

# VU Research Portal

## De zomerruitspraken over de bezwaar- en beroepstermijn

Zijlstra, SE

### **published in**

Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht  
2021

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

### **document license**

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Zijlstra, SE. (2021). De zomerruitspraken over de bezwaar- en beroepstermijn. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 34(9), 587-589. Article 2021/279.  
[https://new.navigator.nl/document/id7996765c6c9e4a41aa35107bd8b4e802?ctx=WKNL\\_CSL\\_86&tab=tekst&searchid=765968413](https://new.navigator.nl/document/id7996765c6c9e4a41aa35107bd8b4e802?ctx=WKNL_CSL_86&tab=tekst&searchid=765968413)

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# De zomeruitspraken over de bezwaar- en beroepstermijn

NTB 2021/279

Redactioneel

De afgelopen maanden heeft zich een kleine revolutie in het bestuursrecht voorgedaan. In zijn uitspraak van 9 juli 2021 overwoog de Centrale Raad van Beroep<sup>2</sup> dat overschrijding van de bezwaartermijn voor de bestuursrechter niet meer van openbare orde is, dat wil zeggen dat hij niet meer ambtshalve mag toetsen of het bestuursorgaan een te laat ingediend bezwaarschrift ten onrechte ontvankelijk heeft verklaard. Hetzelfde geldt voor de hogerberoepsrechter, die daarnaast ook niet ambtshalve toetst of de rechtbank een tardief beroep ten onrechte ontvankelijk heeft verklaard. De belastingkamer van de Hoge Raad volgde een week later,<sup>3</sup> en op 4 augustus 2021 deed de Afdeling bestuursrechtspraak hetzelfde.<sup>4</sup>

Volgens de hoogste bestuursrechters is iedere instantie (bestuursorgaan in de bezwaarprocedure, de rechtbank bij de beoordeling van het beroep in eerste aanleg en de hogerberoepsrechter bij de beoordeling van het hoger beroep) wél gehouden ambtshalve te beoordelen of de termijn *in die instantie* niet is overschreden. Ook kan een belanghebbende bij de rechtbank en de hogerberoepsrechter klagen over het feit dat een andere belanghebbende ten onrechte in diens bezwaar of beroep is ontvangen: de uitspraken zien alleen op ambtshalve toetsing, dus als daarover juist níet wordt geklaagd.

De uitspraak van de CRvB biedt een min of meer uitgebreide motivering; de ABRvS verwijst alleen naar de CRvB-uitspraak en neemt daarmee, zo mogen we aannemen, de motivering van de CRvB over. De HR volstaat met vast te stellen dat de relevante bepalingen van de Awb 'niet zonder meer mee[brengen] dat in een volgende instantie ambtshalve de tijdigheid van het aanwenden van een rechtsmiddel in de vorige instantie opnieuw moet worden beoordeeld. Verder valt niet in te zien welk zwaarwegend belang gediend kan zijn met ambtshalve beoordeling van die ontvankelijkheid in (hoger) beroep.' De CRvB ziet dat zwaarwegend belang wel, namelijk 'de rechtszekerheid van de bij het besluit betrokkenen: het bestuursorgaan, de belanghebbende tot wie het besluit is gericht en eventuele belanghebbende derden.' Die rechtszekerheid rechtvaardigt echter, aldus de CRvB, geen ambtshalve toetsing: 'Als het bestuursorgaan ondanks het feit dat niet tijdig bezwaar is gemaakt toch een inhoudelijk besluit neemt en de belanghebbende tot wie de beslissing op bezwaar is gericht daarna beroep instelt tegen dat besluit, dan vergt zijn rechtszekerheid dat hem niet door de bestuursrechter, ambtshalve of op initiatief van het bestuursorgaan, wordt tegengeworpen dat het bezwaar niet tijdig was. Belanghebbende derden kunnen (wel) in beroep aanvoeren dat het bestuursorgaan het bezwaar in strijd met de toepasselijke wettelijke bepalingen ontvankelijk heeft geacht en dus ten onrechte een inhoudelijk besluit heeft genomen. Op die manier kan ook hun rechtszekerheid worden gewaarborgd.'

Hoewel ik deze lijn qua uitkomst kan volgen, vind ik de onderbouwing niet sterk. Het is onjuist om te spreken over de 'rechtszekerheid van het bestuursorgaan'.

---

1 Prof. mr. S.E. Zijlstra is hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de VU Amsterdam, hoogleraar Bestuursrecht en Wetgevingsleer aan de Universiteit van Curaçao en redacteur van dit tijdschrift.  
2 CRvB 9 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1500, AB 2021/237, m.nt. Ortleip, Gst. 2021/110, m.nt. Stijnen. Zie ook CRvB 21 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1846.  
3 HR 16 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1153, Gst. 2021/109, m.nt. Stijnen onder Gst. 2021/110, *Belastingblad* 2021/310, m.nt. Boone.  
4 ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1730, AB 2021/269, m.nt. Koenraad. Dat de Afdeling de CRvB volgde, hoeft geen verbazing te wekken, nu de CRvB-uitspraak was gedaan door een kamer bestaande uit de voorzitter c.q. presidenten van ABRvS, CRvB en CBB.

Het gaat bij de harde bezwaar- en beroepstermijnen om het algemeen belang dat is gediend met snelle duidelijkheid over wat rechtens is, niet (nooit!) om de rechtszekerheid van het betrokken bestuursorgaan. Bij de burger gaat het echter wel degelijk om diens rechtszekerheid. Ook daar overtuigt de redenering van de CRvB mij niet. Het is niet zo dat als een bestuursorgaan een wettelijk voorschrift niet goed toepast, de rechtszekerheid van de burger er in algemene zin aan in de weg staat dat die fout wordt hersteld. Sterker zou zijn geweest als men het verbod van *reformatio in peius* had opgevoerd; we willen niet dat burgers van het instellen van een rechtsmiddel worden afgehouden uit vrees dat hun zaak slechter wordt.

Men zou de uitspraken kunnen duiden als de volgende loot aan de burger-vriendelijke stam, na de nieuwe lijnen over art. 4:6 Awb, toetsing van beleid en beleidsregels, het vertrouwensbeginsel, de kinderopvangtoeslagen en, recent, het evenredigheidsbeginsel. In dat opzicht kunnen zij zonder meer als winst worden beschouwd. Maar zij geven mij ook aanleiding voor een paar kanttekeningen.

In meerpartijengeschillen waarbij belanghebbenden tegenover elkaar staan (denk aan een omgevingsvergunning waar een derde-belanghebbende moeite mee heeft), zal de nieuwe lijn niet veel uitmaken. Als rechtshulpverleners als het ware standaard in hun tekstverwerker hebben staan dat het bezwaar van de ander te laat was, en deze grond in de verdere procedure 'als hier herhaald en ingelast moet worden beschouwd', zal er toch echt door iedere instantie naar moeten worden gekeken. Staan burger(s) en bestuursorgaan tegenover elkaar, dan mag je, zeker na de zomeruitspraken, aannemen dat het bestuursorgaan alert zal zijn op termijnoverschrijding.

In tweepartijengeschillen liggen de zaken anders. Wil het bestuursorgaan in dat geval bij een te laat bezwaar de burger toch van dienst zijn, dan had het al de mogelijkheid om een 6:19-besluit te nemen, of een nieuwe aanvraag uit te lokken, zo nodig artikel 4:6 buiten toepassing latend. Daar komt dus nu bij dat het de termijnoverschrijding straffeloos<sup>5</sup> kan negeren. Aandachtspunt is dan wel, dat het bestuur bij dit alles grote beleidsruimte heeft; het *kán* de termijn *wél* hard toepassen en/of de route van 6:19 of 4:6 achterwege laten. De rechtsstaat vereist bij een zo grote beleidsruimte dat het bestuursorgaan haar met (zo nodig tegenwettelijk) beleid invult, en de rechter dat beleid op redelijkheid toetst.

De betekenis van de zomeruitspraken in tweepartijengeschillen roept nog iets anders op. De Awb kiest voor bezwaar en beroep standaard voor de korte termijn van zes weken. Een beperking van de toegang tot rechtsbescherming, want dat is die termijn, mag in democratisch-rechtsstatelijk perspectief alleen plaatsvinden als dat vanuit andere valide overwegingen noodzakelijk is. Dergelijke overwegingen zijn primair gelegen in het algemeen belang dat over bepaalde overheidsbesluiten niet te lang onzekerheid mag bestaan, en het belang van de rechtszekerheid van particulieren. Maar als die belangen niet of in sterk verminderde mate een rol spelen, *mag* de toegang tot de rechtsbescherming niet door korte termijnen worden beperkt.<sup>6</sup>

De aandacht van de wetgever voor het algemene bestuursrecht gaat op dit moment uit naar de gevolgen van de toeslagenaffaire, en dat is begrijpelijk. Maar daarbij moet de discussie over de 'gestrengheden' in het bestuursrecht niet worden vergeten.<sup>7</sup> De korte en harde bezwaar- en beroepstermijnen vormen daarvan één van

5 Dat de hoogste bestuursrechters vasthouden aan de plicht van het bestuursorgaan om ambtshalve te beoordelen of het bezwaar tijdig was, doet daar niet aan af.

6 Zie S.E. Zijlstra, 'Het materiële systeem van de Awb', *JB* 2019/15.

7 Zie L.J.A. Damen, 'Op naar 2GST in het bestuursrecht!', *NTB* 2020/2.

de centrale problemen. Zeker moet worden vermeden dat de zomeruitspraken de gedachte doen postvatten dat er nu soepeler wordt omgegaan met de bezwaaren beroepstermijnen, en dat daarmee een belangrijk probleem van de 'gestrengheden' is opgelost. Aan de wetgever dan ook de oproep om, door aanpassing van de bijzondere wetgeving, te blijven werken aan een bestuursrecht van de juiste gestrengheden.