

# 76. Past een korte bezwaartermijn wel bij een dienstbare overheid?

MR. R.E. WANNINK EN MR. R.J. BOOGERS

Op 26 januari 2024 heeft de ministerraad ingestemd met het wetsvoorstel 'versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht'. De wetgever is van mening dat iedereen in Nederland moet iedereen kunnen rekenen op een overheid die dienstbaar is en oog heeft voor de menselijke maat. Niemand zal het met dit uitgangspunt oneens zijn. Wat betreft de uitwerking staan wij stil bij de (overschrijding van de) bezwaartermijn. Zou dat niet anders kunnen? Wij zijn ook benieuwd naar uw mening.

In dit wetsvoorstel komen twee ontwikkelingen samen: het streven naar een responsievere overheid, rekening houdend met een realistisch mensbeeld (naar aanleiding van het project 'Passend contact met de overheid' en het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen') en het versterken van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, voorkomend uit de wens van uitvoeringsorganisaties om meer ruimte te hebben bij de uitvoering van strikte regels (Ruimte en regels, Werken aan Uitvoering, Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek). Het wetsvoorstel heeft een impuls gekregen door de kabinetsreactie op het rapport Ongekend Onrecht van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag.<sup>1</sup>

De overheid is een natting  
die iedereen in Nederland recht  
kunnen rekenen op een  
overheid die dienstbaar is en oog  
heeft voor de menselijke maat

Het wetsvoorstel moet aldus bijdragen aan een dienstbare overheid. Het wetsvoorstel ligt tot 1 augustus 2024 ter consultatie. Tot dat moment kan een ieder daarop reageren. Op de website [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) vindt u daarover meer informatie. Na de consultatie vindt op basis van de reacties, de toets op uitvoerbaarheid en de budgettaire gevolgen, opnieuw een weging plaats, volgens de wetgever. Alternatieven die worden aangereikt zullen hierbij worden betrokken.

Na deze consultatieronde gaat het voor advies naar de Raad van State en vervolgens naar de Tweede Kamer. In dit artikel gaan we in op de (overschrijding van de) termijn voor bezwaar en beroep.

## Wetgeving en bestuursrecht

De voorgestelde aanpassingen van de Algemene wet bestuursrecht hebben tot doel om de overheid te stimuleren besluiten voor burgers begrijpelijker te maken, zich bij de uitvoering van taken meer te verplaatsen in de burger en zich minder formeel op te stellen.

Het wetsvoorstel bevat de volgende onderdelen:

1. Er wordt een nieuwe algemene bepaling ingevoegd die de overheid de instructie geeft zich dienstbaar op te stellen bij de uitoefening van haar taak. Dit gaat over bejegening en hulp, omdat de overheid de regels beter kent dan de burger.
2. In art. 3:4, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het evenredigheidsbeginsel opgenomen. Dat betekent dat een regel niet strikt wordt toegepast als uit een dossier blijkt dat de gevolgen van een besluit onevenredig zijn ten opzichte van het met het besluit te dienen doel. Dit al bestaande artikel wordt uitgebreid, zodat in de toekomst een evenredigheidstoets (volgens de bestaande jurisprudentie van de bestuursrechter) ook mogelijk wordt bij een regel uit een formele wet. Het gaat hierbij om een ventiel. Het betekent niet dat de wet opzij wordt gezet, maar alleen dat overheden de mogelijkheid krijgen om onrechtvaardige gevolgen van strenge toepassing van een regel weg te nemen.
3. Mensen krijgen een aanspraak op het herstel van kennelijke schrijf- of rekenfouten in een besluit die zich voor eenvoudig herstel lenen.
4. Besluiten van de overheid worden begrijpelijk gemotiveerd.

<sup>1</sup> Uit: 'Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)'

5. Bij financiële beslissingen met rechtstreekse gevolgen voor de directe bestedingsruimte zal voorafgaand contact worden opgenomen of van de juiste gegevens wordt uitgegaan.
6. In de regels over bestuursrechtelijke geldschulden wordt meer rekening gehouden met doen vermogen van burgers, onder meer door het stimuleren van betalingsregelingen als betalingsruimte ontbreekt en mensen bij een terugvordering extra in de problemen komen.
7. Er komt meer wettelijke ruimte om bij de indiening van een bezwaarschrift een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten.
8. Teneinde onnodige procedures te voorkomen wordt o.a. voorgesteld dat bestuursorganen
  - a. op een besluit aangeven op welke wijze men in contact kan komen met een ambtenaar die je dossier kent,
  - b. bij een bezwaarschrift eerst in overleg treden met de bezwaarmaker en
  - c. bij een te laat ingediend bezwaarschrift in contact treden om te bezien of er redenen zijn om de termijnoverschrijding verschoonbaar te achten.
9. De positie van de burger in procedures voor de bestuursrechter wordt versterkt met de mogelijkheid om aan een burger de gelegenheid te geven zijn beroepsgronden verder te onderbouwen of ingenomen stellingen aannemelijk te maken (de burgerlus).

## De burgerlus

In dit artikel gaan wij als gezegd in op het aspect van de termijnoverschrijding in geval van het maken van bezwaar. Zo is voorgesteld dat bestuursorganen bij een te laat ingediend bezwaarschrift in contact treden met de indiener om te bezien of er redenen zijn om de termijnoverschrijding verschoonbaar te achten. De vraag is of dit de weg is om de doelstellingen (om de overheid te stimuleren besluiten voor burgers begrijpelijker te maken, zich bij de uitvoering van taken meer te verplaatsen in de burger en zich minder formeel op te stellen) daadwerkelijk te behalen.

Wanneer de dienstverlening niet wordt geleverd, kan de indiener van zijn bezwaarschrift gebruik maken van de burgerlus. Wij zien een aantal voorstellen om dit te verbeteren.

De tekst van het wetsvoorstel luidt nu:

### 'Art. 6:11

Ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien:

- a. het geschrift wegens bijzondere omstandigheden die de indiener betreffen niet tijdig kon worden ingediend;
- b. wegens andere redenen redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.'

In het concept wetsvoorstel (2023) was art. 6:7 Awb nog gewijzigd in:

### 'Art. 6:7

De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken, tenzij het bezwaar of beroep zich richt tegen een besluit als bedoeld in de bij deze wet behorende Regeling verlengde bezwaar- en beroepstermijn. In dat geval bedraagt de termijn dertien weken.'

In de huidige versie van het wetsvoorstel (2024) is deze wijziging van art. 6:7 Awb van tafel. De dertien weken termijn is dus weer verwijderd.

## Luister naar de burger

Van der Veen signaleert<sup>2</sup> dat er geen afweging is gemaakt waarin meegenomen is dat er juist partijen zijn die gebaat zijn bij een eenduidige en harde regel. Hij geeft daarbij als voorbeeld de partij die een infrastructureel project of een bouwproject beogen te realiseren. Ook het bekende arrest Varkens in Nood geeft naar zijn mening al veel vrijheid om zienswijzen 'te laten lopen', kortom: wie zich verzet tegen een project heeft zijns inziens al veel ruimte. De uitbreiding van verschoonbaarheid kan dan als een verzwakking van rechtszekerheid worden beschouwd. Overigens denkt hij dat de versoepeling van art. 6:11 Awb enigszins achterhaald is doordat de bestuursrechter al neigt naar meer ruimte voor een verschoonbare termijnoverschrijding wegens bijzondere omstandigheden aan de zijde van bezwaarmaker.<sup>3</sup>

## De wijziging van verschoonbaarheid bij een te laat ingediend bezwaarschrift

Zijn klacht komt overeen met de geboden oplossing die in de conceptversie nog werd gemaakt tussen door het (financiële) tweepartijen-bestuursrecht en het overige bestuursrecht, waarbij verschillende bezwaartermijnen werden gehanteerd (een 6-wekentermijn, respectievelijk een 13-wekentermijn). In het nu voorliggende wetsvoorstel is die scheiding als gezegd weggepoetst.

In de Memorie van Toelichting is dit als volgt toe- en uitgelegd:

'De toevoeging van een lijst aan de Awb waaruit blijkt in welke gevallen een bezwaar- en beroepstermijn van 13 weken aan de orde is, wordt niet als vriendelijk en eenvoudig ervaren. De reacties zien voorts op de constatering dat door de verlenging van de bezwaar- en beroepstermijn het doorlopen van het bezwaar, beroep en eventueel hoger

2 G.A. van der Veen, Een waarborg voor verzwakking, Gemeentestem 2024, 7574.

3 CBB 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31.

beroep kan leiden tot een totale verlenging van de procedure met maximaal 21 weken. De vraag is aan de orde of dit wenselijk is, zeker wanneer de bestaanszekerheid van de belanghebbende(n) een rol speelt. De regering heeft bovengaande kritiek gewogen en komt tot de slotsom dat het voorstel geen meerwaarde heeft en ziet dan ook af van de voorgestelde aanpassing van art. 6:7 Awb. De reacties zijn overwegend positief als het gaat om het verlagen van de lat voor verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen. Wel wordt er in meerdere reacties op gewezen dat geen wijziging van art. 6:11 Awb nodig is, omdat de huidige wettekst ook de ruimte biedt voor het eerder aannemen van verschoonbaarheid. De regering erkent dit, maar is niettemin van mening dat het belangrijk is om ook de wettekst te wijzigen. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat ook de wetgever het noodzakelijk acht dat op dit punt in de praktijk een wijziging plaatsvindt. In verschillende reacties wordt voorgesteld om de regeling verder te verruimen door het aannemen van verschoonbaarheid geheel aan bestuursorganen en de bestuursrechter over te laten. De regering kiest hier echter bewust niet voor. Bezwaar- en beroepstermijnen hebben nog altijd een nuttige en belangrijke functie, waarmee de rechtszekerheid wordt gediend. Daarom moet verschoonbaarheid niet te lichtvaardig worden aangenomen. Daarom is het wenselijk dat de wettekst op dit punt richtinggevend is.<sup>4</sup>

Waar Scheltema mag het wel wat radicaler<sup>5</sup>. Hij heeft recent bepleit om de bezwaartermijn bij financiële beschikkingen te verlengen tot vijf jaar. Volgens hem kent deze oplossing alleen maar winnaars: enerzijds is de verlenging noodzakelijk op grond van art. 17 van de Grondwet (het recht van de burger op toegang tot de rechter) en anderzijds scheelt het veel werk voor de rechtspraak en bestuursorganen, zoals het UWV. De oproep van Scheltema is gesteund door Kortmann<sup>6</sup>, hij reageert in het kader van de consultatie met de zin: 'Een betoog dat mijns inziens moeilijk te negeren valt bij dit wetsvoorstel.' Overigens niet zo vreemd dat Kortmann op deze wijze reageert. In 2023 schreef hij al een artikel in reactie op de toen nog aanwezige (en hiervoor genoemde) scheiding in het kader van de preconsultatie met als titel: 'De wetgever als Zeeuws Meisje: Over misplaatste zuinigheid bij de voorgenomen verruiming van bezwaartermijnen in het bestuursrecht'.<sup>7</sup> Scheltema heeft naar onze mening een duidelijke en goed gefundeerde onderbouwing. Zo schrijft hij:

'Het bestuursrecht heeft de pretentie de burger beter tegen de overheid te beschermen dan het privaatrecht kan doen. Het omgekeerde is hier het geval: de burger is veel slechter af dan in het privaatrecht. Hij heeft een – in vergelijking met het privaatrecht – ultrakorte periode van zes weken om een procedure tegen de overheid te beginnen. Die periode werd tot voor kort door de jurisprudentie ook nog als van openbare orde gezien, zodat de rechter die moest toepassen ook wanneer de overheid als wederpartij daar geen behoefte aan had. Daartegenover staat dat er voor de overheid geen of geen korte termijnen bestaan om aanspraken op de burger via besluiten geldend te maken, en geldt er een algemene verjaringstermijn van vijf jaar: art. 4:104 Awb. Deze korte termijn voor de burger berust niet op een afweging van het belang van de overheid bij een korte termijn tegen het belang van de burger om niet van zijn recht op toegang tot de rechter beroofd te worden. Integendeel, het is een kwestie van traditie. Een traditie vanuit een periode waarin het perspectief van de bureaucratische overheid dominant was. Het belang van de overheid bestaat daarin dat snel zekerheid ontstaat omtrent de geldigheid van een besluit. Heeft de overheid – vaak na lange tijd van voorbereiding – eenmaal een besluit genomen, dan kan zij na zes weken het dossier sluiten indien geen bezwaar is gemaakt. Hoe dat voor de burger uitwerkt, is nooit uitdrukkelijk in de besluitvorming betrokken. Voor de burger is het gevolg ernstig, en soms desastreus. Hij verliest na zes weken de

De Raad van State heeft geadviseerd -naar aanleiding van het concept wetsvoorstel (2023) ten tijde van de preconsultatieronde- over een scheiding tussen financiële beschikkingen en het overige bestuursrecht.<sup>4</sup> De Raad van State was over deze scheiding overigens niet negatief:

'De verlengde bezwaar- en beroepstermijn voor financiële tweepartijengeschillen, die zijn werking vooral zal krijgen op het terrein van de sociale zekerheid en toeslagen, wordt positief gewaardeerd. Vastgesteld wordt dat met de voorgestelde wijziging van art. 6:7 Awb het algemene karakter van de Awb wordt verlaten en een tweedeling tot stand wordt gebracht, waaronder alle zaken over besluiten die (ook) derden-belanghebbenden (kunnen) raken. Nadeel van de opsomming van wettelijke regelingen in een bijlage is dat die regeling veelvuldig geactualiseerd zal moeten worden, als er nieuwe financiële regelingen tot stand komen, al dan niet ter compensatie van geleden

nadeel. Bij art. 6:11, aanhef en onder a, Awb is de vraag of het woord 'persoonlijke' niet kan worden gemist, nu de bijzondere omstandigheden de indiener moeten betreffen.'

4 Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 maart 2023 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met een reactie op het pre-consultatieverzoek over het concept-wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb en de notitie over aanpassing van art. 3:4 Awb.

5 N/B 2024/557.

6 C.N.J. Kortmann, reactie d.d. 21 maart 2024 bij het wetsvoorstel op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

7 C.N.J. Kortmann, 'De wetgever als Zeeuws Meisje: Over misplaatste zuinigheid bij de voorgenomen verruiming van bezwaartermijnen in het bestuursrecht', N/B 2023/820.

toegang tot de rechter. Dat betekent dat hij een aanspraak of een vordering op de overheid kwijt raakt, of moet (terug) betalen wat hij niet schuldig is. Ook al had hij recht op subsidie, bijstand of een uitkering, hij kan dat niet meer geldend maken. Ook niet wanneer het om grote bedragen gaat en ook niet wanneer er weinig twijfel bestaat aan de gegrondheid van zijn aanspraak. Ik vind het in een responsieve rechtsstaat niet te verdedigen om zonder het burgerperspectief mee te wegen tot een zo korte termijn te komen.'

In het betoog van Scheltema om de bezwaartermijn bij financiële beschikkingen te verlengen tot 5 jaar kunnen wij ons goed vinden. Het gaat om een tweepartijen verhouding, het sluit aan bij het privaatrecht en -zeker bij financiële beschikkingen- kunnen de belangen van burgers hoog zijn en is het niet wenselijk dat deze burger na 6 weken zijn mogelijke rechten verliest omdat hij vergeet binnen deze relatief korte termijn schriftelijk te reageren.

Het betoog van Van der Veen om in (kort gezegd) zakelijke omgevingsrechtelijke vraagstukken niet te versoepelen omdat juist duidelijkheid in een zakelijke 'setting' beter werkt is wat ons betreft eveneens helder en gewenst. De grote bouwopgave laat ook geen uitstel toe. Uitstel van de start van een bouwproject schept uiteraard geen verlichting van de woningnood, maar brengt veel kosten met zich mee waardoor het gevaar bestaat dat dit de kwaliteit van de bouw niet ten goede komt omdat er mogelijk onnodig bezuinigd moet worden.

2024-07-10

Wij ondersteunen het standpunt van Scheltema. In geval van financiële beschikkingen mag de bezwaartermijn wat ons betreft 5 jaar zijn.

Tevens kunnen wij ons vinden in hetgeen Van der Veen stelt in het kader van het overige bestuursrecht (de niet financiële beschikkingen): geen uitstel maar wel duidelijkheid. Ook in de communicatie tussen overheid en de adressant van het besluit.

Bent u het eens of oneens met ons? Wij zouden het waarderen om uw mening te ontvangen via [robert@wanninkadvocatuur.nl](mailto:robert@wanninkadvocatuur.nl). Als daar voldoende reden voor is komen wij daarop aan de hand van de ontvangen e-mails in een volgende editie van dit blad graag terug. Uiteraard kunt u ook gebruik maken van de mogelijkheid om te reageren op het wetsvoorstel zoals dat nu ter consultatie voor ligt.

*Dit artikel is afgesloten op 10 juli 2024.*

#### Over de auteurs



**Mr. R.J. (Rutger) Boogers**  
Advocaat/partner bij BG Legal en tevens vaste medewerker van dit blad.



**Mr. R.E. (Robert) Wannink**  
Advocaat/partner bij Wannink Advocatuur, docent aan de Tilburg University en redacteur van dit blad.