

Hoge Raad der Nederlanden bepaalt dat de wrakingskamer zonder daartoe een zitting te houden kan beslissen een verzoek om wraking niet in behandeling te nemen indien het verzoek niet is gemotiveerd. Artikel 8:18 lid 1 Awb staat daaraan niet in de weg. Dat voorschrift is immers alleen van toepassing indien sprake is van een verzoek dat kan worden aangemerkt als een wrakingsverzoek in de zin van artikel 8:15 Awb. Die uitleg sluit ook aan bij de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, inhoudende dat de hoofdregel dat de behandeling van een wrakingsverzoek niet achterwege mag worden gelaten, alleen geldt bij een verzoek dat “does not immediately appear to be manifestly devoid of merit”¹.

2.4. De berichten van 18 november 2021 bevatten weliswaar een uiteenzetting van feiten en omstandigheden, maar geen feiten of omstandigheden die een of meer van de gewraakte raadsheren kunnen betreffen. De berichten bevatten evenmin feiten of omstandigheden die kunnen meebrengen dat de rechterlijke onpartijdigheid bij de behandeling van het beroep in cassatie schade zou kunnen lijden. De onderhavige verzoeken voldoen daarmee niet aan de eis dat het verzoek tot wraking is gemotiveerd en kunnen dus niet worden aangemerkt als wrakingsverzoeken in de zin van artikel 8:15 Awb. Om die reden zal de wrakingskamer de verzoeken buiten behandeling laten.

3. Beslissing

De Hoge Raad stelt de verzoeken tot wraking buiten behandeling.

¹ HR 3 september 2021, ECLI:NL:HR:2021:1215, rechtsoverweging 2.3.

34

Beoordeling novum niet denkbaar zonder enige mate van inhoudelijke beoordeling

Centrale Raad van Beroep
25 november 2021, nr. 21/152 WAO,
ECLI:NL:CRVB:2021:2954
(Hilhorst-Hagen, Zeijen, Akkerman)
Noot E. van den Bogaard

Herhaalde aanvraag. Verzoek om terug te komen op besluit. Toetsingskader. Beoordeling novum. Inhoudelijke beoordeling.

[Awb art. 4:6]

Samenvatting: Het UWV heeft terecht het verzoek om terug te komen van een besluit tot weigering van een WAO-uitkering niet inhoudelijk beoordeeld. Uit de bewoordingen van het primaire besluit, het bestreden besluit en de daaraan ten grondslag gelegde rapporten van de verzekeringsartsen blijkt juist expliciet dat het UWV enkel heeft beoordeeld of sprake was van nieuwe feiten of veranderde omstandigheden in de zin van art. 4:6 Awb. Dat de verzekeringsartsen naar aanleiding van de stelling van appellant dat ook op en na 10 januari 2001 sprake was van arbeidsongeschiktheid in de zin van de WAO hebben beoordeeld of met de door appellant overgelegde informatie van zijn behandelend neuroloog sprake was van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden die, als ze eerder bekend waren geweest, tot een ander besluit hadden geleid, maakt niet dat sprake is van een inhoudelijke beoordeling. Een beoordeling of sprake is van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden die, als ze eerder bekend waren geweest, tot een ander besluit hadden geleid is immers niet denkbaar zonder in enige mate medisch inhoudelijk op het verzoek (inclusief de daarbij aangeleverde medische informatie) in te gaan.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 3 december 2020, 19/1012 (aangevallen uitspraak),

tussen:

[appellant] te [woonplaats] (appellant)

de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv)

Procesverloop

Namens appelland heeft mr. H.A. van der Kleij, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het Uwv heeft een verweerschrift en een nader stuk ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 14 oktober 2021. Appelland is verschenen, bijgestaan door mr. Van der Kleij. Het Uwv heeft zich laten vertegenwoordigen door drs. H. ten Brinke.

Overwegingen

1.1. Appelland was via een uitzendbureau werkzaam als medewerker hoveniersbedrijf voor gemiddeld 19,1 uur per week. Op 2 december 1999 heeft hij zich ziek gemeld na een bromfietsongeval waarbij hij (onder meer) hersenletsel opliep. Na een verzekeringsgeneeskundig en arbeidskundig onderzoek heeft het Uwv bij besluit van 10 januari 2001 geweigerd appelland per 22 november 2000 een uitkering op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) toe te kennen, op de grond dat hij minder dan 15% arbeidsongeschikt is. Appelland heeft geen bezwaar gemaakt tegen dit besluit, zodat dit besluit in rechte is komen vast te staan.

