

## **JB 1996/161 Rechtbank Groningen, 05-03-1996, AWB 95/880 BELEI V06**

**Algemeen verbindend voorschrift of beleidsregel?, Deugdelijke publicatiewijze, Inzendtermijn aanvraag, Niet in redelijkheid kunnen afwijzen.**

**Aflevering** 1996 afl.

**College** Rechtbank Groningen

**Datum** 5 maart 1996

**Rolnummer** AWB 95/880 BELEI V06

**Rechter(s)** Mr. Hofstee

Mr D.L. van Binsbergen te Zuidhorn,  
eiser,

**Partijen** en  
de staatssecretaris van Justitie,  
verweerder.

**Trefwoorden** Algemeen verbindend voorschrift of beleidsregel?, Deugdelijke publicatiewijze, Inzendtermijn aanvraag, Niet in redelijkheid kunnen afwijzen.

**Regelgeving** [Awb](#) - 3:4 lid 1 ; 8:57 lid 1

### **» Samenvatting**

#### **Samenvatting**

Bekendmaking van bij ministeriële regeling vastgestelde algemeen verbindende voorschriften geschiedt, voorzover deze niet in het Staatsblad bekend gemaakt dienen te worden, door plaatsing in de Staatscourant. De Regeling in kwestie berust niet uitdrukkelijk op de wet en is derhalve geen algemeen verbindend voorschrift maar, gezien de inhoud, een beleidsregel. Ten einde externe werking te verkrijgen dienen beleidsregels deugdelijk te worden gepubliceerd.

[beslissing/besluit](#)

### **» Uitspraak**

#### **Uitspraak**

##### **1. Procesverloop**

Verweerder heeft bij besluit van 6 maart 1995, nr. 483692/895, het bezwaarschrift van eiser tegen de afwijzing van de aanvraag om toekenning van een bijdrage krachtens de Regeling financiële tegemoetkoming sociale advocatuur 1992 ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen dit besluit bij beroepschrift van 14 april 1995, op nader in het beroepschrift aangegeven gronden beroep ingesteld.

Verweerder heeft op 19 mei 1995 de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de rechtbank toegezonden en een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 13 juni 1995, heeft eiser van repliek gediend.

Verweerder heeft van dupliek gediend bij brief van 27 december 1995.

Afschriften van de gedingstukken zijn, voor zover niet door hen ingediend, door de griffier aan partijen toegezonden.

Eiser heeft bij brief van 24 november 1995 medegedeeld dat van de zijde van partijen, eiser zowel als verweerder, geen behoefte bestaat aan een mondelinge behandeling van het geschil.

Verweerder heeft bij brief van 27 december 1995 een nadere reactie ingezonden en medegedeeld in te stemmen met het achterwege laten van het onderzoek ter zitting.

Nu door partijen toestemming is verleend het geschil buiten zitting af te doen en er naar het oordeel van de rechtbank geen aanleiding bestaat tot behandeling van het geschil ter zitting, bepaalt de rechtbank, op grond van artikel 8:57, Awb, dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft en sluit zij het onderzoek.

## **2. Rechtsoverwegingen**

Bij brief van 31 mei 1994 heeft eiser verzocht alsnog in aanmerking te komen voor een bijdrage op grond van de Regeling financiële tegemoetkoming sociale advocatuur 1992 (hierna: de Regeling). Eiser heeft daarbij aangegeven er van op de hoogte te zijn dat de aanvraag te laat is ingediend maar besloten toch een aanvraag in te dienen omdat hij eerst kort daarvoor, op 27 mei 1994, kennis heeft gekregen van de Regeling.

Verweerder heeft de aanvraag bij besluit van 14 september niet gehonoreerd wegens overschrijding van de in de Regeling genoemde inzendtermijn.

Eiser heeft hiertegen bezwaar gemaakt, welk bezwaarschrift bij het thans bestreden besluit ongegrond is verklaard.

Eiser kan zich hier niet mee verenigen en heeft het volgende aangevoerd. Eiser is van mening dat de Regeling in strijd met enige zorgvuldigheidsnorm is gepubliceerd. De Regeling is alleen gepubliceerd in het Advocatenblad van 16 juni 1992, als losse bijlage. Noch in het Advocatenblad van die datum, noch in de Nederlandse Staatscourant heeft een verwijzing of een andere mededeling van de Regeling plaatsgevonden. Evenmin zijn de advocaten die een mogelijk beroep op de Regeling zouden kunnen doen zelfstandig aangeschreven of er anderszins opmerkzaam op gemaakt. Het als losse folder eenmalig laten toesturen van de Regeling als bijlage bij een periodiek van de doelgroep van de Regeling kan, zo stelt eiser, niet als een deugdelijke publicatiewijze worden gekenschetst. Losse folders hebben de eigenschap zoek te raken. Eiser heeft voorts de vraag opgeworpen of de Regeling niet als een algemeen verbindend voorschrift moet worden beschouwd, waarvoor, behoudens uitzonderingen, publicatie in Staatsblad of Staatscourant is voorgeschreven.

Verweerder is van mening dat de Regeling geen algemeen verbindend voorschrift is maar als beleidsregel moet worden beschouwd. Hierdoor is publicatie in Staatsblad of Staatscourant niet voorgeschreven. Wel diende de Regeling op behoorlijke wijze bekend te worden gemaakt. Door publicatie in het Advocatenblad is aan deze voorwaarde voldaan, nu alle ingeschreven advocaten het Advocatenblad ontvangen.

De rechtbank overweegt het volgende.

In artikel 4, eerste lid, van de Bekendmakingswet, is bepaald dat de bekendmaking van de bij ministeriële regeling vastgestelde algemeen verbindende voorschriften en de overige vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften voor zover deze niet in het Staatsblad geplaatst dienen te worden, geschiedt door plaatsing in de Staatscourant. Uit artikel 5, Bekendmakingswet, volgt dat in afwijking van artikel 4, voornoemd, publicatie in een ander vanwege de overheid algemeen verkrijgbaar gesteld publicatieblad mogelijk is, mits van deze bekendmaking mededeling wordt gedaan in de Staatscourant.

In het kader van dit geschil dient allereerst de vraag te worden beantwoord of de Regeling beschouwd dient te worden als een algemeen verbindend voorschrift. De rechtbank is van oordeel dat dit niet het geval is. Aan de Regeling komt weliswaar externe werking toe, uitgaande van een met openbaar gezag beklede instantie, in casu de Minister van Justitie; niet gesteld kan echter worden dat de bevoegdheid van de Minister tot het vaststellen van de Regeling uitdrukkelijk berust op de wet. De Regeling is derhalve geen algemeen verbindend voorschrift, waardoor de Bekendmakingswet niet van toepassing is en geen sprake kan zijn van een met deze wet strijdige publicatiewijze.

Door het vaststellen van de Regeling heeft de Staatssecretaris van Justitie zich verbonden onder bepaalde voorwaarden advocaten een financiële tegemoetkoming te verstrekken. De Regeling is daarmee te kwalificeren als een regeling houdende de vaststelling van beleid. Beleidsregels dienen teneinde externe werking te krijgen deugdelijk te worden gepubliceerd. Publicatie in andere periodieken dan de Staatscourant is in beginsel mogelijk. De Regeling is alleen van rechtstreeks belang voor de advocatuur. Het Advocatenblad is een periodiek dat aan alle ingeschreven advocaten wordt toegezonden en is daardoor geschikt voor het bekendmaken van regelingen als de onderhavige.

Het staat echter vast dat in 1992 op geen enkele wijze bekendheid is gegeven aan de Regeling in het Advocatenblad zelf. De Regeling is uitsluitend als losse bijlage bij het Advocatenblad van 16 juni 1992 aan de advocaten toegestuurd. Deze wijze van toezending van de Regeling houdt het risico in dat niet elke voor de toepassing van de Regeling in aanmerking komende advocaat de Regeling ook bereikt. Zo is niet verzekerd dat bij de verzending van het Advocatenblad aan elk exemplaar ook een bijlage wordt toegevoegd, kan de bijlage bij het openen van de post zoekraken of worden aangezien voor meegezonden reclamemateriaal. Het risico dat de Regeling de betrokken advocaat als gevolg van de gekozen wijze van publicatie niet bereikt dient naar het oordeel van de rechtbank voor rekening van verweerder te komen.

Verweerder heeft de aanvraag van eiser in redelijkheid dan ook niet kunnen afwijzen op grond van de overweging dat de aanvraag niet tijdig is ingediend.

Op grond van het vorenoverwogene moet het beroep gegrond worden verklaard en dient het bestreden besluit te worden vernietigd wegens strijd met het bepaalde in artikel 3:4, eerste lid, Awb.

Nu het beroep gegrond wordt verklaard, dient op grond van artikel 8:74, eerste lid, Awb, tevens te worden bepaald, dat het door eiser betaalde griffierecht ad f200,= door de Staat der Nederlanden aan eiser wordt vergoed.

De rechtbank acht, nu eiser in het onderhavige geding voor zichzelf is opgetreden en overigens niet is gebleken van kosten van door derden beroepsmatig verleende rechtsbijstand, geen termen aanwezig een proceskostenveroordeling uit te spreken.

### **3. Beslissing**

De Arrondissementsrechtbank te Groningen, sector Bestuursrecht, enkelvoudige kamer,

rechtdoende,

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit van 6 maart 1995;
- bepaalt dat de Staat der Nederlanden eiser het betaalde griffierecht ad f200,= vergoedt.

