

ALGEMENE WET BESTUURSRECHT

Tekstuitgave en excerpten uit de algemene delen van de Memories van Toelichting

Mr drs M.A. Heldeweg
(redactie)

© 1993, Sdu Juridische & Fiscale Uitgeverij, 's-Gravenhage

ISBN 90 5409 056 1

Hoewel bij deze uitgave veel aandacht is besteed aan het voorkomen van (druk)fouten en onvolledigheden, kan voor de afwezigheid daarvan niet worden ingestaan en aanvaarden auteur(s), redacteur(en) en uitgever derhalve geen aansprakelijkheid.

Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende(n) op het auteursrecht niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of anderszins, hetgeen ook van toepassing is op de gehele of gedeeltelijke bewerking.

De uitgever is met uitsluiting van ieder ander gerechtigd de door derden verschuldigde vergoedingen van kopiëren, als bedoeld in artikel 17 lid 2, Auteurswet 1912 en in het KB van 20 juni 1974 (Stb. 351) ex artikel 16b Auteurswet 1912, te innen en/of daartoe in en buiten rechte op te treden.

Copyright reserved. Subject to the exceptions provided for by law, no part of this publication may be reproduced and/or published in print, by photocopying, on microfilm or in any other way without the written consent of the copyright-holder(s); the same applies to whole or partial adaptations.

The publisher retains the sole right to collect from third parties fees payable in respect of copying and/or take legal or other action for this purpose.

Voorwoord

Bij de grondwetswijziging van 1983 werd in art. 107, tweede lid, aan de wetgever de opdracht gegeven tot het vaststellen van algemene regels van bestuursrecht. Daarmee werd de aanzet gegeven tot een omvangrijk codificatieproces. Een proces waarnaar door vele beoefenaren van het bestuursrecht reeds lange tijd reikhalzend werd uitgekeken.

De wens om tot codificatie van algemene regels van bestuursbelang van het bestuursrecht te komen, houdt nauw verband met het sterk toegenomen belang van het bestuursrecht. Dit manifesteerde zich met name in een aanhoudende stroom van bijzondere regelgeving en een gestage ontwikkeling in het ongeschreven bestuursrecht. Gaandeweg werd het steeds moeilijker om in de totaliteit van bestuursrechtelijke regels en beginselen enige samenhang te ontdekken. Ook werd het steeds moeilijker enig overzicht over dit rechtsgebied te behouden. Dit werd om verschillende redenen onwenselijk geacht. De waarborgfunctie van het bestuursrecht vereist dat burgers kunnen overzien welke rechtsbeschermingswegen open staan en wat daarin hun mogelijkheden zijn. Overzichtelijkheid en toegankelijkheid zijn daartoe een eerste vereiste. Binnen de instrumentele functie van het bestuursrecht staat voorop dat overheidsactiviteiten op een effectieve en efficiënte wijze kunnen worden ontplooid. De daarvoor benodigde afstemming en coördinatie verlangen echter (eveneens) dat er tussen de belangrijkste regels van bestuursrecht een zekere samenhang bestaat, en dat het rechtsgebied als geheel overzichtelijk is.

De idee om tot vaststelling van algemene regels van bestuursrecht te komen dateert niet van vandaag de dag. Kort na de Tweede Wereldoorlog en in de eerste helft van de jaren zeventig werd voor dit onderwerp de aandacht gevraagd. Thans lijkt het echter, op voet van de grondwettelijke opdracht van art. 107, tweede lid, echt te gaan lukken.

De vorm waarin dat zal gebeuren is die van een wet in formele zin, te weten de Algemene wet bestuursrecht (kortweg Awb). Belangrijk voorwerk werd (en wordt) in dat verband verricht door de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, onder leiding van Prof. mr. M. Scheltema, regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht. Deze commissie heeft - in de vorm van voorontwerpen - belangrijke aanzetten gegeven voor de totstandkoming van de Awb.

Hoewel het niet de bedoeling is het gehele bestuursrecht in één omvattende wet neer te leggen, is het helaas niet zo dat de Awb in een handomdraai tot stand kan worden gebracht. Codificatie van de algemene regels van bestuursrecht is reeds een zo omvattende operatie dat gekozen is voor het systeem van 'aanbouwwetgeving'. Getracht is om een zodanig raamwerk te ontwikkelen dat, na vastlegging van de thans van het grootste belang geacht regels, nog uitbreiding met andere regels mogelijk is. Inmiddels liggen overigens reeds verschillende voorstellen voor die, hoewel in afzonderlijke 'tranches' als wetsvoorstel ingediend, tegelijkertijd (en wel op 1 januari 1994) in werking moeten treden.

Het gaat daarbij in het bijzonder om de volgende voorstellen:

- De eerste tranche van de Awb, thans reeds als wet in het Staatsblad verschenen (Stb. 1992, 315);
- De tweede tranche van de Awb, als onderdeel van het wetsvoorstel Voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (TK 1991-1992, 22 495, nr. 1 e.v.);
- Het aanvullingsvoorstel inzake de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedures (TK 1991-1992, 22 601, nr. 1 e.v.);
- Het wetsvoorstel Uitvoering EG-regelgeving, TK 1991-1992, 22 690, nr. 1 e.v.).

Naast deze onderdelen, waarvan het eerste dus reeds als wet in het Staatsblad is verschenen, is ook reeds het voorontwerp voor de derde tranche verschenen (Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht,

Derde tranche, Den Haag 1991). Naar verwachting zal het nog enige jaren duren eer dit voorontwerp zal resulteren in uitbreiding van de Awb.

Tegelijkertijd is ook de aanpassingswetgeving, die een voorspoedige invoering van de Awb moet verzekeren in volle gang.

Deze regels, inhoudende aanpassing van vele met de Awb (in zijn toekomstige vorm) verbandhoudende wettelijke regelingen zijn buiten het bestek van deze uitgave gebleven.

Alhoewel het wetgevingsproces rond de Awb nog in volle gang is, is zowel voor het onderwijs in, als voor de praktijk van het bestuursrecht de tijd rijp om kennis te nemen van de meest actuele stand van zaken. Dit lijkt goed mogelijk door inzicht te geven in de thans voorliggende wetsteksten - zelfs al bevinden sommigen daarvan zich nog slechts in het stadium van voorontwerp of wetsvoorstel. Tegelijkertijd moet daarbij bedacht worden dat de meest recente voorstellen soms weer wijzigingen van de eerdere teksten inhouden. Gegeven het stadium waarin het codificatieproces zich thans bevindt, lijkt het wijs in de presentatie van de actuele wetstekst zichtbaar te maken welke opeenvolgende voorstellen zijn gedaan. De wetstekst is dan ook opgebouwd volgens de uiteindelijke structuur, als één doorlopende (of doorlopend genummerde) tekst. Daarbij wordt echter tegelijkertijd zichtbaar gemaakt uit welke tranche of welk voorstel de weergegeven tekstonderdelen afkomstig zijn. Daarmee is al direct een stukje wetshistorie ingebouwd. De weergegeven wetstekst is bijgewerkt tot januari 1993; daarin zijn als laatste de Nota's van wijzigingen bij de tweede tranche en bij het aanvullingswetsvoorstel (resp. TK 1992-1993, 22 495 nr. 7 en TK 1992-1993, 22 601, nr. 7) verwerkt.

Voor inzicht in de actuele stand van zaken is de meest actuele wetstekst een goede eerste stap. Om echter dieper door te dringen in de beweegredenen tot de diverse onderdelen van de Awb is het aantrekkelijk om tegelijkertijd kennis te nemen van (althans een deel van) de bijbehorende toelichtingen. In het bijzonder kan van de algemene delen van de onderscheiden Memories van Toelichting gezegd worden dat zij een goed beeld vormen van de uitgangspunten voor en de hoofdstructuur van de verschillende delen van de Awb. Mitsdien is besloten de belangrijkste delen daaruit in deze opgave integraal op te nemen.

Mr drs M.A. Heldeweg

Universitair docent bij de vakgroep publiekrecht bij de Rijksuniversiteit Limburg

Inhoud

Structuur Awb		9
Algemene wet bestuursrecht		9
Hoofdstuk 1.	Inleidende bepalingen	11
Titel 1.1.	Definities en reikwijdte	11
Titel 1.2.	Uitvoering van bindende besluiten van organen van de Europese Gemeenschappen	12
Hoofdstuk 1A.	Bepalingen over bestuursorganen	13
Titel 1A.1.	Mandaat en delegatie	13
Afdeling 1A.1.1.	Mandaat	13
Afdeling 1A.1.2.	Delegatie	14
Titel 1A.2.	Toezicht op bestuursorganen	15
Afdeling 1A.2.1.	Goedkeuring	15
Afdeling 1A.2.2.	Vernietiging	16
Afdeling 1A.2.3.	Schorsing	17
Hoofdstuk 2.	Verkeer tussen burgers en bestuursorganen	18
Afdeling 2.1.	Algemene bepalingen	18
Hoofdstuk 3.	Algemene bepalingen over besluiten	18
Afdeling 3.1.	Inleidende bepalingen	18
Afdeling 3.2.	Zorgvuldigheid en belangenafweging	19
Afdeling 3.3.	Advisering	19
Afdeling 3.4.	Uitgebreide voorbereidingsprocedure	20
Afdeling 3.4.	Openbare voorbereidingsprocedure	20
Afdeling 3.4A.	Uitgebreide openbare voorbereidingsprocedures	21
Afdeling 3.6.	Bekendmaking en mededeling	25
Afdeling 3.6.	Motivering	27
Hoofdstuk 4.	Bijzondere bepalingen over besluiten	28
Titel 4.1.	Beschikkingen	28
Afdeling 4.1.1.	De aanvraag	28
Afdeling 4.1.2.	De voorbereiding	29
Afdeling 4.1.3.	Beslistermijn	30
Afdeling 4.1.4.	Motivering	31
Afdeling 4.1.4.	Vervalt	31
Titel 4.2.	Subsidies	32
Afdeling 4.2.1.	Inleidende bepalingen	32
Afdeling 4.2.2.	Het subsidieplafond	32
Afdeling 4.2.3.	De subsidieverlening	33
Afdeling 4.2.4.	Verplichtingen van de subsidie-ontvanger	34
Afdeling 4.2.5.	De subsidievaststelling	35
Afdeling 4.2.6.	Intrekking, wijziging en beëindiging	36
Afdeling 4.2.7.	Betaling en terugvordering	38
Titel 4.4.	Beleidsregels	38

Hoofdstuk 5.	Handhaving	39
Afdeling 5.1.	Toezicht	39
Afdeling 5.2.	Bestuursdwang	41
Afdeling 5.3.	Dwangsom	43
Hoofdstuk 6.	Algemene bepalingen over bezwaar en beroep	43
Afdeling 6.1.	Inleidende bepalingen	43
Afdeling 6.2.	Overige algemene bepalingen	44
Hoofdstuk 7.	Bijzondere bepalingen over bezwaar en administratief beroep	48
Afdeling 7.1.	Bezwaar voorafgaand aan beroep op de administratieve rechter	48
Afdeling 7.2.	Bijzondere bepalingen over bezwaar	48
Afdeling 7.3.	Bijzondere bepalingen over administratief beroep	52
Hoofdstuk 8.	Beroep bij de rechtbank	55
Titel 8.1.	Algemene bepalingen	55
Afdeling 8.1.1.	Bevoegdheid	55
Afdeling 8.1.2.	Behandeling door een enkelvoudige en een meervoudige kamer	57
Afdeling 8.1.3.	Verwijzing, voeging en splitsing	57
Afdeling 8.1.4.	Wraking en verschoning van rechters	57
Afdeling 8.1.5.	Partijen	58
Afdeling 8.1.6.	Getuigen, deskundigen en tolken	60
Afdeling 8.1.7.	Verzending van stukken	61
Titel 8.2.	Behandeling van het beroep	62
Afdeling 8.2.1.	Griffierecht	62
Afdeling 8.2.2.	Vooronderzoek	62
Afdeling 8.2.3.	Versnelde behandeling	64
Afdeling 8.2.4.	Vereenvoudigde behandeling	64
Afdeling 8.2.5.	Onderzoek ter zitting	65
Afdeling 8.2.6.	Uitspraak	67
Titel 8.3.	Voorlopige voorziening en onmiddellijke uitspraak in de hoofdzaak	70
Titel 8.4.	Herziening	71
Hoofdstuk 9.	Overgangs- en slotbepalingen	72
Hoofdstuk 9.	Slotbepalingen	72
Memorie van Toelichting		79
MvT 1.	Algemeen deel Memorie van Toelichting, eerste tranche, Tweede Kamer vergaderjaar 1991-1992, 21 221, nr. 3, p. 2-24	79
MvT 2.	Algemeen deel Memorie van Toelichting tweede tranche, Tweede Kamer vergaderjaar 1991-1992, 22 495, nr. 3, p. 8-62	103
MvT 3.	Algemeen deel voorstel Memorie van Toelichting, voorontwerp derde tranche, p. VII-IX, p. 1-21, p. 24-32, p. 38-39, p. 42, p. 59-67, p. 113-121, p. 130-134	159
MvT 4.	Algemeen deel Afdeling 3.4A, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 601, nr. 3, p. 1-5	219
MvT 5.	Algemeen deel Memorie van Toelichting, Uitvoering EG-regelgeving, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 690, nr. 3	225

Structuur Awb

In deze teksteditie treft u een doorlopende tekst aan, waarin alle in procedure zijnde wetsvoorstellen en voorontwerpen van de Awb zijn geïntegreerd.

Daarnaast treft u in de marge markeringen aan, zoals hieronder aangegeven (I t/m V), opdat in de tekst duidelijk zichtbaar is uit welke tranche of welk voorstel de weergegeven tekstonderdelen afkomstig zijn. De weergegeven wetstekst is bijgewerkt tot en met januari 1993.

Als laatste zijn de volgende nota's van wijzigingen verwerkt:

Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 495 nr. 7

Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 601 nr. 7

<i>wetsvoorstel</i>	<i>gebruikte tekst</i>	<i>fase</i>	<i>weergave</i>
A. Eerste tranche (21 221)	Stb. 1992, 315	WET	I
B. Tweede tranche (voltooiing eerste fase herziening r.o.)	TK 1991/1992, 22 495, nr. 2	TK	II
C. Derde tranche	Voorontwerp d.d. 5-12-1991	-	III
D. Afdeling 3.4A	TK 1991/1992, 22 601, nr. 2	TK	IV
E. Uitvoering EG-regelgeving	TK 1991/1992, 22 690, nr. 2	TK	V