

Verslag van de 10^e landelijke studiedag van de Contactgroep Algemeen Bestuursrecht, gehouden op donderdag 15 april 1999 te Utrecht in complex Hoog Brabant.

Aanwezig: het voltallige bestuur van de contactgroep CAB; de heer R. Pater, namens het Bondsbestuur; de heer B. Bels, functionaris bondsbureau; de heer J. Snijders, functionaris ondersteuning contactgroepen bondsbureau ABVAKABO/ NOVON; de heer mr dr B.J. Schueler, hoofddocent bestuursrecht UvA en advocaat bij Wladimiroff & Spong Advocaten te 's-Gravenhage, inleider en de heer mr N. Verheij, coördinerend raadadviseur Directie Wetgeving bij het Ministerie van Justitie, inleider; alsmede 39 belangstellenden uit diverse gemeenten, provincies, regionale samenwerkings-verbanden en waterschappen.

De heer J.W. Westerholt, voorzitter CAB, heet de aanwezigen hartelijk welkom op deze tiende landelijke studiebijeenkomst van de contactgroep CAB. Vooral ook welkom aan de heer Pater, lid van het bondsbestuur. De heer Pater is in ons midden omdat wij vandaag een feestje vieren. De contactgroep bestaat vijf jaar, een lustrum dus. Het bestuur heeft de voorzitter daarom gevraagd een stevige toespraak te houden en wel binnen een tijdsbestek van tien minuten.

Donkere wolken pakten zich samen boven deze lustrumbijeenkomst. De onderhandelingen voor de CAO-gemeenten zijn mislukt. Tussen de belangrijkste eis van de bonden en het laatste bod van de werkgevers zit een flink gat, dat blijkbaar niet, nog niet, overbrugd kan worden. Daarom hebben de gezamenlijke bonden, om hun eisen kracht bij te zetten, besloten tot een landelijke actiedag in Rotterdam. Het stomme toeval wil dat wij reeds geruime tijd geleden onze bijeenkomst op dezelfde datum hebben gepland. Ook onze sprekers van vandaag waren reeds lang geleden uitgenodigd.

Op een vraag van het bondsbureau wat te doen, heeft uw bestuur besloten de eigen bijeenkomst gewoon door te laten gaan. De eerste reden hiervoor is dat, naast de zaalhuur, "verplichtingen" zijn aangegaan met de sprekers. Onze inschatting is bovendien dat u de voorkeur zou geven aan een dagje Utrecht in plaats van Rotterdam. Anders gezegd: van een grote concurrentie tussen beide bondsactiviteiten zal geen spreke zijn. Gezien het aantal deelnemers blijkt dat een redelijke inschatting. De aanwezigheid hier moet echter niet gezien worden als een gebrek aan solidariteit. Genoeg aandacht voor het CAO-conflict.

De belangstelling van het bondsbureau blijkt uit de aanwezigheid van de heer Pater. Ondanks de actiedag heeft hij zich vrijgemaakt om hier te zijn. Om de belangstelling voor het fenomeen contactgroep en onze vandag in het bijzonder, te onderstrepen, heeft het bondsbestuur besloten u allen te begiftigen met een nuttig presentje. Aan het einde van deze dag kunt u dit presentje bij de uitgang meenemen. De voorzitter verzekert dat ieder daarmee het verschil tussen het loonbod en de looneis kan uitrekenen.

Vijf jaar Algemene wet bestuursrecht, vijf jaar contactgroep. De oprichtingsdatum is 11 april 1994, Sinds die datum zij negen landelijke (studie-)bijeenkomsten gehouden.

Enkele onderwerpen die uitgediept en soms uitgebeeld zijn, worden genoemd: schadevergoeding in relatie tot de Awb; de 3^e tranche van de Awb; procesbeheersing in relatie tot aansprakelijkheid; bestuurlijke en staatkundige vernieuwing; bestuursprocesrecht en schade; moderne juridische databanken; juridische control; de juridische functie; evaluatie van de Awb; het klachtrecht en de (nieuwe) Huisvestingswet; kosten verhaal en grondexploitatie. Een hoogtepunt was de rechtszitting op 6 november 1996 bij Centraal Beheer. Alle bijeenkomsten werden gelardeerd door actualiteitsbijdragen van enkele bestuursleden. In

het bijzonder noemt de voorzitter de heer Olaf Schuwer, een man van het eerste uur van deze contactgroep.

De voorzitter noemt enkele namen van sprekers: Van Esch, Lok, Knieriem, De Jonge, Snoep, Schuiling, Verstedden en als laatste en uitschieter Polak.

Het bestuur is voornemens om gewoon door te gaan op de ingeslagen weg. De najaarsvergadering zal in het teken staan van het klachtrecht. Het thema zal zowel vanuit de juridische, maar vooral ook de bestuurlijke invalshoek worden belicht.

Daarmee komt de voorzitter op een verandering. De nazorg van de bijeenkomsten was altijd in goede handen van onze secretaris, Robert Deuling. Van alle bijeenkomsten werden dikke verslagen gemaakt en vervolgens verspreid binnen het netwerk van onze contactgroep. De voorzitter zegt was, omdat de secretaris de contactgroep in deze hoedanigheid gaat verlaten. In verband met veranderingen in zijn werk heeft hij onvoldoende tijd voor het secretariaatswerk. Hoewel het bestuur nog op gepaste wijze afscheid zal nemen van de secretaris, overhandigt de voorzitter hem een door het gemeentebestuur van Tiel gesponsorde stoffelijke blijk van waardering.

Een zelfde blijk van waardering zal worden uitgereikt aan Caroline Smets. Zij kon helaas vandaag niet bij ons zijn. Als lid van het bestuur heeft zij moeten bedanken omdat deze functie niet goed meer te combineren was met het opvoeden van een kind en een nieuwe drukke baan. Ook van haar zal het bestuur mede namens u nog op gepaste wijze afscheid nemen.

Het bestuur behoeft nu versterking. Daadkrachtig als het bestuur is, heeft het niet gewacht op een volgende bijeenkomst. Het bestuur heeft een nieuw lid aangezocht. De voorzitter stelt voor: mevrouw Finkers. Zij is werkzaam bij de gemeente Tiel als secretaris van de commissie bezwaar en beroep.

Tot slot noemt de voorzitter nog even de andere oudgedienden van het bestuur: Anne Jager, penningmeester en Rudie ter Horst, die zorgt voor de PR.

Hierna geeft hij het woord aan de heer O. Schuwer van de contactgroep CAB die wederom het vaste onderdeel actuele jurisprudentie verzorgt.

De heer Schuwer zegt het volgende over:

ACTUALITEITEN

Kamerstuk "Juridisering in het openbaar bestuur" van 21 december 1998.

Te zien als vervolg op: Evaluatie 1^e en 2^e tranche Awb, het naar aanleiding hiervan ingenomen kabinetsstandpunt (nog tijdens regeerperiode Paars-1), het rapport "Bestuur in geding" van de werkgroep-Van Kemenade, en het regeerakkoord Paars-2.

Hoe beleeft het kabinet juridisering: als een verschijnsel dat samenhangt met maatschappelijke ontwikkelingen zoals daar zijn: de voortdurende emancipatie en individualisering, de daarmee samenhangende verzakelijking van de samenleving. Juridisering wordt gezien als een zelfstandig, onvermijdelijk en in belangrijke mate gewenst verschijnsel in een moderne samenleving. Dat wil echter niet zeggen, dat het kabinet juridisering niet ziet als een probleem. Op het gebied van het openbaar bestuur zijn we in bepaalde opzichten te ver doorgeschoten met het verschijnsel juridisering. Er wordt daarom een aantal voornemens aangekondigd.

Welke zijn dat:

Onvermijdelijk is, dat de normen zoals neergelegd in de Awb abstract zijn. In bijzondere wetgeving moeten normen zoveel mogelijk op heldere en expliciete wijze worden neergelegd. In de gevallen waarin sprake is van samenloop van verschillende besluiten op basis van

verschillende bijzondere wetten moet stroomlijning komen op het gebied van besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures. De commissie-wetgeving Algemene regels van bestuursrecht is gevraagd om op een zodanig tijdstip met een voorstel te komen dat uiterlijk 1 augustus 2000 aan de Tweede Kamer een voorstel kan worden gedaan.

Bestuursorganen worden opgeroepen om voldoende aandacht te besteden aan kwaliteit en positionering van de juridische controlfunctie binnen hun organisatie.

De voorbereidingsprocedures uit de afdelingen 3.4 en 3.5 Awb komen te vervallen. In de plaats daarvan komt een voorbereidingsprocedure die elementen uit beide procedures zal bevatten. Het daartoe strekkende wetsvoorstel moet uiterlijk 1 augustus 1999 bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Tijdigheid: de duur van zowel besluitvormings- als rechtsbeschermingsprocedures wordt als te lang ervaren. De wet kent, met name in artikel 6:2 Awb, instrumenten om een bestuursorgaan ertoe te dwingen c.q. te doen dwingen binnen een gestelde termijn een besluit te nemen. De bestuursrechter ontkomt ook niet aan een termijnregeling. Op dit moment bevat de Awb zelf geen enkele termijnbepaling voor de bestuursrechter. Wetten op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening zijn daarentegen van dergelijke bepalingen wél voorzien. Dit heeft tot gevolg dat zaken die uit deze wetten voortvloeien bij de rechter voorrang krijgen. De met bestuursrechtspraak belaste colleges werken al aan een regeling met het oog op het terugbrengen van doorlooptijden van procedures. Het kabinet acht het van belang dat deze doorlooptijden bekend worden gemaakt én dat in een landelijke uniforme procesregeling streeftermijnen worden opgenomen voor de totale duur van beroepsprocedures. Voorwaar een hele vooruitgang. Het kabinet behoudt zich het recht voor om daarnaast te bezien of iets hierover in een wettelijke regeling moet worden vastgelegd. T.a.v. bezwaarschriftprocedures wordt als volgt voorgesteld. Na de nieuwe openbare voorbereidingsprocedure (i.p.v. afdelingen 3.4 en 3.5) wordt direct de gang naar de rechter gemaakt. Ook moet de mogelijkheid van prorogatie worden geboden. Dit houdt in dat de bezwaarschriftprocedure met instemming van alle partijen kan worden overgeslagen. U zult begrijpen, dat dit onderdeel van de voorstellen een nieuwe dimensie aan het procesrecht zal toevoegen. Onder welke voorwaarden zal een partij erin toestemmen tot het overslaan van de bezwarenfase? Zal een partij gebruik maken van de wetenschap dat de wederpartij baat heeft bij snelle duidelijkheid omtrent bijvoorbeeld een bouwvergunning? Wat indien het gemeentebestuur ten onrechte heeft aangenomen dat één van de partijen akkoord ging met prorogatie? Uiterste datum wetsvoorstel: 1 augustus 2000.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: de omschrijving van artikel 3:4 Awb zou de rechter teveel ruimte geven, althans volgens de commissie-Van Kemenade. De in dit wetsartikel gecodificeerde a.b.b.b. (specialiteitsbeginsel en gebod van evenredigheid) zouden moeten worden ingeperkt, aldus Van Kemenade. Aan de hand van analyse van de jurisprudentie zal het kabinet bezien in hoeverre de bestaande omschrijvingen van de a.b.b.b. helderder zouden moeten worden geformuleerd. Dit met het oog op de reikwijdte van de rechterlijke toetsing. Het kabinet wil minder ver gaan dan in het rapport "Bestuur in geding" op dit punt wordt voorgesteld. In het voetspoor van dit rapport stelt het kabinet echter wél voor, artikel 6:22 Awb zodanig aan te passen dat het, naast vormfouten, ook mogelijk zal worden om inhoudelijke gebreken van geringe betekenis te passeren.

In de Awb moet worden vastgelegd, dat de rechter het bestuur de gelegenheid biedt om tijdens een beroepsprocedure door de rechter geconstateerde gebreken te laten herstellen. Dit wordt aangeduid met de term "bestuurlijke lus".

Het kabinet is er een voorstander van dat geschillen tussen overheden onderling langs een andere weg dan de Awb-weg worden afgedaan. Er is opdracht gegeven onderzoek te verrichten naar beschikbare alternatieven.

Ook wordt onderzoek verricht naar de consequenties van het inperken van de kring van beroepsgerechtigden in die zin dat dit recht in alle procedures alleen nog aan belanghebbenden toekomt. Dit betekent exit actio popularis.

JURISPRUDENTIE

Wie is bevoegd om namens de gemeente een privaatrechtelijke overeenkomst aan te gaan. De Rechtbank te Breda kwam hierover in juli 1998 te spreken (Gst. 7085.3). De casus was als volgt. In de gemeente Roosendaal werden voorbereidingen getroffen voor een nieuw bestemmingsplan. Bedoeling was, in het plangebied van het echtpaar Roeken grond aan te kopen. De gesprekken gingen in eerste instantie tussen een ambtenaar van de gemeente Roosendaal en het echtpaar in eigen persoon. Het echtpaar liet aanvankelijk weten, in beginsel bereid te zijn grond aan de gemeente te verkopen. Vanaf een later tijdstip trad namens de gemeente een makelaar op (de heer Van Erp). Namens het echtpaar werd later ook door een makelaar het woord gevoerd. Aan de mondelinge intentie tot verkoop van de grond verbond het echtpaar de clause dat zij de grond zolang mochten blijven gebruiken zolang de gemeente er in het kader van de planontwikkeling geen behoefte aan had. Een vrij gebruikelijke clause. De facto was de grond in gebruik bij een tweetal andere heren. Namens het echtpaar deelde hun makelaar per brief aan de makelaar van de gemeente mee, dat het echtpaar zich kon vinden in verkoop van de grond tegen een met name genoemde koopsom. Er was daarnaast overeenstemming over het voortgezet gebruik door verkopers. In de daaropvolgende tijd kwamen enkele complicaties op, over het voortgezet gebruik en over een aan te leggen achteruitgang vanuit het perceel van het echtpaar over de te verkopen grond. Finale overeenstemming op papier bleek niet haalbaar. Meerdere versies van een concept-koopovereenkomst verschenen ter tafel. Wat gebeurde uiteindelijk: het echtpaar verkocht de grond aan een projectontwikkelaar. Nadien trachtte de gemeente nog tegemoet te komen aan de complicaties, echter tevergeefs. Het echtpaar liet weten af te zien van verkoop van de grond aan de gemeente. De zaak werd aan de rechter voorgelegd. Wat stelde de gemeente: er is een koopovereenkomst tot stand gekomen onder opschortende voorwaarde dat het college van B&W en de gemeenteraad daarmee zouden instemmen. De rechtbank redeneert als volgt. Makelaar Van Erp had niet de bevoegdheid om namens de gemeente te contracteren. Bij de gemeente zijn namelijk hetzij de gemeenteraad hetzij het college van B&W hiertoe bevoegd. Geen van beide organen heeft tot aankoop besloten. Anders dan de gemeente stelt, is er dus geen overeenkomst tot stand gekomen. Is er dan wellicht een overeenkomst gesloten onder de opschortende voorwaarde dat B&W dan wel gemeenteraad hiermee instemmen? De rechtbank vindt van niet. Een dergelijke voorwaarde is alleen rechtsgeldig wanneer het gaat om een toekomstige onzekere gebeurtenis, waarvan de werking van een verbintenis afhankelijk is gesteld. Dit bepaalt artikel 6:21 BW. Een derde anker waarvoor de gemeente ging liggen was de volgende stelling: de tussen partijen gevoerde onderhandelingen bevonden zich in een zodanig vergevorderd stadium dat dan het echtpaar niet meer vrij stond om deze af te breken. Ook dit wordt door de rechtbank niet overgenomen. Daarbij wordt wederom een link gelegd naar de bevoegdheidsvraag. De gemeenteraad dan wel het college van B&W is bevoegd om tot aankoop te besluiten. Makelaar Van Erp was weliswaar bevoegd om met het echtpaar dan wel een door hen aan te wijzen andere makelaar te onderhandelen, maar dit vond plaats in een

beperkte ruimte: de organen van de gemeente hadden steeds de volledige vrijheid om al dan niet tot aan- dan wel verkoop te besluiten. De rechtbank ziet dan ook niet in, waarom tussen partijen een situatie is ontstaan waarin over en weer het vertrouwen is gewekt dat partijen een overeenkomst zouden gaan sluiten. Conclusie was dus, dat de rechtbank van mening was dat er op geen enkele wijze een overeenkomst tussen de gemeente en aspirant-verkopers tot stand was gekomen. Wat valt hieruit te leren voor de praktijk, ook al is het "slechts" rechtbankjurisprudentie. Daarbij moeten wij onderscheiden naar de (juridische) plaats en de positie van de verschillende actoren in het spel van het totstandkomen en sluiten van een overeenkomst tussen gemeente en wederpartij. Het is de gemeenteraad en de raad alleen die in juridische zin de gemeente kan binden. (Ik laat het geval van delegatie aan het college van B&W dan wel artikel 82-commissie buiten beschouwing; immers zij hanteren een bevoegdheid die van origine des raads is uit.) Dus uitsluitend en alleen op het moment waarop de gemeenteraad een beslissing neemt inhoudende hetzij het doen van een aanbod hetzij het aanvaarden daarvan is de gemeente rechtens gebonden. Door die beslissing verricht de raad de voor de gemeente vereiste civielrechtelijke rechtshandeling. Alles wat daaraan voorafgaand gebeurt, heeft geen enkel rechtsgevolg. Dus onderhandelingen en principe-overeenkomsten, tot stand gebracht door een ambtenaar leiden juridisch tot niets. Een ambtenaar tracht een situatie tot stand te brengen waarin partijen elkaar kunnen vinden. Wat is de status van het werk van de ambtenaar? Zijn handelingen zijn aan te duiden als voorbereidingshandelingen. Hierin past niet dat de ambtenaar een overeenkomst sluit onder opschortende voorwaarde. Want dat kan hij niet, althans niet in naam van de gemeente. Wat voor de ambtenaar geldt, geldt ook voor de makelaar. Het enige dat de gemeente zou kunnen doen om in een eerdere fase van het totstandkomen van een overeenkomst zekerheden te sluiten krijgen is het van een overeenkomst tot volmacht of lastgeving met de makelaar. Met behulp daarvan is de makelaar in staat de gemeente juridisch te binden.

Welke instrumenten staan de gemeente ter beschikking ingeval van woningontruiming. B&W van de gemeente Velsen had preventief bestuursdwang aangezegd aan de woningstichting tegen een voorgenomen uitzetting. Bepaald werd onder meer, dat de op straat gezette goederen nog dezelfde dag waarop de uitzetting zou plaatshebben vóór 14.00 uur dienden te zijn verwijderd dan wel te zijn aangeboden aan de reinigingsdienst. Wanneer aan deze aanschrijving geen gehoor zou worden gegeven zou de gemeente de inboedel verwijderen echter op kosten van de overtreder, zijnde de woningstichting. Typisch was ook, dat deze aanschrijving een voor de toekomst algemeen karakter had: ze gold voor alle toekomstige ontruiming. De rechtbank Haarlem sprak hierover op 6 juni 1997 (Gst. 7086.4). Zoals bekend, wordt een gemeentebestuur op de meest ongelukkige tijden geconfronteerd met de gevolgen van huurachterstand. De huurovereenkomst wordt ontbonden bij gerechtelijk vonnis, en de verhuurder geeft de deurwaarder opdracht, de woning te ontruimen. Waar worden de spullen geplaatst: dat kan alleen op straat. De deurwaarder is nog wel zo vriendelijk, de gemeente van het tijdstip van de ontruiming op de hoogte te stellen. Het plaatsen van huisraad op het trottoir levert strijd op met publiekrechtelijke voorschriften. En tegen dergelijke strijd mag een gemeentebestuur optreden. Daarvoor heeft het handavingsinstrumenten gekregen van de wetgever. In casu werd een APV-artikel van de gemeente Velsen overtreden. Het gemeentebestuur heeft voor overtreding van publiekrechtelijke voorschriften met de handhaving waarvan zij is belast de handavingsinstrumenten bestuursdwang en dwangsom tot zijn beschikking. In de regel mogen deze alleen worden gebruikt als de overtreding reeds heeft

plaatsgevonden. Niet lang geleden heeft de Afdeling bestuursrechtspraak kaders aangegeven waarbinnen preventieve bestuursdwang, d.w.z. het verzenden van een bestuursdwangbeschikking vóórdat de overtreding daadwerkelijk heeft plaatsgevonden is toegestaan. (ABRS 4sep97, AB 1997, 396) Deze kaders luiden als volgt: (1) er moet sprake zijn van klaarblijkelijk gevaar, (2) van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding, (3) welke duidelijk moet kunnen worden omschreven en (4) waardoor ernstige schade zal ontstaan. Er moet een overtreder kunnen worden aangewezen. De bestuursdwangbeschikking moet namelijk aan een overtreder worden gericht. Is dit in casu de verhuurder? De rechtbank meent van wel. De deurwaarder handelt namelijk niet zelfstandig, doch in opdracht van de verhuurder. Ook is niet van belang, dat de inboedel geen eigendom is van de verhuurder. De verhuurder heeft het namelijk in zijn macht om de overtreding van het APV-artikel te voorkomen. Aan de vier criteria van de Afdeling werd volgens de rechtbank voldaan. Verhuurder bracht nog in, dat het belang van de volkshuisvesting dat met de ontruiming van de woning is gediend, de gemeente ervan had moeten weerhouden om bestuursdwang aan te zeggen. (Immers: bestuursrecht is afwegen van belangen!!) De rechtbank neemt dit niet over. Annotator Hennekens noemt deze uitspraak van groot belang voor gemeentebesturen. Het maakt een feitelijk eind aan de vanzelfsprekendheid dat gemeenten konden opdraaien voor de op straat gezette inboedels na woningontruiming. Terwijl woningontruiming niet meer is dan een gevolg van een geschil tussen verhuurder en huurder.

