

Consultatie

Wet versterking waarborgfunctie Awb

De pro forma-mogelijkheid in rechtsmiddelenverwijzingen

L.S.

Graag reageer ik op een specifiek punt uit de consultatieversie van de Wet versterking waarborgfunctie Awb, namelijk de voorgestelde wijziging van de artikelen 3:45 en 6:23 van de Awb. Voorgesteld wordt om: in artikel 3:45, tweede lid, Awb onder meer te vermelden: “dat het mogelijk is om een bezwaar- of beroepschrift in te dienen waarin nog niet de gronden van het bezwaar of beroep zijn opgenomen”;¹ in artikel 6:23, tweede lid, Awb onder meer te vermelden: “dat het mogelijk is om een beroepschrift in te dienen waarin nog niet de gronden van het beroep zijn opgenomen”.²

Oftewel: het vermelden van de mogelijkheid van pro forma-bezwaar en -beroep in rechtsmiddelenverwijzingen. In de memorie van toelichting wordt daarover aangegeven: “Ook moet worden vermeld dat het mogelijk is om een pro-formabezwaarschrift of -beroepschrift in te dienen. Hierdoor is het mogelijk om op een laagdrempelige manier binnen de termijn bezwaar te maken of beroep in te stellen, waarna er nog tijd is om de gronden van het bezwaar of beroep te formuleren en in dat verband nader onderzoek te doen, advies in te winnen of hulp in te schakelen. In de praktijk blijken vooral professionele, vaker procederende partijen van deze mogelijkheid op de hoogte te zijn. Met deze wijziging wordt beoogd op dit punt een meer gelijke uitgangspositie te creëren.”³

Het lijkt mij goed om op dit punt een meer gelijke uitgangspositie te creëren.⁴ Immers: *als* je deze pro forma-mogelijkheid biedt, speel daar dan open kaart over zodat het geen trucje voor ‘insiders’ (advocaten, andere juristen, andere *repeat players*) is en blijft.⁵

Het is daarbij (en bij de verdere behandeling) wat mij betreft dan ook goed om onderscheid te maken tussen twee kwesties:

- 1) Is het wenselijk om de pro forma-mogelijkheid te bieden?
- 2) Als je die mogelijkheid biedt, zou je daar dan open kaart over moeten spelen?⁶

Zo schreef Scheltema naar aanleiding van deze consultatieversie: “In de nieuwe versie voor de consultatie tracht men de burger te helpen door in de Awb de verplichting op te nemen bij ieder besluit ook te vermelden dat het mogelijk is een bezwaarschrift in te dienen zonder aanvoering van gronden, een pro-forma bezwaarschrift dus.(...) Dit komt in feite neer op de erkenning dat de bezwaartermijn vaak te kort is

¹ Onderdeel D van de consultatieversie.

² Onderdeel X van de consultatieversie.

³ MvT, p. 27.

⁴ Vgl. eerder advocaat-generaal R.J.G.M. Widdershoven hierover: “Om de ongelijkheid tussen burgers met en zonder professionele rechtsbijstand enigszins te mitigeren, zouden de rechter[s], als gezegd, kunnen bepalen dat de mogelijkheid van pro forma bezwaar en beroep wordt opgenomen in de rechtsmiddelvoorlichting van artikel 3:45 en 6:23 Awb” (A-G Widdershoven 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476, onderdeel 7.7). Zie ook R. Ortlep, *AB* 2024/96 (onder CBb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31).

⁵ Zie daarover bijv. wat betreft de rechterlijke fase: N. Verheij, ‘Weg met het pro forma beroepschrift’, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2016/20, afl. 6, p. 157-158. En in 2023 een door mij verricht onderzoekje o.b.v. 80 bezwaarprocedures: C.B. Modderman, ‘Open kaart spelen. Pro forma-bezwaar en -beroep vermelden in rechtsmiddelenverwijzingen’, *Nederlands Juristenblad* 2023/2693, afl. 37, p. 3226-3229.

⁶ Vgl. C. Modderman, *Open kaart spelen in het bestuursrecht*, Heerlen: Open Universiteit 2024, p. 7 en 8 (https://ou.nl/oratie_modderman).

om een weloverwogen bezwaarschrift op te stellen. *De oplossing wordt dan gevonden in een aan het bureaucratisch denken ontsproten voorstel van een pro forma-bezwaar, gevolgd door een extra stukkenwisseling die zowel de belanghebbende als de overheid meer werk bezorgt.* Hoe ingewikkeld kan men het maken?” (cursivering toegevoegd).⁷ Dit lijkt me een belangrijk argument, dat evenwel thuis hoort bij kwestie 1 (de vraag of de pro forma-mogelijkheid wenselijk is) en niet bij kwestie 2 (de vraag of het goed is om melding te maken van zo'n bestaande mogelijkheid).

Wel in kwestie 2 hoort het argument van Gierveld in reactie op de consultatieversie thuis, uit het stuk 'Afblijven van artikel 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht!' Hij schrijft: “Met het wijzen op de (in de praktijk al bestaande) mogelijkheid van een pro forma bezwaar- of beroepschrift wordt de facto afscheid genomen van de vaste zes weken termijn. U zult zien dat een praktijk gaat ontstaan dat net voor het verstrijken van de termijn, pro formaschriften worden ingediend, waarvoor in de regel twee weken extra wordt gegund.”⁸ Het zou zo kunnen zijn dat het wijzen op de pro forma-mogelijkheid leidt tot meer/uitgebreidere procedures. Echter, je zou dit mijns inziens niet moeten willen voorkomen door procedurele mogelijkheden dan maar te verzwijgen.⁹ Bovendien kan je juist het 'procederen over procederen' (ietwat) tegengaan door de procedurele rechten en mogelijkheden door middel van rechtsmiddelenverwijzingen duidelijk en toegankelijk voor belanghebbenden in kaart te brengen.¹⁰

Met vriendelijke groet,
Coen Modderman

Prof. dr. C.B. Modderman
Hoogleraar Recht in de decentrale overheden aan de Open Universiteit
Thorbecke-fellow aan de Universiteit Leiden

⁷ M. Scheltema, 'De korte bezwaartermijn belemmert de toegang tot de rechter. Een smet op het blazoen van de rechtsstaat', *Nederlands Juristenblad* 2024/557, afl. 10, p. 672. Zie ook L.J.A. Damen, 'Het burgerperspectief bij termijnoverschrijdingen', *JBplus* 2024/6, afl. 2, par. 10.1.

⁸ H. Gierveld, 'Afblijven van artikel 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht!', *PONT | Omgeving* 2024, p. 2 (<https://www.omgevingsweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/951455.pdf>).

⁹ Modderman 2024, p. 11.

¹⁰ Vgl. bijv. Rb. Limburg 23 maart 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:2220, AB 2022/268 m.nt. R. Ortlep, r.o. 11.