

# Handhaving van bestuursrecht

NTB 2025/42

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 september 2024 t/m 31 december 2024.*

## 1. Algemeen

De bestuursrechter anno 2025 lijkt kritischer dan ooit. Hoewel bestuurlijke sancties en andere vanwege overtredingen opgelegde maatregelen al geruime tijd (redelijk) intensief worden getoetst,<sup>2</sup> is de toetsing de afgelopen jaren nog indringender geworden. In lijn met deze ontwikkeling is de aandacht voor rechtswaarborgen, zoals het recht op bijstand door een raadsman bij een verhoor met het oog op het opleggen van een bestuurlijke boete. In onze vorige kroniek schreven wij al dat de Hoge Raad in een arrest van 6 september 2024<sup>3</sup> heeft overwogen dat het recht op bijstand van een raadsman een van de fundamentele kenmerken van een behoorlijk proces in punitieve zaken is en gelet daarop geen aanleiding bestaat om dit recht te beperken tot zaken die naar nationaal recht tot het strafrecht behoren. Het recht op bijstand van een raadsman en het daaraan inherente recht om hierover onmiddellijk te worden geïnformeerd, geldt dus ook met betrekking tot bestuurlijke boetes. Wie nog twijfelde of de overwegingen van de Hoge Raad wellicht alleen golden voor fiscale bestuurlijke boetes – de belastingkamer van de Hoge Raad wees het betreffende arrest – kan dat na 24 december 2024 niet meer doen. Op die

datum deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) een uitspraak<sup>4</sup> waarin expliciet wordt aangesloten bij het arrest van de Hoge Raad. De Afdeling overweegt in de uitspraak nog dat de bestuurlijke boete in de loop der jaren een grote ontwikkeling heeft doorgemaakt: “Waar de bestuurlijke boete bedoeld was om het handhavingstekort in de strafrechtelijke keten te ondervangen en bestuursorganen de bevoegdheid te geven om handhavend op te treden tegen lichte strafbare feiten, gaat het bij de bestuurlijke boete steeds meer om zware, complexe overtredingen die worden bedreigd met hoge bestuurlijke boetes. Dit rechtvaardigt naar het oordeel van de Afdeling een goede rechtsbescherming van de betrokkene.” Wij zijn benieuwd of de wetgever het hiervoor besproken recht op bijstand van een raadsman wettelijk gaat verankeren – bijvoorbeeld door een wijziging van artikel 5:10a Awb op te nemen in (een nieuwe versie van) het voorstel voor de Wet versterking waarborgfunctie Awb.<sup>5</sup>

### (Toekomstige) wetgeving

In de vorige kroniek meldden wij dat het kabinet op zeer korte termijn met een concept Kaderwet inzake de Rijksinspecties zou komen. Op 27 januari 2025 is de internetconsultatie begonnen, waarmee ook het conceptwetsvoorstel met een concept memorie van toelichting is gepubliceerd.<sup>6</sup> De consultatie duurt tot en met 28 maart 2025. De indiening van het voorstel Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen bij de Tweede Kamer heeft vertraging opgelopen: de planning was namelijk dat de indiening in het vierde kwartaal van 2024 zou plaatsvinden. Onduidelijk is wat de huidige planning is.

### Publicaties

Wie meer wil weten over het hiervoor besproken recht op bijstand bij het verhoor, kan de bijdrage van Blomberg in dit tijdschrift lezen.<sup>7</sup> In de bundel *Over de grenzen van handhaving* komt de problematiek van de grenzen van de handhaving op uiteenlopende terreinen aan bod, zoals de bestrijding van milieucriminaliteit, handhaving van de openbare orde en illegaal verblijf.<sup>8</sup> Dekker beschrijft in zijn artikel het juridische kader voor bestuurlijke boetes die op grond van een gemeentelijke verordening worden opgelegd om kleine overlast in de openbare ruimte te bestraffen.<sup>9</sup> Wijling en Hinrichs menen verschillen in de benaderingen van het werkgeversbegrip in het straf- en het (handhavend)

1 Mr. M.L. Batting, mr. C. de Rond en mr. K. Winterink zijn advocaat te Den Haag en werkzaam bij Pels Rijcken & Droogleeveer Fortuijn. M. 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 Bestuurlijke boetes worden sowieso ‘vol’ getoetst, nu dit punitieve sancties zijn en daar o.g.v. art. 6 EVRM *full jurisdiction* tegenover moet staan.  
3 HR 6 september 2024, ECLI:NL:HR:2024:1135.

4 ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5293.

5 Eerder is van deze wet een preconsultatievoorstel en, later, een consultatievoorstel uitgebracht. Het is op dit moment wachten tot een voorstel in de ministerraad aan bod komt en ter advisering aan de Raad van State wordt voorgelegd.

6 Zie [www.internetconsultatie.nl/rijksinspectiewet/b1](http://www.internetconsultatie.nl/rijksinspectiewet/b1).

7 B. Blomberg, ‘Toezichthouders opgelet: recht op verhoorbijstand in het punitieve bestuursrecht’, *NTB 2024/327*.

8 Abels, Albers, Dreissen & Naber (red.), *Over de grenzen van handhaving* (De veilige stad 5), Den Haag: Boom 2024.

9 C.J. Dekker, ‘De gemeentelijke bestuurlijke boete’, *Gst.* 224/104.

bestuursrecht te zien en roepen op tot afstemming tussen de straf- en bestuursrechter.<sup>10</sup>

