



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Geen verschoonbare termijnoverschrijding. Verschil tussen besluit en feitelijke verstrekking.

Keppel, C.A.; Drahmman, A.

Citation

Keppel, C. A., & Drahmman, A. (2023). Geen verschoonbare termijnoverschrijding. Verschil tussen besluit en feitelijke verstrekking. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2023(2), 73-76. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3512137>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3512137>

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

meenten digitale aanvraagformulieren gebruiken voor het aanvragen van tegemoetkomingen, uitkeringen en toeslagen. Denk bijvoorbeeld aan bijstandsuitkeringen. Ook de aanvraag van energietoeslag tijdens de huidige energiecrisis gaat (vaak) digitaal. Volgens genoemde website kunnen gemeenten daarmee burgers snel en goed helpen en tegelijk lange rijen aan de balie voorkomen. Een bijkomend voordeel zou zijn dat de online aanvragen uniform binnen komen. En wellicht ook dat het de stroom aan bezwaarschriften enigszins dempt...?

4. Hoewel het nut (met name gezien de efficiëntie) van een digitaal aanvraagformulier duidelijk is, ligt natuurlijk het gevaar op de loer dat daarmee aan rechtsbescherming wordt ingeboet – nog los van bezwaren over toegang tot dergelijke regelingen voor digitaal minderbegaafden en/of -be-deelden. De casus die leidde tot de hier opgenomen uitspraak is daar een sprekend voorbeeld van. Ongetwijfeld zullen er namelijk meer TONK-aanvragen zijn afgewezen met het formulier, maar die personen hebben géén bezwaar gemaakt omdat zij simpelweg niet wisten dat dat kon, of zij legden zich neer bij de ontvankelijkheidsbeslissing van het bestuursorgaan en gingen niet in beroep bij de bestuursrechter. Dat in dit geval het college van de gemeente Amsterdam meent dat een afwijzing van zo'n digitale aanvraag geen besluit is, is ongewenst. Dit, temeer nu degenen die een aanvraag om tegemoetkoming, toeslag, uitkering of anderszins doen, vaak juist degenen zijn die (rechts)bescherming het hardst nodig hebben. Denk in het kader van energietoeslag aan studenten die massaal in bezwaar (willen) gaan omdat zij daarop geen recht (zouden) hebben, terwijl zij vaak met een laag inkomen in slecht geïsoleerde huizen wonen.

5. De uitkomst in de hier opgenomen uitspraak is wat ons betreft dan ook de enige juiste. Het roept tegelijk de vraag op waarom er niet 'gewoon' een digitale bezwaarfunctie zit in dergelijke aanvraagformulieren. Of tenminste een verwijzing en uitleg over het maken van bezwaar via de traditionele papieren methode. Door daarvan af te zien laadt een gemeente op zijn minst de verdenking op zich bezwaren te willen voorkomen. Dat is onjuist en ook in strijd met doel en strekking van de verplichting een rechtsmiddelverwijzing op te nemen zoals die volgt uit artikel 3:45 Awb. Overigens zijn er ook gemeenten die dit wel keurig doen.

6. Voor de eiser in kwestie maakt de uitkomst verder weinig uit voor de toekenning van de gevraagde tegemoetkoming: na een tweede (schriftelijke) aanvraag volgde opnieuw afwijzing van de aanvraag en de beslissing op het bezwaar tegen die afwijzing houdt stand bij de bestuursrechter.

T. Barkhuysen en L.C. van Boven

AB 2023/13

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

13 april 2022, nr. UTR 21/3896

(Mr. J.H. Lange)

m.nt. C.A. Keppel en A. Drahmann*

Art. 6:11 Awb; art. 6 lid 5 Wob

ECLI:NL:RBMNE:2022:1668

Openbaarheid van bestuur. Geen verschoonbare termijnoverschrijding.

