

In een eind vorig jaar in het *NJB* verschenen bijdrage – ‘Open kaart spelen. Pro forma-bezwaar en -beroep vermelden in rechtsmiddelenverwijzingen’ – schreef ik over de vraag of je in rechtsmiddelenverwijzingen zou moeten opnemen dat het mogelijk is om pro forma in bezwaar of beroep te gaan.<sup>4</sup> In de jaren daarvoor, voordat ik in Heerlen aan het werk ging met deze leerstoel ‘Recht in de decentrale overheden’, werkte ik vanuit een adviesbureau in de staats- en bestuursrechtelijke overheidspraktijk, vooral bij decentrale overheden. Mij was opgevallen dat eigenlijk alleen advocaten en andere juristen die als gemachtigde optraden voor betrokkenen, van de pro forma-mogelijkheid gebruik maakten. En dat in rechtsmiddelenverwijzingen nooit op die mogelijkheid werd gewezen.

Wat is een rechtsmiddelenverwijzing?<sup>5</sup> De Awb verplicht bestuursorganen om in besluiten waartegen bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, aan te geven dat dit het geval is en om daarbij aan te geven door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan je in bezwaar of beroep kan.<sup>6</sup> Doorgaans voegt het bestuursorgaan onderaan een appellabel besluit een tekstje toe waarin deze (en eventueel andere) informatie is opgenomen.

Dit betreft een belangrijk onderdeel van een appellabel besluit, daar het bestuursorgaan erin aangeeft hoe je ertegen kan opkomen. Anders zou een betrokkene op de een of andere manier zelf moeten weten hoe het zit met bezwaar, beroep en hoger

---

4 Modderman 2023b.

5 Andere gangbare termen zijn bezwaar- of beroepsclausule dan wel rechtsmiddelenclausule.

6 Art. 3:45 Awb. Zie verder art. 6:23 Awb en, over het wijzen op de mogelijkheid van hoger beroep, art. 6:24, art. 8:67 lid 5 en art. 8:77 lid 1 onder f Awb.

beroep, wanneer je bij de bestuursrechter of juist de civiele rechter moet zijn, welke termijn geldt et cetera.<sup>7</sup>

Je kan, gezien de eisen die de Awb aan rechtsmiddelenverwijzingen stelt, met zeer weinig informatie volstaan. In de praktijk kom je regelmatig tegen dat een bestuursorgaan in de rechtsmiddelenverwijzing meer informatie opneemt, bijvoorbeeld door de inhoud van artikel 6:5 Awb erin op te nemen. Hierin staan de vereisten waaraan een bezwaar- of beroepschrift moet voldoen, te weten: ondertekening, de naam en het adres van de indiener, de dagtekening (datering), een omschrijving van het betreffende besluit, de bezwaar- of beroepsgronden (lid 1) en, in geval van een beroepschrift, zo mogelijk een afschrift van het betreffende besluit (lid 2). Ook de mogelijkheid van een verzoek om een voorlopige voorziening wordt in de praktijk regelmatig geëxpliciteerd. Wat ik als gezegd echter nooit tegenkwam, is een vermelding van de mogelijkheid om pro forma in bezwaar of beroep te gaan.

Wat houdt dit – het pro forma in bezwaar of beroep gaan – in? Ik benoemde net al de eisen die in artikel 6:5 Awb gesteld worden aan bezwaar- en beroepschriften. Als je niet aan deze eisen voldoet, dan loop je het risico dat het bezwaar of beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard. Dit volgt uit artikel 6:6, aanhef en onder a, van de Awb.<sup>8</sup> De wetgever voegt hier evenwel aan toe: ‘mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn’. Op basis hiervan kan je dus je bezwaar- of beroepsgronden<sup>9</sup> bij het initieel indienen van je bezwaar of beroep nog achterwege laten en voor de onderbouwing van je zaak extra tijd krijgen.<sup>10</sup> Oftewel: een in de Awb ingebouwd – zij het wel (ietwat) verhuld, aangezien je deze artikelen moet begrijpen en in samenhang moet lezen<sup>11</sup> – procesueel trucje om langer de tijd te hebben om je gronden vorm te geven en in te sturen.

7 Het is dan ook belangrijk dat een rechtsmiddelenverwijzing aanwezig, correct en compleet is. Als dat niet het geval is, dan kan een termijnoverschrijding als gevolg daarvan verschoonbaar zijn. Zie bijv. Rb. Rotterdam 15 juni 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:4898, r.o. 9.1: ‘De rechtbank acht het te late bezwaar echter verschoonbaar, als bedoeld in artikel 6:11 van de Awb. In het besluit ontbreekt een rechtsmiddelenverwijzing, terwijl niet is gebleken dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat eiseres wist dat zij binnen een bepaalde termijn bezwaar moest maken.’

8 ‘Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien(...) niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep’.

9 Vereiste d uit art. 6:5 lid 1 Awb.

10 Afwijking hiervan is overigens mogelijk. Zie bijv. art. 1.6 lid 2 Crisis- en herstelwet en art. 85 lid 3 Vreemdelingenwet 2000.

11 Uitgebreider erover dat de pro forma-mogelijkheid momenteel niet duidelijk in de Awb staat: E.M.J. Hardy in ‘Podcast over wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb. Aflevering 2: Termijnen, maatwerk en gelijkheid’ (13:15-14:00), [www.ou.nl/en/-/podcast-over-wetsvoorstel-wet-versterking-waarborgfunctie-awb](http://www.ou.nl/en/-/podcast-over-wetsvoorstel-wet-versterking-waarborgfunctie-awb) (geraadpleegd op 13 mei 2024).

In een redactioneel uit 2016 in het *NTB* beschrijft Verheij de oorspronkelijke bedoeling van de pro forma-mogelijkheid: 'De mogelijkheid van een pro forma beroepschrift was ooit bedoeld als tegemoetkoming aan niet juridisch geschoolde burgers. Die kunnen in het bestuursrecht immers zelf procederen. Maar omdat van hen redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat zij weten welke eisen het recht aan een beroepschrift stelt, zou het niet redelijk zijn om hen meteen op een kleine omis-sie af te rekenen. Dat was een sympathieke gedachte.'<sup>12</sup> Inderdaad een sympathieke gedachte, die echter niet strookt met de indruk die ik, zoals hiervoor geschetst, kreeg in de praktijk, namelijk dat de mogelijkheid alleen door wél juridisch geschoolden wordt benut.

Verheij schreef inderdaad over de praktijk bij de bestuursrechter: 'In de praktijk zijn het niet die arme burgers, maar juist advocaten en andere professionele rechtshulp-verleners die ongemotiveerde beroepschriften indienen. Dat doen zij niet af en toe, maar vrijwel altijd. (...) Er komt altijd eerst een pro forma beroep met een verzoek om een termijn voor het aanvullen van de gronden. Dat verzoek wordt altijd (niet meestal, maar altijd) ingewilligd door een standaardbrief van de Afdeling, waarna een paar weken later alsnog de gronden worden ingediend. Bij de andere bestuurs-rechtelijke colleges is de praktijk niet anders.'<sup>13</sup>

En in bezwaar dan? Destijds heb ik secretarissen van vier gemeentelijke bezwaar-schriftencommissies benaderd met enkele vragen over de laatste twintig aange-spannen bezwaarprocedures.<sup>14</sup> De vragen waren of het bezwaar tijdig was inge-diend, of in het betreffende primaire besluit in de rechtsmiddelenverwijzing op de pro forma-mogelijkheid is gewezen, of in de bezwaarprocedure in kwestie pro

---

12 Verheij 2016, p. 157.

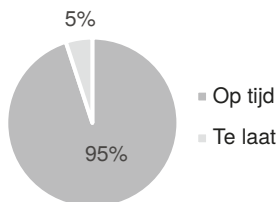
13 Verheij 2016, p. 157.

14 Als voorvraag stelde ik: 'komen alle bezwaarschriften gericht aan de bestuursorganen van uw gemeente bij u als secretaris van de bezwaarschriftencommissie binnen of volgt een deel – bijv. de bezwaarschriften die zich lenen voor ambtelijk horen – een andere route?' Ik wilde name-lijk uitsluiten dat een vertekend beeld zou ontstaan doordat er geen breed palet aan zaken via de secretaris zou lopen. Bijvoorbeeld indien een aanzienlijk deel van de bezwaren op basis van bepaalde criteria via ambtelijk horen zou worden afgehandeld, buiten de bezwaarschriftencom-missie(secretaris) om. Dan zou wellicht alleen een bepaald type zaak/belanghebbende in beeld komen, wat in elk geval in theorie kan uitmaken voor eventuele bevindingen en het op één bevin-dingenstapel gooien van de tachtig resultaten problematisch zou kunnen maken. Aangezien ik de volgende vier reacties kreeg, leek mij dat goed te zitten: 'Alle zaken komen bij mij binnen', 'alles gaat via mij', 'Alles komt bij mij dan wel een directe collega binnen (behalve belastingen, gemeen-telijke heffingen e.d. Die worden op andere wijze afgehandeld)', 'Er worden geen zaken afgedaan d.m.v. ambtelijk horen. Zaken komen bij de ondersteuning van de commissie binnen. Ik zie ze als secretaris pas later (als ze zittingsrijp zijn)'. Zie Modderman 2023b, p. 3227.

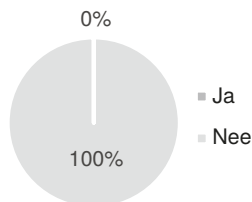
forma-bezwaar is gemaakt en of de bezwaarmaker een jurist als gemachtigde had dan wel zelf jurist was.<sup>15</sup>

Van de tachtig bezwaarprocedures was in 76 gevallen (95 procent dus) tijdig bezwaar gemaakt. In nul van die tachtig gevallen was in het primaire besluit gewezen op de mogelijkheid om pro forma in bezwaar te gaan.

**Tijdigheid**



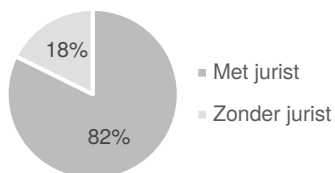
**Gewezen op pro forma-mogelijkheid?**



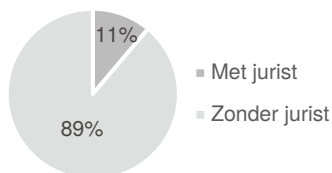
De antwoorden op de derde en vierde vraag waren vooral in combinatie interessant:

- Van de 17 gevallen waarin pro forma in bezwaar is gegaan, ging dat 14 keer met jurist en 3 keer zonder.
- Van de 63 gevallen zonder pro forma-bezwaar, was dat 7 keer met jurist en 56 keer zonder.

**Pro forma-gevallen**

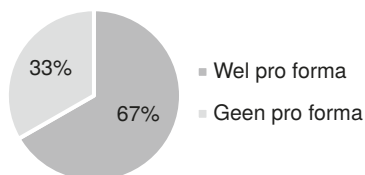
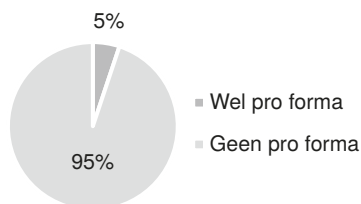


**Niet-pro forma-gevallen**

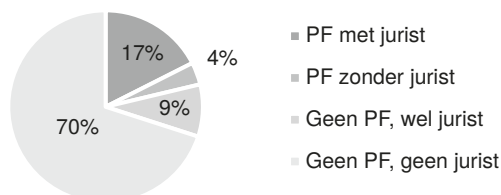


- Van de 21 gevallen waarin de gemachtigde van de bezwaarmaker (of de bezwaarmaker zelf) een jurist was, betrof dat 14 keer een bezwaar met en 7 keer een bezwaar zonder gebruik van de pro forma-mogelijkheid.
- Van de 59 bezwaren zonder jurist is 3 keer de pro forma-mogelijkheid wel benut en 56 keer niet.

<sup>15</sup> Zie uitgebreider (hierover en over de hierna weergegeven resultaten) Modderman 2023b, p. 3228-3229.

**Procedures met jurist****Procedures zonder jurist**

Dit levert het volgende totaalplaatje op over de tachtig procedures op basis van de vier mogelijke antwoordcombinaties op vraag 3 en 4: in 17,5 procent van de procedures was er pro forma-bezwaar met een jurist, in 3,75 procent pro forma-bezwaar zonder jurist, in 8,75 procent geen pro forma-bezwaar, procedure met jurist, en in 70 procent geen pro forma-bezwaar, procedure zonder jurist.

**Totaalplaatje**

Al met al *lijkt* het beeld dat Verheij heeft geschetst ten aanzien van de rechterlijke fase eveneens in de bezwaarfase grotendeels op te gaan.<sup>16</sup>

Tijdens het verrichten van het zojuist beschreven onderzoek verscheen de conclusie van advocaat-generaal Widdershoven over artikel 6:11 van de Awb (de voorschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen).<sup>17</sup> Widdershoven oppert daarin dat rechters voortaan voorschrijven dat rechtsmiddelenverwijzingen melding moeten maken van de pro forma-mogelijkheid. Daarbij merkt hij op: *'Burgers zonder rechtsbijstand zijn van de pro forma mogelijkheid doorgaans niet op de hoogte. Zij overschrijden de bezwaar- en beroepstermijn vaak, omdat zij met het maken ervan wachten op nadere informatie of advies.(...) Daarbij gaan zij ervan uit dat een volledig bezwaar- of beroepschrift,*

<sup>16</sup> Wel moet je voorzichtig zijn met het trekken van al te harde/stellige conclusies op basis van deze cijfers. Er zijn ook andere factoren en verklaringen. Zie daarover Modderman 2023b, p. 3228-3229.

<sup>17</sup> A-G Widdershoven 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476.