

Beleidsregels bestuurlijke boete Omgevingswet 2026

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vlaardingen, gelet op:

- Omgevingswet artikel 18.12, lid 1, aanhef en onder a en b
- Omgevingswet artikel 4.1, lid 1
- Omgevingswet artikel 4.1, lid 1, aanhef en onder a en lid 4
- Wetboek van Strafrecht artikel 23, lid 4
- Algemene wet bestuursrecht artikel 4:81

overwegende dat:

- het wenselijk is om regels vast te stellen over wanneer het college gebruik maakt van haar bevoegdheid om de bestuurlijke boete op te leggen bij overtredingen op grond van de Omgevingswet;
- het doel is zorg te dragen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit;
- de inzet van de bestuurlijke boete met name als aanvullend handhavingsmiddel gewenst is om effectief op te kunnen treden tegen illegale bewoning van panden;
- de inzet van de bestuurlijke boete daarnaast gewenst is in andere gevallen van overtredingen in de fysieke leefomgeving die leiden tot risico's voor de gezondheid of gevaar voor de veiligheid van gebruikers van panden en de omgeving of leiden tot ernstige hinder

besluit:

1. de Beleidsregels bestuurlijke boete Omgevingswet 2026 vast te stellen.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

1. **Bestuurlijke boete:** hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 5:40, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht.
2. **Boeterapport:** het rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht en dat voldoet aan de daarin gestelde minimale eisen.
3. **Overtreder:** hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 5:1, tweede en derde lid van de Algemene wet bestuursrecht.
4. **Overtreding:** hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 5:1, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht.
5. **Bedrijfsmatige exploitatie:** van bedrijfsmatige exploitatie is sprake als:
 - a. de overtreder buiten het object waar deze zelf verblijft en/of woont aantoonbaar meer dan 1 woning bezit, beheert of laat beheren;
 - b. de overtreder zich beroepsmatig bezighoudt met huisvesting van personen en exploitatie van onroerend goed, zoals vastgoedontwikkelaars, makelaars, woning- en kamerbemiddelingsbureaus en bedrijven die zich bezighouden met de huisvesting van (eigen) werknemers;
 - c. de overtreder een gebruiksmelding (nodig) heeft voor een woonfunctie voor kamergewijze verhuur als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving.
6. **Het college:** het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vlaardingen.

Artikel 2 Voorrangsbepalingen

1. Begripsbepalingen die zijn opgenomen in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving, bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving, bijlage I bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, bijlage I bij het Omgevingsbesluit en bijlage I bij de Omgevingsregeling, zijn ook van toepassing op dit beleid, tenzij dit beleid over eenzelfde onderwerp een afwijkende begripsbepaling bevat.
2. In aanvulling op het eerste lid zijn de begripsbepalingen zoals die zijn opgenomen in het omgevingsplan ook van toepassing op dit beleid, tenzij dit beleid over eenzelfde onderwerp een afwijkende begripsbepaling bevat.

Hoofdstuk 2 Bestuurlijke boete

Artikel 3: toepassingsbereik bestuurlijke boete

1. Een bestuurlijke boete kan door het college als aanvullend sanctiemiddel worden toegepast en opgelegd:
 - a. als panden in strijd met de regels van het omgevingsplan worden bewoond, en;



- b. voor deze bewoning geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is verleend, en;
 - c. bij eerste overtreding aan overtreder ook een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang is bekendgemaakt.
2. Bij tweede, derde of volgende overtreding, als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a en b, door dezelfde overtreder, geldt het vereiste van een voornemen tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom niet om een bestuurlijke boete op te leggen.
3. Een bestuurlijke boete kan door het college ook als aanvullend sanctiemiddel worden toegepast en opgelegd:
 - a. bij overtredingen, anders dan bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a en b van dit artikel, van regels over bouwen, slopen, gebruik en in stand houden van bouwwerken als bedoeld in artikel 18.12, eerste lid, aanhef en onder a en b van de Omgevingswet en;
 - b. er sprake is van een tweede overtreding door een overtreder die eerder al een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang opgelegd heeft gekregen.
4. Bij derde of volgende overtreding, als bedoeld in het derde lid, aanhef en onder a, door dezelfde overtreder, geldt het vereiste van een voornemen tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom niet om een bestuurlijke boete op te leggen.

