

ABRvS 29 maart 2006, LJN: AV7548, zaaknr. 200508776/1

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AV7548>

Wetsartt.: art. 3:41, lid 1 en lid 2, 6:8, lid 1, en 6:11 Awb, art. 68, lid 1, Wet GBA

Trefwoorden: bekendmaking op een andere geschikte wijze, inschrijving GBA, laatst bekende adres, verschoonbare termijnoverschrijding

Samenvatting:

Anders dan appellant meent heeft de rechtbank terecht overwogen dat het besluit tot ongeldigverklaring van het rijbewijs door toezending naar het laatst bekende adres van appelland op een andere geschikte wijze als bedoeld in artikel 3:41, tweede lid, Awb bekend is gemaakt. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat appelland aan de burgemeester en de gemeentelijke basisadministratie (GBA) niet zijn daadwerkelijke woonadres heeft opgegeven, maar een adres waar hij blijkens de dossierstukken nimmer woonachtig is geweest, en dat appelland niet bij het college van burgemeester en wethouders schriftelijk heeft aangegeven dat hij voornemens was in het buitenland te verblijven, hoewel hij daartoe ingevolge artikel 68 van de Wet GBA verplicht is. Appelland diende te begrijpen dat de burgemeester bij ontbreken van een ander adres van het laatst bekende adres van appelland gebruik zou maken. Dat de inschrijving van appelland op het adres te Sittard bij (ambtshalve) besluit van het college van burgemeester en wethouders ongedaan is gemaakt, doet aan het vorenstaande niet af. Hieruit volgt, dat het bezwaarschrift niet binnen de termijn is ingediend. De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat geen grond bestaat voor het oordeel dat die termijnoverschrijding verschoonbaar is. Nu appelland diende te begrijpen dat de burgemeester bij ontbreken van een ander adres, van het adres in Sittard gebruik zou maken en appelland niet zodanige maatregelen heeft getroffen dat hij vanaf het door hem opgegeven adres tijdig zou worden geïnformeerd inzake het naar dat adres verzonden besluit, noch de burgemeester heeft geïnformeerd over zijn feitelijke woonadres in Duitsland, wordt appelland niet gevolgd in zijn stellingname dat niet-ontvankelijkverklaring achterwege dient te blijven omdat redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat appelland in verzuim is geweest.

Noot:

1. In deze uitspraak geeft de Afdeling een nadere invulling aan de bekendmakingsplicht, toegespitst op de bij toezending te gebruiken adresgegevens. Ingevolge art. 3:41, eerste lid, Awb geschiedt de bekendmaking van besluiten aan belanghebbenden, als vereiste voor inwerkingtreding (art. 3:40) en als beginpunt van de bezwaartermijn (art. 6:8, eerste lid), door toezending of uitreiking. Hoe echter indien het bestuursorgaan weet of – door terugzending en/of onderzoek - moet constateren dat de beschikbare adresgegevens niet (meer) kloppen? In dat geval is toezending of uitreiking van het besluit aan belanghebbende feitelijk onmogelijk en moet worden teruggevallen op het tweede lid van art. 3:41, t.w. de bekendmaking op “andere geschikte wijze”. De betekenis van deze uitspraak is, dat het bestuursorgaan in zo’n geval aan het bekendmakingsvereiste kan voldoen, door toezending van het besluit naar het laatst bekende adres van betrokkene in de GBA. Verzending van een besluit naar een adres, zoals (eerder) opgenomen in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, waarvan bekend is, dat belanghebbende daar niet woont, geldt derhalve als een alternatieve methode (“andere geschikte wijze”) van bekendmaking in geval van onbereikbaarheid op het in een specifiek overheidscontact opgegeven adres.

