

de? — opvatting van het Hoorns gemeentebeheer. Het gaat dus in wezen om een deskundigenadvies op bestelling, dat door zowel de bezwaarschriftcommissie als de Rechtbank Noord-Holland onvoldoende kritisch is bekeken.

4.1. Ten slotte de termijn waarbinnen op het bezwaar moet worden beslist. Art. 7:10 Awb is te gelijkertijd streng en soepel.

4.2. Het eerste lid van art. 7:10 Awb is streng. Als wordt besloten om de advisering uit te besteden aan de voorzitter van de bezwaarschriftcommissie, bedraagt de termijn voor het beslissen op bezwaar slechts zes weken. De voorzitter is geen “commissie als bedoeld in artikel 7:13”. Dit hoeft geen beletsel te zijn voor een enkelvoudige behandeling van de zaak, maar stelt wel eisen aan het bewaken van de voortgang van de procedure.

4.3. Het derde en het vierde lid van art. 7:10 Awb zijn soepel. Blijkt tijdens de behandeling van het bezwaar dat het te heroverwegen besluit is gebaseerd op een gebrekkig deskundigenadvies, dan behoort een ongeclausuleerde verlenging van de beslistermijn tot de mogelijkheden. Art. 3:9 Awb kan namelijk worden aangemerkt als een “wettelijk procedurevoorschrift”.

L.M. Koenraad

AB 2020/121

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

15 januari 2020, nr. 201806861/1/A1
(Mr. B.J. Schueler)
m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:37 Awb

ECLI:NL:RVS:2020:121

Besluit om volledige dwangsom in te vorderen is onrechtmatig omdat er evident geen overtreding is gelet op de uitkomst van een andere procedure bij de Afdeling. Gedeeltelijke beëindiging overtreding in dit geval ook een bijzondere omstandigheid.

De Afdeling heeft verder in de uitspraak van 27 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:466) overwogen dat een belanghebbende in de procedure tegen de invorderingsbeschikking of de kostenverhaalsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren kan brengen die hij tegen de last onder dwangsom of last onder bestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan slechts in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen indien

evident is dat er geen overtreding is gepleegd en/of betrokkene geen overtreder is.

Omdat de Afdeling in haar uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2020:41, heeft geoordeeld dat de aan de last van 2 augustus 2016 verbonden dwangsom navenant te hoog is vanwege onder meer het ontbreken van de in overweging 3.4 onder (b) gestelde overtreding, en de hoogte van de dwangsom in de last van 10 maart 2017 hoofdzakelijk het gevolg was van het voortbestaan van die overtreding, leidt dit er naar het oordeel van de Afdeling toe dat aan de last onder dwangsom van 10 maart 2017 geen dwangsom van € 50.000 had kunnen worden verbonden. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen, zij het op andere gronden, dat het college in dit uitzonderlijke geval in redelijkheid geen gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid om het gehele bedrag van € 50.000 in te vorderen. Zie ter vergelijking de uitspraak van de Afdeling van 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2547.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Appellant sub 1, te Schalkhaar, gemeente Deventer,
 2. Het college van burgemeester en wethouders van Deventer,
- appellanten tegen de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 6 juli 2018 in zaak nr. 18/757 in het geding tussen:
Appellant sub 1,
en
Het college.

Procesverloop

Bij besluit van 7 juli 2017 heeft het college besloten tot invordering van een volgens hem door appellant sub 1 verbeurde dwangsom van € 50.000.

Bij besluit van 6 maart 2018 heeft het college het door appellant sub 1 daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 6 juli 2018 heeft de rechtbank het door appellant sub 1 daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 6 maart 2018 vernietigd, het in te vorderen bedrag vastgesteld op € 10.000 en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant sub 1 hoger beroep ingesteld.

Het college heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 september 2019, waar appellant sub 1, bijgestaan door mr. E.T. de Jong, advocaat te Arnhem, en het college, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, mr. S. Dul en

M. Rijnveld, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Buiten Groep Holding B.V., vertegenwoordigd door mr. E.T. de Jong, advocaat te Arnhem, en gemachtigde, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 10 maart 2017 heeft het college appelland sub 1 onder oplegging van een last onder dwangsom gelast om het chalet van circa 4,25 m bij 12,00 m (hierna: gezien de uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2020:41, aangeduid als: stacaravan) met bijgebouw van circa 2,50 m bij 2,50 m op het perceel Waterdijk 8 te Schalkhaar te verwijderen en verwijderd te houden. De termijn om aan deze last te kunnen voldoen eindigde op 7 april 2017. Appelland sub 1 is tegen de opgelegde last onder dwangsom niet opgekomen, zodat de opgelegde last onherroepelijk is.

Binnen de aan het besluit van 10 maart 2017 verbonden begunstigingstermijn is voor de stacaravan een omgevingsvergunning verleend en is de stacaravan in overeenstemming met die omgevingsvergunning gebracht. Het college is daarom ten aanzien van de stacaravan niet tot invordering overgegaan. Appelland sub 1 heeft evenwel niet binnen de gestelde begunstigingstermijn voldaan aan de bij het besluit van 10 maart 2017 opgelegde last, voor zover deze ziet op het bijgebouw. Vast staat en niet in geschil is dat het college daarom bevoegd was om tot invordering van de door appelland sub 1 verbeurde dwangsom van € 50.000 over te gaan.

2. De rechtbank heeft overwogen dat het college weliswaar bevoegd was om de van rechtswege verbeurde dwangsom van € 50.000 in te vorderen, maar dat het college gelet op de bijzondere omstandigheden in deze zaak in redelijkheid geen gebruik heeft kunnen maken van de bevoegdheid om dat gehele bedrag in te vorderen. De rechtbank heeft daarom het besluit op bezwaar van 6 maart 2018 vernietigd en zelf in de zaak voorzien bepaald dat het in te vorderen bedrag € 10.000 bedraagt.

Bijzondere omstandigheden

3. Appelland sub 1 betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat er bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan het college van invordering van de verbeurde dwangsom had moeten afzien. Appelland sub 1 wijst erop dat de last evident onjuist is, omdat de rechtbank in haar uitspraak van 11 oktober 2017 in zaak nr. 17/219 over materieel dezelfde last ten aanzien van dezelfde stacaravan en hetzelfde bijgebouw op het perceel het besluit op bezwaar over die last heeft

vernietigd, de last heeft herroepen en ook de invorderingsbeschikking heeft vernietigd.

Het college daarentegen betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat er geen bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan het college gedeeltelijk van invordering diende af te zien. Het verlagen van het invorderingsbedrag naar € 10.000 is volgens het college niet redelijk, omdat het herstellen van overtredingen op het recreatiepark aan de Waterdijk 8 hoge prioriteit heeft, mede vanwege andere geconstateerde overtredingen op het recreatiepark. Het doel van handhavend optreden is het opheffen van de illegale situatie en het recreatiepark in overeenstemming brengen met het geldende bestemmingsplan. Verder stelt het college dat er door het verlagen van het dwangsombedrag onvoldoende prikkel van de last onder dwangsom uitgaat om nieuwe overtredingen te voorkomen.

3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (in onder meer de uitspraak van 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1968), moet bij een besluit tot invordering van een verbeurde dwangsom aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat moet uitgaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Steun voor dit uitgangspunt kan worden gevonden in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115). Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dus dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

3.2. De Afdeling heeft verder in de uitspraak van 27 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:466) overwogen dat een belanghebbende in de procedure tegen de invorderingsbeschikking of de kostenverhaalsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren kan brengen die hij tegen de last onder dwangsom of last onder bestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan slechts in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen indien evident is dat er geen overtreding is gepleegd en/of betrokkene geen overtreder is.

3.3. Gelet op overwegingen 3.1 en 3.2 zal de Afdeling beoordelen of in dit geval in redelijkheid van de bevoegdheid tot invordering gebruik kon worden gemaakt. Het volgende is van belang.

3.4. Het college heeft op 2 augustus 2016 de voormalig eigenaar van het perceel Buiten Groep Holding B.V., waarvan appelland sub 1 bestuurder en enig aandeelhouder is, onder oplegging van

een dwangsom van € 25.000 ineens gelast de stacaravan met het bijgebouw van het perceel te verwijderen en verwijderd te houden en heeft die verbeurde dwangsom van € 25.000 ook ingevorderd. Dat besluit is in het besluit op bezwaar van 9 december 2016 in stand gelaten. De Afdeling heeft in haar uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2020:41, inzake het hoger beroep van het college tegen de uitspraak van de rechtbank van 11 oktober 2017 in zaak nr. 17/219 over de last onder dwangsom van 2 augustus 2016, overwogen dat die dwangsom navenant lager had moeten uitvallen. Dit omdat de hoogte van de dwangsom van € 25.000 was gebaseerd op de veronderstellingen dat (a) er permanent werd gewoond in de stacaravan, (b) voor de stacaravan een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen nodig was, (c) voor het bijgebouw eenzelfde omgevingsvergunning nodig was en (d) voor de stacaravan en het bijgebouw een omgevingsvergunning voor het afwijken van artikel 39.2 van de planregels van het bestemmingsplan "Buitengebied Deventer, eerste herziening" nodig was, terwijl van deze gestelde overtredingen na de uitspraak van de rechtbank en het hoger beroep alleen die onder (c) en (d) zijn overgebleven. Omdat bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom de onder (a) en (b) genoemde overtredingen het meeste gewicht in de schaal hebben gelegd en deze overtredingen zich niet voordeden, heeft de Afdeling het besluit van 9 december 2016 vernietigd voor zover daarbij de hoogte van de dwangsom van € 25.000 in stand is gelaten. De Afdeling heeft de hoogte van de dwangsom zelfvoorzienend vastgesteld op € 10.000. Ook het besluit van 20 december 2016 tot invordering van de dwangsom van 2 augustus 2016 heeft de Afdeling vernietigd, voor zover daarbij meer dan € 10.000 is ingevorderd.

3.5. De last onder dwangsom van 10 maart 2017 is door het college opgelegd omdat niet aan de last van 2 augustus 2016 was voldaan. Aan de last van 10 maart 2017 liggen, met uitzondering van de hiervoor onder (a) genoemde overtreding, dezelfde gestelde overtredingen ten grondslag als aan de last van 2 augustus 2016. Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom in de last van 10 maart 2017 heeft de in overweging 3.4 onder (b) gestelde overtreding het meeste gewicht in de schaal gelegd.

Anders dan appelland sub 1 betoogt, ziet de Afdeling in de uitspraak van de rechtbank van 11 oktober 2017 in zaak nr. 17/219 geen aanleiding voor het oordeel dat het college in zijn geheel van invordering had moeten afzien. In de uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2020:41, heeft de Afdeling immers overwogen dat er onder meer ten aanzien van het bijgebouw een overtre-

ding bestond en dat het college in zoverre tot handhavend optreden kon overgaan.

Omdat de Afdeling in haar uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2020:41, heeft geoordeeld dat de aan de last van 2 augustus 2016 verbonden dwangsom navenant te hoog is vanwege onder meer het ontbreken van de in overweging 3.4 onder (b) gestelde overtreding, en de hoogte van de dwangsom in de last van 10 maart 2017 hoofdzakelijk het gevolg was van het voortbestaan van die overtreding, leidt dit er naar het oordeel van de Afdeling toe dat aan de last onder dwangsom van 10 maart 2017 geen dwangsom van € 50.000 had kunnen worden verbonden. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen, zij het op andere gronden, dat het college in dit uitzonderlijke geval in redelijkheid geen gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid om het gehele bedrag van € 50.000 in te vorderen. Zie ter vergelijking de uitspraak van de Afdeling van 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2547.

De rechtbank heeft verder terecht, zij het op andere gronden, het in te vorderen bedrag vastgesteld op € 10.000. Daarbij betreft de Afdeling dat de last van 10 maart 2017 weliswaar een herhaalde last betrof waaraan een hogere dwangsom kan worden verbonden, maar dat slechts de hiervoor onder (c) en (d) genoemde overtredingen, uitsluitend voor zover het gaat om het bijgebouw, niet na afloop van de in die last opgenomen begunstigingstermijn waren beëindigd.

De betogen falen.

4. Appelland sub 1 betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat zij het door de rechtbank gematigde invorderingsbedrag van € 10.000 vanwege haar financiële situatie niet kan betalen.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:333, hoeft een bestuursorgaan bij een besluit over invordering van verbeurde dwangsommen in beginsel geen rekening te houden met de financiële draagkracht van de overtreder. De draagkracht van de overtreder kan immers in de regel pas in de executiefase ten volle worden gewogen en, indien hierover een geschil ontstaat, is de rechter die belast is met de beslechting daarvan bij uitstek in de positie hierover een oordeel te geven. Voor een uitzondering op dit beginsel bestaat slechts aanleiding, indien evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsommen (volledig) te betalen. Op de overtreder rust de last aannemelijk te maken dat dit het geval is. Hij moet daarvoor zodanige informatie verstrekken dat een betrouwbaar en volledig inzicht wordt verkregen in zijn financiële situatie en de gevolgen die het betalen van de verbeurde dwangsommen zou hebben.

4.2. Niet is gebleken dat evident is dat appellant sub 1 gezien haar financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsom volledig te betalen. Appellant sub 1 heeft geen recente financiële stukken overgelegd waaruit blijkt dat zij het gematigde bedrag niet zou kunnen voldoen. De rechtbank heeft daarom in de stelling van appellant sub 1 dat zij het gematigde bedrag niet zou kunnen betalen, geen aanleiding hoeven zien om het in te vorderen bedrag op nihil vast te stellen. Appellant sub 1 kan desgewenst in overleg treden met het college over de mogelijkheid van een betalingsregeling.

Het betoog faalt.

5. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, met verbetering van de gronden waarop deze rust, te worden bevestigd.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

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

Noot

1. Omdat ze zo bijzonder zijn, verdient elke uitspraak waarin de Afdeling oordeelt dat er sprake is van een bijzondere omstandigheid bij invordering vrijwel automatisch een plekje in de AB. Al helemaal als het een bijzondere omstandigheid is die een uitzondering maakt op de formele rechtskracht. In dit geval blijkt uit een andere uitspraak van de Afdeling dat er evident geen overtreding is. Ook al is de last onaantastbaar, de dwangsommen die daarmee samenhangen mogen daarom toch niet worden ingevorderd. Daarnaast zit in deze uitspraak volgens mij nóg een bijzondere omstandigheid verstopt: de gedeeltelijke beëindiging van de overtreding geeft namelijk aanleiding voor een verdere matiging van de dwangsom.

2. Appellant is in 2016 eerder een last onder dwangsom opgelegd ten aanzien van een aantal overtredingen: (a) het permanent wonen in strijd met het bestemmingsplan, (b) het bouwen van een stacaravan, (c) het bouwen van een bijgebouw en (d) het niet hebben van een omgevingsvergunning strijdig gebruik voor het bouwen van de stacaravan en het bijgebouw. Daar is appellant tegen opgekomen en bij uitspraak van 15 januari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:41) heeft hij daarin (grotendeels) gelijk gekregen van de Afdeling. In die uitspraak bepaalt de Afdeling dat (a) en (b) geen overtreding zijn. Daarom hadden geen € 25.000 aan dwangsommen kunnen worden opgelegd, maar slechts € 10.000.

3. Omdat de appellant de overtredingen niet heeft beëindigd, is in 2017 nogmaals een last onder dwangsom opgelegd. Die heeft appellant kennelijk (per abuis?) laten lopen, want die is onherroepelijk geworden. Het gaat daarbij om exact dezelfde overtredingen. Ditmaal wordt er een dwangsom van € 50.000 verbonden aan de last (want: herhaalde last, dus een hogere dwangsom in de hoop dat die dwangsom wel voldoende prikkelt).

4. De Afdeling oordeelt hier dat, aangezien er van de oorspronkelijk gestelde vier overtredingen (na de uitspraak over de last onder dwangsom uit 2016) slechts twee overtredingen overblijven (c en d), de invorderingsbeschikking geen stand kan houden. Immers, (a) en (b) zijn evident geen overtredingen. Dat is op zichzelf een duidelijk verhaal en niet zo verrassend.

5. Bij de omvang van de matiging wordt het wat minder voor de hand liggend wat mij betreft. De Afdeling heeft in de zaak uit 2016 een dwangsom van € 25.000 gereduceerd naar € 10.000. In deze zaak wordt een dwangsom van € 50.000 gereduceerd naar € 10.000. Dat snap ik niet helemaal. Logisch beredeneerd zou je denken dat een proportionele reductie hier zou moeten worden toegepast, dus een matiging van 60%, en dan kom je (rekenen blijft lastig voor juristen, dus ik reken het even uit) op € 20.000 uit.

6. Toch kiest de Afdeling hier om te matigen tot € 10.000. Gelukkig geeft de Afdeling daar een reden voor. De Afdeling onderkent dat hier weliswaar sprake is van een herhaalde last (zodat een hogere dwangsom op zichzelf niet onredelijk is), maar dat *“slechts de hiervoor onder (c) en (d) genoemde overtredingen, uitsluitend voor zover het gaat om het bijgebouw, niet na afloop van de in die last opgenomen begunstigingstermijn waren beëindigd”*.

7. Daar gingen mijn wenkbrauwen in eerste instantie (een klein beetje) van fronsen. De Afdeling is er namelijk (nog steeds) vrij duidelijk in dat een gedeeltelijke beëindiging van een overtreding binnen de begunstigingstermijn in beginsel geen bijzondere omstandigheid kan zijn (ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3478). Daar is eerder een keer een uitzondering op gemaakt (zie: AB 2014/108 — de Deventerse asbestcasus). De uitzondering werd gemaakt in een geval waarin het een deelbare last was en aan drie van de vier delen op tijd was voldaan (*“[v]oorts wordt in aanmerking genomen dat de last, anders dan het college betoogt, in vier onderdelen kan worden verdeeld nu de artikelen waarnaar het college in de last heeft verwezen uit verschillende gedragingen bestaan die het college grotendeels heeft overgenomen”*). Toen matigde de Afdeling van € 25.000 naar € 10.000.

8. Hoewel in deze uitspraak ook sprake is van vier delen van één last (a t/m d), lijken de delen die nog in stand zijn gebleven ((c) en (d)) niet zonder meer splitsbaar. Het is immers één juridische norm per lastgeving die wordt overtreden (bouwen zonder omgevingsvergunning, respectievelijk het in strijd met het bestemmingsplan bouwen). Kennelijk onderscheidt de Afdeling niet alleen de juridische norm, maar ook de feitelijke handelingen. Een overtreding van een bepaalde norm kan opgesplitst worden in te onderscheiden feitelijke handelingen en ieder van die feitelijke handelingen is een zelfstandige overtreding.

9. Als dat zo is, dan is de ratio van de gekozen matiging dat overtredingen (c) en (d) ieder splitsbaar zijn (te weten: in een overtreding ten aanzien van de stacaravan en een overtreding ten aanzien van het bijgebouw), waarbij deze wel zijn beëindigd voor wat betreft de stacaravan, maar niet voor wat betreft het bijgebouw. Er is dan ook gedeeltelijk voldaan aan de lastgeving en wel zodanig dat het een bijzondere omstandigheid is. De dwangsom wordt dus eerst van € 50.000 naar € 20.000 gematigd (een matiging van 60% – conform de matiging in ECLI:NL:RVS:2020:41) gevolgd door een halvering van € 20.000 naar € 10.000 omdat de helft van de overtredingen gedeeltelijk is beëindigd. Zo bezien is het dus een logische en redelijke uitspraak.

10. Als de vork inderdaad zo in de steel zit, dan zit in deze uitspraak dus – naast de bijzondere omstandigheid gelegen in het evident geen overtreding zijn van de handeling – nóg een bijzondere omstandigheid verstopt! Dat is toch een leuke verrassing.

11. Het oordeel past wat mij betreft overigens goed in de lijn van de Afdeling op dit punt.

12. In de Deventerse asbestcasus (AB 2014/108) was er een enkele last en een enkele overtreden norm, namelijk van artikel 8.3.3. Bouwverordening Deventer 1992/2011. Dat artikel bevatte echter vier te onderscheiden juridische verplichtingen (melden vondst, onderzoek doen, gecertificeerde partij laten saneren en vijf dagen voor aanvang sanering melden), en daarmee kon de lastgeving door vier verschillende feitelijke handelingen worden overtreden – terwijl er één dwangsom aan de last was gekoppeld. Alleen één verplichting (melden voor aanvang) was niet (tijdig) nagekomen. Dat was een bijzondere omstandigheid volgens de Afdeling.

13. In AB 2017/291 was er sprake van vier lasten. Er werd een norm overtreden (het verbod op strijdig gebruik), door middel van vier feitelijke handelingen (opslag van bouwmaterialen beëindigen op 'locatie 2', opslag bouwmaterialen op het buitenterrein beëindigen, het gebruik van de

opstallen voor een aannemersbedrijf beëindigen en het verhuren aan derden voor opslag van horeca- en detailhandel beëindigen). “Aan de last [was] voor iedere hiervoor genoemde activiteit een dwangsom met een maximumbedrag verbonden”, aldus de Afdeling. De Afdeling oordeelde toen dat het staken van de verhuur aan derden en het verwijderen van een deel van de opslagmaterialen géén bijzondere omstandigheid was ten aanzien van de wél verbeurde dwangsommen.

14. In deze uitspraak is sprake van twee normen die ieder via twee feitelijke handelingen worden overtreden. Per last wordt dus een norm overtreden door middel van twee separate feitelijke handelingen. Een van die twee feitelijke handelingen is tijdig gestaakt, zodat gedeeltelijk aan de lastgeving is voldaan. Daarom is het gedeeltelijk beëindigen in dit geval wel een bijzondere omstandigheid.

15. Gelet hierop lijkt het erop dat de lijn van de Afdeling is dat als een last ziet op een norm die door verschillende feitelijke handelingen wordt overtreden, ieder van die feitelijke handelingen als aparte overtreding moet worden aangemerkt. In zo een geval kan een gedeeltelijke beëindiging als bijzondere omstandigheid worden aangemerkt, omdat de last ziet op meerdere overtredingen en één daarvan is beëindigd binnen de begunstigingstermijn. Als er daarentegen sprake is van meerdere lasten die ieder zien op een aparte feitelijke handeling (met aan iedere last apart een dwangsom gekoppeld), dan kan het voldoen aan één lastgeving niet leiden tot het aannemen van een bijzondere omstandigheid ten aanzien van de dwangsommen die verbeuren vanwege het niet voldoen aan de andere lastgevingen.

16. Ik vind dat een logische lijn. Als aan iedere overtreding (zijnde – een te onderscheiden feitelijke handeling waarmee een norm wordt overtreden, zie artikel 5:1, eerste lid, Awb: “overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift”) apart een dwangsom is gekoppeld, dan word je immers automatisch beloofd voor het voldoen aan dat deel van het besluit: er verbeurt dan immers geen dwangsom. Dat is niet het geval als er één dwangsom gekoppeld is aan meerdere overtredingen. Dan is het logisch dat beëindiging van een van de overtredingen (en daarmee het gedeeltelijk voldoen aan de last) wel nog moet worden ‘beloofd’ in het kader van de bijzondere omstandigheid.

17. Ik zie in deze uitspraak (en de lijn van de Afdeling) wel een bevestiging dat het bestuursorgaan er goed aan doet om voor de duidelijkheid per overtreding in de zin van artikel 5:1, eerste lid, Awb een last op te leggen (dus niet per overtreden norm, maar per gedraging waarmee een wette-

lijk voorschrift wordt overtreden). De praktijk van het bundelen van meerdere overtredingen in een last is nodeloos ingewikkeld. Zoals uit het voorgaande blijkt leidt het in beroep ook tot onhandige situaties waarbij de bestuursrechter moet gaan gokken welk gewicht precies aan welke overtreding is toegekend. In dit geval was het dus handiger geweest als het bestuursorgaan per overtreden norm een separate last voor de stacaravan en een separate last voor het bijgebouw had opgelegd. Dat had iedereen veel werk gescheeld in de beroepsprocedure, en mij deze nodeloos lange annotatie.

T.N. Sanders

AB 2020/122

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

18 december 2019, nr. 201903075/1/A2

(Mrs. F.C.M.A. Michiels, N. Verheij, A.J.C. de Moor van Vugt)

m.nt. A.C. Hendriks

Art. 3, 4, 6, 7 WBO; art. 3:2 Awb

ECLI:NL:RVS:2019:4264

Staatssecretaris heeft afwijzing van een vergunning voor bevolkingsonderzoek terecht gebaseerd op advies Gezondheidsraad.

Anders dan appellant aanvoert heeft de staatssecretaris bij de beoordeling van zijn vergunningaanvraag geen onjuist toetsingskader gehanteerd. Uit de memorie van toelichting bij de WBO (Kamerstukken II 1988/89, 21 264, nr. 3, blz. 2) blijkt dat de staatssecretaris op basis van de vergunningaanvraag dient te beoordelen of het voorgestelde bevolkingsonderzoek naar wetenschappelijke maatstaven deugdelijk is. Dit is in lijn met het doel van de WBO zoals dat volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van die wet, te weten het beschermen van de bevolking wanneer deze geconfronteerd wordt met een aanbod om deel te nemen aan een bevolkingsonderzoek dat een gevaar kan vormen voor de gezondheid (Kamerstukken II 1988/89, 21 264, nr. 3, blz. 14 en Kamerstukken II 1990/91, 21 264, nr. 5, blz. 1). Uit die totstandkomingsgeschiedenis volgt verder, anders dan appellant aanvoert, niet dat de wetgever daarbij is afgeweken van het aanvankelijk voorgestelde "nee, tenzij-principe." De bewijslast voor de wetenschappelijke deugdelijkheid van het voorgestelde bevolkingsonderzoek rust bij de indiener van de vergunningaanvraag, die op grond van artikel 4 van de WBO daartoe in de aanvraag een nauwkeurige omschrijving

van de toe te passen onderzoeksmethoden, de op te sporen ziekten of risico-indicatoren, de doelgroep, de organisatie en de kwaliteitsbewaking van het voorgestelde bevolkingsonderzoek dient op te nemen.

De staatssecretaris dient op grond van artikel 6 van de WBO een vergunningaanvraag voor advies aan de Gezondheidsraad voor te leggen. Volgens vaste rechtspraak (onder meer de uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:56) mag een bestuursorgaan, indien in een advies van een door dat bestuursorgaan benoemde deskundige op objectieve en onpartijdige wijze verslag is gedaan van het door de deskundige verrichte onderzoek en daarin op inzichtelijke wijze is aangegeven welke feiten en omstandigheden aan de conclusies ervan ten grondslag zijn gelegd en deze conclusies niet onbegrijpelijk zijn, bij het nemen van een besluit van dat advies uitgaan, tenzij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid ervan naar voren zijn gebracht.

De Gezondheidsraad heeft in zijn advies vermeld dat hij op basis van de huidige stand van de wetenschap geen oordeel kan geven over de wetenschappelijke deugdelijkheid van huidkankerscreening, omdat de testkarakteristieken van huidkankerscreening in een algemene populatie onvoldoende bekend zijn (macro-aspect). De Gezondheidsraad heeft in zijn advies voorts vermeld dat de prestaties van het softwaresysteem waarvan de MoederVlekkenKliniek gebruik wil gaan maken afhankelijk zijn van de gebruikte data en de aanvraag inconsistent is over de professionele achtergrond en ervaring van het personeel dat ingezet gaat worden voor het uitvoeren van de screening (micro-aspect). De Gezondheidsraad heeft in het advies over de nut-risicoverhouding van huidkankerscreening vermeld dat die verhouding bij de huidige stand van de wetenschap onvoldoende gunstig lijkt te zijn. Er is geen overtuigend wetenschappelijk bewijs dat screening het aantal sterfgevallen en de ziektelast bij huidkanker verlaagt. Daar staat tegenover dat de screening wel risico's met zich brengt. De screening kan leiden tot onnodige onrust, onterechte geruststelling, onnodige vervolgdagnostiek, overbehandeling en overdiagnose.

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 13 maart 2019 in zaak nr. 18/3689 in het geding tussen:

Appellant,

en

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.