

(HR 27 november 2007, NJ 2008/172). Nieuwe jurisprudentie levert geen novum op. Zou dit wel het geval zijn, dan zou het beginsel «lites finiri oportet» te veel onder druk komen te staan.”

(Kamerstukken II 2008/09, 32 045, nr. 3, p. 9, 28.)

4.4.3. Hieruit volgt dat nieuwe of gewijzigde rechtspraak niet kan worden aangemerkt als een (nieuw) gegeven als bedoeld in art. 457, eerste lid aanhef en onder c, Sv. Dat nieuwe of gewijzigde rechtspraak is gewezen door het HvJ EU of dat nieuwe of gewijzigde nationale rechtspraak het gevolg is van rechtspraak van het HvJ EU leidt — mede in het licht van wat hiervoor onder 4.3.2 is overwogen — niet tot een ander oordeel.

4.5. Het in de aanvraag aangevoerde kan dan ook niet worden aangemerkt als een gegeven als bedoeld in art. 457, eerste lid, Sv. De aanvraag is dus ongegrond en moet ingevolge art. 470 Sv worden afgewezen.

4.6. In aanmerking genomen hetgeen hiervoor is overwogen ziet de Hoge Raad noch in het in de aanvraag geformuleerde verzoek daartoe, noch ambtshalve aanleiding voor het stellen van prejudiciële vragen van uitleg van het Unierecht aan het HvJ EU.

5 Beslissing

De Hoge Raad wijst de aanvraag tot herziening af.

Noot

In HvJ EU 24 oktober 2018, XC, C-234/17, ECLI:EU:C:2018:853, AB 2019/118, m.nt. Widdershoven, heeft het Hof van Justitie kort gezegd geoordeeld dat de nationale strafrechter op grond van het Unierechtelijke gelijkwaardigheidsbeginsel niet verplicht is om een rechtsmiddel naar nationaal recht, waarmee uitsluitend bij schending van het EVRM kan worden verkregen dat een strafprocedure die is afgesloten met een in kracht van gewijsde gegane nationale rechterlijke beslissing wordt herzien, uit te breiden tot schendingen van het EU-recht, met name tot inbreuken op het beginsel van *ne bis in idem* (art. 50 Handvest). Zoals Widdershoven in zijn annotatie (AB 2019/118) terecht opmerkt, is het arrest XC voor het nationale bestuursrecht in zoverre van belang dat het duidelijk maakt dat de beperkte herzieningsrechtspraak omtrent art. 8:119 Awb ook kan worden toegepast als de schending van het Unierecht een grondrecht betreft en de uitspraak waarvan herziening is verzocht betrekking heeft op een bestraffende bestuurlijke sanctie (bestuurlijke boete).

De reden om het bovenstaande arrest te publiceren, is dat de Hoge Raad het voorgaande be-

vestigd. In lijn met het XC-arrest — en met de conclusie van advocaat-generaal Spronken op 19 februari 2019, ECLI:NL:PHR:2019:150 (hier niet opgenomen) — oordeelt de Hoge Raad onder meer dat het EU-recht *niet* ertoe dwingt dat het bijzondere rechtsmiddel herziening — waarmee een onherroepelijk geworden strafrechtelijke veroordeling kan worden herzien op de gronden genoemd in art. 457 Sv, waaronder is begrepen een vastgestelde schending van het EVRM — in die zin wordt uitgebreid dat ook als grond voor herziening moet worden aangemerkt een na het onherroepelijk worden van die veroordeling uit een uitspraak van het Hof van Justitie gebleken strijdigheid met het Unierecht.

R. Ortlepe

AB 2020/13

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

18 september 2019, nr. 201900415/1/A3

(Mr. E.J. Daalder)

m.nt. L.M. Koenraad en T.N. Sanders

Art. 4:6 Awb

ECLI:NL:RVS:2019:3164

Als de bestuursrechter tot het oordeel komt dat het bestuursorgaan zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn, dan kan dat de afwijzing van het verzoek om terug te komen van een besluit dragen, tenzij zo'n afwijzing evident onredelijk is.

Het uitgangspunt bij verzoeken om terug te komen van besluiten is, dat een bestuursorgaan in het algemeen bevoegd is om een verzoek om terug te komen van een besluit inhoudelijk te behandelen en daarbij het oorspronkelijke besluit in volle omvang te heroverwegen. Het bestuursorgaan kan zo'n aanvraag inwilligen of afwijzen. Een bestuursorgaan mag dit ook als de rechtzoekende aan zijn verzoek geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden ten grondslag heeft gelegd. Het bestuursorgaan kan er ingevolge artikel 4:6, tweede lid, van de Awb ook nog steeds voor kiezen om, als er volgens hem geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn, het verzoek om terug te komen van een besluit af te wijzen. Als het bestuursorgaan — overeenkomstige — toepassing geeft aan artikel 4:6, tweede lid, van de Awb, dan toetst de bestuursrechter aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden en eventueel door het bestuursorgaan gevoerd beleid, of het bestuursorgaan

zich terecht, en zorgvuldig voorbereid en deugdelijk gemotiveerd op het standpunt heeft gesteld dat er geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn.

Als de bestuursrechter tot het oordeel komt dat het bestuursorgaan zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn, dan kan dat afwijzing van het verzoek om terug te komen van een besluit in beginsel dragen. De bestuursrechter kan aan de hand van wat de rechtzoekende heeft aangevoerd evenwel tot het oordeel komen dat het besluit op het verzoek om terug te komen van een besluit evident onredelijk is.

Uitspraak op het hoger beroep van appelland, te Rotterdam, tegen de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 5 december 2018 in zaak nr. 18/1531 in het geding tussen:

Appelland,
en

Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 27 september 2017 heeft het college het verzoek van appelland om intrekking van besluiten van 13 februari 2014, en van 18 februari 2014 afgewezen. In het besluit van 13 februari 2014 was besloten tot verhaal op appelland van de kosten van toepassing van bestuursdwang, bestaande uit het ontmantelen van een hennepplantage. In het besluit van 18 februari 2014 was een boete opgelegd van € 4.000 voor het zonder vergunning onttrekken van woonruimte aan de bestemming tot woonruimte.

Bij besluit van 12 februari 2018 heeft het college het door appelland daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 5 december 2018 heeft de rechtbank het door appelland daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appelland hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appelland heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 augustus 2019, waar appelland, bijgestaan door mr. J.A. van Gemeren, advocaat te Rotterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. A.J.J. van der Vlist, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De in deze uitspraak aangehaalde wetgeving is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van de uitspraak.

2. Op 13 november 2013 is een hennepkwekerij aangetroffen in twee slaapkamers van het pand aan de locatie-a te Rotterdam (hierna: de woning). Appelland was huurder van de woning, maar woonde daar op dat moment niet. De hennepkwekerij is ontmanteld door toepassing van spoedeisende bestuursdwang. Bij besluit van 13 februari 2014 heeft het college appelland op grond van artikel 1a, tweede lid. van de Woningwet aangemerkt als overtreder en zijn de ontmantelingskosten van € 702,67 op hem verhaald. Appelland heeft tegen dit besluit geen bezwaar gemaakt.

Bij besluit van 18 februari 2014 heeft het college appelland een boete opgelegd van € 4.000, omdat de woonruimte in de woning zonder een ontrentrekkingsvergunning aan de bestemming tot woonruimte is onttrokken ten behoeve van de hennepcultuur. Dat is in strijd met artikel 30 van de Huisvestingswet, zoals die luidde ten tijde van belang, en met artikel 3.1.2 van de Huisvestingsverordening aangewezen gebieden Rotterdam. Een deel van de woonruimte was daardoor niet langer geschikt voor bewoning. Het daartegen ingediende bezwaar is niet-ontvankelijk verklaard vanwege termijnoverschrijding. Tegen dat besluit is geen beroep aangetekend. Appelland heeft op 3 juli 2017 verzocht de besluiten van 13 februari 2014 en 18 februari 2014 in te trekken omdat hij op 27 september 2016 door de politierechter is vrijgesproken van overtreding van de Opiumwet en van diefstal van stroom. Het college heeft het verzoek afgewezen omdat geen relevante nieuwe feiten en omstandigheden zijn aangedragen door appelland.