Hoofdstuk 3 Onderzoek en zienswijzen

Artikel 4: Onderzoek en zienswijze bij het opleggen van een bestuurlijke boete

1. Voordat de bestuurlijke boete wordt opgelegd, vindt onderzoek plaats waarvan de resultaten in een boeterapport worden opgenomen, tenzij art 5:53 van de Algemene wet bestuursrecht hier niet toe verplicht.
2. Als de overtreder in de gelegenheid wordt gesteld over het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete zijn zienswijzen naar voren te brengen,
 - a. wordt het boeterapport reeds bij uitnodiging daartoe aan de overtreder toegezonden of uitgereikt;
 - b. zorgt het bestuursorgaan voor bijstand door een tolk, indien blijkt dat de verdediging van de overtreder dit redelijkerwijs vergt.
3. Bij het voornemen een bestuurlijke boete op te leggen van € 340,- of hoger wordt de overtreder door of namens het college in de gelegenheid gesteld mondeling dan wel schriftelijk zienswijzen te geven op het voornemen een bestuurlijke boete op te leggen binnen een door het college te stellen termijn.
4. Bij een bestuurlijke boete lager dan € 340,- kan een overtreder ook een zienswijze geven op het voornemen een bestuurlijke boete op te leggen als overtreder dit wenst of de situatie daartoe aanleiding geeft.
5. Het college vermeldt in het besluit hoe zienswijzen zijn meegewogen in de boete-afweging en hoe het voorgenomen besluit is getoetst aan het evenredigheidsbeginsel.

Hoofdstuk 4 Boetebedragen

Artikel 5: Vaststellen hoogte boete

1. De 'tabel bij artikel 5: boetebedragen' wordt als uitgangspunt toegepast bij overtredingen als bedoeld in artikel 3 van dit beleid.
2. De boete wordt nooit hoger vastgesteld dan de maximumboete, zoals die kan worden opgelegd op grond van het Wetboek van Strafrecht, artikel 23, vierde lid.
3. De hoogte van de boete wordt verlaagd als dit vanwege bijzondere omstandigheden noodzakelijk is voor de vaststelling van een evenredige bestuurlijke boete.

Tabel bij artikel 5: boetebedragen

	1e overtreding	2e overtreding	3e en volgende overtredingen
Overtreding algemeen	€ 1.000	€ 4.000	€ 4.000
Overtreding illegale bewoning	€ 2.000	€ 4.000	€ 4.000
Overtreding vanuit een bedrijfsmatige exploitatie	€ 4.000	€ 5.150	€ 5.150
Overtreding die gepaard gaat met bedreiging van leefbaarheid of met gevaar voor gezondheid of veiligheid	€ 6.000	€ 16.000	€ 25.750

Overtreding vanuit een bedrijfsmatige exploitatie die gepaard gaat met bedreiging van leefbaarheid of met gevaar voor gezondheid of veiligheid	€ 12.000	€ 25.750	€ 25.750
--	----------	----------	----------

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen en ondertekening

Artikel 6: Hardheidsclausule

Het college kan in bijzondere gevallen, ten gunste van de overtreder, afwijken van de bepalingen in deze beleidsregels, als toepassing van deze regels tot onbillijkheden van overwegende aard leidt.

