

Handhaving van bestuursrecht

NTB 2025/326

1. Algemeen
2. Toezicht en opsporing
3. Sanctionering
 - 3.1 Algemene bepalingen handhaving
 - 3.2 Bestuursdwang
 - 3.3 Last onder dwangsom
 - 3.4 Preventieve handhaving
 - 3.5 Bestuurlijke boete
 - 3.6 Overige sancties, waaronder intrekking begunstigende beschikking*
4. Beginselplicht tot handhaven en gedogen
5. Invordering/executie
6. Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving

**In de met een (*) gemerkte (sub)paragrafen hebben zich onvoldoende ontwikkelingen voorgedaan. Deze paragrafen komen daarom in onderstaande kroniek niet aan de orde. De kroniek beslaat de periode van 1 januari 2025 t/m 31 augustus 2025.*

1. Algemeen

(Toekomstige) wetgeving

Op het moment van schrijven van deze kroniek maakt Nederland zich op voor de verkiezingen op 29 oktober 2025. Op 9 juli 2025, circa een maand na de val van het kabinet-Schoof, is het voorstel Wet handhaving sociale zekerheid aan de Tweede Kamer aangeboden.² Doel van dit wetsvoorstel is om tot een meer passende handhaving van bestaande sociale zekerheidswetten te kunnen komen. Hierom worden deze wetten zodanig gewijzigd dat bevoegde bestuursorganen meer ruimte krijgen om (bijv.) in specifieke situaties af te zien van een boete of terugvordering. De niet aflatende aandacht binnen het bestuursrecht voor de evenredigheid van het overheidsoptreden zien wij in dit wetsvoorstel terug.

Conclusie over positie derdebelanghebbende bij (weigeren) bestuurlijke boete

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft op 7 augustus 2025 bekendgemaakt dat staatsraad A-G Widdershoven is verzocht een conclusie te nemen.³ De conclusie draait om de vraag of en wanneer een derde als belanghebbende kan

deelnemen aan een procedure over een besluit tot het opleggen of weigeren van een bestuurlijke boete. Aanleiding voor het verzoek is een hogerberoepsprocedure waarin vakbond FNV betoogt dat zij als derdebelanghebbende moet worden aangemerkt bij een door de Inspectie Leefomgeving en Transport opgelegde boete aan een Litouwse transportonderneming. De voorzitter heeft de A-G gevraagd om in de conclusie in te gaan op de vraag of het voor de positie van de derde verschil maakt of de boete is opgelegd of geweigerd naar aanleiding van een verzoek om handhaving door de derde of uit eigen beweging door het bestuursorgaan is opgelegd. En of het gegeven dat de derde een belangenorganisatie is, van betekenis is. Daarnaast is de A-G gevraagd in te gaan op de gevolgen van de keuze om een derde als belanghebbende aan te merken, onder meer voor de rechten van de overtreder bij een procedure over het boetebesluit. De conclusie zal vermoedelijk eind dit jaar worden genomen.

Publicaties

Op 5 april 2024 promoveerde Aart de Vries aan de Universiteit Utrecht op zijn onderzoek naar grensoverschrijdende handhaving van het unierecht en de 'systeembreuk' op het snijvlak van strafrecht en bestuursrecht die in dat verband kan ontstaan. In mei 2025 verscheen een artikel van De Vries waarin hij zijn onderzoek beknopt bespreekt.⁴ Op 1 januari 2000 trad de Wet tot invoering van de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete in de financiële wetgeving in werking. Vanaf dat moment kunnen de hiervoor genoemde bestuurlijke sancties worden ingezet ter handhaving van financiële wetgeving. In het kader van de 25^e 'verjaardag' van deze wet zijn in maart 2025 diverse artikelen gepubliceerd die gerelateerd zijn aan handhaving in de financiële sector.⁵ Verder zijn de afgelopen kroniekperiode artikelen verschenen over de bewijsmaatstaf in het bestuursrechtelijk bewijsrecht;⁶ de eerste jurisprudentie over handhaving met de Omgevingswet;⁷ boetemotivering in het straf- en bestuurlijke boeterecht⁸ en het zwijgmoment in het bestuursrecht.⁹

1 Mr. M.L. (Marije) Batting, mr. C. (Carola) de Rond en mr. K. (Katrien) Winterink zijn advocaat te Den Haag en werkzaam bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn. M. (Marije) van Mannekes is daar werkzaam als professional support lawyer. Bij een aantal van de in deze kroniek besproken uitspraken hebben de hiervoor genoemde advocaten opgetreden als advocaat van het bestuursorgaan. Met dank aan Ingrid Hasker voor haar hulp bij het maken van deze kroniek.

2 Kamerstukken II 2024/25, 36785.

3 Zie het persbericht op de website van de ABRvS, 'Verzoek conclusie over of en wanneer derde belanghebbende is bij bestuurlijke boete of weigeren daarvan', raadvanstate.nl, 7 augustus 2025.

4 A.J. de Vries, 'Grensoverschrijdende handhaving van Unierecht en de systeembreuk op het snijvlak van strafrecht en (punitief) bestuursrecht', AA 2025/0398.

5 TVSO 2025/1/2.

6 L.M. Koenraad, 'De bewijsmaatstaf in het bestuursrechtelijk bewijsrecht. Een pleidooi voor het geven van meer duidelijkheid aan procespartijen', JBplus 2025/7.

7 Y. Schönfeld, 'Handhaven met de Omgevingswet in de hand: de eerste jurisprudentie', PRO 2025/1.

8 J.P.T.G. van den Uithoorn, 'Boetemotivering in het straf- en bestuurlijke boeterecht: een vergelijk', TVSO 2025/3, p. 138-147.

9 C.M.I. van Asperen de Boer, 'Het zwijgmoment in het bestuursrecht', TVSO 2025/3, p. 121-122. Dit artikel vormt een reactie op een annotatie van R. Stijnen (AB 2025/142) die een iets andere opvatting over het zwijgmoment althans het zwijgrecht in het bestuursrecht lijkt te hebben.

2 Toezicht en opsporing

Inzet bevoegdheden

In de vorige kroniek stonden wij stil bij het zogeheten *Landeck*-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof).¹⁰ Naar aanleiding van dit arrest heeft de Hoge Raad op 18 maart 2025, in afwachting van een wettelijke regeling, haar eerdere rechtspraak over het onderzoek aan elektronische gegevensdragers en geautomatiseerde werken enigszins bijgesteld.¹¹ Kort samengevat mogen politiemensen op basis van hun eigen bevoegdheden zonder nadere toestemming onderzoek doen aan inbeslaggenomen voorwerpen – waaronder elektronische gegevensdragers, zoals smartphones – als dat niet meer dan een beperkte inbreuk op de privacy van de gebruiker van dat voorwerp oplevert. Als op voorhand is te voorzien dat door een onderzoek aan smartphones of andere elektronische gegevensdragers of geautomatiseerde werken, inzicht wordt verkregen in verkeers- en locatiegegevens, maar ook in andersoortige gegevens (zoals foto's, de browsergeschiedenis, de inhoud van via die smartphone uitgewisselde communicatie, en gevoelige gegevens), dan is voor dat onderzoek volgens de Hoge Raad – behalve in spoedeisende gevallen – een voorafgaande toetsing door de rechter-commissaris vereist. Die toetsing kan volgens de Hoge Raad resulteren in: (1) een door de rechter-commissaris verstrekte machtiging tot het verrichten van onderzoek aan de elektronische gegevensdrager of het geautomatiseerde werk; of (2) een onderzoek aan de elektronische gegevensdrager of het geautomatiseerde werk door de rechter-commissaris op grond van artikel 104, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv), waarbij de rechter-commissaris op grond van artikel 177, eerste lid, van het Sv opsporingsambtenaren het bevel kan geven om dit onderzoek te verrichten. Om een niet al te grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te creëren, geeft de Hoge Raad mee dat in dat bevel dient te worden vastgelegd waarop dit onderzoek is gericht, dat dit onderzoek – voor zover mogelijk – geautomatiseerd wordt gedaan met behulp van een technisch hulpmiddel en dat de inrichting en de omvang blijken uit de vastlegging van het onderzoek. Hoewel de arresten van het Hof en de Hoge Raad zijn gewezen in strafrechtelijke procedures, houden wij er rekening mee dat deze ook van betekenis kunnen worden voor de onderzoeken die sommige bestuursorganen, zoals de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM), in het kader van hun toezichthoudende taak aan smartphones of andere elektronische gegevensdragers of geautomatiseerde werken verrichten.

