



De bestuurlijke boete

Een passend middel of toch niet?

7 mei 2026

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



expertisecentrum
openbare orde &
veiligheid

Introductie onderzoek

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

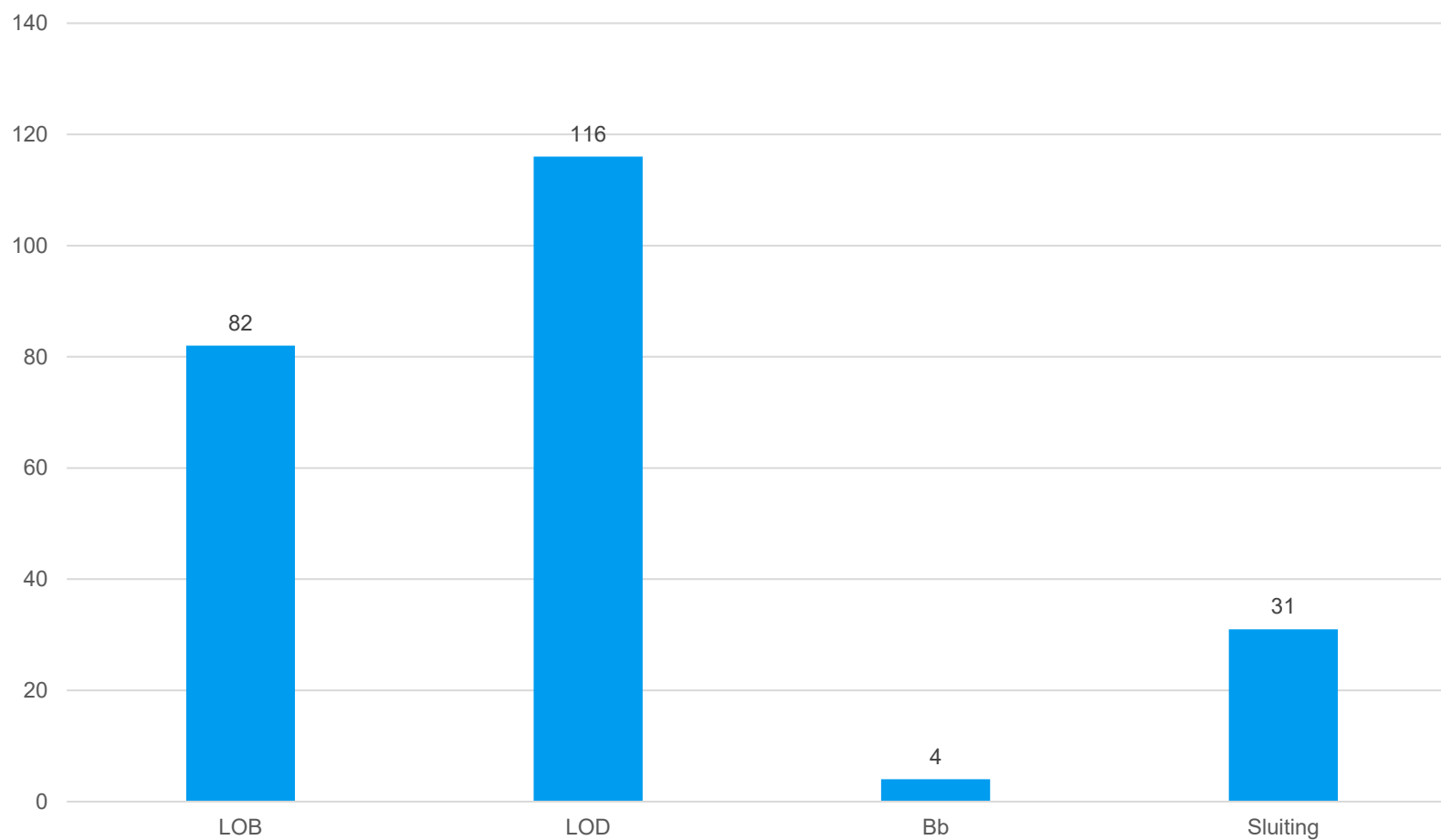
In hoeverre heeft dit instrumentarium de (door de wetgever) beoogde uitwerking?

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



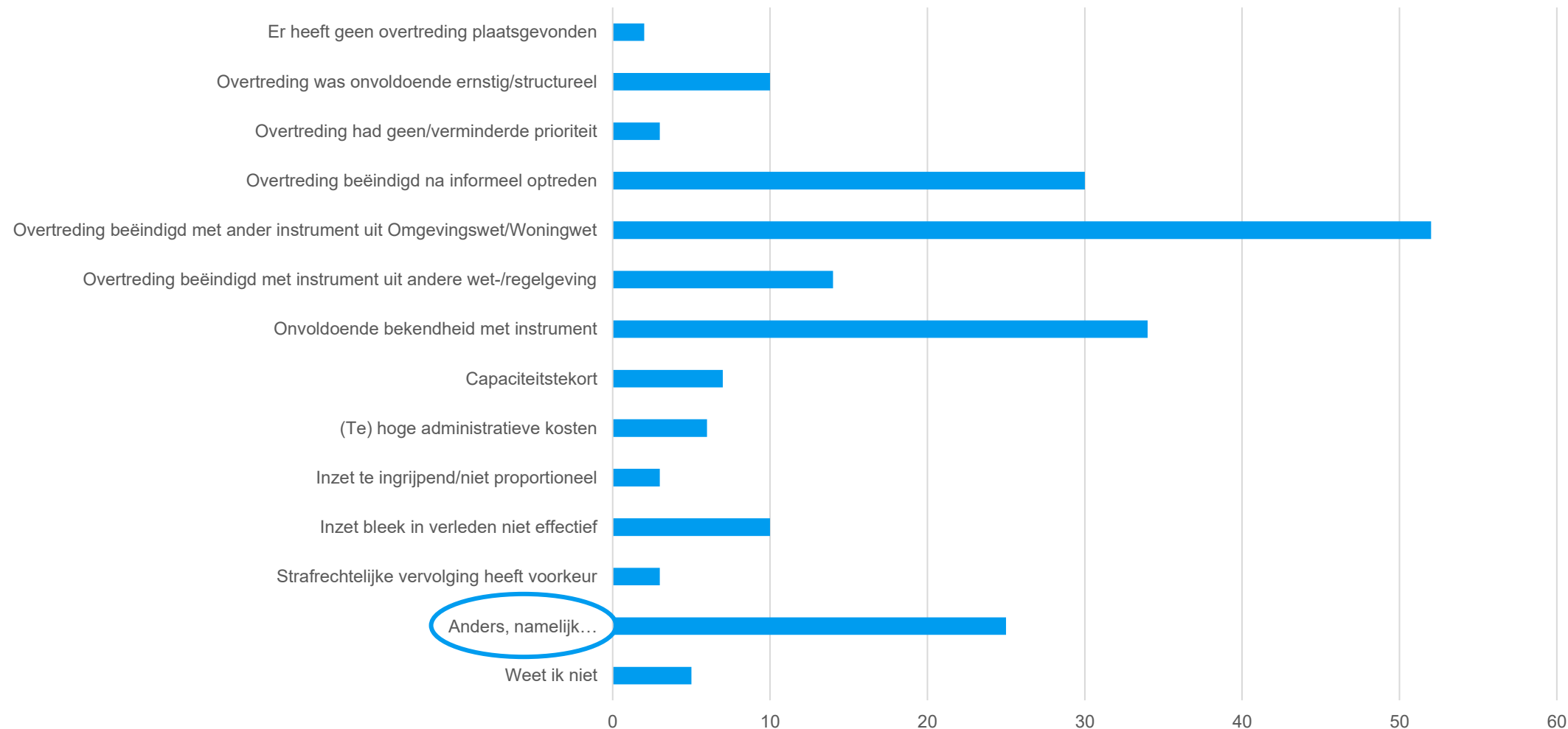


Inzet van het handhavingsinstrumentarium in 2024 (N = 136)





Waarom is in de onderzochte periode geen Bb opgelegd in uw gemeente? (N = 108)



“Onbekend maakt onbemind”?

1. De Bb in het omgevingsrecht
2. Inzet van de Bb
 - Grondslagen
 - Situaties
3. Boeteprocedure + waarborgen
4. Verhouding tot andere handhavingsinstrumenten

1. Bb in het omgevingsrecht

- › 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)

1. Bb in het omgevingsrecht

- › 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?

