



[Redacted header line]

**Van:** [Redacted]  
**Verzonden:** maandag 13 januari 2014 12:45  
**Aan:** [Redacted]  
**CC:** [Redacted]  
**Onderwerp:** loktieners

Beste [Redacted]

Vandaag een aantal berichten in de krant over loktieners die zouden zijn ingezet in gemeente Utrecht. VWS heeft dit geverifieerd, en Utrecht heeft inderdaad een boete uitgedeeld aan een horecaondernemer op basis van een waarneming van 'een loktiener'. Een tiener die dus bewust hiervoor naar binnenging met een BOA die er direct achter stond om het feit waar te nemen en de boete op te leggen.

- VWS heeft gemeente Utrecht geadviseerd om de boete in te trekken en publiekelijk aan te geven dat ze in hun enthousiasme iets te ver zijn gegaan. Dit valt wat hen betreft namelijk onder uitlokking.
- De media spreekt over de inzet van loktieners *door politie*, het betreffen in dit geval echter door de burgemeester aangewezen toezichthouders, dit zijn in dit geval van Utrecht zeker geen politieagenten.
- [Redacted] hebben reeds bij mij geïnformeerd naar de discussie hierover. Ik heb aangegeven dat VWS onderstaande lijn richting Utrecht heeft gecommuniceerd en dat VWS ook het eerste aanspreekpunt is. En dat de afweging hoe er wordt gehandhaafd in eerste instantie een lokale is.
- Ik heb [Redacted] nog even gevraagd of [Redacted] zich in de inhoudelijke lijn die VWS communiceert in onderstaande mail kan vinden. Daar komt [Redacted] vanmiddag op terug.

Tot zover.

Groeten,  
[Redacted]

---

Beste [Redacted]

Uitlokking of pseudokoop door een toezichthouder of boa is alleen toegestaan in de gevallen als genoemd in artikel 126i van het Wetboek van Strafvordering. Alleen in dergelijke gevallen mag gebruik worden gemaakt van dit dwangmiddel.

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0001903/EersteBoek/TitelIVA/Derdeafdeling/Artikel126i/geldigheidsdatum\\_17-07-2012](http://wetten.overheid.nl/BWBR0001903/EersteBoek/TitelIVA/Derdeafdeling/Artikel126i/geldigheidsdatum_17-07-2012)

Dat kan bij overtreding van artikel 20 DHW dus niet, aangezien het geen misdrijf is. Als het dwangmiddel toch zou worden ingezet, levert dat dus altijd onrechtmatig verkregen bewijs op.

Dat is zonde van de tijd en de moeite, omdat a) de overtreding niet kan worden bewezen, aangezien het bewijsmiddel niet kan worden ingezet, en b) het vaak gepaard gaat met negatieve aandacht in de pers.

Bij ongeoorloofde inzet van het dwangmiddel uitlokking wordt de geloofwaardigheid van de bestuurder aangetast, neemt de argwaan richting de toezichthouders toe en komen er vervelende vragen over de competenties van de boa.

Aangezien het bestuursrecht hier geen regels over heeft, zijn de regels van het strafrecht van toepassing.

Wat wel zou kunnen is de inzet van jongeren in het kader van een onderzoek naar de naleving binnen de gemeente, ten behoeve van beleidsevaluatie en - ontwikkeling.

In jullie geval kun je dat oprekken tot het constateren door je mystery guest dat alcohol wordt verkocht aan een minderjarige. Op grond daarvan kun je dan gericht toezicht houden en optreden op grond van een andere, vergelijkbare overtreding. Direct optreden naar aanleiding van de constatering van je eigen mysterie [REDACTED]

met vriendelijke groet



Tijdelijk adres:  
De Hoftoren  
Rijnstraat 50,  
2515 XP  
Den Haag



.....  
**Ministerie van Veiligheid en Justitie**



Turfmarkt 147 | 2511 DP | Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH | Den Haag



.....  
<http://www.rijksoverheid.nl/venj>

[REDACTED]

Van:

Verzonden:

Aan:

CC:

Onderwerp:

Bijlagen:

[REDACTED]  
vrijdag 14 januari 2012 14:47

[REDACTED]  
loktieners - Utrecht

DOC140114.pdf

Beste [REDACTED]

Onze Stas wil graag weten of jullie het onderstaande onderschrijven en hoe de minister van VenJ hier tegen aan kijkt.

- Afgelopen weekend is in Utrecht een boete uitgedeeld in het café van [REDACTED] Stairway to Heaven, voor overtreding van artikel 20 van de Drank- en Horecawet. In het café is alcoholhoudende drank verstrekt aan een minderjarige, zonder dat de leeftijd is vastgesteld.
- Uit de berichtgeving bleek dat in dit geval sprake was van de inzet van een zogenaamde loktiener. De toezichthouders hebben een minderjarige van 17 jaar een glas wijn laten bestellen en op basis daarvan een overtreding geconstateerd.
- Uit navraag, afgelopen maandag, bij de gemeente Utrecht bleek dat dit inderdaad het geval was en dat de gemeente gebruik heeft gemaakt van een zogenaamde "loktiener" en dat op grond van deze situatie een boete is opgelegd. De gemeente heeft deze gang van zaken bevestigd.
- In reactie daarop heb ik namens VWS het volgende aangegeven:

Uitlokking of pseudokoop door een toezichthouder of boa is alleen toegestaan in de gevallen als genoemd in artikel 126i van het Wetboek van Strafvordering. Alleen in dergelijke gevallen mag gebruik worden gemaakt van dit dwangmiddel.

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0001903/EersteBoek/TitelIVA/Derdeafdeling/Artikel126i/geldigheidsdatum\\_17-07-2012](http://wetten.overheid.nl/BWBR0001903/EersteBoek/TitelIVA/Derdeafdeling/Artikel126i/geldigheidsdatum_17-07-2012)

Dat kan bij overtreding van artikel 20 DHW dus niet, aangezien het geen misdrijf is. Als het dwangmiddel toch zou worden ingezet, levert dat dus altijd onrechtmatig verkregen bewijs op. Dat is zonde van de tijd en de moeite, omdat a) de overtreding niet kan worden bewezen, aangezien het bewijsmiddel niet kan worden ingezet, en b) het vaak gepaard gaat met negatieve aandacht in de pers (getuige ook de situatie van de afgelopen dagen). Bij ongeoorloofde inzet van het dwangmiddel uitlokking wordt de geloofwaardigheid van de bestuurder aangetast, neemt de argwaan richting de toezichthouders toe en komen er vervelende vragen over de competenties van de boa.

Aangezien het bestuursrecht hier geen regels over heeft, zijn de regels van het strafrecht van toepassing.

Wat wel zou kunnen is de inzet van jongeren in het kader van een onderzoek naar de naleving binnen de gemeente, ten behoeve van beleidsevaluatie en -ontwikkeling. In het geval van Utrecht kan dat worden opgerekt tot het constateren door een mystery guest dat alcohol wordt verkocht aan een minderjarige in een winkel of in een café. Op grond daarvan kan vervolgens gericht toezicht worden gehouden en kan worden opgetreden op grond van een andere, vergelijkbare overtreding. Direct optreden naar aanleiding van het actief uitlokken van een overtreding door een jongere die zelf geen toezichthouder is, is niet toegestaan.

- De gemeente Utrecht heeft laten weten dat zij een eventuele rechtsgang met vertrouwen tegemoet zien, omdat zij de mening zijn toegedaan dat de inzet van "loktieners" wel geoorloofd is. De nieuwe burgemeester, dhr. Van Zanen (VVD), heeft dit gisteren in het journaal aangegeven. Blijkbaar sturen ze aan op een proefproces.

- In reactie op deze berichtgeving heb ik vanochtend nogmaals contact gezocht met de gemeente Utrecht, met [redacted] in de gemeente, en aangegeven dat dit een ongeoorloofd middel is. Dit wordt bevestigd door dhr. Tomlow, advocaat te Utrecht, in een persbericht (zie de bijlage).
- Daarnaast heb ik Utrecht ook nog de notie meegegeven dat het inzetten van een "loktiener" niet proportioneel is. Om een overtreding van artikel 20 DHW vast te kunnen stellen volstaat het bezoeken van een horecagelegenheid. Daar hoeft je geen "loktieners" voor in te zetten. Ergo, het inzetten van dit middel zal geen stand houden bij de rechter.

Tot zover. Graag reactie, zodat onze Stas weet hoe jullie hierover denken.

met vriendelijke groet,

[redacted]

[redacted]  
[redacted]



Tijdelijk adres:  
De Hoftoren  
Rijnstraat 50,  
2515 XP  
Den Haag

---

**Van:** [redacted]  
**Verzonden:** dinsdag 14 januari 2014 14:18  
**Aan:** [redacted]  
**Onderwerp:** RE: contact ivm DHW

Beste [redacted]

Zie de bijlage voor een verhaal dat onderstaand verhaal ondersteunt.

Daarnaast nog de notie dat het inzetten van een "loktiener" niet proportioneel is.

Om een overtreding van artikel 20 DHW vast te kunnen stellen volstaat het bezoeken van een horecagelegenheid. Daar hoeft je geen "loktieners" voor in te zetten. Ergo, het inzetten van dit middel zal geen stand houden bij de rechter.

met vriendelijke groet,



Tijdelijk adres:

De Hoftoren  
Rijnstraat 50,  
2515 XP  
Den Haag

---

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** dinsdag 14 januari 2014 11:01  
**Aan:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** RE: contact ivm DHW

Ter info. Hierbij de benodigde informatie over uitlokking.

>>

>>

PM Het betreft hier een zaak tussen de burgemeester van Utrecht en de eigenaar van Stairway to Heaven, [REDACTED]. Het gaat over het al dan niet geoorloofd inzetten van bepaalde opsporingsmiddelen, in het kader van het toezicht op de DHW.

De burgemeester is verantwoordelijk voor het toezicht. Inherent aan decentralisatie is dat we vertrouwen hebben in de aanpak van de burgemeester (en hem daar in steunen) anders verliezen we veel draagvlak bij de andere burgemeesters.

VWS is hier niet direct aan zet. Mijns inziens is het primair aan VenJ om hier op te reageren, aangezien het hier over opsporing en toezicht gaat.

Het beste lijkt mij om aan te geven dat we het oordeel aan de rechter laten, omdat die de omstandigheden van het geval kan bepalen en een uitspraak kan doen over het al dan niet rechtmatig inzetten van deze mystery guest. Dat er grote kans is dat die uitspraak verkeerd valt voor de gemeente Utrecht, is voor rekening en risico van de gemeente, zeker na onze waarschuwing van vanochtend.

---

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** dinsdag 14 januari 2014 10:57  
**Aan:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** contact ivm DHW

Beste [REDACTED]

Gister sprak ik wethouder [REDACTED] ivm alle commotie die is ontstaan rond de handhaving van de leeftijdsgrens voor alcoholverstreking in Utrecht. [REDACTED] vroeg mij om jou op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. Inmiddels heb ik begrepen dat je al contact hebt met mijn collega's van VTH. Maar mocht je behoefte hebben aan contact of meer informatie, dan heb je nu mijn gegevens.

In Utrecht hebben we een programma alcohol & drugs, waar [REDACTED] vanuit de portefeuille Volksgezondheid de coördinerend wethouder voor is. Afspraak is dat vragen van pers/politiek die rechtstreeks het toezicht en de handhaving betreffen via VTH/burgemeester lopen (met onderlinge afstemming uiteraard).

Verder nog ter informatie: eind december hebben we een nalevingsonderzoek uit laten voeren door Stap bij supermarkten, begin februari is het rapport hierover klaar.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]

**Gemeente Utrecht**  
Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst  
Maatschappelijke Gezondheidsbevordering en -zorg

Postadres Postbus 2423, 3500 GK Utrecht  
Bezoekadres Kaatstraat 1, 3de verdieping  
Telefoon  
E-mail  
Internet [www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl)  
Aanwezig

Denk aan het milieu voordat u deze e-mail print

### Proclaimer

---

De medewerkers van het ministerie van VWS, die in Den Haag op locatie Parnassusplein waren gehuisvest, zijn tijdelijk naar De Hofstoren verhuisd. Het bezoekadres is tot begin 2015: Rijnstraat 50, 2515 XP, Den Haag. Telefoonnummers en postadres zijn ongewijzigd.

---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.  
This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

o-programma plaats in het  
rwegmuseum in Utrecht.  
rts beoordelen tijdens deze  
ie waarde van bezittingen  
Utrechters. De taraxeurs be-  
elen maximaal drie stuks  
zezoeker. Belangstellenden  
un objecten willen laten  
ren zijn op 3 februari wel-  
i. Om bij de opnames aan-  
ig te zijn moet je van tevo-  
kaarten reserveren.

## UTRECHT/DE BILT samen belasting innen scheelt geld

De gemeenten Utrecht en  
De Bilt gaan samenwerken  
met het Hoogheemraad-  
schap Stichtse Rijnlanden  
bij het innen van belasting-  
geld. Het gaat om lokale  
belastingen, zoals de afval-  
stoffenbelasting, water-  
schapsbelasting en de  
WOZ. Volgens de drie ge-  
meenten wordt op deze  
manier in vier jaar tijd tien  
miljoen euro bespaard.

## UTRECHT Trajectum College opent zijn deuren

Het Trajectum College aan de  
Vader Rijnreef in Overvecht zet  
vandaag de deuren wijd open  
voor nieuwe leerlingen. Tijdens  
de open dag kunnen ouders en  
leerlingen van groep acht naar  
de vbo-mo-school om daar de  
sleier te proeven. Onders en kin-  
deren krijgen in groepjes een  
rondleiding, waarbij ook een  
aantal lessen kan worden be-  
zocht. De open dag is van 10.00  
tot 12.00 uur. Dinsdagavond 4  
februari is de school ook open  
voor bibliotheek.

Australia  
FOTO RAPHAËL DRENT

# Inzet luktieners blijft Twijfels over juridische houdbaarheid van controles

Volgens Tomlow maken horeca-  
ondernemers die een boete hebben  
gekregen, nadat een 'loktieners' een  
drankje geserveerd kreeg, een goede  
kans als ze naar de rechter stappen.  
„Ik ben benieuwd hoe rechters oor-  
delen over deze praktijken.”

Henk Westbroek is in elk geval  
withteet. Hij kreeg vrijdagavond een  
boete van 1300 euro. „Al moet ik tot  
de Raad van State, die boete ga ik  
niet betalen,” zo zegt de eigenaar  
van Stairway to Heaven resoluut.



## Deze methode is bijzonder effectief gebleken

-Wim van Dalen, STAP

UTRECHT | De inzet van 'loktieners' gaat voorlopig  
door, ondanks dat advocaten en horecaondernemers  
twijfelen over de juridische houdbaarheid. De  
Utrechtse advocaat Bernhard Tomlow noemt de con-  
troleactie met minderjarigen 'ontzettend lomp'.

VELLE TELEMAN

Afgelopen weekende zette de ge-  
meente Utrecht jongeren in om het  
alcoholverbod voor minderjarigen  
te controleren. Dit tot grote woede  
van Utrechtse horeca-ondernemers.  
Brancheorganisatie Koninklijke Ho-  
reca Nederland plaatste meteen  
twijfels bij de juridische houdbaar-  
heid van deze 'loktieners'.

De gemeente Utrecht is niet van  
plan te stoppen met de inzet van  
minderjarigen, laat burgemeester  
Jan van Zanen weten. „Wij denken  
dat het mag. Tot de rechter zegt dat  
het niet mag gaan we ermee door.”

De minderjarige controleurs zijn

stagiaires van de mbo-opleiding  
Toezicht Handhaving en Veiligheid.  
Volgens woordvoerder Erik Suik  
krijgen ze geen vergoeding. „Het is  
geen officieel werk. Voorlopig blij-  
ven we deze manier van controleren  
toepassen.”

Advocaat Bernhard Tomlow  
denkt dat de gemeente de fout in  
gaat. Hij noemt inzet van minderja-  
rige controleurs 'ontzettend lomp'.  
„Dit kan nog wel eens staartje krij-  
gen. Hier is sprake van uitlokking.  
Alleen als er de verdenking is van  
een serieuze en zwaar misdrijf is uit-  
lokking gerechtvaardigd.”

## Minder inbraken in de regio

UTRECHT/ZEIST | In de regio  
Utrecht zijn vorig jaar minder in-  
braken gepleegd dan in 2012. Dat  
blijkt uit de cijfers van het Bureau  
Regionale Veiligheidsstrategie.

Zeist maakte gisteren als eerste

misdadaatcijfers komt op 31 januari.

na

„Een zielemansbeleid. Dit is zo laag.  
Bovendien bestelde het 17-jarige  
meisje in kwestie ruim na elven  
haar witte wijnkje. En dat mag dus  
niet, want minderjarigen mogen  
niet werken na elven.”

Volgens gemeentewoordvoerder  
Suik heeft de gemeente goede af-  
spraken gemaakt met de scholen  
over de inzet. „Ze worden ingezet  
van drie tot twaalf. Omdat het niet  
om betaalde arbeid gaat denken we  
dat het mag.”

Wim van Dalen van het Neder-  
lands instituut voor Alcoholbeleid  
(STAP) is voorstander van de con-  
troles door minderjarigen. „Het is  
bijzonder effectief gebleken. Heel  
dapper dat de gemeente Utrecht dit  
probeert. Waarschijnlijk zal het bij  
de rechter sneuvelen, maar dat  
neemt niet weg dat het uiteindelijk  
zal leiden tot minder alcoholmis-  
bruik. Dat is het belangrijkste.”



HOOGHEEMRAADSCHAP  
DE STICHTSE  
RIJNLANDEN

Postbus 550, 3990 GJ Houten, Telefoon 030 634 57 00  
www.destichtserijnlanden.nl

## BEKENDMAKING

Openbare vergaderingen 21 en 23 januari 2014

Op dinsdag 21 januari 2014 om 19.30 uur komt de commissie Bestuurlijke  
aangelegenheden, Middelen en Zuiveringsbeheer bijeen in een openbare  
vergadering.

