

JB 1997/162 CBSf, 26-05-1997, WSF 10085696, WSF 10174996 Nieuwe aanvraag, Beleidsregels, Geen plicht tot vaststelling vaste gedragwijze, Hardheidsclausule.

Aflevering	1997 afl.
College	College van beroep studiefinanciering
Datum	26 mei 1997
Rolnummer	WSF 10085696 WSF 10174996
Rechter(s)	Mr. Franke Mr. Hijink Mr. Nieuwenhuis
Partijen	X te Y, eiser, en de Informatie Beheer Groep te Groningen, verweerder.
Trefwoorden	Nieuwe aanvraag, Beleidsregels, Geen plicht tot vaststelling vaste gedragwijze, Hardheidsclausule.
Regelgeving	Awb - 4:6 lid 2 ; 8:74 ; 8:75 WSF - 131

» Samenvatting

Samenvatting

Eiser verzoekt verweerder om terug te komen van een besluit dat ongeveer zes jaar geleden is genomen. Verweerder wijst dit verzoek af omdat het niet binnen een redelijke termijn is ingediend. Het College overweegt dat verweerder bij toepassing van art. 4:6 lid 2 Awb, een discretionaire bevoegdheid toekomt. 'Niet onredelijk laat' wordt door verweerder ingevuld net binnen een termijn van twee jaar na het bekend worden van de eerdere, inmiddels onaantastbaar geworden beslissing. Dit beleid is niet bekend gemaakt, en evenmin is bekendheid gegeven aan het feit, dat na een aanvankelijk ruimhartiger beleid is besloten tot hantering van de twee-jaarstermijn. Hoewel het de voorkeur verdient dat beleid wordt neergelegd in een beleidsregel, bestaat daartoe geen verplichting. Dit laat onverlet dat het beleid en de toepassing daarvan in ieder geval consistent is en in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel.

[beslissing/besluit](#)

» Uitspraak

Uitspraak

1. Aanduiding bestreden besluiten

Het besluit van verweerder van 3 april 1996, kenmerk: WIJ0402.96/BBJ/ALG3 7596-66128-0-13, alsmede het besluit van verweerder van 9 oktober 1996, kenmerk: VDB1033.96/BBJ/ALG3 7596-66128-O-13.

2. Zittingsgegevens

De gedingen zijn behandeld ter zitting van het College van beroep studiefinanciering (hierna te noemen: het College) van 10 maart 1997 gehouden te Utrecht.

Namens eiser is als zijn raadvrouw verschenen mr M.H. Vaandrager, advocate te Utrecht.

Verweerder heeft zich doen vertegenwoordigen door mr H.J. Scholten, juridisch medewerker bij zijn afdeling Bezwaar, Beroep en Juridische Zaken.

3. Ontstaan en loop van de gedingen

Eiser, geboren 4 april 1966, heeft bij aanvraagformulier van 14 juni 1986 verweerder verzocht om toekenning van studiefinanciering in de vorm van een basisbeurs ingevolge de Wet op de studiefinanciering (WSF) met ingang van 1 oktober 1986.

Bij kennisgevingen van 6 december 1987 en van 26 februari 1988 heeft verweerder eiser studiefinanciering in de vorm van een basisbeurs toegekend voor het studiefinancieringstijdvak 1988.

Naar aanleiding van een bevraging door verweerder, na een door middel van een PTT-Verhuisbericht door eiser aan verweerder doorgegeven adreswijziging, heeft eiser bij Vb-formulier van 3 maart 1988 aan verweerder medegedeeld, dat zijn nieuwe correspondentie- en woonadres luidt: Van Ostadestraat 174hs te Amsterdam.

Bij Ms-formulier van 13 april 1988 heeft eiser verweerder medegedeeld dat hij met ingang van 1 januari 1988 geen studiefinanciering meer wenst te ontvangen.

Verweerder heeft eisers aanspraken op studiefinanciering over het studiefinancieringstijdvak 1988 herzien bij kennisgeving van 22 april 1988. Daarbij is medegedeeld, dat de te veel betaalde studiefinanciering over de maanden januari 1988 tot en met april 1988 ad f2.421,60 zal worden verrekend dan wel teruggevorderd.

