

INHOUDSOPGAVE

Lijst van afkortingen / XV

1 Inleiding / 1

- 1.1 Aanleiding / 1
- 1.2 Afbakening (algemeen) / 2
- 1.3 Afbakening (het begrip bestuurlijke sanctie) / 4
- 1.4 Opbouw / 9
- 1.5 Aanpak en verantwoording / 10

Deel I Overzicht / 13

2 Toezicht op de naleving / 15

- 2.1 Inleiding / 15
- 2.2 Typering van toezicht / 16
 - 2.2.1 Handhavingstoezicht / 16
 - 2.2.2 Andere vormen van toezicht / 18
- 2.3 Toezichthouders / 21
 - 2.3.1 Met het houden van toezicht belaste personen / 21
 - 2.3.2 Aanwijzing van toezichthouders / 23
 - 2.3.3 Reikwijdte bevoegdheid toezichthouders / 23
- 2.4 Toezichtsbevoegdheden / 24
 - 2.4.1 Algemeen / 24
 - 2.4.2 Betreden van plaatsen / 25
 - 2.4.2.1 Algemeen / 25
 - 2.4.2.2 Het betreden van woningen / 26
 - 2.4.2.3 Bedrijfsruimten en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer / 30
 - 2.4.3 Vorderen van inlichtingen / 32
 - 2.4.4 Vorderen van inzage in identiteitsbewijs / 33
 - 2.4.5 Vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden / 33
 - 2.4.6 Onderzoek, opneming en monsterneming ('zakenonderzoek') / 37
 - 2.4.7 Onderzoek met betrekking tot vervoermiddelen / 38
- 2.5 Medewerkingsplicht / 39
- 2.6 Normering en rechtsbescherming / 42

2.6.1	Algemene normering van het toezicht / 42
2.6.2	Bijzondere waarborgen bij bestraffende sancties: zwijgrecht en cautieplicht / 44
2.6.2.1	Het zwijgrecht / 44
2.6.2.2	Reikwijdte van nemo tenetur in relatie tot de bevoegdheid inzake te vorderen / 49
2.6.2.3	Overeenkomstige toepassing andere strafvorderlijke waarborgen / 50
2.6.3	Rechtsbescherming tegen toezichtshandelingen / 51
3	Bestuursdwang en dwangsom / 53
3.1	Inleiding / 53
3.2	Typering / 53
3.2.1	Last onder bestuursdwang / 53
3.2.2	Last onder dwangsom / 56
3.2.3	Vergelijking tussen bestuursdwang en dwangsom / 57
3.2.4	Wettelijke grondslagen voor bestuursdwang en dwangsom / 59
3.2.5	Het besluitkarakter van de beide sancties / 62
3.3	Enkele gemeenschappelijke aspecten inzake voorbereiding en inhoud / 64
3.3.1	De onderzoeksplicht / 64
3.3.2	Bewijs van de overtreding / 65
3.3.3	Vermelding van de overtreding / 68
3.3.4	Het onvoorwaardelijke karakter van de last / 69
3.3.5	De inhoud van de last / 69
3.3.6	De begunstigingstermijn / 71
3.3.6.1	Verplichting tot het geven van een termijn / 71
3.3.6.2	Lengte van de termijn / 72
3.3.6.3	Duidelijkheid van de termijn en mogelijkheid van verlenging / 75
3.3.7	Preventieve handhaving / 76
3.3.8	Partiële handhaving / 78
3.4	Bijzondere aspecten van bestuursdwang / 79
3.4.1	Aard en inhoud van de last onder bestuursdwang / 79
3.4.2	De 'te nemen' maatregelen; praktische aspecten / 80
3.4.3	Aanzeggen van kostenverhaal / 82
3.4.4	Spoedbestuursdwang / 83
3.4.5	Bekendmaking en inwerkingtreding / 85
3.4.5.1	Bekendmaking / 85
3.4.5.2	Inwerkingtreding / 87
3.5	Bijzondere aspecten van de last onder dwangsom / 88
3.5.1	Aard en inhoud van de beslissing / 88
3.5.2	Inhoud van de last / 89
3.5.3	Modaliteit van de verbeurte en hoogte van de dwangsom / 90
3.5.3.1	De modaliteit van de verbeurte / 90
3.5.3.2	De hoogte van de dwangsom / 91
3.5.4	Begrenzings dwangsombevoegdheid / 93
3.5.5	Intrekking van de last onder dwangsom / 94

3.5.5.1	Ambtshalve intrekking en wijziging / 94
3.5.5.2	Intrekking en wijziging op verzoek / 95
3.5.6	Bekendmaking en inwerkingtreding / 97
3.5.6.1	Bekendmaking / 97
3.5.6.2	Inwerkingtreding / 97
4	Bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking / 99
4.1	Inleiding / 99
4.2	De bestuurlijke boete / 101
4.2.1	Typering; criminal charge / 101
4.2.2	Een algemene boeteregeling in de Awb / 103
4.2.3	Wettelijke grondslag voor de bestuurlijke boete / 104
4.2.4	Beletselen voor het opleggen van een bestuurlijke boete / 105
4.2.5	De hoogte van de bestuurlijke boete / 111
4.2.6	(Bijzonderheden bij) de voorbereiding van boetebesluiten / 114
4.3	De bestuurlijke strafbeschikking / 119
4.3.1	Typering / 119
4.3.2	Wettelijke grondslag voor de bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid / 121
4.3.3	De hoogte van de bedragen / 123
4.3.4	Begrenzing van de bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid / 124
4.3.5	Het uitvaardigen van een bestuurlijke strafbeschikking; procedurele aspecten / 125
4.4	Vergelijking tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking / 126
4.4.1	Concurrerende sancties? / 126
4.4.2	Verschillen in rechtsbescherming / 128
4.4.3	Verschillen bij de bevoegdheidstoepassing / 130
5	Intrekking en overige bestuurlijke sancties / 135
5.1	Inleiding / 135
5.1.1	Algemeen / 135
5.1.2	Afbakening / 135
5.2	De intrekking / 136
5.2.1	Algemeen / 136
5.2.2	Karakter van de intrekking: herstel of straf? / 138
5.2.3	Normering van de intrekking / 143
5.3	De uitsluiting / 145
5.4	Naming and shaming / 147
5.4.1	Algemeen / 147
5.4.2	Grondslag voor en besluitkarakter van instrumentele openbaarmaking / 149
5.4.3	Sanctiekarakter van instrumentele openbaarmaking / 150
5.4.4	Waarborgen bij instrumentele openbaarmaking / 153