Bestreden uitspraak

3. De rechtbank is van oordeel dat appelland geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden naar voren heeft gebracht. Het feit dat appelland in zijn strafzaak niet verantwoordelijk is gehouden voor de aangetroffen hennepkwekerij, is op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling, bijvoorbeeld de uitspraak van 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2178, geen nieuw gebleken feit of veranderde omstandigheid. De stelling van appelland dat onderzoek door het college destijds een andere dader had kunnen opleveren slaagt evenmin. In het verweerschrift van 18 oktober 2018 is uiteengezet waarom appelland destijds is aangemerkt als overtreder. De grondslag van de besluiten van 13 en 18 februari 2014 is niet gelijk aan de strafrech-

telijke kwalificatie waaraan de politierechter heeft getoetst. Het lag op de weg van appelland om in het kader van de bezwaarprocedure aan te voeren waarom hij ten onrechte als overtreder is aangemerkt. Appelland heeft geen dan wel niet tijdig bezwaar gemaakt tegen de besluiten van 13 en 18 februari 2014.

Hoger beroep

4. Appelland betoogt dat de besluiten hadden moeten worden ingetrokken. Het besluit op het bezwaar tegen het opleggen van de bestuurlijke boete is niet zorgvuldig genomen. Hij betoogt voorts dat de bestuurlijke boete voor de onttrekking van de woonruimte een punitieve sanctie is. Het college heeft onvoldoende onderzoek gedaan naar wie de hennepplantage heeft geplaatst. Hij is daarvoor vrijgesproken en dus had de boete niet mogen worden opgelegd. Ook is onvoldoende rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van appelland. Op grond van de bijzondere omstandigheden had moeten worden afgezien van het verhaal van kosten en het opleggen van een boete.

Appelland betoogt dat hij niet langer als overtreder kan worden aangemerkt omdat hij is vrijgesproken van betrokkenheid bij de hennepkwekerij. Hij kan daarom niet worden aangesproken voor de bestuurlijke boete en de kosten van ontmanteling.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1436, is het uitgangspunt bij verzoeken om terug te komen van besluiten dat een bestuursorgaan in het algemeen bevoegd is om een verzoek om terug te komen van een besluit inhoudelijk te behandelen en daarbij het oorspronkelijke besluit in volle omvang te heroverwegen. Het bestuursorgaan kan zo'n aanvraag inwilligen of afwijzen. Een bestuursorgaan mag dit ook als de rechtzoekende aan zijn verzoek geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden ten grondslag heeft gelegd. Het bestuursorgaan kan er ingevolge artikel 4:6, tweede lid, van de Awb ook nog steeds voor kiezen om, als er volgens hem geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn, het verzoek om terug te komen van een besluit af te wijzen. Als het bestuursorgaan – overeenkomstige – toepassing geeft aan artikel 4:6, tweede lid, van de Awb, dan toetst de bestuursrechter aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden en eventueel door het bestuursorgaan gevoerd beleid, of het bestuursorgaan zich terecht, en zorgvuldig voorbereid en deugdelijk gemotiveerd op het standpunt heeft gesteld dat er geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn.

Als de bestuursrechter tot het oordeel komt dat het bestuursorgaan zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn, dan kan dat afwijzing van het verzoek om terug te komen van een besluit in beginsel dragen. De bestuursrechter kan aan de hand van wat de rechtzoekende heeft aangevoerd evenwel tot het oordeel komen dat het besluit op het verzoek om terug te komen van een besluit evident onredelijk is.

4.2. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat geen sprake is van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden en daarom het verzoek om terug te komen op de beide besluiten afgewezen. Los van de vraag of de aangevoerde feiten en de persoonlijke omstandigheden van appelland kunnen leiden tot een verminderde verwijtbaarheid van appelland of het ontbreken daarvan, heeft het college deze feiten en omstandigheden terecht niet aangemerkt als nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden nu deze ook ten tijde van de overtreding bestonden en bekend waren. De juridische betogen over de aard van de sanctie en de zorgvuldigheid van de besluitvorming zijn evenmin nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden.

Het college heeft zich voorts terecht op het standpunt gesteld dat het vonnis van de strafrechter geen nieuw gebleken feit of veranderde omstandigheid is (zie de uitspraak van de Afdeling van 16 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2017:2178). De rechtbank heeft daarnaast terecht overwogen dat omdat de grondslag voor de besluiten van 13 en 18 februari 2014 niet gelegen is in een overtreding van de Opiumwet of het Wetboek van Strafrecht, maar respectievelijk in schending van de zorgplicht uit de Woningwet en in overtreding van de Huisvestingswet, uit de vrijspraak door de politierechter niet afgeleid kan worden dat [appelland] ook geen overtreder is in het kader van deze besluiten. De politierechter heeft een ander beoordelingskader gehanteerd dan het beoordelingskader dat in de besluiten van toepassing is.