De rechtbank is van oordeel dat het bezwaarschrift van eiser te laat is ingediend. Een bezwaarschrift moet worden ingediend binnen zes weken nadat het besluit is bekendgemaakt. In dit geval is het besluit van verweerder bekendgemaakt op 24 juli 2020. Dat de feitelijke verstrekking van de bij het besluit behorende informatie plaats heeft gevonden op 2 februari 2021 maakt dat niet anders. De feitelijke verstrekking van gevraagde informatie dient los te worden gezien van de besluitvorming omtrent een verzoek. Bij een andere opvatting zou het bepaalde in artikel 6, vijfde lid, van de Wob (zie overweging 1) zonder betekenis zijn. Het bezwaarschrift had dus uiterlijk op 4 september 2020 door verweerder ontvangen moeten zijn. Eiser heeft op 8 maart 2021 zijn bezwaarschrift ingediend. Dat is dus te laat. De hoofdregel is dan dat verweerder het bezwaar niet inhoudelijk behandelt en het bezwaar niet-ontvankelijk verklaart. De rechtbank begrijpt dat wettelijke termijnen voor een niet-jurist soms verwarrend kunnen zijn, maar dat maakt het oordeel niet anders.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft eiser geen geldige reden gegeven die zou moeten leiden tot het oordeel dat deze termijnoverschrijding verschoonbaar is. In het primaire besluit staat op pagina 4 – kort samengevat – dat het openbaar maken van de testresultaten kan leiden tot reputatieschade van betrokkenen en daarom wordt deze informatie door verweerder onleesbaar gemaakt met toepassing van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob. Hierin ziet de rechtbank voldoende aanleiding voor eiser om bezwaar te maken tegen het primaire besluit en dat eiser er dus redelijkerwijs niet vanuit kon gaan dat hij wel informatie over de hoeveelheid NDMA die is aangetroffen in metingen van ranitidine zou ontvangen van verweerder. De rechtbank heeft begrip voor het belang van eiser bij een inhoudelijke beoordeling van zijn Wob-verzoek, maar ziet geen aanknopingspunten om te oordelen dat er

* C.A. (Claudia) Keppel is student aan de master Staats- en bestuursrecht en A. (Annemarie) Drahmann is universitair hoofddocent aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding.

Uitspraak van de enkelvoudige kamer van 13 april 2022 in de zaak tussen:

Eiser,
en

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, verweerder (gem.: M.W.J.J. Netten).

Procesverloop

In het besluit van 24 juli 2020 (primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiser om openbaarmaking op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gedeeltelijk toegewezen.

In het besluit van 10 augustus 2021 (bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser tegen het primaire besluit niet ontvankelijk verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De rechtbank heeft het beroep op 18 maart 2022 met behulp van een beeldverbinding op zitting behandeld. Eiser is verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 12 december 2019 heeft eiser met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) – kort gezegd – verzocht om informatie over de hoeveelheid NDMA die is aangetroffen in metingen van ranitidine. Verweerder heeft op het Wob-verzoek van eiser op 24 juli 2020 beslist en daarbij het verzoek gedeeltelijk toegewezen. Op grond van artikel 6, vijfde lid van de Wob zijn, vanwege het feit dat bij openbaarmaking van diverse documenten de belangen van derden een rol spelen, de desbetreffende documenten niet tegelijk met het besluit openbaar gemaakt, dan wel toegezonden. Voorts hebben twee derde-belanghebbenden bezwaar gemaakt en verzoek bij rechtbank Rotterdam ingediend om een voorlopige voorziening te treffen. Dit verzoek is door de voorzieningenrechter toegewezen op 18 september 2020. De bezwaarprocedure tussen de derde-belanghebbenden en verweerder is afgerond op 11 december 2020 en kopieën van deze besluiten zijn aan eiser toegestuurd op 16 december 2020. Eiser heeft niet deelgenomen aan voorgenoemde procedure en heeft ook geen bezwaar gemaakt dan wel beroep ingesteld. Daarna is verweerder op 2 februari 2021 overgegaan tot feite-

lijke verstrekking van de documenten aan eiser. Eiser meent dat in de documenten ten onrechte het gehalte NDMA is weggelakt en dit betreft juist de kern van zijn Wob-verzoek. Hierdoor heeft eiser op 8 maart 2021 een bezwaarschrift ingediend.

Het bestreden besluit

2. Verweerder heeft het bezwaar van eiser kennelijk niet-ontvankelijk verklaard omdat het bezwaarschrift te laat is ingediend.¹ Ook is er geen sprake van een verschoonbare termijnoverschrijding.² Hierdoor behandelt verweerder het bezwaar van eiser niet inhoudelijk.

Standpunt van eiser

3. Eiser is het niet eens met het bestreden besluit en voert aan dat zijn bezwaarschrift onterecht niet-ontvankelijk is verklaard omdat hij de termijn niet heeft overschreden. Volgens eiser is, zoals hij ter zitting heeft toegelicht, de bezwaartermijn namelijk aangevangen op het moment dat de documenten aan eiser zijn verstrekt (op 2 februari 2021). Eiser wijst er verder op dat verweerder zelf ook een termijn heeft overschreden tijdens de behandeling van zijn Wob-verzoek. Verder is eiser het niet eens met de stelling van verweerder dat eiser, naar aanleiding van het primaire besluit, pro-forma bezwaar had moeten maken. Het primaire besluit gaf eiser voldoende houvast dat de door hem gevraagde informatie ook daadwerkelijk verstrekt zou worden. Eiser heeft tot slot aangevoerd dat verweerder ten onrechte van horen heeft afgezien.

Het oordeel van de rechtbank

4. De rechtbank is van oordeel dat het bezwaarschrift van eiser te laat is ingediend. Een bezwaarschrift moet worden ingediend binnen zes weken nadat het besluit is bekend gemaakt.³ In dit geval is het besluit van verweerder bekend gemaakt op 24 juli 2020. Dat de feitelijke verstrekking van de bij het besluit behorende informatie plaats heeft gevonden op 2 februari 2021 maakt dat niet anders. De feitelijke verstrekking van gevraagde informatie dient los te worden gezien van de besluitvorming omtrent een verzoek. Bij een andere opvatting zou het bepaalde in artikel 6, vijfde lid, van de Wob (zie overweging 1) zonder betekenis zijn. Het bezwaarschrift had dus uiterlijk op 4 september 2020 door verweerder ontvangen moeten zijn. Eiser heeft op 8 maart 2021 zijn bezwaarschrift ingediend. Dat is dus te laat. De hoofdregel is dan dat verweerder het be-

¹ Artikel 6:7, 6:8 en 6:9 van de Awb.

² Artikel 6:11 Awb.

³ Artikelen 6:7 en 6:8 van de Awb.

zwaar niet inhoudelijk behandelt en het bezwaar niet ontvankelijk verklaard. De rechtbank begrijpt dat wettelijke termijnen voor een niet-jurist soms verwarrend kunnen zijn, maar dat maakt het oordeel niet anders. Ook dat verweerder te laat heeft beslist op het Wob-verzoek van eiser, leidt niet tot een ander oordeel omdat deze termijnen los van elkaar staan.

5. Ingevolge artikel 6:11 van de Awb blijft ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaarschrift niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.

6. Naar het oordeel van de rechtbank heeft eiser geen geldige reden gegeven die zou moeten leiden tot het oordeel dat deze termijnoverschrijding verschoonbaar is. In het primaire besluit staat op pagina 4 – kort samengevat – dat het openbaar maken van de testresultaten kan leiden tot reputatieschade van betrokkenen en daarom wordt deze informatie door verweerder onleesbaar gemaakt met toepassing van artikel 10, tweede lid, onder g van de Wob. Hierin ziet de rechtbank voldoende aanleiding voor eiser om bezwaar te maken tegen het primaire besluit en dat eiser er dus redelijkerwijs niet vanuit kon gaan dat hij wel informatie over de hoeveelheid NDMA die is aangetroffen in metingen van ranitidine zou ontvangen van verweerder. De rechtbank heeft begrip voor het belang van eiser bij een inhoudelijke beoordeling van zijn wob-verzoek maar ziet geen aanknopingspunten om te oordelen dat er sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding.

7. De rechtbank overweegt dat met toepassing van artikel 7:3 van de Awb – onder meer – van het horen kan worden afgezien indien er, naar objectieve maatstaven bezien, op voorhand redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk is dat het bezwaar niet kan leiden tot een ander besluit. Deze situatie doet zich hier voor. Op basis van het door eiser ingediende bezwaarschrift kon verweerder in redelijkheid concluderen dat op voorhand duidelijk was het bezwaar niet-ontvankelijk is. Verweerder heeft het bezwaar daarom kennelijk niet ontvankelijk mogen verklaren. Van schending van de hoorplicht is dus geen sprake.

Conclusie

8. Het beroep is ongegrond. Dit betekent dat eiser geen gelijk krijgt. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Noot

1. *Inleiding.* Deze uitspraak draait om een verzoek om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). In het besluit wordt het verzoek gedeeltelijk toegewezen. De gevraagde documenten worden nog niet verstrekt om een derdebelanghebbende in de gelegenheid te stellen om rechtsmiddelen aan te wenden tegen het besluit. De feitelijke informatieverstreking volgt hierdoor veel later dan het besluit. De verzoeker dient pas na deze feitelijke verstreking een bezwaarschrift in, omdat er volgens hem te veel informatie is zwartgelakt. Het bezwaar wordt niet-ontvankelijk verklaard. Wij grijpen deze uitspraak aan om stil te staan bij de effectiviteit van de rechtsbescherming tegen Wob-besluiten. Daarbij wordt opgemerkt dat de Wob inmiddels is vervangen door de Wet open overheid (Woo), maar dat de rechtsbescherming (op dit punt) ongewijzigd is gebleven. In deze annotatie zal eerst een casusschets (onder 2) en vervolgens het oordeel van de rechtbank (onder 3) worden besproken. Daarna volgt een reflectie op het oordeel van de rechtbank (onder 4 e.v.).

2. *Casusschets.* De kern van deze uitspraak ziet op het volgende. Eiser doet een verzoek om informatie bij het ministerie van VWS op 12 december 2019. Het verzoek ziet op de hoeveelheid NDMA die is aangetroffen in metingen van ranitidine. Hierop volgt op 24 juli 2020 (dat is dus ruim na de wettelijke beslistermijn) een besluit in de vorm van een gedeeltelijke toewijzing. Twee derdebelanghebbenden maken bezwaar en dienen een verzoek om een voorlopige voorziening in. Dit heeft tot gevolg dat de feitelijke verstreking van de verzochte informatie pas op 2 februari 2021 plaatsvindt. Op dat moment komt eiser erachter dat de kern van zijn verzoek (namelijk het gehalte NDMA) is weggelakt en dient hij een bezwaarschrift in tegen het besluit. Het bezwaar wordt niet-ontvankelijk verklaard, omdat de bezwaartermijn van zes weken is aangevangen met het besluit uit december 2019 en niet met de feitelijke verstreking in februari 2021.

3. *Oordeel rechtbank.* De rechtbank oordeelt dat het bezwaarschrift terecht niet-ontvankelijk is verklaard, omdat het te laat is ingediend. De rechtbank overweegt dat wettelijke termijnen voor een niet-jurist soms verwarrend kunnen zijn, maar dat dit het oordeel niet anders maakt. Daarnaast is de termijnoverschrijding volgens de rechtbank niet verschoonbaar, omdat in het besluit staat dat het openbaar maken van de testresultaten kan leiden tot reputatieschade van betrokkenen en daarom deze informatie onleesbaar wordt gemaakt. Dit had eiser voldoende aanleiding moeten geven om bezwaar te maken, omdat

hij er redelijkerwijs niet vanuit kon gaan dat hij wel informatie over de hoeveelheid aangetroffen NDMA zou ontvangen.

4. *Reflectie.* Voor veel bestuursrechtjuristen zal de uitkomst van deze procedure volstrekt logisch zijn: eiser is immers duidelijk te laat met bezwaar maken. Toch is dit in Woo-zaken minder evident. Wij begrijpen dat het niet direct mogelijk is om de documenten tegelijk met het besluit toe te zenden aan de verzoeker, omdat dit het voor derdebelanghebbenden onmogelijk zou maken om deze openbaarmaking nog tegen te gaan. Dit betekent echter dat de verzoeker wel het besluit krijgt, maar nog niet ziet wat er precies onleesbaar zal worden gemaakt, terwijl de bezwaartermijn wel al is gaan lopen. Dit heeft tot gevolg dat alle Woo-verzoekers er bij een gedeeltelijke toewijzing van hun Woo-verzoek verstandig aan doen om 'ter behoud van rechten' een bezwaarschrift in te dienen. De onderbouwing van dat bezwaarschrift is dan uiterst summier: bij gebrek aan wetenschap wordt er zekerheidshalve gesteld dat er te veel informatie gelakt is. Dit leidt tot een grote hoeveelheid aan mogelijk totaal onnodige procedures die alleen maar ter behoud van rechten worden gevoerd. Deze zaak laat zien dat die procedures nodig zijn, omdat de verzoeker anders niet-ontvankelijk kan worden verklaard. In het verlengde hiervan kan de vraag worden gesteld of het redelijk is om van burgers te vragen om dit 'juridische spelletje' mee te spelen en te verwachten dat zij alert genoeg zijn om ter behoud van hun rechten een bezwaarschrift in te dienen nog voor ze de feitelijke documenten hebben ontvangen.

5. *Oplossingsrichtingen?* Het huidige systeem van rechtsbescherming lijkt dus niet effectief in de gevallen waarin er tijd zit tussen het besluit en de feitelijke verstrekking van de documenten. De vraag is dan hoe dit opgelost zou kunnen worden. Voor de eerste oplossing lijkt de rechtbank zelf een opening te bieden, namelijk om onder omstandigheden de termijnoverschrijding wél verschoonbaar te achten. Door te verwijzen naar de motivering in het besluit en te oordelen dat dit voldoende aanknopingspunten bood om bezwaar te maken, lijkt de rechtbank te oordelen dat bij een andere motivering de termijnoverschrijding misschien wel verschoonbaar zou zijn. Dit kan voor sommige situaties uitkomst bieden, maar zal er niet toe leiden dat verzoekers zich niet genooddakt voelen om zekerheidshalve een bezwaarschrift in te dienen. Een tweede denkrichting zou kunnen zijn dat als een derdebelanghebbende rechtsmiddelen aanwendt tegen het besluit, de Woo-verzoeker gevraagd wordt of deze dan ook rechtsmiddelen wil aanwenden. Dit zou een soort incidenteel bezwaar en beroep vor-

men voor de verzoeker waarmee het verlies van rechten bij de verzoeker wordt voorkomen. Een laatste optie is om de beslissing om tot feitelijke verstrekking over te gaan gelijk te stellen met het besluitbegrip. Hierdoor gaat er een nieuwe bezwaartermijn voor de verzoeker lopen op het moment dat hij de mogelijkheid heeft gehad zich een beeld te vormen van de informatie die hij daadwerkelijk heeft gekregen en zodoende de mogelijkheid heeft gehad zich te beraden over de vraag of er reden is bezwaar te maken. Een dergelijke verruiming van het besluitbegrip past volgens ons beter bij de verwachtingen van de gemiddelde burger en kan bovendien voorkomen dat veel onnodige procedures 'zekerheidshalve' worden gestart.

6. *Afronding.* Uit de uitspraak blijkt dat de Woo-verzoeker goed bedacht moet zijn dat een besluit waarin slechts een gedeeltelijke verstrekking wordt toegezegd en de feitelijke verstrekking van de informatie twee verschillende stappen in het proces zijn. Als de verzoeker vermoedt dat er (in zijn ogen) te veel informatie wordt weggelakt, zal hij direct ter behoud van rechten rechtsmiddelen moeten aanwenden tegen het besluit en kan hij niet wachten totdat hij heeft kunnen verifiëren hoeveel er is weggelakt. Dit legt niet alleen de lat voor de burger hoog, maar leidt ook tot onnodige procedures die alleen maar 'voor de zekerheid' worden gevoerd. Op weg naar een meer responsieve rechtsstaat zou dan ook overwogen kunnen worden om het besluitbegrip op dit punt wat 'op te rekken' door de beslissing tot feitelijke verstrekking gelijk te stellen aan een besluit.

C.A. Keppel en A. Drahmann