Eiser is bij verklaring van 17 augustus 1988 met verweerder een terugbetalingsregeling overeengekomen voor een bedrag van f2.421,60, waarbij eiser heeft verklaard ingaande 1 september 1988 te zullen terugbetalen in maandelijks termijnen, elk groot nihil.

Verweerder heeft eisers aanspraken op studiefinanciering voor het studiefinancieringstijdvak 1987 naar aanleiding van een controle bij de instelling van onderwijs herzien bij kennisgeving van 4 maart 1989. Daarbij is medegedeeld, dat de te veel betaalde studiefinanciering over de maanden augustus 1987 tot en met december 1987 ad f3.027,= zal worden verrekend dan wel teruggevorderd.

Op verzoek van verweerder heeft de gemeente Amsterdam bij uittreksel van 1 oktober 1991, ontleend aan de bevolkingsadministratie der gemeente, aan verweerder medegedeeld dat eiser is ingeschreven op het adres Van Ostadestraat 174/H te Amsterdam.

Bij brieven van 26 november 1991 en van 28 februari 1992 heeft verweerder eiser bij aangetekende brieven informatie verstrekt over de terugbetaling van zijn te veel ontvangen studiefinanciering. Deze brieven zijn door de PTT aan verweerder geretourneerd respectievelijk wegens 'vertrokken' en wegens 'niet afgehaald'.

Verweerder heeft eiser bij aanmaning van 10 mei 1995, gericht aan het adres Van Ostadestraat 174 hs te Amsterdam, verzocht een bedrag ad f5.448,60 te betalen.

Bij bezwaarschrift van 30 november 1995 is namens eiser bezwaar bij verweerder gemaakt tegen het bestaan van een vordering van f3.027,=. Daarbij is onder meer overgelegd een afschrift van de kennisgeving van 4 maart 1989 en een verklaring van 18 december 1987 van de heer A. Lindhout, directeur van MTS Hendrick de Keyser, waarbij deze heeft verklaard dat eiser stage heeft gelopen tot 1 januari 1988, waarna hij de school heeft verlaten. Voorts is namens eiser medegedeeld, dat de kwestie

pas nu aan de orde wordt gesteld vanwege werkloosheid en een enigszins onregelmatig reizend leven van eiser.

Verweerder heeft dit bezwaarschrift bij het bestreden besluit van 3 april 1996 onder verwijzing naar het bepaalde in artikel 56, lid 2 WSF niet-ontvankelijk verklaard wegens onverschoonbare termijnoverschrijding. Voorts is bij dit besluit het bezwaarschrift van 30 november 1995 tevens opgevat als een verzoek om terug te komen van de rechtens onaantastbaar geworden beslissing van 4 maart 1989 en is dit verzoek afgewezen aangezien het niet binnen een redelijke termijn is ingediend.

Tegen het besluit tot niet-ontvankelijk verklaring van het bezwaarschrift is namens eiser bij beroepschrift van 13 mei 1996, aangevuld bij brieven van 27 juni 1996 en 25 juli 1996, beroep ingesteld bij het College.

Namens eiser is bij bezwaarschrift van 13 mei 1996, aangevuld bij brieven van 6 juni 1996 en 4 juli 1996, bezwaar bij verweerder gemaakt tegen het afwijzen van het verzoek om terug te komen van de rechtens onaantastbare beslissing van 4 maart 1989. Daarbij is onder meer gesteld, dat de beslissing van 4 maart 1989 op een onjuiste grondslag berust, dat het verzoek binnen een redelijke termijn is ingediend nu jegens eiser nog geen dwangbevel is uitgevaardigd en dat in 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen termijn is neergelegd waarbinnen een verzoek moet worden ingediend. Voorts is gesteld, dat het beleid van verweerder in deze niet kenbaar is gemaakt. Tenslotte is namens eiser een beroep op de hardheidsclausule gedaan.

Verweerder heeft bij het bestreden besluit van 9 oktober 1996 dit bezwaarschrift ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit is namens eiser bij beroepschrift van 28 oktober 1996 beroep ingesteld bij het College. Daarbij is onder meer verwezen naar de brieven van 13 mei 1996 en 4 juli 1996.

Bij verweerschrift van 21 januari 1997 heeft verweerder verwezen naar de jurisprudentie van het College en voorts medegedeeld, dat toepassing van de hardheidsclausule niet gerechtvaardigd is, nu in eisers situatie geen individuele omstandigheden van (zeer) bijzondere aard zijn aangevoerd en gebleken.

Namens eiser is bij brief van 4 maart 1997 in reactie op het verweerschrift onder meer gesteld, dat er sprake is van strijd met het motiverings-, zorgvuldigheids- en gelijkheidsbeginsel. Voorts is daarbij gesteld dat er geen belangenafweging heeft plaatsgevonden.

4. Bewijsmiddelen

De gedingstukken en het verhandelde ter zitting.

5. Motivering

In deze gedingen dient het College allereerst de vraag beantwoorden of verweerder bij het bestreden besluit van 3 april 1996 terecht en op goede gronden het namens eiser ingediende bezwaarschrift van 30 november 1995 niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Deze vraag beantwoordt het College bevestigend en overweegt daartoe het volgende, waarbij wordt uitgegaan van de tekst van de WSF zoals deze luidde ten tijde in dit geding van belang.

Ingevolge het bepaalde in art. 56, lid 1, WSF kan tegen een beschikking waarbij studiefinanciering is toegekend of geweigerd een bezwaarschrift worden ingediend.

Ingevolge artikel 56, lid 2, onder a, WSF dient een bezwaarschrift te worden ingediend binnen 30 dagen na de dag van verzending van de beschikking, waartegen het bezwaarschrift is gericht.

Bij de beslissing van 4 maart 1989, waarbij eisers aanspraken op studiefinanciering over het studiefinancieringstijdvak 1987 zijn herzien, is als dag van verzending aangemerkt 3 april 1989, zodat daartegen een bezwaarschrift kon worden ingediend tot en met 2 mei 1989.

Het tegen deze beslissing ingediende bezwaarschrift is gedateerd 30 november 1995 en op of omstreeks die datum verzonden aan verweerder. Het bezwaarschrift is derhalve niet ingediend binnen de in artikel 56, lid 2, sub a, WSF genoemde termijn van 30 dagen na verzending van de beschikking.

Namens eiser is in dit verband gesteld dat de termijnoverschrijding verschoonbaar moet worden geacht omdat verweerder wist dat de door verweerder verstuurd post niet bij eiser aankwam, dat eiser niet gehouden was zijn adreswijziging door te geven en dat niet is na te gaan wanneer eiser dan wel eisers vader de kennisgeving van 4 maart 1989 in handen heeft gekregen.

Dienaangaande overweegt het College dat, naar verweerder onweersproken heeft gesteld, de kennisgeving van 4 maart 1989 is verzonden naar het adres Van Ostadestraat 174 Huis, welk adres eiser op 3 maart 1988 als correspondentie- en woonadres bij verweerder heeft laten registreren. Deze registratie is door verweerder aan eiser bevestigd bij overzicht geregistreerde gegevens van 17 maart 1988. Niet gesteld noch gebleken is dat eiser nadien nog adreswijzigingen aan verweerder heeft doorgegeven.

Namens eiser is gesteld dat eiser niet gehouden was adreswijzigingen aan verweerder door te geven omdat aan eiser geen rentedragende lening was toegekend. Nu eiser echter bij verklaring met betrekking tot het aflossen van een kortlopende schuld, gedateerd 17 augustus 1988, heeft verklaard dat hij aan verweerder een bedrag van f2.421,60 verschuldigd is en dit bedrag aan verweerder te zullen terug te betalen, was eiser naar het oordeel van het College gehouden zijn adreswijzigingen aan verweerder door te geven. Immers tussen partijen bestond op dat moment nog een rechtsbetrekking. Nu eiser heeft nagelaten zijn adreswijziging(en) aan verweerder door te geven, moet er van worden uitgegaan dat verweerder de beslissing van 4 maart 1989 terecht aan het op dat moment geregistreerde adres van eiser heeft verstuurd.