Deel II Verdieping / 155

6 Overtreder en adressaat / 157

- 6.1 Inleiding / 157
- 6.2 De overtreder / 157
 - 6.2.1 Het begrip overtreder in de Awb / 157
 - 6.2.2 De normadressaat / 158
 - 6.2.3 Functioneel ouderschap en ouderschap van rechtspersonen / 162
 - 6.2.3.1 Inleiding / 162
 - 6.2.3.2 Functioneel ouderschap / 162
 - 6.2.3.3 Rechtspersonen als overtreder / 165
 - 6.2.4 Bijzondere situaties: rechtsopvolging en faillissement / 170
 - 6.2.4.1 Rechtsopvolging / 170
 - 6.2.4.2 Faillissement / 171
 - 6.2.5 Medeplegen / 172
- 6.3 De adressaat van de bestuursrechtelijke sanctie / 175
 - 6.3.1 Inleiding / 175
 - 6.3.2 De boete / 175
 - 6.3.3 De last onder bestuursdwang / 176
 - 6.3.4 De last onder dwangsom / 178
 - 6.3.5 Adresseren van sancties in situaties van rechtsopvolging / 179
 - 6.3.6 Meer overtreders in één casus / 182

7 De afwegingsruimte bij het nemen van handhavingsbesluiten / 185

- 7.1 Inleiding / 185
- 7.2 De beginselplicht tot handhaving: totstandkoming, grondslag en reikwijdte / 186
 - 7.2.1 Totstandkoming / 186
 - 7.2.2 Grondslag / 188
 - 7.2.3 Reikwijdte / 190
- 7.3 De inhoud van de beginselplicht tot handhaving / 192
 - 7.3.1 Algemeen; de standaardoverweging / 192
 - 7.3.2 De af te wegen belangen / 195
 - 7.3.2.1 Algemeen belang / 195
 - 7.3.2.2 Belangen van derden / 195
 - 7.3.2.3 Belangen die tegen handhaving pleiten / 195
 - 7.3.3 Bijzondere omstandigheden waarin van een herstelsanctie moet worden afgezien / 197
 - 7.3.3.1 Inleiding / 197
 - 7.3.3.2 Het concrete zicht op legalisatie / 197
 - 7.3.3.3 Concreet zicht op beëindiging / 200
 - 7.3.3.4 Andere bijzondere omstandigheden / 201
 - 7.3.3.5 Beginselplicht en handhavingsbeleid / 203
 - 7.3.4 Gelijkheidsbeginsel en beginselplicht / 203

7.3.5	Vertrouwensbeginsel en beginselplicht / 207
7.3.5.1	Inleiding / 207
7.3.5.2	Al dan niet handhaven na lange tijd / 208
7.3.5.3	Rechtsverwerking door toezeggingen en inlichtingen / 209
7.3.5.4	Het door een gedoogverklaring opgewekte vertrouwen / 211
7.3.5.5	Het door een vernietigde vergunning opgewekte vertrouwen / 211
7.4	Bestuurlijk gedogen / 212
7.4.1	Betekenis van en grondslag voor gedogen / 212
7.4.2	Gedoogwaardige situaties / 214
7.4.3	Vormen van gedogen / 214
7.4.3.1	Algemeen / 214
7.4.3.2	Het rechtskarakter en de waarde van gedoogverklaringen / 215
7.4.3.3	Weigering en intrekking van een gedoogverklaring / 216
7.4.4	Juridische gevolgen van gedogen / 217
7.4.4.1	Inleiding / 217
7.4.4.2	Bestuursrechtelijke handhaving na gedogen / 218
7.4.4.3	Strafrechtelijk optreden in bestuurlijke gedoogsituaties / 218
7.4.4.4	Civielrechtelijke aansprakelijkheid van de overtreder / 220
7.5	Slotopmerking / 220
8	Evenredigheid van sancties / 223
8.1	Inleiding / 223
8.2	Het evenredigheidsvereiste bij bestuursdwang en dwangsom / 225
8.2.1	Toetsing van de beslissing om een last onder bestuursdwang of dwangsom op te leggen / 225
8.2.2	De inhoud van het bestuursdwangbesluit / 226
8.2.3	De hoogte van de dwangsom / 227
8.3	De evenredigheid van de intrekking / 230
8.3.1	Intrekking als sanctie / 230
8.3.2	Het evenredigheidsvereiste / 231
8.4	De bestuurlijke boete / 234
8.4.1	De betekenis van 'full jurisdiction' in art. 6 EVRM / 234
8.4.2	Systematiek voor de bepaling van de boetehoogte door wetgever en bestuur / 237
8.4.3	De toetsing van de boetehoogte door de rechter / 237
8.4.3.1	Algemeen / 237
8.4.3.2	Factoren die van belang (zouden kunnen) zijn voor matiging van de boete / 239
8.5	Conclusie / 247
9	Combinatie van sancties / 249
9.1	Inleiding / 249
9.2	Dezelfde overtreding; eendaadse en meedaadse samenloop / 251
9.2.1	Dezelfde overtreding / 251

9.2.2	Meerdaadse en eendaadse samenloop /	252
9.3	Combinatie van bestuurlijke sancties /	254
9.3.1	Herstelsancties /	254
9.3.2	Herstelsancties en andere sancties /	256
9.3.3	Bestraffende sancties /	258
9.4	Combinatie van bestuurlijke boeten en strafrechtelijke sancties /	260
10	Tenuitvoerlegging van sancties /	263
10.1	Inleiding /	263
10.2	Tenuitvoerlegging van herstelsancties (algemeen) /	264
10.2.1	De relatie tussen oplegging en tenuitvoerlegging /	264
10.2.2	Uitstellen van de tenuitvoerlegging van de last /	265
10.3	Tenuitvoerlegging van bestuursdwangbesluiten /	266
10.3.1	De toepassingsbeschikking /	266
10.3.2	De wijze van uitvoering /	267
10.3.3	Bevoegdheden bij de toepassing van bestuursdwang /	269
10.3.3.1	Algemeen /	269
10.3.3.2	Het betreden van plaatsen /	269
10.3.3.3	Verzegeling /	270
10.3.3.4	Meevoeren en opslaan van zaken; retentierecht /	270
10.3.3.5	Verkoop, overdracht om niet en vernietiging van meegevoerde zaken /	271
10.4	Kostenverhaal bij bestuursdwang /	272
10.4.1	De aard van het kostenverhaal /	272
10.4.2	De omvang van het kostenverhaal /	273
10.4.2.1	Welke kosten kunnen worden verhaald? /	273
10.4.2.2	Gevallen waarin de kosten niet (geheel) mogen worden verhaald /	274
10.4.3	Op wie kunnen de kosten worden verhaald? /	277
10.4.4	De procedure tot het invorderen van bestuursdwangkosten /	278
10.5	De invordering van dwangsommen /	280
10.5.1	De invorderingsprocedure /	280
10.5.1.1	Algemeen /	280
10.5.1.2	Het moment van verbeurte /	283
10.5.1.3	Betalingstermijnen: de wettelijke betalingstermijn, de termijn in de invorderingsbeschikking en de termijn in de aanmaning /	283
10.5.1.4	Uitstel van betaling /	284
10.5.1.5	Bewijs /	285
10.5.1.6	Bestemming van ingevorderde dwangsommen /	286
10.5.1.7	De dwanginvordering /	286
10.5.2	Karakter van de invordering /	287
10.5.2.1	Niet exclusief publiekrechtelijk /	287
10.5.2.2	De beginselplicht tot invordering /	288
10.5.2.3	Invordering deelt herstelkarakter van de last /	289
10.5.3	Kostenverhaal bij invordering van dwangsommen /	290
10.5.4	Betekenis intrekking en wijziging van de last onder dwangsom voor de invordering /	291

