

JB 1996/162 Rechtbank 's-Hertogenbosch, 19-03-1996, AWB 94/11638 WVG

Artikelsgewijze toelichting: aanvulling geen deel van de regeling doch gelijk te stellen met bestendig gevoerd beleid, Motiveringsbeginsel, Zorgvuldige voorbereiding.

Aflevering 1996 afl.

College Rechtbank 's-Hertogenbosch

Datum 19 maart 1996

Rolnummer AWB 94/11638 WVG

Mr. Govers

Rechter(s) Mr. Stehouwer

Mr. Roelofs

C.M. Schuurmans te Vught,

eiser,

Partijen en

het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Vught,

verweerder.

Trefwoorden Artikelsgewijze toelichting: aanvulling geen deel van de regeling doch gelijk te stellen met bestendig gevoerd beleid, Motiveringsbeginsel, Zorgvuldige voorbereiding.

[Algemene Arbeidsongeschiktheidswet](#) - 57 lid 2 (oud)

Regelgeving [Awb - 8:75](#)

[Wet voorzieningen gehandicapten](#) - 2 lid 1 ; 3

Verordening voorzieningen gehandicapten gemeente Vught - 3.1 lid 1 en 2; 3.2; 3.3

» Samenvatting

Samenvatting

De artikelsgewijze toelichting op art. 3.3 van de verordening betreft niet zozeer een nadere uitleg of uitwerking maar heeft veeleer het karakter van een aanvulling op genoemd artikel. Het zou de voorkeur hebben indien de passage uit de toelichting in een afzonderlijk lid bij art. 3.3 ware opgenomen. Nu dit niet is gebeurd kan de betreffende toelichting niet zonder meer geacht worden deel uit te maken van de verordening zelf. De passage kan op één lijn worden gesteld met bestendig gevoerd beleid. Van dat beleid kan slechts in bijzondere gevallen worden afgeweken. Door zonder onderbouwing van die regels af te wijken heeft verweerder in casu gehandeld in strijd met het motiveringsbeginsel.

[beslissing/besluit](#)

» Uitspraak

Uitspraak

I. Procesverloop

Eiser ontving van 19 oktober 1993 tot 1 april 1994 van de Bedrijfsvereniging voor het Bakkersbedrijf een vervoersvoorziening op grond van artikel 57, tweede lid (oud) van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW). Op 5 maart 1994 heeft eiser bij verweerder een aanvraag ingediend teneinde hem aansluitend met ingang van 1 april 1994 in aanmerking te brengen voor een vervoersvoorziening ingevolge de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG).

Bij besluit van 13 juni 1994 is eiser voor de periode van 1 april 1994 tot 1 januari 1995 een vervoersvoorziening toegekend tot een bedrag van f1.218,75, deels in de vorm van een individueel te besteden bedrag van f125,= per kwartaal deels als vergoeding voor collectief vervoer en betaalbaar te stellen aan de Personen Vervoer Combinatie te Rosmalen.

Het daartegen gerichte bezwaarschrift is bij besluit d.d. 10 november 1994 ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft eiser bij brief van 15 december 1994 beroep doen instellen. Op de daartoe aangevoerde gronden is gevorderd het bestreden besluit te vernietigen en te bepalen dat de aan eiser toegekende vervoersvoorziening in zijn geheel aan eiser zelf wordt uitgekeerd ter vrije besteding aan vervoer per taxi, vervoer door derden of per eigen auto.

Desgevraagd heeft verweerder de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de rechtbank gezonden en een verweerschrift ingediend.

Op verzoek van de rechtbank heeft verweerder bij brief d.d. 20 oktober 1995 nog een aantal vragen beantwoord onder toevoeging van een aantal bijlagen.

Het beroep is op 7 februari 1996 behandeld ter zitting, waar eiser is verschenen in persoon, bijgestaan door zijn gemachtigde, daartoe ambtshalve opgeroepen. Verweerder, daartoe eveneens ambtshalve opgeroepen, heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

II. Overwegingen

In dit geding is de vraag aan de orde of verweerders besluit om eiser voor een deels collectieve deels individuele vervoersvoorziening ingevolge de WVG in aanmerking te brengen in rechte kan worden gehandhaafd.

Dienaangaande heeft de rechtbank het volgende overwogen.

Met ingang van 1 april 1994 is de WVG in werking getreden. Ingevolge artikel 2, eerste lid van de WVG draagt het gemeentebestuur zorg voor de verstrekking van onder meer vervoersvoorzieningen ten behoeve van de deelname aan het maatschappelijk verkeer van in de gemeente woonachtige gehandicapten en stelt het met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens deze wet daartoe regels vast bij verordening. Op grond van artikel 3 van de WVG is het gemeentebestuur gehouden verantwoorde, dat wil zeggen doeltreffende, doelmatige en cliëntgerichte voorzieningen aan te bieden.