Dan een uitspraak op het gebied van procesrecht. Nog steeds verschijnen uitspraken in de jurisprudentiebladen die gaan over het bekendmaken van besluiten. De Afdeling heeft er nog steeds zijn handen aan vol. Ik bespreek nu de Afdelingsuitspraak van 17 maart 1998, Gst. 7088.5. Wat was er aan de hand. De casus speelde zich af in de gemeente Boarnsterhim. B&W hadden met toepassing van artikel 19 WRO bouwvergunning verleend voor de bouw van een windturbine in het dorp Friens. Nadat de termijn van 6 weken was verstreken, werd een bezwaarschrift ontvangen van een derde-belanghebbende. Wegens termijnoverschrijding besloten B&W tot niet-ontvankelijkverklaring van dit bezwaarschrift. Dat lijkt logisch, immers een bezwaarschrift moet binnen 6 weken na verzending van de bouwvergunning zijn verzonden. De rechtbank verklaarde het beroep tegen de niet-ontvankelijkverklaring ongegrond. Toen kwam de Afdeling eraan te pas. Welke reden voerden appellanten aan voor het te late indienen van hun bezwaarschrift. Zij waren afgegaan op een publicatie van de verleende bouwvergunning in de Mid-Frieslander. In die publicatie hadden B&W (lees: één van hun ambtenaren) vermeld, dat 6 weken na deze publicatie (abusievelijk genoemd: bekendmaking) bezwaar kon worden ingediend. Belangrijk om te weten is, dat de datum van publicatie 8 dagen lag na de "echte" bekendmaking van de bouwvergunning (nl. de verzenddatum). Ik wijs u op de artikelen 3:45 en 6:8 Awb. Daarin staat bepaald dat de bezwarentermijn begint te lopen de dag na de wettelijke bekendmaking. Voor de bouwvergunning geldt het bekendmakingsregime uit artikel 3:41 Awb. Wij ambtenaren worden geacht te weten, dat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift begint te lopen nadat de bouwvergunning is verzonden dan wel is uitgereikt. Publicatie van een bouwvergunning heet mogelijk in de volksmond "bekendmaking", het stelt juridisch niets voor. Het is een juridisch onverplichte handeling. Wat zegt de Afdeling van het argument van de appellanten. In het geval dat een bestuursorgaan zich schuldig maakt aan onjuiste rechtsmiddelenverwijzing bij bekendmaking, kan een daardoor veroorzaakte termijnoverschrijding op grond van artikel 6:11 Awb verschoonbaar worden geacht.

Dit beginsel geldt ook ingeval van onverplichte publicatie. Het is zo, dat een dergelijke publicatie niet geldt als een bekendmaking als bedoeld in de artikelen 3:45 en 6:8 Awb. Niettemin mag de rechtzoekende in beginsel uitgaan van de juistheid van de rechtsmiddelverwijzing in de publicatie. De Afdeling voegt hier nog het volgende aan toe. Onder de bouwvergunning was de juiste rechtsmiddelclausule opgenomen. Appellanten alsmede hun juridisch geschoolde rechtsbijstandsverlener kregen dit onder ogen in het kader van de voorbereiding van hun bezwaarschrift. Ze waren dus bijtijds op de hoogte van de juiste aanvang van de bezwaartermijn. Toch spreekt de Afdeling uit, dat de vermelding van de termijn in de publicatie als maatgevend heeft te gelden. De Afdeling gaat dus heel ver met appellanten mee.

Een andere vraag die in dit verband kan worden gesteld is de volgende: wat nu als een derde-belanghebbende zich erop beroept dat hij het huis-aan-huis blad waarin de bouwvergunning staat gepubliceerd niet heeft ontvangen. Over die vraag gaat de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 6 maart 1997, Gst 7088.6. De Voorzitter moest oordelen over de ontvankelijkheid van een bezwaarschrift dat was ontvangen na afloop van de 6-weken termijn. Het ging om een bezwaarschrift van een derde-belanghebbende. Hij weet het late tijdstip aan het feit dat hij het huis-aan-huisblad waarin zowel de aanvraag (verplicht) als de bouwvergunning zelve (onverplicht) was gepubliceerd nooit had ontvangen. Deze smoes was voldoende voor B&W om artikel 6:11 Awb toe te passen. De Voorzitter maakt hier korte metten mee. Hij ziet in genoemd feit onvoldoende reden voor verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding. Ja maar, werpt de derde-belanghebbende tegen, ik heb de bezorger van het blad hier al eens op aangesproken, én ik heb een brief aan de redactie van het huis-aan-huis blad verstuurd. De Voorzitter is onvermurwbaar. Hij stelt, dat de derde-belanghebbende al veel eerder maatregelen had kunnen treffen om te bewerkstelligen dat hij het huis-aan-huis blad had kunnen ontvangen. Wat kunnen wij uit deze casus leren. Dat het niet op de weg van de gemeente ligt om te bewerkstelligen dat huis-aan-huis bladen daadwerkelijk huis-aan-huis worden bezorgd. Dat ligt op de weg van de burger. Ten tweede, dat wij erg voorzichtig moeten zijn met het ontvangen van bezwaarschriften die net binnen of net buiten de bezwarentermijn worden ontvangen. In deze zaak werd een beroep gedaan op het niet ontvangen van een huis-aan-huis blad. Dat sneed geen hout. Er zijn andere gevallen in de jurisprudentie bekend. Ik noem een andere zaak: verzending per koerier op de laatste dag van de termijn is niet gelijk aan verzending per post waar artikel 6:9 op doelt. M.a.w. het op de laatste dag verzenden van een bezwaarschrift per koerier draagt het risico in zich dat het bezwaarschrift een dag te laat wordt ontvangen. De passage uit artikel 6:9 Awb (ter post bezorgen) gaat hier niet op. Een koerier wordt niet gelijk gesteld met de PTT. Dit zijn enkele risico's aan de zijde van de verzender van bezwaarschriften. Welk risico loopt het gemeentebestuur met het ten onrechte ontvankelijk verklaren van een te laat binnengekomen bezwaarschrift. Dat een primair besluit in het kader van de heroverweging in het nadeel van de vergunninghouder wordt gewijzigd, op gronden die in het betreffende bezwaarschrift worden aangevoerd. Deze beslissing op bezwaar wordt later door de rechter alsnog gecorrigeerd op het punt van de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift. Dit houdt in wezen in dat het primaire besluit dient te herleven. Een vergunninghouder heeft gelijk als hij de opgelopen schade in dat geval verhaalt op de gemeente. Aan welke schade kunnen wij denken: hogere bouwkosten, gedeelde omzet c.q. winst (denkt u aan een standplaatsvergunning).

Na een korte pauze introduceert de voorzitter de inleider van deze ochtend, de heer mr dr B.J. Schueler, die ons iets zal vertellen over relevante ontwikkelingen in het 'besluit'begrip.

Het eerste deel van de inleiding gaat over het besluit-begrip in de Awb.

De relevantie van het besluit-begrip is gelegen in:

de toepasselijkheid van hoofdstuk 3: algemene bepalingen over besluiten;

van titel 4.1: voorbereiding van beschikkingen (= een besluit, dat niet van algemene strekking is);

art. 8:1 jo 7:1: de mogelijkheid van bezwaar en beroep.

Onder besluit wordt verstaan (art. 1:3 lid 1 Awb) een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Om met het laatste element te beginnen.

Vanouds zoekt men aanknopingspunt bij de grondslag/titel. Dit hangt samen met het legaliteitsbeginsel: publiekrechtelijk is wat een gewoon mens niet mag en alleen de overheid wel en zo'n bijzondere overheidsbevoegdheid dient op een wet te berusten.

