

**JB 1996/190 RvS, 29-07-1996, H01.95.0599**

**Omvang van geschil, Rechtbank is getreden buiten geschil door ambtshalve toetsing aan art. 7:2 Awb, Art. 7:2 Awb bevat geen voorschrift van openbare orde, Bestuursorgaan behoeft niet ambtshalve te onderzoeken of aanspraak bestaat op grond van andere subsidieregeling.**

**Aflevering** 1996 afl.

**College** Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak

**Datum** 29 juli 1996

**Rolnummer** H01.95.0599

Mr. Borman

**Rechter(s)** Mr. Ligtelijn-van Bilderbeek

Mr. Van der Burg

**Trefwoorden** Omvang van geschil, Rechtbank is getreden buiten geschil door ambtshalve toetsing aan art. 7:2 Awb, Art. 7:2 Awb bevat geen voorschrift van openbare orde, Bestuursorgaan behoeft niet ambtshalve te onderzoeken of aanspraak bestaat op grond van andere subsidieregeling.

**Regelgeving** [Awb - 7:2](#) ; [8:69](#)

Complementaire regeling voor investeringen in landbouwbedrijven

## » **Samenvatting**

### **Samenvatting**

In beroep bij rechtbank is op generlei wijze als grief naar voren gebracht dat art. 7:2 lid 1 Awb is geschonden. Door uitdrukkelijk het beroep gegrond te verklaren wegens schending van dit wetsartikel, is rechtbank getreden buiten de grenzen van het aan haar voorgelegde geschil en heeft, dusdoende, de betekenis van art. 8:69 lid 1 Awb miskend. Hoewel art. 7:2 Awb een essentieel onderdeel vormt van de bezwaarschriftprocedure, bevat het niet een voorschrift dat kan worden aangemerkt als te zijn van openbare orde.

Van bestuursorgaan kan niet worden verlangd dat hij ambtshalve nagaat of de aanvrager die op grond van een regeling een subsidie-aanvraag heeft ingediend, wellicht op grond van een andere subsidieregeling voor een bijdrage in aanmerking komt.

[beslissing/besluit](#)

## » **Uitspraak**

### **Uitspraak**

Het bestuur van de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw,

appellant,

tegen

de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage van 20 september 1995, nr. AWB 94/3999 WET, in het geschil tussen

VOF 'Firma Bentvelsen en Zoon' te Den Hoorn,

en

appellant.

## **Procesverloop**

Bij besluit van 17 februari 1994, kenmerk UR94090/AS, heeft de Directeur Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie in de provincie Zuid-Holland, hierna te noemen: de directeur, de aanvraag van de V.O.F. 'Firma Bentvelsen en Zoon', hierna te noemen: de Firma Bentvelsen, om een bijdrage op grond van de Complementaire regeling voor investeringen in landbouwbedrijven in de investeringskosten van een installatie voor drainwaterontsmetting, afgewezen.

Tegen dit besluit heeft de Firma Bentvelsen bij schrijven van 3 maart 1994 bezwaar gemaakt bij appellant.

Bij besluit van 28 april 1994, kenmerk J. 946636 II, heeft appellant de bezwaren van de Firma Bentvelsen ongegrond verklaard.

Dit besluit is aan deze uitspraak gehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen dit besluit heeft de Firma Bentvelsen bij schrijven van 6 juni 1994 beroep ingesteld bij de arrondissementsrechtbank te Den Haag, hierna te noemen: de rechtbank.

Bij de aangevallen uitspraak, voor zover hier van belang, heeft de rechtbank het beroep van de Firma Bentvelsen gegrond verklaard en het bestreden besluit vernietigd.

De uitspraak van de rechtbank is aan deze uitspraak gehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij schrijven van 7 november 1995 hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Bij schrijven van 5 december 1995 heeft hij het hoger beroep nader gemotiveerd.

Dit schrijven is aan deze uitspraak gehecht (niet opgenomen; red.).

Bij schrijven van 18 maart 1996 heeft de Firma Bentvelsen een memorie ingezonden.

