

University of Groningen

Case Note: ECLI:NL:RVS:2018:3787

Wever, Marc

Published in:
 AB Rechtspraak Bestuursrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Wever, M. (2019). Case Note: ECLI:NL:RVS:2018:3787. AB 2019/98. Casenote over: Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 21/01/2018, 201800675/1/V6, ECLI:NL:RVS:2018:3787 AB *Rechtspraak Bestuursrecht*, 2019(10), 659-662.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

University of Groningen

Case Note: ECLI:NL:RVS:2018:3787

Wever, M.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Wever, M., (2019). Case Note: ECLI:NL:RVS:2018:3787: AB 2019/98, No. ECLI:NL:RVS:2018:3787, Nov 21, 2018. (AB Rechtspraak Bestuursrecht; Vol. 2019, No. 10).

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

de besluitvorming, in de omstandigheden van het geval niet voldoende zorgvuldig zou kunnen geschieden. Uit het oordeel van de Hoge Raad volgt – nog net – geen verplichting om een bezwaarmaker op diens verzoek telefonisch te horen. Het categorisch uitsluiten van telefonisch horen is zeker niet toegestaan.

5. Een bestuursorgaan moet per geval beoordelen of een verzoek om telefonisch te worden gehoord kan worden gehonoreerd. Het is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het geval en de door beide partijen naar voren gebrachte argumenten of aan die wens tegemoet kan worden gekomen (zie in dat verband ook Hof 's-Hertogenbosch 29 september 2016, AB 2017/63, m.nt. De Waard). Er zijn in de jurisprudentie nauwelijks voorbeelden te vinden van feiten en omstandigheden die zich verzetten tegen telefonisch horen. In een zaak waar dat wel het geval was, ging het om een ongebruikelijke zaak waarbij het bestuursorgaan ervoor had gekozen om de hoorzitting bij het bedrijfsobject te beleggen zodat de taxateur van het bestuursorgaan dan samen met de door bezwaarmaker ingeschakelde taxateur ter plaatse de objectkenmerken kon bekijken en de bezwaargronden kon bespreken (Rb. Oost-Brabant 18 april 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:2214). Er zijn beduidend meer voorbeelden van organisatorische en/of technische argumenten van bestuursorganen die volgens de bestuursrechter onvoldoende waren om af te kunnen zien van telefonisch horen (onder meer moeilijkheden met het raadplegen van computersystemen, problemen met de verslaglegging of problemen met het uitwisselen van stukken, zie: Rb. Oost-Brabant 15 april 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:2131 en Rb. Oost-Brabant 8 december 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6759).

6. Wat is nu de stand van zaken in de jurisprudentie wat betreft het (al dan niet op diens verzoek) telefonisch horen van bezwaarmakers? Drie situaties kunnen zich voordoen. Wanneer zowel het bestuursorgaan als de bezwaarmaker kiezen voor telefonisch horen is het toegestaan, mits dat voldoende zorgvuldig gebeurt. Wil de bezwaarmaker telefonisch gehoord worden, maar wil het bestuursorgaan dat liever niet, dan kan het verzoek afgewezen worden indien telefonisch horen in dat concrete geval, gezien de belangen van zowel het bestuursorgaan als de belanghebbende, niet voldoende zorgvuldig zou kunnen. Stelt het bestuursorgaan voor om telefonisch te horen, maar stemt de bezwaarmaker daar niet mee in, dan is telefonisch horen niet mogelijk. Een bezwaarmaker moet altijd instemmen met telefonisch horen. Bij twijfel moet een bestuursorgaan aannemelijk maken dat is ingestemd met telefonisch horen en die instemming

moet bij voorkeur schriftelijk worden vastgelegd (Cbb 29 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:315; ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1780). Ontstaat op enig moment twijfel of telefonisch kan worden gehoord, dan moet het bestuursorgaan daarover navraag doen bij bezwaarmaker (ABRvS 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:935).

M. Wever

AB 2019/98

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

21 november 2018, nr. 201800675/1/V6

(Mrs. R. van der Spoel, E. Steenwijk, C.M. Wissels)
m.nt. M. Wever*

Art. 7:4, 7:9, 7:11 Awb

ECLI:NL:RVS:2018:3787

De omstandigheid dat stukken pas laat in de bezwaarfase worden overgelegd, betekent niet dat die stukken niet bij de beoordeling in bezwaar kunnen worden betrokken.