De inzet van bevoegdheden door de toezichthouder wordt genormeerd door het evenredigheidsbeginsel. Dat geldt dus ook voor de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen (art. 5:16 Awb). De voorzieningenrechter van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB) oordeelt, gezien

het evenredigheidsbeginsel, kritisch over een last onder dwangsom die de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur had opgelegd aan Stichting AAN TAFEL! (hierna: Aan Tafel). De last strekte tot het verschaffen van informatie over, kort gezegd, een varkenshouderij waarvan de eigenaar anoniem heeft meegewerkt aan een in opdracht van Aan Tafel gemaakte documentaire. Deze eigenaar wordt in de documentaire aangeduid als “Thomas”. De voorzieningenrechter oordeelt dat artikel 5:16 Awb weliswaar geen beperking bevat ten aanzien van wie de inlichtingen mogen worden gevraagd, maar dat ter zitting is gebleken dat de minister niet langs andere kanalen (zoals navraag bij de Producentenorganisatie Varkenshouderij, regulier toezicht, bredere uitvraag, aandachtmelding in haar eigen organisatie, analyse van geregistreerde bedrijfsgegevens en de beelden van de video) heeft geprobeerd de gevraagde gegevens te achterhalen. De voorzieningenrechter vindt dat het onderzoek van de minister bijzonder mager is geweest, mede indachtig dat “Thomas” een met het oog op de gewenste anonimiteit een niet op internet te achterhalen alias kan zijn. Het is de voorzieningenrechter daarom niet gebleken dat is voldaan aan artikel 5:13 van de Awb, dat bepaalt dat een toezichthouder van zijn bevoegdheden slechts gebruikmaakt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Maar zelfs als artikel 5:13 van de Awb geen struikelblok vormt om van Aan Tafel de inlichtingen te verlangen, vereist het evenredigheidsbeginsel dat het doel in een aanvaardbare verhouding staat tot het nadeel dat Aan Tafel ervan ondervindt. De voorzieningenrechter overweegt dat de minister de noodzaak van de last en de gevolgen van de last voor Aan Tafel onvoldoende (concreet) in kaart heeft gebracht. De voorlopige voorziening wordt toegekend: de last wordt geschorst tot zes weken na het besluit op bezwaar.¹²

Bewijs

Het komt regelmatig voor dat inspecties worden uitgevoerd dan wel andere onderzoeken worden verricht waarbij personen worden gehoord die de Nederlandse taal niet (goed) machtig zijn. Een uitspraak van de Afdeling van 20 augustus 2025 laat zien dat het van belang is om bij het afnemen en vastleggen van verklaringen van dergelijke personen zorgvuldig te werk te gaan, zodat later niet zodanige twijfel aan de betrouwbaarheid van afgelegde verklaringen kan ontstaan dat deze verklaringen niet kunnen bijdragen aan het bewijs van een overtreding. Het ging in de procedure om boetes die, na een onderzoek door de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: NLA), door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid waren opgelegd aan een eigenaar van een restaurant in Den Haag. Een boete zag op overtredingen van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (hierna: Wml). De eigenaar betwistte ten aanzien van die boete de in de boeterapporten opgenomen verklaringen van twee werknemers (in de uitspraak aangeduid als werknemer A en B). De eigenaar stelde dat de staatssecretaris niet mocht uitgaan van de verklaring van werknemer A

¹⁰ HvJ EU 4 oktober 2024, nr. C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830 (*Landeck*).

¹¹ HR 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:409 en HR 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:329.

¹² CBB 12 augustus 2025, ECLI:NL:CBB:2025:416.

van 21 april 2018, maar moest uitgaan van die van 1 maart 2019 en de op de zitting bij de rechtbank afgelegde verklaring. Werknemer A zou geen goede uitleg hebben gekregen toen hij werd gehoord door de NLA en de Nederlandse taal niet goed spreken en begrijpen. De Afdeling overweegt dat niet in geschil is dat werknemer A en werknemer B de Nederlandse taal niet goed beheersen. Noch in de verklaringen van de twee werknemers noch in de boeterapporten staat vermeld of de NLA wel of geen tolk heeft ingeschakeld tijdens de gehoren op 21 april 2018. De verklaringen van de twee werknemers bestaan uit formulieren die met de hand zijn ingevuld en waarop een aantal handgeschreven Nederlandse zinnen staan, waarvan er een paar zijn doorgehaald. Niet bekend is wie de formulieren heeft ingevuld en wie woorden uit de verklaringen heeft doorgehaald. Ook blijkt nergens uit dat de opgestelde verklaringen aan de twee werknemers zijn voorgelezen. In de verklaringen van andere werknemers staat wel dat zij hun verklaring hebben doorgelezen of dat de verklaring aan hen is voorgelezen. Ook staat in de andere verklaringen of er wel of geen tolk is ingeschakeld. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat grond bestaat voor zodanige twijfel aan de betrouwbaarheid van de verklaringen die in de boeterapporten zijn opgenomen dat deze niet aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd. Niet is aangetoond dat de eigenaar artikel 18b, tweede lid, van de Wml heeft overtreden. De staatssecretaris was niet bevoegd om op grond van dit artikel een boete op te leggen. De Afdeling vernietigt hierom de uitspraak van de rechtbank Den Haag; die rechtbank heeft volgens de Afdeling ten onrechte overwogen dat de staatssecretaris in zijn besluitvorming doorslaggevend gewicht heeft mogen toekennen aan de verklaringen van werknemers A en B die zijn afgelegd aan de NLA.

Rechten van de verdediging

Met name bij de markttoezichthouders zoals de ACM of de Nederlandse Zorgautoriteit kunnen onderzoeken resulteren in veel onderzoeksmateriaal met daarin bedrijfsvertrouwelijke (concurrentiegevoelige) gegevens. Als vervolgens op grond van het onderzoeksmateriaal boetes of andere verstrekende (handhavings)besluiten worden opgelegd, moet(en) de betreffende belanghebbende(n) zich daartegen kunnen verweren. Vanuit dat perspectief ligt het verstrekken van afschriften van al het onderzoeksmateriaal voor de hand. Anderzijds kunnen er belangen zijn die maken dat de bedrijfsvertrouwelijke gegevens vertrouwelijk moeten blijven. Uit een uitspraak van het CBB van 22 juli 2025 in een procedure tussen de ACM en een aantal tabaksfabrikanten over aan de fabrikanten opgelegde boetes wegens overtredingen van het kartelverbod, volgt dat de ACM in die procedure een dataroomprocedure heeft gehanteerd voor het verstrekken van inzicht in sommige stukken van het onderzoeksmateriaal met daarin bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Deze procedure kwam er heel kort samengevat op neer dat alleen aan de gemachtigden van de tabaksfabrikanten toegang werd verleend tot de volledige onderzoeksdatasets van alle betrokken ondernemingen. Zowel voorafgaand aan

het primaire besluit als in bezwaar heeft de dataroom enige weken opengestaan. Deze procedure en de wijze waarop de ACM de procedure heeft ingericht, acht het CBB toereikend: er is geen sprake van een schending van de rechten van de verdediging.¹³