1.2. In maart 2013 heeft appelland een auto-ongeval gehad waarbij hij (onder meer) wederom hersenletsel opliep. Nadien heeft hij epileptische insulden ontwikkeld.

1.3. Op 25 januari 2018 heeft appelland het Uwv verzocht een herbeoordeling van zijn arbeidsongeschiktheid uit te voeren en hem een uitkering toe te kennen op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (de Wet WIA). Het Uwv heeft appelland op 1 februari 2018 medegedeeld dat het voor hem niet mogelijk is een WIA-uitkering aan te vragen.

1.4. Op 19 maart 2018 heeft appelland het Uwv verzocht zijn WIA-aanvraag te herzien. Het Uwv heeft appelland op 26 maart 2018 medegedeeld dat hij niet eerder een WIA-uitkering heeft aangevraagd en dat daarom geen sprake kan zijn van een herziening. Appelland heeft daartegen bezwaar gemaakt. Vervolgens heeft het Uwv bij besluit van 15 oktober 2018 geweigerd terug te komen van het (in 1.1 genoemd) besluit van 10 januari 2001 op de grond dat er geen nieuwe feiten of omstandigheden zijn die ertoe leiden dat de genomen beslissing onjuist zou zijn. Daaraan

heeft het Uwv een rapport van 12 oktober 2018 van een verzekeringsarts ten grondslag gelegd. Het Uwv heeft vervolgens het bezwaar tegen de brief van 26 maart 2018 mede gericht geacht tegen het besluit van 15 oktober 2018. Bij besluit van 15 april 2019 (bestreden besluit) heeft het Uwv het bezwaar van appelland tegen het besluit van 15 oktober 2018 ongegrond verklaard, en dus de weigering om terug te komen van het besluit van 10 januari 2001 in stand gelaten. Het Uwv heeft tevens geweigerd appelland een WIA-uitkering toe te kennen naar aanleiding van de gestelde eerste arbeidsongeschiktheidsdag van 30 september 2015. Aan het bestreden besluit heeft het Uwv een rapport van 10 april 2019 van een verzekeringsarts bezwaar en beroep ten grondslag gelegd.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard. De rechtbank heeft, voor zover hier van belang, geoordeeld dat het Uwv het verzoek van appelland om met terugwerkende kracht terug te komen van het besluit van 10 januari 2001 niet inhoudelijk heeft beoordeeld, maar bij de weigering om terug te komen van het besluit van 10 januari 2001 toepassing heeft gegeven aan artikel 4:6, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De rechtbank heeft verder geconcludeerd dat appelland geen nieuwe feiten of veranderde omstandigheden als bedoeld in artikel 4:6 van de Awb naar voren heeft gebracht, en dat de weigering om niet met terugwerkende kracht terug te komen van het besluit van 10 januari 2001 ook niet evident onredelijk was. Wat betreft de weigering van een WIA-uitkering heeft de rechtbank, voor zover hier van belang, geoordeeld dat uit de beschikbare medische gegevens niet kan worden afgeleid dat de beperkingen van appelland zijn toegenomen vanaf 30 september 2015. De rechtbank heeft dan ook geconcludeerd dat het Uwv de aanvraag voor een WIA-uitkering terecht heeft afgewezen. De rechtbank heeft in verband met enkele motiveringsgebreken in het bestreden besluit aanleiding gezien toepassing te geven aan artikel 6:22 van de Awb en heeft in verband daarmee het Uwv veroordeeld in de proceskosten van appelland.

3.1. In hoger beroep heeft appelland herhaald dat het Uwv inhoudelijk heeft beoordeeld of teruggekomen moet worden van het besluit van 10 januari 2001, zodat de bestuursrechter het bestreden besluit integraal had moeten toetsen en niet had mogen volstaan met de overwegingen dat er geen

sprake is van nova dan wel een evident onredelijk besluit. Onder verwijzing naar de door hem ingediende stukken uit de curatieve sector heeft appellant herhaald dat het Uwv wel degelijk zou moeten terugkomen van het besluit van 10 januari 2001. Verder heeft appellant gesteld dat de rechtbank ten onrechte heeft beoordeeld of per 30 september 2015 sprake is van toegenomen beperkingen. Appellant heeft benadrukt dat de maatstaf is of per 30 september 2015 sprake is van ziekte voor de eigen arbeid en of daaruit per einde wachttijd een arbeidsongeschiktheid in de zin van de Wet WIA voortkomt.

