

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het 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) (29934).**

(Zie vergadering van 11 april 2006.)

De **voorzitter**: Ik heet in het vak K naast de initiatiefnemers, de leden Wolfsen en Luchtenveld, hun medewerkers en adviseurs bij dit initiatiefwetsvoorstel, de heer Langenhuyzen en mevrouw Winklaar, hartelijk welkom. Ook heet ik de minister van Justitie en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties hartelijk welkom in hun rol van adviseur van de Kamer.

De algemene beraadslaging wordt hervat.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Voorzitter. Mede namens collega Luchtenveld zeg ik allen dank voor de mooie woorden die zijn gesproken, woorden die steun inhielden voor de algemene lijn van het wetsvoorstel. Dat doet deugd. Als die steun wordt uitgesproken door alle fracties – mevrouw Halsema meldde zelfs dat zij wat jaloers was geworden – wat moet je dan nog gaan antwoorden? Maar toch! De heren Van de Camp en Dittrich plaatsten hier terecht de kanttekening bij dat het strikt genomen treurig is dat zo'n financiële prikkel op zich nodig is. Maar helaas is dit noodzakelijk, zei de heer Van de Camp, zodat die aanvulling op het huidige instrumentarium nodig is.

Voorzitter, ondanks uw onpartijdigheid hielp u ons ook nog een beetje, door uw gelukkige hand van agendering. Twee weken geleden spraken de collega's hun steun uit, en de feiten worden prompt in de week daarop voorzien van een groot uitroepteken, en wel door het jaarverslag van de Nationale ombudsman. Uit het daarbij horende persbericht: "Burger in financiële nood door trage overheid". De Nationale ombudsman vraagt in zijn jaarverslag aandacht voor de financiële nood waarin mensen raken door de trage behandeling van hun aanvragen voor een uitkering, subsidie of vergunning. Veel mensen hebben in 2005 geklaagd over de trage verlening van huursubsidie, over de toekenning van uitkeringen of het uitblijven van betalingen op grond van de Ziektewet. De afgelopen tijd zijn daar klachten over de toekenning van huur- en zorgtoeslagen bijgekomen. Te veel mensen komen in ernstige financiële problemen. De ombudsman wijst erop dat de overheid er is voor de burgers.

Op zich was dat niet nieuw, maar het jaarverslag dat ons inspireerde tot dit wetsvoorstel, dat over 2001, had een soortgelijke toonzetting. "Wanneer de jaarverslagen 1998, 1999 en 2000 naast elkaar worden gelegd, valt in het beeld dat de ombudsman van de overheid schetst vooral het gebrek aan voortvarendheid op. De overheid behoort de vaart erin te houden. Op dat punt worden burgers geregeld in hun verwachtingen teleurgesteld. Klachten over de duur van de behandeling van een brief, verzoek, aanvraag of bezwaarschrift staan bij de Nationale ombudsman stevast op de eerste plaats."

Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid de wet naleeft, formuleerde collega Van Schijndel kort en scherp. Daarmee zijn ook volgens de Algemene Rekenkamer grote belangen gemoeid, stelt zij in het rapport "Beslistermijnen, waar blijft de tijd". Die belangen zijn het behoud van de democratische rechtsstaat, de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven en de geloofwaardigheid van de overheid. Collega Van der Staaij vertelde beeldend over zijn ervaringen op zijn rondes tijdens verkiezingscampagnes in zaaltjes. Die belangen willen wij dienen met dit voorstel. Het gaat ons niet om de dwangsom als zodanig, maar om de prikkel om tijdig te beslissen. Dat dat kan, heeft diezelfde Algemene Rekenkamer ook in dat rapport uitvoerig aangegeven, daarbij concluderend dat die beslistermijnen op zich vaak realistisch zijn, mits alles erop is ingericht om die termijnen ook te gaan halen.

Er zijn vragen gesteld over het in elkaar schuiven van dit initiatief met het wetsvoorstel van de regering, de Wet direct beroep. Een tijdje geleden hebben wij hierover overleg gevoerd met de minister van Justitie, en vorige week spraken wij uitvoerig met alle betrokken ambtenaren over de technische aspecten daarvan. Iedereen is het eens over de wens om beide in elkaar te schuiven: regering, initiatiefnemers en Kamer. Dat heeft geresulteerd in een groot amendement, het amendement-Fierens/Van Schijndel. Dat is vandaag ingediend. Er waren wat technische complicaties, waardoor het wat langzamer ging. Het is uiteindelijk echter wel ingediend. Het leek gemakkelijker om het te doen via een amendement dan via een nota van wijziging, omdat een amendement ook uitdrukking geeft aan de wens van de Kamer om het in elkaar te vlechten. Uiteindelijk wordt het een mooi systeem. Je zou kunnen zeggen, eerlijk is eerlijk, dat het wetsvoorstel van de regering mooi complementair is aan ons voorstel. Het is een soort finishing touch van ons voorstel.

Het geheel levert een genuanceerd beeld op maat op, ook met ruimte voor maatwerk. Het komt bovendien tegemoet aan een aantal bezwaren en vragen die er leefden bij de diverse woordvoerders. Zo wilde men bijvoorbeeld bij traagheid ook zonder bezwaar naar de rechter kunnen. Dat zit in dit amendement.

De heer **Slob** (ChristenUnie): Ik heb nog een vraag over de procedure. U zei: wij hebben overleg gevoerd met ambtenaren en met ministers en daar is het amendement-Fierens/Van Schijndel uit voortgekomen. Dat verbaast mij een klein beetje. Wij zitten namelijk niet aan die kant van de tafel. Betekent dat dat een aantal woordvoerders erbij betrokken zijn geweest? Dan hebben wij de uitnodiging waarschijnlijk gemist.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Nee, wij hebben puur technisch overleg gehad over wat er in ons wetsvoorstel zit en wat er in het wetsvoorstel van de regering zit. Wij waren niet aanwezig bij het overleg tussen de woordvoerders en de mensen van de departementen. Het amendement is ook niet door ons ingediend.

De lijn lijkt mij duidelijk. Er komt een mooi genuanceerd beeld en een evenwichtig stelsel. Wat gebeurt er als er traagheid wordt vastgesteld door een burger of door een bedrijf? Dan kan bij brief een dwangsom worden opgelegd. Dat is ons initiatiefwetsvoorstel. De burger heeft echter een keuze. Je kunt er ook voor kiezen – dat staat in het amendement en daarom zijn wij daar



De heer Wolfsen (PvdA)

© M. Sablerolle – Gouda

zeer voor – om rechtstreeks naar de rechter te gaan voor maatwerk. Dat kan bijvoorbeeld nuttig zijn als het gaat om grote belangen, want dan heb je niet veel aan die kleine bedragen. Als de dwangsom zijn prikkelende werk niet heeft gedaan of als er twist ontstaat over de hoogte van de dwangsom, kun je ook direct naar de rechter, zonder bezwaarschrift. Ook dat is een wens van de Kamer. Als uiteindelijk ook de kleine dwangsom niet heeft gewerkt, kun je na afloop daarvan direct zonder bezwaarschrift in beroep bij de rechter. Zo ligt de keuze volledig bij de burger of bij een bedrijf. Die kan, binnen de wet, bekijken welk maatwerk het best op zijn of haar situatie van toepassing is.

De heer **Dittrich** (D66): Ik hoorde de heer Wolfsen net zeggen dat het wens van de Kamer is om de bezwaarfase over te slaan en meteen naar de rechter te gaan, conform het voorstel van de commissie-Scheltema. Ik had in mijn bijdrage echter juist aan u gevraagd of u daar een oordeel over zou willen geven, want in die bezwaarfase worden veel argumenten uitgewisseld. Als je die overslaat, komt het conflict in zijn puurheid meteen bij de rechter terecht, waardoor de druk op de rechter toeneemt en bovendien dan pas uitkristalliseert wat de kernpunten van het verschil zijn. Ik ben dus niet meteen zo enthousiast over dat overslaan. Ik hoor daar graag een diepgaandere beschouwing over.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Er zal vaak twist ontstaan over het gebrek aan voortvarendheid. Mensen willen een inhoudelijke, goede beslissing van het bestuur. Dat wil men bewerkstelligen door die dwangsom. Wij willen echter voorkomen dat je dan blijft hangen in een discussie over die dwangsom. Is de dwangsom voldoende hoog, wordt er wel maatwerk geleverd? Wij willen de burger of het bedrijf de mogelijkheid geven om direct, zonder bezwaar, aan de rechter te vragen om een hogere dwangsom. Dat gaat vaak niet over het conflict zelf. Daarom vinden wij dat een goede procedure. Als het om het conflict zelf gaat, ben ik, waarschijnlijk met u, wel een voorstander van het handhaven van de bezwaarprocedure. Dan krijg je namelijk een goede discussie met het bestuur over de inhoud van de beschikking zelf. Bij

de dwangsom willen wij die onnodige vertraging echter niet inbouwen.

De heer **Dittrich** (D66): Als het om de dwangsom en de hoogte daarvan gaat, ben ik het weer met u eens. Ik hoor u echter ook zeggen dat het vaak niet gaat over de inhoud van het geschil, maar over de hoogte van de dwangsom. In welke situaties gaat het wel over de inhoud van het geschil?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Eerst moet er een beschikking liggen. Het punt is juist dat er nog geen beschikking ligt en dat de burger van het bestuursorgaan een beschikking wil. Zodra die beschikking er ligt, kan gesproken worden over de inhoud ervan. In de periode waarin er nog geen beschikking ligt, is de burger vaak in conflict met de overheid over de vraag wanneer die beschikking er komt. De procedure gaat dan alleen maar over het gebrek aan voortvarendheid. In die situatie moet het mogelijk zijn om de dwangsom uit ons initiatief op te leggen via een eenvoudige brief. Ook moet het mogelijk zijn om aan de rechter te vragen een dwangsom op te leggen als het om grote belangen gaat, bijvoorbeeld om boren in de Waddenzee. Dat zijn twee afzonderlijke procedures.

De heer **Dittrich** (D66): Het gaat mij om de situatie waarin de bezwaarfase wordt overgeslagen en men meteen bij de rechter komt. Komt het voor dat de rechter dan het conflict inhoudelijk zal behandelen?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Nee, dat gebeurt nu ook nooit. In uitzonderlijke situaties kan het natuurlijk wel.

De heer **Dittrich** (D66): Dan wil ik graag van u horen wanneer dat wel en wanneer dat niet gebeurt. Dat is voor mijn afweging van belang.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat kunnen wij niet bepalen. Dat ligt aan de burger. De burger stuurt het conflict. De burger geeft aan welke grieven hij heeft. Als het alleen om traagheid gaat, gaat het natuurlijk niet om de inhoud van het conflict. Als de burger ook inhoudelijke grieven formuleert, is het een andere discussie. Dat bepalen wij niet. Wij geven alleen maar ruimte en faciliteiten die er voor de burger toe leiden dat er een snelle beslissing komt of dat een discussie mogelijk is over de inhoud van de beschikking. Niemand wordt ergens toe gedwongen. Wij bieden alleen de mogelijkheid om snel een inhoudelijke beslissing te kunnen krijgen. Het is volstrekt afhankelijk van de grieven van de burger waar de rechter uiteindelijk over moet oordelen.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik heb een vraag die hierop aansluit. Dit luistert namelijk heel nauw. Ik meen in de memorie van toelichting bij het kabinetsvoorstel gelezen te hebben dat wanneer de zaak eenmaal bij de rechter is, deze er een inhoudelijk oordeel over kan vellen. Die mogelijkheid blijft bestaan met het amendement van mevrouw Fierens?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Zeker.

De heer **Van de Camp** (CDA): Dan heb ik een andere vraag. Mij is niet geheel duidelijk of de burger de

## Wolfsen

dwangsomfase over kan slaan. Of begint het proces altijd met de dwangsom?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Wanneer het amendement wordt aangenomen, komt er een systeem waarin de burger de keuze heeft. De burger bepaalt welk regime hij wil invoeren. De burger kan er dus voor kiezen die kleine dwangsom over te slaan en meteen te kiezen voor het opleggen van de grote dwangsom, omdat hij meent dat het opleggen van de kleine dwangsom toch geen effect heeft. De burger kan er ook voor kiezen de gehele dwangsomprocedure over te slaan en direct in beroep te gaan. De gewone systematiek blijft bestaan. Het zijn extra mogelijkheden voor de burger.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik heb een vraag van meer procedurele aard. Ik ben ook erg voor de voortvarendheid waar dit wetsvoorstel van uitgaat. Het is heel voortvarend om een bestaand wetsvoorstel via een amendement in dit wetsvoorstel te incorporeren. Ik herinner mij echter dat er een paar weken geleden nogal uitvoerig verslag is gedaan naar aanleiding van acht pagina's aan vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel van de regering. Wat gebeurt daar nu mee?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat moet u eigenlijk aan de regering vragen. Ik neem aan dat aanvaarding van het amendement ertoe kan leiden dat de regering dat wetsvoorstel intrekt, maar daar gaan wij natuurlijk niet over. Daar kan de minister van Justitie u antwoord op geven.

De heer **Van der Staaij** (SGP): U suggereerde net dat in overleg met ambtenaren en met de regering besloten is om het op deze manier te doen. Neemt de regering dat besluit voor haar rekening of gaat zij toch het wetsvoorstel verdedigen? Er ontstaat hierdoor procedureel een wat verwarrende situatie omdat er al een verslag is uitgebracht over het wetsvoorstel dat door de regering is ingediend.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat ben ik volstrekt met u eens. Het lijkt mij goed om voor de tweede termijn met de regering in overleg te treden over de procedurele gang van zaken. Dan kan ik u daarover in tweede termijn een antwoord geven.

Een aantal collega's had vragen over het voorstel van de regering met betrekking tot het achterwege kunnen laten van de ingebrekestelling. Dat punt is meegenomen in het amendement. Wij zijn daar voorstander van.

Collega Van Schijndel heeft gevraagd waarom de dwangsom pas twee weken na het overschrijden van de termijn kan worden opgelegd. Hij zei: waarom zou je die dwangsom niet met terugwerkende kracht kunnen opleggen. Wij zijn hier niet zo voor. Wij willen de ingebrekestelling graag handhaven en de dwangsom is geen straf, maar echt een dwangsom. Als je die met terugwerkende kracht zou kunnen opleggen, zou het een straf worden.

Nu wij nadenken over die suggestie, kan ik mij wel een variant voorstellen die wellicht in de wet kan worden geamendeerd. In de situatie van overleg met een bestuursorgaan dat een termijn van acht weken heeft om te beslissen, kan na vier of vijf weken al blijken dat het die termijn niet haalt. Voor die gevallen zou een variant kunnen worden uitgewerkt waarin er dan al een brief

uitgaat naar het bestuursorgaan om het erop te wijzen dat de dwangsom onmiddellijk na het verstrijken van de termijn gaat lopen als het zich niet aan de termijn houdt. Dan is er nog steeds sprake van een zuivere dwangsom en niet van een straf. Ik denk dat deze variant aan de wensen van de Kamer tegemoet komt.

Een aantal collega's heeft gevraagd of een en ander er niet toe zal leiden dat bestuursorganen onder druk onvoldragen beslissingen zullen nemen. Eerlijk gezegd weten wij dit niet, maar wij hopen natuurlijk wel dat dit niet het geval zal zijn. Er zijn mooie voorbeelden van gemeenten die altijd op tijd zijn en kwalitatief goed werk leveren. Het kan dus op tijd en kwalitatief goed, maar er zijn ook gemeenten die bijna altijd te laat zijn. De Algemene Rekenkamer heeft gezegd dat de termijnen bijna altijd realistisch zijn en ruim genoeg om tot een kwalitatief goede beslissing te komen. Wij zullen dit in ieder geval goed volgen. Een bestuursorgaan dat vaak kwalitatief slechte beslissingen neemt die in beroep worden vernietigd waarna het wordt veroordeeld in de proceskosten, griffierechten, enz. zal toch wel snel tot de conclusie komen dat snelheid, dus goedkoop, duurkoop is. Wij hopen en verwachten dat dit zich in de praktijk zal corrigeren, maar wij houden dit wel in de gaten.

Mevrouw Fierens heeft gevraagd naar de situatie waarin meer belanghebbenden bezwaar indienen, zowel aan het begin als aan het einde van de termijn. In theorie zou dit inderdaad een probleem kunnen opleveren. Wij hebben daar navraag naar gedaan en dan blijkt dat dit probleem zich in de praktijk bijna nooit voordoet, doordat mensen zelden onmiddellijk na het verschijnen van een beschikking bezwaar zullen aantekenen. Bovendien zijn er mogelijkheden om de termijn te verlengen. Ik ga er echter vanuit dat de regering zal inventariseren welke termijnen te kort zijn. Wij vragen de regering nadrukkelijk om dit probleem daarbij te betrekken. Als dit in de praktijk echt serieuze problemen oplevert, kunnen wij die termijn later aanpassen.

Mevrouw Halsema heeft gesproken over een kalkoen die moet beslissen over het kerstdiner. Daar zit iets in. De heer Van der Staaij heeft in dit verband gesproken over een interne functiescheiding om dit probleem op te lossen. Aan de andere kant is het Nederlandse staatsrecht zo ingericht dat in geval van een conflict de rechter beslist. Als er een conflict is over de hoogte en de duur, kan er onmiddellijk worden geappelleerd naar de rechter die dan uitsluitsel zal geven. Het neigt naar onze mening naar overdreven regelzucht om daarvoor nog weer een extra mogelijkheid te creëren binnen de bestuursorganen. Wij ontraden die mogelijkheid dus, ook al zien wij het probleem. Het enige verschil met de kalkoen is natuurlijk wel dat een burger kan appelleren en een kalkoen in het algemeen niet.

Wij delen de zorg die is uitgesproken over een grotere belasting van de rechterlijke macht niet. Wij verwachten juist dat er minder procedures komen. Nu moeten burgers rechtstreeks bezwaar maken tegen een fictieve weigering en dan via beroep en voorlopige voorziening naar de rechter. Dit soort procedures kan in het gros van de gevallen in de toekomst achterwege blijven. Wij verwachten dat dit leidt tot minder werklast voor de rechterlijke macht, maar ook dit zullen wij nauwgezet volgen.

Over de hoogte van het bedrag hebben vrijwel alle sprekers hun twijfel uitgesproken; zij verwachten dat mensen daar niet van onder de indruk zullen zijn. In alle

## Wolfsen

eerlijkheid moet ik zeggen dat dit een arbitrair bedrag is. Aanvankelijk hebben wij gedacht aan de mogelijkheid dat de burger de leges terugkrijgt als een bestuursorgaan te laat is. Dit leek ons echter geen nette oplossing, want soms gaat het maar om een tientje, maar als je boort in de Waddenzee al snel om miljoenen. Uiteindelijk hebben wij gekozen voor dit eenvoudige bedrag. Daarbij benadrukken wij, zeker gezien het amendement hierover, dat iedere burger bij de rechter om maatwerk kan vragen. Een burger die zegt: in mijn specifieke geval zijn de belangen zo groot dat ik maatwerk wil, kan bij de rechter bijvoorbeeld € 100 per dag of € 1000 per dag eisen. Dit lijkt ons een mooie aanvulling. Daarmee komen wij volgens ons ook redelijk tegemoet aan de bezwaren van degenen die menen dat het bedrag wel eens te laag zou kunnen zijn. Wij hebben overigens ook gezegd dat wij niet zullen schromen om dit bedrag in de toekomst te verhogen als in de praktijk blijkt dat niemand zich er ook maar iets van aantrekt. Wij hopen echter oprecht dat dit niet nodig is en dat de prikkel zodanig zal zijn dat er überhaupt nooit dwangsommen hoeven te worden opgelegd.

De heer **Slob** (ChristenUnie): Ik kom nog even terug op het vorige punt. Ik vond dat u iets te snel voorbijging aan de vraag of er niet een wat grotere druk op de rechterlijke macht komt te liggen. Ik heb er in mijn eerste termijn op gewezen dat bestuursorganen zelf de dwangsom bepalen en dat de uitsluitingsgronden nogal ruim geformuleerd zijn. Men kan dus misschien al vrij snel zeggen: dit gaat hier niet op. Dat zou tot gevolg kunnen hebben dat burgers dat niet accepteren en het hogerop zoeken. Ik zou over dit mogelijk grotere beroep op de rechter in relatie tot de uitsluitingsgronden en de wel heel ruime formuleringen nog graag een reactie horen.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Wellicht is het goed hier later op terug te komen. Alle vragen over de uitsluitingsgronden worden namelijk door de heer Luchtenveld behandeld.

De suggestie is gedaan om in de wet op te nemen dat in de jaarverslagen moet worden gemeld hoe vaak deze wet wordt overtreden. De heer Eerdmans stelde voor om advertenties in de krant te zetten waarin openbaar wordt gemaakt hoe vaak gemeente X of bestuursorgaan Y de wet hebben overtreden. Dat vind ik een sympathieke gedachte. Volksvertegenwoordigers in raden, in Gedeputeerde Staten of in de Kamer kunnen dit echter, als zij dit willen, afdwingen bij de begrotingsbehandelingen. Dit in de wet als verplichting opnemen voor alle bestuursorganen, veroorzaakt erg veel extra regelgeving. Ook gemeenten die het juist erg goed doen, leg je dan een verplichting op die eigenlijk niet nodig is. Wij vinden dus deze suggestie sympathiek, maar wij willen dit overlaten aan alle controlerende organen van de bestuursorganen.

De heer **Dittrich** (D66): Daar ging nu juist mijn vraag over. Stel nu dat er een overheidsorgaan is dat niet zo goed gescoord heeft, waar burgers veel over klagen en dat veel dwangsommen heeft moeten betalen. Zo'n orgaan staat wellicht helemaal niet te trappelen om in het jaarverslag of burgerjaarverslag aan te geven hoe vaak men in de fout is gegaan. U zegt dat je het moet overlaten aan het controlerende orgaan, bijvoorbeeld de

gemeenteraad, om achter die cijfers te komen. Dat is echter lastig. Wij zouden een bepaling kunnen opnemen dat men, als men met een zekere regelmaat en dwangsom heeft moeten betalen, verplicht is dit publiekelijk bekend te maken. Op die manier kan er een soort benchmarking en een soort vergelijking door het publiek plaatsvinden. Door deze publieke druk kan zo'n overheidsorgaan wellicht gestimuleerd worden zijn werk goed te gaan doen.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ja, daar heeft u gelijk in. Eerlijk is eerlijk: als u zegt dat u dit graag in het wetsvoorstel wilt amenderen, dan verzetten wij ons daar helemaal niet tegen en zullen wij het waarschijnlijk omarmen. Wij vonden het echter wat te ver gaan om er zelf mee te komen, nu wij ook al de druk op de bestuursorganen leggen om op tijd te gaan presteren. Dat leek ons iets te veel van het goede. De suggestie is ons echter zeer sympathiek. Als u met een voorstel komt, zullen wij dat zeer positief benaderen.

De heer **Dittrich** (D66): Goed, dan kondig ik nu alvast aan dat ik hierover een amendement zal indienen. Ik merk nog op dat als een orgaan goed presteert en dus nauwelijks dwangsommen hoeft te betalen, er ook geen sprake is van regeldruk of extra druk; dan heeft men immers het werk gewoon goed gedaan.

De heer **Wolfsen** (PvdA): U hebt opnieuw voor de volle honderd procent gelijk.

De heer **Dittrich** (D66): Ik wilde wel dat u wat vaker daar stond!

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik betwijfel of het zo eenvoudig ligt. In de bijdrage voor mijn tweede termijn heb ik het woord burgerjaarverslag opgenomen, teneinde dit aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing ter overweging mee te geven. Ik voel wel voor de rapportageplicht, maar wij moeten er wel voor zorgen dat de administratieve lasten niet onnodig worden verzaamd. Als men zijn werk goed doet, zal men dit willen aantonen. Dat zal dan gemeld moeten worden. Als in het burgerjaarverslag staat dan men bijvoorbeeld € 30.000 aan dwangsommen heeft moeten uitbetalen, is men echt verkeerd bezig. De administratieve last die een dergelijke administratie met zich brengt, noopt mij tot een zekere terughoudendheid. Omdat de heer Dittrich een amendement aankondigt, pak ik dit punt nu maar even mee.

De **voorzitter**: Ik neem aan dat de minister de vraag ook heeft gehoord, dus hij zal daarop ingaan.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Wij gaan ervan uit dat in het burgerjaarverslag van dergelijke zaken verslag wordt gedaan. In de jaarrekeningen van de gemeenten zullen de bedragen komen te staan die moeten worden uitgekeerd. De heer Dittrich heeft er gelijk in dat het mogelijk wordt om gemeenten onderling te vergelijken, wanneer die gegevens worden geëxpliciteerd in een soort benchmark. Een inwoner of een raadslid uit bijvoorbeeld Leeuwarden kan dan bijvoorbeeld zeggen: onze gemeente doet het altijd voortreffelijk. In een andere gemeente kan men dan zeggen: in Leeuwarden kan het goed, waarom kan dat bij ons dan niet? Het heeft



## Wolfsen

voor- en nadelen. Wij hebben er niet voor gekozen om extra regels op te leggen, want wij zijn niet voor onnodige regels. Dat is ook de reden waarom ik zo ontzettend lang heb gewacht met het indienen van dit initiatiefwetsvoorstel. Uiteindelijk kon het niet anders, maar wij willen het wel zo beperkt mogelijk houden.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Ik ben er niet voor om een en ander wettelijk te regelen. Ik wil hierop ook graag een reactie van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing. Wij zijn juist bezig om minder van bovenaf op te leggen en de autonomie meer te respecteren. Daarbij hoort dat wij meer durven loslaten en vertrouwen als basis kiezen. De opmerking van de heer Dittrich staat daar haaks op. U bent heel genereus tegenover de heer Dittrich door te zeggen dat hij gelijk heeft.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Inhoudelijk heeft hij gelijk.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): U hebt tot twee keer toe gezegd dat hij 100% gelijk heeft. Ik zeg echter: lang leve het duale stelsel. Ik vind niet dat de heer Dittrich gelijk heeft, dus daar wil ik graag een reactie op.

De heer **Wolfsen** (PvdA): De heer Dittrich heeft inhoudelijk gelijk met zijn opmerking dat een vergelijking mogelijk is. Of wij dat in de wet moeten opnemen, is een andere kwestie. Inhoudelijk deugt zijn redenering echter.

De heer **Van de Camp** (CDA): Nog even voor de volledigheid: een gemeentebestuur dat niet mag bouwen en dat geen industrieterrein heeft, zal het altijd beter doen dan een gemeentebestuur met een uitbreidingsstaakstelling, zowel wat bouwen als wat industrieterreinen betreft.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat waag ik te betwijfelen, zeg ik even voorzichtig.

Voorzitter. Collega Luchtenveld neemt het vervolg voor zijn rekening.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Er is een aantal punten waar ik graag op wil ingaan.

