**De behandeling van handhavingsverzoeken; verbetering mogelijk?  
Mr. M. Van Aart LL.MGov***Burenruzie, concurrentiedispuut of handhandhavingsdossier?*

*“ Buurman A klaagt over het gebruik van bepaald materiaal in een hek van buurman B bij een toezichthouder. Buurman A stelt dat zijn buurman dit materiaal niet mag gebruiken en vraagt aan de toezichthouder om te handhaven. Dient te toezichthouder actie te ondernemen op basis van dit bericht? Ja, want Buurman A heeft een handhavingsverzoek gedaan en het gebruik van het hout mag niet ingevolge de geldende regelgeving. Dus de toezichthouder dient onderzoek te doen en te overwegen of ze gaat handhaven. “(Private conflicten)*

*“ Een concurrent vraagt om op te treden bij een ander bedrijf tegen het verhandelen van bepaalde systemen zonder CE keurmerk. Dit is verboden is op grond van de geldende regelgeving. Hoewel die activiteit alleen de handelsbelangen van een beperkte groep schaadt, dient er toch te worden overwogen of er gehandhaafd moet worden. Een handhavingsverzoek is een handhavingsverzoek; of toch niet? "**(Concurrentiebelangen)*

Deze voorbeelden laten direct een van de knelpunten van toezichthouders zien bij de behandeling van handhavingsverzoeken: het betrokken worden bij private belangen en conflicten. Hierdoor dient een toezichthouder zijn capaciteit voor dit soort zaken in te zetten, terwijl hij zelf een beleid met wellicht totaal andere handhavingsprioriteiten heeft ontwikkeld. De toezichthouder moet echter wel handhavingsverzoeken juridisch correct behandelen, wat nu niet altijd gebeurt. *De centrale vraag in dit artikel is daarom hoe de behandeling van handhavingsverzoeken bij toezichthouders kan worden verbeterd.[[1]](#footnote-1)*  
 Onderzoek bij diverse inspecties, zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Leefomgeving en Transport, Nederlandse Voedsel –en Warenautoriteit, Nederlandse mededingingsautoriteit (nu ACM)[[2]](#footnote-2) laat zien dat er steeds meer handhavingsverzoeken komen en dat er tegelijkertijd veel aspecten in de behandeling ervan voor verbetering vatbaar zijn. Het bestuursorgaan, dat als gevolg van het handhavingsverzoek ineens hoofdrolspeler wordt op een strijdtoneel van verzoeker en vermeende overtreder, zou met verbetering van de kwalificatie van het verzoek, haar eigen rol en de inzet van informele instrumenten, het strijdtoneel wat kunnen inperken en haar knelpunten kunnen oplossen.   
Dit is wenselijk, want het gaat hier om een strijdtoneel waarop geen van de partijen zich graag bevindt, maar dat wel moet voldoen aan een juridische Awb-kader. Uit mijn onderzoek blijkt dat handhavingsverzoeken nu niet altijd conform de Awb worden behandeld. Naar mijn oordeel zou dit wel moeten gebeuren en ook mogelijk zijn. Het voorgaande laat ik in dit artikel zien, aan de hand van de onderzoeksresultaten.   
 Bovenstaande centrale vraag is namelijk beantwoord door onderzoek te doen vanuit een juridisch kader, van waaruit aandachtspunten zijn geformuleerd (zie kader) Vervolgens is de huidige praktijk onderzocht door empirisch onderzoek[[3]](#footnote-3) bij toezichthouders naar de huidige praktijk van de behandeling van het handhavingsverzoek (paragraaf 1 en 2).[[4]](#footnote-4) Tevens worden de grootste knelpunten beschreven in paragraaf 3. Vervolgens wordt naar verklaringen gezocht voor de verschillen tussen de toezichthouders (paragraaf 4). Daarna volgende de conclusies en aanbevelingen (paragraaf 5). Afgesloten wordt met paragraaf 6, waarin alle aanbevelingen op een rijtje als een checklist voor toezichthouders worden gepresenteerd.

*Awb*

1. *De kwalificatie van het handhavingsverzoek resulteert in een aanvraag met inbegrip van de voorvragen en procedure conform Awb (artikel 1:3 Awb).*
2. *Ieder handhavingsverzoek wordt behandeld.*
3. *De behandeling van het handhavingsverzoek vindt plaats conform de Awb.*
4. *De beslissing om te handhaven vindt plaats conform de belangenafweging van artikel 3:4 Awb en de beginselplicht tot handhaving.*
5. *De output van de behandeling van het handhavingsverzoek is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb.*
6. *De driehoeksrelatie is aanwezig tijdens de behandeling van het handhavingsverzoek.*

*Rol toezichthouder en het algemeen belang*

1. *De toezichthouder heeft een “handhaversrol” en behartigt het algemeen belang tijdens de behandeling van het handhavingsverzoek.*

*Informele instrumenten*

1. *De inzet van informele instrumenten is een onderdeel van de procedure/praktijk.*

**1.** **De praktijk van toezichthouders**Een handhavingsverzoek is een verzoek aan een bestuursorgaan om gebruik te maken van zijn handhavende bevoegdheden. Om een verzoek als handhavingsverzoek te kwalificeren dient het aan bepaalde criteria uit artikel 1:3 Awb en jurisprudentie[[5]](#footnote-5) te voldoen. Zo moet er sprake zijn van een concrete aanvraag, het moet gaan om een verzoek van een belanghebbende en tot slot moet het verzoek gericht zijn aan een bevoegde instantie.

Hoe deze criteria getoetst moeten worden en het handhavingsverzoek behandeld moet worden, is te vinden in de Awb en jurisprudentie.[[6]](#footnote-6) Voldoet een binnen gekomen schriftelijk bericht hier niet aan, dan kan het bericht niet als aanvraag (handhavingsverzoek) gekwalificeerd worden. Het bericht kan dan wel bijvoorbeeld als melding of signaal worden opgepakt. Juist dit laatste, de kwalificatie van binnen gekomen berichten, gebeurt niet altijd correct volgens de Awb.

In de praktijk ben ik drie niveaus van kwalificatie tegengekomen (zie kader 1.1), waarbij uit mijn onderzoek blijkt dat enkel nummer 3 de juridische toets kan doorstaan. Nummer 1 en 2 voldoen niet aan het Awb kader. Hier wordt in de volgende paragrafen verder op ingegaan.

**1.1 Niveaus van kwalificatie**

1. Sommige toezichthouders kwalificeren berichten **nooit** als handhavingsverzoek; deze toezichthouders hanteren het handhavingsverzoek niet.
2. Sommige toezichthouders kwalificeren **zonder duidelijke procedure of juist op een te strikte manier**, waardoor de kwalificatie niet voldoet aan de Awb. Het gevolg is dat de meeste berichten, die eigenlijk als handhavingsverzoek gekwalificeerd moeten worden, als signaal of melding worden afgedaan.
3. Andere toezichthouders kwalificeren wel, maar hanteren een **specifiek beleid aan de poort.** Er wordt een besluitenformulier en een prioriteringsbeleid gehanteerd, waardoor bepaalde verzoeken niet in behandeling (hoeven te) worden genomen.

**2. De typen procedures**

Hoewel de Awb een duidelijke regeling geeft, is de praktische invulling bij de onderzochte toezichthouders erg verschillend. Bij geen van de onderzochte toezichthouders is er voor de behandeling een totale algehele procedure op schrift aanwezig. De procedure die gevolgd wordt, is bepaald niet uniform te noemen. Wanneer de beschikbare stukken worden onderzocht en interviews worden gehouden met verschillende medewerkers van de toezichthouders, kom ik tot het volgende beeld.

Er bestaat een toezichthouder met een strakke procedure, met een beleid aan de poort. De Nma (nu: ACM) hanteert als enige toezichthouder een procedure, met een besluitenformulier dat door verzoeker kan worden ingevuld. Tevens past de Nma (nu: ACM) een prioriteringsbeleid toe, dat in de rechtspraak geaccepteerd is.[[7]](#footnote-7) Deze praktijk van de Nma (nu: ACM) contrasteert met andere toezichthouders. Sommige toezichthouders hebben weliswaar een vaste werkwijze, maar hebben deze niet neergelegd in een schriftelijke procedure (NVWA). De IGZ heeft een tussenvorm, met een beoordelingskader voor de kwalificatie en voor de behandeling een vaste praktijk. Dit beoordelingskader is naar maatstaven van de Awb te strikt, omdat er wordt gekeken naar het woord ‘ handhavingsverzoek’ en een genoemd artikel op basis waarvan gehandhaafd moet worden.

Daarnaast hanteren sommige toezichthouders het handhavingsverzoek niet, ondanks haar verankering in de Awb, waardoor er aan de behandeling ervan logischerwijs ook niet wordt toegekomen. Dit laatste was aan de orde bij de IvhO. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de IvhO meldt na dit onderzoek een project gestart te zijn met de vernieuwing van het toezichtmodel. Hierbij komt meer nadruk te liggen op stimulerend toezicht, wat voor de IvhO aanleiding kan zijn te bezien hoe dan wordt omgegaan met verzoeken tot handhaving. Daarbij geldt nu wel dat als er een specifiek handhavingsverzoek (met een concrete overtreding) wordt ontvangen, dit volgens de Awb-procedure in behandeling zal worden genomen. Dat is naar mijn mening een positieve ontwikkeling.

Een bijzondere uitkomst van mijn onderzoek is dat bij de toezichthouders met allemaal verschillende procedures wel een rode draad in de knelpunten kan worden gezien. In de volgende paragraaf ga ik in op de grootste knelpunten bij de toezichthouders die handhavingsverzoeken behandelen.

