

Vergaderjaar 1991–1992 Nr. 174b

- | | |
|---------------|---|
| 21 221 | Algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) |
| 21 659 | Wijziging van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, de wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, de Wet op de Raad van State en de Colportagewet (bezwaarschriftprocedure) |
| 22 061 | Aanpassing van een aantal wetten aan de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht |
| 22 320 | Aanpassing van een aantal wetten aan de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassing Awb II) |

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 april 1992

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met veel genoegen hebben wij kennisgenomen van het voorlopig verslag dat de Vaste Commissie voor Justitie over de onderhavige wetsvoorstellen heeft uitgebracht. De door de leden uitgesproken waardering voor het wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht en de daarmee verbonden wetsvoorstellen stemt tot voldoening. De door de leden van de VVD-fractie aan de Commissie-Scheltema toegezwaaide lof zullen wij graag aan die Commissie overbrengen.

Wat wetsvoorstel 21 659 betreft zijn wij met de leden van de fractie van de PvdA van oordeel dat het gewenst is dat dit wetsvoorstel op korte termijn in werking treedt.

De overige vragen van de commissie hebben alle betrekking op wetsvoorstel 21 221 (Algemene wet bestuursrecht). Zij worden hieronder beantwoord, waarbij in het artikelsgewijs gedeelte vragen en antwoorden in kolommen naast elkaar zijn geplaatst, zulks in navolging van de bij de schriftelijke behandeling in de Tweede Kamer gevolgde werkwijze.

2. Aanbouwwetgeving

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of een overzicht kon worden gegeven van de concrete inhoud van de derde, vierde en

eventuele volgende tranches van de Algemene wet bestuursrecht.

De Commissie-Scheltema heeft op 5 december 1991 een Voorontwerp voor de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht uitgebracht, dat bij brief van 19 december 1991 ter kennisneming aan de Staten-Generaal is aangeboden.

In het Voorontwerp stelt de Commissie voor de Algemene wet bestuursrecht aan te vullen met bepalingen inzake zes onderwerpen, te weten:

- delegatie en mandaat (Titel 1A.1);
- toezicht op bestuursorganen (Titel 1A.2);
- subsidies (Titel 4.2);
- beleidsregels (Titel 4.4);
- bestuurlijk toezicht (Afdeling 5.1);
- bestuursdwang en dwangsom (Afdelingen 5.2 en 5.3).

Bij toezicht op bestuursorganen gaat het om een regeling van de goedkeuring, vernietiging en schorsing van besluiten van een bestuursorgaan door een ander bestuursorgaan. Bestuurlijk toezicht betreft het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften zoals dat wordt uitgeoefend door daarmee bij of krachtens de wet belaste ambtenaren (bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie).

Wij bereiden thans een wetsvoorstel op basis van de voorstellen van de Commissie voor.

De inhoud van de vierde tranche staat nog niet vast. De Commissie-Scheltema beraadt zich nog op mogelijke onderwerpen. Wel ligt het in de rede, dat de onderwerpen, waarvan reeds in een eerder stadium is aangegeven dat zij wellicht voor regeling in de Algemene wet bestuursrecht in aanmerking komen, in de beschouwingen worden betrokken. Dit betreft de onderwerpen:

- verzoekschriften;
- openbaarheid van bestuur (aangekondigde integratie van de nieuwe Wet openbaarheid van bestuur in de Algemene wet bestuursrecht);
- intrekking en wijziging van beschikkingen;
- bestuursovereenkomsten;
- plannen.

Daarnaast hebben wij de Commissie verzocht zich te beraden op wenselijkheid en mogelijkheid van een regeling in de Algemene wet bestuursrecht ten aanzien van:

- een verplichte ontvangstbevestiging van aan de overheid gerichte geschriften;
- de informatievoorziening tussen bestuursorganen;
- beginselen van behoorlijk overleg;
- klachtprocedures;
- schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen.

Het is mogelijk, dat de Commissie ook ten aanzien van andere onderwerpen voorstellen zal doen. Concrete voornemens daartoe zijn thans niet bekend. Evenmin kan thans worden aangegeven of nog een vijfde tranche zal volgen. Wanneer in de toekomst een wettelijke regeling van enig algemeen bestuursrechtelijk onderwerp wenselijk blijkt, zal deze in beginsel in de Algemene wet bestuursrecht worden opgenomen. Afzonderlijke algemene wetten op bestuursrechtelijk terrein zouden immers afbreuk doen aan de met de Algemene wet bestuursrecht beoogde harmonisatie van het bestuursrecht.