2. De opgenomen uitspraak heeft betrekking op de toezending aan belanghebbende van een besluit van de burgemeester van Sittard-Geleen tot ongeldigverklaring van zijn rijbewijs (art. 124 Wegenverkeerswet). Eerder was reeds door de bevolkingscontroleur vastgesteld, dat betrokkene niet woonde op het opgegeven en in de GBA geregistreerde adres en dat hij daar zelfs nooit gewoond had. Het door de burgemeester naar dit adres in Sittard verzonden besluit tot ongeldigverklaring van het rijbewijs komt dan ook retour. Parallel aan deze procedure start het

college van b en w een procedure tot uitschrijving van betrokkene uit de GBA (art. 48, eerste en tweede lid, Wet GBA), waarbij het voornemen daartoe eveneens naar het adres in Sittard wordt gestuurd. Het college weet dan al, dat betrokkene in het buitenland woont. Vandaar de code van uitschrijving: vertrokken naar "land onbekend". Tegen dit uitschrijvingsbesluit is geen bezwaar aangetekend (art. 83 GBA), zodat de uitschrijving definitief is geworden. Appellant hoort van het besluit van ongeldigverklaring van zijn rijbewijs via zijn gemeente van inwoning, de Duitse gemeente Hagen.

3. Uit deze uitspraak blijkt, dat de het bestuursorgaan wat de bekendmakingsplicht betreft in een geval van gebleken onjuiste adresinformatie in de uitvoeringsregistratie, bij een nieuwe toezending ex art. 3:41, tweede lid, Awb mag afgaan op het in de GBA geregistreerde adres van betrokkene. De rechtvaardiging hiervan ligt in diens informatieplicht, die onder meer adresgegevens betreft. Het ligt immers voor de hand dat deze alternatieve bekendmakingsroute - naast die, genoemd in art. 3:41, eerste lid, Awb -, voor alle afnemers van de GBA geldt, zowel binnen- als buitengemeentelijk. In dit geval werd de rechtvaardiging gevonden in de (voorafgaande) meldingsplicht ex art. 68 Wet GBA van een langer durend verblijf in het buitenland (tenminste 9 maanden in het komende jaar). Dit betekent materieel, dat de onderzoeksplicht van het bestuursorgaan met betrekking tot het adres van toezending in het kader van de bekendmakingsplicht beperkt is tot verificatie van de beschikbare adresgegevens aan die in de GBA. Daarbij is het laatstbekende GBA-adres bepalend, ook indien betrokkene inmiddels is uitgeschreven zonder opnemering van nieuwe adresgegevens. De uitspraak laat zien, dat de burgemeester in het geval van bekendmaking van de ongeldigverklaring van het rijbewijs geen pogingen hoefde te doen om het feitelijk woonadres van belanghebbende te achterhalen. Iets anders is de verantwoordelijkheid van b en w voor de zuiverheid van de GBA (art. 2) en de daarmee samenhangende verplichtingen van ambtshalve inschrijving en uitschrijving, op basis van eigen onderzoek of (verplichte) terugmelding van onjuistheden door afnemers. Onder omstandigheden kan hieruit een (nadere) onderzoeksplicht worden afgeleid, toegesneden op de juistheid van in de GBA geregistreerde gegevens. De opgenomen uitspraak is hiervan een illustratie, met name het besluit van uitschrijving op basis van onderzoeksbevindingen van een zgn. bevolkingscontroleur. Zie hieromtrent ook art. 48, tweede en derde lid, Wet GBA.

4. De rechterlijke toetsing op verschoonbare termijnoverschrijding (art. 6:11 Awb) is gebaseerd op een combinatie van elementen. Uitgangspunt is de aanname, dat appellant diende te begrijpen dat de burgemeester bij ontbreken van een ander adres van het (oorspronkelijke GBA-)adres in Sittard gebruik zou maken. Wat appellant wordt aangerekend is dat hij (a) geen voorzieningen inzake doorzending heeft getroffen en (b) de burgemeester niet heeft geïnformeerd over zijn feitelijke woonadres in Duitsland. De termijnoverschrijding komt daarmee voor rekening van appellant. Kern van deze overweging is, dat de burger ervoor moet zorgen dat hij steeds voor de overheid bereikbaar is, met name door juiste adresinformatie op te geven en deze zo nodig te laten wijzigen. Is hij dat door eigen toedoen of nalatigheid niet, dan komen daaruit voortvloeiende problemen voor eigen rekening en risico en is coulançe niet op zijn plaats.

