

WET VERSTERKING WAARBORGFUNCTIE AWB

Op 1 februari 2024 is de consultatie voor de Wet versterking waarborgfunctie Awb van start gegaan. In 2023 is deze wet in preconsultatie geweest. Tussen de pre-consultatieversie van 18 januari 2023, en de huidige consultatieversie zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd. Deze wijzigingen zijn grotendeels een goede zaak, maar er blijft nog wel punt van kritiek over. In deze consultatie wil ik me beperken tot de bestuursprocesrechtelijke bezwaartermijnen, namelijk art. 6:7 Awb (termijn bezwaar) en art. 6:11 Awb (verschoonbare termijn).

BEZWAAR- EN BEROEPSTERMIJN (ART. 6:7 AWB)

In de *pre-consultatieversie* van de Wet versterking waarborgfunctie werd voorgesteld art. 6:7 Awb te veranderen. Deze zou als volgt komen te luiden:

Artikel 6:7

De termijn voor het indienen van 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.

De besluiten die een bezwaar- of beroepstermijn van dertien weken zouden krijgen waren besluiten waar *'gegronde redenen zijn voor een langere termijn (...) en die naar verwachting van invloed (kunnen) zijn op de bestaanszekerheid van mensen of waarbij een gerede kans is dat het doenvermogen van een deel van de mensen (tijdelijk) verminderd is.'*¹

Er lagen een drietal overwegingen ten grondslag van deze wijziging. Ten eerste zou deze langere termijn tegemoetkomen aan mensen die een verminderd 'doenvermogen' hebben door persoonlijke omstandigheden. Ten tweede kan het missen van een bezwaar- of beroepstermijn verstrekkinge gevolgen hebben voor bijvoorbeeld bestaanszekerheid. Ten derde zijn de gevolgen van een besluit niet in alle gevallen direct kenbaar. Hierdoor kan een bezwaar- of beroepstermijn verlopen zijn wanneer de negatieve gevolgen van een besluit zich beginnen te manifesteren.²

De kritiek op dit voorstel was voor mij driedelig. Ten eerste had ik twijfels over het achterliggende idee dat dit voorstel mensen met een verminderd 'doenvermogen' zou helpen. De bedoeling is om maatwerk te creëren, maar door deze regelgeving creëer je enkel een splitsing in uiteenlopende bezwaartermijnen. Vervolgens kan dit een discussie aanwakkeren waar steeds meer mensen menen dat specifieke besluiten onder de dertien-wekentermijn gebracht dienen te worden. Dit doet de duidelijkheid van het systeem van bezwaar- en beroep geen goed. Mijns inziens hoort het systeem van bezwaar- en beroep juist eenduidig en daarmee duidelijk te zijn. Een onduidelijk systeem met afwijkende bezwaar- en beroepstermijnen voor verschillende besluiten is juist iets waar een persoon met 'verminderd doenvermogen' niet op zit te wachten. Ten tweede het termijn van dertien weken zelf. Deze lijkt in zekere zin arbitrair gekozen. Wanneer persoonlijke omstandigheden zoals een echtscheiding of een ziekte het 'doenvermogen' van de burger aantast, dan is dat in veel gevallen niet binnen dertien weken opgelost. Ook de negatieve gevolgen van een besluit zullen in vele gevallen, als ze binnen zes weken na het besluit niet kenbaar zijn, niet binnen dertien weken plots wel kenbaar zijn.³ Het is daarmee maar de vraag of een dertien-wekentermijn

¹ MvT Wet versterking waarborgfunctie Awb (pre-consultatieversie 18 januari 2023), p 14.

² MvT Wet versterking waarborgfunctie Awb (pre-consultatieversie 18 januari 2023), p 14.

³ Zie T. Kortmann, 'De wetgever als Zeeuws Meisje', *NJB* 2023/820.

daadwerkelijk aan de burger tegemoetkomt. Als laatste wil ik nog wijzen op de mogelijkheid om een pro-forma bezwaar- of beroepschrift in te dienen. Krachtens art. 6:6 Awb moet het bestuursorgaan eerst een 'redelijk termijn' bieden om een verzuim te herstellen (zijnde de gronden aanvoeren). Dit redelijke termijn bedraagt doorgaans vier weken.⁴ Als dus aan het einde van de zes-wekentermijn van art. 6:7 Awb een pro-forma bezwaar wordt gemaakt, dan volgt er nog een redelijk termijn van vier weken om het bezwaar- of beroepschrift compleet te maken. Dit komt neer op een feitelijk termijn van tien weken om bezwaar- of beroep in te stellen. Het argument dat zes weken erg kort is om bezwaar- of beroep in te stellen voor mensen met een verminderd 'doenvermogen' moet daardoor dus enigszins genuanceerd worden.

Geconcludeerd kan worden dat naar mijns inziens een splitsing van de bezwaar- en beroepstermijn in zes weken en dertien weken enkel onduidelijkheid met zich meebrengt waar mensen met een (tijdelijk) verminderd doenvermogen juist niet op zitten te wachten. Daarnaast is er momenteel al een mogelijkheid om meer tijd te verkrijgen door het indienen van een pro-forma bezwaar- of beroepschrift. Wanneer het doel is om maatwerk te leveren in de bezwaar- en beroepstermijnen voor mensen met een (tijdelijk) verminderd doenvermogen is er meer terrein te winnen in de verschoonbare termijn van art. 6:11 Awb. Deze zal ik daarom ook later in deze reactie bespreken.

Een andere aanpak in de consultatieversie: art. 3.45 Awb

In de huidige consultatieversie van de Wet versterking waarborgfunctie Awb is de hierboven besproken wijziging van art. 6:7 Awb weggelaten. In de MvT wordt beargumenteerd dat vanwege de grote rechtsgevolgen die een niet-ontvankelijkheidsverklaring kan hebben het van belang is dat burgers niet steeds op zoek moeten naar welke mogelijke speciale termijn er voor het ontvangen besluit gelden. Rechtszekerheid vereist de grootst mogelijke duidelijkheid. Om deze reden is er besloten toch vast te houden aan een uniforme bezwaar- en beroepstermijn.⁵

In plaats daarvan zet de regering meer in op een duidelijke communicatie over de bezwaar- en beroepstermijn en het wijzen van burgers op de mogelijkheid een pro-forma bezwaar- of beroepschrift in te dienen. Dit is een laagdrempelige manier op toch binnen de uniforme termijn bezwaar- of beroep te kunnen maken.⁶ De verplichting om het hiervoor genoemde te melden wordt aan art. 3:45 lid 2 Awb toegevoegd.

Dit zie ik als een zeer positieve wijziging die geheel tegemoetkomt aan de bezwaren die ik tegen het pre-consultatievoorstel wat betreft de bezwaar- en beroepstermijnen had. Door burgers te wijzen op de mogelijkheid een pro-forma bezwaar- of beroepschrift in te dienen wordt de rechtszekerheid van de uniforme bezwaar- en beroepstermijn in stand gehouden, en worden burgers gewezen op de al bestaande mogelijkheid om een iets langere bezwaar- en beroepstermijn te verkrijgen. Een simpele oplossing is vaak ook de beste.

VERSCHOONBARE TERMIJNOVERSCHRIJDING (ART. 6:11 AWB)

Zoals ik al eerder genoemd heb is er voor de burger met een verminderd doenvermogen meer winst te behalen in het versoepelen van de verschoonbare termijnoverschrijding. In het huidige art. 6:11 Awb ligt de lat voor een verschoonbare termijnoverschrijding zeer hoog. In geval van ziekte of een ongeval moet deze bijvoorbeeld dusdanig ernstig zijn dat redelijkerwijs niet kan worden verlangd dat de belanghebbende het besluit leest, de inhoud tracht te achterhalen of

⁴ R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing strafrecht en bestuursrecht*, 2011/4.8.

⁵ MvT Wet versterking waarborgfunctie Awb (consultatieversie 1 februari 2024), p. 26.

⁶ MvT Wet versterking waarborgfunctie Awb (consultatieversie 1 februari 2024), p. 26-27; Consultatieversie Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 1.

een pro-forma bezwaar instelt desnoods gebruikmakende van een gemachtigde.⁷ Gezien de laagdrempeligheid van een pro-forma bezwaar- of beroepschrift wordt aan deze vereiste niet snel voldaan. Een vakantie of een verblijf in het buitenland is geen omstandigheid voor een verschoonbare termijnoverschrijding.⁸ Ook problemen met de Nederlandse taal zullen niet tot verschoonbaarheid leiden.⁹

Deze strenge toets lijkt te versoepelen. Uit uitspraken van de ABRvS en de CRvB volgt dat de tijdigheid of verschoonbaarheid van bezwaar- en beroep niet langer ambtshalve door de rechter getoetst zal worden.¹⁰ Dit creëert al wat meer ruimte voor bestuursorganen om ruimhartiger met een termijnoverschrijding om te gaan in tweepartijgeschillen.

De regering lijkt gehoor te willen geven aan de hierboven genoemde jurisprudentielijn door de verschoonbare termijn uit te breiden. In de **consultatieversie** van de Wet versterking waarborgfunctie Awb wordt voorgesteld art. 6:11 Awb te veranderen. Deze komt als volgt te luiden:

Art. 6:11 Awb

Ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkheidsverklaring 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 deze versie van art. 6:11 Awb wordt *'bijzondere omstandigheden die de indiener betreffen'* toegevoegd om bestuursorganen en bestuursrechters meer ruimte te geven om rekening te houden met het doenvermogen van de belanghebbende. De bijzondere omstandigheden van de indiener moeten leidend zijn en het oordeel over de verschoonbaarheid is aan het bestuursorgaan of bestuursrechter.¹¹

Dit is een mooi streven, maar ik voorzie problemen. De strenge jurisprudentie over de verschoonbare termijn is voortgekomen uit discussie over wat er wel en niet als gegronde reden voor een te laat ontvangen bezwaar- of beroepschrift kan gelden. Het probleem zat hem in de strenge uitleg van art. 6:11 Awb. Het toevoegen van *'bijzondere persoonlijke omstandigheden die de indiener betreffen'* laat mogelijk de deur open voor een reeks van nieuwe jurisprudentie over het nieuwe sub a die net zo streng kan zijn.¹² Waar de regering maatwerk mogelijk wil maken creëert het nu alleen een nieuwe grond die ingekaderd kan worden door nieuwe jurisprudentie. De voorgestelde wijziging van art. 6:11 Awb is daarmee een stap in de goede richting, maar of het daadwerkelijk maatwerk mogelijk gaat maken is discutabel.

Voor een meer effectieve wijziging van art. 6:11 Awb zou ik me aan willen sluiten bij de heer Koenraad. In zijn bijlage op LinkedIn pleit de heer Koenraad ervoor om van art. 6:11 Awb een discretionaire bevoegdheid te maken.¹³

⁷ Vakstudie Algemeen Deel, art. 6:11 Awb, aant. 3.1.1.

⁸ Vakstudie Algemeen Deel, art. 6:11 Awb, aant. 3.1.2.

⁹ Vakstudie Algemeen Deel, art. 6:11 Awb, aant. 3.1.3.

¹⁰ CRvB 9 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1500; HR 16 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021L1153; ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1730.

¹¹ MvT Wet versterking waarborgfunctie Awb (consultatieversie 1 februari 2024), p. 28.

¹² Zie ook B. Marseille e.a., 'Kleine Gids voor het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb', *NJB* 2023/819.

¹³ https://www.linkedin.com/posts/rens-koenraad-054b4810_wet-versterking-waarborgfunctie-awb-een-activity-7024240086900727808-JKAu/?originalSubdomain=nl

Art. 6:11 Awb

Een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift kan niet ontvankelijk worden verklaard.

Een art. 6:11 Awb in de vorm als hierboven omschreven legt de afweging of een te laat ingediend bezwaar- of verzoekschrift verschoonbaar is volledig bij het bestuursorgaan zelf. Deze mogelijkheid tot maatwerk komt beter tegemoet aan de roep om de 'menselijke maat' die het wetsvoorstel nastreeft.

CONCLUSIE

De consultatieversie van de Wet versterking waarborgfunctie Awb vaart mijns inziens een beter koers wat betreft bezwaar- en beroepstermijnen dan de pre-consultatieversie. De voorgestelde splitsing van bezwaartermijn in zes weken en dertien weken als in de pre-consultatieversie is losgelaten, waar in de plaats meer gefocust wordt op het beter informeren van de burger over de mogelijkheden om (pro-forma) bezwaar- of beroep in te stellen. Deze ontwikkeling juich ik toe. De voorgestelde wijziging van de verschoonbare termijn van art. 6:11 Awb laat echter te wensen over. Het probleem van de huidige regeling is dat deze zeer streng wordt uitgelegd. Het toevoegen van 'bijzondere omstandigheden' aan zijde van de indiener in sub a lost dit probleem niet op en creëert mogelijk nieuwe jurisprudentie waardoor het begrip wederom wordt ingekaderd terwijl juist maatwerk wordt nagestreefd. Een betere optie zou zijn om van art. 6:11 Awb een discretionaire bevoegdheid te maken. Op die manier krijgt het bestuur meer ruimte om maatwerk te leveren. De menselijke maat is te vinden in maatwerk, en niet in verdere inkadering.