

1 INLEIDING

Een handboek schrijven impliceert een bepaalde mate van zelfverzekerdheid, grenzend aan arrogantie. Kennelijk denk je als auteur voldoende van iets af te weten om anderen te willen vertellen hoe de vork in de steel zit. Het kostte mij dan ook wat moeite om daadwerkelijk de stap te nemen om dit handboek te gaan schrijven. Eenmaal op gang heb ik echter erg veel plezier gehad in het schrijven. Het bestuursrechtelijke handhavings- en invorderingsrecht is een interessant vakgebied. Telkens als je een oud onderwerp opnieuw onder de loep neemt, valt je weer iets anders op. Voor je ligt het resultaat: het *Handboek toezicht, handhaving en invordering*.

Mijn belangrijkste doel (naast een complete en correcte weergave van het toezicht-, handhavings-, en invorderingsrecht) was om het handboek goed leesbaar, eenvoudig te begrijpen en vooral praktisch te laten zijn, zonder in te boeten qua diepgang. Het is geschreven vanuit mijn ervaring in de praktijk als advocaat en mijn onderzoek als wetenschapper. Ik hoop dan ook dat de balans tussen de diepgang en nuance van wetenschap enerzijds en de praktische, efficiënte en effectieve benadering van de advocatuur anderzijds tot uiting komt in dit handboek.

Mijn schrijfstijl is bewust toegankelijk. Het recht verdient het om begrepen te worden. Ingewikkelde zinnen en dure woorden dragen niet bij aan een goed begrip van het recht. Ik schrijf in feite spreektaal. Niet iedereen wordt daar altijd enthousiast van, maar ik vind het wel een stuk duidelijker. Ik gebruik tegelijkertijd ook geen jip-en-janneketaal. Daarmee boet je in mijn beleving al snel in qua scherpte. Daarbij is voor mij de toonzetting heel belangrijk. Ik probeer zo veel mogelijk te schrijven alsof ik gewoon met jou op de bank zit bij mij thuis. Op een rustige zaterdagmiddag leg ik uit hoe de vork in de steel zit. Dat praat (en schrijft) makkelijker. Bovendien is de kans dat je het zult begrijpen en onthouden veel groter. Ik kies daarbij heel bewust voor 'je' en 'jij'. Als ik je niet kan tutoyeren, is de kans klein dat je het idee hebt dat je bij mij thuis op de bank zit.

Ik schrijf voor de gemiddelde jurist en niet voor de leek. Ik ga er dus van uit dat de lezer van dit handboek juridische basiskennis heeft. Dat houdt in dat je (in grote lijnen) snapt wat de overheid is en doet, wat een rechter is en doet en hoe die twee zich verhouden tot de burger. De doelgroep van dit handboek bestaat dus uit de beoefenaars van de rechtspraktijk: overheidsjuristen, advocaten, rechtsbijstandverleners en rechters.

Ik heb dit handboek geschreven zodat het breed toepasbaar is in alle deelterreinen van het bestuursrechtelijke handhavingsrecht, of dat nu het omgevingsrecht, het economisch bestuursrecht of het socialezekerheidsrecht is. Ergens moet je wel grenzen aanbrengen in de materie. Het handhavingsrecht is heel breed. Ik heb ervoor gekozen om mij te concentreren op het handhavings- en invorderingsrecht zoals dat in de Awb is opgenomen, dus hoofdstukken 4 en 5 van de Awb. Dit betekent dat ik mij niet richt op (bijvoorbeeld) de bestuurlijke strafbeschikking (die in het Sv staat) en ook niet inga op de bijzondere Europese instrumenten (zoals een straffkorting). Ook het subsidierecht laat ik grotendeels buiten beschouwing. De handhavingsaspecten van het subsidierecht kennen namelijk zoveel bijzondere regelingen en aspecten dat dit een handboek apart rechtvaardigt.

De achtergrond van de auteur kleurt natuurlijk ook bepaalde gemaakte keuzes. Ik sta als advocaat veel overheden bij. Het komt dan regelmatig voor dat openbare-ordemaatregelen samenlopen met handhaving. Zo wordt een café vaak gesloten op grond van een openbare-ordebevoegdheid (geen handhavingsrecht), maar wordt de sluiting al snel gevolgd door de intrekking van de exploitatievergunning (wel handhavingsrecht). Om dit handboek zo bruikbaar mogelijk te maken ga ik dus toch in op het openbare-orderecht, ook al is dat dus niet in de Awb geregeld en is het strikt genomen geen handhavingsrecht.