Op donderdag 23 januari 2014 om 19.30 uur komt de commissie Systeem,  
kwaliteit en Keten bijeen in een openbare vergadering.

[REDACTED]

---

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** woensdag 15 januari 2014 10:26  
**Aan:** [REDACTED]  
**CC:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** RE: VWS  
**Bijlagen:** loktieners > Utrecht

Ho [REDACTED]

Zie in de bijlage het verzoek van VWS van gisteren.

Ik heb er vervolgens contact over gehad met [REDACTED] die reageerde zoals te zien in onderstaande mailwisseling.

In het NRC van vanmorgen kondigt de woordvoerder van VWS ook aan dat ze samen met VenJ kijken naar **hoe de regels rond mystery shoppers gelden**.

[REDACTED] geeft op mijn tweede vraag aan dat de inhoudelijke vragen niet echt bij hem op de goede plaats zijn, en stelt vervolgens dat 'als [REDACTED] echt iets van onze sector verlangt, hij maar even contact opnemen met [REDACTED]

Mijn voorstel is daarom om een bericht richting [REDACTED] op te stellen waarin we hen vragen of zij n.a.v. deze casus de juridische kaders rond mystery shoppers/inzet van jongeren willen onderzoeken zodat op het verzoek van VWS kan worden geantwoord [REDACTED] s waarnemend afdelingshoofd. Om het belang van het verzoek te onderstrepen is het misschien goed dat jij de uiteindelijke mail (die ik dan even opstel) aan hem verstuurt? Is dit wat jou betreft de goede lijn?

Groeten,  
[REDACTED]

### **Ze bestellen om het café erbij te lappen**

NRC | Handelsblad | 14-01-2014 (p.08-9)

Uitlokking

Amsterdam.

Achtergrond

Cafés

Afgelopen weekend kreeg een bar in Utrecht een boete omdat die alcohol had verstrekt aan 'lokjongeren'.

Amsterdam. Twee meiden van 16 en 18 jaar aan de bar van het Utrechtse café Stairway to Heaven hebben een interessante discussie ontketend. Ze bestelden er afgelopen vrijdagavond droge witte wijn. De barman schonk het hun, waarna een alcoholcontroleur hem een boete gaf: hij had de tieners niet om legitimatie gevraagd. De meiden waren zogenoemde

'mystery guests': minderjarige horecaklanten



die alcohol bestellen om te controleren of alcoholverkopers zich aan de wet houden. De gemeente Utrecht huurt hen in: meestal 16- of 17-jarigen. Afgelopen vrijdagavond liepen er vijf door het Utrechtse centrum, ze controleerden zeven cafés en zeven supermarkten.

Stairway to Heaven was het enige bedrijf dat een boete kreeg. Het moet 1.360 euro betalen. Maar mogen gemeenten zich eigenlijk wel van dit soort mystery guests bedienen?

Daar zijn de meningen over verdeeld.

In tv-programma EenVandaag liet strafrechtadvocaat Sidney Smeets gisteravond weten dat de actie in Utrecht niet mag. "De politie maakt gebruik van een minderjarige voor de opsporing van een strafbaar feit en dat is zeer dubieus."

**Uitlokking**

Volgens Smeets is er sprake van uitlokking.

De meiden waren volgens hem geschminkt om er ouder uit te zien. "Je mag niet iemand overhalen iets strafbaars te doen, terwijl hij dat eigenlijk helemaal niet van plan was."

De gemeente Utrecht is "ervan overtuigd" dat het wél mag, zegt een woordvoerder. "Onze juristen hebben hier uiteraard naar gekeken, we doen dit niet zomaar." Volgens de gemeente is er geen sprake van uitlokking. De jongeren worden niet geschminkt om er ouder uit te zien, zegt hij. "De minderjarige bestelt eenvoudigweg alcohol zoals vele minderjarige jongeren dat doen." De inzet van mystery guests is volgens Utrecht een "snelle en effectieve manier" om te controleren of een café zich aan de wet houdt. Maar ook zonder schmink begeeft de gemeente zich op glad ijs. In het verleden heeft de politie zich wel eens voorgedaan als minderjarige op internet.

Dat waren zogenoemde 'lokpubers'.

Die methode is door de rechter afgestraft, zei Smeets gisteravond. "Nu gaat het om een loktiener, een werkelijke minderjarige, en het is de vraag of de rechter dat gaat toestaan. Ik denk van niet."

**Juridisch geharrewar**

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport laat weten blij te zijn dat Utrecht de naleving van de wet controleert. Hoe de regels van het inzetten van 'mystery shoppers' luiden, is nog onduidelijk. Samen met het ministerie van Veiligheid en Justitie zullen we hiernaar gaan kijken, aldus een woordvoerder. "Overigens is het in eerste instantie echt een Utrechtse zaak waarover het college verantwoording

moet afleggen aan de Utrechtse gemeenteraad."

Om juridisch geharrewar te voorkomen, zette de Nederlandse Voedselen Warenautoriteit (NVWA) nooit mystery guests in. Die was tot 2013 verantwoordelijk voor de controle op de Drank- en horecawet nu zijn dat

de gemeenten. De NVWA zette wel jongeren in voor de 'alcoholcontrole', maar om zich juridisch in te dekken ging het om meerderjarige jongeren, vaak van rond de 20 jaar, die bovendien geen alcohol kochten. Hun taak: zich ophouden in, zeg, een jongerencafé, om in de gaten te houden of de barman zich aan de wet hield. Hun jeugdige uiterlijk hielp om niet te veel op te vallen.

Deze methode is wel tijdrovend, zegt Wim van Dalen, directeur van de Stichting Alcohol Preventie (STAP). Van Dalen is daarom voorstander van de inzet van mystery guests, zoals in Utrecht. Snel en effectief: elke puber aan de bar is ineens een potentiële mystery guest.

Feit is dat naleving van de wet in supermarkten en horeca en sportkantines laag is. Zelfs na jaren van voorlichting en campagnes is de kans dat minderjarigen in Nederland alcohol kopen, groter dan de kans dat het hun wordt ontzegd. Ook d&bt kwam aan het licht door mystery guests. Zo lieten onderzoekers van de Universiteit Twente in 2011 een kleine zestig mystery guests van 14 of 15 jaar pogingen doen om drank te kopen. Van de supermarkten verkocht 70 procent de alcohol gewoon aan de 14- en 15-jarigen, en overtrad dus de wet. Dé inzet van mystery guests is overigens wél toegestaan: ze werden niet gebruikt om boetes uit te delen.

lokteners Hoe AH het doet Vier keer per jaar huurt Albert Heijn mystery shoppers in die alcohol en tabak kopen. Daarnaast controleren winkels elkaar, zegt een woordvoerder. Medewerkers gaan dan op bezoek bij een ander filiaal.

De medewerkers die dat doen zijn minimaal 18 jaar en bezoeken samen met hun supermarktmanager (die observeert) acht tot tien winkels.

Ook traint Albert Heijn nieuwe caissières hoe om te gaan met jonge klanten.

"We oefenen met praktijksituaties en ze volgen de training 'Soms moet je nee verkopen'."

• NRC Handelsblad 2014 alle rechten voorbehouden\_\_

Van: [REDACTED]  
Verzonden: woensdag 15 januari 2014 17:50  
Aan: [REDACTED]  
Onderwerp: RE: VWS

[REDACTED], ik kan hier – zeker op korte termijn – niet meer tijd aan besteden dan ik al gedaan heb, ook gelet op de aard van de vragen, die niet direct gerelateerd zijn aan onze wetgeving. Als [REDACTED] echt iets van onze sector verlangt, moet hij maar even contact opnemen met [REDACTED]

Groet,  
[REDACTED]

---

Van: [REDACTED], [REDACTED]  
Verzonden: dinsdag 14 januari 2014 17:50  
Aan: [REDACTED]  
CC: [REDACTED]  
Onderwerp: RE: VWS

Ho [REDACTED]

Dank voor je antwoord.  
Zoals besproken ben ik het helemaal eens met de lijn dat we hier niet per se publiekelijk stelling over hoeven in te nemen en al helemaal niet de gemeenten hoeven te vertellen hoe zij de wetten moeten handhaven. Dat zou ook mijn eerste reactie richting VWS zijn.

Ik liep net nog wel even langs [REDACTED] die staat ook wel achter die lijn. Maar gaf ook aan deels begrip te hebben voor de inhoudelijke vraag van VWS en het feit dat ze even inhoudelijk hierover van gedachten willen wisselen. Hij was zelf ook nieuwsgierig wat jullie visie is op deze casus. Of in ieder geval de gedachten erbij. Zouden jullie die toch op papier willen zetten?

Groeten,  
[REDACTED]

---

Van: [REDACTED]  
Verzonden: dinsdag 14 januari 2014 15:50  
Aan: [REDACTED] - BD, [REDACTED]  
Onderwerp: VWS

[REDACTED] ik zou de afwachtende lijn volhouden ( en zo nodig ook adviseren aan de minister).

Het ligt niet op de weg van de rijksoverheid om gemeenten te vertellen hoe zij lokaal bestuursrechtelijk de wetten moeten handhaven. Dat heet lokale autonomie. De stelligheid waarmee (ambtelijk?) VWS zich wil uitspreken, wekt dan ook verbazing - zeker nu er (kennelijk) discussie mogelijk is over de toelaatbaarheid van de methode, waarbij bovendien het oordeel ter zake sterk afhankelijk kan zijn van de omstandigheden van het geval. Het is misschien niet erg handig van de gemeente (zeker om dit uitgerekend bij [REDACTED] te doen, en ook om niet eerst een waarschuwing te geven), maar .... zie eerste zin van deze alinea.

Nog wat doodoeners:  
Interessante ontwikkeling  
We volgen het  
Blij met de aandacht is voor drankgebruik van jongeren onder de 18  
Goed dat gemeenten bezig zijn met de handhaving

Overigens draagt het niet bij aan de geloofwaardigheid van de mail als [REDACTED] schrijft:

In reactie op deze berichtgeving heb ik vanochtend nogmaals contact gezocht met de gemeente Utrecht, met de programma manager alcohol & drugs van de gemeente, en aangegeven dat dit een ongeoorloofd middel is. **Dit wordt bevestigd** [mijn markering; cvs] door dhr. Tomlow, advocaat te Utrecht, in een persbericht (zie de bijlage).

Als met 'persbericht' het bijgevoegde krantenartikel wordt bedoeld: daarin staat dat Tomlow de actie 'ontzettend lomp' noemt, dat hij denkt dat de gemeente in de fout gaat, en dat volgens hem horecaondernemers een goede kans maken als ze naar de rechter gaan. Geen enkele juridische kwalificatie, geen enkele stelligheid en (dus) ook geen bevestiging van de opvatting dat het ongeoorloofd is.

Groet,



[REDACTED]

---

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** vrijdag 17 januari 2014 14:23  
**Aan:** [REDACTED]  
**CC:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** RE: loktiener

Prima lijn. Hoef mi niet in nota minister maar wel aan [REDACTED] melden. Graag dat nog even checken bij [REDACTED]

-----Original Message-----

**From:** [REDACTED]  
**Sent:** Friday, January 17, 2014 01:59 PM W. Europe Standard Time  
[REDACTED]  
**Cc:** [REDACTED]  
**Subject:** FW: loktiener

Beste [REDACTED]

Onderstaand de reactie van directie wetgeving.

Wat mij betreft een goede lijn. Ik denk eentje die ook goed aansluit bij de gedachten die we er de afgelopen dagen zelf over hebben gevormd. Doordat over de 'Utrecht zaak' geen harde inhoudelijke uitspraak wordt gedaan, is mijn inschatting dat deze lijn niet per se nog met een nota langs de Minister hoeft.

- Zijn jullie ook akkoord met deze lijn?
- Is jullie inschatting dat we deze reactie nog aan de Minister moeten voorleggen voordat we 'm aan VWS zenden? Of nemen we deze ambtelijk voor onze rekening?

Na akkoord zal ik de lijn in ieder geval meegeven aan [REDACTED]  
Voor in het achterhoofd: VWS laat ambtelijk geregeld merken dat ze graag z.s.m. een reactie van ons ontvangen en ze verwachten vandaag in ieder geval een bericht. Hun haast komt mede door een werkbezoek van hun Staatssecretaris van volgende week dinsdag waarbij ze over dit onderwerp vragen verwachten.

Groeten,  
[REDACTED]

---

Reactie vanuit Wetgeving:

Uitdrukkelijk uitgangspunt van de DHW is dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor handhaving en toezicht op de Drank- en Horecawet; het gaat dus over bestuurlijke handhaving. De bestuurlijke handhaving is ingebed in het algemene bestuursrecht, zodat de beginselen van behoorlijk bestuur daarbij van betekenis zijn. In het strafrecht is de inzet van bijzondere opsporingsmethoden gereguleerd, en de inzet daarvan is slechts in bepaalde omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden toegestaan. Zou het de casus in een strafrechtelijk licht worden gezien, dan zou in Utrecht gevolgde werkwijze niet geoorloofd zijn\*. Het bestuursrecht kent dergelijke specifieke regels niet. In een bestuursrechtelijke context is deze conclusie niet zonder meer te trekken. De rechtsontwikkeling op dit terrein is nog niet ver ontwikkeld. Onlangs heeft een rechter de inzet van

een mystery guest om vast te stellen of er seksuele diensten werden aangeboden in een massagesalon, niet beschouwd als uitlokking. Enige parallelie is aanwezig. Wellicht dat slechts van geval van geval beoordeeld kan worden of een methode acceptabel is; aspecten als noodzaak en evenredigheid spelen daarbij een rol. Om die reden is terughoudendheid gewenst met het doen van algemene uitspraken over de methode om verstrekking na alcohol aan minderjarigen vast te stellen. Ook de keuze om het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet tot een gemeentelijke zaak te maken, is grond om als rijksoverheid geen oordeel te geven over de wijze waarop een gemeente inhoud geeft aan de handhaving. Een derde reden om terughoudend te zijn met uitspraken, is dat de zaak naar verwachting aan de rechter zal worden voorgelegd.

\* De ongeoorloofdheid in strafvorderlijke context moet aldus worden begrepen dat de inzet van de bijzondere opsporingsbevoegdheid pseudokoop gekoppeld is aan een verdenking van een ernstig misdrijf (dus geen licht feit als het alcoholverbod) en dat bij de toepassing van deze bevoegdheid de opsporingsambtenaar de verdachte niet mag brengen tot andere strafbare feiten dan waarop diens opzet reeds tevoren was gericht (Tailon-criterium).

-----

[REDACTED]  
Aan: [REDACTED]

Onderwerp:

RE: Onderzoek Universiteit van Utrecht inzake Mystery Guests

Van [REDACTED]

Verzonden: vrijdag 25 april 2014 11:46

Aan [REDACTED]

Onderwerp: Onderzoek Universiteit van Utrecht inzake Mystery Guests

Beste heren,

Fijn om jullie vandaag gesproken te hebben over het onderzoek dat de Universiteit van Utrecht aan de gemeente Utrecht heeft uitgebracht inzake de Inzet van Mystery Guests in het kader van de Drank- en Horecawet.

Zoals afgesproken, bespreken we dit onderzoek graag met jullie op **vrijdag 16 mei van 10 uur tot 11.30 uur** op het Rachmaninoffplantsoen 61 te Utrecht.

Ik wil jullie verzoeken het rapport als vertrouwelijk te behandelen. Het rapport is nog niet verspreid binnen de gemeente, de raadsleden zijn nog niet op de hoogte gebracht omdat wij eerst afstemming met jullie en daarna met KHN, afdeling Utrecht willen hebben.

Daarnaast wijs ik er nogmaals op dat het onderzoek niet het gemeentelijk standpunt beschrijft, maar op dit moment moet worden gezien als een advies dat de Universiteit op verzoek van en aan de gemeente heeft uitgebracht.

Dank voor jullie bereidheid om mee te denken en op 16 mei a.s. over dit onderwerp inhoudelijk verder te praten. Mochten jullie tussentijds toelichting willen of andere stukken van de gemeente willen ontvangen, neem dan contact met me op.

Rest me nog jullie een fijne vakantie te wensen!

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]  
Gemeente Utrecht  
Vergunningen, Toezicht en Handhaving  
Staf

Postadres Postbus 8406, 3503 RK Utrecht

Bezoekadres Rachmaninoffplantsoen 61

Telefoon [REDACTED]

E-mail [REDACTED]

Internet [www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl)

Denk aan het milieu voordat u deze e-mail print

Proclaimer

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Ministry of Security and Justice



[REDACTED]  
2

---

Aan:

Onderwerp:

RE: Onderzoek Universiteit van Utrecht inzake Mystery Guests

Van [REDACTED]

Verzonden: donderdag 15 mei 2014 12:08

Aan [REDACTED]

CC [REDACTED]

Onderwerp: FW: Onderzoek Universiteit van Utrecht inzake Mystery Guests

Hoi [REDACTED]

In de bijlage de door Gemeente Utrecht toegestuurde notitie.

Zie onderstaande reactie van [REDACTED] op het stuk, richting gemeente Utrecht, waarin hij in de bijlage dus ook een 'gezamenlijk' standpunt verwoord.

Gr  
[REDACTED]

Van [REDACTED]

Verzonden: donderdag 15 mei 2014 12:08

Aan [REDACTED]

Onderwerp: FW: Onderzoek Universiteit van Utrecht inzake Mystery Guests

Hoi [REDACTED]

Ik ben inmiddels weer terug van vakantie. Morgen hebben wij een afspraak om eens te kijken naar de stuk van de Universiteit van Utrecht. Zie in onderstaande mail alvast een reactie die [REDACTED] vorige week alvast heeft gegeven. Ook interessant is de bijlage, waarin [REDACTED] ons standpunt' verwoord, maar wel ietwat heeft aangevuld.

Ik ga er nog naar kijken, maar ik verwacht dat we heel terughoudend moeten blijven met het innemen van standpunten.

Gr  
[REDACTED]

Van [REDACTED]

Verzonden: donderdag 15 mei 2014 12:08

Aan [REDACTED]

Onderwerp: RE: Onderzoek Universiteit van Utrecht inzake Mystery Guests

Beste [REDACTED] dank voor het stuk en voor de informatie. Het bevat een paar aardige aanknopingspunten, maar ik merk tegelijkertijd op dat in het stuk dat is meegezonden (wederom) wordt gerefereerd aan uitlokking in de zin van het Wetboek van Strafrecht. Dat ziet op daders van strafbare feiten, niet op de inzet van bepaalde opsporingsmiddelen, zoals het middel "pseudokoop". Daarop is het Wetboek van Strafvordering van toepassing. De verwarring is compleet in hoofdstuk 3, waar ik geen touw aan vast kan knopen.

Ook valt me op dat de inzet van "mystery guests" min of meer gelijk wordt gesteld met de inzet van "loktieners". Onderzoek en opsporing zijn twee verschillende werelden, waarvan het beter is dat ze gescheiden blijven, juist om

dergelijke verwarring te voorkomen. Daarom is VWS in de correspondentie met de Kamer ook altijd erg zorgvuldig en voorzichtig geweest op dit punt.

In de bijlage een reactie van VWS en VenJ op deze materie, zoals ik die eerder vandaag met het Trimbos instituut heb gedeeld. Ik zou je willen verzoeken deze te gebruiken als leidraad voor de discussie. Zoals bekend wil ik graag voorkomen dat allerlei acties in touw worden gezet, gebaseerd op verkeerde aannames, met vervelende lokale gevolgen en een negatieve landelijke spin off. We hebben de vorige keer gezien hoe snel zoiets kan ontsporen.

met vriendelijke groet,  
mr. K. Hollemans

[REDACTED]  
Ministerie van VWS

t  
[REDACTED]  
[REDACTED]

Tijdelijk adres:  
De Hoftoren  
Rijnstraat 50,  
2515 XP  
Den Haag

---

De medewerkers van het ministerie van VWS, die in Den Haag op locatie Parnassusplein waren gehuisvest, zijn tijdelijk naar De Hoftoren verhuisd. Het bezoekadres is tot begin 2015: Rijnstraat 50, 2515 XP, Den Haag. Telefoonnummers en postadres zijn ongewijzigd.

---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.  
This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

[REDACTED]

---

Aan:

Onderwerp:

Re: mystery guest

[REDACTED]

---

Van:

Verzonden: donderdag 15 mei 2014 12:09

Aan:

CC:

Onderwerp: Fw: mystery guest

En bijgaand de reactie die ik samen met [REDACTED] heb opgesteld.

Gr  
[REDACTED]

[REDACTED]

---

Van:

Verzonden: donderdag 15 mei 2014 11:50

Aan:

CC:

Onderwerp: mystery guest

[REDACTED]

Dank voor het doorsturen van de mails. Voor zover het gaat om de inzet van minderjarige tieners, kan ik me wel vinden in zijn stellingname, maar iedere onderbouwing ervan ontbreekt. In zijn mail aan het Trimbos-instituut staat in alinea 3 dat de inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid in het strafrecht niet mag worden ingezet om overtredingen te constateren + een verwijzing naar het Tallon-criterium. In alinea 4 staat dat in het bestuursrecht geen specifieke regels kent voor de inzet van mystery guests, waarna hij in alinea 6 "op grond van het bovenstaande" tot de conclusie (!) komt dat de inzet van loktieners niet is toegestaan. Dat kan ik niet volgen.

Dan stelt hij dat de inzet van loktieners leidt tot onrechtmatig verkregen bewijs, en dat de boete niet kan worden opgelegd wegens gebrek aan bewijs. Ook dat kan ik niet volgen. Zie in dit verband een uitspraak van de ABRvS(vz) uit 1997 (ECLI:NL:RVS:1997:ZF3015):

Er bestaat geen rechtsregel die ieder gebruik verbiedt van strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs, nog daargelaten of in het onderwerpelijke geval sprake is van bewijs waarvan de strafrechter zou aannemen dat het onrechtmatig is verkregen. In het administratiefrechtelijke geding is zodanig bewijs slechts dan niet toegestaan, indien het bewijs is verkregen op een wijze, die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

Evenmin onderbouwt [REDACTED] waarom er sprake zou zijn van strijd met het zorgvuldigheidbeginsel en het verbod van détournement de pouvoir. Het eerste ziet er vooral op dat een besluit van een bestuursorgaan deugdelijk moet zijn voorbereid. En wat betreft het tweede: de overheid heeft onmiskenbaar de bevoegdheid (sterker nog: de plicht) om handhaven op te treden. Ik zou (ook) deze bewering dus graag nader onderbouwd zien.

Wat ik overigens niet zo netjes vind, is dat uit zijn mail de indruk kan ontstaan dat de conclusie door VenJ wordt gedeeld.

Belangrijker evenwel is de vraag waarover het volgens mij zou moeten gaan: is de inzet van een mystery guest die niet onmiskenbaar de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, toelaatbaar voor het toezicht (kijken of men zich aan de regels houdt) en de handhaving (sanctionerend optreden bij niet-naleving) in het kader van de DHW. Die vraag moet niet overschaduwd worden door de discussie over de minderjarige loktiener. En beleidsmatig kunnen van we van alles vinden, maar ik denk dat toch

leidend moet zijn wat rechters van deze kwestie vinden. In de tweede volzin van de hiervoor geciteerde uitspraak (uit 1997) wordt veel ruimte geboden.

*Mijn conclusie:* er is geen juridische belemmering voor de gemeente Utrecht voor het inzetten van jonge meerderjarige mystery guests bij het toezicht en de handhaving in het kader van de DHW (en de Tabakswet), mits diegene zich als een normale klant gedraagt, en dus de (potentiële) verkoper niet aanzet anders te handelen dan hij gewoon is.

Ik stuur deze mail overigens direct ook maar aan [redacted] en dan moeten jullie maar onderling uitmaken of en hoe je het gesprek met de gemeente aangaat. Bedenk daarbij dat een en ander (inmiddels) de verantwoordelijkheid is van de gemeente(n).

Groet,  


Hoeksema, mr. M.F.J.P. - BD/DJOA/JBOZ

---

Aan: [REDACTED]  
Onderwerp: RE: mystery guest

Van: [REDACTED]  
Verzonden: donderdag 15 mei 2014 12:29  
Aan: [REDACTED]  
Onderwerp: FW: mystery guest

---

Van: [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
Onderwerp: RE: mystery guest

Bes: [REDACTED]

Ik had mijn bericht gebaseerd op eerdere mails en berichten van VenJ.  
Bedankt voor de nuancering en voor de aanvulling.

Ik dacht eerlijk gezegd dat er naar aanleiding van de vorige mailwisseling enige mate van consensus bestond, maar  
blijkbaar was die aanname niet geheel correct. Het zij zo.

Ik kies er bewust voor terughoudend te zijn in deze kwestie: a) omdat het een uiterst gevoelig onderwerp is dat  
direct veel aandacht in de pers haalt, en b) er iedere keer juridische vraagtekens blijven bestaan, getuige ook weer  
deze discussie.

Als de gemeente zou besluiten op grond van de bevindingen van VenJ toch gebruik te gaan maken van loktieners  
(hetgeen niet mijn voorkeur zou hebben) dan hoop ik dat VenJ de gemeente ook zal willen bijstaan bij de  
daaropvolgende rechtszaak. De gemeente die verantwoordelijkheid neemt, verlaat zich namelijk op het oordeel van  
het Rijk in deze kwestie.

[REDACTED] wilde je nog bellen over morgen. Lukt het jou om voor 13 uur even te bellen?

[REDACTED] met vriendelijke groet,

[REDACTED]  
Ministerie van VWS  
[REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED]  
De Hoftoren  
Rijnstraat 50,  
2515 XP  
Den Haag

Van: [REDACTED]  
Verzonden: donderdag 15 mei 2014 11:30  
Aan: [REDACTED]  
CC: [REDACTED]  
Onderwerp: mysrtery guest

[REDACTED]

Dank voor het doorsturen van de mails. Voor zover het gaat om de inzet van minderjarige tieners, kan ik me wel vinden in zijn stellingname, maar iedere onderbouwing ervan ontbreekt. In zijn mail aan het Trimbos-instituut staat in alinea 3 dat de inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid in het strafrecht niet mag worden ingezet om overtredingen te constateren + een verwijzing naar het Tallon-criterium. In alinea 4 staat dat in het bestuursrecht geen specifieke regels kent voor de inzet van mystery guests, waarna hij in alinea 6 "op grond van het bovenstaande" tot de conclusie (!) komt dat de inzet van loktieners niet is toegestaan. Dat kan ik niet volgen.

Dan stelt hij dat de inzet van loktieners leidt tot onrechtmatig verkregen bewijs, en dat de boete niet kan worden opgelegd wegens gebrek aan bewijs. Ook dat kan ik niet volgen. Zie in dit verband een uitspraak van de ABRvS(vz) uit 1997 (ECLI:NL:RVS:1997:ZF3015):

Er bestaat geen rechtsregel die ieder gebruik verbiedt van strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs, nog daargelaten of in het onderwerpelijke geval sprake is van bewijs waarvan de strafrechter zou aannemen dat het onrechtmatig is verkregen. In het administratiefrechtelijke geding is zodanig bewijs slechts dan niet toegestaan, indien het bewijs is verkregen op een wijze, die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

Evenmin onderbouwt [REDACTED] waarom er sprake zou zijn van strijd met het zorgvuldigheidbeginsel en het verbod van détournement de pouvoir. Het eerste ziet er vooral op dat een besluit van een bestuursorgaan deugdelijk moet zijn voorbereid. En wat betreft het tweede: de overheid heeft onmiskenbaar de bevoegdheid (sterker nog: de plicht) om handhaven op te treden. Ik zou (ook) deze bewering dus graag nader onderbouwd zien.

Wat ik overigens niet zo netjes vind, is dat uit zijn mail de indruk kan ontstaan dat de conclusie door VenJ wordt gedeeld.

Belangrijker evenwel is de vraag waarover het volgens mij zou moeten gaan: is de inzet van een mystery guest die niet onmiskenbaar de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, toelaatbaar voor het toezicht (kijken of men zich aan de regels houdt) en de handhaving (sanctionerend optreden bij niet-naleving) in het kader van de DHW. Die vraag moet niet overschaduwd worden door de discussie over de minderjarige loktiener. En beleidsmatig kunnen van we van alles vinden, maar ik denk dat toch leidend moet zijn wat rechters van deze kwestie vinden. In de tweede volzin van de hiervoor geciteerde uitspraak (uit 1997) wordt veel ruimte geboden.

*Mijn conclusie:* er is geen juridische belemmering voor de gemeente Utrecht voor het inzetten van jonge meerderjarige mystery guests bij het toezicht en de handhaving in het kader van de DHW (en de Tabakswet), mits diegene zich als een normale klant gedraagt, en dus de (potentiële) verkoper niet aanzet anders te handelen dan hij gewoon is.

Ik stuur deze mail overigens direct ook maar aan [REDACTED] dan moeten jullie maar onderling uitmaken of en hoe je het gesprek met de gemeente aangaat. Bedenk daarbij dat een en ander (inmiddels) de verantwoordelijkheid is van de gemeente(n).

Greet,  
[REDACTED]

---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit

bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

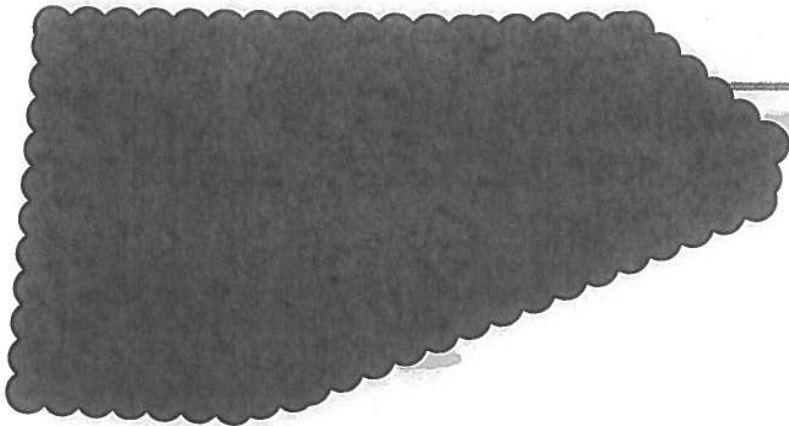
Ministry of Security and Justice

---

De medewerkers van het ministerie van VWS, die in Den Haag op locatie Parnassusplein waren gehuisvest, zijn tijdelijk naar De Hofstoren verhuisd. Het bezoekadres is tot begin 2015: Rijnstraat 50, 2515 XP, Den Haag. Telefoonnummers en postadres zijn ongewijzigd.

---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.  
This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.



Van: [redacted]  
Verzonden: vrijdag 16 mei 2014 14:28  
Aan: [redacted]  
CC: [redacted]  
Onderwerp: RE: mystery guest

Ho [redacted] alle reden om snel de afspraak met [redacted] te maken lijkt me. Misschien kan de afspraak van de 22 e dan doorgaan. Ik snap de haast vanwege de raad. We moeten dan me [redacted] inhoudelijk spreken, over onze rol en over de wenselijkheid of noodzaak van een proefproces [redacted]

Sent with Good ([www.good.com](http://www.good.com))

-----Original Message-----

From: [redacted]  
Sent: Friday, May 16, 2014 01:54 PM W. Europe Standard Time  
To: [redacted]  
Cc: [redacted]  
Subject: F W: mystery guest

Ho [redacted]

Zie onderstaand.

Ik blijf jullie even meenemen in de mailwisseling met [redacted]. Deels omdat het inhoudelijke debat natuurlijk goed is om te volgen, maar met name omdat [redacted] ook hier weer stelling inneemt over wat hij vindt dat onze rol richting gemeenten is (zie wat ik geel heb gemarkeerd). Als eerder gezegd zal ik aansturen op een afspraak tussen VWS en VenJ hierover.

Gr.



Van: [redacted]  
Verzonden: vrijdag 16 mei 2014 14:28  
Aan: [redacted]  
Onderwerp: RE: mystery guest

Bes [redacted] zoals toegezegd, zal ik nog even ingaan op de door jou ingebrachte punten.

Ten eerste de gebruikte termen:



- "Mystery guest" of "mystery shopper"

Term die wordt gebruikt voor een jongere die onderzoek doet naar de naleving van artikel 20 van de Drank- en Horecawet, door alcohol te bestellen en vervolgens te noteren of de verkoper de leeftijd heeft vastgesteld alvorens de drank te verstrekken, zonder dat daar verdere consequenties aan worden verbonden in termen van boete of sanctie. Wordt vaak ingezet in het kader van lokale en landelijke monitor. Zie o.a.

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/01/21/aanbiedingsbrief-bij-het-rapport-alcoholverkoop-aan-jongeren-2013.html>

In de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer is expliciet gemeld dat deze "mystery shoppers zijn ingezet in het kader van onderzoek en monitoring. De informatie is niet doorgegeven aan gemeenten en de resultaten van het onderzoek zijn niet gebruikt ten behoeve van toezicht en opsporing."

- "Loktiener"

Term die wordt gebruikt voor een jongere die wordt ingezet om een overtreding van artikel 20 van de Drank- en Horecawet "uit te lokken" door alcohol te bestellen, waarna een toezichthouder een boete oplegt, als de verkoper verzuimt de leeftijd vast te stellen, alvorens de drank te verstrekken.

Het is van belang deze termen uit elkaar te houden, omdat anders het risico bestaat dat de termen door elkaar gebruikt worden, waardoor verwarring kan ontstaan over de eventuele gevolgen die aan onderzoek met "mystery shoppers" worden verbonden. Dat kan gevolgen hebben voor de lokale en landelijke monitors op dit terrein. VWS hecht sterk aan het kunnen blijven uitvoeren van dergelijk onderzoek, omdat daarmee goed kan worden nagegaan in welke mate de Drank- en Horecawet en de Tabakswet wordt nageleefd.

In het geval van Utrecht ging het om de inzet van minderjarigen, die drank bestellen in een horecagelegenheid, waarna een toezichthouder direct en als onmiddellijk gevolg van deze aankoopoging een boete aanzegt, omdat de verkoper heeft verzuimd de leeftijd vast te stellen alvorens de drank te verstrekken. Vandaar dat in dit geval sprake is van loktieners.

Een situatie waarbij "mystery shoppers" worden ingezet is ook mogelijk in de horeca, maar op dat moment vindt alleen een inventarisatie plaats, zonder dat daar een direct gevolg aan wordt verbonden, in de vorm van een boete of sanctie. Wel kan dan worden vastgesteld waar de naleving niet op orde is, informatie die de toezichthouder kan gebruiken om meer gericht toezicht te houden.

Dit zijn twee verschillende situaties. De omstandigheden van het geval wijken in beide gevallen af van de door jou aangehaalde jurisprudentie. In alle zaken die door jou worden aangevoerd, betrof het toezichthouders of politieagenten, die zich voordoen als klant en in die hoedanigheid zelfstandig een overtreding constateren. Ik heb daar al eerder op gewezen en ik vind het jammer dat je daar niet nader op bent ingegaan in je betoog, omdat daar een essentieel onderdeel van de onderliggende problematiek in ligt besloten.

Waar ik moeite mee heb, is de situatie waarbij sprake is van het actief aanzetten van een minderjarige door een toezichthouder tot het bestellen van alcohol of tabak, waarna deze toezichthouder direct en als onmiddellijk gevolg van deze aankoopoging een boete of sanctie oplegt aan de verkoper als de leeftijd niet is vastgesteld, alvorens de drank of tabak is verstrekt. Dat is een andere situatie dan het neerzetten van een lokfiets en kijken wat er gebeurt. Een lokfiets is een passieve situatie, de inzet van loktieners is een actieve situatie.

Ook het verhaal dat het voor een toezichthouder moeilijk zou zijn dergelijke overtredingen op te sporen, zonder de inzet van deze loktieners, gaat niet op, gezien de recente cijfers rond de naleving. De meest recente cijfers van representatief, landelijk onderzoek dat eind 2013 is uitgevoerd met 15-jarige mystery shoppers, laten het volgende beeld zien.

- Naleving in thuisbezorgkanaal: 0%
- Naleving in cafetaria: 15%
- Naleving in sportkantines: 15%
- Naleving in de horeca: 36%
- Naleving in supermarkten: 55%
- Naleving in slijterij (bier,wijn): 63%

- Naleving in slijterij (sterke drank): 73%

Een gemiddelde naleving van 36% in de horeca betekent dat het makkelijk genoeg zou moeten zijn om een overtreding van de DHW te constateren (de kans is immers 6 op 10) zonder loktienaers in te zetten, hetgeen betekent dat er een grote kans bestaat dat een rechter de inzet van loktienaers in dit geval niet als proportioneel zal beschouwen. Dan komen we dus uit bij onrechtmatig verkregen bewijs en aangezien het boeterapport van de uitgelokte overtreding het enige bewijsmiddel is, is de kans groot dat de boete niet zal worden opgelegd, mogelijk gevolgd door de uitspraak dat de overheid meer zorgvuldigheid had moeten betrachten in deze en misbruik heeft gemaakt van de aan de overheid toekomende bevoegdheden, met als uiteindelijk gevolg dat de ondernemer (die de wet heeft overtreden) geen boete wordt opgelegd maar een schadevergoeding krijgt (en de toezichthouders en het lokale bestuur in de media voor paal staan).

Op grond hiervan heb ik geadviseerd geen gebruik te maken van loktienaers. Verschillende advocatenkantoren delen deze uitleg. Zie o.a. deze column: <http://www.bijzonderstrafrecht.nl/2014/column-lokken-of-uitlokken/#sthash.2131OuRA.dobs>

De vraag ligt voor vanuit de gemeente Utrecht of, en zo ja, onder welke omstandigheden het geoorloofd is "loktienaers" in te zetten om een overtreding van artikel 20 van de Drank- en Horecawet te kunnen constateren en naar aanleiding daarvan een sanctie te kunnen opleggen. Dan kunnen we vanuit het Rijk niet met een verhaal aankomen dat het de verantwoordelijkheid van de gemeente is.

Vandaar mijn voorstel dat de gemeente eerst een proefproces start, met meerderjarige loktienaers en met medeneming van alle gedeelde argumenten, in plaats van nu meteen loktienaers vol in te zetten in de handhaving, om er vervolgens achter te komen dat het toch niet geoorloofd is. Dan hebben we meteen de zo gewenste jurisprudentie, toegesneden op dit specifieke geval.

met vriendelijke groet,

Ministerie van VWS,

Tijdelijk adres:  
De Hoftoren  
Rijnstraat 50,  
2515 XP  
Den Haag

Van  
Verzonden: donderdag 15 mei 2014 14:22  
Aan  
CC  
Onderwerp: RE: mystery guest

Van begreep ik dat jij graag uitspraken wilde over zaken waarin actief werd opgetreden ter vaststelling van een strafbare gedraging.

Allereerst de jou bekende zaak over de Utrechtse massagesalon, met de interessante overweging 14:

14. In het bestuursprocesrecht geldt als uitgangspunt de vrije bewijsleer, wat betekent dat de bestuursrechter beschikt over een aanzienlijke mate van vrijheid bij de waardering van dat wat als bewijs is aangedragen. Niet vereist is dat het bewijs voldoet aan de in het strafrecht geldende criteria. Voor de vraag of verweerder als bewijs voor de begane overtreding gebruik mocht maken van het proces-verbaal, is van belang of dit bewijs niet is verkregen op een wijze, die zo zeer indruist tegen dat wat van een behoorlijk handelende overheid moet worden gevergd, dat gebruikmaking van dat bewijs ontoelaatbaar is.

Dit is geheel in lijn met de eerder geciteerde passage uit ECLI:NL:RVS:1997:ZF3015:

Er bestaat geen rechtsregel die ieder gebruik verbiedt van strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs, nog daargelaten of in het onderwerpelijke geval sprake is van bewijs waarvan de strafrechter zou aannemen dat het onrechtmatig is verkregen. In het administratiefrechtelijke geding is zodanig bewijs slechts dan niet toegestaan, indien het bewijs is verkregen op een wijze, die zo zeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

In de Utrechtse massagesalon-zaak is ook overweging 15 relevant:

15. De voorzieningenrechter volgt verzoekster niet in het standpunt dat een anonieme controle op zichzelf al ontoelaatbaar is. De voorzieningenrechter vindt steun voor dit standpunt in de uitspraak van 12 september 2013 van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (ECLI:NL:CBB:2013:166). Hierbij is verder van belang de toelichting van verweerder zoals deze ter zitting is gegeven en ook in het bestreden besluit is verwoord, dat het moeilijk is om dit type overtredingen, die zich afspelen in het schemergebied tussen gewone massage en erotische massage, op te sporen zonder gebruikmaking van anonieme controleurs. Dat hierbij gebruik is gemaakt van een controleur die geen politieagent is, maakt niet dat deze controle ontoelaatbaar is. De voorzieningenrechter ziet in de uitspraak van de rechtbank Haarlem, waarnaar door verzoekster in tilt verband wordt verwezen, geen aanwijzing dat alleen politieagenten anonieme controles zouden mogen verrichten. Hierbij zij overigens opgemerkt dat deze uitspraak een strafrechtelijk vonnis is en niet een uitspraak van de bestuursrechter. In de eerdergenoemde brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 24 oktober 2011 ziet de voorzieningenrechter evenmin een aanwijzing dat de inzet van anonieme controles door anderen dan politieagenten niet toelaatbaar zou zijn. Integendeel: de proactieve inzet van bestuurlijke bevoegdheden is voor een groot deel volgens de Minister reeds mogelijk en wordt sinds een paar jaar ook toegepast. De Minister is juist voornemens om meer bekendheid te geven aan de bestaande mogelijkheden.

De hierboven geciteerde zaak gaat over het rookverbod:

**ECLI:NL:CBB:2013:166**

Rookverbod - geen verplichting van de toezichthouder zich steeds bekend te maken - Anonieme inspectie horecagelegenheid op zichzelf niet ontoelaatbaar,

**ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3330 (over medewerker parkeergarage)**

De rechtbank is van oordeel dat bij verweerder door het resultaat van het onderzoek, waarbij een mystery guest is ingezet, terecht getwijfeld kon worden aan eisers integriteit en betrouwbaarheid. Verweerder was bevoegd om eiser disciplinair te straffen. De rechtbank acht de opgelegde straf van ontslag niet onevenredig aan het plichtsverzuim.

3.5. De rechtbank volgt eiser evenmin in zijn stelling dat het inzetten van een mystery guest in dit geval ongeoorloofd moet worden geacht. De rechtbank is uit de rapportage van [bedrijfsrecherche] niet gebleken dat het inzetten van een mystery guest op 9 mei 2011 heeft geleid tot een ongebruikelijke situatie voor een medewerker werkzaam in de parkeergarage. De mystery guest heeft zich als een klant gepresenteerd die haar parkeerkaartje had verloren. Eiser heeft vervolgens uit eigen beweging aangeboden haar probleem op te lossen door de slagboom voor haar te openen tegen contante betaling van € 8. Van uitlokking is de rechtbank dan ook niet gebleken.

3.9. De rechtbank is niet gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan eiser dit plichtsverzuim niet ten volle kan worden toegerekend. De door eiser naar vorengebrachte omstandigheid dat de bodylanguage of gelaatsuitdrukking van de mystery guest zodanig "zielig" was dat eiser uit medelijden heeft gehandeld of hierdoor niet anders kon handelen dan wel dat hij door de ogen van de mystery guest is verleid tot zijn handelingen, wat hier verder ook van zij, kan niet leiden tot de conclusie dat de gedraging eiser niet valt toe te rekenen.

**ECLI:NL:CRVB:2014:191 B9 (beroep in vorige zaak)**

Ontslag. Plichtsverzuim. Appellant heeft niet alleen de slagboom van het parkeerterrein voor een te laag bedrag geopend, maar bovendien dat geld achtergehouden en zichzelf daarmee bevoordeeld. De opgelegde straf van onvoorwaardelijk ontslag is niet onevenredig aan aard en ernst van dit plichtsverzuim. Niet aannemelijk gemaakt dat de mystery guest een ontoelaatbare vorm van uitlokking heeft gehanteerd. Voor het inzetten van mystery guests was van te voren gewaarschuwd.

ECLI:NL:RBHAA:2003:AO1164 (prostitutiecontrole)

De veroordeling vloeit voort uit een prostitutiecontrole binnen de gemeente Haarlem, die mede werd uitgevoerd door de politie en een zogenaamde voorloper. De rechtbank acht, gelet op de omstandigheden van de casus, het optreden van de politie niet in strijd met de wet of art. 8 EVRM en acht de inzet van een voorloper daarnaast niet in strijd met de beginselen van proportionaliteit of subsidiariteit.

2. (...)

De raadsman heeft voorts betoogd dat de wijze van opereren met een zogenaamde voorloper, een politieagent die zich voordoet als klant, een vorm van ongeoorloofde infiltratie is en ook overigens in strijd is met de wet, omdat er op een verhoor gelijkende situatie wordt gecreëerd zonder dat de cautie is gegeven. Ook om die redenen zou het openbaar ministerie niet ontvankelijk zijn in zijn vervolging. De rechtbank verwerpt ook dit verweer. De betreffende politiebeambten voerden in het kader van een zogenaamd handhavingsarrangement tussen de politie en de gemeente Haarlem een prostitutiecontrole uit, waarbij werd gecontroleerd op de juiste naleving van diverse wettelijke regelingen, waaronder de Algemene plaatselijke verordening (APV) en de Wet arbeid vreemdelingen (WAV). De rechtbank stelt vast dat de politie krachtens de APV en krachtens de WAV is aangewezen als toezichthoudende instantie. Uit het proces-verbaal blijkt dat bij twee reguliere controles, waarbij de politiebeambte bij het aanbellen het doel van zijn bezoek had aangekondigd, telkens eenzelfde dame werd aangetroffen die niet aan het werk, maar slechts op bezoek zou zijn. Daarop is een controle uitgevoerd met behulp van een zogenaamde 'voorloper', die zich eerst als politiebeambte heeft voorgesteld nadat de voor werkzaamheden beschikbare dames aan hem waren voorgesteld, om op die wijze een volledig beeld te krijgen van wie daadwerkelijk werkzaam was binnen de inrichting. Deze bijzondere controle was ook aangekondigd. De rechtbank is van oordeel dat de hierboven beschreven wijze van optreden door de politie in het onderhavige geval niet in strijd is met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, mede gelet op het gesloten karakter van de te controleren inrichting.

Ik vind dat ik nu van jou mag vragen om concreet in te gaan op mijn opmerkingen in de mail van vanochtend (zie hieronder; ik heb de drie plaatsen groen gemarkeerd), zodat er argumenten in plaats van stellingen op tafel komen.

Groet,

Van [redacted]  
Verzonden: donderdag 15 mei 2014 11:30  
Aan [redacted]  
CC: [redacted]  
Onderwerp: mystery guest

Dank voor het doorsturen van de mails. Voor zover het gaat om de inzet van minderjarige tieners, kan ik me wel vinden in zijn stellingname, maar iedere onderbouwing ervan ontbreekt. In zijn mail aan het Trimbos-instituut staat in alinea 3 dat de inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid in het strafrecht niet mag worden ingezet om overtredingen te constateren + een verwijzing naar het Tallon-criterium. In alinea 4 staat dat in het bestuursrecht geen specifieke regels kent voor de inzet van mystery guests, waarna hij in alinea 6 "op grond van het bovenstaande" tot de conclusie (!) komt dat de inzet van loktiemers niet is toegestaan. Dat kan ik niet volgen.

Dan stelt hij dat de inzet van loktiemers leidt tot onrechtmatig verkregen bewijs, en dat de boete niet kan worden opgelegd wegens gebrek aan bewijs. Ook dat kan ik niet volgen. Zie in dit verband een uitspraak van de ABRvS (vz) uit 1997 (ECLI:NL:RVS:1997:ZF3015):

Er bestaat geen rechtsregel die ieder gebruik verbiedt van strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs, nog daargelaten of in het onderwerpelijke geval sprake is van bewijs waarvan de strafrechter zou aannemen dat het onrechtmatig is verkregen. In het administratiefrechtelijke geding is zodanig bewijs slechts dan niet toegestaan, indien het bewijs is verkregen op een wijze, die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

Evenmin onderbouw [redacted] waarom er sprake zou zijn van strijd met het zorgvuldigheidbeginsel en het verbod van de overheid de uitvoering van de wet te onderbreken. Het eerste ziet er vooral op dat een besluit van een bestuursorgaan deugdelijk moet zijn voorbereid. En wat betreft het tweede: de overheid

heeft onmiskenbaar de bevoegdheid (sterker nog: de plicht) om handhaven op te treden. Ik zou (ook) deze bewering dus graag nader onderbouwd zien.

Wat ik overigens niet zo netjes vind, is dat uit zijn mail de indruk kan ontstaan dat de conclusie door VenJ wordt gedeeld.

Belangrijker evenwel is de vraag waarover het volgens mij zou moeten gaan: is de inzet van een mystery guest die niet onmiskenbaar de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, toelaatbaar voor het toezicht (kijken of men zich aan de regels houdt) en de handhaving (sanctionerend optreden bij niet-naleving) in het kader van de DHW. Die vraag moet niet overschaduwd worden door de discussie over de minderjarige loktiener. En beleidsmatig kunnen van we van alles vinden, maar ik denk dat toch leidend moet zijn wat rechters van deze kwestie vinden. In de tweede volzin van de hiervoor geciteerde uitspraak (uit 1997) wordt veel ruimte geboden.

*Mijn conclusie:* er is geen juridische belemmering voor de gemeente Utrecht voor het inzetten van jonge meerderjarige mystery guests bij het toezicht en de handhaving in het kader van de DHW (en de Tabakswet), mits diegene zich als een normale klant gedraagt, en dus de (potentiële) verkoper niet aanzet anders te handelen dan hij gewoon is.

Ik stuur deze mail overigens direct ook maar [REDACTED] en dan moeten jullie maar onderling uitmaken of en hoe je het gesprek met de gemeente aangaat. Bedenk daarbij dat een en ander (inmiddels) de verantwoordelijkheid is van de gemeente(n).

Groet,



---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Ministry of Security and Justice

---

De medewerkers van het ministerie van VWS, die in Den Haag op locatie Parnassusplein waren gehuisvest, zijn tijdelijk naar De Hoftoren verhuisd. Het bezoekadres is tot begin 2015: Rijnstraat 50, 2515 XP, Den Haag. Telefoonnummers en postadres zijn ongewijzigd.

---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten. This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

H [redacted]

Aan: [redacted]  
Onderwerp: RE: mystery guest

Van [redacted]  
Verzonden: donderdag 15 mei 2014 15:27  
Aan [redacted]  
Cc [redacted]  
Onderwerp: FW: mystery guest

Voor de trouwe volgers: zie vervolg onderstaand.

Gr [redacted]  
Van [redacted]  
Verzonden: donderdag 15 mei 2014 15:21  
Aan [redacted]  
Onderwerp: Fw: mystery guest

Van [redacted]  
Verzonden: Thursday, May 15, 2014 03:17 PM  
Aan [redacted]  
Onderwerp: Re: mystery guest

Beste [redacted] dank voor je onderzoek. Zit nu in TK.

Morgenochtend krijg je enkele opmerkingen retour.

Verder heeft [redacted] bedacht dat we binnenkort samen om de tafel gaan zitten om verder te verkennen wat de mogelijkheden zijn. Lijkt me een prima plan.

Alvast een schot voor de boeg uit de Kamer: in overleg met de gemeente Utrecht proefproces starten, met medeneming van argumenten en mogelijkheden. Alleen dan krijgen we de benodigde duidelijkheid op dit gebied.

Het gaat mij overigens niet om gelijk krijgen, maar om prudent optreden, zodat dit systeem landelijk kan worden ingezet, door gemeenten die dat zouden willen.

Groet, [redacted]

Van [redacted]  
Verzonden: Thursday, May 15, 2014 12:27 PM  
Aan [redacted]  
Cc [redacted]  
Onderwerp: RE: mystery guest

[redacted]  
Van [redacted] begreep ik dat jij graag uitspraken wilde over zaken waarin actief werd opgetreden ter vaststelling van een strafbare gedraging.

Allereerst de jou bekende zaak over de Utrechtse massagesalon, met de interessante overweging 14:

14. In het bestuursprocesrecht geldt als uitgangspunt de vrije bewijsleer, wat betekent dat de bestuursrechter beschikt over een aanzienlijke mate van vrijheid bij de waardering van dat wat als bewijs is aangedragen. Niet vereist is dat het bewijs voldoet aan de in het strafrecht geldende criteria. Voor de vraag of verweerder als bewijs voor de begane overtreding gebruik mocht maken van het proces-verbaal, is van belang of dit bewijs niet is verkregen op een wijze, die zo zeer indruist tegen dat wat van een behoorlijk handelende overheid moet worden gevergd, dat gebruikmaking van dat bewijs ontoelaatbaar is.

Dit is geheel in lijn met de eerder geciteerde passage uit ECLI:NL:RVS:1997:ZF3015:

Er bestaat geen rechtsregel die ieder gebruik verbiedt van strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs, nog daargelaten of in het onderwerpelijke geval sprake is van bewijs waarvan de strafrechter zou aannemen dat het onrechtmatig is verkregen. In het administratiefrechtelijke geding is zodanig bewijs slechts dan niet toegestaan, indien het bewijs is verkregen op een wijze, die zo zeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

In de Utrechtse massagesalon-zaak is ook overweging 15 relevant:

15. De voorzieningenrechter volgt verzoekster niet in het standpunt dat een anonieme controle op zichzelf al ontoelaatbaar is. De voorzieningenrechter vindt steun voor dit standpunt in de uitspraak van 12 september 2013 van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (ECLI:NL:CBB:2013:166). Hierbij is verder van belang de toelichting van verweerder zoals deze ter zitting is gegeven en ook in het bestreden besluit is verwoord, dat het moeilijk is om dit type overtredingen, die zich afspelen in het schemergebied tussen gewone massage en erotische massage, op te sporen zonder gebruikmaking van anonieme controleurs. Dat hierbij gebruik is gemaakt van een controleur die geen politieagent is, maakt niet dat deze controle ontoelaatbaar is. De voorzieningenrechter ziet in de uitspraak van de rechtbank Haarlem, waarnaar door verzoekster in tilt verband wordt verwezen, geen aanwijzing dat alleen politieagenten anonieme controles zouden mogen verrichten. Hierbij zij overigens opgemerkt dat deze uitspraak een strafrechtelijk vonnis is en niet een uitspraak van de bestuursrechter. In de eerdergenoemde brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 24 oktober 2011 ziet de voorzieningenrechter evenmin een aanwijzing dat de inzet van anonieme controles door anderen dan politieagenten niet toelaatbaar zou zijn. Integendeel: de proactieve inzet van bestuurlijke bevoegdheden is voor een groot deel volgens de Minister reeds mogelijk en wordt sinds een paar jaar ook toegepast. De Minister is juist voornemens om meer bekendheid te geven aan de bestaande mogelijkheden.

De hierboven geciteerde zaak gaat over het rookverbod:

**ECLI:NL:CBB:2013:166**

Rookverbod - geen verplichting van de toezichthouder zich steeds bekend te maken - Anonieme inspectie horecagelegenheid op zichzelf niet ontoelaatbaar,

**ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3330 (over medewerker parkeergarage)**

De rechtbank is van oordeel dat bij verweerder door het resultaat van het onderzoek, waarbij een mystery guest is ingezet, terecht getwijfeld kon worden aan eisers integriteit en betrouwbaarheid. Verweerder was bevoegd om eiser disciplinair te straffen. De rechtbank acht de opgelegde straf van ontslag niet onevenredig aan het plichtsverzuim.

3.5. De rechtbank volgt eiser evenmin in zijn stelling dat het inzetten van een mystery guest in dit geval ongeoorloofd moet worden geacht. De rechtbank is uit de rapportage van (bedrijfsrecherche) niet gebleken dat het inzetten van een mystery guest op 9 mei 2011 heeft geleid tot een ongebruikelijke situatie voor een medewerker werkzaam in de parkeergarage. De mystery guest heeft zich als een klant gepresenteerd die haar parkeerkaartje had verloren. Eiser heeft vervolgens uit eigen beweging aangeboden haar probleem op te lossen door de slagboom voor haar te openen tegen contante betaling van € 8. Van uitlokking is de rechtbank dan ook niet gebleken.

3.9. De rechtbank is niet gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan eiser dit plichtsverzuim niet ten volle kan worden toegerekend. De door eiser naar vorengebrachte omstandigheid dat de bodylanguage of gelaatsuitdrukking van de mystery guest zodanig "zielig" was dat eiser uit medelijden heeft gehandeld of hierdoor niet anders kon handelen dan wel dat hij door de ogen van de mystery guest is verleid tot zijn handelingen, wat hier verder ook van zij, kan niet leiden tot de conclusie dat de gedraging eiser niet valt toe te rekenen.

**ECLI:NL:CRVB:2014:191 B9 (beroep in vorige zaak)**

Ontslag. Plichtsverzuim. Appellant heeft niet alleen de slagboom van het parkeerterrein voor een te laag bedrag geopend, maar bovendien dat geld achtergehouden en zichzelf daarmee bevoordeeld. De opgelegde straf van onvoorwaardelijk ontslag is niet onevenredig aan aard en ernst van dit plichtsverzuim. Niet aannemelijk gemaakt dat de mystery guest een ontoelaatbare vorm van uitlokking heeft gehanteerd. Voor het inzetten van mystery guests was van te voren gewaarschuwd.

ECLI:NL:RBHAA:2003:AO1164 (prostitutiecontrole)

De veroordeling vloeit voort uit een prostitutiecontrole binnen de gemeente Haarlem, die mede werd uitgevoerd door de politie en een zogenaamde voorloper. De rechtbank acht, gelet op de omstandigheden van de casus, het optreden van de politie niet in strijd met de wet of art. 8 EVRM en acht de inzet van een voorloper daarnaast niet in strijd met de beginselen van proportionaliteit of subsidiariteit.

2. (...)

De raadsman heeft voorts betoogd dat de wijze van opereren met een zogenaamde voorloper, een politieagent die zich voordoet als klant, een vorm van ongeoorloofde infiltratie is en ook overigens in strijd is met de wet, omdat er op een verhoor gelijkende situatie wordt gecreëerd zonder dat de cautie is gegeven. Ook om die redenen zou het openbaar ministerie niet ontvankelijk zijn in zijn vervolging.

De rechtbank verwerpt ook dit verweer. De betreffende politiebeambten voerden in het kader van een zogenaamd handhavingsarrangement tussen de politie en de gemeente Haarlem een prostitutiecontrole uit, waarbij werd gecontroleerd op de juiste naleving van diverse wettelijke regelingen, waaronder de Algemene plaatselijke verordening (APV) en de Wet arbeid vreemdelingen (WAV). De rechtbank stelt vast dat de politie krachtens de APV en krachtens de WAV is aangewezen als toezichthoudende instantie.

Uit het proces-verbaal blijkt dat bij twee reguliere controles, waarbij de politiebeambte bij het aanbellen het doel van zijn bezoek had aangekondigd, telkens eenzelfde dame werd aangetroffen die niet aan het werk, maar slechts op bezoek zou zijn. Daarop is een controle uitgevoerd met behulp van een zogenaamde 'voorloper', die zich eerst als politiebeambte heeft voorgesteld nadat de voor werkzaamheden beschikbare dames aan hem waren voorgesteld, om op die wijze een volledig beeld te krijgen van wie daadwerkelijk werkzaam was binnen de inrichting. Deze bijzondere controle was ook aangekondigd. De rechtbank is van oordeel dat de hierboven beschreven wijze van optreden door de politie in het onderhavige geval niet in strijd is met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, mede gelet op het gesloten karakter van de te controleren inrichting.

Ik vind dat ik nu van jou mag vragen om concreet in te gaan op mijn opmerkingen in de mail van vanochtend (zie hieronder; ik heb de drie plaatsen groen gemarkeerd), zodat er argumenten in plaats van stellingen op tafel komen.

Groet,

Van: [REDACTED]  
Verzonden: donderdag 15 mei 2014 11:30  
Aan: [REDACTED]  
CC: [REDACTED]  
Onderwerp: mystery guest

Dank voor het doorsturen van de mails. Voor zover het gaat om de inzet van minderjarige tieners, kan ik me wel vinden in zijn stellingname, maar iedere onderbouwing ervan ontbreekt. In zijn mail aan het Trimbos-instituut staat in alinea 3 dat de Inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid in het strafrecht niet mag worden ingezet om overtredingen te constateren + een verwijzing naar het Tallon-criterium. In alinea 4 staat dat in het bestuursrecht geen specifieke regels kent voor de inzet van mystery guests, waarna hij in alinea 6 "op grond van het bovenstaande" tot de conclusie (!) komt dat de inzet van loktiensers niet is toegestaan. Dat kan ik niet volgen.

Dan stelt hij dat de inzet van loktiensers leidt tot onrechtmatig verkregen bewijs, en dat de boete niet kan worden opgelegd wegens gebrek aan bewijs. Ook dat kan ik niet volgen. Zie in dit verband een uitspraak van de ABRvS(vz) uit 1997 (ECLI:NL:RVS:1997:ZF3015):

Er bestaat geen rechtsregel die ieder gebruik verbiedt van strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs, nog daargelaten of in het onderwerpelijke geval sprake is van bewijs waarvan de strafrechter zou aannemen dat het onrechtmatig is verkregen. In het administratiefrechtelijke geding is zodanig bewijs slechts dan niet



toegestaan, indien het bewijs is verkregen op een wijze, die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

Evenmin onderbouw waarom er sprake zou zijn van strijd met het zorgvuldigheidbeginsel en het verbod van deournement de pouvoir. Het eerste ziet er vooral op dat een besluit van een bestuursorgaan deugdelijk moet zijn voorbereid. En wat betreft het tweede: de overheid heeft onmiskenbaar de bevoegdheid (sterker nog: de plicht) om handhaven op te treden. Ik zou (ook) deze bewering dus graag nader onderbouwd zien.

Wat ik overigens niet zo netjes vind, is dat uit zijn mail de indruk kan ontstaan dat de conclusie door VenJ wordt gedeeld.

Belangrijker evenwel is de vraag waarover het volgens mij zou moeten gaan: is de inzet van een mystery guest die niet onmiskenbaar de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, toelaatbaar voor het toezicht (kijken of men zich aan de regels houdt) en de handhaving (sanctionerend optreden bij niet-naleving) in het kader van de DHW. Die vraag moet niet overschaduwd worden door de discussie over de minderjarige loktiener. En beleidsmatig kunnen van we van alles vinden, maar ik denk dat toch leidend moet zijn wat rechters van deze kwestie vinden. In de tweede volzin van de hiervoor geciteerde uitspraak (uit 1997) wordt veel ruimte geboden.

*Mijn conclusie:* er is geen juridische belemmering voor de gemeente Utrecht voor het inzetten van jonge meerderjarige mystery guests bij het toezicht en de handhaving in het kader van de DHW (en de Tabakswet), mits diegene zich als een normale klant gedraagt, en dus de (potentiële) verkoper niet aanzet anders te handelen dan hij gewoon is.

Ik stuur deze mail overigens direct ook maar aan [redacted] en dan moeten jullie maar onderling uitmaken of en hoe je het gesprek met de gemeente aangaat. Bedenk daarbij dat een en ander (inmiddels) de verantwoordelijkheid is van de gemeente(n).

Groet,  
[redacted]

---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Ministry of Security and Justice

---

De medewerkers van het ministerie van VWS, die in Den Haag op locatie Parnassusplein waren gehuisvest, zijn tijdelijk naar De Hoftoren verhuisd. Het bezoekadres is tot begin 2015: Rijnstraat 50, 2515 XP, Den Haag. Telefoonnummers en postadres zijn ongewijzigd.

---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.  
This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are

requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

[REDACTED]  
Aan: [REDACTED]

Onderwerp:

RE: mystery guest

Van: [REDACTED]

Verzonden: donderdag 15 mei 2014 14:30

Aan: [REDACTED]

CC: [REDACTED]

[REDACTED]

Ik ga de afspraak met Gemeente Utrecht afzeggen en ik zal zoals afgesproken ook jou excuseren. Ik denk dat, voordat we samen richting deze gemeente optrekken, het nodig is dat we meer uitgebreid met elkaar spreken en zorgen dat we dezelfde beelden hebben over:

1. De rol die we richting gemeenten hebben als Ministeries op dit dossier.
2. De jurisprudentie die er op dit onderwerp is.

Over beide aspecten zijn m.i. teveel verschillende beelden om op een goede manier richting Gemeente Utrecht op te trekken.

Zullen we op de korte termijn een afspraak plannen met beleid en wetgeving van beide ministeries?

Mijn afdelingshoofd [REDACTED] zou hierbij ook graag willen aanschuiven.

Succes vanmiddag met het debat!

Gr,  
[REDACTED]

Van: [REDACTED]

Verzonden: donderdag 15 mei 2014 12:08

Aan: [REDACTED]

Onderwerp: RE: mystery guest

Beste [REDACTED]

Ik had mijn bericht gebaseerd op eerdere mails en berichten van VenJ.  
Bedankt voor de nuancering en voor de aanvulling.

Ik dacht eerlijk gezegd dat er naar aanleiding van de vorige mailwisseling enige mate van consensus bestond, maar blijktbaar was die aanname niet geheel correct. Het zij zo.

Ik kies er bewust voor terughoudend te zijn in deze kwestie: a) omdat het een uiterst gevoelig onderwerp is dat direct veel aandacht in de pers haalt, en b) er iedere keer juridische vraagtekens blijven bestaan, getuige ook weer deze discussie.

Als de gemeente zou besluiten op grond van de bevindingen van VenJ toch gebruik te gaan maken van loktieners (hetgeen niet mijn voorkeur zou hebben) dan hoop ik dat VenJ de gemeente ook zal willen bijstaan bij de daaropvolgende rechtszaak. De gemeente die verantwoordelijkheid neemt, verlaat zich namelijk op het oordeel van het Rijk in deze kwestie.

[REDACTED] ik wilde je nog bellen over morgen. Lukt het jou om voor 13 uur even te bellen?

met vriendelijke groet,

Ministerie van VWS,

Tijdelijk adres:  
De Hoftoren  
Rijnstraat 50,  
2515 XP  
Den Haag

---

**Van:** [redacted]  
**Verzonden:** donderdag 15 mei 2014 11:30  
**Aan:** [redacted]  
**CC:** [redacted]  
**Onderwerp:** mystery guest

[redacted]

Dank voor het doorsturen van de mails. Voor zover het gaat om de inzet van minderjarige tieners, kan ik me wel vinden in zijn stellingname, maar iedere onderbouwing ervan ontbreekt. In zijn mail aan het Trimbos-instituut staat in alinea 3 dat de inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid in het strafrecht niet mag worden ingezet om overtredingen te constateren + een verwijzing naar het Tallon-criterium. In alinea 4 staat dat in het bestuursrecht geen specifieke regels kent voor de inzet van mystery guests, waarna hij in alinea 6 "op grond van het bovenstaande" tot de conclusie (!) komt dat de inzet van loktienaers niet is toegestaan. Dat kan ik niet volgen.

Dan stelt hij dat de inzet van loktienaers leidt tot onrechtmatig verkregen bewijs, en dat de boete niet kan worden opgelegd wegens gebrek aan bewijs. Ook dat kan ik niet volgen. Zie in dit verband een uitspraak van de ABRvS (vz) uit 1997 (ECLI:NL:RVS:1997:ZF3015):

Er bestaat geen rechtsregel die ieder gebruik verbiedt van strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs, nog daargelaten of in het onderwerpelijke geval sprake is van bewijs waarvan de strafrechter zou aannemen dat het onrechtmatig is verkregen. In het administratiefrechtelijke geding is zodanig bewijs slechts dan niet toegestaan, indien het bewijs is verkregen op een wijze, die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

Evenmin onderbouwt [redacted] waarom er sprake zou zijn van strijd met het zorgvuldigheidbeginsel en het verbod van détournement de pouvoir. Het eerste ziet er vooral op dat een besluit van een bestuursorgaan deugdelijk moet zijn voorbereid. En wat betreft het tweede: de overheid heeft onmiskenbaar de bevoegdheid (sterker nog: de plicht) om handhaven op te treden. Ik zou (ook) deze bewering dus graag nader onderbouwd zien.

Wat ik overigens niet zo netjes vind, is dat uit zijn mail de indruk kan ontstaan dat de conclusie door VenJ wordt gedeeld.

Belangrijker evenwel is de vraag waarover het volgens mij zou moeten gaan: is de inzet van een mystery guest die niet onmiskenbaar de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, toelaatbaar voor het toezicht (kijken of men zich aan de regels houdt) en de handhaving (sanctionerend optreden bij niet-naleving) in het kader van de DHW. Die vraag moet niet overschaduwd worden door de discussie over de minderjarige loktienaer. En beleidsmatig kunnen van we van alles vinden, maar ik denk dat toch

leidend moet zijn wat rechters van deze kwestie vinden. In de tweede volzin van de hiervoor geciteerde uitspraak (uit 1997) wordt veel ruimte geboden.

*Mijn conclusie: er is geen juridische belemmering voor de gemeente Utrecht voor het inzetten van jonge meerderjarige mystery guests bij het toezicht en de handhaving in het kader van de DHW (en de Tabakswet), mits diegene zich als een normale klant gedraagt, en dus de (potentiële) verkoper niet aanzet anders te handelen dan hij gewoon is.*

Ik stuur deze mail overigens direct ook maar aan [REDACTED] en dan moeten jullie maar onderling uitmaken of en hoe je het gesprek met de gemeente aangaat. Bedenk daarbij dat een en ander (inmiddels) de verantwoordelijkheid is van de gemeente(n).

Groet



---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Ministry of Security and Justice

---

De medewerkers van het ministerie van VWS, die in Den Haag op locatie Parnassusplein waren gehuisvest, zijn tijdelijk naar De Hoftoren verhuisd. Het bezoekadres is tot begin 2015: Rijnstraat 50, 2515 XP, Den Haag. Telefoonnummers en postadres zijn ongewijzigd.

---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

[REDACTED]

---

Aan:

Onderwerp:

[REDACTED]  
RE: mystery guest

[REDACTED]

---

Van:

[REDACTED]  
Verzonden: donderdag 15 mei 2013 10:15

Aan:

[REDACTED]  
CC:

[REDACTED]  
Onderwerp: FW: mystery guest

Zie onderstaand..

[REDACTED]

---

Van:

[REDACTED]  
Verzonden: donderdag 15 mei 2013 10:17

Aan:

[REDACTED]  
CC:

[REDACTED]  
Onderwerp: RE: mystery guest

[REDACTED]

Van [REDACTED] begreep ik dat jij graag uitspraken wilde over zaken waarin actief werd opgetreden ter vaststelling van een strafbare gedraging.

