

MASTER'S THESIS

Handhaving door de NVWA op de Europese Houtverordening, is dat responsief genoeg?

'Onderzoek naar handhaving in het kader van de Europese Houtverordening in het licht van een responsieve overheid'

van der Windt-Tevel, S.C.M.

Award date:

2021

Awarding institution:

Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 07. Jul. 2022

Open Universiteit
www.ou.nl



Handhaving door de NVWA op de Europese Houtverordening, is dat responsief genoeg?

*‘Onderzoek naar handhaving in het kader van de Europese
Houtverordening in het licht van een responsieve overheid’*

Naam: S.C.M. (Suzanne) van der Windt-Tevel

Studentnummer: 852011906

Scriptiebegeleider: mr. R. Bronsema

Examinator: mr. dr. S.D.P. Kole MA

Aantal woorden: 11415

Datum: 9 april 2021

Voorwoord

Met veel trots kan ik dan eindelijk zeggen: hier ligt hij dan! Mijn eindonderzoek om daarmee de master rechtsgeleerdheid af te sluiten. Het is een lange weg geweest om tot hier te komen. Ooit begonnen als vmbo leerling, maar altijd voor ogen gehad dat ik uiteindelijk een master wilde afronden. Naast mijn studies hard gewerkt, wat ervoor zorgt dat ik al aardig wat kennis op zak heb, maar nog lang niet uitgeleerd ben.

Met veel plezier heb ik aan dit onderzoek gewerkt. De responsieve overheid is een onderwerp waar je vandaag de dag niet omheen kan en waar meer dan genoeg over valt te lezen. Samen met de Europese Houtverordening, waar ik in mijn werk dagelijks mee te maken heb, maakte dit de ideale combinatie voor het onderzoek. Dat maakt dat ik hierbij graag Rick Bronsema wil bedanken: Rick, bedankt voor het meedenken binnen de onderwerpen en uiteraard ook veel dank voor al je hulp en begeleiding tijdens dit onderzoek! Ik heb er ontzettend veel van geleerd!

Uiteraard wil ik hierbij ook heel graag mijn ouders bedanken, omdat zij al die jaren het vertrouwen en geloof in mij hebben gehad dat ik het kon en me dit heel vaak op het hart hebben gedrukt. Dat geldt ook voor mijn lieve man: jij bent mijn grootste 'supporter' en rots in de branding, je steunt mij en helpt daar waar nodig om studies zoals deze tot een goed einde te brengen!

Rest mij niets anders dan u veel leesplezier te wensen!

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding.....	5
1.2. Probleemstelling en deelvragen.....	6
1.3. Toetsingskader, onderzoeksmethode en afbakening	7
1.4. Leeswijzer	8
2. De Europese Houtverordening	9
2.1. Inleiding	9
2.2. Doel en totstandkoming Europese Houtverordening	9
2.3. Handhaving in het kader van de Europese Houtverordening binnen Nederland	10
2.4. Uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2020	12
2.4.1. Conclusie Wattel	14
2.5. Problematiek handhaving Europese Houtverordening.....	16
2.6. Conclusie	17
3. De Responsieve overheid	19
3.1. Inleiding.....	19
3.2. Definitie responsieve overheid	19
3.3. Noodzaak responsieve overheid	22
3.4. De gevolgen van een responsieve overheid.....	23
3.5. Voorstellen voor het realiseren van een responsieve overheid	24
3.6. Conclusie	25
4. Handhaving in het kader van de Europese Houtverordening getoetst aan het uitgangspunt van de responsieve overheid	27
4.1. Inleiding	27
4.2. De beginselplicht tot handhaving in combinatie met een responsieve overheid.....	27
4.3. Mogelijkheden om toch responsiever te handhaven in het kader van de Europese Houtverordening	30
4.4. Conclusie	32

5. Conclusie en aanbevelingen	34
5.1. Inleiding	34
5.2. De Europese Houtverordening	34
5.3. De responsieve overheid	35
5.4. De Europese Houtverordening en responsieve overheid komen samen	36
5.5. Aanbevelingen	37
Literatuur en Jurisprudentie	38
Literatuurlijst	38
Jurisprudentielijst	40

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Ter afsluiting van de masteropleiding Rechtsgeleerdheid aan de Open Universiteit heb ik een onderzoek verricht. Deze studie volg ik naast mijn baan als medewerker advisering bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA), waar ik mij bezig houd met de handhaving in het kader van Verordening (EU) Nr. 995/2010 (hierna: Europese Houtverordening). De doelstelling van de Europese Houtverordening is de bestrijding van illegale houtkap en de daarmee samenhangende handel.¹ De NVWA is belast met de toezicht op de naleving van deze verordening binnen Nederland.

Recent heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) uitspraak gedaan in een hoger beroepsprocedure tussen de minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit en Greenpeace.² Dit Hoger Beroep komt voort uit een handhavingsverzoek dat Greenpeace in het verleden heeft ingediend bij de NVWA tegen een aantal bedrijven die hout hebben geïmporteerd. De NVWA weigerde destijds te handhaven, omdat door het verstrijken van de tijd het haar inziens niet meer noodzakelijk was om handhavend op te treden. Bedrijven waren bijvoorbeeld al gestopt met het importeren van hout of failliet gegaan. De voorzitter van de Afdeling heeft in deze zaak Staatsraad advocaat-generaal Wattel gevraagd een conclusie te schrijven en hierbij in te gaan op situaties, waarin na heroverweging in bezwaar is geweigerd een herstelsanctie op te leggen voor een overtreding in het kader van de Europese Houtverordening.³ In de conclusie beantwoordt Wattel een aantal vraagstukken omtrent de Europese Houtverordening en de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie en gaat hij in op de beginselplicht tot handhaving.⁴ De beginselplicht tot handhaving houdt kortgezegd in dat een bestuursorgaan, wanneer zij bevoegd is handhavend op te treden, van de bevoegdheid gebruik moet maken en slechts onder bijzondere omstandigheden mag afzien van handhaving. Van een bijzondere omstandigheid is sprake indien er concreet uitzicht op legalisatie bestaat of handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Bij deze situaties dient van handhavend optreden te worden afgezien.⁵ De

¹ Verordening (EU) Nr. 995/2010, aanhef onder punt 31.

² ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571.

³ Zie hiervoor <https://www.raadvanstate.nl/@120339/conclusie-over-herstelsancties/>.

⁴ Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2020:738, bij ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571.

⁵ ABRvS 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683, m.nt. Albers.

beginselplicht is in de jaren negentig tot stand gekomen binnen de jurisprudentie. In 2004 heeft de Afdeling een uniforme beginselplicht-formule geformuleerd, zoals hiervoor omschreven.^{6 7} Wat mij opviel in de conclusie van Wattel en de uitspraak van de Afdeling is dat er in sommige gevallen meer maatwerk dient te komen. Wattel geeft aan dat herstelsancties effectief en evenredig moeten zijn. Het bestuursorgaan dient bij handhaving alle feiten en omstandigheden mee te wegen, niet alleen ten tijde van het besluit, maar ook de feiten en omstandigheden die tussen het besluit en een heroverweging in bezwaar aanwezig zijn.⁸ De conclusie van Wattel en de uitspraak van de Afdeling lijken aan te sluiten bij het uitgangspunt van een responsieve overheid, dat momenteel volop in de belangstelling staat. Bij een responsieve overheid wordt onder andere de omgang door de overheid met de burger centraal gesteld, oftewel een overheid die geïnteresseerd is in de positie en de argumenten van de burger.⁹ Onder andere Scheltema gaat in diverse stukken in op de responsieve overheid.¹⁰ Hij ziet daarbij een rol voor het evenredigheidsbeginsel op grond van artikel 3:4, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) om invulling te geven aan de responsieve overheid.¹¹ Dit vind ik een interessante gedachtegang, aangezien onder andere het evenredigheidsbeginsel hierdoor kan bijdragen aan een responsieve overheid. Gelet op het voorgaande is de vraag of bij handhaving in het kader van de Europese Houtverordening maatwerk wordt toegepast en of dit aansluit bij de beginselplicht tot handhaving.

Gelet op het voorgaande heb ik onderzocht hoe de handhaving in het kader van de Europese Houtverordening zich verhoudt tot een responsieve overheid. Hiervoor heb ik een probleemstelling en deelvragen geformuleerd. Deze staan weergegeven in de volgende paragraaf.

1.2. Probleemstelling en deelvragen

De probleemstelling luidt als volgt:

‘In hoeverre sluit de handhaving in het kader van de Europese Houtverordening aan bij het uitgangspunt van de responsieve overheid?’

⁶ Albers 2019, p. 524 en 525.

⁷ In paragraaf 2.4.1. en 4.2. van dit onderzoek wordt nader ingegaan op de beginselplicht tot handhaving.

⁸ Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2020:738, bij ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, par. 0.1.

⁹ Scheltema, *NTB* 2015, p. 288.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Scheltema, *NTB* 2015 en Scheltema, *NTB* 2019.

¹¹ Scheltema, *NTB* 2015, p. 248.

Om tot een antwoord te komen op de probleemstelling heb ik de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat houdt de Europese Houtverordening in en op welke manier wordt die verordening gehandhaafd?
- Wat houdt een responsieve overheid in?
- Past de handhaving in het kader van de Europese Houtverordening bij het uitgangspunt van een responsieve overheid?

1.3. Toetsingskader, onderzoeksmethode en afbakening

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van een toetsingskader, een onderzoeksmethode en wordt het onderzoek afgebakend. Deze drie elementen staan hierna uitgelegd.

Het toetsingskader van het onderzoek betreft handhaving in het kader van de Europese Houtverordening aan het uitgangspunt van de responsieve overheid. Hierbij wordt binnen het onderwerp handhaving mede gekeken naar de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Afdeling en de conclusie van Wattel en wordt de beginselplicht tot handhaving meegenomen.

De onderzoeksmethode waar tijdens het onderzoek van gebruik wordt gemaakt hierna per deelvraag weergegeven. Voor de deelvragen 1 en 2 is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek en bronnenonderzoek. Bij deze laatste methode zijn bronnen zoals Nationale en Europese wet- en regelgeving en jurisprudentie gebruikt. Voor de beantwoording van deelvraag 3 is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek en bronnenonderzoek en is het bronmateriaal geanalyseerd. Hierbij geef ik tevens mijn eigen visie weer.

Voor wat betreft de afbakening is tijdens het onderzoek naar het antwoord op de probleemstelling een bronnenonderzoek verricht. In dit bronnenonderzoek is onder andere onderzoek gedaan naar de nationale wet- en regelgeving omtrent de beginselplicht tot handhaving en de Europese Houtverordening. Binnen dit bronnenonderzoek is relevantie Nationale en Europese jurisprudentie onderzocht omtrent de beginselplicht tot handhaving en Europese beginselen die daar op aansluiten. Daarnaast is de afbakening van het onderzoek gewaarborgd door de probleemstelling en deelvragen.

1.4. Leeswijzer

De eerste deelvraag zal in het tweede hoofdstuk worden behandeld. In dit hoofdstuk wordt handhaving in het kader van de Europese Houtverordening uiteengezet en wordt daarbij aandacht besteed aan de uitspraak van de Afdeling en de conclusie van Wattel met daarin de beginselplicht tot handhaving. In het derde hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de tweede deelvraag. In dit hoofdstuk wordt de responsieve overheid namelijk besproken. In het vierde hoofdstuk wordt handhaving in het kader van de Europese Houtverordening getoetst aan de responsieve overheid en wordt een antwoord gegeven op de derde deelvraag. Tot slot leest u een conclusie en aanbevelingen waarin een antwoord wordt gegeven op de probleemstelling.

2. De Europese Houtverordening

2.1. Inleiding

Uit de inleiding in het vorige hoofdstuk blijkt dat de Europese Houtverordening centraal staat binnen dit onderzoek. De deelvraag die wordt beantwoord in dit hoofdstuk is: Wat houdt de Europese Houtverordening in en op welke manier wordt die verordening gehandhaafd? Om een antwoord te geven op deze deelvraag wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan op deze verordening. Zo wordt in paragraaf 2.2. de totstandkoming en het doel van de verordening uitgelegd. In deze paragraaf ga ik ook in op een aantal wetsartikelen uit de Europese Houtverordening. In paragraaf 2.3. leg ik de handhaving binnen Nederland uit. De uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2020 in de procedure van de minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit tegen Greenpeace wordt besproken in paragraaf 2.4. In paragraaf 2.4.1. wordt de conclusie van Wattel uiteengezet. In deze conclusie gaat Wattel tevens in op de beginselplicht tot handhaving, dat ook in paragraaf 2.4.1. kort wordt uitgelegd. In paragraaf 2.5. wordt ingegaan op de problemen rondom de handhaving in het kader van de Europese Houtverordening.

2.2. Doel en totstandkoming Europese Houtverordening

De Europese Houtverordening is op 3 maart 2013 in werking getreden. Deze Verordening is in het leven geroepen als gevolg van de groeiende vraag naar hout(producten) waardoor de illegale houtkap en de daarmee samenhangende handel een steeds verontrustender karakter kreeg.¹² Het doel van deze verordening blijkt uit de aanhef van deze verordening, namelijk de bestrijding van illegaal gekapt hout wereldwijd en het verbieden van het op de Europese markt brengen van illegaal gekapt hout.¹³

Om dit doel te verwezenlijken zijn een aantal bepalingen binnen deze verordening van specifiek belang. Ter afbakening van deze scriptie zal enkel naar deze bepalingen worden gekeken. Het begrip marktdeelnemer komt veel terug in de verordening. Op grond van artikel 2 onder c van de Europese Houtverordening is een marktdeelnemer een natuurlijke of rechtspersoon die hout of houtproducten op de markt brengt. In artikel 4 van de verordening staan de verplichtingen van de marktdeelnemer weergegeven. Zo luidt artikel 4 lid 1:

“Het op de markt brengen van illegaal gewonnen hout of producten van dergelijk hout is verboden.”

¹² Verordening (EU) Nr. 995/2010, aanhef onder punt 2.

¹³ Verordening (EU) Nr. 995/2010, aanhef onder punt 12 en 31.

Uit dit artikel blijkt dat niet de invoer van illegaal gewonnen hout of houtproducten verboden is, maar het betreft specifiek een verbod van het op de markt brengen van dit hout of deze houtproducten. Uit lid 2 en 3 blijkt voorts dat de marktdeelnemer verantwoordelijkheden heeft wanneer zij hout/houtproducten op de markt brengt. Zo dient de marktdeelnemer zorgvuldigheid te betrachten middels een stelsel van zorgvuldigheidseisen.¹⁴ Daarnaast dient de marktdeelnemer op gezette tijden het zorgvuldigheidstelsel op grond van artikel 4 lid 3 van de Europese Houtverordening te handhaven en evalueren.¹⁵ Waar het stelsel van zorgvuldigheidseisen aan moet voldoen, blijkt uit de summier omschrijving van artikel 6. Zo dient het stelsel volgens dit artikel een aantal elementen te bevatten. Het stelsel bevat maatregelen en procedures om toegang te bieden tot allerlei informatie rondom de partij hout en/of houtproducten, op grond van artikel 6 lid 1 onder a van de Europese Houtverordening. Daarnaast bevat het stelsel een risicobeoordelingsprocedure op grond van artikel 6 lid 1 onder b. Deze procedure dient de marktdeelnemer in staat te stellen het risico in te schatten dat illegaal gekapt hout op de markt wordt gebracht. Indien dit risico niet verwaarloosbaar is dan dient de marktdeelnemer op grond van artikel 6 lid 1 onder c een risicobeperkingsprocedure op te stellen. Artikel 6 van de Europese Houtverordening kan dus als het ware trapsgewijs worden gelezen, waarbij lid 1 onder c pas aan bod komt indien uit de risicobeoordelingsprocedure onder b blijkt dat het risico niet verwaarloosbaar is. Zoals ik eerder aangaf vind ik artikel 6 lid 1 wat summier. Er blijkt namelijk niet duidelijk hoe ver een marktdeelnemer moet gaan met zijn onderzoek. Echter, hierin is voorzien door Uitvoeringsverordening (EU) Nr. 607/2012. In deze verordening worden uitvoeringsvoorschriften gegeven voor het stelsel van zorgvuldigheidseisen.¹⁶

2.3. Handhaving in het kader van de Europese Houtverordening binnen Nederland

Uit artikel 19 lid 1 van de Europese Houtverordening blijkt dat de regels omtrent handhaving worden overgedragen aan de lidstaten.¹⁷ Uit het tweede lid van artikel 19 blijkt dat de administratieve sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn. Binnen Nederland is de handhaving

¹⁴ Artikel 4 lid 2 Verordening (EU) Nr. 995/2010: De marktdeelnemers betrachten zorgvuldigheid wanneer zij hout of houtproducten op de markt brengen. Daartoe passen zij een geheel van procedures en maatregelen toe, hierna „stelsel van zorgvuldigheidseisen” genoemd, dat in artikel 6 wordt omschreven.

¹⁵ Artikel 4 lid 3 Verordening (EU) Nr. 995/2010: Iedere marktdeelnemer handhaaft en evalueert op gezette tijden het zorgvuldigheidstelsel dat hij gebruikt, behalve wanneer de marktdeelnemer gebruik maakt van een zorgvuldigheidstelsel dat is ingevoerd door een toezichthoudende organisatie als bedoeld in artikel 8. Bestaande stelsels van toezicht uit hoofde van nationale wetgeving en vrijwillige mechanismen voor doorlopende controle in de gehele toeleveringsketen, die voldoen aan de voorwaarden in deze verordening, kunnen als basis dienen voor het stelsel van zorgvuldigheidseisen.

¹⁶ Artikel 1 Verordening (EU) Nr. 607/2012: Bij deze verordening worden uitvoeringsvoorschriften vastgesteld voor het stelsel van zorgvuldigheidseisen en de frequentie en de aard van de controles op toezichthoudende organisaties.

¹⁷ Artikel 19 lid 1 Verordening (EU) Nr. 995/2010: De lidstaten stellen regels vast inzake de sancties die van toepassing zijn bij inbreuken op de bepalingen van deze verordening en nemen alle maatregelen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat ze worden uitgevoerd.

omtrent de Europese Houtverordening vastgelegd in de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb). Hoofdstuk 4 Wnb heeft als titel Houtopstanden, hout en houtproducten. In artikel 4.7 onder b Wnb wordt verwezen naar de Europese Houtverordening en uit artikel 4.8 Wnb blijkt dat het verboden is in strijd te handelen met deze verordening, echter dit is nog niet voldoende om bestuursrechtelijke sancties op te leggen. Hiervoor is artikel 7.2 Wnb nodig. Hieruit blijkt namelijk dat er een bevoegdheid bestaat om een last onder bestuursdwang op te leggen. Daarnaast kan er op grond van artikel 5:32 lid 1 van de Awb ook een last onder dwangsom worden opgelegd.¹⁸ Van belang is om hierbij even kort uit te leggen wat de last onder dwangsom inhoudt. Een last onder dwangsom is een herstellende sanctie en kan op grond van artikel 5:32 lid 1 Awb worden opgelegd. Een last onder dwangsom dient er toe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtredingen te voorkomen. Daarnaast kan de last onder dwangsom ertoe strekken herhaling van de overtreding te voorkomen op grond van artikel 5:2 lid 1 onder b Awb. Indien de opgelegde last onder dwangsom wordt overtreden dan verbeurt de overtreder een dwangsom per overtreding, per tijdseenheid dat de last niet is uitgevoerd of bij het eenmalig niet voldoen aan de last op grond van artikel 5:32b lid 1 Awb. Van Buuren e.a. zijn van mening dat een last onder dwangsom een krachtiger middel is dan een last onder bestuursdwang om herhaling van de overtreding te voorkomen.¹⁹ Deze redenering kan ik volgen, aangezien er de dreiging is van een dwangsom dat boven het hoofd hangt van een overtreder, indien de overtreding nogmaals wordt begaan en men van rechtswege een dwangsom verbeurt bij een nieuwe overtreding. De last onder bestuursdwang is geregeld in artikel 5:21 Awb. Uit het tweede lid van dit artikel blijkt dat als de overtreder de opgelegde last onder bestuursdwang niet nakomt het bestuursorgaan de last door feitelijk handelen ten uitvoer kan leggen.

Naast de wetsartikelen uit de Wnb, die de bevoegdheid geven om bestuursrechtelijk op te treden middels een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom, bestaat er artikel 7.5 Wnb die de minister als het ware andere mogelijkheden geeft binnen de handhaving. Op grond van artikel 7.5 Wnb kan de minister namelijk onverwijld maatregelen treffen indien hout of houtproducten in strijd met de Europese Houtverordening op de markt zijn gebracht, zoals een verbod tot het vervoeren, be- of verwerken of in het verkeer brengen, verplichting tot tijdelijke opslag en verplichting tot terugzending naar land van herkomst.

Opvallend is dat er binnen de Wnb in het kader van handhaving op de Europese Houtverordening geen bevoegdheid bestaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Mijn inziens zou namelijk net

¹⁸ Artikel 5:32 lid 1 Awb: Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

¹⁹ Buuren, van, e.a. 2017, p. 281.

als de last onder dwangsom, om herhaling van de overtreding te voorkomen, de bestuurlijke boete een effectief handhavingsmiddel kunnen zijn in het kader van de Europese Houtverordening, omdat een bestuursorgaan direct een bestraffende sanctie kan opleggen indien een overtreding wordt gepleegd. Een bestuurlijke boete is namelijk een bestraffende sanctie op grond van artikel 5:2 lid 1 onder c Awb. Op basis van artikel 5:4 Awb dient de bevoegdheid tot het opleggen van een bestraffende sanctie te zijn voorzien bij wet. Dit is niet het geval in de Wnb voor de Europese Houtverordening, waardoor er geen bevoegdheid bestaat voor het opleggen van een bestuurlijke boete.

2.4. Uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2020

Zoals in de inleiding van dit onderzoek al kort is weergegeven heeft de Afdeling zeer recent uitspraak gedaan in een belangrijke procedure omtrent de Europese Houtverordening.²⁰ In deze procedure ging het om de afwijzing door de minister van een handhavingsverzoek van Greenpeace om tegen een aantal bedrijven handhavend op te treden. Greenpeace was van mening dat de minister tegen deze bedrijven handhavend moest optreden wegens het overtreden van de Europese Houtverordening. Voorafgaand aan de procedure bij de Afdeling heeft de rechtbank Amsterdam het beroep van Greenpeace gegrond verklaard.²¹ De minister is naar aanleiding van deze uitspraak in hoger beroep gegaan waarbij de Afdeling het hoger beroep gegrond heeft verklaard.²²

Binnen deze zaak speelt er een belangrijke rechtsvraag waar de Afdeling antwoord op geeft, namelijk: mocht de minister, nadat ten onrechte een verzoek van Greenpeace waren afgewezen, nieuwe feiten en omstandigheden van na het afwijzingsbesluit betrekken in de heroverweging. In de uitspraak wordt een toetsingskader geformuleerd voor de heroverweging in bezwaar in het algemeen en bij besluiten tot het opleggen van herstelsancties.²³ De Afdeling heeft in de uitspraak van 28 oktober 2020 geoordeeld dat een bestuursorgaan bij de heroverweging van een besluit in bezwaar rekening dient te houden met nieuwe feiten en omstandigheden en eventueel overgangsrecht. Echter, bij sommige situaties ligt het volgens de Afdeling niet voor de hand om nieuwe feiten te betrekken, bijvoorbeeld door de aard van het besluit.²⁴ Daarnaast heeft de Afdeling geoordeeld over de heroverweging van besluiten met herstelsancties dat deze heroverweging moet leiden tot een doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige handhaving.²⁵ Dit laatste is van belang

²⁰ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571.