Hoewel ik zelf vind dat ik er aardig wat van afweet, is het belangrijk om bij het lezen van dit handboek te onthouden dat alles wat je leest – anders dan citaten van de rechter in kwestie – in essentie ook maar een mening is. Het zijn mijn opvattingen over hoe het recht in elkaar steekt. Vaar dus nooit blind op wat er in een handboek staat, maar blijf zelf kritisch nadenken over de casus waar je mee worstelt.

Dit handboek heb ik opgebouwd op dezelfde manier waarop ik een handhavingszaak benader. De volgorde van zaken in dit handboek is dus niet de volgorde die wordt gehanteerd in hoofdstukken 4 en 5 Awb. Het is ook niet de volgorde waarin een procedure formeel loopt. Dat komt omdat ik de crux van het handhavingsrecht eerst wil behandelen. Als ik een handhavingszaak op mijn bureau krijg, dan beoordeel ik eerst of er gehandhaafd mag worden en tegen wie. Later komen de details, zoals het instrumentarium, de rechtmatigheid van de uitoefening van toezichthoudersbevoegdheden en de feitelijke uitvoering van het besluit.

Dat leidt tot de volgende volgorde. Eerst bekijk ik wanneer er sprake is van een overtreding (hoofdstuk 2). Vervolgens ga ik in op de vraag wie de overtreder is (en dus mag worden aangesproken; hoofdstuk 3). Daarna bespreek ik of de overheid wel mag handhaven gelet op de betrokken belangen (hoofdstuk 4). De rest is – oneerbiedig gezegd – bijzaak. Dat wil niet zeggen dat die onderwerpen niet de aandacht verdienen (en niet kunnen leiden

tot vernietiging van een besluit), maar het draait in het handhavingsrecht voor mij als eerste om de heilige drie-eenheid van de overtreding, de overtreder en de belangenafweging. Ik bespreek in hoofdstuk 5 wat theorie – het rechtskarakter van verschillende sancties – en wat dit betekent in de praktijk (bijvoorbeeld de aanvullende waarborgen bij een bestraffende sanctie). Na die onderwerpen te hebben besproken ga ik in op de derde-belanghebbende (de ‘buurman’): vaak de luis in de pels (hoofdstuk 6). In hoofdstuk 7 tot en met 11 komen vervolgens de instrumenten van handhaving aan de orde: als er wordt gehandhaafd, waarmee doet de overheid dat dan? Achtereenvolgens komen de waarschuwing, de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang, de bestuurlijke boete en de intrekking van een vergunning aan de orde. Hoofdstuk 12 gaat over de handhaving van de openbare orde en de samenhang daarvan met het handhavingsrecht. In hoofdstuk 13 ga ik in op ‘naming and shaming’: het bekendmaken van een sanctie. Hoofdstuk 14 ziet vervolgens op preventieve handhaving: handhaving voordat er een overtreding is. Hoofdstuk 15 van dit handboek is gewijd aan de samenloop van verschillende sancties. In hoofdstuk 16 kom ik te spreken over de invordering van geldschulden. Voor mij een razend interessant onderwerp, maar voor de meesten een bron van hoofdpijn. In hoofdstuk 17 kom ik dan (eindelijk) toe aan toezichthoudersbevoegdheden. Die bevoegdheden worden vaak aan de start van een handhavingsproces uitgeoefend, maar omdat de toepassing van die bevoegdheden in de meeste gevallen pas wordt getoetst in het beroep tegen het handhavingsbesluit, komt het in mijn handboek wat later aan de orde. In hoofdstuk 18 spreek ik over het bestuursrechtelijke bewijsrecht. In hoofdstuk 19 maak ik een kort uitstapje naar het thema ‘informatie’. Het is geen handhavingsrecht, maar wel van cruciaal belang voor de handhavingspraktijk. Welke informatie moet het bestuursorgaan de overtreder geven? Hoe krijgt een belanghebbende informatie boven tafel bij het bestuursorgaan die hij nodig heeft om het besluit te kunnen aanvechten? En wanneer mag het bestuursorgaan informatie achterhouden? In hoofdstuk 20 kom ik op wat procesrechtelijke aspecten: de rechtsbescherming. Ook dit is formeel geen handhavingsrecht, maar de wijze van toetsing van de beslissing op bezwaar bij handhaving, de vraag welke besluiten ‘meeliften’ met de concentratiebepalingen en wat er eigenlijk gebeurt na een vernietiging van een besluit zijn allemaal aspecten die voor de handhavingspraktijk heel relevant zijn. Tot slot spreek ik in hoofdstuk 21 over schadevergoeding bij handhaving. Ik rond af met een conclusie.