

van de termijn nadat vier maanden waren verstreken, kan niet worden afgeleid dat het Hof een termijn van vier maanden niet acceptabel zou vinden. Mede onder verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad van 21 december 2007, ECLI:NL:HR:2007:BB5074, wordt daarom aangenomen dat na een passantertermijn van vier maanden sprake is van een onrechtmatige vrijheidsbeneming.

4.6 Hiervan uitgaande moet de conclusie zijn dat vier maanden nadat de TBS-maatregel onherroepelijk was geworden zonder dat appelland feitelijk in een TBS-kliniek was geplaatst, de Wajong-uitkering niet meer geweigerd kon worden op de grond dat appelland 'rechtens' zijn vrijheid was ontnomen.

4.7 Om een Wajong-uitkering na detentie te kunnen heropenen dient onder andere vast te staan dat betrokkene arbeidsongeschikt is in de zin van de Wajong. De vraag of appelland arbeidsongeschikt was vier maanden na het onherroepelijk worden van de TBS-maatregel kan niet beantwoord worden, nu de daarvoor noodzakelijke onderzoeken niet zijn uitgevoerd en er dus geen relevante gegevens beschikbaar zijn. Hieruit volgt dat niet zelf in de zaak kan worden voorzien.

4.8 Uit 3.1 tot en met 4.7 volgt dat de aangevallen uitspraak en het bestreden besluit vernietigd dienen te worden en dat het Uvw, met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen, een nieuw besluit op bezwaar dient te nemen.

5. Er bestaat aanleiding om het Uvw te veroordelen in de proceskosten van appelland. Deze kosten worden begroot op € 990,= in beroep en op € 990,= in hoger beroep voor verleende rechtsbijstand, in totaal € 1980,=.

### Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het besluit van 4 juni 2013 en bepaalt dat het Uvw een nieuwe beslissing op bezwaar neemt met inachtneming van deze uitspraak;
- veroordeelt het Uvw in de proceskosten van appelland tot een bedrag van € 1980,=;
- bepaalt dat het Uvw het door appelland betaalde griffierecht van in totaal € 166,= vergoedt.

## Diversen

### 232

Centrale Raad van Beroep  
31 maart 2017, nr. 14/4616 WIA,  
ECLI:NL:CRVB:2017:1354  
(Bruning, Van Leeuwen, Koper)  
Noot E. van den Bogaard

#### Termijnoverschrijding niet verschoonbaar.

[Awb art. 6:11]

*Essentie: Er is geen aanleiding om de termijnoverschrijding verschoonbaar te achten.*

*Samenvatting: Bij besluit van 8 oktober 2013 heeft het UVV het bezwaar van appellante tegen het besluit van 7 juni 2013 niet-ontvankelijk verklaard omdat het te laat is ingediend. Het UVV gaat ervan uit dat appellante inderdaad pas op 8 augustus 2013 bekend is geworden met het besluit van 7 juni 2013. Het UVV heeft zich op het standpunt gesteld dat in het geval dat een besluit pas na het verstrijken van de bezwaartermijn is ontvangen, binnen een redelijke termijn bezwaar gemaakt moet worden. Deze termijn is in ieder geval na twee weken verstreken.*

*Er is geen aanleiding om de termijnoverschrijding verschoonbaar te achten. Weliswaar heeft appellante zich op 12 augustus 2013, direct na het ontvangen van het besluit, gewend tot SeZo maatschappelijk werk, echter dit contact was kennelijk niet gericht op het indienen van een bezwaarschrift, maar op het treffen van een betalingsregeling. Nu appellante vervolgens tot 23 augustus 2013 heeft gewacht om een advocaat te raadplegen en eerst op die datum namens haar bezwaar is gemaakt, kan niet worden gezegd dat hiermee zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk bezwaar is gemaakt. De stelling van appellante dat zij van een medewerker van het klantcontactcentrum van het UVV op 8 augustus te horen heeft gekregen dat zij geen bezwaar meer kon maken is niet nader onderbouwd en vindt geen steun in de telefoonnotitie die naar aanleiding van dit gesprek is opgesteld. Dit betekent dat onvoldoende grondslag bestaat om de juistheid van deze stelling van appellante in rechte te aanvaarden.*

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 8 juli 2014, nr. 13/6680 (hierna: aangevallen uitspraak), tussen:

[Appellante], te [woonplaats],  
en

de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: Uwv).