**3. De grootste knelpunten**Het onderzoek heeft uitgewezen dat de volgende drie knelpunten, de grootste zijn bij de behandeling van handhavingsverzoeken:

1. De kwalificatie van het verzoek;
2. De rol van de toezichthouder;
3. De inzet van informele instrumenten.

1. *De kwalificatie van het handhavingsverzoek resulteert in een aanvraag met inbegrip van de voorvragen en procedure conform Awb (artikel 1:3 Awb).*

Kwalificatie is een van de belangrijkste aandachtspunten die naar voren zijn gekomen. In de juridische paragraaf van dit artikel hebben we gezien dat de behandeling van handhavingsverzoeken begint bij het correct aanmerken ervan.Opvallend is dat bij sommige toezichthouders deze selectie niet wordt gemaakt, zoals we zagen bij de IvhO. Daarnaast valt mij op dat de criteria die bij toezichthouders worden gebruikt voor de kwalificatie in sommige gevallen erg strikt zijn (IGZ), terwijl een ruimere uitleg wel degelijk mogelijk is (ILT). Waar men in de praktijk bij de strenge variant naar kijkt is of er staat dat het om een handhavingsverzoek gaat en dat er een wetsartikel wordt aangegeven op basis waarvan er gehandhaafd moet worden. Bij de variant met ruimere uitleg wordt niet alleen naar de bewoordingen van het handhavingsverzoek gekeken, maar naar de inhoud . Er wordt dus een bredere opvatting gehanteerd.

Naar mijn oordeel is enkel deze laatste methode juridisch geheel correct.Met name de concreetheid van het verzoek wordt bij de eerste methode naar mijn mening te strikt geïnterpreteerd. Het kwalificeren op grond van het wetsartikel waarop het handhavingsbesluit dient te worden genomen, is mijns inziens te strikt. In mijn optiek dient hierdoor een groot deel van de berichten die door toezichthouders als melding worden aangemerkt, eigenlijk als handhavingsverzoek gekwalificeerd te worden. De voorvragen van de Awb worden niet correct toegepast.

Bovendien concludeer ik dat de kwalificatie niet gestructureerd en niet uniform is. Allereerst worden er veel verschillende termen gebruikt voor berichten. Een voorbeeld is de term ‘ klacht’ . Deze term wordt soms gebruikt voor het handhavingsverzoek, de klacht conform de Awb en voor een signaal. Ten tweede is er vaak geen (schriftelijke) procedure, zodat de uniformiteit niet voldoende geborgd wordt. Daardoor hangt de kwalificatie af van verschillende personen die naar hun eigen inzicht een bericht kwalificeren. Ten derde zijn er bij toezichthouders verschillende routes van binnenkomst te vinden, wat een uniforme kwalificatie niet bespoedigt. Zo komen de verzoeken binnen via inspecteurs en via het meldpunt van toezichthouders. Berichten zwerven op deze manier door de organisatie zonder dat er een juiste kwalificatie plaatsvindt. Dit kan worden voorkomen door het gebruik van een juiste procedure. Ten slotte wordt er slechts af en toe een jurist betrokken bij de kwalificatie, waardoor de bewaking van de juridische kwalificatie conform de Awb niet correct verloopt. Concluderend kan worden gesteld dat de kwalificatie door de toezichthouders niet op een juridisch correcte wijze plaatsvindt. Of het handhavingsverzoek wordt niet gehanteerd of het handhavingsverzoek wordt niet conform de criteria van de Awb gekwalificeerd en vaak als melding of signaal opgepakt.

1. *De toezichthouder heeft een handhaversrol en behartigt het algemeen belang tijdens de behandeling van het handhavingsverzoek.*

Opvallend is de tegenstelling tussen de handhaversrol en de behartiging van het algemeen belang. De botsende belangen die bij de behandeling van een handhavingsverzoek spelen, kunnen leiden tot problemen. De individuele belangen bij een handhavingsverzoek (verzoeker en overtreder) botsen met het algemeen belang waar een toezichthouder voor op moet komen. In het algemeen belang is de burger gebaat bij de handhaving van bepaalde regels. Hiervoor ontwikkelt de toezichthouder een handhavingsbeleid met het oog op het algemene belang van alle burgers. Echter, dit algemene beleid kan botsen met het onderwerp waarover een individueel handhavingsverzoek gaat. Enerzijds is er de wens om (ambtshalve) te handhaven conform een vooraf opgesteld handhavingsbeleid (in het algemeen belang). Anderzijds is er de realiteit, die bestuursorganen verplicht om aanvragen tot handhavend optreden in behandeling te nemen; ook als een gestelde overtreding niet valt binnen het handhavingsbeleid.

