De bestuurlijke boete

Een passend middel of toch niet?

8 oktober 2026



Aan de slag met de Omgevingswet

Mr. dr. Stefan van Tongeren
J.H.S.van.Tongeren@rug.nl



expertisecentrum openbare orde & veiligheid

Door een toename van verhuur aan arbeidsmigranten in recente jaren, heeft gemeente X in haar beleid duidelijke prioritering op dit terrein aangebracht. Zo dienen toezichthouders en handhavers voorrang te geven aan overtredingen die zien op brandveiligheid, achterstallig onderhoud, constructieve (on)veiligheid en overbewoning.

Tijdens een controle bij een groot appartementencomplex van verhuurder Y constateert de toezichthouder verschillende ernstige overtredingen van het Bbl. Er volgt een stevige waarschuwing. Wanneer de toezichthouder het complex na drie maanden opnieuw inspecteert, is verbetering zichtbaar, maar blijken enkele ernstige gebreken zich nog steeds voor te doen.

- **Wat zou u doen?**

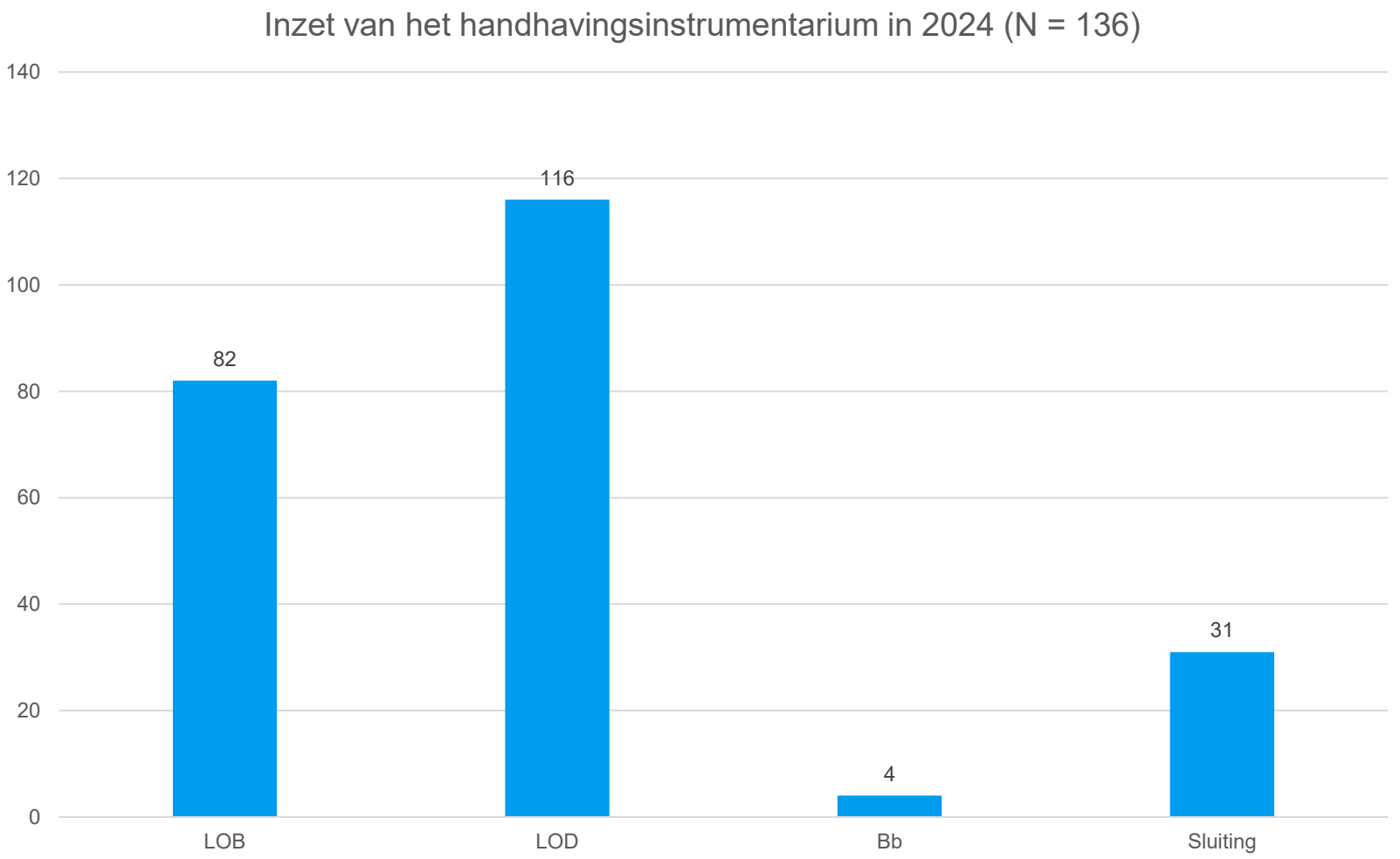
Onderzoek RUG

Hoe functioneert het bestuurs- en strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium van de [Omgevingswet]?

In hoeverre heeft dit instrumentarium de (door de wetgever) beoogde uitwerking?



V.l.n.r.: prof. mr. dr. Michel Vols, mr. Caroline Huls, mr. dr. Stefan van Tongeren, mr. Els Schipaanboord


Inzet van het handhavingsinstrumentarium in 2024 (N = 136)
140
120
100
80
60
40
20
0
82
116
4
31
LOB
LOD
Bb
Sluiting

Stelling 1

Onbekend maakt onbemind

Wat is de bestuurlijke boete (Bb)?

- Aard = bestraffend (punitief), i.t.t. herstelsancties zoals LOB/LOD
- Doel: “overtreder leed toe te voegen” (art. 5:2 lid 1 sub c Awb)
- Sanctie = “onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom” (art. 5:40 lid 1 Awb)
- Voordeel: snel en slagvaardig!
  - Betalingstermijn = 6 weken, tenzij… (art. 4:87 Awb)

Wanneer mag ik de Bb inzetten?

- Let op: inzet alleen mogelijk indien vooraf wettelijk vastgelegd! (art. 5:4 Awb) → Geen straf zonder wet!

- Belangrijkste grondslagen in omgevingsrecht:
  - Omgevingswet (Ow)
  - Wet milieubeheer (Wm)
  - Wet goed verhuurderschap (Wgv)
  - Huisvestingswet 2014 (Hw 2014)

Wanneer mag ik de Bb inzetten?

- Belangrijkste grondslagen in omgevingsrecht:
  - Omgevingswet (§18.1.4), o.a.:
    - Overtreding regels over bouwen, slopen, gebruik en in stand houden van bouwwerken, of over tegengaan van hinder (art. 18.12 Ow)
    - Overtreding van erfgoedregels (art. 18.13 Ow)

Wanneer mag ik de Bb inzetten?

- Belangrijkste grondslagen in omgevingsrecht:
  - Wet milieubeheer (art. 18.2d Wm):
    - Overtreding regels huishoudelijke afvalstoffen
    - Overtreding regels betreffende ontdoen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen
  - Wet goed verhuurderschap (art. 18 & 19 Wgv):
    - Overtreding regels goed verhuurderschap, verhuurvergunning e.d.
  - Huisvestingswet (art. 35 Hw 2014):
    - O.a. gebruik woonruimte i.s.m. bestemming/vergunning; illegaal onttrekken woonruimte; illegale woningsplitsing

Stelling 2

Als je de overtreding nog kunt herstellen, hoort een bestuurlijke boete niet in beeld te komen.

Stelling 3

Bij een notoire overtreder moet je uiteindelijk ophouden met waarschuwen en een boete opleggen.

Wanneer wil ik de Bb inzetten?

- Mogelijke situaties:
  - Herstel niet (langer) mogelijk (bijv. onherstelbare aanpassing monumentaal pand)
  - Recidive (bijv. herhaaldelijke afvaldumping)
  - Notoire overtreders (bijv. malafide pandjesbazen)
  - Signaal afgeven
  - Anders…?

Doel: “overtreder leed toe te voegen”

Stelling 4

De bestuurlijke boete en de last onder dwangsom kunnen tegelijkertijd worden opgelegd.

Bestuurlijke boete of last onder dwangsom?

- Samenloop
  - Bestraffende sanctie + herstelsanctie ✓
  - Bestraffende sanctie + bestraffend sanctie ✗
    - Idem indien Bb + bestraffende sanctie OM!



Stelling 5

Bij het opleggen van een bestuurlijke boete gelden er extra waarborgen.

Welke (extra) waarborgen gelden er?