Artikel 7: Overgangsbepalingen

1. Artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet is van overeenkomstige toepassing als een verzoek om een handhavingsbesluit is ingediend voor 1 januari 2024.
2. Artikel 4.5 van de Invoeringswet Omgevingswet is van overeenkomstige toepassing als voor 1 januari 2024 voor een ambtshalve te nemen besluit toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht of het besluit is bekendgemaakt.
3. Artikel 4.23 van de Invoeringswet Omgevingswet is van overeenkomstige toepassing als voor de inwerkingtreding van afdeling 18.1 van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, een overtreding is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en voor de inwerkingtreding van die afdeling een bestuurlijke sanctie is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding.

Artikel 8: Citeertitel en inwerkingtreding

Deze beleidsregels worden aangehaald als 'Beleidsregels bestuurlijke boete Omgevingswet 2026'. Deze beleidsregels treden in werking op de dag na publicatie.

Aldus vastgesteld op 09-12-2025

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vlaardingen,

de secretaris

drs. E. Stolk

de burgemeester,

drs. B. Wijbenga – van Nieuwenhuizen

Algemene toelichting

1. Algemeen

1.1 Wat is een bestuurlijke boete?

Het college van burgemeester en wethouders heeft de taak op te treden tegen overtredingen in de fysieke leefomgeving. Hiervoor bestaan al instrumenten zoals de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang. Deze zijn primair gericht op het beëindigen en herstellen van een overtreding.

De bestuurlijke boete is een aanvullend instrument waarmee overtreders direct kunnen worden bestraft. Het middel is bedoeld om snel en zichtbaar in te grijpen en overtreders te ontmoedigen om opnieuw de fout in te gaan. De wettelijke basis hiervoor ligt in artikel 18.12, lid 1, onder a en b van de Omgevingswet, wat een voortzetting is van artikel 92a uit de Woningwet. De boete kan worden opgelegd als regels worden overtreden die toezien op bouwen, slopen, gebruik en het in stand houden van bouwwerken.

1.2 Doelen en oogmerken van dit beleid

De gemeente Vlaardingen verwacht dat woningen en andere panden goed onderhouden worden en correct worden gebruikt. Toch komt het voor dat (structureel) regels worden overtreden, bijvoorbeeld door illegale bewoning of door ernstig achterstallig onderhoud. Dit heeft negatieve gevolgen voor het straatbeeld, de leefbaarheid en de veiligheid in de gemeente.

In de gemeente Vlaardingen heeft preventieve beïnvloeding de voorkeur, maar wanneer dat onvoldoende resultaat oplevert is repressief optreden nodig. Met de bestuurlijke boete beschikt de gemeente over een instrument dat sneller en krachtiger kan worden ingezet. Doorgaans wordt bij constatering van een



overtreding een last onder dwangsom opgelegd. Deze leidt weliswaar in een deel van de gevallen tot beëindiging van de overtreding, maar blijkt geen garantie te zijn voor de toekomst: veel eigenaren, verhuurders of gebruikers gaan daarna opnieuw de fout in. Het doel van de invoering van de bestuurlijke boete is dan ook het effectiever kunnen optreden tegen herhaaldelijke overtredingen met name als het gaat om illegale bewoning en achterstallig onderhoud met als gevolg daarvan gevaar voor de gezondheid of veiligheid voor de fysieke leefomgeving en de mens.

Met deze beleidsregels is vastgesteld hoe er uitvoering wordt gegeven aan de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete zoals gesteld in artikel 18.12, lid 1, onder a en b uit de Omgevingswet. De beleidsregels zijn gesteld met het oog op de maatschappelijke doelen, bedoeld in artikel 1.3 van de Omgevingswet, namelijk het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, als ook het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

2. Uitleg bestuurlijke boete

2.1 Uitgangspunten

De bestuurlijke boete richt zich met name op eigenaren, verhuurders, gebruikers of andere natuurlijke of niet-natuurlijke personen die over meerdere panden beschikken en onvoldoende verantwoordelijkheid tonen voor hun panden. Dit uit zich onder andere in achterstallig onderhoud of (het toestaan van) illegale bewoning. Daarnaast is er bij deze overtreders weinig bereidheid tot verbetering zichtbaar. Willekeur moet daarbij voorkomen zien te worden.

