



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Bestuursorgaan mag paspoortverstrekking alleen weigeren bij gegronde reden voor twijfel rechtmatigheid paspoortsignalering

Stolk, R.

Citation

Stolk, R. (2024). Bestuursorgaan mag paspoortverstrekking alleen weigeren bij gegronde reden voor twijfel rechtmatigheid paspoortsignalering. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2024(34), 1901-1906. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4175457>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4175457>

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

gesloten', *Trouw* 26 december 2022, waarin ook ondergetekende zich kritisch heeft uitgelaten).

5. In de onderhavige uitspraak toont gelukkig ook de ABRvS zich zelfkritisch:

“De Afdeling is thans van oordeel dat volgens de lijn van de bestaande jurisprudentie onvoldoende bestuursrechtelijke rechtsbescherming wordt geboden tegen onrechtmatige paspoortsignalering.”

Zij past daarom haar rechtspraak aan en beschouwt voortaan de beslissing van de verzoekende instantie om een verzoek te doen om iemand te signaleren als gericht op rechtsgevolg en dus een besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Waar normaliter beslissingen van een bestuursorgaan om een ander orgaan te verzoeken om een besluit te nemen *niet* worden aangemerkt als besluit (volgt uit o.a. ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2264), neemt de ABRvS daar nu “met het oog op het bieden van effectieve rechtsbescherming” een uitzondering op aan (r.o. 5.3). Dat lijkt mij een logische keuze. Het is immers de verzoekende instantie die daadwerkelijk beoogt dat betrokkene geen paspoort meer kan krijgen, en die die keuze ook inhoudelijk onderbouwt. Met andere woorden: de verzoekende instantie maakt de keuze, die vervolgens wordt geregistreerd door de minister van BZK en wordt ‘uitgevoerd’ door het weigerende bestuursorgaan. Dat die keuze nu appellabel wordt, lijkt mij in termen van effectieve rechtsbescherming winst. Wel volgt de ABRvS haar eerdere jurisprudentielijn om de paspoortsignalering zelf niet als besluit aan te merken. Dat acht ik goed verdedigbaar, nu de minister van BZK slechts een ‘bijrol’ vervult, door feitelijk over te gaan tot registratie van het verzoek in het Register.

6. Voor de onderhavige casus betekent het dat de afwijzing door de minister van Financiën van het verzoek om verwijdering van de paspoortsignalering appellabel is geworden. De minister van BZK beheert immers enkel het Register, maar kan alleen op verzoek van de verzoekende instantie overgaan tot opname in of verwijdering uit het Register. Als iemand die geregistreerd staat, de verzoekende instantie verzoekt om de minister van BZK te verzoeken tot verwijdering van een persoon uit het Register, omdat de gronden voor signalering zijn vervallen, is dat een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, Awb. Afwijzing van deze aanvraag wordt op grond van art. 1:3, tweede lid, Awb ook gekwalificeerd als besluit. Appellant is dus wel onvankelijk en het hoger beroep wordt gegrond verklaard.

7. Volledigheidshalve wordt hier nog opgemerkt dat ook de weigering of vervallenverklaring van een paspoort door een weigerend bestuursorgaan een besluit is in de zin van art. 1:3 Awb. Daarmee blijft naast de in deze uitspraak nieuw gecreëerde rechtsgang ook de ‘oude’ rechtsgang openstaan.

In een tweede uitspraak (zie AB 2024/252, m.nt. R. Stolk) verbetert de ABRvS ook op dat punt de bestuursrechtelijke rechtsbescherming van mensen die menen dat zij ten onrechte in het Register zijn opgenomen, door hogere eisen te stellen aan de vergewisplicht van het weigerende bestuursorgaan. Deze twee uitspraken tezamen leveren zo een significante verbetering op van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming bij paspoortsignaleringen.

R. Stolk

AB 2024/252

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

10 april 2024, nr. 202204323/1/A3

(Mrs. E.J. Daalder, C.J. Borman, W. den Ouden)

m.nt. R. Stolk

Art. 22 Ppw

NJB 2024/969

ABkort 2024/77

ECLI:NL:RVS:2024:1438

De minister mag de verstrekking van het paspoort niet alleen niet weigeren als de signalering evident onjuist is. Beoordeeld moet worden of er gegronde reden is voor twijfel aan de rechtmatigheid van de signalering.

