

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

2609

Vragen van de leden **Van Nispen, Leijten** en **Jasper van Dijk** (allen SP) aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en Veiligheid en van Financiën over *de dwangsom bij niet tijdig beslissen door de overheid* (ingezonden 11 maart 2020).

Antwoord van Minister **Ollongren** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mede namens de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris **Vijlbrief** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst) en Staatssecretaris **Van Huffelen** (Financiën, Toeslagen en Douane) (ontvangen 28 april 2020). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 2314.

Vraag 1

Deelt u de mening dat de overheid zich altijd in zou moeten spannen om tijdig te beslissen, waar het gaat om zaken met rechtsgevolgen voor burgers, vooral omdat een behoorlijke overheid nu eenmaal tijdig besluiten moet nemen en niet slechts vanuit financiële overwegingen omdat niet tijdig beslissen forse dwangsommen met zich meebrengt?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Zijn de redenen voor het invoeren van de dwangsom bij niet tijdig beslissen door de overheid naar uw mening nu nog steeds van toepassing, en werkt deze wet zoals deze bedoeld is, namelijk dat de overheid gestimuleerd wordt tijdig beslissingen te nemen?

Antwoord 2

De overheid probeert op verschillende manieren, waaronder door middel van wetgeving, de kwaliteit van de uitvoering van overheidstaken te verbeteren. Tijdige besluitvorming is voor de burger een belangrijke graadmeter om die kwaliteit aan af te meten. Regels die tijdige besluitvorming stimuleren, kunnen bijdragen aan die tijdigheid en daarmee aan de kwaliteit van de uitvoering van overheidstaken. Uit een evaluatie van onder meer de

dwangsom bij niet tijdig beslissen uit 2013¹ bleek dat van dit instrument een preventieve werking uitgaat, omdat dwangsommen de termijnoverschrijdingen duidelijk zichtbaar en kwantificeerbaar maken. Mogelijke reputatieschade op persoonlijk en organisatorisch niveau heeft volgens de evaluatie de aandacht voor tijdige besluitvorming versterkt. De evaluatie geeft ook aan dat niet alle versnelling van de besluitvorming aan de dwangsom kan worden toegerekend, omdat ook overigens aandacht bestaat voor verbetering van de kwaliteit van de uitvoering. Als neveneffecten van de dwangsom bij niet tijdig beslissen worden in de evaluatie genoemd: dat de dwangsom wordt misbruikt door middel van het indienen van oneigenlijke Wob-verzoeken, dat de kwaliteit van de besluitvorming soms onder druk komt te staan van de beslistermijn en dat door bestuursorganen soms een «oneigenlijk» gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om de beslistermijn op te schorten. Deze effecten zijn volgens de evaluatie geen reden om af te zien van instrumenten als de dwangsom bij niet tijdig beslissen. Wel heeft inmiddels een wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur plaatsgevonden, waardoor die wet per 1 oktober 2016 is uitgezonderd van de dwangsom bij niet tijdig beslissen om misbruik tegen te gaan. Voorts is, in verband met de specifieke problematiek, wetgeving in voorbereiding om de dwangsom bij niet tijdig beslissen buiten werking te stellen voor asielzaken.²

Vraag 3

Kunt u toelichten wat de verschillen zijn met de procedure voor de dwangsom bij niet tijdig beslissen door de Belastingdienst? Waarom werkt dit anders, zowel qua procedure als bedrag? Waarom is daar ooit voor gekozen, en vindt u die argumenten nu nog steeds doorslaggevend?

Antwoord 3

Voor de Belastingdienst zijn er ten opzichte van het reguliere regime voor de dwangsom bij niet tijdig beslissen door de overheid alleen verschillen op het terrein van toeslagen. Dit is geregeld in artikel 12, tweede lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Deze afwijkende dwangsomregeling geldt sinds 1 januari 2013. De regeling houdt in dat wat betreft beschikkingen op aanvraag van de Belastingdienst/Toeslagen de dwangsomregeling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) uitsluitend van toepassing is op beschikkingen die betrekking hebben op de definitieve toekenning van de toeslag, alsmede op beslissingen op bezwaarschriften tegen de laatstgenoemde beschikkingen. De reguliere dwangsomregeling geldt dus bijvoorbeeld niet als het gaat om beschikkingen van de Belastingdienst/Toeslagen die zien op het verlenen of automatisch verlenen van een voorschot, de wijziging van een verleend voorschot alsmede de afhandeling van bezwaarschriften tegen deze beschikkingen. Evenmin geldt de reguliere dwangsomregeling voor herzieningen van definitieve toekenningen, voor bezwaren tegen deze herzieningen dan wel bij bijvoorbeeld verzoeken in een bijzondere situatie. Voorts blijft de werkingssfeer van de dwangsomregeling beperkt tot definitieve toekenningen die leiden tot een nabetaling of terugvordering ter grootte van een bedrag van ten minste € 30,-. In situaties waarin de reguliere dwangsomregeling wel van toepassing is gelden bovendien lagere dwangsombedragen (€ 10,- per dag met een maximum van € 100,-, tenzij het financiële belang minder dan € 100,- bedraagt; dan is de dwangsom maximaal € 30,-). De redenen daarvan zijn de massaliteit van het proces van Belastingdienst/Toeslagen en het feit dat voor de diverse afzonderlijke toeslagen relatief lage bedragen (kunnen) worden uitgekeerd. Deze redenen zijn nog steeds van toepassing en geven daarom geen aanleiding het beleid aan te passen. Tenslotte kan de Minister bij ministeriële regeling de dwangsomregeling buiten toepassing verklaren in geval van een ernstige verstoring in het uitvoeringsproces. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de voor toeslagen geldende afwijkende dwangsomregeling vooral is ingegeven door argumenten die betrekking

¹ B.J. Schueler e.a., *Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb*, Den Haag 2013.

² Zie de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer van 9 april 2020; Kamerstukken II 2019/20, 19 637, nr. 2598.

hebben op de uitvoerbaarheid en het beperken van het financiële risico voor de overheid.

Vraag 4 en 5

Wat is het totale bedrag dat in het jaar 2019 door de overheid is uitgekeerd aan dwangsommen wegens niet tijdig beslissen?

Kunt u een overzicht geven van de jaarlijkse omvang van de dwangsommen die door de verschillende overheden zijn uitgekeerd wegens niet tijdig beslissen de afgelopen vijf jaar, per ministerie, maar ook per overheidsorganisatie, zoals de IND, Belastingdienst, etc.?

Antwoord 4 en 5

Naar aanleiding van de gestelde vragen is getracht bij de departementen na te gaan welke dwangsommen in de periode 2015–2019 zijn uitgekeerd. Gebleken is dat deze cijfers niet overal en niet uniform worden bijgehouden. Zo hebben sommige departementen bedragen uit hun financiële administratie gehaald. In die gevallen ontbreken aantallen. In sommige gevallen zijn alleen gegevens over bezwaarschriften bekend. Het Ministerie van AZ heeft geen dwangsommen aangetroffen. Bij de Ministeries van BZK, SZW en EZK zijn geen gegevens bekend. Bij het Ministerie van VWS zijn alleen gegevens uit de bezwaarfase bekend, bij LNV alleen uit de bezwaarfase voor zover die door de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO) wordt uitgevoerd en deze gegevens worden geregistreerd. Gelet op het bovenstaande is afgezien van een uitvraag bij zelfstandige bestuursorganen en decentrale overheden. De verwachting bestaat dat hiermee een grote inspanning zou worden gevraagd, die niet in verhouding staat tot de te verwachten opbrengst. De beschikbare gegevens van de departementen zijn opgenomen in onderstaande tabel. Hierbij worden de bedragen in euro genoemd, met tussen haakjes (indien beschikbaar) het aantal malen dat een dwangsom is uitgekeerd.

	2015	2016	2017	2018	2019
FIN/Belastingdienst ¹	300.000 (309x)	553.000 (878x)	420.000 (624x)	101.000 (231x)	125.000 (386x)
I en W (ILT)	21.720	10.052	9.580	5.518	5.814
BZ	1.460 (5x)	2.480 (5x)	460 (1x)	1.260 (1x)	1.442 (1x)
JenV IND	86.000	293.000	750.000	1.500.000	6.600.000
JenV Overig	281.828	230.370	120.109	21.580	53.538
JenV Totaal	367.828	523.370	870.109	1.521.580	6.653.538
VWS (bezwaarschriften)	8.010	4.060	3.320	3.220	2.976
LNV (bezwaarschriften RVO)	6.760 (6x)	40.040 (61x)	384.510 (372x)	96.048 (130x)	165.890 (169x)
DEF ²	308.410	151.440	91.200	110.010	71.844
OCW/DUO (aanvragen)	13.220 (44x)	13.730 (36x)	12.350 (15x)	28.660 (59x)	Nog niet beschikbaar
OCW/DUO (bezwaaar)	3.850 (12x)	5.200 (15x)	7.300 (22x)	7.530 (21x)	Nog niet beschikbaar

¹ Hierbij wordt opgemerkt dat het totaalbedrag aan betaalde dwangsommen zowel de dwangsommen op het terrein van belastingen als toeslagen omvat. Het aantal toegekende dwangsommen heeft voor de jaren 2015 en 2016 uitsluitend betrekking op belastingen en sinds 2017 bevatten deze aantallen ook die voor toeslagen. Alleen voor 2018 en 2019 kan in de aantallen ook een onderscheid worden gemaakt tussen belastingen en toeslagen. In 2018 hadden 122 dwangsommen betrekking op toeslagen en in 2019 waren dat er 244. Dit verschil heeft te maken met het feit dat het onderscheid niet eerder administratief werd bijgehouden.

² Voor zover in de administratie zichtbaar geboekt als dwangsom, hierdoor kunnen enkele dwangsommen die mogelijk op andere wijze geboekt zijn niet in deze getallen meegenomen worden.

Vraag 6

Welke overheidsorganisaties zijn de sterkste stijgers en dalers bij de uitkering van dwangsommen en wat is uw verklaring hiervoor? Wordt dit geanalyseerd en wordt hier voortdurend van geleerd?

Antwoord 6

Bestuursorganen zijn op verschillende manieren bezig met het bewaken van de kwaliteit van de dienstverlening. Hiervoor is niet altijd een voortdurende analyse van het aantal dwangsommen nodig. Ook zonder voortdurende analyse kunnen gebleken knelpunten worden opgelost. Zo heeft de dwangsom geleid tot een toename van het aantal Wob-verzoeken, met als oogmerk het innen van een dwangsom. Naar aanleiding hiervan is de Wob gewijzigd, waardoor voor Wob-verzoeken de dwangsom bij niet tijdig beslissen is vervallen. Deze wijziging heeft bijvoorbeeld bij het Openbaar Ministerie geleid tot een aanzienlijke vermindering van het aantal betaalde dwangsommen (in 2016 nog € 230.310, nu nagenoeg niets meer). Sommige bestuursorganen analyseren het aantal dwangsommen. Zo geeft OCW/DUO aan dat in 0,1% van het aantal aanvragen een ingebrekestelling volgt. Slechts in enkele gevallen leidt dit tot een dwangsom, meestal omdat niet tijdig gegevens van derden zijn verkregen. Een dergelijke analyse is niet meteen relevant voor andere bestuursorganen.

Het aantal dwangsommen is in de meeste gevallen een afgeleide van het aantal aanvragen of het aantal bezwaarschriften. RVO heeft voor LNV bijvoorbeeld in de periode 2015–2019 ten minste 2.000.000 primaire besluiten geslagen en er zijn ruim 50.000 bezwaarprocedures afgedaan. Die 50.000 bezwaarschriften hebben in 738 gevallen tot een dwangsom geleid. Een stijging in absolute getallen wil dus niet zeggen dat procentueel meer bezwaarschriften niet tijdig worden afgedaan. Wijzigingen in het aantal aanvragen en bezwaarschriften worden veroorzaakt door verschillende factoren. Deze aantallen kunnen per jaar sterk fluctueren. Het al dan niet analyseren van het aantal dwangsommen heeft daarop geen invloed. Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen voor de opgelopen doorlooptijden voor asielzaken. De belangrijkste is een vroegtijdige afschaling van personeel in 2017 in combinatie met de externe factor van een licht verhoogde asielinstroom en een financieringssysteem die niet verder reikte dan de korte termijn, waarbij onvoldoende rekening is gehouden met de bestaande werkvoorraad. Zie ook de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 maart 2020.³ Daarin zijn maatregelen aangekondigd waarmee deze achterstanden worden weggewerkt, waarnaar korthedshalve zij verwezen. Daarnaast bereidt het kabinet nadere maatregelen voor ten aanzien van de toepassing onder de Vreemdelingenwet van de dwangsomregeling uit de Algemene wet bestuursrecht. Zie hiervoor de in het antwoord op vraag 2 genoemde brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 9 april 2020.

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2585.