In beginsel kunnen de huidige handhavinginstrumenten (zoals de last onder dwangsom) en de bestuurlijke boete naast elkaar worden toegepast. Bij een eerste overtreding in het kader van illegale bewoning, ontvangt de overtreder zowel een vooraankondiging van bestuurlijke sanctiemaatregelen als direct een bestuurlijke boete. Bij een volgende overtreding wordt opnieuw een boete opgelegd, dit kan eveneens naast een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang, maar dat is niet noodzakelijk. Deze boete bij een tweede, derde of opvolgende overtreding is hoger dan de eerste, omdat er sprake is van herhaling en de eerdere sanctie geen gedragsverandering heeft opgeleverd. Welke sanctie of sancties worden opgelegd en wanneer, wordt bepaald aan de hand van de kaders in het VTH-beleid, de daaraan gekoppelde jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO).

Bij een eerste overtreding van andere typen overtredingen dan illegale bewoning, bijvoorbeeld en met name als het gaat om achterstallig onderhoud met als gevolg daarvan gevaar voor de gezondheid of veiligheid van gebruikers en omgeving, wordt eerst ingezet op het ongedaan maken van overtredingen door toepassing van herstelsancties. Herstelsancties zijn de last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Als er in die gevallen een tweede, derde of volgende overtreding wordt begaan door dezelfde overtreder, dan wordt ook de bestraffende sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete ingezet.

De bestuurlijke boete heeft door haar straffende karakter als doel om sneller en krachtiger op te treden tegen overtreders die zich herhaaldelijk niet aan de regels houden. Uiteindelijk moet dit leiden tot beter naleefgedrag. Het tegengaan van illegale bewoning heeft daarbij prioriteit. In tweede instantie krijgen gevallen van ernstig achterstallig onderhoud met gevaar voor de gezondheid en veiligheid de prioriteit. Daarna eventuele andere overtredingen. Prioriteiten kunnen dynamisch zijn en worden daarom jaarlijks bepaald in het uitvoeringsprogramma dat gekoppeld is aan het VTH-beleid. De in te zetten sanctiemaatregelen worden bovendien bepaald aan de hand van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO).

2.2 Hoogte van de boete

De hoogte van de bestuurlijke boete voor overtredingen van activiteiten als bedoeld in artikel 4.1 eerste lid en 4.3 aanhef en onder a, en vierde lid van de Omgevingswet is vastgelegd in de boetetabel bij artikel 5 van dit beleid. Wanneer er sprake is van bedrijfsmatige exploitatie kan er een hogere boete worden opgelegd. Ook bij overtredingen die een bedreiging vormen voor de leefbaarheid of waarbij gevaar ontstaat voor veiligheid of gezondheid, kan een hogere boete gelden. Een uitgebreide toelichting op de tabel is te vinden onder kopje 4.3 *Toelichting boetetabel van deze toelichting*.

3. Kernbegrippen uit wetgeving en beleid

3.1 Juridische grondslag

De bestuurlijke boete, zoals bedoeld in artikel 18.12, lid 1 onder a en b van de Omgevingswet, kan worden opgelegd bij overtredingen van de volgende bepalingen:



- **Artikel 4.1 lid 1 van de Omgevingswet**, dat voorschrijft dat in het lokale (tijdelijke) Omgevingsplan regels zijn opgenomen over het gebruik en de staat van open erven en terreinen, het gebruik van gebouwen en het tegengaan van hinder;
- **Artikel 4.3 lid 1 onder a en lid 4 van de Omgevingswet**, dat voorschrijft dat bij Algemene Maatregel van Bestuur en Ministeriële regeling regels zijn opgenomen over bouw- en sloopactiviteiten, het gebruik en het in stand houden van bouwwerken.