Het geschil is op 3 juni 1996 behandeld in een openbare vergadering van de Afdeling, waarin appellant, vertegenwoordigd door mr A.G. Hofstede-Bron, ambtenaar bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, en de Firma Bentvelsen, vertegenwoordigd door mr K.M. van Holten, advocaat te Den Haag, hun standpunten nader hebben toegelicht.

## **Overwegingen**

Appellant heeft in hoger beroep in de eerste plaats aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen, dat het bestreden besluit reeds dient te worden vernietigd omdat in strijd met het bepaalde in artikel 7:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de Firma Bentvelsen niet in de gelegenheid is gesteld om te worden gehoord, voordat op haar bezwaar werd beslist.

De Afdeling overweegt dienaangaande als volgt. Ingevolge artikel 8:69, eerste lid, van de Awb doet de rechtbank uitspraak op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting.

Vast staat dat de Firma Bentvelsen in beroep bij de rechtbank op generlei wijze als grief naar voren heeft gebracht dat artikel 7:2, eerste lid, van de Awb is geschonden.

Dit betekent dat de rechtbank, door uitdrukkelijk het beroep gegrond te verklaren wegens schending van dit wetsartikel, is getreden buiten de grenzen van het aan haar voorgelegde geschil en, dusdoende, de betekenis van vorenaangehaald artikel 8:69, eerste lid, van de Awb, heeft miskend.

Voor de door de rechtbank ambtshalve verrichte toetsing zou alleen dan plaats zijn geweest, indien het wettelijk voorschrift in kwestie zou kunnen worden aangemerkt als te zijn van openbare orde.

Hoewel artikel 7:2, van de Awb, blijkens de geschiedenis van totstandkoming daarvan, een essentieel onderdeel vormt van de bezwaarschriftprocedure, bevat het niet een dergelijk voorschrift.

Het hoger beroep van appellant treft in zoverre doel.

Volgens artikel 2 van de Complementaire regeling voor investeringen in landbouwbedrijven, Bestuursbesluit no. 417 van 1 november 1989 van de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw (Stert. 1989, 221, zoals nadien gewijzigd; verder te noemen: de Regeling), kan het bestuur van deze stichting op aanvraag een bijdrage verlenen voor investeringen in landbouwbedrijven.

Volgens artikel 4, vijfde lid, van de Regeling, wordt geen bijdrage verleend voor kosten van investeringen, met de uitvoering waarvan een aanvang is gemaakt alvorens de directeur de ontvangst van de aanvraag schriftelijk heeft bevestigd.

Vast staat dat de Firma Bentvelsen op 13 juli 1992 op grond van het Besluit structuurverbetering landbouwbedrijven, hierna te noemen: het Besluit, een aanvraag heeft gedaan ter verkrijging van een bijdrage in de kosten van verschillende investeringen in haar bedrijf. Dit verzoek is door de directeur bij besluit van 4 augustus 1992 afgewezen, welke afwijzing, nadat de Firma Bentvelsen daartegen bezwaar had gemaakt, door appellant bij besluit van 25 oktober 1993 is gehandhaafd. Tegen dit besluit zijn geen rechtsmiddelen aangewend.

De thans voorliggende aanvraag op grond van de Regeling is door appellant met toepassing van vorenaangehaald artikel 4, vijfde lid, afgewezen, aangezien uit de orderbevestiging van 12 augustus 1992 voor de levering van deze installatie blijkt dat met de uitvoering van het investeringsplan een aanvang was gemaakt alvorens de directeur bij schrijven d.d. 26 november 1993 de ontvangst van de aanvraag op 25 november 1993 had bevestigd.

De rechtbank is ervan uitgegaan dat de in geding zijnde drainwaterinstallatie, zijnde een milieuverbeterende maatregel, op grond van de Regeling in beginsel voor een investeringsbijdrage in aanmerking zou kunnen komen.

Naar haar oordeel is het standpunt van de Firma Bentvelsen dat, gelet op de omstandigheden van het geval, de aanvraag van 13 juli 1992, voor zover betrekking hebbend op de milieuverbeterende maatregel, nog ter beoordeling voorlag als aanvraag in het kader van de Regeling, niet onbegrijpelijk. Dat laatstgenoemde Regeling daarbij niet is genoemd en de aanvraag is gedaan op een formulier dat betrekking had op het Besluit acht de rechtbank niet doorslaggevend. Van appellant had ten minste moeten worden verwacht dat hij de aanvraag van de Firma Bentvelsen van 13 juli 1992, voor zover deze betrekking had op de daarop aangegeven milieuverbeterende maatregel, ambtshalve had aangemerkt als een aanvraag in het kader van de Regeling, dan wel dat hij de Firma Bentvelsen erop attent had gemaakt dat hij dat gedeelte van de aanvraag op een ander formulier behoorde in te dienen.