Allereerst de jou bekende zaak over de Utrechtse massagesalon, met de interessante overweging 14: 14. In het bestuursprocesrecht geldt als uitgangspunt de vrije bewijsleer, wat betekent dat de bestuursrechter beschikt over een aanzienlijke mate van vrijheid bij de waardering van dat wat als bewijs is aangedragen. Niet vereist is dat het bewijs voldoet aan de in het strafrecht geldende criteria. Voor de vraag of verweerder als bewijs voor de begane overtreding gebruik mocht maken van het proces-verbaal, is van belang of dit bewijs niet is verkregen op een wijze, die zo zeer indruist tegen dat wat van een behoorlijk handelende overheid moet worden gevergd, dat gebruikmaking van dat bewijs ontoelaatbaar is.

Dit is geheel in lijn met de eerder geciteerde passage uit ECLI:NL:RVS:1997:ZF3015: Er bestaat geen rechtsregel die ieder gebruik verbiedt van strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs, nog daargelaten of in het onderwerpelijke geval sprake is van bewijs waarvan de strafrechter zou aannemen dat het onrechtmatig is verkregen. In het administratiefrechtelijke geding is zodanig bewijs slechts dan niet toegestaan, indien het bewijs is verkregen op een wijze, die zo zeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

In de Utrechtse massagesalon-zaak is ook overweging 15 relevant: 15. De voorzieningenrechter volgt verzoekster niet in het standpunt dat een anonieme controle op zichzelf al ontoelaatbaar is. De voorzieningenrechter vindt steun voor dit standpunt in de uitspraak van 12 september 2013 van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (ECLI:NL:CBB:2013:166). Hierbij is verder van belang de toelichting van verweerder zoals deze ter zitting is gegeven en ook in het bestreden besluit is verwoord, dat hat moeilijk is om dit type overtredingen, die zich afspelen in het schemergebied tussen gewone massage en erotische massage, op te sporen zonder gebruikmaking van anonieme controleurs. Dat hierbij gebruik is gemaakt van een controleur die geen politieagent is, maakt niet dat deze controle ontoelaatbaar is. De voorzieningenrechter ziet in de uitspraak van de rechtbank Haarlem, waarnaar door verzoekster in tilt verband wordt verwezen, geen aanwijzing dat alleen politieagenten anonieme controles zouden mogen verrichten. Hierbij zij overigens opgemerkt dat deze uitspraak een strafrechtelijk vonnis is en niet een uitspraak van de bestuursrechter. In de eerdergenoemde brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 24 oktober 2011 ziet de voorzieningenrechter evenmin een aanwijzing dat de

inzet van anonieme controles door anderen dan politieagenten niet toelaatbaar zou zijn. Integendeel: de proactieve inzet van bestuurlijke bevoegdheden is voor een groot deel volgens de Minister reeds mogelijk en wordt sinds een paar jaar ook toegepast. De Minister is juist voornemens om meer bekendheid te geven aan de bestaande mogelijkheden.

De hierboven geciteerde zaak gaat over het rookverbod:

**ECLI:NL:CBB:2013:166**

Rookverbod - geen verplichting van de toezichthouder zich steeds bekend te maken - Anonieme inspectie horecagelegenheid op zichzelf niet ontoelaatbaar,

**ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3330 (over medewerker parkeergarage)**

De rechtbank is van oordeel dat bij verweerder door het resultaat van het onderzoek, waarbij een mystery guest is ingezet, terecht getwijfeld kon worden aan eisers integriteit en betrouwbaarheid. Verweerder was bevoegd om eiser disciplinair te straffen. De rechtbank acht de opgelegde straf van ontslag niet onevenredig aan het plichtsverzuim.

3.5. De rechtbank volgt eiser evenmin in zijn stelling dat het inzetten van een mystery guest in dit geval ongeoorloofd moet worden geacht. De rechtbank is uit de rapportage van [bedrijfsrecherche] niet gebleken dat het inzetten van een mystery guest op 9 mei 2011 heeft geleid tot een ongebruikelijke situatie voor een medewerker werkzaam in de parkeergarage. De mystery guest heeft zich als een klant gepresenteerd die haar parkeerkaartje had verloren. Eiser heeft vervolgens uit eigen beweging aangeboden haar probleem op te lossen door de slagboom voor haar te openen tegen contante betaling van € 8. Van uitlokking is de rechtbank dan ook niet gebleken.

3.9. De rechtbank is niet gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan eiser dit plichtsverzuim niet ten volle kan worden toegerekend. De door eiser naar vorengebrachte omstandigheid dat de bodylanguage of gelaatsuitdrukking van de mystery guest zodanig "zielig" was dat eiser uit medelijden heeft gehandeld of hierdoor niet anders kon handelen dan wel dat hij door de ogen van de mystery guest is verleid tot zijn handelingen, wat hier verder ook van zij, kan niet leiden tot de conclusie dat de gedraging eiser niet valt toe te rekenen.

**ECLI:NL:CRVB:2014:191 B9 (beroep in vorige zaak)**

Ontslag. Plichtsverzuim. Appellant heeft niet alleen de slagboom van het parkeerterrein voor een te laag bedrag geopend, maar bovendien dat geld achtergehouden en zichzelf daarmee bevoordeeld. De opgelegde straf van onvoorwaardelijk ontslag is niet onevenredig aan aard en ernst van dit plichtsverzuim. Niet aannemelijk gemaakt dat de mystery guest een ontoelaatbare vorm van uitlokking heeft gehanteerd. Voor het inzetten van mystery guests was van te voren gewaarschuwd.

**ECLI:NL:RBHAA:2003:AO1164 (prostitutiecontrole)**

De veroordeling vloeit voort uit een prostitutiecontrole binnen de gemeente Haarlem, die mede werd uitgevoerd door de politie en een zogenaamde voorloper. De rechtbank acht, gelet op de omstandigheden van de casus, het optreden van de politie niet in strijd met de wet of art. 8 EVRM en acht de inzet van een voorloper daarnaast niet in strijd met de beginselen van proportionaliteit of subsidiariteit.

2. (...)

De raadsman heeft voorts betoogd dat de wijze van opereren met een zogenaamde voorloper, een politieagent die zich voordoet als klant, een vorm van ongeoorloofde infiltratie is en ook overigens in strijd is met de wet, omdat er op een verhoor gelijkende situatie wordt gecreëerd zonder dat de cautie is gegeven. Ook om die redenen zou het openbaar ministerie niet ontvankelijk zijn in zijn vervolging.

De rechtbank verwerpt ook dit verweer. De betreffende politiebeambten voerden in het kader van een zogenaamd handhavingsarrangement tussen de politie en de gemeente Haarlem een prostitutiecontrole uit, waarbij werd gecontroleerd op de juiste naleving van diverse wettelijke regelingen, waaronder de Algemene plaatselijke verordening (APV) en de Wet arbeid vreemdelingen (WAV). De rechtbank stelt vast dat de politie krachtens de APV en krachtens de WAV is aangewezen als toezichthoudende instantie.

Uit het proces-verbaal blijkt dat bij twee reguliere controles, waarbij de politiebeambte bij het aanbellen het doel van zijn bezoek had aangekondigd, telkens eenzelfde dame werd aangetroffen die niet aan het werk, maar slechts op bezoek zou zijn. Daarop is een controle uitgevoerd met behulp van een zogenaamde 'voorloper', die zich eerst als politiebeambte heeft voorgesteld nadat de voor werkzaamheden beschikbare dames aan hem waren voorgesteld, om op die wijze een volledig beeld te krijgen van wie daadwerkelijk werkzaam was binnen de inrichting. Deze bijzondere controle was ook aangekondigd. De rechtbank is van oordeel dat de hierboven beschreven wijze van optreden door de politie in het onderhavige geval niet in strijd is met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, mede gelet op het gesloten karakter van de te controleren inrichting.

Ik vind dat ik nu van jou mag vragen om concreet in te gaan op mijn opmerkingen in de mail van vanochtend (zie hieronder; ik heb de drie plaatsen groen gemarkeerd), zodat er argumenten in plaats van stellingen op tafel komen.

Groet,

Verzonden: donderdag 15 mei 2014 11:30

Aan:

CC:

Onderwerp: mysrtery guest

Dank voor het doorsturen van de mails. Voor zover het gaat om de inzet van minderjarige tieners, kan ik me wel vinden in zijn stellingname, maar iedere onderbouwing ervan ontbreekt. In zijn mail aan het Trimbos-instituut staat in alinea 3 dat de inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid in het strafrecht niet mag worden ingezet om overtredingen te constateren + een verwijzing naar het Tallon-criterium. In alinea 4 staat dat in het bestuursrecht geen specifieke regels kent voor de inzet van mystery guests, waarna hij in alinea 6 "op grond van het bovenstaande" tot de conclusie (!) komt dat de inzet van loktieners niet is toegestaan. Dat kan ik niet volgen.

Dan stelt hij dat de inzet van loktieners leidt tot onrechtmatig verkregen bewijs, en dat de boete niet kan worden opgelegd wegens gebrek aan bewijs. Dok dat kan ik niet volgen. Zie in dit verband een uitspraak van de ABRvS(vz) uit 1997 (ECLI:NL:RVS:1997:ZF3015):

Er bestaat geen rechtsregel die ieder gebruik verbiedt van strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs, nog daargelaten of in het onderwerpelijke geval sprake is van bewijs waarvan de strafrechter zou aannemen dat het onrechtmatig is verkregen. In het administratiefrechtelijke geding is zodanig bewijs slechts dan niet toegestaan, indien het bewijs is verkregen op een wijze, die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

Evenmin onderbouwt waarom er sprake zou zijn van strijd met het zorgvuldigheidbeginsel en het verbod van détournement de pouvoir. Het eerste ziet er vooral op dat een besluit van een bestuursorgaan deugdelijk moet zijn voorbereid. En wat betreft het tweede: de overheid heeft onmiskenbaar de bevoegdheid (sterker nog: de plicht) om handhaven op te treden. Ik zou (ook) deze bewering dus graag nader onderbouwd zien.

Wat ik overigens niet zo netjes vind, is dat uit zijn mail de indruk kan ontstaan dat de conclusie door VenJ wordt gedeeld.

Belangrijker evenwel is de vraag waarover het volgens mij zou moeten gaan: is de inzet van een mystery guest die niet onmiskenbaar de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, toelaatbaar voor het toezicht (kijken of men zich aan de regels houdt) en de handhaving (sanctionerend optreden bij niet-naleving) in het kader van de DHW. Die vraag moet niet overschaduwd worden door de discussie over de minderjarige loktiener. En beleidsmatig kunnen van we van alles vinden, maar ik denk dat toch leidend moet zijn wat rechters van deze kwestie vinden. In de tweede volzin van de hiervoor geciteerde uitspraak (uit 1997) wordt veel ruimte geboden.

*Mijn conclusie:* er is geen juridische belemmering voor de gemeente Utrecht voor het inzetten van jonge meerderjarige mystery guests bij het toezicht en de handhaving in het kader van de DHW (en de Tabakswet), mits diegene zich als een normale klant gedraagt, en dus de (potentiële) verkoper niet aanzet anders te handelen dan hij gewoon is.

Ik stuur deze mail overigens direct ook maar aan            en dan moeten jullie maar onderling uitmaken of en hoe je het gesprek met de gemeente aangaat. Bedenk daarbij dat een en ander (inmiddels) de verantwoordelijkheid is van de gemeente(n).



GROET.

[REDACTED]

---

Aan:

Onderwerp: RE: Onderzoek Universiteit van Utrecht inzake Mystery Guests

Van: [REDACTED]

Verzonden: vrijdag 16 mei 2014 11:00

Aan: [REDACTED]

Onderwerp: FW: Onderzoek Universiteit van Utrecht inzake Mystery Guests

[REDACTED]

zie onderstaand... a relaxed ook da [REDACTED] al gereageerd had!!

---

Van: [REDACTED]

Verzonden: vrijdag 16 mei 2014 10:52

Aan: [REDACTED]

CC: [REDACTED]

Onderwerp: RE: Onderzoek Universiteit van Utrecht inzake Mystery Guests

Beste [REDACTED]

Je bericht is doorgekomen. Ik had gisteren een dag vrij en was daardoor ook niet bereikbaar. Erg jammer dat onze afspraak niet door kon gaan. [REDACTED] had een week geleden al jullie eerste reactie op het stuk gegeven, maar blijkbaar komt daar nog een vervolg op?

Vanuit Utrecht hechten we aan een spoedige afspraak. Burgemeester heeft namelijk toezeggingen over dit onderwerp aan de gemeenteraad gedaan.

Daarom stel ik graag de volgende nieuwe afspraak voor: donderdag 22 mei 14.00 tot 15.30 uur. Ik hoop dat dit uitkomt, zodat wij in Utrecht snel verder kunnen met dit onderwerp.

Met vriendelijke groet,

---

Van: [REDACTED]

Verzonden: donderdag 15 mei 2014 17:37

Aan: [REDACTED]

Onderwerp: RE: Onderzoek Universiteit van Utrecht inzake Mystery Guests

Beste [REDACTED]

Het lukt me niet vandaag om je te pakken te krijgen, heb meerdere routes geprobeerd. Daarom toch een e-mail. Ik moet tot mijn excuses de afspraak van morgen cancelen. Mede door vakanties is een gezamenlijk optrekken tussen VenJ en VWS hierin nog niet gelukt en is meer tijd nodig. Nogmaals onze excuses, ook namens [REDACTED]

Hartelijke groet,

---

Van: [REDACTED]

Verzonden: vrijdag 25 april 2014 15:00

Aan: [REDACTED]

Onderwerp: Onderzoek Universiteit van Utrecht inzake Mystery Guests

Beste heren,

Fijn om jullie vandaag gesproken te hebben over het onderzoek dat de Universiteit van Utrecht aan de gemeente Utrecht heeft uitgebracht inzake de inzet van Mystery Guests in het kader van de Drank- en Horecawet.

Zoals afgesproken, bespreken we dit onderzoek graag met jullie op **vrijdag 16 mei van 10 uur tot 11.30 uur** op het Rachmaninoffplantsoen 61 te Utrecht.

Ik wil jullie verzoeken het rapport als vertrouwelijk te behandelen. Het rapport is nog niet verspreid binnen de gemeente, de raadsleden zijn nog niet op de hoogte gebracht omdat wij eerst afstemming met jullie en daarna met KHN, afdeling Utrecht willen hebben.

Daarnaast wijs ik er nogmaals op dat het onderzoek niet het gemeentelijk standpunt beschrijft, maar op dit moment moet worden gezien als een advies dat de Universiteit op verzoek van en aan de gemeente heeft uitgebracht.

Dank voor jullie bereidheid om mee te denken en op 16 mei a.s. over dit onderwerp inhoudelijk verder te praten. Mochten jullie tussentijds toelichting willen of andere stukken van de gemeente willen ontvangen, neem dan contact met me op.

Rest me nog jullie een fijne vakantie te wensen!

Met vriendelijke groet,

[Redacted signature]

**Gemeente Utrecht**  
Vergunningen, Toezicht en Handhaving  
Staf

Postadres Postbus 8406, 3503 RK Utrecht  
Bezoekadres Rachmaninoffplantsoen 61  
Telefoon [Redacted]  
E-mail [Redacted]  
Internet [www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl)

Denk aan het milieu voordat u deze e-mail print

#### Proclaimer

---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

[REDACTED]

---

Aan: [REDACTED]

Onderwerp: RE: mystery guest

---

Van: [REDACTED] IV

Verzonden: vrijdag 16 mei 2014 13:55

CC: [REDACTED]

Onderwerp: FW: mystery guest

Ho [REDACTED]

Zie onderstaand.

Ik blijf jullie even meenemen in de mailwisseling met [REDACTED]. Deels omdat het inhoudelijke debat natuurlijk goed is om te volgen, maar met name omdat [REDACTED] ook hier weer stelling inneemt over wat hij vindt dat onze rol richting gemeenten is (zie wat ik geel heb gemarkeerd). Als eerder gezegd zal ik aansturen op een afspraak tussen VWS en VenJ hierover.

Gr,  
[REDACTED]

---

Van: [REDACTED]

Verzonden: vrijdag 16 mei 2014 12:17

Aan: [REDACTED]

Onderwerp: RE: mystery guest

Beste [REDACTED], zoals toegezegd, zal ik nog even ingaan op de door jou ingebrachte punten.

Ten eerste de gebruikte termen:

- "Mystery guest" of "mystery shopper"

Term die wordt gebruikt voor een jongere die onderzoek doet naar de naleving van artikel 20 van de Drank- en Horecawet, door alcohol te bestellen en vervolgens te noteren of de verkoper de leeftijd heeft vastgesteld alvorens de drank te verstrekken, zonder dat daar verdere consequenties aan worden verbonden in termen van boete of sanctie. Wordt vaak ingezet in het kader van lokale en landelijke monitor. Zie o.a.

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/01/21/aanbiedingsbrief-bij-het-rapport-alcoholverkoop-aan-jongeren-2013.html>

In de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer is expliciet gemeld dat deze "mystery shoppers zijn ingezet in het kader van onderzoek en monitoring. De informatie is niet doorgegeven aan gemeenten en de resultaten van het onderzoek zijn niet gebruikt ten behoeve van toezicht en opsporing."

- "Loktiener"

Term die wordt gebruikt voor een jongere die wordt ingezet om een overtreding van artikel 20 van de Drank- en Horecawet "uit te lokken" door alcohol te bestellen, waarna een toezichthouder een boete oplegt, als de verkoper verzuimt de leeftijd vast te stellen, alvorens de drank te verstrekken.

Het is van belang deze termen uit elkaar te houden, omdat anders het risico bestaat dat de termen door elkaar gebruikt worden, waardoor verwarring kan ontstaan over de eventuele gevolgen die aan onderzoek met "mystery shoppers" worden verbonden. Dat kan gevolgen hebben voor de lokale en landelijke monitors op dit terrein. VWS hecht sterk aan het kunnen blijven uitvoeren van dergelijk onderzoek, omdat daarmee goed kan worden nagegaan in welke mate de Drank- en Horecawet en de Tabakswet wordt nageleefd.

In het geval van Utrecht ging het om de inzet van minderjarigen, die drank bestellen in een horecagelegenheid, waarna een toezichthouder direct en als onmiddellijk gevolg van deze aankoopoging een boete aanzegt, omdat de verkoper heeft verzuimd de leeftijd vast te stellen alvorens de drank te verstrekken. Vandaar dat in dit geval sprake is van loktieners.

Een situatie waarbij "mystery shoppers" worden ingezet is ook mogelijk in de horeca, maar op dat moment vindt alleen een inventarisatie plaats, zonder dat daar een direct gevolg aan wordt verbonden, in de vorm van een boete of sanctie. Wel kan dan worden vastgesteld waar de naleving niet op orde is, informatie die de toezichthouder kan gebruiken om meer gericht toezicht te houden.

Dit zijn twee verschillende situaties. De omstandigheden van het geval wijken in beide gevallen af van de door jou aangehaalde jurisprudentie. In alle zaken die door jou worden aangevoerd, betrof het toezichthouders of politieagenten, die zich voordoen als klant en in die hoedanigheid zelfstandig een overtreding constateren. Ik heb daar al eerder op gewezen en ik vind het jammer dat je daar niet nader op bent ingegaan in je betoog, omdat daar een essentieel onderdeel van de onderliggende problematiek in ligt besloten.

Waar ik moeite mee heb, is de situatie waarbij sprake is van het actief aanzetten van een minderjarige door een toezichthouder tot het bestellen van alcohol of tabak, waarna deze toezichthouder direct en als onmiddellijk gevolg van deze aankoopoging een boete of sanctie oplegt aan de verkoper als de leeftijd niet is vastgesteld, alvorens de drank of tabak is verstrekt. Dat is een andere situatie dan het neerzetten van een lokfiets en kijken wat er gebeurt. Een lokfiets is een passieve situatie, de inzet van loktieners is een actieve situatie.

Ook het verhaal dat het voor een toezichthouder moeilijk zou zijn dergelijke overtredingen op te sporen, zonder de inzet van deze loktieners, gaat niet op, gezien de recente cijfers rond de naleving. De meest recente cijfers van representatief, landelijk onderzoek dat eind 2013 is uitgevoerd met 15-jarige mystery shoppers, laten het volgende beeld zien.

- Naleving in thuisbezorgkanaal: 0%
- Naleving in cafetaria: 15%
- Naleving in sportkantines: 15%
- Naleving in de horeca: 36%
- Naleving in supermarkten: 55%
- Naleving in slijterij (bier,wijn): 63%
- Naleving in slijterij (sterke drank): 73%

Een gemiddelde naleving van 36% in de horeca betekent dat het makkelijk genoeg zou moeten zijn om een overtreding van de DHW te constateren (de kans is immers 6 op 10) zonder loktieners in te zetten, hetgeen betekent dat er een grote kans bestaat dat een rechter de inzet van loktieners in dit geval niet als proportioneel zal beschouwen. Dan komen we dus uit bij onrechtmatig verkregen bewijs en aangezien het boeterapport van de uitgelokte overtreding het enige bewijsmiddel is, is de kans groot dat de boete niet zal worden opgelegd, mogelijk gevolgd door de uitspraak dat de overheid meer zorgvuldigheid had moeten betrachten in deze en misbruik heeft gemaakt van de aan de overheid toekomende bevoegdheden, met als uiteindelijk gevolg dat de ondernemer (die de wet heeft overtreden) geen boete wordt opgelegd maar een schadevergoeding krijgt (en de toezichthouders en het lokale bestuur in de media voor paal staan).

Op grond hiervan heb ik geadviseerd geen gebruik te maken van loktieners. Verschillende advocatenkantoren delen deze uitleg. Zie o.a. deze column: <http://www.bijzonderstrafrecht.nl/2014/column-lokken-of-uitlokken/#sthash.2I31OuRA.dpbs>

De vraag ligt voor vanuit de gemeente Utrecht of, en zo ja, onder welke omstandigheden het geoorloofd is "loktieners" in te zetten om een overtreding van artikel 20 van de Drank- en Horecawet te kunnen constateren en naar aanleiding daarvan een sanctie te kunnen opleggen. Dan kunnen we vanuit het Rijk niet met een verhaal aankomen dat het de verantwoordelijkheid van de gemeente is.

Vandaar mijn voorstel dat de gemeente eerst een proefproces start, met meerderjarige loktieners en met medeneming van alle gedeelde argumenten, in plaats van nu meteen loktieners vol in te zetten in de handhaving, om er vervolgens achter te komen dat het toch niet geoorloofd is. Dan hebben we meteen de zo gewenste jurisprudentie, toegesneden op dit specifieke geval.

[REDACTED]  
[REDACTED]  
Ministerie van VWS  
[REDACTED]

Tijdelijk adres:  
De Hoftoren  
Rijnstraat 50,  
2515 XP  
Den Haag

[REDACTED]  
Verzonden: donderdag 15 mei 2014 14:22

Aan: [REDACTED]

CC: [REDACTED]

Onderwerp: RE: mystery guest  
[REDACTED]

Van [REDACTED] begreep ik dat jij graag uitspraken wilde over zaken waarin actief werd opgetreden ter vaststelling van een strafbare gedraging.

Allereerst de jou bekende zaak over de Utrechtse massagesalon, met de interessante overweging 14: 14. In het bestuursprocesrecht geldt als uitgangspunt de vrije bewijsleer, wat betekent dat de bestuursrechter beschikt over een aanzienlijke mate van vrijheid bij de waardering van dat wat als bewijs is aangedragen. Niet vereist is dat het bewijs voldoet aan de in het strafrecht geldende criteria. Voor de vraag of verweerder als bewijs voor de begane overtreding gebruik mocht maken van het proces-verbaal, is van belang of dit bewijs niet is verkregen op een wijze, die zo zeer indruist tegen dat wat van een behoorlijk handelende overheid moet worden gevergd, dat gebruikmaking van dat bewijs ontoelaatbaar is.

Dit is geheel in lijn met de eerder geciteerde passage uit ECLI:NL:RVS:1997:ZF3015:

Er bestaat geen rechtsregel die ieder gebruik verbiedt van strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs, nog daargelaten of in het onderwerpelijke geval sprake is van bewijs waarvan de strafrechter zou aannemen dat het onrechtmatig is verkregen. In het administratiefrechtelijke geding is zodanig bewijs slechts dan niet toegestaan, indien het bewijs is verkregen op een wijze, die zo zeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

In de Utrechtse massagesalon-zaak is ook overweging 15 relevant:

15. De voorzieningenrechter volgt verzoekster niet in het standpunt dat een anonieme controle op zichzelf al ontoelaatbaar is. De voorzieningenrechter vindt steun voor dit standpunt in de uitspraak van 12 september 2013 van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (ECLI:NL:CBB:2013:166). Hierbij is verder van belang de toelichting van verweerder zoals deze ter zitting is gegeven en ook in het bestreden besluit is verwoord, dat het moeilijk is om dit type overtredingen, die zich afspelen in het schemergebied tussen gewone massage en erotische massage, op te sporen zonder gebruikmaking van anonieme controleurs. Dat hierbij gebruik is gemaakt van een controleur die geen politieagent is, maakt niet dat deze controle ontoelaatbaar is. De voorzieningenrechter ziet in de uitspraak van de rechtbank Haarlem, waarnaar door verzoekster in tilt verband wordt verwezen, geen aanwijzing dat alleen politieagenten anonieme controles zouden mogen verrichten. Hierbij zij overigens opgemerkt dat deze uitspraak een strafrechtelijk vonnis is en niet een uitspraak van de bestuursrechter. In de eerdergenoemde brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 24 oktober 2011 ziet de voorzieningenrechter evenmin een aanwijzing dat

de inzet van anonieme controles door anderen dan politieagenten niet toelaatbaar zou zijn. Integendeel: de proactieve inzet van bestuurlijke bevoegdheden is voor een groot deel volgens de Minister reeds mogelijk en wordt sinds een paar jaar ook toegepast. De Minister is juist voornemens om meer bekendheid te geven aan de bestaande mogelijkheden.

De hierboven geciteerde zaak gaat over het rookverbod:

ECLI:NL:CBB:2013:166

Rookverbod - geen verplichting van de toezichhouder zich steeds bekend te maken - Anonieme inspectie horecagelegenheid op zichzelf niet ontoelaatbaar,

ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3330 (over medewerker parkeergarage)

De rechtbank is van oordeel dat bij verweerder door het resultaat van het onderzoek, waarbij een mystery guest is ingezet, terecht getwijfeld kon worden aan eisers integriteit en betrouwbaarheid. Verweerder was bevoegd om eiser disciplinair te straffen. De rechtbank acht de opgelegde straf van ontslag niet onevenredig aan het plichtsverzuim.

3.5. De rechtbank volgt eiser evenmin in zijn stelling dat het inzetten van een mystery guest in dit geval ongeoorloofd moet worden geacht. De rechtbank is uit de rapportage van [bedrijfsrecherche] niet gebleken dat het inzetten van een mystery guest op 9 mei 2011 heeft geleid tot een ongebruikelijke situatie voor een medewerker werkzaam in de parkeergarage. De mystery guest heeft zich als een klant gepresenteerd die haar parkeerkaartje had verloren. Eiser heeft vervolgens uit eigen beweging aangeboden haar probleem op te lossen door de slagboom voor haar te openen tegen contante betaling van € 8. Van uitlokking is de rechtbank dan ook niet gebleken.

3.9. De rechtbank is niet gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan eiser dit plichtsverzuim niet ten volle kan worden toegerekend. De door eiser naar vorengebrachte omstandigheid dat de bodylanguage of gelaatsuitdrukking van de mystery guest zodanig "zielig" was dat eiser uit medelijden heeft gehandeld of hierdoor niet anders kon handelen dan wel dat hij door de ogen van de mystery guest is verleid tot zijn handelingen, wat hier verder ook van zij, kan niet leiden tot de conclusie dat de gedraging eiser niet valt toe te rekenen.

ECLI:NL:CRVB:2014:191 B9 (beroep in vorige zaak)

Ontslag. Plichtsverzuim. Appellant heeft niet alleen de slagboom van het parkeerterrein voor een te laag bedrag geopend, maar bovendien dat geld achtergehouden en zichzelf daarmee bevoordeeld. De opgelegde straf van onvoorwaardelijk ontslag is niet onevenredig aan aard en ernst van dit plichtsverzuim. Niet aannemelijk gemaakt dat de mystery guest een ontoelaatbare vorm van uitlokking heeft gehanteerd. Voor het inzetten van mystery guests was van te voren gewaarschuwd.

ECLI:NL:RBHAA:2003:AO1164 (prostitutiecontrole)

De veroordeling vloeit voort uit een prostitutiecontrole binnen de gemeente Haarlem, die mede werd uitgevoerd door de politie en een zogenaamde voorloper. De rechtbank acht, gelet op de omstandigheden van de casus, het optreden van de politie niet in strijd met de wet of art. 8 EVRM en acht de inzet van een voorloper daarnaast niet in strijd met de beginselen van proportionaliteit of subsidiariteit.

2. (...)

De raadsman heeft voorts betoogd dat de wijze van opereren met een zogenaamde voorloper, een politieagent die zich voordoet als klant, een vorm van ongeoorloofde infiltratie is en ook overigens in strijd is met de wet, omdat er op een verhoor gelijkende situatie wordt gecreëerd zonder dat de cautie is gegeven. Ook om die redenen zou het openbaar ministerie niet ontvankelijk zijn in zijn vervolging. De rechtbank verwerpt ook dit verweer. De betreffende politiebeambten voerden in het kader van een zogenaamd handhavingsarrangement tussen de politie en de gemeente Haarlem een prostitutiecontrole uit, waarbij werd gecontroleerd op de juiste naleving van diverse wettelijke regelingen, waaronder de Algemene plaatselijke verordening (APV) en de Wet arbeid vreemdelingen (WAV). De rechtbank stelt vast dat de politie krachtens de APV en krachtens de WAV is aangewezen als toezichhoudende instantie. Uit het proces-verbaal blijkt dat bij twee reguliere controles, waarbij de politiebeambte bij het aanbellen het doel van zijn bezoek had aangekondigd, telkens eenzelfde dame werd aangetroffen die niet aan het werk, maar slechts op bezoek zou zijn. Daarop is een controle uitgevoerd met behulp van een zogenaamde 'voorloper', die zich eerst als politiebeambte heeft voorgesteld nadat de voor werkzaamheden beschikbare dames aan hem waren voorgesteld, om op die wijze een volledig beeld te krijgen van wie daadwerkelijk werkzaam was binnen de inrichting. Deze bijzondere controle was ook aangekondigd. De rechtbank is van oordeel dat de hierboven beschreven wijze van optreden door de politie in het onderhavige geval niet in strijd is met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, mede gelet op het gesloten karakter van de te controleren inrichting.

Ik vind dat ik nu van jou mag vragen om concreet in te gaan op mijn opmerkingen in de mail van vanochtend (zie hieronder; ik heb de drie plaatsen groen gemarkeerd), zodat er argumenten in plaats van stellingen op tafel komen.

Groet,

Van: [redacted]  
Verzonden: donderdag 15 mei 2014 11:30  
Aan: [redacted]  
C: [redacted]  
Onderwerp: mystery guest

Dank voor het doorsturen van de mails. Voor zover het gaat om de inzet van minderjarige tieners, kan ik me wel vinden in zijn stellingname, maar iedere onderbouwing ervan ontbreekt. In zijn mail aan het Trimbos-instituut staat in alinea 3 dat de inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid in het strafrecht niet mag worden ingezet om overtredingen te constateren + een verwijzing naar het Tallon-criterium. In alinea 4 staat dat in het bestuursrecht geen specifieke regels kent voor de inzet van mystery guests, waarna hij in alinea 6 "op grond van het bovenstaande" tot de conclusie (!) komt dat de inzet van loktiens niet is toegestaan. Dat kan ik niet volgen.

Dan stelt hij dat de inzet van loktiens leidt tot onrechtmatig verkregen bewijs, en dat de boete niet kan worden opgelegd wegens gebrek aan bewijs. Ook dat kan ik niet volgen. Zie in dit verband een uitspraak van de ABRvS (vz) uit 1997 (ECLI:NL:RVS:1997:ZF3015):  
Er bestaat geen rechtsregel die ieder gebruik verbiedt van strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs, nog daargelaten of in het onderwerpelijke geval sprake is van bewijs waarvan de strafrechter zou aannemen dat het onrechtmatig is verkregen. In het administratiefrechtelijke geding is zodanig bewijs slechts dan niet toegestaan, indien het bewijs is verkregen op een wijze, die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

Evenmin onderbouw [redacted] waarom er sprake zou zijn van strijd met het zorgvuldigheidbeginsel en het verbod van detournement de pouvoir. Het eerste ziet er vooral op dat een besluit van een bestuursorgaan deugdelijk moet zijn voorbereid. En wat betreft het tweede: de overheid heeft onmiskenbaar de bevoegdheid (sterker nog: de plicht) om handhaven op te treden. Ik zou (ook) deze bewering dus graag nader onderbouwd zien.

Wat ik overigens niet zo netjes vind, is dat uit zijn mail de indruk kan ontstaan dat de conclusie door VenJ wordt gedeeld.

Belangrijker evenwel is de vraag waarover het volgens mij zou moeten gaan: is de inzet van een mystery guest die niet onmiskenbaar de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, toelaatbaar voor het toezicht (kijken of men zich aan de regels houdt) en de handhaving (sanctionerend optreden bij niet-naleving) in het kader van de DHW. Die vraag moet niet overschaduwd worden door de discussie over de minderjarige loktiener. En beleidsmatig kunnen van we van alles vinden, maar ik denk dat toch leidend moet zijn wat rechters van deze kwestie vinden. In de tweede volzin van de hiervoor geciteerde uitspraak (uit 1997) wordt veel ruimte geboden.

*Mijn conclusie:* er is geen juridische belemmering voor de gemeente Utrecht voor het inzetten van jonge meerderjarige mystery guests bij het toezicht en de handhaving in het kader van de DHW (en de Tabakswet), mits diegene zich als een normale klant gedraagt, en dus de (potentiële) verkoper niet aanzet anders te handelen dan hij gewoon is.

Ik stuur deze mail overigens direct ook maar aan [redacted], en dan moeten jullie maar onderling uitmaken of en hoe je het gesprek met de gemeente aangaat. Bedenk daarbij dat een en ander (inmiddels) de verantwoordelijkheid is van de gemeente(n).

Groet,



Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Ministry of Security and Justice

---

De medewerkers van het ministerie van VWS, die in Den Haag op locatie Parnassusplein waren gehuisvest, zijn tijdelijk naar De Hofstoren verhuisd. Het bezoekadres is tot begin 2015: Rijnstraat 50, 2515 XP, Den Haag. Telefoonnummers en postadres zijn ongewijzigd.

---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

[REDACTED]

---

Aan: [REDACTED]  
Onderwerp: RE: scenario inzet mystery-guest

Van: [REDACTED]  
Verzonden: vrijdag 20 juni 2014 11:28  
Aan: [REDACTED]  
Onderwerp: FW: scenario inzet mystery-guest

---

Van: [REDACTED]  
Verzonden: donderdag 19 juni 2014 11:10  
Aan: [REDACTED]  
CC: [REDACTED]  
Onderwerp: scenario inzet mystery-guest

Geachte heer [REDACTED]

Door wat spoedzaken tussendoor heeft dit bericht wat langer op zich laten wachten, waarvoor excuus, maar bijgevoegd treft u het werkscenario zoals dat door ons zou worden geleverd om voor akkoord voor te kunnen leggen aan de staatssecretaris. Dit naar aanleiding van de inzet van mystery-guests bij horecacontroles. Ik ga ervan uit dat het scenario voor zich spreekt, maar mochten er vragen zijn dan kunt u mij via onderstaande gegevens bereiken.