Voor de gemeente Vlaardingen betekent dit dat de bestuurlijke boete zowel kan worden toegepast bij overtredingen van het (tijdelijke deel van het) Omgevingsplan als bij overtredingen van rijksregels uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Voorbeelden van situaties waarbij de bestuurlijke boete kan worden toegepast zijn illegale bewoning van panden en achterstallig onderhoud/verkotting van panden. Dergelijke overtredingen kunnen leiden tot onveilige situaties, ernstige aantasting van het woon- en leefklimaat en gevaar voor de gezondheid van gebruikers en omwonenden of ernstige hinder.

3.2 Bedreiging van de leefbaarheid of gevaar voor de gezondheid of veiligheid

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, kan de gemeente Vlaardingen bij een overtreding een bestuurlijke boete opleggen naast bestaande bestuurlijke sancties 'last onder dwangsom' of 'last onder bestuursdwang'. De gemeente Vlaardingen kan daarnaast hogere bestuurlijke boetes opleggen wanneer er sprake is van herhaaldelijke overtredingen (recidive) die leiden tot een bedreiging van de leefbaarheid of wanneer er gevaar is voor de gezondheid of veiligheid.

Als dezelfde overtreder op een andere locatie weer de fout ingaat, is het bij inzet van de bestuurlijke boete bovendien direct mogelijk ook dan hogere boetes op te leggen. Dat is bij andere bestuurlijke sanctiemaatregelen niet het geval. Het is dus een effectief middel om in te zetten tegen overtredingen die door dezelfde overtreder worden begaan, maar op andere locaties.

De beoordeling of er sprake is van aantasting van de leefbaarheid gebeurt op basis van de toelichting die in de Kamerstukken bij eerdere wijzigingen van de Woningwet is gegeven (TK 201302014, 33 798, 6, pag. 2):

"In het kader van de Woningwet gaat het bij leefbaarheid om de wijze waarop een pand wordt gebruikt en de staat van onderhoud van een pand waardoor hinder in en verloedering van de woonomgeving kan worden veroorzaakt. In één straat of woonblok kan een dergelijke overlastsituatie vanuit één woning tot aantasting van de leefbaarheid leiden. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om frequent gebruik van tuinen als stortplaats voor grof huisvuil en situaties waarin er sprake is van bewuste verkrotting van panden. Het voortduren van deze situaties hoeft niet per definitie te leiden tot een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid, maar kan wel een buitengewoon negatief, en dus verloederend, effect op de directe woonomgeving (hebben)."

Voor de gemeente Vlaardingen betekent dit dat de bestuurlijke boete nadrukkelijk wordt ingezet in situaties waarin de leefbaarheid in wijken en straten onder druk staat, bijvoorbeeld in het geval van illegale bewoning, achterstallig onderhoud en verkrotting van panden.

3.3 Overtreder en overtreding

Meerdere overtreders

Het kan voorkomen dat meerdere overtreders bij een overtreding betrokken zijn. Om te bepalen wie als overtreder aan te merken zijn, is onderzoek nodig. Uit jurisprudentie kan worden opgemaakt dat niet alleen tussenpersonen die handelen in opdracht van een eigenaar als overtreder kunnen worden aangemerkt, maar dat ook de eigenaar zelf een eigen verantwoordelijkheid heeft om te zorgen dat de regels worden nageleefd. Zie onder andere onderstaande uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

ECLI:NL:RVS:2020:1598

- *De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat [appellante] als overtreder kan worden aangemerkt. Zij is eigenaar van de woning en draagt daarmee de verantwoordelijkheid voor rechtmatig gebruik.*
- *Van de eigenaar van een pand die dat verhuurt, mag worden gevergd dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik dat van het verhuurde pand wordt gemaakt. Om niet verantwoordelijk te kunnen worden gehouden voor onrechtmatig gebruik van het door hem verhuurde pand dient de eigenaar aannemelijk te maken dat hij niet wist en niet kon weten dat het pand - in dit geval - voor shortstay werd gebruikt.*

ECLI:NL:RVS:2024:268

Het college handhaaft het standpunt dat [appellant] verantwoordelijk kan worden gehouden voor de overtreding. Dat [appellant] een makelaar - te weten [bedrijf] - voor het beheer van de verhuurde



woonruimte heeft ingeschakeld, maakt dat niet anders. Het handelen van de makelaar komt voor rekening en risico van [appellant].

ECLI:NL:RVS:2023:579.

Een eigenaar van een woning is in beginsel verantwoordelijk voor het rechtmatig gebruik van de woning, ook als hij het beheer daarvan uit handen geeft. Om niet verantwoordelijk te kunnen worden gehouden voor onrechtmatig gebruik van een door hem verhuurd pand moet de eigenaar aannemelijk maken dat hij niet wist en niet kon weten dat het pand onrechtmatig werd gebruikt. Op eigenaren van woningen rust een actieve zorgplicht om zich te informeren over het gebruik van hun woning en zich op de hoogte te stellen van de geldende regels

Overtreding in een ander pand

De bestuurlijke boete is gekoppeld aan de overtreder en niet aan het pand. Dit betekent dat als er een overtreding is begaan in een pand, er bij een volgende overtreding in een ander pand opnieuw een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Dit kan gaan om een tweede of derde overtreding uit de boetetabel, naast een vooraankondiging van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang.

Onder de Woningwet gold dat pas bij een tweede overtreding een bestuurlijke boete kon worden opgelegd. Deze eis geldt onder de Omgevingswet niet meer. In de gemeente Vlaardingen kan daarom al bij een eerste overtreding een bestuurlijke boete worden opgelegd. Omdat prioriteit wordt gegeven aan illegale bewoning zal daarvan in die situaties gebruik worden gemaakt. In andere situaties wordt de bestuurlijke boete pas bij een tweede, derde of daaropvolgende overtreding ingezet.

Gebruiken en laten gebruiken

Wanneer een bouwwerk, (open) erf of terrein op een manier wordt gebruikt die in strijd is met de regels (bijvoorbeeld illegale bewoning), kan er sprake zijn van een keten van overtreders. Hierbij kunnen bewoners, tussenpersonen en de eigenaar betrokken zijn. De beoordeling of ook de eigenaar een bestuurlijke boete krijgt, gebeurt op basis van jurisprudentie over het 'laten gebruiken' en de rol van de normadressaat¹.

4. Toepassing beleid en sanctiestrategie

4.1 Toepassing bestuurlijke boete

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan de gemeente Vlaardingen bij een overtreding direct een bestuurlijke boete opleggen aan de overtreder(s). Het is voor de gemeente Vlaardingen van belang dat boetes niet willekeurig worden opgelegd, maar alleen in situaties waarin een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang naar verwachting onvoldoende effect zullen hebben.

Bij constatering van een eerste overtreding(en) in het kader van illegale bewoning ontvangt de overtreder een vooraankondiging tot handhavend optreden. Met de vooraankondiging wordt de overtreder verzocht de gebreken binnen een bepaalde termijn te herstellen. De vooraankondiging bevat ook het voornemen om een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang op te leggen. De overtreder kan op deze brief zijn zienswijze geven. Tegelijk met deze vooraankondiging wordt ook meteen de eerste bestuurlijke boete opgelegd.

In andere gevallen dan illegale bewoning ontvangt de overtreder ook een vooraankondiging. Met de vooraankondiging wordt de overtreder verzocht de gebreken binnen een bepaalde termijn te herstellen. De vooraankondiging bevat ook het voornemen om een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang op te leggen. De overtreder kan op deze brief zijn zienswijze geven. Nu wordt bij eerste overtreding nog niet de bestuurlijke boete opgelegd, maar als dezelfde overtreder (elders) weer in de fout gaat, dan wordt bij de tweede, derde of daaropvolgende overtreding wel de bestuurlijke boete ingezet.

In beide gevallen, als hiervoor beschreven, kan bij tweede, derde of daaropvolgende overtreding ook alleen voor de bestuurlijke boete worden gekozen in plaats van de combinatie met een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang. In de praktijk zullen vaker meerdere sanctiemaatregelen worden ingezet, maar in artikel 2 van dit beleid is de optie opengehouden om ook alleen voor de bestuurlijke boete te kiezen.

4.2 Sanctiestrategie

1) Een normadressaat is in de Omgevingswet degene – een natuurlijk persoon of rechtspersoon – voor wie de specifieke regels of voorschriften gelden en die verantwoordelijk is voor de naleving daarvan. Het is dus de persoon of het bedrijf dat de activiteit uitvoert waarvoor regels zijn opgesteld of laat uitvoeren, en die ervoor moet zorgen dat zowel hijzelf als zijn medewerkers, gebruikers of andere medeverantwoordelijken zich aan de voorschriften houden.



Bij de inzet van herstelsancties als een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom en een straffende sanctiemaatregel als de bestuurlijke boete wordt uiteraard rekening gehouden met deze beleidsregels. Daarnaast wordt de sanctiestrategie bepaald op basis van de specifieke situatie, de uitgangspunten en prioriteiten in het VTH-beleid, de daaraan gekoppelde jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en LHSO.

Boetecategorieën

Bij het opleggen van een bestuurlijke boete wordt er onderscheid gemaakt tussen de volgende categorieën:

1. Bedrijfsmatig of niet-bedrijfsmatige exploitatie.
2. De overtreding is wel of geen ernstige bedreiging van de leefbaarheid en/of een gevaar voor veiligheid of gezondheid.

Bedrijfsmatig

Wat onder bedrijfsmatige exploitatie wordt verstaan is opgenomen in de begripsbepalingen in artikel 1 van dit beleid. Hiermee is aansluiting gezocht bij bestaande jurisprudentie. Zie onder andere de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ECLI:NL:RVS:2018:2963 en ECLI:NL:RVS:2016:1277 en de Rechtbank Den Haag ECLI:NL:RBDHA:2022:10406.

Voor een omschrijving van het begrip 'bedreiging van de leefbaarheid' wordt verwezen naar de geciteerde toelichting van de Woningwet onder kopje *3.2 Bedreiging van de leefbaarheid of gevaar voor de gezondheid of veiligheid* van deze toelichting.

4.3 Toelichting tabel

De boetebedragen zoals opgenomen in de tabel bij artikel 5 zijn gebaseerd op artikel 23, lid 4 uit het Wetboek van Strafrecht. Uit de tabel blijkt dat de boete hoger wordt bij herhaling van overtredingen (recidive).

Van recidive is sprake wanneer na het opleggen van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang en een eerste bestuurlijke boete voor een overtreding van artikel 4.1, eerste lid of 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, en vierde lid, van de Omgevingswet wordt vastgesteld dat de overtreder opnieuw de wet overtreedt in hetzelfde of in een ander pand; het maakt daarbij niet uit of de overtreder de eerste overtreding zelf (binnen de begunstigingstermijn) heeft hersteld of laten herstellen.

Het uitgangspunt is dat in alle gevallen naast de bestuurlijke boete ook een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang wordt opgelegd (herstel blijft vereist), maar daarvan kan worden afgeweken als de situatie daarom vraagt.

Belangrijk bij de bestuurlijke boete is dat vanwege het evenredigheidsbeginsel (artikel 5:46 Awb) de hoogte van de boete in verhouding moet staan tot doelen van de regels die worden overtreden en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Vaste jurisprudentie bepaalt dat er niet 'blindelings' een vooraf vastgestelde boete kan worden opgelegd, maar dat er altijd een nadere afweging moet worden gemaakt over de evenredigheid

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 begripsbepalingen

Dit artikel bevat een uitleg van begrippen. Daarin wordt veel verwezen naar bestaande wet- en regelgeving die handelen over dezelfde begrippen. Daarnaast is aan een aantal relevante begrippen uit dit beleid uitleg gegeven.

Artikel 2 voorrangsbepalingen

Dit artikel bevat enkele voorrangsbepalingen voor begrippen, omdat deze mogelijk ook elders in wet- en regelgeving worden toegepast, maar met een andere uitleg. Als daarvan sprake is, dan is hier bepaald welke uitleg dan voorrang heeft.

Artikel 3: toepassingsbereik bestuurlijke boete

In het eerste lid, onder a, b en c is specifiek ingegaan op de directe inzet van de bestuurlijke boete bij eerste overtreding in het kader van illegale bewoning en dat dit altijd gepaard gaat met een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang.



In het tweede lid is de optie opengehouden om bij tweede, derde of daaropvolgende overtreding alleen te kiezen voor de inzet van de bestuurlijke boete, hoewel het uitgangspunt is dat ook de bestuurlijke sancties last onder dwangsom of last onder bestuursdwang zullen worden opgelegd, omdat herstel van de illegale situatie nog steeds het doel is. De bestuurlijke boete is vooral een bestraffende maatregel met als doel leed toe te voegen. Herstel van de illegale situatie is in dat geval geen garantie, maar het kan wenselijk zijn om de bestuurlijke boete al opgelegd te hebben voordat een herstelsanctie is opgelegd.

In het derde lid, onder a en b is aangegeven dat de bestuurlijke boete ook in andere gevallen van overtredingen dan illegale bewoning kan worden ingezet, maar pas bij de tweede overtreding. Bij de eerste overtreding wordt eerst een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom opgelegd. De bestuurlijke boete wordt in dit geval alleen ingezet bij herhaalde overtredingen (recidive).

In het vierde lid is de optie weer opengehouden om bij derde of daaropvolgende overtredingen alleen te kiezen voor de inzet van de bestuurlijke boete. Hoewel ook hier het uitgangspunt is dat ook de bestuurlijke sancties last onder dwangsom of last onder bestuursdwang zullen worden opgelegd, omdat herstel van de illegale situatie nog steeds het doel is.

Artikel 4: Onderzoek en zienswijze bij het opleggen van een bestuurlijke boete

In dit artikel zijn procedurele bepalingen opgenomen die van essentieel belang zijn voor een zorgvuldige voorbereiding van een besluit. Zij maken dus een vast onderdeel uit van de voorbereiding op het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete en mogen daarmee nooit worden overgeslagen.

Artikel 5: Vaststellen hoogte boete

In dit artikel is de maximale hoogte van de boetebedragen vastgesteld. De boetes mogen nooit hoger zijn dan deze bedragen. De hoogte van de boetebedragen, die bij besluit worden opgelegd, zijn dan ook niet altijd in lijn met de tabel. De tabel geeft slechts een bovengrens aan. De uiteindelijke hoogte van een boetebedrag hangt af van de overtreding en persoonlijke omstandigheden van de overtreder.

Belangrijk bij de bestuurlijke boete is dat vanwege het evenredigheidsbeginsel (artikel 5:46 Awb) de hoogte van de boete altijd moet worden afgewogen tegen de ernst van de overtreding en dat de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van het geval moeten worden meegewogen.

Artikel 6: Hardheidsclausule

Met dit artikel wordt invulling gegeven aan artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin is bepaald dat het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Artikel 7: Overgangsrecht

Het is niet ondenkbaar dat voor overtredingen waarop dit beleid van toepassing is al handhavingsverzoeken zijn ontvangen, of handhavingsbesluiten zijn genomen, voor of na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De Invoeringswet Omgevingswet regelt voor deze gevallen het overgangsrecht. Deze bepalingen over het overgangsrecht uit de Invoeringswet Omgevingswet zijn van overeenkomstige toepassing verklaard op eventueel lopende handhavingszaken die nog niet zijn afgerond na inwerkingtreding van dit beleid.

Artikel 8: Citeertitel en inwerkingtreding

Is dit artikel wordt de titel van het beleid benoemd zoals dat in officiële publicaties wordt gebruikt.