

Kroniek openbare orde en ondermijning

Gst. 2026/38

1. Inleiding

Dit jaar verzorgen wij² voor de tweede keer op rij de Kroniek openbare orde en ondermijning. In het slot van de editie 2024 spraken we de verwachting uit dat de aandacht voor onderwerpen op dit gebied, zoals voor het demonstratierecht en de rol van de burgemeester in het onlinedomein, onverminderd voort ging duren. Die verwachting is uitgekomen. Zo is in 2025 het omvangrijke WODC-onderzoek over het Nederlandse demonstratierecht gepubliceerd,³ heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) belangrijke uitspraken gedaan over demonstraties bij abortusklinieken⁴ en heeft het initiatiefwetsvoorstel online aangejaagde openbare-ordeverstoring van het Kamerlid Michon-Derkzen in de consultatiefase voor uiteenlopende reacties gezorgd.⁵ Genoeg reden dus om ook voor het jaar 2025 weer een kroniek te schrijven.

Veel vraagstukken op het gebied van openbare orde en ondermijning vergen een integrale aanpak. Het uitwisselen van gegevens door verschillende partijen en het gezamenlijk verwerken van deze gegevens is een vraagstuk dat de praktijk al jaren bezighoudt. In deze kroniek kan dan ook niet onbenoemd blijven dat de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden na een jarenlange voorbereiding en behandeling op 1 maart 2025 in werking is getreden.⁶ Het doel van deze wet is om een expliciete wettelijke grondslag te creëren voor gegevensverwerking binnen vier bestaande samenwerkingsverbanden en om duidelijk te maken onder welke voorwaarden de gegevensverwerking dient plaats te vinden.⁷ De gegevensverwerkingen en waarborgen uit de wet zijn nader uitgewerkt en ingevuld in het Besluit

gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden.⁸ De Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden heeft betrekking op de Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH's), de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's), het Financieel Expertisecentrum (FEC) en de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV). Daarnaast biedt deze wet de mogelijkheid om bij AMvB nieuwe samenwerkingsverbanden aan te wijzen waarvoor deze wet geldt.⁹

In deze kroniek bespreken we de ontwikkelingen op het gebied van het openbare-orderecht tussen 1 januari 2025 en 1 januari 2026. Achtereenvolgens gaan we in op: artikel 13b Opiumwet (paragraaf 2); de Wet Bibob (paragraaf 3); de Alcoholwet en slecht levensgedrag (paragraaf 4); demonstraties (paragraaf 5); burgemeestersbevoegdheden op grond van de Gemeentewet (paragraaf 6); en de burgemeester in het online domein (paragraaf 7).

Net als vorig jaar, behandelen we de wetswijzigingen, jurisprudentie en verschenen publicaties per thema. Daarop maken we één uitzondering, namelijk voor de bundel *De orde overzien*.¹⁰ Deze bundel is een liber amicorum dat is aangeboden aan Jon Schilder, die met emeritaat is gegaan. De bundel bevat 38 bijdragen over vier thema's, namelijk openbare-orderecht, gemeenterecht, grondrechten en algemeen staats- en bestuursrecht, en is voor de lezer van *de Gemeentestem* dan ook in zijn geheel de moeite waard.

2. Artikel 13b Opiumwet

2.1 Nieuwe lijst 1A Opiumwet

In de vorige kroniek noemden we het wetsvoorstel om een nieuwe lijst 1A toe te voegen aan de Opiumwet. Het voorstel is inmiddels op 1 juli 2025 in werking getreden.¹¹ De nieuwe lijst 1A heeft als doel om de productie van en handel in nieuwe psychoactieve stoffen (zogenaamde designerdrugs) tegen te gaan.¹² Het gaat hierbij om stoffen die vergelijkbare effecten teweeg kunnen brengen als bekende drugs zoals MDMA, THC (de psychoactieve stof in cannabis) en heroïne.¹³ Ook de wettekst van artikel 13b Opiumwet is gewijzigd om zo lijst 1A onder de reikwijdte van de sluitingsbevoegdheid te brengen.¹⁴

1 Bob Jaasma en Jules de Kort zijn advocaat bij Pels Rijcken en maken onderdeel uit van het Team Openbare Orde en Ondermijning. Femke Binnendijk is docent aan de Universiteit Leiden. Zij danken Ingrid Hasker voor haar hulp bij deze kroniek.
2 Er heeft in 2025 een wisseling in chroniqueurs plaatsgevonden. Jules de Kort heeft in plaats van Marie-Lise Sluijter meegeschreven aan de kroniek van 2025.
3 N.L. Swart e.a., *Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat. Onderzoek naar het Nederlandse demonstratierecht vanuit internationaalrechtelijk, empirisch, rechtsvergelijkend en rechtstheoretisch perspectief*, Groningen: Pro facta oktober 2025 (in opdracht van het WODC).
4 ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5681, *Gst.* 2027/27, m.nt. R.E. van Deijck & B.S. Jaasma; ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5682, ECLI:NL:RVS:2025:5683, *Gst.* 2026/26, m.nt. B.S. Jaasma & J.V. de Kort; en ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5684.
5 Zie voor de consultatiegegevens, relevante documenten en de reacties op de consultatie de volgende webpagina: <https://www.internetconsultatie.nl/oaooov/b1>.
6 Wet van 19 juni 2024 tot regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden), *Stb.* 2024, 198. In *Stb.* 2024, 380 is de inwerkingtreding op 1 maart 2025 aangekondigd.
7 Zie bijvoorbeeld het volgende nieuwsbericht vanuit de Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/12/04/inwerkingtreding-wet-gegevensverwerking-door-samenwerkingsverbanden>.

8 Het Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden is ook gepubliceerd in *Stb.* 2024, 380.
9 *Kamerstukken II* 2019/20, 35447, nr. 3 (MvT).
10 B. Aarrass e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.
11 *Stb.* 2025, 82 (inwerkingtreding) en *Stb.* 2025, 32 (tekst van de wet).
12 De wet heet dan ook: Wet van 29 januari 2025 tot wijziging van de Opiumwet in verband met het toevoegen van een derde lijst met als doel het tegengaan van de productie van en de handel in nieuwe psychoactieve stoffen en enkele andere wijzigingen (*Stb.* 2025, 32).
13 Zie hierover de memorie van toelichting van het wetsvoorstel (*Kamerstukken II* 2021/22, 36159, nr. 3).
14 Zie onderdeel Q van de wet: "In artikel 13b, eerste lid, onder a, wordt na 'krachtens artikel 3a, vijfde lid,' ingevoegd 'of een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in lijst 1A of een preparaat daarvan, met uitzondering van de middelen bedoeld in artikel 2a, tweede lid.'" (*Stb.* 2025/32).

Er zijn nog geen bestuursrechtelijke uitspraken over lijst 1A bij de Opiumwet verschenen. Ook blijft het nog steeds uitkijken naar een Afdelingsuitspraak over lachgas, dat sinds 1 januari 2023 op lijst II bij de Opiumwet is geplaatst. Gelukkig bieden de nieuwe overzichtsuitspraak over artikel 13b Opiumwet en de uitspraken die daarna zijn verschenen genoeg stof voor dit onderdeel van de kroniek.

Daarnaast heeft de rechtbank Den Haag uitspraak gedaan over het lachgasverbod, zoals dat per 1 januari 2023 is ingevoerd.¹⁵ LOL Company BV vorderde de onverbindendheid van het lachgasverbod en een verbod om hieraan uitvoering te geven. De rechtbank oordeelt onder meer dat het lachgasverbod een voldoende wettelijke grondslag kent en niet in strijd is met het vrij verkeer van goederen, omdat uit de risicobeoordeling volgt dat het lachgasverbod bijdraagt aan de volksgezondheid, de verkeersveiligheid en de openbare orde.

2.2 Nieuwe overzichtsuitspraak

Op 16 juli 2025 wees de Afdeling een nieuwe overzichtsuitspraak over woningsluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet.¹⁶ Acht Afdelingsuitspraken van dezelfde datum bieden meteen inzicht in hoe de nieuwe overzichtsuitspraak in concrete gevallen toegepast wordt. Opvallend is dat de Afdeling al drie keer eerder een overzichtsuitspraak over artikel 13b Opiumwet wees, waarvan de meest recente op 6 juli 2022.¹⁷ Dat de nieuwe overzichtsuitspraak in de praktijk van duidelijk belang is, blijkt alleen al uit het feit dat het ECLI-nummer van de overzichtsuitspraak in het vervolg van 2025 maar liefst 93 keer terugkomt in andere uitspraken.

In het bijbehorende persbericht kondigt de Afdeling aan dat zij in navolging van de *Harderwijk*-uitspraak in de overzichtsuitspraak ingaat op het karakter van deze bevoegdheid en de intensiteit waarmee de bestuursrechter zulke besluiten toetst. Ook staat in het persbericht dat de rechtspraak over de toepassing van het evenredigheidsbeginsel op enkele onderdelen wordt aangescherpt.¹⁸

Wat betreft het karakter van de bevoegdheid, stelt de uitspraak voorop dat de last onder bestuursdwang, zoals bekend, een herstelsanctie is. De burgemeester kan ook kiezen voor minder ingrijpende middelen, zoals een last onder dwangsom of het geven van een waarschuwing. Centraal staat dat de burgemeester steeds in een concreet geval moet beoordelen of een sluiting evenredig is aan de hand van de Harderwijkse drietrapsraket (geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid). Dit vraagt zowel van het bestuursorgaan als van de bestuursrechter een scherp

inzicht in alle relevante feiten en omstandigheden en een afgewogen en deugdelijk gemotiveerde beoordeling ten aanzien van de evenredigheid. Ook expliciteert de Afdeling dat de toetsing doorgaans indringend zal zijn vanwege de forse inbreuk op het woonrecht.

Tot zover weinig nieuws dus. De toegevoegde waarde van de uitspraak lijkt met name dat de Afdeling per stap van de drietrapsraket een overzicht geeft van de elementen die daarbij een rol kunnen spelen. We zetten dat hierna per stap uiteen, waarbij we ook de overige uitspraken in deze kroniekperiode betrekken. Daarop vooruitlopend lichten we alvast een tipje van de sluier op door te constateren dat anders dan in 2024, waarin de Afdeling slechts één keer een streep zette door een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet,¹⁹ in 2025 meerdere woningsluitingen op grond van evenredigheidsoverwegingen de eindstreep niet haalden.

Geschiktheid: tijdsverloop

In de overzichtsuitspraak koppelt de Afdeling de geschiktheid van de sluiting expliciet aan het tijdsverloop. Tijdsverloop kan er namelijk toe leiden dat sluiting niet meer zal bijdragen aan de doelen van de sluiting, zoals het beëindigen van de overtreding en de negatieve effecten daarvan en het voorkomen van herhaling. Aan wie het tijdsverloop te wijten is, is daarbij niet relevant. Zowel in het primaire besluit als in de beslissing op bezwaar en eventuele 6:19-besluiten, dient de burgemeester te beoordelen of de sluiting nog steeds een geschikt middel is.²⁰

In ieder geval is duidelijk dat als sprake is van tijdsverloop, de burgemeester hierop in de besluitvorming in dient te gaan. Zo oordeelde de Afdeling in een van de uitspraken op 16 juli 2025 dat de burgemeester het besluit onvoldoende gemotiveerd had door niet in te gaan op het tijdsverloop van vier maanden en dat dit al reden was om het besluit te vernietigen.²¹ Ook het 6:19-besluit, dat in navolging van de rechtbankuitspraak was genomen, houdt bij de Afdeling geen stand.²² Hoewel de Afdeling onderkent dat ook na een tijdsverloop van vier maanden de sluiting de rol van de woning in het criminele drugscircuit teniet kan doen, komt in dit geval doorslaggevend gewicht toe aan het feit dat de zoon van wie de drugs vermoedelijk zijn al voor de hoorzitting in bezwaar naar Turkije is vertrokken en er geen aanwijzingen zijn dat personen na die tijd de woning hebben

15 Rb. Den Haag 16 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:12716.

16 ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922, JB 2025/175, m.nt. C.L.G.F.H. Albers.