Het publiekrechtelijk terrein is rijkelijk opgerekt. Nicolaï onderscheidt vier soorten titels:

1. Wettelijke bevoegdheidsaanwijzing in een avv;
2. Bevoegdheidsaanwijzing in een ander besluit van een avv (bijvoorbeeld in vergunningvoorschriften is opgenomen dat nadere aanwijzingen in acht moeten worden genomen)
3. Rechtsbeginsel dat connexiteit vertoont met een publiekrechtelijke bevoegdheidsuitoefening;
4. Naar oud recht: een buitenwettelijke subsidieregeling (thans art. 4:23 Awb) echter nog van belang i.v.m. overgangsrecht.

Ad 3. Publiekrechtelijk + gericht op rechtsgevolg.

Wat is een zelfstandig schadebesluit?

CRvB 1994: schade die verband houdt met een eerder (appellabel) besluit.

CRvB ambtenarenrecht: verzoek om schadevergoeding gedaan in het kader van de ambtelijke dienstbetrekking.

CBB: 1°. Schade ten gevolge van een besluit = een zelfstandig schadebesluit; 2°. Beroep bij CBB indien ook beroep mogelijk is tegen het schadeveroorzakende besluit (dus niet bij vaststellen van een verordening).

Let op de algemene competentie van het CBB: ook beroep tegen handelingen van een lichaam. De verruiming betreft dus vooral de bijzondere competentie.

ABRS: na een slingerende aanloop: Van Vlodrop: 1°. Schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan; 2°. Genomen op verzoek om vergoeding van schade die veroorzaakt zou zijn binnen het kader van de uitoefening door dat orgaan van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid (materiële connexiteit); 3°. Procedurele connexiteit.

Vergelijk ABRs en CRvB.

Ontwikkeling na Van Vlodrop: afgrenzing nadeelcompensatie ten opzichte van andere financiële besluiten zoals subsidie en verhuiskostenvergoedingen.

ABRS 11 mei 1998, JB 1998, 197 m.nt. H.J. Simon: (bedrijfs-verplaatsing Smalingerland)

Verzoek om financiële bijdrage in de kosten van bedrijfsverplaatsing in verband met provinciaal natuurbeleidsplan/relatienotabeleid. In casu: geen connexiteit. Het komt neer op: een beslissing over compensatie zou in casu zijn opgenomen op grond van art. 108 jo 147 lid 2 Gemeentewet, de algemene publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeenteraad. Daarom is de afwijzing een besluit (art. 1:3 lid 2).

Vraagpunten

- 1°. Is hier nu de connexiteitseis losgelaten voor nadeel-compensatiebesluiten?
- 2°. Of is er iets aan toegevoegd?
- 3°. Of gaat het alleen over subsidie?

Ad. 1°. ABRS 17 augustus 1998, Bouwrecht 1999, 54 m.nt. B.P.M. van Ravels: Weigering om een compensatieregeling vast te stellen. Afdeling: dat is een weigering om een besluit van algemene strekking (bas) te nemen; dan is volgens art. 6:2 Awb beroep mogelijk. Waarom nu wel ten aanzien van een weigering een bas te nemen? Dit acht de inleider onverklaarbaar. De bas zou immers een avv of een beleidsregel zijn, aangezien dit is gericht op rechtsgevolg en is dus geen plan en al helemaal geen administratieve maatregel.

ABRS 21 september 1998, JB 1998, 241 m.nt. H.J. Simon: connexiteit is vereist. Het betrof een omslag van een waterschapsverordening. Een aangeslagene doet een verzoek om een regeling voor nadeel-compensatie (dus niet een individueel verzoek) in de vorm van een beleidsregel. Hiertegen is geen beroepsmogelijkheid. Is dit een vergissing?

Indien deze uitspraak inzake het Waterschap blijvende jurisprudentie zal worden, dan worden de varkensmester-zaken naar de bestuursrechter overgeheveld. Indien een bas eenmaal tot stand is gekomen, kan wellicht een beschikking op basis van zo'n bas worden genomen conform de Arob-jurisprudentie over beleidsregel (onrechtmatige overheidsdaad als er geen regeling is of komt). De vraag is wat voor een bas zou dit moeten zijn?

De uitspraak over Van Vlodrop ging over ongeschreven beginselen.

In de uitspraak over de Paul Krugerbrug te Utrecht werd geoordeeld: dit is een onrechtmatige daad, want de scheepswerf kreeg geen (regeling) schadevergoeding, de rest van de ontheffing werd wel rechtmatig geacht. Dit alles ongeacht of tegen het besluit (tot ontheffing) bezwaar is aangetekend. Nadeel-compensatie gedurende 5 jaar. De gelaedeerde heeft wel een plicht tot schadebeperking. Volgens Konijnenbelt moet men nadeel-compensatie los zien van het onderliggende besluit.

Het kan ook gaan om onverschuldigde betaling of ongerechtvaardigde verrijking.

In een uitspraak van de Afdeling uit 1996 ging het om ongeschreven rechtsregel dat kan ook publiekrechtelijk zijn. En daarmee zijn we weer bij connexiteit.

Gericht op rechtsgevolg

Dat wil zeggen: de strekking hebben om een bevoegdheid, recht of verplichting voor één of meer anderen te doen ontstaan of te niet te doen, dan wel om de juridische status van een persoon of een zaak vast te stellen.

Rechtsgevolg is niet hetzelfde als een feitelijk gevolg (beslissing om de bestrating te gaan vernieuwen).

Het rechtsgevolg moet beoogd zijn of de strekking hebben. Dit is niet hetzelfde als rechtsgevolg hebben (onrechtmatige daad bij wegwerkzaamheden).

Het gaat erom of de beslissing objectief gezien de strekking heeft rechtgevolg in het leven te roepen, dus naar de maatstaven van het geldend recht. Voorbeeld: de mededeling van GS aan een bedrijf, dat het zijn handelen moet bijstellen omdat de vergunningvoorschriften daartoe verplichten, is op zichzelf geen besluit: de verplichting vloeit reeds voort uit de avv en de vergunningvoorschriften. Het is eigenlijk niet meer dan een reminder. Of GS beogen een verplichting op te leggen doet er niet toe. Of het bedrijf zich opeens verplicht voelt ook niet.

Het niet tijdig nemen van een besluit.

Vanouds is dit een fictieve weigering (tenzij verlening van rechtswege op grond van de wet). ABRs 3 december 1998, AB 1999, 107 m.nt. FM: Hier is de Afdeling uitdrukkelijk omgegaan. Vroeger was het gebruikelijk om -zo mogelijk- bij een fictieve weigering om met bestuursdwang op te treden ook een inhoudelijk oordeel over die afwijzende houding te geven. Dat lijkt nu te wankelen. In de Awb is niet bepaald dat het niet-tijdig beslissen op een bepaalde wijze materieel moet worden geduid. In dit geval is ook niet in een bijzondere wet ter zake een bepaling opgenomen. De Afdeling acht bij gebreke van een zodanige bepaling in het algemeen en ook in dit geval geen reden aanwezig om het niet tijdig nemen van een besluit, aan de hand van hetgeen het bestuursorgaan in de loop van de procedure naar voren heeft gebracht, wat betreft de inhoud met een uitdrukkelijk besluit gelijk te stellen. Vervolgens bestaat er gelegenheid tot het stellen van vragen over het eerste deel van de inleiding.

De heer Ter Horst vraagt of we op zoek moeten naar een publiekrechtelijke grondslag voor de in art. 3:4 genoemde belangenafweging.

De heer Schueler zegt, dat een dergelijke grondslag soms moet worden aangeboden. De gelijkheid van de burgers voor de publieke lasten komt uit Frankrijk. In Nederland is dat slechts bekend uit art. 49 WRO.

De heer Pater kan akkoord gaan met het genoemde beginsel en merkt op, dat de wetsbepaling uit art. 3:4 gaat boven een rechtsbeginsel.

De heer Schueler merkt op, dat art. 3:4 Awb niet de enige weg is. Art. 3:4 geeft aan dat (soms) compensatie verplicht is. De inleider verbindt hieraan een verplichting tot schadebeperking. Overigens is de bezwaarschrift-procedure juist bedoeld voor correctie.

De heer Schuwer verwijst naar de uitspraak over Smalingerland: in de noot is de zaak onnodig moeilijk gemaakt. In wezen gaat het hier om een subsidieverzoek. Hij merkt op, dat de subsidie-afdeling uit de Awb op het moment van de uitspraak nog niet van toepassing was.

De heer Schueler zegt, dat een individuele of incidentele subsidie ook zonder een regeling kunnen worden verstrekt. In de AB-noot is de subsidie-kant belicht. In JB heeft een andere annotator een ander aspect belicht.

Mevrouw Walsteijn haalt casus VII aan. Zij vraagt naar de relatie met art. 8:1 Awb.

De heer Schueler haalt aan het geval dat een politieagent een controle doet en daarbij lichamelijk letsel opdoet. Binnen het ambtenarenrecht liggen de zaken anders.

De heer Ter Horst merkt op, dat de casussen vanmiddag nog aan de orde komen.

Vanuit de zaal wordt gevraagd of connexiteit nog van toepassing is indien een procedureverordening de afhandeling van schadeclaims regelt.

De heer Schueler meent, dat dit ligt aan de formulering van de verordening. Wordt daarin alleen geregeld een formulier en welke gegevens hierbij moeten worden verstrekt, of in de verordening worden geen nieuwe bevoegdheden opgenomen, dan is connexiteit wel van toepassing.

Het tweede deel van de inleiding gaat over rechtsoordelen.

Rechtsoordelen

Uit art. 1:3 Awb blijkt, dat het moet gaan om een rechtsgevolg (dus geen feitelijk gevolg) dat moet zijn beoogd.

Bij overtreding van voorschriften bij de milieuvergunning gaat het vaak om een constatering van een verplichting die er al is. ABRs (AB 1999, 107): over art. 6:20 Awb; het bestuursorgaan moet nog wel een besluit nemen; de bestuursrechter beoordeelt dan de fictieve weigering en eventueel het besluit tot weigeren.

1. De mededeling is niet zuiver informatief.
de mededeling: er is geen vergunning nodig, is een besluit (tennisbaan bij woning).
de mededeling: er is wel een vergunning nodig, is een besluit. Zie AB 1998, 8: de mededeling is in casu een besluit.
de mededeling: het bestuursorgaan acht zich niet bevoegd tot het nemen van een besluit.
ABRS: wel beroepbaar, behalve bij een onzinnig verzoek; men moet aanknopingspunten zoeken in de regelgeving.
de mededeling: verzoeker wordt al dan niet toegelaten tot een besluit. De inleider zou niet durven zeggen of een dergelijke mededeling een besluit is.

2. Er is geen andere procedure of alleen een onredelijk bezwarende procedure.
Het gaat bijvoorbeeld om het volgende.
Is deze stof een afvalstof? Toepasselijk recht: de EVOA. Volgens dit Europees recht is een ontheffing nodig voor het exporteren van een afvalstof. De prealabele vraag: is de stof wel een afvalstof.
De toezegging tot gedogen is een besluit, maar niet op rechtsgevolg gericht.
De mededeling: wel gedogen is een besluit, want op rechtsgevolg gericht.
ABRS: het hangt ervan af, of een onredelijke bezwarende procedure moet worden gevolgd; in casu onevenredig bezwarend.
Het is niet wenselijk om aan de burger te vragen om de wet te overtreden, teneinde daarna in beroep te gaan.

3. (bedenksel van Schueller) Het rechtsoordeel moet via een 'omweg' in ieder geval aan de bestuursrechter kunnen worden voorgelegd.
Bij een mogelijkheid tot strafsancie is uitsluitend bevoegd het OM. Er is dan geen bevoegdheid meer voor de bestuursrechter.
Afrondend. Gesproken is over de uitbreiding van het besluit-begrip, maar dat is wel beperkt.
De ABRs is bevoegd en zoekt aanknopingspunten, maar het terrein blijft beperkt. Ook bevoegd voor schade als gevolg daarvan, maar dan geldt meestal het connexiteitsvereiste.

Vervolgens bestaat er gelegenheid tot het stellen van vragen over het tweede deel van de inleiding.

De heer Schuwer vraagt of de wetgever nu moet gaan ingrijpen en of dit het einde van de evolutie is.

De heer Schueller zegt, dat het eindpunt allang is gepasseerd. De bestuursrechter merkt zelf al op, dat het geen besluit is, maar het wordt ermee gelijk gesteld om rechtegang mogelijk te maken. Wellicht kan de heer Verheij vanmiddag hierover een uitspraak worden ontlokt.

De heer Pater vraagt bij het derde criterium hoe het zit als een bestuursorgaan een rechtsoordeel geeft over een besluit van een ander bestuursorgaan.

De heer Schueller concretiseert de vraag. Indien burgemeester en wethouders een rechtsoordeel geven over een besluit van de raad dan kan dit niet worden voorgelegd aan de

bestuursrechter.

Vanuit de zaal wordt opgemerkt, dat bij het tweede criterium geen procureur nodig is, maar bij de omweg van het derde criterium wel.

De heer Schueler legt uit, dat dit komt door het woordgebruik.

Vanuit de zaal wordt gezegd, dat soms een geschil moet worden voorgelegd aan de kantonrechter. Gedoeld wordt op de Algemene Bijstandswet.

De heer Schueler zegt, dat of iets een besluit is of niet vooraf gaat aan de vraag of men daartegen in beroep kan komen.

De heer Westerholt dankt de heer Schueler voor de gehouden inleiding en overhandigt hem een stoffelijke blijk van waardering.

Na de lunchpauze welke samen met een aantal deelnemers aan de bijeenkomst wordt genoten in de foyer, opent de heer Westerholt het tweede gedeelte van de studiebijeenkomst. Hij introduceert de inleider voor deze middag, de heer mr N. Verheij, raadadviseur bij het Ministerie van Justitie, over de toekomst van de Algemene wet bestuursrecht.

De heer Verheij houdt zijn inleiding aan de hand van sheets. De inleider zegt inderdaad in de toekomst te kunnen kijken door zijn functie van coördinerend raadadviseur bestuursrecht bij het Ministerie van Justitie.

Agenda

uitvoering evaluatie

juridiseringsdiscussie

regeerakkoord

commissie WARB

jurisprudentie

Het gaat hierbij vooral om de kosten van de bezwaarprocedure opnemen in de Awb en het codificeren van de jurisprudentie over het zuiver schadebesluit.

Wetgeving in parlement

fiscaal procesrecht (is inmiddels wet)

klachtrecht

eerste Evaluatiewet

Klachtrecht

MvA aan de Eerste Kamer gaat dezer dagen uit

inwerkingtreding gepland 1 juli 1999, maar wordt door behandeling in Eerste Kamer wellicht later

intern klachtrecht

Op termijn komt nog een regeling over het externe klachtrecht (gemeentelijke of landelijke ombudsman). Het huidige wetsvoorstel zal worden opgenomen in Hoofdstuk 9 Awb. Een art. 7:13-commissie is niet verplicht. Wel is de ervaring dat na codificatie hier door rechters preciezer op wordt gelet. De klachten(behandeling) moet jaarlijks worden gepubliceerd.