### **» Noot**

#### 1. Algemeen verbindend voorschrift of beleidsregel

In deze uitspraak is een juiste kwalificatie van de Regeling van belang voor het oordeel over de vraag of sprake was van een deugdelijke publicatiewijze. Het oordeel spitst zich toe op de vraag of sprake is

van een algemeen verbindend voorschrift (hierna avv) of een beleidsregel. In het eerste geval (avv) moet acht worden geslagen op de Bekendmakingswet. In het tweede geval (beleidsregel) zal na inwerkingtreding van de derde tranche van de Awb moeten worden uitgegaan van art. 3:42 jo 4:83 Awb. De rechtbank anticipeert niet uitdrukkelijk op laatstgenoemde bepalingen maar hanteert het criterium 'deugdelijke publicatiewijze', dat vervolgens wordt verbonden met de vraag naar de 'geschiktheid' van het gekozen medium. Geschiktheid is een term die ook in art. 3:42 Awb wordt gebruikt.

Volgens het oordeel van de rechtbank is bij de vraag of het een beleidsregel of een avv betreft van doorslaggevend belang of de regeling uitdrukkelijk berust op de wet of niet. In casu is zulks niet het geval en bijgevolg kan de Regeling reeds niet als avv worden aangemerkt. Gelet op de inhoud van de Regeling, in het bijzonder het aangeven van voorwaarden waaronder de staatssecretaris aan advocaten een financiële tegemoetkoming verstrekt, wordt deze vervolgens als beleidsregel aangemerkt. Het gebruik van de uitdrukkelijke wettelijke grondslag als onderscheidend criterium komt mij wijs voor als we het onderscheid tussen avv en beleidsregel, buiten de context van de bekendmakingsregels, nader bezien. Als het gaat om de toedeling en het overdragen van bestuursbevoegdheden, het geven van eenzijdige, burgers bindende bepalingen en om het aanleggen van beperkingen op grondrechten, is de vorm van een avv voorgeschreven. Verwarrend is echter dat niet alle avv's ook een dergelijke strekking hebben en vaak bij avv zaken geregeld worden die ook bij beleidsregel geregeld zouden kunnen worden. Essentieel is echter dat voornoemde zaken niet bij beleidsregel geregeld mogen worden, maar enkel bij avv waaraan een uitdrukkelijke wettelijke bevoegdheid ten grondslag ligt. Vergelijk voor dit onderscheid overigens de Memorie van Toelichting derde tranche Awb, pag. 102-105 en een bijdrage van mijn hand in NTB '95/4.

## 2. Bekendmaking

Wat de bekendmaking betreft acht de rechtbank voor de onderhavige beleidsregel het Advocatenblad in beginsel geschikt - alle ingeschreven advocaten vormen de 'doelgroep' van de regeling en ontvangen dit blad. De wijze van toezending echter (als losse bijlage bij het Advocatenblad) houdt het risico in dat niet elke advocaat de regeling ontvangt. Dit risico dient volgens de rechtbank voor rekening te komen van het bevoegd gezag. Gegeven ook het belang van sommige advocaten bij de regeling acht ik dit een overtuigende redenering. Meer in het algemeen zou er iets voor te zeggen zijn dat de

wijze van publicatie bekend wordt gemaakt.

De rechtbank wijst er ook op dat dit niet is geschied. Mij dunkt dat het bevoegd gezag door analogoos aan art. 5 Bekendmakingswet de wijze van publicatie bekend te maken, iets dat in casu wellicht ook in het Advocatenblad zelf had gekund, een deugdelijke bekendmaking kan verwezenlijken.

In de terminologie van de Memorie van Toelichting bij de derde tranche van de Awb (pag. 124) zou door het niet in acht nemen van de regels voor bekendmaking (gelijk ook bij schending van andere voor het geven van besluiten voorschreven bepalingen) sprake zijn van een onverbindende beleidsregel. Een dergelijke beleidsregel 'geldt niet'. Wel zou de burger zich op een dergelijke onverbindende beleidsregel kunnen beroepen, maar dan indirect, te weten door met een beroep op het gelijkheids- of vertrouwensbeginsel van het bestuursorgaan te verlangen dat conform de regel wordt gehandeld - voorzover zulks gunstig is voor de burger. In dit geval is eiser niet gebaat bij een dergelijk beroep, en heeft hij juist betoogd dat aan de regeling geen rechtskracht toekomt. De rechtbank volgt deze stellingname en zo komt het dan ten slotte aan op een redelijke, althans niet onredelijke, belangenafweging, toegespitst op de vraag of tijdig een verzoek is ingezonden.

MAH