Met appellant is de Afdeling, op grond van de door hem naar voren gebrachte grieven, van oordeel dat het standpunt van de rechtbank niet kan worden gevolgd.

Zoals de Afdeling heeft geoordeeld in haar uitspraak van 10 mei 1995, inzake no. R01.93.0829, kan van appellant niet worden verlangd dat hij ambtshalve nagaat of de aanvrager die op grond van het Besluit een aanvraag heeft ingediend, wellicht op grond van een andere subsidieregeling voor een

bijdrage in aanmerking komt. Van appellant kan niet worden verwacht dat hij ambtshalve een aanvraag op grond van het Besluit omzet in een aanvraag op grond van een andere subsidieregeling noch dat hij een aanvrager erop attent maakt dat deze zijn aanvraag op grond van een andere subsidieregeling had behoren in te dienen. Zoals de Afdeling reeds eerder heeft geoordeeld, is een aanvrager zelf verantwoordelijk voor een juiste indiening van de aanvraag.

Ten slotte overweegt de Afdeling dat, aangezien de ontvangst van de desbetreffende aanvraag op 25 november 1993 door de directeur bij schrijven d.d. 26 november 1993 is bevestigd en op 12 augustus 1992 reeds een aanvang is gemaakt met de uitvoering van het investeringsplan en voorts niet is gebleken van feiten of omstandigheden die verweerder hadden moeten nopen van artikel 4, vijfde lid, van de Regeling af te wijken, appellant op goede gronden de aanvraag heeft afgewezen.

Op grond van het vorenstaande bevindt de Afdeling het hoger beroep gegrond. De aangevallen uitspraak komt voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal ten slotte doen, hetgeen de rechtbank zou behoren te doen en zal het beroep van de Firma Bentvelsen alsnog ongegrond verklaren.

Voor een proceskostenveroordeling in hoger beroep zijn geen termen aanwezig.

## **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

Recht doende in naam der Koningin:

**I** vernietigt de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage van 24 augustus 1994, reg. nr. AWB 94/3999 Wet;

**II** verklaart het beroep van de V.O.F. 'Firma Bentvelsen en Zoon' van 6 juni 1994 alsnog ongegrond.

## **» Noot**

Wie piept, wordt gehoord!

Twee vragen rijzen bij het lezen van deze uitspraak: hoe bepaalt de rechter zich tot het object van geschil en welk doel dient de bezwaarschriftenprocedure?

Wat de eerste vraag betreft zijn er twee aanknopingspunten: enerzijds het besluit waartegen het beroep zich richt (vgl. art. 8:1 Awb) en anderzijds de gronden waarop eiser zich beroept (vgl. art. 8:69 lid 1 Awb).

Wat het laatste betreft ligt het vertrekpunt bij een 'subjectieve' visie op rechtsbescherming; het gaat erom dat het rechtmatige belang van eiser de bescherming krijgt die het verdient. Het ligt voor de hand daarbij uit te gaan van het belang dat eiser stelt en de grieven welke hij (betrekkelijk dit belang) aanvoert. De rechter mag, zoals dat heet, niet 'ultra petita' gaan. In het tweede lid van art. 8:69 Awb wordt aan de administratieve rechter echter de mogelijkheid toegekend ambtshalve de rechtsgronden aan te vullen (en volgens het derde lid van deze bepaling kan hij ambtshalve ook de feiten aanvullen). Gezien de toelichting bij het tweede lid (MvT, PG Awb II, pag. 463-464) gaat het hier primair om toepassing van compensatie van ongelijkheid tussen beide procespartijen; waar de rechter bevroedt dat eiser door toedoen van onvolkomen juridisch inzicht verzuimt voor de bescherming van zijn belang relevante grieven te formuleren, vult hij aan. Dat past ook nog in de subjectieve visie: de rechter stelt zich actief op, verplaatst zich in de positie van de eiser en vult 'uit dien hoofde' de rechtsgronden aan.