Een weigering van een reisdocument kan op grond van artikel 22 van de Paspoortwet alleen plaatsvinden als het gegronde vermoeden bestaat dat een persoon zich door verblijf buiten de grenzen van een van de landen van het Koninkrijk aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering van in artikel 22 van de Paspoortwet genoemde verschuldigde gelden zal onttrekken. De wetgever heeft deze bepaling vastgesteld omdat invordering van schulden in het buitenland aanzienlijk problematischer is dan in het Koninkrijk (zie Kamerstukken II 1987/88, 20393, nr. 3, p. 41–44, 49–50 en 63). Ook als de persoon zich al in het buitenland heeft gevestigd, kan het gegronde vermoeden bestaan dat die persoon zich aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering van de in artikel 22 genoemde verschuldigde gelden zal onttrekken. Op basis van artikel 25 van de Paspoortwet worden personen op wie dit vermoeden betrekking heeft, opgenomen in een register. In het Register zijn de gegevens verwerkt van onder meer personen die schulden hebben. Als de gegevens van een persoon staan vermeld in het Register, moet de tot weigering bevoegde autoriteit, in dit geval de minister, zich ervan overtuigen dat de gronden tot

* R. Stolk is universitair docent Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

weigering nog bestaan. De minister moet dus inlichtingen inwinnen bij de DUO over de actualiteit van het register en het bestaan van de schulden die aan de opname in het Register ten grondslag liggen. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling mag de minister het verstrekken van het paspoort niet weigeren als de vermelding van de betreffende persoon in het Register evident onjuist is (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:897). De Afdeling ziet aanleiding die rechtspraak aan te passen, in die zin dat niet langer geldt dat de minister de verstrekking van het paspoort alleen niet mag weigeren als de signalering evident onjuist is. Beoordeeld moet worden of er gegronde reden is voor twijfel aan de rechtmatigheid van de signalering. Als dat het geval is, mag de minister het verstrekken van het paspoort niet weigeren. [...]

Verder moet de minister ingevolge artikel 45, tweede lid, van de Paspoortwet, ook beoordelen of weigering van het paspoort in een individueel geval tot onevenredige benadeling van de aanvrager leidt. Daarbij moet belangrijke betekenis toegekend worden aan de persoonlijke gevolgen voor de bewegingsvrijheid van degene wiens paspoort wordt geweigerd.

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, te Bulgarije, tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 3 juni 2022 in zaak nr. 21/2456 in het geding tussen:

Appellant,
en

De minister van Buitenlandse Zaken.

Procesverloop

Bij besluit van 20 oktober 2020 heeft de minister een aanvraag van appellante voor een Nederlands paspoort afgewezen.

Bij besluit van 8 maart 2021 heeft de minister het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 juni 2022 heeft de rechtbank het door appellante daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appellant heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 november 2023, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. F.J.M. Kobossen en mr. V.W.J.H. Kobossen, advocaten te Twello, en de minister, vertegenwoordigd door mr. L.H.T. Geuzendam, zijn verschenen.

Overwegingen

Juridisch kader

1. De relevante bepalingen uit de Paspoortwet zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Inleiding

2. Appellant heeft de Nederlandse nationaliteit en woont in woonplaats, Bulgarije. Zijn Bulgaarse verblijfsvergunning is geldig tot 27 februari 2030. Appellant heeft een aanvraag gedaan om zijn Nederlandse paspoort te vernieuwen. De minister heeft de aanvraag afgewezen omdat appellant staat vermeld in het Register Paspoortsignaleringen (hierna: het Register) van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij is in het Register opgenomen op verzoek van de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) omdat hij een betalingsachterstand van zijn studieschuld zou hebben. Volgens appellant klopt dat niet, omdat zijn studieschuld inmiddels verjaard is en de DUO dus geen vordering meer heeft.

Uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft overwogen dat de minister aan zijn vergewisplicht heeft voldaan door bij de DUO na te gaan of de gronden voor de vermelding in het Register nog steeds bestaan. Uit informatie van de DUO is gebleken dat appellant nog steeds een schuld heeft waarover hij geen overeenstemming met de DUO heeft bereikt. Volgens de rechtbank hoefde de minister geen aanleiding te zien om aan de juistheid van die informatie te twijfelen. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij geen studieschuld heeft. Anders dan hij betoogt, vervalt de studieschuld niet automatisch na 15 jaar. Appellant heeft geen verzoek gedaan om verlaging van de termijnbetalingen via draagkrachtvaststelling. Hierdoor zijn de termijnbetalingen opeisbaar geworden. De vermelding in het Register was volgens de rechtbank dus niet evident onjuist en de minister mocht van die vermelding uitgaan.