3.2. Het Uwv heeft, mede onder verwijzing naar een rapport van 17 september 2021 van een verzekeringsarts bezwaar en beroep, bevestiging van de aangevallen uitspraak bepleit.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. Ter zitting is vastgesteld dat het Uwv bij het bestreden besluit enerzijds heeft geweigerd om (met terugwerkende kracht) terug te komen van het besluit van 10 januari 2001 en anderzijds heeft geweigerd appellant, naar aanleiding van een geclaimde eerste arbeidsongeschiktheidsdag van 30 september 2015, een WIA-uitkering toe te kennen op de grond dat de wachttijd van 104 weken niet is volgemaakt.

Verzoek om terug te komen van het besluit van 10 januari 2001

4.2. Bij uitspraak van 20 december 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:4872) heeft de Raad zijn rechtspraak over toetsing door de bestuursrechter van besluiten op een herhaalde aanvraag of een verzoek om terug te komen van een besluit gewijzigd. Als het bestuursorgaan toepassing geeft aan artikel 4:6, tweede lid, van de Awb, betekent dit dat de bestuursrechter aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden toetst of het bestuursorgaan zich terecht, zorgvuldig voorbereid en deugdelijk gemotiveerd op het standpunt heeft gesteld dat er geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn. De bestuursrechter kan aan de hand van wat de rechtzoekende heeft aangevoerd evenwel tot het oordeel komen dat het besluit op de herhaalde aanvraag of het verzoek om terug te komen van een besluit evident onredelijk is (zie ook de uitspraak van de Raad van 27 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:5115).

4.3. Onder nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden verstaan feiten of omstandigheden die ná het eerdere besluit zijn voor-

gevallen, dan wel feiten of omstandigheden die weliswaar voor het eerdere besluit zijn voorgevallen, maar die vóór dat besluit niet konden worden aangevoerd. Nieuw gebleken feiten zijn ook bewijsstukken van al eerder gestelde feiten of omstandigheden, als deze bewijsstukken niet eerder konden worden overgelegd.

4.4. De rechtbank heeft met juistheid geoordeeld dat het Uwv het verzoek van appellant om met terugwerkende kracht terug te komen van het besluit van 10 januari 2001 niet inhoudelijk heeft beoordeeld. Uit de bewoordingen van het primaire besluit van 15 oktober 2018 (en het daaraan ten grondslag gelegde rapport van 12 oktober 2018 van de verzekeringsarts) en het bestreden besluit (en het daaraan ten grondslag gelegde rapport van 10 april 2019 van de verzekeringsarts bezwaar en beroep) blijkt juist expliciet dat het Uwv enkel heeft beoordeeld of sprake was van nieuwe feiten of veranderde omstandigheden in de zin van artikel 4:6 van de Awb. Dat de verzekeringsartsen van het Uwv naar aanleiding van de stelling van appellant dat ook op en na 10 januari 2001 sprake was van arbeidsongeschiktheid in de zin van de WAO hebben beoordeeld of met de door appellant overgelegde informatie van 18 februari 2016 en 30 maart 2018 van zijn behandelend neuroloog sprake was van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden die, als ze eerder bekend waren geweest, tot een ander besluit hadden geleid, maakt niet dat sprake is van een inhoudelijke beoordeling. Een beoordeling of sprake is van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden die, als ze eerder bekend waren geweest, tot een ander besluit hadden geleid is immers niet denkbaar zonder in enige mate medisch inhoudelijk op het verzoek (inclusief de daarbij aangeleverde medische informatie) in te gaan.

4.5. De conclusie van de rechtbank dat het Uwv zich terecht, zorgvuldig voorbereid en deugdelijk gemotiveerd op het standpunt heeft gesteld dat wat appellant ter onderbouwing van zijn aanvraag en in bezwaar naar voren heeft gebracht niet kan worden aangemerkt als nieuwe feiten of veranderde omstandigheden als bedoeld in artikel 4:6 van de Awb wordt onderschreven. Dat geldt ook voor de conclusie van de rechtbank dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de weigering om met terugwerkende kracht terug te komen van het besluit van 10 januari 2001 evident onredelijk is. Volstaan wordt met een verwijzing naar wat de rechtbank daarover heeft overwogen.

Weigering WIA-uitkering na claim arbeidsongeschiktheid per 30 september 2015

4.6. Ingevolge artikel 23, eerste en tweede lid, van de Wet WIA kan pas aanspraak op uitkering worden gemaakt nadat de wachttijd van 104 weken is verstreken. Als eerste dag van de arbeidsongeschiktheid geldt de eerste werkdag waarop wegens ziekte niet is gewerkt of het werken tijdens de werktijd is gestaakt.