5. Het terugvallen op de GBA-adresinformatie als alternatieve bekendmakingsmethode ex art. 3:41, tweede lid, Awb is in de Afdelingsjurisprudentie tevens toegepast in Vz. ABRvS 1 juni 2005, AB 2005, 443 m.nt. Sew en JB 2005, 212. In dat geval ging het om de intrekking van een verblijfsvergunning van een met onbekende bestemming vertrokken vreemdeling. De rechtvaardiging van het gebruik van de GBA-adresinformatie (laatstbekende adres) was de informatieplicht van betrokkene in art. 4:37 Vb 2000. Vgl. de uitspraak van de ABRvS van 12 maart 2003, JB 2003, 125, waarin bekendheid met de onjuistheid van de beschikbare adresinformatie aan de bekendmaking ex art. 3:41, eerste lid, Awb in de weg stond en de verplichting van betrokkene tot melding van adreswijzigingen dit niet anders maakte. De hiervoor opgenomen uitspraak kan worden gezien als de bevestiging van deze nieuwe lijn in de Afdelingsjurisprudentie. Deze komt wat het gebruik van GBA-adresinformatie betreft min of meer overeen met de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep. Zie hieromtrent: CRvB 22 juni 2005, LJN: AT8181 (buitenbehandeling stellen van een aanvraag om bijstand) en CRvB 4 juli 2005, LJN 4 juli 2005, LJN: AT9480 (aanvraag verhuiskostenvergoeding). Deze uitspraken zijn

echter niet op het tweede, maar op het eerste lid van art. 3:41 Awb gebaseerd, terwijl de meldingsplicht van adreswijzigingen qua grondslag algemeen gehouden is en derhalve niet is geconcretiseerd in de vorm van specifieke wettelijke informatieplichten. Het probleem van de schriftelijke bereikbaarheid doet zich ook voor bij de bestuursrechter. Zie in dit verband de uitspraak van de CRvB van 31 december 2002, JB 2003, 53. Deze betreft de verzending van terugontvangen stukken (i.h.b. oproepingen, uitnodigingen tot verschijning en verzending van uitspraken), zoals geregeld in art. 8:38, eerste lid, Awb door de rechtbank. Dit artikel verplicht tot verificatie van adresinformatie van terugontvangen stukken op basis van de GBA, met het oog op de aanvang van de beroepstermijn ex art. 6:8, eerste lid en art. 6:24 Awb. Naast de GBA kan onder omstandigheden ook aan andere basisregistraties adresinformatie ontleend worden. Een voorbeeld is de adressering van de aanschrijving bestuursdwang in geval van eigendom van onroerend goed. In dat geval blijkt het adres in het Kadaster als postadres gebruikt te kunnen worden of dat in de waterschapslegger als afgeleide daarvan. Zie ABRvS 25 augustus 1997, AB 1997, 337 m.nt. AvH (onderhoud sloten) en ABRvS 22 mei 2001, AB 2001, 355 (in het buitenland wonende eigenaar). In beide gevallen overweegt de Afdeling, dat de adresinformatie in het Kadaster van betrokkene afkomstig is en deze geen adreswijziging heeft doorgegeven. Zie uit een oogpunt van interne rechtsvergelijking voorts de door de Hoge Raad opgestelde Algemene regels met betrekking tot de betekening van gerechtelijke mededelingen in strafzaken in verband met de artt. 585 t/m 589 Sv, NBStraf 2002, 126. Ook hierin staat het GBA-adres centraal, in aansluiting op de wettelijke, strafrechtelijk gehandhaafde, informatieverplichtingen van de burger (artt. 65 e.v. en 147 Wet GBA).