Onder de hierboven genoemde omstandigheden en in aanmerking genomen dat bij het bezwaarschrift van 30 november 1995 een afschrift van de beslissing van 4 maart 1989 is overgelegd, moet er van worden uitgegaan dat de beslissing van 4 maart 1989 eiser op of omstreeks 4 maart 1989 heeft bereikt, althans dat het niet ontvangen van de beslissing van 4 maart 1989 geheel ligt binnen de risicosfeer van eiser en derhalve voor rekening van eiser dient te worden gebracht. Overigens wijst het College er op dat ook na de aanmaning van 10 mei 1995 nog geruime tijd -tot 30 november 1995- is gewacht met het indienen van een bezwaarschrift.

Voorts zijn geen omstandigheden gebleken op grond waarvan verweerder bedoelde termijnoverschrijding overigens verschoonbaar had moeten achten. Dat eiser de kwestie pas laat aan de orde heeft gesteld ten gevolge van een onregelmatig reizend leven en werkloosheid, dient eveneens voor zijn rekening te komen, Eiser had (op een eerder moment) een gemachtigde kunnen aanstellen teneinde zijn belangen naar behoren te behartigen.

Derhalve heeft verweerder het bezwaarschrift van eiser terecht en op goede gronden niet-ontvankelijk verklaard.

Het beroep van eiser, geregistreerd onder nummer WSF 10085696, dient dan ook ongegrond te worden verklaard.

Vervolgens dient het College de vraag te beantwoorden of verweerders besluit van 9 oktober 1996, waarbij zijn primaire weigering om terug te komen van de in rechte onaantastbaar geworden beslissing van 4 maart 1989 is gehandhaafd, in aanmerking komt voor vernietiging wegens strijd met enige regel van geschreven of ongeschreven recht of algemeen rechtsbeginsel.

Deze vraag beantwoordt het College ontkennend en overweegt daartoe het volgende.

Voorop wordt gesteld dat aan verweerder in kwesties als deze een discretionaire bevoegdheid toekomt. Dit betekent dat een weigering om terug te komen van een eerder rechtens onaantastbaar geworden besluit dient te worden geëerbiedigd, tenzij geconcludeerd moet worden dat verweerder bij afweging van de in aanmerking komende belangen niet in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen dan wel anderszins heeft gehandeld in strijd met enig algemeen rechtsbeginsel of algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Blijkens het bestreden besluit van 9 oktober 1996 hanteert verweerder bij de beoordeling van een verzoek om terug te komen van een rechtens onaantastbaar geworden besluit onder meer als uitgangspunt, dat een daartoe strekkend verzoek niet onredelijk laat mag worden gedaan. Ambtshalve is het College bekend met het feit dat 'niet onredelijk laat' in de visie van verweerder betekent: binnen een termijn van twee jaar, na het bekend (kunnen) zijn met het rechtens onaantastbare besluit. Het College acht dit uitgangspunt geenszins onaanvaardbaar.

Namens eiser is aangevoerd dat verweerder in dit verband geen behoorlijk kenbaar beleid voert, zodat in casu sprake is van strijd met het motiverings-, het rechtszekerheids-, het zorgvuldigheids- en het gelijkheidsbeginsel. Voorts is daarbij gesteld dat het beleid zich ten nadele van

eiser heeft gewijzigd, aangezien de tweejaarstermijn in het verleden niet door verweerder is gehanteerd. Deze wijziging in het beleid had door verweerder bekend gemaakt moeten worden.

Het College kan eiser hierin niet volgen. Zoals hiervoor reeds werd overwogen, komt verweerder in kwesties als hier aan de orde een discretionaire bevoegdheid toe. Wanneer een bestuursorgaan, ter invulling van een dergelijke vrije bevoegdheid, een bepaalde bestendige gedragslijn volgt, heeft het in het algemeen de voorkeur dat deze wordt neergelegd in een beleidsregel die op een daartoe geschikte wijze wordt bekend gemaakt. Indien hiervoor niet wordt gekozen, laat zulks onverlet dat het betreffende bestuursorgaan invulling zal moeten geven aan een gegeven discretionaire bevoegdheid. Aan de invulling van een dergelijke bevoegdheid wordt in ieder geval de eis gesteld dat deze consistent is en in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel.