Eerste Evaluatiewet

Het wetsvoorstel gaat bijna naar het parlement.

wijziging 4:11-hoorplicht. Het gaat hier om versoepelen.

De heer Schuwer vraagt of de cautie-plicht inhoudt, dat tijdens een gesprek moet worden gezegd, dat het nu ineens gaat om horen als bedoeld in de Awb zodat het gezegde ineens een 'zienswijze' is.

De heer Achterhof vraagt of het horen moet blijken uit een verslag, ook als het gaat om horen in de voorfase.

De heer Verheij zegt, dat het maken van een verslag bij horen in de voorfase niet is vereist in de wet. Het is echter wel verstandig iets op papier te zetten.

doorzendplicht bezwaar- en beroepschriften ('2 weken-jurisprudentie')

De datum van ontvangst bij het verkeerde bestuursorgaan wordt bepalend voor de ontvankelijkheid. Het 'zo spoedig mogelijk' doorzenden is twee weken geworden door jurisprudentie.

procesrechtelijke wijzigingen

Het betreft hier voornamelijk Hoofdstuk 8 Awb en wel: codificatie praktijk bij beslissing op beroep (b.o.b.) voor voorlopige voorziening (vovo) -zitting; vovo bij einduitspraak, een conservatoire beslissing bij vovo; schadevergoeding bij intrekking hoger beroep.

Wetgeving in voorbereiding

De onderdelen hiervan komen hierna aan de orde.

Afdeling 3.4 en 3.5

één openbare voorbereidingsprocedure

Het gaat hier om samenvoeging van beide afdelingen.

Voorgeschiedenis: voorheen alleen afdeling 3.4. Vanuit het milieurecht kwam een uitgebreidere procedure, dat is overgenomen in afdeling 3.5. Eén openbare voorbereidingsprocedure blijkt voldoende.

toegezegd vóór 1 augustus 1999 naar de Tweede kamer

binnenkort naar de Ministerraad en dan naar de Raad van State

Het ontwerp moet eerst nog worden voorgelegd aan de UPO en de VNG. Het standpunt van de provincie via de UPO is al bekend. Wordt de nieuwe openbare voorbereidingsprocedure gevolgd, dan is er geen bezwarenprocedure.

De heer Schuwer merkt op, dat veel gemeente verkeersbesluiten nemen op grond van afdeling 3.4 met een bezwaarprocedure. Wordt dat afgeschaft dan voorziet hij, dat veel gemeenten dan weer een eigen voorprocedure willen.

De heer Verheij zegt, dat het hier gaat om een afweging. We willen het allemaal overzichtelijk en eenvoudig houden.

actio popularis

Beroep voor 'een ieder' wordt beroep voor belanghebbende. Het gaat hier uitdrukkelijk niet over inspraak. Overigens komt het gebruik van het beroep door anderen dan belanghebbenden in de praktijk nauwelijks voor.

Kosten voorprocedure

vergoeding kosten voorprocedure

Thans alleen vanaf beroep bij rechtbank of Raad van State. Vergoeding van kosten in de bezwarenfase wordt mogelijk onder voorwaarden:

1°. alleen bij ernstige onzorgvuldigheid. Dit wordt gedaan ook vanuit de vrees tot juridisering van de bezwarenprocedure. Die procedure moet juist informeler worden.

Verder gaat het om codificeren van de 'tegen beter weten in'-jurisprudentie.

2°. Forfaitair tarief. Voorgesteld wordt een tarief per punt zoals dat al wordt toegepast door de administratieve rechter.

3°. Een uitsluitende bevoegdheid van de bestuursrechter.

verzoek buiten voorprocedure?

Gewezen wordt naar de gang van zaken bij het zelfstandig schadebesluit. Alleen tijdens de procedure erom vragen.

Coördinatie besluitvormingsprocedures

inhoud

Het gaat hierbij om de volgende aangelegenheden:

1°. meer vergunningen voor één activiteit. De inleider vraagt zich af hoe het zit indien de bevoegdheid ligt bij verschillende organen.

2°. Informatie. Is een bestuursorgaan verplicht ook informatie te verstrekken over andere vergunningen van andere organen?

3°. Procedurele coördinatie. Hierbij gaat het om afstemming in de tijd.

4°. Inhoudelijke coördinatie? Hierover komt een apart wetsvoorstel los van de vierde tranche. procedure

Het betreft hier het werk van de subcommissie van de Commissie WARB. Is een voorontwerp eind 1999 te verwachten?

Vierde tranche

-attributie

In de Awb is al wel geregeld delegatie en mandaat. Het probleem bij attributie is, wat is er zo algemeen dat het in een algemene wet kan worden opgenomen? Attributie naar bestuursorganen komt veel voor. Attributie naar ambtenaren nauwelijks. Voorbeelden: de belastinginspecteur; deze is wel apart bevoegd, maar valt onder de minister van financiën. Het OM (Openbaar Ministerie) blijft een aparte figuur. Het uitgangspunt van de regeling van attributie wordt: als het al is toegestaan, dan is de algemene regeling in de Awb van toepassing.

-openbaarheid van bestuur

De evaluatie van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) zal worden meegenomen in de Awb.

-bestuursrechtelijk geldschulden

Het gaat hier om betaling van schulden van de overheid. De wettelijke rente en de invordering komen in één uniforme regeling. De aanmaning, het dwangbevel en de uitvoering zullen worden opgenomen in Hoofdstuk 4 Awb. De verzetprocedure blijft bij de burgerlijke rechter.

-bestuurlijke boete

De inleider wijst op de Wet Mulder. De Awb regelt de procedure bij elk wettelijk voorschrift over boete. Zie in dit verband ook art. 6 EVRM. Gewezen wordt op de spanning tussen enerzijds de informatieplicht en anderzijds het zwijgrecht van verdachte.

De heer Achterhof wijst op het milieurecht. Hierbij geschiedt toezicht en opsporing door dezelfde ambtenaar.

Vanuit de zaal wordt gewezen op de samenloop van het strafrecht en het bestuursrecht op het gebied van opsporing in het kader van de Awb. Het normale huisbezoek komt dan te staan tegenover het strafrechtelijke onderzoek en de daarbij behorende huiszoeking.

De heer Verheij zegt, dat hierover nog de nodige discussie zal worden gevoerd. Het voorontwerp is nog dit jaar 1999 te verwachten. De onderwerpen bestuursrechtelijke geldschulden en attributie zijn al afgehandeld door de commissie Scheltema. Deze commissie is nog druk bezig met de beide overige onderwerpen.

Prorogatie

is het overslaan bezwaar met wederzijds goedvinden

Dit wordt ook wel aangeduid met de term rechtstreeks beroep.

toegezegd vóór 1 augustus 2000 naar de Tweede Kamer

-vraagpunten

Wie kan hiervoor het initiatief nemen, de belanghebbende of het bestuursorgaan. Er bestaat vrees voor teveel gewicht indien het bestuursorgaan hierin het initiatief neemt.

Vanuit de zaal wordt gevraagd hoe het dan zit met het terugsturen van de zaak naar het bestuursorgaan.

De heer Schuwer vraagt hoe het dan zit indien het bestuursorgaan prorogatie weigert. Kan hiertegen dan bezwaar worden gemaakt en hoe gaat het dan met schadevergoeding veroorzaakt door een langere procedure?

De heer Verheij zegt dat het overslaan van de bezwaarprocedure een uitzondering zal moeten zijn.

Elektronische besluiten

-nota Wetgeving op de elektronische snelweg

In de nota wordt onder andere aandacht besteed aan kinderporno en de elektronische rechtshandelingen.

-schriftelijkheidsvereiste laten vervallen

Hiermee wordt bedoeld een keuze tussen schriftelijk en digitaal. Bij het laatste moet dan wissen onmogelijk worden gemaakt. Denk hierbij aan drie digitale vragen (bijvoorbeeld opvragen van stukken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur) en één van de vragen wordt gewist, omdat dit de ambtenaar of de bestuurder toevallig? beter uitkomt. Denk ook aan het nemen van meerdere besluiten en één ervan wordt gewist. Is het gewiste besluit nog geldig?

-vraagpunten

Hoe zit het met de 'authenticatie', de identificatie en de certificatie? Welke eisen moeten hieraan worden gesteld. Voorlopig kan dit alleen aanvullend werken, aangezien niet iedereen een aansluiting heeft op internet.

Uit tijdgebrek komt de inleider niet meer toe aan het behandelen van onderwerpen op langere termijn, namelijk Tweede evaluatie en Vijfde tranche?

De voorzitter acht het niet erg dat de laatste punten van de heer Verheij thans niet meer aan bod kunnen komen. De onderwerpen zullen in komende bijeenkomsten ongetwijfeld nog de revue passeren. Hij dankt de inleider en overhandigt hem een stoffelijke blijk van waardering.

Na een korte pauze stelt de voorzitter aan de orde het laatste onderdeel van deze dag, namelijk praktijkvragen en -ervaringen rond de Algemene wet bestuursrecht.

Dit onderdeel staat onder leiding van het bestuurslid Rudie ter Horst.

Voor dit onderdeel hebben een aantal deelnemers vooraf enkele casussen ingediend. Zie hiervoor in excerpt de bijlage met casus I t/m XI. Voor het geven van commentaar is een forum samengesteld. Dit forum bestaat uit de heer Verheij en Olaf Schuwer, bestuurslid contactgroep.

Casus I

De heer Kruijtzter meent dat de commissie geen uitspraak meer hoeft te doen over het eerste besluit. Immers dat besluit bestaat niet meer. Over het tweede bezwaar kan de commissie adviseren tot niet-ontvankelijk dan wel tot ongegrond verklaren, aangezien aan het (gelijke) bezwaar inmiddels door een nieuw besluit is tegemoetgekomen.

Vanuit de zaal wordt gewezen op de mogelijkheid van de gang naar de rechtbank volgende op de beslissing op bezwaar.

De heer Schuwer zegt, dat uit de toelichting gegeven door de indieners van casus I blijkt, dat er een nieuwe aanvraag is ingediend na de afwijzing op het eerste bezwaar. Hij wijst op het gesloten stelsel van vergunningverlening dan wel afwijzing van de Woningwet in verhouding tot art. 7:11 Awb.

Casus II

Deze casus gaat over de "6 wekentermijn". Is dit 42 dagen?

Wat is de laatste dag voor het instellen van een bezwaarschrift?

De heer Schuwer zegt, dat de bezwaartermijn volgens art. 6:8 Awb aanvangt de dag na de dag van bekendmaking op 0.00 uur en eindigt aan het einde (24.00 uur) van de 42^{ste} dag. Deze termijn kan verlengd worden op grond van de Algemene termijnenwet. De bezwaartermijn is dus niet 43 dagen, aangezien de dag van het nemen van het besluit niet meetelt. Hij wijst verder nog op de deze morgen behandelde jurisprudentie naar aanleiding van een foutief aangegeven termijn in een onverplichte publicatie.

Vanuit de zaal wordt gevraagd hoe het zit met een ter post bezorgd bezwaarschrift dat onvoldoende is gefrankeerd.

De heer Schuwer meent dat de afzender dan een probleem heeft. De rechter zal echter veelal in aanmerking nemen hoe groot de belangen zijn.

De heer Verheij meent dat de jurisprudentie hierover niet altijd consistent is.

Casus III

Deze casus gaat over het rechtsoordeel over de eigen bevoegdheid. De indiener zegt dat de betreffende gemeente zich niet bevoegd heeft verklaard.

De heer Schuwer maant tot terughoudendheid.

De heer Verheij wenst een onderscheid te maken. Is dit bestuursorgaan overigens op geen enkele manier bevoegd of zijn er anderszins aanknopingspunten.

Casus IV

Deze casus is ingediend door de heer Achterhof. Hij geeft een toelichting.

De heer Ter Horst begint met de tweede vraag. Ja, er zijn diverse andere bureaus. De eerste vraag wordt omschreven als geldt art. 3:4 lid 2 Awb ook voor de voorbereidingsprocedure?

De heer Schuwer ziet hier meer een subsidie.

De heer Verheij wijst op de toelichting bij het wetsontwerp over de subsidie-titel 4.2 Awb dan zegt hij, dit is geen subsidie. Stel het geval dat een winkelier ziet of verwacht dat deze minder

klanten zal krijgen door een maatregel of besluit van een bestuursorgaan en de winkelier begint een kortingsactie. Mag het bestuursorgaan dan de winkelier betalen zodat deze een korting aan de klanten kan geven, of gaat het hier om vergoeding van schade? Hij vraagt zich af wie bij de huidige wetgeving bevoegd is om hierover te oordelen: de bestuursrechter of de burgerlijke rechter?

In verband met de tijd wordt nog één casus behandeld.

Casus X

Deze casus gaat over het aanvullen van de motivering.

De heer Schuwer meent, dat aanvullen van de motivering mogelijk is en baseert zich op art. 6:18 Awb.

De heer Verheij meent, dat aanvullen van motivering soms wel en soms niet kan worden toegestaan. Hij wijst op de beginselen van behoorlijke procesorde en op de rechten van de verweerder en van de eiser.

De heer Ter Horst dankt de leden van het forum voor het commentaar en de deelnemers voor hun inbreng vanuit de zaal. Omtrent de overige casussen zal commentaar worden gegeven via de verslaglegging of anderszins.

De voorzitter deelt mede dat de eerst volgende bijeenkomst zal worden gehouden op woensdag 3 november 1999 en zal in het teken staan van het klachtrecht.

De voorzitter vraagt aan de deelnemers een reactie over de evaluatie van deze dag in het algemeen. Er komt geen reactie vanuit de zaal.

De heer Schuwer zegt, dat het onderdeel praktijkvragen en -ervaringen een proef is. Vanuit de zaal wordt positief gereageerd. Er wordt gevraagd aan dit onderdeel iets meer tijd te besteden. Nu konden niet alle casus worden behandeld.

Verder wordt vanuit de zaal gevraagd of het mogelijk is de gestelde vragen vooraf rond te zenden aan de deelnemers.

De voorzitter zegt, dat de opmerkingen zullen worden besproken in een bestuursvergadering. Hij wijst nog op het jubileumpresentje dat verkrijgbaar is achter in de zaal.

De voorzitter sluit de landelijke bijeenkomst om 15.55 uur en wenst ieder een goede thuisreis en tot ziens op een volgende landelijke bijeenkomst.

Voor verslag: R.M. Deuling

Aldus vastgesteld in de vergadering van de contactgroep algemeen bestuursrecht van