3. Bestuurslasten

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering reeds beschikt over het advies van de Sociale Verzekeringsraad over de te verwachten bestuurslasten, alsmede of dit advies aan de Eerste Kamer ter beschikking kon worden gesteld. Dit advies, dat eind februari werd verwacht, is nog niet beschikbaar. Wij wijzen er overigens op dat de bestuurslasten op het terrein van de sociale zekerheid in belangrijke mate samenhangen met de invoering van de verplichte bezwaarschrift-procedure (aldus het rapport «Invoeringsconsequenties Algemene wet bestuursrecht» van het organisatie-adviesbureau Bleker & de Koningh, blz. 32; dit rapport is als bijlage bij de Nota naar aanleiding van het Eindverslag (Kamerstukken II 1990-1991, 21 221, nr. 8) gevoegd). In verband daarmee is bij de aanpassing van de wetgeving op dit terrein, die in wetsvoorstel 22 495 (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie) zijn beslag zal krijgen, voorgesteld de bezwaarschriften-procedure op het terrein van de sociale zekerheid voorshands beperkt in te voeren. Algehele invoering is drie jaar later voorzien, nadat resultaten van een evaluatie-onderzoek beschikbaar zijn en eventuele bijstelling op grond daarvan kan zijn overwogen.

4. Invoeringsbegeleiding

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag welke proeftuinen van de Algemene wet bestuursrecht bedoeld zijn in de Handelingen van de Uitgebreide Commissievergadering over de onderhavige wetsvoorstellen.

Zoals reeds in de Nota naar aanleiding van het Eindverslag (Kamerstukken II 1990-1991, 21 221, nr. 8, blz. 14) is vermeld, zal door onze ministeries aan bestuursorganen ondersteuning worden geboden bij de invoering van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij gaat het niet alleen om de strikt juridische aspecten van de wet, maar ook om mogelijke aanpassingen in de administratieve organisatie en procedures als gevolg van de Algemene wet bestuursrecht.

De Algemene wet bestuursrecht is zodanig opgezet dat zij een inzichtelijke en efficiënte bestuursvoering kan bevorderen, onder meer doordat zij een grotere uniformiteit brengt in de door het bestuur te volgen procedures. Om daarvan zo goed mogelijk te profiteren kan het nodig zijn de interne organisatie en procedures vanuit dit gezichtspunt door te lichten.

De invoeringsondersteuning zal langs twee lijnen plaatsvinden. In de eerste plaats wordt gewerkt aan een algemene publicatie, uit te brengen in het najaar, waarin wordt geschetst op welke punten de Algemene wet bestuursrecht consequenties kan hebben voor de organisatie en de procedures van het openbaar bestuur. Daarbij zal ook aandacht worden gegeven aan de verschillende keuzemogelijkheden die de Algemene wet bestuursrecht biedt, bijvoorbeeld ten aanzien van de wijze van horen van belanghebbenden – een belangrijk punt in de praktijk – en het al dan niet instellen van een adviescommissie voor de behandeling van bezwaarschriften.

Daarnaast zullen enkele concrete «proeftuinen» worden ingericht. Bij een aantal onderdelen van bestuursorganen zullen, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet, de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht al zoveel mogelijk worden toegepast. Tot dusver zijn terzake contacten gelegd met de provincie Noord-Holland, de gemeente Groningen en de gemeentelijke belastingdienst 's-Gravenhage. De proeftuinen zullen naar verwachting operationeel kunnen draaien in de periode september-december 1992, zodat de resultaten, in gegeneraliseerde vorm, begin 1993 beschikbaar kunnen zijn. Het is de bedoeling de voorlichting, en met name de voorlichting die gericht is op de bestuurs-

organen, steeds mede te baseren op de reeds beschikbare ervaringen in de proeftuinen.

Het project invoeringsbegeleiding wordt begeleid door een commissie onder voorzitterschap van mr. J.M. Polak, lid van de Raad van State. Daarnaast wordt een klankbordgroep ingesteld, waarin vertegenwoordigers van de proeftuinen en andere deskundigen uit het bestuurlijke en ambtelijke veld zitting hebben. Mede in samenspraak met de begeleidingscommissie en de klankbordgroep zal bovengenoemde algemene publicatie worden voorbereid, terwijl ook de voortgang van de proeftuinen in de begeleidingscommissie en de klankbordgroep aan de orde zal komen.

