



Terecht of niet

Niet-ontvankelijk wegens termijnoverschrijding

Annotatie bij de uitspraak van het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs van 22 december 2015, nr. 2015/245

■ A.H. Lamers

Mr.dr. A.H. Lamers is voorzitter van de Centrale Examencommissie van de ArteZ hogeschool voor Kunsten en postdoc onderzoeker aan de faculteit Cultuur- en Rechtswetenschappen van de Open Universiteit.

Email: lamers@musiconomie.nl

In deze eenvoudige zaak, waarin een student bij het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (CBHO) in beroep gaat tegen een gegeven Bindend Afwijzend Studieadvies (BAS), speelt mede de vraag of een per e-mail verzonden beroepsschrift wel tijdig door de onderwijsinstelling is ontvangen. De kwestie wordt ter verheldering van het leerstuk 'termijnoverschrijding' in een breder perspectief van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geplaatst.

De zaak

Een student gaat in beroep tegen een BAS en verzendt de desbetreffende stukken als meerdere bijlagen bij een e-mail. Hij krijgt de e-mail wegens overschrijding van de maximale

bestandsgrootte terug. In de (hoger) beroepsfase bij het CBHO beweert de student dat hij het beroepsschrift vervolgens per post aan de instelling heeft verzonden. Een paar dagen nadat de termijn voor het indienen van een beroepsschrift is afgelopen, informeert de student per e-mail naar de stand van zaken. Volgens de instelling is deze laatste e-mail de eerste dat zij ten aanzien van het beroep ontvangt en omdat deze e-mail te laat is binnengekomen, verklaart de instelling het beroep 'niet-ontvankelijk' (niet vatbaar voor berechting). De instelling verklaart het per post verstuurd beroepsschrift nooit ontvangen te hebben. Het CBHO verklaart het beroep ongegrond en geeft de instelling dus gelijk. Het CBHO geeft in haar motivering aan dat de student na de melding dat de maximumlimiet voor berichtgrootte is overschreden zijn e-mailbericht in gedeelten of zonder bijlagen direct opnieuw had kunnen versturen. De bewering dat het beroepsschrift ook per post is verzonden, kan

de student volgens het CBHO niet voldoende aannemelijk maken.

Het juridisch kader

De Awb schrijft in artikel 6:7 voor dat een bezwaar- of beroepsschrift binnen zes weken nadat het bestreden besluit is genomen door de bezwaar- of beroepsinstantie ontvangen dient te zijn. Artikel 6:9 nuanceert deze regel door te stellen dat een bezwaar- of beroepsschrift tijdig is ontvangen indien het vóór het verstrijken van de termijn van zes weken is ontvangen, maar als het bezwaar- of beroepsschrift per post is verzonden ook tijdig is ontvangen 'indien het voor het verstrijken van de termijn ter post is bezorgd mits het alsdan niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen'. De wetgever houdt dus rekening met het feit dat de post vertraging kan hebben.

De termijn van zes weken is zoals dat juridisch heet 'van openbare orde', dat wil zeggen dat het besluitnemende orgaan niet van deze termijn mag afwijken en ook dat de rechter of een andere beroepsinstantie ambtshalve dient toe te zien dat deze termijn in acht wordt genomen. De rechter of een andere beroepsinstantie kan een termijnoverschrijding dus niet op gronden van opportuniteit 'passeren'. In gewoon Nederlands 'te laat is te laat'. Een voorwaarde is wel dat het besluitnemende orgaan in het besluit een rechtsmiddelenverwijzing moet hebben opgenomen (Awb 3:45, 6:11, 23). Een rechtsmiddelenverwijzing is een slotalinea in het besluit waarin het besluitnemende orgaan vermeldt dat tegen het besluit bezwaar of beroep kan worden aangetekend en bij welke instantie, op welke wijze (de minimale inhoudsverplichting van art. 6:5 Awb) en binnen welke termijn dat bezwaar of beroep moet worden aangetekend. Zie het kader voor een voorbeeld van een rechtsmiddelenverwijzing.

Het voorgaande kan vrij star overkomen, maar de wetgever komt de belanghebbende (klager) op enkele manieren tegemoet:

1. De belanghebbende kan pro forma bezwaar indienen. Indien een belanghebbende door tijdgebrek niet aan de termijn van zes weken kan voldoen, kan hij een bezwaar- of beroepsschrift inzenden waarin de gronden voor het bezwaar of beroep ontbreken, met de vermelding dat de gronden later volgen. Op grond van art. 6:6 Awb moet de belanghebbende in de gelegenheid worden gesteld het verzuim - in dit geval het ontbreken van de gronden - te herstellen. De extra termijn voor het herstel dient wel redelijk te zijn, vier weken is gebruikelijk.
2. Interessant in het kader van deze specifieke casus is dat art. 2:15 lid 2 Awb de bezwaar- of beroepsinstantie de mogelijkheid geeft om bezwaar of beroep via e-mail te weigeren als dat 'tot een onevenredige belasting voor het orgaan zou leiden'. Als de instantie van deze mogelijkheid gebruik maakt, bijvoorbeeld door in de rechtsmiddelenverwijzing op te nemen dat een bezwaar- of beroepsschrift uitsluitend via post kan worden ingediend, dan moet de instantie een belanghebbende die toch een bezwaar- of beroepsschrift per e-mail inzendt op grond van art. 6:6 Awb de gelegenheid bieden dit gebrek te herstellen. Dat kan door een e-mail terug te zenden met de mededeling dat het bezwaar- of beroepsschrift uitsluitend via post kan worden aangeboden. Ook in dit geval moet een redelijke termijn worden geboden. Omdat hier niets inhoudelijk gewijzigd hoeft te worden, wordt een termijn van twee weken in de meeste gevallen als redelijk gezien.
3. In art. 6:15 Awb is de zogenaamde doorzendplicht opgenomen. Indien een belanghebbende een bezwaar- of beroepsschrift aan een verkeerde instantie richt, dan is die instantie verplicht het bezwaar- of beroepsschrift door te zenden naar de instantie die wel bevoegd is. Met betrekking tot de ontvankelijk-

heidstermijn wordt daarbij wel uitgegaan van de datum waarop het bezwaar- of beroepsschrift bij de eerste (onbevoegde) instantie is binnengekomen.

E-mail is het communicatiemiddel van deze tijd. E-mail heeft veel voordelen ten opzichte van schriftelijke communicatie per post, maar er kleven ook bezwaren aan het gebruik van e-mail. Zo is het verzenden van een e-mail een zeer laagdrempelige handeling die niet zelden op basis van een impuls geschiedt. Dat laatste verhoudt zich slecht met de bezwaar- of beroepsprocedure welke grote gevolgen voor een burger of een orgaan kan hebben. De wetgever heeft het gebruik van e-mail in het (communicatie-) verkeer met bestuursorganen aan banden gelegd. Artikel 2:15 Awb bepaalt dat een burger als belanghebbende alleen per e-mail met een orgaan kan communiceren als het orgaan dat kenbaar heeft gemaakt. Hierbij is het onvoldoende dat de burger over het e-mailadres van het orgaan beschikt. Het orgaan moet in het algemeen hebben laten weten dat communicatie (en dus ook het inzenden van bezwaar- of beroepsschriften) via e-mail mogelijk is of het bestuursorgaan moet bezwaarschriften van anderen via e-mail toelaten en dat gedurende zekere tijd al doen (bestendig gebruik). Daarnaast kan een orgaan op grond van artikel 2:15 Awb nadere eisen stellen aan de communicatie via e-mail. Het orgaan kan bijvoorbeeld bepalen dat zij alleen gescande brieven met een handtekening en in een bepaald format zoals pdf behandelt.

De uitspraak

In deze zaak kwam het niet zo ver als hiervoor is beschreven. Nog los van de vraag of de student per e-mail een beroepsschrift had mogen indienen, heeft het beroepsschrift het orgaan niet tijdig bereikt en heeft de instelling de student daardoor niet in de gelegenheid kunnen stellen het eventuele gebrek te herstellen. Als de student later alsnog (hoger-) beroep zou instellen, zal het CBHO concluderen dat het

Een goede rechtsmiddelenverwijzing bij een besluit zou kunnen zijn:

Indien u het niet eens bent met dit besluit kunt u binnen zes weken na heden bezwaar instellen bij [volgt volledige naam en postadres van het orgaan]. Een bezwaarschrift kan uitsluitend per post (dus niet per e-mail) worden verzonden. Een bezwaar of beroepsschrift dient uw naam en adres, alsmede een dagtekening, uw handtekening, de gronden van het beroep (waarom u bezwaar tegen het besluit maakt) en eventuele bewijsstukken te bevatten. U wordt tevens verzocht een kopie van het bestreden besluit aan te hechten.

beroep bij de besluitnemende instantie (de Hogeschool) te laat was en het beroep niet-ontvankelijkheid verklaren.

Terecht of niet

Dat de verschillende instanties concluderen tot het beroep niet-ontvankelijkheid is, is niet verwonderlijk. Zoals eerder gezegd, zijn de termijnen van openbare orde. Daarmee geeft de wetgever aan dat een burger tijdig moet klagen en hij zijn rechten verspeelt als hij het niet tijdig doet. De student in deze zaak heeft niet kunnen bewijzen dat de eerste e-mail en de brief is aangekomen, en is het dus terecht dat het CBHO concludeert tot niet-ontvankelijkheid.

Uit het voorgaande volgt dat een orgaan duidelijk moet zijn over de wijze waarop kan worden gecommuniceerd. Het beste is dat het orgaan dat, voor wat betreft bezwaar- of beroepsschriften in de rechtsmiddelenverwijzing aangeeft. Alsdan is er geen misverstand mogelijk maar ook dan moet een orgaan dat een bezwaar- of beroepsschrift per mail ontvangt de belanghebbende in de gelegenheid stellen dit gebrek binnen een redelijke termijn te herstellen.

Blijft de vraag over of het wenselijk is dat een orgaan toestaat dat bezwaar- of beroepsschriften per e-mail worden ingezonden. Dat is zeer afhankelijk van de wijze waarop het orgaan is georganiseerd. Kan het orgaan alle e-mail op adequate wijze afvangen? De hoeveelheid mail is soms slecht beheersbaar. Een andere belangrijke overweging is of het orgaan een drempel wil inbouwen door alleen per post verstuurde bezwaar- of beroepsschriften te behandelen. Een voldoende hoge drempel

kan voorkomen dat vage e-mails achteraf toch als bezwaar- of beroepsschrift kunnen worden aangemerkt en dat te impulsief wordt gecommuniceerd. Het schrijven van een brief en deze vervolgens afdrukken, ondertekenen en in de brievenbus deponeren is een ritueel dat het gewicht van de procedure benadrukt en dus een zekere zorgvuldigheid afdwingt. In bezwaar- of beroepsprocedures is dat mijn inziens geen overbodige luxe. ■

Gesignaleerd

De praktijkexamens van het vmbo worden nu al afgelegd en mogen er ook zijn

We werken met echte mensen

Annemarijn Habers (16) van TalentStad in Zwolle, doet maandag examen in de richting Zorg en Welzijn.

“Tijdens het examen werken we met echte mensen: zo moeten we ouderen op de juiste manier uit bed halen. We moeten ook een baby in bad doen en aankleden, maar daarvoor heeft de school poppen die net op echter baby's lijken. Je werkt in groepjes van drie of vier leerlingen. Een docent beoordeelt of je alles goed doet. Nog best lastig, want een oudere die rugklachten heeft moet je op een andere manier uit bed tillen dan iemand met een zere arm. We moeten ook een maaltijd koken en er is een minitoets met 14 vragen over bepaalde ziekten. De afgelopen dagen oefenden we zo'n twee uur met oude examens. Na het praktijkexamen ben ik nog niet klaar: in mei volgen Nederlands, Engels, wiskunde en biologie. Daarna begin ik aan de opleiding tot tandartsassistent”.

(bron: De Volkskrant, 9 april 2016)

TOETSEN OP NIVEAU

NU TE KOOP
VIA DE WEBSITE

Onze missie is:

- Verhogen van de toets-bekwaamheid van medewerkers
- Verbeteren van toetsproducten
- Verbeteren van de toetsorganisatie

NIEUWSGIERIG?

Bekijk 68 pagina's van het boek via
www.toetsen-beoordelen.nl/toetsboeken

Pitruslaan 11 | 7534 JB Enschede
T 085 401 19 14 | M 06 53 67 47 03
bureau@toetsen-beoordelen.nl
www.toetsen-beoordelen.nl

BTB BUREAU VOOR
Toetsen & Beoordelen

