

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 1543

Vragen van de leden **Inge van Dijk** en **Palland** (beiden CDA) aan de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Justitie en Veiligheid over *het artikel «Juridische fuik overheid maakt burgers «kansloos»»* (ingezonden 2 december 2021).

Antwoord van Minister **Weerwind** (Rechtsbescherming), mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ontvangen 3 februari 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1206.

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van bovengenoemd artikel?<sup>1</sup>

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat vindt u van de roep van deskundigen om de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan de passen om een einde te maken aan situaties waarin burgers door kleine administratieve fouten volledig klem komen te zitten als zij een overheidsbesluit willen aanvechten?

Antwoord 2

Ik heb begrip voor deze roep en wil daarmee rekening houden bij het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel tot aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Graag licht ik dit als volgt toe.

De voorbeelden in het in vraag 1 genoemde artikel gaan over de overschrijding van de termijn voor het indienen van bezwaar en beroep in het bestuursrecht. Op grond van artikel 6:7 van de Awb bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift zes weken. Als uitgangspunt geldt dat een te laat ingediend bezwaar of beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard. Niet-ontvankelijkverklaring blijft echter achterwege als redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest (art. 6:11 Awb; de zogeheten verschoonbare termijnoverschrijding). Als een burger de termijn voor het indienen van een bezwaar bij een bestuursorgaan of een beroep bij de bestuursrechter overschrijdt, vraagt het bestuursorgaan

<sup>1</sup> NOS.nl van 29 november 2021; <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2407555-juridische-fuik-overheid-maakt-burgers-kansloos>

c.q. de rechter aan de burger om aan te tonen dat de termijnoverschrijding verschoonbaar is. De lat voor dit oordeel ligt thans hoog. Wel is de hardheid van bezwaar- en beroepstermijnen onlangs verzacht door een gewijzigde jurisprudentielijn sinds 9 juli 2021.<sup>2</sup> Volgens die gewijzigde jurisprudentielijn beoordeelt de rechter niet meer uit eigen beweging of de burger de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan in acht heeft genomen. Hij doet dit alleen als daar door een (derde) belanghebbende een beroep op wordt gedaan. Dit geeft het bestuursorgaan met name in geschillen waarbij geen derden belanghebbenden zijn (zogenoeten tweepartij-engeschillen) feitelijk meer ruimte om coulançe te betrachten. De bestuursrechters kijken uit eigen beweging alleen nog of bij hun eigen procedure tijdig (hoger) beroep is ingesteld.

Met name in tweepartijengeschillen kan, zeker in het licht van deze gewijzigde jurisprudentie, de vraag worden gesteld wat de mogelijkheden zijn om ruimhartiger om te gaan met termijnoverschrijdingen. Deze vraag wordt betrokken in het traject van het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire. Met die aanpassingen wordt beoogd bestuursorganen wettelijke ondersteuning te bieden voor een meer responsieve aanpak en het meer leveren van maatwerk. Hierbij wordt gekeken naar de mogelijkheid om meer ruimte te bieden voor bestuursorganen om een niet binnen zes weken ingediend bezwaar alsnog inhoudelijk te kunnen behandelen.

Ten aanzien van andere «administratieve fouten» dan het overschrijden van de bezwaar- of beroepstermijn is, mede naar aanleiding van de aanvaarde motie-Omtzigt c.s.<sup>3</sup>, bij de behandeling van de Justiebegroting in de Tweede Kamer toegezegd dat bij het opstellen van genoemd wetsvoorstel wordt onderzocht of er, in het kader van de equality of arms in het bestuursrecht, een soort «burgerlijke lus» (zoals de motie Omtzigt c.s. dit noemt) kan komen, dat wil zeggen de mogelijkheid voor burgers om op aangeven van de rechter zaken tijdens de procedure bij de rechter te herstellen, zoals bestuursorganen die nu hebben met de bestuurlijke lus.

Zoals eerder vermeld is het streven om het genoemde wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb in het voorjaar in consultatie te brengen.

### Vraag 3

Deelt u de mening dat een burger nagenoeg kansloos is bij overheid en rechter als hij te laat, dus na de wettelijke termijn van doorgaans zes weken, bezwaar indient? In welke gevallen vindt u dit niet gerechtvaardigd en in welke gevallen wel?

### Antwoord 3

Zoals in het antwoord op vraag 2 is uiteengezet, is door een nieuwe jurisprudentielijn sinds juli vorig jaar de hardheid van de bezwaartermijn verzacht, met name in geschillen waarin geen sprake is van derden belanghebbenden. Wel biedt juist deze jurisprudentielijn aanleiding om te bezien of juist in tweepartijengeschillen in de wet ruimhartiger kan worden omgegaan met de bezwaartermijn. Daar wordt dan ook naar gekeken bij de voorbereiding van het in het antwoord op vraag 2 genoemde wetsvoorstel. Strikte handhaving van wettelijke bezwaartermijnen is vooral van belang in gevallen waarin derden belanghebbenden in het spel zijn. Zij moeten erop kunnen vertrouwen dat bijvoorbeeld een door hen aangevraagde vergunning kan worden geëffectueerd als de bezwaar- of beroepstermijn is verlopen zonder dat er bezwaar of beroep is ingesteld.

### Vraag 4 en 5

Wat vindt u ervan dat burgers vrijwel nooit slagen in een beroep op «verschoonbare termijnoverschrijding» terwijl overheden die zich niet aan de wettelijke termijnen houden een periode van herstel krijgen?

In hoeverre strookt de huidige strikte interpretatie van termijnen met het gegeven in het bestuursrecht dat de overheid de «machtige» partij is waartegen de burger beschermd dient te worden?

<sup>2</sup> CRvB 9 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1500; HR 16 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1153; ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1730.

<sup>3</sup> Kamerstuk 35 925 VI, nr. 115.

#### Antwoord 4 en 5

Met de «periode van herstel» waaraan in het in vraag 1 genoemde artikel wordt gerefereerd, wordt bedoeld op de in de Awb verankerde «bestuurlijke lus» (art. 8:51a e.v. Awb). Dit houdt in dat de bestuursrechter tijdens een rechterlijke procedure aan het bestuursorgaan de gelegenheid kan bieden (bij hoger beroep: opdragen) om gebreken in het bestreden besluit nog tijdens de beroepsprocedure bij de rechter te herstellen. Dit instrument is in 2010 op initiatief van de Tweede Kamer (initiatiefvoorstel-Vermeij (PvdA), Koopmans (CDA) en Neppéus (VVD)) in de Awb opgenomen als middel om definitieve geschilbeslechting te bevorderen. Met de bestuurlijke lus wordt voorkomen dat het bestuursorgaan pas na een rechterlijke uitspraak toekomt aan het nemen van een nieuw besluit, dat dan wederom voorwerp wordt van een bezwaar- of beroepsprocedure. Dit «ping-pongen» tussen bestuur en burger kon vroeger, toen de bestuurlijke lus nog niet bestond, jaren duren. De bestuurlijke lus heeft daaraan een einde gemaakt, ook in het belang van de indiener van het beroep. De bestuurlijke lus is dus niet, zoals tegenwoordig wel eens lijkt te worden gedacht, een algemene mogelijkheid voor de overheid om te allen tijde fouten te herstellen. Het instrument bevordert slechts dat naar hun aard herstelbare gebreken in een besluit (zoals een motiveringsgebrek, een ontoereikend mandaat of het niet hebben gevraagd van een verplicht advies) eerder door het bestuursorgaan worden hersteld, waardoor sneller bij de rechter komt vast te staan of een besluit inhoudelijk rechtmatig is. Op gebreken die naar hun aard niet herstelbaar zijn (zoals een termijnoverschrijding), past de rechter de bestuurlijke lus niet toe.

In het antwoord op vraag 2 is ingegaan op de bezwaar- en beroepstermijn en de situatie dat burgers te laat bezwaar maken tegen een besluit. Zoals aldaar vermeld, is een wetsvoorstel in voorbereiding tot aanpassing van de Awb, waarbij onder meer wordt gekeken naar de hardheid van bezwaartermijnen en de mogelijkheid van een «burgerlijke lus».

Overigens moet ook de overheid zich aan wettelijke termijnen houden voor het instellen van bezwaar (bij een ander bestuursorgaan) of beroep. Ook als een bestuursorgaan in een bestuursrechtelijke zaak te laat hoger beroep instelt tegen een uitspraak van de rechtbank, zal de hogerberoepsrechter dat hoger beroep in beginsel niet-ontvankelijk verklaren. Bij de beoordeling van verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding door een bestuursorgaan hanteert de rechter dezelfde maatstaven als wanneer de burger de beroepstermijn zou hebben overschreden.

Voor bestuursorganen gelden er wettelijke beslistermijnen om te beslissen op een aanvraag of een bezwaarschrift. Op overschrijding van deze beslistermijnen stelt de Awb diverse sancties. Zo is er het middel van de dwangsom bij niet tijdig beslissen, waarop een burger aanspraak kan maken als er niet tijdig op zijn aanvraag of bezwaarschrift is beslist (art. 4:17 e.v. Awb). In andere gevallen volgt uit de wet dat een aangevraagde vergunning van rechtswege wordt verleend als niet tijdig op de aanvraag is beslist (art. 4:20a e.v. Awb). Tegen het niet tijdig beslissen kan ook beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld, die aan het bestuursorgaan in dat geval een dwangsom kan opleggen (art. 8:55b e.v. Awb).

#### Vraag 6

Hoe beoordeelt u de in het artikel gegeven voorbeelden van juridische fuiken waarmee Ikram te maken heeft gekregen bij DUO en Rudy Veen bij IMG?

#### Antwoord 6

Het is duidelijk dat de gevolgen van een te laat ingediend bezwaarschrift groot kunnen zijn. Daarom wordt, zoals in het antwoord op vraag 2 is vermeld, gezien of met name bij tweepartijengeschillen bestuursorganen wettelijke mogelijkheden kunnen krijgen om een niet binnen zes weken ingediend bezwaar alsnog inhoudelijk te kunnen behandelen.

In de wet is precies geregeld, wanneer de bezwaartermijn begint en wanneer deze eindigt. Artikel 6:8 van de Awb stelt dat de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift tegen een besluit aanvangt met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Artikel 3:41 bepaalt dat de bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht geschiedt door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.

De overheid mag er in beginsel vanuit gaan dat door haar verzonden stukken aankomen bij de ontvanger. De hoogste bestuursrechters hanteren daarbij als uitgangspunt dat, in het geval van niet aangetekende verzending van een besluit, het bestuursorgaan aannemelijk moet maken dat het besluit is verzonden als een burger stelt dat hij het besluit niet heeft ontvangen. De omstandigheid dat per post verzonden stukken in de regel op het daarop vermelde adres van de geadresseerde worden bezorgd, rechtvaardigt het vermoeden van ontvangst van het besluit of ander relevant document op dat adres. Dit brengt met zich dat het bestuursorgaan kan volstaan met het aannemelijk maken van verzending naar het juiste adres. Daartoe is in ieder geval vereist dat het besluit is voorzien van de juiste adressering en een verzenddatum en dat er sprake is van een deugdelijke verzendadministratie bij het bestuursorgaan. Verder mag er geen sprake zijn van recente problemen bij de verzending van poststukken.

Als het bestuursorgaan de verzending naar het juiste adres op deze manier aannemelijk heeft gemaakt, ligt het vervolgens op de weg van de burger/ontvanger om feiten te stellen op grond waarvan de ontvangst redelijkerwijs kan worden betwijfeld (ECLI:NL:RVS:2016:2197). Als onvoldoende grond bestaat om aan de ontvangst te twijfelen, moet ervan worden uitgegaan dat het besluit aan de geadresseerde is bekendgemaakt en is de termijn voor het indienen van bezwaar of beroep vanaf die datum gaan lopen, waarna een belanghebbende zes weken de tijd heeft om bezwaar of beroep in te stellen.

#### Vraag 7 en 8

Wat vindt u van de reactie van de grondlegger van de Awb, Michiel Scheltema, over hoe «zijn» wet verkeerd uitpakt aan de hand van het volgende citaat: «Op een aantal punten, met name over de termijnen, heeft de interpretatie van de rechter mij verbaasd.»?

Wat vindt u van de reactie van Michiel Scheltema dat de tijd rijp is om de wet aan te passen voor wat betreft de termijnen, namelijk: «Je zou een veel langere termijn moeten hebben, zoals zes maanden. De burger is na zes weken de toegang tot de rechtsstaat kwijt. Waarom moet je die toegang sluiten, terwijl er geen enkel algemeen belang gediend is?»

#### Antwoord 7 en 8

Zoals ook bij de beantwoording van de vraag 2 is vermeld, zal inderdaad worden gekeken naar wettelijke mogelijkheden voor bestuursorganen om ruimhartiger om te gaan met overschrijdingen van de bezwaartermijn.

#### Vraag 9

Wat vindt u in het licht van het «doenvermogen» van burgers van de uitspraken van hoogleraar bestuursrecht Ymre Schuurmans aan de hand van de hierna volgende citaten: «Het vraagt best wel veel vermogen van een burger om binnen zes weken te begrijpen wat in een brief van de overheid staat, te begrijpen dat je nu bezwaar of beroep in moet stellen en ook nog uit te leggen wat niet klopt aan dat besluit» en «Mensen die het niet mee hebben zitten en de taal niet voldoende vaardig zijn, kunnen minder goed procederen. Het kan soms tegenzitten in je leven dat je het niet georganiseerd krijgt.»?

#### Antwoord 9

Bij de in voorbereiding zijnde wijzigingen van de Awb wordt nadrukkelijk de vraag betrokken of in de Awb voldoende rekening is gehouden met het «doenvermogen» van burgers.

In het rapport Bestuursrecht op Maat<sup>4</sup> is opgemerkt dat het bestuursrecht zoals we dat kennen sinds de invoering van de Awb zich bevindt in een fase van verandering. De onderzoekers stellen dat in de afgelopen jaren het besef is gegroeid dat de Awb niet altijd een goed beeld heeft van hetgeen van burgers mag worden verwacht. Dit beeld moet op punten worden bijgesteld op grond van de huidige inzichten over doenvermogen. Ik plaats de citaten van mevrouw Schuurmans in dat kader. Zoals ook door de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de aanbiedingsbrief

<sup>4</sup> Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, «Bestuursrecht op Maat», Universiteit Leiden 2020; bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 289 + bijlage.

van het rapport «Bestuursrecht op Maat» aan de Tweede Kamer is opgemerkt, zal het kabinet mede op basis van dit onderzoek, bezien op welke wijze maatwerk in de uitvoering kan worden bevorderd, daarmee uitvoering gevend aan hetgeen daarover in de kabinetsreactie op het verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is aangekondigd, waaronder het opnemen van voorzieningen om informeel contact met de burger te stimuleren. Hieraan wordt nu gewerkt in het kader van het eerder genoemde wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb.

Vraag 10 en 11

Bent u van mening dat, zoals Scheltema betoogt, de wijze waarop de «wet» wordt gewaardeerd en is gepositioneerd in het bestuursrecht aan een herwaardering toe is nu bekend is dat de «wet» niet perfect is, niet altijd rekening houdt met het doenvermogen van mensen en niet alle toekomstige gevallen kan voorspellen?

Hoe bezieet u het pleidooi voor een meer dynamische wetsinterpretatie in het bestuursrecht?

Antwoord 10 en 11

Onder dynamische wetsinterpretatie verstaat Scheltema dat bestuursorganen en rechters bijzondere wetgeving moeten kunnen uitleggen aan de hand van kennis en ervaring die na de totstandkoming van de wet is opgedaan. Deze interpretatie kan ertoe leiden dat wordt afgeweken van bepalingen in de bijzondere wet met een dwingend karakter (bijvoorbeeld geboden bevoegdheden zonder beslismarge). Dit kan er volgens Scheltema aan bijdragen onevenredige uitkomsten van wetgeving te voorkomen, bijvoorbeeld als een wettelijke regel in de praktijk heel anders uitpakt dan bedoeld. Zijn pleidooi hiervoor in een preadvies uit 2020 voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving<sup>5</sup> lijkt met name ingegeven door zorgen over het vermogen van de wetgever om alle consequenties van zijn eigen regels volledig te doordenken. In een steeds complexere samenleving vergt dit veel tijd en uiteenlopende inzichten en informatie. Zoals Scheltema in zijn pleidooi aangeeft, wordt deze tijd niet altijd genomen en worden niet alle invalshoeken voldoende meegenomen. Dit laatste komt met name omdat volgens Scheltema bij het opstellen van wetten vaak «te sectoraal wordt gedacht». De sectorale invalshoek bij wetgeving betekent dat er één invalshoek is die dominant is bij het inschatten van de effecten en consequenties van de regels. Daar komt bij dat bij het opstellen van veel wetten lange tijd onvoldoende rekening lijkt te zijn gehouden met het doenvermogen van burgers. Dit is een krachtig en terecht appel aan de wetgever (regering en Staten-Generaal) om te komen tot betere wetgeving.

Het gedachtegoed van Scheltema wordt betrokken bij de voorbereiding van het eerder genoemde wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb. Naast de hierboven al genoemde mogelijke wetsaanpassingen worden nog andere wetsaanpassingen overwogen. Korthedshalve zij verwezen naar de actiepuntenlijst bij de brief van 29 juni 2021 van de toenmalige Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer (bijlage bij Kamerstuk 35 510, nr. 60, actiepunt 36).

Vraag 12 t/m 15

Bent u van mening dat de Awb voor wat betreft termijnen inderdaad te hard uit kan pakken voor burgers?

Bent u van mening dat met de ervaringen van de toeslagenaffaire, waarin kleine administratieve fouten zulke desastreuze gevolgen hebben gehad, het algemeen belang gediend zou zijn met het kritisch bezien van de termijnen in de Awb?

Bent u van mening dat ten aanzien van de toepassing van termijnen in de Awb ook meer naar de menselijke maat moeten worden gekeken?

Bent u bereid de overwegingen terzake de eventueel aanpassing van termijnen voor burgers in de Awb mee te nemen in het onderzoek waarom met de motie Omtzigt (Kamerstuknummer 35 925 VI, nr. 115) is gevraagd en

<sup>5</sup> <https://www.nederlandseverenigingvoorwetgeving.nl/wp-content/uploads/2020/11/Preadvies-Scheltema-Een-wet-van-Meeden-en-Perzen.pdf>.

de resultaten te betrekken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel voor aanpassing van de Awb dat in het voorjaar van 2022 in publieke consultatie gaat?

Antwoord 12 t/m 15

Het belang van de menselijke maat bij de uitvoering van wet- en regelgeving staat buiten kijf. Dat geldt ook voor bepalingen over bezwaar- en beroepstermijnen. Zoals is vermeld in de antwoorden op de vragen 2 en 3, wordt in het kader van het daar genoemde wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb, dat mede beoogt uitvoering te geven aan de motie-Omtzigt c.s., gekeken naar de mogelijkheid om meer ruimte te bieden voor bestuursorganen om een niet binnen zes weken ingediend bezwaar alsnog inhoudelijk te kunnen behandelen en om in de wet ruimhartiger om te gaan met de bezwaartermijn bij tweepartijengeschillen.