Overigens wijzen wij in dit verband graag op het voortreffelijke werk van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, die reeds de publicatie «Algemene wet bestuursrecht, eerste tranche: consequenties voor de gemeentelijke praktijk» ('s-Gravenhage 1992) het licht heeft doen zien. Deze publicatie zal een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de aanpassing van de regelgeving en de bestuurspraktijk van de gemeenten.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1.1

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag of reeds een nadere gedachtenvorming van de regering heeft plaatsgevonden met betrekking tot de «rechtsprekende taak» van de Onderwijsraad.

Tijdens de mondelinge behandeling van de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer is uiteengezet dat wij de Onderwijsraad zien als een zelfstandig bestuursorgaan (Hand. II 1991-1992, UCV 17, blz. 34). Vervolgens rijst de vraag of het zinvol is dat tegen een beslissing van (de Afdeling leerplaninterpretatie van) de Onderwijsraad bezwaar en vervolgens beroep in twee rechterlijke instanties zouden openstaan. Deze vraag komt in het kader van de behandeling van wetsvoorstel 22 495 (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie) aan de orde.

Artikelen 2.1.2 en 2.1.3

De leden van de CDA-fractie vroegen of de tijdsaanduiding en in het onderhavige wetsvoorstel, waarmee een onderscheiden mate van spoed wordt aangeduid, op dezelfde wijze geïnterpreteerd dienen te worden als de gelijklopende termen in het NBW. Dient bijvoorbeeld de in artikel 2.1.2 gehanteerde term «onverwijld» begrepen te worden als minder spoedeisend dan «terstond», doch meer spoedeisend dan «zo spoedig mogelijk», hetgeen op zijn beurt weer spoediger zou zijn dan «binnen een redelijke termijn»?

Inderdaad duidt het woord «onverwijld» op een grotere mate van spoed dan de zinsnede «zo spoedig mogelijk». Het verschil kan worden geïllustreerd aan de hand van artikel 2.1.3. Het eerste lid, waarin de «onverwijld» doorzending van geschriften is voorgeschreven, ziet op gevallen waarin onmiddellijk na kennisneming van het geschrift duidelijk is dan een ander orgaan tot behandeling bevoegd is. In dat geval kan en moet het geschrift zonder enig uitstel worden doorgezonden. Het tweede lid, dat het «zo spoedig mogelijk» retourneren van geschriften voorschrijft, ziet mede op gevallen waarin de vaststelling van de onbevoegdheid van het ontvangende orgaan enig onderzoek vergt. Dit onderzoek moet zonder talmen worden ingesteld, maar kan toch enige tijd vergen. Daarom is bepaald dat de terugzending moet plaatsvinden zo spoedig als, gelet op de moeilijkheidsgraad van het geval, mogelijk is. Op grond van dezelfde overwegingen is in artikel 6.2.8., eerste lid, eveneens de uitdrukking «zo spoedig mogelijk» gehanteerd. Ook daar kan het voorkomen dat het vaststellen van de onbevoegdheid enige tijd vergt. Een en ander is overeenstemming met de in het BW gehanteerde terminologie. De uitdrukking «binnen een redelijke termijn» eist van het bestuur geen spoed, maar de normale voortvarendheid. Het woord «terstond» komt in de Algemene wet bestuursrecht niet voor.

Artikel 3.2.1

In artikel 4.1.4.1 is voorzien, aldus de leden van de CDA-fractie, dat een beschikking dient te berusten op een deugdelijke motivering, terwijl in artikel 3.2.1 wordt aangegeven dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart. Voor wat betreft een begunstigende beschikking kan uiteraard op de medewerking van de aanvrager worden gerekend. Zie het gestelde in artikel 4.1.1.2 sub 2. Hoe echter te handelen, zo vroegen deze leden, bij belastende beschikkingen, indien de relevante gegevens grotendeels bij de belanghebbende aanwezig zijn en op hem geen plicht rust gegevens aan het bestuursorgaan te verschaffen? Kan het bestuursorgaan er dan mee volstaan aan haar beschikking een redelijke inschatting van de relevante feiten ten grondslag te leggen, waarna in het kader van de verdere administratiefrechtelijke procedure de belanghebbende, indien hij naar zijn oordeel te zwaar door de belastende beschikking getroffen wordt, wel met informatie omtrent de relevante feiten tevoorschijn zal komen ter bescherming van zijn positie?