### Procesverloop

Namens appellante heeft mr. S. van Anandel, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het Uwv heeft een verweerschrift ingediend. Appellante heeft hierop gereageerd.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 11 december 2015. Appellante is verschenen, bijgestaan door mr. Van Anandel. Het Uwv heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. M. Sluijs. De Raad heeft het onderzoek ter zitting geschorst en partijen in de gelegenheid gesteld tot overleg. Op 26 juli 2016 heeft het Uwv de Raad verzocht om de behandeling van het hoger beroep te hervatten.

Het onderzoek ter zitting is voortgezet op 16 december 2016. Appellante is verschenen, bijgestaan door mr. Van Anandel. Het Uwv heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. Sluijs.

### Overwegingen

1.1 Bij besluit van 7 juni 2013 heeft het Uwv met ingang van 5 augustus 2012 de toeslag ingevolge de Toeslagenwet van appellante op haar uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen beëindigd. Aan appellante is meegedeeld dat de te veel ontvangen toeslag over de periode van 5 augustus 2012 tot 1 juni 2013 zal worden verrekend.

1.2 Op 23 augustus 2013 heeft appellante bezwaar gemaakt tegen het besluit van 7 juni 2013. Het per fax ingediende bezwaarschrift is op 23 augustus 2013 door het Uwv ontvangen. Appellante heeft in het bezwaarschrift vermeld dat het besluit van 7 juni 2013 niet op het juiste adres is bezorgd. Zij heeft gesteld dat de brief is bezorgd bij een naastgelegen woning, die niet bewoond is en daar enige tijd heeft gelegen. Desgevraagd heeft appellante meegedeeld dat zij het besluit van 7 juni 2013 op 8 augustus 2013 heeft ontvangen.

1.3 Bij besluit van 8 oktober 2013 (bestreden besluit) heeft het Uwv het bezwaar van appellante tegen het besluit van 7 juni 2013 niet-ontvankelijk verklaard omdat het te laat is ingediend. Het Uwv

gaat ervan uit dat appellante inderdaad pas op 8 augustus 2013 bekend is geworden met het besluit van 7 juni 2013. Het Uwv heeft zich op het standpunt gesteld dat in het geval dat een besluit pas na het verstrijken van de bezwaartermijn is ontvangen, binnen een redelijke termijn bezwaar gemaakt moet worden. Deze termijn is in ieder geval na twee weken verstreken.

2. De rechtbank heeft het beroep van appellante tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard onder de overweging dat zij geen aanleiding ziet om af te wijken van het in de vaste rechtspraak ontwikkelde uitgangspunt dat appellante in ieder geval binnen twee weken nadat zij op 8 augustus 2013 op de hoogte was geraakt van het besluit van 7 juni 2013, bezwaar had moeten maken. De rechtbank heeft vastgesteld dat het bezwaar buiten deze termijn door het Uwv is ontvangen. De door appellante aangevoerde redenen kunnen niet tot de conclusie leiden dat de termijnoverschrijding verschoonbaar is.

3.1 Appellante heeft in hoger beroep aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zij het bezwaarschrift niet tijdig heeft ingediend. Appellante stelt dat zij, nadat zij op 8 augustus 2013 de beschikking heeft gekregen over het besluit van 7 juni 2013, zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk was bezwaar heeft gemaakt. Dat het bezwaarschrift niet binnen twee weken is ingediend, komt omdat zij hulp heeft gezocht nadat zij het besluit had ontvangen. Dit kan haar onder de gegeven omstandigheden niet tegengeworpen worden.

3.2 Het Uwv heeft de Raad verzocht de aangevallen uitspraak te bevestigen.

4. De Raad oordeelt als volgt.

4.1 Tussen partijen is in geschil of de rechtbank terecht het standpunt van het Uwv heeft onderschreven dat het bezwaar van appellante tegen het besluit van 7 juni 2013 niet-ontvankelijk is wegens overschrijding van de termijn waarbinnen een bezwaarschrift kan worden ingediend.

4.2 Op grond van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken. De termijn vangt ingevolge artikel 6:8, eerste lid, van de Awb aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

4.3 Ingevolge artikel 6:11 van de Awb blijft ook ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaarschrift niet-ontvankelijkverkla-

ring op grond daarvan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest. Zoals de Raad eerder heeft overwogen (ECLI:NL:CRVB:2004:AR4848) is van dat laatste evenwel slechts sprake indien de betrokkene zo spoedig mogelijk nadat hij alsnog met het betreffende besluit bekend is geworden, daartegen een bezwaarschrift indient.

4.4 Niet in geschil is dat het Uvw het besluit van 7 juni 2013 naar het juiste adres heeft gezonden, dat appellante op 8 augustus 2013 kennis heeft genomen van dat besluit en dat het Uvw eerst op 23 augustus 2013 – na afloop van de op 8 juni 2013 aangevangen bezwaartermijn – appellantes bezwaarschrift heeft ontvangen.

4.5 Er is geen aanleiding om de termijnoverschrijding verschoonbaar te achten. Weliswaar heeft appellante zich op 12 augustus 2013, direct na het ontvangen van het besluit, gewend tot SeZo maatschappelijk werk, echter dit contact was kennelijk niet gericht op het indienen van een bezwaarschrift, maar op het treffen van een betalingsregeling. Nu appellante vervolgens tot 23 augustus 2013 heeft gewacht om een advocaat te raadplegen en eerst op die datum namens haar bezwaar is gemaakt, kan niet worden gezegd dat hiermee zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk bezwaar is gemaakt. De stelling van appellante dat zij van een medewerker van het klantcontactcentrum van het Uvw op 8 augustus te horen heeft gekregen dat zij geen bezwaar meer kon maken is niet nader onderbouwd en vindt geen steun in de telefoonnotitie die naar aanleiding van dit gesprek is opgesteld. Dit betekent dat onvoldoende grondslag bestaat om de juistheid van deze stelling van appellante in rechte te aanvaarden.

4.6 Uit 4.1 tot en met 4.5 volgt dat het hoger beroep niet slaagt. De aangevallen uitspraak komt voor bevestiging in aanmerking.

5. Voor een veroordeling in de proceskosten bestaat geen aanleiding.

### Beslissing

De Centrale Raad van Beroep bevestigt de aangevallen uitspraak.

### NOOT

1. De rechtspraak over art. 6:11 Awb is soms hard, om niet te zeggen hardvochtig. Wat te denken van bijvoorbeeld de uitspraak van de

Raad van 26 april 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1622, waarin vaststond dat de betrokkene niet in staat is zelf zorg te dragen voor de afhandeling van haar post en administratie, maar ook geen bewindvoerder heeft. In die situatie oordeelde de CRvB dat het op de weg van de ouders ligt daarvoor een voorziening te treffen. Dat de ouders, die gebrekkig Nederlands spreken, dat kennelijk niet voldoende adequaat hebben gedaan, met termijnoverschrijding tot gevolg, wordt door de CRvB volledig voor rekening van de – niet-bekwame! – betrokkene gebracht. Nu zou in die situatie misschien nog kunnen worden gedacht dat de ouders toch al in velerlei opzichten betrokken zullen zijn bij de verzorging en begeleiding van hun dochter en vanuit hun hoedanigheid als ouder ook nog een bijzondere verantwoordelijkheid hebben, in de hier gepubliceerde uitspraak is de termijnoverschrijding het gevolg van volstrekt buiten de macht van de betrokkene gelegen omstandigheden.

2. Wat is er aan de hand? Bij besluit van 7 juni 2013 heeft het UWV appellantes toeslag op grond van de Toeslagenwet per 5 augustus 2012 ingetrokken en teruggevorderd. Het UWV verzendt dit besluit – zoals gebruikelijk – niet per aangetekende maar per gewone post. Op 8 augustus 2013 ontvangt appellante het besluit uit handen van haar verhuurder, die het heeft aangetroffen in (de brievenbus van) de naast haar gelegen en niet-bewoonde woning. Het besluit blijkt door PostNL verkeerd te zijn bezorgd, want in de brievenbus van de niet-bewoonde buurwoning te zijn gedeponneerd. Op het moment dat appellante kennis krijgt van het besluit, is de bezwaartermijn al verstreken. Geschrokken belt zij met het KCC (Klanten Contact Center), het algemene callcenter van het UWV. Door de KCC-medewerkster wordt haar verteld dat zij te laat is en alleen nog een betalingsregeling kan treffen. Blijkens de uitspraak lopen de weergave van appellante van dit gesprek en de notitie die daarvan door de KCC-medewerkster is gemaakt, uiteen zodat niet is komen vast te staan dat de KCC-medewerkster expliciet heeft gezegd dat er geen bezwaar meer mogelijk is. Maar het leidt ook geen twijfel dat door de KCC-medewerkster *niet* is verteld dat als binnen veertien dagen na kennisname van het besluit alsnog bezwaar wordt gemaakt, de termijnoverschrijding verschoonbaar is (immers, als uit de registratie van het KCC zou blijken dat dit wel

was verteld, dan zou dit uit de uitspraak blijken en door de CRvB aan zijn oordeel ten grondslag zijn gelegd). Omdat de terugvordering haar voor een groot probleem stelt, gaat appellante op zoek naar hulp en wendt zij zich op 12 augustus 2013 tot SeZo maatschappelijk werk. Uiteindelijk komt zij op 23 augustus 2013 bij een advocaat terecht, die ziet dat het inmiddels vijftien dagen na 8 augustus 2013 is en nog dezelfde dag bezwaar maakt.

Het UWV verklaart het bezwaar niet-ontvankelijk, omdat het niet is ingediend binnen veertien dagen nadat appellante heeft kennisgenomen van het besluit. De rechtbank en de CRvB sluiten zich daarbij aan.

3. Art. 6:11 Awb bepaalt dat ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift niet-ontvankelijkverklaring achterwege blijft indien *redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest*. De definitieve tekst van deze bepaling is ingevoegd bij nota van wijziging van 17 december 1990 (*Kamerstukken II 1990/91, 21221, 6*). In de toelichting wordt opgemerkt dat uit de jurisprudentie blijkt dat de indiener, na het wegvallen van de omstandigheid die het indienen van bezwaar of beroep verhinderde, geen aanspraak kan maken op een volledige nieuwe termijn, maar dat niet in het algemeen is aan te geven hoeveel tijd de indiener dan wel heeft. “Twee à drie weken zullen hem *tenminste* moeten worden gegund, maar onder omstandigheden zal hij redelijkerwijs meer tijd nodig hebben” (*Kamerstukken II 1990/91, 21221, 6, p. 7; cursivering EvdB*). Dat betekent dat de wetgever een aanzienlijk ruimere invulling van het criterium ‘redelijkerwijs niet in verzuim’ voor ogen heeft gestaan, dan de harde termijn van twee weken die in de rechtspraak wordt toegepast (en bijvoorbeeld in CRvB 21 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1119 met zoveel woorden wordt genoemd). Maar dat is niet het enige bezwaar dat tegen deze buitengewoon strenge lijn valt in te brengen.

4. In de eerste plaats is hiermee een nieuwe *fatale* termijn gecreëerd, die geen grondslag kent in de wet en daardoor voor de rechtzoekende *niet kenbaar* is. Art. 6:11 Awb voorziet immers in een redelijkheidstoets en niet in een vaste termijn, terwijl de verplichte rechtsmiddelenclausule van art. 3:45 Awb is beperkt tot de vermelding van de reguliere bezwaar- of beroepster-

mijn. Nu mag van professionele rechtsbijstandverleners wel worden verwacht dat zij met deze rechtspraak bekend zijn, maar van niet juridisch geschoolde hulpverleners, zoals maatschappelijk werkers, sociaal raadslieden, schuldhulpverleners, bewindvoerders en zo meer, mag deze kennis niet worden verwacht. De casus van deze uitspraak illustreert dit: had de maatschappelijk werker van SeZo maatschappelijk werk deze kennis wel gehad, dan zou appellante tijdig zijn verwezen naar de advocaat en zou deze het bezwaar binnen de termijn van twee weken hebben kunnen indienen.

Dit verschil heeft ook gevolgen voor de mogelijkheid die de betrokkene heeft om de schade die hij lijdt als gevolg van een door zijn hulpverlener gemaakte fout te verhalen. Zowel professionele rechtsbijstandverleners als organisaties voor maatschappelijke dienstverlening zijn verzekerd voor de gevolgen van door hen of onder hun verantwoordelijkheid gemaakte beroepsfouten. Voor een advocaat geldt onbekendheid met de in de rechtspraak gedateerde termijn van twee weken als tot aansprakelijkheid leidende beroepsfout. Of dat voor een maatschappelijk werker ook als tot aansprakelijkheid leidende beroepsfout heeft te gelden, waag ik ernstig te betwijfelen. Dat betekent dat als de maatschappelijk werker de betrokkene niet voorlicht over de jurisprudentiële tweewekentermijn of hem niet tijdig naar een professionele rechtsbijstandverlener verwijst, de betrokkene de daardoor ontstane schade niet kan verhalen. Dit verschil in verzekeringsdekking behoort een rol te spelen bij de beoordeling van de vraag of redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de betrokkene in verzuim is geweest.

5. Maar belangrijker is dat deze rechtspraak – minst genomen – op gespannen voet staat met het in art. 6 lid 1 EVRM besloten liggende recht op toegang tot de rechter (‘right to a court’, EHRM 21 februari 1975, ECLI:CE:ECHR:1975:0221JUD000445170 (*Golder/Verenigd Koninkrijk*), par. 36). Blijkens de rechtspraak van het EHRM is het recht op toegang tot de rechter niet absoluut, maar de beperkingen daaraan “must not restrict or reduce the access left to the individual in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired” (EHRM 28 mei 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0528JUD000822578 (*Ashingdane/Verenigd Koninkrijk*), par. 57). “Where the

individual's access is limited either by *operation of law or in fact*, the Court will examine whether the limitation imposed impaired the essence of the right and, in particular, whether it pursued a *legitimate aim* and there was a *reasonable relationship of proportionality* between the means employed and the aim sought to be achieved" (EHRM 14 december 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1214JUD000139803 (*Markovic e.a./Italië [GC]*), par. 99; cursivering EvdB).

Uit deze rechtspraak volgt dat de overweging van de CRvB in de uitspraak van 1 mei 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ9446 (r.o. 4.2) dat binnen het kader van art. 6:11 Awb voor een dergelijke belangenafweging geen ruimte bestaat, onjuist is. Getoetst dient te worden of het recht op toegang tot de rechter in de kern wordt aangetast, waarbij het EHRM in het bijzonder toetst of de beperking van de toegang een legitiem doel dient en of er een redelijke verhouding bestaat tussen middel en doel.

De regeling van de bezwaar- en beroepstermijnen in art. 6:7 en 6:11 Awb voldoet aan deze criteria, omdat art. 6:11 Awb voorziet in een toets ("redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld"), die ruimte biedt om alle omstandigheden van het geval, waaronder hetgeen voor de betrokkene op het spel staat, in de beoordeling te betrekken. Blijkens de parlementaire geschiedenis is dat ook wat de wetgever heeft beoogd.

De wijze waarop in de rechtspraak deze redelijkheidstoets is verworden tot een in beginsel fatale termijn van twee weken, voldoet daar niet aan. 6. Verder blijkt uit de rechtspraak van het EHRM dat "the manner in which Article 6 § 1 applies to courts of appeal or of cassation depends on the special features of the proceedings concerned and account must be taken of the entirety of the proceedings conducted in the domestic legal order and the court of cassation's role in them; the conditions of admissibility of an appeal on points of law may be stricter than for an ordinary appeal" (EHRM 19 december 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:1219JUD002673795 (*Brualla Gómez De La Torre/Spanje*), par. 37).

Daaruit volgt dat de eisen die art. 6 lid 1 EVRM stelt aan het recht op toegang tot de rechter, kunnen verschillen afhankelijk van de soort procedure en de rol van die procedure in het geheel van de rechtsbescherming. De formele ontvankelijkheidsvereisten (in casu de indienings-

termijn) en het recht op toegang tot de rechter zouden dan ook met een getrappt stelsel in evenwicht kunnen worden gebracht.

i. Niet-ontvankelijkverklaring van het *hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank* leidt niet tot blokkering van de toegang tot de rechter; immers, er is dan reeds het oordeel van de rechter in eerste aanleg verkregen. Bovendien worden uitspraken van de rechtbank in het openbaar uitgesproken op een datum die (doorgaans) tevoren aan partijen wordt medegedeeld en vervolgens aangetekend verzonden, zodat onbekendheid met de uitspraak (en daarmee met de termijn waarbinnen hoger beroep kan worden ingesteld) niet snel kan worden aangenomen. Daarom is het aanvaardbaar om termijnoverschrijding bij het instellen van hoger beroep slechts in uitzonderlijke gevallen verschoonbaar te achten.

ii. Niet-ontvankelijkverklaring van het *beroep tegen een besluit op bezwaar* blokkeert de toegang tot de rechter wel. Om die reden zal in eerste aanleg soepeler met termijnoverschrijding moeten worden omgegaan dan in hoger beroep. Aan de andere kant is ook in eerste aanleg een zekere gestrengheid wel aanvaardbaar. Weliswaar heeft op dat moment nog geen rechterlijke toetsing plaatsgevonden, maar wel een bestuurlijke heroverweging, zodat de betrokkene bij niet-ontvankelijkverklaring van het beroep niet van *alle* rechtsbescherming verstoken is geweest. Bovendien weet hij dat hij een besluit op zijn bezwaarschrift tegemoet kan zien, zodat van hem mag worden gevergd dat hij daarop alert is. Als het besluit op bezwaar dan ook nog aangetekend is verzonden, zal eenzelfde gestrengheid als bij termijnoverschrijding in hoger beroep in beginsel aanvaardbaar zijn. Dat wordt echter anders als het bestuursorgaan (uit financiële motieven) ervoor kiest een besluit op bezwaar niet aangetekend maar per gewone post te verzenden en daarmee een groter risico op onjuiste bezorging in het leven roept. Verwezenlijkt zich dat risico, dan is het niet aanvaardbaar om de gevolgen daarvan voor rekening van de betrokkene te laten komen. Als het bestuursorgaan met een andere wijze van verzending de problemen met de bezorging had kunnen voorkomen, vereist het recht op toegang tot de rechter dat niet-ontvankelijkverklaring wegens termijnoverschrijding achterwege blijft.

iii. Niet-ontvankelijkverklaring van het *bezwaar tegen een primair besluit* leidt niet alleen tot een blokkering van de toegang tot de rechter, maar – doordat er zelfs geen bestuurlijke heroverweging plaatsvindt – tot het volledig vervallen van rechtsbescherming. Een al te grote gestrengheid ten aanzien van de ontvankelijkheidseisen in bezwaar zal daarom het recht op toegang tot de rechter al snel in zijn ‘very essence’ aantasten. Daarom dient de beantwoording van de vraag of redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest, niet te worden beperkt tot de beoordeling of hij zo spoedig mogelijk nadat hij alsnog met het betreffende besluit bekend is geworden, een bezwaarschrift heeft ingediend, maar dient ook betekenis toe te komen aan de aard van het besluit en de keuze die het bestuursorgaan heeft gemaakt bij de verzending daarvan. Gaat het om een besluit op *aanvraag*, dan weet de aanvrager dat hij een besluit tegemoet kan zien en mag van hem worden gevergd dat hij daarop alert is. Gaat het om een *ambtshalve* besluit, dan hoeft de betrokkene daarop niet bedacht te zijn en kan minder snel worden geoordeeld dat hij in verzuim is. Is het besluit belastend, dan dient het recht op rechtsbescherming zwaarder te wegen dan als het niet belastend zou zijn; hoeveel zwaarder zal afhangen van hoe belastend het besluit is (vergelijk de gewoonte van rechtbanken om boven een zeker grensbedrag het beroep tegen de terugvordering van uitkering niet door een enkelvoudige maar door een meervoudige kamer te laten behandelen). Is de wijze van verzending waarvoor het bestuursorgaan heeft gekozen, van invloed geweest op de latere (te late) ontvangst van het besluit, dan behoort niet-ontvankelijkverklaring wegens termijnoverschrijding achterwege te blijven als het bestuursorgaan met een andere wijze van verzending de problemen met de bezorging had kunnen voorkomen.

7. Terug naar de uitspraak. Als gevolg van een fout van de postbezorger krijgt appellante kennis van een ambtshalve genomen en belastend besluit op een moment dat de bezwaartermijn al is verstreken. Dat het besluit ambtshalve is genomen, is relevant, omdat daaruit volgt dat appellante de komst van dit besluit – anders dan bij een besluit op aanvraag – niet kon voorzien. Dat het besluit belastend is, betekent dat appellantes belang bij toegang tot de rechter groter is dan bij een begunstigend besluit.

Van de onjuiste bezorging valt het UWV niets te verwijten, dat had het besluit correct geadresseerd. Maar evenmin valt appellante de onjuiste postbezorging te verwijten, terwijl haar wel de reguliere termijn van zes weken wordt ontnomen. In plaats daarvan krijgt zij een ‘terme de grâce’ van ten hoogste twee weken, die niet alleen voor haar niet kenbaar is, maar blijkens de memorie van toelichting bij art. 6:7 Awb ook te kort is om zich te kunnen beraden op de gevolgen van het besluit en zich van advies en/of rechtsbijstand te voorzien (*Kamerstukken II* 1988/89, 21221, 3, p. 125: “In de eerste plaats leert de praktijk dat een termijn van 30 dagen/een maand in veel gevallen aan de korte kant is. In gevallen dat men alvorens een verantwoorde beslissing te nemen omtrent de aanwending van een rechtsmiddel eerst een deskundige moet raadplegen, geraakt men gemakkelijk in grote tijdnood.” Als dertig dagen/een maand in veel gevallen al aan de korte kant is, dan is twee weken toch zeker te kort).

Hoe had zij kunnen weten dat als zij binnen twee weken nadat zij van het besluit kennis nam, bezwaar zou maken, de termijnoverschrijding verschoonbaar zou worden geacht? Zij heeft gedaan wat van haar mocht worden verwacht, namelijk contact zoeken met het UWV en uitleggen wat er aan de hand was. Of door het callcenter van het UWV daadwerkelijk is gezegd dat zij niets meer tegen het besluit kon doen en alleen nog maar een betalingsregeling kon treffen, is weliswaar niet komen vast te staan, maar wel dat het callcenter haar niet heeft gewezen op de terme de grâce van twee weken. De instelling voor maatschappelijke dienstverlening waartoe zij zich vervolgens heeft gewend, heeft haar evenmin op deze termijn gewezen. De advocaat bij wie zij uiteindelijk terecht kwam, heeft deze termijn wel onderkend en dezelfde dag dat appellante zich bij haar heeft gemeld, bezwaar gemaakt. Kan in deze situatie werkelijk worden geoordeeld dat zij wel in verzuim is geweest? De CRvB overweegt dat appellant zich op 12 augustus 2013 tot het maatschappelijk werk heeft gewend, maar dat dit niet was gericht op het indienen van een bezwaarschrift, maar op het treffen van een betalingsregeling. Maar volgt daaruit dat zij met betrekking tot het indienen van een bezwaarschrift tegen het daaraan ten grondslag liggende terugvorderingsbesluit in verzuim was? Het maken van bezwaar tegen een