- I.v.m. bestraffende karakter

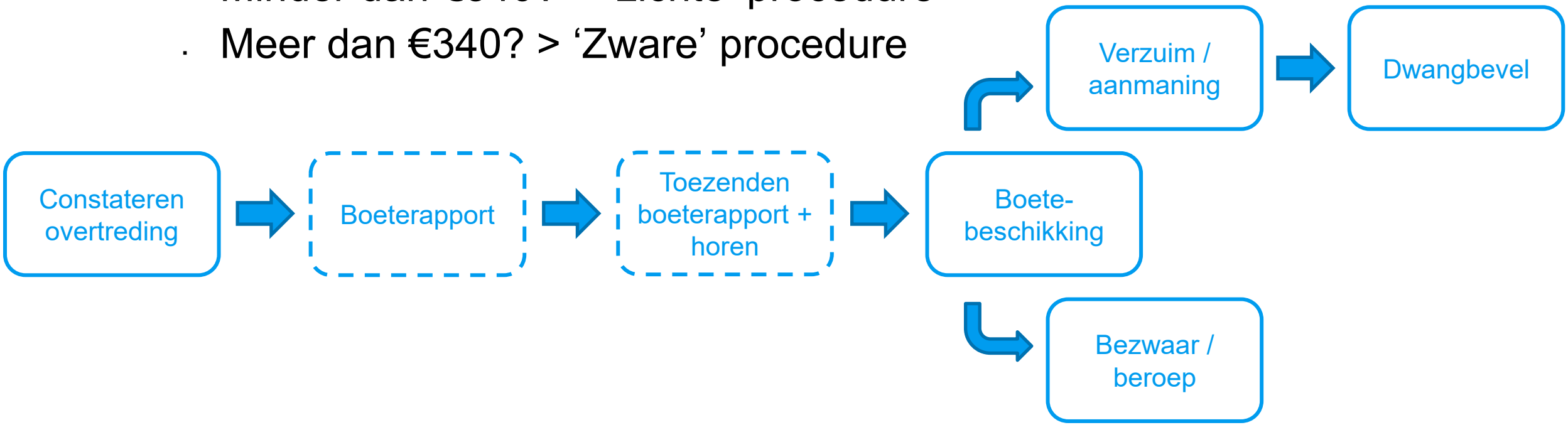
- Legaliteitsbeginsel (wettelijke grondslag!)
- Rechtvaardigingsgrond
- Verwijtbaarheid
- Géén beginselplicht tot handhaving > oplegging moet redelijk / evenredig zijn!
  - Rechter toetst dit ‘vol’ (maar niet ambtshalve)!
  - Idem voor hoogte boete: zie art. 5:46 Awb

Welke (extra) waarborgen gelden er?

- Art. 6 EVRM: recht op eerlijk proces bij bestraffende sancties, o.a.:
  - Recht op hoor en wederhoor (art. 5:50 Awb)
  - Inzagerecht (art. 5:49 Awb)
  - Zwijgrecht + cautie (art. 5:10a Awb)
  - Ne bis in idem (= niet twee keer voor hetzelfde feit; art. 5:43 Awb)

Hoe ziet de boeteprocedure eruit?

- Let op: afhankelijk van hoogte van boete! (art. 5:53 Awb)
  - Minder dan €340? > 'Lichte' procedure
  - Meer dan €340? > 'Zware' procedure



Wat moet in het boeterapport staan?

- Art. 5:48 Awb:
  - Dagtekening
  - Naam overtreder
  - Overtreding
  - Overtreden voorschrift
  - Zo nodig aanduiding van plaats waar en tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd
  - Bewijs*

Wat moet in de boetebeschikking staan?

- Art. 5:52 Awb:
  - Naam van overtreder
  - Bedrag van de boete
- Art. 5:9 Awb:
  - Overtreding
  - Overtreden voorschrift
  - Zo nodig aanduiding van plaats waar en tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd
- Art. 4:86 Awb:
  - Betalingstermijn
- Art. 3:45 Awb: mogelijkheid van bezwaar/beroep

Stelling 6

Als je bestuurlijke boetes wilt opleggen, moet je daar vooraf beleid voor maken.

Hoe hoog mag de boete zijn?

- Sanctie = “onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom” (art. 5:40 lid 1 Awb):

  “Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, (…)

  (…) stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.” (art. 5:46 lid 2 Awb)

Bijv.: art. 18.12 lid 2 Ow -> art. 23 lid 4 Sr

Beleid?

Best practice beleid?

Onder *5. Het beleid ten aanzien van het opleggen van een bestuurlijke boete*

Resumerend

- Bb is als bestraffende sanctie wezenlijk ander instrument
- Doel ≠ herstel/beëindiging overtreding, maar leed toevoegen en preventie
- Sneller en slagvaardiger, maar…
- Bijzondere procedurele vereisten + extra waarborgen

Dus: bestuurlijke boete als passend middel?

Drie vragen:

1) Mag ik een bestuurlijke boete opleggen?
   - Wettelijke bevoegdheid?

2) Wil ik in deze situatie een bestuurlijke boete opleggen?
   - Handhavingsstrategie, beleid, omstandigheden van het geval, ervaring, etc.

3) Waar moet ik aan denken bij het opleggen van een bestuurlijke boete?
   - Extra waarborgen, boeteprocedure (licht/zwaar)

Veel dank!

Aan de slag met de Omgevingswet

Stefan van Tongeren

J.h.s.van.tongeren@rug.nl