

Beleidsregel bestuurlijke boete artikel 18.12 Omgevingswet, gemeente Middelburg 2025

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Middelburg;

Gelet op titel 4.3 en 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 18.12 van de Omgevingswet;

besluit vast te stellen de Beleidsregel bestuurlijke boete artikel 18.12 Omgevingswet, gemeente Middelburg 2025:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

1. Basisboete: de bestuurlijke boete als bedoeld in de artikelen 3 en 4;
2. Het college: het college van burgemeester en wethouders van [naam];
3. Interventiematrix: de interventiematrix als opgenomen in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO);

Artikel 2 Reikwijdte

Deze beleidsregel is van toepassing op de bevoegdheid van het college om een bestuurlijke boete op te leggen op grond van artikel 18.12, eerste lid, aanhef onder a en onder b, van de Omgevingswet.

Artikel 3 Basisboete voor rechtspersonen

Indien de overtreder een rechtspersoon of daaraan op grond van artikel 5:1, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht gelijkgestelde entiteit is, bedraagt de basisboete per overtreding:

- a. indien de overtreding een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid veroorzaakt: € 3.000,-
- b. in de overige gevallen: € 600,-.

Artikel 4 Basisboete voor natuurlijke personen

Indien de overtreder een natuurlijke persoon is, bedraagt de basisboete per overtreding 50% van de basisboete op grond van artikel 3.

Artikel 5 Waarschuwing of bestuurlijke boete

1. In de tabel in de bijlage bij deze beleidsregel is per overtreding bepaald of sprake is van een overtreding die direct beboet wordt, dan wel eerst een schriftelijke waarschuwing wordt opgelegd.
2. Indien binnen drie jaar nadat een schriftelijke waarschuwing is opgelegd opnieuw hetzelfde wettelijke voorschrift wordt overtreden, kan het college een bestuurlijke boete opleggen. Daarbij maakt het geen verschil of bij de tweede overtreding van hetzelfde wettelijke voorschrift sprake is van een voortdurende overtreding of dat sprake is van een nieuwe overtreding van hetzelfde wettelijke voorschrift. De verzenddatum van de eerder verstuurdde waarschuwing is hierbij bepalend.

Artikel 6 Verhoging basisboete bij recidive

- De basisboete wordt verhoogd met 50% indien aan dezelfde overtreder voor een overtreding van hetzelfde wettelijk voorschrift in de voorafgaande periode van drie jaar een bestuurlijke boete is opgelegd.
- De basisboete wordt verhoogd met 100% indien aan dezelfde overtreder voor een overtreding van hetzelfde wettelijk voorschrift in de voorafgaande periode van drie jaar meer dan één bestuurlijke boete is opgelegd.
- Onherroepelijkheid van een eerdere boete speelt geen rol bij de vraag of de boete verhoogd kan worden wegens recidive.
- Indien de overtreding een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid veroorzaakt is de in de voorafgaande leden bedoelde voorafgaande periode vijf jaar in plaats van drie jaar.

Artikel 7 Verhoging boete bij aanzienlijk verkregen voordeel

De boete wordt na toepassing van de artikelen 3, 4 en 6 verhoogd met 100% indien deze boete door het met de overtreding verkregen voordeel aanmerkelijk wordt overschreden.

Artikel 8 Andere boete verhogende of boeteverlagende omstandigheden

1. De boete na toepassing van de artikelen 3, 4, 6 en 7 wordt als volgt verhoogd:
 1. Bij inschaling van het gedrag van de overtreder in categorie D van de interventiematrix met 100%;
 2. Bij inschaling van het gedrag van de overtreder in categorie C van de interventiematrix met 50%.
2. De boete na toepassing van de artikelen 3, 4, 6 en 7 wordt als volgt verlaagd:
 1. Bij inschaling van het gedrag van de overtreder in categorie A van de interventiematrix met 50%;
 2. Bij inschaling van het gedrag van de overtreder in categorie B van de interventiematrix met 25%.

Artikel 9 Samenloop en cumulatie

1. Bij eendaadse samenloop van overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd of bij een voortgezette handeling, en in gevallen waarin weliswaar geen sprake is van eendaadse samenloop, maar waarin de gedragingen zodanig samenhangen dat het onevenredig is om de overtredingen afzonderlijk te beboeten, wordt slechts één bestuurlijke boete opgelegd;
2. Bij meer overtredingen van hetzelfde voorschrift worden daarvoor niet meer dan drie bestuurlijke boetes opgelegd.

Artikel 10 Matiging wegens overschrijding redelijke termijn

- a. Indien het college buiten de in artikel 5:51, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht genoemde termijn, maar binnen 6 maanden na dagtekening van het voornemen tot boeteoplegging, een besluit neemt omtrent het opleggen van de bestuurlijke boete, wordt de bestuurlijke boete na toepassing van de voorgaande bepalingen verlaagd met 5%.
- b. Indien dit besluit later dan 6 maanden, maar binnen 12 maanden volgt na dagtekening van het voornemen tot boeteoplegging, wordt de bestuurlijke boete na toepassing van de voorgaande bepalingen verlaagd met 10%.

Artikel 11 Minimumboete

De bestuurlijke boete bedraagt ten minste € 50,-.

Artikel 12 Financiële draagkracht

Indien de hoogte van de bestuurlijke boete die op grond van de voorgaande bepalingen is vastgesteld, gelet op de door de overtreder aannemelijk gemaakte beperkte financiële draagkracht onevenredig is, wordt de boete op die draagkracht afgestemd.

Artikel 13 Verhouding tot strafrechtelijke vervolging

Indien een overtreding die bestuurlijk beboetbaar is ook als strafbaar feit is aangemerkt zal, op basis van artikel 5:44 van de Algemene wet bestuursrecht, de geconstateerde overtredingen met het Openbaar Ministerie worden afgestemd.

Artikel 14 Evaluatie

Binnen vijf jaar na de inwerkingtreding evalueert het college deze beleidsregel.

Artikel 15 Inwerkingtreding en citeertitel

- a. Deze beleidsregel treedt in werking op 1 januari 2026.
- b. Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel bestuurlijke boete artikel 18.12 Omgevingswet, gemeente Middelburg 2025.

Tabel 7: interventiematrix LHSO mogelijkheden bestuurlijke boete.

De mogelijke gevolgen zijn:				
4. Aanzienlijk en/of on-omkeerbaar	Bestuurlijke boete	Bestuurlijke boete	Bestuurlijke boete	
3. Van belang	Waarschuwing bestuurlijke boete	Waarschuwing bestuurlijke boete	Bestuurlijke boete	Bestuurlijke boete
2. Beperkt			Waarschuwing Bestuurlijke boete	Bestuurlijke boete

1. Vrijwel nihil			Waarschuwing bestuurlijke boete	Waarschuwing bestuurlijke boete
Het gedrag van de overtreder is:	A. Goedwillend, proactief (d.w.z. beëindigt overtreding eigen beweging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

Toelichting

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (artikel 18.12) krijgt het college de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij overtreding van de regels over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en in stand houden van bouwwerken. Deze regels waren in het verleden opgenomen in het Bouwbesluit. Nu zijn ze te vinden in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) dat op de Omgevingswet is gebaseerd, en met die wet in werking trad.

Het is niet nieuw dat het college een bestuurlijke boete kan opleggen voor dit type overtredingen, maar het is wel nieuw dat van de bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Het kan daarbij gaan om een stevige boete: het wettelijke maximum is € 5.150,- (boete gelijk aan de tweede categorie uit het strafrecht (artikel 23 Sr) – een bedrag dat op 1 januari 2026 met de tweejaarlijkse aanpassing weer zou kunnen worden verhoogd –, en dat maximum kan oplopen tot € 25.750,- (boete gelijk aan de vierde categorie uit het strafrecht (artikel 23 Sr) indien de overtreding een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid veroorzaakt.

De inhoudelijke en procedurele eisen voor het opleggen van de bestuurlijke boete zijn geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In artikel 5:46 van deze wet zijn de algemene criteria beschreven voor de bepaling van de hoogte van de boete. Het gaat dan om ernst, mate van verwijtbaarheid, en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. Daarnaast spelen persoonlijke omstandigheden een rol, zoals de financiële draagkracht. Het is de bedoeling dat met deze beleidsregel deze algemene criteria over de te kiezen hoogte van de boete worden ingevuld. Bij het ontwerpen ervan is dankbaar gebruik gemaakt van de vele rechtspraak die inmiddels over het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete voorhanden is, en van de vele voorbeelden van andere beleidsregels daarover. Het gaat met de bestuurlijke boete dan ook om een veel voorkomend handhavingsinstrument. De mogelijkheden om herstelsancties, zoals de last onder dwangsom, op te leggen zijn gebleven. Ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft de samenwerking met het Openbaar Ministerie bestaan, zodat de strafrechtelijke handhaving en de bestuursrechtelijke handhaving elkaar blijven versterken.

Het boetesysteem

Er is niet gekozen voor een gedetailleerd systeem van boetetarieven per overtreding en artikel uit het Bbl. Deze beleidsregel geeft richting aan de motivering van een boetebesluit en de hoogte van de daarmee opgelegde boete. En omdat het een beleidsregel is, kan of moet daarvan in bijzondere omstandigheden op grond van artikel 4:84 Awb worden afgeweken.

Het centrale bestanddeel van deze beleidsregel is de wijze waarop de basisboete wordt vastgesteld. Die basisboete is de kapstok waar de boeteverlagende en boeteverhogende omstandigheden worden aangehangen en de andere elementen om tot een evenredige bestuurlijke boete in het concrete geval te komen. De basisboete wordt gekoppeld aan de indeling in overtredingen die een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid veroorzaakt en de overige overtredingen. Artikel 18.12 van de Omgevingswet is – met enkele redactionele en technische wijzigingen – overgenomen uit de Woningwet (artikel 92a). Op grond van artikel 18.12, derde lid van de Omgevingswet kan een hogere boete opgelegd worden bij overtredingen die gepaard gaan met bedreiging van de leefbaarheid en/of gevaar voor gezondheid of veiligheid. De beoordeling of sprake is van bedreiging van de leefbaarheid zal worden gedaan aan de hand van de beschrijving in de kamerstukken bij het wetsvoorstel voor de Woningwet (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 verloederend 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).”*

Kernwoorden in deze omschrijving zijn: hinder, verloederend, overlast, verkrotting.

Het gaat bij deze indeling in basisboetes om een eerste voorlopige indeling, en uitdrukkelijk niet om een eendoordeel over de ernst of de verwijtbaarheid van de overtreding die aanleiding is om een bestuurlijke boete op te leggen. Om tot de uiteindelijke hoogte van de boete te komen, moet na het bepalen

van de basisboete bijvoorbeeld nog worden nagegaan of er aanleiding is boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden mee te nemen, en daar zitten omstandigheden bij die ook op de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid zien.

Basisboete rechtspersonen en natuurlijke personen

Bij het bepalen van de hoogte van de basisboete zijn absolute bedragen het uitgangspunt. Indien de overtreder een natuurlijke persoon is, wordt steeds uitgegaan van 50% van de basisboete in een absoluut bedrag. Dit geldt niet alleen als deze persoon een (functioneel) pleger of medepleger is, maar ook indien deze feitelijke leidinggever is.

Boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden

De basisboete wordt verhoogd indien er sprake is van recidive of van aanmerkelijk voordeel door de overtreding. Het begaan van overtredingen mag niet lonen. De boete wordt met 100% verhoogd als de overtreder winst heeft gemaakt of op een andere manier economisch voordeel heeft behaald met het begaan van de overtreding(en) dat groter is dan de basisboete. Vervolgens wordt de resulterende basisboete gecorrigeerd aan de hand van boeteverhogende of boetematigende gronden, waarmee de op te leggen boete wordt bepaald. Bij overschrijding van de redelijke termijn voorafgaand aan het boetebesluit wordt ook gematigd.

De omvang van de dreiging voor de omgeving, welke door de overtreding is veroorzaakt, is dus de belangrijkste factor voor bepaling van de hoogte van de boete. Deze is dan ook verwerkt in het tarief voor de basisboete, en in de boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden. Daarnaast is de mate van verwijtbaarheid een belangrijke maatstaf die de hoogte van de boete bepaalt. Het gaat hier om het hele spectrum tussen lichte schuld en evidente opzet. Sterk verminderde verwijtbaarheid leidt tot matiging met 50%, terwijl calculerend gedrag van de overtreder tot boeteverhoging leidt met 50% en notoir of crimineel gedrag van de overtreder zelfs tot boeteverhoging leidt met 100%.

De maatregelen die de overtreder heeft getroffen om herhaling of het voortduren van de overtreding te voorkomen, leiden eveneens tot boetematiging. Dat geldt ook voor verdergaande medewerking aan het onderzoek. Voor elke overtreder geldt de verplichting om mee te werken, en indien van medewerking sprake is die duidelijk verder gaat dan die wettelijke verplichting kan de bestuurlijke boete worden gematigd met 25%. Ook kan een beperkte financiële draagkracht van de overtreder leiden tot matiging als een betalingsregeling niet afdoende is. De overtreder moet dit dan wel zelf in zijn verweer aanvoeren en voldoende aannemelijk maken.

Boeteoplegging is en blijft maatwerk

Ofschoon wordt gewerkt met percentages waarmee de basisboete kan worden verhoogd of verlaagd, is boetetoemeting geen wiskunde maar maatwerk. De hoogte van de bestuurlijke boete die na toepassing van deze beleidsregel tot stand komt dient uiteindelijk evenredig te zijn, en in overeenstemming met artikel 3:4, tweede lid en 5:46, tweede lid, Awb. Deze invulling hoort exclusief thuis in de motivering van het boetebesluit van het college.

In uitzonderlijke gevallen kan het college andere verhogende of verlagende gronden in ogenschouw nemen. Ook kunnen zij van de in deze beleidsregel beschreven berekeningsystematiek voor de bepaling van de hoogte van de boete afwijken. In het boetebesluit dient dan wel zorgvuldig te worden gemotiveerd dat er sprake is van zodanige uitzonderlijke gevallen, waardoor moet worden afgeweken van de beleidsregel (artikel 4:84 Awb). In de meeste gevallen zal een boete worden opgelegd aan de overtredende rechtspersoon (of daaraan gelijkgestelde entiteit). Een boete kan echter ook worden opgelegd aan functionele overtreders, en overtreders zoals medeplegers, leidinggevend en opdrachtgevers. Indien het college van deze mogelijkheid gebruik wil maken spreekt het voor zich dat de op te leggen boete beduidend lager is indien het om natuurlijke personen gaat met een lagere financiële draagkracht dan de rechtspersoon. In deze beleidsregel wordt derhalve voor die gevallen uitgegaan van 50% van de basisboete (in het absolute bedrag) voor rechtspersonen.

Voorzieningen om onevenredige cumulatie tegen te gaan

Het uitgangspunt is dat voor elke overtreding een afzonderlijke bestuurlijke boete kan worden opgelegd (artikel 5:8 Awb). Echter, onevenredige cumulatie van boetes moet worden voorkomen. In de beleidsregel zijn daarom voorzieningen opgenomen om dat tegen te gaan. Bij eendaadse samenloop van overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd of bij een voortgezette handeling, en in gevallen waarin weliswaar geen sprake is van eendaadse samenloop, maar waarin de gedragingen zodanig samenhangen dat het onevenredig is om de overtredingen afzonderlijk te beboeten, wordt slechts één bestuurlijke boete opgelegd. De beleidsregel sluit hier uitdrukkelijk aan bij rechtspraak van de strafrechter en in diens navolging de bestuursrechter waarin invulling aan eendaadse samenloop en voortgezette handeling wordt gegeven, en aan het voorkomen van onevenredige cumulatie. Indien hetzelfde voorschrift meermalen blijkt te zijn overtreden, wordt het aantal bestuurlijke boetes dat wordt opgelegd tot drie beperkt.

Het opleggen van een tweede bestuurlijke boete voor een voortdurende overtreding vindt pas plaats als de dwangsommen van de eerste herstelsanctie volledig zijn verbeurd. Nogmaals, voorop staat dat een ongelimiteerde stapeling van boetes ten gevolge van samenhangende handelingen en gedragingen immers kan leiden tot uitkomsten in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel staat centraal bij de bepaling van de hoogte van de boete. Binnen vijf jaar daarna zal de beleidsregel worden geëvalueerd.