Kunt u laten weten wanneer wij een reactie kunnen verwachten?

Dan is er nog een andere vraag die bij ons is gerezen, waar wij graag een reactie op zouden krijgen en die helaas in het laatste overleg niet ter sprake is gekomen. Tot het laatste overleg heeft het ministerie altijd de lijn gehad dat de inzet van de mystery-guest juridisch gezien onmogelijk was. Wij zijn blij met de gewijzigde lijn, maar wij vinden het van belang om te weten of deze wijziging óók politiek is ingegeven. Dat zou een kanttekening zijn die wij onze burgemeester niet willen onthouden. Graag uw reactie hierop.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]

Gemeente Utrecht  
Vergunningen, Toezicht en Handhaving

Postadres Postbus 8406, 3503 RK, Utrecht  
Bezoekadres Rachmaninoffplantsoen 61  
Telefoon [REDACTED]  
E-mail [REDACTED]  
Internet [www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl)  
Aanwezig [REDACTED]

Denk aan het milieu voordat u deze e-mail print

**Proclaimer**

From: [REDACTED]

Aan:

Onderwerp: RE: scenario inzet mystery-guest

Van: [REDACTED]

Verzonden: [REDACTED]

Aan: [REDACTED]

CC: [REDACTED]

Onderwerp: RE: scenario inzet mystery-guest

Hi [REDACTED]

Goed om volgende week even contact te hebben over de reactie op gemeente Utrecht?  
Ik ga het vanmiddag ook even rustig bekijken en ik stuur bij deze het verhaal van Utrecht ook even naar [REDACTED] door.

Gr [REDACTED]

Van: [REDACTED]

Verzonden: vrijdag 20 juni 2014 15:43

Aan: [REDACTED]

CC: [REDACTED]

Onderwerp: RE: scenario inzet mystery-guest

Beste [REDACTED] dank voor het scenario. Je hoort van mij.

Om je tweede vraag te beantwoorden: De wijziging is niet politiek ingegeven.  
Vanwege nieuwe ontwikkelingen in de jurisprudentie is het eerdere standpunt heroverwogen.

met vriendelijke groet,

Ministerie van VWS,  
[REDACTED]

Tijdelijk adres:  
De Hoftoren  
Rijnstraat 50,  
2515 XP  
Den Haag

Van: [REDACTED]

Verzonden: donderdag 19 juni 2014 11:10

Aan: [REDACTED]

CC: [REDACTED]

Onderwerp: scenario inzet mystery-guest

Geachte heer [REDACTED]

Door wat spoedzaken tussendoor heeft dit bericht wat langer op zich laten wachten, waarvoor excuus, maar bijgevoegd treft u het werkscenario zoals dat door ons zou worden geleverd om voor akkoord voor te kunnen leggen aan de staatssecretaris. Dit naar aanleiding van de inzet van mystery-guests bij horecacontroles. Ik ga ervan uit dat het scenario voor zich spreekt, maar mochten er vragen zijn dan kunt u mij via onderstaande gegevens bereiken.

Kunt u laten weten wanneer wij een reactie kunnen verwachten?

Dan is er nog een andere vraag die bij ons is gerezen, waar wij graag een reactie op zouden krijgen en die helaas in het laatste overleg niet ter sprake is gekomen. Tot het laatste overleg heeft het ministerie altijd de lijn gehad dat de inzet van de mystery-guest juridisch gezien onmogelijk was. Wij zijn blij met de gewijzigde lijn, maar wij vinden het van belang om te weten of deze wijziging óók politiek is ingegeven. Dat zou een kanttekening zijn die wij onze burgemeester niet willen onthouden. Graag uw reactie hierop.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]

**Gemeente Utrecht**  
Vergunningen, Toezicht en Handhaving

Postadres Postbus 8406, 3503 RK, Utrecht

Bezoekadres Rasmajnoflantsoen 61

Telefoon [REDACTED]

E-mail [REDACTED]

Internet [REDACTED]

Aanwezig [REDACTED]

Denk aan het milieu voordat u deze e-mail print

### Proclaimer

---

De medewerkers van het ministerie van VWS, die in Den Haag op locatie Parnassusplein waren gehuisvest, zijn tijdelijk naar De Hofstoren verhuisd. Het bezoekadres is tot begin 2015: Rijnstraat 50, 2515 XP, Den Haag. Telefoonnummers en postadres zijn ongewijzigd.

---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.  
This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

[REDACTED]

---

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** vrijdag 27 juni 2014 14:31  
**Aan:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** FW: scenario inzet mystery-guest

Hier moeten we ook nog naar kijken..

---

**Van:** [REDACTED]@utrecht.nl]  
**Verzonden:** vrijdag 27 juni 2014 14:18  
**Aan:** [REDACTED]  
**CC:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** RE: scenario inzet mystery-guest

Beste [REDACTED]

Kan je al iets meer vertellen over een reactie op het scenario dat wij hebben toegestuurd?

Dit in verband met het vakantiereces dat aanstaande is. Wij zouden graag nog voor dit reces het bestuur informeren over de stand van zaken. De reactie van het ministerie is hierin ultraard essentieel.

Ik hoor graag van je.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]  
[REDACTED]

**Gemeente Utrecht**  
Vergunningen, Toezicht en Handhaving

Postadres Postbus 8406, 3503 RK, Utrecht  
Bezoekadres Rachmaninoffplantsoen 61

Telefoon [REDACTED]

E-mail [REDACTED]

Internet [www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl)

Aanwezig [REDACTED]

Denk aan het milieu voordat u deze e-mail print

---

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** vrijdag 20 juni 2014 13:13  
**Aan:** [REDACTED]  
**CC:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** RE: scenario inzet mystery-guest

Beste [REDACTED] dank voor het scenario. Je hoort van mij.

Om je tweede vraag te beantwoorden: De wijziging is niet politiek ingegeven. Vanwege nieuwe ontwikkelingen in de jurisprudentie is het eerdere standpunt heroverwogen.

met vriendelijke groet,

[REDACTED]  
[REDACTED]

Ministerie van VWS, [REDACTED]

t [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

Tijdelijk adres:  
De Hoftoren  
Rijnstraat 50,  
2515 XP  
Den Haag

---

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** donderdag 19 juni 2014 11:10  
**Aan:** [REDACTED]  
**CC:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** scenario inzet mystery-guest

Geachte heer [REDACTED]

Door wat spoedzaken tussendoor heeft dit bericht wat langer op zich laten wachten, waarvoor excuus, maar bijgevoegd treft u het werkscenario zoals dat door ons zou worden geleverd om voor akkoord voor te kunnen leggen aan de staatssecretaris. Dit naar aanleiding van de inzet van mystery-guests bij horecacontroles. Ik ga ervan uit dat het scenario voor zich spreekt, maar mochten er vragen zijn dan kunt u mij via onderstaande gegevens bereiken.

Kunt u laten weten wanneer wij een reactie kunnen verwachten?

Dan is er nog een andere vraag die bij ons is gerezen, waar wij graag een reactie op zouden krijgen en die helaas in het laatste overleg niet ter sprake is gekomen. Tot het laatste overleg heeft het ministerie altijd de lijn gehad dat de inzet van de mystery-guest juridisch gezien onmogelijk was. Wij zijn blij met de gewijzigde lijn, maar wij vinden het van belang om te weten of deze wijziging óók politiek is ingegeven. Dat zou een kanttekening zijn die wij onze burgemeester niet willen onthouden. Graag uw reactie hierop.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]

**Gemeente Utrecht**  
Vergunningen, Toezicht en Handhaving

**Postadres** Postbus 8406, 3503 RK, Utrecht

**Bezoekadres** Rachmaninoffplantsoen 61

**Telefoon** [REDACTED]

**E-mail** [REDACTED]

**Internet** [www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl)

**Aanwezig** [REDACTED]

Denk aan het milieu voordat u deze e-mail print

**Proclaimer**

[REDACTED]

---

Aan: [REDACTED]  
Onderwerp: RE: scenario inzet mystery-guest

Van [REDACTED]  
Verzonden: dinsdag 1 juli 2014 14:39  
Aan [REDACTED]  
CC [REDACTED]  
Onderwerp: FW: scenario inzet mystery-guest

Hoi [REDACTED]

Nog even onderstaande reactie van [REDACTED] wat scherper nog dan de mijne. Ik denk inderdaad dat een akkoord van jullie niet nodig is. We nemen het voor kennisgeving aan en volgen het met interesse en verwijzen bij vragen zoveel mogelijk naar gemeente Utrecht of de bestuursrechter.

Gr,  
[REDACTED]

---

Van [REDACTED]  
Verzonden: dinsdag 1 juli 2014 14:14  
Aan [REDACTED]  
Onderwerp: RE: scenario inzet mystery-guest

Hoi [REDACTED]

Nog een formeel puntje: Utrecht vraagt "akkoord" van de staatssecretaris over wat zij noemen het "werkscenario". Het is aan VWS om daar op te reageren maar ik vind dat principiële onjuist, namelijk niet passend in de verdeling van verantwoordelijkheden. Ik vind steunen ook al ver gaan en zou VWS adviseren te laten weten dat ze er kennis van genomen hebben.

Een verschil tussen proces en proefproces hoeft er volgens mij bij een goede communicatie niet te zijn. Ook bij een gewoon proces kan de gemeente bekend maken dat ze daar bewust op aangestuurd heeft, om duidelijkheid te verkrijgen. Dan laat je ook zien dat je incalculeert dat je kunt verliezen.

Groet,  
[REDACTED]

---

Van [REDACTED]  
Verzonden: maandag 30 juni 2014 16:22  
Aan [REDACTED]  
CC [REDACTED]  
Onderwerp: RE: scenario inzet mystery-guest

Hoi [REDACTED]

[REDACTED] is op vakantie en heeft er niet naar hoeven kijken, maar is ook niet nodig denk ik. Dit gaat met name om het proces. Als Utrecht juridisch wil sparren kan dat natuurlijk nog altijd.

Bij deze de zaken die mij en [REDACTED] opvielen:

- Het valt mij op dat er gesproken wordt over een 'eventuele procedure', terwijl ik de indruk had dat ze gewoon een proefproces gingen starten, daar lijken ze van teruggekomen. Ze lijken er nu voor te kiezen om gewoon op deze wijze te gaan handhaven en te wachten op een eventuele procedure. Goed om dit nog even te checken? Een proefproces geeft hen immers wel iets meer de 'vrijheid' om te verliezen. Al blijft het hun afweging.
- Ik denk niet dat het nodig is dat wij als Rijk op de letter een akkoord hoeven geven, we steunen gewoon hun verkenning. Wij staan wel klaar als ze vragen hebben of met juristen willen sparren en zullen ze niet afvallen bij Kamervragen.

Als gezegd, zie ik jullie reactie richting Utrecht graag nog even passeren.

Gr.  
[Redacted]

---

**Van:** [Redacted]  
**Verzonden:** maandag 30 juni 2014 15:13  
**Aan:** [Redacted]  
**Onderwerp:** FW: scenario inzet mystery-guest

[Redacted] we moeten nog een gevolg geven aan het voorstel van Utrecht.  
Heb je het voorstel bij jullie al voorgelegd?

Groet  
[Redacted]

---

**Van:** [Redacted]  
**Verzonden:** donderdag 19 juni 2014 11:10  
**Aan:** [Redacted]  
**CC:** [Redacted]  
**Onderwerp:** scenario inzet mystery-guest

Geachte heer [Redacted]

Door wat spoedzaken tussendoor heeft dit bericht wat langer op zich laten wachten, waarvoor excuus, maar bijgevoegd treft u het werkscenario zoals dat door ons zou worden geleverd om voor akkoord voor te kunnen leggen aan de staatssecretaris. Dit naar aanleiding van de inzet van mystery-guests bij horecacontroles. Ik ga ervan uit dat het scenario voor zich spreekt, maar mochten er vragen zijn dan kunt u mij via onderstaande gegevens bereiken.

Kunt u laten weten wanneer wij een reactie kunnen verwachten?

Dan is er nog een andere vraag die bij ons is gerezen, waar wij graag een reactie op zouden krijgen en die helaas in het laatste overleg niet ter sprake is gekomen. Tot het laatste overleg heeft het ministerie altijd de lijn gehad dat de inzet van de mystery-guest juridisch gezien onmogelijk was. Wij zijn blij met de gewijzigde lijn, maar wij vinden het van belang om te weten of deze wijziging óók politiek is Ingegeven. Dat zou een kanttekening zijn die wij onze burgemeester niet willen onthouden. Graag uw reactie hierop.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

[Redacted]

**Gemeente Utrecht**  
Vergunningen, Toezicht en Handhaving

Postadres Postbus 8406, 3503 RK, Utrecht

Bezoekadres Rachmaninoffplantsoen 61

Telefoon [Redacted]

E-mail [Redacted]

Internet [www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl)

Aanwezig [Redacted]

Denk aan het milieu voordat u deze e-mail print



## Proclaimer

---

De medewerkers van het ministerie van VWS, die in Den Haag op locatie Parnassusplein waren gehuisvest, zijn tijdelijk naar De Hoftoren verhuisd. Het bezoekadres is tot begin 2015: Rijnstraat 50, 2515 XP, Den Haag. Telefoonnummers en postadres zijn ongewijzigd.

---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

[REDACTED]

---

Aan:

Onderwerp:

[REDACTED]  
RE: scenario inzet mystery-guest

---

Van:

Verzonden: dinsdag 1 juli 2014 14:14

Aan:

Onderwerp: RE: scenario inzet mystery-guest

Ho

Nog een formeel puntje: Utrecht vraagt "akkoord" van de staatssecretaris over wat zij noemen het "werkscenario". Het is aan VWS om daar op te reageren maar ik vind dat principiële onjuist, namelijk niet passend in de verdeling van verantwoordelijkheden. Ik vind steunen ook al ver gaan en zou VWS adviseren te laten weten dat ze er kennis van genomen hebben.

Een verschil tussen proces en proefproces hoeft er volgens mij bij een goede communicatie niet te zijn. Ook bij een gewoon proces kan de gemeente bekend maken dat ze daar bewust op aangestuurd heeft, om duidelijkheid te verkrijgen. Dan laat je ook zien dat je incalculeert dat je kunt verliezen.

Groet,

[REDACTED]

---

Van:

Verzonden: maandag 30 juni 2014 16:27

Aan:

CC:

Onderwerp: RE: scenario inzet mystery-guest

Ho

[REDACTED] is op vakantie en heeft er niet naar hoeven kijken, maar is ook niet nodig denk ik. Dit gaat met name om het proces. Als Utrecht juridisch wil sparren kan dat natuurlijk nog altijd.

Bij deze de zaken die mij en [REDACTED] opvielen:

- Het valt mij op dat er gesproken wordt over een 'eventuele procedure', terwijl ik de indruk had dat ze gewoon een proefproces gingen starten, daar lijken ze van teruggekomen. Ze lijken er nu voor te kiezen om gewoon op deze wijze te gaan handhaven en te wachten op een eventuele procedure. Goed om dit nog even te checken? Een proefproces geeft hen immers wel iets meer de 'vrijheid' om te verliezen. Al blijft het hun afweging.
- Ik denk niet dat het nodig is dat wij als Rijk op de letter een akkoord hoeven geven, we steunen gewoon hun verkenning. Wij staan wel klaar als ze vragen hebben of met juristen willen sparren en zullen ze niet afvallen bij Kamervragen.

Als gezegd, zie ik jullie reactie richting Utrecht graag nog even passeren.

Gr

[REDACTED]

---

Van:

Verzonden: maandag 30 juni 2014 15:13

Aan:

Onderwerp: FW: scenario inzet mystery-guest

[REDACTED] we moeten nog een gevolg geven aan het voorstel van Utrecht. Heb je het voorstel bij jullie al voorgelegd?

Groet, [redacted]

---

**Van:** [redacted]  
**Verzonden:** donderdag 19 juni 2014 11:10  
**Aan:** [redacted]  
**CC:** [redacted]  
**Onderwerp:** scenario inzet mystery-guest

Geachte heer [redacted]

Door wat spoedzaken tussendoor heeft dit bericht wat langer op zich laten wachten, waarvoor excuus, maar bijgevoegd treft u het werkscenario zoals dat door ons zou worden geleverd om voor akkoord voor te kunnen leggen aan de staatssecretaris. Dit naar aanleiding van de inzet van mystery-guests bij horecacontroles. Ik ga ervan uit dat het scenario voor zich spreekt, maar mochten er vragen zijn dan kunt u mij via onderstaande gegevens bereiken.

Kunt u laten weten wanneer wij een reactie kunnen verwachten?

Dan is er nog een andere vraag die bij ons is gerezen, waar wij graag een reactie op zouden krijgen en die helaas in het laatste overleg niet ter sprake is gekomen. Tot het laatste overleg heeft het ministerie altijd de lijn gehad dat de inzet van de mystery-guest juridisch gezien onmogelijk was. Wij zijn blij met de gewijzigde lijn, maar wij vinden het van belang om te weten of deze wijziging óók politiek is ingegeven. Dat zou een kanttekening zijn die wij onze burgemeester niet willen onthouden. Graag uw reactie hierop.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

[redacted signature]

**Gemeente Utrecht**  
Vergunningen, Toezicht en Handhaving  
**Postadres** Postbus 8406, 3503 RK, Utrecht  
**Bezoekadres** Rachmaninoffplantsoen 61  
**Telefoon** [redacted]  
**E-mail** [redacted]  
**Internet** [redacted]  
**Aanwezig** [redacted]

Denk aan het milieu voordat u deze e-mail print

Proclaimer

---

De medewerkers van het ministerie van VWS, die in Den Haag op locatie Parnassusplein waren gehuisvest, zijn tijdelijk naar De Hoftoren verhuisd. Het bezoekadres is tot begin 2015: Rijnstraat 50, 2515 XP, Den Haag. Telefoonnummers en postadres zijn ongewijzigd.

---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.  
This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are

requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.