Ingevolge artikel 3.2.1 behoort het bestuursorgaan er voor te zorgen dat het de kennis heeft die nodig is om een besluit te nemen. Het zal daartoe gegevens uit uiteenlopende bronnen kunnen verzamelen. Soms kan het bestuursorgaan een beroep doen op eigen gegevensverzamelingen, soms kunnen gegevens verkregen worden van andere bestuursorganen. Men denke aan de verificatie van de bij een aanvraag huursubsidie verstrekte inkomensgegevens door vergelijking met de gegevens van de belastingdienst. Daarnaast beschikken bestuursorganen of ambtenaren die namens hen toezicht houden op de naleving van wettelijke voorschriften vaak over de bevoegdheid om bijvoorbeeld zakelijke gegevens en bescheiden in te zien en inlichtingen te verlangen, zowel van de belanghebbende als van sommige derden. Men zie bijvoorbeeld artikel 30a Hinderwet, artikel 62 Drank- en Horecawet en de artikelen 32 en 33 Arbeidsomstandighedenwet. Ook komt het voor dat de belanghebbende wettelijk verplicht is om eigener beweging tijdig de juiste gegevens te verschaffen. De verplichting om tijdig, volledig en naar waarheid aangifte te doen voor de heffing van de inkomstenbelasting is daarvan een bekend voorbeeld. Welke – naast een eventuele strafrechtelijke sanctie – de gevolgen zijn van een gebrek aan medewerking door de belanghebbende hangt af van de aard van het besluit en de toepasselijke wettelijk voorschriften. Indien de aanvrager van een begunstigende beschikking ook na aanmaning nalaat de vereiste gegevens te verschaffen, kan het bestuursorgaan de aanvraag buiten behandeling laten (artikel 4.1.1.5).

Soms voorziet een wettelijk voorschrift in een omkering van de bewijslast (vgl. het voorgestelde artikel 54 Algemene wet inzake rijksbelastingen, Kamerstukken II, 1991-1992, 21 287, nr. 10). Ten slotte is de door artikel 3.2.1 geëiste mate van diepgang van het feitenonderzoek mede afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval. Onder omstandigheden kan een gebrek aan medewerking van de belanghebbende meebrengen dat het bestuursorgaan zich mag baseren op de gegevens waarover het redelijkerwijs de beschikking heeft kunnen krijgen.

Afdeling 3.5

De leden van de CDA-fractie vroegen waar nu precies de grens ligt tussen de wijze van bekendmaking van besluiten zoals voorzien in artikel 3.5.2 en artikel 3.5.3. Zij noemden als voorbeeld een tariefbeschikking van het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg. Zo een tariefbeschikking kan het gevolg zijn van een aanvraag van verzekeraars en/of een representatieve organisatie, dit alles echter buiten de eigenlijk belanghebbenden, zijnde organen van de gezondheidszorg, om. Dient zo een tariefbeschikking aan de belanghebbende(n) rechtstreeks toegezonden te worden indien het gaat om de tarieven van één ambulancedienst resp. vier ziekenhuizen resp. 22 thoraxchirurgen resp. 800 algemeen chirurgen?

Artikel 3.5.2 bepaalt dat besluiten die tot een of meer concrete belanghebbenden zijn gericht worden bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan die belanghebbenden. De beslissing, als bedoeld in artikel 6 Wet tarieven gezondheidszorg (WTG), omtrent goedkeuring van een na overleg overeengekomen tarief is gericht tot degenen die het onderzoek hebben ingediend. Indien het verzoek op de voet van artikel 5 WTG is gedaan door een representatieve organisatie van organen van gezondheidszorg en een ziektekostenverzekeraars of representatieve organisatie van ziektekostenverzekeraars, dient de beslissing derhalve te worden toegezonden of uitgereikt aan de beide representatieve organisaties, dan wel aan de representatieve organisatie en de verzekeraar. Toezending aan alle organen van gezondheidszorg is derhalve niet vereist. Aan de tariefbeschikkingen wordt algemene bekendheid gegeven door terinzagelegging bij het Centraal Orgaan en maandelijks mededeling van deze terinzagelegging in de Staatscourant (artikel 6, vijfde lid, WTG).

