



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Waait er een nieuwe wind in handhavingsland?

Barkhuysen, T.

Citation

Barkhuysen, T. (2024). Waait er een nieuwe wind in handhavingsland? *Nederlands Juristenblad*, 99(9), 587. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3728957>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3728957>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Waait er een nieuwe wind in handhavingsland?

9 In dezelfde week als waarin de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening haar zeer kritische rapport presenteerde over de vaak desastreuze gevolgen van keiharde handhaving in de Toeslagenaffaire, gaf de Afdeling bestuursrechtsspraak boeren zonder stikstofvergunning de ruimte om hun activiteiten desondanks tijdelijk voor te zetten (ECLI:NL:RVS:2024:844). Dit laatste ondanks verzoeken om handhaving door milieuorganisaties die in het verleden in de regel zouden zijn gehonoreerd onder verwijzing naar de zogenoemde beginselplicht tot handhaving. Waait er een nieuwe wind in handhavingsland?

In 2004 introduceerde de Afdeling de bedoelde beginselplicht, die overigens niet geldt voor bestuurlijke boetes (ECLI:NL:RVS:2004:AP4683; ECLI:NL:RVS:2021:1407). Daarvóór was sprake van een discretionaire handhavingsbevoegdheid waarbij op basis van een belangenafweging beslist kon worden over het al dan niet handhavend optreden, tenzij de specifieke wettelijke regeling anders bepaalde. Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven nam die lijn over. De Centrale Raad van Beroep en de belastingkamer van de Hoge Raad deden dat echter niet. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze laatste rechters in de regel juist zaken behandelen waarin geen derden-belanghebbenden betrokken zijn. De rechters die de lijn over de beginselplicht hebben aangenomen formuleerden een aantal zeer beperkte uitzonderingen op die plicht. Een beroep op die uitzonderingen slaagde vrijwel nooit.

Aan de introductie van de beginselplicht lag voor een deel de rechtstatelijke gedachte ten grondslag dat wettelijke verplichtingen moeten worden nagekomen. Voor een ander deel werd de beginselplicht gestoeld op de democratische gedachte dat wetten nageleefd moeten worden omdat zij de wil van de wetgever tot uitdrukking brengen. Bij de introductie van die plicht lijkt echter evengoed het destijds in de maatschappij levende sentiment te hebben gespeeld dat er een einde moest komen aan de 'gedoogcultuur'. Een sentiment dat eveneens een rol speelde bij het steeds vaker in wetgeving neerleggen van strenge handhavingsverplichtingen, ook op terreinen waar geen directe derdenbelangen in het geding zijn zoals de sociale zekerheid en later de kinderopvangtoeslagen. Daar was trouwens alle reden voor. Onderzoek uit die tijd laat zien dat er een serieus gebrek aan handhavingscapaciteit en -inzet aan de orde was met alle negatieve gevolgen van dien (Commissie Michiels, *Handhaven op niveau*, 1998; vgl. Barkhuysen & Van Emmerik, 'Repressief bestuursrecht', *Preadvies NJV* 2022).

Maar zoals wel vaker gebeurt, zijn wetgever en in het kielzog daarvan bestuur en rechter vervolgens op diverse terreinen doorgeslagen met het laten prevaleren van het handhavingsbelang. Een voorbeeld daarvan is de introductie van de draconische Fraudewet in 2013 op het terrein van de sociale zekerheid, waarbij de boete werd gesteld op de hoogte van het (vermeende) fraudebedrag dat ook nog eens werd teruggevorderd (*Stb.* 2012, 462).

Dat begon uiteindelijk meer en meer te knellen, met als culminatiepunt de Toeslagenaffaire. Dat leidde tot meer ruimte voor een belangenafweging op basis van het evenredigheidsbeginsel bij de inzet van handhavingsinstrumenten. Zo werden wettelijk gefixeerde boetes op basis van dit beginsel gematigd (ECLI:NL:RVS:2021:1097). Verder zag de Afdeling plotseling wel een mogelijkheid om ondanks een vrij dwingend geïnterpreteerde wettelijke regeling een einde te maken aan de honderd procent terugvordering van kinderopvangtoeslagen bij kleine administratieve fouten aan de kant van de ontvangers (ECLI:NL:RVS:2019:3535). In meer algemene zin werd de regel dat naarmate een handhavingsmaatregel meer ingrijpende gevolgen heeft er kritischer aan het evenredigheidsbeginsel dient te worden getoetst (bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2021:1468). En ook de beginselplicht tot handhaving werd gerelativeerd waarvan de genoemde uitspraak over de boeren zonder stikstofvergunning een soort sluitstuk lijkt te vormen. De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat tijdelijk afzien van handhaving mag als het bestuursorgaan kan motiveren waarom er dan toch een redelijk evenwicht bestaat tussen het milieu-belang en het belang van de boeren in kwestie. Bij de motivering spelen de door de overheid gewekte verwachtingen en mogelijke legalisatie een rol.

Dit is zonder twijfel een goede ontwikkeling. Terecht pleit ook de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening voor een 'menselijk handhavings- en sanctioneringsbeleid' met een 'juridisch vangnet en toegankelijk recht voor mensen'. Dit na vastgesteld te hebben dat de drie staatsmachten bij de fraudebestrijding vaak 'blind zijn geweest voor mens en recht'.

Maar hier ligt tevens het risico op de loer van het doorslaan naar het andere uiterste en dat moeten we voorkomen. Het belang van adequate handhaving mag niet uit het oog worden verloren bij alle aandacht voor de menselijke maat. Zonder adequate handhaving is de kans groot dat bijvoorbeeld het milieu het onderspit delft, het stelsel van sociale zekerheid onhoudbaar wordt, en mensen, dieren en natuur in de knel komen. De casus van de boeren zonder stikstofvergunning illustreert dat. Verder kan eveneens de rechtsgelijkheid en de uitvoerbaarheid van wettelijke regelingen in het gedrang komen als bestuursorganen te veel afwegingsruimte hebben.

Een effectief toezicht op de naleving van regels is hoe dan ook cruciaal. Wordt er op basis daarvan vervolgens een overtreding vastgesteld dan moet er bij het bepalen van de daarop te stellen sanctie veel aandacht zijn voor evenredigheid en daarmee de menselijke maat. Dat vergt inzet en koersvastheid van wetgever, bestuur en rechter. Het vasthouden aan dit effectieve toezicht zal overigens niet altijd makkelijk zijn nu de wind duidelijk uit een andere hoek waait dan ten tijde van de introductie van de beginselplicht, maar is wel noodzakelijk. Zoals zo vaak draait het om het vinden van de juiste balans.

Tom Barkhuysen