²¹ Rb. Amsterdam 12 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1942.

²² ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, r.o. 5, in paragraaf 4.2. van dit onderzoek wordt nader ingegaan op de uitspraak van de rechtbank Amsterdam.

²³ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, r.o. 0.

²⁴ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, r.o. 0.1.

²⁵ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, r.o. 0.2.

voor de handhaving op de Europese Houtverordening, aangezien enkel bestuurlijke herstelsancties kunnen worden opgelegd, zoals in de vorige paragraaf is uitgelegd. De vraag die ik hierbij stel is of deze benadering door de Afdeling in overeenstemming is met de beginselplicht tot handhaving, of dat dit meer neigt naar een responsieve overheid. Over dit laatste onderwerp zal ik in het volgende hoofdstuk verder ingaan.²⁶

Naast de algemene punten, zoals hiervoor genoemd, gaat de Afdeling ook in op een aantal specifieke begrippen en artikelen binnen de Europese Houtverordening. Zo oordeelt de Afdeling dat de hoedanigheid van marktdeelnemer doorslaggevend is of op een natuurlijke persoon of rechtspersoon de zorgvuldigheidsverplichting van artikel 4 van de Europese Houtverordening rust. Volgens de Afdeling is dit het geval indien een natuurlijke of rechtspersoon hout of houtproducten voor de eerste keer op de markt brengt in het kader van handelsactiviteiten. Deze hoedanigheid eindigt niet op het moment dat het hout voor de eerste keer op de markt is gebracht maar deze hoedanigheid loopt door.²⁷ De Afdeling leidt dit af aan de samenhang tussen artikel 4 lid 2 en artikel 4 lid 3 van de Europese Houtverordening en dan voornamelijk het derde lid waarin staat dat de marktdeelnemer het stelsel van zorgvuldigheidseisen handhaaft en op gezette tijden evalueert.²⁸ Mijn inziens zorgt deze redenering van de Afdeling voor meer handhavingsmogelijkheden. Er kan namelijk gehandhaafd worden op het moment dat een marktdeelnemer hout/houtproducten op de markt brengt en door deze redenering ook tussentijds. Voorts geeft de Afdeling aan dat de marktdeelnemer wordt vermoed voor de duur van twee jaar na de eerste keer hout of houtproducten op de markt te brengen, marktdeelnemer te blijven. Wel kan de natuurlijke of rechtspersoon aantonen dat hij die hoedanigheid heeft verloren.²⁹

Het niet naleven van de zorgvuldigheidsverplichting, die voortkomt uit de Europese Houtverordening, kan twee afzonderlijke overtredingen opleveren, aldus de Afdeling, namelijk een overtreding van artikel 4, tweede lid en een overtreding van het derde lid.³⁰ Voor een overtreding van het tweede lid kan een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling worden opgelegd en voor een overtreding van het derde lid een last onder dwangsom ter beëindiging van de overtreding.³¹

²⁶ Op de vraag die ik hier stel wordt verder ingegaan in hoofdstuk 4 van dit onderzoek.

²⁷ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, r.o. 7.1.3.

²⁸ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, r.o. 7.1.4.

²⁹ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, r.o. 7.1.5.

³⁰ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, r.o. 7.1.6.

³¹ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, r.o. 7.1.7. en 7.1.8.

2.4.1. Conclusie Wattel

Tijdens de hiervoor besproken hoger beroepsprocedure heeft Wattel op verzoek van de Afdeling een conclusie geschreven.³² De voorzitter van de Afdeling heeft Wattel gevraagd in een conclusie in te gaan op situaties, waarin ook na heroverweging in bezwaar is geweigerd een herstelsanctie op te leggen voor een overtreding in het kader van de Europese Houtverordening.³³ Buitenom dat de Afdeling in zijn uitspraak de conclusie grotendeels heeft overgenomen, vind ik het van belang de conclusie te bespreken, aangezien er wat vraagstukken in naar voren komen.

Een eerste vraagstuk waar Wattel in zijn conclusie antwoord op geeft is op basis van welke feiten, omstandigheden en ontwikkelingen een bestuursorgaan bij besluit op bezwaar alsnog handhavend op zal treden en in het bijzonder of het bestuursorgaan alsnog de bevoegdheid heeft een herstelsanctie op te leggen.³⁴ Daarmee neemt hij in overweging dat in het kader van de Europese Houtverordening enkel herstelsancties ter voorkoming van herhaling voor de toekomst kunnen worden opgelegd. Dit komt voort uit het feit dat door het handhavingssysteem het hout meestal al op de markt is gebracht en niet meer te traceren valt. Hierdoor kan de overtreding op die specifieke partij met hout/houtproducten niet meer worden opgeheven, maar kan enkel een last ter voorkoming van herhaling worden opgelegd voor volgende partijen hout/houtproducten. Daarnaast is in paragraaf 2.3. uitgelegd dat er geen mogelijkheden in de nationale wetgeving zijn opgenomen voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Net als Wattel ben ik van mening dat dit een gebrek is in het handhavingssysteem, aangezien de eerste overtreding niet bestuursrechtelijk kan worden bestraft.³⁵

Binnen het nationale bestuursrecht zijn er beginselen waaraan moet zijn voldaan, wanneer er wordt gehandhaafd. Zo bestaan er de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en is er een beginselplicht tot handhaving.³⁶ Wattel gaat in zijn conclusie in op de beginselplicht tot handhaving. De beginselplicht tot handhaving is tot stand gekomen in de jaren negentig waarbij er niet meer werd uitgegaan van een handhavingsbevoegdheid, maar van een handhavingsplicht. In de Afdelingsuitspraak van de zaak Lisse van 2 februari 1998 werd geoordeeld dat indien er is gebouwd zonder vergunning en deze bouw niet gelegaliseerd kan worden, de gemeente niet slechts bevoegd is

³² Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2020:738, bij ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571.

³³ Zie hiervoor <https://www.raadvanstate.nl/@120339/conclusie-over-herstelsancties/>.

³⁴ Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2020:738, bij ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, par. 0.0.

³⁵ Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2020:738, bij ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, par. 9.28.

³⁶ Schlössels en Zijlstra 2017, p. 329.

te handhaven maar hier ook in beginsel toe gehouden is.³⁷ In 2004 is door de Afdeling een uniforme beginselplicht tot handhaving geformuleerd. Deze plicht houdt in dat gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is te handhaven in de regel van deze bevoegdheid gebruik dient te maken. Indien er een concreet zicht is op legalisatie, dan mag het bestuursorgaan onder bijzondere omstandigheden van handhaving afwijken. Daarnaast kan handhavend optreden zo onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van handhaven behoort te worden afgezien.³⁸ Een voorbeeld van een concreet zicht op legalisatie is het volgende: een bestuursorgaan kan een bouwwerk nog achteraf legaliseren middels het verlenen van een omgevingsvergunning, indien een vergunning wordt aangevraagd voor een illegaal bouwwerk.³⁹ Het tweede element dat in de uitspraak van 2004 wordt genoemd, namelijk onevenredigheid, kan zich voordoen indien een overtreding bijvoorbeeld van geringe aard of ernst is. De overtreding is dan van zo een geringe aard of ernst dat handhaving onevenredig zou zijn.⁴⁰ In latere rechtspraak wordt deze uniforme beginselplicht voortgezet. Zo moet het bestuursorgaan volgens de Afdeling in een uitspraak in 2005 eerst vaststellen dat er geen concreet zicht is op legalisatie.⁴¹ Ook in latere rechtspraak wordt bepaald dat doorslaggevend is of handhaving gelet op de geringe aard van de overtreding in het concrete geval zodanig onevenredig is in verhouding tot de dienen belangen dat van handhaving moet worden afgezien.^{42 43}

Wattel geeft in de conclusie aan dat door het algemene belang dat wordt gediend met handhaving er nauwelijks discretionaire ruimte bestaat om niet te handhaven. Die ruimte bestaat wel in de keuze op welke manier er wordt gehandhaafd, namelijk welke handhaving het meest effectief en evenredig is.⁴⁴ Verder gaat hij in op de Europese eisen die worden gesteld aan handhaving, aangezien we te maken hebben met de Europese Houtverordening. In afwijking van ons nationale stelsel bestaat er binnen de Europese Unie een ander beginsel, namelijk het Europese beginsel van loyale samenwerking op grond van artikel 4, lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU). Dit beginsel houdt in dat de lidstaten alle maatregelen moeten treffen die geschikt zijn om nakoming van Europese verplichtingen te garanderen en de lidstaten onthouden zich van alle maatregelen die verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar brengen.⁴⁵ De sanctiebepalingen van de lidstaten dienen volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna:

³⁷ ABRvS 2 februari 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3176, r.o. 8.

³⁸ ABRvS 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683, m.nt. C.L.G.F.H. Albers.

³⁹ ABRvS 2 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM6444, m.nt. E.T. de Jong.

⁴⁰ ABRvS 23 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP5429, m.nt. C.A.H. van de Sanden.

⁴¹ ABRvS 27 juli 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU0085.

⁴² ABRvS 21 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1943 en ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2551, m.nt. Schönfeld.

⁴³ In paragraaf 4.2. van dit onderzoek wordt nader ingegaan op de beginselplicht tot handhaving.

⁴⁴ Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2020:738, bij ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, par. 5.6.

⁴⁵ Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2020:738, bij ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, par. 5.9.

HvJ) doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend te zijn en de lidstaten dienen even voortvarend op te treden tegen schendingen van het Unierecht als tegen vergelijkbare schendingen van nationaal recht.⁴⁶ De criteria doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend worden ook in artikel 19 lid 2 van de Europese houtverordening genoemd. Wattel stelt in zijn conclusie de vraag of bij handhaving in het kader van Europese regelgeving de Europese handhavingscriteria, of de nationale beginselplicht tot handhaving gevolgd dienen te worden. Hij ziet daarbij een probleem ontstaan met de nationale ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Hierbij is binnen het nationale recht namelijk in meer gevallen een geslaagd beroep op mogelijk dan binnen het Europese recht. De Europese Houtverordening geeft hij aan ter illustratie: het doel van de Houtverordening kan niet worden bereikt als het handhavingsbeleid per lidstaat verschillend is. Echter binnen Nederland hebben we te maken met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waardoor er mogelijk op grond van deze beginselen binnen Nederland niet wordt gehandhaafd. Dit zou scheve verhoudingen ten opzichte van andere lidstaten met zich meebrengen.⁴⁷

2.5. Problematiek handhaving Europese Houtverordening

Gelet op de volgende hoofdstukken is het mijn inziens goed om hier kort te benoemen welke handhavingsproblematiek naar voren komt in het kader van de Europese Houtverordening. Allereerst de vraag welke feiten er bij het opleggen van een handhavingsbesluit of de beoordeling in een bezwaarprocedure dienen te worden meegewogen. Volgens Wattel spreekt het soms vanzelf om geen rekening te houden met bepaalde omstandigheden, of juist wel rekening er mee te houden. Hij geeft aan dat er geen fixatie hoeft plaats te vinden van één statische toestand als basis voor de heroverweging, maar dat de heroverweging zodanig dient te worden toegepast dat de norm tot gelding komt. Met andere woorden: meerdere omstandigheden kunnen bij de overweging worden meegenomen.⁴⁸ Hier lijkt dus ruimte te zitten, aangezien bij de handhaving een keuze kan worden gemaakt met welke omstandigheden rekening wordt gehouden. Echter geeft Wattel ook aan dat in het kader van de beginselplicht tot handhaving nauwelijks ruimte bestaat om niet te handhaven, maar er wel een keuze kan worden gemaakt op welke manier er kan worden gehandhaafd, waarbij er wordt gekeken welk optreden het meest effectief en evenredig is (eerder besproken in paragraaf 2.4.1. van dit onderzoek). Hierbij denk ik aan de keuze tussen bijvoorbeeld handhaving door middel van een herstellende sanctie of bestraffende sanctie. Zoals is gebleken is er een beperking opgelegd binnen het kader van de handhaving, het is namelijk niet mogelijk een bestuurlijke boete op te

⁴⁶ HvJ EU 21 september 1989, zaak 68/88, ECLI:EU:C:1989:339 (Griekse maïs), r.o. 25.