17 Zie: ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912; ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285; en ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1911, ECLI:NL:RVS:2022:1913 en ECLI:NL:RVS:2022:1916.

18 Zie het persbericht van 16 juli, te raadplegen via: <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/juli/sluiten-woningen-na-drugsvondst/>.

19 Dit betrof ook nog eens geen woningsluiting, maar de sluiting van saunaclub Yin Yang, zoals we ook in de vorige kroniek hebben besproken (ABRvS 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:374, Gst. 2024/43, m.nt. M. Buitenhuis).

20 ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922, r.o. 9.

21 ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3266, AB 2025/233, m.nt. F. van Hal. Zie verder de uitspraak ABRvS 10 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5974, waarin de Afdeling ook een motiveringsgebrek aanneemt omdat in het besluit niet wordt uitgelegd welk doel de sluiting een jaar na het vaststellen van de overtreding nog kan hebben.

22 Zie ook de volgende uitspraak waarin de voorzieningenrechter twijfels heeft over de vraag of de burgemeester nog zal kunnen motiveren dat ondanks het tijdsverloop van ruim een jaar effectuering van de resterende sluitingsdagen nog een doel kan dienen (ABRvS (vzr.) 24 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5133).

bezoekt vanwege de drugs. Ook in een andere uitspraak van 16 juli 2025 strandt een sluiting op het tijdsverloop. De Afdeling oordeelt daarin dat de ernst van de overtreding op zichzelf onvoldoende is om de woning na tien maanden nog te sluiten.²³

Hieruit volgt dat de burgemeester (misschien meer dan voorheen) écht werk dient te maken van een motivering waarom de sluiting ondanks het tijdsverloop een geschikt middel is. Om te illustreren waaruit zo'n motivering kan bestaan, verwijzen we naar een uitspraak van 17 december 2025, waarin ondanks een tijdsverloop van 5,5 maand de sluiting nog steeds als geschikt middel wordt gezien.²⁴ In die zaak speelde mee dat sprake was van een zeer omvangrijke overtreding waarbij een crimineel samenwerkingsverband betrokken was. De schuur bij de woning diende als kantoor van het samenwerkingsverband, en omdat het politieonderzoek nog niet was afgerond, kon niet worden uitgesloten dat op die plek de criminele activiteiten zouden worden hervat. Met een goede motivering staat tijdsverloop dus (nog steeds) niet in de weg aan een sluiting.

Noodzakelijkheid: minder vergaand middel beschikbaar

Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid staat centraal of de burgemeester, gelet op de beoogde doelen, niet met een minder ingrijpend middel dan sluiting had moeten volstaan, omdat het doel ook daarmee bereikt had kunnen worden. De Afdeling specificeert in de overzichtsuitspraak dat de doelen van de herstelsanctie beëindiging van de overtreding en de negatieve effecten van de overtreding en het voorkomen van herhaling van de overtreding zijn. Verschillende omstandigheden zijn van belang bij het beoordelen van de noodzaak. Op dat punt zien we bekende omstandigheden terug, zoals aard en hoeveelheid van de drugs, of de woning feitelijk als drugspand bekendstaat en of de woning een rol vervult binnen de keten van drugshandel. Ook dient de burgemeester bij deze stap rekening te houden met het tijdsverloop.²⁵

Er zijn in 2025 meerdere uitspraken verschenen waarin de Afdeling concludeert dat de burgemeester had moeten volstaan met een minder vergaand middel.²⁶ Zo oordeelt de Afdeling in een uitspraak van 10 december 2025 dat de burgemeester had moeten volstaan met een waarschuwing.²⁷ Daarbij weegt de Afdeling mee dat de bestuurlijke rapportage summier is, er geen feiten zijn waaruit blijkt dat de woning een rol vervult binnen de keten van drugshandel, er geen overlast is geconstateerd en dat sprake is van een tijdsverloop van meer dan een jaar tussen de constatering en de feitelijke sluiting. Ook in een uitspraak van 16 juli 2025 concludeert de Afdeling dat sluiting een te ingrijpend middel is

om het doel te bereiken, waarbij wederom meespeelt dat de woning geen rol vervult binnen de keten van drugshandel, niet onderbouwd is dat in de nabije omgeving eerder sprake is geweest van drugsgelateerde criminaliteit en het brandgevaar door de ontmanteling van de hennepkwekerij is geweken.²⁸ In twee andere uitspraken neemt de Afdeling, anders dan de rechtbank, juist wél de noodzaak van de sluiting aan, omdat uit de feiten en omstandigheden blijkt dat de woning wél een rol vervult binnen de drugshandel.²⁹

Gelet op de toenemende aandacht voor minder ingrijpende middelen, is de verwachting dat burgemeesters steeds vaker gebruik zullen maken van de bestuurlijke waarschuwing. De vraag of zo'n waarschuwing gelijkgesteld kan worden met een besluit, staat centraal in een Afdelingsuitspraak van 26 maart 2025.³⁰ In deze zaak had de burgemeester van Delft op grond van het Damoclesbeleid een bestuurlijke waarschuwing gegeven. De Afdeling overweegt dat informele waarschuwingen en waarschuwingen die op beleid gebaseerd zijn in de regel geen besluiten zijn, tenzij de alternatieve route om een rechterlijk oordeel over die waarschuwing te krijgen onevenredig bezwarend is, bijvoorbeeld omdat door tijdsverloop de waarschuwing niet meer effectief te bestrijden is. In deze uitspraak neemt de Afdeling daarom een duidelijke vuistregel aan: bij waarschuwingen met een maximale termijn van twee jaar mag er in beginsel van worden uitgegaan dat de mogelijkheid om effectief verweer te voeren niet wordt aangetast. Dit betekent dat de bestuurlijke waarschuwing in die gevallen niet gelijkgesteld wordt met een besluit. Zoals de Afdeling zelf ook expliciteert, volgt zij daarmee de conclusie van A-G Widdershoven.³¹

Evenwichtigheid

Bij de derde stap komt het aan op een belangenafweging om zo te beoordelen of de sluiting ook onder de streep evenwichtig is. De Afdeling benadrukt dat de zeer ingrijpende gevolgen van de woningsluiting, die een inbreuk maken op het woonrecht, een zwaar gewicht in de schaal leggen. Andere potentiële factoren die de Afdeling noemt zijn de verwijtbaarheid, de bijzondere binding met de woning, de aanwezigheid van minderjarige kinderen en het risico op buitengerechtigde ontbinding van de huurovereenkomst.³²

De overzichtsuitspraak vormt een goede illustratie van de evenwichtigheidstoets. Hoewel de Afdeling in de overzichtsuitspraak anders dan de rechtbank wél de noodzaak van de sluiting aanneemt, oordeelt de Afdeling dat de sluiting onevenwichtig is. De bewoonster was ten tijde van het primaire besluit hoogzwanger. Omdat stress directe gevolgen

23 ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2923.

24 ABRvS 17 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6184.

25 ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922, r.o. 10.

26 Zie naast de uitspraken die in deze alinea worden besproken bijvoorbeeld ook ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3263.

27 ABRvS 10 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5974.

28 ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3263.

29 ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3263; ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.

30 ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1276, AB 2025/162, m.nt. C.B. Modderman, Gst. 2025/51, m.nt. A. Schreijenberg.

31 Conclusie van advocaat-generaal R.G.J.M. Widdershoven, 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249.

32 ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922, r.o. 11-12.

kan hebben voor de gezondheid van het kind, neemt de Afdeling bijzondere binding met de woning aan.³³

Voor alle stappen, maar zeker voor de derde stap van de evenredigheidstoets, geldt dat de jurisprudentie zeer casuïstisch is.³⁴ Wat wel opvalt in de jurisprudentie van 2025, is dat de Afdeling regelmatig uitgebreid aandacht besteedt aan de verwijtbaarheid. Ter illustratie verwijzen we naar een uitspraak van de Afdeling van 16 juli 2025, waarin de Afdeling na een aantal vrij uitgebreide en feitelijke rechts-overwegingen tot de conclusie komt dat geen sprake is van verwijtbaarheid.³⁵ Ook verwijzen we naar een uitspraak waarin, ondanks de wetenschap van de hennepkwekerij, de bewoonster vanwege haar kwetsbare positie toch geen verwijt wordt gemaakt.³⁶ In beide uitspraken was ook geen sprake van feiten of omstandigheden die wijzen op feitelijke handel of dat de woning bekend stond als drugs pand.

2.3 Overige jurisprudentie

Niet alleen de sluiting zelf, maar ook de plaatsing van een bord om een 13b-sluiting kenbaar te maken kan tot evenredigheidsdiscussies leiden.³⁷ In de APV van Uithoorn staat namelijk dat aan de sluiting kenbaarheid wordt gegeven door een bord dat onder meer aan de voorzijde van het perceel aan de kant van de weg staat. De bewoners betogen dat het bord buitensporig groot en onnodig was, en de Afdeling volgt dit betoog. Uit de toelichting bij de APV-bepaling leidt de Afdeling af dat de kennisgeving tot doel heeft om te voorkomen dat personen die niet op de hoogte zijn van het sluitingsbevel het pand betreden. Deze bepaling gaat volgens de Afdeling “niet zover dat de burgemeester een bord ter grootte van een makelaarsbord moet plaatsen”. De Afdeling vernietigt dan ook dit onderdeel van het besluit.

Verder noemen we hier een uitspraak die ziet op de bevoegdheid van de burgemeester om artikel 13b Opiumwet toe te passen op niet alleen een schuur, maar ook op de nabijgelegen woning. In een uitspraak van 22 januari 2025 staat de vraag centraal of de burgemeester naast de schuur, waar een grote hoeveelheid softdrugs was aangetroffen, ook de woning mocht sluiten.³⁸ De Afdeling herhaalt dat van belang is of er een zodanige relatie bestaat tussen de onderscheiden (delen van) bouwwerken dat die als één geheel

moeten worden beschouwd. Anders dan de rechtbank, concludeert de Afdeling dat hier geen sprake van is. Hoewel de woning en schuur op hetzelfde omheinde perceel op negen meter afstand van elkaar liggen, is de schuur niet bouwkundig verbonden met de woning. Ook wijst niets erop dat de schuur met de woning verbonden was en zijn in de woning of de rest van het perceel geen drugsgerelateerde goederen aangetroffen. De burgemeester mocht daarom alleen de schuur sluiten.

2.4 Literatuur

De geïnteresseerde lezer verwijzen we naar een bijdrage van Buitenhuis in de tweede druk van *Bestuursstrafrechtspleging*, waarin zij ingaat op het toetsingskader van artikel 13b Opiumwet. Naast de evenredigheidstoetsing besteedt zij ook aandacht aan sluitingen voor onbepaalde tijd, verschillen tussen de sluiting van woningen en lokalen en de recente jurisprudentie over het overtrederschap.³⁹ Tot slot verwijzen we naar een artikel van Van Hal met als titel ‘Laveren kun je leren: de verschuivende zorgplicht in artikel 13b Opiumwet’, waarin de rol van de burgemeester bij het vinden van vervangende woonruimte centraal staat.⁴⁰

3. Wet Bibob

3.1 WODC-onderzoek en LBB-jaarverslag

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) is in 2020 en 2022 in twee tranches aangepast om de inzet van dit instrument te verbeteren.⁴¹ Zo is de reikwijdte van de Wet Bibob uitgebreid, hebben zowel bestuursorganen als het Landelijk Bureau Bibob (LBB) meer instrumenten in handen gekregen om onderzoek te doen, en zijn er meer mogelijkheden gekomen om informatie tussen overheden te delen.⁴² In opdracht van het WODC heeft Pro Facto in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Utrecht de wetswijzigingen van de eerste en tweede tranche geëvalueerd.⁴³

Uit de evaluatie volgt dat overheden positief zijn over de aanpassingen van de Wet Bibob in 2020 en 2022, met name over de versterking van het eigen onderzoek en de ruimere mogelijkheden voor informatiedeling. Tegelijkertijd volgt uit de evaluatie dat zowel de mogelijkheden voor informatiedeling als de verruiming van de reikwijdte, bijvoorbeeld ten

33 ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922, r.o. 19.

34 Voor de geïnteresseerde lezer verwijzen we in deze voetnoot naar de volgende uitspraken: ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:544 (ondanks PTSS van bewoner is woningsluiting niet onevenwichtig, o.a. omdat de burgemeester heeft nagevraagd of er plek was bij de daklozenopvang); ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3261 (ook de nieuwe huurder, die geen verwijt treft, moet de woning verlaten omdat het risico bestaat dat betrokkenen verhaal zullen halen vanwege weggehaald drugs slab); ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3264 (weliswaar kinderen aanwezig, maar o.a. langere begunstigingstermijn maakt dat sluiting evenwichtig is); ABRvS 30 september 2025 (vzr.), ECLI:NL:RVS:2025:4579 (toewijzen voorlopige voorziening omdat de zoon van wie de drugs waren uit huis is, verwijtbaarheid ontbreekt en er geen meldingen van overlast meer zijn).

35 ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2924.

36 ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:314.

37 ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3265.

38 ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:211, *Gst.* 2025/70, m.nt. S.K. Hooijer.

39 M. Buitenhuis, ‘Bestuursrechtelijk beoordelingskader artikel 13b Opiumwet – een andere koers?’, in: B. van der Vorm (red.), *Bestuursstrafrechtspleging* (tweede druk), Den Haag: Boom 2025, p. 293-308.

40 F. van Hal, ‘Laveren kun je leren: de verschuivende zorgplicht in artikel 13b Opiumwet’, *TBS&H* 2025/2.

41 De wijzigingen van de Wet Bibob eerste en tweede tranche zijn op respectievelijk 1 augustus 2020 (*Stb.* 2020, 278 en *Stb.* 2020, 279) en 1 oktober 2022 (*Stb.* 2022, 304 en *Stb.* 2022, 367) in werking getreden.

42 Zie voor een handzaam overzicht van de wijzigingen van de eerste en tweede tranche van de Wet Bibob de factsheets van het LBB, te raadplegen via: <https://justis.nl/producten/wet-bibob/wijziging-wet-bibob-per-1-augustus-2020> en <https://www.justis.nl/producten/wet-bibob/wijziging-wet-bibob-per-1-oktober-2022>.

43 H.B. Winter e.a., *Onderzoek toepassingen en gebruik van de Wet Bibob sinds 2020*, Groningen: Pro Facto 2025 (in opdracht van WODC).

aanzien van vastgoedtransacties en overheidsopdrachten, in de praktijk weinig worden gebruikt. Verder blijkt – net als uit de evaluatie van de uitbreidingswet Bibob 2013 van vijf jaar geleden – dat kleinere gemeenten, waterschappen en rijksdiensten achterblijven bij het toepassen van de Wet Bibob. De onderzoekers concluderen dat de wijzigingen van de eerste en tweede tranche de effectiviteit van de Wet Bibob hebben verbeterd, maar dat de toepassing van de Wet Bibob en de mogelijkheden die de twee tranches bieden nog onvoldoende uit de verf komen. De grootste uitdaging voor de komende jaren is volgens de onderzoekers het beter benutten van de mogelijkheden die de Wet Bibob biedt. Zo liggen er kansen om de Wet Bibob vaker in te zetten bij vastgoed, subsidies en overheidsopdrachten, en wordt het wegnemen van de knelpunten rondom informatiedeling en gegevensverstrekking als een belangrijk verbeterpunt genoemd.⁴⁴ Een inhoudelijke beleidsreactie op het onderzoeksrapport wordt in het eerste kwartaal van 2026 verwacht.⁴⁵

Met dit WODC-rapport over de Wet Bibob in het achterhoofd is het interessant om het LBB-jaarverslag over 2024 te lezen.⁴⁶ In de vorige kroniek bespraken we dat het aantal uitgebrachte adviezen in 2023, net zoals in 2022, was gedaald. In 2024 heeft het LBB nog wat minder adviezen dan in 2023 uitgebracht, al zijn er wel iets meer adviesaanvragen ingediend door bestuursorganen.⁴⁷ Daarmee lijkt de instroom te zijn gestabiliseerd, al is het aantal adviesaanvragen nog steeds beduidend lager dan voordat de eerder gesignaleerde dalende trend is ingezet.⁴⁸ Een veelgenoemde verklaring voor deze trend – die ook terugkomt in het WODC-rapport – is dat door de uitbreiding van de bevoegdheden van bestuursorganen voor eigen onderzoek het minder vaak nodig is om advies aan het LBB te vragen. Andere genoemde verklaringen zijn onder meer dat bestuursorganen meer gebruikmaken van ondersteuning door het RIEC en commerciële partijen en dat de kennis en ervaring van bestuursorganen mogelijk is toegenomen.⁴⁹

Ook dit jaar verscheen er weer een aantal interessante uitspraken over de Wet Bibob. We lichten hierna de belangrijkste uitspraken van de hoogste bestuursrechter uit.

3.2 Zakelijk samenwerkingsverband

Volgens vaste jurisprudentie moet voor het aannemen van een zakelijk samenwerkingsverband een zakelijke relatie bestaan die gericht is op samenwerking en een zeker duurzaam en structureel karakter heeft.⁵⁰ In 2025 heeft de Afdeling twee uitspraken gedaan over dit criterium die behoorlijk wat stof hebben doen opwaaien.⁵¹

De eerste uitspraak gaat over de geweigerde Drank- en Horecawetvergunning aan EatGreek BV voor de exploitatie van een horecagelegenheid in het voetbalstadion van Roda JC in Kerkrade.⁵² EatGreek BV huurde horecaruimte en inventaris en had meubilair gekocht van partij X. Beide partijen trokken in de bezwaarfase gezamenlijk op. De burgemeester van Kerkrade had dit, in navolging van het LBB, aangemerkt als een zakelijk samenwerkingsverband. De geweigerde vergunning hield vervolgens stand bij de rechtbank Limburg, maar de Afdeling komt tot een ander oordeel. De Afdeling oordeelt in scherpe bewoordingen dat 'op geen enkele wijze' de conclusie is gerechtvaardigd dat sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband. De enkele huurrelatie of vaststelling dat inventaris van appellanten is gekocht is daarvoor onvoldoende, en de vertegenwoordiging door een gemachtigde is een keuze die hen vrijstaat en ook niet wijst op een zakelijk samenwerkingsverband. Daarnaast acht de Afdeling van belang dat niet is aangevoerd of gebleken dat partij X enige zeggenschap heeft over de bedrijfsvoering van EatGreek BV. De burgemeester heeft daarom niet voldaan aan zijn vergewisplicht, die hem verplicht te beoordelen of het advies van het LBB op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en de feiten de conclusies kunnen dragen.

Een tweede zaak waarin de Afdeling om vergelijkbare redenen een streep zet door een zakelijk samenwerkingsverband, is de uitspraak over een geweigerde vergunning voor de exploitatie van een seksinrichting.⁵³ De Afdeling herhaalt dat de enkele (huur)relatie onvoldoende is voor het aannemen van een zakelijk samenwerkingsverband. Daar voegt de Afdeling aan toe dat de overname van handelsnamen, net zoals het overnemen van inventaris, evenmin rechtvaardigt dat sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband. Hoewel uit een aantal feiten en omstandigheden bleek dat sprake is van een zakelijke relatie tussen de exploitant en persoon Y, is niet gebleken dat de samenwerking een duurzaam en structureel karakter heeft. De Afdeling hecht ook hier weer belang aan het feit dat er geen feiten of omstandigheden zijn aangevoerd waaruit blijkt dat persoon Y

44 H.B. Winter e.a., *Onderzoek toepassingen en gebruik van de Wet Bibob sinds 2020*, Groningen: Pro Facto oktober 2025 (in opdracht van WODC), p. 6-15. Zie ook het volgende nieuwsbericht van het WODC, waar een samenvatting te lezen is over het rapport en ook links te vinden zijn naar een factsheet en de aanbiednota bij het rapport: <https://www.wodc.nl/actueel/nieuws/2025/12/01/aanpassingen-van-de-wet-bibob-kunnen-beter-worden-benut>.

45 *Kamerstukken II 2025/26*, 31109, nr. 37.

46 Het jaarverslag is opgenomen als bijlage bij een Kamerbrief van de Staatssecretaris en Minister van Justitie en Veiligheid van 12 mei 2025 (*Kamerstukken II 2024/25*, 31109, nr. 35) en is ook te raadplegen via de website van Justis (<https://www.justis.nl/nieuws/12-05-2025-jaarverslag-landelijk-bureau-bibob-2024-verschenen>).

47 Zie hiervoor de Kamerbrief van 12 mei 2025 over de evaluatie van de Wet Bibob (*Kamerstukken II 2024/25*, 31109, nr. 35). In 2024 heeft het LBB net zoals in 2023 200 reguliere adviezen uitgebracht. Daarnaast heeft het LBB in 2024 23 aanvullende adviezen verstrekt, tegenover 37 adviezen in 2023. Er zijn in 2024 265 adviesaanvragen ontvangen door het LBB, tegenover 255 in 2023.

48 Ter vergelijking: in 2021 ontving het LBB 467 adviesaanvragen, terwijl in 2022 het LBB 262 adviesaanvragen ontving (zie de jaarverslagen van het LBB van 2021 en 2022).

49 H.B. Winter e.a., *Onderzoek toepassingen en gebruik van de Wet Bibob sinds 2020*, Groningen: Pro Facto 2025 (in opdracht van WODC), p. 12.

50 ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:214, r.o. 5.2.

51 Zoals ook benoemd in de annotatie van Van der Vorm bij ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:214, *Gst.* 2025/44.

52 De vergunning was dus voor de inwerkingtreding van de Alcoholwet geweigerd.

53 ABRvS 27 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4128, *Gst.* 2025/102, m.nt. B. van der Vorm.

bemoeienis met of zeggenschap over de bedrijfsvoering van de seksinrichting heeft gehad.

Deze uitspraken laten volgens sommige auteurs zien dat de Afdeling streng(er)⁵⁴ toetst of sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband. Uit beide uitspraken volgt dat doorslaggevend is of sprake is van bemoeienis met of zeggenschap over de bedrijfsvoering. In het WODC-rapport wordt naar aanleiding van deze jurisprudentie geconstateerd dat dit in de praktijk een grote opgave zal zijn, omdat de 'zeggenschap' niet altijd uit objectieve feiten kan worden afgeleid en vrij subtiel van aard kan zijn.⁵⁵ Ook de burgemeester van Kerkrade uitte haar zorgen in een brief aan de Minister van Justitie en Veiligheid, die ook ondertekend is door 26 andere Limburgse burgemeesters, het RIEC Limburg en de commissaris van de Koning in Limburg. In de brief roept zij onder meer op om "spoedig te komen met een wetswijziging die voorkomt dat de rol van verhuurders buiten beschouwing blijft bij de toets op zakelijk samenwerkingsverband".⁵⁶ De Minister van Justitie en Veiligheid toont in zijn reactie begrip voor de frustraties en zorgen, maar benadrukt dat eerst zorgvuldig onderzoek nodig is voordat wordt bezien welke maatregelen passend zijn.⁵⁷ Uit de beslisnota bij deze brief blijkt dat het LBB in de tussentijd in lijn met de uitspraak van de Afdeling een huurrelatie waarbij naast het pand ook een (substantieel deel van) de onderneming – in de vorm van inventaris – wordt verhuurd, niet meer als een zakelijk samenwerkingsverband kwalificeert.⁵⁸ Dit betekent dat dergelijke relaties in ieder geval voorlopig buiten de reikwijdte van het Bibob-onderzoek blijven.