Voorbeeld

De lichtste boete is € 1.000,- en geldt voor de eerst geconstateerde overtreding van art.1b van de Woningwet. Recidive leidt tot een hogere boete. Voor overtreding van artikel 1b van de Woningwet waarbij er geen bedreiging of gevaar is voor de leefbaarheid, veiligheid of gezondheid wordt een boete opgelegd van € 4.000,- , wanneer de overtreding wordt begaan in combinatie met bedrijfsmatige exploitatie. Recidive leidt ook hier tot hogere boetes. De hoogte van de boete is gerechtvaardigd, bijvoorbeeld vanwege het gedrag van de veelplegers, die overtredingen blijven begaan. Dit zijn calculerende overtreders, die hun panden bewust in slechte staat laten verkeren, omdat de kosten waarmee ze worden geconfronteerd door handhaving niet opwegen tegen de investeringskosten die ze moeten maken of de mogelijke derving van huurinkomsten. De kans dat een boete wordt opgelegd heeft invloed op het calculerende gedrag en kan een afschrikwekkende werking hebben, waardoor herhaling wordt voorkomen.

Bij overtreding van zowel art.1b als art.1a van de Woningwet is sprake van een zwaardere overtreding en daarom geldt daarvoor een hogere boete, die hoger wordt bij recidive. Indien de genoemde overtreding wordt begaan in combinatie met bedrijfsmatige exploitatie of ondermijnende criminaliteit, wordt een nog hogere boete opgelegd.

De bedragen in de boetetabel passen binnen de ruimte die artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht biedt.

2a. Inzet van de Bb: grondslagen

- › Let op: inzet alleen mogelijk indien vooraf wettelijk vastgelegd! (art. 5:4 Awb)
- › Belangrijkste **grondslagen** in omgevingsrecht:
 - Omgevingswet (Ow)
 - Wet milieubeheer (Wm)
 - Wet goed verhuurderschap (Wgv)
 - Huisvestingswet 2014 (Hw 2014)

2a. Inzet van de Bb: grondslagen

- › 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)

2a. Inzet van de Bb: grondslagen

- › 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

2b. Inzet van de Bb: situaties

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



Doel: “overtreder
leed toe te
voegen”

Voorbeeld

5.1. Wanneer wordt een bestuurlijke boete opgelegd?

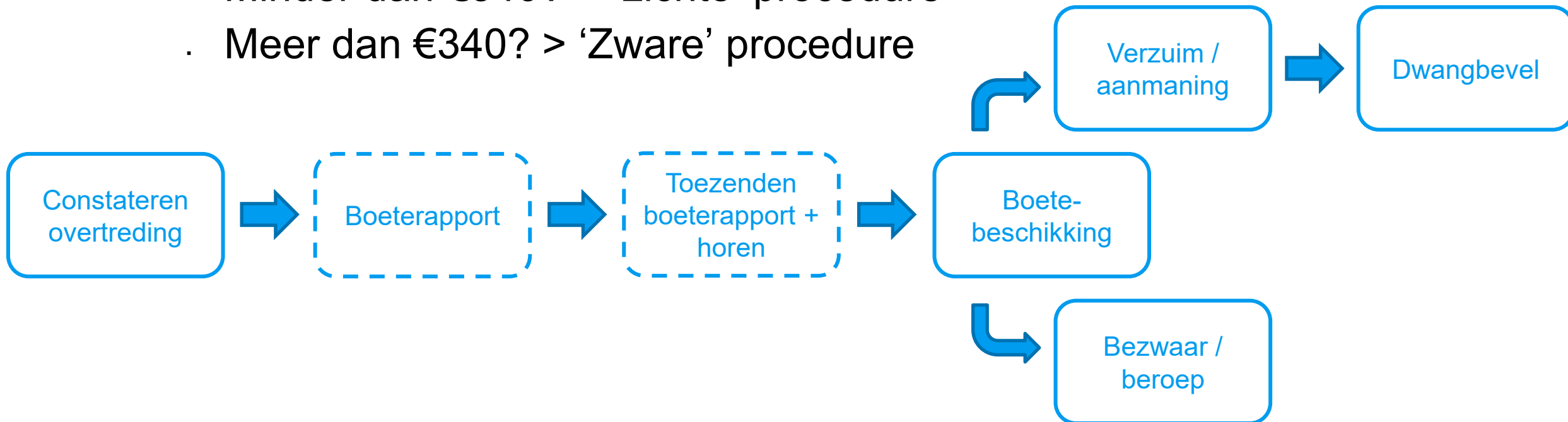
Gelet op de problematiek in de stad wordt in beginsel een bestuurlijke boete opgelegd voor overtredingen van artikel 1b van de Woningwet, eventueel in combinatie met overtreding van artikel 1a van de Woningwet. Uitgangspunt van het beleid is dat de boete vooral ingezet wordt als er sprake is van:

- a. een manifeste bedreiging van de leefbaarheid;
- b. gevaar voor de veiligheid of gezondheid;
- c. achterstallig onderhoud in panden van notoire overtreders; of
- d. overtredingen die gepaard gaan met ondermijnende criminaliteit, zoals hennepteelt en (arbeids)uitbuiting.

Het zwaartepunt van het boetebeleid ligt bij het bestraffen van overtreders die bij herhaling in de fout gaan, overtreders die hun gebouwen bedrijfsmatig exploiteren en overtreders die betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit. Al deze categorieën overtreders hebben gemeen dat zij door hun handelen het woon- en leefklimaat in de stad in ernstige mate negatief beïnvloeden.

3a. Boeteprocedure

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



3a. Boeteprocedure: boeterapport

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

3a. Boeteprocedure: boetebeschikking

- › 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 overtredding is geconstateerd
- › Art. 4:86 Awb:
 - ❑ Betalingstermijn

3b. Waarborgen

- › 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

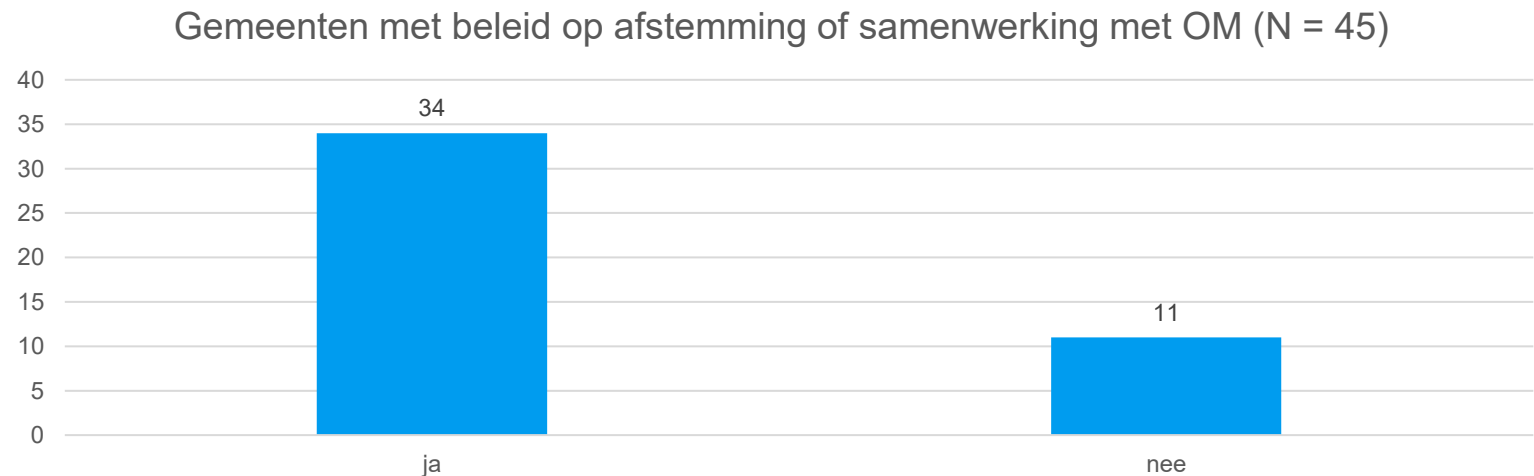
3b. Waarborgen

- › 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 (art. 5:43 Awb)

4. Verhouding met andere sancties

- › Samenloop
 - . Bestraffende sanctie + herstelsanctie ✓
 - . Bestraffende sanctie + bestraffend sanctie ✗
 - Idem indien Bb + strafrechtelijke sanctie!

› Afstemming OM?



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: de Bb als passend middel?



Veel dank!



Aan de slag met de
Omgevingswet

[Stefan van Tongeren](#)

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



Onderzoekbouwregelgeving@rug.nl