Tenslotte ziet de Afdeling in hetgeen [appelland] heeft aangevoerd geen aanleiding om te oordelen dat de weigering om terug te komen van de besluiten evident onredelijk is. De Afdeling betreft daarbij dat het college appelland een betalingsregeling heeft aangeboden.

De betogen falen.

Slotsom

5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:
bevestigt de aangevallen uitspraak.

Bijlage**Awb***Artikel 4:6*

1. Indien na een geheel of gedeeltelijk afwijzen de beschikking een nieuwe aanvraag wordt gedaan, is de aanvrager gehouden nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te vermelden.
2. Wanneer geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden vermeld, kan het bestuursorgaan zonder toepassing te geven aan artikel 4:5 de aanvraag onder verwijzing naar zijn eerdere afwijzende beschikking afwijzen.

Woningwet*Artikel 1a*

Een ieder die een bouwwerk [...] gebruikt, laat gebruiken [...] draagt er, voor zover dat in diens vermogen ligt, zorg voor dat als gevolg van dat [...] gebruik [...] geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

Huisvestingswet (ten tijde van belang)*Artikel 30*

1. Het is verboden een woonruimte die behoort tot een door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening daartoe met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad aangewezen categorie en die gelegen is in een in de huisvestingsverordening aangewezen wijk, zonder vergunning van burgemeester en wethouders:

- a. aan de bestemming tot bewoning te onttrekken, of voor een zodanig gedeelte aan die bestemming te onttrekken, dat die woonruimte daardoor niet langer geschikt is voor bewoning door een huishouden van dezelfde omvang als waarvoor deze zonder zodanige onttrekking geschikt is;
[...]

Huisvestingsverordening aangewezen gebied Rotterdam*Artikel 3.1.2. Vergunningsvereiste*

Het is verboden om zonder een onttrekkingsvergunning een woonruimte:

- a. aan de bestemming tot bewoning te onttrekken, of voor een zodanig gedeelte aan die bestemming te onttrekken, dat die woonruimte daardoor niet langer geschikt is voor bewoning door een huishouden van dezelfde omvang als waarvoor deze zonder onttrekking geschikt is;
[...]

Noot**Visie L.M. Koenraad**

1. Wie het bestuursorgaan verzoekt om terug te komen van een in rechte onaantastbaar geworden besluit (hierna: iro-besluit), moet – maar kan volstaan met het – wijzen op nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden (hierna gezamenlijk: nova), zo leert art. 4:6 lid 1 Awb. De afwijzing van zo'n verzoek (hierna: herzieningsverzoek) is vatbaar voor bezwaar, en tegen de beslissing op dit bezwaar kan beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. Voor de goede orde: het herzieningsverzoek moet schriftelijk zijn om als aanvraag in de zin van art. 1:3 lid 3 Awb door het juridische leven te kunnen gaan, maar is niet aan andere formaliteiten gebonden.

2. Geruime tijd onderzocht de bestuursrechter eerst of de eiser – tevens de indiener van het herzieningsverzoek – had voldaan aan diens plicht tot het noemen van nova. Een negatief antwoord op die vraag leidde als regel direct tot de ongegrondverklaring van het beroep, ook als het iro-besluit door het bestuursorgaan toch inhoudelijk was heroverwogen. Inmiddels heeft de bestuursrechter die strenge lijn verlaten. Tegenwoordig respecteert hij de keuze van het bestuursorgaan om een iro-besluit volledig te heroverwegen, ook als deze heroverweging voortvloeit uit een herzieningsverzoek zonder nova. Voor de goede orde: in zo'n geval blijft het bestuursorgaan bevoegd om toepassing aan art. 4:6 lid 2 Awb te geven, en toetst de bestuursrechter het gebruik van deze bevoegdheid terughoudend.

3. De Afdeling bestuursrechtspraak is begonnen met het verlaten van de strenge lijn, eerst in het vreemdelingenrecht (22 juni 2016, AB 16/253, m.nt. M. Reneman) en later ook in alle andere rechtsgebieden waarover haar rechtsmacht zich uitstrekt (23 november 2016, AB 2017/101, m.nt. H.E. Bröring). Die benadering is overgenomen door de Centrale Raad van Beroep (20 december 2016, AB 2017/102, m.nt. H.E. Bröring) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (24 mei 2017, AB 2017/334, m.nt. R. Stijnen). De 'nieuwe' koers met betrekking tot art. 4:6 Awb heeft overigens niet geleid tot minder rechterlijke aandacht voor de vraag welke ge-

gevens kunnen worden aangemerkt als nova. Ook de kwestie onder welke omstandigheden het evident onredelijk is om vast te houden aan een iro-besluit, blijft de juridische gemoederen bezig houden. Lees in dit verband bijvoorbeeld G.J. Stoepker en D.T. van der Leek, 'Daar lusten de honden geen brood van', *NTB* 2019/40.

4. Het vorenstaande maakt dat de hierboven afgedrukte uitspraak (hierna: Afdelingsuitspraak) op zichzelf niet spectaculair is – en door één staatsraad kon worden gedaan. Een belanghebbende mag verzoeken om terug te komen van een bestuurlijke sanctie (zoals een boete in de zin van art. 5:40 Awb), en het bestuursorgaan mag de afwijzing van zo'n verzoek in beginsel motiveren met een verwijzing naar de betreffende sanctie als de belanghebbende niet aankomt met stellingen die de bestuursrechter als nova kwalificeert. Dit is de boodschap van rechtsoverweging 4.1, die overigens geen kans maakt op een KlareTaalBokaal (vgl. bijvoorbeeld ABRvS 24 april 2019, *AB* 2019/286; ABRvS 6 februari 2019, *AB* 2019/245; ABRvS 27 februari 2019, *AB* 2019/153; steeds geannoteerd door L.J.A. Damen).

5. Toch verdient de Afdelingsuitspraak wat mij betreft een signalering in dit tijdschrift. Zij kan namelijk een interessante bijdrage leveren aan de discussie over brieven waarin een belanghebbende klaagt over de rechtmatigheid van een 'bijkomend besluit' zoals een invorderingsbeschikking (art. 5:37 Awb) en een daaraan ten grondslag liggend besluit zoals een last onder dwangsom (art. 5:31d Awb). Ik licht dit toe.

6. Men kan betogen dat een last onder dwangsom formele rechtskracht verkrijgt indien de termijn voor het maken van bezwaar hiertegen ongebruikt is verstreken, en dat een gebrek in een last met formele rechtskracht doorgaans geen afbreuk doet aan de mogelijkheid tot invordering van dwangsommen die wegens het niet naleven van de betreffende last zijn verbeurd. Die benadering wordt tot nu toe gevolgd door de Afdeling bestuursrechtspraak, en vormt voorwerp van een stevig debat tussen personen die zich beroepshalve bezighouden met handhaving van het bestuursrecht. In zoverre verwijs ik naar de op 4 april 2018 door staatsraad advocaat-generaal P.J. Wattel genomen conclusie (ECLI:NL:RVS:2018:1152), het op 17 oktober 2018 door T.N. Sanders verdedigde proefschrift (*Invordering door de overheid. De invordering uit herstelsancties onder de Awb*, Den Haag: Boom Juridisch 2018) en de op 24 mei 2019 bediscussieerde VAR-preadviezen (verzameld in: *De toekomst van de formele rechtskracht* (VAR-reeks 162), Den Haag: Boom Juridisch 2019), alsmede naar de bespreking van het proefschrift door mij (*NTB* 2019/2) en die van de preadviezen door C.N.J. Kortmann (*NTB* 2019/19).

7. Men kan ook – de vraag stellen of (zie punt 8.9 van de conclusie die Wattel op 4 april 2018 heeft genomen) en zelfs – verdedigen dat een bezwaar tegen een invorderingsbeschikking tevens moet worden aangemerkt als een verzoek om terug te komen van de daaraan ten grondslag liggende last onder dwangsom (hierna: last), indien de rechtmatigheid van de last in het bezwaar ter discussie is gesteld. Zo'n benadering lijkt mij om vier redenen zuiverder dan de huidige koers van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Ten eerste: één document kan meer rechtshandelingen bevatten, en daarom kan een brief van een burger bestaan uit diverse aanvragen om afzonderlijke en los van elkaar staande aanspraken; zie expliciet punt 2.4 van mijn noot onder *AB* 2019/392 (CRvB 9 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2215) en impliciet punt 7 van mijn recensie in *NTB* 2019/2.

Ten tweede: de Afdelingsuitspraak laat zien dat een burger te allen tijde kan verzoeken om terug te komen van de last – ook als de last is gevolgd door een invorderingsbeschikking, en zelfs na afronding van een procedure over de rechtmatigheid van deze beschikking – terwijl de plicht tot aanvulling van de rechtsgronden (vgl. art. 8:69 lid 2 Awb) voor zowel het bestuursorgaan als de rechter een impuls moet vormen om boze brieven van burgers zo ruim mogelijk uit te leggen.

Ten derde: de toepassing van de leer van de formele rechtskracht kan worden beperkt tot situaties waarvoor deze leer eigenlijk is ontwikkeld, namelijk de beoordeling van verzoeken om vergoeding van schade wegens overheidshandelen.

Ten vierde: bij de beantwoording van de vraag of een dringende reden zich verzet tegen invordering van verbeurde dwangsommen kunnen het bestuursorgaan en de rechter zich beperken tot het waarderen van feiten en omstandigheden die betrekking hebben op de mogelijkheid van de overtreder tot nakoming van diens financiële verplichtingen.

Visie T.N. Sanders

8. Rens Koenraad stelt voor om het bezwaar tegen een later besluit in een keten van besluiten (zoals een invorderingsbeschikking) voor zover nodig op te vatten als een verzoek om op een eerder (onaantastbaar) besluit in de keten terug te komen en dat verzoek te toetsen aan het kader geschetst in deze uitspraak.

9. Hoewel ik mijn bedenkingen heb bij de vraag of het morrelen aan de formele rechtskracht nu wel zo verstandig is, heb ik mij er inmiddels bij neergelegd dat de Afdeling er wat genuanceerder in zit dan ik en dat de formele rechtskracht – in ieder geval bij ketenbesluitvorming in de context

van een tweepartijenverhoudingen – in het bestuursrecht geen wet van Meden en Perzen (meer) is.

10. Als we dan toch die kant op gaan in het bestuursrecht, dan moet (het toepassen van) uitzonderingen op de formele rechtskracht wel logisch en efficiënt in elkaar zitten (vind ik). Het idee van Koenraad vind ik vanuit dat perspectief charmant. Met de uitzondering op de formele rechtskracht voor evident onrechtmatige besluiten wordt het bestuursorgaan feitelijk gedwongen om te toetsen of het evident onredelijk is dat hij het onaantastbare besluit uitvoert. Als dat inderdaad zo is: waarom noemen wij het beestje dan niet gewoon bij de naam (zoals Koenraad voorstelt)? Het bestuursorgaan moet gewoon terugkomen van het eerdere besluit en het bezwaar tegen de invorderingsbeschikking is dan inderdaad feitelijk (ook) een verzoek om terug te komen op de onaantastbare last onder dwangsom.

11. Ik vind het voorstel van Koenraad wel charmant maar onwerkbaar. Dan moet het bestuursorgaan in feite mee gaan procederen met de burger door in boze brieven te lezen dat er allerlei (mogelijke) procedures worden opgestart. En waar houdt die plicht dan op? Als een burger bij zijn bezwaar tegen de invorderingsbeschikking (op basis van een onaantastbare last onder dwangsom) roept 'ja maar het bestemmingsplan dat u handhaaft had nooit mogen worden vastgesteld omdat het geen goede ruimtelijke ordening is', moet het college dan echt een besluit gaan nemen op (i) het bezwaar tegen de invordering en (ii) het verzoek om terug te komen van de last onder dwangsom, om vervolgens (iii) het verzoek om terug te komen van het bestemmingsplan door te zenden aan de gemeenteraad? Met burgervriendelijkheid is niets mis, maar laten we het alsjeblieft nog wel een beetje werkbaar houden. Bovendien, we mogen toch wel van de burger verlangen dat hij kenbaar maakt wat hij (ongeveer) juridisch wil?

12. Waar ik meer in zie is dat er een eenduidige lijn ontstaat in de rechtspraak over wanneer een onaantastbaar besluit toch aantastbaar is. Ik zie daar kansen om meer uniformiteit en duidelijkheid te bewerkstelligen. Eerder (AB 2018/407) signaleerde ik al dat er een aantal verschillende lijnen in de rechtspraak is die volgens mij ongeveer op hetzelfde neerkomen: de overheid moet (gedwongen) terugkomen op een eerder onaantastbaar besluit. Het gaat mij om (i) de 'evident-onredelijkheid' bij het verzoek om terug te komen op onaantastbare besluiten; (ii) de 'bijzondere omstandigheid in verband met de evidente onrechtmatigheid' bij kostenverhaal en invordering en (iii) de 'u-bocht van de evenredigheid' bij

subsidies (zie AB 2017/422, m.nt. W. den Ouden). Waarom kunnen we daar niet uniformeren? Volgens mij komen die dingen namelijk allemaal op hetzelfde neer: het betreffen noodluikjes om het onaantastbare besluit toch aan te tasten vanuit het oogpunt van de evenredigheid.

13. Waarom kiezen we niet – als onaantastbare besluiten dan toch aantastbaar moeten zijn vanuit evenredigheidsperspectief – voor een uniform criterium (of in ieder geval: een uniforme term)? Bijvoorbeeld de evidente onredelijkheid die de Afdeling in deze uitspraak hanteert. Besluiten die evident onredelijk zijn, zouden moeten worden ingetrokken, maar in ieder geval niet ten uitvoer worden gelegd. Een uniform criterium voor wanneer een onaantastbaar besluit toch aangetast kan worden biedt meer duidelijkheid en ook de mogelijkheid voor kruisbestuiving tussen de verschillende lijnen. Wat een uniform criterium natuurlijk niet biedt is duidelijkheid over wat precies onder 'evident onredelijk' moet worden verstaan, maar dat zal er misschien nooit echt zijn omdat het criterium nu eenmaal een rechterlijke ontsnapingsmogelijkheid is voor (thans) onvoorziene situaties.

Repliek L.M. Koenraad

14. Ik kan geen concreet antwoord geven op de vraag van Sanders over de exacte grenzen van de plicht om boze brieven van burgers correct te duiden. Ik kan in zijn algemeenheid echter wel zeggen dat het bestuursorgaan moet proberen de burger te begeleiden, te helpen en van dienst te zijn (aldus de Nationale ombudsman in zijn rapport van 23 april 2010 met kenmerk 2010/095) en om die reden de burger behoort te vragen naar diens bedoelingen als daarover onduidelijkheid bestaat (aldus Ortlep in zijn noot onder AB 2017/311). Deze eisen vloeien voort uit het dienstbaarheidsbeginsel (aldus de bronnen die zijn aangehaald in mijn noot onder AB 2019/241), dat in Nederland steeds meer voet aan de grond begint te krijgen dankzij de overgang naar een relationele benadering van het bestuursrecht (aldus Scheltema in NTB 2019/38) die tot uitdrukking komt in 'responsief denken' (aldus de bijdragen in NTB 2018/28 tot en met NTB 2018/46).

15. Mijn voorstel past goed binnen de kaders van het dienstbaarheidsbeginsel en het relationele *casu quo* responsieve bestuursrecht. Het ligt op de weg van bestuursorganen om brieven van burgers aandachtig en welwillend te lezen en om die brieven vervolgens ruimhartig en juridisch adequaat te duiden, teneinde de burgers in kwestie het gevoel te geven dat hun reacties daadwerkelijk serieus worden genomen en dat zij waardevolle leden van de 'Vereniging Nederland' zijn

(vgl. D.A. Verburg, *Bestuursrechtspraak in balans. Bejegening, beslechting en bewijs*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 38 en 198–199). Deze eisen zijn overigens niet nieuw, getuige de constante jurisprudentie over het kwalificeren van geschriften met vragen, kritiek en klachten van burgers. Al sinds jaar en dag overwegen bestuursrechters consequent dat er niet veel nodig is om een boze brief te kwalificeren als, bijvoorbeeld, een bezwaarschrift (art. 6:4 lid 1 Awb), een ingebrekestelling (art. 6:12 lid 2 Awb) en/of een verzoek om schadevergoeding (art. 8:90 lid 2 Awb).

16. Ik erken dat mijn voorstel van ambtenaren enige procesrechtelijke creativiteit vergt. Immers, het bestuursorgaan moet mogelijkerwijs even wachten met beslissen op een bezwaar tegen een bijkomende beschikking (zoals een invorderingsbeschikking) totdat meer duidelijkheid bestaat over zijn antwoord op het verzoek om terug te komen op de daaraan ten grondslag liggende hoofdbeschikking (zoals de last onder dwangsom). Dit leidt soms tot de noodzaak om twee met elkaar samenhangende bezwaren – één tegen de bijkomende beschikking, en één tegen de weigering om terug te komen van de daaraan ten grondslag liggende hoofdbeschikking – gezamenlijk en tegelijkertijd af te handelen.