De raad van de gemeente Vught heeft op 24 februari 1994 de Verordening voorzieningen gehandicapten gemeente Vught 1994 (hierna: de verordening) vastgesteld en de inwerkingtreding daarvan bepaald op 1 april 1994.

Ingevolge artikel 3.1 van de verordening kan een door burgemeester en wethouders te verstrekken vervoersvoorziening bestaan uit:

a een collectief systeem van aanvullend al dan niet openbaar vervoer;

(...)

c een tegemoetkoming in de kosten van:

(...)

3. gebruik van een taxi of een eigen auto

(...)

Artikel 3.2, derde lid van de verordening bepaalt dat de onder artikel 3.1, eerste lid sub c vermelde tegemoetkoming ook in aanvulling op het gebruik van een collectief vervoersysteem als bedoeld onder artikel 3.1 sub a van de verordening kan worden verstrekt.

Ingevolge artikel 3.3 van de verordening zijn op de gehandicapte aan wie over de periode onmiddellijk voorafgaande aan de datum van inwerkingtreding van de Wet krachtens artikel 57, tweede lid van de AAW (...) een financiële tegemoetkoming is verleend in de kosten van gebruik van een vervoermiddel, vanaf 1 april 1994 alle bepalingen van deze verordening van toepassing.

In de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.3 van de verordening wordt echter -voor zover hier van belang- nog opgemerkt:

'Degenen die, vóór de inwerkingtreding van de WVG, een tegemoetkoming ontvingen voor het gebruik van een bruikleenauto verstrekt op basis van de AAW of eigen auto, ontvangen, zolang van de betreffende bruikleenauto of eigen auto gebruik kan worden gemaakt, een tegemoetkoming op basis van de WVG conform het bepaalde in artikel 3.1 lid 1, sub c onder 2 en 3, waarbij het bepaalde in artikel 3.1, lid 2 en artikel 3.3, lid 2 van toepassing is.'

Het bepaalde in artikel 3.1, tweede lid van de verordening verwijst voor wat betreft de hoogte van de financiële tegemoetkoming naar het door burgemeester en wethouders vast te stellen 'Besluit financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen voorzieningen gehandicapten' (hierna: het Besluit) en artikel 3,3, tweede lid ziet op de mogelijkheid om ondanks overschrijding van de toepasselijke inkomensgrens nog eenmaal voor de periode van 1 april 1994 tot 1 oktober 1994 tot een vervoersvergoeding over te gaan.

De rechtbank merkt allereerst op, dat de hierboven geciteerde artikelsgewijze toelichting op artikel 3.3 van de verordening niet zozeer een nadere uitleg of uitwerking betreft maar veeleer het karakter heeft van een aanvulling op genoemd artikel. Zo beschouwd zou het omwille van de duidelijkheid en rechtszekerheid de voorkeur hebben verdiend bedoelde passage niet in de toelichting maar juist als afzonderlijk lid bij artikel 3.3 in de verordening zelf op te nemen. Nu dit niet is gebeurd kan de betreffende toelichting niet zonder meer geacht worden deel uit te maken van de verordening zelf.

Dit brengt overigens niet met zich dat aan deze toelichting geen betekenis toekomt. Naar het oordeel van de rechtbank kan bedoelde passage, nu deze zo expliciet bij de toelichting op het betreffende overgangsartikel is opgenomen, op één lijn worden gesteld met bestendig gevoerd beleid waaraan verweerder in beginsel gebonden is te achten en waarvan dus slechts in bijzondere gevallen kan worden afgeweken.

Uit het zich onder de gedingstukken bevindende toekenningsbesluit van bovenvermelde bedrijfsvereniging d.d. 28 februari 1994 blijkt dat de verstrekte vervoersvergoeding was bestemd voor vervoer per taxi en/of door derden desgewenst te verrijden in eigen auto.

Gelet hierop viel eiser naar het oordeel van de rechtbank onder de termen van de hiervoor aangehaalde toelichting op artikel 3.3 van de verordening en kon eiser op basis van de toepasselijke overgangsregels aanspraak maken op een individuele vervoersvergoeding als bedoeld in artikel 6, eerste lid onder aanhef en sub a van het Besluit (f1.625,= op jaarbasis). Door zonder onderbouwing van die regels af te wijken heeft verweerder in casu gehandeld in strijd met het motiveringsbeginsel.

Verweerder heeft weliswaar gesteld dat hij bij de behandeling van de aanvraag van eiser is afgegaan op de door Moret Ernst & Young in het kader van de gegevensoverdracht tussen bedrijfsverenigingen en gemeenten verstrekte codes, doch de rechtbank ziet hierin geen grond voor een andersluidend oordeel.

Nog los van het feit dat verweerder in het kader van de beoordeling van een WVG-aanvraag niet klakkeloos kan en mag afgaan op door derden verstrekte gegevens of adviezen en zelf verantwoordelijk moet worden gehouden voor de daarop gebaseerde besluitvorming, sluit de in casu van toepassing geachte code onder nummer 2.9.62 (vergoedingen taxikosten t.b.v. de leef sfeer) naar het oordeel van de rechtbank geenszins uit dat ook hier naar algemeen geldende opvattingen gesproken kan worden van een vervoersvergoeding -onder meer- aan te wenden voor het gebruik van een eigen auto. Dit geldt

temeer nu op de beschikbare gedingstukken geen andere codes worden vermeld die meer specifiek en uitsluitend betrekking hebben op het vervoer per eigen auto.

Gelet op het vorenstaande kan het bestreden besluit in rechte geen stand houden en komt het voor vernietiging in aanmerking.

Voorts hecht de rechtbank er nog aan, voor dit geding ten overvloede, het volgende op te merken.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is naar voren gekomen, dat de in concreto toegepaste verdeling van het voor vervoersvergoedingen geldende normbedrag in hoofdzaak is terug te voeren op één van de centrale beleidsuitgangspunten, te weten het primaat van het collectieve vervoerssysteem, en dat dit er naderhand, toen bleek dat dit systeem voldoende rendabel was, toe heeft geleid dat wat minder stringent aan dit primaat is vastgehouden en meer dan voorheen tot toekenning van individuele vervoersvoorzieningen is overgegaan. Als uitvloeisel daarvan is onder meer eiser met ingang van 1 januari 1996 tot 1 januari 1998 alsnog voor een individuele vervoersvergoeding van f1.825,= op jaarbasis in aanmerking gebracht.

Nu de bedoelde verdeling derhalve uitsluitend lijkt te zijn ingegeven door bepaalde beleidsmotieven en in ieder geval op geen enkele wijze valt terug te voeren op de resultaten van een grondig onderzoek naar eisers individuele vervoersbehoeftepatroon -de gemachtigde van verweerder heeft desgevraagd ter zitting zelfs verklaard dat ter zake geen enkel onderzoek is verricht- zou het bestreden besluit ook om die reden wegens onzorgvuldige voorbereiding en onvoldoende draagkrachtige motivering in rechte geen stand kunnen houden.

Eisers beroep moet derhalve voor gegrond worden gehouden.

De rechtbank acht termen aanwezig verweerder onder toepassing van artikel 8:75 Awb en het bepaalde in het besluit proceskosten bestuursrecht te veroordelen in de door eiser gemaakte proceskosten, vastgesteld op f1.420,=, wegens door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Voorts vindt de rechtbank aanleiding te bepalen dat het namens eiser gestorte griffierecht wordt vergoed.

III. Beslissing

De rechtbank,

- verklaart het beroep gegrond en vernietigt het besluit van 10 november 1994;
- bepaalt dat verweerder een nieuwe beslissing op het bezwaarschrift neemt met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen;
- veroordeelt verweerder in de door eiser gemaakte proceskosten, vastgesteld op f1.420,=, te betalen door de gemeente Vught;
- gelast de gemeente Vught het namens eiser gestorte griffierecht ad f50,= aan hem te vergoeden.

» Noot

Toelichting of beleidsregel?

De toelichting op art. 3.3 van de Verordening voorzieningen gehandicapten gemeente Vught (de verordening) kan volgens de rechtbank niet worden gezien als een nadere uitleg of uitwerking, maar heeft veeleer het karakter van een aanvulling op het artikel. Daarom ware het volgens de rechtbank beter geweest indien de aangehaalde passage uit de toelichting als apart lid bij art. 3.3 van de verordening zou zijn opgenomen. Nu dit niet is gebeurd kan de desbetreffende toelichting niet zonder meer geacht worden deel uit te maken van de verordening zelf. Aan de passage komt niettemin wel

betekenis toe omdat deze 'zo expliciet bij de toelichting op het betreffende overgangsartikel is opgenomen', dat zij op één lijn kan worden gesteld met bestendig gevoerd beleid.

Op deze wijze lijkt het er op dat een stukje toelichting op een regeling wordt geconverteerd in iets dat lijkt op een beleidsregel. Voor het onderhavige geval is daarvan het voordeel dat de belanghebbende een duidelijke basis heeft om jegens het bestuur 'aanspraak' te maken op een andere, voor hem gunstiger, beslissing. In elk geval staat het bestuur voor de taak om aannemelijk te maken waarom van het bestendig beleid is afgeweken. Deze uitkomst oogt sympathiek maar roept ook vragen op.

Betekent de gekozen aanpak dat het (voortaan) de bedoeling is dat we toelichtingen moeten analyseren op het onderscheid 'echte toelichting' en beleidsregels, althans uitingen 'op één lijn te stellen met bestendig gevoerd beleid'? Zo ja, hoe moeten we dat onderscheid dan maken, met welke criteria, en hoe kunnen we de beleidsuitingen van de regelgever toeschrijven aan een ander uitvoerend bestuursorgaan?

Ik neig er toe beide zaken, toelichting en beleid, uitdrukkelijk uit elkaar te houden. Alles wat onder het kopje toelichting is opgeschreven is wat mij betreft toelichting. Het lijkt mij weinig zinvol een materiële toets toe te passen waarbij nader wordt bepaald of iets nu wel of niet als toelichting wordt opgevat. In die zin lijkt het mij ook minder zinvol de discussie aan te gaan of er in een toelichting uitsluitend plaats is voor een nadere uitleg of uitwerking dan wel ook voor andere zaken. Het begrip toelichting zouden we formeel moeten opvatten: alles dat blijkens aanduiding door het bevoegd gezag kennelijk als toelichting is bedoeld. Een beleidsregel door de regelgever ten behoeve van het uitvoerend bestuur, iets dat ingevolge het tweede lid van art. 4:81 Awb-derde tranche tot de mogelijkheden gaat behoren (mits sprake is van een daartoe strekkende wettelijke grondslag), zou mijns inziens bij zelfstandig besluit moeten worden vastgesteld. Alleen dan wordt de rechtszekerheid eerst goed gediend.

In dit verband moet bedacht worden dat o.a. de Hoge Raad in belastingzaken zich uitdrukkelijk op het standpunt heeft gesteld dat de uitleg van de wet primair wordt bepaald door de tekst van de wet (HR 24 januari 1996, Fiscaal up to date 1996, nr. 3, pag. 5 e.v.). Ook in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak inzake de ontvankelijkheid van een milieugroepering (ABRS 28 november 1995, JB 1996/39 m.nt. R.J.G.H.S.) wordt blijk gegeven van een wel zeer restrictieve, want uitsluitend op de tekst van art. 1:2 lid 1 Awb gebaseerde uitleg van het begrip belanghebbende. Vanuit deze optiek wordt het uit een oogpunt van rechtszekerheid wat link als de burger zelf moet zien vast te stellen of een bepaald onderdeel uit de toelichting wellicht een beleidsregel behelst, dan wel of het eenvoudig deel is van de toelichting en er voor de uitleg van desbetreffende bepalingen mogelijk vrijwel geen betekenis aan toekomt. Wat het laatste betreft zou het goed zijn aansluiting te zoeken bij de stellingname waarbij ten aanzien van de toelichting een restrictieve benadering wordt gevolgd waar het bepalingen betreft die de vrijheid van burgers beperken, terwijl bepalingen die de vrijheid van burgers beogen daarentegen juist extensief, mede met het oog op de toelichting, kunnen worden uitgelegd (vgl. ook H.J. Simon, JB 1996/123, pag. 499). Een dergelijke nuancering verhoudt zich goed met een scherp onderscheid tussen toelichting en beleidsregel (dan wel daarmee op één lijn te stellen beleidsuitingen).

De rechtbank kiest een andere weg waarbij de passage met betrekking tot art. 3.3 van de verordening eerst als het ware wordt afgezonderd en vervolgens op één lijn wordt gesteld met bestendig gevoerd beleid. De charme daarvan is -als gezegd- dat eiser nu een basis heeft om zijn 'claim' op te baseren. Dit doel had echter ook bereikt kunnen worden door aan te nemen dat waar de toelichting in dit geval ten gunste van eiser zou kunnen strekken, toepassing daarvan bij de uitleg van art. 3.3 voor de hand had gelegen. Daarmee was weliswaar een wel zeer extensieve interpretatie gevolgd maar aan de kunstgrepen van het uitzonderen uit de toelichting van een bepaalde passage en het 'op één lijn stellen met bestendig gevoerd beleid', daarbij negerend dat het een uiting betreft van een ander dan het bevoegd gezag, zou zijn ontkomen.

Hoewel ik begrip heb voor de gekozen aanpak omdat de uitkomst daarvan mij redelijk voorkomt zou ik het bereikte doel derhalve liever langs een andere, mijns inziens uit een oogpunt van rechtszekerheid meer bevredigende weg bereikt zien.

MAH