4.7. Bij het bestreden besluit heeft het Uvw geweigerd appelland, naar aanleiding van een geclaimde eerste arbeidsongeschiktheidsdag van 30 september 2015, een WIA-uitkering toe te kennen op de grond dat de wachttijd van 104 weken niet is volgemaakt. Dit besluit is gebaseerd op een uiterst summier rapport van 10 april 2019 van de verzekeringsarts bezwaar en beroep, waarin (alleen) de eerste arbeidsongeschiktheidsdag is vastgesteld in maart 2013. In hoger beroep heeft de verzekeringsarts bezwaar en beroep in een rapport van 17 september 2021 het bestreden besluit van een nadere motivering voorzien. De verzekeringsarts bezwaar en beroep heeft vastgesteld dat uit Suwinet blijkt dat appelland van 15 september 2015 tot en met 31 oktober 2015 als appelplukker heeft gewerkt, maar dat er in die periode geen ziekmelding bij het Uvw is binnengekomen en dat er ook geen gegevens zijn waaruit blijkt dat appelland ziek uit dienst zou zijn gegaan. De verzekeringsarts bezwaar en beroep heeft vermeld dat uit de informatie van 18 februari 2016 van behandelend neuroloog S.K.L. Polman blijkt dat appelland op 12 mei 2015 en 30 september 2015 kortdurende momenten van afwezigheid heeft gehad die zijn geduid als epileptische insulden, en tot februari 2016 niet meer, en dat naar aanleiding van het laatste insult een rijverbod van een jaar is opgelegd. Volgens de verzekeringsarts bezwaar en beroep kan uit het feit dat appelland op 30 september 2015 een epileptisch insult heeft gehad niet afgeleid worden dat hij daarna 104 weken arbeidsongeschikt is geweest. De verzekeringsarts bezwaar en beroep heeft er in dat verband op gewezen dat het volgens de neuroloog een kort moment van afwezigheid was, wat zich tot het einde van het dienstverband (31 oktober 2015) niet meer heeft voorgedaan. Appelland was al bekend met epileptische insulden, zodat volgens de verzekeringsarts bezwaar en beroep niet geconcludeerd kan worden dat zijn medische toestand als gevolg van het insult op 30 september 2015 duurzaam/structureel is verslechterd in vergelijking met daarvoor.

De enige aanvullende beperking die feitelijk kan worden vastgesteld is een rijverbod vanaf 30 september 2015. De verzekeringsarts bezwaar en beroep heeft het niet aannemelijk geacht dat het besturen van voertuigen deel uitmaakt van het takenpakket als appelplukker. Appelland heeft dit niet bestreden.

4.8. Met het rapport van 17 september 2021 is alsnog inzichtelijk en overtuigend gemotiveerd dat appelland op 30 september 2015 arbeidsongeschikt was voor zijn werk als appelplukker als gevolg van een epileptisch insult, maar dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat hij ook na 30 september 2015 nog arbeidsongeschikt was en dat de wachttijd van 104 weken (dus) niet is volgemaakt. Bij het bestreden besluit heeft het Uvw dan ook terecht geweigerd appelland 104 weken na 30 september 2015 een WIA-uitkering toe te kennen op de grond dat de wachttijd van 104 weken niet is volgemaakt.

5. Pas in hoger beroep is een afdoende medische onderbouwing aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd wat betreft de weigering om een WIA-uitkering toe te kennen. Daarmee berust het bestreden besluit (deels) op een ondeugdelijke motivering, zodat het in zoverre in strijd is met het bepaalde in artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. Omdat aannemelijk is dat belanghebbenden hierdoor niet zijn benadeeld, zal dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb worden gepasseerd. Als dit gebrek zich niet zou hebben voorgedaan, zou een besluit met gelijke uitkomst zijn genomen. Het bestreden besluit kan in stand worden gelaten en de aangevallen uitspraak zal, voor zover aangevochten, worden bevestigd met verbetering van de gronden.

6. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank vanwege de toepassing van artikel 6:22 van de Awb al aanleiding gezien om het Uvw op te dragen het betaalde griffierecht te vergoeden en het Uvw te veroordelen in de proceskosten die appelland in de beroepsfase heeft gemaakt. In de toepassing van artikel 6:22 van de Awb in hoger beroep wordt aanleiding gezien het Uvw te veroordelen in de proceskosten van appelland in hoger beroep. Deze kosten worden begroot op € 1.496,= in hoger beroep voor verleende rechtsbijstand (1 punt voor het hogerberoepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting) en € 44,= in hoger beroep voor reiskosten, in totaal € 1.540,=. Ook dient het Uvw het door appelland in hoger beroep betaalde griffierecht te vergoeden.

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

- bevestigt de aangevallen uitspraak voor zover aangevochten;
- veroordeelt het Uwv in de proceskosten van appelland tot een bedrag van € 1.540,=;
- bepaalt dat het Uwv aan appelland het in hoger beroep betaalde griffierecht van € 134,= vergoedt.

NOOT

Wanneer is 'nieuw' nieuw en 'inhoudelijk' inhoudelijk? En moet dat wel op die manier?

1. Sinds de uitspraak van de CRvB van 20 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4872, «USZ» 2017/93, m.nt. E. van den Bogaard, is de wijze van toetsing van een besluit op een verzoek om terug te komen van een eerder besluit afhankelijk van de vraag of het bestuursorgaan dat verzoek heeft afgewezen na een inhoudelijke beoordeling, of omdat de aanvrager geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden heeft vermeld.

In het eerste geval (als het verzoek op inhoudelijke gronden is afgewezen) toetst de bestuursrechter het besluit aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden als ware dit het eerste besluit over die (oorspronkelijke) aanvraag.

In het tweede geval (als het bestuursorgaan toepassing heeft gegeven aan art. 4:6 lid 2 Awb) toetst de bestuursrechter aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden of het bestuursorgaan zich terecht, zorgvuldig voorbereid en deugdelijk gemotiveerd op het standpunt heeft gesteld dat er geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn. Als dat het geval is, kan dat de afwijzing in beginsel dragen.

2. Uit de hier opgenomen uitspraak blijkt dat het onderscheid tussen een inhoudelijke beoordeling en de enkele toepassing van art. 4:6 lid 2 Awb niet altijd helder is. Dat komt doordat volgens de CRvB "(e)en beoordeling of sprake is van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden die, als ze eerder bekend waren geweest, tot een ander besluit hadden geleid (...) *niet denkbaar* (is) *zonder* in enige mate medisch *inhoudelijk* op het verzoek (inclusief de daarbij aangeleverde medische informatie) in te gaan (cursivering EvdB)". Het is echter de vraag of dat waar is.

Die vraag valt uiteen in twee deelvragen: wat is nieuw en wat is inhoudelijk?

Deel 1: Wat is nieuw? Oftewel: wanneer is 'nieuw' nieuw?

3. Het wettelijke begrip 'nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden' moet worden bezien in het licht van het gesloten stelsel van rechtsmiddelen. Als tegen een besluit geen rechtsmiddel is ingesteld of dat rechtsmiddel heeft niet tot het gewenste resultaat geleid, dan is dat in rechte onaantastbaar geworden c.q. heeft dat besluit formele rechtskracht gekregen. Als het opnieuw indienen van dezelfde aanvraag ertoe zou leiden dat het bestuursorgaan het hele besluitvormingsproces moet overdoen, dan zou dat afbreuk doen aan die formele rechtskracht en ertoe leiden dat het besluit langs een omweg alsnog in rechte zou kunnen worden aangetast. Bestuur en burger zouden elkaar dan in een eindeloze cirkel gevangen kunnen houden en daar wordt niemand beter van; het bestuur niet, maar ook de burger niet. Daarom werpt art. 4:6 Awb een dam op tegen al te lichtvaardige herhalingsoefeningen: "Beste burger, als u wilt dat het bestuur er nog eens naar kijkt, moet u wel met iets nieuws komen en dat nieuws moet wel tot een andere beslissing kunnen leiden."

Dat 'iets nieuws' heeft zijn plaats gevonden in art. 4:6 Awb in de vorm van "nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden". Dat het aangevoerde 'nieuws' moet kunnen leiden tot een andere beslissing, is niet in de tekst van het artikel terecht gekomen, maar ligt blijkens de MvT daarin wel besloten (*Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 94*).

4. De bewoordingen van art. 4:6 lid 1 Awb zijn heel feitelijk van aard: de burger moet in zijn aanvraag vermelden:

- dát er nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn,
- wát die nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden precies inhouden, en
- uitleggen waaróm die nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden tot een ander besluit moeten leiden. Strikt genomen is dit niet meer dan een stelplicht.

De bewoordingen van art. 4:6 lid 2 Awb zijn net zo feitelijk van aard: als de burger niet heeft voldaan aan zijn stelplicht, dan hoeft het bestuursorgaan ook niets te doen en kan dat volstaan met verwijzing naar zijn eerdere besluit: "Beste me-

neer of mevrouw, u vraagt naar de bekende weg en u weet al hoe wij daarover denken”

Waarom simpel...