- 10.5.5 Verjaring van de invorderingsbevoegdheid / 291
- 10.6 Inning van bestuurlijke boeten / 294
- 10.7 Terugvordering van subsidies en uitkeringen na intrekking daarvan als sanctie / 295
- 10.8 Tenuitvoerlegging van andere bestuurlijke sancties / 295
- 10.9 Slotopmerking / 296

- 11 Rechtsbescherming / 297**
 - 11.1 Inleiding / 297
 - 11.2 Enkele algemene aspecten van rechtsbescherming / 298
 - 11.2.1 Waartegen kan worden opgekomen? / 298
 - 11.2.2 In welke procedures? / 302
 - 11.2.2.1 De bezwaarschriftprocedure / 302
 - 11.2.2.2 Beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter / 305
 - 11.2.2.3 Civielrechtelijke procedures / 306
 - 11.2.3 Door wie? / 306
 - 11.2.4 Wat kan in de onderscheiden procedures worden bereikt? / 308
 - 11.2.4.1 In het bodemgeschil bij de bestuursrechter / 308
 - 11.2.4.2 In de voorlopigevoorzieningsprocedure / 311
 - 11.2.4.3 Bij de burgerlijke rechter / 312
 - 11.3 Rechtsbescherming voor de overtreder / 312
 - 11.3.1 Bij het opleggen van sancties / 312
 - 11.3.2 Bij de tenuitvoerlegging van sanctiebesluiten / 314
 - 11.3.2.1 Algemeen / 314
 - 11.3.2.2 Rechtsbescherming bij de tenuitvoerlegging van boetebesluiten / 315
 - 11.3.2.3 Rechtsbescherming bij het kostenverhaal bestuursdwang / 316
 - 11.3.2.4 Rechtsbescherming bij de invordering van verbeurde dwangsommen / 317
 - 11.4 Rechtsbescherming voor derden die handhaving wensen / 320
 - 11.4.1 In de opleggingsfase / 320
 - 11.4.1.1 Algemeen / 320
 - 11.4.1.2 Belangvereiste / 320
 - 11.4.1.3 Mogelijkheden voor derden / 322
 - 11.4.1.4 De mogelijke reactie op een handhavingsverzoek / 323
 - 11.4.2 Bij de tenuitvoerlegging van sanctiebesluiten / 324
 - 11.4.3 De relatieve zwakte van de derde in het bestuurlijke handhavingsrecht / 325
 - 11.4.4 Civiele procedure tegen de overtreder / 327
 - 11.5 Slotbeschouwing / 328

- 12 Bijzonderheden bij de handhaving van EU-recht / 331**
 - 12.1 Inleiding / 331
 - 12.2 Handhaving door de Europese Commissie / 332
 - 12.2.1 Handhaving jegens lidstaten; infractieprocedure / 332
 - 12.2.2 Handhaving jegens particulieren; toezicht (controle) / 334
 - 12.2.3 Handhaving jegens particulieren; sancties / 339

- 12.2.3.1 De last onder dwangsom / 339
- 12.2.4 Boete / 343
- 12.3 Handhaving van EU-regels door Nederlandse instanties / 344
 - 12.3.1 Algemeen; normering van de handhaving / 344
 - 12.3.1.1 Unietrouw; weinig ruimte voor gedogen; voorschrijven van sancties / 344
 - 12.3.1.2 De vier eisen aan uniegetrouwe handhaving / 345
 - 12.3.1.3 Waarborgen; verval en verjaring / 347
 - 12.3.2 Toezicht / 348
 - 12.3.3 Sancties / 349
 - 12.3.3.1 Algemeen; de veel voorkomende sancties / 349
 - 12.3.3.2 Verbeurdverklaring van een waarborgsom / 350
 - 12.3.3.3 Uitsluiting / 350
- 12.4 Slotbeschouwing / 351

Deel III Doorkijk / 353

13 Financiële aspecten / 355

- 13.1 Inleiding / 355
- 13.2 Kosten van het handhavingsapparaat / 356
- 13.3 De kosten van schadevergoeding ter voorkoming van en bij onrechtmatig handelen / 357
 - 13.3.1 Inleiding / 357
 - 13.3.2 Schadevergoeding om onrechtmatigheid te voorkomen / 358
 - 13.3.3 Schadevergoeding voor onrechtmatige besluiten en weigeringen / 360
 - 13.3.4 Procedurele kant / 362
- 13.4 Financiering van de handhaving / 363
 - 13.4.1 Algemeen / 363
 - 13.4.2 De financiële opbrengst van sancties / 363
 - 13.4.3 Doorberekening van toezichtskosten / 365
- 13.5 Slotbeschouwing / 369

14 Organisatie van de handhaving / 371

- 14.1 Inleiding / 371
- 14.2 Scheidingsprincipes binnen het openbaar bestuur / 373
 - 14.2.1 Scheiding tussen normstelling en handhaving / 373
 - 14.2.2 Scheiding tussen toezicht en beleid / 374
 - 14.2.3 Scheiding tussen toezicht en sanctionering / 376
- 14.3 Soorten van bestuurlijke samenwerking / 378
 - 14.3.1 Inleiding / 378
 - 14.3.2 Regionale samenwerking / 378
 - 14.3.3 Andere vormen van bestuurlijke samenwerking / 383
 - 14.3.4 Samenwerking tussen bestuur en OM / 384