⁴⁷ Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2020:738, bij ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, par. 5.1.

⁴⁸ Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2020:738, bij ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, par. 4.2.

leggen. Zoals eerder aangegeven in paragraaf 2.3. zie ik dit als een beperking, omdat het opleggen van een bestuurlijke boete een effectieve handhavingmethode kan zijn.

Daarnaast kunnen algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel in de weg staan aan handhaving.⁴⁹ Het volgende probleem wat om de hoek komt kijken is het in paragraaf 2.4.1. van dit onderzoek aangehaalde Europese recht. De Europeesrechtelijke beginselen sluiten, zoals we eerder hebben gezien, niet helemaal aan op de nationale beginselen. Hierdoor kan er mijn inziens rechtsongelijkheid optreden, omdat in het kader van de Europese Houtverordening binnen de lidstaten mogelijk op verschillende manieren wordt gehandhaafd.

2.6. Conclusie

De deelvraag die in dit hoofdstuk wordt behandeld is: Wat houdt de Europese Houtverordening in en op welke manier wordt die verordening gehandhaafd? Het antwoord op de deelvraag is dat de Europese Houtverordening inhoudt dat op grond van artikel 4 van de Europese Houtverordening het op de markt brengen van illegaal gekapt hout verboden is. De marktdeelnemer dient een stelsel van zorgvuldigheidseisen te handhaven en evalueren. Uit artikel 6 van de Europese Houtverordening blijkt waar dit stelsel uit dient te bestaan.

Handhaving in het kader van de Europese Houtverordening houdt daarnaast in dat op grond van de Wnb en de Awb bestuursrechtelijke sancties kunnen worden opgelegd indien de Europese Houtverordening wordt overtreden. Dit betreffen enkel herstellende sancties, zoals een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom. Het is niet mogelijk om een bestraffende sanctie, zoals een bestuurlijke boete, op te leggen. Het voorgaande blijkt uit de paragrafen 2.2. en 2.3. van dit onderzoek. Uit paragraaf 2.4. is gebleken dat op 28 oktober 2020 de Afdeling uitspraak heeft gedaan in de zaak van de minister tegen Greenpeace waarin de Afdeling antwoord geeft op een belangrijke rechtsvraag wat verband heeft met de handhaving, namelijk: mocht de minister nieuwe feiten en omstandigheden van na het afwijzingsbesluit betrekken in de heroverweging. In de uitspraak wordt een toetsingskader geformuleerd voor de heroverweging in bezwaar in het algemeen en bij besluiten tot het opleggen van herstelsancties. Daarnaast geeft de Afdeling uitleg aan een aantal specifieke begrippen en artikelen uit de Europese Houtverordening wat eveneens van belang is voor de handhaving. De Afdeling volgt in haar uitspraak in grote lijnen de conclusie die tijdens de procedure op verzoek van de Afdeling door Wattel is geschreven. Deze conclusie is in paragraaf 2.4.1. nader uitgewerkt. Wattel gaat in de conclusie in op een aantal vraagstukken, zoals op basis van welke

⁴⁹ Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2020:738, bij ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, par. 5.7.

feiten, omstandigheden en ontwikkelingen een bestuursorgaan alsnog de bevoegdheid heeft een herstelsanctie op te leggen. Daarnaast gaat Wattel in op de beginselplicht tot handhaving. Wattel geeft in de conclusie tevens aan dat door het algemene belang dat wordt gediend met handhaving er nauwelijks discretionaire ruimte bestaat om niet te handhaven. Die ruimte bestaat wel in de keuze op welke manier er wordt gehandhaafd, namelijk welke handhaving het meest effectief en evenredig is. Tot slot is in paragraaf 2.5. de problematiek rondom de handhaving in het kader van de Europese Houtverordening besproken. Hieruit blijkt dat er enerzijds ruimte is in de afweging welke omstandigheden er worden meegewogen bij het opleggen van een handhavingsbesluit, maar anderzijds is er volgens Wattel door de beginselplicht tot handhaving weinig ruimte om niet te handhaven in het kader van de Europese Houtverordening. Daarnaast sluiten de Europees rechtelijke beginselen niet helemaal aan op de nationale algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

3. De responsieve overheid

3.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is besproken wat handhaving in het kader van de Europese Houtverordening inhoudt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de responsieve overheid en wordt een antwoord gegeven op de volgende deelvraag: wat houdt een responsieve overheid in? In paragraaf 3.2. wordt de definitie van een responsieve overheid uiteengezet en worden de verschillende grondslagen voor een responsieve overheid besproken. In paragraaf 3.3. wordt de noodzaak voor een responsieve overheid weergegeven. Voorts worden in paragraaf 3.4. voorstellen voor de realisering van een responsieve overheid aangehaald. In paragraaf 3.5. worden de gevolgen van een responsieve overheid weergegeven.

3.2. Definitie responsieve overheid

In de literatuur wordt de responsieve overheid op meerdere manieren omschreven. Scheltema schreef meerdere stukken over dit onderwerp en omschrijft een responsieve overheid als een rechtsstaat waarin de burger ervaart dat het om hem te doen is. De overheid is daarbij een dienende overheid. Dat betekent volgens Scheltema niet dat de burger altijd zijn zin krijgt, maar dit betekent dat de burger merkt dat hij serieus wordt behandeld.⁵⁰ In een later stuk geeft Scheltema dit nogmaals aan, namelijk dat het er in een responsieve overheid om gaat dat de burger bij zijn contacten met de overheid merkt dat het om hem gaat.⁵¹ Ippel geeft aan dat een realistisch perspectief op de burger ertoe leidt dat een bestuursorgaan meer aandacht dient te besteden aan de persoon waarover eenzijdig door het bestuursorgaan wordt beschikt.⁵² Vonk gaat in op het begrip responsiviteit en onderscheidt drie verschillende niveaus hiervan, namelijk handelingsresponsiviteit, stelselresponsiviteit en systeemresponsiviteit. Het eerste ziet op microniveau en gaat erover hoe de overheid zich opstelt tegenover de burger. Het tweede niveau ziet op wet- en regelgeving, namelijk hoe het niet-bureaucratische stelsel van wet- en regelgeving de overheid faciliteert. Het derde niveau, namelijk systeemresponsiviteit, ziet op de overheidssturing en het bestuursrecht in al zijn facetten waarin de overheid meer stuurt op een horizontale wijze waarbij private actoren worden ingezet.⁵³ Konijnenbelt geeft echter aan dat bijna niemand weet wat het begrip responsief (los van een responsieve overheid) betekent.⁵⁴ Van den Berge behandelt in de VAR preadviezen van 2020

⁵⁰ Scheltema, *NTB* 2015/37, p. 288.

⁵¹ Scheltema, *NTB* 2019/24, p. 248.

⁵² Ippel, *NTB* 2018/63, p. 401.

⁵³ Zie Kromhout en Marseille, *NTB* 2018/60, p. 380 en 381, verslag van een op 15 juni 2018 gehouden VAR-studiemiddag.

⁵⁴ Konijnenbelt, *NTB* 2019/28, p. 284.

eveneens het onderwerp responsieve overheid. Hij benadert responsiviteit op drie niveaus, namelijk de wijze waarop de dragers van het overheidsgezag zich jegens burgers kunnen opstellen, responsiviteit op het niveau van regelgeving en overheidssturing en als laatste op, zoals Vonk het omschrijft, responsiviteit op macroniveau.⁵⁵ Bij responsief recht staan flexibiliteit en maatwerk voorop. Het stelt zich open voor een concrete sociale en bredere maatschappelijke context waarop de algemene regels betrekking hebben, aldus Van den Berge.⁵⁶

Zoals we uit het voorgaande kunnen opmaken heeft responsiviteit te maken met de omgang van het bestuursorgaan met de burgers, maar ook met responsiviteit in wet- en regelgeving en in de rechtspraak. Er bestaat wellicht wat onduidelijkheid over het begrip responsiviteit, echter het begrip responsieve overheid komt naar mijn mening het dichtst bij de omschrijving van Scheltema in de buurt.

Is er ook een grondslag aan te wijzen voor de responsieve overheid? Het lijkt erop dat er meerdere grondslagen in de literatuur worden genoemd. Ippel geeft aan dat de grondslag voor een responsieve overheid gelegen is in het beginsel van een dienende overheid.⁵⁷ Dit beginsel houdt in dat de overheid enkel het algemeen belang van de burger behoort te dienen.⁵⁸ Ippel breidt dit verder uit door aan te geven dat de overheid in het belang van de burger moet dienen, aangezien alle overheidshandelingen uiteindelijk op de burger gericht zijn.⁵⁹ Volgens Ippel verlangt het beginsel van de dienende overheid responsiviteit.⁶⁰ Damen geeft dit eveneens aan en verwijst naar een aantal normatieve uitgangspunten die horen bij een dienende overheid, namelijk:

- actieve en adequate informatieverstrekking;
- een helpende hand bieden bij het indienen van aanvragen;
- fair play;
- geen onnodige juridisering;
- zorgvuldige voorbereiding;
- het voor de burger gunstige alternatief kiezen bij het meedenken in oplossingen;
- tijdige besluitvorming.⁶¹

Ik zie deze normatieve uitgangspunten als handvatten waar een overheidsorgaan aan dient te voldoen om het beginsel van een dienende overheid na te leven en dus in zekere mate responsief te

⁵⁵ Berge, van de, 2020, p. 12 en 13.

⁵⁶ Berge, van de, 2020, p. 47.

⁵⁷ Ippel, *NTB 2020/73*, p. 189.

⁵⁸ Schlössels en Zijlstra 2017, p. 7.

⁵⁹ Ippel, *NTB 2020/73*, p. 189.

⁶⁰ Ippel, *NTB 2020/73*, p. 190.

⁶¹ Damen, *NTB 2020/74*, p. 196.

zijn. Volgens Damen zou ook een bestuursrechter deze uitgangspunten in acht dienen te nemen om dienend te zijn.⁶²

Schlössels formuleert uitgangspunten en vuistregels voor de uitwerking van het beginsel van een dienende overheid. Deze vuistregels zijn:

- fair play: een dienende overheid handelt met open vizier en zonder vooringenomenheid;
- een dienende overheid neemt de burger serieus, waarbij er verschil bestaat tussen procedureel en materieel de burger serieus nemen (de burger niet met een kluitje het riet in sturen);
- maatwerk leveren;
- het probleem van de burger integraal benaderen.⁶³

Een stukje herkenning kwam bij mij naar boven in het stuk van Schlössels, wat ik hiervoor heb aangehaald. Het beginsel van een dienende overheid was namelijk geen bekend beginsel bij mij voordat ik aan dit onderzoek begon. Naar mijn idee wordt dit beginsel niet zoals algemene beginselen in de schoolbanken uitgebreid behandeld. Schlössels vraagt zich in zijn stuk van 2010 af of de dienende overheid nog bestaat, wat in mijn visie ongeveer gelijk staat met de vraag of het beginsel in de vergetelheid is geraakt. Volgens Schlössels komt dit onder andere door juridisering en ingewikkelde wetgeving.⁶⁴ Daarnaast geeft hij aan dat de overheid te bedrijfsmatig wordt waardoor menselijk contact minimaal wordt. Hierbij wordt de overheid te digitaal, wat aansluit bij het vorige probleem. Ook schaalvergroting en verzelfstandiging zijn problemen volgens Schlössels. De voorgaande aspecten zorgen ervoor dat er weinig sprake is van maatwerk, maar juist maatwerk kan een wezenlijke bijdrage leveren aan een responsieve overheid.⁶⁵

Terugkomend op de vraag of het beginsel van een dienende overheid in de vergetelheid is geraakt wil ik graag het stuk van Scheltema aanhalen. Volgens Scheltema vormt het beginsel van de dienende overheid namelijk als één van de vier beginselen die de grondslag voor het bouwwerk van de rechtsstaat vormen.⁶⁶ Mijn inziens is het beginsel en daarmee de responsieve overheid erg belangrijk, mede gelet op de laatste ontwikkelingen waar ik later nog op in zal gaan. Volgens Scheltema vloeien er een aantal eisen voort uit dit beginsel, namelijk het overheidshandelen moet zijn gericht op een menswaardig bestaan, waarbij de overheid steeds de belangen van de burger in

⁶² Damen, *NTB* 2020/74, p. 196.