5. Geredeneerd vanuit de tekst van art. 4:6 Awb is het allemaal niet zo ingewikkeld. Neem nu de feiten uit de hier opgenomen uitspraak: bij besluit van 10 januari 2001 weigert het UWV om aan appelland per 22 november 2000 een WAO-uitkering toe te kennen en op 18 februari 2016 schrijft de neuroloog dat appelland op 12 mei 2015 en 30 september 2015 kortdurende absences heeft gehad en daarna tot februari 2016 niet meer. Met het overleggen van de brief van de neuroloog heeft appelland voldaan aan zijn uit art. 4:6 lid 1 Awb voortvloeiende stelplicht. Dat een brief van de neuroloog van 18 februari 2016 ten opzichte van het besluit van 10 januari 2001 een nieuw feit oplevert, lijkt mij moeilijk betwistbaar.

Het gevolg daarvan is dat het UWV niet kan zeggen dat appelland naar de bekende weg vraagt en niet kan volstaan met verwijzing naar zijn eerdere besluit. In plaats daarvan zal het UWV moeten onderzoeken of de brief van de neuroloog leidt tot nieuwe inzichten met betrekking tot appellands belastbaarheid per 22 november 2000. Dat onderzoek kan betrekkelijk kort zijn: dat in 2015 absences zijn opgetreden, zegt op zich niets over de beperkingen die op 22 november 2000 bestonden. Bovendien zijn de epileptische insulden pas in maart 2013 ontstaan (na een tweede ongeval).

6. Maar in plaats van deze voor de hand liggende ‘recht door zee-aanpak’ wordt er in drie instanties geprocedeerd over de vraag of het UWV de aanvraag nu ‘inhoudelijk’ heeft afgewezen of met toepassing van art. 4:6 lid 2 Awb.

...als het ook moeilijk kan?

7. De CRvB begint met het memoreren van zijn vaste rechtspraak dat onder nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden verstaan (zie r.o. 4.3): “feiten of omstandigheden die ná het eerdere besluit zijn voorgevallen, dan wel feiten of omstandigheden die weliswaar voor het eerdere besluit zijn voorgevallen, maar die vóór dat besluit *niet konden worden aangevoerd*. Nieuw gebleken feiten zijn ook bewijsstukken van al eerder gestelde feiten of omstandigheden, als deze bewijsstukken *niet eerder konden worden overgelegd* (cursivering EvdB)”

8. Het probleem met deze rechtspraak is dat het *normatieve* elementen bevat die niet in de tekst van art. 4:6 Awb staan en die de burger afrekenen op wat hij in het verleden had kunnen doen, maar niet heeft gedaan. Immers, uit deze rechtspraak volgt dat van een burger wordt verwacht dat hij niet alleen alle feiten en omstandigheden waarmee hij bekend *is* en alle bewijsstukken waarover hij *beschikt*, naar voren brengt, maar ook alles waarmee hij bekend *had kunnen zijn* of waarover hij *had kunnen beschikken*. En dat maakt de beoordeling nodeloos ingewikkeld. Als bij het terugkomverzoek alleen stukken worden overgelegd, waarmee het bestuursorgaan al bekend is, dan is niet voldaan aan de eis dat de burger met ‘iets nieuws’ moet komen (“nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden (moet) vermelden”) en mag het bestuursorgaan dat verzoek verkort afwijzen.

Maar als bij het verzoek stukken zijn gevoegd waarmee het bestuursorgaan niet eerder bekend was (en die dus *voor het bestuursorgaan* nieuw zijn), dan brengt deze rechtspraak mee dat het bestuursorgaan niet zozeer kijkt of die (voor hem nieuwe) stukken informatie bevatten die voor de beoordeling van het oorspronkelijke besluit relevant zijn, maar of de betrokkene die stukken niet al eerder had kunnen overleggen. Het simpele feit dat een bepaalde rapportage ten tijde van het oorspronkelijke besluit al bestond, is dan voldoende om het verzoek verkort af te wijzen, hoe nieuw die informatie voor het bestuursorgaan zelf ook is en ongeacht de relevantie voor het oorspronkelijke besluit. En dat leidt tot procederen over de procedure (wel of niet toepassen van art. 4:6 Awb) en daarmee tot een nutteloze verspilling van tijd, energie en kosten.

Beperk art. 4:6 lid 1 Awb tot een simpele stelplicht

9. Die verspilling van tijd, energie en kosten kan worden voorkomen door terug te gaan naar de tekst van de wet en in art. 4:6 lid 1 Awb niet meer te lezen dan een stelplicht, die inhoudt dat de aanvrager in zijn verzoek melding moet maken van feiten of omstandigheden dan wel bij zijn verzoek bewijsstukken dient te voegen die ten tijde van die aanvraag (nog) niet aan het bestuursorgaan bekend zijn: *nieuw* = nieuw *voor het bestuursorgaan*.

Maar het gesloten stelsel van rechtsmiddelen dan?

10. Welnu, dat gesloten stelsel van rechtsmiddelen is inmiddels onderwerp van een fundamentele herbezinning. Althans, de krampachtige wijze waarop binnen dat stelsel met termijnen wordt omgegaan (zie bijvoorbeeld R.J. Jue, 'Maatschappelijk effectiever rechtspreken. Mijn laatste tien jaar als bestuursrechter.', NJB 2020/184, die in art. 4:6 Awb een instrument ziet waarmee soms al te onredelijke gevolgen van termijnoverschrijding kunnen worden opgevangen, en L.M. Koenraad, 'De welwillende overheid. Een reactie op de voorstellen van Leo Damen in NTB 2020/2', NTB 2020/52, die bij de door hem voorgestelde herformulering van art. 6:11 Awb voorstelt art. 4:6 Awb zelfs in zijn geheel te schrappen). Een herinterpretatie van art. 4:6 Awb in de door mij voorgestane zin past binnen die herbezinning.

Deel 2: wanneer is 'inhoudelijk' inhoudelijk?

11. De hier besproken uitspraak laat zien dat in art. 4:6 Awb niet alleen een *procedurele* norm wordt gelezen (niet eerder kunnen aanvoeren of overleggen), maar ook een *materiële*: zijn de aangevoerde feiten of omstandigheden ook in materieel opzicht (dat wil zeggen: inhoudelijk) nieuw en, zo ja, hadden die tot een ander besluit kunnen leiden? Het is dit materiële aspect dat de CRvB in het slot van r.o. 4.4 leidt tot de overweging dat "(e)en beoordeling of sprake is van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden die, als ze eerder bekend waren geweest, tot een ander besluit hadden geleid (...) niet denkbaar (is) zonder in enige mate medisch inhoudelijk op het verzoek (inclusief de daarbij aangeleverde medische informatie) in te gaan". Hier verwordt het onderscheid tussen inhoudelijke beoordeling en zuivere toepassing van art. 4:6 Awb tot een grijs gebied, waarin de toepassing van art. 4:6 Awb nog maar een grijstint verschilt van een inhoudelijke beoordeling.

12. Ook de CRvB lijkt dit onderscheid niet scherp voor ogen te hebben. Immers, de CRvB spreekt over "nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden die (...) tot een ander besluit *hadden geleid* (cursivering EvdB)". Om te kunnen vaststellen of de aangedragen feiten of omstandigheden daadwerkelijk tot een ander besluit hadden geleid, is een volledige inhoudelijke beoordeling noodzakelijk. Als een dergelijke beoor-

deling is gedaan, is art. 4:6 Awb reeds een gepasseerd station.

Bij eerste lezing van de uitspraak had ik de neiging om "*hadden geleid*" te lezen als: '*hadden kunnen leiden*'. Dan gaat het om de (beperkttere) vraag of de aangedragen feiten of omstandigheden relevant zijn voor de beoordeling van het oorspronkelijke besluit. Zijn zij inderdaad relevant, dan hebben zij de potentie om tot een andere uitkomst te leiden en is een inhoudelijke beoordeling aangewezen en wordt art. 4:6 lid 2 Awb gepasseerd. Bij die inhoudelijke beoordeling worden de nieuw aangedragen feiten of omstandigheden gewogen in het licht van de reeds aanwezige informatie en zal blijken of dat daadwerkelijk leidt tot een ander besluit of niet.

Maar dit is een uitspraak waarin de CRvB een duidelijk statement maakt en bovendien gewezen door een meervoudige kamer. Dan ligt het toch minder in de rede om in deze formulering een slordigheidsfout te zien en moet ik aannemen dat deze bewust zo is gekozen.

In plaats van het onderscheid tussen inhoudelijke beoordeling en toepassing van art. 4:6 lid 2 Awb scherper te maken, scheidt de CRvB hier vooral verwarring.

13. Naar ik vrees zal deze uitspraak vooral nieuwe discussies uitlokken over de vraag of een gemaakte inhoudelijke beoordeling blijft binnen de kaders van art. 4:6 Awb of moet worden gezien als een 'echte' inhoudelijke heroverweging en daarmee leiden tot meer procedures over procederen. En dat is iets waar niemand iets mee opschiet: in de tijd dat wordt gesteggeld over de vraag of nu wel of niet terecht toepassing is gegeven aan art. 4:6 lid 2 Awb kan de zaak ook inhoudelijk worden beoordeeld.

Een beoordeling is inhoudelijk als hij inhoudelijk is

14. Waarom maken we het elkaar zo moeilijk? Waarom is het nodig om te zeggen dat het feit dat de overgelegde informatie inhoudelijk is beoordeeld, niet betekent dat er een inhoudelijke beoordeling heeft plaatsgevonden? Volgens mij heeft niemand baat bij dit soort kromspraak. Zoals hiervoor in punt 5 is gebleken, leidt een inhoudelijke beoordeling zowel tot een sneller als tot een bevredigender resultaat.

De oplossing: KISS (keep it simple, stu...)

15. Ik zou met klem willen bepleiten om art. 4:6 Awb te ontdoen van alle in de loop der jaren verzamelde normatieve en materiële ballast en terug te brengen naar zijn meest eenvoudige kern: een *stelplicht* van *feitelijke* aard.

Die stelplicht houdt in dat de burger in zijn herhaalde aanvraag moet vermelden:

- dat er feiten of omstandigheden zijn waarmee het bestuursorgaan (nog) niet bekend is,
- wat die (voor het bestuursorgaan nieuwe) feiten of omstandigheden precies inhouden, en
- uitleggen waarom die feiten of omstandigheden tot een ander besluit moeten leiden.

16. Als de burger niet heeft voldaan aan die stelplicht, dan hoeft het bestuursorgaan ook niets te doen en kan dat volstaan met verwijzing naar zijn eerdere besluit: "Beste meneer of mevrouw, u vraagt naar de bekende weg en u weet al hoe wij daarover denken".

Heeft de burger wel aan die stelplicht voldaan, dan moet het bestuursorgaan onderzoeken of die nieuw gepresenteerde feiten of omstandigheden leiden tot een ander besluit. De omvang en diepgang van dat onderzoek zal afhankelijk zijn van de aard en inhoud van de aangedragen informatie en de relevantie daarvan in het licht van het oorspronkelijke besluit.

E. van den Bogaard

Ed van den Bogaard is advocaat bij Westhoff Advocaten te Amsterdam, voorzitter van de Adviescommissie bestuursrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten en bestuurslid van de Specialisatievereniging Sociaal Zekerheidsrechtadvocaten SSZ

35

Strijd met de goede procesorde als grondslag van besluit vervangen wordt door een grondslag die in eerdere fase van de procedure bewust en ondubbelzinnig is prijsgegeven

Centrale Raad van Beroep
7 december 2021, nr. 19/1223 PW,
ECLI:NL:CRVB:2021:3122
(Hink, Hoogendijk, Sanders)

Volledige heroverweging in bezwaar. Andere grondslag. Geen eerder bewust en ondubbelzinnig prijsgegeven grondslag.

[Awb art. 7:11]

Samenvatting: Het staat een bestuursorgaan vrij om in het kader van de volledige heroverweging in bezwaar de grondslag van een besluit te wijzigen. Dat is ook het geval indien, zoals in deze zaak, het bestuursorgaan na vernietiging van de beslissing op bezwaar een nieuw besluit op bezwaar moet nemen. Het bestuursorgaan handelt in strijd met de goede procesorde als het de grondslag van het besluit vervangt door een grondslag die het in een eerdere fase van de procedure bewust en ondubbelzinnig heeft prijsgegeven. Zie de uitspraak van 15 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3174 en van 20 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2587, «USZ» 2020/310. Maar dat heeft het college in dit geval niet gedaan. Het college heeft aan het besluit van 30 januari 2017 ten grondslag gelegd dat appellant niet behoort tot de kring van rechthebbenden en ook dat appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij zijn hoofdverblijf had op adres A of B. Bij besluit van 24 mei 2017 heeft het college gesteld dat appellant geen procesbelang heeft bij een oordeel over zijn woon- en leefsituatie, omdat hij niet behoort tot de kring van rechthebbenden. Hieruit volgt niet dat het college de afwijzingsgrond dat appellant zijn hoofdverblijf niet aannemelijk heeft gemaakt, bewust en ondubbelzinnig heeft prijsgegeven. Anders dan appellant meent is alleen het tijdsverloop onvoldoende om rechtsverwerking aan te nemen.