Artikel 4.1.1.5

Is de Friese taal een vreemde taal in de zin van artikel 4.1.1.5 sub 2, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

Het Fries is geen vreemde taal in de zin van artikel 4.1.1.5, tweede lid. In dit verband kan worden gewezen op het Voorontwerp Friese taal dat het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer afzonderlijk beoogt te regelen. Dit voorontwerp is onlangs voor advies aan een aantal adviesorganen toegezonden.

Afdeling 4.1.2

Heeft een belanghebbende er recht op om desgevraagd afschrift te ontvangen van een bij een bestuursorgaan ingediende aanvraag strekkende tot het nemen van een besluit waarbij zijn belang rechtstreeks betrokken is, zo vroegen de leden van de CDA-fractie. De aan het woord zijnde leden dachten daarbij mede aan situaties zoals aangegeven in artikel 4.1.2.2. In (wederom) de Wet Tarieven Gezondheidszorg is voorzien een systeem waarin een bepaalde organisatie representatief kan worden verklaard voor bepaalde categorieën van organen van gezondheidszorg. Dit sluit echter niet uit dat de betreffende organen van gezondheidszorg toch in bepaalde gevallen over bepaalde kwesties totaal andere opvattingen kunnen hebben dan de voor hen representatief verklaarde organisatie. De betreffende organen van gezondheidszorg hebben overigens in het kader van die wet ook een zelfstandig beroepsrecht naast de representatieve organisatie. Drukt nu op het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg de plicht om de organen van gezondheidszorg die belanghebbenden zijn bij bepaalde tariefbeschikkingen in de gelegenheid te stellen hun zienswijze naar voren te brengen in de situaties bedoeld onder a en b van dat artikel. Dit alles indien en zodra zo een belanghebbende het COTG zou hebben kenbaar gemaakt dat hij bedenkingen heeft tegen het voorgenomen tarievenbesluit?

De grondgedachte van de in de artikelen 4.1.2.1 en 4.1.2.2 neergelegde regeling is dat een belanghebbende zich moet kunnen verweren tegen een voor hem bezwaarlijke beschikking die is gebaseerd op gegevens die hemzelf betreffen maar buiten hem om zijn verkregen. Indien het voornemens is een dergelijke beschikking te geven, zal het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg in de bedoelde situatie inderdaad de belanghebbende organen van gezondheidszorg in de gelegenheid moeten stellen hun zienswijze naar voren te brengen. De huidige praktijk, gebaseerd op artikel 7 WTG, is hiermee overigens reeds in overeenstemming. Om adequaat een standpunt te kunnen innemen, zal de belanghebbende veelal op de hoogte gesteld moeten worden van de gegevens waarover het bestuursorgaan beschikt. Soms zal toezending van de aanvraag van een derde daarvoor een goede vorm zijn, maar onder omstandigheden kan ook een schriftelijke of mondelinge kennisgeving van de zakelijke inhoud van de aanvraag of het voorgenomen besluit, eventueel gepaard aan terinzagelegging van (bijvoorbeeld omvangrijke) achterliggende stukken adequaat zijn.

Artikel 4.1.3.2

De leden van de CDA-fractie stelden de vraag of de in artikel 4.1.3.2 bedoelde redelijke termijn onder omstandigheden nogmaals verlengd kan worden.

Artikel 4.1.3.2 beoogt de burger bij het ontbreken van een wettelijke beslistermijn binnen ten hoogste acht weken duidelijkheid te geven omtrent de termijn waarbinnen hij een beslissing op zijn aanvraag tegemoet kan zien. Deze duidelijkheid zou onvoldoende bereikt worden indien een met toepassing van artikel 4.1.3.2 genoemde termijn veelvuldig verlengd zou worden. Bovendien mag men van een bestuursorgaan verwachten dat het over voldoende inzicht in de eigen besluitvorming beschikt om zekerheid te verschaffen over de termijn waarbinnen het het aangevraagde besluit kan nemen. Derhalve zal de termijn in het algemeen niet verlengd kunnen worden. Het valt echter niet geheel uit te sluiten dat de omstandigheden die bij het noemen van de termijn niet te voorzien waren, het onmogelijk maken binnen de genoemde termijn te beslissen. In dat geval zal het bestuursorgaan genoopt zijn de beslissing uit te stellen. Het zal van dit verder uitstel in ieder geval voor afloop van de in het vooruitzicht gestelde termijn mededeling moeten doen. Doordat het niet tijdig nemen van een besluit voor de toepassing van voorschriften over bezwaar en beroep met een besluit is gelijkgesteld (artikel 6.1.3), kan de redelijkheid van de – eventueel – verlengde termijn door de rechter worden beoordeeld. In hoeverre deze een verlenging zal aanvaarden zal van de omstandigheden afhangen. Aan te nemen valt dat hij dit – gezien de belangen van de aanvrager – niet snel zal doen. Anderzijds zal hij waarschijnlijk ook aandacht besteden aan het feit dat het welhaast nooit aanvaarden van een verlenging bestuursorganen er toe kan brengen in eerste instantie nodeloos lange termijnen te noemen.

Afdeling 4.1.4

Kan, zo vroegen de leden van de CDA-fractie, uit het gestelde in artikel 4.1.4.2 sub 3 en het gestelde in artikel 4.1.4.4 sub 1 worden afgeleid dat een vermelding van de motivering uitsluitend achterwege kan blijven indien de motivering in verband met de vereiste spoed niet aanstonds kan worden vermeld, dan wel indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat?

Is derhalve strijdig met dit systeem de methode zoals door het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg gehanteerd waarbij bij alle beschikkingen, ook die waarvan het COTG op voorhand weet, dat die beschikking tot allerlei bezwaarprocedures aanleiding zal geven, toch de motivering achterwege wordt gelaten met achterop de beschikking de standaardtekst dat zo een motivering alsnog schriftelijk aangevraagd kan worden? Wat heeft het achterwege blijven van de vermelding van de motivering voor gevolgen voor de beroepstermijn? Wordt deze beroepstermijn onder omstandigheden navenant verlengd?

Volgens de in afdeling 4.1.4 neergelegde regeling kan de motivering van een beschikking slechts achterwege blijven indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat aan een motivering geen behoefte bestaat (artikel 4.1.4.4, eerste lid). Indien de vereiste spoed zich ertegen verzet dat de motivering bij de bekendmaking van de beschikking wordt verstrekt, dient het bestuursorgaan eigener beweging de motivering alsnog te verstrekken, en wel zo spoedig mogelijk (artikel 4.1.4.2, derde lid). Een praktijk waarbij de motivering slechts op schriftelijk verzoek wordt verstrekt is, voorzover het gaat om beschikkingen in de zin van artikel 1.3, tweede lid, hiermee in strijd.

De termijn voor bezwaar of beroep vangt aan op de dag na die waarop de beschikking is bekendgemaakt (artikel 6.2.2), ook wanneer de motivering ten onrechte ontbreekt. De belanghebbende zal in een dergelijk geval veelal moeten en kunnen volstaan met een summier gemotiveerd beroepschrift, waarin kan worden gewezen op het feit dat niet is voldaan aan de voorschriften van afdeling 4.1.4. Wij verwachten niet dat een beroep op de bepaling inzake verontschuldigbare termijnoverschrijding (artikel 6.2.5) – gezien het belang van de rechtszekerheid – in deze omstandigheden door de rechter zal worden aanvaard.

Mag, zo vroeg de leden van de CDA-fractie, een bestuursorgaan ter motivering van zijn besluit grotendeels verwijzen naar een of meer publicaties die slechts tegen betaling te verkrijgen zijn?

Bij de motivering van een beschikking kan een bestuursorgaan verwijzen naar een publicatie, mits de verwijzing voldoende concreet en de publicatie voldoende toegankelijk is en de motivering voor de belanghebbende inzichtelijk blijft. Zo kan verwezen worden naar wettelijke voorschriften of naar op de voet van artikel 3.5.3 bekendgemaakte beleidsregels, mits gewaarborgd is dat belanghebbenden van de volledige tekst daarvan kunnen kennisnemen. Indien slechts de zakelijke inhoud is gepubliceerd, zal derhalve de volledige tekst ter inzage gelegd moeten worden. De verwijzing dient voorts voldoende inzicht te geven in de gedachtengang van het bestuursorgaan. Een verwijzing als «Gelet op de Wet tarieven gezondheidszorg» is dus niet voldoende, «Ingevolge artikel x van de Regeling y kan geen subsidie worden verleend aan minderjarigen» wel. In de praktijk wordt ter motivering van een beschikking nogal eens verwezen naar een met het oog op die beschikking uitgebracht advies. Op grond van artikel 4.1.4.5 kan met een dergelijke verwijzing worden volstaan, indien het advies zelf de motivering bevat en het advies ter kennis van belanghebbenden is of wordt gebracht, bijvoorbeeld door het advies mee te zenden. Indien ter nadere onderbouwing van elementen van de motivering wordt verwezen naar voor een ander of algemener doel vervaardigde publicaties, bijvoorbeeld brochures of onderzoeksrapporten, ligt het in de rede dat het bestuursorgaan de gelegenheid biedt om deze in te zien. Ook dan dient de motivering zelf voor de belanghebbende voldoende inzichtelijk te zijn.