14.4	De organisatie van de strafrechtelijke handhaving van het bestuursrecht / 385
14.5	Slotbeschouwing / 386
15	Ketens in de handhaving / 389
15.1	Inleiding / 389
15.1.1	Waarom een hoofdstuk over ketens? / 389
15.1.2	De ketenbenadering / 391
15.1.3	Soorten ketens / 392
15.1.4	Rechtsbescherming als onderdeel van de handavingsketen / 393
15.2	De handavingsketens (algemeen) / 395
15.2.1	De bestuursrechtelijke keten / 395
15.2.2	De strafrechtelijke keten / 400
15.3	Enkele specifieke ketens in de handhaving / 402
15.3.1	Ketens van bestuurlijke overheden / 402
15.3.2	Ketens binnen een bestuurlijke organisatie / 405
15.3.3	Afstemming tussen bestuur, OM en strafrechter / 406
15.3.4	De teamaanpak: casus oprollen van hennepplantages / 407
15.3.5	De keten van overheid en private sector: privatisering van het bouwtoezicht / 412
15.4	Conclusie; perspectief van de ketenbenadering / 413
16	Uitleiding / 415
16.1	Algemeen / 415
16.2	Ontwikkelingslijnen / 416
16.3	Vooruitblik / 419
	Lijst van geraadpleegde literatuur / 423
	Jurisprudentieregister / 443
	Trefwoordenregister / 461

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

In de reeks 'Handboeken staats- en bestuursrecht' mag een deel over de handhaving niet ontbreken. Het recht zelf, in casu het staats- en bestuursrecht, is belangrijk, maar dit recht moet ook zo nodig kunnen worden gerealiseerd. Zonder (de mogelijkheid van) handhaving komt er van het recht in de praktijk niet veel terecht. Gegeven het bestaan, en wat ons betreft ook de waarde, van de genoemde handboekenreeks, is het bestaansrecht van een deel over rechtshandhaving een feit. Er waren wel al 'mastermonografieën' over de herstelsancties bestuursdwang en dwangsom¹ en de bestuurlijke boete,² proefschriften over de keerzijde van de handhaving, het gedogen,³ en over de rechtsbescherming bij de bestuurlijke boete,⁴ relatief omvangrijke hoofdstukken over handhaving in de bestuursrechtelijke handboeken,⁵ artikelen in tijdschriften, oraties, afscheidsredes, preadviezen, rapporten en korte bijdragen in boeken over bepaalde sancties, zoals de intrekking,⁶ alsmede het vuistdikke handboek *Handhaving in de reeks 'Handboeken Veiligheid'*.⁷ Sommige van die publicaties zijn nog min of meer bij de tijd, andere zijn (deels) verouderd. Hoe dan ook behandelen vrijwel al deze publicaties slechts een deel van het handhavingsrecht. In het

-
- 1 P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens en F.C.M.A. Michiels, *Bestuursdwang en dwangsom*, vijfde druk, Deventer: Kluwer 2014; J.H. Verweij, *De bestuurlijke dwangsom*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997.
 - 2 H.E. Bröring, *De bestuurlijke boete*, Deventer: Kluwer 2005.
 - 3 G.T.J.M. Jurgens, *Bestuurlijk gedogen*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1996; F.R. Vermeer, *Gedogen door bestuursorganen*, Deventer: Kluwer 2010.
 - 4 C.L.G.F.H. Albers, *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten*, Den Haag: Sdu 2002; R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011.
 - 5 Het deel over handhaving in het handboek van H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt en R.M. van Male bedraagt 'slechts' 60 pagina's, het handhavingshoofdstuk in R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat* Kluwer: Deventer 2010, zo'n 100 pagina's, dat in het handboek van L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht*, deel I, vierde druk, Den Haag: BJU 2013, zelfs een kleine 120 pagina's.
 - 6 B.J. van de Griend, *Het oogmerk als ijkpunt*, Den Haag: Raad van State 2003.
 - 7 F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, tweede druk, Deventer: Kluwer 2013.

even genoemde handboek komt wél alles aan bod, maar op een andere wijze dan bij ons. In dat boek wordt de nadruk gelegd op de handhaving in de praktijk, op tal van beleidsterreinen, de 'bijzondere delen' van het handhavingsrecht, terwijl het in dit boek primair gaat om het 'algemeen deel' van de bestuursrechtelijke handhaving. Bovendien richten we ons op de hoofdlijnen; niet is getracht alle jurisprudentie in het boek een plaats te geven. Dat is niet alleen niet nodig om de hoofdlijnen te begrijpen, maar kan aan een goed begrip daarvan zelfs in de weg staan. De focus ligt op de algemene juridische aspecten van het toezicht op de naleving en de bestuurlijke sancties.⁸ Dit neemt niet weg dat wij ook aandacht besteden aan de wijze waarop de handhavingsbevoegdheden in de praktijk kunnen worden gebruikt en aan welke voorwaarden in die praktijk moet zijn voldaan om te kunnen spreken van een effectief, doelmatig en houdbaar handhavingsrecht.⁹

Het belang van dit boek is er dus in gelegen dat in één overzichtelijk geheel alle belangrijke onderwerpen ten aanzien van de bestuursrechtelijke handhaving worden behandeld, met de nadruk op het toezicht en de bestuurlijke sancties; zo'n boek was er nog niet. Voorts is getracht om ten opzichte van de handhavingsdelen in de algemene handboeken (die ook zo'n veelomvattend overzicht geven) tot een verdieping te komen. De aanpak en het gebruik van bronnen verschilt enigszins per hoofdstuk, afhankelijk van het behandelde onderwerp. Soms biedt de wet een duidelijk richtsnoer, soms moesten we ons grotendeels verlaten op de jurisprudentie. In het laatste geval zijn er meer uitgewerkte voorbeelden gebruikt. Vanzelfsprekend is voorts getracht zo veel mogelijk de belangrijkste literatuur te verwerken, wel echter met de ons zelf opgelegde beperking dat dit boek qua omvang hanteerbaar zou moeten blijven. Ons streven was er tenslotte op gericht het boek zowel interessant voor specialisten als toegankelijk voor een breder publiek te maken. Als we daarin zijn geslaagd, is het boek niet alleen bruikbaar als leerboek voor de masterfase van de rechtenopleiding, maar ook als naslagwerk voor eenieder die in theorie en praktijk met bestuurlijke handhaving te maken heeft.

1.2 Afbakening (algemeen)

De titel van dit boek kan ruimer en beperkter worden begrepen. Onder handhavingsrecht zou men bijvoorbeeld al het recht kunnen verstaan dat betrekking heeft op het handhaven van (in beginsel alle) rechtsnormen, zowel op grond van het bestuursrecht, het strafrecht als het privaatrecht,

8 Ter vergelijking: in 'Handhaving' is er één hoofdstuk, van 25 pagina's, over bestuurlijke sancties. In dit boek gaan de delen I en II, met uitzondering van hoofdstuk 2 en een deel van 12, geheel over bestuurlijke sancties.

9 Zie F.C.M.A. Michiels, *Houdbaar handhavingsrecht*, oratie UvT, Deventer: Kluwer 2006.

voor zover die rechtsgebieden daartoe bevoegdheden of rechten bevatten. Een beperking zou zijn dat niet het gehele recht als onderwerp van de handhaving wordt genomen, maar slechts een deel daarvan, bijvoorbeeld het bestuursrecht. Anderzijds zou hetgeen *wordt* gehandhaafd meer dan alleen het recht kunnen bevatten, bijvoorbeeld ook de openbare orde. Daarom is het goed aan het begin van dit boek aan te geven hoe wij de term handhavingsrecht gebruiken en hoe wij ons onderwerp hebben afgebakend.

Met de term handhavingsrecht doelen wij in dit boek uitsluitend op de *rechtshandhaving* en niet op de handhaving van de openbare orde. Dat wil niet zeggen dat die twee geheel los van elkaar staan en nog minder dat handhaving van de openbare orde geen gewichtig onderwerp zou zijn. Maatregelen in dat kader kunnen evengoed zeer ingrijpend zijn en vereisen vanzelfsprekend een goede rechtsbescherming. Handhaving van de openbare orde vindt overigens veelal plaats in situaties waarin óók overtredingen (al dan niet tevens strafbare feiten) worden gepleegd. Zij kan dan ook heel goed samengaan met rechtshandhaving. Tegelijk valt ze daarvan wel te onderscheiden, juist vanwege de aanleiding tot het optreden, de grondslag voor de bevoegdheid tot het optreden en deels ook vanwege het instrumentarium dat kan worden ingezet om de ongewenste handeling of situatie te beëindigen.

Een tweede belangrijke beperking is dat het in dit boek alleen gaat om *handhaving van bestuursrecht*. Die handhaving kan weliswaar vaak ook geschieden door middel van strafrechtelijke bevoegdheden en soms door de inzet van privaatrechtelijke rechten, maar de te handhaven regels zijn bestuursrechtelijk. De nadruk ligt overigens op handhaving *door middel van het bestuursrecht*, meer bepaald *door bestuursorganen*, met bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden. Een verdere toespitsing is gelegen in het feit dat dit boek voornamelijk gaat over de handhaving van *Nederlands bestuursrecht*. Het boek bevat geen rechtsvergelijking met het recht van andere landen. Ook voor de handhaving van het Nederlandse bestuursrecht zijn echter de Europese mensenrechtenverdragen, in het bijzonder het EVRM, uiteraard wel van belang, alsmede tot op zekere hoogte het EU-recht. Aan het EU-recht is een afzonderlijk hoofdstuk gewijd, maar het komt ook al enigszins in de hoofdstukken 1 en 5 aan de orde. De voor ons onderwerp relevante onderdelen van het EVRM komen in alle hoofdstukken aan de orde waar dat nodig is.

In de vorige paragraaf werd vermeld dat we de nadruk leggen op het 'algemeen deel' van de bestuursrechtelijke handhaving. Dit neemt niet weg dat we, bijvoorbeeld om te laten zien hoe wordt getracht de bestuurlijke handhaving in de praktijk vorm te geven, onder meer in de relatie tot de strafrechtelijke handhaving en bij de bestuurlijke samenwerking, soms ingaan op een bijzonder deel van het bestuursrecht, zoals het omgevingsrecht, het financieel bestuursrecht, het vreemdelingenrecht en het socia-

lezerkeitsrecht. Voor een uitgebreide bespreking van de bestuurlijke (en strafrechtelijke) handhaving van de diverse bijzondere delen van het bestuursrecht verwijzen we naar het meer genoemde handboek Handhaving.

1.3 Afbakening (het begrip bestuurlijke sanctie)

Dit boek gaat voor een belangrijk deel over bestuurlijke sancties. Daarom is het goed reeds in deze inleiding te zeggen wat wij daaronder verstaan. *Bestuurlijk* wil zeggen dat de sanctie is opgelegd door een bestuursorgaan. Dat levert meestal geen begripsmatige problemen op, hoewel niet iedereen zal weten dat een justitiële strafbeschikking wordt opgelegd door een bestuursorgaan, te weten de officier van justitie. Op die beschikking is het grootste deel van de Awb echter niet van toepassing (art. 1:6 Awb). Er is ook een bestuurlijke strafbeschikking (*sec*); zie daarover hoofdstuk 4. In de combinatie 'bestuurlijke sanctie' roept de term *sanctie* meer vragen op. Wij verstaan daaronder een door het publiekrecht voorziene, belastende maatregel, opgelegd wegens een overtreding van een bestuursrechtelijk voorschrift.¹⁰ Daaronder vallen wat ons betreft in elk geval de drie door de Awb geregelde bestuurlijke sancties – zie de hoofdstukken 3 en 4 van dit boek – maar ook andere – zie hoofdstuk 5. In andere rechtsstelsels is het echter niet gebruikelijk om wat wij herstelsancties noemen, zoals bestuursdwang, als een sanctie te beschouwen. In Duitsland bijvoorbeeld worden Verwaltungszwang en Zwangsgeld louter als uitvoering gezien (Verwaltungsvollstreckung).¹¹ Ook art. 4 EU-verordening 2988/95 (ter bescherming van de financiële belangen van de EU) noemt de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel slechts een maatregel en bepaalt in lid 4 zelfs uitdrukkelijk dat dit geen sanctie is.¹² Die ontneming zou in Nederland als een herstelsanctie kunnen worden beschouwd.¹³ Elders in het EU-recht komen we weer een ruimer sanctiebegriff tegen.¹⁴ Bij ons kennen we dus, al sinds

10 Deze omschrijving gaat in dezelfde richting als die van Van Wijk/Konijnenbelt/Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, zestiende druk, Deventer: Kluwer 2014, p. 439-440. Anders dan zij beperken wij het sanctiebegriff niet tot maatregelen 'jegens burgers'.

11 Zie Alexander Koch, Verwaltungssanktionen in europäischen und niederländischen Verwaltungs- und Kartellrecht, Göttingen: V&R Unipress 2011 (diss. Osnabrück), p. 150, en de verwijzingen aldaar naar diverse Duitse handboeken.

12 Zie over deze verordening F.C.M.A. Michiels, Nieuwe instrumenten ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, SEW 1996, p. 362-371.

13 In art. 5 worden als sanctie – in de Engelstalige versie aangeduid als penalty! – onder meer een bestuurlijke boete en diverse soorten intrekkingen genoemd. De begrippen maatregel en sanctie worden in deze verordening overigens niet zo scherp gescheiden als gezien het voorgaande het geval lijkt te zijn. Dit blijkt uit het feit dat voor beide geldt dat ze 'doeltreffend, evenredig en afschrikkend' moeten zijn (art. 2 lid 1) en dat voor beide met de mate van schuld rekening moet worden gehouden (art. 2 lid 3).

14 Zie daarover R. Meeus, Sanctionering van het Europees milieurecht. Tussen handhavingsnood en sanctieverplichtingen, Antwerpen-Cambridge: Intersentia 2014.

de jaren vijftig van de vorige eeuw, in het bestuursrecht een ruim sanctiebegrip.¹⁵ Dat het begrip sanctie ook weer niet oeverloos is, bewijzen de discussies over de vraag of het publiceren van voor iemand ongunstige gegevens ('naming and shaming') een sanctie is. Zie daarover § 5.4.

Art. 5:2 lid 1 sub a Awb omschrijft bestuurlijke sanctie als 'een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak'. Deze definitie sluit grotendeels bij de in de literatuur gehanteerde definities en ook de onze aan; alleen het element onthouden aanspraak lijkt te beperkt. Zie daarover § 5.2.

De Awb maakt vervolgens *onderscheid tussen herstelsancties en bestraffende sancties*. Een herstelsanctie is een sanctie 'die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding' (art. 5:2 lid 1 sub b). Welke betekenis het 'ongedaan maken van een overtreding' heeft naast 'het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding' is overigens niet duidelijk. Een overtreding die eenmaal is gepleegd kan men immers niet ongedaan maken; men kan niet teruggaan in de tijd. Men kan wel de fysieke gevolgen wegnemen. Van de (last onder) bestuursdwang en de last onder dwangsom staat vast, al was het maar omdat de Awb ze zo aanduidt, dat het (zuivere) herstelsancties zijn. Bij de intrekking is het karakter lastiger vast te stellen; zie daarover § 5.2. Een bestuurlijke sanctie is bestraffend 'voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen' (art. 5:2 lid 1 sub c). Wij zouden, in lijn met de definitie van herstelsanctie, liever zeggen voor zover deze *ertoe strekt* de overtreder leed toe te voegen. Uit het 'voor zover' blijkt meteen dat een sanctie ook deels bestraffend en deels niet bestraffend kan zijn. De bestuurlijke boete is een zuiver voorbeeld van een (geheel) bestraffende sanctie.

Volgens Van Wijk/Konijnenbelt/Van Male kan een bestuurlijke sanctie ook geen van beide zijn. Dit wordt enkele keren gesteld, het geven van voorbeelden ervan, althans een toelichting erop, wordt aangekondigd, maar niet gegeven.¹⁶ Wellicht doelen deze auteurs op intrekkingen die in feite geen sanctie zijn; dan zijn ze uiteraard noch een herstelsanctie, noch een strafsanctie. Zij kennen in elk geval weinig betekenis toe aan het behandelen van intrekkingbesluiten als sanctiebesluiten; in de jurisprudentie zou volgens hen vaak geen onderscheid

15 Zie het uiterst informatieve en boeiende overzicht van hoe men er in andere landen tegenaan kijkt en hoe in Nederland een bijzondere ontwikkeling op dit vlak heeft plaatsgevonden van W. Konijnenbelt, Bestuurlijke sancties in Nederland: de brede of de smalle weg?, in: T.W. Franssen e.a. (red.), *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014, p. 293-303.

16 Van Wijk/Konijnenbelt/Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, zestiende druk, Deventer: Kluwer 2014, p. 441 en p. 447-451.

worden gemaakt tussen intrekkingen die wel respectievelijk geen sanctie zijn.¹⁷ Dat kan zo zijn, maar mag voor ons natuurlijk geen reden zijn om dat onderscheid zelf ook niet te maken, temeer omdat dit inhoudelijk wel degelijk betekenis heeft, met name voor de vraag of door degene die de sanctie krijgt opgelegd een overtreding is begaan. Wij zien hoe dan ook niet goed welke type bestuurlijke sanctie noch een herstelkarakter, noch een strafkarakter zou hebben.

Van andere sancties dan de drie in hoofdstuk 5 Awb geregelde sancties is het soms lastig vast te stellen of die (overwegend) een bestraffend of (overwegend) een herstelkarakter hebben.¹⁸ Vooropstaat dat niet het subjectieve oogmerk van het bestuursorgaan dat de sanctie oplegt bepalend is, maar de objectieve strekking van de sanctie. Hoe weten we wat die strekking inhoudt? Daartoe zal in de eerste plaats moeten worden gekeken naar de wet en de wetsgeschiedenis. Die bieden echter lang niet altijd uitkomst. Van belang is dan dat wordt gezien wat de sanctie normaliter teweegbrengt. Is dat het beëindigen (inclusief het voorkomen van herhaling) van een illegale situatie of handeling? Dan is het een herstelsanctie. Is dat niet het geval, dan brengt de sanctie blijkbaar een nadeel toe dat niet dient tot herstel en dan is de sanctie dus bestraffend. De zwaarte van de sanctie staat onzes inziens los van de kwalificatie ervan. Zo wordt het door middel van bestuursdwang sluiten van een inrichting niet bestraffend als de sluiting zes maanden duurt of zelfs voor onbepaalde tijd geldt. Ook het met bestuursdwang afbreken van een bouwwerk wordt niet bestraffend als de bestuursdwangkosten plus de kosten die met het verlies van het bouwwerk gepaard gaan tezamen een heel grote som bedragen. Een tijdelijke intrekking van een toestemming zal in het ene geval een herstelkarakter hebben, bijvoorbeeld doordat de intrekkingperiode nodig is om een situatie te scheppen waarin de overtreding niet meer zal (kunnen) worden gepleegd, maar in het andere geval een strafkarakter hebben, omdat de intrekking als zodanig niet nodig is om nieuwe overtredingen tegen te gaan (doch slechts ter afschrikking dient).