⁶³ Schlössels, *Gst.* 2010/102, par. 5.

⁶⁴ Schlössels, *Gst.* 2010/102, par. 4.

⁶⁵ Schlössels, *Gst.* 2010/102, par. 7.

⁶⁶ Scheltema 1989, p. 11 t/m 15.

acht dient te nemen door zorgvuldig en evenredig te handelen en door motivering van de besluiten. Daarnaast moet de overheid doelmatig en doeltreffend opereren.⁶⁷

In latere literatuur geeft Scheltema aan dat de grondslag voor een responsieve overheid gelegen is in beginselen in de Awb, zoals het evenredigheidsbeginsel.⁶⁸ Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doel, op grond van artikel 3:4 lid 2 Awb. Net als Scheltema ben ik van mening dat het evenredigheidsbeginsel ervoor zorgt dat onevenredig zware gevolgen naar aanleiding van een besluit uit kunnen blijven op grond van het evenredigheidsbeginsel en zo maatwerk kan worden toegepast.⁶⁹ Indien er op grond van het evenredigheidsbeginsel maatwerk wordt geleverd door bijzondere belangen mee te laten wegen dan is er geen sprake van gelijke gevallen en dus ook geen sprake van strijdigheid met bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel.⁷⁰

Uit het voorgaande blijkt dat er verschillende grondslagen zijn voor een responsieve overheid en in de literatuur verschillende uitgangspunten en vuistregels worden gegeven om aan het beginsel van een dienende overheid te voldoen. Responsiviteit lijkt hiermee een verzamelbegrip te zijn waar verschillende lijnen uit vallen te halen. Mijn inziens komen de uitgangspunten en vuistregels in zekere mate met elkaar overeen. Zo spreken zowel Damen als Schlössels over fair play en wordt er gedacht vanuit het perspectief van de burger.

3.3. Noodzaak responsieve overheid

Vandaag de dag kan men nauwelijks nog om de laatste ontwikkelingen van de responsieve overheid heen, een mooi voorbeeld hiervoor is de toeslagenaffaire. Recent is het kabinet-Rutte III door deze affaire gevallen. De val van dit kabinet komt voort uit het parlementaire eindverslag Ongekend onrecht naar aanleiding van de ondervragingen in de kinderopvangtoeslag.⁷¹ Dit rapport komt weer voort uit de uitspraken van de Afdeling in de toeslagenaffaire.⁷² Ik vind het van belang om de uitspraken van de Afdeling in de toeslagenaffaire te benoemen, omdat de uitspraken duidelijk maken waarom een responsieve overheid, wellicht meer dan ooit, noodzakelijk is. In de uitspraken komt de Afdeling terug op eerdere jurisprudentie waarin werd geoordeeld dat men voor het in aanmerking komen van kinderopvangtoeslag dient aan te tonen dat het gehele bedrag aan kosten dat over een

⁶⁷ Scheltema 1989, p. 20 en 21.

⁶⁸ Scheltema, *NTB* 2019/24, p. 248.

⁶⁹ Scheltema, *RegelMaat* 2018/3, p. 127.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2019/20, 29 362, nr. 282, p. 3.

⁷¹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 510, nr. 2.

⁷² ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536.

jaar is verschuldigd ook daadwerkelijk is betaald.⁷³ Door de grote financiële problemen van gezinnen die volgden naar aanleiding van de lijn in voorgaande jurisprudentie besloot de Afdeling terug te komen op voorgaande uitspraken.⁷⁴ De Afdeling overwoog dat de Belastingdienst bij de beoordeling van het recht op voorschotten kinderopvangtoeslag de ingevolge artikel 3:4 lid 1 Awb rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen dient mee te wegen en het in de vorige paragraaf besproken evenredigheidsbeginsel in acht dient te nemen.⁷⁵ De Afdeling heeft voorts aangegeven dat de Belastingdienst bij de kinderopvangtoeslagen meer mogelijkheden krijgt om bij individuele gevallen maatwerk te leveren.⁷⁶ Mijn inziens duidt dit leveren van maatwerk in grote mate op een responsieve overheid.

Een ander recent voorbeeld zijn de uitspraken van 12 februari 2020 omtrent het Nederlanderschap. De Afdeling overwoog in deze zaken dat de minister per individueel geval een evenredigheidstoets moet doen op grond van het Unierecht. Het automatisch verliezen van het Nederlanderschap is hierdoor in strijd met het unierecht. Als naar aanleiding van deze toets blijkt dat het verliezen van het Nederlanderschap onevenredig is dan mag men dit niet verliezen, of moet men het Nederlanderschap weer terug krijgen.⁷⁷ Uit deze uitspraak blijkt mijn inziens dat de overheid de gevallen individueel dient te behandelen en bijzondere omstandigheden mee dient te wegen.

3.4. Voorstellen voor het realiseren van een responsieve overheid

Verschillende voorstellen zijn gedaan voor de realisering van een responsieve overheid. Hierin kan onderscheid worden gemaakt tussen voorstellen voor het bestuursorgaan die bijvoorbeeld handhavend optreedt en voorstellen voor de wetgever.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR) heeft in 2017 het rapport 'Weten is nog geen doen' uitgebracht waarin wordt geadviseerd aan de overheid om een meer gedifferentieerd beeld van de burger te hanteren. Dit houdt in dat moet worden uitgegaan van een grote variëteit aan mentale vermogens bij burgers.⁷⁸ Ik vertaal dit weer naar het leveren van meer maatwerk, namelijk rekening houden met de verschillen van de mens.

⁷³ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535, r.o. 8.8. en 8.9.

⁷⁴ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535, r.o. 8.10.

⁷⁵ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535, r.o. 8.11.

⁷⁶ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535, r.o. 8.14.

⁷⁷ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423, r.o. 5.

⁷⁸ Weten is nog geen doen 2017, p. 29.

Scheltema gaat in op het rapport van de WRR en adviseert op het gebied van wetgeving om een nieuw wetsartikel 3:4a Awb op te nemen. Dit wetsartikel dient ervoor te zorgen dat meer rekening wordt gehouden met het gegeven dat de overheid algemene regels moet kunnen stellen, maar ook moet kunnen inspelen op de specifieke burger en de omstandigheden van deze burger, wanneer die omstandigheden leiden tot beperking in zijn of haar doenvermogen. Het wetsartikel moet ruimte bieden voor professioneel maatwerk en dit ook voorschrijven indien dat nodig is.⁷⁹

Verder pleit Damen voor een bestuurs(proces)recht van twee gestrengheden. Dit houdt in dat er enerzijds een streng bestuursrecht bij veelsoortige, tegenstrijdige belangen. Anderzijds een soepeler bestuursrecht indien enkel een primair belanghebbende belang bij een besluit heeft. Dus de ene keer is het bestuursrecht streng en de andere keer soepeler. Streng als er meerdere belanghebbenden betrokken zijn en soepeler als er sprake is van één belanghebbende tegenover het bestuursorgaan.

3.5. De gevolgen van een responsieve overheid

Uit de vorige paragraaf blijkt al deels wat het betekent indien de overheid responsiever wordt. Zo hebben we gezien dat uit de uitspraken in de toeslagenaffaire blijkt dat meer maatwerk dient te worden geleverd, waarbij de overheid per individueel geval dient te beoordelen of het besluit evenredig is. Maatwerk staat mijn inziens dus centraal binnen een responsieve overheid, zoals in de vorige paragrafen ook naar voren kwam en door meerdere auteurs wordt genoemd.

Volgens minister Dekker houdt een responsieve overheid ook in dat onnodige juridisering wordt bestreden. Hiermee bedoelt Dekker dat juridisering leidt tot onnodige procedures. Volgens Dekker moeten overheden zich meer bewust worden wat procedures voor gevolgen kan hebben voor de mensen. Het kabinet zet in op het voorkomen van onnodige procedures, oftewel onnodige juridisering. Dit wordt bewerkstelligd door meer informele procedures en een betere communicatie.⁸⁰

Ook de wetgever kan bijdragen aan een responsieve overheid. De wetgever dient ervoor te zorgen dat rechtsregels direct hanteerbaar zijn voor burgers.⁸¹ Ippel geeft hierover aan dat één van de doelstellingen van de Awb was om complexiteit in het bestuursrecht terug te dringen.⁸² Als gevolg van het leveren van maatwerk kan de wetgever daarnaast in meerdere wetten een

⁷⁹ Scheltema, *RegelMaat* 2018/3, p. 127 en 128.

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2018/19, 31 753, nr. 155, p. 11 en 12.

⁸¹ Barkhuysen en den Ouden, *NJB* 2019/826, p. 1023.

⁸² Ippel, *NTB* 2018/63, p. 396.

hardheidsclausule opnemen.⁸³ Een hardheidsclausule is een clausule die wordt opgenomen in een wet de mogelijkheid biedt om van wetgeving af te wijken als de burger door het gevolg van de toepassing onredelijk wordt benadeeld.⁸⁴

Maatwerk komt dus steeds terug en is onderdeel van responsiviteit. De vraag is of het leveren van maatwerk voorrang dient te krijgen op een wet in formele zin. In de volgende recente uitspraak was volgens de Afdeling een strikte toepassing van een wettelijke bepaling in strijd met het evenredigheidsbeginsel. In een uitspraak van 21 oktober 2020 heeft de Afdeling geoordeeld dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. In deze zaak kon een fysiotherapeut door bijzondere omstandigheden, een zwaar auto ongeluk, niet op tijd een herregistratie indienen. Uit artikel 2 Besluit periodieke registratie Wet BIG volgt dwingend dat een inschrijving in het BIG-register moet worden doorgehaald als niet tijdig een aanvraag wordt ingediend. De Afdeling oordeelde dat de minister niet had mogen vasthouden aan de strikte toepassing van dit artikel, omdat die toepassing onevenredig zware gevolgen heeft, terwijl zij niet nodig is ter bescherming van de patiëntveiligheid.⁸⁵ Daarnaast is er een uitspraak van de rechtbank Rotterdam waarbij ook sprake was van bijzondere omstandigheden. Deze zaak ging over een overtreding van het reclameverbod inzake tabaksproducten en aanverwante producten. De hoogte van boetes op dit soort overtredingen is vastgelegd in de bijlage bij de Tabakswet waarin onderscheid wordt gemaakt in het soort bedrijf, bijvoorbeeld een klein bedrijf, groothandelaren en fabrikanten, door middel van verschillende categorieën. Gelet op de bijzondere omstandigheid dat eiseres geen groot bedrijf is en de gedraging is verricht bij particuliere verkoop diende de boete te worden gematigd.⁸⁶ Naar mijn mening blijkt uit deze twee uitspraken dat niet enkel de wet moet worden toegepast, maar dat een bestuursorgaan bij het opleggen van een besluit oog dient te hebben voor de omstandigheden van het geval en maatwerk kan toepassen.

3.6. Conclusie

De deelvraag in dit hoofdstuk luidt: wat houdt een responsieve overheid in? Het antwoord op de deelvraag is dat een responsieve overheid inhoudt dat een overheid maatwerk levert en de burger ervaart dat het om hem of haar te doen is. De burger wordt door de overheid op een serieuze wijze behandeld. Dit houdt overigens niet in dat de burger altijd gelijk krijgt. Binnen het begrip

⁸³ Weten is nog geen doen 2017, p. 29.

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 63 Algemene wet inzake rijksbelastingen: 'Onze Minister is bevoegd voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, welke zich bij de toepassing van de belastingwet mochten voordoen'.

⁸⁵ ABRvS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2493, r.o. 3.4.

⁸⁶ Rb. Rotterdam 25 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:7353, r.o. 7.3.

responsiviteit worden drie verschillende niveaus onderscheiden, namelijk handelingsresponsiviteit, stelselresponsiviteit en systeemresponsiviteit. Echter in de literatuur valt ook terug te lezen dat over het begrip responsiviteit nog onduidelijkheid bestaat. Volgens de literatuur zijn er verschillende grondslagen te bedenken voor een responsieve overheid zoals het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van een dienende overheid. Voorts worden er verschillende uitgangspunten en vuistregels omschreven om aan het beginsel van een dienende overheid te voldoen en dus responsief te handelen, zoals fair play, zorgvuldige voorbereiding, de burger serieus nemen en maatwerk leveren. Het voorgaande blijkt uit paragraaf 3.2. Uit paragraaf 3.3. blijkt dat de noodzaak van een responsieve overheid des te duidelijker wordt in de recente ontwikkelingen die te maken hebben met de toeslagenaffaire. De Afdeling heeft in een aantal uitspraken rondom deze toeslagenaffaire bepaald dat de Belastingdienst mogelijkheden had om bij individuele gevallen maatwerk te leveren. Daarnaast zijn er de uitspraken rondom het Nederlanderschap waarin de Afdeling overwoog dat de minister per individueel geval een evenredigheidstoets moet doen op grond van het Unierecht. In paragraaf 3.4 wordt omschreven dat in de literatuur verschillende voorstellen worden gedaan voor de realisering van een responsieve overheid, zoals het toevoegen van een wetsartikel dat ervoor zorgt dat meer rekening wordt gehouden met het gegeven dat de overheid algemene regels moet kunnen stellen, maar ook moet kunnen inspelen op de specifieke burger en de omstandigheden van deze burger. Ook is een bestuursrecht van twee gestrengheden een voorstel voor een responsieve overheid. In paragraaf 3.5. worden de gevolgen van een responsieve overheid weergegeven, namelijk het leveren van meer maatwerk, bijvoorbeeld door het invoegen van een hardheidsclausule in meerdere wetten en het tegengaan van onnodige juridisering. Daarnaast zijn er twee uitspraken waarbij op grond van het evenredigheidsbeginsel door bijzondere omstandigheden wordt afgeweken van wettelijke bepalingen.

4. Handhaving in het kader van de Europese Houtverordening getoetst aan het uitgangspunt van de responsieve overheid

4.1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn de Europese Houtverordening en het uitgangspunt van de responsieve overheid behandeld. In dit hoofdstuk komen deze twee onderwerpen samen en wordt er een antwoord gegeven op de volgende deelvraag: past de handhaving in het kader van de Europese Houtverordening bij het uitgangspunt van een responsieve overheid? In paragraaf 4.2. wordt ingegaan op de beginselplicht tot handhaving in combinatie met de responsieve overheid. Hierbij komt aan de orde of de beginselplicht tot handhaving in de weg staat om responsief te handhaven in het kader van de Europese Houtverordening. In paragraaf 4.3. wordt een nuance aangebracht op de beginselplicht tot handhaving. De nuance komt voort uit de Afdelingsuitspraak van 28 oktober 2020. Daarnaast worden andere mogelijkheden genoemd om in zekere mate aan het uitgangspunt van een responsieve overheid te kunnen voldoen bij handhaving in het kader van de Europese Houtverordening.

4.2. De beginselplicht tot handhaving in combinatie met een responsieve overheid

In paragraaf 2.4.1. is de beginselplicht tot handhaving al even kort aan bod gekomen. Daar wil ik in deze paragraaf verder op ingaan. De beginselplicht tot handhaving kwam eerder naar voren in de uitspraak van de rechtbank Amsterdam, die voorafging aan de procedure tussen Greenpeace en de minister bij de Afdeling. Zoals in paragraaf 2.4. van dit onderzoek aangegeven heeft de rechtbank het beroep van Greenpeace gegrond verklaard.⁸⁷ De rechtbank was van oordeel dat voor de minister, gelet op de beginselplicht tot handhaving en de afwezigheid van bijzondere omstandigheden, geen andere mogelijkheid was om aan vijf bedrijven een last onder dwangsom op te leggen.⁸⁸ Naar mijn mening wordt door de rechtbank hierbij geen rekening gehouden met het uitgangspunt van de responsieve overheid, maar richt de rechtbank zich enkel op de beginselplicht tot handhaving. Mijn inziens dient bij handhaving in het kader van de Europese Houtverordening gekeken te worden naar artikel 19 lid 2 van de Europese Houtverordening waarin wordt bepaald dat handhaving doeltreffend, evenredig en afschrikkend dient te zijn. Dit sluit eveneens aan bij de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie, zoals eerder aangehaald in paragraaf 2.4.1. van dit onderzoek, waarin ook de termen doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend worden gebruikt. Mijn standpunt sluit aan bij het

⁸⁷ Rb. Amsterdam 12 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1942.

⁸⁸ Rb. Amsterdam 12 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1942, r.o. 18.

standpunt van Wattel in zijn conclusie en het standpunt van de Afdeling.⁸⁹ De vraag is nu of een doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende handhaving wel responsief kan zijn en of de beginselplicht tot handhaving in acht kan worden genomen. Responsiviteit vergt, zoals ik in het vorige hoofdstuk uiteen heb gezet, onder andere maatwerk en rekening houden met bijzondere omstandigheden. Bij de beginselplicht tot handhaving dient een bestuursorgaan dat bevoegd is te handhaven van deze bevoegdheid gebruik te maken. Alleen als er een concreet zicht is op legalisatie mag het bestuursorgaan gebruik maken van bijzondere omstandigheden om daarvan af te wijken, of indien handhaving onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. In dit kader kan een beroep worden gedaan op een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, bijvoorbeeld het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.⁹⁰ Ik zie de beginselplicht tot handhaving vrij strikt geformuleerd. Zoals eerder uitgelegd in paragraaf 2.4.1. bestond er in het verleden een bevoegdheid tot handhaving dat over is gegaan op een plicht tot handhaving, waarbij een bestuursorgaan moet handhaven en daar op basis van een paar gronden vanaf mag wijken. Van een concreet zicht op legalisatie zal bij houtzaken niet snel sprake zijn. Indien namelijk wordt geconstateerd dat het hout dat op de Europese markt is gebracht illegaal is gekapt, dan kan dit mijn inziens niet meer worden gelegaliseerd. Het hout blijft immers illegaal gekapt. Zit er dan misschien nog ruimte in de tweede grond om te mogen afwijken van de beginselplicht tot handhaving, waarbij een beroep op een algemeen beginsel kan worden gedaan? Er zijn meerdere voorbeelden van uitspraken waarbij de Afdeling het handhavingsbelang zwaarwegender acht dan een beroep op een algemeen beginsel, bijvoorbeeld het vertrouwensbeginsel.⁹¹ Wel is er door een in 2019 geschreven conclusie van Wattel en een daarbij behorende Afdelingsuitspraak meer ruimte gekomen binnen het vertrouwensbeginsel.⁹² Deze conclusie heeft Wattel een jaar voor de conclusie in de illegale houtkap procedure geschreven. De voorzitter van de Afdeling had Wattel in deze zaak gevraagd in een conclusie in te gaan op de vraag of uitlatingen van een bestuursorgaan om geen herstelsanctie op te leggen een gerechtvaardigd vertrouwen kunnen wekken.⁹³ Er is sprake van een gerechtvaardigd vertrouwen indien er concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegde persoon. Daarnaast kan het bestuursorgaan een beroep op het vertrouwensbeginsel alleen honoreren indien er geen zwaardere wegende belangen, zoals het algemeen belang of het belang van een derde, in de weg staan.⁹⁴ Wattel overweegt in zijn conclusie bij de invulling van de toets een burgervriendelijker alternatief. Hiermee wil hij tegemoetkomen aan de spanning tussen de perceptie

⁸⁹ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, r.o. 6.2.5.

⁹⁰ Albers 2019, p. 534 en zie ook de noot bij ABRvS 18 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ7441, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

⁹¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 december 2013 ECLI:NL:RVS:2013:2589, r.o. 6.3.

⁹² Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2019:896, bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁹³ Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2019:896, bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, par. 2.2.

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1927, r.o. 3.1.

van de burger en de juridische werkelijkheid.⁹⁵ Dit doet hij door in zijn conclusie een risicoverdeling weer te geven, waarbij rekening wordt gehouden met meerdere belangen. De overheid moet zich nog steeds vrij kunnen voelen om haar taken uit te voeren, terwijl een burger of een derde niet altijd het gevoel mag hebben het af te leggen tegen de overheid. Naar mijn mening komt dit tegemoet aan het uitgangspunt van de responsieve overheid, omdat meer rekening wordt gehouden met de belangen van de burger. Hiermee ontstaat er toch wat minimale ruimte om te voldoen aan de beginselplicht tot handhaving en toch responsief te zijn.

Zoals blijkt uit het vorige hoofdstuk van dit onderzoek kan het evenredigheidsbeginsel worden gebruikt als grond voor een responsieve overheid. Op grond van ditzelfde beginsel kan, zoals ik hiervoor aangaf, van handhaving worden afgezien. Echter, volgens Albers is bijvoorbeeld grote kapitaalvernietiging of een slechte medische situatie van de overtreder geen reden om af te zien van handhaving.⁹⁶ Ook Wattel geeft in zijn conclusie omtrent de Europese Houtverordening, zoals eerder besproken, aan dat door het algemene belang dat wordt gediend met handhaving er nauwelijks ruimte bestaat om niet te handhaven. Naar mijn mening blijkt hieruit dat door de beginselplicht tot handhaving er weinig ruimte is om in het kader van de Europese Houtverordening niet te handhaven en er dus ook weinig ruimte is voor responsiviteit.

Wattel geeft aan dat er wel ruimte is in de manier waarop er wordt gehandhaafd. Mijn inziens is bij handhaving in het kader van de Europese Houtverordening ook hier niet erg veel ruimte weggelegd. Dit komt door het gebrek aan het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete. De verschillende handhavinginstrumenten waaruit de NVWA kan kiezen om te handhaven worden hiermee beperkt. Bovendien heeft de rechtbank Amsterdam in een uitspraak in 2017 bepaald dat enkel het geven van een waarschuwing gelet op de beginselplicht tot handhaving niet voldoende is in het kader van de Europese Houtverordening. In de zaak die hier aan de orde kwam had het betreffende bestuursorgaan destijds geen last onder bestuursdwang of last onder dwangsom opgelegd, maar na de constatering van een overtreding van de Europese Houtverordening enkel schriftelijk gewaarschuwd.⁹⁷ Ook de mogelijkheid tot het afzien van handhaving maar enkel het geven van een schriftelijke waarschuwing bij een geringe overtreding is dus voor het bestuursorgaan niet mogelijk.

⁹⁵ Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2019:896, bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, par. 3.2.

⁹⁶ Albers 2019, p. 539.

⁹⁷ Rb. Amsterdam 4 juli 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:4926, r.o. 10.8.

4.3. Mogelijkheden om toch responsiever te handhaven in het kader van de Europese Houtverordening

Ondanks dat er door de beginselplicht tot handhaving weinig ruimte is om niet te handhaven zijn er mijn inziens toch nog mogelijkheden om enigszins tegemoet te komen aan het uitgangspunt van de responsieve overheid wanneer er wordt gehandhaafd in het kader van de Europese Houtverordening en dient de beginselplicht tot handhaving genuanceerd te worden. Dit komt voort uit de uitspraak van de Afdeling die uitgebreid is behandeld in paragraaf 2.4. van dit onderzoek. De Afdeling gaat namelijk in op de vraag welke feiten omstandigheden dienen te worden meegenomen bij een heroverweging van een besluit in bezwaar. Volgens de Afdeling dient de heroverweging te worden gebaseerd op basis van de feiten en omstandigheden ten tijde van de heroverweging en het op dat moment geldende recht en beleid. Hierbij volgt de Afdeling de conclusie van Wattel. Het maakt hierbij geen verschil of er wel of geen aanzienlijk tijdsverloop is tussen het eerdere besluit en de heroverweging. Met andere woorden: ook al gaat er een lange tijd overheen voordat er een heroverweging plaatsvindt, nieuwe feiten en omstandigheden kunnen dan nog steeds worden meegewogen.⁹⁸ Volgens de Afdeling kunnen zich ook omstandigheden voordoen die aanleiding geven om geen rekening te houden met feiten en omstandigheden na het eerdere besluit, een voorbeeld hiervan is dat de wet dwingend voorschrijft dat een besluit moet worden genomen naar de toestand op een peildatum.⁹⁹ Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank Amsterdam volgens de Afdeling ten onrechte geoordeeld dat bij de heroverweging alleen feiten en omstandigheden mocht meewegen van een eerder moment. Twee marktdeelnemers hadden zich bijvoorbeeld in de tussentijd aangesloten bij een toezichthoudende organisatie, wat door de rechtbank niet is meegenomen.¹⁰⁰ Mijn inziens gaat dit niet alleen op bij een heroverweging in een bezwaarfase, maar ook in de fase van het primaire besluit. Ik vertaal dit dus ook naar het moment van het opleggen van een herstelsanctie bij een geconstateerde overtreding op grond van de Europese Houtverordening. Naar mijn mening wordt namelijk niet direct na het constateren van de overtreding een bestuursrechtelijke sanctie opgelegd. Hierin zit ook een bepaald tijdsverloop.¹⁰¹ Binnen dit tijdsverloop kunnen zich omstandigheden voordoen die ervoor zorgen dat kan worden afgezien van handhavend optreden, zoals veranderingen bij de marktdeelnemer. Gelet op het uitgangspunt van een responsieve overheid en de uitspraak van de Afdeling dient mijn inziens met deze feiten en

⁹⁸ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, r.o. 6.2.3.

⁹⁹ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, r.o. 6.2.4.

¹⁰⁰ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, r.o. 6.2.9.

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 10 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:8196 r.o. 2.2. en procesverloop, hieruit blijkt dat op 11 juli 2017 een overtreding is geconstateerd en op 7 mei 2018 een last onder dwangsom is opgelegd.

omstandigheden rekening te worden gehouden en kan de NVWA ervoor kiezen niet handhavend op te treden.

Daarnaast kan er maatwerk worden geleverd als bestuursorgaan. Responsiviteit wordt mijn inziens niet alleen gecreëerd door af te zien van handhaving. Responsiviteit creëert een bestuursorgaan namelijk ook door een bepaalde manier van omgang met de burger/overtreder. Zoals Scheltema al aangaf en ik heb beschreven in paragraaf 3.2. hoeft de burger, of de marktdeelnemer in het geval van de Europese Houtverordening, niet altijd gelijk te krijgen maar moet hij op een serieuze wijze worden behandeld tijdens de gehele procedure. Dit kan naar mijn mening worden bewerkstelligd door heldere communicatie, goede uitleg van regelgeving en duidelijke besluiten. De rechtbank Den Haag heeft recent in een uitspraak aangegeven dat de last onder dwangsom samen met de regelgeving in een houtzaak voldoende duidelijk was geformuleerd.¹⁰² Ondanks dat de overtreder heeft betoogt dat dit niet het geval is, blijkt uit de uitspraak van de rechtbank Den Haag dat het handhavingsbesluit dat het bestuursorgaan heeft opgelegd voldoende duidelijk is.

Van den Berge pleit voor een ‘network governance’ waarbij er niet wordt gefixeerd op toepassing en handhaving van algemene regels, maar het bestuursorgaan uitgaat van de gewenste sociale en maatschappelijke uitkomsten. Volgens Van den Berge zijn maatwerk en flexibiliteit hierbij sleutelbegrippen. Burgers en de overheid zijn hierbij meer partners waarbij publieke en private actoren samen het beleid bepalen.¹⁰³ De gedachte sluit naar mijn mening deels aan bij het tweede lid van artikel 19 van de Europese Houtverordening, namelijk bij het woord doeltreffend. Met de focus op de uitkomsten van de handhaving kan met handhaving het doel worden bereikt, namelijk minder illegale houtkap. Echter wil ik hier ook een kritische kanttekening bij plaatsen want mijn inziens kan een handhavend bestuursorgaan nooit helemaal als partner van de burger fungeren. De verticale verhouding blijft in mijn ogen altijd bestaan, omdat het bestuursorgaan moet handhaven op het moment dat er een overtreding wordt geconstateerd. Van den Berge formuleert zijn ideeën verderop in de tekst op een manier dat naar mijn idee beter past. Hij geeft hier namelijk aan dat het moderne bestuur zich kan beroepen op zijn verticale bevoegdheden, zoals handhaving, als dat zo uitkomt, maar kiest voor een horizontale strategie zodra dat efficiënter is om de doelen te bereiken.¹⁰⁴ Mijn inziens kan dit verwezenlijkt worden bij de handhaving in het kader van de Europese Houtverordening door wat ik eerder aangaf; duidelijke communicatie en uitleg richting de

¹⁰² Rb. Den Haag 9 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:473, r.o. 19.2.

¹⁰³ Berge, van de, 2020, p. 29.

¹⁰⁴ Berge, van de, 2020, p. 31.

houtimporteurs en marktdeelnemers en goede uitleg hoe overtredingen in de toekomst kunnen worden voorkomen.

4.4. Conclusie

De deelvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord luidt: past de handhaving in het kader van de Europese Houtverordening bij het uitgangspunt van een responsieve overheid? Het antwoord op de deelvraag is dat gelet op de beginselplicht tot handhaving het lastig is om af te zien van handhavend optreden, echter de uitspraak van de Afdeling heeft handvatten gegeven om toch af te zien van handhaving wat past bij het uitgangspunt van een responsieve overheid. Uit paragraaf 4.2. blijkt dat op grond van de beginselplicht tot handhaving er nauwelijks mogelijkheden zijn om af te zien van handhaving indien er een overtreding van de Europese Houtverordening wordt geconstateerd. De beginselplicht tot handhaving houdt in dat indien een bestuursorgaan de bevoegdheid heeft tot handhaving in beginsel ook van deze bevoegdheid gebruik moet maken. Alleen als er een concreet zicht is op legalisatie mag het bestuursorgaan gebruik maken van bijzondere omstandigheden om daarvan af te wijken, of indien handhaving onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen kan van handhaven worden afgezien. Bij dit laatste element kan een overtreder zich beroepen op een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, zoals het vertrouwensbeginsel of het evenredigheidsbeginsel. Gebleken is dat een beroep hierop zelden door de rechter wordt gehonoreerd, omdat het algemeen belang zwaarder weegt. Het vertrouwensbeginsel is in 2019 wat opgerekt door Wattel en een Afdelingsuitspraak.

Wel is er ruimte in de manier waarop men handhaaft bij overtredingen op de Europese Houtverordening, door middel van verschillende handhavingsinstrumenten. Echter, worden deze mogelijkheden weer enigszins beperkt doordat het niet mogelijk is een bestuurlijke boete op te leggen.

Uit paragraaf 4.3. blijkt dat de Afdeling heeft namelijk geoordeeld dat de heroverweging dient te worden gebaseerd op basis van de feiten en omstandigheden ten tijde van de heroverweging en het op dat moment geldende recht en beleid. Aangezien er niet direct na het constateren van de overtreding handhavend wordt opgetreden middels een besluit is er sprake van een bepaald tijdsverloop waarin ook feiten omstandigheden kunnen plaatsvinden waardoor er kan worden afgezien van handhavend optreden. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van een responsieve overheid. Dit zorgt ervoor dat er een nuance moet worden aangebracht op de beginselplicht tot handhaving.

De mogelijkheden om, ondanks de beperkingen van de beginselplicht tot handhaving, toch enigszins als responsieve overheid te fungeren in het kader van de Europese Houtverordening liggen ook in de

manier van omgang met de overtreder, zoals eveneens blijkt uit paragraaf 4.3. Responsiviteit kan worden bewerkstelligd door duidelijke communicatie, goede uitleg van regelgeving en duidelijke besluiten.

5. Conclusie en aanbevelingen

5.1. Inleiding

Binnen dit onderzoek staan de Europese Houtverordening en het uitgangspunt van een responsieve overheid centraal. De probleemstelling die tijdens het onderzoek beantwoord diende te worden luidt:

‘In hoeverre sluit de handhaving in het kader van de Europese Houtverordening aan bij het uitgangspunt van de responsieve overheid?’

Als antwoord op de probleemstelling is uit het onderzoek naar voren gekomen dat handhaving in het kader van de Europese Houtverordening niet in zijn geheel aansluit bij het uitgangspunt van de responsieve overheid door de beginselplicht tot handhaving. Echter door de Afdelingsuitspraak van 28 oktober 2020 moet er een nuance worden aangebracht in de beginselplicht tot handhaving waardoor er toch responsief kan worden gehandhaafd in het kader van de Europese Houtverordening. Daarnaast kan het bestuursorgaan in de manier waarop wordt gehandhaafd in zekere mate responsief te werk gaan. Hieronder licht ik deze uitkomst stapsgewijs toe. In paragraaf 5.2. wordt weergegeven wat de Europese Houtverordening inhoudt. In paragraaf 5.3. wordt de responsieve overheid uitgelegd. In paragraaf 5.4. komen deze onderwerpen samen en in paragraaf 5.5. worden tot slot aanbevelingen gedaan.

5.2. De Europese Houtverordening

In hoofdstuk twee van dit onderzoek is naar voren gekomen dat op grond van artikel 4 van de Europese Houtverordening het op de markt brengen van illegaal gekapt hout verboden is. De marktdeelnemer dient een stelsel van zorgvuldigheidseisen te handhaven en evalueren. Uit artikel 6 van de Europese Houtverordening blijkt waar dit stelsel uit dient te bestaan.

De Wnb en Awb voorzien in de bestuursrechtelijke sancties die bij een overtreding op de Europese Houtverordening kunnen worden opgelegd. Dit betreffen enkel herstellende sancties, zoals een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom. Het is niet mogelijk om een bestraffende sanctie, zoals een bestuurlijke boete, op te leggen. Op 28 oktober 2020 heeft de Afdeling uitspraak gedaan in de zaak van de minister tegen Greenpeace waarin de Afdeling antwoord geeft op een belangrijke rechtsvraag, namelijk: mocht de minister nieuwe feiten en omstandigheden van na het afwijzingsbesluit betrekken in de heroverweging. In de uitspraak wordt een toetsingskader geformuleerd voor de heroverweging in bezwaar in het algemeen en bij besluiten tot het opleggen

van herstelsancties. Daarnaast geeft de Afdeling uitleg over een aantal specifieke begrippen en artikelen uit de Europese Houtverordening wat eveneens van belang is voor de handhaving. De Afdeling verzocht tijdens de procedure aan Wattel een conclusie te schrijven. Wattel gaat in de conclusie in op een aantal vraagstukken, zoals op basis van welke feiten, omstandigheden en ontwikkelingen een bestuursorgaan alsnog de bevoegdheid heeft een herstelsanctie op te leggen. Daarnaast gaat Wattel in op de beginselplicht tot handhaving. Wattel geeft in dit kader aan dat door het algemene belang dat wordt gediend met handhaving er nauwelijks discretionaire ruimte bestaat om niet te handhaven. Die ruimte bestaat wel in de keuze op welke manier er wordt gehandhaafd, namelijk welke handhaving het meest effectief en evenredig is.

5.3. De responsieve overheid

In het derde hoofdstuk van dit onderzoek is naar voren gekomen wat een responsieve overheid inhoudt. Binnen een responsieve overheid wordt maatwerk geleverd door het bestuursorgaan. Daarnaast ervaart de burger dat het om hem of haar te doen is. De burger wordt door de overheid serieus behandeld. Dit houdt overigens niet in dat de burger altijd gelijk krijgt. Binnen het begrip responsiviteit onderscheidt men drie verschillende niveaus, namelijk handelingsresponsiviteit, stelselresponsiviteit en systeemresponsiviteit. Echter in de literatuur valt ook terug te lezen dat over het begrip responsiviteit op zichzelf nog onduidelijkheid bestaat.

Volgens de literatuur zijn er verschillende grondslagen te bedenken voor een responsieve overheid zoals het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van een dienende overheid. Gelet op het beginsel van een dienende overheid worden er verschillende uitgangspunten en vuistregels omschreven om aan dit beginsel te voldoen en dus responsief te handelen, zoals fair play, zorgvuldige voorbereiding, de burger serieus nemen en maatwerk leveren. De noodzaak van een responsieve overheid blijkt uit de recente ontwikkelingen die te maken hebben met de toeslagenaffaire. De Afdeling bepaalde namelijk in een aantal uitspraken dat de Belastingdienst mogelijkheden had om bij individuele gevallen maatwerk te leveren. Daarnaast zijn er de uitspraken rondom het Nederlanderschap waarin de Afdeling overwoog dat de minister per individueel geval een evenredigheidstoets moet doen op grond van het Unierecht. In de literatuur worden verschillende voorstellen gedaan voor de realisering van een responsieve overheid, zoals het toevoegen van een artikel 3:4a Awb dat ervoor zorgt dat meer rekening wordt gehouden met het gegeven dat de overheid algemene regels moet kunnen stellen, maar ook moet kunnen inspelen op de specifieke burger en de omstandigheden van deze burger. Ook wordt voorgesteld om een bestuursrecht van twee gestrengheden toe te passen voor een responsieve overheid. De gevolgen van een responsieve overheid zijn het leveren van meer maatwerk, bijvoorbeeld door het invoegen van een hardheidsclausule in meerdere wetten en het

tegengaan van onnodige juridisering. Daarnaast blijkt uit twee uitspraken dat op grond van het evenredigheidsbeginsel bijzondere omstandigheden kunnen worden meegenomen om af te wijken van wettelijke bepalingen.

5.4. De Europese Houtverordening en responsieve overheid komen samen

In hoofdstuk 4 komen de twee onderwerpen die in hoofdstuk 2 en 3 zijn behandeld samen waarbij ik in ga op de vraag of handhaving in het kader van de Europese Houtverordening responsief is. De handhaving in het kader van de Europese Houtverordening komt niet geheel overeen met het uitgangspunt van de responsieve overheid, omdat de beginselplicht tot handhaving hiervoor in de weg staat. Door de beginselplicht tot handhaving lijken er weinig mogelijkheden zijn om af te zien van handhaving indien er een overtreding van de Europese Houtverordening wordt geconstateerd. De beginselplicht tot handhaving houdt in dat een bestuursorgaan die de bevoegdheid heeft tot handhaving in beginsel ook van deze bevoegdheid gebruik moet maken. Alleen als er een concreet zicht is op legalisatie mag het bestuursorgaan gebruik maken van bijzondere omstandigheden om van handhaven af te wijken, of indien handhaving onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen kan van handhaven worden afgezien. De burger kan zich dan beroepen op een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, zoals het vertrouwensbeginsel of het evenredigheidsbeginsel. Gebleken is dat een beroep hierop zelden door de rechter wordt gehonoreerd, omdat het algemeen belang zwaarder weegt, al lijkt er tegenwoordig wat meer ruimte te zitten binnen de rechtspraak. Het vertrouwensbeginsel is in 2019 namelijk wat opgerekt door een conclusie van Wattel en daarbij behorende Afdelingsuitspraak.

De Afdeling komt in de uitspraak van 28 oktober 2020 echter met het antwoord op de rechtsvraag toch tegemoet aan het uitgangspunt van een responsieve overheid door te oordelen dat de heroverweging dient te worden gebaseerd op basis van de feiten en omstandigheden ten tijde van de heroverweging en het op dat moment geldende recht en beleid. Dit houdt in dat nieuwe feiten en omstandigheden dienen te worden meegenomen bij heroverweging, ook als er een langer tijdsverloop tussen zit. Aangezien er niet direct na het constateren van de overtreding handhavend wordt opgetreden middels een primair handhavingsbesluit is er eveneens sprake van een bepaald tijdsverloop waarin ook feiten omstandigheden kunnen plaatsvinden waardoor er kan worden afgezien van handhavend optreden. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van een responsieve overheid. Hiermee kan bijvoorbeeld maatwerk worden geleverd wanneer een marktdeelnemer bijzondere omstandigheden aandraagt.

Daarnaast is er ruimte in de manier waarop men handhaaft bij overtredingen op de Europese Houtverordening. Het bestuursorgaan kan ook enigszins aan het uitgangspunt van een responsieve

overheid voldoen door duidelijke communicatie, goede uitleg van regelgeving en duidelijke besluiten. Echter, worden de mogelijkheden weer enigszins beperkt doordat het niet mogelijk is een bestuurlijke boete op te leggen.

5.5. Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies die ik heb kunnen trekken uit mijn onderzoek geef ik de volgende aanbevelingen.

- Om meer responsiviteit toe te kunnen laten binnen de handhaving in het kader van de Europese Houtverordening dient er relativering van de beginselplicht tot handhaving binnen de rechtspraak plaats te vinden, bijvoorbeeld door meer toe te laten op grond van het evenredigheidsbeginsel of door het introduceren van het artikel 3:4a Awb, zoals Scheltema betoogt.
- Bij handhaving in het kader van de Europese Houtverordening dienen alle feiten tussen de constatering van de overtreding en het opleggen van een handhavend besluit goed te worden bestudeerd en te worden meegewogen. Indien de marktdeelnemer zich in de tussentijd bijvoorbeeld heeft aangesloten bij een toezichthoudende organisatie, dan dient van handhaving te worden afgezien.
- De mogelijkheden om enigszins als responsieve overheid te fungeren in het kader van de Europese Houtverordening liggen ook in de manier van omgang met de overtreder. Responsiviteit kan worden bewerkstelligd door duidelijke communicatie, goede uitleg van regelgeving en duidelijke besluiten. Duidelijke communicatie kan worden bewerkstelligd door goede bereikbaarheid van het bestuursorgaan. De overtreder in het kader van de Europese Houtverordening moet makkelijk in contact kunnen komen met de ambtenaren binnen het bestuursorgaan die hier meer vanaf weten. De goede uitleg kan plaatsvinden doordat het bestuursorgaan informatie over de Europese Houtverordening verstrekt in het land, bijvoorbeeld in vakbladen.
- Deze aanbeveling sluit niet direct aan bij de probleemstelling van dit onderzoek, maar draagt mijn inziens wel bij aan het leveren van meer maatwerk bij handhaving in het kader van de Europese Houtverordening, daarom wil ik het benoemen. De wetgever dient er zorg voor te dragen dat het mogelijk is om een bestuurlijke boete op te leggen voor overtredingen in het kader van de Europese Houtverordening. Door deze mogelijkheid toe te voegen in de wet bestaan er meer mogelijkheden voor het bestuursorgaan om handhavend op te treden, er komen zogezegd meer keuzes in de manier waarop wordt gehandhaafd.

Literatuur en Jurisprudentie

Literatuurlijst

Albers 2019

C.L.G.F.H. Albers, 'De beginselplicht tot handhaving', in: R. Schlössels e.a. (red.), *Jurisprudentie Bestuursrecht Select («JB» Select): Jubileumeditie 25 jaar JB*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2019, p. 523-545.

Barkhuysen en den Ouden, *NJB* 2019/826

T. Barkhuysen en W. den Ouden, 'Kroniek van het algemeen bestuursrecht', *Nederlands Juristenblad* 2019/826, afl. 15, p. 1022-1034.

Berge, van de, 2020

L. van den Berge, 'Responsief bestuursrecht', in: L. van den Berge e.a., *Maatwerk in het bestuursrecht (VAR preadviezen)*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 9-61.

Buuren, van, e.a. 2017

P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Damen, *NTB* 2020/74

L.J.A. Damen, 'Op naar een dienende overheid (1DO)!', *Naschrift*, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2020/74, afl. 4, p. 196-197.

Ippel, *NTB* 2018/63

M.H. Ippel, 'De mens als maatstaf voor de regels van het algemeen bestuursrecht', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2018/63, afl. 9, p. 393-401.

Ippel, *NTB* 2020/73

M.H. Ippel, 'Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht: aanknopingspunten voor de bestuursrechter', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2020/73, afl. 4, p. 189-195.

Konijnenbelt, NTB 2019/28

W. Konijnenbelt, 'Normstelling in het bestuursrecht', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2019/28, afl. 7, p. 280-286.

Kromhout en Marseille, NTB 2018/60

D.M. Kromhout en A.T. Marseille, 'Responsief bestuursrecht in de veranderende publieke ruimte', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2018/60, afl. 8, p. 374-381.

Scheltema 1989

M. Scheltema, 'De rechtsstaat', in: J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 11-25.

Scheltema, NTB 2015/37

M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2015/37, afl. 9, p. 287-298.

Scheltema, RegelMaat 2018/3

M. Scheltema, 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', *RegelMaat* 2018, afl. 3, p. 120-131.

Scheltema, NTB 2019/24

M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2019/24, afl. 6, p. 246-253.

Schlössels, Gst. 2010/102

R.J.N. Schlössels, 'Bestaat er nog een dienende overheid?: Kritische opmerkingen vanuit het perspectief van de decentrale overheid', *de Gemeentestem* 2010/102, afl. 7343, p. 510-519.

Schlössels en Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 1*, Deventer: Wolter Kluwer 2017.

Weten is nog geen doen 2017

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid', Den Haag 2017.

Jurisprudentielijst

HvJ EU 21 september 1989, zaak 68/88, ECLI:EU:C:1989:339 (Griekse maïs).

ABRvS 2 februari 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3176.

ABRvS 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683, m.nt. C.L.G.F.H. Albers.

ABRvS 18 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ7441, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

ABRvS 27 juli 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU0085.

ABRvS 2 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM6444, m.nt. E.T. de Jong.

ABRvS 21 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1943.

ABRvS 23 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP5429, m.nt. C.A.H. van de Sanden.

ABRvS 24 december 2013 ECLI:NL:RVS:2013:2589.

ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2551, m.nt. Schönfeld.

ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1927.

ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.

ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536.

ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:423.

ABRvS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2493.

ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571.

Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2019:896, bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2020:738, bij ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571.

Rb. Den Haag 10 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:8196.

Rb. Amsterdam 12 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1942.

Rb. Amsterdam 4 juli 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:4926.

Rb. Den Haag 9 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:473.

Rb. Rotterdam 25 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:7353.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2018/19, 31 753, nr. 155.

Kamerstukken II 2019/20, 29 362, nr. 282.

Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2.