Voor het verstrekken van afschriften van gepubliceerde of ter inzage gelegde stukken kan in beginsel een redelijke vergoeding worden verlangd. Voor de rijksoverheid zijn daarvoor krachtens de Wet openbaarheid van bestuur tarieven vastgesteld; daarnaast is in de artikelen 6.3.9 en 6.4.9 Awb bepaald, dat belanghebbenden van in het kader van een bezwaarschrift-, resp. administratief beroepsprocedure ter inzage gelegde stukken afschrift kunnen krijgen tegen vergoeding van ten hoogste de kosten.

Artikel 6.2.12

Kan, zo vroegen de leden van de CDA-fractie, een belang dat de indiener van een bezwaar- of beroepschrift heeft bij de vernietiging van een inmiddels ingetrokken besluit – zie artikel 6.2.12 sub 3 – ook uitsluitend *gelegen zijn in zijn wens vergoeding van proceskosten en/of enig vast recht te verkrijgen?*

Inderdaad kan het belang van bij vernietiging van een reeds ingetrokken besluit gelegen zijn in de in verband met een procedure gemaakte kosten (vgl. bijv. CBB 29-7-1983, SEW 1984, blz. 560). Wat het griffierecht betreft zij er *overigens op gewezen dat dit ook aan appellant wordt vergoed indien hij zijn beroep intrekt omdat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan zijn bezwaren tegemoet is gekomen* (vgl. bijv. art. 73, vijfde lid, Wet op de Raad van State en art. 56, vijfde lid, Wet Arbo).

Artikel 6.2.14

Wat is in artikel 6.2.14 bedoeld met «vormvoorschrift»? Is met deze formulering beoogd te bewerkstelligen dat niet bij schending van allerlei typen voorschriften, doch uitsluitend bij vormvoorschriften, het orgaan kan beslissen het bestreden besluit in stand te laten?

Een vormvoorschrift is een voorschrift dat geen eisen stelt aan de materiële inhoud van het besluit, maar ziet op de procedure van totstandkoming of de wijze waarop het besluit moet worden genomen of vastgelegd. Regels over het horen van belanghebbenden of de motivering behoren hiertoe.

Artikel 6.2.14 maakt het mogelijk dat het orgaan dat over het bezwaar of beroep oordeelt een besluit ondanks de schending van een vormvoorschrift in stand laat, indien blijkt dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. Bij schending van andere – dus materiële – regels bestaat deze mogelijkheid niet. Er zij overigens op gewezen dat bij vernietiging van een besluit vervolgens de vraag aan de orde komt of het beslissende orgaan (bestuur of rechter) zelf in de zaak moet voorzien. Indien dat het geval is, kan onder omstandigheden de nieuwe beslissing naar eindresultaat overeenstemmen met het vernietigde besluit.

Artikel 6.3.12

Waarom is dwingend voorgeschreven dat in alle gevallen van het horen een verslag gemaakt moet worden, derhalve ook in situaties waarin op zo een hoorzitting aan het bestuursorgaan kenbaar zou worden dat het voor de hand ligt om aan het bezwaar van de belanghebbende tegemoet te komen, terwijl er overigens ook geen andere belanghebbenden zijn die bij de betreffende bezwaar- of beroepsprocedure als zodanig betrokken zijn? De belanghebbende zal dan immers genoeg hebben aan het positieve besluit. Wie zit dan nog op een verslag te wachten?

Het is van belang dat hetgeen tijdens het horen is voorgevallen schriftelijk wordt vastgelegd, onder meer met het oog op een eventuele latere procedure tegen de beslissing op bezwaar. Vorm en inhoud van het verslag hangen echter af van de omstandigheden van het geval. In een geval als hier bedoeld zal het verslag summier kunnen zijn en bovendien kunnen worden opgenomen in de beslissing op het bezwaar. Hetgeen door belanghebbende naar voren is gebracht vormt dan immers tevens de argumentatie voor het bestuursorgaan om zijn oorspronkelijke besluit te herzien.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales