

Vergaderjaar 2000–2001

**27 461**

## **Termijnen voor bestuur en rechter**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2000

Hierbij zend ik u, mede namens de Minister van Justitie, een notitie inzake termijnen voor bestuur en rechter. De notitie is aangekondigd in het kabinetstandpunt Juridisering in het openbaar bestuur (kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1). De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht is over deze notitie geraadpleegd.

In deze notitie worden de grootste knelpunten met betrekking tot tijdige besluitvorming, zowel binnen het bestuur als bij de rechter, in kaart gebracht. Na een analyse van de problematiek bij het bestuur (zowel in de primaire als in de bezwaarfase) en bij de rechter, wordt een aantal oplossingen voorgesteld. Enerzijds liggen deze oplossingen in de niet-juridische sfeer, zoals op het terrein van het kwaliteitsbeleid. Anderzijds gaat het om juridische oplossingen, waarbij mogelijke aanpassingen in de Algemene wet bestuursrecht aan de orde komen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries

### 1. Inleiding

De onderhavige notitie is aangekondigd in het kabinetstandpunt Juridisering in het openbaar bestuur (kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1). De Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht heeft in het verslag, getiteld «Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994–1996» (op 21 december 1996 aan beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden) geconstateerd dat termijnoverschrijdingen veelvuldig voorkomen, zowel in de primaire fase als in de fase van bezwaar en beroep. Daarnaast heeft de Nationale ombudsman er in zijn jaarverslagen op gewezen dat de tijdigheid van de besluitvorming door bestuursorganen verbetering behoeft. Geconstateerd kan worden dat de gestelde termijnen nu in veel gevallen niet worden gehaald.

In het bestuursrecht gelden diverse termijnen. Enerzijds kan het gaan om termijnen voor de burger om een verzoek bij het bestuur in te dienen. Anderzijds gelden voor het bestuur weer termijnen waarbinnen op verzoeken van burgers gereageerd moet worden. Deze termijnen gelden zowel in de primaire besluitvormingsfase als in de bezwaarfase. Opgemerkt dient te worden dat termijnoverschrijding door de burger leidt tot niet-ontvankelijkheid, behalve ingeval van verschoonbare termijnoverschrijding (art. 6:11 Awb), terwijl dit voor het bestuur meestal niet het geval is. Ook voor het beroep bij de rechter gelden termijnen voor de burger en het bestuur. De rechter zelf is in een aantal gevallen eveneens aan termijnen gebonden.

In het bestuursrecht is de verplichting om termijnen in acht te nemen in diverse wetten terug te vinden, zowel in de Algemene wet bestuursrecht als in bijzondere wetten. De reden voor het stellen van deze termijnen is in de eerste plaats de rechtszekerheid voor bestuur en burger. Voor de burger is van belang dat hij tijdig weet waar hij aan toe is, met andere woorden wanneer en hoe de besluitvorming door het bestuur zal plaatsvinden. De besluitvorming binnen redelijke termijn maakt onderdeel uit van het rechtszekerheidsbeginsel. Bovendien heeft het recht op tijdige besluitvorming een mensenrechtelijk fundament, zoals blijkt uit art. 6 EVRM, dat een ieder «bij de vaststelling van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging» een recht op behandeling binnen redelijke termijn garandeert. Uit de Straatsburgse jurisprudentie blijkt dat deze redelijke termijn niet alleen de procedure bij de rechter betreft, maar ook de bestuurlijke voorfase (zie bijv. EHRM 9 december 1994, Schouten & Meldrum tegen Nederland, Series A, vol. 304, AB 1995, 599, m.nt. I.C. van der Vlies, JB 1995, 49 m.nt. A.W. Heringa). In de tweede plaats bieden termijnen het bestuur zelf ook duidelijkheid over de vraag op welk moment een beslissing moet worden genomen en wanneer een besluit formele rechtskracht verkrijgt, dat wil zeggen in rechte onaantastbaar wordt. In de derde plaats bestaat er een groot economisch belang bij tijdige besluitvorming. In een snel veranderende maatschappij is het essentieel dat belangrijke beslissingen binnen een redelijke en voorspelbare termijn worden genomen. In het bijzonder op terreinen die van belang zijn voor grote groepen burgers en instellingen, zoals ruimtelijke ordening en milieubescherming, bestaat behoefte aan slagvaardige en betrokken besluitvorming. Het te lang uitblijven van besluiten is niet alleen problematisch voor de betrokken burgers maar heeft ook nadelige gevolgen voor de samenleving als geheel (zie in dit verband het rapport Rechtspraak en rechtshandhaving: maatschappelijke effecten van verbetering, Ministerie van Justitie, Den Haag, mei 1998).

Stroomlijning en tijdigheid zijn dan ook kernbegrippen in het kabinetsbeleid tot bestrijding van te ver gaande juridisering in het openbaar bestuur. Stroomlijning van procedures, waardoor alle betrokkenen snel inzicht kunnen verkrijgen in het besluitvormingstraject, en bundeling en coördinatie van besluitvorming, waardoor het aantal beslismomenten en -instanties wordt beperkt en alle betrokkenen zo spoedig mogelijk duidelijk wordt waar zij bestuurlijk en juridisch aan toe zijn (zie nader Kabinetsstandpunt Juridisering in het openbaar bestuur, kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1 en het verslag van een schriftelijk overleg over dit kabinetsstandpunt, kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 2).

Wat de tijdigheid betreft, dient vooropgesteld te worden dat de oplossing in beginsel niet dient te worden gezocht in het stellen van kortere termijnen. De termijnen in de Algemene wet bestuursrecht zijn zorgvuldig gekozen en niet de oorzaak van de lange duur van de besluitvorming. Integendeel, er bestaan zelfs aanwijzingen dat de termijnen van de Awb, die de functie van vangnet hebben, op sommige terreinen tot bekorting van de besluitvormingsprocedure hebben geleid. Zo is gebleken dat ondanks de ruime beslistermijn in de bezwaarfase van één jaar in het belastingrecht in de praktijk veelal gewerkt wordt met een termijn van drie maanden. Invoering van strakkere termijnen kan alleen daar een oplossing van het probleem zijn, waar de beslistermijn in de bijzondere wet te ruim bemeten is. Zo is een wetsvoorstel in voorbereiding tot wijziging van een aantal sociale verzekeringswetten ter verkorting van beslistermijnen bij beschikkingen op aanvraag. Het wetsvoorstel brengt onder meer een groot aantal, veelal ruimere beslistermijnen in sociale verzekeringswetten (dertien weken) terug tot de «redelijke termijn» (acht weken) voor beschikkingen op aanvraag in de zin van art. 4:13 Awb.

De vraag die in deze notitie centraal staat is hoe kan worden bewerkstelligd dat termijnen in het bestuursrecht beter worden nageleefd. Uitgangspunt is hierbij dat bestuur en rechter voldoende geëquipeerd zijn om termijnen te halen. Dat neemt niet weg dat het op allerlei terreinen een voortdurende bron van aandacht is voor het kabinet om bestuur en rechter van voldoende middelen te voorzien.

In deze notitie worden de grootste knelpunten met betrekking tot tijdige besluitvorming, zowel binnen het bestuur als bij de rechter, in kaart gebracht. Na een analyse van de problematiek bij het bestuur (zowel in de primaire als in de bezwaarfase) en bij de rechter, wordt een aantal oplossingen voorgesteld. Enerzijds liggen deze oplossingen in de niet-juridische sfeer, zoals op het terrein van het kwaliteitsbeleid. Anderzijds gaat het om juridische oplossingen, waarbij het accent ligt op mogelijke aanpassingen in de Awb. Bij deze laatste oplossingen gaat het onder meer om middelen voor de justitiable om te bewerkstelligen dat termijnen door bestuur en rechter worden gehaald en de sancties voor het bestuur op termijnoverschrijding. Eerst wordt ingegaan op de termijnenproblematiek bij het bestuur (par. 2) en vervolgens op die in de fase van het beroep bij de rechter (par. 3).

## **2. Termijnen voor het bestuur, zowel in de primaire- als in de bezwaarfase**

### *2.1. Algemeen*

Voor het nemen van besluiten door het bestuur gelden wettelijke beslistermijnen. Bijzondere wetgeving bindt het bestuur vaak aan termijnen, zowel wat betreft het nemen van het primaire besluit, als wat betreft de beslissing op een bezwaarschrift. Wanneer de bijzondere wetgeving daarin niet voorziet, zijn – aanvullend – in de Awb beslistermijnen opgenomen (artikel 4:13). Het gaat om termijnen waarbinnen uiterlijk een beslissing moet

worden genomen; daarvóór mag uiteraard ook. Aan de Awb ligt onder meer de gedachte ten grondslag dat hoe hoger de kwaliteit van de besluitvorming in een bepaalde fase is, des te kleiner de kans is dat ook de volgende fase moet worden doorlopen. Dat is zowel met het oog op het beperkt houden van de bestuurslasten als met het oog op de tijdigheid van de besluitvorming van belang. Het moeten doorlopen van een volgende fase in een procedure brengt immers kosten met zich mee en zal de totale duur van de besluitvorming doen toenemen. Het probleem is echter dat de termijnen vaak niet worden gehaald. Ook in de bezwaarschriftfase wordt de beslistermijn van in beginsel zes weken veelvuldig overschreden. Velerlei oorzaken liggen daaraan ten grondslag. Soms is het een kwestie van het onvoldoende prioriteit geven aan de behandeling van bezwaarschriften, soms is er sprake van een gebrekkige communicatie tussen de afdeling die de primaire besluiten voorbereidt en de afdeling die bezwaarschriften behandelt. In andere gevallen is het weer een gevolg van de inrichting van de procedure, vaak voortkomend uit onvoldoende besef van de mogelijkheden die de Awb biedt voor een meer gedifferentieerde en meer informele benadering van de bezwaarschriftprocedure. Soms is de termijnoverschrijding te wijten aan het feit dat bestuur en burger meer tijd nodig hebben voor het inwinnen van deskundig advies, dan wel om tot een oplossing van het geschil te komen. Ten slotte komt het ook voor dat de burger om verlenging vraagt van aan hem gestelde reactietermijnen.

Overigens worden belanghebbenden in de praktijk door bestuursorganen veelal in kennis gesteld van het feit dat niet tijdig op de aanvraag kan worden beslist, ook in de gevallen waarin de Awb dit niet voorschrijft. Alhoewel dit een kwestie is van behoorlijk, zorgvuldig bestuur, zal omwille van een duidelijke garantie terzake door de burger een algemene wettelijke verplichting tot in kennisstelling in de Awb worden opgenomen (wetsvoorstel Eerste evaluatiewet Awb, kamerstukken II 1998/99, 26 523, nrs. 1–2, Artikel I, onderdeel C: artikel 4:14 lid 1).

## *2.2 Niet-juridische instrumenten ter verbetering*

### *a. Kwaliteitsinstrumenten*

Tijdigheid in de besluitvorming vormt een belangrijk onderdeel van de kwaliteit van het overheidsoptreden. Om deze reden zijn de ontwikkelingen op het terrein van de kwaliteitsverbetering van de publieke dienstverlening dan ook relevant.

Het regeerakkoord benadrukt het belang van instrumenten om de kwaliteit van dienstverlening te bevorderen. Eind 1998 heeft de ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende de brief *Klantgerichtheid publieke dienstverlening* en het bijbehorende onderzoeksrapport *Toepassing van kwaliteitsinstrumenten door de rijksoverheid* van IVA Tilburg aan de Tweede Kamer toegezonden (kamerstukken II 1998/99, 25 285, nr. 5). Daarin heeft hij aangegeven dat het verbeteren van de kwaliteit van overheidsbeleid en het tegemoetkomen aan eisen en verwachtingen van burgers in zijn visie centraal staan bij het bevorderen van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Overheidsorganisaties, met name uitvoeringsorganisaties met directe klantcontacten, moeten beschikken over adequate voorzieningen om de kwaliteit van dienstverlening te bewaken en verbeteren. Tijdigheid is een belangrijk onderdeel van de kwaliteit van dienstverlening. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stimuleert het gebruik van kwaliteitsinstrumenten door uitvoeringsorganisaties in de Rijksoverheid. Uit het onderzoek van IVA Tilburg blijkt dat er vooruitgang is geboekt op het terrein van het gebruik van periodiek klantonderzoek, klachtprocedures en het toepassen van het INK-model (het «Kwaliteitsmodel Instituut Nederlandse Kwaliteit»). Uit het

genoemde onderzoek blijkt echter evenzeer dat er nog veel te doen valt op het terrein van de ontwikkeling van kwaliteitsbeleid en het gebruik van kwaliteitsinstrumenten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil hierbij een stimulerende rol vervullen. Het onderzoek toont tevens aan dat een grote meerderheid van de geënqueteerde overheidsinstellingen geen prijs stelt op impulsen in de zin van wettelijke kaders of voorschriften. Men verwacht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties veeleer een stimulans via de weg van communicatie en de uitwisseling van informatie.

### *Kwaliteitsbewaking*

Het verlenen van een *kwaliteitskeurmerk* sluit aan op de ontwikkeling dat steeds vaker wordt overgegaan op kwaliteitstoezicht (in dit geval het behalen van de termijnen), onder andere door middel van zogenaamde ISO-certificatie. Het bestuursorgaan wordt duidelijker verantwoordelijk voor de snelheid waarmee besluiten worden afgehandeld en zal daarover moeten rapporteren.

Bij *kwaliteitshandvesten* geeft het betrokken overheidsorgaan aan wat de cliënt van hem mag verwachten, bijvoorbeeld ten aanzien van behandelingstermijnen. Indien het overheidsorgaan de door hemzelf gestelde norm niet haalt, wordt de klant enigerlei vorm van compensatie geboden. Zo heeft de Informatie Beheer Groep een – experimenteel – kwaliteitshandvest vastgesteld. Dit handvest bevat onder meer normen over de termijnen in de bezwaarfase. Zo stelt het handvest dat een cliënt binnen twee weken een eerste reactie krijgt op zijn bezwaarschrift en dat het bezwaarschrift zo snel mogelijk, maar in ieder geval binnen zes weken, wordt afgehandeld. Indien de IBG deze normen niet haalt, ontvangt de cliënt als tegemoetkoming een attentie.

In januari 2000 heeft de ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende een brief aan de Tweede Kamer gestuurd met een aantal beleidsvoornemens over kwaliteitshandvesten. Zo vindt in november 2000 een werkconferentie plaats over de mogelijke inhoud en opzet van een stimuleringsprogramma voor het gebruik van kwaliteitshandvesten (kamerstukken II, 1999/00, 26 800 VII, nr. 30).

Het verbeteren van kwaliteitsbewaking vindt in toenemende mate eveneens plaats door toepassing van het *INK-model*, waarin zelfevaluatie, externe auditing en kwaliteitsverbetering systematisch worden gehanteerd. Belangrijke elementen daarin zijn procesbeheersing en registratie van resultaten, waardoor behandeltermijnen beter gewaarborgd kunnen worden. Ook andere kwaliteitsinstrumenten worden ingezet om daartoe bij te dragen.

Het niet naleven van kwaliteitsnormen kan worden gesanctioneerd. Zo zou het te vaak overschrijden van de termijnen kunnen leiden tot het *verlies van een kwaliteitskeurmerk*. Voor het niet naleven van de (tijds)normen in een kwaliteitshandvest, dient het betrokken bestuursorgaan de burger enigerlei vorm van compensatie te bieden. In het jaarverslag van het overheidsorgaan kunnen problemen met tijdige af- en behandeling van zaken duidelijk zichtbaar worden gemaakt.

Het kabinet wil ook in de toekomst een stimulerende rol blijven vervullen bij de vormgeving van het kwaliteitsbeleid binnen de overheid en bij de toepassing van kwaliteitsinstrumenten.

### *b. Overige instrumenten*

#### Organisatie

Ter voorkoming van termijnoverschrijdingen verdient het aanbeveling interne werkprocessen van bestuursorganen zodanig in te richten dat rekening kan worden gehouden met de wettelijke beslistermijnen. Het

komt in de praktijk voor dat bestuursorganen de ontvangst van en de besluitvorming op aanvragen organisatorisch hebben gescheiden. Geschriften kunnen dan op de verkeerde afdeling binnenkomen. Het werkproces moet zodanig zijn ingericht dat geschriften niet nodeloos lang op de verkeerde afdeling blijven liggen alvorens te worden doorgezonden naar de verantwoordelijke afdeling. Hetzelfde geldt overigens bij de organisatorische scheiding van de behandeling van aanvragen en die van bezwaarschriften. In het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl is afgesproken dat Rijk, provincies en gemeenten binnen deze kabinetsperiode stappen nemen om de juridische kwaliteit van de eigen organisatie, werkwijze en producten te bevorderen. Verder wordt thans de gedachte uitgewerkt om één van de deelonderzoeken van de Tweede Evaluatie van de Awb te laten bestaan uit het voor enkele bestuursorganen onderzoeken van het gehele besluitvormingstraject, inclusief het traject bij de rechter.

Het kabinet heeft in het kabinetsstandpunt «Juridisering in het openbaar bestuur» (kamerstukken II 1998/99, 26 360) reeds aangekondigd dat het met een handreiking voor de inrichting van de bezwaarschriftprocedure zal komen teneinde deze procedure op eenvoudiger wijze te kunnen toepassen. Deze handreiking zal binnen afzienbare tijd verschijnen.

### Elektronische besluiten

In het regeerakkoord is afgesproken dat 25% van de overheidsbesluiten via elektronische weg moeten worden afgehandeld. Op deze wijze kunnen besluiten sneller worden bekendgemaakt aan de justitiabele. Natuurlijk roepen deze mogelijkheden nieuwe vragen op (bericht verzonden, niet angekommen door netwerkstoring; moeten burgers worden verplicht eens in de zoveel tijd hun elektronische post te raadplegen, bijvoorbeeld na de vakantie; besluiten moeten schriftelijk worden bekendgemaakt etc.). Dit neemt niet weg dat aanvullende maatregelen goed denkbaar zijn.

De tweede ondergetekende bereidt een wetsvoorstel voor dat beoogt bepalingen in de Awb op te nemen die elektronische besluiten onder bepaalde voorwaarden gelijkstellen met schriftelijke besluiten. Op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan de snelheid, kwaliteit en toegankelijkheid van de publieke dienstverlening (zie de brief van 15 september 1998, kamerstukken II 1998/99, 25 880, nr. 8). De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht bereidt een voorontwerp voor over dit onderwerp.

Het eind 1998 door de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid aan de Tweede Kamer aangeboden *Actieprogramma Elektronische Overheid* (kamerstukken II, 1998/99, 26 387, nr. 1), is volop in uitvoering. Begin 2000 heeft de minister voor GSI een uitvoeringsrapportage aan de Kamer gestuurd (kamerstukken II, 1999/00, 26 387, nr. 4). Eén van de doelstellingen van het Actieprogramma is dat in 2002 25% van de publieke dienstverlening langs elektronische weg plaatsvindt. Hiertoe is het programma *Overheidsloket 2000* (waarin samenwerken de ministeries van BZK, EZ, VROM en VWS alsmede de VNG) in 1999 geïntensiveerd. Het programma beoogt het realiseren van een landelijk dekkend net van een combinatie van reële (balie, zuil, schriftelijk, telefonisch) en virtuele (internet)loketten op de drie beleidsdomeinen Bouwen & Wonen, Zorg & Welzijn en Bedrijven. Daarin zal voor burgers en bedrijven alle informatie die van belang is voor de afname van publieke diensten op die terreinen op één voor hen logische plek integraal beschikbaar zijn. Minimaal de helft van de publieke dienstverlening op die terreinen zal op deze samenhangende wijze worden geleverd en minimaal een kwart van deze dienstverlening zal dan langs elektronische weg verlopen.



### 2.3 Wetgevende maatregelen: huidig instrumentarium en voorstellen tot verbetering

De suggestie is gedaan om ter compensatie van de ongelijkheid van termijnstelling voor bestuur en burger (voor de burger gaat het immers om fatale termijnen, terwijl het voor de overheid om termijnen van orde gaat) het tijdigheidsbeginsel – ofwel het beginsel van tijdige besluitvorming – in het bestuursrecht te erkennen (M. Scheltema, Het tijdigheidsbeginsel, in: R.L. Vucsan, De Awb-mens: boeman of underdog? Opstellen aangeboden aan Leo Damen, Nijmegen 1996, blz. 241–253). Zowel bestuur, rechter als wetgever zouden het belang van tijdige besluitvorming moeten erkennen.

In deze paragraaf wordt in kaart gebracht welke gevolgen thans aan niet-tijdige besluitvorming kunnen worden verbonden en welke verbeteringen eventueel mogelijk zijn.

#### Rechtsbescherming tegen niet-tijdig nemen besluit

Tegen het niet-tijdig nemen van een besluit kan bezwaar en beroep worden ingesteld. Art. 6:2 aanhef en onder b Awb stelt immers het niet-tijdig nemen van een besluit voor wat betreft het instellen van bezwaar en beroep gelijk met een besluit. De jurisprudentie kent echter aan art. 6:2 een strikt procedurele functie toe en breekt daarmee met het Arob-tijdperk, waarin het niet-tijdig nemen van een besluit werd gelijkgesteld met de weigering van een besluit (art. 3 Wet arob) en deze weigering inhoudelijk werd getoetst, waarmee het geschil vaak ook was beslecht. Deze nieuwe koers van met name de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State leidt ertoe dat de rechter bij het uitblijven van een besluit niet meer inhoudelijk toetst, maar slechts vaststelt dat het besluit niet-tijdig is genomen en alsnog genomen moet worden (ABRvS 3 dec. 1998, AB 1999, 107, m.nt. F.C.M.A. Michiels, JB 1999, 13, m.nt. F.A.M.S. Stroink). Een rechtzoekende schiet daar vaak weinig mee op, terwijl het hem wel veel tijd én geld kost om een dergelijke zaak aanhangig te maken. Geconstateerd kan worden dat art. 6:2 Awb verbetering behoeft. Verschillende opties zijn hier denkbaar. Enerzijds kan worden gedacht aan een wijziging van art. 6:2 Awb in die zin dat het uitblijven van een beslissing binnen de geldende beslistermijn wordt gelijkgesteld met een besluit dat materieel een weigering inhoudt (de zogenaamde «fictieve weigering» uit het arob-tijdperk). Van de andere kant kan worden gedacht aan een snelle en simpele procedure bij de rechter, die het bestuur kan bevelen binnen een bepaalde termijn alsnog een besluit te nemen. Aan beide opties kleven voor- en nadelen, die nadere bestudering vergen. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht is dan ook om advies gevraagd over de aanpassing van art. 6:2 Awb. Indien mogelijk, wordt deze aanpassing opgenomen in de Tweede Evaluatiewet Awb.

#### Fictieve verlening

In enkele uitzonderingsgevallen is bepaald dat het besluit wordt geacht te zijn verleend, indien de beslistermijn is verstreken (fictieve verlening, zie bijvoorbeeld art. 46 lid 4 Woningwet en art. 16 lid 5 Monumentenwet). Van deze verlening van rechtswege dient door het bestuursorgaan aan de betrokkene melding te worden gemaakt (zie bijvoorbeeld art. 58 Woningwet). In de praktijk zijn echter de scherpe kanten van de fictieve verlening afgehaald, namelijk in het geval sprake is van strijd met het bestemmingsplan. In het kabinetsstandpunt «Evaluatie Algemene wet bestuursrecht» (kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46) is aangegeven dat het geen voorkeur verdient dat bestuursorganen het op een fictieve beslissing laten aankomen, omdat dit het vertrouwen van de burger in de overheid schaadt. Bovendien kunnen met een fictieve verlening van een vergun-

ning belangen van derden in het gedrang komen. Uitbreiding van de figuur van de fictieve verlening is derhalve niet wenselijk.

#### Rechtsgangverwijzing bij kennisgeving niet-tijdige besluitvorming

De leden van de D66-fractie hebben bij de behandeling van het wetsvoorstel Eerste Evaluatiewet Awb voorgesteld om in de Awb te bepalen dat een bestuursorgaan dat een bericht van termijnoverschrijding stuurt, daarbij tevens moet wijzen op de mogelijkheid om een bezwaarschrift wegens niet-tijdig besluiten in te dienen (kamerstukken II 1999/00, 26 523, nr. 8, p. 2). In antwoord hierop hebben wij reeds laten weten dat aan een dergelijk voorschrift zowel voor- als nadelen vastzitten en dat daar in het kader van onderhavige notitie nader op in zal worden gegaan (kamerstukken II 1999/00, 26 523, nr. 9, p. 2).

De Nationale ombudsman heeft in een recent oordeel een vergelijkbare aanbeveling gedaan wat betreft de rechtsgangverwijzing in geval van het niet-tijdig beslissen op een bezwaarschrift. Op grond van artikel 7:10 lid 4 Awb dient de indiener van het bezwaarschrift in te stemmen met verder uitstel van de beslissing op bezwaar, indien ondanks de verdagingsmogelijkheid van artikel 7:10 lid 3 Awb niet binnen een termijn van tien weken op het bezwaarschrift kan worden beslist. De Nationale ombudsman is van mening dat dit betekent dat het bestuursorgaan de betrokkene vóór het verstrijken van de beslistermijn (bij voorkeur schriftelijk) moet verzoeken of hij instemt met verder uitstel. Verder dient hierbij te worden aangegeven: de reden van de vertraging, de termijn waarop de beslissing wel tegemoet kan worden gezien en de mogelijkheid van beroep tegen het niet-tijdig nemen van een besluit ingevolge artikel 6:2, sub b, Awb (Nationale ombudsman 15 mei 2000, JB 2000, 195).

Vanuit het oogpunt van de individuele rechtsbescherming van de burger kan een rechtsgangverwijzing in geval van niet-tijdige besluitvorming nuttig zijn. De burger wordt immers uitdrukkelijk op zijn beroepsmogelijkheid gewezen. Bovendien kan van de verplichting tot opnemings van een rechtsgangverwijzing een preventieve werking uitgaan naar het bestuur. Nadeel van een verplichte rechtsgangverwijzing is echter dat het een aanzuigende werking kan hebben omdat de burger kan denken dat hij beroep moet instellen. In situaties dat de vertraging is ontstaan omdat er meer tijd nodig is om tot een oplossing in de bezwaarschriftprocedure te komen, zal dat het procesodeloos kunnen verstoren. Bij een beroep wegens niet-tijdig beslissen kan de rechter ook niet meer dan druk uitoefenen op het bestuur om alsnog een besluit te nemen. Indien het bestuur bovendien in die tussentijd tot een besluit komt, is de hele bestuursrechtelijke procedure in werking gesteld, zowel bij de rechter als bij het bestuur. Geconcludeerd kan dan ook worden dat een verplichte rechtsgangverwijzing in geval van niet-tijdig besluiten kan leiden tot extra bestuurslasten. Hiermee wordt mogelijk de snelle totstandkoming van een inhoudelijk besluit belemmerd, doordat extra capaciteit voor bezwaar- of beroepschriften tegen de niet-tijdig genomen besluiten moet worden ingezet.

Alles overwegend komen wij tot de conclusie dat het een goede zaak zou zijn indien de burger wordt gewezen op de mogelijkheid om beroep in te stellen wegens niet-tijdig besluiten, maar achten wij het niet nodig om dit ook wettelijk vast te leggen. Bovendien gaat in het geval van het opkomen tegen een niet-tijdig genomen besluit – anders dan bij besluiten waarvoor de rechtsgangverwijzing van art. 3:45 Awb geldt – de mogelijkheid in beroep te gaan niet verloren na het verstrijken van de zes-wekentermijn uit art. 6:7 Awb.



De Nationale ombudsman heeft al eerder voorgesteld om een regeling te treffen ter compensatie van schade die een burger lijdt ten gevolge van niet-tijdige besluitvorming (zie Jaarverslag Nationale ombudsman 1994, kamerstukken II 1994/95, 24 125, nrs. 1–2, p. 32). Dit kan preventief werken maar bergt het gevaar in zich van vervolgprocedures over (de hoogte van) de schadevergoeding. Bovendien leidt niet-tijdige besluitvorming niet automatisch tot onrechtmatigheid van het besluit en daarmee tot aansprakelijkheid van het bestuur. Het bestuursorgaan krijgt in de bezwaarfase de gelegenheid alsnog een rechtmatig besluit te nemen. Indien het bestuur – verwijtbaar – te laat beslist op het bezwaarschrift, dient het de hierdoor veroorzaakte schade te vergoeden. In deze geldt een ruimere aansprakelijkheid dan in de primaire fase (zie Scheltema a.w., p. 249). Het bestuur heeft immers in de bezwaarfase de mogelijkheid onbenut gelaten om alsnog een besluit te nemen.

Scheltema (a.w., p. 250) noemt nog enkele *andere sancties* op te late besluitvorming. Zo zou de leges geheven bij een te laat verleende vergunning, kunnen worden gerestitueerd. Dit is naar de mening van ondergetekenden echter niet een gepast middel. In de eerste plaats is het een enigszins willekeurig middel, nu voor heel veel overheidsbeslissingen geen leges is verschuldigd. Bovendien kan de hoogte van de verschillende legesbedragen sterk uiteenlopen. In de tweede plaats is het gevaar niet denkbeeldig dat door deze maatregel de overheid besluiten waarvoor grote legesbedragen verschuldigd zijn extra voortvarend ter hand neemt, terwijl besluiten waarvoor geringe legesbedragen moeten worden betaald extra lang op zich laten wachten.

Een andere mogelijke sanctie is de veroordeling van het bestuur in de proceskosten vanwege het overschrijden van termijnen. Indien het echter gaat om overschrijding van termijnen in de bezwaarfase is dit naar de mening van het kabinet geen gepaste sanctie, nu zij net als restitutie van leges vrij willekeurig is, onder meer omdat deze proceskosten enorm uiteen kunnen lopen.

In de praktijk zou een proceskostenveroordeling van het bestuur onder omstandigheden een adequate reactie kunnen zijn. De rechter kan het bestuursorgaan in kwestie immers op grond van art. 8:75 Awb in de proceskosten veroordelen in geval van door het bestuur veroorzaakte vertragingen in de behandeling van het beroep bij de rechter, zelfs als het beroep van de justitiabele ongegrond is verklaard.

### Bestuurlijk toezicht

Een hoger bestuursorgaan krijgt (al dan niet op verzoek) de bevoegdheid een besluit te nemen in plaats van het oorspronkelijk verantwoordelijke bestuursorgaan. Vanuit een oogpunt van autonomie van het bestuursorgaan moet deze vorm van bestuurlijk toezicht ten aanzien van decentrale overheden met grote terughoudendheid worden toegepast. Zeker als er meer dan één beslissing mogelijk is (en dat zal meestal het geval zijn) en de discretionaire bevoegdheid niet is ingekaderd door beleidsregels of richtlijnen, is dit een ongewenste optie.

### Renteschade

In het voorontwerp van de Vierde Tranche Awb van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht uit september 1999 is een regeling van renteschade in verband met het te laat vaststellen van een besluit inhoudende een financiële aanspraak opgenomen (zie artikel 4.4.2.4). Deze bepaling codificeert de jurisprudentie op dit punt en vormt een prikkel voor het bestuur om dergelijke besluiten op tijd vast te stellen.

Indien bestuursorganen de verplichting hebben een jaarverslag op te stellen, kan in de Awb worden bepaald dat in het jaarverslag ook gegevens moeten worden opgenomen over het aantal aanvragen en besluiten alsmede over de gemiddelde beslistermijn. Verder dienen gegevens te worden vermeld over de behandeling en afdoening van klachten en bezwaarschriften. Ook hier zouden de gemiddelde beslistermijnen moeten worden genoemd. Op deze wijze wordt de organisatie doorzichtiger, zowel intern als naar de burgers toe. Het verdient geen aanbeveling een algehele verplichting tot het opstellen van een jaarverslag te introduceren. Het is beter aan te sluiten bij reeds bestaande verplichtingen om jaarverslagen op te stellen. Wel is het een gepast middel bij «beschikkingenfabrieken», zoals de Informatie Beheer Groep.

Ten slotte is een aantal wetsvoorstellen in voorbereiding dat de tijdigheid van besluitvorming kan bevorderen.

In de eerste plaats het wetsvoorstel dat in de mogelijkheid voorziet dat bestuur en burger met wederzijds goedvinden de verplichte bezwaarschriftprocedure overslaan. Eind 1999 is een voorontwerp van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht verschenen. In de tweede plaats zijn twee wetsvoorstellen in voorbereiding inzake samenhangende besluiten. De voorstellen bevatten een regeling voor de coördinatie en versnelling van besluitvormingsprocedures voor de gevallen waarin voor één activiteit een reeks van vergunningen of andere besluiten nodig zijn. Van het eerste voorstel, dat de procedurele coördinatie betreft, is begin 2000 een voorontwerp van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht verschenen en binnen afzienbare tijd zal het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden ingediend. Het tweede voorstel gaat over de inhoudelijke coördinatie. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht bereidt hierover een voorontwerp voor.

### **3. Termijnen in de fase van het beroep bij de rechter**

#### *3.1. Algemeen*

Een onderscheid kan worden gemaakt tussen enerzijds de termijnen die moeten zorgen voor een vlot verloop van het proces bij de bestuursrechter en anderzijds rechterlijke beslistermijnen. Eerstgenoemde termijnen zijn vooral tot de partijen in het geding gericht, terwijl laatstgenoemde termijnen zich tot de rechter richten. In beide voorziet de Awb. Zo zijn er termijnen voor het indienen van een beroepschrift, het voldoen van het griffierecht, het inzenden van het verweerschrift en de op de zaak betrekking hebbende stukken en de uiterste datum waarop partijen voor de zitting nog stukken kunnen inbrengen. Ook verschillende rechterlijke beslissingen (zoals het doen van mededelingen over het horen van getuigen, artikel 8:46 Awb) en het doen van de uitspraak zijn reeds in de Awb aan termijnen gebonden.

De Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht heeft in haar reeds genoemde verslag uit december 1996 geconstateerd dat in de beroepsprocedure bij de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken alsmede in (hoger) beroepsprocedures, zoals bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, termijnoverschrijdingen veelvuldig voorkomen. Het rapport van de Commissie Leemhuis («Rechtspraak bij de tijd», Den Haag, januari 1998) en de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie («Rechtspraak in de 21e eeuw», december 1998, kamerstukken II, 26 352, nr. 2) constateren eveneens dat de doorlooptijden van rechterlijke procedures verbetering behoeven. In het kader van deze moderniseringsope-

ratie is het Programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO) van start gegaan. Het PVRO kent diverse projecten, zoals de Civiele Procedure, Bestuur gerechten, Kwaliteitsbeleid en werkprocessen. Uitgangspunt van al deze projecten is dat veranderingen alleen tot stand kunnen komen als deze door de rechterlijke organisatie zelf ter hand worden genomen. Een deelproject van het PVRO heeft de per 1 oktober 1999 in werking getreden landelijke Procesregeling voor de sectoren bestuursrecht bij de rechtbanken tot stand gebracht. Deze Procesregeling bevat richtlijnen voor de – tijdige – behandeling van bestuursrechtelijke zaken door de rechtbank (zie nader hieronder). Het totstandbrengen van een landelijke, uniforme procesregeling was reeds aanbevolen door de Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht, een aanbeveling die onderschreven is door het kabinet (zie kabinetstandpunt «Evaluatie Algemene wet bestuursrecht» en «Juridisering in het openbaar bestuur»).

De achterstanden bij de Afdeling bestuursrechtspraak zijn het afgelopen jaar weliswaar enigszins teruggelopen maar onvoldoende (zie nader de antwoorden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 28 februari 2000 op vragen van het lid Van Oven, kamerstukken II 1999/00. Aangangsel van de Handelingen nr. 812). De problemen met de doorlooptijden doen zich vooral voor in de kamers van de eerste en enige aanleg, onder meer omdat daar de zeefwerking van het beroep bij de sector bestuursrecht van de rechtbank ontbreekt. De achterstanden worden deels veroorzaakt door tijdelijke factoren, zoals de uitstroom van vele ervaren juristen naar de sectoren bestuursrecht bij de rechtbanken en het feit dat de Raad van State in de jaren 1994 t/m 1997 voorrang heeft gegeven aan de achtergebleven voorraad arob-zaken. Deze voorraad is inmiddels weggewerkt. Daarnaast is er een aantal interne factoren dat te maken heeft met de aansturing van het zaaksproces. De externe factoren voor de achterstanden liggen op het terrein van een aantal megaprojecten (onder meer Betuwelijn en HSL) en de toenemende complexiteit van de regelgeving, met name op het terrein van het EG-recht. Hier komt nog bij dat de vertraging bij de beantwoording van prejudiciële vragen bij het Hof van Justitie in Luxemburg kan oplopen tot twee jaar.

In 1999 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd voor zaken in eerste en enige aanleg voor Kamer 1 (ruimtelijke ordening) 20 maanden en voor Kamer 3 (milieuzaken) 28 maanden. Voor zaken in hoger beroep (Kamer 4) was de doorlooptijd elf maanden, terwijl die voor schorsingen en voorlopige voorzieningen maximaal vijf maanden bedroeg. Hiermee is de in het jaarverslag 1998 vermelde doelstelling om de gemiddelde doorlooptijd van alle beroepen tot één jaar terug te brengen en het bereiken van de zes-wekentermijn voor de uitspraken na de zitting, nog niet verwezenlijkt. In 1998 is bij de Raad van State een verbeteringstraject in gang gezet teneinde de achterstanden weg te werken en de doorlooptijden beneden de twaalf maanden te krijgen. Hiertoe wordt de Directie bestuursrechtspraak omgevormd van een functionele organisatie naar een procesmatige organisatie, waarin kleine slagvaardige units verantwoordelijk zijn voor alle aspecten van het zaaksproces van de ontvangst van een beroep of verzoek tot en met de uitspraak en waarin juristen en administratief medewerkers samenwerken. Deze ingrijpende reorganisatie van de Directie Bestuursrechtspraak zal in de loop van 2000 haar beslag krijgen. Eén van de doelstellingen van het reorganisatieplan is om eind 2002 de achterstanden te hebben weggewerkt. De doorlooptijd voor uitspraken met zitting zal niet meer dan twaalf maanden bedragen en de zes-wekentermijn na zitting voor het doen van een uitspraak zal in alle gevallen worden gehaald.

### *3.2. Termijnoverschrijding door het bestuur*

De termijnen die moeten bijdragen aan een spoedig procesverloop worden regelmatig door partijen overschreden. Ten Berge beveelt een aantal vooral op het bestuur gerichte vormen van termijnsanctionering aan (zie zijn annotatie onder Rb. Assen, 19 juli 1994, Rawb 1995, nr. 7). Zo zou een door de rechter te effectueren dwangsomregeling voor bestuursorganen (en anderen die verplicht zijn om informatie te leveren) kunnen worden ingevoerd die, ondanks een wettelijke verplichting daartoe, weigerachtig blijven stukken te overleggen. Een ander sanctioneringsinstrument zou volgens Ten Berge kunnen bestaan uit de mogelijkheid van een proceskostenveroordeling (zelfs bij verstek) van de partij die kennelijk weigerachtig is gevraagde inlichtingen te verstrekken (in deze lijn: CRvB 15 januari 1996, RSV 1996, 150). Dit kan een belangrijk signaal zijn voor de organisatie waar de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan deel van uitmaakt. De Assense rechtbank zocht de oplossing in de hiervoor aangehaalde uitspraak in de gegrondverklaring van het beroep van de appellant bij een uitblijvend verweerschrift. Deze oplossing achten wij ongeschikt, zeker als er derden bij de zaak betrokken zijn. Voor de mogelijke sancties wegens termijnoverschrijding door het bestuur in de rechterlijke procedure, verwijzen wij naar de hierna te behandelen Procesregeling Bestuursrecht.

### *3.3. Rechterlijke termijnstelling*

Hiervoor werd al gesteld dat stroperige besluitvorming veelal binnen het bestuur zelf begint. Het is daarom de vraag of veel tijdwinst kan worden geboekt met het aan strikte termijnen binden van inspraak, bezwaar en (hoger) beroep. In specifieke wetten zoals de Deltawet grote rivieren, de Wet procedure vijfde baan Schiphol, de Wet op de waterkering en de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden aan de procedure bij de rechter termijnen gesteld. Ook in den brede zou gedacht kunnen worden aan een dergelijke termijnstelling voor rechters (vgl. J.M. Polak, Termijnen voor rechterlijke uitspraken, NJB 1996, blz. 248–249). Het opnemen van wettelijke termijnen voor de rechter kan ertoe bijdragen dat deze die meer prioriteit gaat geven. Het probleem is echter dat het binden van rechters aan wettelijke termijnen moeilijk kan worden gesanctioneerd. Bovendien verliest het instrument zijn waarde als een algemene rechterlijke beslistermijn in de wet wordt vastgelegd: het is dan immers niet meer zo dat bepaalde zaken voorrang hebben op andere zaken.

Het kabinet is van oordeel dat de doorlooptijden bij de rechter zo kort mogelijk dienen te zijn. De voortgang van een proces is echter niet alleen afhankelijk van de snelheid van werken van de rechter, maar ook van de verhouding tussen werklast en beschikbare capaciteit, alsmede van het gedrag van procespartijen en van derden, zoals deskundigen of anderen die inlichtingen moeten verschaffen. Vooralsnog zal om deze reden geen algemene beslistermijn in de wet worden opgenomen en zal worden afgewacht hoe de landelijke uniforme procesregeling voor de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken in de praktijk functioneert (zie kabinetsstandpunt «Juridisering in het openbaar bestuur»).

### *3.4. Oplossingen*

Inmiddels is de Procesregeling Bestuursrecht in werking getreden op 1 oktober 1999 (gepubliceerd in de Staatscourant van 9 september 1999, nr. 172). De regeling beoogt nadere invulling te geven aan de in de Awb (hoofdstukken 6 en 8) aan de rechter gegeven vrijheid om bepaalde termijnen, bijvoorbeeld voor het indienen van verweerschriften, vast te stellen. Doel van de regeling is een uniform rechterlijk beleid ten aanzien

van het stellen van termijnen in bestuursrechtelijke procedures. Een belangrijk uitgangspunt van de regeling is om de duur van de procedure voor de rechter zo kort mogelijk te houden. Zo dient van de mogelijkheid om uitstel te verlenen voor een bepaalde proceshandeling, zoals het indienen van een verweerschrift, zeer terughoudend gebruik te worden gemaakt. De Procesregeling bindt de proceshandelingen van de verschillende actoren in het bestuursproces (de rechtbank, de belanghebbende burger, het bestuursorgaan en de deskundige) aan strikte termijnen. Zo worden er termijnen gesteld in verband met de ontvangstbevestiging van het beroepschrift, het herstellen van een vormverzuim, de indiening van gedingstukken, de voortgang van de procedure, het indienen van repliek en dupliek, het verstrekken van schriftelijke inlichtingen en het deskundigenonderzoek. Indien alle termijnen worden gehaald, is de totale duur van een procedure een jaar. Ook staan er sancties op niet-naleving van de richtlijnen. Zo kan de rechtbank op grond van artikel 3 lid 1 van de Procesregeling overgaan tot een «strafcomparitie», indien het bestuursorgaan niet binnen de door art. 8:42 lid 1 Awb vereiste termijn van vier weken de op de zaak betrekking hebbende stukken en het verweerschrift heeft ingediend. Indien de rechtbank binnen deze termijn wel deze stukken heeft ontvangen maar niet het verweerschrift, gaat zij over tot de verdere behandeling van het beroep. De ervaring leert dat de dreiging van een comparitie voor de meeste bestuursorganen voldoende reden zal vormen om voorafgaande aan deze zitting de gedingstukken alsnog over te leggen.

De Procesregeling is bedoeld als aanbouwregeling, het toepassingsbereik ervan zou derhalve in de toekomst kunnen worden uitgebreid. In het kader van het PVRO wordt gewerkt aan de uitbreiding van de Procesregeling naar andere proceshandelingen. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de versnelling en uniformering van procedures bij de afdoening van beroepen tegen niet-tijdig beslissen (art. 6:20 Awb), het heffen van griffierecht bij samenhangende zaken (art. 8:41 Awb), behandeltermijnen en horen in de verzetprocedure (art. 8:55 Awb) en een termijn voor het sluiten van het onderzoek (art. 8:57 in samenhang met art. 8:64 lid 5 Awb).

Het gaat hier om de «gewone» beroepsprocedure. Voor de versnelde en vereenvoudigde behandeling alsmede voor de voorlopige voorzieningprocedure zijn vooralsnog geen regels opgesteld. Hier ligt volgens de toelichting op de Procesregeling geen prioriteit, nu deze procedures in het algemeen al spoedig verlopen. De regeling geldt niet voor de procedure bij de vreemdelingenkamer. Hiervoor bestaan reeds eigen richtlijnen, die in de praktijk goed functioneren, aldus de toelichting. Het zou aanbeveling verdienen dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven zich aansluiten bij de procesregeling.

Ook zou het een goede zaak zijn indien de gerechten periodiek de gemiddelde doorlooptijden van verschillende categorieën zaken bekend maken. In de literatuur is de suggestie gedaan in de Awb een bepaling op te nemen, op grond waarvan ten laste van de griffier van het rechterlijke college in kwestie aan de verzoeker het griffierecht kan worden gerestitueerd wegens overschrijding van de redelijke termijn door dit rechterlijke college (J.E.M. Polak, *De rechtsbescherming in het bestuursrecht in 2010: naar een poldermodel voor de rechtsbescherming?*, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2000, p. 55–59, op p. 56). Hoewel dergelijke in de wet op te nemen, financiële prikkels zeker aandacht verdienen, geeft het kabinet er vooralsnog de voorkeur aan af te wachten hoe de door de rechterlijke macht zelf opgestelde – en nog uit te breiden – Procesregeling Bestuursrecht in de praktijk zal uitwerken op de doorlooptijden.

Het kabinet heeft inmiddels met instemming kennis genomen (zie kamerstukken II 1998/99, 26 689, nr. 1) van het eindrapport *Recht van spreken* van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bedrijfsvoering Rechtspraak (IBO-rapport van de Commissie Meijerink, juli 1999). Dit rapport erkent dat de rechterlijke macht van voldoende financiële middelen moet worden voorzien. Deze middelen worden gerelateerd aan de feitelijke werklust van een rechtbank. Op deze manier kunnen achterstanden worden ingelopen en daarmee de duur van procedures worden bekort. Momenteel worden de voorstellen van de Commissie met de rechtsprekende macht besproken. De modernisering van de rechterlijke organisatie wordt immers in belangrijke mate door de rechterlijke macht zelf vormgegeven in het kader van het PVRO. Deze modernisering zal nader haar beslag krijgen in de wetsvoorstellen organisatie en bestuur gerechten en Raad voor de rechtspraak.

#### **4. Samenvatting**

De ondergetekenden zien de oplossing voor het probleem van de lange duur van procedures bij het bestuur en bij de rechter vooralsnog niet in het bekorten van de beslistermijnen in de Awb of het in de wet opnemen van een algemeen geldende rechterlijke beslistermijn. De wetgever zou weliswaar strakkere termijnen kunnen stellen, maar daarmee is de naleving ervan nog niet verzekerd. De oplossing moet dan ook veeleer worden gevonden in organisatorische en kwaliteitsbevorderende maatregelen, zoals in deze notitie omschreven.

In de eerste plaats zullen bestuursorganen en rechterlijke colleges zelf meer prioriteit dienen te geven aan tijdigheid van de besluitvorming door de interne werkprocessen zodanig in te richten dat onnodige vertragingen worden voorkomen. Ter bevordering van de tijdige afdoening van bezwaarschriften zal binnenkort een handreiking voor de inrichting van de bezwaarschriftprocedure het licht zien. Verder kan de tijdige besluitvorming worden bevorderd door gebruik te maken van kwaliteitsinstrumenten.

Wat betreft de rechterlijke macht, wordt afgewacht of de op 1 oktober 1999 in werking getreden uniforme procesregeling de doorlooptijden bij de rechtbanken versnelt. Het verdient aanbeveling dat andere bestuursrechterlijke colleges zich bij de procesregeling aansluiten.

In de tweede plaats is geconstateerd dat art. 6:2 Awb (bezwaar en beroep tegen het niet-tijdig nemen van een besluit) in de praktijk verbetering behoeft. Verschillende opties zijn hier denkbaar, waarover de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht om advies is gevraagd.

In de derde plaats kan worden gedacht aan enigerlei vorm van compensatie (proceskostenveroordeling, schadevergoeding). De rechter kan nu al gebruik maken van een aantal mogelijkheden, zoals de toekenning van schadevergoeding en proceskostenveroordeling. Het kabinet is er vooralsnog geen voorstander van nieuwe financiële prikkels in de wet vast te leggen, zoals de restitutie van griffiegeld.

Resumerend gaat het om de volgende voorstellen:

- handreiking bezwaarschriftprocedure;
- stimulering gebruik kwaliteitsinstrumenten;
- stimulering uitbreiding Procesreglement Bestuursrecht naar alle bestuursrechterlijke colleges;
- aanpassing art. 6:2 Awb;
- regeling renteschade in 4e Tranche Awb;
- opnemen van verplichting in Awb om in jaarverslagen gegevens over tijdige besluitvorming te vermelden.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat het bestuur en de rechter het niet zouden moeten laten aankomen op termijnoverschrijdingen. Het



schaadt immers het vertrouwen van de burger in de overheid. Alle inspanningen dienen er derhalve op gericht te zijn dat termijnen worden gehaald. De mogelijkheid om sancties wegens termijnoverschrijding op te leggen dient voor bestuur en rechter een prikkel te zijn, het niet zo ver te laten komen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals