

Handhaving omgevingsrecht

mr. drs. Minou Woestenenk

Handhaving omgevingsrecht

Een praktische leidraad voor
ondernemers en ambtenaren



Handhaving omgevingsrecht

Minou Woestenenk

Tweede druk, februari 2026

© Berghauser Pont Publishing, Amsterdam, 2026

www.berghauserpont.nl

ISBN: 9789493376069

NUR: 823



Berghauser Pont
PUBLISHING

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Voorwoord

Handhaving van omgevingsrecht: de hoeveelheid juridisch leesvoer over dit boeiende onderwerp is groot. Sinds 1998 is in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een afzonderlijk hoofdstuk opgenomen over handhaving. Daarmee is handhaving onderdeel geworden van het algemene bestuursrecht. Hoofdstuk 5 Awb geldt immers niet alleen voor het omgevingsrecht, maar ook voor alle andere juridische werkgebieden. Het handhavingsrecht op zichzelf is daarom niet afhankelijk van wetswijzigingen in het omgevingsrecht. Enkele onderdelen zijn wél speciaal geregeld voor het omgevingsrecht. Juridische grondslag en/of inhoud daarvan veranderen dus door de komst van de Omgevingswet.

De aandacht van de praktijk voor toezicht en handhaving is met de jaren groter geworden. Dat is logisch: juist door het steeds meer toepassen van algemene regels (algemene maatregelen van bestuur en verordeningen) in plaats van individueel maatwerk (vergunningverlening) ligt de nadruk in de praktijk van alledag steeds meer op de vraag of en zo ja hoe handhavend optreden van de overheid vorm kan en moet krijgen.

De combinatie van theorie en praktijk van de handhaving is al jaren voer voor juristen en er bestaan dan ook veel juridisch diepgravende betogen over allerlei aspecten. Aan de andere kant is er de praktijk van de ondernemer, die moet kunnen bepalen hoe hij verstandig om kan gaan met handhavend optreden van de overheid. De combinatie met het werkgebied 'omgevingsrecht' laat zien dat handhavingsbeslissingen effect hebben op bedrijfsvoering en leefomgeving.

... **Voorbeelden:** een uitbreiding van een bedrijf moet weer terug naar de vergunde situatie
... of zelfs helemaal afgebroken worden, het illegale gebruik van een gebouw moet stoppen,
... illegale geluidhinder wordt aan banden gelegd of het bestuursorgaan weigert om op te
... treden tegen een overtreding. ...

Juist ook de invoering van de Omgevingswet roept vragen op uit de praktijk over de te verwachten veranderingen. De meeste auteurs richten zich vooral op de organisatorische kanten en gedragsaspecten daarvan. In dit boek worden (beknopt) de juridische kanten van het handhavingsrecht onder de Omgevingswet belicht.

Het is verbazingwekkend, dat er eigenlijk geen boek bestaat voor de dagelijkse praktijk van ambtenaar of ondernemer. Diepgravende juridische beschouwingen zijn voor mij en mijn collega-juristen heel interessant, daar niet van. Maar in de praktijk is er juist behoefte aan een beknopt leesbaar overzicht, praktische tips en vooral antwoorden op vragen. Juridisch verantwoord, dat wél natuurlijk. Dankzij de tijd en moeite die prof. dr. mr. G.A. van der Veen heeft willen steken in het lezen en becommentariëren van concepten hoop ik dat mijn schrijfsels ook die toets hebben mogen doorstaan. Ik

ben hem daar zeer dankbaar voor. En als oud-studiegenoten uit het Utrechtse vond ik het een hele eer dat de cirkel hiermee rond is.

Hier ligt dus het lang gezochte boek. Voor overheid én ondernemers. Het betekent onder meer, dat beknoptheid, toegankelijkheid en leesbaarheid vooropstaan en de praktische invalshoek is gekozen. Dat heeft me er overigens niet van weerhouden om juist ook rechterlijke uitspraken te vermelden, onder meer voor de realistische praktijkvoorbeelden (dat zijn de voor niet-juristen misschien onbegrijpelijke codes, die beginnen met ECLI:NL). Tegen die achtergrond is het wellicht goed om te weten dat het manuscript inhoudelijk is afgesloten op 1 juli 2020.

Veel plezier met het gebruik van dit boek. En kan het nog beter? Dan hoor ik dat graag.

Minou Woestenenk
Juli 2020

Voorwoord bij de tweede druk

Direct na het verschijnen van dit boek bleek het te voorzien in een behoefte: het is gebruikt in het onderwijs en ook in de praktijk bleek het goed ontvangen te zijn. Mijn doel was, is en blijft, dat ambtenaren én ondernemers hierin een beknopt, praktijkgericht en vooral leesbaar overzicht vinden van het handhavingsrecht. En natuurlijk ook praktische tips en antwoorden op vragen.

Dit is de tweede druk van het boek, dat ik zelf, als beginnend handhavingsjurist, altijd had willen hebben.

Deze nieuwe uitgave bevat niet alleen een integrale update vanwege de inwerking-treding van de Omgevingswet op 1 januari 2024. Ook de jurisprudentie is bijgewerkt. In een periode van zo'n vijf jaar gebeurde er namelijk ook nogal veel op het gebied van het handhavingsrecht zelf. En ten slotte zijn er her en der nog praktische tips bij gekomen, waar die in de praktijk bleken te ontbreken.

Weer veel plezier met het gebruik van dit boek. En kan het weer beter? Dan hoor ik dat graag via de uitgever (info@berghauserpont.nl).

Minou Woestenenk
Februari 2026

Inhoudsopgave

Voorwoord	V
1 Over dit boek: opbouw en doelgroepen	1
1.1 Opbouw	1
1.2 Doelgroepen	2
1.3 Niet in dit boek	2
2 Toezicht en handhaving	3
2.1 De begrippen	3
2.1.1 Werkgebied	3
2.1.2 Toezicht en opsporing	3
2.1.3 Handhaving	3
2.2 Handhaven: het moet, tenzij...	4
2.2.1 Wettelijke bevoegdheden	4
2.2.2 Beginselplicht tot handhaving: de handhavingstaak	6
2.2.3 Concreet zicht op legalisatie	8
2.2.4 Evenredigheidsbeginsel	9
2.2.5 Vertrouwensbeginsel	11
2.2.6 Gelijkheidsbeginsel	13
2.2.7 Samenvatting in praktijktips	13
2.3 Overheidsbeleid: basis voor prioritering in de handhaving	15
2.3.1 Wettelijk kader	15
2.3.2 Handhavingsbeleid in de praktijk	16
2.3.3 Inhoud handhavingsbeleid	18
2.3.4 Praktijktips voor ondernemers: beleidsaspecten in bezwaar en beroep	19
2.4 Handhavingsverzoek	20
2.4.1 Indiener: belanghebbende	20
2.4.2 Bewijslast en bewijsmiddelen	22
2.4.3 Besluit op handhavingsverzoek	24
2.4.4 Praktijktips voor overheid en ondernemer	24
2.5 Gedogen	25
2.5.1 Handhavingsbevoegdheid gebruiken: ja of nee?	25
2.5.2 Vormen van gedogen	26
2.5.3 Besluit of niet?	27
2.5.4 Weer handhaven na langdurig gedogen	28
2.5.5 Praktijktips	28

2.6	Het houden van toezicht	29
2.6.1	Wat is toezicht?	29
2.6.2	Van toezicht naar opsporing: de grens	29
2.6.3	Bestuurlijk toezicht: aanwijzing van toezichthouders	31
2.6.4	Rechten en plichten van en jegens de toezichthouder	32
2.6.5	Uitvoering van toezicht	33
2.6.6	Samenwerking	36
2.6.7	Praktijktips	37
3	Handhavingsbesluit: benodigdheden	41
3.1	Inhoud en opzet	41
3.2	Overtreding en overtreder	41
3.2.1	Wettelijk kader	41
3.2.2	Overtreding	41
3.2.3	Overtreder	42
3.2.4	Praktijktips	49
3.3	Bewijs	50
3.3.1	Bewijslast	50
3.3.2	Wat en in welke mate moet een partij bewijzen?	51
3.3.3	Bewijsmiddelen	53
3.3.4	Praktijktips	55
3.4	Voorbereiding en bekendmaking van het handhavingsbesluit	55
3.4.1	Handhavingsverzoek of niet	55
3.4.2	Adressering	55
3.4.3	Beslistermijn	56
3.4.4	Hoorplicht en zienswijzen	57
3.4.5	Spoed	58
3.4.6	Bekendmaking en inwerkingtreding	58
3.4.7	Praktijktips	60
3.5	Inhoud van het handhavingsbesluit	61
3.5.1	Last	61
3.5.2	Herstelmaatregelen	61
3.5.3	De begunstigingstermijn	62
3.5.4	Aanzegging kostenverhaal	64
3.5.5	Vaststelling dwangsom/bestuursdwang	65
3.5.6	Rechtsbeschermingsclausule	65
3.5.7	Ondertekening van het besluit	66
3.5.8	Praktijktips	66