Verder heeft de rechtbank overwogen dat appellant niet onevenredig wordt benadeeld door de weigering van het paspoort. Hij kan met een Nederlandse identiteitskaart binnen de Europese Unie en een aantal andere landen reizen. Ook kan appellant volgens de rechtbank in een afzonderlijke procedure verzoeken de vermelding in het Register te verwijderen. De minister mocht het belang dat met de weigering van het paspoort is gemoeid, namelijk dat de schuldenaar zich niet aan zijn verplichtingen onttrekt, zwaarder laten wegen dan het belang van appellant om naar meer landen te kunnen reizen. Dat appellant stelt dat hij een paspoort nodig heeft

voor zakenreizen naar landen buiten de Europese Unie doet daaraan niet af.

Tot slot heeft de rechtbank overwogen dat appellant geen recht heeft op een dwangsom wegens niet tijdig beslissen door de minister. De minister heeft de beslistermijn van het besluit op bezwaar rechtsgeldig verlengd tot en met 24 februari 2021. De ingebrekestelling van 22 februari 2021 was dus prematuur. Voor zover appellant op 2 maart 2021 de minister opnieuw in gebreke heeft gesteld, is er ook geen dwangsom voor niet tijdig beslissen verbeurd, omdat het besluit op bezwaar binnen twee weken na deze datum is genomen. De rechtbank heeft het beroep van appellant ongegrond verklaard.

Het hoger beroep

Mocht de minister een nieuw paspoort weigeren?

4. Appellant voert aan dat hij met financiële stukken aannemelijk heeft gemaakt dat zijn inkomen te laag was om zijn studieschuld af te lossen. Bovendien is de studieschuld inmiddels verjaard omdat er 15 jaar zijn verstreken. De DUO heeft nooit inhoudelijk gereageerd op deze argumenten. De minister heeft nagelaten om hier onderzoek naar te doen en heeft dus geen deugdelijk besluit kunnen nemen.

4.1. Een weigering van een reisdocument kan op grond van artikel 22 van de Paspoortwet alleen plaatsvinden als het gegronde vermoeden bestaat dat een persoon zich door verblijf buiten de grenzen van een van de landen van het Koninkrijk aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering van in artikel 22 van de Paspoortwet genoemde verschuldigde gelden zal onttrekken. De wetgever heeft deze bepaling vastgesteld omdat invordering van schulden in het buitenland aanzienlijk problematischer is dan in het Koninkrijk (zie *Kamerstukken II* 1987/88, 20393, nr. 3, p. 41–44, 49–50 en 63). Ook als de persoon zich al in het buitenland heeft gevestigd, kan het gegronde vermoeden bestaan dat die persoon zich aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering van de in artikel 22 genoemde verschuldigde gelden zal onttrekken. Op basis van artikel 25 van de Paspoortwet worden personen op wie dit vermoeden betrekking heeft, opgenomen in een register.

In het Register zijn de gegevens verwerkt van onder meer personen die schulden hebben. Als de gegevens van een persoon staan vermeld in het Register, moet de tot weigering bevoegde autoriteit, in dit geval de minister, zich ervan overtuigen dat de gronden tot weigering nog bestaan. De minister moet dus inlichtingen inwinnen bij de DUO over de actualiteit van het register en het bestaan van de schulden die aan de opname in het Register ten grondslag liggen. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling mag de minister het verstrekken van het

paspoort niet weigeren als de vermelding van de betreffende persoon in het Register evident onjuist is (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:897). De Afdeling ziet aanleiding die rechtspraak aan te passen, in die zin dat niet langer geldt dat de minister de verstrekking van het paspoort alleen niet mag weigeren als de signalering evident onjuist is. Beoordeeld moet worden of er gegronde reden is voor twijfel aan de rechtmatigheid van de signalering. Als dat het geval is, mag de minister het verstrekken van het paspoort niet weigeren.