3.3 *Ernstig gevaar op grond van de a-grond en de b-grond*

De zogenaamde a-grond van de Wet Bibob, ook wel de 'witwasgrond' genoemd, houdt in dat bestuursorganen een beschikking kunnen weigeren of intrekken als ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten.⁵⁹ Deze a-grond staat centraal in een Afdelingsuitspraak van 21 mei 2025 over een geweigerde omgevingsvergunning.⁶⁰ Uit een aanvullend

LBB-advies volgt dat er een ernstig vermoeden is dat appellant bij verschillende panden in strijd heeft gehandeld met de Woningwet door de panden te verhuren in strijd met de brandveiligheidsvoorschriften. Het LBB heeft dit niet meegewogen bij de a-grond omdat het niet kon beoordelen of en in welke mate sprake was van financieel voordeel. Het college van B&W van Breda heeft daarom zelf het financieel voordeel berekend door uit openbare bronnen de huur af te leiden en op basis daarvan een berekening te maken.⁶¹ De Afdeling gaat, anders dan de rechtbank, mee in deze berekening. Daarbij merkt de Afdeling onder verwijzing naar de Leidraad van het LBB op dat het voor de a-grond niet vereist is het voordeel exact te berekenen. Deze uitspraak laat daarmee zien dat een bestuursorgaan gemotiveerd kan afwijken van het LBB-advies door zelfstandig onderzoek te verrichten.

De zogenaamde b-grond van de Wet Bibob houdt in dat bestuursorganen een beschikking kunnen weigeren of intrekken als ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.⁶² In de zogenaamde *Centavos*-uitspraak staat de vraag centraal of sprake is van ernstig gevaar op grond van de b-grond. De zaak gaat over de geweigerde omgevingsvergunningen voor de uitbreiding van magazijnruimte en het verbouwen van een privéwoning. Uit twee LBB-adviezen volgt dat Centavos in 2013 twee boetes heeft opgelegd gekregen vanwege het handelen in strijd met de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) en enkele (vermeende) overtredingen van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer. De rechtbank had geoordeeld dat onvoldoende gemotiveerd is dat sprake is van ernstig gevaar. Centavos voert in het incidenteel hoger beroep aan dat de rechtbank verder had moeten gaan en had moeten oordelen dat de feiten in hun geheel niet ten grondslag mochten worden gelegd aan de gevaarsconclusie. De Afdeling verklaart het incidentele hoger beroep gegrond en oordeelt: "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."⁶³ Zowel in het WODC-rapport als in de annotaties bij deze uitspraak wordt erop gewezen dat deze uitspraak in strijd is met de wetssystematiek van de Wet Bibob.⁶⁴ De ernst van de

54 Van der Vorm komt in zijn annotaties bij deze twee uitspraken tot de conclusie dat de Afdeling strenger is geworden (ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:214, Gst. 2025/44, m.nt. B. van der Vorm; ABRvS 27 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4128, Gst. 2025/102, m.nt. B. van der Vorm).

55 H.B. Winter e.a., *Onderzoek toepassingen en gebruik van de Wet Bibob sinds 2020*, Groningen: Pro Facto 2025 (in opdracht van WODC), p. 104.

56 Zie over deze brief het volgende nieuwsbericht op Binnenlands Bestuur: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/juridisch/limburgse-zorgen-over-toepassing-wet-bibob-blijven>.

57 Reactie Minister van Justitie en Veiligheid op brief gemeente Kerkrade over gevolgen van recente uitspraak RvS over de Wet Bibob, 2 oktober 2025 (kenmerk: 6566922).

58 Dit blijkt uit de beslisnota bij de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid. De beslisnota is te raadplegen via de volgende link: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2025/10/03/tk-beslisnotna-bij-reactie-op-de-brief-van-gemeente-kerkrade-over-gevolgen-van-recente-uitspraak-van-rvs-over-wet-bibob>.

59 Zie artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, Wet Bibob.

60 ABRvS 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2294, Gst. 2025/116, m.nt. B. van der Vorm.

61 De vermeende overtredingen hebben namelijk tot gevolg dat de panden niet verhuurd mogen worden.

62 Zie artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, Wet Bibob.

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

64 H.B. Winter e.a., *Onderzoek toepassingen en gebruik van de Wet Bibob sinds 2020*, Groningen: Pro Facto 2025 (in opdracht van WODC), p. 105. Zie de annotaties van Van Ham en Van der Vorm bij: ABRvS 19 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:631, AB 2025/93, m.nt. B. van der Vorm, Gst. 2025/42, m.nt. B. van der Vorm, *M en R* 2025/49, m.nt. E. van Ham. IJerman komt in een blogbericht op zijn website tot dezelfde conclusie (zie: <https://ijermanbibob.com/blog/ernst-van-de-strafbare-feiten-en-het-gevaar-op-de-b-grond-in-bibob-beoordeling>).

strafbare feiten dient op grond van artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob namelijk betrokken te worden bij de evenredigheids-toetsing, maar vormt geen onderdeel van de beoordeling of sprake is van ernstig gevaar op grond van de b-grond.⁶⁵ Het lijkt ons – gelet op de systematiek van de Wet Bibob – niet voor de hand liggen dat met deze uitspraak daadwerkelijk een koerswijziging is beoogd.⁶⁶

3.4 Niet (juist) invullen van formulieren

Veel bestuursorganen maken gebruik van een Bibob-formulier om de relevante informatie voor de Bibob-toets te verzamelen. Artikel 4 Wet Bibob bepaalt dat de weigering om een formulier volledig in te vullen wordt aangemerkt als ernstig gevaar zoals bedoeld in de Wet Bibob. Daarnaast wordt het foutief invullen van het formulier aangemerkt als valsheid in geschifte, wat op grond van artikel 3, zesde lid, Wet Bibob grondslag voor weigering of intrekking oplevert.⁶⁷

Beide weigeringsgronden waren toegepast in een Afdelingsuitspraak van 3 september 2025.⁶⁸ De zaak gaat over een kaasboer die volgens onderzoek van de NVWA kaas aanbod met sporen van amfetamine. Naar aanleiding van een tip van het Openbaar Ministerie, heeft het college van B&W van Oldenzaal de standplaatsvergunning van de kaasboer ingetrokken. Het college heeft primair artikel 4 Wet Bibob en subsidiair artikel 3, zesde lid, Wet Bibob aan de intrekking ten grondslag gelegd.⁶⁹ Volgens de Afdeling vormt artikel 4 Wet Bibob voldoende grondslag voor de intrekking. De Afdeling herhaalt dat alleen in gevallen waarin de betrokkene geen enkel verwijt te maken valt dat hij de gevraagde informatie en stukken niet heeft aangeleverd, geen sprake is van ernstig gevaar. In dit geval heeft de kaasboer de gelegenheid gekregen om de onvolledige informatie te herstellen, maar heeft hij dit niet volledig gedaan. De Afdeling is niet gevoelig voor het betoog van de kaasboer dat hij dit niet met opzet heeft gedaan, omdat hem nog steeds een verwijt te maken valt.

In een andere zaak had de burgemeester van Almere artikel 3, zesde lid, Wet Bibob ten grondslag gelegd aan de afwijzing

van een Alcoholwetvergunning voor Hotel Cataleya.⁷⁰ Anders dan de rechtbank, die het bestreden besluit vernietigde vanwege strijd met het evenredigheidsbeginsel,⁷¹ houdt de weigering in hoger beroep wel stand. Op het Bibob-formulier is verzwegen dat het OM de bestuurder van het hotel een transactie heeft aangeboden omdat hij in strijd met de Opiumwet hasj heeft proberen binnen te brengen in een penitentiaire inrichting. Het hotel heeft daarover verklaard dat dit niet bewust is gedaan en dat het niet had hoeven verwachten dat dit feit in de weg zou staan aan de weigering van de Alcoholwetvergunning. De Afdeling maakt hier korte metten mee door te overwegen dat het de taak is van de aanvrager het Bibob-formulier op de juiste wijze in te vullen en dat Hotel Cataleya zich had kunnen en moeten realiseren dat het de schikking met het OM had moeten melden. Wat betreft het evenredigheidsbeginsel, volstaat de Afdeling met de opmerking dat de gevolgen van de weigering beperkt zijn omdat het hotel nog steeds geëxploiteerd kan worden, alleen zonder de mogelijkheid om daar alcohol te schenken.⁷² Deze uitspraak illustreert dat artikel 3, zesde lid, Wet Bibob zelfstandig als grondslag kan dienen voor de weigering van een vergunning, ook als van de valsheid in geschifte geen aangifte is gedaan.

3.5 Overige jurisprudentie

Zowel uit het WODC-rapport als uit de jaarverslagen van het LBB volgt dat bestuursorganen de Wet Bibob weinig inzetten bij subsidies.⁷³ Noemenswaardig is dan ook dat de Afdeling in 2025 een Bibob-uitspraak heeft gedaan over een – ook naar het oordeel van de Afdeling terecht – geweigerde subsidie. De Afdeling komt tot de conclusie dat het aanmerkelijk is dat sprake is van een schijnconstructie, waarbij is beoogd om via de aanvraag van appellant alsnog een subsidie te ontvangen nadat een eerdere subsidieaanvraag van de zwager van appellant voor hetzelfde project is afgewezen. De Afdeling benadrukt in de uitspraak dat ook zo'n schijnconstructie valt onder het begrip 'zakelijk samenwerkingsverband'. Ook de samenhang met de strafbare feiten leidt in deze zaak niet tot moeilijkheden. De zwager en zijn vennootschappen hadden namelijk regelmatig in strijd gehandeld met onder meer milieuwetgeving. Dergelijke overtredingen zouden zich ook weer kunnen voordoen bij het uitvoeren van de subsidieactiviteiten, omdat die betrekking

65 Zie artikel 3, derde lid, Wet Bibob. In dit artikellid staat wat betrokken wordt bij het vaststellen van de mate van gevaar, en de ernst van het gevaar wordt daar niet genoemd.

66 Van Ham schrijft in zijn annotatie ook dat er geen concrete aanknopingspunten zijn om te veronderstellen dat de Afdeling met de uitspraak een fikse koerswijziging heeft willen beogen (zie *M en R* 2025/49).

67 Artikel 3, zesde lid, Wet Bibob bepaalt dat bestuursorganen een bevoegdheid tot weigering of intrekking hebben indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging of behoud van de aangevraagde dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd.

68 ABRvS 3 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4207.

69 Zowel Van Hal als Van der Vorm vragen zich in hun annotaties bij deze uitspraak af of het niet meer voor de hand had gelegen om artikel 3, zesde lid, Wet Bibob aan de intrekking ten grondslag te leggen omdat het in de zaak lijkt te gaan om het niet melden van strafbare feiten. Zie: F. van Hal, 'Responsief bestuursrecht in de Wet Bibob', *TBS&H* 2025/6; ABRvS 3 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4207, *Gst.* 2025/121, m.nt. B. van der Vorm.

70 De burgemeester had ook aan de weigering ten grondslag gelegd dat er een ernstig vermoeden was dat met de vergunning strafbare feiten zullen worden gepleegd en dat de bestuurder niet voldoet aan de eis dat hij niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is, maar aan bespreking van die weigeringsgronden komt de Afdeling niet toe (ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:212, r.o. 4). Zie hierover ook de annotatie van Van der Vorm bij deze uitspraak in *Gst.* 2025/24. Ook in een Afdelingsuitspraak van 7 mei 2025 houdt de intrekking van een omgevingsvergunning op grond van artikel 3, zesde lid, Wet Bibob stand (zie: ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2078, *Gst.* 2025/82, m.nt. B. van der Vorm).

71 Rb. Midden-Nederland 1 juni 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:2124.

72 ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:212, *Gst.* 2025/24, m.nt. Van der Vorm.

73 H.B. Winter e.a., *Onderzoek toepassingen en gebruik van de Wet Bibob sinds 2020*, Groningen: Pro Facto 2025 (in opdracht van WODC), p. 11, 50-53; Jaarverslag LBB 2024, p. 8.

hadden op de realisatie van een ecologische verbindingzone.⁷⁴

De laatste uitspraak die we noemen is geen Bibob-zaak, maar een Afdelingsuitspraak in een omgevingsrechtelijke handhavingszaak over een last onder dwangsom.⁷⁵ De last richtte zich op een gebouw dat afweek van de verleende omgevingsvergunning. De eigenaar van het gebouw verkocht nog tijdens de begunstigingstermijn het gebouw en om die reden werd zowel in bezwaar als in beroep geen procesbelang aangenomen. De Afdeling komt tot een ander oordeel en overweegt daartoe dat het bouwen zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning een economisch delict is op grond van de Wet op de economische delicten. De last onder dwangsom zou daarom betrokken kunnen worden bij een toekomstig Bibob-onderzoek, waardoor volgens de Afdeling wél sprake is van procesbelang. Dit is, als wij het goed zien, de eerste uitspraak waarin een hoogste bestuursrechter procesbelang aanneemt vanwege de gevolgen voor een toekomstige Bibob-procedure. Zo kwam het College van Beroep voor het bedrijfsleven in twee eerdere uitspraken in 2025 nog tot de conclusie dat een toekomstige Bibob-beoordeling geen procesbelang oplevert bij een dwangsombesluit. Het College acht in die uitspraken van belang dat de appellante op de zitting heeft bevestigd geen concrete wijzigings- of uitbreidingsplannen of lopende vergunningaanvragen te hebben.⁷⁶ Dit was mogelijk anders bij de Afdelingsuitspraak, omdat in die zaak sprake was van een vastgoedinvesteerder die aanvoerde dat de last zowel aanleiding zou kunnen zijn voor het intrekken van een vergunning als het weigeren van toekomstige vergunningaanvragen.⁷⁷

3.6 Literatuur

Tot slot verwijzen we naar een artikel van Schollaardt en Karlas in het *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* over de rol van de kwetsbaarheid van de branche in de toepassing van de Wet Bibob. Zij constateren dat de kwetsbaarheid van de branche in de praktijk een rol kan spelen in het oordeel over de ernst van het gevaar, de ernst van een bepaald strafbaar feit en het evenredigheidsbeginsel. Zij zijn hier kritisch op en betogen dat de kwetsbaarheid van de branche alleen bruikbaar is bij de evenredigheidstoets.⁷⁸ Verder verwijzen we naar een bijdrage van Schollaardt en Baar in de tweede druk van de bundel *Bestuursstrafrechtspiegeling*, waarin zij het samenhangcriterium van de Wet Bibob kritisch onder de loep nemen en pleiten voor een enge invulling van het samenhangcriterium.⁷⁹

74 ABRvS 15 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:112, *Gst.* 2025/33, m.nt. Van der Vorm.

75 ABRvS 5 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5331. De Afdeling neemt procesbelang aan bij zowel het beroep tegen de last onder dwangsom als het beroep tegen de afgewezen aanvraag voor een (legaliserende) omgevingsvergunning.

76 CBb 4 februari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:50 en ECLI:NL:CBB:2025:51.

77 ABRvS 5 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5331, r.o. 5.

78 A.S. Schollaardt & C. Karlas, 'De rol van de kwetsbaarheid van de branche in de toepassing van de Wet Bibob', *TBS&H* 2025/4.

79 S. Schollaardt & J.L. Baar, 'Het samenhangcriterium van de Wet Bibob kritisch onder de loep', in: B. van der Vorm (red.), *Bestuursstrafrechtspiegeling* (tweede druk), Den Haag: Boom 2025, p. 321-337.

4. Alcoholwet en slecht levensgedrag

In de jurisprudentie over de Alcoholwet waren in 2025 geen grote veranderingen waar te nemen. Wel was sprake van interessante casuïstiek, waarbij Alcoholwetvergunningen werden geweigerd of ingetrokken vanwege slecht levensgedrag van de leidinggevende en/of exploitant van het bedrijf.⁸⁰ Zo wijzen wij op een zaak waarbij een vergunning voor een autoverhuurbedrijf werd geweigerd, aangezien de exploitant/beheerder van slecht levensgedrag was. Het gaat – zo volgt uit de uitspraak van de rechtbank⁸¹ – om een aantal strafbare feiten van deze persoon zelf, zoals geweld tegen een ambtenaar en de inbeslagname van een balletjespistool. Daarnaast werd het slecht levensgedrag gebaseerd op diverse politiemutaties die betrekking hadden op de huurauto's en huurders. Daaruit volgde onder andere dat een geheim vak werd aangetroffen bij een huurvoertuig, dat er voertuigen zonder apk en geldige verzekering werden aangetroffen, en dat een huurauto waargenomen was bij dealactiviteiten. De Afdeling oordeelt dat de feiten, gedragingen en omstandigheden de conclusie kunnen dragen dat de leidinggevende in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Ook de feiten, gedragingen en omstandigheden die betrekking hebben op derden mocht de burgemeester meewegen, aangezien het risico op strafbare gedragingen door derden werd vergroot door de wijze waarop het bedrijf werd gerund.

Daarnaast wijzen wij op uitspraken van de rechtbank Oost-Brabant⁸² en de rechtbank Noord-Holland⁸³ die zagen op slecht levensgedrag van een exploitant van een vakantiepark in de gemeente Asten en slecht levensgedrag van een leidinggevende van diverse horecabedrijven in Haarlem. Tot slot wijzen wij op de actualisatie van het commentaar op de Alcoholwet binnen *Tekst & Commentaar*.⁸⁴

5. Demonstraties

5.1 Wetgeving en beleid

Eind 2025 kwam het rapport van het langverwachte onderzoek naar het Nederlandse demonstratierecht uit, uitgevoerd in opdracht van het WODC door een onderzoeksteam vanuit de Rijksuniversiteit Groningen, Pro Facto, de Universiteit van Amsterdam en Tilburg University. De kernvraag was – kort samengevat – of het Nederlandse demonstratierecht voldoende handvatten kent om demonstraties te reguleren op een wijze die recht doet aan de demonstratievrijheid enerzijds en de rechten, vrijheden en belangen van

80 ABRvS 10 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4324, *JB* 2025/199, m.nt. R.J.N. Schlössels.

81 Rb. Zeeland-West-Brabant 24 april 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:2796.

82 Rb. Oost-Brabant 3 juni 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:3104.

83 Rb. Noord-Holland 12 september 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:10476.

84 A.E. van Rooij, M.H.A. Bakkum & B.S. Jaasma, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, commentaar op Alcoholwet.

anderen anderzijds.⁸⁵ Deze vraag werd gesteld tegen de achtergrond van ‘ontwrichtende demonstraties’.⁸⁶ Daarnaast is onderzoek gedaan naar de wijze waarop autoriteiten in enkele ons omringende landen met demonstraties omgaan.⁸⁷

De onderzoekers concluderen dat de Nederlandse wet- en regelgeving in beginsel voldoende ruimte biedt voor zowel de uitoefening van het demonstratierecht als voor het beperken van demonstraties waar dat noodzakelijk is, gelet op andere rechten, vrijheden en belangen.⁸⁸ De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie en Veiligheid geven in hun Kamerbrief van 19 december 2025 aan – gelet op deze conclusie – niet voornemens te zijn om een ingrijpende hervorming door te voeren. Wel zien de ministers mogelijkheden om met specifieke aanpassingen bestaande knelpunten in de praktijk te verhelpen. Daarbij gaat het volgens de ministers onder meer om de toepassingsvoorwaarden van bestuurlijke ophouding uit de Gemeentewet.⁸⁹ Iets om in 2026 in de gaten te blijven houden.

Voor gemeenten kan verder van belang zijn dat het wetsvoorstel in verband met een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in internetconsultatie is gegaan. Dit wetsvoorstel verbiedt het om tijdens demonstraties kleding te dragen die het gezicht onherkenbaar maakt, “tenzij die kleding noodzakelijk is ter bescherming van de veiligheid van een of meer personen of andere zwaarwegende belangen van persoonlijke aard”.⁹⁰ Burgemeesters moeten nu – als zij gezichtsbedekkende kleding bij een demonstratie willen verbieden – in het individuele geval motiveren waarom een dergelijke beperking noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (artikel 2 en 5, eerste lid, Wet openbare manifestaties).

5.2 Jurisprudentie en literatuur

Wij beginnen de bespreking van jurisprudentie en literatuur waar het bij demonstraties meestal begint: de kennisgeving. Fetter, Peters en Stolk hebben begin 2025 in *de Gemeentestem* een artikel gepubliceerd, waarin zij de kennisgevingsprocedures van alle Nederlandse gemeenten hebben onderzocht. Uit hun empirische analyse blijkt dat kennisgevingsprocedures per gemeente sterk kunnen

verschillen. Zij stellen voor om onnodige drempels om een kennisgeving te kunnen doen, weg te nemen (zoals het gebruik van eHerkenning voor organisaties).⁹¹ Het artikel geeft een mooi overzicht van kennisgevingsmodaliteiten en doet voorstellen om de kennisgevingsprocedure simpeler en transparanter te maken.

Rechtszaken over demonstraties kwamen ook in 2025 veelvuldig voor. De Afdeling deed op 3 december 2025 richtinggevende uitspraken over demonstraties voor de ingang van abortusklinieken. In vier uitspraken oordeelt de Afdeling dat burgemeesters demonstraties direct voor de ingang van een abortuskliniek mogen verplaatsen, zo lang de locatie waar wel gedemonstreerd mag worden binnen zicht- en gehoorafstand van de bezoekers van de kliniek is.⁹² De bezoekers van de abortuskliniek worden door de Afdeling daarmee beschermd, terwijl de Afdeling ook duidelijk oog heeft voor de rechten van demonstranten. De Afdeling overweegt dat, vanwege de combinatie van de locatie en de kwetsbaarheid van de bezoekers van een abortuskliniek, bij dergelijke demonstraties eerder dan bij andere demonstraties sprake kan zijn van de vrees voor wanordelijkheden. Bovendien is het een plek waar mensen komen om hun fundamentele rechten (het recht op zorg) uit te oefenen. Die specifieke omstandigheden maken volgens de Afdeling dat – zo leiden wij af uit de uitspraak: in generiek – gevreesd kan worden voor wanordelijkheden indien voor de ingang van een abortuskliniek wordt gedemonstreerd.

Eerder in 2025 oordeelde de Afdeling nog dat de burgemeester van Utrecht demonstranten niet naar ongeveer 70 meter van een abortuskliniek mocht verplaatsen. De Afdeling oordeelde toen nog dat de vorm van de demonstratie “mogelijk kwetsend kan zijn voor de bezoekers van de kliniek”, maar dat dit onvoldoende was voor vrees voor wanordelijkheden in de zin van artikel 2 Wet openbare manifestaties.⁹³ In de uitspraken van 3 december 2025 kiest de Afdeling (dus) voor een andere lijn, die volgens ons in de praktijk goed toepasbaar is. Demonstreren bij abortusklinieken mag, maar hoeft vanwege vrees voor wanordelijkheden niet voor de deur te worden toegestaan. Wel blijft een individuele afweging nodig of de alternatieve locatie voldoende binnen zicht- en gehoorafstand is (of dat er in het concrete geval een rechtvaardiging is om de demonstratie ook daar niet te faciliteren).

Verder wijzen wij op een uitspraak van de Afdeling van 24 september 2025, waarin diverse voorschriften die de burgemeester van Heerlen aan ‘de Klimaatcoalitie’ had

85 N.L. Swart e.a., *Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat. Onderzoek naar het Nederlandse demonstratierecht vanuit internationaalrechtelijk, empirisch, rechtsvergelijkend en rechtstheoretisch perspectief*, Groningen: Pro facta oktober 2025 (in opdracht van het WODC), p. 2.

86 Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 januari 2025, nr. 5956381 (rijksoverheid.nl), p. 5.

87 *Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat*, p. 2.

88 *Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat*, p. 2 en 8.

89 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie en Veiligheid van 19 december 2025, nr. 2025-0000698785 (rijksoverheid.nl), p. 2. Het gaat dan om de toepassingsvoorwaarden uit artikel 154a Gemeentewet.

90 Artikel 1 van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet openbare manifestaties in verband met de strafbaarstelling van het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties (consultatieversie).

91 F.H. Fetter, A.H.M. Peters & R. Stolk, ‘Een goed begin is het halve werk. Een empirische analyse van lokale kennisgevingsprocedures bij demonstraties’, *Gst.* 2025/8.

92 ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5681, *Gst.* 2026/27, m.nt. R.E. van Deijck & B.S. Jaasma; ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5682; ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5683, *Gst.* 2026/26, m.nt. B.S. Jaasma & J.V. de Kort; en ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5684.

93 ABRvS 20 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3968, r.o. 4.4.

opgelegd, voorlagen.⁹⁴ Het ging bijvoorbeeld om de voorschriften dat geen muziek gemaakt mocht worden tijdens de demonstratie (vanwege COVID-19-regels over evenementen volgens de Afdeling in dit geval toegestaan), dat de Klimaatcoalitie demonstranten weg moest sturen als meer dan 200 demonstranten aanwezig waren (niet toegestaan, want het gaat primair om een verantwoordelijkheid van de burgemeester) en dat de lijst van sprekers vooraf kenbaar gemaakt moest worden (niet toegestaan, want onvoldoende onderbouwd waarom het noodzakelijk was dat de Klimaatcoalitie de namen kenbaar zou maken).

In het verlengde hiervan wijzen wij nog op de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 april 2025, waarin diverse voorschriften zijn beoordeeld die de burgemeester van Westland aan demonstranten had opgelegd, waaronder een voorschrift over het niet toestaan van gezichtsbedekkende kleding (niet toegestaan, want onvoldoende concrete motivering van noodzaak en proportionaliteit) en een voorschrift met verplichting om de teksten op de spandoeken in het Nederlands te schrijven (niet toegestaan, want dit grijpt in op de inhoud van de demonstratie).⁹⁵

Ook wijzen wij op de uitspraak van de Afdeling van 13 augustus 2025, waarin twee demonstratieverboden voorlagen die de plaatsvervangend voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden⁹⁶ in juni 2020 aan Stichting Viruswaarheid.nl had opgelegd.⁹⁷ Het komt niet vaak voor dat bij de Afdeling een demonstratieverbod voorligt, wat deze uitspraak interessant maakt. Stichting Viruswaarheid.nl wilde twee keer demonstreren op het Malieveld tegen de maatregelen van de regering rondom het coronavirus. De Afdeling gaat de voorwaarden af om tot een demonstratieverbod te kunnen komen en beoordeelt of de burgemeester redelijkerwijs kon concluderen dat het verbinden van voorschriften aan de demonstratie onvoldoende zou zijn om de mogelijke wanordelijkheden en gevaren voor de volksgezondheid te voorkomen. Dat is volgens de Afdeling het geval. Het was door de omvang van de demonstraties, de beperkte tijd om veiligheidsmaatregelen te treffen, de aanwezigheid van mogelijk opruiende groepen en de aanzuigende werking van bekende artiesten aannemelijk dat onvoldoende politiecapaciteit beschikbaar zou zijn. Ook heeft de voorzitter voldoende toegelicht dat het onwaarschijnlijk was dat de demonstranten de 1,5 meter afstand konden behouden, die op dat moment verplicht was.⁹⁸

Naast de bestuursrechter heeft ook de Hoge Raad (als strafrechter) uitspraken gedaan die relevant kunnen zijn voor het demonstratierecht. Het ging om demonstraties in het

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, een demonstratie in ING-gebouwen en een demonstratie in het gebouw van de Tweede Kamer. De Hoge Raad geeft onder verwijzing naar relevante EHRM-rechtspraak aan dat de rechter moet beoordelen of het *strafrechtelijk optreden als geheel* te vaag en daarmee een ontoelaatbare beperking van het demonstratierecht vormt. Daarbij moet dus gekeken worden of het politieoptreden, de aanhouding, de vervolging en vervolgens de veroordeling als geheel passen binnen de betogingsvrijheid. Het hof had dit juridische kader in deze zaken niet op een juiste manier toegepast of niet goed uitgelegd waarom het verweer op dit punt is verworpen.⁹⁹ Het hof Den Haag moet zich nu opnieuw over deze zaken buigen.

In de literatuur is er in 2025 aandacht geweest voor demonstraties op 'bijzondere locaties', zoals in de context van het hoger onderwijs¹⁰⁰ en op semi-openbare plaatsen, zoals treinstations.¹⁰¹ De vraag is dan wie verantwoordelijk is voor het faciliteren van de demonstratie, welk juridisch kader toegepast moet worden en of het beoordelingskader uit de Wet openbare manifestaties en de EHRM-rechtspraak anders uitpakt.

Tot slot was er in 2025 in de literatuur een levendige discussie over de vraag of een (preventieve) last onder dwangsom kan worden opgelegd ter handhaving van besluiten die op grond van de Wet openbare manifestaties zijn genomen of in de toekomst zouden kunnen worden genomen. Het idee is dat de burgemeester een last onder dwangsom oplegt, waarmee een (directe) financiële prikkel ontstaat als een demonstrant de Wet openbare manifestaties (opnieuw) overtreedt. Deze discussie werd gestart door Wirken en Wirken in het *Nederlands Juristenblad*, die een duidelijke pleitbezorger voor deze manier van handhaving zijn.¹⁰² Daarop volgde een reactie van Broeksteeg, Van Emmerik, De Jong en Hooijer, die juist betoogden dat de door Wirken en Wirken geschetste mogelijkheid van preventief bestuursrechtelijk ingrijpen ten aanzien van toekomstige demonstraties juridisch niet bestaat en dat voorzichtigheid betracht moet worden.¹⁰³ Daarna kwamen er nog diverse andere reacties.¹⁰⁴ Wij laten

94 ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4522, *NJB* 2025/2351, *JB* 2025/201.

95 Rb. Den Haag 22 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7126.

96 Vanwege de COVID-19-crisis werden de bevoegdheden van de burgemeester op grond van artikel 39 Wet veiligheidsregio's door de voorzitter van de veiligheidsregio uitgeoefend.

97 ABRvS 13 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3877, *NJB* 2025/2188.

98 ABRvS 13 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3877, *NJB* 2025/2188, r.o. 5.3.

99 Zie het persbericht van de Hoge Raad: <https://www.hogeraad.nl/actueel/nieuwsoverzicht/2025/september/uitspraken-hoge-raad-demonstratiezaken/>; zie verder: HR 30 september 2025, ECLI:NL:HR:2025:1313, ECLI:NL:HR:2025:1436, ECLI:NL:HR:2025:1439, ECLI:NL:HR:2025:1440, ECLI:NL:HR:2025:1441, ECLI:NL:HR:2025:1442, ECLI:NL:HR:2025:1437 en ECLI:NL:HR:2025:1438.

100 A. Vleugel, 'Het recht om te demonstreren in de particuliere context van het hoger onderwijs', *NJB* 2025/2084; B. Roorda, 'Het recht om te demonstreren op universiteiten', in: B. Aarrass e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.

101 L.I.A. Hanrath e.a., 'Het demonstratierecht op semi-openbare plekken', *NTM* 2025/432.

102 S.J. Wirken & S.T. Wirken, 'Van repressie naar preventie. Een bestuursrechtelijk perspectief op demonstraties', *NJB* 2025/584.

103 J.L.W. Broeksteeg e.a., 'Preventieve inzet bestuursrecht bij demonstraties: onrechtmatig en ongewenst. Reactie op 'Van repressie naar preventie. Een bestuursrechtelijk perspectief op demonstraties'', *NJB* 2025/1041.

104 N.P.H. Boomgaardt & M.E.C. Scheurwater, 'De last onder dwangsom bij een repressief beëindigde demonstratie. Reactie op 'Preventieve inzet bestuursrecht bij demonstraties: onrechtmatig en ongewenst' welke een reactie was op 'Van repressie naar preventie. Een bestuursrechtelijk perspectief op demonstraties'', *NJB* 2025/2392 en de reactie daarop: S.J. Wirken & S.T. Wirken, 'Naschrift', *NJB* 2025/2393.

in het midden wie er (volgens ons) gelijk heeft. De rechtbank Noord-Holland oordeelde eerder in lijn met het standpunt van Broeksteeg e.a.¹⁰⁵ De burgemeester van Haarlem is in die zaak – zo blijkt uit de persagenda van de Afdeling¹⁰⁶ – in hoger beroep gegaan. Wordt ongetwijfeld vervolgd in de volgende kroniek.

6. Burgemeestersbevoegdheden op de grond van de Gemeentewet en de APV

6.1 Sluitingen, gebiedsverbod en licht bevel

In 2025 zijn (wederom) veel uitspraken gedaan over pandsluitingen. Interessant is om te zien hoe (voorzieningen) rechters omgaan met de aangevulde sluitingsbevoegdheid uit artikel 174a Gemeentewet. Naast de al bestaande sluitingsbevoegdheid bij ernstige overlast door gedragingen in de woning, is de burgemeester sinds 1 januari 2024 ook bevoegd een woning te sluiten bij ernstig geweld (zoals een aanslag) en bij het aantreffen van een wapen. De uitspraken van – met name – voorzieningenrechters in 2025 geven een wisselend beeld, waarbij de evenredigheid van de sluiting een belangrijke rol speelt.¹⁰⁷ De meest interessante vraag, die hopelijk in 2026 meer fundamenteel beantwoord zal worden, is wanneer het aantreffen van een wapen gezien kan worden als ernstige verstoring van de openbare orde.¹⁰⁸

De beperkingen van artikel 174a Gemeentewet voor de aanpassing bleken ook in 2025 uit een uitspraak van de Afdeling, waarin de sluiting van een woning door de burgemeester van Winterswijk centraal stond. In de woning was een grote hoeveelheid illegaal zwaar vuurwerk aangetroffen. De Afdeling oordeelt dat geen sprake is van langdurige overlast, zoals wel vereist was op grond van artikel 174a Gemeentewet (oud), waardoor de burgemeester niet bevoegd was.¹⁰⁹ Per 1 januari 2024 is artikel 174a Gemeentewet aangevuld, waardoor de burgemeester bevoegd is een woning te sluiten bij het aantreffen van een wapen (waaronder ook bepaald zwaar vuurwerk kan worden verstaan). Deze zaak zou onder het nieuwe recht wellicht anders kunnen uitpakken, waarbij de vraag blijft staan of er nog een ernstig gevaar voor de openbare orde is op het moment dat het zware vuurwerk in beslag is genomen.

Wij beperken ons voor de overige sluitingen tot de meest in het oog springende zaken. Allereerst wijzen wij op de uitspraak van de Afdeling van 15 januari 2025 over de sluiting van een bedrijfspand, waarbij werd vastgesteld dat ten minste 56% van de aldaar aangetroffen motorblokken van diefstal afkomstig was.¹¹⁰ De burgemeester van Waalwijk heeft het bedrijfspand vervolgens voor zes maanden gesloten. De Afdeling oordeelt dat de burgemeester niet aannemelijk heeft gemaakt dat de sluiting op het moment van het bestreden besluit nog noodzakelijk was om handel in gestolen goederen ongedaan te maken. De huurovereenkomst met het bedrijf was al beëindigd, waardoor het bedrijf ten tijde van de feitelijke sluiting het pand al had verlaten. Daarmee was de kans op recidive weggenomen, aldus de Afdeling. Het opzeggen van de huurovereenkomst vormt daarmee een belangrijke factor bij de beoordeling van de noodzaak van een (APV-)sluiting.

Een bijzondere zaak speelde in de uitspraak van de Afdeling van 7 mei 2025, waarbij de burgemeester van Almere het kantoor van een notaris had gesloten, omdat de notaris criminele activiteiten zou faciliteren.¹¹¹ De Afdeling oordeelt in navolging van de rechtbank¹¹² dat uit de bestuurlijke rapportages niet valt af te leiden dat in of rondom het kantoorpand activiteiten plaatsvonden die maakten dat er sprake was van een verstoring van de openbare orde en dat er een actuele dreiging was voor de ordelijke gang van zaken. Het verwijt dat de notaris werkzaamheden verrichtte voor criminele cliënten, waarbij hij de Wwft en tuchtregels zou hebben overtreden, is daarvoor volgens de Afdeling onvolgende.

De burgemeestersbevoegdheden uit de Gemeentewet werden ook voor andere maatregelen ingezet. Zo heeft de Afdeling op 26 februari 2025 een belangrijke uitspraak gedaan over stadionomgevingsverboden.¹¹³ De Afdeling oordeelde dat de burgemeester van Heerenveen geen stadionomgevingsverbod voor de duur van zes jaar had mogen opleggen aan een supporter van sc Heerenveen. De Afdeling oordeelt dat de toepasselijke APV-bepaling (artikel 2:26m, tweede lid, sub b, APV) onverbindend is, omdat op grond hiervan langere stadionomgevingsverboden opgelegd kunnen worden dan de burgemeester is toegestaan op grond van de Gemeentewet. De burgemeester mocht wél een stadionomgevingsverbod opleggen voor de duur van maximaal 24 maanden. Dat kon gebaseerd worden op artikel 172a Gemeentewet. Deze uitspraak leert de praktijk onder meer dat burgemeesters geen stadionomgevingsverboden voor meer dan 24 maanden kunnen opleggen en bevoegdheden uit gemeentelijke verordeningen slechts ingezet mogen worden voor kortdurende en niet ingrijpende omgevingsverboden.

105 Rb. Noord-Holland 12 augustus 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:8183 en ECLI:NL:RBNHO:2024:8186.

106 Persagenda van 26 januari 2026, te raadplegen via: <https://www.raadvanstate.nl/actueel/persagenda>.

107 Zie bijvoorbeeld: Rb. Rotterdam (vzr.) 27 mei 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:6268; Rb. Oost-Brabant (vzr.) 7 augustus 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:4999; Rb. Amsterdam (vzr.) 3 september 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:6503; Rb. Overijssel 19 september 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:5638; en Rb. Limburg (vzr.) 1 december 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:11892.

108 Zie nu al o.a.: Rb. Midden-Nederland (vzr.) 22 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:1887; Rb. Noord-Nederland (vzr.) 25 juli 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:3013; Rb. Midden-Nederland (vzr.) 31 juli 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:4565; Rb. Rotterdam (vzr.) 26 september 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:11354; en Rb. Midden-Nederland (vzr.) 2 oktober 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:6087.

109 ABRvS 25 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2836, Gst. 2025/131, m.nt. J.L. de Baar & M. Buitenhuis.

110 ABRvS 15 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:110, Gst. 2025/61, m.nt. M. Buitenhuis & T. Raaijmakers.

111 ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2063.

112 Rb. Midden-Nederland 28 juli 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3001.

113 ABRvS 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:772, Gst. 2025/90, m.nt. D.A.R. Snelders & M.P. Wolf, AB 2025/207, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer.

Verder wijzen wij op een (nieuwe) uitspraak over de ondermijningsvergunning.¹¹⁴ In dit geval had de gemeente Breda de autoverhuurbranche op grond van artikel 2:30 APV aangewezen als vergunningplichtig. De Afdeling besteedt uitgebreid aandacht aan de geschiktheid van de aanwijzing en het 'waterbedeffect', waarbij de vraag is of de maatregel wel geschikt is als deze er alleen voor zorgt dat malafide bedrijven naar buurgemeenten vertrekken. De aanwijzing in Breda houdt stand, omdat op basis van een analyse met specifieke gegevens voldoende objectief kon worden vastgesteld dat de aanwijzing geschikt is om de beoogde doelstelling te bereiken. De uitspraak is wederom een mooi voorbeeld van de motiveringseisen bij een dergelijke aanwijzing. Op 2 april 2025 deed de Afdeling ook een uitspraak over de aanwijzing van een pand als gebouw waarin het verboden is om zonder vergunning bedrijfsmatige activiteiten uit te oefenen.¹¹⁵ Ook die aanwijzing hield stand.

Tot slot wijzen wij op een – voor deze kroniek iets afwijkende – uitspraak van de Afdeling van 22 oktober 2025, waarin de Afdeling oordeelt dat de burgemeester van Deventer een last onder dwangsom mocht opleggen die inhield dat de betrokkene een dwangsom van € 2500 verbeurde indien hij opnieuw artikel 2:1 APV (o.a. het verbod op een openbare plaats deel te nemen aan een samenshooling, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag dan wel door te vechten aanleiding te geven tot ongeregelde heden) zou overtreden.¹¹⁶ Aanleiding voor de last was dat deze persoon drie keer binnen een jaar als verdachte was aangemerkt van een geweldsincident op een voor publiek toegankelijke plaats en dat deze persoon deel uitmaakte van een overlastgevend supportersgroep van Go Ahead Eagles. De Afdeling oordeelt dat de last onder dwangsom niet als criminal charge kan worden aangemerkt en dat de last niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. De last blijft dus in stand.

6.2 Noodbevoegdheden

Ook in 2025 ging de rechtspraak over noodbevoegdheden veelal over de inzet van deze bevoegdheden bij demonstraties. Een veelbesproken uitspraak ziet op een demonstratie van Extinction Rebellion, waarbij zij de kruising van de Beethovenstraat en de Gustav Mahlerlaan in Amsterdam blokkeerden, objecten op de rijbaan plaatsten en zich aan de straat en aan elkaar vastmaakten. De voorzitter van de veiligheidsregio¹¹⁷ Amsterdam-Amstelland gaf een noodbevel, waarin onder meer tot bestuurlijke verplaatsing werd besloten. De Afdeling oordeelt dat deze bestuurlijke verplaatsing als *vrijheidsontnemende maatregel* moet worden aangemerkt, waarvoor artikel 175 Gemeentewet geen grondslag biedt.¹¹⁸

Hoewel dus sprake was van *ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden* en de burgemeester aan de demonstranten de opdracht mocht geven uiteen te gaan en deze opdracht mocht handhaven, mocht de voorzitter van de veiligheidsregio niet de demonstranten in bussen plaatsen en naar een andere locatie vervoeren (waarbij zij de bussen op zijn minst een uur niet mochten verlaten). Artikel 176a Gemeentewet zou volgens de Afdeling eventueel wel gebruikt kunnen worden voor de bestuurlijke verplaatsing, waarbij extra waarborgen gelden. Zo moet de burgemeester er in dat geval zorg voor dragen dat alle opgehouden personen in de gelegenheid worden gesteld hun gegevens te laten vastleggen ten bewijze dat zij zijn opgehouden¹¹⁹ en geldt dat een verzoeker om een voorlopige voorziening zo mogelijk nog *tijdens zijn ophouding* door de voorzieningenrechter wordt gehoord.¹²⁰

Ook de strafrechter heeft zich in 2025 over de rechtmatigheid van noodbevelen uitgelaten. Het opzettelijk niet voldoen aan een noodbevel levert een misdrijf op (artikel 184 Sr). Een van de voorwaarden om tot bewezenverklaring van het misdrijf te komen is dat het gegeven noodbevel rechtmatig is. Het hof Amsterdam heeft in een aantal uitspraken een oordeel gegeven over het noodbevel van de burgemeester van Amsterdam van 28 februari 2021 vanwege een spontane demonstratie tegen de coronamaatregelen op het Museumplein.¹²¹ Het noodbevel is volgens het hof rechtmatig, aangezien de demonstranten, na herhaalde waarschuwingen en vorderingen op grond van de Wet openbare manifestaties, opnieuw niet vertrokken en een deel van de demonstranten zich dermate agressief tegen de politie gedroeg dat voor de politie een veiligheidsrisico ontstond. Daarmee voldoet het noodbevel aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Hetzelfde geldt volgens het hof in een soortgelijke uitspraak voor het noodbevel van 24 februari 2021.¹²²

Het hof komt tot een ander oordeel over het noodbevel van 20 maart 2021, waarbij ook het doel was een demonstratie op het Museumplein te (doen) beëindigen. Uit de processen-verbaal van de politie bleek niet dat de politie eerst op grond van de Wet openbare manifestaties had opgetreden tegen de aanwezige personen, terwijl dat wel in het noodbevel was opgenomen. Vanwege de discrepantie tussen enerzijds de inhoud van het noodbevel en anderzijds de inhoud van de door verbalisanten opgemaakte processen-verbaal oordeelt het hof dat de rechtmatigheid van het noodbevel, in het kader van de subsidiariteitstoets, niet kan worden vastgesteld. De verdachte wordt daarom vrijgesproken.¹²³

114 ABRvS 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2649, JB 2025/151.

115 ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1425, JB 2025/145, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer.

116 ABRvS 22 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5007, NJB 2025/2537, JB 2025/213.

117 De voorzitter van de veiligheidsregio was volgens de Afdeling vanwege de coronacrisis op grond van artikel 39 Wet veiligheidsregio's bevoegd om toepassing te geven aan artikel 175 Gemeentewet, in plaats van de burgemeester.

118 ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3577, Gst. 2025/115, m.nt. A.E.M. van den Berg & C.J. Loggen-ten Hoopen.

119 Artikel 154a, negende lid, sub a, jo. artikel 176a, derde lid, Gemeentewet.

120 Artikel 154a, tiende lid, sub a, jo. artikel 176a, derde lid, Gemeentewet. Zie verder over bestuurlijk verplaatsen: M.A.D.W. de Jong & I.U. Tappeiner, 'Bestuurlijke vrijheidsbeneming bij rellen en demonstraties. De overheid tussen Scylla en Charybdis?', NJB 2020/124.

121 Hof Amsterdam 6 augustus 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2763.

122 Hof Amsterdam 6 augustus 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2747.

123 Hof Amsterdam 6 augustus 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2746, ECLI:NL:GHAMS:2025:2748, ECLI:NL:GHAMS:2025:2749, ECLI:NL:GHAMS:2025:2750 en CLI:NL:GHAMS:2025:2755.