Het EHRM heeft in het Engel-arrest¹⁹ een toetsingskader geformuleerd om te bepalen welke sancties (en andere handelingen) een criminal charge zijn. Dit kader is evenwel erg onduidelijk en wordt buitengewoon casuïstisch en ondoorzichtig toegepast. De eerste twee criteria – de classificatie naar nationaal recht en de aard van de overtreding – helpen ons doorgaans niet verder. Nog los daarvan is het de vraag of het wel zinnig is om iets een criminal charge te noemen louter omdat de sanctie in het strafrechtelijke systeem voorkomt. Ons strafrecht kent ook 'herstelsancties', die dan volgens het EHRM niettemin criminal zijn. Met het derde criterium – aard en

17 A.w., p. 477.

18 In hoofdstuk 5 gaan we op dit punt meer specifiek in voor de daar behandelde sancties.

19 EHRM 8 juni 1976, NJ 1978/223.

zwaarte van de sanctie – schieten we ook niet veel op: om de aard gaat het nu juist (dus dat is geen criterium voor het bepalen van de aard van de sanctie) en de zwaarte alleen kan de aard niet veranderen. Het EHRM lijkt vooral heel feitelijk te kijken naar de effecten die een bepaalde sanctie in een concreet geval heeft, maar de uitkomst van de analyse wordt niet steeds duidelijk in verband gebracht met de elementen aard en zwaarte. Wij begrijpen het deelcriterium van de zwaarte hoe dan ook aldus dat als er twijfel is over de aard of wanneer de sanctie aspecten van beide heeft, zowel herstel als straf, de zwaarte de doorslag kan geven bij de keuze om de sanctie als criminal charge te beschouwen. Zie verder § 4.2.1.

Het *belang van het onderscheid* tussen herstelsancties en bestraffende sancties is vooral gelegen in de factor verwijtbaarheid (die voor het kunnen opleggen van herstelsancties niet, maar bij bestraffende sancties wel vereist is; zie hoofdstuk 4), de mogelijkheid van cumulatie (die er wel is bij de combinatie van een bestraffende en een herstelsanctie, maar niet of beperkter bij twee sancties die gelijksoortig zijn; zie hierover hoofdstuk 9), het zwijgrecht (wel bij een bestraffende sanctie,²⁰ niet bij een herstelsanctie; zie hoofdstuk 2) en het verschil in de mate van terughoudendheid van de rechterlijke toetsing (bij herstelsancties iets terughoudender dan bij bestraffende sancties; zie hoofdstuk 8).²¹

Verhouding tot andere aanschrijvingen en lastgevingen

Een figuur die enigszins lijkt op een sanctie, maar daarvan goed moet worden onderscheiden, is de enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen (art. 5:2 lid 2 Awb). Zo'n last is geen sanctie, maar bevat (nieuwe) normstelling voor degene tot wie de last is gericht. Pas wanneer de geadresseerde de last niet uitvoert, kan een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom worden opgelegd ter handhaving van de 'enkele last'.

Voorbeelden van deze enkele last vinden we in art. 13 e.v. Woningwet: de verplichting tot woningverbetering, die tot het aanbrenge van welstandsvoorzieningen en die tot het in gebruik of beheer geven van een pand. Wel kunnen B&W bij deze Woningwetaanschrijvingen de last combineren met een last onder bestuursdwang of dwangsom, in die zin dat ze gelijktijdig een last onder bestuursdwang of dwangsom kunnen opleggen ter handhaving van de bij de 'enkele last' opgelegde verplichting. Beide besluiten worden dan tegelijk bekend-

20 Art. 5:10a Awb is op elke bestraffende bestuurlijke sanctie van toepassing, niet alleen op de boete. De beperking die art. 5:3 aanbrengt op de reikwijdte van de algemene bepalingen van hoofdstuk 5 ziet niet op art. 5:10a.

21 Van Wijk/Konijnenbelt/Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, zestiende druk, Deventer: Kluwer 2014, p. 449 noemt ook nog het in hoger beroep wel (bestraffende sancties) of niet kunnen aanvoeren van nieuwe beroepsgronden en het feit dat bij een vernietiging van het overtreden voorschrift de bestraffende sanctie mee onderuitgaat, terwijl dat bij een herstelsanctie niet het geval is.

gemaakt en in dat geval maakt het sanctiebesluit wat betreft de mogelijkheid van bezwaar en beroep deel uit van het besluit waarbij de verplichting wordt opgelegd (art. 15 Woningwet). Ook een last, gegeven in het kader van het toezicht op de naleving van de in art. 1a Woningwet opgenomen zorgplicht, strekkende tot het laten verrichten van deskundig en onafhankelijk onderzoek naar de bouwkundige staat van de woning en de deugdelijkheid van de elektrische installatie, is slechts een 'enkele last' en geen sanctie.²²

Een ander voorbeeld op het gebied van het omgevingsrecht biedt art. 2.4 Wet natuurbescherming.²³

"1. Gedeputeerde staten leggen, indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, aan degene die in hun provincie een handeling verricht of het voornemen daartoe heeft, een verplichting op om:

- a. (..)
 - b. de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen.
4. Het is verboden te handelen in strijd met een verplichting als bedoeld in het eerste of derde lid."

Ook het bevel tot sluiting van een voor het publiek openstaand gebouw, zoals een café, in het kader van de 'gewone' handhaving van de openbare orde op basis van art. 174 Gemeentewet, is een 'enkele last' die kracht kan worden bijgezet door middel van bestuursdwang.

Een tussenfiguur is de aanwijzing op grond van de artikelen 5:51, 5:61 en 5:80 Wet op het financieel toezicht (Wft). Die aanwijzing geschiedt naar aanleiding van een overtreding en is in die zin een bestuurlijke sanctie, maar het niet opvolgen ervan heeft geen directe gevolgen. Men noemt deze aanwijzing dan ook wel de last zonder dwangsom. Wel kan de aanwijzing, bij het niet opvolgen ervan, vervolgens alsnog (bij apart besluit) worden gehandhaafd met een last onder dwangsom.²⁴ In de sfeer van het financieel toezicht vinden we trouwens naast de in het bestuursrecht gebruikelijke sancties heel veel vormen van (niet alledaagse) handhaving. Nelemans noemt "de zelfstandige last, de bindende aanwijzing, de last onder dwangsom, de bestuurlijke boete (en de publicatie ervan), de openbare waarschuwing, de aanwijzing van een curator, de heenzending van de accountant of actuaaris, het opleggen van transactie- en activiteitenverboden, het intrekken van een vergunning, en de (her)toetsing van geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen".²⁵ Een vergelijkbare figuur is het bevel tot stillegging van een onderneming op grond van art. 18i lid 2 Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, naar aanleiding van een herhaalde overtreding (waarvoor eerst een boete moet zijn opgelegd en nadat

²² ABRvS 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1089.

