

De korte bezwaartermijn belemmert de toegang tot de rechter

Een smet op het blazoen van de rechtsstaat

Michiel Scheltema¹

In het kader van de burgergerichte overheid worden veel initiatieven ontwikkeld om in het bestuursrecht beter met de burger en diens doenvermogen rekening te houden. Veel van die voorstellen lijken voor bestuursorganen en rechters lastiger en dus tijdrovender werkzaamheden mee te brengen. Een knellende belemmering voor burgers die in actie willen komen tegen (vermeend) onrecht van de overheid bestaat echter uit de korte termijn waarbinnen zij in actie moeten komen. Wordt de bezwaartermijn verlengd, dan snijdt het mes aan twee kanten. De burger wordt beter bediend, en het bestuursrecht wordt verlost van complexe leerstukken die een aanzienlijke last op bestuursorganen en rechters leggen.

Inleiding

De toegang tot de rechter bepaalt of iemand zijn rechten kan handhaven. Wordt die weg afgesloten, dan verliest men zijn recht. Vandaar dat de toegang tot de rechter tot de grondrechten in de rechtsstaat behoort. Door de recente wijziging van artikel 17 Grondwet wordt dit recht nu ook in de Nederlandse grondwet vastgelegd.

Die toegang moet dus niet nodeloos belemmerd worden. Toch is er in het bestuursrecht nog steeds een knellende belemmering te vinden. Die bestaat uit de korte termijn waarbinnen de burger in actie moet komen tegen (vermeend) onrecht van de overheid. Terwijl men doorgaans jaren de tijd heeft om naar de rechter te gaan, geldt in het bestuursrecht voor de burger een termijn van zes weken. Dat is de termijn voor bezwaar, en zonder eerst bezwaar te maken kan men niet naar de rechter.²

In dit stuk wordt betoogd dat deze korte termijn het recht op toegang tot de rechter belemmert zonder dat daarvoor een voldoende rechtvaardiging bestaat. Vanuit het perspectief van de responsieve rechtsstaat is dat niet aanvaardbaar.³

Na afronding van deze bijdrage bleek dat de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening onlangs ook tot die conclusie is gekomen.⁴ Zoals hierna wordt besproken stelt zij een bezwaartermijn van een jaar voor.

Doordat de laatste tijd meer aandacht voor de positie van de burger en zijn beperkte doenvermogen is gekomen, is er zowel bij de wetgever als in de jurisprudentie een zeker ongemak ontstaan over de korte termijn, en zeker over de traditioneel strenge handhaving daarvan door de rechter. De allerscherpste kantjes van de oude jurisprudentie zijn er al wat afgevlind, maar het ongemak is blijven bestaan. Dat was de reden dat de president van het College

Auteur

1. Prof. mr. M. Scheltema is voormalig regeringscommissaris voor de Awb.

Noten

2. De termijn van zes weken geldt niet alleen voor bezwaar, maar ook voor beroep op de rechter en voor hoger beroep. Er bestaan goede argumenten om daarvoor een kortere termijn te hanteren dan hier voor bezwaar wordt bepleit: men is immers met een procedure begonnen, en dan is een bekwaame afwikkeling daarvan in alle instanties wenselijk. Ook in het privaatrecht met zijn lange verjaringstermijnen is de termijn voor beroep op een hogere instantie beperkt tot een relatief korte periode. Het

betoog in dit stuk gaat uitsluitend over de bezwaartermijn.

3. De hier ontwikkelde gedachten heb ik in hoofdlijnen ook ingebracht in de preconsultatie in het project *Versterking waarborg-functie Awb* van de ministeries van BZK en van JenV. Naar aanleiding van die preconsultatie is ook verschenen C.N.J. Kortmann, 'De wetgever als Zeeuws Meisje: Over misplaatste zuinigheid bij de voorgenomen verruiming van bezwaartermijnen in het bestuursrecht', *NJB* 2023/820.

4. *Blind voor mens en recht*, rapport van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, aangeboden op 26 februari 2024, p. 74.



© Shutterstock

van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) aan staatsraad advocaat-generaal Widdershoven om een conclusie heeft verzocht over de vraag of de rechters niet een wat minder strikte koers zouden moeten varen bij het handhaven van die termijnen. Widdershoven beantwoordt die vraag bevestigend, en gebruikt al zijn juridisch vernuft om binnen de grenzen van de wet tot versoepelingen te komen.⁵ Die gaan de rechters toch te ver, zo blijkt uit de uitspraak van een grote kamer van het CBb, samengesteld uit leden van drie hoogste bestuursrechters. Zij onderschrijven de minder strikte koers, 'maar met de belangrijke kanttekening dat die minder strikte benadering noodzakelijkerwijs moet blijven binnen het bestaande wettelijke kader.'⁶ Widdershoven was in hun ogen wat al te creatief geweest.

Naar mijn mening blijft dit alles sleutelen in de marge. De wetgever behoort te besluiten tot een veel langere termijn voor bezwaar. Dat is nodig om ook in het bestuursrecht te voldoen aan de rechtsstatelijke eis van

Naar mijn mening blijft dit alles sleutelen in de marge

toegang tot de rechter, en aan het nieuwe artikel 17 Grondwet.

Dat de huidige korte termijn knelt blijkt onder meer uit de frequentie van procedures over die termijn. De

zojuist genoemde uitspraak van de grote kamer van het CBb begint met de constatering:

'Vragen over de tijdigheid van ingediende bezwaaren beroepschriften en over de verschoonbaarheid van niet-tijdige indiening daarvan hebben aanleiding gegeven voor een omvangrijke rechtspraak van de hoogste bestuursrechters.'

Die rechtspraak zal nog omvangrijker worden omdat de versoepeling bij de beoordeling van de verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen door de grote kamer wordt toegesneden op de bijzondere omstandigheden van het individuele geval. Die uitspraak, en ook de conclusie, laten al een voorproefje zien van de toekomstige complexiteit van deze jurisprudentie. Terwijl het streven toch gericht is op het voorkomen van procederen over procedures ten koste van procedures over de materiële inhoud. Hoe dan ook, de vele procedures wijzen erop dat het hier om een vaak optredende belemmering van de toegang tot de rechter gaat.

Ik beperk mijn betoog hier tot de verreweg omvangrijkste categorie van geschillen in het bestuursrecht, die over financiële beschikkingen. De conclusie van Widdershoven concentreert zich ook hierop. Voor andere beschikkingen waarbij derde-belanghebbenden betrokken zijn, behoort met die belangen rekening te worden gehouden. Dat kan tot wezenlijk andere termijnen leiden dan in dit betoog worden voorgesteld. De afbakening van financiële beschikkingen is eenvoudig: zij vormen al een aparte categorie in artikel 4:12 Awb.

Argumenten voor een beperkte termijn bij de toegang tot de rechter

Hoewel het recht tot toegang tot de rechter een fundamenteel karakter heeft, is het in alle rechtsgebieden gebruikelijk om dat recht aan een termijn te binden. De rechtszekerheid is het belangrijkste argument om dat te doen. Men behoort niet eindeloos in het ongewisse te verkeren over mogelijke aanspraken uit het verleden. Bovendien wordt het vaak moeilijker de feiten waarop een aanspraak is gebaseerd, nog na lange tijd vast te stellen.

Dit leidt doorgaans tot verjaringstermijnen. Dat zijn termijnen waarbij degene wiens rechtszekerheid wordt beschermd, een beroep op verjaring kan doen, maar dat ook achterwege kan laten. Dat laatste bijvoorbeeld omdat hij meent het recht aan zijn zijde te hebben, en hij dat nog graag in rechte vastgesteld wil zien. Verjaringstermijnen – het woord zegt het al – worden doorgaans in jaren gerekend. Vijf jaar is een veel voorkomende termijn in het privaatrecht: zie artikel 3:307 BW en volgende. Soms zijn er kortere termijnen, namelijk wanneer sterke argumenten van rechtszekerheid van derden of van het verdwijnen van gegevens daartoe aanleiding geven.

Hoe zit dat in het bestuursrecht?

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: artikel 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.⁷ 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.⁸

Voor de burger is het gevolg ernstig, en soms desastreus. Hij verliest na zes weken de 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.

Burgerperspectief dwingt tot andere afweging

Ik vind het in een responsieve rechtsstaat niet te verdedigen om zonder het burgerperspectief mee te wegen tot een zo korte termijn te komen. Een zorgvuldige afweging is nodig om de toegang tot de rechter aan zo'n ingrijpende belemmering te onderwerpen. Ook het nieuwe artikel 17 Grondwet dwingt daartoe.

Goede argumenten voor de korte termijn kan ik niet vinden. Daarbij overweeg ik nog het volgende.

In het gewone rechtsverkeer gelden, zoals aangegeven, veel langere verjaringstermijnen. Die gelden in allerlei soorten van rechtsverhoudingen. Bijvoorbeeld ook in de verhouding van particulieren ten opzichte van instellingen als banken en verzekeraars. Als dus een cliënt van een verzekeraar of van een bank het niet eens is met een beslissing van die instelling jegens hem, dan kan hij die nog vijf jaar ter discussie stellen en eventueel aanvechten voor een rechter. Maar uitsluitend voor vorderingen tegen de overheid wordt de toegang tot de rechter tot zes weken beperkt. Bij een private verzekering heeft men dus jaren de tijd, bij de sociale verzekeringen slechts zes weken.

Waarom dit grondrecht juist ten dienste van de overheid zo sterk ingeperkt moet worden, is door de wetgever niet beargumenteerd. Zoals gezegd, het is de traditie. Gaat men op zoek naar argumenten, dan komt men

Hoe kan het zijn dat de overheid de enige partij in de samenleving is die een zo sterke bescherming van het beginsel van de rechtszekerheid nodig heeft?

uit op het argument van de rechtszekerheid. Overheidsorganen hebben behoefte aan rechtszekerheid, zo wordt dan gezegd, en dus is een korte termijn gerechtvaardigd. Hoe kan het zijn dat de overheid de enige partij in de samenleving is die een zo sterke bescherming van het beginsel van de rechtszekerheid nodig heeft, en niemand anders?

5. Conclusie raadshere advocaat-generaal Widdershoven van 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476.

6. CBB (grote kamer) 30 januari 2024,

ECLI:NL:CBB:2024:31.

7. Zie over de historie de punten 4.1.4 en 4.2 van de conclusie van Widdershoven.

8. Bij de totstandkoming van de wet Beroep

administratieve beschikkingen (Bab), van de wet Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Arob) en van de Awb heeft de wetgever deze afweging niet gemaakt.

Er is voortgebouwd op de traditie van korte termijnen in het administratieve recht. Zie ook voetnoot 21.

Wanneer het niet om de positie van de overheid gaat, maar om private partijen, heeft de wetgever zich nog wel verdiept in het belang van rechtszekerheid ten opzichte van een inbreuk op het recht van toegang tot de rechter. Zo staat het Burgerlijk Wetboek toe dat een instelling als een bank of een verzekeraar in haar algemene voorwaarden de verjaringstermijn voor de wederpartij verkort, maar dat mag niet tot korter dan een jaar (artikel 6:236 onder g BW). Welk argument kan men bedenken waarom de overheid dan toch nog een kortere termijn nodig heeft?

Daar komt nog iets bij. Het argument van de rechtszekerheid is een rechtsstatelijk beginsel of een beginsel van behoorlijk bestuur dat beoogt de burger te beschermen tegen machtige overheidsinstituten. Het is er ten dienste van de burger. Is het dan niet wat pervers dat de overheid dat beginsel hanteert, niet ten dienste van de burger, maar juist om de burger van zich af te houden?⁹

Wil men ernst maken met het meer centraal stellen van het burgerperspectief, dan is het vasthouden aan de traditie van de korte bezwaartermijn op geen enkele manier meer te rechtvaardigen. Het bestuursrecht kan niet waarmaken dat het de burger extra bescherming beoogt te bieden zolang de termijn voor de burger om een besluit aan te vechten korter is dan in het privaatrecht. Een jaar zou, gezien artikel 6:236 BW, de minimum termijn moeten zijn, maar vijf jaar sluit beter aan bij het privaatrecht, en is ook de termijn van artikel 4:104 Awb die voor de overheid geldt.

Recente ontwikkelingen onderstrepen het belang van de problematiek

Uit recente ontwikkelingen in het bestuursrecht blijkt dat de onrechtvaardige gevolgen van de korte termijn voor bezwaar breed worden gedeeld. Het ongemakkelijke gevoel na de toeslagaffaire dat het burgerperspectief teveel uit het oog is verloren komt, zoals aangegeven, tot uitdrukking in de jurisprudentie. Daarin worden voorzichtige stapjes gezet om de beknelling wat te verminderen, maar biedt de wet – zeker volgens de hoogste bestuursrechtshouders – slechts beperkt ruimte.

Ook de wetgever voelt het probleem. In de pre-consultatieversie van de Wet versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht was een verlenging van de termijn tot dertien weken opgenomen voor een groot aantal financiële beschikkingen. Dat voorstel was erg ingewikkeld door de lange lijst van beschikkingen waarvoor het zou gelden, en is in de definitieve consultatieversie weer geschrapt. Een argument daarvoor is geweest dat verschillende termijnen tot onzekerheid voor belanghebbenden zouden leiden.¹⁰ Dat begrijp ik niet: bij ieder besluit moet worden vermeld hoe lang de termijn voor dat besluit is, dus voor belanghebbenden kan dat ook bij uiteenlopende termijnen niet onduidelijk zijn.

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.¹¹ Dit komt in feite neer op de erkenning dat de bezwaartermijn vaak te kort is 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?

Het komt ook voor dat bestuursorganen de termijn te kort vinden, en op eigen initiatief naar een oplossing gaan zoeken. Dat deed het Instituut voor mijnbouwschade Groningen (IMG) door een bezwaartermijn van twaalf weken te gaan hanteren.¹² Dat staat wel op gespannen voet met de wet, maar de rechter zal dit niet afstraffen nu hij niet meer ambtshalve controleert of de termijnen bij vorige instanties in acht zijn genomen. Dit is wel de meest directe manier voor een bestuursorgaan om aan te geven dat de wettelijke regels te streng zijn, maar dat kan ook meer indirect. Zo verklaart de Belastingdienst een te laat ingekomen bezwaar niet-ontvankelijk, maar gaat vervolgens wel ambtshalve na of de indiener inhoudelijk gelijk heeft. Als dat volgens de dienst het geval is, krijgt hij dat ook.

Al deze ontwikkelingen duiden er op dat het vaak voorkomt dat de burger zijn recht op toegang tot de rechter verliest, en dat dit als schrijnend wordt gezien. Vreemd genoeg leidt dat niet tot het besef dat er kennelijk een in de praktijk belangrijke belemmering voor die toegang bestaat zonder dat daarvoor een rechtvaardiging is te vinden. De traditie uit de periode waarin het burgerperspectief nog moest worden ontdekt, blijft leidend. Daardoor handhaaft men een situatie waarin aan velen de toegang tot de rechter wordt ontzegd. En de schrijnende gevolgen die dat kan hebben leidt er dan weer toe dat de rechtspraktijk veel aandacht moet besteden aan het vormgeven van beperkte versoepelingen.

Handhaving termijn met noodzaak van versoepelingen leidt tot grote complexiteit

Die grotere aandacht voor versoepelingen leidt tot verschillende manieren waarop men de schrijnende gevolgen van termijnoverschrijding tegen wil gaan. De casuïstiek die daarvan het gevolg is, dwingt tot meer maatwerk, en maakt het recht complexer en het tijdsbeslag op de rechter en bestuursorganen groter.

Ik licht dat met drie voorbeelden toe.

De versoepeling van de beoordeling van de versoepelbare termijnoverschrijding, zoals die door de grote kamer van het CBb wordt voorgeschreven, leidt tot de noodzaak van toespitsing op het individuele geval. Hoe

De oplossing wordt dan gevonden in een aan het bureaucratisch denken ontsproten voorstel van een pro forma-bezwaar. Hoe ingewikkeld kan men het maken?

ziek of gestrest moet men zijn voor die verschoonbaarheid, en hoe snel moet men dan vervolgens wel actie ondernemen? Samen met de bouwstenen uit de conclusie van Widdershoven zal dat leiden tot een fijnmazig net aan regels over verschoonbare termijnoverschrijding. Lastig voor rechters, en bijna onuitvoerbaar voor bestuursorganen.

Een andere manier om de gevolgen van termijnoverschrijding te beperken is het anders omgaan met een verzoek tot terugkomen op een besluit. Na het verloop van de bezwaartermijn krijgt een besluit formele rechtskracht. Dat wil zeggen dat het als rechtmatig geldt, ook al is het dat niet: na zes weken verandert een onrechtmatig besluit in een rechtmatig. Een meer burgervriendelijke benadering heeft er de laatste tijd toe geleid dat in schrijvende gevallen een verzoek om terug te komen van een besluit met formele rechtskracht gehonoreerd moet worden. Dat wordt weerspiegeld in een uitspraak van de grote kamer van de Centrale Raad van Beroep van 19 juli 2023.¹³ Daarin wordt vastgelegd dat een bestuursorgaan moet terugkomen van een besluit met formele rechtskracht wanneer het *evident-onredelijk* zou zijn om dat niet te doen. Dat is het geval indien uit een summier onderzoek blijkt dat het besluit onmiskenbaar onredelijk is. De uitspraak en de daaraan voorafgaande conclusie van de staatsraad advocaat-generaal Wattel¹⁴ noemen allerlei omstandigheden die bij de beoordeling daarvan een rol kunnen spelen. Dat vergt een lastige beoordeling die verdere vragen oproept. Zoals de vraag of het van belang is of het een voor de burger ingrijpend besluit is, zodat het evenredigheidsbeginsel eerder is geschonden dan bij een minder belangrijk besluit. En hoe rechtvaardig is het dat een besluit dat even onrechtmatig is, maar waarbij dat niet zo eenvoudig te zien is (voor de rechter, of voor de burger?) in stand blijft? Waar blijft dan het gelijkheidsbeginsel?

En ten slotte is er de problematiek van de ketenbesluitvorming: het ene besluit bouwt voort op het andere. Bijvoorbeeld: eerst wordt de bijstand ingetrokken, en twee maanden later wordt het teveel betaalde teruggevorderd. Is alleen tegen het tweede besluit bezwaar gemaakt, dan heeft het eerste formele rechtskracht. Hoe onjuist moet dan het eerste besluit zijn om die formele rechtskracht terzijde te schuiven? Zou dat buiten het geval van evident-onredelijk niet ook moeten gebeuren wanneer tijdens de procedure tegen het tweede besluit uit het dossier blijkt dat het eerste besluit onrechtmatig is, ook al zou het bij een summier onderzoek niet onmiskenbaar onjuist zijn?

Al met al dwingt de korte termijn voor bezwaar tot het ontwikkelen van een ingewikkelde casuïstiek over verschoonbare termijnoverschrijding, en tot voortschrijdende verfijning van de jurisprudentie over het terugkomen van besluiten met formele rechtskracht en de doorbreking van

De korte termijn voor bezwaar dwingt tot het ontwikkelen van een ingewikkelde casuïstiek over verschoonbare termijnoverschrijding

die rechtskracht in vervolgsprocedures. De beheersing daarvan vergt veel menskracht van rechters en bestuursorganen die dan besteed wordt aan geschillen over procedures in plaats van geschillen over de materiële vragen waarover het bij de rechter toch zou moeten gaan.

Conclusie: bij financiële besluiten behoort de gewone verjaringstermijn van vijf jaar te gelden

De korte bezwaartermijn is een overblijfsel uit de periode van de bureaucratische rechtsstaat. De toegang tot de rechter heeft een fundamenteel karakter, en de inbreuk die de korte bezwaartermijn daarop maakt, is niet langer te rechtvaardigen.

De termijn van een jaar zou ik als minimaal zien, nu anders het beschermingsniveau van het bestuursrecht blijvend onder het niveau komt te liggen dat het privaatrecht als minimum hanteert.¹⁵

Meer voor de hand ligt het om de gewone termijnen uit het privaatrecht te hanteren, en op vijf jaar uit te komen. Dat is ook de termijn die ook voor de overheid geldt krachtens artikel 4:104 Awb.

In het in eind februari verschenen rapport van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening wordt ook geconcludeerd dat de bezwaartermijn van zes weken te kort is. De commissie beveelt een bezwaartermijn van een jaar aan; die zou beter aansluiten bij de belevingswereld van mensen.¹⁶ Deze aanbeveling kan een verdere discussie op gang brengen. Een mogelijk gevolg daarvan kan zijn dat dit onderwerp wordt meegenomen in de Wet versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht, waarvoor nu een consultatieversie voorligt.

Een bijkomend, maar aanzienlijk, voordeel van een veel langere termijn zou zijn dat de bestuursrechter en de bestuurspraktijk verlost worden van een tijdrovende problematiek die met het handhaven van een korte termijn verband houdt. Die heeft niets te maken met de reden van bestaan van de (bestuurs)rechter: het oplossen van inhoudelijke geschillen tussen bestuur en burger.

9. Widdershoven wijst in zijn conclusie ook op het feit dat in tweepartijenverhoudingen de afweging tussen het belang van rechtszekerheid en individuele rechtvaardigheid te veel is doorgeslagen naar de kant van het bestuur, in het voetspoor van beschouwingen van Damen en Verheij. Hij betreft deze stelling met name op het soepel omgaan

met verschoonbare termijnoverschrijding, en niet op de termijnstelling in de wet. Dat ligt ook voor de hand: een conclusie biedt een advies voor de rechter, niet voor de wetgever.

10. Memorie van toelichting bij de consultatieversie, p. 43.

11. Voorgesteld art. 3:45 lid 2 onder d Awb.

12. Zie Nieuwsbrief nr. 9 van november 2022 van het Instituut mijnbouwschade Groningen, p. 17, te vinden op schadedoormijnbouw.nl/media/k1to52ko/img-nieuwsbrief-9.pdf.

13. ECLI:NL:CRVB:2023:1363.

14. ECLI:NL:CRVB:2022:2623.

15. Vergelijk L.J.A. Damen, 'De autonome

Awbmens?', *Ars Aequi* 2017, afl. 7/8, p. 628-638 over verschillende mensbeelden in privaatrecht en bestuursrecht.

16. *Blind voor mens en recht*, rapport van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, aangeboden op 26 februari 2024, p. 74.

Vanzelfsprekend zijn er bezwaren tegen dit voorstel in te brengen. Bestuursorganen zouden te zeer in hun werk belemmerd worden doordat indienen van bezwaar veel langer mogelijk zou zijn. Dat dit tot grote problemen zou leiden wordt weersproken door de traditionele praktijk van de Belastingdienst. De dienst beseft van oudsher dat het heel onrechtvaardig kan uitwerken wanneer burgers hun rechten op financieel vlak geheel verliezen, enkel doordat zij niet binnen de bezwaartermijn in actie zijn gekomen. Is een burger te laat met zijn bezwaar, dan verklaart de dienst dat weliswaar niet-ontvankelijk, maar gaat wel 'ambtshalve' na of de burger toch gelijk heeft.¹⁷ Blijkt dat zo te zijn, dan krijgt hij alsnog wat hem toekomt. Dit gebeurt tot vijf jaar na het besluit. Betreft het de inkomstenbelasting, dan staat tegen een afwijzende beslissing op het verzoek tot ambtshalve vermindering van de aanslag weer bezwaar open: zie artikel 9.6 lid 3 Wet inkomstenbelasting 2001. Dit beleid komt, zo concludeert Wattel, neer op een bezwaartermijn van vijf jaar.¹⁸ De Belastingdienst wijst burgers ook actief op deze mogelijkheid wanneer men te laat is voor bezwaar.

Nu deze dienst als verreweg de grootste overheidsorganisatie op het terrein van financiële beschikkingen, wel in staat is besluiten na de bezwaartermijn te beoordelen, en in feite al een termijn van vijf jaar hanteert, is het moeilijk aan te nemen dat andere bestuursorganen hun werkprocessen daar niet op zouden kunnen inrichten.

Aan een andere tegenwerping, namelijk dat er soms bij financiële besluiten derde-belanghebbenden zijn, til ik niet zwaar. Iedereen behalve de overheid moet er mee rekenen dat aanspraken jegens hem nog vijf jaar geldend gemaakt kunnen worden. Dat geldt ook voor aanspraken van de overheid jegens burgers. Waarom dat anders zou zijn bij aanspraken waarbij een burger als derde-belanghebbende wordt betrokken, is moeilijk te motiveren. Het is niet in te zien waarom een derde-belanghebbende zou moeten meeliften met de overheid op het voordeel van de korte termijn, terwijl dat voordeel niet bestaat wanneer hij direct met de overheid te maken heeft.

Wat moet er gebeuren?

De wetgever

Teneinde voor de burger de toegang tot de bestuursrechter beter te waarborgen, is in de eerste plaats een optreden van de wetgever nodig. Die zou voor alle financiële besluiten de bezwaartermijn moeten laten vallen ten gunste van de algemene verjaringstermijn van vijf jaar. Bij voorkeur zou dit ook voor niet-financiële besluiten zonder derde-belanghebbenden moeten gebeuren, maar discussie daarover zou wetgeving niet moeten vertragen.

Weerstand kan ontstaan omdat bestuursorganen hun werkprocessen moeten aanpassen. Men zou daarom tot een stapsgewijze invoering kunnen besluiten, zodat bestuursorganen zich goed kunnen voorbereiden. Dat kunnen zij, zoals hierna wordt uiteengezet, ook zonder wetswijziging al doen. Het zou goed kunnen zijn dat de uitvoeringskosten eerder dalen dan stijgen doordat ingewikkelde leerstukken over verschoonbare termijnoverschrijding en het doorbreken van de formele rechtskracht bij financiële besluiten geen aandacht meer vergen. Door

verlenging van de termijn kunnen er wel wat meer bezwaren komen, maar pro forma-bezwaarschriften vervallen in ieder geval. Bovendien kan de langere tijd die beschikbaar is voor overleg tussen burger en overheid (conform de informele benadering van *Prettig contact met de overheid*) ook bezwaarschriften voorkomen.

De uitvoerende bestuursorganen

Uit eerder gegeven voorbeelden blijkt dat bestuursorganen soms al de voorkeur geven aan een inhoudelijke beoordeling van een te laat bezwaar boven een procedurele niet-ontvankelijkverklaring. Elders heb ik betoogd dat ieder overheidsorgaan zich jegens de burger verantwoordelijk zou moeten voelen voor de overheid als geheel. Geen orgaan zou zich moeten verschuilen achter regels of bevoegdheden van anderen wanneer fundamentele rechtsstatelijke beginselen bij zijn optreden in het geding komen.¹⁹ Wanneer meer bestuursorganen in lijn van het voorgaande betoog zouden menen dat bij de rechtsbescherming een inhoudelijke beoordeling te verkiezen is boven een procedurele niet-ontvankelijkheid, bestaan daarvoor onder het huidige recht al veel verschillende mogelijkheden.

Zelf langere termijnen voor bezwaar vaststellen

Dat doet het Instituut voor mijnbouwschade Groningen, zoals eerder beschreven: de termijn wordt verdubbeld. Dit gaat wel direct tegen de wet in, en verplaatst de problemen gedeeltelijk naar termijnoverschrijdingen na de verlengde termijn. De rechter zal deze werkwijze volgens de

Een bestuursorgaan dat de toegang tot de rechter bij een groot belang van de burger blokkeert vanwege een klein foutje, handelt bureaucratisch en niet responsief

nieuwe jurisprudentie accepteren: hij controleert niet meer ambtshalve de termijnoverschrijdingen in eerdere fases van de procedure. Dus beroep op de rechter staat open, en de rechter beoordeelt het geschil inhoudelijk.

Termijnoverschrijding sneller accepteren

Een bestuursorgaan moet een overschrijding accepteren wanneer die volgens de – ingewikkelde – jurisprudentie verschoonbaar is, maar het kan die grens ook ruimer trekken. Dat bespaart het door de rechter voorgeschreven onderzoek naar de verschoonbaarheid, en voorkomt dat het bestuursorgaan een beroep bij de rechter verliest wanneer de grens te nauw is getrokken. Naast verschoonbaarheid zou het belang van de burger in de aanvaarding van de overschrijding mee kunnen spelen. Een bestuursor-

gaan dat de toegang tot de rechter bij een groot belang van de burger blokkeert vanwege een klein foutje, handelt bureaucratisch en niet responsief, ook al is dat foutje niet verschoonbaar. De rechter vindt overigens dat een groot belang van de burger geen enkele rol mag spelen bij het beoordelen van de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding.²⁰ Dit resultaat kan in strijd met het evenredigheidsbeginsel komen, en hoewel de tekst van de wet inderdaad weinig ruimte laat, zou hier van een niet-verdisconteerde omstandigheid sprake kunnen zijn.²¹ Maar wanneer het bestuursorgaan de termijnoverschrijding accepteert, zal de rechter dat niet meer controleren, zodat een inhoudelijk beroep op de rechter openstaat.

Ambtshalve beoordelen van het niet-ontvankelijke bezwaar
Dat is de werkwijze van de Belastingdienst: het te laat ingediende bezwaar wordt niet-ontvankelijk verklaard, maar ambtshalve wordt toch beoordeeld of het gegrond is. Bij negatieve uitslag is geen bezwaar of beroep mogelijk, behalve wanneer daarvoor een specifieke voorziening is getroffen. Dat is, zoals eerder aangegeven, bij de inkomstenbelasting het geval.

Bezwaar tevens beschouwen als een aanvraag om terug te komen van het bestreden besluit

Volgens artikel 4:6 Awb gaat het hier om een discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan. Widdershoven had in zijn conclusie voorgesteld om een wegens termijnoverschrijding niet-ontvankelijk bezwaar altijd op te vatten als een verzoek om terug te komen van het betreffende besluit. De grote kamer van het CBB vindt dat de rechter deze verplichting niet kan opleggen, maar stelt wel vast dat het bestuursorgaan er voor kan kiezen deze handelwijze te volgen.²² Het bestuursorgaan kan volstaan met een meer beperkte beoordeling – is het besluit evident onjuist of zijn er nieuwe feiten – dan wel een verdergaande herbeoordeling van het besluit toepassen. Dat laatste lijkt mij vooral in de rede liggen wanneer het

De wetgever is aan zet, terwijl bestuursorganen die verder willen gaan daartoe veel mogelijkheden hebben

besluit van groot belang voor de burger is. Verdere rechtsbescherming staat vervolgens open.

De rechter

De grote kamer van het CBB heeft na de uitvoerige conclusie van Widdershoven een uitspraak gedaan die bedoeld is om de versoepeling van de rechterlijke beoordeling van termijnoverschrijding in een kader bijeen te brengen. Met Widdershoven zou ik nog wel wat verder hebben willen gaan – zie voetnoot 21 – maar verwacht kan worden dat de hoogste bestuursrechters het voorlopig hierbij zullen houden. De wetgever is aan zet, terwijl bestuursorganen die verder willen gaan daartoe veel mogelijkheden hebben.

Ten slotte

In het kader van de burgergerichte overheid worden veel initiatieven ontwikkeld om in het bestuursrecht beter met de burger en diens doenvermogen rekening te houden. Het belang van die nieuwe benadering is groot. Wel lijken veel van die voorstellen voor bestuursorganen en rechters lastiger en dus tijdrovender werkzaamheden met zich mee te brengen.

Het tegenovergestelde is hier het geval. Bij het verlenen van de bezwaartermijn snijdt het mes aan twee kanten. De burger wordt veel beter bediend, en het bestuursrecht wordt verlost van complexe leerstukken die een aanzienlijke last op bestuursorganen en rechters leggen. •

17. Art. 65 Awir (Algemene wet inzake rijksbelastingen) ligt hieraan ten grondslag.

18. ECLI:NL:CRVB:2022:2623 punt 12.1.

19. M. Scheltema, 'Dogmatiek voor de responsieve rechtsstaat', *NTB* 2024, p. 47.

20. Zie de eerder genoemde uitspraak van 30 januari van de grote kamer van het CBB,

ECLI:NL:CBB:2024:31, r.o. 2.2.

21. De wetstekst is mede door mij gereedgeerd met als grootste zorg tot een bepaling te komen die aanvaardbaar zou zijn voor de wetgevingsafdelingen van de departementen. Anders zou de regeling er niet zijn gekomen. Toen, en ook bij de ver-

dere wetsbehandeling, is niet gedacht aan een geval van onevenredigheid tussen een kleine fout en zwaarwegend belang bij het behouden van de toegang tot de rechter. Ook bestond artikel 17 Grondwet nog niet. Moet tegen die achtergrond zo sterk worden vastgehouden aan een wetstekst waar-

bij het grondrecht van de toegang tot de rechter niet is meegewogen?

22. Zie de eerder genoemde uitspraak van 30 januari van de grote kamer van het CBB, ECLI:NL:CBB:2024:31, r.o. 7.1.