Hetzelfde Hof Amsterdam heeft zich in 2025 ook uitgelaten over een noodbevel ten aanzien van demonstranten bij de ontruiming van een kraakpand, waarbij het noodbevel volgens het hof gericht was op het bestuurlijk verplaatsen van de demonstranten. Het hof komt in soortgelijke bewoordingen als de Afdeling in de eerdergenoemde uitspraak over stadionomgevingsverboden tot de conclusie dat de burgemeester niet bevoegd is om een dergelijke bestuurlijke verplaatsing mogelijk te maken met een noodbevel, aangezien sprake is van een vrijheidsbenemende maatregel, waarvoor artikel 175 Gemeentewet in dit geval onvoldoende wettelijke grondslag biedt. Het noodbevel is volgens het hof onder meer om deze reden onrechtmatig gegeven, en dus wordt ook hier de verdachte vrijgesproken.¹²⁴

6.3 Wet aanpak woonoverlast

Sinds 1 januari 2017 heeft de gemeenteraad op grond van artikel 151d Gemeentewet de bevoegdheid om in een verordening een zorgplicht voor bewoners op te nemen die inhoudt dat zij in of vanuit hun woning geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden veroorzaken. Bij overtreding van deze zorgplicht kan de burgemeester een last onder bestuursdwang, last onder dwangsom of tijdelijk huisverbod opleggen.¹²⁵ Het hangt dus af van de gemeente waarin je woont of de burgemeester al dan niet deze bevoegdheid heeft. Daar kun je in ieder geval via het bestuursrecht weinig aan doen, zo blijkt uit een Afdelingsuitspraak van 4 juni 2025. Tegen de weigering een verordening vast te stellen zoals bedoeld in artikel 151d Gemeentewet staat namelijk geen beroep open.¹²⁶

Uit de overige uitspraken die in deze kroniekperiode verschenen zijn volgt het beeld dat de Wet aanpak woonoverlast een populaire grondslag voor handhavingsverzoeken is. Blaffende honden in Boxmeer, hanenoverlast in Warmond, harde muziek in een Utrechts studentenhuis en zelfs een zogenoemd spuugincident in Rijswijk: de overlast die aanleiding is voor de handhavingsverzoeken is divers en over heel Nederland verspreid.¹²⁷ Dit roept de vraag op hoe je als burgemeester met zo'n handhavingsverzoek dient om te gaan.

De eerste stap is om te beoordelen of de indiener van het handhavingsverzoek als belanghebbende is aan te merken.¹²⁸ De rechtbank Gelderland verwijst in een uitspraak hiervoor naar de wetsgeschiedenis, waarin staat dat onder 'omwonenden' in het verband van artikel 151d Gemeentewet moet worden verstaan: "mensen die in de directe nabijheid wonen van de woning of het erf waar of waarvandaan de

hinderlijke gedragingen plaatsvinden". Dit leidt er in deze uitspraak toe dat de indiener van het handhavingsverzoek, die op 190 meter van het perceel woont waarop het verzoek is gericht, niet als belanghebbende wordt aangemerkt.¹²⁹

Wanneer de indiener van het verzoek belanghebbende is, dient onderzoek te worden gedaan in het kader van het handhavingsverzoek. Daarbij mogen geluidsopnamen en camerabeelden van omwonenden gebruikt worden, zolang de burgemeester zich daarnaast ook baseert op objectieve waarnemingen of bevindingen van toezichhouders, politie of andere partijen die een neutraal beeld van de situatie kunnen geven.¹³⁰ Een geluidstechnisch rapport kan helpen bij het vaststellen of sprake is van ernstige en herhaaldelijke hinder.¹³¹ Daarbij kan het van belang zijn om in het onderzoek niet alleen aandacht te besteden aan de geluidssterkte, maar ook aan de aard, de ernst, de duur en de frequentie van het geluid, omdat dit nodig is voor het beantwoorden van de vraag of sprake is van ernstige en herhaaldelijke hinder.¹³²

7. De burgemeester in het onlinedomein

Sinds vorig jaar is dit hoofdstuk toegevoegd aan deze kroniek en wij constateren dat het er in 2025 niet rustiger op geworden is. Op 11 juni 2025 deed de Afdeling de langverwachte uitspraak over de last onder dwangsom van de burgemeester van Utrecht, opgelegd aan een jongen uit Zeist die in een Telegram-groepschat een pamflet had verspreid met de tekst "Utrecht in opstand, nee 2G & nee vuurwerkverbod! 26-11-21, 19.30, Kanaalstraat, Be there!!! Neem je matties & vuurwerk mee".¹³³ De Afdeling oordeelt dat de groepschat weliswaar voor iedereen toegankelijk was, maar het geen fysieke plaats is, waardoor geen sprake is van een "openbare plaats" in de zin van de APV van de gemeente Utrecht. De APV-bepaling is volgens de Afdeling geschreven voor de situatie dat het (verboden) uitdagend gedrag op de openbare plaats wordt vertoond, terwijl het gedrag in deze zaak in een (digitale) groepschat plaatsvond. Het is volgens de Afdeling onvoldoende dat de wanordelijkheden waartoe werd opgeroepen zich wel op een openbare plaats zouden gaan voordoen. De Afdeling merkt ten overvloede op dat zij begrijpt dat burgemeesters zich zorgen maken over personen die via digitale (sociale) media aanzetten tot onrust

124 Hof Amsterdam 19 juni 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2035, ECLI:NL:GHAMS:2025:2036 en ECLI:NL:GHAMS:2025:2037.

125 Zie artikel 151d, tweede en derde lid, Gemeentewet en artikel 5:32, eerste lid, Awb.

126 ABRvS 4 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2526.

127 Zie respectievelijk: ABRvS 8 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:35; ABRvS (vzr.) 17 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6211; ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1298; ABRvS 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2651.

128 Zie artikel 1:3, derde lid, Awb, waarin staat dat alleen een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen aangemerkt kan worden als aanvraag.

129 Rb. Gelderland 23 juli 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:5836.

130 Dit ging mis in een uitspraak van de rechtbank Limburg, waarin de informatie niet bevestigd was door objectieve waarnemingen of bevindingen van toezichhouders, politie of andere partijen die een neutraal beeld van de situatie kunnen geven (zie Rb. Limburg 5 februari 2025 (vzr.), ECLI:NL:RBLIM:2025:937). In een uitspraak van de rechtbank Den Haag kwam de rechter om dezelfde reden tot de conclusie dat de burgemeester ten onrechte was overgegaan tot invordering van de dwangsommen (Rb. Den Haag 27 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9410).

131 ABRvS 17 december 2025 (vzr.), ECLI:NL:RVS:2025:6211.

132 Zie: Rb. Oost-Brabant 22 september 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5856. Hoewel in deze zaak geluidsonderzoek had plaatsgevonden, kwam de rechtbank in deze uitspraak tot de conclusie dat zonder nader onderzoek en zonder nadere motivering niet kon worden vastgesteld of sprake was van ernstige en herhaaldelijke hinder.

133 ABRvS 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2627, Gst. 2025/107, m.nt. M. Buitenhuis.

en wanordelijkheden. Het is echter volgens de Afdeling aan de wetgever om een daarop toegesneden wettelijk voorschrift vast te stellen.

De wetgever zit ondertussen niet stil. Op 15 juli 2025 heeft het Kamerlid Michon-Derkzen de Initiatiefwet online aangejaagde openbare-ordeverstoringen aan de Tweede Kamer gezonden. De wet regelt een burgemeestersbevoegdheid in artikel 173 Gemeentewet om te bevelen dat een persoon een onlinebericht verwijdert indien door het bericht de openbare orde wordt verstoord of waardoor ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan.

Zowel tijdens de internetconsultatie als in de literatuur is kritiek geuit op het voorstel. Brouwer en Schilder noemen het wetsvoorstel in *de Gemeentestem* 'een verwerpelijk voorstel' en een 'historische vergissing', omdat het wetsvoorstel in strijd zou zijn met het verbod van preventieve bestuurlijke toetsing op de inhoud.¹³⁴ Daarbij verwijzen Brouwer en Schilder naar de uitspraak in de zaak over de intocht van Sinterklaas in Amsterdam.¹³⁵ Ook menen Brouwer en Schilder dat het wetsvoorstel op gespannen voet staat met het voorzienbaarheidsvereiste in het kader van de (rechtmatige) beperking van de EVRM-rechten, aangezien het in veel gevallen niet te voorspellen is wanneer het voorgestelde artikel 173 Gemeentewet kan worden ingezet. We wachten de behandeling in het parlement met interesse af.

Ook het kabinet zat niet stil ten aanzien van de online aangejaagde openbare-ordeverstoringen. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft op 12 november 2025 de Tweede Kamer geïnformeerd over de initiatieven voor beleidsontwikkeling voor online aangejaagde openbare-ordeverstoringen. Zo heeft er een burgerdialoog plaatsgevonden, is een deskundigenbijeenkomst georganiseerd en voert het WODC op dit moment internationaal vergelijkend onderzoek uit, dat naar verwachting eind eerste kwartaal van 2026 afgerond zal zijn.¹³⁶

In aanvulling op de genoemde documenten en literatuur in onze vorige kroniek¹³⁷ wijzen wij nog op het overzichtsartikel van Albers, waarin de (on)mogelijkheden om online aangejaagde openbare-ordeverstoringen tegen te gaan worden besproken.¹³⁸ Wij verwachten dat online aangejaagde openbare-ordeverstoringen ook in 2026 weer veel aandacht zullen krijgen.

Tot slot wijzen wij op de Wet gegevensvergaring openbare orde, die in 2025 in internetconsultatie is gegaan.¹³⁹ Het wetsvoorstel regelt twee bevoegdheden voor de burgemeester waarmee de politie onder zijn gezag persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen kan vergaren over een (dreigende) ernstige verstoring van de openbare orde. De burgemeester kan de politie opdracht geven om te zoeken naar persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen (en deze op te slaan) en om in publiek toegankelijke bronnen personen te volgen van wie aannemelijk is dat zij een substantiële rol hebben in een ernstige verstoring. De rechter-commissaris toetst vooraf of de burgemeester deze bevoegdheden mag inzetten en geeft in dat geval een machtiging af. In de reacties op het wetsvoorstel wordt onder meer gewezen op de inbreuk die dergelijke bevoegdheden maken op mensenrechten.¹⁴⁰ Ook wordt getwijfeld hoe de spoedeisendheid in dit soort gevallen zich verhoudt tot het vragen van een machtiging bij de rechter-commissaris en de rechtsbescherming bij de strafrechter met een beroepstermijn van twee weken.¹⁴¹ Ook dit wetsvoorstel zullen we aankomend jaar met interesse volgen.

8. Tot slot

2025 was op het gebied van openbare orde en ondermijning een rijk kroniekjaar vol ontwikkelingen. Bij onderwerpen zoals artikel 13 Opiumwet en de Wet Bibob werden vaste lijnen in de jurisprudentie bevestigd en verder uitgekristalliseerd. Rondom bijvoorbeeld het onlinedomein of demonstraties waren ontwikkelingen in de samenleving aanleiding voor de introductie van nieuwe bevoegdheden of de (her)ijking van bestaande kaders. In 2026 volgen wij met interesse of de Initiatiefwet online aangejaagde openbare-ordeverstoringen er daadwerkelijk gaat komen en wat de inhoud van het Coalitieakkoord 2026-2030 zal betekenen voor bijvoorbeeld de aanpassing van de Wet openbare manifestaties. Hoe dat afloopt, leest u in editie 2027!

134 J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Bevoegdheid voor burgemeester om online-uitingen te verbieden? Over een verwerpelijk wetsvoorstel', *Gst.* 2025/74.

135 ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, *JB* 2014/245, m.nt. R.J.B. Schutgens, *AB* 2015/55, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

136 Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 12 november 2025, nr. 6717379 (rijksoverheid.nl).

137 F. Binnendijk, B.S. Jaasma & M.P. Sluiter, 'Kroniek openbare orde en ondermijning', *Gst.* 2025/38, paragraaf 9.

138 C.L.G.F.H. Albers, 'Van 'Project X' tot 'Elsfest'. Over online aangejaagde openbare-ordeverstoringen en de (on)mogelijkheden om daar een stokje voor te steken', *TvCR* 2025, afl. 4, p. 305 e.v.

139 Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/gegevensvergaringopenbareorde>.

140 Zie bijvoorbeeld de consultatiereactie van het College voor de Rechten van de Mens: <https://www.internetconsultatie.nl/gegevensvergaringopenbareorde/reactie/d8f2f47a-62c0-46fb-a854-6e884a0c3099>.

141 Zie bijvoorbeeld de consultatiereactie van de Nederlandse Orde van Advocaten: <https://www.internetconsultatie.nl/gegevensvergaringopenbareorde/reactie/a96eae32-3f25-443b-80ca-0d44cc49d598>.