²³ Stb. 2016, 34. Deze wet zal per 1 januari 2017 in werking treden. Haar zal geen lang leven (als afzonderlijke wet) beschoren zijn, omdat zij bij het in werking treden van de Omgevingswet in die wet zal worden geïntegreerd. Te verwachten valt daarom dat de hier besproken bepaling wel in de Omgevingswet zal terugkeren.

²⁴ Zie uitgebreid hierover A.B. Blomberg en L.J.J. Rogier, De plaats van de aanwijzing bij de handhaving van de Wet op het financieel toezicht, in: R. Stijnen en R. Kruiswijk (red.), *Zorgplicht en financieel toezicht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 67-83.

²⁵ Matthijs Nelemans, *Verantwoord financieel strafrecht*, oratie Tilburg University, Tilburg: TiU 2015, p. 40-41.

eerst een waarschuwing is gegeven); het bevel kan met bestuursdwang worden afgedwongen (lid 5).

Een naar het lijkt met de aanwijzing en het bevel vergelijkbare figuur vinden we in art. 66 lid 3 juncto art. 1 sub q Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Het College bescherming persoonsgegevens (thans ook als Autoriteit Persoonsgegevens aangeduid) mag ingevolge art. 66 lid 3 Wbp (in een aantal gevallen) geen boete opleggen nadat het een bindende aanwijzing heeft gegeven. Uit art. 1 sub q Wbp blijkt dat een bindende aanwijzing de zelfstandige last is die wegens een overtreding wordt opgelegd. Het niet opvolgen van de bindende aanwijzing is een voorwaarde voor het daarna door het College *kunnen* opleggen van een boete, maar heeft zelf geen direct gevolg. Toch is de figuur enigszins anders dan bijvoorbeeld die van de Wft omdat voor het niet nakomen van een bindende aanwijzing een op zichzelf staande boete kan worden opgelegd die nota bene hoger is dan de boete die kan worden opgelegd in verband met de materiële overtreding waarvoor de bindende aanwijzing is gegeven.

Verhouding tot de Wet Bibob

Wie een onderzoek als bedoeld in de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) tegen zich ingesteld ziet en zeker als daarna een vergunning wordt geweigerd of ingetrokken, zal dit wellicht als een sanctie zien. Dat is echter niet juist. Bestuursorganen kunnen tot een weigering of intrekking (van bepaalde besluiten) overgaan als er ernstig gevaar bestaat dat de beschikking zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten of strafbare feiten te plegen (art. 3 lid 1) dan wel dat feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd (art. 3 lid 6). Daarmee valt de Bibob-weigering of -intrekking niet onder het sanctiebegrip zoals hiervoor besproken: de weigering of intrekking wordt niet gedaan wegens een bestuursrechtelijke overtreding.²⁶

1.4 Opbouw

Dit boek bestaat uit drie delen, die worden voorafgegaan door deze inleiding en die in hoofdstuk 16 met een slotbeschouwing worden afgesloten.

Het eerste deel biedt een overzicht van de twee hoofdonderwerpen van de bestuursrechtelijke handhaving: toezicht en sancties. Aan bod komen uitgebreid de vier in het bestuursrecht meest voorkomende sancties (bestuursdwang, dwangsom, boete en intrekking) alsmede, minder uitgebreid, enkele andere sancties, onder meer de uitsluiting en 'naming and

²⁶ Zie uitvoerig B. van der Vorm, *Ernstig gevaar. Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob* (diss.), Oisterwijk: WLP 2016.

shaming' (welke laatste in de rechtspraak veelal niet als sanctie wordt aangemerkt, maar als instrumentele openbaarmaking met het doel het publiek te waarschuwen).

Het tweede deel bevat een verdieping op een aantal thema's, die allemaal betrekking hebben op bestuurlijke sancties in het algemeen. Het gaat om vragen als aan wie, wanneer en hoe een sanctie kan worden opgelegd, hoe sancties ten uitvoer kunnen worden gelegd en wat betrokkenen tegen sancties kunnen ondernemen. Deze thematische hoofdstukken vormen dus dwarsdoorsnedes, terwijl de hoofdstukken over sancties in het eerste deel de sancties naast elkaar zetten. De thema's van het tweede deel worden in het eerste deel waar dat nodig is wel kort aangeduid, maar daar niet diepgaand behandeld; dat gebeurt in het tweede deel. Zonder deze aanpak zouden bedoelde thema's bij elke sanctie opnieuw moeten worden behandeld, hetgeen tot veel herhaling zou leiden.

In het derde deel bespreken we enkele bijzondere onderwerpen met een overstijgend karakter. Daarbij gaat het niet, zoals in deel II, om thema's die sancties betreffen, maar om onderwerpen op een nog weer wat abstracter niveau, die op de (bestuurlijke) handhaving als geheel zien. Deel III is te zien als een verzameling doorkijkjes. Het betreft de kostenkant van de handhaving (o.a. aansprakelijkheid, opbrengst, betaalbaarheid), de organisatie van de handhaving en het verschijnsel dat de handhaving van het bestuursrecht altijd in een of meer ketens plaatsvindt. Wij hopen met deze doorkijkjes het begrip van het handhavingsrecht bij de lezer te vergroten.

1.5 Aanpak en verantwoording

De keuze voor de opbouw van dit boek in drie delen, die elk hun eigen perspectief kennen, leidde er onvermijdelijk toe dat er hier en daar enige overlap is. Zo wordt in hoofdstuk 4 dat onder meer over de boete gaat iets gezegd over de verhouding tot het strafrecht, maar in hoofdstuk 9, dat specifiek op de combinatie van sancties ingaat, komt dit uiteraard terug. Hoofdstuk 15 over ketens in de handhaving bouwt voort op eerdere hoofdstukken; enige herhaling is dan soms nodig om 'het verhaal' leesbaar te houden. Onze gedachte is geweest dat het niet bezwaarlijk is dat een onderwerp op twee of drie plaatsen aan de orde komt, reeds omdat niet iedereen het boek van voor tot achter leest, maar soms alleen maar iets wil opzoeken en de kans op een 'treffer' dan zelfs groter is. Voorwaarde is wel dat een en ander goed is afgestemd; dat hebben we getracht te doen. Door de vele interne verwijzingen hebben we voorts getracht de eenheid van het boek te benadrukken en uiteraard de lezer te helpen bij het vinden van verdiepende passages. Bij sommige hoofdstukken vonden we het nuttig een korte slotparagraaf met concluderende of evaluerende opmerkingen op te nemen. Andere hoofdstukken leenden zich daar minder goed voor.