De minister heeft zich in het besluit van 10 mei 2017 op het standpunt gesteld dat hij geen rekening kan houden met de door appelland in bezwaar overgelegde medische stukken, omdat appelland bijzondere omstandigheden uiterlijk tijdens de telefonische hoorzitting op 9 september 2016 naar voren had moeten brengen en dat het te laat is om rekening met deze omstandigheden te houden. Anders dan de minister stelt betekent de omstandigheid dat appelland die stukken pas in de bezwaarfase heeft overgelegd, niet dat die stukken niet bij de beoordeling in bezwaar konden worden betrokken. De minister heeft de door appelland overgelegde medische stukken ten onrechte niet bij zijn beoordeling in bezwaar betrokken. Reeds hierom komt het besluit van 10 mei 2017 wegens strijd met art. 7:11 lid 1 Awb voor vernietiging in aanmerking.

Uitspraak op het hoger beroep van appelland, tegen de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 7 december 2017 in 17/2490 in het geding tussen:

Appelland,
en

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

* M. Wever is promovendus aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Procesverloop

Bij besluit van 17 oktober 2016 heeft de minister appellante een boete opgelegd van € 500 wegens het niet naleven van artikel 7, eerste lid, van de Wet inburgering (hierna: de Wi).

Bij besluit van 10 mei 2017 heeft de minister het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 december 2017 heeft de rechtbank het daartegen door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen: *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 augustus 2018, waar appellante, bijgestaan door mr. G. van Reemst, advocaat te Utrecht, en de minister, vertegenwoordigd door drs. P.M.S. Slagter, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Bij brief van 16 augustus 2013 heeft de minister appellante meegedeeld dat hij inburgeringsplichtig is, dat zijn inburgeringstermijn op 22 juli 2013 is gestart en dat hij voor 21 juli 2016 aan deze plicht moet hebben voldaan. Aangezien appellante niet voor die datum heeft voldaan aan de inburgeringsplicht, heeft de minister hem bij voorlopige beschikking van 25 juli 2016 meegedeeld dat hij een boete krijgt en dat de hoogte daarvan voorlopig € 1.250 is. Bij besluit van 17 oktober 2016 heeft de minister appellante een boete van € 500 opgelegd. Omdat appellante niet op tijd is ingeburgerd, moet hij voorts de lening die hij bij Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) heeft afgesloten terugbetalen.

2. Appellante heeft op 26 juli 2016 aan zijn inburgeringsverplichting voldaan. De minister heeft hem niet de maximale boete opgelegd, omdat appellante cursussen heeft gevolgd aan een instelling met een blik-op-werk-keurmerk.

3. Op dit geding is de Wi van toepassing zoals die wet luidde tot de inwerkingtreding van de Wet van 23 juni 2017 (*Stb.* 2017, 285) op 1 oktober 2017.

4. Artikel 7 van de Wi luidt:

“1. De inburgeringsplichtige verwerft binnen drie jaar mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen en kennis van de Nederlandse samenleving. [...]

3. Onze Minister verlengt de in het eerste lid bedoelde termijn:

a. indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft ter zake van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht, [...]

Artikel 31 van de Wi luidt:

“1. Onze Minister legt een bestuurlijke boete op aan de inburgeringsplichtige die niet binnen de in artikel 7, eerste lid, genoemde termijn, of de met toepassing van artikel 7, derde lid, of van de krachtens artikel 7, vierde lid, aanhef en onderdeel a, gestelde regels verlengde termijn aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. [...]

5. De Afdeling stelt vast dat het hoger beroep op zowel de aan appellante opgelegde boete als de terugvordering van de lening voor de inburgeringscursus ziet.

6. Appellante betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat uit het besluit van 10 mei 2017 blijkt dat een volledige heroverweging heeft plaatsgevonden en dat de minister terecht geen aanleiding heeft gezien om de inburgeringstermijn alsnog te verlengen. Volgens appellante heeft de minister in bezwaar geen rekening gehouden met de door hem aangevoerde medische omstandigheden, terwijl hem tijdens de hoorzitting in bezwaar uitdrukkelijk is gevraagd om medische stukken aan te leveren. Door deze medische informatie niet alsnog bij de besluitvorming te betrekken, heeft er geen volledige heroverweging plaatsgevonden. De rechtbank heeft dat niet onderkend, aldus appellante.

6.1. Artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) luidt:

“1. Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.”

6.2. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak overwogen dat de minister ter zitting heeft toegelicht dat een verlenging van de termijn ook met terugwerkende kracht kan en dat als de termijn wordt verlengd, de terugvordering van de lening van de baan is en er ook geen grond meer is om aan appellante een boete op te leggen. De minister heeft deze overweging in hoger beroep niet bestreden. De vraag die derhalve beantwoording behoeft is of de minister ten onrechte geen aanleiding heeft gezien om de inburgeringstermijn te verlengen wegens de door appellante aangevoerde omstandigheden.

6.3. De minister heeft zich in het besluit van 10 mei 2017 op het standpunt gesteld dat hij geen rekening kan houden met de door appellante in bezwaar overgelegde medische stukken, omdat appellante bijzondere omstandigheden uiterlijk tijdens de telefonische hoorzitting op 9 september 2016 naar voren had moeten brengen en dat het te laat is om rekening met deze omstandighe-

den te houden. Anders dan de minister stelt betekent de omstandigheid dat appelland die stukken pas in de bezwaarfase heeft overgelegd, niet dat die stukken niet bij de beoordeling in bezwaar konden worden betrokken. De minister heeft de door appelland overgelegde medische stukken ten onrechte niet bij zijn beoordeling in bezwaar betrokken. Reeds hierom komt het besluit van 10 mei 2017 wegens strijd met artikel 7:11, eerste lid, van de Awb voor vernietiging in aanmerking. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

Het betoog slaagt.

6.4. De minister had in bezwaar moeten onderzoeken of de door appelland gestelde medische omstandigheden aanleiding vormden om de inburgeringstermijn te verlengen en dat heeft hij niet gedaan. Dat maakt de boeteoplegging in dit geval onrechtmatig.

Het standpunt van de minister ter zitting dat de uitkomst van het bezwaar niet anders zou zijn geweest indien hij de overgelegde medische stukken wel bij zijn beoordeling had betrokken wordt niet gevolgd. Gelet op de daarin genoemde feiten en omstandigheden, waaronder dat en waarom appelland dakloos is geweest en de genoemde medische problematiek, is niet zonder meer duidelijk dat deze geen aanleiding voor verlenging van de inburgeringstermijn kunnen vormen.

6.5. Nu uit het voorgaande volgt dat de minister onvoldoende onderzoek heeft gedaan en het besluit van 10 mei 2017 niet op een deugdelijke motivering berust, bestaat geen aanleiding om de rechtsgevolgen van dat besluit dat voor vernietiging in aanmerking komt in stand te laten. Omdat het om een boetebesluit gaat, betekent dit dat het besluit van 17 oktober 2016 moet worden herroepen. Dit betekent dat appelland geen boete hoeft te betalen en dat de verplichting om de lening voor de inburgeringscursus terug te betalen komt te vervallen.

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van appelland tegen het besluit van 10 mei 2017 alsnog gegrond verklaren, dat besluit vernietigen en het besluit van 17 oktober 2016 herroepen. Gelet hierop behoeft hetgeen appelland overigens heeft aangevoerd geen bespreking.

8. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Bestlissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 7 december 2017 in 17/2490;

III. verklaart het in die zaak ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 mei 2017, kenmerk JSCI240/004134326;

V. herroept het besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17 oktober 2016, kenmerk HH35/462748765;

VI. veroordeelt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot vergoeding van bij appelland in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.002 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. veroordeelt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot vergoeding van bij appelland in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.004 (zegge: tweeduizend vier euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, en € 22,40 (zegge: tweeëntwintig euro en veertig cent) aan reiskosten

VIII. gelast dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan appelland het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 172 (zegge: honderdtweeënzeventig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Noot

1. Inburgeringsplichtigen die over onvoldoende middelen beschikken om hun inburgeringscursus te betalen kunnen voor die kosten een lening afsluiten (art. 16 lid 1 Wet inburgering). Wordt binnen de daarvoor gestelde termijn voldaan aan de inburgeringsplicht, dan hoeft de lening niet te worden terugbetaald (art. 4.13 lid 3 Besluit inburgering). Wordt *niet* binnen de daarvoor gestelde termijn ingeburgerd, dan moet de lening wel worden terugbetaald (art. 16 lid 3 Wib) en legt de minister een bestuurlijke boete op (art. 31 Wib).

Hoewel het niet duidelijk in de bovenstaande uitspraak naar voren komt, en de verplichting de lening terug te betalen als niet tijdig wordt ingeburgerd bovendien rechtstreeks uit de wet lijkt voort te vloeien (zie art. 16 lid 3 Wib), blijkt na navraag bij de advocaat van appelland dat er in deze zaak twee besluiten ter discussie stonden: een bestuurlijke boete en een besluit over de verplichting de lening terug te betalen. Zie over het

besluitkarakter van de terugbetalingsverplichting ook: Rb. Zeeland West-Brabant 21 september 2018, ECLI:RBZWB:2018:5632.