Deze tegenstelling gaat evenmin samen met een goed overzicht van het gehele toezichtsveld. De focus op handhaving op basis van individuele handhavingsverzoeken kan het beeld op de algemene kwaliteit van het veld vertroebelen, doordat de toezichthouder op een individueler/concreter niveau opereert. Wanneer men alleen in het concrete geval handhavend optreedt en ‘brandjes’ blust, kan het zicht op het gehele veld in de verdrukking komen. Wanneer er een aantal individuele zaken in een bepaalde sector zijn voorgevallen, is het belangrijk om te bezien of er iets structureel verkeerd gaat in het veld. Daarom is het naar mijn mening belangrijk om het administratiesysteem van toezichthouders, voor zover al niet operationeel, hierop aan te passen en te verbeteren.

Er bestaat een tegenstelling tussen het algemene belang en het individuele belang. Het is voor iedere toezichthouder lastig om bij de behandeling van een handhavingsverzoek op het juiste niveau te opereren en daarbij het algemeen belang niet uit het oog te verliezen. De aanwezigheid van private belangen wordt daarom ook door toezichthouders als knelpunt ervaren. Zoals we in de inleiding hebben gezien, kan dit het geval zijn wanneer een toezichthouder wordt betrokken bij een burenruzie of bij een zaak die feitelijk een geschil is tussen concurrenten. De vraag is dan in hoeverre het handhavingsverzoek het juiste middel is. Feit blijft dat de toezichthouder het handhavingsverzoek moet behandelen. Het kan dan zo zijn dat handhavingsverzoeken worden afgemeten aan handhavingsbeleid (bijvoorbeeld ILT), echter voor de toezichthouders die een duidelijke handhaversrol hebben, kan het soms lastig zijn om bij de behandeling van handhavingsverzoeken alleen het algemeen belang te behartigen. Dit betekent dat het belangrijk is om te bezien hoe het handhavingsverzoek correct kan worden geïncorporeerd in het systeemtoezicht van veel toezichthouders.

1. *De inzet van informele instrumenten is een onderdeel van de procedure/praktijk.*

Uit de bovenstaande resultaten blijkt dat handhavingsverzoeken vaak een signaal zijn dat niet direct om een juridische behandeling vraagt. Echter wanner men een dergelijke procedure ingaat, is dit vaak onvermijdelijk. Naar mijn mening zou de inzet van informele instrumenten[[8]](#footnote-8) kunnen bijdragen aan het oplossen van deze impasse. Het knelpunt is dus dat deze informele instrumenten te weinig worden gebruikt. In mijn optiek zouden mediationvaardigheden een goede manier zijn om een deel van het probleem van ontevredenheid bij partijen op te lossen. In gesprek gaan, of soms alleen een luisterend oor bieden, kan al veel frictie wegnemen bij alle partijen. Daarom is het opvallend dat mediationvaardigheden in de praktijk soms wel worden ingezet, maar dat deze informele instrumenten niet terug te vinden zijn in de procedures/vaste praktijk van toezichthouders. Hoewel er soms wel wordt gekeken of een verzoek op informele wijze kan worden afgedaan, is bijvoorbeeld bij de kwalificatie van berichten de inzet van informele instrumenten veelal niet aanwezig. Dat de inzet van mediationvaardigheden geen vast onderdeel is van de kwalificatie en behandeling van handhavingsverzoeken, heeft een aantal achtergronden.

Allereerst is hierbij de discussie over de rol van de toezichthouder van belang. De vraag rijst of de inzet van informele instrumenten, zoals mediationvaardigheden, wel tot de taak van de toezichthouder behoren. De toezichthouder moet immers ‘een rol als handhaver’ vervullen. Bovendien moet er afstand kunnen zijn om te kunnen handelen in het algemeen belang. In het verlengde hiervan is het van belang of de jurist het voortouw heeft bij de behandeling van handhavingsverzoeken of niet. De jurist kan een sturende rol spelen.

Daarnaast worden de meeste handhavingsverzoeken door professionele partijen ingediend, wat door verschillende toezichthouders als argument wordt gebruikt om geen mediationvaardigheden toe te passen. Toezichthouders willen informele instrumenten wel inzetten bij burgers, maar geven aan dat dit geen zin heeft bij professionele partijen. Echter, naar mijn mening is het de vraag hoe (in)formeel men wil omgaan met de behandeling van handhavingsverzoeken. Hierbij hoeft niet altijd deze strikte scheiding tussen repeatplayers en oneshotters te worden gemaakt. Door de flexibiliteit van de informele instrumenten, kunnen mediationvaardigheden bij beide partijen worden ingezet.

Ook speelt het capaciteitsprobleem een rol in deze discussie. Aan de ene kant levert de inzet van mediationvaardigheden capaciteit op, immers een snellere afhandeling betekent dat de capaciteit ergens anders kan worden ingezet. Aan de andere kant wordt de inzet van de mediationvaardigheden bij kwalificatie mijns inziens geremd door de beschikbare capaciteit. Wanneer bij een meldpunt erg veel berichten binnenkomen die gekwalificeerd dienen te worden, dan is er geen capaciteit over om de individuele verzoeker te benaderen.

Het voorgaande laat zien dat er verbeteringen nodig zijn bij de toezichthouders in het kader van de kwalificatie van het verzoek, de rol van de toezichthouder en de inzet van informele instrumenten. De behandeling van handhavingsverzoeken kan dan enkel aan het Awb-kader voldoen. Tevens kan de praktijk werkbaar blijven. Naar mijn mening heeft het onderzoek reeds gezorgd voor bewustwording hiervan bij de IvhO ten aanzien van de kwalificatie. Ik hoop dat met de aanbevelingen, die ik doe in paragraaf 6, meer toezichthouders hun procedures verbeteren.

**4. Niet uniform, niet conform de Awb; mogelijke verklaringen?**

De onderzochte procedures en vaste praktijken geven geen uniform beeld. De procedures lopen uiteen van een strikt gereguleerd prioriteringsbeleid tot een praktijk zonder duidelijke procedures. Bovendien erkennen niet alle toezichthouders het handhavingsverzoek. Terwijl de Awb een duidelijk kader geeft waar een handhavingsverzoek aan moet voldoen en hoe het moet worden behandeld. Het is belangrijk dat toezichthouders volgens het juridisch kader handelen, omdat dit waarborgen biedt voor alle betrokkenen en bovendien duidelijkheid schept over de te volgen procedure.

Hoe zouden voorgaande bevindingen kunnen worden verklaard? Hiervoor kijk ik in deze paragraaf naar de IvhO in vergelijking met de andere toezichthouders. Wat is de reden voor de verschillen tussen de toezichthouders? Er kan hier als overkoepelend begrip worden gekeken naar de organisatiecultuur, die voor mij uiteen valt in het specifieke toezichtsveld van de toezichthouder, de rol van de toezichthouder en de bevoegdheden van een toezichthouder.

Het gaat allereerst over het toezichtsveld waarin de toezichthouder opereert, omdat het werkterrein van een toezichthouder en het aandachtsgebied dat daarbij hoort de koers van de organisatie beïnvloedt. Bij de IGZ gaat het om een toezichtsveld waarbij het om *‘leven en dood’ kan* gaan (de gezondheidszorg) en bij de IvhO om de kwaliteit van het onderwijs. Dit is een van de redenen waarom er een andere aanpak van het toezicht gekozen kan worden.

Bovendien is van belang welke rol de toezichthouder heeft. Zo valt in het jaarverslag van de IvhO te lezen dat de missie van de IvhO bestaat uit ‘Effectief toezicht voor goed onderwijs’, terwijl de IGZ zich ontwikkelt naar een ‘moderne handhavingsorganisatie’. Hieruit kan worden geconcludeerd dat niet iedere toezichthouder een handhaversrol oppakt. De IvhO profileert zich niet als een handhavingsorganisatie, maar de IGZ, ILT en NVWA doen dit wel. Een organisatie kan als handhaver meer doen met het handhavingsverzoek, dan een organisatie die klachten in het toezicht oplost. De rol en de daarmee samenhangende cultuur van de organisatie zijn daarom redenen voor de verschillen, zoals die aan het licht zijn gekomen.

Vervolgens hangt hiermee het sanctieregime/de bevoegdheden van de organisatie samen. De IGZ en NVWA kennen veel boetebevoegdheden. De IvhO heeft weliswaar ook boetebevoegdheden (bijvoorbeeld in de Leerplichtwet 1969), maar de nadruk ligt op en ander soort van sanctiebevoegdheden, zoals financiering (subsidiering en bekostiging). Met name in het funderend onderwijs is het aantal concrete wettelijke voorschriften niet omvangrijk. De oorzaak is gelegen in de vrijheid van onderwijs krachtens artikel 23 van de Grondwet. Om toch een oordeel over de kwaliteit te kunnen geven is in de Wet op het onderwijstoezicht bepaald dat het oordeel ook aan de hand van andere aspecten van kwaliteit wordt samengesteld. Deze andere aspecten van kwaliteit zijn echter geen wettelijke voorschriften, op grond waarvan een verzoek tot handhaving kan worden gedaan. Het verschil in sanctieregime en bevoegdheden verklaart dus (enigszins) waarom sommige organisaties meer met het handhavingsverzoek kunnen doen. Deze organisaties werken met directere sancties (zoals de bestuurlijke boete) dan die bijvoorbeeld de IvhO tot haar beschikking heeft.

Hierbij kan ook gewezen worden op het onderscheid tussen toezicht en handhaving.

Door de verschillen in aandachtsgebied en sanctieregime, werkt de IvhO langer en meer in de toezichtsfase dan bijvoorbeeld de IGZ. Uit het onderzoek volgt dat de IGZ sneller overgaat tot onderzoek en handhaving, terwijl de IvhO meer nadruk legt op het behandelen van de signalen door deze in het toezicht te betrekken. Daarbij speelt voor de IvhO mee dat het voeren van procedures tijdrovend is en niet altijd uitkomst biedt. Dit maakt duidelijk dat een organisatie die meer in de toezichtsfase opereert en te weinig direct handelt in de handhavingsfase, minder kan doen met het handhavingsverzoek.

Concluderend kan het volgende worden gezegd. Als men zich als toezichthouder allereerst meer als professioneel adviseur opstelt dan als handhaver, waarbij er vervolgens sanctiebevoegdheden zijn die dit beeld bevestigen, dan is in de cultuur van de organisatie zichtbaar dat het handhavingsverzoek minder prioriteit heeft.

**5. Conclusies en aanbevelingen**

Het onderzoek heeft laten zien dat de juridische kwaliteit van de praktijk van toezichthouders voor verbetering vatbaar is. Naar mijn mening moeten de procedures worden ingericht conform de criteria van de Awb.

Allereerst is de kwalificatie conform de Awb een zwak punt. Uit het onderzoek blijkt dat sommige toezichthouders het handhavingsverzoek niet kwalificeren en sommige toezichthouders doen dit te strikt, terwijl de Awb duidelijke criteria geeft. Naar mijn idee zouden de toezichthouders door hun berichtenkwalificatie aan te passen aan de criteria uit de Awb kunnen voldoen. Naar mijn oordeel kan dit worden bereikt, zonder efficiëntie te verliezen. Dit kan bijvoorbeeld door het gebruik van een besluitenformulier. Tevens zou een prioriteringsbeleid soelaas kunnen bieden, voor het grotere aantal handhavingsverzoeken dat ongetwijfeld zal worden gekwalificeerd, wanneer de criteria minder strikt worden. Op deze manier kan conform de Awb worden gewerkt en tevens wordt een werkbare situatie behouden.

Ten tweede hebben we gezien dat de behandeling van handhavingsverzoeken niet altijd consequent volgens de Awb gebeurt. Uit het onderzoek blijkt dat duidelijke en uniforme procedures soms geheel ontbreken. Daarnaast is de behandeling van een handhavingsverzoek niet correct, wanneer het verzoek niet correct gekwalificeerd wordt. Ook blijkt uit het onderzoek dat de rol van jurist niet altijd duidelijk en consequent is. Verbetering van dit laatste zou ook tot een verbetering van de behandeling van handhavingsverzoeken moeten kunnen leiden, omdat de jurist een meer gestroomlijnde en sturende rol kan vervullen. Daarnaast kan de jurist de juridische procedure bewaken.

Deze twee punten hangen naar mijn idee samen met het feit dat er geen uniforme procedure of centrale registratie wordt gehanteerd voor de kwalificatie en behandeling van handhavingsverzoeken. Een uniforme duidelijke procedure zou naar mijn mening al veel oplossen. Wanneer vanuit het juridisch kader van de Awb naar de behandeling van handhavingsverzoeken wordt gekeken, zouden de procedures bij de toezichthouders eigenlijk voor een groot deel overeen moeten (kunnen) komen. In mijn optiek zou er gestreefd moeten worden naar een uniforme procedure. Dit zou duidelijker zijn voor de burger en de toezichthouders zelf.

Een centrale registratie zou teven kunnen bijdragen aan een ander knelpunt dat het onderzoek heeft blootgelegd, namelijk het overzicht op het gehele toezichtsveld wanneer er veelal individueel gerichte handhavingsverzoeken binnen komen. Wanneer men alleen in het concrete geval handhavend optreedt en ‘brandjes’ blust, kan het zicht op het gehele veld in de verdrukking komen. Wanneer er een aantal individuele zaken in een bepaalde sector zijn voorgevallen, is het belangrijk om te bezien of er iets structureel verkeerd gaat in het veld. Daarom is het van belang om het administratiesysteem van de toezichthouder hierop aan te passen.

Als vijfde punt, zou ik graag de botsende belangen aan de orde stellen. Uit het onderzoek blijkt dat er strijdigheid bestaat tussen de handhaversrol in het algemene belang van de toezichthouder en het individuele belang bij een handhavingsverzoek. In het verlengde hiervan is ook gebleken dat de betrokkenheid bij private belangen door toezichthouders als knelpunt wordt ervaren. De procedures van de behandeling van handhavingsverzoeken zullen ook op dit punt moeten worden verbeterd.

Ten slotte worden informele instrumenten niet voldoende ingezet om duidelijkheid te krijgen en de behandeling van handhavingsverzoeken te bespoedigen. Uit het onderzoek blijkt dat informele instrumenten geen vast onderdeel zijn bij de behandeling van handhavingsverzoeken, terwijl handhavingsverzoeken niet altijd direct om een strikt juridische oplossing vragen. Hiervoor is de kwalificatie van de verzoeken van belang. Wil een partij ook echt een handhavingsverzoek indienen, waarop een besluit dient te volgen. In mijn optiek zouden mediationvaardigheden daarom wel een goede manier zijn om een deel van het probleem van ontevredenheid bij partijen op te lossen. Wil de indiener daadwerkelijk het traject van handhavingsverzoeken ingaan, dan komt het Awb-kader om de hoek kijken. Wil verzoeker dit niet, dan kan ook op andere manieren naar een oplossing gezocht worden, bijvoorbeeld door in gesprek te gaan.

**6. Aanbevelingen op een rijtje**

De kwaliteit van de behandeling van handhavingsverzoeken kan worden verbeterd. In deze laatste paragraaf worden de aanbevelingen nogmaals op een rijtje gezet. Dit rijtje is te gebruiken als een checklist voor toezichthouders.

**1. centrale registratie**

Een goede centrale administratie draagt bij tot een betere monitoring en verwerking van alle binnengekomen berichten. Dit is belangrijk om het inzicht in het veld te verbeteren en om eventuele probleemgebieden sneller te kunnen lokaliseren.

**2. volledige en uniforme procedure voor de behandeling van handhavingsverzoeken.**

Hierdoor kunnen alle handhavingsverzoeken op een uniforme wijze worden behandeld. Sluit voor het opstellen van deze uniforme procedure aan bij de normen van de Awb en de hierbij relevante jurisprudentie.

**3. zorgvuldige kwalificatie van berichten en maak hierbij gebruik van een (besluiten)formulier.**  
De kwalificatie van handhavingsverzoeken is belangrijk. Hiervoor kan een (besluiten)formulier worden gehanteerd. Het voordeel hiervan is dat er op deze manier uniformiteit in de kwalificatie kan wordt bereikt. Ieder bericht op individueel niveau kwalificeren en bepalen wat de verzoeker wil , is door de capaciteitsvraag vaak geen haalbare kaart. Een (besluiten)formulier kan bijdragen tot een efficiëntere, snellere en eenduidige behandeling van verzoeken. Bovendien ontstaat er door het hanteren van een (besluiten)formulier een duidelijker en objectiever (minder persoonlijk) beeld van het oogmerk van de verzoeker. Een aanvraag wordt een bewuste keuze en de kwalificatie wordt gestructureerd. Hierbij is van belang dat in het formulier de juiste vragen worden gesteld en dat de criteria die worden gebruikt voldoen aan de Awb. De criteria mogen dus niet strikter zijn dan in de Awb en jurisprudentie worden gesteld.

**4. informele instrumenten (mediationvaardigheden)**

Door het opnemen van mediationvaardigheden in de procedure, kan het oogmerk van de verzoeker beter worden achterhaald. Daarnaast kan er bij onduidelijkheden uitleg worden gevraagd aan de verzoeker. Het is uitdrukkelijk niet mijn bedoeling dat de mediationvaardigheden bij ieder verzoek toegepast moeten worden. Er moet ruimte blijven voor een afweging, binnen gestelde grenzen, door de behandelaar van het verzoek. Naar mijn mening dient er bij iedere toezichthouder een moment van overweging/een procedurestap te worden opgenomen met betrekking tot de mogelijkheid om de behandeling van handhavingsverzoeken te bespoedigen/verbeteren door de inzet van mediationvaardigheden.

**5. prioriteringsbeleid**Het voor iedere toezichthouder van belang om de beschikbare capaciteit efficiënt in te zetten. Met name als de kwalificatie van berichten als handhavingsverzoek toeneemt, is het van belang om aandacht te besteden aan het capaciteitsvraagstuk dat het grotere aantal handhavingsverzoeken met zich meebrengt. Een methode om hiermee om te gaan, is het hanteren van een prioriteringsbeleid. Zo kan er op basis van een vaststaand beleid, na de kwalificatie van het bericht worden bepaald of een handhavingsverzoek in aanmerking komt voor verder onderzoek. Bovendien kan het prioriteringsbeleid werken als filter voor individuele belangen/concurrentiebelangen. Zo kan de toezichthouder als handhaver zich meer richten op het algemene belang, omdat de verzoeken in perspectief geplaatst kunnen worden.

**6. duidelijke rol van juristen**

Hiermee kunnen de juridische grenzen bij de kwalificatie en behandeling van het handhavingsverzoek bewaakt worden. De onderzochte praktijken/procedures bevatten op sommige onderdelen strijd met de normen van de Awb. Bovendien is de rol van de jurist in de procedures/praktijken erg verschillend. Het is van belang om de jurist een duidelijke rol te geven bij de behandeling van handhavingsverzoeken.

**7. samenwerking tussen de verschillende toezichthouders**

Door als toezichthouders samen te werken (bijvoorbeeld in de Inspectieraad) kan de procedure voor de behandeling van handhavingsverzoeken zo veel mogelijk op elkaar afgestemd worden. Er dient ruimte te blijven voor eigen invulling met betrekking tot specifieke kenmerken van de toezichthouder (bijvoorbeeld aandachtsgebied en sanctieregime). Door verbetering van de kwalificatie en nadruk op handhaving, zal het aantal handhavingsverzoeken toenemen. Daarnaast zullen de beperkte middelen steeds efficiënter moeten worden ingezet. Om aan deze ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden, is een goede samenwerking en afstemming van de gevoerde procedure(s) van groot belang.

Het is mijns inziens van belang dat er gezamenlijk beleid wordt ontwikkeld, bijvoorbeeld in de Inspectieraad, over de omgang met handhavingsverzoeken in relatie tot het reguliere toezichtsbeleid. Reserveert men er capaciteit voor? Wil men dejuridiserend optreden?

**8. gezamenlijke evaluatie van de gevoerde procedure(s)**

De procedure(s), inclusief het (besluiten)formulier en het prioriteringsbeleid, dienen geëvalueerd te worden. Deze evaluatie kan de mate van de uniformiteit, efficiency en de effectiviteit van de te volgen procedure(s) vergroten.Het meten van de doorlooptijd van de verzoeken alsmede de klanttevredenheid kunnen indicaties geven voor de bereikte mate van uniformiteit, efficiency en de effectiviteit van de genomen maatregelen/verbeteringen in de procedures.

**Wanneer men in de praktijk tot een aanzienlijke verbetering van de behandeling van handhavingsverzoeken wil komen, dienen bovenstaande aanbevelingen te worden opgevolgd. Alleen dan kan worden gewerkt aan een juridisch juiste en effectieve praktijk.**

1. Dit zal worden gedaan aan de hand van een onderzoek dat ik heb uitgevoerd in het kader van mijn opleiding aan de Academie voor Overheidsjuristen te Den Haag. In het eindstuk voor deze opleiding is een uitgebreidere beschrijving van de praktijken van de toezichthouders terug te vinden. Dit artikel beschrijft, op verzoek van de Academie, de resultaten van het onderzoek in een samenvattende vorm. Hierbij is het van belang dat het onderzoek en dit artikel mijn eigen visie en conclusies beschrijft op basis van hetgeen ik heb onderzocht vanuit een eigen methode en opdracht. [↑](#footnote-ref-1)
2. De Inspectie SZW is ook onderzocht in het kader van dit onderzoek, maar is niet opgenomen in deze publicatie. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Het empirische onderzoek* is uitgevoerd in de periode januari tot mei 2013. In dit artikel wordt een beschrijving gegeven van dit onderzoek. Gedurende het schrijven van dit artikel in 2014 is er contact geweest met de verschillende toezichthouders om de resultaten zo mogelijk te kunnen actualiseren. [↑](#footnote-ref-3)
4. In dit onderzoek is de praktijk van verschillende toezichthouders onderzocht en met elkaar vergeleken. Hiervoor is een kwalitatieve deelstudie uitgevoerd door middel van interviews en analyse van documenten. Er is gestart met een schriftelijke uitvraag ter oriëntatie, waarna er interviews zijn afgenomen bij diverse toezichthouders. Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen, zijn zo mogelijk meerdere medewerkers met verschillende disciplines binnen de organisaties geïnterviewd. [↑](#footnote-ref-4)
5. CBb 15 april 2010, LJN: BM3228. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zo is op de behandeling van de aanvraag titel 4.1 van de Awb van toepassing. Op de voorbereiding van het besluit zijn verder de algemene bepalingen uit hoofdstuk 3 Awb (de paragrafen 3.1-3.3 en 3.6-3.7) van toepassing, alsmede de specifieke bepalingen omtrent handhavingsbesluiten, zoals opgenomen in hoofdstuk 5 Awb (titel 5.1 en titel 5.3). Op de beslistermijnen zijn voorts de bepalingen uit afdeling 4.1.3.2 Awb “Dwangsom bij niet tijdig beslissen” van toepassing. Zie verder onder meer CBb 15 april 2010, LJN: BM3228, ABRvS 13 februari 2008, JB 2008/73. [↑](#footnote-ref-6)
7. CBB 20 augustus 2010, AB 2010, 242. [↑](#footnote-ref-7)
8. Voor het begrip ‘ informele instrumenten’ wordt aangesloten bij het begrip ‘ bemiddelend bestuur’ van Tolsma. Tolsma geeft aan dat onder bemiddelend bestuur wordt verstaan dat het bestuur in de besluitvormingsfase een conflictoplossingsgerichte benadering volgt. Een behandelend ambtenaar kan aansturen op een oplossing (mediationvaardigheden) en ook een mediator kan bestuur en burgers begeleiden bij onderhandelingen om tot een oplossing te komen (mediation). H.D. Tolsma, *Bemiddelend bestuur; juridische aspecten van bemiddeling bij de bestuurlijke besluitvorming*, Den Haag: BJu 2008, p. 217. [↑](#footnote-ref-8)