## 2. Toezicht en opsporing

### *Inzet bevoegdheden*

Het Europese Hof van Justitie (hierna: het HvJ EU) heeft in een arrest van 4 oktober 2024 verduidelijkt welke voorwaarden in acht moeten worden genomen wanneer de politie dan wel een andere bevoegde autoriteit met het oog op het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten toegang wenst te krijgen tot gegevens op een mobiele telefoon.<sup>11</sup> Bij een eerste lezing van dit arrest kan de indruk ontstaan dat voor het verkrijgen van toegang tot gegevens op een mobiele telefoon, volgens het HvJ EU steeds de betrokkenheid van een rechter-commissaris is vereist. A-G Hartevelde komt echter tot een andere analyse in zijn twee conclusies van 19 november 2024,<sup>12</sup> waarin hij ook ingaat op de vraag hoe het arrest van het HvJ EU zich verhoudt tot het door de Hoge Raad in de zogeheten *Smartphone*-arresten<sup>13</sup> neergelegde stelsel. Hartevelde is van oordeel dat de uitkomst in de *Smartphone*-arresten in belangrijke mate spoort met de uitkomst in het arrest van het HvJ EU. Tot het verrichten van een slechts beperkt onderzoek in mobiele telefoons, elektronische gegevensdragers en geautomatiseerde werken blijft de opsporingsambtenaar bevoegd. Als naar redelijke verwachting is te voorzien dat het onderzoek een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer meebrengt, dan is onderzoek door de rechter-commissaris vereist. Daarbij kan worden aangetekend dat de rechter-commissaris zulk onderzoek ook kan opdragen aan een alsdan onder verantwoordelijkheid van de rechter-commissaris opererende opsporingsambtenaar. Van dat onderzoek dient in lijn met artikel 126bb van het Wetboek van Strafvordering de betrokkene op enig moment achteraf op de hoogte te worden gesteld. Het is nog niet bekend wanneer de Hoge Raad arrest wijst in de zaken waarin Hartevelde zijn conclusies heeft uitgebracht.

Een machtiging om een woning binnen te treden wordt niet zomaar verstrekt, gezien het grondwettelijke huisrecht. In Den Haag was een dergelijke machtiging verstrekt na een anonieme melding van overlast van kinderen in de woning die niet naar school zouden gaan en om de brandveiligheid van de woning te controleren. Het binnentreden met een machtiging vond pas twee maanden na de melding plaats. Dat gebeurde met zeven man, waaronder twee medewerkers van de Haagse Pandbrigade en daarnaast drie politieagenten. Niet gebleken is dat er ook toezichthouders op de leerplicht of brandveiligheid bij het binnentreden aanwezig waren. In de woning is vervolgens alleen een puntentelling

van de woning uitgevoerd. Van onderzoek naar de aanleiding voor het verlenen van de machtiging is niets gebleken. De uitkomst van de puntentelling heeft eraan bijgedragen dat aan de eigenaar van de woning een bestuurlijke boete is opgelegd, wegens het ten onrechte verhuren van zijn woning zonder huisvestingsvergunning. De Afdeling oordeelt dat het college de bevoegdheid om binnen te treden niet heeft mogen gebruiken met alleen de puntentelling als doel. De bestuurlijke boete wordt herroepen.<sup>14</sup>

## 3. Sanctionering

### 3.1 *Algemene bepalingen handhaving*

#### *Overtrederbegrip*

Ook deze kroniekperiode heeft het leerstuk van het functioneel daderschap de nodige aandacht in de rechtspraak van de Afdeling gekregen. De functioneel dader pleegt een overtreding niet zelf fysiek, maar wordt wel verantwoordelijk gehouden voor de overtreding. Sinds de uitspraken van 31 mei 2023<sup>15</sup> past de Afdeling aangescherpte criteria voor functioneel overtrederschap toe, ontleend aan het strafrecht. Natuurlijke personen kunnen als functioneel dader worden aangemerkt als zij over de overtreding hebben kunnen beschikken en de overtreding hebben aanvaard. In deze kroniek staan wij stil bij een tweetal uitspraken over overtredingen van de Huisvestingswet waarin het functioneel daderschap een rol speelt.

In de aan de uitspraak van 23 oktober 2024<sup>16</sup> ten grondslag liggende zaak was sprake van onderverhuur van kamers in een woning, waar volgens de huurovereenkomst enkel een gemeenschappelijke huishouding was toegestaan. De pandeigenaar kreeg daarop een bestuurlijke boete vanwege het in strijd met de Huisvestingswet 2014 omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte, zonder de benodigde vergunning, die volgens de Afdeling terecht was opgelegd. De eigenaar van een woning kan in de regel beschikken over het gebruik van zijn woning, ook al heeft hij deze verhuurd. Volgens de Afdeling heeft de eigenaar de overtreding in dit geval ook aanvaard. De overtreding was direct gerelateerd aan de wijze waarop de woning werd gebruikt en aangezien de eigenaar de woning regelmatig bezocht en gesprekken had met de bewoners, had hij moeten weten dat er geen sprake was van een gemeenschappelijke huishouding. Dat volgt ook uit het feit dat de bewoners aan de eigenaar hadden gevraagd of ze zich konden inschrijven in de BRP en dat een van de personen om een huurcontract en een slot voor zijn kamer vroeg. De eigenaar heeft zich onvoldoende ingespannen om de situatie te corrigeren of een vergunning aan te vragen, zodat hij niet de zorg heeft betracht die redelijkerwijs van hem verwacht kon worden ter voorkoming van de overtreding. Het college heeft de eigenaar daarom terecht als overtreder mogen aanmerken.

10 R.S. Wijlincs & L.S.E. Hinrichs, 'Wie is werkgever bij een dodelijk arbeidsongeval?', *TBS&H* 2024, p. 235-241.

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

12 Concl. A-G Hartevelde 19 november 2024, ECLI:NL:PHR:2024:1230 en concl. A-G Hartevelde 19 november 2024, ECLI:NL:PHR:2024:1236.

13 HR 4 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:584; HR 4 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:592 en HR 4 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:588.

14 ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5415.

15 ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067 en ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2071.

16 ABRvS 23 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4210.

Een uitspraak van de Afdeling van 25 september 2024<sup>17</sup> is vergelijkbaar. In deze zaak waren partijen het erover eens dat de eigenaar kon beschikken over de omzetting van de woning in onzelfstandige woonruimte zonder de daarvoor benodigde vergunning, maar waren zij verdeeld over de vraag of de eigenaar de overtreding heeft aanvaard. De Afdeling is van oordeel dat dit het geval is, nu de eigenaar van de woning niet de zorg heeft betracht die in redelijkheid van hem kon worden gevergd met het oog op het voorkomen van het omzetten of omgezet houden van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte. De Afdeling acht in dit kader van belang dat de eigenaar wist dat de woning al deels werd onderverhuurd aan derden, zonder dat daarvoor een schriftelijke toestemming was overgelegd die volgens het huurcontract vereist was, dat de hoofdhuurder een huurprijs van € 2.000 betaalde en dat de woning met een gemeenschappelijke ruimte, een keuken, een douche, twee wc's en vijf kamers geschikt was om kamergewijs te worden bewoond door meerdere huishoudens.