2. De casus: appelland had net niet op tijd aan zijn inburgeringsverplichting voldaan. Hij moest daarom een boete van € 500 betalen en de aan hem verstrekte inburgeringslening terugbetalen. Appellant betoogt echter dat de minister de inburgeringstermijn had moeten verlengen wegens medische omstandigheden, en dat de minister ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de door hem in bezwaar ingediende stukken ter onderbouwing van die omstandigheden. De minister had zich op het standpunt gesteld dat appellant de medische gegevens te laat naar voren had gebracht om er in zijn besluit rekening mee te houden. Nieuwe gegevens konden uiterlijk tot tijdens de (telefonische) bezwaarhoorzitting naar voren worden gebracht, aldus de minister.

De Afdeling maakt korte metten met dat standpunt (zoals zij dat in sterk vergelijkbare bewoordingen eerder ook al deed, zie o.a. ABRvS 3 september 2003, AB 2003/389, m.nt. Sewandono en ABRvS 1 mei 2013, AB 2013/167, m.nt. Koenraad). Anders dan de minister stelt, betekent de omstandigheid dat appellant de medische stukken pas (laat) in de bezwaarfase heeft overgelegd, niet dat die stukken niet bij de beoordeling in bezwaar hoeven te worden betrokken.

3. Art. 7:11 Awb vereist een volledige heroverweging op grondslag van het bezwaar. Bij de beoordeling van een bezwaar dient het bestuursorgaan in beginsel uit te gaan van de feiten, de omstandigheden, het beleid en het recht op het moment van het nemen van het besluit op het bezwaar (o.a. CBb 9 april 2009, AB 2010/118, m.nt. O.J.D.M.L. Jansen). Een bezwaarmaker mag dan ook feiten en bewijsmiddelen aanleveren zolang het bestuursorgaan nog niet op het bezwaar heeft beslist.

4. Ook art. 7:4 lid 1 Awb, dat regelt dat belanghebbenden tot tien dagen voor de hoorzitting nadere stukken kunnen indienen, geeft bestuursorganen niet de bevoegdheid om na die termijn ingediende stukken buiten beschouwing te laten. Wordt naar de mening van het bestuursorgaan (te) kort voor de hoorzitting, of pas tijdens of na de hoorzitting nieuwe informatie bekend die voor de besluitvorming mogelijk relevant is, dan kan dat aanleiding vormen om de hoorzitting te verplaatsen of een tweede hoorzitting te beleggen (art. 7:9 Awb), om zo partijen de kans te geven van de nieuwe informatie kennis te nemen en er zo nodig op te reageren. Echter, dat informatie pas in een laat stadium van de bezwaarprocedure bekend wordt, kan in beginsel geen reden zijn om die informatie buiten beschouwing

te laten (zie in dat verband opnieuw ABRvS 1 mei 2013, AB 2013/167, m.nt. Koenraad). De Afdeling oordeelt dan ook terecht dat de minister de door appellant aangevoerde medische gegevens ten onrechte niet bij zijn beoordeling van het bezwaar heeft betrokken. Er is derhalve geen sprake geweest van een volledige heroverweging in de zin van art. 7:11 Awb en reeds daarom komt de bestuurlijke boete voor vernietiging in aanmerking.

M. Wever

AB 2019/99

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

9 januari 2019, nr. 201802226/1/A3

(Mrs. C.J. Borman, B.P. Vermeulen, J.J. van Eck)

m.nt. P.J. Stolk

Art. 1 aanhef en onder b, art. 3, 10 lid 2 aanhef en onder e Wet openbaarheid van bestuur

ECLI:NL:RVS:2019:48

Openbaarheid van bestuur. Privacy en ambtenaar. Openbaarheid integriteitsonderzoek. Bestuurlijke aangelegenheid.

Het rapport heeft deels betrekking op de integriteit van een met naam genoemde gemeenteambtenaar en ziet in zoverre op diens persoonlijk functioneren met betrekking tot zijn functie. De Afdeling is van oordeel dat openbaarmaking van het rapport in zoverre de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaar raakt. Het college heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van belanghebbende in de weg staat aan openbaarmaking van het rapport in zoverre, omdat openbaarmaking van die informatie kan leiden tot persoonlijke schade voor belanghebbende. Het college heeft zich in dit verband terecht op het standpunt gesteld dat het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet voldoende kan worden beschermd door het anonimiseren van de informatie. Daarbij is niet alleen van belang dat de identiteit van de betrokken ambtenaar reeds bekend is bij appellant, maar evenzeer dat deze ook voor anderen gemakkelijk uit de informatie is te herleiden.

Na met toepassing van art. 8:29 Awb kennis te hebben genomen van het door het college overgelegde document overweegt de Afdeling dat paragrafen 1, 3, 4.1, 4.3 en 4.4 niet uitsluitend betrekking hebben op de integriteit van een met naam genoemde gemeenteambtenaar. De openbaarmaking van het rapport mocht daarom niet integraal wor-