Verweerder heeft aanvankelijk verzoeken om terug te komen van eerder rechtens onaantastbaar geworden beslissingen zonder termijnstelling gehonoreerd. Deze aanvankelijke handelwijze van verweerder kan echter naar het oordeel van het College niet worden aangemerkt als een bewuste keuze van verweerder en kan derhalve niet worden aangemerkt als een door verweerder vastgestelde beleidslijn. Gebleken is dat verweerder eerst na zekere tijd een duidelijke keuze heeft gemaakt, waarbij de tweejaarstermijn is geïntroduceerd, welke beleidslijn thans door verweerder consistent wordt gehanteerd. Onder vorenbedoelde omstandigheden kan naar het oordeel van het College niet worden gezegd dat verweerder in het onderhavige geding heeft gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Het College wijst er in dit verband nog op dat het wetsvoorstel inzake de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Tweede Kamer vergaderjaar 1993-1994, 23700) een regeling van de figuur van de beleidsregels bevat. In die regeling -als titel 4.4 in de Awb op te nemen- is echter niet de verplichting opgenomen voorafgaand aan de hantering van een bevoegdheid beleidsregels vast te stellen en is blijkens de Memorie van Toelichting (pagina 115) zelfs uitdrukkelijk afgezien van invoering van de verplichting tot het vaststellen van beleidsregels in de situatie dat bij de hantering van een bepaalde bevoegdheid een vaste gedragslijn wordt gevolgd.

Het besluit waarvan verzocht is om terug te komen is gedagtekend 4 maart 1989. Dit besluit heeft formele rechtskracht verkregen na het (ongebruikt) verstrijken van de daaraan gekoppelde bezwaartermijn van 30 dagen. Zoals hierboven reeds genoemd zijn er naar het oordeel van het College geen aanwijzingen op grond waarvan aangenomen zou moeten worden dat de beslissing van 4 maart 1989 eiser destijds niet heeft bereikt. Aangezien eisers verzoek om terug te komen van het besluit van 4 maart 1989 eerst op 30 november 1995 is gedaan, is de gestelde termijn van twee jaren ruimschoots overschreden. Het College is in dit geval geen bijzondere omstandigheden gebleken op grond waarvan verweerder een ruimere termijn had moeten hanteren.

Ten aanzien van het namens eiser gedane beroep op de hardheidsclausule overweegt het College het volgende.

Vooropgesteld wordt dat de mogelijkheid voor verweerder om in bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard een bevoegdheid betreft die door het College slechts marginaal kan worden getoetst.

Dit betekent dat het College de vraag heeft te beantwoorden of moet worden geoordeeld dat verweerder bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen, dan wel of dat besluit anderszins in strijd is te achten met enig algemeen rechtsbeginsel of algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Verweerder heeft geconcludeerd dat de namens eiser aangevoerde individuele omstandigheden niet van dusdanige aard zijn dat toepassing van de hardheidsclausule is gerechtvaardigd.

Het College deelt deze zienswijze van verweerder. Dit betekent dat de gewraakte weigering om toepassing te geven aan artikel 131 WSF de in kwesties als deze aan te leggen terughoudende rechterlijke toetsing kan doorstaan.

In hetgeen overigens nog is aangevoerd namens eiser heeft het College geen aanknopingspunt kunnen vinden voor vernietiging van het bestreden besluit.

Gelet op het hiervoor overwogene ziet het College geen aanleiding om toepassing te geven aan het bepaalde in de artikelen 8:74 en 8:75 Awb.

Uitspraak wordt gedaan als volgt.

6. Beslissing

Het College van beroep studiefinanciering, meervoudige kamer,

Rechtdoende!

Verklaart de beroepen ongegrond.

» Noot

Beleidsregels en (vaste) gedragslijnen

In deze uitspraak sluit het College aan bij het feit dat in de regeling voor beleidsregels van de derde tranche van de Awb (afd. 4.4) is afgezien van het verplicht stellen van vaststelling (en bekendmaking van) beleidsregels. Hoewel deze regeling eerst op 1 januari 1998 in werking treedt ligt het, nu enig andere regeling op dit punt ontbreekt, voor de hand hieraan te refereren. Het College sluit hierbij aan bij eerdere jurisprudentie, zoals van de Afdeling Bestuursrechtspraak 20 juni 1995, JB 1995/220 (door mijzelf besproken in: *Damen et al.*, *Rechtspraak bestuursrecht 1995/1996*, onder nr. 1).

Opmerking verdient allereerst dat het aanvankelijk de bedoeling was om wel een verplichting tot beleidsregelgeving in Afd 4.4 Awb op te nemen (vgl. art. 4.4.2 Awb in de voorstellen van de commissie Scheltema), voorzover althans sprake was van een vaste gedragslijn. De idee hierachter was, dat als een bestuursorgaan eenmaal in de praktijk enige ervaring had opgedaan met een bepaalde bevoegdheid (zoals in casu ook aan de orde was) en daarbij tot vaste criteria was gekomen, vaststelling en bekendmaking daarvan als beleidsregel ook in de rede zou liggen (met name met het oog op de rechtszekerheid van belanghebbenden). De regering oordeelde echter dat deze bepaling te weinig houvast zou bieden omtrent de verplichting tot beleidsregelgeving. Daarbij was de regering van mening dat de voordelen van beleidsregelgeving, vgl. art. 4:82 Awb (verlichting van de motiveringsplicht), reeds op zich voldoende aansporing voor bestuursorganen zou bieden. In mijn bespreking van

voornoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak (in Rechtspraak bestuursrecht 1995/1996) sluit ik mij aan bij de stellingname dat een wettelijke plicht tot beleidsregelgeving niet opportuun is. Althans op dit moment! We zouden moeten volgen hoe groot de spontane bereidheid tot bekendmaking van beleid eigenlijk is. Hopelijk krijgen we op termijn ook jurisprudentiële richtsnoeren inzake gevallen waarin beleidsregelgeving in de rede had gelegen. Vanuit rechtszekerheidsoptiek beschouwd zou het jammer zijn indien de bestuursrechter -ook in de toekomst- niet verder komt dan de vaststelling dat een plicht tot beleidsregelgeving (thans) ontbreekt.

Voor de marginale toetsing van het twee-jarenbeleid wordt verwezen naar de eis van consistentie en het gelijkheidsbeginsel. Dat vind ik aardig omdat het goed aansluit bij de eis van beleid. Die eis staat mijns inziens als een paal boven water. Ook al is er geen plicht tot beleidsregelgeving, bestuursorganen dienen wel in abstracto criteria te formuleren voor hantering van een discretionaire bevoegdheid. Consistentie of stelselmatigheid is daarbij een belangrijke factor. Men vergelijkte in dit verband de uitspraak van de Rechtbank Groningen van 27 april 1995 (JB 1995/150, m.nt. Peter Janssen), alwaar dit beginsel reeds figureerde en waar overigens -in zeer specifieke omstandigheden- een plicht tot beleidsregelgeving werd aangenomen! Het gelijkheidsbeginsel hangt vervolgens weer nauw samen met die consistentie-eis. Ik refereer graag nog even aan het schema dat voortvloeit uit het denkwerk dat Duk ('De zachte kern van het bestuursrecht', RMTh 1978, p. 564-587 en Inleiding tot het bestuursrecht, Alphen aan den Rijn 1988) op dit punt heeft verricht (vgl. ook Nicolai, Beginselen van behoorlijk bestuur, diss. 1990, p. 166-167), dat er als volgt uit ziet:

1. de plicht tot het stellen van voor herhaalde toepassing vatbare criteria (het stelselmatigheidsbeginsel, door Van Kreveld (Beleidsregels in het recht, diss. 1983) het consistentiebeginsel genoemd);
2. de eis dat deze criteria van een (niet on)redelijke belangenafweging getuigen ('redelijkheid');
3. de plicht in het concrete geval conform deze criteria te beslissen (het gelijkheidsbeginsel);
4. de plicht van de criteria af te wijken zo opgewekte verwachtingen dit vergen (het vertrouwensbeginsel);
5. de plicht van de criteria af te wijken zo andere omstandigheden dit vergen (het evenwichtigheidsbeginsel).

MAH