

LEGAL UPDATE

Conclusie AG Widdershoven: Overschrijding bezwaar- of beroepstermijn eerder verschoonbaar

Datum: 26 september 2023

Op 7 september 2023 is een conclusie verschenen over de verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen ([ECLI:NL:CBB:2023:476](#)) van staatsraad Advocaat-Generaal (AG) Widdershoven. De conclusie is gevraagd door [het College van Beroep voor het bedrijfsleven](#) (CBb) naar aanleiding van vier zaken over coronasteun, waarin door ondernemers te laat rechtsmiddelen zijn aangewend tegen een negatief subsidiebesluit. Het gevolg daarvan is dat hun bezwaren en beroepen niet meer inhoudelijk kunnen worden behandeld. Het CBb wilde graag weten of er volgens de AG redenen zijn om in bepaalde gevallen minder streng vast te houden aan bezwaar- en beroepstermijnen.

De vraag past in de al langer spelende discussie over het implementeren van een meer menselijke maat binnen het bestuursrecht. Zie in dit verband bijvoorbeeld het Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb, dat op [20 januari 2023 ter preconsultatie](#) is gepubliceerd. Daarin wordt meer maatwerk beoogd en worden onder andere langere bezwaar- en beroepstermijnen voorgesteld. De conclusie van de AG is van een soortgelijke strekking. Hij pleit voor een ruimhartigere aanpak bij termijnoverschrijdingen.

In deze Legal Update gaan wij in op de huidige stand van zaken bij de verschoonbare termijnoverschrijding. Ook besteden wij aandacht aan de conclusie en aanbevelingen van de AG.

Verschoonbare termijnoverschrijding: huidige stand van zaken

Volgens artikel 6:7 Awb bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift zes weken. Die termijn dient de rechtszekerheid: hij is dwingendrechtelijk en fataal. Als een belanghebbende de termijn heeft overschreden, is het bezwaar of beroep in beginsel niet-ontvankelijk. Het bestreden besluit wordt dan "onaantastbaar" en de rechter gaat dan uit van de rechtmatigheid van de inhoud en totstandkoming van het besluit.

Het is beperkt mogelijk om een te laat ingediend bezwaar- of beroepschrift toch ontvankelijk te achten. Dit kan alleen 'als redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest', ingevolge artikel 6:11 Awb. De termijnoverschrijding is dan verschoonbaar of verontschuldigbaar. Deze uitzondering wordt strikt toegepast door de hoogste bestuursrechters.

Bijzondere omstandigheden kunnen bij het bestuursorgaan liggen of bij de indiener zelf. In het eerste geval kan gedacht worden aan onjuiste of ontbrekende rechtsmiddelenverwijzingen. Als daarom te laat rechtsmiddelen worden ingesteld, is de termijnoverschrijding verschoonbaar. Uitzondering hierop is de situatie dat belanghebbenden redelijkerwijs wisten dat ze tijdig actie moesten ondernemen. Dat is in elk geval aan de orde als professionele rechtsbijstand wordt verleend. In het tweede geval is de rechter nog strenger: persoonlijke omstandigheden zijn nagenoeg nooit een bijzondere omstandigheid. In de jurisprudentie wordt die drempel niet gehaald met een beroep op drukte, overlijden van een partner of vakantie. Een beroep op verschoonbaarheid door medische gronden moet bovendien worden ondersteund door een medische verklaring.

Voor het einde van de zesweekentermijn kunnen partijen overigens wel bezwaar- of beroep instellen op nader aan te voeren gronden (pro forma). Rechters of bestuursorganen moeten dan gelegenheid geven om binnen een door hen te bepalen termijn – veelal vier weken – alsnog gronden in te brengen, volgens artikel 6:6 Awb. Burgers zijn vaak onvoldoende op de hoogte van deze mogelijkheid.

Aanbevelingen AG: verschoonbaarheid moet ruimhartiger worden toegepast

AG Widdershoven vindt het wenselijk om een ruimhartiger aanpak te hanteren bij overschrijding van de bezwaar- of beroepstermijn, vanwege de ontwikkelingen in recente rechtspraak en literatuur over een mensgerichter bestuursrecht. Hij doet daartoe een aantal concrete voorstellen:

1. Rechters moeten niet meer ambtshalve toetsen of het rechtsmiddel tijdig is ingediend. De overschrijding wordt alleen behandeld als een partij daar gronden over aanvoert.
2. Rechters en bezwareninstanties moeten in de rechtsmiddelenclausule altijd wijzen op de mogelijkheid om pro forma bezwaar of (hoger) beroep in te stellen.
3. Bij tweepartijengeschillen en bij financiële beschikkingen zoals een besluit over een uitkering of toeslag, zou een verruiming van de omgang met termijnen op zijn plaats zijn voor individuele burgers en kleine bedrijven. Het argument van rechtszekerheid legt dan minder gewicht in de schaal omdat er geen belangen van derden betrokken zijn. Het belang van de burger bij het halen van zijn recht zou in dat geval boven het beperkte belang van het bestuursorgaan bij een strikte werkwijze moeten gaan. In potentiële driepartijengeschillen (het omgevingsrecht) wordt de strikte toepassing van termijnen gehandhaafd.
4. Als sprake is van een professionele rechtshulpverlener, komt het procesrechtelijk handelen van diegene voor rekening van de burger die deze persoon heeft ingeschakeld. Als zo'n gemachtigde laat in de procedure ernstig ziek wordt of zich een andere ingrijpende gebeurtenis voordoet, moet dat vaker tot verschoonbaarheid leiden. Dat geldt voor rechtshulpverleners en adviseurs die werkzaam zijn als een eenmansbedrijf of bij een klein kantoor, maar onder omstandigheden ook voor medewerkers van een groot kantoor.
5. De bewijsvoeringslast voor feiten en omstandigheden die de termijnoverschrijding hebben veroorzaakt, ligt nog steeds bij de belanghebbende. Wel moeten burgers – zeker in tweepartijengeschillen – worden voorgelicht over welke aspecten ze extra informatie zouden moeten aanvoeren. Aan de bewijsvoeringslast moeten geen hoge eisen worden gesteld: dat niet elke stelling kan worden onderbouwd met een bewijsstuk, is niet van doorslaggevend belang.
6. De omvang van de termijnoverschrijding is een factor bij toepassing van artikel 6:11 Awb. Bij een langere termijnoverschrijding moeten de persoonlijke omstandigheden als reden voor verschoonbaarheid ingrijpender zijn. Het 'verzuim' is dan immers groter. Overschrijdingen van een jaar of langer zijn in beginsel niet verschoonbaar.

Specifieke vuistregels voor individuele burgers en kleine(re) bedrijven

De AG formuleert in zijn conclusie ook een aantal vuistregels, specifiek voor individuele burgers en kleine(re) bedrijven:

1. Elke overschrijding van minder dan één week moet worden aangemerkt als generiek verschoonbaar omdat burgers beperkt doenvermogen hebben.
2. Een beroep op verschoonbaarheid wegens beperkt doenvermogen als gevolg van ziekte en andere ernstige persoonlijke problematiek mag niet worden afgewezen. Het kan individuen met een beperkt doenvermogen immers niet worden verweten dat zij niet (tijdig) een gemachtigde hebben ingeschakeld.
3. Ook ingrijpende gebeurtenissen zoals een aardbeving, watersnoodramp of woningbrand vormen een grond om artikel 6:11 Awb ruimer toe te passen.
4. Van burgers mag niet worden verwacht dat zij aan het begin van de termijn al actie ondernemen, om daarmee te voorkomen dat zij op het laatste moment worden verrast door een bepaalde omstandigheid.

Hoe nu verder

Als gezegd past de ruimhartiger benadering van AG Widdershoven binnen de discussie over een menselijker bestuursrecht, zoals die wordt gevoerd in rechtswetenschappelijke literatuur en de politiek. De AG loopt in zijn conclusie vooruit op het Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb, waarin ook artikel 6:11 Awb wordt aangepast.

Toekomstige uitspraken zullen uitwijzen of het CBb en de andere hoogste bestuursrechters deze conclusie, al dan niet gedeeltelijk, zullen overnemen. Wij houden u daarvan op de hoogte.

Dit is een Legal Update van Mathilde van Velzen-de Boer en Welmoed van der Leij (juridisch medewerker).

Voor meer informatie:

Mathilde van Velzen-de Boer

+31 30 25 95 521

mathildevanvelzen@vbk.nl