4.2. In dit geval heeft appellant niet aannemelijk gemaakt dat er gegronde reden was voor de minister om te twijfelen aan de rechtmatigheid van de signalering. De minister heeft inlichtingen ingewonnen bij de DUO over de signalering, en de DUO heeft desgevraagd op 12 november 2020 en 2 februari 2021 aan de minister medegedeeld dat de studieschuld nog bestaat, dat geen overstemming met appellant over de terugbetaling daarvan was bereikt en dat de betalingsachterstand € 54.971,32 bedroeg. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij geen studieschuld heeft. Hoewel een eventuele restschuld aan het eind van de vijftien jaar durende aflofsfase wordt kwijtgescholden, geldt dat niet voor eventuele achterstallige termijnbetalingen die tijdens de aflofsfase moesten worden betaald. Appellant heeft gedurende de aflofsfase geen verzoek gedaan om verlaging van de termijnbetalingen via draagkrachtvaststelling. Hierdoor zijn de termijnbetalingen opeisbaar geworden. Daarnaast heeft appellant geen overeenstemming bereikt met de DUO over een eventuele terugbetalingsregeling.

4.3. Verder moet de minister ingevolge artikel 45, tweede lid, van de Paspoortwet, ook beoordelen of weigering van het paspoort in een individueel geval tot onevenredige benadeling van de aanvrager leidt. Daarbij moet belangrijke betekenis toegekend worden aan de persoonlijke gevolgen voor de bewegingsvrijheid van degene wiens paspoort wordt geweigerd.

De Afdeling is van oordeel dat in het geval van appellant weigering van het paspoort niet tot onevenredige benadeling leidt. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij geen Nederlandse identiteitskaart aan zou kunnen vragen waarmee hij binnen de Europese Unie zou kunnen reizen. Dat betekent dat hij nog steeds tussen Nederland en Bulgarije zou kunnen reizen en zijn ouders, die op leeftijd zijn, in Nederland kan bezoeken. Daarnaast heeft appellant op de zitting bij de Afdeling toegelicht dat hij ten tijde van de bezwaarfase de mogelijkheid had om – indien hij in het bezit zou zijn geweest van een paspoort – buiten de Europese Unie te werken. Hij heeft dat echter niet onderbouwd met stukken, waardoor die stelling onvoldoende concreet is om op basis daarvan tot de conclusie te

komen dat de weigering van het paspoort onevenredig is. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat de minister het belang van het weigeren van het paspoort, namelijk dat appellant zich niet aan zijn betalingsverplichting onttrekt, zwaarder mocht laten wegen dan het belang van appellant om naar landen buiten de Europese Unie te reizen. De minister mocht dus een nieuw paspoort aan appellant weigeren.

4.4. Het betoog slaagt niet.

Inname van het vorige paspoort

5. Appellant voert verder aan dat de rechtbank ten onrechte niet heeft vermeld dat appellant een geldig paspoort had, maar dat dit is ingenomen op Schiphol. Nadat iemand anders € 5.000 van de studieschuld van appellant heeft afgelost kreeg appellant een tijdelijk paspoort. Omdat appellant geen studieschuld heeft, is die € 5.000 echter onverschuldigd betaald.

5.1. De inname van het vorige paspoort van appellant en eventuele afbetalingen van zijn studieschuld vallen buiten de omvang van dit geding, dat alleen gaat over de afwijzing van de aanvraag van een nieuw paspoort. De rechtbank hoefde dus niet in te gaan op wat appellant hierover heeft aangevoerd.

5.2. Het betoog slaagt niet.

Dwangsom wegens niet tijdig beslissen

6. Appellant voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zijn ingebrekestelling prematuur was. De beslistermijn in bezwaar liep namelijk af op 23 februari 2021, en op die datum ontving de minister ook de ingebrekestelling.

6.1. Ingevolge artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) beslist het bestuursorgaan binnen zes weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Op 27 oktober 2020 heeft de minister, met toepassing van artikel 7:10, derde lid, van de Awb, de termijn verlengd tot twaalf weken. Op 19 november 2020 heeft de minister in reactie op het verzoek van appellant om diens bezwaar op nader aan te voeren gronden aan te vullen verzocht om deze nadere gronden in te dienen en de beslistermijn, met toepassing van artikel 7:10, tweede lid, van de Awb, opgeschort tot de dag waarop die nadere gronden zijn ontvangen. De nadere gronden zijn op 15 december 2020 ontvangen. Dat betekent dat de minister tot en met 20 maart 2021 de tijd had om te beslissen op het bezwaar van appellant. Het besluit op bezwaar is op 8 maart 2021, dus binnen de termijn, genomen. Appellant heeft daarom geen recht op een dwangsom wegens niet tijdig beslissen.

6.2. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

7. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

8. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Bijlage

Paspoortwet

Artikel 22

Weigering of vervallenverklaring kan geschieden op verzoek van Onze Minister die het aangaat, onderscheidenlijk het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten, het bestuurscollege dan wel een ander tot invordering bevoegd orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, dat het aangaat, indien het gegronde vermoeden bestaat dat een persoon,

[...]

b. die nalatig is in het nakomen van zijn verplichting tot terugbetaling van door de overheid aan hem verstrekte geldleningen, subsidies of renteloze voorschotten, of

[...]

zich door verblijf buiten de grenzen van een der landen van het Koninkrijk aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering van de verschuldigde gelden zal onttrekken.

Artikel 44

2. De tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit die een aanvraag in behandeling neemt betreffende een persoon ten aanzien van wie een mededeling als bedoeld in artikel 25, vierde lid, is gedaan, of die een ingevolge artikel 52 of 53 ingehouden reisdocument heeft ontvangen, overtuigt zich er terstond van of de gronden tot weigering of vervallenverklaring ten aanzien van betrokkene nog bestaan.

4. Indien de gronden tot weigering of vervallenverklaring nog blijken te bestaan, deelt de tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit de aanvrager respectievelijk de houder terstond doch in ieder geval binnen vier weken na de aanvraag onderscheidenlijk de inhouding mede dat hij voornemens is de verstrekking van het aangevraagde reisdocument te weigeren dan wel het ingehouden reisdocument vervallen te verklaren, tenzij de aanvrager respectievelijk de houder hem binnen twee weken verzoekt de beslissing gedurende acht weken aan te houden, ten einde met de autoriteit bij

wie de gronden bestaan een zodanige overeenstemming te bereiken dat tot verstrekking van het aangevraagde reisdocument of teruggave van het ingehouden reisdocument dan wel verstrekking van een reisdocument, waarvan de geldigheidsduur onderscheidenlijk de territoriale geldigheid beperkter is dan de bij of krachtens de wet vastgestelde, kan worden overgegaan.

Artikel 45

2. Indien binnen de periode van acht weken, bedoeld in artikel 44, vierde lid, geen mededeling wordt gedaan als bedoeld in het eerste lid, dan wel de aanvrager respectievelijk de houder geen verzoek doet als bedoeld in artikel 44, vierde lid, gaat de tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit tot weigering of vervallenverklaring over, tenzij hij van oordeel is dat de aanvrager respectievelijk de houder door deze beslissing onevenredig zou worden benadeeld. In dat geval verstrekt de tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit na overleg met de autoriteit bij wie de gronden tot weigering of vervallenverklaring bestaan het aangevraagde reisdocument of geeft hij het ingehouden reisdocument terug dan wel verstrekt hij een reisdocument, waarvan de geldigheidsduur onderscheidenlijk de territoriale geldigheid beperkter is dan de bij of krachtens de wet vastgestelde.

Noot

1. Op 10 april 2024 deed de ABRvS twee uitspraken waarmee zij de mogelijkheden tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming bij paspoortsignaleringen fors uitbreidt. Personen die zijn opgenomen in het Register Paspoortsignaleringen, kunnen – kort gezegd – geen paspoort krijgen, bijvoorbeeld omdat wordt gevreesd voor paspoortfraude, ontduiking van schulden of onttrekking aan opgelegde straffen. De gevolgen van een paspoortsignalerings zijn dus groot, maar de mogelijkheden tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming waren voorheen (zeer) beperkt. In de hiervoor opgenomen en tevens door mij geannoteerde uitspraak verruimde de ABRvS deze al door te oordelen dat de keuze van een verzoekende instantie (zoals de Belastingdienst, DUO of NCTV) om iemand op te laten nemen in het register, besluiten betreffen in de zin van artikel 1:3 Awb (zie uitvoerig AB 2024/251, ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1436). Zo is alsnog een mogelijkheid gecreëerd om in bezwaar en beroep te kunnen tegen de instantie die de inhoudelijke afweging maakt om tot paspoortsignalerings over te gaan. Het is immers die keuze die ertoe leidt dat iemand uiteindelijk in het Register wordt opgenomen. In de onderhavige uitspraak breidt de ABRvS de bestuursrechtelijke rechtsbescherming verder uit, namelijk voor de situaties waarin perso-

nen die in het register zijn opgenomen hun bezwaar niet richten tegen de instantie die om signalering heeft verzocht (zoals de DUO of de Belastingdienst), maar tegen het bestuursorgaan dat als gevolg daarvan een paspoortaanvraag weigert of een paspoort vervallen verklaart (zoals een burgemeester of, in dit geval, de minister van Buitenlandse Zaken). De ABRvS stelt in deze zaak hogere eisen dan voorheen aan de vergewisplicht van deze bestuursorganen. In deze annotatie schets ik in par. 2 kort de casus (zie voor een meer uitgebreide beschrijving van het systeem van paspoortsignaleringen mijn annotatie bij AB 2024/251, ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1436). In par. 3 zet ik de oude jurisprudentielijn met betrekking tot de vergewisplicht uiteen, om vervolgens in par. 4 te laten zien hoe de ABRvS daar in de onderhavige uitspraak verbetering in heeft gebracht. In par. 5 sta ik kort stil bij het vereiste dat de paspoortweigering aanvrager niet onevenredig mag benadelen. In par. 6 plaats ik de uitspraak tot slot in de bredere ontwikkelingen rondom rechtsbescherming bij paspoortsignaleringen.

2. De casus is vrij eenvoudig. Appellant, die woont in Bulgarije, heeft volgens de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) een betalingsachterstand van zijn studieschuld. Om te voorkomen dat appellant onder zijn betalingsverplichting probeert uit te komen, heeft de DUO verzocht tot paspoortsignalerings. Dat leidt tot opname in het Register Paspoortsignaleringen van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vanuit het register wordt dan automatisch een melding verstuurd aan de bestuursorganen die bevoegd zijn om paspoorten te weigeren of vervallen te verklaren. In deze casus leidt dat ertoe dat de minister van Buitenlandse Zaken (hierna: de minister) afwijzend beslist op de aanvraag van appellant om zijn Nederlandse paspoort te laten vernieuwen. Appellant is hiertegen in bezwaar en vervolgens in beroep gegaan, omdat appellant van mening is dat zijn studieschuld inmiddels is verjaard en de DUO dus geen vordering meer heeft.

3. Het lastige van dit soort zaken is natuurlijk dat de minister, die het paspoort weigert, niet betrokken was bij de inhoudelijke beslissing van de DUO om tot paspoortsignalerings over te gaan. Wel moet de minister op grond van artikel 44, tweede lid, Paspoortwet, zich ervan vergewissen of de gronden voor signalering nog bestaan, vóórdat hij in een concreet geval tot weigering overgaat. Voorheen was de maastaf die de ABRvS hanteerde om te beoordeelen of de minister dat in voldoende mate had gedaan een uiterst lichte: de minister hoefde enkel na te gaan of vermelding van appellant in het register *evident onjuist* was (zie bijv. ABRvS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:897). Oftewel: alleen bij evident onjuiste signaleringen, mocht de minister *niet* tot

paspoortweigering overgaan. Er zijn voor zover mij bekend geen voorbeelden van evident onjuiste paspoortsignaleringen in de rechtspraak, maar waarschijnlijk moet dan worden gedacht aan bijvoorbeeld iets als een persoonsverwisseling.

4. Zowel vanuit de praktijk als vanuit de wetenschap is — ook door mij zelf — kritiek geuit op deze wel zeer beperkte toets (zie o.a. 'Geen paspoort, en het klachtenloket is gesloten', *Trouw* 26 december 2022). Het lijkt me dan ook goed nieuws dat de ABRvS in deze uitspraak de teugels aantrekt en niet langer spreekt van een evident onjuiste signalering als criterium, maar van gegronde reden voor twijfel aan de rechtmatigheid van de signalering. Als van dat laatste sprake is, mag de minister niet langer weigeren om het paspoort te verstrekken. Dat zal er hopelijk toe leiden dat bestuursorganen niet te gemakkelijk (blind) uitgaan van de juistheid van een signalering. Bovenal zorgt het ervoor dat burgers die menen dat zij ten onrechte geregistreerd staan, dat punt nu ook aan de bestuursrechter ter intensievere toetsing kunnen voorleggen, óók als zij tegenover de paspoortweigerende in plaats van de signalerende instantie staan. Appellant plukt hier overigens in de onderhavige zaak geen vruchten van: hij heeft niet aannemelijk kunnen maken dat er gegronde reden was voor de minister om te twijfelen aan de rechtmatigheid van de signalering.