6. De bekendmakingsregeling in art. 3:41, eerste en tweede lid, Awb, zoals uitgelegd in de jurisprudentie, zal materieel belangrijke invloed ondergaan van de beoogde wijziging van de Wet GBA. Het betreffende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens in verband met de aanpassing aan de eisen die gelden voor de basisregistraties (TK 2005-2006, 30514, nrs. 1-3) is in april 2006 bij de Tweede Kamer ingediend. Dit wetsvoorstel is het eerste van negen (wijzigings)wetten, waarmee een stelsel van basisregistraties in het openbaar bestuur wordt ingevoerd. De functie van een basisregistratie voor bestuursorganen is die van een unieke bron van essentiële en betrouwbare gegevens met het oog op de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Het concept van de basisregistratie kent de volgende vaste elementen: (a) de aanwijzing van zgn. authentieke gegevens, (b) de gebruiksverplichting van bestuursorganen van deze authentieke gegevens, (c) de terugmeldverplichting in geval van gebleken onjuistheid van de geregistreerde gegevens en (d) versterking van de prikkels tot nakoming van wettelijke informatieverplichtingen van ingeschrevenen door het verbinden van (rechts)gevolgen aan onjuist geregistreerde (persoons)gegevens. Naast de lopende wijziging van de Wet GBA is tevens een wet basisregister adressen in voorbereiding. Vaststaat dat de adresgegevens in deze nieuwe basisregistratie als authentieke gegevens zullen worden aangewezen (bronregister). De adresinformatie in de GBA zal hieraan ontleend gaan worden. Het is mogelijk dat de adresgegevens in de GBA vooruitlopend op de ontwikkeling van deze nieuwe gemeentelijke basisregistratie, tijdelijk als authentiek worden aangemerkt, resulterend in de gebruiksverplichting van bestuursorganen op grond van het thans voorgestelde art. 3b Wet GBA. Het eerste lid bepaalt, dat de afnemer die bij de vervulling van zijn taak informatie over een ingeschrevene nodig heeft die in de vorm van een authentiek gegeven beschikbaar is in de basisadministratie, voor die informatie dat gegeven gebruikt (dient te gebruiken). Dit uitgangspunt kent in het tweede lid enkele uitzonderingen, in het bijzonder een terugmelding in geval van twijfel aan de juistheid van het gegeven en een aan de gebruiksverplichting derogerend wettelijk voorschrift. Bovendien geldt een uitzondering op de gebruiksverplichting indien een goede vervulling van de taak van de afnemer door de onverkorte toepassing van het eerste lid wordt belet. Uit de MvT blijkt, dat het begrip goede (behoorlijke) taakuitoefening in deze uitzonderingsgrond is bedoeld als geobjectiveerd, dus toetsbaar afwijkingscriterium (nr. 3, p. 8-9). Voorts kan aan de MvT worden ontleend, dat deze uitzonderingsgronden bedoeld zijn om restrictief te worden toegepast.

7. De vraag naar de betekenis van de beperkt geclausuleerde gebruiksverplichting van de als authentiek gekwalificeerde adresinformatie is in de toelichting op het wijzigingsvoorstel GBA niet

uitdrukkelijk aan de orde gekomen. Aannemelijk is, dat art. 3:41 Awb ex art. 3b, tweede lid, sub c, Wet GBA niet derogeert aan de gebruiksverplichting in het eerste lid van dit nieuwe artikel. Deze gebruiksverplichting kan daarentegen worden gezien als een nadere verbijzondering van de toezending als bekendmakingsmodaliteit in art. 3:41, eerste lid, Awb. Ook onder een stelsel van basisregistraties zullen situaties blijven bestaan waarbij betrokkene niet via toezending of uitreiking in persoon bereikt kan worden. Dit betekent dat de functie van art. 3:41, tweede lid, Awb, de bekendmaking op een andere geschikte wijze, behouden blijft. Wel zal de invoering van het nieuwe informatiestelsel tot gevolg hebben dat de betekenis van de bestaande jurisprudentie met betrekking tot art. 3:41 Awb grotendeels komt te vervallen. Dit vanwege het hierin uitgekristalliseerde uitgangspunt dat de bij de bekendmaking te gebruiken adresgegevens primair ontleend moeten worden aan de zaaksadministratie, met het GBA (of een andere basisadministratie) als alternatief.

Prof. mr. G. Overkleeft-Verburg
hgl. Staats- en Bestuursrecht EUR