Wat volgens de toelichting eveneens mogelijk lijkt, is dat de rechter 'objectief' aanvult. Alsdan gaat het erom dat de rechter schending vermoedt van normen die van openbare orde zijn -dat wil zeggen normen waarvan de toepassing niet afhankelijk is van de vraag of partijen in de rechtsverhouding -c.q. het geschil- zich daarop beroepen, maar die altijd gelden in de gevallen waarvoor zij geschreven zijn.

In de Memorie van Antwoord (PG Awb II, pag. 464) wordt als voorbeeld hiervan verwezen naar de regels inzake bevoegdheid en ontvankelijkheid. Aldus behoud het bestuursprocesrecht niettegenstaande het primair beoogde doel rechtsbescherming te bieden toch een objectief randje.

Dat objectieve randje, waarop (of waaronder) de rechter ambtshalve en aanvullend voorziet in handhaving van het objectieve recht, strekt enkel tot waarborging van de naleving van voorschriften 'van openbare orde'. In het onderhavige geschil beschouwt de afdeling bestuursrechtspraak de 'hoorplicht' van art. 7:2 lid 1 Awb weliswaar als een essentieel onderdeel van de bezwaarschriftenprocedure, maar niet als een kwestie van 'openbare orde'. Anders gezegd: eiser in bezwaar maakt er aanspraak op te worden gehoord maar als hij zich daarop, na niet te zijn gehoord, niet beroept dan treft het bestuursorgaan geen verwijt.

Daarmee zijn we bij de vraag naar het doel van de bezwaarschriftenprocedure. Het antwoord op die vraag kan wellicht een achtergrond geven waartegen het oordeel van de Afdeling kan worden afgezet.

Motieven tot een als regel verplichte bezwaarschriftenprocedure zijn: voorkomen van een al te veelvuldig beroep op de administratieve rechter, het komen tot een bevredigende afronding van de bestuurlijke besluitvorming door het alsnog meenemen van gemiste aspecten bij de heroverweging waardoor 'een beter afgebakende en duidelijker afgewerkte zaak bij de rechter terecht komt' (MvT, PG Awb I, pag. 279), alsmede het zichtbaar maken van gebreken in de bestuurlijke organisatie, zoals door signalen die bij het horen van belanghebbende(n) worden afgegeven. De specifieke motieven voor een hoorplicht zijn volgens de parlementaire geschiedenis in het bijzonder: belanghebbenden de mogelijkheid te bieden mondeling hun mening naar voren te brengen (mede gelet op het feit dat niet iedereen in staat is zijn gedachten even goed schriftelijk te formuleren), nadere informatie op tafel te krijgen waar de beschikbare gegevens nog onvolledig of gebrekkig zijn, een gelegenheid te scheppen waarin naar een oplossing voor de gerezen problemen kan worden gezocht -waarbij uitdrukkelijk wordt gewezen op het geval waarin betrokkene door het bestuursorgaan wordt gewezen op een andere weg om het door hem beoogde resultaat te bereiken- (in casu zou dat relevant kunnen zijn) en ten slotte om de burger er van te overtuigen dat zijn bezwaren ernstig zijn gewogen (PG Awb I, pag. 329). Van belang is voorts dat de regering uitdrukkelijk aangeeft het niet gewenst te vinden om over te gaan op een stelsel waarbij het bevoegd gezag slechts hoort indien daar uitdrukkelijk om wordt verzocht: 'Niet zozeer de spontaan tot uitdrukking gebrachte wens van de belanghebbende, maar het belang van horen op zichzelf moet doorslaggevend zijn voor de vraag of in de bezwaarschriftprocedure wordt gehoord of niet.' (MvA II, PG Awb I, pag. 332). Niet onbelangrijk is in dit verband -de regering wijst daar ook op- dat in art. 7:3 Awb enkele gronden worden aangegeven op basis waarvan van horen kan worden afgezien; het zogenoemde 'kennelijke afdoen' van de bezwaarschriftprocedure. Bij kennelijke niet-ontvankelijkheid of -ongegrontheid, als belanghebbende heeft verklaard aan horen geen behoefte te hebben of als aan de bezwaren van belanghebbende wordt tegemoet gekomen zonder schade aan de belangen van andere belanghebbenden, in al die gevallen kan van horen worden afgezien. In de MvT (PG Awb I, pag. 333) wordt er in dit verband op gewezen dat 'de rechter met het oog op een goed functionerende bezwaarschriftprocedure en op een zinvolle behandeling van het beroep nauwgezet zal toezien op een zorgvuldige toepassing van deze bepaling.' In verband hiermee zij nog gewezen op de koppeling met art. 7:12 lid 1 Awb dat voorschrijft dat indien op grond van art. 7:3 Awb van horen is afgezien, in de motivering van de beslissing op het bezwaarschrift wordt aangegeven op welke grond zulks is geschied.

In casu was in het bezwaarschrift ook aangegeven dat belanghebbende wegens kennelijke ongegrontheid van zijn bezwaar niet was gehoord. De rechtbank 's-Gravenhage (20 september 1995, nr. AWB 94/3999 WET) maakte hier (ook mijns inziens te) korte metten mee door zonder nadere overweging te stellen dat omdat eiser niet in de gelegenheid is gesteld te worden gehoord, het besluit is genomen in strijd met art. 7:1 lid 1 Awb (dit zal althans met de verwijzing naar art. 7, eerste lid Awb zijn bedoeld).

Geeft dit alles nu aan of de hoorplicht van openbare orde is of niet? Er is helaas geen strenge meetlat om te bepalen welke bepalingen van openbare orde zijn en welke niet. Ik ben ertoe geneigd aan te nemen dat het hier wel degelijk een zodanig voorschrift betreft. Integrale heroverweging van het in bezwaar bestreden besluit, de mogelijkheid om het geschil op andere wijze te beslechten (het wijzen van een andere weg), de beperkte uitzonderingsgronden van art. 7:3, in samenhang met de motiveringsplicht van art. 7:12 lid 1 Awb, alsmede, om met de regering te spreken 'het belang van

horen op zichzelf, zetten mij op dat spoor. Ik moet echter aanstonds bekennen dat het uiteindelijk draait om de vraag hoe men het rechtsbeschermingsperspectief van het nieuwe bestuursprocesrecht wenst te zien, en hoe breed de 'rand' voor de handhaving van het objectieve recht mag zijn. Ten aanzien van de hoorplicht van art. 4:7 en art. 4:8 Awb moeten we reeds vaststellen dat deze plicht van beperkte omvang is (alleen bij 'negatieve beschikkingen' die worden gegeven op een feitelijke grondslag die niet strookt met de gegevens die de aanvrager heeft verstrekt, resp. niet rust op door belanghebbende verstrekte gegevens) en dat het verzaken van deze verplichtingen, nog afgezien van herstel door het horen op bezwaarschrift, kan worden gepasseerd met een beroep op art. 6:22 Awb. In de jurisprudentie zijn van het laatste duidelijke voorbeelden te vinden; vgl. Pres. CBB 12 augustus 1994, JB 1994/207 en Pres. CRvB 11 april 1995, JB 1995/125, waarbij tevens werd overwogen dat het feit dat terzake geen grief was ontwikkeld de conclusie billijkt dat belanghebbende zich door het niet horen niet benadeeld acht. Kortom, de onderhavige uitspraak past in een reeds ingezette trend. De uitspraak gaat naar mijn smaak echter in zoverre verder dat de hoorplicht nu ook niet (langer) als een kwestie van openbare orde wordt gezien. Dat is wat mij betreft toch een brug te ver, de hoorplicht is een zo essentieel onderdeel van de bezwaarschriftprocedure dat zij met kwesties van ontvankelijkheid en bevoegdheid is gelijk te stellen. Het risico dreigt bovendien dat de rechtsbeschermingsoptiek van de Awb in z'n tegendeel komt te verkeren: de justitiabele doet er beslist goed aan een advocaat in de arm te nemen, omdat van hem als eiser wordt verwacht dat hij zelfs zulke essentiële zaken als de 'hoorplicht' zelf aanbrengt.

MAH