

Vergaderjaar 2006–2007

**29 934**

## **Voorstel van wet van het lid Wolfsen tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met de mogelijkheid van een dwangsom bij niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan (Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen)**

**D**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 2 maart 2007

Met grote belangstelling hebben de indieners kennis genomen van het voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Justitie over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. De indieners zullen hierna graag ingaan op de gestelde vragen of gemaakte opmerkingen van de genoemde commissie.

De leden van de fractie van het CDA plaatsen vraagtekens bij de kwalificatie «effectief rechtsmiddel» in verband met de dwangsomregeling; zowel bij het bijvoeglijk naamwoord als bij het zelfstandig naamwoord. Naar de mening van de indieners betreft de dwangsom een effectief middel omdat zij er vanuit gaat dat bestuursorganen onder druk van een dwangsom wel degelijk tijdiger zullen gaan beslissen. Met het begrip rechtsmiddel wordt bedoeld een «rechtsmiddel» in de zin van «een middel tot handhaving van een recht» Er wordt niet bedoeld een rechtsmiddel om op te komen tegen een rechterlijke beslissing zoals verzet en hoger beroep. Om verwarring te voorkomen met het begrip «rechtsmiddel» zoals dat overigens ook in de Awb staat, zou het inderdaad beter zijn om van een «instrument» te spreken.

De leden van de CDA-fractie vragen de verdedigers naar hun mening over een integrale schouw van thans vigerende beslistermijnen. De indieners staan zeker sympathiek ten aanzien van een dergelijke schouw, maar willen benadrukken dat het naar hun mening, in eerste instantie niet de mogelijk te korte wettelijke beslistermijnen zijn die structurele termijnoverschrijdingen veroorzaken. Hoewel de indieners in incidentele gevallen zich kunnen voorstellen dat een eventuele schouw te korte beslistermijnen bloot legt, zijn naar hun mening de oorzaken voor structurele termijnoverschrijdingen in het algemeen veel eerder te zoeken binnen de organisatie van het desbetreffende bestuursorgaan. De indieners voelen zich in deze mening gesterkt door publicaties van de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman die dezelfde oorzaken voor vertragingen aanwijzen. Tenslotte zouden de indieners er wellicht ten overvloede nog op willen wijzen dat in geval een bestuursorgaan niet in staat is binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn op een bezwaar te beslissen of daar waar de wet uitdrukkelijk de mogelijkheid daartoe biedt, ook nog de mogelijkheid tot verdaging open kan staan. Bij de genoemde schouw zou daarom naar onze mening ook meegenomen moeten worden in hoeverre bestuursorganen gebruik maken van die mogelijkheid.

De leden van het CDA hebben de indruk dat de verdedigers van het voorstel «soms wel erg sterk vanuit het beeld «krachtige wat arrogante overheid versus eenvoudige wat hulpeloze burger» (nergens is sprake van rechtspersonen) redeneren». De indieners kunnen zich niet in deze indruk vinden. Zij gaan slechts uit van de wettelijk vastgelegde beslistermijnen en overschrijdingen daarvan. Omdat ook zij inzien dat er factoren kunnen zijn waardoor een bestuursorgaan zich niet aan de wettelijke beslistermijnen kan houden, voorziet het wetsvoorstel in diverse opschortingsgronden (zoals vastgelegd in artikel 4:15). De wetgever heeft bij het vastleggen van wettelijke beslistermijnen al rekening gehouden met de aard en gecompliceerdheid van sommige beschikkingen. Als blijkt dat voor sommige beschikkingen structureel meer tijd nodig is, zou dat uit bovengenoemde schouw moeten blijken. Tenslotte willen de indieners er in dit verband op wijzen dat onder andere zowel de Algemene Rekenkamer als de Nationale Ombudsman herhaaldelijk bepaalde bestuursorganen terecht hebben moeten wijzen in verband met structurele termijnoverschrijdingen waarvan de oorzaken binnen die bestuursorganen zelf liggen.

Naast een doorlichting van de redelijkheid van wettelijk voorgeschreven termijnen zouden ook op die onderdelen die zich daarvoor lenen fatale termijnen kunnen worden gesteld. De verdedigers noemen adoptie en sociale zekerheid. De leden van de fractie van het CDA hebben twijfels bij de voorbeelden van adoptie en sociale zekerheid daar waar het gaat om het eventueel stellen van fatale termijnen. De indieners gaan hier graag op in. De genoemde leden stellen terecht dat bij genoemde beschikkingen ook belangen van derden of collectieve middelen in het geding zullen zijn. Het stelsel van beschikkingen komt immers voort uit het tegen elkaar afwegen van belangen van de aanvrager en het algemeen belang zoals een bestuursorgaan dat de beschikking moet verlenen dat beoordeelt. De voorbeelden van beschikkingen waarbij een fatale termijn zou kunnen worden overwogen betreffen beschikkingen die voor de individuele aanvrager grote belangen met zich meedragen en grote gevolgen kunnen hebben en waarvan bij het overschrijden van een fatale termijn de gevolgen voor derden of het algemeen belang relatief gering zijn. Bij het aanvragen van een uitkering zal in het individuele geval niet snel sprake zijn van een grote aantasting van de collectieve middelen, terwijl het individuele belang groot kan zijn. Bij bijvoorbeeld het uitblijven van beschikking bij een adoptieaanvraag kunnen de aanvragers te lang in het ongewisse gelaten worden. In geval van ongeschiktheid om te adopteren moet het bestuursorgaan dat binnen de wettelijke termijn kunnen weten. Toch achten de indieners achteraf het genoemde voorbeeld van adoptie niet helemaal gelukkig, daar zij van mening zijn dat in ieder geval het belang van het kind goed moet worden afgewogen. Dat verhoudt zich niet altijd tot een fatale termijn. Overigens willen de indieners er graag op wijzen dat er in het wetsvoorstel juist omwille van het derdenbelang dat in het geding kan zijn, zij niet gekozen hebben om in hun wetsvoorstel de variant van het stellen van fatale termijnen uit te werken. De indieners prefereren de dwangsom of de mogelijkheid van direct beroep als instrumenten tot het verkrijgen van een beschikking. Zie hiervoor verder de passages in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie hebben vragen bij het gebruik van de begrippen «beslissen», «beschikken», «beschikking» en «besluit(en)». De indieners wijzen er op dat de termen beslissen en beslissing ook nu al in de Awb voorkomen, onder andere in de titel over beschikkingen (titel 4.1) en in de hoofdstukken over bezwaar en administratief beroep (hoofdstukken 6 en 7). Zie in titel 4.1 bij voorbeeld de artikelen 4:1 tot en met 4:4, handelend over het beslissen op aanvragen. In het wetsvoorstel komen deze termen, naast de wetstitel en de citeertitel, voor in de opschriften van de nieuwe afdelingen en paragrafen, in enkele bepalingen die handelen over beslissingen van de rechter of beslissingen, genomen in bezwaar of

in administratief beroep, en in het overgangsrecht (artikel III). Voor het overige wordt consequent gesproken van het geven van een beschikking of het nemen van een besluit. Dit is geheel in overeenstemming met de gebruikelijke terminologie in de Awb.

Als antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie kan worden gegeven dat het inderdaad zo is dat indien een vertraging in verband waarmee een dwangsom wordt gevorderd in een situatie waarin meerdere aanvragers een beschikking vragen toe te rekenen is aan één van die aanvragers, dat dat betekent dat dan geen van de aanvragers de termijnoverschrijding kan tegenwerpen. Op grond van artikel 4:15 lid 2 onder b wordt de termijn voor het geven van een beschikking opgeschort als de vertraging aan een aanvrager kan worden toegerekend. Bepalend is niet het aantal aanvragers van één beschikking, maar die ene beschikking. Aanvragers vragen zelf met meerderen de beschikking aan, dat wil zeggen dat zij voor een aan hen toe te rekenen vertraging ook samen verantwoordelijk zijn.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts enkele vragen in verband met de verhouding tussen het fenomeen van (mislukte) «mediation» en het wetsvoorstel. Met name willen deze leden weten of de verdedigers van dit voorstel niet bevreesd zijn dat meer in het algemeen bemiddelingsprocedures bijvoorbeeld in bezwaarschriftenprocedures vaker zullen worden nagelaten omdat deze zeker bij mislukking snel leiden tot termijnoverschrijding?

De indieners delen deze vrees niet. De aanvrager zal het in eerste instantie vrijwel altijd te doen zijn om het krijgen van een beschikking. Als hij verwacht dat dat via mediation sneller kan dan door middel van een mogelijke dwangsomprocedure, dan zal hij de voorkeur aan mediation geven. Verder zal mediation altijd met instemming van de aanvrager moeten plaatsvinden. Bij die gelegenheid kan ook (schriftelijk) worden afgesproken dat de beslistermijn wordt opgeschort zolang de mediation duurt (zie art. 4:15, tweede lid, onderdeel a). Indien een mediation onverhoopt mislukt, kan daarna de dwangsomprocedure door de aanvrager ingang worden gezet.

De verdedigers van dit wetsvoorstel gaan er volgens de leden van de CDA-fractie vanuit dat de prikkel van de dwangsom door het bestuursorgaan vastgesteld werkt omdat volksvertegenwoordigende organen bestuursorganen zullen aanspreken op die dwangsommen. Deze leden wijzen er op dat dat ook nu al met grote regelmaat gebeurt. De indieners zijn het eens met de genoemde leden dat volksvertegenwoordigende organen nu al vaak het bestuursorgaan op vertragingen aanspreken. De indieners juichen dit ook zeer toe. Maar helaas blijkt dat ondanks het feit dat volksvertegenwoordigende organen bestuursorganen aanspreken, er nog steeds sprake is van structurele termijnoverschrijdingen bij sommige bestuursorganen. De dwangsomregeling is daarom ook een nuttig instrument waardoor dergelijke termijnoverschrijdingen nog meer voor het voetlicht worden gebracht, alleen al omdat die op de begrotingen zullen moeten worden weergegeven. In aanvulling hierop en als antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie zijn de indieners daarom van mening dat een actievere opstelling van controlerende organen wel dege-lijk te verwachten is op het moment dat het budget van een bestuursorgaan door dwangsommen wordt aangetast.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het niet te verwachten is dat bestuursorganen zeer voorzichtig zullen zijn om een besluit te nemen waarbij een dwangsom wordt vastgesteld met het oog op mogelijk nog te volgen civiele procedures. De indieners hebben niet de intentie om met dit wetsvoorstel iets te veranderen in wetgeving of jurisprudentie ten aanzien van schuld, aansprakelijkheid en schadevergoeding. Daarvan is ook geen sprake. Een dwangsom wordt gegeven na het overschrijden van een wettelijke termijn en kan niet worden gezien als «schuldbekennen» van het bestuursorgaan. Derhalve zijn er ook geen gevolgen te

verwachten voor een eventuele civiele procedure waarin sprake kan zijn van schadevergoeding. Daarvoor blijven de normale eisen voor schadevergoeding, zoals vastgelegd in het burgerlijk recht, gelden. Welke is de situatie indien de gewraakte termijnoverschrijding noch is toe te rekenen aan de aanvrager noch materieel aan het bestuursorgaan? Bijvoorbeeld in het geval een laat uitgebracht benodigd advies van een derde instantie of van een andere overheid hiervan de oorzaak is? In antwoord op deze vragen van de leden van de CDA-fractie wijzen de indieners er allereerst op, dat een bestuursorgaan niet altijd verplicht is het advies van een derde af te wachten alvorens toch een besluit te nemen (vgl. artikel 3:6, tweede lid, Awb). Of er sprake is van overmacht bij het niet tijdig ter beschikking komen van informatie van een derde, zal afhangen van de omstandigheden. De rechter lijkt in elk geval geneigd dit tot de risicosfeer van het bestuursorgaan te rekenen indien het gaat om informatie van een ander bestuursorgaan (zie bijvoorbeeld CBB 25 november 2003, LJV AO1044). Tenslotte zij er op gewezen dat in het algemeen kan worden gesteld dat bij een wettelijke regeling die voor haar uitvoering in sterke mate afhankelijk is van informatie op de verstrekking waarvan de overheid geen of weinig invloed kan uitoefenen, ook een langere termijnstelling kent. Kortom kan derhalve een door een derde te laat uitgebracht advies niet zonder meer als excuus voor het bestuursorgaan gelden om te laat een beschikking af te geven. De indieners hopen hiermee tevens een gelijkaardige vraag van de leden van de fractie van D66 te hebben beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners om aan te geven aan te geven of voor wat betreft betwiste (momenten van) ingebrekestelling de ontvangst of de verzendtheorie geldt en of de ingebrekestelling aangetekend dient te worden verzonden. Onder verwijzing naar artikel 4:17 derde lid kan in antwoord hierop worden gesteld dat de ontvangsttheorie geldt. Voor de verzending van een ingebrekestelling is aantekenen niet verplicht. Indien de verzender meer zekerheid wenst over de ontvangst kan hij of zij de aanvraag bijvoorbeeld aangetekend laten verzenden met ontvangstbevestiging of zelf zorg dragen voor de afgifte van de aanvraag en het desbetreffende bestuursorgaan laten tekenen voor ontvangst.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of onder het begrip «noodzakelijke informatie aan een buitenlandse instantie gevraagd» ook informatie valt die is gevraagd aan een Europese instelling of ambt? Dat kunnen de indieners bevestigen. Artikel 4:15 lid 1 onder b is ook geldig indien het een Europese instelling of ambt betreft.

Is de «verjaringsperiode» van 5 jaren uit art. 4:20 wetsvoorstel in alle situaties van toepassing, dus ook in die waarvan later is gebleken dat bedrog door de aanvrager beslissend bleek voor de besluitvorming inder tijd? Ook deze vraag van de leden van de CDA-fractie kunnen de indieners bevestigd beantwoorden. Ook ingeval van bedrog is de verjaringstermijn van toepassing. Het bedrog zal dus binnen de termijn van 5 jaren moeten worden aangetoond.

Deze leden van de CDA-fractie «begrijpen nog niet geheel wat in Artikel IIA van dit wetsvoorstel wordt bepaald». Deze leden lichten hun vraag als volgt toe: «In het tweede lid wordt vastgesteld dat met name genoemde bepalingen uit anterieure verordeningen van rechtswege zijn vervallen. Dit is een gevolg dat normaliter door art. 122 Gemeentewet (en 119 Provinciewet) wordt verbonden aan de vaststelling van een latere, «posterieure», hogere regeling als dit wetsvoorstel beoogt. Kennelijk willen de verdedigers van het wetsvoorstel vooral vastleggen dat de rest van die anterieure verordening niet vervalt. Lezen deze leden art. IIA 2e lid goed wanneer zij vaststellen dat die delen van de anterieure verordeningen die ex art. IIA eerste lid blijven gelden dus niet meer bij gemeentelijk besluit kunnen worden gewijzigd? Nemen deze leden terecht aan dat die bepalingen in de anterieure verordening die in strijd zijn met bepalingen uit dit wetsvoorstel ook niet meer verbinden? Of is dat nu wel het geval gelet op

het bepaalde in art. IIA van het wetsvoorstel?» Het antwoord van de indieners luidt als volgt: Het tweede lid van artikel IIA dient gelezen te worden in samenhang met het daaraan voorafgaande eerste lid. De gedachte achter deze beide bepalingen is de volgende. Er zijn gemeenten en provincies die, vooruitlopend op de aanvaarding en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, zelf al regelingen hebben vastgesteld, strekkende tot het in het leven roepen van een eigen dwangsomregeling. Andere zijn daar nog mee bezig of overwegen dit te gaan doen. De opstellers van het wetsvoorstel hebben deze voortvarendheid uiteraard niet willen ontmoedigen. Zoals deze leden terecht stellen, is de normale gang van zaken bij de vaststelling van een latere, «posterieure» hogere regeling echter, dat bepalingen uit anterieure verordeningen die in hetzelfde onderwerp voorzien, van rechtswege vervallen. Voor gemeentelijke verordeningen is dat bijvoorbeeld geregeld in het door deze leden genoemde artikel 122 Gemeentewet. De eerste twee leden van artikel IIA strekken ertoe om dat in dit geval te voorkomen. De betrokken bepalingen uit decentrale verordeningen vervallen, in afwijking van het normale regime, niet van rechtswege bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (eerste lid), maar pas op het tijdstip waarop de wettelijke dwangsomregeling zijn facultatieve karakter verliest (tweede lid).

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de indieners de situatie kwalificeren waarbij een onvoorzien piek van aanvragen voor een bepaald type beslissing/beschikking «bijvoorbeeld uit een bepaald deel van de stad «loskomt»?» De indieners achten het in sommige gevallen onvermijdelijk dat er sprake zal zijn van een zekere piekbelasting. Bijvoorbeeld zullen gemeenten na het afgeven van WOZ-beschikkingen onvermijdelijk te maken krijgen met een piek in bezwaarschriften of zal de Belastingdienst met pieken te maken blijven houden. Bij dergelijke bestuursorganen vloeien de pieken voort uit de aard en timing van de beschikkingen.

De leden van de CDA-fractie vragen ook wat te verstaan is bijvoorbeeld onder de risicosfeer van een bestuurscommissie of een stichting die in een gemeente bevoegdheden tot beslissen heeft overgedragen gekregen? Wat is de situatie indien mocht blijken dat de oorzaak van een vertraging is te herleiden tot een ander bestuursorgaan binnen dezelfde overheid? Is de gehoudenheid een dwangsom te betalen er dan een van de rechtspersoon gemeente?

In antwoord hierop melden de indieners dat de verplichting een dwangsom te betalen altijd rust op het bestuursorgaan dat de beschikking tijdig had moeten geven. Dat volgt uit de tekst van het wetsvoorstel (vgl. art. 4:17, eerste lid). Dit geldt dus ook als de oorzaak van de vertraging niet aan dat bestuursorgaan te wijten is, bijvoorbeeld als die veroorzaakt wordt doordat een ander bestuursorgaan binnen dezelfde overheid niet meewerkt. Vermogensrechtelijk gaat het in dat geval inderdaad meestal om dezelfde rechtspersoon die de gevolgen draagt, maar bestuursrechtelijk is altijd uitsluitend het beschikkingsbevoegde bestuursorgaan aanspreekbaar. In het geval de bevoegdheid om bepaalde beschikkingen te geven binnen een gemeente is gedelegeerd aan een bestuurscommissie of aan een stichtingsorgaan, is die commissie of dat stichtingsorgaan het verantwoordelijke bestuursorgaan geworden, dat dus in voorkomend geval verplicht is om een dwangsom te betalen. In het geval van een stichtingsorgaan is dus ook de stichting vermogensrechtelijk aansprakelijk en niet de rechtspersoon gemeente.

De leden van de CDA-fractie vragen zich voorts af of het waar is dat een gemeenteraad respectievelijke provinciale staten in een verordening kunnen vastleggen dat de paragraaf 4.1.3.2 voor (categorieën van) besluiten van het college van B en W, respectievelijke gedeputeerde staten geldt en/of voor categorieën van besluiten van andere bestuursorganen zoals de burgemeester en de Commissaris van de Koning? Dat klopt inderdaad. De term «wettelijk voorschrift» in artikel 4:16 omvat niet alleen formele wetgeving, maar ook lagere wetgeving. Vergelijk in de Awb

artikel 3:10, eerste lid, dat eenzelfde bepaling bevat voor het van toepassing verklaren van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De leden van de CDA-fractie halen de opvatting van de indieners van het voorstel aan dat het ongewenst is om een termijn te noemen bij overschrijding waarvan een ingebrekestelling onredelijk laat moet heten. Zijn zij van mening – zo vragen de leden van de CDA-fractie – dat een termijn die langer is dan die welke voor het bestuursorgaan gold in ieder geval (het vermoeden van) onredelijkheid schept? De indieners zijn dit niet perse van mening. Een dergelijke door de leden van de CDA-fractie gesuggereerde termijn wordt een fatale termijn waarna de burger indien hij alsnog een ingebrekestelling wenst te versturen, niet ontvankelijk zal worden verklaard. Zoals de indieners in antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer hebben aangevoerd vinden zij dit te ver voeren. Het is immers de burger die recht heeft op een tijdige beslissing. Het invoeren van een vaste termijn voor een ingebrekestelling zou kunnen betekenen dat een coulante burger die het bestuursorgaan meer tijd gunt om een beslissing te nemen of door dat bestuursorgaan aan het lijntje wordt gehouden, gestraft wordt in die zin dat hij zijn recht op een dwangsom daarmee verspeelt. Bovendien achten de indieners het risico dat een bestuursorgaan pas na lange tijd zal worden geconfronteerd met een ingebrekestelling niet zo groot, aangezien het vrijwel altijd in het belang van de burger zelf zal zijn om zo snel mogelijk een ingebrekestelling te sturen. Om het bestuursorgaan toch niet al te lang in het ongewisse te laten over de verschuldigdheid van een dwangsom hebben wij in ons voorstel wel de bepaling opgenomen dat een ingebrekestelling niet onredelijk laat mag worden ingediend. Wij willen er graag op wijzen dat de grond «onredelijk laat» reeds in de Awb wordt gebruikt (artikel 6:12, derde lid). Bovendien bestaat reeds de nodige rechtspraak over dit begrip, zoals in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is vermeld.

De leden van de CDA-fractie stellen voorts enkele vragen of het mogelijk is om de bevoegdheid/verplichting om een dwangsom vast te stellen door het betrokken bestuursorgaan kan worden gedelegeerd danwel gemandateerd? Als een beschikkingsbevoegdheid wordt gedelegeerd, krijgt het bestuursorgaan dat die bevoegdheid krijgt overgedragen vanzelf ook de bevoegdheid om ten aanzien van de niet-tijdige uitoefening van die bevoegdheid eventuele dwangsommen vast te stellen (evenals de verplichting om de dwangsommen te betalen; zie hierboven). Daarvoor is geen apart delegatiebesluit nodig, omdat dit reeds voortvloeit uit de wet. Een delegatiebesluit zou slechts nodig zijn in de situatie waarin een bestuursorgaan een beschikkingsbevoegdheid zelf blijft uitoefenen, maar het alleen de bevoegdheid om eventuele daarmee samenhangende dwangsommen vast te stellen, wil delegeren. Dat lijkt ons echter niet erg voor de hand te liggen. Tegen mandaat van de bevoegdheid om een dwangsom vast te stellen, zal in het algemeen geen bezwaar bestaan. Wij verwachten dat dit in de praktijk ook regel zal zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners om een oordeel over de vrees van de hoogleraar Van Buuren dat hun voorstel gemakkelijk kan leiden tot defensief gedrag van betrokken bestuursorganen en calculerend gedrag van aanvragers waardoor ook de bestuurslasten toenemen. «Is met name bij beschikkingsfabrieken als bijv. de Informatie Beheer Groep het risico niet aanwezig dat studenten nog een dwangsommetje willen «scoren» en de uitkerende instantie van de weeromstuit het door de hoogleraar gevreesde defensieve gedrag gaat vertonen door extra formaliteiten met opschortende werking in te zetten, zoals het vragen van nadere gegevens?», vragen dezelfde leden. Naar de mening van de indieners zal er van «dwangsommetje scoren» niet gemakkelijk sprake zijn. De indieners schatten het risico van defensief gedrag van het bestuursorgaan evenmin hoog in. Het enigszins kunstmatig hanteren van extra formaliteiten zal waarschijnlijk weinig genade vinden in de ogen van de rechter. Voorts is te verwachten dat ook hier volksvertegenwoordigende organen

snel corrigerend zullen gaan optreden. In aanvulling hierop en als antwoord op een vraag van leden van de fractie van D66 merken de indieners op dat de kans dat calculerende burgers termijnoverschrijdingen zullen proberen uit te lokken nooit helemaal uit te sluiten is. De indieners zijn echter van mening dat het risico dat dit op grote schaal zal gebeuren niet groot is. Evident onzinnige aanvragen zullen bijvoorbeeld snel kunnen worden afgewezen. Bij aanvragen waarbij vertraging aan de aanvrager zelf te wijten is, wordt de termijn voor het geven van een beschikking opgeschort. Daarnaast zal in veel gevallen het zomaar aanvragen van beschikking louter vanwege de kans op een relatief kleine dwangsom niet erg waarschijnlijk zijn. Denk aan de kosten die gepaard gaan met het aanvragen van bijvoorbeeld een bouwvergunning of een verblijfsvergunning.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar een bijdrage van professor Van der Vlies in het Nederlands Juristenblad van 5 mei 2006, waarin wordt geconstateerd dat in de procedure bij de rechter ook weerwoord verwacht kan worden van het bestuur wat betreft de redelijkheid of onredelijkheid van de opstelling van de burger; zij vreest dat het voorstel «leidt tot bureaucrativering van de burger». De leden van de PvdA-fractie vragen die indieners deze vrees weg te nemen. Naar de indieners vermoeden doelt professor met de term «bureaucrativering van de burger» kennelijk op dat de burger onder andere:

- zich moet afvragen of hij het bestuur in gebreke wil stellen of juist wel wil instemmen met enig uitstel, bijvoorbeeld omdat dat ook in zijn belang is,
- instemming met uitstel alleen schriftelijk kan geven,
- bij gebruik maken van de dwangsomregeling eerst een ingebrekestelling moet sturen,
- eventuele meningsverschillen met het bestuur moet uitvechten,
- als hij instemt met uitstel voor de betrokken periode moet afzien van ingebrekestelling.

Bovenstaande punten zijn allen mogelijk, maar ook onontkoombaar. Ook in veel andere gevallen in de wet wordt schriftelijke actie van burgers verwacht en wordt verondersteld dat zij hun eigen keuzen en afwegingen maken. Hierbij valt te denken aan het doen van aanvragen of het indienen van bezwaar- of beroepschriften. Naar de mening van de indieners kan dit niet onder de noemer «bureaucrativering» worden geschikt. Voorts stelt professor Van der Vlies dat in procedures voor de rechter aan de orde kan komen of de burger wel een redelijke termijn heeft gesteld aan het bestuur. Hierbij wordt kennelijk bedoeld op de situatie dat een burger schriftelijk instemt met termijnoverschrijding ten behoeve van bijvoorbeeld een onderzoek waar het bestuursorgaan niet toe verplicht is, maar waar die burger zelf speciaal om heeft gevraagd (ten behoeve dus van de individuele behandeling die in het artikel van professor Van der Vlies in dit verband noemt). Iets dergelijks gebeurt naar men mag aannemen in overleg met het bestuursorgaan, waarbij de duur van het uitstel gerelateerd zal worden aan de tijd die voor dat onderzoek nodig is. Stel dat men het over die tijdsduur niet eens wordt, en er dus niet wordt ingestemd en opgeschort, maar het bestuursorgaan besluit gewoon zonder dat nadere onderzoek (want dat zal het dan doen met een dwangsom boven het hoofd), dan kan er bij de rechter inderdaad discussie ontstaan over de vraag of de burger van het bestuursorgaan mocht verwachten dat het toch dat nadere onderzoek zou doen, gegeven de wettelijke termijn, dan wel of de burger dan ook maar had moeten instemmen met een voorstel van het bestuur om de beslistermijn in dat geval op te schorten en of dat bestuursvoorstel in dit geval redelijk was. Zulke discussies komen ook nu wel voor bij beslissingen op bezwaar, waar het instemmingsvereiste bij verder uitstel al geldt.

De leden van de PvdA-fractie constateren «met spijt dat toepassing op

beschikkingenfabrieken voorlopig facultatief is en dat met name de IND buiten de regeling valt». Zij achten het uit rechtsstatelijk oogpunt uiterst ongewenst als de IND en ook UWV, zich nog langer aan redelijke termijnen voor hun taakvervulling kunnen onttrekken. Deze leden willen van de indieners weten of er andere mogelijkheden om genoemde bestuursdiensten te dwingen zijn?

De indieners wijzen er op dat de voorgestelde dwangsomregeling tot 1 januari 2009 een facultatief karakter voor alle bestuursorganen heeft. Na die datum gaat de regeling van rechtswege gelden. Bestuursorganen hebben dus tot 2009 de tijd om zich voor te bereiden op het volledig van kracht worden van de dwangsomregeling en om de daarvoor noodzakelijke organisatorische maatregelen te treffen. Indien bestuursorganen reeds gereed zijn om tijdig beschikkingen af te geven, kunnen deze bestuursorganen de dwangsomregeling nog voor afloop van de facultatieve periode voor zichzelf vrijwillig van toepassing verklaren. De indieners vinden het feit dat enkele bestuursorganen reeds vrijwillig een dwangsomregeling hebben ingevoerd (enkele provincies en gemeenten) in dit verband hoopgevend. Er is geen sprake van dat er voor «beschikkingenfabrieken» in het algemeen een langere facultatieve periode wordt gehanteerd dan voor andere bestuursorganen. Evenmin valt de IND buiten de dwangsomregeling. Wel is het zo dat er voor beschikkingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 of het Soeverein Besluit van 12 december 1813 drie jaar langer dan voor andere bestuursorganen sprake is van een facultatief karakter van de wet. Het een en ander laat onverlet dat een bestuursorgaan, ook de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor de IND, er ook tijdens de periode dat de dwangsomregeling nog facultatief is, zorg voor dient te dragen dat er tijdig wordt beslist. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af «welke andere beschikkingenfabrieken onder de regeling zullen vallen en of bij deze diensten wellicht bereidheid bestaat de wet snel op hun eigen functioneren van toepassing te verklaren»? Alle bestuursorganen, «beschikkingenfabriek» of niet, vallen onder de voorgestelde regeling. In hoeverre bestuursorganen, waaronder beschikkingenfabrieken, bereid zijn om tijdens de facultatieve periode tot 1 januari 2009 de dwangsomregeling voor zichzelf van toepassing te verklaren, is de indieners niet bekend.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af of wij niet naar een cultuur dreigen te gaan waarin elke termijnoverschrijding voor risico en rekening komt van het verantwoordelijke bestuursorgaan. Dezelfde leden stellen in dit verband de vraag of er niet zodanig gedifferentieerd zou kunnen of moeten worden dat alleen bij substantiële en verwijtbare inbreuken op rechten en belangen van burgers en bedrijven de dwangsomfiguur in beeld komt, en voor het overige strakke termijnen worden gekoppeld aan zogeheten fictieve besluiten?

De indieners zijn van mening dat termijnen die wettelijk zijn vastgelegd ook betekenis moeten hebben. Een korte overschrijding is ook een overschrijding, waarbij de indieners wel de mening van D66 volgen in de zin van dat bij een kleine overschrijding een kleine dwangsom past. Daarin voorziet het wetsvoorstel ook. Bij grote overschrijdingen zal de gang naar de rechter eerder passen dan de dwangsomregeling. Daarom voorziet het voorstel ook in de mogelijkheid van direct beroep. Een aanvrager blijft zelf verantwoordelijk voor zijn handelen als een beschikking te lang uitblijft. De dwangsom is naar de mening niet het niet doel, maar een van de middelen die een aanvrager ter beschikking heeft om bestuursorganen aan te zetten tot tijdig beslissen. De indieners zijn van mening dat de dwangsomregeling juist bijdraagt aan een betere verhouding tussen burger en bestuursorgaan, omdat de dwangsomregeling de een laagdrempelig instrument biedt waarmee de gang naar de rechter kan worden voorkomen.



De leden van de fractie van D66 vragen zich af waarom de indieners er niet voor hebben gekozen om eerst als proef bij een aantal bestuursorganen van variërende grootte de voorgestelde dwangsommen toe te passen, met daaraan gekoppeld een evaluatie. De indieners merken op dat de facultatieve periode die tot 1-1-2009 loopt, nu al de mogelijkheid tot eigen initiatieven biedt. Enkele bestuursorganen maken daar gebruik van door eigen of door dit wetsvoorstel geïnspireerde dwangsomregelingen in het leven te roepen. In feite bestaat daarmee nu al de mogelijkheid om met dwangsomregelingen te experimenteren. Toch zijn de indieners van mening dat er per 1-1-2009 voor alle bestuursorganen een uniforme dwangsomregeling moet gaan gelden. Tegen die tijd hebben de bestuursorganen voldoende tijd gehad om zich in te stellen op het structureel volgens de wettelijke beslistermijnen afgeven van beschikkingen. Te meer daar het gaat om iets waar men feitelijk al jaren toe verplicht is en waar onder andere Nationale Ombudsman en Algemene Rekenkamer al jaren op wijzen, namelijk het tijdig beslissen.

De leden van de SGP-fractie alsmede de leden van de CU-fractie vragen, nu het regeringsvoorstel 30 435 (beroep bij niet tijdig beslissen) is geïncorporeerd in wetsvoorstel 29 934, de indieners hoe zij de motieven voor het indienen van hun oorspronkelijk wetsvoorstel beoordelen. De indieners merken op dat de motieven voor het indienen van hun wetsvoorstel ongewijzigd zijn gebleven. Zowel bij de dwangsom als de mogelijkheid van beroep gaat het om instrumenten voor de burger om het recht op een tijdige beslissing van het bestuursorgaan beter te kunnen afdwingen. Dezelfde leden van de fracties van de SGP en CU vragen de initiatiefnemers een beschouwing te wijden aan de vraag welke (extra) belasting van de (administratieve) rechter het gevolg van hun wetsvoorstel zal zijn. De initiatiefnemers zien de dwangsomregeling als een laagdrempelig instrument voor het aanpakken van de problematiek van de «trage overheid». Vanwege deze lage drempel zal dit instrument daarom eerder worden gebruikt dan dat meteen de gang naar de rechter zal worden gemaakt. Hoewel het wetsvoorstel een direct beroep op de rechter mogelijk maakt, is moeilijk te voorzien in welke mate hiervan gebruik zal worden gemaakt. Wel voelen de indieners zich gesterkt door de mening van de Raad voor de Rechtspraak die stelt dat «De betrekkelijk eenvoudige aard van [uit de dwangsomregeling] voortvloeiende geschillen maakt dat de werklast van de bestuursrechter niet noemenswaard wordt vergroot».<sup>1</sup> De voorziene evaluaties van de dwangsomregeling zullen dit moeten uitwijzen. De leden van de fracties van de SGP en CU vragen zich af waarom de clausule dat het bestuursorgaan de burger niet hoeft te informeren over de opschorting van de beslistermijn «in de gevallen waarin de burger daar uit de vergaderzaal al van op de hoogte is» niet opgenomen is in de wet. Kunnen de initiatiefnemers voorbeelden geven van situaties waarin deze clausule van toepassing zou kunnen zijn? In antwoord op deze vraag melden de indieners dat artikel 4:15, vierde lid, Awb het bestuursorgaan verplicht om aan de aanvrager van de beschikking mededeling te doen van het eindigen van de opschorting van de beslistermijn, onder vermelding van de termijn binnen welke de beslissing alsnog moet worden gegeven. De functie van dit artikellid is het informeren van burger die op de beschikking wacht. De mededelingsplicht geldt blijkens de tekst van het vierde lid niet in alle gevallen waarin de opschorting van een termijn eindigt, doch alleen in de gevallen bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, of het tweede lid, onderdelen b en c, van artikel 4:15. Er zijn dus ook gevallen waarin de mededelingsplicht niet geldt. Dat zijn de gevallen waarin de aanvrager uit de aard der zaak al op de hoogte is van het moment waarop de opschorting eindigt, ofwel omdat het bestuursorgaan hem heeft uitgenodigd zijn onvolledige aanvraag aan te vullen en hij daarvoor een termijn heeft gekregen (artikel 4:15, eerste lid, onderdeel a), ofwel omdat hij zelf schriftelijk heeft ingestemd met uitstel voor een

---

<sup>1</sup> Brief Raad voor de Rechtspraak dd. 26 januari aan de griffier van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal [verspreid onder de leden van leden van de vaste commissies voor Justitie en BZK, onder nummer BZK06-57, Just06-54].

bepaalde termijn (artikel 4:15, tweede lid, onderdeel a). Wij begrijpen de passage «waarin de burger daar uit de vergaderzaal al van op de hoogte is» aldus dat op deze twee uitzonderingen, die dus al in de wet zijn opgenomen, wordt gedoeld.

Voorts vragen de leden van de SGP en CU realistische voorbeelden te noemen van situaties waarin in de zin van artikel 4:15, tweede lid, onder C, sprake is van de zin van overmacht aan de zijde van het bestuursorgaan die langer dan enkele dagen zou kunnen voortduren.

De indieners verwijzen naar de Memorie van Toelichting waarin is vooral is ingegaan op omstandigheden die niet als overmacht kunnen worden aangemerkt. Bij overmacht zal het moeten gaan om een onmogelijkheid om te beslissen die veroorzaakt wordt door uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden buiten toedoen van het bestuursorgaan en ook buiten zijn risicosfeer liggen. Of er sprake is van een dergelijke onmogelijkheid zal de rechter moeten bepalen. De indieners kunnen zich voorstellen dat onder omstandigheden bijvoorbeeld sprake kan zijn van overmacht in geval van een brand, overstroming of een langdurige algemene stroomstoring waarbij de voor een bestuursorgaan benodigde bescheiden voor het geven van een beschikking verloren zijn gegaan of voor langere tijd ontoegankelijk zijn.

Met betrekking tot artikel 6:12, eerste lid, stellen de leden van de fracties van de SGP en CU de vraag of daarin niet van een redactionele onvolkomenheid sprake is.

Hoewel de redactie van het eerste lid van artikel 6:12 AWB mogelijk aanscherping verdient, hebben de indieners slechts de voorgestelde formulering van het eerste lid van artikel 6:12 overgenomen van de huidige wetstekst.

Met betrekking tot het voorgestelde artikel 8:55b, derde lid, vragen de leden van de SGP en CU op welke overwegingen de keuze van de formulering «zo mogelijk binnen dertien weken» berust. Achten de initiatiefnemers een strakkere omschrijving en een kortere termijn niet mogelijk of wenselijk? De formulering «zo mogelijk binnen dertien weken» in artikel 8:55b is afkomstig uit het amendement van de Tweede-Kamerleden Fierens en Van Schijndel (29 934, nr. 16). De indieners van het amendement hebben het betrokken artikel in zijn geheel overgenomen uit het regeringsvoorstel voor een Wet beroep bij niet tijdig beslissen (Kamerstukken II 2005/2006, 30 435, nr. 2). In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is uiteengezet dat in dit geval gekozen is voor de term «zo mogelijk», omdat uitzonderlijke gevallen denkbaar zijn waarin het beroep wegens niet tijdig beslissen dermate complex is dat een gewone in plaats van een versnelde behandeling nodig is, die niet binnen dertien weken kan worden afgerond. De indieners zijn van mening dat dit een redelijke bepaling betreft.

Lid Tweede Kamerfractie van de Partij van de Arbeid,  
Wolfsen