

Vergaderjaar 2011–2012

32 454

Wijziging van een aantal wetten ter invoering van de van rechtswege verleende vergunning (Verzamelwet van rechtswege verleende vergunning)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 11 oktober 2011

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

2. Algemeen

Op 1 oktober 2009 is het initiatiefvoorstel «Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen»² (hierna: de wet dwangsom) in werking getreden. Acht maanden later dient het kabinet het onderhavige wetsvoorstel in. Bij beide wetsvoorstellen gaat het erom de overheid te dwingen op tijd te beslissen op vergunningsaanvragen. De wet dwangsom heeft enorm veel geld gekost: alle ministeries moesten alle termijnen van vergunningaanvragen doorlopen om te bezien of de genoemde termijnen haalbaar waren. Het was een initiatiefwet die de overheid en dus de burger, veel geld heeft gekost. Acht maanden later wordt het onderhavige wetsvoorstel ingediend dat de wet dwangsom voor de meeste vergunningen overbodig maakt. De leden van de **SP**-fractie hebben al eerder gevraagd naar de prijs van een wetgevingstraject. In een tijd van bezuiniging én dejuridisering achten deze leden het van groot belang dat kabinet en parlement stilstaan bij de prijs van wetgeving. Als er een globale indicatie beschikbaar zou zijn van de prijs van een wet – waarbij uiteraard gedacht kan worden aan verschillende categorieën, elk met een zekere bandbreedte – dan zou het voor kabinet en parlement vanzelfsprekender en makkelijker zijn af te wegen of de voordelen van een nieuw te entameren wetsvoorstel opwegen tegen de kosten. Deze leden vragen dus

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (voorzitter), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (vice-voorzitter), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV) en Swagerman (VVD).

² Voorstel van wet van de leden Wolfsen en Luchtenveld 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); *Kamerstukken I 2005/06*, 29 934, nr. A.

nogmaals om een onderzoek naar de prijs van «het product wet». Graag een onderbouwde reactie.

De Raad van State geeft glashelder aan dat dit wetsvoorstel een schijnzekerheid introduceert, aldus de leden van de SP-fractie. De regering vindt het echter niet nodig om daar op in te gaan. Zien deze leden hier een nieuwe trend, zo vragen zij de regering? Dat de regering niet ingaat op het advies van de Raad van State en het kabinetsstandpunt en de wens van de Tweede Kamer afdoende vindt?¹ Graag een reactie.

In het debat met de Tweede Kamer valt het de leden van de SP-fractie op dat dit wetsvoorstel consequent wordt gepresenteerd als een gunst voor de burger ten koste van de overheid; de overheid moet zijn best maar doen. Is de regering het met deze leden eens dat de overheid ons aller belang vertegenwoordigt? Met andere woorden: een vergunningsplicht wordt ingesteld ten behoeve van de samenleving, waarbij deze samenleving er recht op heeft dat haar belangen goed worden afgewogen tegen de belangen van één individuele burger, de aanvrager. Hoe kijkt de regering hier tegen aan? Graag een reactie.

De leden van de SP-fractie zouden graag inzicht hebben in de afwegingen die hebben geleid tot het kabinetsstandpunt «aankpak administratieve lasten» van 18 december 2007.² De regering vindt de *lex silencio positivo* (van rechtswege verleende vergunning) nu kennelijk in meer situaties verantwoord om – zo lezen deze leden in de memorie van toelichting – tijdige besluitvorming te bevorderen. In het debat over de kwaliteit van wetgeving in de Eerste Kamer op 10 februari 2009³ hebben deze leden gewezen op het belang van het in een vroeg stadium betrekken van het (toenmalige) ministerie van Justitie wanneer nieuwe wetgeving wordt overwogen. De ervaring leert namelijk dat niet-juristen de oplossing van een probleem vaak in wetgeving zoeken, daar waar juristen hier zeer terughoudend in zijn. Zie ook de herhaalde boodschap van de Nationale ombudsman. Wanneer nieuwe wetgeving wordt overwogen is er vaak sprake van problemen in de uitvoering en/of de handhaving. Deze worden in het algemeen niet opgelost door een nieuwe wet, die dan vaak eveneens niet goed geïmplementeerd of gehandhaafd wordt. Als kennelijk het op tijd beslissen voor een overheidsorgaan een probleem is, is een analyse van de oorzaken daarvan op zijn plaats. Is die analyse geschied? Zijn er ook alternatieven voor de dwangsom en het van rechtswege verlenen van vergunningen bestudeerd? Zo ja, kunnen deze leden daarover geïnformeerd worden? Zo nee, waarom is die analyse er niet geweest? Graag een reactie.

Een bestudering van de antwoorden van diverse gemeenten op de simpele vraag of een boom in de eigen tuin mag worden gekapt levert een wirwar op van voor veel burgers ongetwijfeld onbegrijpelijke tekst, constateren de leden van de SP-fractie. Zo wordt er gesproken van een «houtopstand» met een diameter van 12 centimeter. Onder houtopstand moet worden verstaan: een of meer bomen. De diameter kan je pas meten nadat je de boom gekapt hebt. Met de «pi-r formule» zou aan de hand van de omtrek berekend kunnen worden wat de diameter is, maar wie kent die formule nog? De gemeente Veenendaal stelt op de site dat je bomen mag kappen, behalve als het gaat om een boom op de aldaar vermelde lijst. Dat is duidelijke taal volgens deze leden. Bij andere gemeenten komt er een boomspecialist kijken en treffen zij nog meer ingewikkelde bepalingen aan. Als het geldt dat nu aan wetgeving wordt besteed, zou worden aangewend om gemeenten te helpen met het opzetten van een eenvoudig, voor de burger begrijpelijk, hanteerbaar en controleerbaar beleid dat is na te lezen op een even eenvoudige website, zou de winst voor de burger groter zijn dan met de wet dwangsom of de *lex silencio*

¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 454, nr. 4, p. 3.

² *Kamerstukken II* 2007/08, 29 515, nr. 224.

³ *Handelingen I* 2008/09, nr. 21.

positivo. Hoe denkt de regering hierover? Is er ook nagedacht over een vereenvoudiging van de werklust van overheidsorganen door bijvoorbeeld motivering slechts op verzoek beschikbaar te stellen, of slechts bij afwijzing van de aanvraag? Denkbaar is immers dat de burger niet erg geïnteresseerd is de motieven om de kapvergunning te verlenen, terwijl dit nu, in sommige gemeenten drie pagina's motivering oplevert. Zonde van de tijd van de ambtenaar en van het papier dan wel de wereldwijde houtopstand! Graag een uitgebreid antwoord op deze algemene vragen.

3. Rechtszekerheid

De leden van de **PvdA**-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de van rechtswege verleende vergunning bijdraagt aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van de dienstverlening door de overheid, omdat het tijdige besluitvorming door de overheid bevordert.¹ Voorts wordt in de toelichting verschillende keren aangevoerd dat toepassing van de van rechtswege verleende vergunning burgers en bedrijven extra zekerheid geeft dat het bestuursorgaan dat op de vergunningaanvraag moet beslissen binnen de beslistermijn reageert.² De gedachte is dat de dreiging van een van rechtswege verleende vergunning een prikkel voor tijdige besluitvorming oplevert en dat derhalve in een groter aantal gevallen dan voordien binnen de beslistermijn een besluit over de aanvraag zal worden genomen.

In die gevallen dat deze prikkel echter niet heeft gewerkt en er van rechtswege een vergunning is verkregen omdat het betreffende bestuursorgaan niet tijdig heeft beslist, biedt de op deze wijze verkregen vergunning de aanvrager mogelijk niet de zekerheid die wordt beoogd. De Raad van State heeft hier kritische opmerkingen over gemaakt. De Raad wijst erop dat indien het bestuursorgaan verzuimt de van rechtswege verleende vergunning bekend te maken, dit ertoe kan leiden dat derden bezwaar en beroep kunnen instellen tegen de vergunning na het verstrijken van de daarvoor in de Awb genoemde termijn.³ Tevens kan het bestuursorgaan aan de van rechtswege verleende beschikking alsnog voorschriften verbinden of tot intrekking overgaan, voor zover dit nodig is om ernstige gevolgen voor het algemeen belang te voorkomen. De Raad van State constateert daarom dat een vergunning van rechtswege niet die zekerheid brengt voor zowel de aanvrager als de derdebelaanhebbers, die de toelichting daarvan verwacht. Dit terwijl de Wet dwangsom reeds een prikkel aan het bestuursorgaan biedt om tijdig te beslissen. De regering is in haar reactie op het advies van de Raad van State niet op deze opmerkingen van de Raad ingegaan. Deze leden verzoeken de regering dat alsnog te doen en de vraag te beantwoorden of ook in de gevallen dat daadwerkelijk van rechtswege een vergunning wordt verleend, dit voldoende zekerheid voor de aanvrager oplevert. Deze leden verzoeken de regering in dit kader tevens aandacht te besteden aan het feit dat in de situatie dat van rechtswege een vergunning wordt verleend, geen afweging van belangen heeft plaats gevonden en het om een ongemotiveerde beslissing zal gaan, die naar verwachting kwetsbaar zal zijn in bezwaar- en beroepsprocedures.

Het stelsel van de *lex silencio positivo* brengt mee dat de van rechtswege verleende vergunning op grond van een ontvankelijk bezwaar kan worden gewijzigd of herroepen. Tussen de derde dag na het ontstaan van rechtswege van de vergunning en de periode waarin bezwaar kan worden gemaakt, kan de verkrijger van de vergunning gebruik maken hoewel deze nog niet onherroepelijk is, constateren de leden van de **SP**-fractie. In het debat in de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris gezegd dat de schade die ontstaat voor de verkrijger in het geval de vergunning na bezwaar of beroep wordt ingetrokken, voor rekening van de overheid komt.⁴ Dat lijkt logisch. Als echter het bestuursorgaan verzuimt het verlenen van de

¹ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 454, nr. 3, p. 8.

² *Kamerstukken II 2009/10*, 32 454, nr. 3, p. 9, 13 en 14.

³ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 454, nr. 4, p. 2.

⁴ *Handelingen II 2010/11*, 32 454, nr. 85, p. 55.

vergunning op de voorgeschreven wijze bekend te maken, verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom. In het algemeen zal de derde belanghebbende niet op een dwangsom zitten te wachten maar op – alsnog – een deugdelijke belangenafweging. Heeft hij daar ook recht op? Zo ja, dan betekent dit dat het onherroepelijk worden van de vergunning onbepaalde tijd kan duren, zien deze leden dat goed? Zo nee, dan ontstaat ook hier een recht op schadevergoeding voor de derde belanghebbende door het bestuursorgaan? Of moet deze zich tevreden stellen met de dwangsom? Klopt dat? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie leggen de regering graag een concreet geval voor. Stel de buurman heeft van rechtswege een vergunning gekregen om een door eerdere bewoners, al dan niet met toestemming van de toenmalige burens, op de erfscheiding geplaatste muur af te breken en op dezelfde plaats een nieuwe muur te bouwen. Deze zou hoger worden dan de oorspronkelijke muur, maar wat erger is, de oorspronkelijke muur is geheel begroeid met een rijke, met zorg gekweekte vegetatie. Op de erfscheiding bouwen is in strijd met dwingendrechtelijke bepalingen uit het BW of uit een Bouwbesluit. De buurvrouw heeft de publicatie over het hoofd gezien en ziet op een mooie maandagmorgen een slopersbedrijf voor de deur staan. Zij vertellen desgevraagd dat zij opdracht hebben de gemeenschappelijke muur alsmede de garage van de buurman te slopen. Wat kan de buurvrouw doen? In de nota naar aanleiding van het verslag lezen deze leden dat als de vergunning later wordt gewijzigd of ingetrokken, het bestuursorgaan de schade die door deze fout wordt veroorzaakt vergoedt.¹ Geldt dit zowel voor de aanvrager of verkrijger van de vergunning als de derde belanghebbende? Beide lijden immers schade doordat de vergunning ten onrechte is verleend. Wat kan de buurvrouw doen als zij die schade, de sloop, wil voorkomen? Een voorlopige voorziening aanvragen en ondertussen de politie erop af sturen met het verzoek de sloop te voorkomen? Deze zal daartoe echter geen termen aanwezig achten, want er is sprake van een vergunning. Graag een reactie.

Hetzelfde speelt als de buurvrouw wel de tijdige bekendmaking heeft gezien en bezwaar heb gemaakt. De muur is al gesloopt voordat het bezwaar of de voorlopige voorziening is behandeld. Of kan de buurvrouw dan de gemeente bellen en vragen om de slopers opdracht te geven niet aan het werk te gaan omdat er bezwaar is gemaakt, dan wel een voorlopige voorziening is aangevraagd? De regering stelt echter ook in de nota naar aanleiding van het verslag dat intrekking of wijziging alleen kan bij «ernstige gevolgen voor het algemeen belang».¹ Aangezien het belang van de buurvrouw in deze niet het algemeen belang vertegenwoordigt, hebben bezwaar en beroep dan wel een voorlopige voorziening geen enkele kans van slagen. Natuurlijk zal zo iets niet gebeuren tussen goede burens, maar het recht wordt vaak ingeroepen voor de gevallen waarin het niet goed gaat en dat gebeurt helaas nog wel eens, stellen deze leden. Graag een antwoord op deze vragen die de problemen en oplossingen voor beide burens inzichtelijk maken.

4. Tot slot

De leden van de **SP**-fractie willen de regering nog een situatie voorleggen. Stel het bestuursorgaan is voornemens de vergunning onder bepaalde voorwaarden te verlenen. Op de dag dat de termijn verloopt is de beschikking klaar maar moet deze nog getekend worden. Kan het bestuursorgaan de termijn dan als het ware stuiten, om uitstel vragen? Als dat niet het geval is, is de vergunning dus van rechtswege verleend zonder voorwaarden. Dat zal wel in het belang van de aanvragende burger zijn, maar niet van de samenleving in wiens belang het bestuursorgaan die voorwaarden aan het formuleren was. Graag een reactie.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 454, nr. 6, p. 4.

Evenals de Raad van State hebben ook de leden van de SP-fractie speciaal bezwaar tegen de van rechtswege verleende vergunning inzake de wet op de kansspelen. Het moge zo zijn dat dit kabinet warm voorstander is van meer aanbod van kansspelen, ondanks het blijkens onderzoek vaststaande feit dat dit de hoeveelheid gokverslaafden aanzienlijk zal verhogen, maar zulks ontslaat de regering nog niet van de plicht om in te gaan op het gestelde door de Raad van State. Is de regering het met ons eens dat het signaal dat het niet nodig is om goed naar een verzoek om een kansspelvergunning te kijken, een verkeerd signaal aan de samenleving is? Graag een reactie.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering, graag binnen **vier weken**, met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Broekers-Knol

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren