

Handhaving van bestuursrecht

NTB 2026/283

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)paragraaf hebben zich onvoldoende ontwikkelingen voorgedaan. Deze paragraaf komt daarom in onderstaande kroniek niet aan de orde. De kroniek beslaat de periode van 1 januari 2026 t/m 31 augustus 2026.*

1. Algemeen

(Toekomstige) wetgeving

Op 2 juli 2026 is het wetsvoorstel Wet handhaving sociale zekerheid aangenomen in de Tweede Kamer. De wet treedt, ervan uitgaande dat de Eerste Kamer de wet ook aanneemt, op 1 januari 2027 in werking en sluit aan bij de Participatiewet in Balans, die deels al in werking is getreden en voor een ander deel ook op 1 januari 2027 in werking zal treden.² De regels over besluiten waarmee een uitkering (deels) wordt geweigerd, zijn als gevolg van de hiervoor genoemde wetten grotendeels landelijk bepaald. Hiermee wordt een uniform handhavingskader in het leven geroepen voor alle socialezekerheidswetten.³ Landelijk is vastgelegd voor welke gedragingen een maatregel kan worden opgelegd en wat de (maximale) hoogte en duur van een maatregel is. Gemeenten hebben ruimte om bij het nemen van besluiten over maatregelen rekening te houden met de verwijtbaarheid en de eventuele mate van tekortschietend besef van bij het besluit betrokken partijen.

Op 15 augustus 2026 zijn de Cyberbeveiligingswet en de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten in werking getreden. Met deze wetten wordt beoogd de digitale weerbaarheid van organisaties binnen essentiële sectoren waaronder energie,

drinkwater, zorg en vervoer te versterken, zodat deze organisaties voorbereid zijn op risico's die de continuïteit van essentiële dienstverlening (en de samenleving) kunnen raken.⁴ Diverse toezichthouders, zoals de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS), hebben bevoegdheden verkregen om op de naleving en zo nodig handhaving van deze wetten toe te zien.

Conclusie over schadevergoeding op grond van vertrouwensbeginsel

Op 29 juli 2026 verscheen opnieuw een conclusie van staatsraad advocaat-generaal (A-G) Snijders over schadevergoeding op grond van het vertrouwensbeginsel.⁵ Die conclusie is een vervolg op zijn conclusie van augustus 2024, waarin hij tot de slotsom kwam dat een bestuursorgaan de dispositieschade volledig moet vergoeden als het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt en het bestuursorgaan dit vertrouwen wegens zwaarder wegende belangen niet kan honoreren.⁶ De nieuwe conclusie van A-G Snijders gaat in op de vraag hoe dispositieschade in een concreet geschil wordt vastgesteld op het moment dat vaststaat dat gerechtvaardigd, toerekenbaar vertrouwen is gewekt, en wat er gebeurt als het bestuursorgaan daarnaar geen onderzoek doet. Uit de conclusie volgt dat zodra vaststaat dat gerechtvaardigd, toerekenbaar vertrouwen is gewekt, het bestuursorgaan eerst de schade van de belanghebbende in kaart moet brengen. Pas daarna kan het de belangen tegen elkaar afwegen. Het bestuursorgaan moet daarvoor zelf onderzoek en navraag doen bij de belanghebbende, ook als die zijn schade nog niet volledig heeft gespecificeerd.

Uitspraak over positie derde-belanghebbende bij (weigeren) bestuurlijke boete

In de vorige kroniek (NTB 2026/55) stonden wij stil bij de conclusie van A-G Widdershoven over de positie van de derde-belanghebbende bij boetebesluiten.⁷ Op 22 april 2026 heeft de grote kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) hierover uitspraak gedaan.⁸ De Afdeling wijkt af van de conclusie van Widdershoven, voor zover daarin is geconcludeerd dat een derde alleen belanghebbende kan zijn bij een boetebesluit dat is genomen naar aanleiding van een handhavingsverzoek van die derde. De Afdeling oordeelt dat voor de vaststelling dat een belang rechtstreeks bij een boetebesluit is betrokken, niet maatgevend is of sprake is van een door de derde ingediend handhavingsverzoek. Ook los daarvan kan een derde een rechtstreeks belang hebben bij het beoogde

1 Mr. M.L. (Marije) Batting, mr. C.G. (Karen) Top en mr. K. (Katrien) Winterink zijn advocaat te Den Haag en werkzaam bij Pels Rijcken & Droogleevers 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 Stb. 2025, 312 en Stb. 2025, 313.

3 Kamerstukken II 2024/25, 36785, nr. 3 (MvT).

4 Kamerstukken II 2024/25, 36764, nr. 3 (MvT).

5 Concl. A-G Snijders 29 juli 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4434.

6 Concl. A-G Snijders 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420.

7 ABRvS 10 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5985.

8 ABRvS 22 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:2294.

effect van een opgelegde boete. Dit is het geval als zijn belang rechtstreeks wordt geraakt doordat een wettelijke norm waarvan de naleving wordt beoogd, niet wordt nageleefd. De derde kan belang hebben bij een doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige handhaving van de desbetreffende norm. De Afdeling leidt dit af uit de wetgeschiedenis en een daar genoemd voorbeeld van een boetebesluit waarin een overtreding van de mededingingsregels is benoemd: de directe concurrent van de overtreder kan daarbij een rechtstreeks belang hebben.⁹ De grote kamer overweegt verder dat deelname van derden als belanghebbende bij een procedure tot het opleggen van een boetebesluit op gespannen voet zou kunnen staan met de waarborgen die een vermeende overtreder of beboete heeft op grond van internationale verdragen. Zo wordt als voorbeeld genoemd dat de rechtspositie van de (vermeende) overtreder onder druk kan komen te staan, doordat een derde al bij het voornemen van het bestuursorgaan om een boete op te leggen aanspraak maakt op het volledige dossier waarin mogelijk gevoelige bedrijfsinformatie staat. De grote kamer geeft in dit kader mee dat aansluiting kan worden gezocht bij bestaande regelingen in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en acht het aan de wetgever om te beoordelen of bepaalde gevolgen van het oordeel van de Afdeling over de toelating van derden bij procedures over boetebesluiten onwenselijk zijn. In de procedure waarin de uitspraak is gedaan, brengen het hiervoor genoemde kader van de Afdeling, de (statutaire) doelstelling van vakbond FNV en de feitelijke werkzaamheden die FNV verricht, met zich dat FNV als derde-belanghebbende moet worden aangemerkt bij een door de ILT opgelegde boete aan een Litouwse transportonderneming.

Publicaties

Op 21 november 2025 kwam de Jonge VAR, de vereniging voor jonge bestuursrechtjuristen, bijeen. De bijeenkomst draaide om de bijdragen die zes jonge juristen over de handhaving van bestuursrecht hebben geschreven en tijdens de bijeenkomst hebben gepresenteerd. De bijdragen van El Baghdadi, Farshchi, Wallage, Steenhagen, De Groot en Buitenhuis over respectievelijk de instrumenten van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) bij online overtredingen, het zogeheten toezeggingsbesluit als handhavinginstrument, toezicht en medische geheimen, dwang of dialoog bij handhaving, mysteryguests en de grens tussen openbare orde en handhaving, zijn opgenomen in het maart-nummer van het *NTB*, begeleid door een mooie beschouwing van Sanders.¹⁰

Van der Vorm stelt in diens noot bij een uitspraak van de Afdeling van 28 januari 2026 dat de regels uit hoofdstuk 5 Awb onvoldoende aansluiten op herstelsancties die door examencommissies van universiteiten kunnen worden

opgelegd.¹¹ Peters beschrijft in zijn artikel naar aanleiding van de hiervoor besproken uitspraak van de Afdeling over de positie van derde-belanghebbenden bij bestuurlijke boetes dat deze uitspraak het onderscheid tussen bestraffende sancties en herstelsancties (nog) weer wat diffuser maakt.¹² Stijnen beschrijft in zijn artikel dat er vier typen zelfstandige lasten in het economisch bestuursrecht zijn, die deze last een veelzijdig handhavinginstrument maken.¹³

Wij wijzen tot slot op de annotaties van Wattel¹⁴ en Jansen¹⁵ bij de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van 18 maart 2026, waar wij in de vorige kroniek al bij stilstonden en waarin het EHRM oordeelde dat het vorderen van bankafschriften door de Italiaanse fiscus een inbreuk vormt op het recht op privéleven als bedoeld in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM).¹⁶ De auteurs zien gelijkenissen met de wijze waarop in Nederland onderzoek wordt gedaan door de Belastingdienst en zijn kritisch op het punt in hoeverre een Nederlandse belastingplichtige voldoende rechtsbescherming toekomt bij informatiegaring, in het licht van de uitspraak van het EHRM.

2. Toezicht en opsporing

Inzet bevoegdheden

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof) heeft op 16 juli 2026 een arrest gewezen over de inzet van bevoegdheden door de Portugese mededingingsautoriteit in het licht van artikel 7 (de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven) en 8 (de bescherming van persoonsgegevens) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest).¹⁷ Naar aanleiding van vragen van een verwijzende rechter uit Portugal zag het Hof zich (onder meer) voor de vraag gesteld of artikel 7 en 8 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat e-mails die zijn uitgewisseld tussen de werknemers en de bestuurders van een onderneming, zonder voorafgaande toestemming van een rechter in beslag worden genomen tijdens een inspectie die door een nationale mededingingsautoriteit is uitgevoerd in de bedrijfs- of handelsruimte van ondernemingen die ervan worden verdacht inbreuken op artikel 101 of 102 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te hebben gepleegd. Het Hof maakt in het arrest ter beantwoording van deze vraag een onderscheid tussen informatiedragers, zoals

9 ABRvS 22 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:2294, r.o. 8.1.

10 *NTB* 2026/47 t/m *NTB* 2026/53.

11 B. van der Vorm, 'Toekenning cijfer 0,0 en uitsluiting van deelname aan toetsing: strijd met art. 5:6 Awb?', *AB* 2026/164.

12 J.A.F. Peters, 'Gij zult (be)boeten!', *NTB* 2026/192.

13 R. Stijnen, 'De zelfstandige last in het economisch bestuursrecht. Een veelzijdig handhavinginstrument', *NTB* 2026/2.

14 P.J. Wattel, 'Zaken Ferrieri en Bonassisa tegen Italië. Toegang tot bankgegevens door Italiaanse belastingdienst. Schending recht op privéleven', *BNB* 2026/87.

15 M. Jansen, 'Schending van privacy bij toegang tot persoonsgegevens door belastingautoriteiten', *JOR* 2026/51.

16 EHRM 8 januari 2026, 40607/19 en 34583/20, ECLI:CE:ECHR:2026:0108JUD004060719 (*Ferrieri en Bonassa/Italië*).

17 HvJ EU 16 juli 2026, gevoegde zaken C-258/23 t/m C-260/23, ECLI:EU:C:2026:585 ().

mobiele telefoons, computers of andere informatiedragers die toebehoren aan de onderneming, en informatiedragers die niet aan de onderneming maar haar bestuurders en werknemers toebehoren. In het laatste geval moet, aldus het Hof, toegang tot de gegevens en apparaten, in voorkomend geval na verzegeling ervan, worden onderworpen aan voorafgaande toetsing door een rechter of onafhankelijke bestuurlijke instantie, omdat hieruit zeer nauwkeurige conclusies kunnen worden getrokken over het privéleven van betrokkene. Het is aan deze onafhankelijke rechterlijke of bestuurlijke instantie om een juist evenwicht te verzekeren tussen, enerzijds, de legitieme belangen die verband houden met de behoeften van het onderzoek en, anderzijds, de fundamentele rechten op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van de persoonsgegevens van de personen op wier gegevens de toegang betrekking heeft, aldus het Hof. In Nederland komt het soms ook voor dat toezichthouders bedrijfsruimten betreden en informatiedragers onderzoeken, waaronder mobiele telefoons. Het arrest maakt duidelijk dat toezichthouders moeten nagaan of te onderzoeken informatiedragers toebehoren aan de onderneming, of aan bestuurders en werknemers. In dat laatste geval, komt de vraag op of het Nederlandse recht al voorziet in de door het Hof genoemde voorafgaande toetsing door een rechter of onafhankelijke bestuurlijke instantie.

Zwijgrecht, cautie, nemo tenetur

Het is vaste rechtspraak dat het recht dat niemand is gehouden tegen zichzelf bewijs te leveren (het *nemo tenetur*-beginsel), veronderstelt dat de vervolging in een strafzaak niet gebaseerd wordt op bewijsmateriaal dat tegen de wil van de verdachte is verkregen door dwang of drukuitoefening. Hoe moet in dit licht worden omgegaan met overtredingen die blijken uit een rapport dat door een onderzochtgestelde uit eigen beweging is verstrekt aan de toezichthouder? Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CbB) oordeelt in een uitspraak van 26 januari 2026 dat De Nederlandsche Bank (hierna: DNB) een bestuurlijke boete mocht opleggen op grond van de bevindingen van een eigen onderzoek naar overtredingen, welk onderzoek was gestart nadat de onderneming een rapport had toegezonden waaruit (volgens de onderneming) overtredingen bleken.¹⁸ Het CbB overweegt dat gesteld noch gebleken is dat de overtreder zich gedwongen heeft gevoeld of onder druk is gezet om het rapport waaruit volgens de onderneming tekortkomingen volgden, aan DNB toe te zenden. De vergelijking met de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 11 december 2023¹⁹ gaat daarmee volgens het CbB niet op. In die uitspraak is overwogen dat het *nemo tenetur*-beginsel er in ieder geval aan in de weg staat dat de bij een incidentmelding verstrekte informatie over de begane overtredingen, die naar haar aard moet worden aangemerkt als materiaal waarvan het bestaan afhankelijk is van de wil van de financiële onderneming, wordt gebruikt voor het bewijs dat de onderneming

deze overtredingen heeft begaan. Het CbB laat overigens in het midden wat het inhoudelijk van de uitspraak van de voorzieningenrechter vindt.

Bewijs

Het CbB heeft op 13 januari 2026 uitspraak gedaan over het gebruik van camerabeelden van verwonde varkens gedurende transport en de eisen die artikel 3:2 Awb stelt aan de zorgvuldige voorbereiding van een besluit op een handhavingsverzoek.²⁰ Stichting Eyes on Animals (hierna: stichting) heeft de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (hierna: de minister) in 2021 verzocht om handhavend op te treden tegen de verzamelplaats, de houder en de vervoerder betrokken bij een varkenstransport. De stichting heeft op 8 maart 2021 videobeelden gemaakt van de trailer en de varkens waarop onder meer te zien is dat twee varkens ernstige verwondingen hebben, maar waarop het kenteken van de trailer en de oormerken van de varkens niet goed zichtbaar zijn. De stichting heeft deze waarneming diezelfde dag gemeld. De minister heeft naar aanleiding van de melding en het handhavingsverzoek een onderzoek ingesteld en de resultaten daarvan zijn uiteengezet in een feitenrelaas, opgesteld door een toezichthouder van de NVWA. Dat feitenrelaas was, in de kern, gebaseerd op de gegevens die konden worden afgeleid uit de documentatie van het transport, zoals het aanvoerdokument, en het exportcertificaat waarop door een dierenarts van de NVWA was verklaard dat alle 82 varkens geschikt waren voor transport. Het handhavingsverzoek is door de minister op basis van het feitenrelaas afgewezen, omdat volgens de minister niet buiten redelijke twijfel kon worden vastgesteld dat de trailer op de videobeelden van de stichting dezelfde trailer was die op de bewuste datum naar de verzamelplaats is vervoerd. Bijvoorbeeld omdat de oormerken van de varkens en het kenteken van de trailer op de beelden niet zichtbaar zijn en de vaststelling dat het om dezelfde trailer zou gaan niet zou passen bij de verklaring van de dierenarts op het exportcertificaat, waar werd verklaard dat alle 82 varkens geschikt waren voor transport. De stichting heeft tegen de afwijzing van het handhavingsverzoek (hoger) beroep ingesteld, en betoogde onder meer dat de besluitvorming onvoldoende zorgvuldig is voorbereid. Het CbB volgt de stichting in dit standpunt. Daarbij stelt het CbB voorop dat het op grond van vaste rechtspraak op de weg van de belanghebbende ligt om voldoende aanknopingspunten te bieden voor onderzoek naar de vraag of de derde tegen wie handhavend optreden gevraagd wordt, een overtreding begaat of heeft begaan. Het is vervolgens aan het bevoegd gezag om te onderzoeken of sprake is van een overtreding. Een boete kan slechts worden opgelegd als buiten redelijke twijfel kan worden vastgesteld dat een overtreding is begaan en dat is een hoge bewijsmaatstaf. Naar het oordeel van het CbB kunnen videobeelden, zoals door de stichting overgelegd, voldoende aanknopingspunten bieden om een onderzoek te starten. Daarbij dienen de bevindingen ten aanzien van het beeldmateriaal op een

¹⁸ CbB 27 januari 2026, ECLI:NL:CBB:2026:25.

¹⁹ Rb. Rotterdam (vzr.) 11 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:11786.

²⁰ CbB 13 januari 2026, ECLI:NL:CBB:2026:7.

duidelijke en kenbare wijze te worden vastgelegd om inzichtelijk te maken op welke wijze het beeldmateriaal is betrokken bij het besluit tot (in dit geval) afwijzing van het verzoek om handhaving. Het CbB oordeelt dat de minister dat in dit geval onvoldoende heeft gedaan. Ter zitting heeft de minister te kennen gegeven dat wordt aangenomen dat op de verstrekte videobeelden varkens zijn te zien die op 8 maart 2021 zijn vervoerd van [plaats 2] naar [plaats 1]. Dat in aanmerking genomen, had het volgens het CbB, gelet op de ernst van de verwondingen, op de weg van de minister gelegen om de beelden ter beoordeling voor te leggen aan een (toezichthoudend) dierenarts. Niet valt immers uit te sluiten dat een beoordeling door een ter zake deskundige dierenarts mogelijk inzicht had kunnen verschaffen in waar, wanneer en hoe de verwondingen zijn veroorzaakt en of de verwondingen maakten dat de twee varkens niet vervoerd hadden mogen worden. De minister heeft geen redenen gegeven waarom deze beoordeling in dit geval achterwege is gebleven. Daarnaast vindt het CbB dat het uit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding op de weg van de minister had gelegen om op enig moment het beeldmateriaal aan de varkenshouder, vervoerder en exploitant voor te houden voor een reactie, zodat ook hun reacties konden worden betrokken bij het te nemen besluit. Omdat het besluit naar het oordeel van het CbB niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand is gekomen, wordt het vernietigd. De rechtsgevolgen van het bestreden besluit worden echter in stand gelaten, omdat de stichting ter zitting heeft onderkend dat, ook indien de minister alsnog tot de conclusie zou komen dat sprake is van een overtreding, gelet op het lange tijdsverloop sinds 8 maart 2021 daartegen waarschijnlijk niet meer handhavend zou kunnen worden opgetreden. De minister hoeft dus geen nieuwe beslissing op het bezwaar te nemen.

3. Sanctionering

3.1 Algemene bepalingen handhaving

Overtrederschap

Het bestuursrecht kent meerdere daderschapsvormen, zoals de pleger, medepleger, functioneel dader en feitelijk leidinggevende. Op grond van artikel 5:1 lid 3, van de Awb, in samenhang met artikel 51 lid 2 en 3, van het Wetboek van Strafrecht, kunnen, indien een rechtspersoon als overtreder van een verboden gedraging kan worden aangemerkt, ook degene die tot de verboden gedraging opdracht heeft gegeven en de feitelijk leidinggevende worden bestraft. In een uitspraak van de Afdeling van 20 mei 2026²¹ is de vraag aan de orde of twee bestuurders van een bedrijf terecht als feitelijk leidinggevende zijn aangemerkt en bestuurlijk zijn beboet. Door een bedrijf werden personen uit Letland via een uitzendbureau te werk gesteld bij diverse bedrijven, de zogeheten inleners. De twee enige (indirect) bestuurders/aandeelhouders van het betreffende bedrijf ondertekenden als 'general director' de overeenkomsten met de personen

uit Letland. Naar aanleiding van meerdere misstanden heeft de minister zowel het bedrijf als de twee bestuurders afzonderlijk een boete opgelegd vanwege een overtreding van artikel 7 Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

De twee bestuurders vinden dat zij ten onrechte als feitelijk leidinggevend zijn aangemerkt en dat daarom aan hen een boete mocht worden opgelegd. Zij voeren aan dat het enkele feit dat zij indirect bestuurder waren van het bedrijf hiervoor onvoldoende is, dat uit verklaringen van werknemers van het uitzendbureau niet kon worden afgeleid dat zij feitelijk leidinggevend waren, dat een van de bestuurders had erkend dat de andere bestuurder geen enkele feitelijke en inhoudelijke bemoeienis had met de ingeschakelde Letten en dat de minister niet eerder boetes heeft opgelegd aan feitelijk leidinggevend. De Afdeling overweegt dat het feitelijk leidinggeven vaak zal bestaan uit actief en effectief gedrag dat onmiskenbaar binnen de gewone betekenis van het begrip valt. Van feitelijk leidinggeven kan volgens de Afdeling verder onder meer sprake zijn indien de verboden gedraging het onvermijdelijke gevolg is van het algemene, door de betreffende functionaris (bijvoorbeeld als bestuurder) gevoerde beleid. Ook kan sprake zijn van feitelijk leidinggeven als de desbetreffende functionaris – hoewel daartoe bevoegd en redelijkerwijs gehouden – maatregelen ter voorkoming of beëindiging van de verboden gedraging achterwege laat. In 'feitelijk leidinggeven' ligt een zelfstandig opzetvereiste op de verboden gedraging besloten. Voor dit opzetvereiste van de leidinggevende geldt als ondergrens dat hij bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat de verboden gedraging zich zal voordoen, aldus de Afdeling. In deze zaak zijn de bestuurders volgens de Afdeling feitelijk leidinggevers omdat zij de enige (indirect) bestuurders waren, zij feitelijk optraden als de directie van het bedrijf en de verboden gedragingen die zich bij het bedrijf voordeden het onvermijdelijke gevolg waren van het algemene door hen gevoerde beleid. Volgens de Afdeling waren de bestuurders op de hoogte van de verboden gedraging, althans hebben zij bewust de aanmerkelijke kans aanvaard dat de verboden gedraging zich voordeed. Uit het enkele feit dat nog niet eerder door de minister een boete aan een feitelijk leidinggevende is opgelegd, kan volgens de Afdeling niet worden afgeleid dat sprake is van willekeur. De door de minister aan de bestuurders in de hoedanigheid van feitelijk leidinggevende opgelegde boete was dan ook terecht.

Besluitbegrip

Ook in deze kroniekperiode zijn er weer enkele uitspraken gewezen waarin de vraag centraal staat of een handeling moet worden gelijkgesteld met een appellabel besluit.

In haar uitspraak van 11 maart 2026²² oordeelt de Afdeling dat een algemene informatiebrief van de burgemeester, gericht aan eenieder, over de mogelijkheden van teelt van medicinale cannabis en het niet handhaven bij maximaal vijf hennepplanten, geen besluit is in de zin van de Awb. Met de brief werd een bestaande lijn voortgezet. De brief

21 ABRvS 20 mei 2026, ECLI:NL:RVS:2026:2902.

22 ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1402.

kwalificeert noch als een gedoogbeslissing, noch als een bestuurlijk rechtsoordeel. Voor een gedoogbeslissing moet er concreet sprake zijn van een overtreding waartegen het bestuursorgaan expliciet toezegt (al dan niet onder voorwaarden) vooralsnog niet op te treden. De brief geeft verder slechts algemene overheidsinformatie over de bestaande handhavingspraktijk en is niet gericht op een specifiek, individueel publiekrechtelijk rechtsgevolg.

Ook een brief met daarin de voorwaarden waaronder de minister bereid is de met bestuursdwang meegevoerde en in bewaring genomen schappen terug te geven, waartoe in het bijzonder de voorwaarde is gesteld dat overtreders de geschatte kosten van bestuursdwang betalen, was niet op enig rechtsgevolg gericht.²³

In de zaak die leidde tot een uitspraak van de Afdeling van 5 augustus 2026²⁴ had het college een inwoner mondeling verzocht een steiger binnen een uur te verwijderen, waarbij ook is meegedeeld dat de steiger anders op zijn kosten zou worden verwijderd door een steigerbouwer die namens de gemeente ter plaatse aanwezig was. De inwoner heeft hieraan gehoor gegeven en de steiger door de eigen steigerbouwer laten verwijderen. Daarna verzocht de inwoner het college om de mededeling op schrift te stellen, omdat volgens hem sprake was van bestuursdwang. Het college deelde mee daaraan niet te voldoen, waarop de betrokkene een bezwaar- en vervolgens een (hoger)beroepsprocedure startte. De Afdeling overweegt eerst dat de handelwijze van het college alle kenmerken van een 'gewone' last onder bestuursdwang heeft. Omdat een belanghebbende alleen tegen een besluit beroep kan instellen, zou tegen een op deze wijze opgelegde last geen rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaan. De Afdeling oordeelt dat die rechtsbescherming wel moet openstaan, omdat de bestuursrechter – anders dan de civiele rechter – bij uitstek aangewezen is over een dergelijk bestuursrechtelijk geschil te oordelen. De Afdeling stelt de mondelinge last onder bestuursdwang dan ook gelijk met een (schriftelijk) besluit.

Belanghebbendebegrip

In een uitspraak van 22 april 2026²⁵ oordeelt de Afdeling dat derden onder omstandigheden belanghebbende kunnen zijn bij een boetebesluit. In deze uitspraak volgt de Afdeling de conclusie van A-G Widdershoven van ABRvS 10 december 2025²⁶ op een cruciaal punt niet. A-G Widdershoven concludeerde dat een derde alleen belanghebbende kan zijn bij een bestuurlijke boete als het besluit is genomen naar aanleiding van een door die derde ingediend handhavingsverzoek. De Afdeling volgt de A-G in de hoofdregel dat derden belanghebbende kunnen zijn, maar oordeelt dat het niet uitmaakt of de derde wel of geen handhavingsverzoek heeft ingediend. Ook zonder voorafgaand verzoek kan een

derde opkomen tegen een boetebesluit als diens belangen rechtstreeks door dat besluit worden geraakt.

Ook een uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2026²⁷ over belanghebbendheid van een concurrent in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied sprong in het oog. Een verhuurder van vakantiewoningen in een populaire Zeeuwse plaats aan het water diende handhavingsverzoeken in tegen de beweerdelijk illegale recreatieve verhuur van 28 panden. De Afdeling overweegt dat een onderneming een concurrentiebelang heeft als zij bedrijfsactiviteiten ontplooit in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als waarin de bedrijfsactiviteiten van haar concurrent plaatsvinden. Degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende. Van het uitgangspunt dat een concurrentiebelang in beginsel rechtstreeks is betrokken bij het besluit indien een concurrent werkzaam is in hetzelfde marktsegment en in hetzelfde verzorgingsgebied, kan alleen worden afgeweken als het uitgesloten is dat feitelijke gevolgen aanwezig zijn. Hoewel er sprake is van hetzelfde marktsegment en in hetzelfde verzorgingsgebied worden er binnen dat marktsegment en verzorgingsgebied duizenden (delen van) panden aangeboden voor recreatief verblijf op verhuurbasis. Om deze reden heeft het college volgens de Afdeling terecht uitgesloten dat de verhuurder feitelijke gevolgen, zoals omzetverlies, zal ondervinden van de in de handhavingsverzoeken genoemde praktijken. Omdat deze feitelijke gevolgen ontbreken, is de verhuurder geen belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 lid 1, Awb en staat geen beroepsgang bij de bestuursrechter open tegen het uitblijven van een reactie op de handhavingsverzoeken.

Vertrouwensbeginsel

Tijdens de door de oorlog in Oekraïne ontstane noodsituatie in 2022, werd tijdelijk gedoogd dat eigenaren van recreatiewoningen hun woningen aan Oekraïense vluchtelingen verhuurden. Daarvoor ontvingen de eigenaren van de gemeente een blijk van waardering in de vorm van een doosje chocolade. Toen de gemeente na de gedoogperiode handhavend optrad tegen de permanente bewoning, deden de eigenaren een beroep op het vertrouwensbeginsel. Volgens hen mochten zij er vanwege de doos chocolade gerechtvaardigd op vertrouwen dat er niet handhavend zou worden opgetreden tegen de permanente bewoning door Oekraïners in hun recreatiewoningen. Daarnaast zijn zij er nooit persoonlijk van op de hoogte gesteld dat niet langer zou worden gedoogd. De Afdeling oordeelt in haar uitspraak van 15 juli 2026²⁸ dat uit de blijk van waardering niet kon worden opge maakt dat de opvang blijvend gedoogd zou worden. Er is tijdelijk afgezien van handhavend optreden vanwege de acute noodsituatie die door de oorlog in Oekraïne was ontstaan. De eigenaren van de recreatiewoningen konden er alleen gerechtvaardigd op vertrouwen dat tot 31 december 2024 niet handhavend zou worden opgetreden. In een publicatie

23 CbB 30 april 2026, ECLI:NL:CBB:2026:199.

24 ABRvS 5 augustus 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4600.

25 ABRvS 22 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:2294.

26 ABRvS 10 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5985 (concl. staatsraad A-G of en wanneer derde belanghebbende is bij bestuurlijke boete).

27 ABRvS 4 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1238.

28 ABRvS 15 juli 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4072.

in het blad *Noordkop Centraal* staat namelijk dat het college de bewoning van onder meer recreatiewoningen door Oekraïense vluchtelingen tot 31 december 2024 gedooft en dat het deze maatregel voor 30 juni 2024 heroverweegt. Daarna heeft het college niet laten weten dat het de bewoning van recreatiewoningen door Oekraïners ook na 31 december 2024 zou gedogen. Anders dan de eigenaren van de recreatiewoningen betogen, hoefde het college hen er niet persoonlijk van op de hoogte te stellen dat niet langer zou worden gedooft.

Ook in een uitspraak van de Afdeling van 26 augustus 2026²⁹ strandt het beroep op het vertrouwensbeginsel, omdat de uitlating van de wethouder richting de bewoner dat "het niet de bedoeling is dat hij zijn huis uitgezet wordt" niet geldt als een concrete toezegging dat niet tegen de illegale bewoning zou worden opgetreden. De uitspraak is gedaan in de context van gesprekken waarin werd meegedacht over mogelijke oplossingen en plannen. Uit die gesprekken kon de bewoner niet afleiden dat het college definitief van handhaving tegen het illegaal bewonen van een bedrijfs-woning zou afzien.

Een eigenaar van een verwijderde en in gemeentelijk depot opgeslagen fiets deed wel met succes een beroep op het vertrouwensbeginsel. Hoewel de schade hier beperkt was (€ 25,00 aan ophaalkosten en een doorgeknipt kettingslot ter waarde van € 30,00), procedeerde de fietseigenaar door tot aan de Afdeling. Het college had volgens de Afdeling moeten afzien van handhaving, nu bij onduidelijke (of onduidelijk geplaatste) overheidsinformatie in de vorm van een verkeersbord niet van de fietseigenaar kan worden verwacht dat hij het Aanwijzingsbesluit raadpleegt om te controleren of de informatie klopt. Aan de plaatsing van het betreffende verkeersbord met de aanduiding "Einde parkeerzone" en een afbeelding van een fiets en bromfiets met daaronder de tekst "APV art. 5:11" mocht de fietseigenaar het gerechtvaardigd vertrouwen ontlenen dat de verbodsbepaling uit de APV niet gold voor de betreffende straat waar hij zijn fiets voor langere tijd had gestald.³⁰

Gelijkheidsbeginsel

In een uitspraak van 30 juni 2026³¹ oordeelde het CbB dat een opgelegde last onder dwangsom en het daaropvolgende invorderingsbesluit in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel. De NVWA trad op omdat wilde zwijnen niet waren voorzien van de verplichte oormerken. In dit specifieke geval handhaafde de NVWA streng, terwijl gebleken was dat er in gelijke gevallen niet handhavend werd opgetreden. Gebrek aan handhaving capaciteit was geen voldoende rechtvaardiging om in dit geval van gelijke behandeling af te zien. Daarbij weegt mee dat het in Nederland maar om drie of vier locaties gaat waar wilde zwijnen in een raster worden gehouden. De overtreder had vanaf het begin van de

procedure al expliciet op deze specifieke locaties gewezen, waardoor de minister direct op de hoogte was van de gelijke gevallen. Verder bleef de minister onduidelijk over de vraag of en wanneer hij alsnog handhavend zou gaan optreden tegen de andere locaties. Het betoog van de minister dat hij nog een correctiemogelijkheid heeft door toe te zeggen dat hij in de toekomst handhavend zal optreden tegen soortgelijke overtredingen, vindt het CbB dan ook niet overtuigend.

In een uitspraak van de Afdeling van 22 juli 2026³² is het college er wel in geslaagd om het ongelijk behandelen van gelijke gevallen te corrigeren. Bij de handhaving tegen kamerverhuur in strijd met het bestemmingsplan, oordeelde de rechtbank eerder dat het college in strijd handelde met het gelijkheidsbeginsel door in dit specifieke geval een andere werkwijze te hanteren dan bij vergelijkbare zaken die in bezwaar waren aangedragen. In hoger beroep blijkt dat het college de handelwijze heeft aangepast. Het hanteert inmiddels dezelfde handhavingsstrategie voor zaken met 'prioriteit 2' als voor zaken met 'prioriteit 1'. Daarnaast treedt het college nu ook handhavend op tegen de aangedragen andere illegale adressen. De Afdeling oordeelt in haar uitspraak dat het college hiermee alsnog afdoende heeft gemotiveerd waarom het wegens het gelijkheidsbeginsel niet van handhaving hoefde af te zien.

3.2 *Bestuursdwang*

Zeer spoedeisende bestuursdwang

In spoedeisende gevallen kan bestuursdwang worden uitgeoefend zonder dat eerst een last wordt opgelegd. Wel moet er in dit geval een besluit worden genomen en bekendgemaakt. In zeer spoedeisende gevallen kan het bestuursorgaan onmiddellijk met bestuursdwang optreden, zonder voorafgaand besluit. In een zaak die leidde tot een uitspraak van 24 juni 2026³³ rechtvaardigde de combinatie van mogelijke illegale bewoning én een brandonveilige situatie (geen ventilatie, geen rookmelders, brandgevaarlijk opgestelde verwarmingen) spoedeisende bestuursdwang zonder voorafgaande last.

Spoedbestuursdwang was ook gerechtvaardigd vanwege een andere ernstige en acute situatie, dit keer voor kippen en konijnen waarbij vanwege gebrekkige huisvesting concrete vrees bestond voor ernstig letsel of overlijden. De overtreder kon zijn stelling dat hij zelf op korte termijn de nodige maatregelen kon nemen, niet aannemelijk maken. Dat hij daartoe niet in staat was, werd bevestigd door het gegeven dat na inbeslagname van een deel van de dieren, de achterblijvende dieren twee maanden later nog altijd in een slechte toestand verkeerden. Het CbB oordeelde in de uitspraak van 14 juli 2026³⁴ dat er geen bijzondere omstandigheden waren die tot afzien van handhaving hadden moeten leiden, nu de man zijn stellingen over zijn leeftijd,

²⁹ ABRvS 26 augustus 2026, ECLI:NL:RVS:2026:5006.

³⁰ ABRvS 17 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3473.

³¹ CbB 30 juni 2026, ECLI:NL:CBB:2026:291.

³² ABRvS 22 juli 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4286.

³³ ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3680.

³⁴ CbB 14 juli 2026, ECLI:NL:CBB:2026:320.

gezondheid en het afbouwen van de dierhouderij niet concreet had onderbouwd.

3.3 Last onder dwangsom

Last onder dwangsom strekt te ver

De uitspraak van de Afdeling van 24 juni 2026³⁵ behandelt de reikwijdte van een last onder dwangsom die door een burgemeester is opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet. In de aanbouw van een woning trof de politie 2.200 gram henneptoppen (softdrugs) en kweekbenodigdheden (een koolstoffilter met luchtslang) aan. De burgemeester legde de eigenaar een last onder dwangsom op. De tekst van deze last was zeer breed geformuleerd: de eigenaar moest voorkomen dat de woning in strijd met de gehele Opiumwet werd gebruikt, inclusief een verbod op het verhandelen of aanwezig hebben van harddrugs (Lijst I) en voorbereidingshandelingen (art. 10a en 11a Opiumwet). De Afdeling oordeelt: "In het licht van artikel 5:2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb, is het niet toegestaan om een overtreder in de last tot iets anders te verplichten dan datgene wat nodig is om de overtreding te beëindigen." Wanneer de overtreding ziet op hennep, is een last die ook ziet op harddrugs niet toegestaan.

Hoogte dwangsom

De hoogte van een dwangsom moet volgens de wet (art. 5:32b lid 3 Awb) in redelijke verhouding staan tot de ernst van de overtreding en het doel om de overtreding te stoppen. Van de hoogte van dwangsommen moet een voldoende stimulans uitgaan om de overtredingen ongedaan te maken. Is een dwangsom daarentegen te laag, dan verliest die zijn functie als prikkel tot naleving. In deze kroniekperiode dit keer geen voorbeelden van een te hoog vastgesteld dwangsombedrag. Wel een voorbeeld waarin het CBb weliswaar de door de staatssecretaris opgelegde dwangsom per overtreding evenredig achtte, maar het maximaal te verbeuren bedrag te laag. Het CBb bepaalde dat voor het Europese verbod om kippen te vangen door de dieren aan twee poten op te tillen, geen uitzondering kan gelden wanneer de bedrijven dit op een bepaalde, door de staatssecretaris omschreven manier doen. Het door de staatssecretaris gestelde maximumbedrag van € 15.000 aan dwangsommen was met het oog op de vereiste doeltreffendheid en afschrikwekkende werking van de sanctie daarnaast te laag. Dit maximum wordt al bereikt als voor 300 kippen het verbod wordt overtreden. Het CBb stelt het maximum daarom op € 60.000.³⁶

Geldt de uitspraak 'gedeelte smart is halve smart' ook voor een dwangsom die is opgelegd aan een pandeigenaar voor de overtreding van een omzettingsverbod? De eigenaar van de woning voert aan dat de dwangsom te hoog is, gezien het feit dat zijn vader ook voor 50% mede-eigenaar van het pand is. Om die reden zou de dwangsom dan ook maar de

helft van het opgelegde bedrag mogen zijn. Hij beroept zich hiermee impliciet op artikel 5:32b lid 3, Awb, dat bepaalt dat de bedragen in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom moeten staan. De Afdeling oordeelt in haar uitspraak van 25 februari 2026³⁷ dat de zwaarte van het geschonden belang niet afhankelijk is van het eigendomsdeel. De beoogde werking van de dwangsom is niet beperkt omdat de eigenaar dit maar voor de helft is. Hij is de feitelijke pleger van de overtreding van het verbod en dus komt de volledige dwangsom voor zijn rekening.

Opheffen last onder dwangsom

In haar uitspraak van 4 februari 2026³⁸ formuleert de Afdeling een beoordelingskader voor het opheffen van een last onder dwangsom. Op verzoek van een overtreder kan het bestuursorgaan dat een last onder dwangsom heeft opgelegd, deze last opheffen. De Afdeling heeft eerder overwogen dat ook andere, niet in artikel 5:34 van de Awb bedoelde omstandigheden tot opheffing van de last kunnen leiden.³⁹ Voor het antwoord op de vraag welke andere omstandigheden dat zijn, sluit de Afdeling aan bij de rechtspraak over invordering van verbeurde dwangsommen.⁴⁰ Dit betekent dat een belanghebbende in een procedure over de opheffing van de last vanwege andere omstandigheden dan genoemd in artikel 5:34 van de Awb, in beginsel niet met succes gronden naar voren kan brengen die hij tegen de last onder dwangsom naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan, zo overweegt de Afdeling, slechts in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen wanneer evident is dat er geen overtreding is gepleegd en/of betrokkene geen overtreder is. Hiermee wordt aan het beoordelingskader voor het opheffen van een last onder dwangsom de uitzondering op de formele rechtskracht toegevoegd die ook geldt bij de invordering van een dwangsom: het evidentie criterium. Omdat in deze zaak geen sprake is van een dergelijk uitzonderlijk geval, hoefde het college geen andere omstandigheden dan die bedoeld in artikel 5:34 lid 1, Awb aan te nemen die zouden moeten leiden tot opheffing van de opgelegde lasten.

3.4 Preventieve handhaving

Preventieve handhaving houdt in dat het bevoegd gezag al optreedt voordat er daadwerkelijk een overtreding heeft plaatsgevonden. Deze vorm kan alleen worden toegepast 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. Een enkel vermoeden is onvoldoende.

De Afdeling is in haar uitspraak van 4 februari 2026⁴¹ van oordeel dat de burgemeester op basis van de bestuurlijke

³⁵ ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3677.

³⁶ CBb 21 juli 2026, ECLI:NL:CBB:2026:335.

³⁷ ABRvS 25 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1038.

³⁸ ABRvS 4 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:644.

³⁹ Zie ABRvS 24 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5746 en ABRvS 6 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY7586.

⁴⁰ ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466.

⁴¹ ABRvS 4 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:603.

rapportage onvoldoende concrete aanknopingspunten in handen had om over te gaan tot preventieve handhaving. Dat een persoon verbleef in een woning waar drugs, constant geld en een weegschaal aanwezig waren en daarna is geobserveerd in een auto, waarbij over en weer goederen overhandigd werden en waarin enige tijd later (grote hoeveelheden) drugs zijn aangetroffen, hoeft op zichzelf niet te betekenen dat diegene in strijd met de APV op een openbare plaats wilde handelen in drugs of daarbij behulpzaam wilde zijn. De 'aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid' dat hij het betreffende verbod zou overtreden, ontbrak hier. Daar komt bij dat de lezing van het bestuurlijke rapport niet uitsluit dat het uitgewisselde object, een pakketje ter grootte van een pakje shag, daadwerkelijk een pakje shag was. De burgemeester was kortom niet bevoegd om de preventieve last onder dwangsom op te leggen: dat drugs in een auto zijn gevonden, wil nog niet zeggen dat de bestuurder van plan was die ook te verhandelen.

3.5 Bestuurlijke boete

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

Boete bij beslissing op bezwaar

Bij handhavingsverzoeken kan het zich voordoen dat pas bij een beslissing op bezwaar op basis van de ex nunc-toetsing wordt gehandhaafd en bijvoorbeeld een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Dit is volgens vaste rechtspraak van de Afdeling een juiste toepassing van artikel 7:11 Awb.⁴² Die situatie deed zich voor in een uitspraak van het CBb van 3 februari 2026.⁴³ Het pas in deze fase van de procedure opleggen van een bestuurlijke boete riep de vraag op of dit niet een aantasting van de verdedigingsrechten van de beboete partij betekende. Immers, deze partij miste hierdoor een instantie en kon alleen direct in beroep. Het CBb is van oordeel dat de beboete partij hierdoor niet in haar verdediging is geschaad. Zij heeft voldoende gelegenheid gehad haar standpunt naar voren te brengen en op alle door de minister overgelegde stukken te reageren. Bijzonderheid hierbij is nog dat het handhavingsverzoek in eerste instantie zowel in bezwaar als beroep was afgewezen en pas na een opdracht daartoe van het CBb opnieuw onderzoek is gedaan, waarbij een overtreding is geconstateerd. In die eerdere fase was de beboete partij niet in de procedure betrokken en ook niet op de hoogte van het initiële handhavingsverzoek. Zij was ook geen partij in de eerdere procedure bij het CBb. Zij stelt dat als zij daarvan had geweten zij meer op haar hoede zou zijn geweest en ervoor had gezorgd dat er geen discussie over enige overtreding zou zijn ontstaan. Dit baat de beboete partij echter niet. Het CBb overweegt dat te allen tijde aan de regelgeving moet worden voldaan en niet alleen als een handhavingsverzoek is gedaan.

Ne bis in idem (art. 50 Handvest)

Bij de oplegging van een bestuurlijke boete voor in Nederland begane overtredingen dient bij toepassing van artikel 50 van het Handvest rekening te worden gehouden met voor diezelfde gedragingen in andere Europese lidstaten opgelegde bestraffende sancties.⁴⁴ Of daarvan sprake was, lag voor in een procedure bij het CBb over een bestuurlijke boete van € 450.000 die de ACM had opgelegd aan Volkswagen in het zogenoemde dieselschandaal. Het ging daarbij om een overtreding van de Wet handhaving consumentenbescherming vanwege oneerlijke en misleidende handelspraktijken in verband met het gebruik van verboden manipulatiesoftware in dieselmotoren. Met een beroep op artikel 50 van het Handvest, op grond waarvan niemand opnieuw wordt berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de Europese Unie reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet, stelde Volkswagen dat het Duitse openbaar ministerie haar al een boete had opgelegd van € 1 miljard. Volgens Volkswagen zijn de feiten die daaraan ten grondslag liggen identiek aan de feiten die ten grondslag liggen aan de door de ACM opgelegde boete. Waar de rechtbank Rotterdam nog tot een andere conclusie kwam, oordeelt het CBb dat wel sprake is van beboeting voor dezelfde feiten. Daarvoor duikt het CBb diep in de materie en past vaste rechtspraak van het Hof toe om te bepalen of sprake is van dezelfde feiten. Zo oordeelt het CBb dat verschillende handelingen nog steeds onderdeel uit kunnen maken van dezelfde feiten.⁴⁵ Het gaat om de gelijkheid van de materiële feiten, begrepen als het bestaan van een geheel van concrete omstandigheden die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Bepalend is of de in de twee procedures onderzochte feiten of de twee sancties identiek zijn (zie het arrest *Volkswagen Group Italia en Volkswagen Aktiengesellschaft* van het Hof, punt 70). Verder staat aan de toepassing van het ne bis in idem-beginsel niet in de weg dat dezelfde feiten van de Europese toezichthouders verschillende juridische kwalificaties krijgen.⁴⁶ Daarbij wijst het CBb erop dat het Duitse openbaar ministerie heeft bevestigd dat het met de uitvaardiging van het Duitse boetebesluit het geheel aan feiten op grond van de inzichten uit het daaraan ten grondslag liggende strafrechtelijk onderzoek uitvoerig heeft beoordeeld en heeft het erop gewezen dat het Duitse besluit ook feiten met betrekking tot de distributie in Nederland bevat.⁴⁷ In de reeks van gebeurtenissen zoals die blijken uit het Duitse besluit en die ook hier voorliggen, ziet het CBb geen cesuur in die zin dat de verkoop van de voertuigen uitgerust met de verboden software een tweede reeks van feiten vormt en daarmee losstaat van de beslissing om die software te ontwikkelen en gebruiken. Er is naar het oordeel van het CBb in deze situatie sprake van één reeks van feiten waarbij steeds (medewerkers van) Volkswagen is

42 Zie bijv. de uitspraken van de Afdeling van 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2147, r.o. 4.2 en van 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1739, r.o. 7.4.

43 CBb 3 februari 2026, ECLI:NL:CBB:2026:31.

44 Het Hof heeft in het arrest van 14 september 2023, ECLI:EU:C:2023:663 (*Volkswagen Group Italia en Volkswagen Aktiengesellschaft*) uitleg gegeven over de toepassing van art. 50 Handvest.

45 Zie CBb 2 juni 2026, ECLI:NL:CBB:2026:227, r.o. 6.13.

46 Zie CBb 2 juni 2026, ECLI:NL:CBB:2026:227, r.o. 6.14.

47 Zie CBb 2 juni 2026, ECLI:NL:CBB:2026:227, r.o. 6.17.

(zijn) betrokken.⁴⁸ Het CBB stelt samenvattend vast dat het boetebesluit en het Duitse besluit zijn gebaseerd op de volgende feiten en omstandigheden: de ontwikkeling, het gebruik van de verboden software door Volkswagen in voertuigen met de dieselmotor EA 189 en het verzwijgen van die software bij het verkrijgen van de typegoedkeuringen voor deze motor; het afgeven door Volkswagen van certificaten van overeenstemming waarmee voertuigen met deze motor in Nederland tot de weg konden worden toegelaten; en het ter beschikking stellen door Volkswagen van de reclame en productinformatie voor de promotie van de voertuigen in Nederland. Dat in Nederland materiële gedragingen hebben plaatsgevonden die aan Volkswagen kunnen worden toegeschreven en die niet in het Duitse besluit zijn benoemd, is het CBB niet gebleken.⁴⁹ Voor een beperking van het ne bis in idem-beginsel op grond van artikel 52 van het Handvest bestaat hier geen grond.

Boeteoplegging opportuun

In een uitspraak van de Afdeling van 25 februari 2026 ging het om de opportuniteit van boetes wegens het in de periode van 7 april 2020 tot en met 21 juli 2020 maken van publieksreclame voor de receptgeneesmiddelen hydroxychloroquine (HCQ) en ivermectine ter behandeling van COVID-19.⁵⁰ De rechtbank Rotterdam achtte die niet opportuun tegen de achtergrond van de wereldwijde pandemie en de omstandigheden van het specifieke geval en vond dat ook met bijvoorbeeld een waarschuwing had kunnen worden volstaan. De Afdeling volgt dit oordeel van de rechtbank niet. De Afdeling stelt in dit verband voorop dat uit vaste rechtspraak volgt dat een bestuursorgaan bij het toepassen van de bevoegdheid tot het opleggen van een boete ingevolge artikel 5:46 lid 2, van de Awb de hoogte van de boete moet afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet hij rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Als sprake is van beleid over de vraag wanneer een boete wordt opgelegd en de hoogte daarvan, moet het bestuursorgaan bij de toepassing daarvan alsnog, in elk individueel geval, beoordelen of die toepassing in overeenstemming is met de hiervoor bedoelde wettelijke eisen aan de uitoefening van de boetebevoegdheid. Steeds moet de boete, zo nodig in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zo worden vastgesteld dat deze evenredig is. Tegen deze achtergrond en rekening houdend met de Beleidsregels bestuurlijke boete Ministerie Volksgezondheid Welzijn en Sport 2019, en de bijlage daarbij over de Geneesmiddelenwet, zijn de bewuste overtredingen voldoende ernstig om (direct) te worden beboet. Uit de beleidsregels volgt niet dat eerst een waarschuwing hoeft te volgen. De Afdeling ziet in de omstandigheden van dit specifieke geval ook niet dat de minister van dit uitgangspunt had moeten afwijken. Juist ten tijde van een volksgezondheidscrisis is van belang dat de gezondheidswetgeving

wordt nageleefd en kan worden gehandhaafd. Daarbij komt dat het verkeerd of overmatig gebruik van receptgeneesmiddelen ernstige gevolgen kan hebben voor een patiënt. De Afdeling heeft daarom de uitspraak van de rechtbank vernietigd en het beroep tegen de door de minister opgelegde boetes ongegrond verklaard.

Tijdsverloop

Alleen tijdsverloop tussen de gedraging en de boete is geen grondslag om van boeteoplegging af te zien.⁵¹ Verjaringstermijnen voor boeteoplegging volgen (in beginsel) uit de Awb (art. 5:45 en 5:53 Awb). Weliswaar bepaalt artikel 5:51 van de Awb dat het bestuursorgaan dat de boete oplegt dit binnen dertien weken na dagtekening van het boeterapport moet doen, maar dit is slechts een termijn van orde. Overschrijding van deze termijn betekent niet dat de bevoegdheid tot boeteoplegging vervalt. Wel kan dit onder omstandigheden aanleiding zijn voor matiging van de boete.

Bestuurlijke boete zonder schuld

In een uitspraak van 3 maart 2026 buigt het CBB zich over boetes die de staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport aan ondernemingen heeft opgelegd, omdat zij navulverpakkingen voor elektronische sigaretten in de handel hebben gebracht die een onjuist (te laag) nicotinegehalte vermelden.⁵² In de uitspraak wordt ingegaan op de vraag of een stelsel van aansprakelijkheid zonder schuld bij een bestuurlijke boete verenigbaar is met het Unierecht. Het CBB had hierover prejudiciële vragen gesteld aan het Hof. Uit wat het Hof heeft overwogen⁵³, volgt volgens het CBB dat een stelsel van aansprakelijkheid zonder schuld op zich niet onverenigbaar is met het Unierecht. Omdat de Tabaksrichtlijn als doelstelling heeft een hoog niveau van bescherming van de gezondheid te waarborgen en die doelstelling onder het algemeen belang valt, kan dat de invoering van een dergelijk stelsel rechtvaardigen. De aan de ondernemingen opgelegde bestuurlijke boetes van € 450 per overtreding, strekken niet ertoe het door de overtreding verkregen financiële voordeel te neutraliseren. De staatssecretaris hoeft volgens het CBB daarom niet het bewijs te leveren dat de ondernemingen de overtredingen opzettelijk hebben begaan. Ook is de nationale regeling op zichzelf genomen niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Dat de ondernemingen geen schuld hebben aan het in de handel brengen van de navulverpakkingen, omdat het te lage nicotinegehalte in de navulverpakkingen voor hen niet merkbaar en niet controleerbaar is, maakt dit volgens het CBB niet anders. In het verlengde daarvan heeft het CBB nog eens bevestigd dat een wettelijk gefixeerd boetestelsel niet in strijd is met het Unierecht en dat bij wettelijk voorschrift vastgestelde boetebedragen artikel 5:46 lid 3, Awb het kader vormt waarbinnen de op artikel 6 van het EVRM gestoelde evenredigheidstoets wordt voltrokken.

⁴⁸ Zie CBB 2 juni 2026, ECLI:NL:CBB:2026:227, r.o. 6.18.

⁴⁹ Zie CBB 2 juni 2026, ECLI:NL:CBB:2026:227, r.o. 6.23.

⁵⁰ ABRvS 25 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1072.

⁵¹ Zie CRvB 30 juni 2026, ECLI:NL:CRVB:2026:910.

⁵² CBB 3 maart 2026, ECLI:NL:CBB:2026:89.

⁵³ HvJ EU 11 december 2025, ECLI:EU:C:2025:960.

Voldoende differentiatie bij wettelijk gefixeerde boetes

Als in een wettelijk gefixeerd boetestelsel niet of nauwelijks wordt gedifferentieerd op basis van feiten en omstandigheden die voor de evenredigheid van het boetebedrag van belang kunnen zijn, kan eerder de noodzaak bestaan om in een concreet geval van dit boetestelsel af te wijken.⁵⁴ Dat was het geval bij het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren (hierna: het Besluit).⁵⁵ Het Besluit biedt de mogelijkheid om de hoogte van de boete te halveren als de gevolgen van een overtreding voor de volksgezondheid, de diergezondheid, het dierenwelzijn of het milieu gering zijn of ontbreken, of als de overtreding is begaan door een particulier. De boete wordt verhoogd als de gevolgen van een overtreding voor de volksgezondheid, de diergezondheid, het dierenwelzijn of het milieu ernstig zijn, of als sprake is van recidive. Het boetestelsel voorziet niet in matiging van boetes bij eerste overtredingen en differentieert niet tussen bijvoorbeeld een opzettelijke overtreding en een eenmalige vergissing. Met andere woorden; de mate van differentiatie is beperkt. Het is aan de overtreder om aannemelijk te maken dat zulke feiten en omstandigheden in het concrete geval aan de orde zijn en moeten leiden tot een lagere boete. Daar slaagde de overtreder in deze zaak in. De overtreder heeft het CBb ervan overtuigd dat het ging om een eenmalige onachtzaamheid die niet paste in de verder zorgvuldige bedrijfsprocessen in de door de maatschap uitgeoefende onderneming. Gelet op deze omstandigheden is het CBb van oordeel dat de rechtbank op goede gronden aanleiding heeft gezien om op grond van artikel 5:46 lid 3, van de Awb de boete te matigen.

Omzetgerelateerde boete

In sommige gevallen bestaat de bevoegdheid een omzetgerelateerde boete op te leggen. Daarvoor ligt de lat dan vaak wat hoger, zoals dat de overtreding opzettelijk is begaan.⁵⁶ Ook de Warenwet voorziet in de mogelijkheid een omzetgerelateerde boete op te leggen. Daarvoor is vereist dat de overtreding opzettelijk of met grove schuld is verricht. In een procedure bij het CBb was aan de orde hoe deze begrippen moesten worden ingevuld.⁵⁷ Uit de wetsgeschiedenis bij deze begrippen volgt dat indien de overtreder bepaling stelt dat de overtreder wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat bepaalde gevolgen konden intreden, dat dan de invulling van opzet dan wel grove schuld vormt. In dit geval ging het om het in de handel brengen van powerbanks. Uit onderzoek was gebleken dat deze powerbanks bijzondere gevaren kunnen opleveren, namelijk explosie of brand. De onderneming wist dit, of kon dit weten, temeer omdat zij door de NVWA was gewezen op het belang van temperatuurbewaking en twee meldingen had ontvangen over door haar in de handel gebrachte, ontplofte powerbanks. Dat dit ging om andere typen powerbanks deed hier niet aan af. De

powerbanks waren vergelijkbaar en de onderneming had kunnen weten dat bij beide types sprake was van dezelfde tekortkomingen. Daarom had de onderneming ook redelijkerwijs moeten vermoeden dat onderhavige powerbanks bijzondere gevaren konden opleveren. Er bestond daarmee de bevoegdheid een omzetgerelateerde boete op te leggen.

Een andere interessante uitspraak over een omzetgerelateerde boete betreft die van de Afdeling van 22 april 2026.⁵⁸ De zaak betrof een boete van meer dan € 12 miljoen die de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) had opgelegd wegens overtreding van de Wet op de kansspelen. De Afdeling oordeelde dat die wet geen geografische beperkingen stelt aan het bepalen van de netto-omzet, om daarop de hoogte van de boete te baseren. Die mocht daarom op de totale en dus wereldwijde omzet van de onderneming worden gebaseerd. Dit leidde tot een hoog boetemaximum. De enkele omstandigheid dat dit een boete kan opleveren die hoger is dan het voordeel dat met de overtreding is behaald, betekent volgens de Afdeling niet dat dit boetemaximum disproportioneel is. De hoogte van de boete wordt zonder terughoudendheid beoordeeld aan de hand van het evenredigheidsbeginsel. De Ksa hanteert hiervoor boetebeleidsregels, die niet in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

Boete aan onderneming en feitelijk leidinggevende

In de reeds in het kader van 'overtrederschap' besproken uitspraak van 20 mei 2026⁵⁹ bevestigde de Afdeling dat geen rechtsbeginsel eraan in de weg staat een boete zowel aan de overtredende rechtspersoon als aan diens feitelijk leidinggevende op te leggen. Er is ook geen rechtsregel op grond waarvan de som van de boete die aan feitelijk leidinggevende wordt opgelegd niet hoger mag zijn dan de maximale boete voor de rechtspersoon. De stelling dat de boete materieel op de feitelijk leidinggevendenden zou doorwerken, bestempelde de Afdeling als een toekomstige onzekere gebeurtenis. Het stond geenszins vast dat de onderneming de boete op de feitelijk leidinggevendenden zou verhalen. Ook hadden de feitelijk leidinggevendenden op geen enkele wijze inzicht in hun financiële situatie geboden. Daarom was niet aannemelijk gemaakt dat zij door de opgelegde boetes onevenredig zouden worden getroffen en bestond geen grond voor matiging.

De betekenis van inspanningen achteraf

Het komt vaker voor dat een overtreder stelt dat een boete moet worden gematigd omdat hij na het onderkennen van de overtreding inspanningen heeft geleverd om de gevolgen daarvan weg te nemen of te zorgen dat dit niet meer voorkomt. Dat is niet zonder meer reden voor matiging. In een uitspraak van de Afdeling van 22 april 2026 overweegt zij dat inspanningen achteraf alleen tot matiging kunnen leiden als deze adequaat zijn, uit eigen beweging en zo snel mogelijk zijn verricht.⁶⁰ Hoewel appellante uit eigen

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

55 CBb 31 maart 2026, ECLI:NL:CBb:2026:134.

56 Zie CBb 22 juli 2025, ECLI:NL:CBb:2025:388.

57 CBb 16 juni 2026, ECLI:NL:CBb:2026:272.

58 ABRvS 22 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:2302.

59 ABRvS 20 mei 2026, ECLI:NL:RVS:2026:2902.

60 ABRvS 22 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:2297.

beweging het interne beleid heeft gewijzigd, heeft zij dit beleid pas doorgevoerd nadat voor een tweede keer handhavend is opgetreden. Daarom bestond hierin geen aanleiding voor matiging.

4. Beginselplicht tot handhaven en gedogen

Vanwege het algemeen belang dat is gediend met handhaving, geldt als uitgangspunt dat het bevoegd gezag handhavend moet optreden tegen een overtreding. Handhavend optreden is alleen onevenredig 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 er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is.

Evenredigheid

In haar uitspraak van 13 mei 2026⁶¹ oordeelt de Afdeling dat handhaving jegens een melkveehouder vanwege het blokkeren van een openbare weg evenredig was ondanks de grote financiële consequenties voor de bedrijfsvoering van de melkveehouder. Grote financiële consequenties bieden volgens de Afdeling geen grond voor het oordeel dat handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat het college in dit geval van handhavend optreden behoorde af te zien. Dat het handhavend optreden leidt tot het verlies van bedrijfsvoordeel is een omstandigheid die voor risico van de overtreder komt. Het college heeft zich daarom in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat aan de financiële belangen van de melkveehouder geen doorslaggevend gewicht hoeft te worden toegekend.

Ook in een uitspraak van 27 mei 2026⁶² blijkt dat de Afdeling onverminderd vasthoudt aan het uitgangspunt dat op een overtreding in principe handhaving volgt. Zelfs bij een, naar het uiterlijk, zeer geringe overtreding. In deze zaak betrof het een tuinhuis dat net iets te hoog was, en daardoor niet meer vergunningvrij. “De Afdeling overweegt dat het zonder de benodigde omgevingsvergunning bouwen van een bouwwerk geen geringe overtreding is. Dat de maximale bouwhoogte om vergunningvrij te kunnen bouwen met slechts 0,28 m wordt overschreden, maakt dit niet anders.”

Soms is een overtreding wel dusdanig gering dat handhaving onevenredig is. Zeker als er onderling al afspraken zijn. Zo leende een dakopbouw die groter was dan vergund en enkele centimeters over de erfgrens stak vanwege gevelbekleding, zich niet voor handhaving. Onderling was al toegezegd dat de gevelbekleding verwijderd zou worden zodra de buurman zelf ook een dakopbouw zou gaan realiseren.

In een civielrechtelijk vonnis was bovendien neergelegd dat deze afspraak moest worden opgenomen in de nog vast te leggen erfdienstbaarheid tussen partijen. De geringe overschrijding stond het bouwen door de buurvrouw ook niet in de weg, aldus de uitspraak van de Afdeling van 25 maart 2026.⁶³ In een zaak die leidde tot een uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2026⁶⁴ gaf onderling overleg tussen zowel de burens als het college, samen met de geringe ernst van de overtreding, de doorslag om van handhaving af te zien. Er was weliswaar een aanbouw in afwijking van de vergunning gerealiseerd, maar omdat het bouwwerk in goed overleg kleiner was gebouwd om aan de bezwaren van de toenmalige burens tegemoet te komen en het college hiermee informeel akkoord was gegaan, was hier sprake van een bijzonder geval waardoor van handhavend optreden moest worden afgezien.

Concreet zicht op legalisering

In een uitspraak van 17 juni 2026⁶⁵ stond de vraag centraal of sprake was van concreet zicht op legalisering. Het college heeft een waterbouwbedrijf gelast de opslag van niet toepasbare baggerspecie binnen de inrichting te staken en gestaakt te houden op straffe van een dwangsom. Volgens het bedrijf is handhavend optreden onevenredig omdat er sprake is van concreet zicht op legalisatie. De kans was namelijk groot dat de baggerspecie na verloop van een aantal maanden als gevolg van het indrogen niet meer de kwalificatie ‘niet toepasbaar’ maar ‘industrie’ zou hebben, waarmee alsnog zou worden voldaan aan de vereisten van het Besluit bodemkwaliteit. De Afdeling volgt dit standpunt niet. Dit aspect kan niet worden aangemerkt als concreet zicht op legalisatie ten tijde van het opleggen van de last.

5. Invordering/executie

In de vorige kroniekperiode benoemden wij dat adequate handhaving verlangt dat opgelegde sancties ook daadwerkelijk worden geëffectueerd. Dit impliceert een adequate omschrijving van de overtreden norm. Een uitspraak van de Afdeling van 16 juli 2026⁶⁶ maakt duidelijk dat als het daaraan ontbreekt, de evenredigheid in de weg kan staan aan invordering. In deze zaak was aan betrokkenen een last onder dwangsom opgelegd, omdat het oppervlak van de op het perceel staande bijbehorende bouwwerken meer bedroeg dan het voor het perceel geldende totaal toegestane oppervlak. De op het perceel aanwezige volières waren niet als bijbehorend bouwwerk aangemerkt in de last of in correspondentie van het college van burgemeester en wethouders (hierna: college), maar bleken wel als zodanig te (moeten) worden aangemerkt. Het college stelde zich op het standpunt dat dit met zich bracht dat de opgelegde dwangsom was verbeurd, maar dat invorderen onevenredig was nu de betrokkenen er niet op waren gewezen dat

61 ABRvS 13 mei 2026, ECLI:NL:RVS:2026:2732.

62 ABRvS 27 mei 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3018.

63 ABRvS 25 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1731.

64 ABRvS 18 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1553.

65 ABRvS 17 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3487.

66 ABRvS 16 juli 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4225.

de volière een bijbehorend bouwwerk betrof. De Afdeling achtte dit standpunt terecht, waarbij in aanmerking is genomen dat een toezichthouder na afloop van de begunstigingstermijn had medegedeeld dat betrokkenen aan de last hadden voldaan. Dat betekent dat het college kon afzien van invordering van de verbeurde dwangsom.

In een uitspraak van 8 april 2026⁶⁷ heeft de Afdeling geoordeeld dat de beginselplicht tot invordering ook geldt voor het opeisen van een onverschuldigde betaling. In deze zaak had een topfunctionaris de Wet normering topinkomens (hierna: WNT) overtreden door het over enkele jaren ontvangen van hogere bezoldigingen dan op grond van de WNT is toegestaan. De beschikkingen van de minister tot het invorderen van de dwangsom en tot het opeisen van de onverschuldigde betalingen kenden een dermate nauwe samenhang, dat naar het oordeel van de Afdeling zowel tegen de invorderingsbeschikking als tegen de beschikkingen tot opeisen van onverschuldigde betalingen niet met succes gronden naar voren konden worden gebracht die de topfunctionaris niet tegen de last onder dwangsom of bestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen.

Kostenverhaal bestuursdwang

Na het uitvoeren van een last onder bestuursdwang is kostenverhaal de logische volgende stap. Uit een uitspraak van de Afdeling van 10 juni 2026⁶⁸ bleek weer eens dat het bestuursorgaan de gemaakte kosten bij kostenverhaal steeds deugdelijk moet motiveren. Helder moet zijn welke kosten zijn gemaakt en waarom. In de zaak die hier aan de orde was, liet het college dit na, door niet inzichtelijk te maken hoe het (flinke) bedrag voor de inzet van ambtenaren was opgebouwd. Ondanks dat het college dit motiveringsgebrek herstelde door in hoger beroep alsnog een kostenspecificatie met werkzaamheden en gehanteerde uurtarieven over te leggen, leert deze uitspraak dat het altijd verstandig is om dit soort informatie al bij het kostenverhaalsbesluit te geven.

Een uitspraak van 25 maart 2026⁶⁹ illustreert dat de Afdeling niet snel meegaat in het betoog dat de op de overtreder verhaalde kosten onredelijk zijn. Volgens de perceel-eigenaar, op wiens perceel onrechtmatig bedrijfsmaterialen zijn opgeslagen en waar zich ook een illegale tot woning verbouwde boogkas bevindt, heeft het college onvoldoende oog gehad voor de impact van de kostenverhaalsbeschikking op zijn leven en daarmee voor de menselijke maat. Zo moest hij de woonruimte verlaten en drukt het kostenverhaal zwaar op zijn algemene middelen. Financiële draagkracht is echter onvoldoende reden voor het oordeel dat het college niet tot kostenverhaal had mogen overgaan, aldus de Afdeling. De enkele stelling dat de kosten voor het ontruimen van het perceel te hoog waren, omdat het college niet

bij verschillende bedrijven offertes heeft gevraagd, maakt het handelen van het college niet onzorgvuldig. Ook acht de Afdeling het opslaan van de meegevoerde materialen rechtmatig gezien artikel 5:29 lid 3, Awb. De daarvoor gemaakte kosten mocht het college dan ook op de eigenaar verhalen.

6. Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving

In het kader van de bestrijding van ondermijning worden zogenoemde 'integrale controles' uitgevoerd, waarbij meerdere ambtenaren van de gemeente en politiefunctionarissen een controle uitvoeren naar aanleiding van ondermijnende signalen. In de zaak die centraal stond in een uitspraak van de Hoge Raad van 7 juli 2026⁷⁰ had een integrale controle ertoe geleid dat de aanwezigheid van diverse harddrugs, waaronder xtc, MDMA en GHB, alsmede de vervaardigingsmiddelen daarvoor, waren aangetroffen in een pand. De bewoner van dat pand is strafrechtelijk veroordeeld wegens overtreding van de Opiumwet. In hoger beroep lag de vraag voor of deze ontdekking mede het gevolg was van het onrechtmatig binnentreden van een kantoortje door een gemeentelijke toezichthouder en er (dus) sprake was van een vormfout. De Hoge Raad oordeelt van niet en overweegt dat het oordeel van het hof, dat het optreden van de gemeentelijke autoriteiten rechtmatig was en waarbij in aanmerking was genomen dat de controle van het pand was gericht op het gebruik daarvan overeenkomstig het bestemmingsplan en ook verband hield met de bestrijding van illegale en brandgevaarlijke situaties, niet getuigt van een onjuiste rechtsopvatting of onbegrijpelijk is. Dat de controle plaatsvond in het kader van een integrale controle doet daar naar het oordeel van de Hoge Raad niet aan af. Van der Vorm werpt in zijn noot bij deze uitspraak evenwel de vraag op of in deze casus sprake is geweest van een legitiem doel, aangezien de controle plaatsvond naar aanleiding van ondermijnende signalen en het de gemeente, aldus Van der Vorm, niet ging om het bestemmingsplan.

67 ABRvS 8 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1941.

68 ABRvS 10 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3352.

69 ABRvS 25 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1740.

70 HR 7 juli 2026, ECLI:NL:HR:2026:1146, AB 2026/168, m.nt. B. van der Vorm.