17. Ik betwist echter dat mijn voorstel leidt tot welhaast onwerkbaar situaties voor ambtenaren, en evenzeer dat het bestuursprocesrecht nodeloos ingewikkelder wordt. Lastige discussies over de rol en reikwijdte van de formele rechtskracht van iro-besluiten waarover belanghebbenden bij de bestuursrechter klagen, en moeizame debatten over de vraag onder welke omstandigheden (en vanaf welk moment) invorderen van verbeurde dwangsommen in strijd met het evenredigheidsbeginsel komt, compliceren het bestuursprocesrecht – naar mijn overtuiging – meer dan het ruimhartig kwalificeren van brieven die door de afzender als bezwaarschrift zijn bestempeld.

18. Mijn bedoeling is – precies zoals Sanders wil – het creëren van een uniforme benadering van bestuursrechtelijke processtukken waarin de rechtmatigheid van een iro-besluit ter discussie wordt gesteld. Op basis van mijn voorstel kunnen we discussiëren over de grenzen aan de bestuurlijke ruimhartigheid, bij zowel het kwalificeren van brieven als het honoreren van ‘4:6-verzoeken’. Lees in dit verband bijvoorbeeld de Afdelingsuitspraak van 20 maart 2019 over aanvragen die kunnen uitmonden in omgevingsvergunningen van rechtswege (ECLI:NL:RVS:2019:829, AB 2019/181, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, Gst. 2019/69, m.nt. L.M. Koenraad) en de Raadsuitspraak van 7 maart 2019 over het terugkomen van bestuurlijk-

ke boetes (ECLI:NL:CRVB:2019:659, Gst. 2019/80, m.nt. K. Mestrom, JB 2019, m.nt. M.W. Venderbos).

Dupliek T.N. Sanders

19. Advocaten die hun stukken afsluiten met ‘ad persistit’ wekken bij mij altijd lichte irritatie op. Het voegt namelijk niets toe: dat (en waarom) je bij je standpunt blijft volgt (als het goed is) vrij duidelijk uit je processtuk. Dat gezegd hebbend, het sentiment van de spreuk kan ik hier wel onderschrijven. Ondanks het steekhoudende weerwoord van Koenraad heeft hij mij namelijk niet overtuigd. Ik heb alleen niet echt aanvullende argumenten waarom dat dan zo is en mijn standpunt in andere woorden herhalen is mijn eer te na.

20. Wel nog een afsluitende gedachte mijnerzijds: hoe gaat de burger het eigenlijk beleven als hij een eenvoudig briefje stuurt naar de gemeente dat hij de dwangsom niet wil betalen en vervolgens geconfronteerd wordt met drie (!) verschillende juridische procedures? Ik zie al voor mij dat de ambtenaar met zijn procesrechtelijke creativiteit ook echt denkt dat hij de burger dan een plezier aan het doen is. Die burger wil gewoon niet de dwangsom betalen. Hoe dat juridisch in elkaar steekt en wat de overheid voor besluiten moet nemen kan hem weinig interesseren. Gaan we nu echt zeggen dat het exponentieel groter maken van de juridische brijburgervriendelijk is? Het lijkt mij juist burgervriendelijker om gewoon een duidelijk criterium te hanteren in plaats van iedereen op te zadelen met meer procedures.

21. Ad persistit!

L.M. Koenraad en T.N. Sanders

AB 2020/14

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

5 september 2019, nr. 201902196/1/V2

(Mrs. J.J. van Eck, H. Troostwijk, G.M.H. Hoogvliet m.nt. R.W.J. Severijns)

Art. 10 lid 3 Richtlijn 2013/32/EU

NJB 2019/2001

ABkort 2019/460

ECLI:NL:RVS:2019:2986

Het betrekken van een tweede medewerker in het besluitvormingsproces kan de zorgvuldig-

* R.W.J. Severijns promoveerde op 9 oktober 2019 aan de Radboud Universiteit op een rechtssociologisch onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor- en beslismedewerkers van de IND.