terugvorderingsbesluit heeft immers geen opschortende werking, zodat ook als zij wel tijdig bezwaar zou hebben gemaakt, een betalingsregeling moest worden getroffen. Aan het treffen van een betalingsregeling komt dan ook geen betekenis toe voor de beantwoording van de vraag of redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat zij bij het indienen van het bezwaarschrift tegen het daaraan ten grondslag liggende terugvorderingsbesluit in verzuim is geweest. De CRvB overweegt dat appellante tot 23 augustus 2013 heeft gewacht om een advocaat te raadplegen, zodat niet kan worden gezegd dat zij zo spoedig mogelijk als redelijkerwijs mogelijk bezwaar heeft gemaakt. Daarmee gaat de CRvB voorbij aan het gegeven dat (1) appellante part noch deel heeft gehad aan de onjuiste bezorging van het bestreden besluit, (2) het UWV ervoor heeft gekozen het besluit per gewone post te verzenden en aantekende verzending het ontstane probleem zou hebben voorkomen, (3) het gaat om een belastend besluit op de komst waarvan zij niet bedacht hoefde te zijn, (4) toen zij de situatie aan het UWV voorlegde, het UWV haar niet heeft geïnformeerd over de terme de gr ace van twee weken en (5) door dit toch aan haar tegen te werpen aan appellante het recht op toegang tot de rechter volledig wordt ontnomen.

Ik zie niet welk ‘legitimate aim’ wordt gediend door in deze omstandigheden appellante het recht op toegang tot de rechter volledig te onzeggen.

Evenmin is sprake van een ‘reasonable relationship of proportionality’ tussen de verkorting van de feitelijk ter beschikking staande termijn van zes weken tot twee weken en de (aan het stellen van termijnen ten grondslag liggende) rechtszekerheid of het directe financiële belang van het UWV. Het totaal aan toeslagen op grond van de Toeslagenwet dat het UWV in 2012 en 2013 heeft uitgekeerd (de jaren waarop de terugvordering betrekking heeft), bedraagt € 413 miljoen respectievelijk € 444 miljoen (bron: <https://jaarverslag.uwv.nl/uwv-in-cijfers/>). Het langer duren van de onzekerheid over de juiste omvang van de vordering heeft op het UWV geen impact die kan rechtvaardigen dat appellante de gegrondheid van die vordering niet aan de rechter kan voorleggen, terwijl de invordering daarvan wel

direct van invloed is op het bedrag dat zij maandelijks beschikbaar heeft voor haar levensonderhoud.

8. Het is denkbaar dat de betrokkenheid van derde-belanghebbenden tot een andere weging leidt. Maar in tweepartijgeschillen als hier aan de orde, vereist het recht op toegang tot de rechter een meer genuanceerde benadering dan de CRvB in deze uitspraak laat zien.

E. van den Bogaard,

Ed van den Bogaard is advocaat bij Westhoff Advocaten te Amsterdam en bestuurslid van de Specialisatievereniging Sociaal Zekerheidsrechtadvocaten SSZ

## 233

Centrale Raad van Beroep  
4 mei 2017, nr. 16/4095 AW,  
ECLI:NL:CRVB:2017:1815  
(Bootsma, Kraan, Kraefft)

### Samenloop dwangsommen. Nuancering eerdere rechtspraak.

[Awb art. 4:17]

*Essentie en samenvatting: Anders dan appellante heeft betoogd, kan uit de uitspraak van de Raad van 5 juni 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1917, «USZ» 2014/249, niet worden afgeleid dat op grond van art. 4:17 lid 1 Awb in ieder geval waarin het bestuursorgaan niet tijdig heeft beslist over meerdere besluiten, evenzovele dwangsommen verschuldigd zijn als er besluiten hadden moeten worden genomen. In lijn met desbetreffende rechtspraak van de Hoge Raad (arrest van 29 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1352) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (uitspraak van 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1870) overweegt de Raad dat een uitzondering op het beginsel, dat per niet tijdig genomen besluit een dwangsom verschuldigd is, behoort te gelden in de situatie waarin aanvragen – inclusief bezwaarschriften – (nagenoeg) gelijktijdig zijn gedaan en inhoudelijk zodanig met elkaar samenhangen dat een redelijke toepassing van art. 4:17 Awb met zich brengt dat slechts één dwangsom wordt verbeurd. Voorts heeft voor ieder besluit te gelden dat sprake moet zijn geweest van een desbetreffende schriftelijke ingebrekestelling.*