3. Sanctionering

3.1 Algemene bepalingen handhaving

Overtrederbegrip

In deze kroniekperiode is het leerstuk van het functioneel daderschap weer veel teruggekomen in de rechtspraak. Functioneel daderschap maakt het mogelijk dat een natuurlijk persoon of rechtspersoon als overtreder wordt aangemerkt, ook al heeft deze de overtreding niet zelf fysiek gepleegd. Aan een natuurlijk persoon kan een gedraging worden toegerekend als deze beschikkingsmacht had over de overtreding en deze heeft aanvaard. Voor een rechtspersoon geldt dat de gedraging redelijkerwijs moet kunnen worden toegerekend aan die rechtspersoon. Een belangrijke component hierbij is of de gedraging binnen de 'sfeer' van die rechtspersoon valt. Hiervan kan sprake zijn, indien zich een of meer van de volgende omstandigheden voordoen: a) het gaat om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking, hetzij uit anderen hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon; b) de gedraging past in de normale bedrijfsvoering of taakuitoefening van de rechtspersoon; c) de gedraging is de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf of in diens taakuitoefening; en/of d) de rechtspersoon vermocht erover te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en zodanig of vergelijkbaar gedrag werd blijkens de feitelijke gang van zaken door de rechtspersoon aanvaard of placht te worden aanvaard, waarbij onder bedoeld aanvaarden mede begrepen is het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van de gedraging.¹⁴

Het als rechtspersoon kunnen beschikken over en aanvaarden van de overtreding (omstandigheid d) is op zichzelf al voldoende om aangemerkt te worden als functioneel pleger. Dit overweegt de Afdeling in een uitspraak van 30 juli 2025.¹⁵ De betreffende rechtspersoon was eigenaar van een woning maar had deze niet zelf – zonder de daartoe vereiste vergunning – naar meerdere onzelfstandige woonruimten omgezet. Dat was gedaan door de stichting aan wie de eigenaar de woning verhuurde, waarop de stichting de woning onderverhuurde. De eigenaar had echter beschikkingsmacht over het gebruik van de woning en heeft de overtreding aanvaard door geen toezicht te houden en niet in te grijpen, terwijl daar vanwege een eerder opgelegde

13 CBB 22 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:385.

14 Zie ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067 en ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2071. Dit in navolging van de conclusie die staatsraad A-G Wattel op 15 februari 2023 eerder over dit onderwerp uitbracht (ECLI:NL:RVS:2023:579).

15 ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3579.

boete wel aanleiding voor was. Dit was volgens de Afdeling afdoende om de eigenaar als overtreder aan te merken.

Dat beide elementen uit omstandigheid d) moeten worden aangetoond voordat op basis daarvan functioneel daderschap kan worden vastgesteld, volgt uit een uitspraak van 6 augustus 2025.¹⁶ Weliswaar had de eigenaar van de woning – een bedrijf dat woonruimte voor arbeidsmigranten verzorgt en faciliteert – de beschikkingsmacht over de woning, maar zij heeft de overtreding die bestond uit een illegale omzetting waarbij één persoon te veel in het huis woonde, niet aanvaard. Er waren geen signalen zoals klachten van omwonenden of een vermoeden van een overtreding, die controles zouden rechtvaardigen. In de huurovereenkomst was opgenomen dat de huurder verklaart op de hoogte te zijn van en zich te houden aan de gemeentelijke bepalingen over het maximumaantal bewoners. Het bedrijf had de vierde persoon verboden zich in te schrijven in de basisregistratie personen, waardoor het op basis van het aantal inschrijvingen niet kon weten dat er een overtreding plaatsvond. Ook uit de huurprijs kon niet worden afgeleid dat een vierde persoon huur betaalde.

In het kader van het overtrederschap is relevant tot wie het overtreden voorschrijft zich richt (de normadressaat). Wanneer de overtreder zelf alle bestanddelen van een voorschrift vervult en dus kan worden aangemerkt als de fysieke pleger, wordt aan een beoordeling of sprake is van functioneel daderschap niet toegekomen. Waar de rechtbank in een zaak over het illegaal opslaan van goederen in een huurpand heeft getoetst of de pandeigenaar aan de voorwaarden voor functioneel daderschap voldeed, laat de Afdeling deze beoordeling achterwege. Het 'gebruiken van gronden' zoals opgenomen in de bepaling die dit verbod, omvat, gelet op de wetsgeschiedenis, ook het 'laten gebruiken van gronden'. Dit betekent dat de pandeigenaar reeds hierom als overtreder kan worden aangemerkt.¹⁷

In een uitspraak van 4 juni 2025¹⁸ heeft de Afdeling geoordeeld dat de eigenaar van een schuur in Oude Pekela waar brand was ontstaan, door het college van B en W (hierna: het college) terecht was aangemerkt als overtreder van artikel 1a, eerste en tweede lid, van de Woningwet en van artikel 1b, tweede lid, van die wet, maar ten onrechte als overtreder van artikel 13 van de Wet bodembescherming (hierna: Wbb). De bepalingen van de Woningwet zijn mede gericht tot de eigenaar. Om als overtreder van artikel 13 Wbb te kunnen worden aangemerkt moet de eigenaar of zelf handelingen als bedoeld in artikel 6 tot en met 11 van de Wbb hebben verricht of moeten dergelijke handelingen, verricht door anderen, aan hem kunnen worden toegerekend. Als het gaat over de toerekening van dergelijke handelingen, kan als overtreder worden aangemerkt degene in wiens machtsfeer de fysieke handelingen liggen waardoor

de overtreding is begaan en of die ook die handelingen heeft aanvaard of in het algemeen placht te aanvaarden. Dit laatste is in beginsel het geval als diegene is tekortgeschoten in dat wat redelijkerwijs van hem verwacht mocht worden. Het is daarbij aan het college om aannemelijk te maken dat de betrokkene de overtreder van artikel 13 van de Wbb is. Dat is het college in dit geval niet gelukt. De eigenaar heeft niet zelf handelingen als bedoeld in artikel 6 tot en met 11 van de Wbb verricht en deze handelingen, in dit geval verricht door de huurster, kunnen niet aan hem worden toegerekend. De eigenaar handelde niet als professionele verhuurder. De huurovereenkomst is schriftelijk aangegaan en de huur werd op regelmatige tijdstippen, dat wil zeggen telkens ongeveer midden in de maand, via de bank betaald. Ook heeft de eigenaar het pand op twee afzonderlijke momenten onaangekondigd bezocht en daarbij vanaf de buitenzijde geïnspecteerd, omdat zijn huurster op die momenten niet thuis was. Hij heeft daarbij niets merkwaardigs opgemerkt en heeft ook geen signalen van buurtbewoners ontvangen dat er iets mis was. De Afdeling acht dit aannemelijk, mede omdat dergelijke signalen voorafgaand aan de brand bij de gemeente evenmin bekend waren. Ook de ten tijde van de brand aanwezige betalingsachterstand van ongeveer twee weken is volgens de Afdeling onvoldoende om aan te nemen dat de eigenaar is tekortgeschoten in wat redelijkerwijs van hem mocht worden verwacht.

Besluitbegrip

Brieven met daarin de mededeling dat herstelmaatregelen zijn uitgevoerd, bedoeld ter informatie dat de bestuursdwang daadwerkelijk is toegepast, zijn niet aan te merken als besluiten en daarom niet appellabel. Het CBB oordeelt in een uitspraak van 15 april 2025¹⁹ dat de toepassing van bestuursdwang feitelijk handelen is, waarvoor als zodanig op grond van de Awb geen bezwaar- en beroepsmogelijkheden bestaan. Hetzelfde geldt voor de brieven waarin iemand in kennis wordt gesteld van dit feitelijk handelen.

Een vergelijkbare situatie was aan de orde in een uitspraak van het CBB van 4 maart 2025.²⁰ In dat geval zond de minister een dierhouder een brief toe, omdat deze een overtreding zou hebben begaan door geen afvoermelding van één van zijn schapen in het Identificatie & Registratiesysteem te doen. Die brief kan, gelet op de inhoud, worden opgevat als een last onder bestuursdwang. Dat onderaan de brief geen rechtsmiddelenclausule is opgenomen, brengt niet met zich dat de brief daarom niet als een besluit zou zijn aan te merken. Een andere brief waarin de minister de dierhouder er uitsluitend van op de hoogte heeft gesteld dat hij bestuursdwang heeft toegepast door de afvoermelding in het Identificatie & Registratiesysteem te plaatsen, is niet op enig rechtsgevolg gericht en daarom niet aan te merken als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Het tot die brief gerichte bezwaar is dan ook niet-ontvankelijk.

¹⁶ ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3693.

¹⁷ ABRvS 23 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1823.

¹⁸ ABRvS 4 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2555.

¹⁹ CBB 15 april 2025, ECLI:NL:CBB:2025:252.

²⁰ CBB 4 maart 2025, ECLI:NL:CBB:2025:129.

Een uitspraak van de Afdeling van 2 april 2025²¹ maakt duidelijk dat een mondelinge bouwstop als bijzondere vorm van bestuursdwang, geen besluit is. Hoewel het feitelijk stilleggen van de werkzaamheden doorgaans mondeling gebeurt, is enkel sprake van een besluit als de bouwstop op schrift wordt gesteld.

Vertrouwensbeginsel

In onze kroniek van vorig jaar²² hebben wij gewezen op de conclusie van staatsraad A-G Snijders over de gevolgen van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel wanneer een toezegging is gedaan door een bestuursorgaan die niet kan worden nagekomen doordat er zwaarwegender belangen zijn.²³ Uit deze conclusie volgt dat de schade die iemand lijdt doordat hij vanwege het gewekte vertrouwen voor een bepaalde gedragslijn heeft gekozen en hierdoor in een slechtere positie is komen te verkeren dan hij zou hebben verkeerd als het gerechtvaardigd vertrouwen niet bij hem zou zijn gewekt, volledig moet worden vergoed. Deze schade is de zogeheten dispositieschade.

Op 22 januari 2025²⁴ heeft de Afdeling uitspraak gedaan in de zaak waarin staatsraad A-G Snijders deze conclusie uitbracht. In deze zaak komt de Afdeling tot het oordeel dat er slechts een zeer beperkte periode sprake is geweest van gerechtvaardigd vertrouwen. Die periode ging in op 30 september 2019, toen de gemeente de appellant een brief had gezonden met de mededeling dat de bouwvergunning voor het bouwen van een rijhal met ponystalling niet zou worden ingetrokken als aan bepaalde voorwaarden werd voldaan, en eindigde op 15 oktober 2019, toen de gemeente appellant per e-mail berichtte dat het houden van paarden op de betreffende locatie op grond van het vigerende bestemmingsplan niet was toegestaan. Vervolgens beoordeelt de Afdeling of de appellant als gevolg van dit vertrouwen schade heeft geleden. Dat is naar het oordeel van de Afdeling niet het geval. Appellant heeft geen kosten gemaakt of anderszins handelingen verricht in het gerechtvaardigde vertrouwen dat de vergunning niet zou worden ingetrokken, die door de intrekking hebben geleid tot schade of nadeel. Dit heeft tot gevolg dat de Afdeling in deze zaak niet is toegekomen aan een bespreking van de conclusie van staatsraad A-G Snijders over de gevolgen die een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan hebben voor een verplichting van het bestuur om schade aan de betrokkene te vergoeden.

Rechtszekerheidsbeginsel

Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang duidelijk en concreet is. Degene tot wie de last is gericht, moet immers kunnen begrijpen wat hij moet doen of nalaten om de overtreding te beëindigen, zo volgt uit vaste rechtspraak. In een zaak waarin een grote hoeveelheid onderling zeer

verschillende goederen illegaal lagen opgeslagen, bleek dit lastig. Ondanks dat het college niet verplicht is elk item te specificeren, oordeelt de Afdeling in haar uitspraak van 9 juli 2025²⁵ dat de opgelegde last onvoldoende duidelijkheid gaf over de door de perceeleigenaar te verwijderen goederen. Onder meer omdat het college niet deugdelijk heeft gemotiveerd welke van de zich op het perceel bevindende goederen als 'te verwijderen niet-agrarische goederen' moeten worden aangemerkt. Daarbij heeft de Afdeling meegewogen dat de perceeleigenaar zich steeds op het standpunt heeft gesteld dat een groot deel van de goederen gebruikt kunnen worden ten behoeve van het agrarisch bedrijf.

Ook een uitspraak van 16 juli 2025²⁶ wijst op het belang van een zorgvuldig geformuleerde last. Hier legde het college de eigenaresse van een caravan een last onder bestuursdwang op wegens het stallen van caravans op een terrein in Brunssum. De eigenaresse sleept daarop haar eigen caravan weg en is in de veronderstelling hiermee aan de last te hebben voldaan. Het college klopt vervolgens bij haar aan voor de kosten van de bestuursdwang, bestaande uit het wegslepen en opslaan van twee andere caravans die nog steeds op het terrein aanwezig waren. Volgens het college hield de last immers in dat het gehele perceel moest worden ontruimd, waarmee deze eveneens zag op caravans van anderen. De Afdeling overweegt dat de opgelegde last onvoldoende duidelijk is. In de omschrijving van de last, onder het eerste gedachtestreepje, staat "de betreffende woonwagen/caravan" (enkelvoud) terwijl onder het tweede gedachtestreepje "woonwagen/caravans" (zowel enkelvoud als meervoud) staat. Verder is niet helder om welke woonwagen/caravan(s) het precies gaat. De eigenaresse behoefde dan ook niet te begrijpen dat het college heeft beoogd om alle op het perceel gestalde caravans te doen verwijderen.

Bij de beoordeling of een last voldoende duidelijk geformuleerd is, kan de expertise van de overtreder een rol spelen. Dit volgt uit een uitspraak van het CBB van 6 mei 2025²⁷ in een zaak waarin de minister enkel het doel duidelijk maakte in de last, namelijk dat de dierhouder ervoor diende te zorgen dat wanneer hij zijn dieren permanent of geregeld aanbindt hen voldoende ruimte wordt gelaten voor hun natuurlijke gedrag, zoals poetsgedrag en het (gaan) staan en (gaan) liggen en geen concrete afmetingen had opgenomen waarbij dit in een stal mogelijk zou moeten zijn. Voor het CBB vormde dit geen reden om de last onder bestuursdwang als onduidelijk te bestempelen. Van een professioneel dierhouder mocht worden verwacht dat hij zelf kon bepalen hoe de stallen moesten worden ingericht om dit doel te bereiken. De last is naar het oordeel van het CBB dan ook niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

21 ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1475.

22 M.L. Batting e.a., 'Handhaving van bestuursrecht', NTB 2024/330.

23 ABRvS 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420.

24 ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:213. Dit betrof de zaak naar aanleiding waarvan conclusie aan A-G Snijders was gevraagd.

25 ABRvS 9 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3104.

26 ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3252.

27 CBB 6 mei 2025, ECLI:NL:CBB:2025:292.

3.2 Bestuursdwang

Spoedeisende bestuursdwang

Artikel 5:31, eerste lid, Awb bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, in spoedeisende gevallen bestuursdwang kan toepassen zonder voorafgaande last. Deze spoedeisende bestuursdwang betekent in de rechtspraak meestal dat de sanctie wel eerst op schrift wordt gesteld door de overheid, maar dat de overtreder geen kans krijgt de overtreding zelf op te lossen middels een begunstigingstermijn. In het geval van zeer spoedeisende situaties wordt de bestuursdwang direct toegepast (art. 5:31 lid 2 Awb). Dat betekent dat deze ook niet eerst op schrift wordt gesteld.

In een uitspraak van 29 april 2025²⁸ oordeelt het CBB over de vraag of de staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur niet had kunnen volstaan met een last met (zeer) korte begunstigingstermijn in plaats van zeer spoedeisende bestuursdwang. Volgens het CBB maakt de ontkenning van de bewoonster dat er in haar woning al langere tijd sprake is van vervuiling, haar houding richting de inspecteurs en de politie en haar uitgebreide geschiedenis met handhavingstrajecten, aannemelijk dat niet te verwachten viel dat zij de situatie op korte termijn zelf kon herstellen. Het onmiddellijk in bewaring nemen van haar veertien honden was daarom noodzakelijk.

3.3 Last onder dwangsom

Uitvoerbaarheid last

Nadat een burger in Leiden de kozijnen van zijn monument zonder vergunning had vervangen, legde de gemeente na een handhavingsverzoek van de bureaus een last op die inhield dat de kozijnen in de oude toestand moesten worden teruggebracht. De oorspronkelijke situatie bleek echter niet voldoende duidelijk vast te stellen omdat de kozijnen van het monument reeds vernietigd waren en er geen tekeningen van beschikbaar waren. Op welke wijze de overtreding ongedaan gemaakt kon worden en welke herstelmaatregelen daarvoor nodig waren, was dan ook niet vast te stellen. Nu herstel niet meer mogelijk was heeft het college de last onder dwangsom terecht herroepen, aldus de Afdeling in een uitspraak van 5 februari 2025.²⁹

Begunstigingstermijn

Onder omstandigheden kan de begunstigingstermijn van een last worden verlengd in afwachting van de uitkomst van een procedure, zo heeft de Afdeling aanvaard. Of dat in een concreet geval mogelijk is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals onder andere de aard van de overtreding, de duur van de met regelgeving strijdige situatie, de vraag of een vergunning is aangevraagd voor de strijdige

activiteiten, en wat de belangen van de overtreder en andere betrokken belangen zijn.³⁰

In de zaak die ten grondslag ligt aan de uitspraak van 11 juni 2025³¹ had het college handhavend opgetreden tegen bewoning van een bedrijfswoning, nu de bewoner niet meer werkzaam was bij het betreffende glastuinbouwbedrijf maar hier nog wel verbleef. De begunstigingstermijn was eerder uitgesteld tot en met twee weken na de zittingsdatum bij de voorzieningenrechter. Deze termijn was volgens de bewoner onredelijk kort, aangezien niet aangenomen kan worden dat de voorzieningenrechter binnen twee weken uitspraak doet en de bewoner daarbinnen kennis kon nemen van het besluit. Een begunstigingstermijn hoeft echter niet verlengd te worden om iemand in de gelegenheid te stellen een procedure af te wachten, zolang de oorspronkelijke termijn lang genoeg was om aan de last te voldoen, zo oordeelt de Afdeling. Hier had de bewoner in totaal vijf jaar de tijd gehad om aan de last te voldoen. Bovendien heeft de bewoner niet aannemelijk gemaakt waarom dit onvoldoende tijd was.

3.4 Preventieve handhaving

In bepaalde situaties kan de overheid handhaven voordat er sprake is van een daadwerkelijke overtreding. De bevoegdheid om preventief te handhaven is echter aan een streng criterium gebonden. Het gevaar voor de overtreding moet dreigen met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid. Dat niet snel aan dit criterium is voldaan, is met een aantal uitspraken van de Afdeling van 6 augustus 2025 bevestigd.³² In deze zaken stelde de Stichting Gezond Water dat er tijdens viswedstrijden een grote kans zou bestaan dat vislode zou worden verloren en achter zou blijven in het oppervlaktewaterlichaam, wat een overtreding van artikel 6.2, eerste lid, aanhef, van de Waterwet zou opleveren. Dit is volgens de Afdeling echter onvoldoende voor het oordeel dat de overtreding zich met een 'aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid' zal voordoen. De kans dat vislode in het oppervlaktewater achterblijft, hangt immers onder meer af van het gebruikte systeem en de omstandigheden waaronder wordt gevist. Of vislode loskomt van de vislijn is verder afhankelijk van verschillende omstandigheden, zoals de windkracht en -richting, de mate van stroming van het water, de aard van de bodem en de aanwezigheid van obstakels in het oppervlaktewaterlichaam.

3.5 Bestuurlijke boete

De afgelopen kroniekperiode is weer een aantal interessante uitspraken verschenen over de bevoegdheid tot boeteoplegging en de hoogte van de boete.

28 CBB 29 april 2025, ECLI:NL:CBB:2025:276.

29 ABRvS 5 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:436.

30 Zie bijv. ABRvS 6 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2231, onder 12.1, en ABRvS 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2323, onder 28.5.

31 ABRvS 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2621.

32 ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3635; ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3634 en ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3633.

Lex certa

Het lex certa-beginsel volgt voor bestraffende sancties met name uit artikel 5:4 Awb, artikel 7 EVRM en artikel 49 Hv.³³ Dit beginsel verlangt van de wetgever dat hij met het oog op de rechtszekerheid op een zo duidelijk mogelijke wijze de verboden gedraging omschrijft. Dat vereist in ieder geval dat de invulling van een wettelijke bepaling voldoende duidelijk, bepaald en kenbaar dient te zijn. Dit betekent ook dat voorzienbaar dient te zijn onder welke omstandigheden in strijd wordt gehandeld met een bepaling. In een procedure bij het CBB over een bestuurlijke boete wegens schending van de Wwft stelde de overtreder dat dit beginsel was overtreden. Uit de wetsgeschiedenis en rechtspraak van het CBB volgt dat instellingen zelf mogen bepalen hoe zij aan een verscherpt cliëntenonderzoek invulling geven, hetgeen door de toezichthouder ook niet wordt ontkend. Dit betekent echter niet dat de toezichthouder niet op de juiste toepassing van het verscherpt cliëntenonderzoek mag toezien en mag optreden als dat onderzoek volgens haar niet of niet voldoende wordt verricht. Uit de wetsgeschiedenis blijkt ook dat de toezichthouder een belangrijke rol heeft en kan optreden als zij van mening is dat de instelling met de gekozen risicogeorïënteerde benadering niet aan de doelstelling van de wet kan voldoen.³⁴ In een andere procedure over een boete wegens overtreding van de Meststoffenwet was aan de orde dat een bepaalde term niet was omschreven in de wet. Dat liet onverlet dat voor de overtreder helder kon zijn wat daarmee werd bedoeld, zodat de boete niet in strijd was met het lex certa-beginsel.³⁵ In procedures waarin bestuurlijke boetes waren opgelegd aan artsen voor het 'off-label' voorschrijven van geneesmiddelen voor de behandeling van COVID-19 oordeelde de Afdeling, anders dan verschillende rechtbanken, dat de tekst van artikel 68, eerste lid, van de Geneesmiddelenwet in het voorliggende geval voldoende duidelijk is en dat de arts deze bepaling heeft overtreden.³⁶ Daarbij wijst de Afdeling op haar vaste rechtspraak over het lex certa-beginsel, maar merkt daarbij ook op dat niet uit het oog moet worden verloren dat de wetgever soms met een zekere vaagheid, voortvloeiend uit het gebruik van algemene termen, verboden gedragingen omschrijft om te voorkomen dat gedragingen die strafwaardig zijn buiten het bereik van die omschrijving vallen. Die vaagheid kan onvermijdelijk zijn, omdat niet altijd te voorzien is op welke wijze de te beschermen belangen in de toekomst zullen worden geschonden. Zo is het soms nodig dat een verbodsbepaling of een gebodsbepaling ruimte laat voor ontwikkelingen in een bepaalde sector, zoals in dit geval in de gezondheidszorg.

Bewijs

Bij bestuurlijke boetes rust de bewijslast, gelet op het vermoeden van onschuld, op het bestuursorgaan dat de boete oplegt. In geval van twijfel moet aan de betrokkene het voordeel van de twijfel worden gegund.³⁷ Daarbij geldt dat gebruik mag worden gemaakt van vermoedens die redelijkerwijs voortvloeien uit de aanwezige bewijsmiddelen. Het bestuursorgaan is dan ook als eerste aan zet. Vervolgens is het aan appellante om het bewijs te ontzenuwen. Dit kan door twijfel te zaaien over de juistheid van de feiten en veronderstellingen waarop het bestreden besluit is gestoeld. In een procedure bij het CBB was aan de orde een methode van de NVWA voor het vaststellen van vangletsel bij pluimvee. Het CBB had die methode eerder als deugdelijk geoordeeld, maar komt daarvan terug. De door de minister gebruikte methode moet, gelet op voorgaande uitgangspunten, op zichzelf voldoende zijn om in concrete gevallen tot het bewijsvermoeden van een overtreding te kunnen leiden. Daarvoor geldt dat de overtreding buiten redelijke twijfel bewezen moet zijn. Bij deze beoordeling betreft het CBB de kennis over de uitvoering van vangletsel tellingen en de wijze van rapporteren daarover door de toezichthoudend dierenartsen die het CBB in de loop der jaren heeft opgedaan uit het grote aantal vangletselzaken waarover tot nu toe uitspraak is gedaan. Het CBB komt tot het oordeel dat met de vangletselmethode niet vaststaat dat sprake is van vangletsel, omdat niet is uitgesloten dat het letsel op een ander moment in het end-of-lifetraject is ontstaan. De boete kan daarom niet in stand blijven.³⁸

Dragend bewijs voor boetebesluiten mag niet pas in de beroepsfase worden gegeven. Dat was het geval in procedures waarin de toezichthouder bestuurlijke boetes aan een vee-transporteur en veeverzamelcentrum had opgelegd. Het CBB beschouwde de door de toezichthouder pas in de beroepsfase gegeven nadere toelichting als noodzakelijke aanvulling van het bewijs en niet slechts als een nadere duiding van al eerder ingebracht dragend bewijs. Pas met de door de toezichthouder op de zitting bij de rechtbank en het CBB gegeven toelichting heeft de minister daarvoor dragend bewijs geleverd. Uitgangspunt is dat de minister dit bewijs in het stadium van de bestuurlijke besluitvorming ten grondslag had moeten leggen. Door dat na te laten, zonder daarvoor een goede reden te kunnen geven, is het in strijd met de goede procesorde dat de minister de uitleg van de toezichthouder eerst in de beroepsfase heeft ingebracht. De vee-transporteur en het veeverzamelcentrum betogen dus terecht dat de nadere toelichting van de toezichthouder niet tot het bewijs kan worden gerekend. De boetes worden daarom herroepen.³⁹

33 Zie voor een uitgebreide beschouwing P.W. Duijkersloot & J.B.A. de Haan, 'De toepassing van het lex certa-beginsel door de hoogste Nederlandse bestuursrechters: uniformering gewenst?', *TBS&H* 2025/1.

34 CBB 24 juni 2025, ECLI:NL:CBB:2025:342.

35 CBB 18 maart 2025, ECLI:NL:CBB:2025:169.

36 ABRvS 12 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1028; ABRvS 12 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1030; ABRvS 12 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1032 en ABRvS 12 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1035.

37 Vgl. HR 15 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BN6324, onder 4.8.3, en ABRvS 26 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:604, onder 3.2.

38 CBB 29 april 2025, ECLI:NL:CBB:2025:266.

39 CBB 22 april 2025, ECLI:NL:CBB:2025:261.

Matiging wegens overschrijding redelijke termijn

In onze vorige kronieken besteedden wij al aandacht aan de matiging van bestuurlijke boetes wegens de overschrijding van de redelijke termijn. Inmiddels heeft het CbB ook in zaken in het financieel-economisch bestuursrecht klare wijn geschonken. Het CbB hanteert, anders dan de rechtbank Rotterdam deed, de vaste uitgangspunten die in brede zin gelden bij overschrijding van de redelijke termijn in boetezaken.⁴⁰ Het CbB blijft bij het algemene uitgangspunt dat bij een overschrijding van de redelijke termijn tot een jaar gematigd wordt met maximaal € 2.500. Het feit dat in het financieel-economisch bestuursrecht hoge boetes kunnen worden opgelegd, maakt dat uitgangspunt dus niet anders.

In een andere procedure bij het CbB over een bestuurlijke boete voor een nalaten voorwetenschap onverwijld algemeen verkrijgbaar te stellen was sprake van de overschrijding van de redelijke termijn met meer dan een jaar.⁴¹ Het CbB ziet in (o.a.) de ingewikkeldheid van de zaak aanleiding om de redelijke termijn met één jaar te verlengen. Dan is nog steeds sprake van een overschrijding met één jaar en vier maanden. Deze overschrijding is volledig toe te rekenen aan de rechterlijke fase. In de gevallen waarin de redelijke termijn met meer dan twaalf maanden is overschreden, handelt het CbB naar bevind van zaken. Het CbB acht het passend en geboden om in dit geval de totale boete te matigen met € 25.000. Dat komt neer op een matiging van 3,5%. Daarbij betreft het CbB dat het gaat om gebeurtenissen die op het moment van de uitspraak meer dan tien jaar geleden hebben plaatsgevonden, dat de rechtbank het beroep tegen de beslissing op bezwaar pas na ruim twee en een half jaar op zitting heeft behandeld en dat het CbB zelf ook pas ruim twee jaar na het hoger beroep de zaak op zitting heeft gebracht. Daardoor heeft de overtreder langdurig in onzekerheid verkeerd over de afloop.

Boetematiging wegens specifieke omstandigheden coronapandemie

Hiervoor noemden wij in het kader van het lex certa-beginsel al de uitspraken van de Afdeling over boetes vanwege het 'off-label' voorschrijven van geneesmiddelen voor de behandeling van COVID-19.⁴² De Afdeling oordeelt dat de minister terecht boetes heeft opgelegd aan de artsen. Wel ziet de Afdeling in de coronapandemie aanleiding om de hoogte van de boetes te matigen. Daarbij neemt de Afdeling in overweging dat de coronapandemie voor artsen grote onzekerheid meebracht en dat de artsen hebben beoogd op gewetensvolle wijze invulling te geven aan de professionele verantwoordelijkheid die op hen rust. Wegens deze bijzondere omstandigheden komt de Afdeling tot een matiging van de boetes van 50%.

Verwijtbaarheid

Van een verminderde verwijtbaarheid was geen sprake in de procedures waarin de ACM bestuurlijke boetes had opgelegd aan tabaksfabrikanten wegens overtreding van het kartelverbod. Het CbB overweegt daarbij dat, nu de ACM terecht heeft geconcludeerd dat sprake is van overtreding van het kartelverbod, zij op grond van artikel 56, eerste lid, van de Mw, bevoegd was aan de tabaksfabrikanten een boete op te leggen. Het CbB volgt de fabrikanten niet in hun betoog dat de overtreding niet voorzienbaar en niet verwijtbaar is. De ACM heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat indirecte informatie-uitwisseling al geruime tijd onder het kartelverbod valt. De fabrikanten hadden als professionele marktdeelnemers op de hoogte moeten zijn van de mededingingsregels en hadden, los van wat in hun eigen complianceregelingen is vermeld, moeten weten dat indirecte uitwisseling van prijsinformatie die nog niet voor eenieder toegankelijk is, een overtreding van het kartelverbod kan opleveren. Dat dit de eerste keer is dat de ACM tegen dit type gedragingen optreedt, vormt op zichzelf geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan zij van het opleggen van een boete had moeten afzien of had moeten volstaan met een symbolische of lagere boete vanwege een verminderde verwijtbaarheid.⁴³

Lex mitior

In de zaken over de bestuurlijke boetes aan de tabaksfabrikanten wegens overtreding van het kartelverbod deden zij ook een beroep op het lex mitior-beginsel. Op grond van dit beginsel moet bij verandering van wetgeving of lagere regelgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, de voor de betrokkene gunstigste bepaling worden toegepast. Hier was sprake van een voortdurende overtreding die gedurende ongeveer 40% onder de Boetecode 2007 had plaatsgevonden en voor ongeveer 60% onder de Boetebeleidsregels 2009. De Boetebeleidsregels 2009 waren van toepassing ten tijde van het nemen van het boetebesluit. De Boetebeleidsregels 2009 voorzien kort gezegd in hogere boetes binnen het wettelijk boetemaximum. Dit boetemaximum is in de gehele periode ongewijzigd gebleven. De Boetebeleidsregels 2009 en de Boetecode 2007 verschillen van elkaar op het punt van de ernstfactor.

Naar het oordeel van het CbB ligt het voor de hand dat in het geval van een enkele voortdurende overtreding, de Boetebeleidsregels 2009 voor de gehele overtreding worden toegepast. Daarbij neemt het CbB in aanmerking dat de fabrikanten na de wijziging van de Boetebeleidsregels 2009 nog zeer geruime tijd zijn doorgedaan met de overtreding. Van een schending van het lex mitior-beginsel is geen sprake. Dit beginsel heeft namelijk betrekking op een wijziging ten gunste van de overtreder na het begaan van de overtreding. Dat is hier niet aan de orde. Hier gaat het namelijk om een wijziging ten nadele van de overtreder tijdens de periode waarin de overtreding is begaan. Het CbB overweegt daarbij nog dat de toepasselijkheid van de Boetebeleidsregels 2009 of de Boetecode 2007 er uiteraard niet aan afdoet dat de ACM zich er bij de uiteindelijke vaststelling van

40 CbB 30 juni 2025, ECLI:NL:CBB:2025:353 en CbB 15 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:372.

41 CbB 18 februari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:73.

42 ABRvS 12 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1028; ABRvS 12 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1030; ABRvS 12 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1032 en ABRvS 12 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1035.

43 CbB 22 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:385.

de boete rekenschap van moet geven dat de boete voldoet aan de evenredigheidseis van artikel 5:46 Awb.⁴⁴

Een geslaagd beroep op het lex mitior-beginsel was wel aan de orde in een procedure bij de Afdeling waarin een bestuurlijke boete was opgelegd voor overtreding van de Wet kinderopvang. Het lex mitior-beginsel ziet ook op het vervallen van strafbaarstelling. Het is dan wel van belang dat de wijziging is gebaseerd op verandering van inzicht van de wetgever over de strafwaardigheid van de vóór de wetswijziging begane strafbare feiten.⁴⁵ Daarvan is in dit geval volgens de Afdeling sprake. Uit de Nota van Toelichting bij de wijziging van de hier relevante regelgeving blijkt namelijk dat de wetgever niet meer van mening is dat de kwaliteit van de kinderopvang geborgd moet worden door het naleven van de concreet beschreven tijden waarop kan worden afgeweken van de zogeheten beroepskracht-kindratio (hierna: BKR). Hoewel de regel dat maximaal drie uur mag worden afgeweken van de BKR in stand is gebleven, is een bestanddeel hiervan weggefallen. Dit heeft in dit geval tot gevolg dat de boetes niet in stand kunnen blijven.⁴⁶

Wettelijk gefixeerde boetes

Voor bij wettelijk voorschrift vastgestelde boetebedragen vormt artikel 5:46, derde lid, van de Awb het kader waarin de op artikel 47 van het EU Handvest en artikel 6 van het EVRM gestoelde evenredigheidstoets wordt uitgevoerd.⁴⁷ Van wettelijk gefixeerde boetes is ook sprake indien de hoogte van boetes is bepaald bij ministeriële regeling.⁴⁸ Artikel 5:46, derde lid, van de Awb voorziet in de mogelijkheid tot het opleggen van een lagere boete, indien een overtreder aannemelijk maakt dat de opgelegde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Binnen dat kader kan en behoort te worden beoordeeld of de voorgeschreven boete in het concrete geval evenredig is aan met name de aard en de ernst van de geconstateerde overtreding, de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en, zo nodig, de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. Omstandigheden die daarbij een rol kunnen spelen, zijn die omstandigheden waarmee de wetgever niet reeds bij de vaststelling van het boetebedrag rekening heeft gehouden. Zoals ook de Afdeling eerder heeft overwogen,⁴⁹ kunnen een verminderde verwijtbaarheid, een beperkte ernst van een overtreding en een geringe financiële draagkracht worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden, als bedoeld in artikel 5:46, derde lid, van de Awb, die aanleiding geven om een boete te matigen. Voor zover de overtreder stelt dat een of meer van deze omstandigheden in dit geval aan de orde zijn, moet hij dat aannemelijk maken.⁵⁰ In een procedure waarin een bestuurlijke boete was opgelegd vanwege het in gebruik geven van een woning zonder de

benodigde huisvestingsvergunning, was van een verminderde verwijtbaarheid geen sprake. Dat betrokkene later inspanningen heeft verricht om de overtreding ongedaan te maken, brengt dat niet met zich.⁵¹

Van bijzondere omstandigheden was ook geen sprake in een procedure over boetes voor schending van de Meststoffenwet. Anders dan de overtreder stelde was er niet in feite sprake van maar één overtreding. De toezichthouder had verder het boetebeleid juist toegepast en er rekening mee gehouden dat de overtredingen niet bewust waren begaan.⁵² In een andere procedure had de rechtbank een wettelijk gefixeerde boete voor overtreding van de Meststoffenwet ten onrechte gematigd vanwege beperkt economisch voordeel. De wetgever heeft er uitdrukkelijk voor gekozen om dat niet bepalend te laten zijn, zodat dit geen grond vormde voor matiging.⁵³

4. Beginselplicht tot handhaven en gedogen

Binnen het bestuursrecht geldt een beginselplicht tot handhaving. Dat wil zeggen dat bij overtreding van een wettelijk voorschrift in beginsel handhavend moet worden opgetreden door het bevoegd gezag. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van handhaving worden afgezien. De bestuursrechter ziet, gezien deze beginselplicht, handhaving zelden als onevenredig. Dat was anders in een uitspraak van de Afdeling van 26 februari 2025.⁵⁴ Het ging hier om de situatie waarin bewoners hun recreatiewoning via een corridor verbonden met hun botenhuis om zo, in strijd met het bestemmingsplan, de ruimte te vergroten. In lijn met de rechtbank oordeelt de Afdeling dat het gebruik van het botenhuis als woning geen verdergaande ruimtelijke impact heeft dan al het geval was bij het legale gebruik voor de berging van boten. Ook zijn er geen belangen van derden in het geding. Daarom is handhaving in dit geval onevenredig.

Niet lang na deze uitspraak, namelijk op 5 maart 2025, heeft de Afdeling in een drietal uitspraken de verhouding tussen haar rechtspraak over de beginselplicht tot handhaving en die over de toepassing van het evenredigheidsbeginsel verduidelijkt. Hiermee wordt, aldus de Afdeling, geen afstand genomen van de rechtspraak waaruit volgt dat bestuursorganen in de regel gebruik moeten maken van hun bevoegdheid om handhavend op te treden. Bij de vraag of van handhavend optreden mocht worden afgezien, moet worden beoordeeld of handhavend optreden onevenredig is. Bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel geldt de maatstaf van de zogeheten *Harderwijk*-uitspraak (ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285). Bij handhavingsbesluiten geldt daarbij als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus vooropstaan. De bestuursrechter

44 CbB 22 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:385.

45 Zie ook HR 12 juli 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP6878.

46 ABRvS 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2223.

47 Zie bijv. CbB 4 maart 2025, ECLI:NL:CBB:2025:130. Zie ook CbB 22 oktober 2024, ECLI:NL:CBB:2024:728, onder 6.2.

48 CbB 13 mei 2025, ECLI:NL:CBB:2025:305.

49 Zie bijv. ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2849.

50 Zie bijv. ABRvS 23 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4281, onder 9.

51 ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3702.

52 CbB 22 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:384.

53 CbB 22 april 2025, ECLI:NL:CBB:2025:263.

54 ABRvS 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:774.

mag slechts concluderen dat handhavend optreden onevenredig is, als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is sprake van een bijzonder geval. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie. Daarnaast kunnen er andere redenen zijn om van handhaving af te zien, zoals een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel. Dit heeft echter niet (altijd) met evenredigheid te maken. Deze verduidelijking leidt tot een iets andere standaardoverweging.⁵⁵ Voor de rechtspraak zal dit echter geen trendbreuk betekenen.

5. Invordering/executie

Als een last onder dwangsom niet(-tijdig) is nageleefd, wordt van rechtswege een dwangsom verbeurd. Als het bevoegd gezag vervolgens tot invordering overgaat, moet het besluit tot invordering wel aan de juiste partij worden gericht. De Afdeling overweegt in een uitspraak van 30 juli 2025 dat een last onder dwangsom was gericht aan GoodStay Groep B.V./GoodStay/StaySolutions. Het invorderingsbesluit is gericht aan HuurSnel West B.V./StaySolutions. De twee rechtspersonen, GoodStay Groep B.V. en HuurSnel West B.V., zijn weliswaar onderdeel van hetzelfde concern, maar van elkaar te onderscheiden entiteiten. Er is in dit geval geen reden om deze twee rechtspersonen met elkaar te vereenzelvigen. Dat GoodStay Groep B.V. en HuurSnel West B.V. beide als handelsnaam StaySolutions gebruiken, leidt niet tot een ander oordeel, alleen al omdat veel vennootschappen binnen het concern deze handelsnaam gebruiken en deze dus onvoldoende onderscheidend is. Het bevoegd gezag heeft de verbeurde dwangsom niet bij HuurSnel West kunnen invorderen. De rechtbank Midden-Nederland heeft dat niet onderkend. De uitspraak van de rechtbank en het invorderingsbesluit worden vernietigd.⁵⁶

Verjaring, stuiting en andere invorderingstechnicalities

De bevoegdheid tot het kunnen invorderen van een dwangsom verjaart in beginsel door verloop van een jaar na de dag waarop zij is gebeurd (art. 5:35 lid 1 Awb). Het CBB heeft in een uitspraak van 6 mei 2025, mede aan de hand van de wetsgeschiedenis bij artikel 5:35 Awb, geoordeeld dat als een invorderingsbevoegdheid is verjaard vóór het bevoegd gezag een invorderingsbeschikking heeft genomen, de beschikking onbevoegd is en vernietigd moet worden. Mocht de overtreder al hebben betaald, kan naar het oordeel van het CBB niet op voorhand worden uitgesloten dat van deze onbevoegde dwanginvordering een zodanige druk is uitgegaan dat niet kan worden gezegd dat de betrokkene uit eigen beweging heeft betaald en dat deze betaling als

onverschuldigd gedaan kan worden aangemerkt. In dat geval bestaat geen grond voor het oordeel dat vanwege het feit dat de dwangsom na de voltooiing van de verjaring is betaald, geen belang meer bestaat bij een oordeel over de rechtmatigheid van een invorderingsbesluit en het beroep op verjaring in een procedure bij de bestuursrechter niet meer aan de orde kan komen. Het is echter ook mogelijk dat de invorderingsbevoegdheid is verjaard na de invorderingsbeschikking. Mocht de overtreder ten tijde van de procedure al hebben betaald, dan kan de overtreder geen beroep op verjaring doen.⁵⁷

6. Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving

De in artikel 6, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) neergelegde onschuldpresumptie brengt volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens mee dat het publieke organen en autoriteiten niet is toegestaan om na een strafrechtelijke vrijpraak in een bestuursrechtelijke procedure alsnog twijfels te uiten over de onschuld van een betrokkene ten aanzien van het feit waarvoor hij is vrijgesproken. Uit het arrest van de Hoge Raad van 2 juni 2017 (ECLI:NL:HR:2017:958, onder 2.4.3) volgt dat de reikwijdte van artikel 6, tweede lid, van het EVRM zich in voorkomend geval kan uitstrekken tot een bestuursrechtelijke procedure indien de geschilpunten in de bestuursrechtelijke procedure voortvloeien uit of samenhangen met de strafrechtelijke procedure, ook indien een strafrechtelijke procedure niet is voortgezet in verband met een sepot. Tegen de achtergrond van dit kader oordeelt het CBB in een uitspraak van 2 september 2025 dat het sepot van een strafprocedure ten aanzien van één van de vennoten van een vennootschap (melkveehouderij) er niet aan in de weg staat dat aan de vennootschap een zogeheten randvoorwaardenkorting van 20% is opgelegd wegens het niet emissiearm uitrijden van mest. Het CBB overweegt in dit verband ten eerste dat in het algemeen in het strafrecht geldt dat wat ten laste wordt gelegd wettig en overtuigend moet worden bewezen, terwijl in het bestuursrecht minder strenge bewijsregels gelden. Verder is uit het sepot weliswaar op te maken dat de Officier van Justitie van oordeel is dat de vennoot ten onrechte als verdachte is aangemerkt, maar dat betekent niet dat de Officier van Justitie het feit niet bewezen en strafbaar acht. Het feit en daarmee de inbreuk op de randvoorwaarden is gepleegd door een derde die de door de vennootschap was ingeschakeld. De vennootschap wordt in de bestuursrechtelijke procedure – kort gezegd – voor die inbreuk aansprakelijk wordt gesteld, omdat zij de derde zonder instructies of toezicht heeft laten werken. In zoverre roept het bestuursrechtelijke oordeel dat de vennootschap (voorwaardelijke) opzet van de niet-naleving van de randvoorwaarden kan worden verweten geen twijfels op over de juistheid van de gronden van het sepot.⁵⁸

55 ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678, r.o. 6.1; ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:854, r.o. 8 en ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:863, r.o. 4.2.

56 ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3544.

57 CBB 6 mei 2025, ECLI:NL:CBB:2025:283.

58 CBB 2 september 2025, ECLI:NL:CBB:2025:445.