde doel bereikt. Dat appellant B de grillroom niet mag betreden, dient dan geen doel meer.

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Utrecht, appellanten,
tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 10 juni 2021 in zaken nrs. 20/3444 en 20/3445 in het geding tussen:
[appellant A] en [appellant B]
en
de burgemeester van Utrecht.

Procesverloop

Bij besluit van 30 december 2019 heeft de burgemeester op aanvraag van [appellant A] en [appellant B] een exploitatievergunning onder voorwaarden verleend aan [V.O.F.] voor de exploitatie van een grillroom aan de [locatie] te Utrecht. Bij twee besluiten van 15 oktober 2020 heeft de burgemeester de door [appellant A] en [appellant B] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2433, heeft de rechtbank de door [appellant A] en [appellant B] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en [appellant B] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant A] en [appellant B] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 augustus 2023, waar [appellant A] en [appellant B], vertegenwoordigd door drs. C. van Oosten, rechtsbijstandverlener te Utrecht, en de burgemeester, vertegenwoordigd door H. Kavi en E.W. Fikke, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 18 februari 2019 hebben [appellant A] en [appellant B] bij de burgemeester een aanvraag voor een exploitatievergunning om een grillroom te mogen exploiteren ingediend voor [V.O.F.] aan de [locatie] te Utrecht. Naar aanleiding van die aanvraag heeft de burgemeester advies