#### *Besluitbegrip*

Handelingen van bestuursorganen die geen besluit zijn in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, kunnen in beginsel niet aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Dit geldt doorgaans ook voor een bestuurlijk rechtsoordeel: een zelfstandig en definitief bedoeld oordeel van een bestuursorgaan over de toepasselijkheid van een wettelijk voorschrift, waarvan de toepassing tot de bevoegdheid van dat bestuursorgaan behoort. Dergelijke oordelen zijn in de regel geen besluit, omdat een rechtsgevolg ontbreekt. Slechts in zeer bijzondere gevallen kan een bestuurlijk rechtsoordeel omwille van de rechtsbescherming worden gelijkgesteld aan een besluit als bedoeld in de Awb.

In een uitspraak van 24 december 2024<sup>18</sup> heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het CBB) geoordeeld dat e-mailberichten van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) namens de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, die onder meer neerkwamen op de constatering dat een partij graan niet zonder verplichte importkeuring in de EU mocht worden ingevoerd en dat de haven van Rotterdam in dit geval niet kon dienen als grenscontrolepost, niet zijn aan te merken als besluiten als bedoeld in de Awb. De door de minister in de e-mailberichten gedane mededelingen zijn niet gericht op rechtsgevolg. De e-mailberichten zijn daarnaast volgens het CBB, als deze zijn aan te merken als bestuurlijke rechtsoordelen, niet gelijk te stellen aan besluiten als bedoeld in de Awb. Het CBB overweegt in dit kader dat het niet onredelijk bezwarend zou zijn geweest als het bedrijf een handhavingsbesluit bij de minister had uitgelokt om op die manier snel duidelijkheid te krijgen over de (on)mogelijkheid om de partij graan verder te lossen en in te voeren, zonder het schip (onnodig) lang tegen hoge aanmeer- en huurkosten in de haven van Rotterdam te moeten laten liggen.

De mededeling in een bestuursdwangbesluit om een melkveehouder onder verscherpt toezicht te plaatsen, is evenmin een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. De mededeling, die per ongeluk in het besluit is terechtgekomen en waaraan geen uitvoering is gegeven, is immers niet bedoeld om verandering te brengen in de rechten en/of plichten van de melkveehouder. Als gevolg van het verscherpt toezicht zou er elke drie maanden een inspectie op het bedrijf hebben plaatsgevonden. Omdat inspecties feitelijke handelingen zijn, is de beslissing om verscherpt toezicht toe te passen dan ook niet op rechtsgevolg gericht, maar een mededeling van feitelijk handelen. Als de minister daadwerkelijk uitvoering had gegeven aan het verscherpt toezicht en aan de melkveehouder naar aanleiding van een in dat kader verrichte inspectie een kostenbeschikking had opgelegd, dan had de melkveehouder bezwaar en beroep kunnen instellen tegen die kostenbeschikking en daarbij de mededeling over het verscherpt toezicht kunnen aanvechten. Naar het oordeel van het CBB is de mededeling over verscherpt toezicht ook niet gelijk te stellen aan een besluit in de zin van de Awb. De melkveehouder heeft namelijk niet aannemelijk gemaakt dat het voor hem onevenredig bezwarend was om een rechterlijk oordeel over een eventueel kostenbesluit naar aanleiding van een inspectie in het kader van verscherpt toezicht af te wachten.<sup>19</sup>

#### *Vertrouwensbeginsel*

Wie zich op het vertrouwensbeginsel beroept, moet aannemelijk maken dat gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend aan een toezegging van het bevoegde bestuursorgaan of een toezegging die aan dat bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat ook een onmogelijke toezegging van een ambtenaar een gerechtvaardigd vertrouwen kan opleveren, laat een uitspraak van de Afdeling van 24 december 2024<sup>20</sup> zien. Hier had een ambtenaar tijdens de bezwaarfase toegezegd een persoonsgebonden omgevingsvergunning te verlenen wanneer de aanvrager een gewijzigde tekening zou indienen. Het college nam bij de beslissing op bezwaar echter het standpunt in dat geen toezegging was gedaan, omdat de aanvrager had moeten begrijpen dat het college hiertoe niet bevoegd is. Onder de (toen geldende) Wabo was een persoonsgebonden omgevingsvergunning voor dit initiatief namelijk onmogelijk. De Afdeling oordeelt dat wel sprake is van een toezegging die ook aan het college kan worden toegerekend. Onder meer omdat de betreffende ambtenaar de aanvrager zelf heeft benaderd om tot een oplossing te komen, de ambtenaar adviseur is binnen het ruimtelijk domein van de gemeente en vaker door het college wordt ingezet om in vergelijkbare zaken of complexe dossiers tot een oplossing te komen. Verder zijn de gemaakte afspraken per brief bevestigd en heeft het college ter zitting bevestigd dat de uitlatingen namens het college zijn gedaan. De Afdeling draagt het college op om af te wegen of de gedane toezegging nagekomen moet worden.

17 ABRvS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3824.

18 CBB 24 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:933.

19 CBB 17 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:919.

20 ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5431.

In een uitspraak van 30 oktober 2024<sup>21</sup> waarin sprake was van gerechtvaardigd vertrouwen vanwege een door een bouwinspecteur gedane toezegging dat een woning gesplitst mocht worden, hoefde de toezegging weliswaar niet te worden nagekomen vanwege belangen van derden, maar leidde dat wel tot een verplichting tot vergoeding van dispositieschade voor het college. Het gaat bij dispositieschade om de schade die de overtreder heeft geleden doordat hij op grond van het gewekte vertrouwen heeft gehandeld. In dit geval waren dat de kosten die waren gemaakt voor de woningsplitsing en de kosten voor het weer ongedaan maken van die splitsing. De Afdeling benadrukt dat het bij vergoeding van dispositieschade niet kan gaan om misgelopen inkomsten.

#### *Rechtvaardigingsgrond*

Artikel 5:5 Awb bepaalt dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke sanctie oplegt voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond. Rechtvaardigingsgronden in dit kader zijn overmacht, noodweer, handelen ter uitvoering van een wettelijk voorschrift of handelen ter uitvoering van een bevoegd gegeven ambtelijk bevel.

In een uitspraak van 2 oktober 2024<sup>22</sup> deed zich de vraag voor of hevige regenval een rechtvaardigingsgrond was voor het vanaf een perceel veroorzaken van een lozing van verontreinigd water op het oppervlaktewater. Het antwoord luidde in deze zaak ontkennend. Volgens de Afdeling heeft het bedrijf niet aannemelijk gemaakt dat het treffen van zwaardere maatregelen die het bedrijf na de lozing heeft getroffen, waaronder het aanbrennen van een derde laag folie over de staalslakken, op een eerder tijdstip niet mogelijk was. Er is ook niet gebleken dat er in de dagen vóór de lozing sprake was van zodanig zware regenval dat het bedrijf niet bij machte was om de overtreding te voorkomen. Het beroep op overmacht houdt geen stand.

### 3.2 **Bestuursdwang**

#### *Zeer spoedeisende bestuursdwang*

Artikel 5:31, eerste lid, van de 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 houdt in dat de sanctie wel eerst op schrift wordt gesteld door de overheid, maar dat de overtreder geen kans krijgt om 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). Dit houdt in dat deze ook niet eerst op schrift wordt gesteld.

Dat het van groot belang is dat de keuze voor zeer spoedeisende bestuursdwang goed wordt onderbouwd, wordt in

de uitspraak van het CBB van 1 oktober 2024<sup>23</sup> bevestigd. In dit geval kon de minister aan de hand van rapporten en veterinaire verklaringen van de toezichthouder en (toezichthoudend) dierenarts hardmaken dat tot tweemaal toe zeer spoedeisende bestuursdwang geboden was om de op het perceel aanwezige hobbydieren uit een penibele situatie te redden. De dierhouder heeft vanaf het eerste bezoek van de toezichthouder de gelegenheid gekregen de eigen dierenarts in te schakelen, maar heeft die kans afgeslagen. Tijdens een controlebezoek op 13 januari 2022 waren een drietal dieren zodanig mager en futloos dat ze geëuthanaseerd moesten worden en moesten de overgebleven Schotse hooglanders in bewaring worden genomen, nu het niet mogelijk was om ter plaatse tot een verbetering van de situatie te komen. De paarden, alpaca's en hangbuikzwijnen mochten blijven, maar ook met hen ging het niet goed. Tijdens het tweede controlebezoek op 25 januari 2022 constateerden de toezichthouders dat de paarden onder meer nog steeds niet over toereikende behuizing onder voldoende hygiënische omstandigheden beschikten. In het verblijf van de hangbuikzwijnen deed zich een vergelijkbare situatie voor, met als bijkomende omstandigheid dat de dieren geen veilige toegang hadden tot drinkwater. De minister besloot nogmaals zeer spoedeisende bestuursdwang toe te passen, ook de paarden en hangbuikzwijnen werden in bewaring genomen. De besluiten blijven in stand.

#### *Duidelijkheid last*

Bij de formulering van een last onder bestuursdwang is het belangrijk dat degene tot wie de last is gericht, moet kunnen begrijpen wat hij moet doen of nalaten om de overtreding te beëindigen. Dit uitgangspunt volgt uit het rechtszekerheidsbeginsel en is in vaste rechtspraak uitgewerkt. Zo mag de last niet te ruim geformuleerd zijn en mogen niet meer maatregelen worden opgelegd dan nodig om de overtreding op te heffen. De last die was opgelegd aan een stichting die runderen, varkens en schapen hield op een wijze die niet in overeenstemming was met het Besluit houders van dieren, om herhaling van de overtreding te voorkomen 'voor alle runderen' die gehouden worden 'op alle locaties', was volgens het CBB onvoldoende duidelijk. Het aan de last ten grondslag liggende rapport van bevindingen bevatte geen concrete aanwijzingen voor de conclusie dat de stichting de overtredingen ook op andere locaties pleegde dan die waar de NVWA had gecontroleerd. Het CBB is daarom van oordeel dat de last te ruim is geformuleerd en onvoldoende in verband staat met de geconstateerde overtredingen. De last had moeten zijn toegespitst op de dieren en locaties ten aanzien waarvan een overtreding is geconstateerd.<sup>24</sup>

### 3.3 **Last onder dwangsom**

#### *Begunstigingstermijn*

Onder omstandigheden kan een begunstigingstermijn worden verlengd in afwachting van de uitkomst van een

21 ABRvS 30 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4384.

22 ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3942.

23 CBB 1 oktober 2024, ECLI:NL:CBB:2024:666.

24 CBB 12 november 2024, ECLI:NL:CBB:2024:823.

procedure. Of verlenging mogelijk is, hangt onder andere af van 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.<sup>25</sup>

In een uitspraak van 25 september 2024<sup>26</sup> concludeert de Afdeling dat het college, gelet op de betrokken belangen, de begunstigingstermijn hangende bezwaar en beroep heeft mogen verlengen. In dit geval verzette de aard van de overtreding – gebruik van een perceel in strijd met het bestemmingsplan door plaatsing van een keetunit ten behoeve van de verkoop van auto's – zich niet tegen verlenging van de begunstigingstermijn tot zes weken na de beslissing op bezwaar respectievelijk de uitspraak in beroep. Belangen van de overtreder waren het reeds dertien jaar durende gebruik en de aard van de bedrijfsvoering. Verder was er geen sprake van een gevaarlijke situatie of een situatie in strijd met milieuregelgeving op het perceel. Het belang van de verzoeker om handhaving was erin gelegen dat zijn perceel ongehinderd door vrachtwagens kon worden bereikt en verlaten. De opgelegde last had echter uitsluitend betrekking op het staken van activiteiten op het perceel en niet van eventuele activiteiten op de openbare weg. De verlenging van de begunstigingstermijn hangende het hoger beroep achtte de Afdeling daarentegen niet toelaatbaar. De enkele verwijzing van het college naar de nota "VHT-beleid 2021-2024" was niet voldoende, nu uit dat beleid niet voortvloeit hoe de belangen in een concreet geval moeten worden afgewogen. Ter motivering van het besluit kon dan ook niet worden volstaan met verwijzing daarnaar. Dat het college eerder besluiten heeft genomen tot verlenging van de begunstigingstermijn doet hieraan naar het oordeel van de Afdeling niet af. Voor een concrete belangenafweging is des te meer aanleiding naarmate de begunstigingstermijn vaker wordt verlengd. Het college heeft in het besluit niet kenbaar de betrokken belangen afgewogen. Het besluit mist daarmee een deugdelijke motivering, aldus de Afdeling.

#### *Hoogte dwangsom*

Voor het bepalen van de hoogte van een dwangsom bestaat geen wettelijke standaard. Aan de ene kant mag een dwangsom niet te laag zijn, omdat deze dan geen prikkel vormt om een overtreding te beëindigen. Anderzijds mag een dwangsom ook niet te hoog zijn; in ieder geval niet hoger dan het doel dat de dwangsom moet kunnen bereiken. In een uitspraak van 6 december 2024<sup>27</sup> kwam een (zeer hoge) dwangsom van € 1.000.000 ineens op de voorzieningenrechter van de Afdeling toch niet onevenwichtig over, aangezien het opfokbedrijf, dat zich niet uit eigen beweging hield aan een eerdere uitspraak van de rechtbank en voorlopige voorziening, haar stallen pas daadwerkelijk leegmaakte toen er werd gedreigd met deze dwangsom.

Omdat de stallen ten tijde van de voorlopige voorziening leeg waren, bestond voor schorsing geen aanleiding.

#### 3.4 *Preventieve handhaving*

Preventieve handhaving wil zeggen dat het bestuursorgaan al optreedt voordat er een overtreding is begaan. Dit om te voorkomen dat de overtreding daadwerkelijk plaatsvindt. Een preventieve last onder dwangsom kan slechts worden opgelegd "als zich een gevaar voordoet van een overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift die met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden".<sup>28</sup> Uit jurisprudentie volgt dat een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid bijvoorbeeld ontleend kan worden aan verrichtte voorbereidingshandelingen of geopenbaarde voornemens, waaruit de toekomstige overtreding kan worden afgeleid.<sup>29</sup> Dat niet zo snel sprake is van de hiervoor genoemde, aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid, wordt bevestigd in twee uitspraken van de Afdeling.

In de uitspraak van 9 oktober 2024<sup>30</sup> concludeert de Afdeling dat (nog) niet was gebleken van 'enige concrete handelingen' waaruit volgde dat moleneigenaren hun molen op korte termijn, in strijd met het bestemmingsplan, zouden verhuren voor recreatief verblijf. De omstandigheden dat de moleneigenaren te kennen hadden gegeven voornemens te zijn de molen te verhuren voor recreatief verblijf en dat het in hun macht lag om dat voornemen uit te voeren, was daartoe onvoldoende.

In een uitspraak van 27 november<sup>31</sup> kwam de Afdeling tot een vergelijkbare conclusie, die leidde tot het oordeel dat de eigenaresse van een bijgebouw onterecht een preventieve last was opgelegd. De enkele omstandigheid dat de indeling van haar bijgebouw toentertijd een mogelijk gebruik als zelfstandige woonruimte toeliet, welk gebruik in strijd zou komen met het bestemmingsplan, is volgens de Afdeling namelijk op zichzelf onvoldoende om preventief een last onder dwangsom op te leggen. De inrichting van het pand sloot namelijk niet uit dat het bijgebouw zou worden gebruikt op een manier die, anders dan het gebruik als zelfstandige woonruimte, wel in overeenstemming zou zijn met het bestemmingsplan. Van een 'aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid' van het plaatsvinden van een overtreding was daarom geen sprake.

#### 3.5 *Bestuurlijke boete*

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

25 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.

26 ABRvS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3831.

27 ABRvS 6 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5019.

28 Zie o.m. ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:935, r.o. 6 en ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2698, r.o. 4.1.

29 Bijv. Rb. Noord-Nederland 14 april 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1680, r.o. 4.

30 ABRvS 9 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4060.

31 ABRvS 27 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4868.

### Matiging wegens overschrijding redelijke termijn

Anders dan voorheen toetst de Afdeling in boetesaken voortaan steeds ambtshalve of de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 EVRM is overschreden. Dit overweegt de Afdeling in een uitspraak van 20 november 2024.<sup>32</sup> Waarom de Afdeling omgaat, wordt niet gemotiveerd. Wel strookt een ambtshalve toetsing in boetesaken met de rechtspraak van de Hoge Raad als hoogste bestuursrechter en de Centrale Raad van Beroep (hierna: de CRvB). Inmiddels heeft ook het CbB in een uitspraak van 14 januari 2025 aangegeven deze lijn te volgen.<sup>33</sup> Dit is een wijziging van de eerdere jurisprudentielijn van het CbB.

In onze vorige kroniek besteedden wij al aandacht aan de matiging van bestuurlijke boetes wegens de overschrijding van de redelijke termijn. In een uitspraak van 24 september 2024 herhaalt het CbB de vaste uitgangspunten bij overschrijding van de redelijke termijn in boetesaken.<sup>34</sup> In punitieve zaken geldt het uitgangspunt dat de redelijke termijn voor een procedure in drie instanties (bezwaar, beroep en hoger beroep) in beginsel is overschreden als die procedure in haar geheel langer dan vier jaar in beslag heeft genomen. De termijn begint op het moment waarop een handeling is verricht waaraan de betrokkene in redelijkheid de verwachting kan ontlenen dat hem een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Bij ons weten is nieuw de overweging van het CbB dat voor een resterende overschrijding van de redelijke termijn vanaf twaalf maanden naar bevind van zaken wordt gehandeld.<sup>35</sup> In navolgende uitspraken van het CbB komt deze formulering terug.<sup>36</sup> Hoe een en ander zal uitpakken in het financieel-economisch bestuursrecht, waarin hoge boetes kunnen worden opgelegd, moet zich nog uitwijzen.

### Nemo tenetur-beginsel

In een uitspraak van 13 november 2024 gaat de Afdeling in op de vraag of een controleonderzoek naar aanleiding van een gedane (incident)melding kwalificeert als een *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM. In de desbetreffende zaak was door appellante een melding gedaan van een bedrijfsongeval. Het doen van een dergelijke melding is verplicht op grond van artikel 9 van de Arbwet; voor het ten onrechte niet melden van incidenten kan een boete worden opgelegd. Naar aanleiding van de gedane melding in die zaak is door de Nederlandse Arbeidsinspectie een onderzoek ingesteld, hetgeen tot een boeterapport en uiteindelijk een bestuurlijke boete heeft geleid. De Afdeling oordeelt dat deze boeteoplegging geen strijd met het nemo tenetur-beginsel oplevert. De Afdeling overweegt in dit verband dat het onderzoek dat werd verricht naar aanleiding van de incidentmelding, een controleonderzoek betrof in het kader

van de uitoefening van toezicht op de naleving van de wet en niet zozeer een onderzoek met het oog op beboeting. Daardoor was tijdens de incidentmelding en het daaropvolgende onderzoek geen sprake van een *criminal charge*, waardoor het nemo tenetur-beginsel niet van toepassing is. Dat daar (later) wel een boete op is gevolgd, maakt dat blijken de uitspraak van de Afdeling niet anders.<sup>37</sup>

### Bewijs

In een uitspraak van de Afdeling van 30 oktober 2024 over een bestuurlijke boete van € 288.000 wegens 22 overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen komt aan de orde of alle op de zaak betrekking hebbende stukken zijn ingediend, te weten verklaringen van andere werkgevers in de keten, verslagen van gesprekken die inspecteurs hebben gevoerd en boeterapporten aan andere bedrijven.<sup>38</sup> De Afdeling oordeelt dat niet voldoende is toegelicht dat deze stukken op de zaak betrekking hebben, waarbij erop wordt gewezen dat de boete is gebaseerd op de ingebrachte boeterapporten. Daarvan maken de verklaringen en andere stukken geen onderdeel uit. Voor zover relevant zijn stukken weergegeven in de boeterapporten en zijn er geen losse verslagen of gespreksaantekeningen gemaakt. Deze stukken konden, dan wel hoefden niet te worden overgelegd.

De Afdeling herhaalt vervolgens de maatstaf voor bewijs bij bestuurlijke boetes. Als uitgangspunt geldt dat op het bestuursorgaan de bewijslast rust dat een beboetbare overtreding is begaan door betrokkene en dat, in geval van twijfel, aan de betrokkene het voordeel van de twijfel moet worden gegund.<sup>39</sup> 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. Appellante heeft dit gedaan door nader onderzoek te doen in de eigen administratie. Daarmee is dusdanig twijfel gezaaid over de juistheid van de conclusie dat de ritten die de chauffeurs van het ene bedrijf hebben gereden en die niet aan het andere bedrijf kunnen worden toegeschreven, voor appellante zijn uitgevoerd. Het betoog van de minister dat hij niet kan controleren of de administratie van appellante volledig is, kan deze twijfel niet wegnemen. Het is de Afdeling namelijk niet duidelijk geworden waarom de minister twijfelt aan de volledigheid van de administratie van appellante maar wel uitgaat van de volledigheid van de administratie van het andere bedrijf, op wiens administratie het bewijs is gebaseerd. Om die reden gaat de boete voor deze overtredingen onderuit.

In een zaak bij het CbB stelde een melkveehouderij dat niet kon worden uitgegaan van de vaste jurisprudentie over de

32 ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4761.

33 CbB 14 januari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:7.

34 CbB 24 september 2024, ECLI:NL:CBB:2024:660.

35 Zie hieromtrent eerder al HR 19 december 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD0191 en ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:913, r.o. 9.3.

36 Zie bijv. CbB 24 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:929; CbB 24 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:936 en CbB 14 januari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:7.

37 ABRvS 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4613.

38 ABRvS 30 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4367.

39 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.

bewijskracht van rapporten zoals die van de NVWA en dat naast administratief onderzoek ook een fysieke controle had moeten plaatsvinden. Dat betoog slaagt niet.<sup>40</sup> De administratie van het vervoer van de vrachten mest klopte op een aantal wezenlijke punten niet. Het komt voor risico van de melkveehouderij dat uit de administratieve gegevens, zoals de vervoersbewijzen, niet blijkt dat de vrachten zijn afgevoerd en dat zij dit ook niet op een andere wijze aannemelijk kan maken. Dit komt voort uit de specifieke bewijslastverdeling die bij overtreding van de Meststoffenwet geldt. Daardoor baat het beroep van de maatschap op bewijsnood haar niet. De minister heeft de boetes terecht opgelegd.

#### *Vertrouwen*

Het feit dat na een eerder huisbezoek geen boete is opgelegd, laat onverlet dat later een boete kan worden opgelegd. Dat was aan de orde in een uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2024.<sup>41</sup> De Afdeling overweegt daarin dat wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel, aannemelijk moet maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen, en zo ja, hoe. De enkele omstandigheid dat het college in 2017 al op de hoogte was dat de woning was omgezet in onzelfstandige woonruimte en daarop niet heeft gehandhaafd, is geen gedraging waaruit appelland redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat het college in de toekomst geen boete zou opleggen voor de in 2020 geconstateerde omzetting van de woning in onzelfstandige woonruimte. Andere gedragingen of uitlatingen van de kant van de overheid waaruit appelland redelijkerwijs mocht afleiden dat het college geen boete zou opleggen wegens omzetting van de woning in onzelfstandige woonruimte, heeft appelland niet gesteld. Dat de woning in 2017 ook al is gecontroleerd en het college toen geen boete heeft opgelegd, is geen omstandigheid die matiging van bovengenoemd bedrag rechtvaardigt. Wel bestaat grond voor matiging omdat de hoogte van de boete niet in redelijke verhouding staat tot het doel, waarbij de Afdeling verwijst naar haar eerdere uitspraken van 2020 over het boeteregime voor overtreding van de huisvestingsregels (zie ook hierna).

#### *Wettelijk gefixeerde boetes*

Indien de hoogte van een bestuurlijke boete bij wet is vastgesteld, vormt het bepaalde in artikel 5:46, derde lid, van de Awb het kader waarin de op artikel 6 EVRM gestoelde evenredigheidstoets wordt voltrokken. 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 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. De omstandigheden die daarbij een rol kunnen

spelen, zijn die omstandigheden waarmee de wetgever niet al bij de vaststelling van het boetebedrag rekening heeft gehouden. In een uitspraak van het CBB kwam daarbij aan de orde in hoeverre het door de overtreder gestelde beperkte economisch voordeel reden zou kunnen zijn voor matiging van de boete.<sup>42</sup> Onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis omtrent de hoogte van de boetebedragen komt het CBB tot de conclusie dat daar geen plaats voor is.<sup>43</sup>

De Huisvestingsverordening van Amsterdam blijft, net zoals in de vorige kroniek, voer voor juristen. Wederom acht de Afdeling het boetestelsel zoals neergelegd in de Huisvestingsverordening onverbindend wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel.<sup>44</sup> De Afdeling grijpt hierbij terug op uitspraken van 2 december 2020, waarover wij in eerdere kronieken al schreven.<sup>45</sup> De Huisvestingsverordening is wel aangepast, maar differentieert nog steeds onvoldoende door alleen te differentiëren naar type overtreding. In voormelde uitspraken van 2 december 2020 heeft de Afdeling de raad gewezen op de mogelijkheid een onderscheid te maken tussen onttrekking met een bedrijfsmatig karakter en onttrekking zonder een bedrijfsmatig karakter. Uit de Huisvestingsverordening Amsterdam blijkt niet dat dit onderscheid wordt gemaakt. Ook op andere punten is de Huisvestingsverordening niet gedifferentieerd. Dat klemt temeer nu het algemene niveau van de hoogte van de boetes als hoog moet worden aangemerkt. Toepassing van het boetestelsel heeft onder andere als gevolg dat particulieren die niet bedrijfsmatig handelen en die voor de eerste keer zonder vergunning een zelfstandige woonruimte in Amsterdam in maximaal vier onzelfstandige woonruimten omzetten of omgezet houden, zonder voorafgaande waarschuwing geconfronteerd worden met een boete van € 12.000 als geen sprake is van bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 5:46, derde lid, van de Awb.<sup>46</sup> Hoewel de Afdeling onderkent dat deze overtreding een boete met een voldoende afschrikwekkende werking rechtvaardigt, staat het zonder meer opleggen van deze boete in een dergelijk geval niet in redelijke verhouding tot dit doel.<sup>47</sup> De Afdeling wijst er ten overvloede op dat in de nieuwe Huisvestingsverordening dezelfde boetebedragen zijn vastgesteld, zodat daarvoor hetzelfde geldt als hiervoor overwogen.<sup>48</sup>

#### *Financiële draagkracht*

Bij het bepalen van de hoogte van de boete dient rekening te worden gehouden met de financiële draagkracht van de overtreder. Indien een boete wordt opgelegd aan een

40 CBB 3 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:862.

41 ABRvS 23 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4284.

42 CBB 26 november 2024, ECLI:NL:CBB:2024:858.

43 Zie ook CBB 3 september 2024, ECLI:NL:CBB:2024:612.

44 ABRvS 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3416 en ABRvS 23 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4210.

45 ABRvS 20 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2849; ABRvS 20 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2850 en ABRvS 20 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2851.

46 ABRvS 23 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4210.

47 Vgl. ook ABRvS 9 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4087.

48 ABRvS 23 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4280; ABRvS 23 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:481; ABRvS 23 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:482; ABRvS 23 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:483; ABRvS 23 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:484 en ABRvS 23 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4285.

vennootschap onder firma (vof), zijn de vennoten hoofdelijk verantwoordelijk. Om die reden moet met de draagkracht van alle vennoten rekening worden gehouden, aldus de Afdeling.<sup>49</sup>

#### 4. Beginselplicht tot handhaven en gedogen

##### *Evenredigheidsbeginsel*

De beginselplicht tot handhaving houdt in dat de overheid tegen een overtreding moet handhaven, tenzij er wat bijzonders aan de hand is. Een van die bijzondere omstandigheden is dat handhavend optreden zodanig onevenredig uitpakt in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.

In een uitspraak van de Afdeling van 9 oktober 2024<sup>50</sup> bleek handhavend optreden onevenredig vanwege de geringe aard en ernst van de overtreding, die bestond uit het uitvoeren met matglas of het van binnenuit dichtzetten van de ramen, waar juist het dichtmetselen van de ramen in de bouwtekening behorend bij de vergunning stond vermeld. De verzoeker om handhaving wilde echter afdwingen dat de ramen alsnog zouden worden dichtgemetseld. Daar gaat de Afdeling niet in mee. Hoewel hier sprake is van een overtreding, zijn de ramen maar van beperkte omvang en vormt de overtreding bovendien geen inbreuk op het eigendomsrecht van de woningeigenaar of een derde. Vanuit de dichtgezette of met matglas uitgevoerde ramen bestaat geen zicht op het perceel van de verzoeker om handhaving, waardoor ook zijn privacy niet wordt aangetast.

Met betrekking tot de evenredigheid van handhavend optreden springt ook een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant<sup>51</sup> in het oog. Reeds in 1985 verleende het college aan een getrouwd koppel een bouwvergunning voor het veranderen van hun loods ter verwerking van tuinbouwproducten. In plaats van een bassin aan te leggen voor het wassen van de producten, bouwden de eigenaren in strijd met het bestemmingsplan een zwembad, bubbelbad en sauna in de loods. Het college wordt hier in 2022 op gewezen via een zienswijze op een ontwerpbestemmingsplan. Het college gaat vervolgens controleren en constateert het strijdige gebruik. Daarna wordt aan het echtpaar een last onder dwangsom opgelegd met de strekking dat het gebruik van het zwembad wordt gestaakt, het water uit het zwembad moet worden verwijderd en het bubbelbad en de sauna moeten worden verwijderd. De eigenaresse meent dat handhavend optreden met betrekking tot het zwembad in dit geval onevenredig uitpakt in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. De voorzieningenrechter oordeelt dat hoewel het gebruik van het zwembad juridisch gezien zou moeten worden gestaakt, vanuit het perspectief van de burger en de huidige maatschappelijke opvattingen

over het evenredigheidsbeginsel aanleiding bestaat dit onderdeel van de last te herroepen. Het is onredelijk de echtgenoot van de eigenaresse het zwemmen te verbieden, gezien het tijdsverloop van het ongestoord gebruik van het zwembad, in combinatie met de leeftijd en de aangevoerde mentale gesteldheid van de echtgenoot. De verwachting is dat hij nog maar een beperkte tijd kan zwemmen. Bovendien heeft zijn omgeving geen last van het zwembad.

#### 5. Invordering/executie

Aan invordering van bestuursdwangkosten of verbeurde dwangsommen komt groot gewicht toe. Adequate handhaving vraagt immers dat opgelegde sancties ook daadwerkelijk worden geëffectueerd. Alleen in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. Een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan een dergelijke bijzondere omstandigheid vormen, tenzij het bestuursorgaan kan motiveren dat zwaarwegende belangen zich verzetten tegen het honoreren van het gewekte vertrouwen en dus het afzien van invordering.

Het voorgaande volgt uit een uitspraak van de Afdeling van 9 oktober 2024.<sup>52</sup> Het college van Soest had in 2018 een last onder dwangsom opgelegd aan een inwoner van Soest, met de strekking dat die het autohandelsbedrijf dat door hem werd gedreven op een locatie te Soest zou beëindigen en beëindigd zou houden wegens strijd met het bestemmingsplan. Aan de last was een dwangsom verbonden van € 5.000 per maand dat de last niet werd nageleefd, met een maximum van € 50.000. Het college had controles verricht in september 2019 en oktober 2019, en concludeerde aan de hand daarvan dat de last in deze twee maanden niet was nageleefd. Het college zond een invorderingsbeschikking ter hoogte van € 10.000. De eigenaar betoogt dat de dossierverantwoordelijke gemeentelijke ambtenaar hem bij e-mail heeft toegezegd dat het college pas tot invordering zou overgaan als de eerste vijf dwangsommen zouden zijn verbeurd en dat hij daaruit heeft mogen afleiden dat het college nog niet zou overgaan tot invordering van de twee dwangsommen over de maanden september en oktober van 2019. De Afdeling overweegt dat de eigenaar inderdaad de gerechtvaardigde verwachting mocht hebben dat het college pas over zou gaan tot invordering van dwangsommen als er vijf dwangsommen waren verbeurd. Daarbij wijst de Afdeling op de tekst van de e-mail, de functie van de ambtenaar (juridisch medewerker handhaving), de omstandigheid dat deze ambtenaar als contactpersoon van het college in de zaak over de verbeurde dwangsommen werd voorgesteld en hij ook daadwerkelijk contact heeft gehad met de eigenaar en diens advocaat. Maar de Afdeling vervolgt met de overweging dat niet altijd aan gerechtvaardigde verwachtingen moet worden voldaan. Andere belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen zwaarder wegen. Het college heeft in zijn invorderingsbesluit echter niet gemotiveerd welke andere belangen zwaarder wegen dan de

49 ABRvS 16 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4172.

50 ABRvS 9 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4057.

51 Rb. Oost-Brabant 1 november 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:5171.

52 ABRvS 9 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4055.

bij eigenaar gewekte verwachtingen. Dit betekent dat het invorderingsbesluit in strijd met de motiveringsplicht in artikel 7:12, eerste lid, van de Awb is genomen. Het is in eerste instantie aan het college om te motiveren of er belangen zijn die zwaarder wegen dan het belang van de eigenaar, en zo ja, waarom. Het college moet dat in een nieuw besluit op bezwaar doen.

## 6. Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving

Al geruime tijd hanteert de Hoge Raad de rechtspraak dat bewijsmateriaal dat door de strafrechter als onrechtmatig verkregen is aangemerkt, in principe wel mag worden gebruikt als bewijsmateriaal voor belastingheffing en boeteoplegging in het bestuursrecht. Een uitzondering op dat uitgangspunt moet worden aangenomen wanneer het bewijsmateriaal is verkregen op een wijze die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk werkende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.<sup>53</sup>

Een vraag die op kan komen, is of deze rechtspraak uitsluitend ziet op de bruikbaarheid van *strafrechtelijk* onrechtmatig verkregen bewijs, of dat de rechtspraak ook kan worden toegepast als het bewijs anderszins onrechtmatig is verkregen. De belastingkamer van de Hoge Raad overweegt in een arrest van 6 september 2024 dat het 'zozeer indruist'-criterium is toegesneden op het gebruik voor het bewijs van ter beschikking van de inspecteur gekomen, door een andere overheidsinstelling verzameld bewijsmateriaal dat volgens de voor die andere overheidsinstelling geldende normen jegens de belanghebbende onrechtmatig is verkregen. Deze toetsingsmaatstaf is, aldus de Hoge Raad, niet geschikt om de gevolgen te bepalen van een aan de inspecteur zelf toe te rekenen onrechtmatigheid, zoals beboeting zonder toereikende toestemming daarvoor.<sup>54</sup> In een conclusie van 20 december 2024 signaleert A-G Koopman dat de Hoge Raad het 'zozeer indruist'-criterium eerder wel heeft toegepast in twee arresten over onrechtmatigheden die waren opgetreden bij een door de inspecteur uitgevoerd derdenonderzoek. Gelet op de duidelijke taal in het arrest van 6 september 2024 gaat Koopman ervan uit dat het criterium voortaan in beginsel niet wordt toegepast in gevallen waarin het gaat om bewijsmateriaal dat in de eigen kolom onrechtmatig is verkregen.<sup>55</sup> Overigens lijkt het CBb<sup>56</sup> dezelfde koers te varen als de Hoge Raad – het 'zozeer indruist'-criterium wordt niet toegepast als het bewijs is verkregen in de eigen kolom – maar lijken de CRvB<sup>57</sup> en de Afdeling<sup>58</sup> het criterium weer wel ook toe te passen als het bewijs in de eigen kolom (onrechtmatig) is verkregen.

53 HR 1 juli 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC5028 en HR 20 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:643.

54 HR 6 september 2024, ECLI:NL:HR:2024:1132.

55 Concl. A-G Koopman 20 december 2024, ECLI:NL:PHR:2024:1398.

56 CBb 22 februari 2017, ECLI:NL:CBB:2017:46.

57 CRvB 19 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1523.

58 ABRvS 30 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2248.