4	Handhavingsbesluit: bestuurlijke sancties	67
4.1	Keuze: welk besluit	67
4.1.1	Karakter van het bestuursrecht	67
4.1.2	Sancties: de keuzemogelijkheden in het bestuursrecht	68
4.1.3	Praktijktips	69
4.2	Preventieve handhaving	69
4.2.1	Twee typen	69
4.2.2	Herhaling van een eerdere overtreding tegengaan	69
4.2.3	Een dreigende overtreding tegengaan	70
4.2.4	Praktijktips	71
4.3	Last onder bestuursdwang	71
4.3.1	Wettelijk kader	71
4.3.2	Karakter	72
4.3.3	Afwijkende bestuursdwangbevoegdheden	72
4.3.4	Typisch: ook als er geen overtreder bekend is	74
4.3.5	Inhoud last onder bestuursdwang	75
4.3.6	Spoedeisende en zeer spoedeisende bestuursdwang	75
4.3.7	Praktijktips	78
4.4	Last onder dwangsom	80
4.4.1	Wettelijk kader	80
4.4.2	Karakter	81
4.4.3	Dwangsom of bestuursdwang	81
4.4.4	Uitvoeringsmanieren (modaliteiten)	82
4.4.5	Hoogte	83
4.4.6	Verbeurte	84
4.4.7	Inhoud dwangsombeschikking	86
4.4.8	Opheffing, opschorting of vermindering	86
4.4.9	Praktijktips	88
4.5	Intrekking van de omgevingsvergunning	91
4.5.1	Wettelijk kader	91
4.5.2	Karakter	91
4.5.3	Wanneer voorkeur voor intrekking van de vergunning?	92
4.5.4	Combinatie met strafrechtelijke sanctie?	92
4.5.5	Praktijktips	92
4.6	Bestuurlijke boete	92
4.6.1	Wettelijk kader	92
4.6.2	Karakter	93
4.6.3	Bestuurlijke boete: wanneer wel en wanneer niet	94
4.6.4	Combinatie met andere sancties	95
4.6.5	Twee soorten procedures	95

4.6.6	Bewijsgaring	96
4.6.7	Cautie	97
4.6.8	Hoogte bestuurlijke boete	98
4.6.9	Inhoud boetebesluit	100
4.6.10	Verval boetebevoegdheid	100
4.6.11	Praktijktips	101
5	Na het handhavingsbesluit: vervolgbesluiten	103
5.1	Bestuursorgaan én overtreder aan het werk	103
5.1.1	De fase na de handhavingsbesluiten	103
5.1.2	Verlenging begunstigingstermijn	103
5.1.3	Praktijktips voor de fase na de handhavingsbesluiten	105
5.2	Praktijk: bestuursdwang uitvoeren	106
5.2.1	Van papier naar praktijk	106
5.2.2	Toepassingsbeschikking: verzoek om actie	106
5.2.3	Vorbereiding: organisatie en draaiboek	108
5.2.4	Bevoegdheden: algemene beginselen van behoorlijk bestuur	110
5.2.5	Bevoegdheden in de wet	112
5.2.6	Kostenverhaalsbeschikking	116
5.2.7	Verhaalbare kosten	120
5.2.8	Procedure	122
5.2.9	Verjaring	123
5.3	Praktijk: dwangsom betalen (invorderen)	123
5.3.1	Verbeurte en procedure	123
5.3.2	Afzien van invordering	125
5.3.3	Stap 1: invorderingsbeschikking	128
5.3.4	Stap 1a: conservatoir beslag	131
5.3.5	Stap 2: aanmaning	133
5.3.6	Stap 3: dwangbevel	134
5.3.7	Stap 3a: executoriaal beslag	135
5.3.8	Verjaring en verval	136
6	Na het handhavingsbesluit: rechtsbescherming	139
6.1	Protesteren in het handhavingsproces	139
6.1.1	Focus van dit hoofdstuk	139
6.1.2	Mogelijkheden en onmogelijkheden	139
6.1.3	Basisregels bestuursrechtelijke rechtsbescherming	140
6.1.4	Waarover klagen?	142
6.1.5	Basisregels civielrechtelijke rechtsbescherming	144

6.2	Bezwaar	145
6.2.1	Wie kan bezwaar maken?	145
6.2.2	Invloed van nieuwe feiten, veranderde omstandigheden en gewijzigde inzichten	147
6.2.3	Handhavingsverzoek: procedurele aspecten	149
6.2.4	Praktijktips	149
6.3	Beroep	150
6.3.1	Wie kan beroep instellen?	150
6.3.2	Toetsing van het beroepschrift	151
6.3.3	Verzoek om voorlopige voorziening	152
6.3.4	Efficiency in de beroepsprocedure	153
6.3.5	Praktijktips	153
6.4	Civil recht	154
6.4.1	Aanmaning en dwangbevel	154
6.4.2	Schadevergoeding	154
Trefwoordenregister		155