5. Op grond van artikel 45, tweede lid, Paspoortwet moet het bestuursorgaan vervolgens overigens óók beoordelen of weigering van het paspoort in een individueel geval tot onevenredige benadeling van de aanvrager leidt. Het is (en blijft) vaste jurisprudentie dat daarbij belangrijke betekenis moet worden toegekend aan de persoonlijke gevolgen voor de bewegingsvrijheid van degene wiens paspoort wordt geweigerd. Vaak zal hier niet aan worden voldaan, omdat, zoals ook in deze zaak wordt overwogen, een registratie in het register paspoortsignaleringen niet in de weg staat aan het aanvragen van een identiteitskaart. Zo blijft reizen binnen de Europese Unie in beginsel mogelijk en kan appellant nog steeds reizen tussen zijn woonplaats in Bulgarije en Nederland (waar zijn ouders wonen). Ook die grond slaagt dus niet.

6. Met de twee uitspraken van 10 april 2024 zet de ABRvS een belangrijke stap in het realiseren van effectieve bestuursrechtelijke rechtsbescherming bij paspoortsignaleringen. Dat is bepaald geen overbodige luxe. In 2021 stonden er ruim 8000 personen geregistreerd in het register, waarvan bijna 3000 in het buitenland wonende oud-studenten met studieschuld. Vanuit verschillende kanten is kritiek geuit op de wijze waarop bestuursorganen omgaan met paspoortsignaleringen. Zo concludeerde de Nationale ombudsman in 2020 dat de invorderingswijze van de DUO niet in overeenstemming

was met de normen uit het rapport 'Invorderen van-uit burgerperspectief', waarbij onder andere de paspoortsignaleringen als knelpunt worden aangeduid. Transparantie en maatwerk ontbraken bij het toepassen van paspoortsignaleringen (Nationale ombudsman, 'Tussenrapportage onderzoek DUO aan de minister van OCW', 8 april 2020, nr. 201914627). Inmiddels heeft de DUO haar werkwijze verbeterd en staan op de website duidelijke(re) instructies over het systeem van paspoortsignaleringen, de voorwaarden die daarvoor gelden, en de wijze waarop oud-studenten ervoor kunnen zorgen dat paspoortsignaleringen kunnen worden opgeheven. Naast deze verbeteringen aan de 'voorkant' zorgt de ABRvS er met haar twee uitspraken van 10 april 2024 voor dat geregistreeerde personen ook aan de 'achterkant' kunnen rekenen op verbeterde bestuursrechtelijke rechtsbescherming ten aanzien van paspoortsignaleringen.

R. Stolk

AB 2024/253

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

8 mei 2024, nr. 23/2366 PW

(Mrs. H.G. Rottier, J.C. Boeree, D. Hardonk-Prins)
m.nt. L.J.A. Damen

Art. 6:11 Awb

ABkort 2024/109

JWWB 2024/113

NJB 2024/1257

ECLI:NL:CRVB:2024:932

Naar een stappenplan voor de toepassing van Black Label Hotel?

Op grond van artikel 6:11 van de Algemene wet bestuursrecht (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. Bij de toepassing van dit artikel moeten, naast toegang tot de rechter, ook de rechtszekerheid, voorspelbaarheid en rechtsgelijkheid worden betrokken. Dat geldt ook voor het belang van een goed uitvoerbare bestuurspraktijk en een efficiënte rechtspleging. Belangen die met het materiële geschil zijn gemoeid, zijn bij die beoordeling niet relevant.

Beoordeeld moet worden of het niet tijdig indienen van het bezwaarschrift niet aan de indiener kan worden toegerekend. Daarvan is sprake als de termijnoverschrijding het gevolg is van bijzondere omstandigheden die de indiener betreffen, als deze is veroorzaakt door het handelen of nalaten van het bestuursorgaan