



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De hoorplicht bij het nemen van financiële beschikkingen

Ouden, W. den

Citation

Ouden, W. den. (2023). De hoorplicht bij het nemen van financiële beschikkingen. *Nederlands Tijdschrift Voor Bestuursrecht*, 2023(8), 449-450. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3728237>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3728237>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De hoorplicht bij het nemen van financiële beschikkingen

NTB 2023/314

Redactioneel

Het zal geen NTB-lezer zijn ontgaan dat het conceptwetsvoorstel ‘Wet versterking waarborgfunctie Awb’ begin dit jaar in consultatie is gegaan.² Allerlei voorstellen tot wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht die erop zijn gericht de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de overheid meer ‘responsief’ te maken, zijn voorgelegd aan een breed publiek.³ In de artikelen die naar aanleiding daarvan zijn verschenen, gaat de nodige aandacht uit naar onder andere het dienstbaarheidsbeginsel (voorgesteld art. 2:4a Awb), het recht op de correctie van kennelijke fouten (Afdeling 3.8), de verschoonbare termijnoverschrijding wegens persoonlijke omstandigheden (art. 6:11 nieuw) en de zogenoemde burgerlijke lus (Afdeling 8.2.2b); allemaal zeer aansprekende onderwerpen in deze tijd van het streven naar mensvriendelijker bestuursrecht. Ook is er veel aandacht voor het document over een mogelijke wijziging van artikel 3:4 Awb (evenredigheidsbeginsel) dat met het conceptwetsvoorstel is meegezonden. Dat is begrijpelijk gezien de jurisprudentiële ontwikkelingen die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan op dat gebied, waaraan in dit nummer van het NTB, met een artikel van de hand van Tom Barkhuysen en Michiel van Emmerik, ook de nodige aandacht wordt besteed.

Sommige voorstellen krijgen minder aandacht terwijl deze in mijn ogen zeker ook hun bijdrage kunnen leveren aan een mensvriendelijker bestuursrecht, zoals de voorgestelde wijzigingen van de geldschuldentitel van de Awb en de uitbreiding van de plicht om bij de voorbereiding van financiële beschikkingen om zienswijzen te vragen (vaak ‘de hoorplicht’ genoemd). Wat betreft de geldschuldentitel zou je kunnen denken: die beperkte aandacht is logisch, want het zijn zeer voor de hand liggende voorstellen die aansluiten bij eerder onderzoek van het WODC en daaruit voortvloeiende voorstellen. Dat is goed uitgedacht. Maar dat geldt niet voor de hoorplicht bij financiële beschikkingen. Het voorstel om de regeling daarover te wijzigen, verdient aandacht omdat inmiddels heel duidelijk is geworden dat financiële beschikkingen (zeer) ingrijpende, nadelige gevolgen kunnen hebben voor burgers. Ook weten we nu dat die, anders dan de Awb wetgever aanvankelijk dacht, lang niet altijd eenvoudig weer volledig ongedaan kunnen worden gemaakt. Waar heeft dat inzicht toe geleid? Voorgesteld wordt om artikel 4:12 Awb te wijzigen. In het eerste lid van die bepaling is geregeld dat de verplichting om vooraf de zienswijze te vragen aan de geadresseerde van een besluit die daartegen naar verwachting bedenkingen zal hebben (art. 4:7 en 4:8 Awb), niet geldt bij een beschikking die strekt tot het vaststellen van een financiële beschikking of aanspraak, indien tegen die beschikking bezwaar kan worden gemaakt of administratief beroep kan worden ingesteld en de nadelige gevolgen na bezwaar of administratief beroep volledig ongedaan kunnen worden gemaakt. Deze bepaling betekent in de praktijk kort gezegd dat bij negatieve financiële beschikkingen doorgaans niet vooraf hoeft te worden gehoord. Het tweede lid van artikel 4:12 Awb bevat de uitzonderingen op deze uitzonderingsregel. Deze uitzonderingen zien tot op heden alleen op bepaalde subsidiebesluiten. In het conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld deze uitzonderingen aan te vullen. Als uitzondering wordt toegevoegd de beschikking die strekt tot *“het opschorten, beëindigen of intrekken van een eerder toegekende financiële aanspraak of tot een lagere vaststelling, ten nadele wijziging,*

1 Prof. mr. drs. W. (Willemien) den Ouden is staatsraad en hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en redacteur van het NTB.

2 Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763. Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/20/aanbiedingsbrief-tk-toezending-ter-kennisname-teksten-pre-consultatie>.

3 Zie bijlage 5 bij de aanbiedingsbrief.

ten nadele herzien van een voorschot, of terugvordering daarvan, die het bedrag van 1500 euro overstijgt”.

Deze bepaling is zeer slecht leesbaar. De toelichting erbij is nodig om te doorgronden dat het gaat om wijzigingen in een eerder toegekende financiële aanspraak, die leiden tot een nadeel voor de ontvanger van die aanspraak van boven de € 1500 én om beslissingen waardoor een financiële aanspraak geheel wordt beëindigd of stopgezet. Bij beslissingen waardoor een financiële aanspraak geheel wordt beëindigd of stopgezet, geldt dus sowieso dat een zienswijze moet worden gevraagd, ook als het om minder dan € 1500 euro gaat.

Afgezien van de leesbaarheid rijst de vraag of de voorgestelde aanpassing wel goed genoeg is doordacht. Want waarom moet bij iedere beëindiging of stopzetting van financiële aanspraken een zienswijze worden gevraagd, ook als deze geen ingrijpende gevolgen zal hebben voor de geadresseerde? En waarom hoeft er niet te worden gehoord bij sommige financiële beschikkingen die waarschijnlijk wél ingrijpende gevolgen zullen hebben voor burgers? Voor veel mensen is € 1499⁴ immers een groot bedrag. En belangrijker, de voorgestelde bepaling ziet lang niet op alle financiële besluiten die voor burgers heel belangrijk zijn. Zo ziet deze bijvoorbeeld niet op de situatie waarin de aanvraag voor een toeslag of bijstandsuitkering wordt afgewezen. In dat geval is er weliswaar (nog) geen aanspraak en geldt er dus geen hoorplicht, maar de aanvrager heeft waarschijnlijk wel een acuut probleem. Kortom: als gevolg van deze bepaling zal er soms de verplichting gelden een zienswijze te vragen waar dat eigenlijk niet nodig is, terwijl deze verplichting vaak niet geldt waar deze juist voor de hand ligt.

Dat kan niet de bedoeling zijn en dus moet de hoorplicht bij de voorbereiding van financiële beschikkingen beter worden doordacht. Daarbij zou voorop moeten staan dat er geen overtuigende principiële redenen zijn om financiële beschikkingen daarvan standaard uit te zonderen, zoals in de toelichting (p. 9) terecht wordt opgemerkt. De uitzondering voor financiële beschikkingen is in de Awb opgenomen omdat het bij financiële beschikkingen vaak gaat om bulkbeschikkingen waarbij een hoorplicht voor bestuursorganen niet uitvoerbaar zou zijn. Deze praktische overweging was bij de inwerkingtreding van de Awb in 1994 wellicht een goede reden voor de uitzondering: toen ging men er immers nog van uit dat de wetgever in bijzondere formele wetten niet snel van de Awb zou afwijken. De werkelijkheid is anders gebleken. Er worden zeer regelmatig van de Awb afwijkende bepalingen opgenomen omdat de Awb-bepaling niet past op het betreffende beleidsterrein. Dat kan je vanuit het perspectief van rechtseenheid jammer vinden, maar het geeft ook de ruimte om in de Awb gewoon de hoofdregel op te nemen en dus af te zien van moeilijk te volgen regels die duidelijk het resultaat zijn van een politiek compromis. Zo bezien is het schrappen van de uitzondering van de hoorplicht voor financiële beschikkingen in artikel 4:12 Awb veel logischer. Dan geldt als hoofdregel voor het bestuursorgaan in beginsel de verplichting om vooraf een zienswijze te vragen aan de geadresseerde van een besluit die daartegen naar verwachting bedenkingen zal hebben. Als die regel in sommige gevallen onuitvoerbaar of niet nodig is, dan kan de bijzondere formele wetgever daar in uitzonderingsgevallen, goed gemotiveerd, van afwijken en zo maatwerk leveren.

⁴ De grens van € 1500 is gekozen omdat het aansluit bij het grensbedrag dat voor terugvorderingen is opgenomen in de Awir, aldus de toelichting op p. 9.