De fracties van GroenLinks, PvdA en D66 hebben de vraag gesteld of de overgangperiode van vijf jaar die wij hebben voorzien, niet wat lang is. Daarmee duurt het na inwerkingtreding van de wet nog eens vijf jaar voordat de wet overal verplicht moet gelden. Die termijn is gekozen om overheidsorganen in de gelegenheid te stellen, hun zaken op orde te brengen als dat nog niet het geval is en men dus veel dwangsommen zou verbeuren. Voor vijf jaar is gekozen om eventueel nog de mogelijkheid te hebben, ook wetgeving – dat is op nationaal niveau een wat langduriger traject dan op decentraal niveau – aan te passen als termijnen in de praktijk knelpunten blijken te zijn.

Ik heb daar toch wat opmerkingen over. De overgangperiode van vijf jaar staat geen enkel overheidsorgaan, ook niet de rijksoverheid, in de weg om alvast te beginnen en de gedachte van dit initiatiefwetsvoorstel al eerder in regelgeving op te nemen, op bepaalde beleidsterreinen of misschien wel in zijn geheel. Dat geldt ook voor de decentrale niveaus. Als de wet al in werking is getreden, kan de wet van toepassing verklaard

worden. Er zijn provincies en gemeenten die de stap al gezet hebben of aan het zetten zijn. In de provincie Gelderland is de verordening inmiddels van kracht. Zuid-Holland heeft hem aanvaard. In de provincie Utrecht is men bezig, in de provincie Drenthe is de verordening bij mijn weten aanvaard en in de gemeente Rotterdam en in de Utrechtse Heuvelrug is men volop bezig om ook iets dergelijks bij verordening vast te leggen.

Het bestaan van die overgangperiode betekent dus zeker geen noodzaak om nog eens vijf jaar stil te zitten, integendeel. Bestuursorganen die denken dat zij hun zaken op orde hebben of dat het juist goed zou zijn als er een prikkel was om de zaken sneller op orde te brengen, kunnen heel snel al met deze regeling van start gaan.

Ook wij hebben nog gekeken of het inderdaad nodig is, die vijf jaar te hebben. Je zou ook kunnen zeggen dat er geen overgangstermijn komt. Zodra de wet in werking treedt, is de wet ook meteen verplicht. Dat zou wel afbreuk doen aan het vele werk van degenen die al vooruit zijn gelopen met regelingen; die zouden dan immers ook meteen weer komen te vervallen. Maar vooral loop je dan toch aan tegen bestuursorganen die nog niet op orde zijn en die dus heel veel dwangsommen zouden verbeuren. De mogelijkheid om wetgeving nog voor die tijd af te ronden, zou dan ook een stuk kleiner geworden zijn. Daar kiezen wij niet voor.

Wij zijn wel in voor een bekorting van de termijn van vijf jaar. Ik heb inmiddels gezien dat er een amendement is ingediend dat een vaste datum kiest voor het ingaan van het verplichtende karakter. Als die datum per amendement zou worden ingevoegd, zou dat in ieder geval een voordeel hebben in de communicatie met de bestuursorganen. Je zou dan kunnen zeggen: u kunt het eerder doen, u kunt het morgen al doen, maar in ieder geval moet u er rekening mee houden dat het per datum van – dat zou 1 januari 2009 kunnen zijn, of 2010 of 2008 – verplicht wordt en dat u uw zaken dan op orde moet hebben. Hebt u dat niet, dan zult u met enige regelmaat dwangsommen verbeuren.

Het zou de communicatie helpen om tijdens de behandeling in de Eerste Kamer al te weten wanneer de teller uiteindelijk gaat lopen, wanneer de overgangperiode van vijf of drie of twee jaar daadwerkelijk ingaat. Dus een heldere datum zou in de communicatie in ieder geval een voordeel zijn. Voor de rest laten wij de precieze termijn graag aan het oordeel van de Kamer over, zeker nu daar ook al een amendement over is ingediend.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Voorzitter. Ik ben natuurlijk heel erg blij dat de indieners zich in het door mij ingediende amendement kunnen vinden. Toch ben ik verrast over hun antwoord. Voordat de heer Luchtenveld naar de gemeente Amersfoort vertrekt, waar hij dat in alle toonaarden zal tegenkomen, merk ik op dat het tien jaar heeft geduurd. Tien jaar lang werden die overheidsorganen in alle rapporten gemaand om beter te gaan handelen. De urgentie dringt dus te langzaam door. Daarover maak ik mij zorgen. De VVD is toch altijd de partij die zegt dat de dienstverlening goed moet zijn? Ik proef dat heilige vuur niet, terwijl ik dat zo graag deed.

Het tweede heilige vuur van de VVD dat ik mis, is "werk, werk, werk en economie". "Werk, werk, werk" is trouwens ook van de PvdA. Als je later je geld krijgt en besluiten later worden genomen, vertraagt de economie. In die zin prikkelt die wet, hoe klein die ook is, de

## Luchtenveld

economie en het rondpompen van geld. In deze tijd is dat natuurlijk wel belangrijk. Dit vuur mis ik in de beantwoording van de vragen van de Kamer over de termijnen.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Dat heeft ook te maken met zorgvuldigheid. Het is waar dat er al sinds jaar en dag opmerkingen over worden gemaakt. Natuurlijk hoort de overheid de wettelijke termijnen altijd te halen. De praktijk wijst alleen uit dat dit op veel plaatsen nog niet zo is, zij het ook weer niet op alle. Mij lijkt het op zichzelf goed om te zeggen dat morgen kan worden begonnen met de invoer, al had dat eigenlijk al moeten zijn gebeurd. De Kamer kan de regering er natuurlijk ook toe aanzetten om dit eigenlijk op alle terreinen of in ieder geval op veel terreinen morgen al te doen. Als de Kamer als wetgever gaat vastleggen per wanneer het gebeurd moet zijn omdat anders een dwangsom wordt opgelegd, moet enige voorbereidingstijd worden gegund. Soms moet de wet in formele zin worden gewijzigd omdat regelingen en termijnen nu eenmaal in de wet in formele zin staan. U weet zelf hoe lang een wetgevingsproces duurt. Het duurt vanaf het moment van voorbereiding minimaal twee jaar voordat een wet het Staatsblad heeft bereikt en in werking kan treden. Dat is vaak nog aan de krappe kant. Vandaar dat het mij nog niet eens zo gek lijkt om de datum van 1 januari 2009 te prikken om het overal ingevoerd te laten zijn. Daarmee geven de indieners alleen geen vrijbrief af om nog even achterover te leunen. Eigenlijk zou iedereen morgen moeten beginnen.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. De heer Luchtenveld gaf aan het einde al een beetje antwoord op mijn vraag. Eerst liet hij het in het midden. Hij kon zich een kortere termijn voorstellen, maar liet het prikken van een datum aan de Kamer over. Kan hij geen concreter oordeel vellen over die datum, vooral nu hij zelf voor een langere termijn heeft gekozen? Is 1 januari 2009 volgens de indieners een realistische datum waarmee wij goed uit de voeten kunnen of niet?

De heer **Luchtenveld** (VVD): Dat hangt onder andere af van de mate van inventarisatie. Je kunt een heel systeem opbouwen, waarbij je de Nederlandse wetgeving nog eens goed uitpluist en nagaat of de termijnen meer op elkaar moeten worden afgestemd en of zij allemaal adequaat zijn. In de Algemene wet bestuursrecht worden standaardtermijnen gehanteerd. Als je alle termijnen opnieuw wilt bestuderen en met het veld wilt discussiëren over de wenselijkheid ervan, moet je waarschijnlijk eerst onderzoek doen voordat het wetsvoorstel kan worden ingediend en aanvaard. Een dergelijk traject staat ons niet voor ogen. Het gaat echt om gebleken knelpunten waardoor de wet niet verantwoord kan worden toegepast als het even iets gecompliceerder is, inclusief overigens de mogelijkheid tot verdaging van de beslissing. Die leidt niet tot verschuldigdheid van een dwangsom. Als er tijdig verdaagd wordt, kan dat al. De wet biedt daartoe de mogelijkheid. Daarom moeten de termijnen niet te snel worden opgerekt. In een aantal gevallen, zoals de Wet op de architectentitel, kan niet binnen de gestelde termijn van dertien weken worden besloten. In die gevallen bestaat er wellicht een reden om de termijn op te rekken, zodat die iets meer tegemoet komt aan de praktijk. Daar moet nog naar worden

gekeken. Wij bepleiten niet dat er een compleet nieuw systeem wordt bedacht, dat een commissie aan het werk wordt gezet en dat uiteindelijk na vijf jaar nog eens wetgeving wordt opgesteld. Volgens ons moet het in ruim twee jaar kunnen.

De heer **Van Schijndel** (VVD): Eigenlijk zou het het mooist zijn als deze regeling meteen overal werd ingevoerd. Al eerder heeft de heer Wolfsen gezegd dat bij de organisaties dan wel alles moet zijn ingericht op het halen van termijnen. Wij weten dat er bij een aantal overheidsdiensten toch zodanige problemen bestaan dat wij niet kunnen volhouden dat zij gericht zijn op het telkens halen van de termijnen. Wat is uw oordeel daarover? Meent u dat dit wetsvoorstel nu zou moeten worden gebruikt om de organisaties die nog niet op orde zijn te prikkelen om de werkprocessen zo aan te passen dat zij als gevolg van dit voorstel wel hun termijnen gaan halen? Is dat realistisch?

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ook hierop hebben wij geen groot organisatieonderzoek losgelaten. Ik meen ook niet dat dit past. Wij gaan uit van de verantwoordelijkheid van decentrale overheden en van de controlerende volksvertegenwoordigingen daar. Wat het Rijk betreft, loopt al het programma Andere Overheid opdat de overheid beter gaat presteren. Dat is voor ons ook een reden om dit onder de aandacht te brengen van minister Pechtold. Wij menen dat ons voorstel heel goed in dat kader past en er goed bij aansluit. Hier ligt de verantwoordelijkheid voor rijksorganen bij instellingen zelf om de zaak zodanig op orde te krijgen dat de output een tijdige beslissing is. Over de vraag hoe men intern het proces wil organiseren of reorganiseren, moeten wij in het kader van dit wetsvoorstel niet te veel uitspraken doen. Als de output niet goed is, dus als de beslissing niet tijdig komt, hangt er straks na die datum wel een prijskaartje aan. Dan moet men die extra prikkel ook maar aanvaarden, evenals de extra publieke druk en de druk van de volksvertegenwoordiging die daarvan zal uitgaan om dan toch snel alsnog de juiste maatregel te nemen. Op zichzelf vraagt ook het nemen van bepaalde organisatorische maatregelen soms tijd. Men heeft te maken met begrotingen, budgetten en formatieplaatsen waarin moet worden voorzien. Het vergt soms enige tijd voordat een nieuwe organisatie dan weer op stoom is en ieder aan een nieuw werkproces gewend is. Het is wel de bedoeling om dat uit te lokken.

De heer **Van Schijndel** (VVD): Dus deze wet is gewoon niet bedoeld om te komen tot een reorganisatie van diensten teneinde hen beter te laten werken. Deze wet is bedoeld voor organisaties die op orde zijn en die door de bank genomen goed functioneren, om in uitzonderingsgevallen een sanctie te hebben en termijnoverschrijdingen te kunnen tegengaan. Het is dus niet de bedoeling om organisaties waar echt meer fundamentele gebreken een rol spelen tot beter presteren te prikkelen. Daarvoor zijn heel andere maatregelen nodig.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Het is een kwestie van en/en. Wij hebben geredeneerd vanuit de burger. Dit wetsvoorstel is primair bedoeld om de burger – en dus ook de ondernemer – te geven waarop hij recht heeft, namelijk een tijdige beslissing binnen de termijnen die de overheid zichzelf in wetten of verordeningen heeft

## Luchtenveld

gesteld. Als een burger een dag te laat is, heeft dat soms heel vervelende consequenties voor de verdere procedure. Dan kan bijvoorbeeld een aanvraag buiten behandeling worden gelaten of kan een bezwaarschrift niet meer ontvankelijk worden verklaard. Voor de overheid heeft zo'n overschrijding tot nu toe te weinig consequenties. In zo'n geval moet men zich tot de rechter wenden. Dan nog is er vaak sprake van een verlenging van termijnen. Hieraan willen wij iets doen. Het gevolg daarvan is dat de overheid als zo'n overschrijding te vaak voorkomt extra wordt geprikkeld om de organisatie zodanig in te richten dat het aantal klachten over termijnoverschrijdingen ten minste fors afneemt of op den duur vrijwel geheel verdwijnt. Men laat altijd nog wel een steekje vallen, er zal wel eens een heel ingewikkelde procedure voorkomen die toch meer tijd vergt, al is dan ook weer sprake van uitzonderingen, maar de hoofdlijn moet zijn dat de overheid ervoor zorgt dat de burger krijgt waar hij recht op heeft. Het gaat niet aan dat er uiteindelijk toch weinig verandert, terwijl er wel grote dwangsommen, getotaliseerd, verbeurd worden, want dan is nog niet bereikt wat wij beogen, namelijk tijdig beslissen. Het gaat niet om het vooropstellen van financiële incasso.

In antwoord op de vraag van de fractie van D66 heb ik al een voorbeeld gegeven. Ik heb de Wet op de architectentitel genoemd, maar er zijn meer voorbeelden waar het aan de orde zou kunnen zijn. Het is echter niet de bedoeling dat alle termijnen zodanig worden opgerekt, via een soort reparatiewetgeving, dat het nog maar zelden voorkomt dat een overheid een termijn overschrijdt, omdat alle termijnen dermate ruim zijn geworden dat zelfs een trage overheid daar nog binnen kan blijven. De Kamer is er zelf bij als het gaat om wetgeving in formele zin. Het pakket mag niet te groot worden. Er moet wel degelijk sprake zijn van een goede motivering. De volksvertegenwoordigers van de decentrale overheden zijn er zelf ook bij als een decentrale overheid tot oprekking of reparaties van termijnen wil komen. Ook daar zal de grondhouding zijn dat het niet moet leiden tot het oprekken van allerlei termijnen. Er moet juist een prikkel zijn om binnen de huidige termijnen te beslissen, uitzonderingen daar gelaten als er echt goede redenen zijn om een termijn aan te passen.

Dan kom ik op de vraag naar de verschoningsgronden. De fractie van de SGP merkte op dat er misschien iets te kwistig is gestrooid met uitzonderingsgronden. Eén van de vragen had betrekking op de onredelijk lange termijn voor de ingebrekestelling, die ertoe moet leiden dat er geen dwangsom meer wordt verbeurd. Wij denken dat die onredelijk lange termijn toch wel goed is. We doelen bijvoorbeeld op de situatie dat iemand een aanvraag indient, maar vervolgens niets meer van zich laat horen, nooit meer bij het overheidsorgaan informeert, niet tijdens de periode van zes of acht weken, maar ook niet daarna. Na twee jaar komt er opeens een ingebrekestelling en zou een dwangsom gaan lopen. Dan kun je in reden stellen dat het voor het overheidsorgaan niet echt duidelijk is geworden dat het de aanvrager om een kennelijk urgente zaak ging. Enige actie mag worden verwacht. De fractie van GroenLinks vroeg zich af wat er gebeurt als er wel degelijk contact is, maar de burger bereid is tot enige soepelheid in de richting van de overheid als zij aangeeft dat er binnen twee of drie weken uitsluitel wordt gegeven, maar dat nog een

gegeven ontbreekt, dat er nog overleg moet worden gevoerd of dat er nog afstemming moet plaatsvinden. Stel dat de burger daarmee akkoord gaat, maar dat hem vervolgens zou kunnen worden tegengeworpen dat hij een onredelijk late ingebrekestelling heeft gestuurd als hij van zijn rechten volgens deze wet gebruikt maakt wanneer hij na die drie weken nog niets heeft gehoord. Dat moet worden voorkomen. Dat sluit ook aan bij de jurisprudentie over het uitblijven van beslissingen, wanneer die onredelijk laat zijn. Ik verwijs naar de uitspraak van 20 februari 2002 in het JB-arrest uit 2002, nr. 113. Die ging over een beroep als gevolg van het ruim vijf maanden uitblijven van de beslissing op het bezwaar. Dat was onredelijk laat, maar aan de orde was wel dat appelland uit een brief van het bestuursorgaan die enkele maanden eerder was verstuurd, had moeten begrijpen dat geen enkele beslissing op het bezwaar meer zou volgen. In het algemeen is – dat staat in de tekst van en het commentaar op de Algemene wet bestuursrecht – zelfs een termijn van vijf of zes maanden nog niet onredelijk laat. We praten dus echt over een periode van een jaar of twee jaar waarin men helemaal niets laat horen. Dan is het raar om opeens in gebreke te gaan stellen en heel snel een beslissing te willen. Het is echt bedoeld voor dat soort uitzonderingsgevallen.

Hetzelfde geldt ook voor de uitzonderingsgrond van het kennelijk niet ontvankelijk of niet gegrond zijn. Dat is echt opgeschreven. Ook daar is jurisprudentie over, bijvoorbeeld over brieven waarvan bij eerste lezing blijkt dat het niet om een serieuze aanvraag kan gaan. Zo is ons gebleken dat er iemand is die elke week pensioen aanvraagt op basis van een niet bestaande regeling. In zo'n geval zou je toch bij eerste lezing al kunnen zeggen dat de aanvraag ongegrond is. En ditzelfde middel zou kunnen worden ingezet bij het door de heer Dittrich genoemde voorbeeld van stalking, van iemand die steeds weer hetzelfde vraagt, eigenlijk meer met het oogmerk om een dwangsom te laten verbeuren dan om daadwerkelijk een serieuze beslissing te verkrijgen. Dit is dan ook meteen een rem op een oneigenlijke aanvraag.

De heer **Dittrich** (D66): Ik ben blij met dit laatste antwoord, maar mijn vraag ging eigenlijk over de grond onder artikel 4:17, onder 5d, waarin staat dat er geen dwangsom verschuldigd is als het bestuursorgaan niet in staat is om een beschikking te geven door uitzonderlijke en onvoorzienbare omstandigheden buiten zijn toedoen die in redelijkheid niet voor zijn risico dienen te komen. Nu gaf u zojuist een voorbeeld van een geval waarin een bestuursorgaan nog gegevens nodig heeft, maar als een burger een aanvraag doet, weet het bestuursorgaan meestal dat het elders nog informatie moet inwinnen, dus zo onvoorzienbaar, onvoorspelbaar en uitzonderlijk is het niet, terwijl het toch een enorm lange tijd kan duren voordat er een inhoudelijke beslissing wordt genomen. Valt dit nu onder de uitzonderingsgrond of niet? En als dit niet zo is, betekent het dan echt dat het bestuursorgaan een dwangsom zal moeten betalen?

De heer **Luchtenveld** (VVD): Toen ik sprak over een geval waarin er nog ergens gegevens moeten worden gevraagd en het wat langer duurt, doelde ik op de situatie waarin het bestuursorgaan zelf aan de aanvrager laat weten dat het volop met de aanvraag bezig is, maar dat de beslissingstermijn net niet gehaald kan worden. Het zou het netste zijn om dan een verdagingsbesluit te

## Luchtenveld

nemen, een officiële mededeling te doen zoals bedoeld in artikel 4:14 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarmee wordt de termijn opgerekt en is er geen sprake meer van niet tijdig beslissen. Maar je kunt je ook voorstellen dat men in onderling overleg overeenkomt dat het bestuursorgaan nog twee of drie weken extra de tijd neemt, omdat de aanvrager liever wat later een positief besluit heeft dan een verkeerd besluit omdat het bestuursorgaan over onvoldoende gegevens beschikt, om te voorkomen dat hij dan weer bezwaar zou moeten maken of naar de rechter zou moeten gaan. Daarop doelde ik, en dat is dus niet het geval dat u zojuist noemde, want daarbij gaat het om echt onvoorziene omstandigheden. Er kunnen bijvoorbeeld ineens heel veel aanvragen worden gedaan die de overheid niet direct heeft kunnen voorzien, zoals aanvragen op grond van een schaderegeling in verband met wateroverlast. Het is dan zelfs mogelijk dat de betrokken overheidsgebouwen waterschade hebben opgelopen en dat er daardoor minder efficiënt gewerkt kan worden om tijdig een beslissing te kunnen nemen. Er zou ook sprake kunnen zijn van een georganiseerde actie waarbij in een kleine gemeente heel veel mensen een bouwvergunning aanvragen voor een huis dat zij niet eens in eigendom hebben, louter in de hoop dat de gemeente die stortvloed van aanvragen niet aankan, niet tijdig beslist en dit ook niet meldt, zodat zij een dwangsom kunnen opstrijken. Voor dit soort gevallen zijn de uitzonderingsartikelen bedoeld, niet om met de ene hand te geven en met de andere weer te ontnemen. Daarom verwachten wij niet zo heel veel rechterlijke procedures, ook al omdat er al jurisprudentie voor dit soort gevallen is. Er wordt niet zo snel besloten dat zo'n uitzonderingsgrond van toepassing is. En als men bij een geschil uiteindelijk toch bij de rechter terecht komt, dan zal die daarover een oordeel geven. Dus voor zover er al geen jurisprudentie over is, zal die zich zeker gaan vormen. En onze verwachting is dat de rechter de overheid niet gauw in het gelijk zal stellen, dat de overheid aan scherpe normen zal moeten voldoen om zich met recht en reden op zo'n uitzonderingsgrond te beroepen.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Over kennelijk niet ontvankelijke of kennelijk niet gegronde aanvragen heb ik de volgende vraag. Daarvan kun je toch juist zeggen, als het zo kennelijk is, dat het voor een bestuursorgaan niet zo moeilijk is om daar meteen op te reageren? Is het niet een beetje vergezocht om voor allerlei situaties dit soort uitzonderingsgronden te gaan definiëren?

De heer **Luchtenveld** (VVD): Er zijn ook gevallen bekend – ik noemde u straks al een voorbeeld – van mensen die elke week schrijven. Er zijn dan ook overheidsorganen die zeggen: wij zetten nu een punt achter de correspondentie, want wij hebben het u nu zeven keer uitgelegd. Als dan de achtste en de negende aanvraag strikt juridisch genomen nieuwe aanvragen zijn, terwijl er in wezen hetzelfde in staat, dan is dit daar een kapstok voor.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik begrijp het, maar daarbij kun je de vraag stellen of al dat soort briefjes wel aanvragen in de zin van het Algemene wet bestuursrecht zijn, waarvoor een termijn moet gelden. Immers, zomaar-een-briefje is niet altijd een aanvraag om een besluit, waarvoor een termijn geldt.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Er zijn waarschijnlijk verschillende invalshoeken die de overheid kan kiezen om een dergelijke praktijk te lijf te gaan, teneinde te voorkomen dat men op grote schaal dwangsommen verbeurt. Wij zien echter geen reden om die gronden te schrappen, omdat wij dat misbruik niet verwachten. Overigens worden een paar daarvan in elkaar geschoven, als het amendement over het in elkaar schuiven van de wetsvoorstellen zou worden aanvaard. Immers, dat amendement stemt ook in de terminologie een aantal punten op elkaar af. Er zijn dan ook weer minder van die gronden.

Ik ga nu maar meteen door naar deze vraag van de heer Van der Staaij: als de burger, de aanvrager van de vergunning, instemt met een zekere termijnoverschrijding, zou dit dan niet schriftelijk moeten gebeuren? Nu, wij hebben het daar over gehad en het leek ons in eerste instantie wel een sympathiek voorstel, maar wij kiezen er toch niet voor. Wij kiezen niet voor datgene wat hij te dien aanzien in het amendement op stuk nr. 10 heeft neergelegd, omdat wij tot de conclusie zijn gekomen dat de bewijslast altijd bij het overheidsorgaan zal liggen. Het overheidsorgaan heeft er misschien belang bij om dit soort dingen schriftelijk vast te leggen of om te vragen: stuurt u dan op zijn minst een e-mail waarin u dat aangeeft en dan liefst begrensd in tijd. Als het alleen maar mondeling is, zal een overheidsorgaan moeite hebben om te bewijzen dat de aanvrager heeft ingestemd met het uitstel. Het zal dan ook niet zo gemakkelijk zijn om zich bij een rechter er later op te beroepen dat betrokkene heeft ingestemd met uitstel. Het lijkt voorts niet aangewezen om voor te schrijven dat het altijd schriftelijk moet. Men kan het er bijvoorbeeld over eens zijn dat het een week langer duurt en daarover wordt door de telefoon met elkaar gecommuniceerd. Als het bevestigende e-mailtje zou uitblijven of als het bevestigende briefje niet op tijd komt, is het dan geen uitstel? Daarover krijg je dan een discussie. Wij denken dat het beter is om dit aan de praktijk over te laten. Overigens zal ieder overheidsorgaan dat hierover nadenkt, zelf tot de conclusie komen dat het wijs is – zeker als het om wezenlijke termijnoverschrijdingen gaat of om in tijd beperkte overschrijdingen – dit goed op schrift vast te leggen. Om dit echter in de wet voor te schrijven als een vormvereiste, ging ons nu net één slag te ver.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik begrijp de redenering, maar mijn argument daartegen is dat je dan gemakkelijker weer een beroep op de rechter kunt krijgen. In dat kader stond ook mijn vraag: het genereert een bepaalde onduidelijkheid en leidt dat niet tot een onnodig beroep op de rechter en tot een belasting van de rechterlijke macht?

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ja, dat zou zo kunnen zijn. Aan de andere kant betekent het een administratieve last, want dan moeten er weer brieven heen en weer en moet er een bevestiging binnenkomen. Het kan twee kanten uit. Het kan zijn dat de overheid schriftelijk contact opneemt met de aanvrager, waarbij deze wordt gevraagd om voor akkoord te tekenen en die verklaring terug te zenden. Het kan ook zijn dat er gebeld wordt door de burger naar het overheidsorgaan. Deze krijgt de betrokken ambtenaar of misschien wel een vervanger aan de lijn die hem zegt: ik heb even gekeken, het zit nu



## Luchtenveld

daar, maar volgende week staat het op de agenda van B en W en dan kunt u waarschijnlijk de week daarop de beslissing verwachten. "O, dan wacht ik dat wel even af", zegt de burger dan.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Precies, maar in dat geval hoeft u ook niet om een schriftelijke bevestiging te vragen – dat impliceert mijn amendement ook – want dan is het gewoon goed geregeld. Alleen in die gevallen waarin u denkt het eens te zijn, maar waarin je toch bang bent dat er wel eens een ingebrekestelling kan volgen, zul je expliciet een briefje moeten vragen.

De heer **Luchtenveld** (VVD): De regel is dat als de overheid de termijn overschrijdt zonder fatsoenlijk verdaagd te hebben, er in principe, na ingebrekestelling, een dwangsom kan gaan lopen. De heer Wolfsen heeft zo-even al gesproken over de mogelijkheid dat je dit moment misschien naar voren zou kunnen halen, als de overheid wel heeft aangekondigd zeker niet binnen de termijn te beslissen. Dat laat ik echter even daar. Als je de normale situatie hebt, is de overheid gehouden om binnen de termijn te beslissen; wordt er niet fatsoenlijk verdaagd, dan kan er in gebreke worden gesteld en gaat daarna de dwangsom lopen. Dat is de hoofdregel.

Uitzondering is als men samen tot overeenstemming is gekomen over een zeker uitstel, maar daar zit eventueel nog een grens aan vanwege de derde belanghebbende. Als men een zeker uitstel overeen is gekomen, is daarmee een akkoord bereikt tussen overheid en bestuursorgaan. Maar als je dat wilt tegenwerpen als er later toch een ingebrekestelling komt, ligt de bewijslast natuurlijk bij het bestuursorgaan waarmee die afspraak is gemaakt. Daarom doet het bestuursorgaan er verstandig aan, te verzoeken om dingen schriftelijk vast te leggen. Maar wij willen dat niet als verplichting opleggen, omdat wij denken dat het aantal gevallen waarin een burger eerst een afspraak maakt en vervolgens naar de rechter gaat om dat aan te vechten, wel zal meevallen, ook al omdat burgers in het algemeen hopen binnen enige tijd een beslissing te krijgen. Bij moeilijke beschikkingen zal de rechter vaak niet veel verder gaan dan alsnog te pushen tot het nemen van een beslissing.

Ik kom toe aan eventuele uitzonderingen op deze wet, met als meest in het oog springend punt het amendement van de VVD-fractie om de gehele Vreemdelingenwet 2000 van deze regeling uit te zonderen. Dit gaat de indieners bepaald te ver. Wij hebben best begrip voor de gedachte dat je even stil moet staan bij de werking van dit beleidsonderdeel, en dat er inderdaad bij die dienst veel problemen zijn gesignaleerd die vaak kunnen leiden tot het verschuldigd zijn van een dwangsom. Ook daar geldt dat een prikkel aanwezig is en de processen lopen om dat meer op orde te krijgen. Het zou jammer zijn om zo'n prikkel niet mede aanvullend van deze wet te laten uitgaan. Verder zitten er al wat mogelijkheden in de Vreemdelingenwet zelf. In de eerste plaats zijn de termijnen daar over het algemeen langer dan de standaardtermijn van acht weken. Verder is er bij extreme omstandigheden het moratorium van artikel 43 van de Vreemdelingenwet. In dat geval kan de overheid zich verschonen voor het niet tijdig beslissen op een reeks van aanvragen, bijvoorbeeld omdat er in een bepaald land plotseling een oorlogssituatie is ontstaan, wat tot heel veel aanvragen leidt om naar Nederland te

komen. Er zijn dus volgens ons voldoende mogelijkheden. Ik heb al gezegd dat er ook in de uitzonderingsgronden al voldoende mogelijkheden zitten, naast overmacht, als het zou gaan om een georganiseerde aanval op de bureaucratie. Eén aspect moeten wij wel toegeven: de hoogte van de dwangsom is voor Nederlandse begrippen bescheiden. Maar een bedrag van € 1260 is voor mensen uit landen buiten de EU vaak een maandinkomen, of aanzienlijk meer. Dan zou het oogmerk om met wat voor procedures en organisatie dan ook te proberen toch dwangsommen verbeurd te krijgen, een extra prikkel kunnen betekenen. Als de heer Van Schijndel met die redenering een zekere dam wil opwerpen tegen oneigenlijk gebruik, is de uitnodiging van de indieners om wat specifiekere te worden. Een hele wet uitzonderen, lijkt ons niet het goede signaal.

De heer **Van Schijndel** (VVD): Wat vindt u van de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht zelf? Daarin is een bijlage met een aantal wetten en wetsbepalingen opgenomen, die worden uitgezonderd. Om dat meteen af te serveren als zeer uitzonderlijk, gaat mij wat ver.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik denk dat ook hier weer de bewijslast bij u ligt. Wij vinden het als indieners een slag te ver gaan om de hele Vreemdelingenwet 2000 uit te zonderen van de prikkel om tijdig te beslissen. Er zijn termijnen opgenomen in die wet en daar is over nagedacht. Die termijnen zijn niet zo lang geleden tot stand gekomen. Die zijn bedoeld om het apparaat beter te laten lopen, want dat dreigde toen vast te lopen vanwege de veelheid van aanvragen. Deze nieuwe wet was bedoeld om de normale stroom wel aan te kunnen, uitzonderingen daargelaten. Wij vinden het dan erg ver gaan om het geheel dan buiten haken te zetten. Daarom zeiden wij ook, wetende dat de Algemene wet bestuursrecht wel meer goed gemotiveerde uitzonderingen kent, dat wij op zichzelf best openstaan voor een goed gemotiveerde uitzondering, misschien op deelterreinen, omdat het daar niet zou werken. Het kan net zo goed zijn dat er straks in een reparatietraject op weg naar het algeheel van kracht worden van deze dwangsomregeling misschien ook wel bepaalde termijnen zijn waar nog eens naar gekeken moet worden. Overigens is niet uitgesloten dat de Vreemdelingenwet op onderdelen daar nog weer in wordt meegenomen.

De heer **Van Schijndel** (VVD): Veel eerder in uw verhaal heb ik gevraagd om een oordeel over de vraag of deze wet nu eigenlijk ook een soort van reorganisatie-doelstelling heeft, namelijk dat door deze wet onderdelen van de overheidsorganisatie bij het Rijk waar problemen zijn, zullen worden aangepakt. Ik meen dat deze wet daar niet voor is bedoeld.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Niet primair.

De heer **Van Schijndel** (VVD): Ik zou menen dat deze wet daar helemaal niet voor is bedoeld. De overheid moet er gewoon voor zorgen dat haar organisatie op orde is. Als wij constateren dat er grote problemen zijn in bepaalde diensten, kan dat betekenen dat je daar rekening mee houdt in je beslissing om die dwangsomregeling niet van toepassing te verklaren. Vinden de indieners dat ook niet een keurige redenering?

## Luchtenveld

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik ga niet met u mee als u zegt dat die helemaal niet bedoeld is om ook de organisatie beter te laten werken, want ik heb eerder gezegd dat onze primaire doelstelling is om de burger te bedienen en de beslissingen van de overheid op aanvragen binnen de gestelde termijnen te laten komen. Dat is de hoofddoelstelling. Gevolg kan zijn dat overheden nog een stapje harder gaan lopen om processen op orde te brengen en hun organisatie zo in te richten dat het kan op de tijd dat het uiterlijk moet. Dat zou 1 januari 2009 kunnen zijn of een andere datum. Dat is de gedachte achter dit wetsvoorstel.

Er kunnen twee lijnen zijn. Als wij voor bepalingen echt problemen zien, zouden wij die, misschien voorlopig, kunnen uitzonderen. Wij staan open voor die discussie. Het kan ook opnieuw worden gezien in een eventueel wetgevingstraject dat nog zou kunnen volgen op weg naar de datum dat het verplicht gaat worden. Dan kan worden bekeken voor welke bepalingen de termijnen enige oprekking zouden behoeven, gegeven het feit dat de wet wel van kracht zou worden, ook voor die wet. Dat zijn twee routes naast de uitzonderingen en mogelijkheden die ik heb genoemd die in dit wetsysteem zelf zitten.

De heer **Dittrich** (D66): De charme voor D66 zit hem wat dit wetsvoorstel betreft er nu juist in dat sommige overheidsorganen, die bijvoorbeeld door de Nationale ombudsman altijd aangemerkt worden als organen die te laat of helemaal niet reageren op aanvragen van burgers, onder andere geprikkeld worden om hun organisatie te hervormen. Dat is dan een soort reorganisatie, niet als doelstelling, maar als bijkomend effect. U antwoordt op een opmerking van de heer Van Schijndel echter dat u vindt dat uitzonderingen mogelijk kunnen zijn. Bent u dan niet bezig de scherpste van uw eigen initiatiefwetsvoorstel weg te halen? Ik moet er niet aan denken dat de IND of het UWV wordt uitgezonderd. Dat zijn organen die keer op keer in de fout gaan. Het zou doodzonde zijn als u dat weggeeft.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Dat ben ik helemaal met u eens. Ik heb ook gezegd dat het amendement veel te grofmazig is. Het zou ook veel te ver te gaan om het UWV uit te zonderen. Daarmee snijden wij het hart uit het voorstel. Dat neemt niet weg dat voor bepaalde onderdelen een overgangstermijn kan gelden. Voor die discussie staan wij open. Dat geldt ook voor eventuele voorstellen om termijnen in een ander wetgevingstraject op te rekken.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Ik ben zeer benieuwd naar de daadwerkelijke uitzonderingen. Het risico is groot dat daarmee het wetsvoorstel onderuitgehaald wordt. De heer Van Schijndel vroeg of het niet fatsoenlijk is om een uitzondering te maken voor een organisatie die het heel erg moeilijk heeft. Ik zeg het maar vierkant, maar daarmee maak ik mijn punt duidelijk. Ik hoor de heer Van Schijndel daarmee zeggen dat het voor geen meter werkt bij de IND en dat die organisatie buiten het wetsvoorstel moet blijven. Vervolgens bent u mild in uw reactie.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Mild in mijn reactie? Wij wijzen het amendement af. Wij staan wel open voor discussie over een genuanceerder en beter gemotiveerd amendement. Dat is niet mild, maar genuanceerd. Wij

gooien niet meteen de deur dicht, maar willen nagaan of er bruggen te bouwen te zijn. De regering heeft wellicht ook nog een oordeel hierover, gegeven de praktijk. Uitzonderingen moeten zwaarder gemotiveerd worden, maar zij bevestigen ook de regel, mits goed geformuleerd. Het zou vervelender zijn als er in de praktijk problemen blijken te zijn die bij de evaluatie tot de conclusie kunnen leiden dat de wet te overhaast is ingevoerd. Wij denken dat de wet een goed instrument is om overheden scherp te houden. Ik kan er goed mee leven als de wet aanvankelijk 98% van het geheel beslaat, waarna de laatste 2% met enige vertraging kan volgen, zeker als de invoeringsdatum naar voren wordt gehaald.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Ik ben blij met dit antwoord. De mildheid sloeg overigens niet op het afwijzen van het amendement, maar had meer te maken met de manier waarop ik de vraag vertaalde. In dat opzicht was uw reactie mild.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Begrijp ik het goed dat de indieners niet alleen vinden dat een uitzondering voor de gehele Vreemdelingenwet hen te ver gaat, maar ook voor delen daarvan geen permanente uitzondering willen maken? Zij willen alleen praten over een verlenging van de overgangstermijn voor een bepaalde categorie beschikkingen.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Het is een motiveringsvraag. De Kamer en de indieners moeten overtuigd worden. Dit betekent dat duidelijk gemaakt moet worden dat de organisatie ten tijde van de invoeringsdatum redelijkerwijs niet op orde kan zijn. Als dat overtuigend aangetoond kan worden, moet aanpassing overwogen worden.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Dan hebben wij het over een verlenging van de overgangstermijn voor een specifieke categorie beschikkingen. Is er ook ruimte voor een blijvende uitzondering op de systematiek van de wet? Mijn eerste indruk was dat die ruimte er niet is. Of je zorgt ervoor dat de termijnen in de wetgeving op orde zijn, of je hanteert een overgangstermijn. Volgens mij is het niet nodig om ingewikkeld te doen over een categorie die blijvend uitgezonderd moet worden.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Dit is de eerste termijn van de beantwoording en het kabinet komt ook nog aan het woord. Ik heb al aangegeven dat het amendement wellicht gewijzigd kan worden. Wij hebben naar aanleiding van de discussie tot nu toe geen reden gezien om bijvoorbeeld nu al met een nota van wijziging te komen. Vooralsnog hebben wij dus geen behoefte aan het amendement, maar wij staan open voor een discussie als er scherper gemotiveerde, beperktere en specifiekere wijzigingsvoorstellen worden ingediend. Misschien zouden wij bereid zijn om ons daar niet tegen te verzetten.

De heer **Slob** (ChristenUnie): Ik heb in algemene zin een vraag over de uitsluitingsgronden. Daar hebben alle fracties in eerste termijn veel aandacht aan gegeven. Daarbij hebben wij ons gebaseerd op de uitsluitingsgronden die in het initiatiefwetsvoorstel zijn opgenomen. U hebt vrij uitvoerig antwoord gegeven. In een tussenzin

## Luchtenveld

zei u dat er door het amendement minder uitsluitingsgronden zijn gekomen. Ik heb even naar het amendement gekeken. In artikel 4:17, lid 6, kom ik eigenlijk nog maar tweeënhalve uitsluitingsgronden van het wetsvoorstel tegen. Dat betekent dat u er een aantal hebt geschrapt die u nog wel in uw initiatiefwetsvoorstel had staan. Daar wil ik graag een motivering voor horen. Het rommelige is natuurlijk dat wij nu met u in overleg zijn over uw wetsvoorstel en dat er een door anderen ingediend amendement ligt dat u voor een groot gedeelte al voor uw rekening neemt.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Dat loopt nu eenmaal zo. Het gaat om de artikelen 4:15 en 4:17 van de Algemene wet bestuursrecht zoals die zouden komen te luiden. In een aantal gevallen is geen dwangsom verschuldigd: als een bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld, als de aanvrager geen belanghebbende is en dus geen enkel belang heeft bij de beslissing – bijvoorbeeld iemand die een eigen woning heeft en huursubsidie aanvraagt; hij kan nooit huursubsidie krijgen en het zou dus een beetje raar zijn als hij toch een dwangsom zou kunnen ontvangen – en als de aanvraag kennelijk niet ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, zodat je bij eerste lezing kunt zien dat het geen reële vraag is. Ik kom straks nog terug op de verdeelsleutel als er meer dan één aanvrager is.

De heer **Slob** (ChristenUnie): Dat is duidelijk. Het gaat mij meer om de vergelijking tussen de vijf uitsluitingsgronden in uw initiatiefwetsvoorstel en de drie uitsluitingsgronden in dit amendement. Eigenlijk zijn het er maar twee: er is er één opgeknipt en dat zijn nu twee verschillende uitsluitingsgronden geworden.

De heer **Luchtenveld** (VVD): De andere uitsluitingsgronden vindt u ten dele terug in artikel 4:15, bijvoorbeeld "zolang de vertraging aan een aanvrager kan worden toegerekend" in artikel 4:15, tweede lid, onder B en "zolang een bestuursorgaan door overmacht niet in staat is om een beschikking te geven" in artikel 4:15, tweede lid, onder C. U moet de artikelen 4:15 en 4:17 dus in samenhang lezen en naast ons initiatief leggen. Dan loopt het weer redelijk rond. De terminologie is iets anders, maar vaak wordt ongeveer hetzelfde bedoeld. Dan is het zuiver om de terminologie van de Algemene wet bestuursrecht te houden zoals die was.

De **voorzitter**: Ik heb zowel de heer Van Schijndel als de heer Van der Staaij al een vraag laten stellen over dit onderwerp. Ik stel u beiden in staat om daarover nog één vraag te stellen. Wij hebben straks immers nog een tweede termijn.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Wij hadden het naar aanleiding van mijn amendement over de akkoordverklaring. Hoe zit dat dan in het wetsvoorstel als dat conform dit amendement zou worden gewijzigd? Die grond vind ik daar immers niet meer in terug.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Het is de bedoeling dat dat nog steeds kan. Ik denk dat dit een bijzondere vorm is waarvan je zou kunnen zeggen dat de vertraging dan mede aan de aanvrager kan worden toegerekend. Hij gaat er zelfs mee akkoord. Dat zou zeker het punt kunnen zijn. O nee, dat is niet waar. Dit staat er wel in, namelijk

in artikel 4:15, tweede lid, onder A: "gedurende de termijn waarvoor de aanvrager met het uitstel heeft ingestemd".

De heer **Van Schijndel** (VVD): Ik ga even terug naar het amendement. Tijdens de eerste behandeling, twee weken geleden, hebben enkele fracties constitutionele bezwaren naar voren gebracht en internationaal-rechtelijke verplichtingen ingeroepen. Hebben de initiatiefnemers ook daar een mening over?

De heer **Luchtenveld** (VVD): Die vraag kwam met name ter discussie naar aanleiding van uw amendement over het geheel uitzonderen van de Vreemdelingenwet. Wij hebben ook gekeken naar de Grondwet, waarin sprake is van allen "hier te lande". U had het op een gegeven moment over Nederlanders, u suggereerde dat dit was geschreven voor Nederlandse burgers. Wij weerspreken dat dit de juiste uitleg van de AWB zou zijn. Er zijn echter best uitzonderingen denkbaar die niet strijdig zijn met de Grondwet of met internationale verplichtingen. U wees er zelf al op dat bepaalde onderdelen soms zijn uitgezonderd. Het moet echter wel goed worden gemotiveerd; er moet goed worden gekeken naar de achtergrond van de redenen. Een onderscheid, bijvoorbeeld, naar de waarde van die € 1260 op de plaats waar deze terechtkomt in vergelijking met de waarde ervan in onze of een andere Europese economie, lijkt mij kansrijk als deugdelijke motivering.

De fracties van D66 en ChristenUnie vroegen of het niet beter is om in gevallen waarin meerdere bezwaarmakers een dwangsom zouden kunnen verbeuren, een dwangsom per bezwaarmaker toe te kennen in plaats van deze te delen. Welnu, wij hebben dit met name opgenomen omdat er, bijvoorbeeld, meerdere aanvragers kunnen zijn die één bouwvergunning aanvragen. Ons initiatiefvoorstel is erop gericht om beslissingen op individuele aanvragen te beoordelen en is dus niet gericht op aanvragers. Dit geldt ook voor bezwaar- en beroepsprocedures. Als dat wel het geval was, zouden gezinnen een gezamenlijke aanvraag kunnen doen, zouden meerdere gezinsleden een vergunning kunnen aanvragen voor de bouw van een dakkapel. Wij vrezen dat zo iets de deur openzet voor misbruik. En een eventuele cumulatie van verbeurde dwangsommen kan het gevolg zijn. Ook groepen zouden zich kunnen organiseren om een bepaalde subsidie aan te vragen. Zo zou het oogmerk van financieel gewin voorop komen staan in plaats van een tijdige beslissing van de overheid. Daarom willen wij zo starten, maar de evaluatie zou best kunnen opleveren dat er ook andere manieren zijn.

De VVD-fractie vroeg of de griffiekosten en leges voor rekening moesten komen van het bestuursorgaan. Hierover hebben wij het gedeeltelijk reeds gehad. Griffierechten zijn meer specifiek voor de rechtbank. Legeskosten lopen vaak nogal uiteen. We kunnen niet goed overzien wat voor wiens rekening zou komen, dus er zouden ingewikkelde verrekensystemen moeten worden gecreëerd. Het lijkt ons niet goed om zo iets in dit wetsvoorstel op te nemen.

De fractie van D66 vroeg of de gemeentelijke belastingen door de dwangsom hoger worden. Welnu, dat is niet uitgesloten. Het zou niet de eerste keus moeten zijn van een overheidsorgaan dat slecht presteert om de burgers hiermee op te zadelen, maar voor elk

## Luchtenveld

overheidsorgaan geldt dat de dwangsom moet worden gedekt binnen de begroting. Of men de middelen verkrijgt door middel van bezuinigingen, belastingverhoging of anderszins, wij hopen in ieder geval dat men investeert in een betere organisatie, zodat het in de toekomst minder vaak voorkomt, het bij incidenteel verschuldigde dwangsommen blijft en er dus een incidentele dekking nodig is en geen structurele. Maar ook dit is aan de betreffende overheidsorganen. De vertegenwoordigende lichamen – de gemeenteraden, provinciale staten en onze Kamer met het budgetrecht – zijn daar zelf bij. Wij maken ons er niet zoveel zorgen over dat dit op grote schaal zal gebeuren, maar uitsluiten kunnen we het niet.

De **voorzitter**: Dank u. Ik heet hartelijk welkom de regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, de heer Scheltema. Ik heb begrepen dat hij er de vorige keer niet bij was.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Daaruit mag blijken hoe belangrijk wij dit onderwerp vinden: wij hebben zelfs de adviseurs van de adviseurs meegenomen!

De **voorzitter**: Ja, en ik hoop dat dit ook in uw betoog tot uitdrukking komt!

Minister **Donner**: Zij zullen ons helpen om gedegen in te gaan op de voorstellen. Ik dank u voor de gelegenheid om hierover opmerkingen te maken. De heer Pechtold zal dit doen voor de zaken die zijn verantwoordelijkheid raken.

Het kabinet heeft nog geen standpunt ingenomen, en dat is dus nog niet aan de orde, over het onderhavige wetsvoorstel. Dat komt pas aan het einde aan de orde bij de vraag of het initiatiefvoorstel al dan niet bekrachtigd moet worden. Impliciet heeft het kabinet natuurlijk wel een standpunt ingenomen met het voorstel dat het over dezelfde materie heeft ingediend. Daaruit kan worden afgeleid dat de zorg en aandacht voor het verschijnsel van een overheid die te laat besluit, gedeeld wordt; dat is geen zorg- en aandachtspunt dat alleen de Kamer bezighoudt. Er is zelfs sprake van een veelheid van initiatieven op dit terrein. Voorstellen die betrekking hebben op de vergunningverlening, bijvoorbeeld het idee dat de vergunning automatisch verleend is als de reactietermijn is overschreden, vallen in dezelfde categorie. Wij moeten er daarom op letten dat zaken niet eindeloos cumuleren door hoofdrichtingen te kiezen ten aanzien van het verschijnsel beslistermijnen. Ook in dit debat viel men eigenlijk over elkaar heen om de overheid nog sterker te prikkelen; bij de overgangstermijn van vijf jaar in het initiatiefwetsvoorstel zei iedereen: waarom niet een termijn van twee jaar of nul jaar? Ook vroeg men zich af: waarom uitzonderingen? Wij moeten ervoor oppassen dat het overheids- en bestuursapparaat een veelgeplaagd orgaan wordt dat niet meer aan de eigenlijke taak van behoorlijke besluiten nemen toekomt.

Ik hoop dat in elk geval duidelijk is dat Kamer en kabinet er gemeenschappelijk naar streven dat besturen binnen redelijke termijnen tot besluiten komen. Wij moeten daarbij wel in de gaten houden dat het overschrijden van termijnen door een bestuursorgaan in wezen een symptoom is waarbij verschillende factoren

een rol spelen. Ik doe een stap terug om te bezien hoe het proces in de tijd in wezen verloopt. Er spelen tal van belangen een rol die in de Kamer aan de orde komen. In de eerste fase krijgt het bestuursapparaat beslissingsbevoegdheden van de overheid via vergunningen of op andere wijze zodat het in kan grijpen of controle kan uitoefenen over het maatschappelijk verkeer. Wij achten dat nodig vanuit verschillende publieke belangen. Ondanks initiatieven en moties die in deze Kamer zijn aangenomen om te komen tot drastische vermindering van het aantal vergunningen, ben ik alleen maar geconfronteerd met verzoeken uit de Kamer om nieuwe vergunningen in te voeren of nieuwe punten mee te nemen waarover overheden beslissingen moeten nemen. Het gaat dus om een verschijnsel dat overheden in het algemeen belang, ter behartiging van publieke belangen, bevoegdheden krijgen om beslissingen te nemen en op een bepaalde wijze sturend in het maatschappelijk verkeer op te treden.

De tweede fase van dit proces is dat wij die beslissingen aan inspraak, procedures, rechtsbescherming en allerlei andere voorzieningen binden, waaronder termijnen. In de derde fase, wanneer het apparaat te groot wordt, ontstaat doorgaans het verschijnsel dat de in de begroting toegestane gelden de noodzakelijke groei van het apparaat niet bijhouden. Bij sommige vormen van maatschappelijke dienstverlening uit zich dat in wachtlijsten, bij beslissingen van de overheid in termijnoverschrijdingen. Dat kan zijn oorzaak vinden in een gebrekkige organisatie van het bestuursorgaan, maar evenzeer in een plotselinge stijging van het beroep op het bestuursorgaan waarmee de begroting geen gelijke tred houdt. Een voorbeeld is de geleidelijke groei van de vreemdelingendienst. De omvang daarvan liep altijd drie of vier jaar achter op de ontwikkeling van de immigratie en de groei van het aantal asielaanvragen. Het kostte tijd voordat dit werd vertaald in extra middelen. Op het moment dat die werden toegekend, waren de immigratieaantallen meestal weer gegroeid. Dit is zeker niet het enige beleidsterrein waarop dat gebeurt. Het is dus in het algemeen geen onwil, kwade wil of een slechte organisatie. Aan de ene kant wil men dat de overheid zich met zaken bemoeit en zorgvuldige en goede besluiten neemt, aan de andere kant zijn er beperkte middelen, mankracht en mogelijkheden. De beslistermijn functioneert in dat proces onvermijdelijk als het veiligheidsventiel van de overheid. Als dat wordt dichtgebonden, zullen zich op een bepaald moment andere ontwikkelingen voordoen. Zodadelijk zal ik daarop nog nader ingaan.

Dit alles laat onverlet dat een veiligheidsventiel geen normale uitlaatklep mag worden, waardoor op bepaalde terreinen de termijnen systematisch worden overschreden. In zo'n geval moet zorgvuldig worden afgewogen of de oplossing moet worden gevonden in het verlengen van de termijn omdat dit inherent is aan het soort besluitvorming, in het vrijmaken van meer middelen in de begroting zodat de mankracht wordt vergroot of in het introduceren van een financiële prikkel. In het laatste geval kan het instrument van de dwangsomregeling, zoals dat hier voorligt, een oplossing bieden.

Met de verschillende voorstellen zijn er nu drie denkrichtingen voor de wijze waarop het probleem kan worden aangepakt. In de eerste plaats kan indien niet tijdig wordt besloten, worden vastgesteld dat er geen beslissing meer nodig is of dat de beslissing als positief



## Donner

wordt uitgelegd. In de tweede plaats kan het ambtelijke apparaat door financiële prikkels worden aangezet om te komen tot tijdige besluitvorming. In die zin vind ik het voorstel zoals dat hier aan de orde is, een dwangsom, een beter instrument dan het idee om de leges te laten vervallen. Dat is in wezen een andere mogelijkheid, gebaseerd op dezelfde gedachte. In de derde plaats kan in het kader van de rechtszekerheid de rechter worden gevraagd om versneld met een oordeel te komen over de eventuele vertraging. Dat is de keuze die in het regeringsvoorstel is gemaakt.

Voordat wij alle verschillen breed gaan uitmeten, is het goed om te zeggen wat het gemeenschappelijke uitgangspunt is van zowel het initiatiefwetsvoorstel als het regeringsvoorstel. Dat is namelijk reageren op termijnoverschrijdingen met de financiële prikkel van een dwangsom. De enige vraag is of de dwangsom automatisch moet worden opgelegd door de enkele schriftelijke mededeling van de eventuele belanghebbende of dat de rechter daar uit een oogpunt van rechtszekerheid – en dat zal ik betogen – tussen moet zitten. Als de dwangsom betaald moet worden, krijg je in het eerste geval namelijk alle juridische onzekerheid en onduidelijkheid die ik had willen voorkomen. Volgens mij is dit de kwintessens van het verschil.

Ik erken dat men de twee systemen complementair kan maken, zoals is gedaan in het amendement. In oorsprong zijn de systemen echter niet complementair, maar alternatief bedoeld. Een systeem zoals in het initiatiefvoorstel wordt voorgesteld, schept naar mijn mening te grote rechtsonzekerheid en zal onvermoede en ongewenste effecten hebben op de ontwikkeling van het bestuursrecht en het functioneren van het bestuurlijk apparaat. Dat is de afweging die hier in wezen aan de orde is. Wat is het meest adequate instrument om te komen tot tijdige besluitvorming? Welk instrument heeft dan de minste ongewenste neveneffecten?

Laat ik vervolgens ingaan op de kanttekeningen die ik zou plaatsen – ik formuleer het zo omdat het kabinet geen eendoordeel heeft over het voorstel – bij de richting die in het initiatiefvoorstel wordt gekozen om na twee weken onmiddellijk over te gaan tot het opleggen van een dwangsom. In de eerste plaats bestaat het gevaar dat daarmee opnieuw verder wordt gegaan in de richting dat de procedurele argumenten bij overheidsbesluitvorming zwaarder kunnen gaan wegen voor de besluitvorming dan de substantiële elementen. Mevrouw Fierens heeft in eerste termijn gezegd dat een bestuursorgaan er niet mee weg mag komen als een slechtere beslissing wordt genomen. Ik kan haar echter op een briefje geven dat dit zal gebeuren. Men neemt een negatieve beslissing om de dwangsom te vermijden. Of men neemt een onvoldragen beslissing die wél binnen de termijn valt, omdat men in de bezwaarschriftenprocedure altijd weer op het standpunt terug kan komen en op een andere wijze tot een besluit kan komen. Kortom: wat men aan de ene kant wint, verliest men aan de andere kant. Als de bezwaarschriftenprocedure te kort is, neemt men het risico van een beslissing die door de rechter ongegrond wordt verklaard. Daarna zal het proces worden overgedaan en heeft men al die tijd gewonnen.

De burger heeft recht op een doelgerichte en juiste beslissing, zoals van de overheid verwacht mag worden. Natuurlijk verbinden wij daaraan een aantal procedurele waarborgen, maar wij bouwen met het administratieve

recht aan een systeem waarin de secundaire criteria en argumenten zwaarder gaan wegen. Het gaat erom dat uiteindelijk een doelmatige en terechte beslissing wordt genomen.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Ik heb dat inderdaad gezegd. De kwaliteit van besluitvorming herbergt verschillende elementen in zich. Dat wil ik even toetsen bij de minister. Het gaat om de inhoudelijke kwaliteit, maar natuurlijk ook om de termijn. Uit het betoog van de minister proef ik – en dat wil ik verifiëren – dat het logisch is dat termijnen worden overschreden, omdat je soms meer tijd nodig hebt als je het echt goed wilt doen. Daarmee ondergraaft de minister de termijnen die in de wet liggen verankerd. Dat bevreedt mij uitermate.

Minister **Donner**: Aan de ene kant ben ik het met mevrouw Fierens eens dat ook de procedure-elementen een aspect vormen van de kwaliteit. Ook bij rechtspraak zeggen wij dat er geen recht meer is, wanneer de rechter te lang wacht: justice delayed is justice denied. Dat geldt in mindere mate bij bestuurlijke besluitvorming, maar gegeven de plaats die wij de overheid en het bestuur op tal van terreinen hebben gegeven in het maatschappelijk proces, wordt het ook een belangrijk element van de besluitvorming. Op zichzelf ben ik het daarom geheel eens met het belang dat mevrouw Fierens aan dit punt hecht.

Het blijft uiteindelijk natuurlijk wel een kwaliteits-element dat van de tweede orde is ten opzichte van de substantie van het besluit, namelijk dat er een terecht en doelmatig besluit is genomen conform de bevoegdheden. Juist omdat het zo makkelijk is om aan procedurele elementen te toetsen, is het eind van het liedje vaak dat de rechter constateert dat hij niet weet of het besluit terecht is, maar dat een aantal zaken in het proces onjuist is gedaan en dat het besluit derhalve opnieuw moet worden genomen. Dan zijn wij vaak veel langer bezig dan wanneer bij de oorspronkelijke besluitvorming meer tijd zou zijn genomen om deze problemen behoorlijk uit te redeneren.

In het voorstel dat de regering heeft gedaan, kan het systeem van dwangsommen wel degelijk een oplossing zijn. In die situatie moet je veel makkelijker naar de rechter kunnen gaan omdat het eigenlijk een fluitje van een cent is om te controleren of de aanvraag voldoende was en er dus eigenlijk een besluit had moeten zijn, dat dit niet binnen de termijn is genomen en dat evenmin een uitstelbericht is gestuurd. Dan heeft ook de betrokkene duidelijke rechtszekerheid over het punt van vertrek. Ik zal daarop nog terugkomen. Ik behoud dan in wezen het systeem. De rechter kan ook beoordelen of het in de gegeven situatie terecht is om een dwangsom op te leggen of dat de situatie met zich meebrengt dat het beter is om meer tijd te nemen.

De termijnen die nu zijn opgenomen, zijn termijnen voor de normale gevallen. Met de dwangsomregelingen zouden dezelfde termijnen gaan gelden voor de uitzonderingsgevallen. Met dit voorstel wordt het veiligheidsventiel van eventuele termijnoverschrijding in het uitzonderlijke geval dichtgebonden. De heer Luchtveld heeft een- en andermaal gezegd dat dit bij tal van processen aan de orde zal zijn. Daarop zal ik later nog verder ingaan. Alle termijnen die nu impliciet rekening houden met deze mogelijkheid, worden met dit

## Donner

proces veranderd in uiterste termijnen en zijn niet meer alleen de termijnen voor de normale gevallen.

In het initiatiefvoorstel wordt bijvoorbeeld vereist dat binnen twee weken na ommekomst van de afloop van de dwangsom een vaststellingsbeslissing moet zijn genomen. Ik ben bang dat twee weken in de meeste administraties te kort zal zijn voor een dergelijke beslissing. Dan zou zich de vreemde situatie voordoen dat er een te korte termijn is vastgesteld om de vaststellingsbeslissing te nemen en dat er opnieuw een dwangsom wordt verschuldigd op grond van de overschrijding van de vaststellingstermijn. Dan zouden wij dwangsom op dwangsom aan het stapelen zijn.

De wetgever heeft zich er vaak met een jantje-van-leiden van afgemaakt om secuur te kijken welke termijnen nodig zijn, vanwege het feit dat wij wisten dat de mogelijkheid van uitstel bestaat wanneer het niet anders kan.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Het was een uitgebreid antwoord, maar ik wil toch even teruggaan naar de kern.

Minister **Donner**: Ik liep al enigszins vooruit op wat ik verder nog wil gaan zeggen.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Kwaliteit is inhoud en procedure. Af en toe zijn er natuurlijk uitzonderlijke gevallen. Een fatsoenlijke gemeente of een fatsoenlijke IND zal dat tijdig met betrokkene communiceren. Het charmante van het wetsvoorstel is echter, dat 95% van de gevallen heel soepel wordt opgelost. De minister gebruikt voor zijn eigen wetsvoorstel dezelfde argumenten en zelfs dezelfde termijnen. Ik ben daarom wat verbaasd over zijn antwoord.

Ik kom zelf uit de beroepspraktijk. Ik was gemeentesecretaris. Meestal zie je dat bepaalde dingen te laat worden opgepakt, dat besluitvorming blijft hangen en dat er een verband is met de interne organisatie en heel vaak een naar binnen gekeerde overheid. Dat proberen wij nu juist te veranderen. Daar kunnen wij het toch over eens zijn?

Minister **Donner**: Daar zijn wij het ook over eens. De vraag is alleen of het automatisme waarmee het veiligheidsventiel wordt dichtgebonden daarvoor het meest geschikte middel is dan wel de benadering die het kabinet heeft gekozen: niet het sturen van een brief naar het bestuursorgaan, maar een heel eenvoudige procedure bij de rechter. De rechter kan vrijwel zonder zitting, gewoon bij beschikking, tot een vaststelling komen. Mevrouw Fierens komt uit de praktijk, maar ik kom ook uit de praktijk, zij het net aan de andere kant. Bij de Raad van State zag je dit soort gevallen langskomen. Wij zagen er ook welke situaties aanleiding kunnen zijn voor het maken van een uitzondering. Het voorbeeld van mevrouw Fierens hoort daar bij, maar er zijn evenveel voorbeelden waarin in redelijkheid, gelet op de complexiteit van de besluitvorming en de afweging die wordt vereist, niet mag worden verwacht dat binnen een bepaalde termijn een besluit wordt genomen. Dat is wel de richting die wij uitgaan met ons vergunningenbeleid, juist door de wens dat het aantal vergunningen wordt verminderd.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Een crux in het betoog van de minister is dat het gevaarlijk is om een

veiligheidsventiel dicht te binden. Dat ben ik geheel met hem eens, want daardoor kan de boel ontploffen. Wordt hier echter wel een veiligheidsventiel dichtgebonden? Voor allerlei vormen van wetgeving gelden toch specifieke termijnen? Als niet met een normale termijn kan worden volstaan, is er bijvoorbeeld in de Vreemdelingenwet een veiligheidsventiel, omdat dan langere beslistermijnen gelden. In het wetsvoorstel is voorts ook opgenomen dat in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld onvoorzien omstandigheden of gevallen van overmacht, de dwangsomregeling niet geldt. In het algemeen klinkt wat de minister zegt wel goed, maar heeft het ook betrekking op het product dat nu voorligt?

Minister **Donner**: Ik wil daar al wel op vooruitlopen. De heer Van der Staaij noemt de overmachtssituatie. Ik moet in eerlijkheid zeggen dat ik vind dat de uitleg die aan de overmachtssituatie voor een overheid wordt gegeven niet zonder meer overeenkomt met de werkelijkheid. Een overmachtssituatie is bijvoorbeeld dat het gemeentehuis in de fik gaat en de administratie verbrandt. Er wordt echter een plotselinge hausse in het aantal aanvragen, bij een overstroming, genoemd. Daar is de regeling nu juist voor. In dat geval mag van de overheid verwacht worden dat zij binnen de gestelde termijn beslist.

Ik hanteer nu de termijn en de termijnoverschrijding als veiligheidsventiel. Ik heb aangegeven dat in het bestuurlijk proces nog andere veiligheidsventielen zijn ingebouwd, maar dat die ongunstiger zijn voor de belanghebbenden. Door minder zorgvuldige besluitvorming kan men later in het proces over de kop gaan. De overheid kan ook beginnen met een negatief besluit, omdat dit later wel weer wordt rechtgezet. In dat geval wordt de dwangsom vermeden, maar moet de burger door een veel langer proces heen dan wanneer de dwangsom niet wordt gehanteerd.

Ik zeg niet dat wij niks moeten doen aan de termijnen. Ik ben het volstrekt eens met de Kamer dat er een regeling moet zijn voor het geval dat van het veiligheidsventiel gebruik wordt gemaakt. Ik kies dan echter voor de rechtszekerheid van een vereenvoudigde vaststelling door de rechter.

De heer **Van der Staaij** (SGP): De vraag blijft wel of in een fatsoenlijk systeem een ordinaire termijnoverschrijding nodig is. Het systeem kan ook op een andere manier intelligent worden ingericht. De minister noemde een hausse van aanvragen uit hoofde van de Vreemdelingenwet. Daar is toch iets op verzonnen in de Vreemdelingenwet, namelijk een besluitmoratorium? Bij een plotselinge influx gelden andere termijnen. In een fatsoenlijk systeem mag een buitenwettelijke termijnoverschrijding niet nodig zijn.

Minister **Donner**: Daarmee ben ik het eens. Maar wij hadden in ons achterhoofd dat in uitzonderlijke gevallen termijnoverschrijding mogelijk is. In de wetgeschiedenis van verschillende wetsvoorstellen treft u dit ook als argument aan, mijnheer Van der Staaij. Als de termijnen aan de orde komen, worden er steeds voorbeelden genoemd en wordt gevraagd of het in die bepaalde situatie ook kan. Dan is het tegenargument steeds dat in zo'n situatie de termijn overschreden zal worden en dat niemand daar dan bezwaar tegen heeft. Die mogelijkheid sluit de heer Van der Staaij nu af.

## Donner

Wij zijn het wel met elkaar eens dat in een behoorlijk systeem de termijnen geschikt moeten zijn voor normale gevallen. Als hij echter geen enkele overschrijding wil en onmiddellijk een dwangsom oplegt, wordt het veiligheidsventiel dichtgebonden en wordt de termijn voor het normale geval de termijn voor het uitzonderingsgeval!

De heer **Van der Staaij** (SGP): Waarom zou het niet mogelijk zijn om die veiligheidsventielen netjes in wetgeving te regelen? Ik heb in dit verband gewezen op de Vreemdelingenwet. De minister zei dat wij ons in het verleden met een jantje-van-leiden ervan afgemaakt hebben. Ik vraag mij af of dat inderdaad het geval is. Bij de aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht was er immers een dikke bundel met aanpassingswetgeving, waarin, in afwijking van de algemene termijnen van de Algemene wet bestuursrecht, allerlei specifieke termijnen gelden voor allerlei specifieke wetten!

Minister **Donner**: Akkoord. Een gevolg van deze regeling kan inderdaad zijn dat de termijnen langer zullen worden. Omdat juist vanwege de dwangsomregeling de termijn afgestemd moet zijn op de uitzonderingssituatie, moet ik de termijn voor het normale geval oprekken en langer maken dan voor de burger logisch is. Vandaar dat ook in het regeringsvoorstel niet voor die mogelijkheid gekozen wordt, maar voor het systeem zoals de Kamer het wil. Het uitgangspunt is dat er een dwangsom volgt. Alleen door tussenkomst van de rechter kan worden vastgesteld of er sprake is van een uitzonderlijke situatie. Daardoor wordt voorkomen dat andere veiligheidsventielen gebruikt zullen gaan worden. De discussie gaat hier niet over de substantie van de zaak. De discussie gaat niet over vraag of wij iets willen doen aan de termijnoverschrijdingen, zeker in die gevallen waarover mevrouw Fierens sprak. Door er een dwangsom op te stellen, wordt de regeling onbruikbaar voor de uitzonderlijke gevallen waarin termijnoverschrijding nodig is, of althans op straffe van een dwangsom. Dan laat het systeem zich mogelijk snel op een andere voet zetten.

Laten wij wel wezen. Als van een bestuursapparaat een besluit wordt gevraagd van een bepaalde complexiteit en de begrotingswetgever geeft daarvoor te weinig mankracht, zal het bestuursapparaat binnen de aangegeven tijd niet de juiste beslissing kunnen nemen of het zal een minder kwalitatief goed besluit gaan nemen. Dat is onvermijdelijk. Het moet dan opgelost worden door de begrotingswetgever. U weet dat de begrotingswetgever niet keurig de optelsom maakt van wat iedereen nodig acht, maar op een gegeven moment alles moet persen binnen het beschikbare kader.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Wat denkt de minister van de variant om toch die kleine extra uitbreiding te doen als de begrotingen aan de orde zijn, omdat anders goedkoop duurkoop wordt? Dan komt immers de dwangsom en kost het extra geld.

Minister **Donner**: Dat is een ander effect dat ik vrees, namelijk dat de begrotingswetgever op deze wijze gegijzeld kan worden door het ambtelijk apparaat. Als het ambtelijk apparaat een uitbreiding wil, kan het altijd komen met te late besluiten en dan zeggen: ja, maar wij hebben ook uitbreiding nodig want anders kunnen wij het niet sneller. Een reorganisatie kan dan ook voorko-

men worden met het argument: als die doorgaat, betaalt u. Dan komt het argument dat u hebt en dat hier eerder is gebruikt, namelijk: je kunt het geld beter gebruiken voor het doen van investeringen. Ik wijs er dus op dat het niet uitgesloten is dat met name het naar binnen gekeerde apparaat waarop mevrouw Fierens doelde, op deze wijze reageert.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Je hebt steeds een mogelijk negatief en een mogelijk positief effect. Het lijkt er nu op dat u steeds uitgaat van de keuze voor het negatieve scenario, dat dat het meest waarschijnlijke is. Of begrijp ik u verkeerd?

Minister **Donner**: Dat klopt. Wat u namelijk wilt aanpakken, is nu juist een verschijnsel dat iedereen als een negatief effect aanmerkt. Als alle bestuursapparaten zo positief ingesteld waren als u veronderstelt, zouden wij het verschijnsel van het overschrijden van termijnen niet eens kennen. Derhalve zal de wetgever uit moeten gaan van de gevallen waarin het niet goed gaat en niet van de gevallen waarin alles wel goed gaat. Voor de gevallen waarin iets niet goed gaat, geef je de regels. Van die gevallen ga je hierbij uit.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ook in die gevallen waarin wel degelijk sprake is van een capaciteitsprobleem, een capaciteitsprobleem dat behoorlijk inzichtelijk gemaakt kan worden, kan nu wel eens gemakkelijk gezegd worden: wij geven het geld liever voor andere doeleinden uit. In zo'n situatie kan dan gezegd worden: als wij niet genoeg mensen krijgen, gaat je dat evengoed geld kosten. Dan kan er een positief effect zijn. De uitbreiding die nodig is, maar die werd tegengehouden, kan dan namelijk toch worden gerealiseerd.

Minister **Donner**: Natuurlijk, dat is de keerzijde. Dit argument kunt u ook laten gelden, maar nogmaals, iedere piekbelasting zal onmiddellijk tot uitdrukking komen in boetes. Anders moet ik de omvang van het apparaat gaan afstemmen op de piekbelasting. Op die manier kan ik ook de dwangsom voorkomen. Bij grote apparaten, zoals de IND en het UWV, is het niet eenvoudig een kwestie van het aangeven van knelpunten. Nee, daar komen op een gegeven moment de besluiten te laat tot stand. Vervolgens is men eindeloos met de bijstelling bezig. Ondertussen zou men geld moeten uitgeven voor de dwangsommen, maar dat geld is dan niet meer beschikbaar voor de verbetering van het apparaat. Dat is dan een onvermijdelijk effect. Dat betalen van de dwangsommen zal via de belastingen gebeuren op kosten van de burger. Er is namelijk geen andere methode om de boete of de dwangsom te betalen, tenzij wij gaan korten op het salaris van de ambtenaren. Dat idee wil ik nu niet verder uitwerken.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Voorzitter. De minister maakt nu de kwestie vergelijkbaar met die van de kip en het ei. Daarmee kunnen wij elkaar lang bezighouden. De manier waarop apparaten zijn georganiseerd is echter altijd nog in handen van het bestuur, een college, GS enzovoorts.

Minister **Donner**: Als dat zo was, hadden wij het probleem niet.

## Donner

Mevrouw **Fierens** (PvdA): U zei dat een ambtelijk apparaat, met te wijzen op de beperkingen van de begroting, het bestuur kan gijzelen. Daarmee hebt u het wantrouwen ten aanzien van de colleges uitgesproken, omdat die dat zouden laten gebeuren. Zij zijn namelijk verantwoordelijk voor het functioneren van de apparaten. In mijn eerste termijn heb ik al gezegd dat je je als wethouder of gemeentesecretaris doodschaamt als zoiets gebeurt. Daarom verwachten wij juist een positieve prikkel. Ik proef uit de woorden van de minister dat hij een andere interpretatie heeft.

De minister noemde de IND. Naar aanleiding daarvan wil ik een alinea uit het verslag van de ombudsman voorlezen: "Voor de IND springt in het oog dat systematisch geworsteld wordt met de klantgerichtheid. De vreemdheid wordt te vaak geconfronteerd met een in zichzelf gekeerde organisatie die slecht communiceert en de menselijke maat en de contacten met burgers uit het oog verloren heeft."

Minister **Donner**: Wat is de vraag?

De **voorzitter**: Geen.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): U zegt dat de ambtelijke organisatie de bestuurder in haar greep neemt. Ik ontken dat. Ik vind dat dat helemaal niet zo is. Juist met de mogelijkheid van een dwangsom wordt de bestuurder geprikkeld om de organisatie beter te laten functioneren. Ik deel uw analyse dus niet. U verwijst steeds naar de andere kant van de zaak. Het gaat er hier om dat organisaties niet effectief kunnen zijn. Met name denk ik in dit verband aan de IND. Die is naar binnen gericht, communiceert slecht en heeft de menselijke maat uit het oog verloren. Daar moet dus gewoon gereorganiseerd worden, juist om burgers, de aanvragers, eindelijk datgene te geven waarop ze al zoveel jaren recht hebben. Deze initiatiefwet kan in dit verband een prikkel zijn.

Minister **Donner**: Mevrouw Fierens onderstreept dat het niet een kwestie is van vaststellen dat het niet goed gaat en reorganiseren. Binnen de IND is er voortdurend gereorganiseerd en op grond van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gebeurt dat nu weer. Daarvoor was het rapport van de Nationale ombudsman niet nodig geweest. Die gegevens berusten niet op onderzoek, maar zijn gebaseerd op een aantal beelden. Het is inherent aan grote apparaten dat die niet aan alle eisen kunnen voldoen die door de politiek of de samenleving worden gesteld. Het gevolg daarvan is dat men er vooral op let dat de secundaire aspecten in orde zijn. Wij beschikken immers niet over het instrument om de substantie effectief te controleren. Ik vraag mij dus af of de dwangsom het meest geëigende middel is. Misschien moeten wij de termijnen in die gevallen beter aanpassen. Dat zal wel tot gevolg hebben dat wij, voordat wij verder kunnen gaan met dit wetsvoorstel, de wetgeving moeten doorlopen om na te gaan of de huidige termijnen adequaat zijn voor de besluiten die worden gevraagd.

De heer **Van Schijndel** (VVD): Ik heb grote waardering voor het realistische betoog over ongewenste neveneffecten. Het is voor een wetgever nuttig om daarop bedacht te zijn. Moet niet altijd goed worden nagegaan wat het type besluitvorming is en welk domein het

betreft? Is niet de vraag of het huis-, tuin- en keukenbeslissingen zijn, dakkapelletjes of veel complexere zaken? Is het niet van belang om je af te vragen of het beslissingen zijn met een internationaal aspect? Wat is het voorstel van de regering ten aanzien van de evaluatie van de passendheid van het bestuursrecht en de dwangsomregeling?

Minister **Donner**: De regering kijkt wat dat betreft niet af van het oorspronkelijke voorstel. Daarin staat dat er een realistische overgangstermijn moet zijn om aan de nieuwe situatie te wennen. Een dergelijke overgangstermijn zal onvermijdelijk zijn, omdat wij in de wetgeving te veel zijn uitgegaan van uniforme termijnen die adequaat zijn. Het is niet slechts een kwestie van aandacht besteden aan de aard van het besluit. Niet alleen aan de hand daarvan kan worden bepaald of daarvoor meer of minder tijd nodig is. Wij gaan na of het mogelijk is om vergunningen samen te voegen en om te komen tot geconcentreerde besluitvorming. Bijvoorbeeld ten aanzien van het milieu proberen we te komen tot een concernvergunning in plaats van een milieuvergunning voor de verschillende onderdelen van het bedrijf. Het betreft formeel dezelfde vergunning, maar het verlenen van een vergunning voor het uitrijden van mest op een boerderij of voor Pernis is iets heel anders. In de wet is het echter dezelfde vergunning. Het is dus meer dan alleen de vraag of de termijnen goed zijn toegesneden op de beslissing waar het om gaat. De regering wil voorkomen dat de termijnen op het uitzonderingsgeval moeten worden afgestemd. Dan kunnen wij blijven zitten met termijnen die op het normale geval zijn afgestemd. Voor het uitzonderingsgeval hebben wij dan de mogelijkheid van een rechterlijke toets, voordat het mechanisme van dwangsom in werking treedt. Dat mechanisme treedt in beginsel in werking met dezelfde termijn als in het wetsvoorstel aan de orde is, maar ik heb een andere oplossing, die de burger meer waarborgen biedt dat de dwangsom daadwerkelijk de prikkel is. Verder biedt het een oplossing voor het vraagstuk dat een dwangsom die in het ene geval adequaat is, dat voor een ander geval niet hoeft te zijn. Heeft het automatisme in deze gevallen de voorkeur boven de mogelijkheid om iets genuanceerder tot besluiten te komen?

Het voorgestelde systeem met een automatische dwangsom betekent ook niet dat de rechterlijke macht minder belast zal worden. In wezen kiest men voor een mechanisme dat grote rechtsonzekerheid in zich bergt. De enkele brief van de belanghebbende zet het mechanisme in werking. In werkelijkheid kan echter sprake zijn van totaal verschillende situaties. Het is mogelijk dat een bestuursorgaan niet eens doorheeft dat een besluit van hem gevraagd wordt. Iedereen heeft het beeld van de vergunning voor ogen, maar er zijn tal van andere besluiten waarvoor de Algemene wet bestuursrecht termijnen stelt.

Van steeds groter belang zal de vraag zijn of alle informatie die een besluit nodig maakt, er wel is. De last zal wat dat betreft meer bij de burger gelegd worden. Een bestuursorgaan dat zelf de informatie gaat verzamelen, neemt daarmee tijd in beslag en zal dus sneller geneigd zijn om meer informatie aan de burger te vragen en rustig te wachten totdat die informatie binnen is.

Wanneer begint de dwangsom te lopen? Dat schept onzekerheden die nu uitgevochten zullen worden op het moment dat de omvang van de dwangsom aan de orde





De heer Van de Camp (CDA)

© M. Sablerolle – Gouda

is en niet op het moment dat de dwangsom begint te lopen. De burger heeft dus geen zekerheid over de invalshoek van de dwangsom.

Het voorstel zal niet leiden tot het meest adequate besluit. Bovendien zal het niet echt een besparing opleveren in de belasting van de rechterlijke macht. Verder zal het geen effectief middel zijn om besluitvorming af te dwingen. Het bestuursapparaat kan besluiten de dwangsom te laten lopen. Het kan ook een negatief besluit geven. Uit de overzichten blijkt dat de meeste vertraging zich voordoet in de bezwaarschriftenprocedure. Op dat punt introduceren wij een merkwaardige ondoelmatigheid, omdat de termijnen beginnen te lopen vanaf het moment dat een bezwaarschrift is ingediend. Bij een besluit of een vergunning waarbij meer mensen een bezwaarschrift kunnen indienen, gaan die verschillende termijnen op een verschillend moment eindigen. Terwijl nu alle besluiten bijeen kunnen worden genomen, zal in de toekomst voor ieder bezwaarschrift een apart besluit genomen moeten worden, zonder dat nog zeker is of alle bezwaren al binnen zijn en of men niet beter op alle bezwaren kan ingaan. Het wordt dus enigszins ondoelmatig. Mijn grote zorg is dat dit een heleboel geld gaat kosten en dat het geld dus niet gestopt wordt in de verbetering van het apparaat.

Vervolgens ga ik in op een aantal specifieke vragen die zijn gesteld.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik heb de minister inmiddels bijna drie kwartier aangehoord, maar ik mis in zijn verhaal de invalshoek van de burger in casu het programma Andere Overheid. Ik hoor de minister alleen maar praten over de invalshoek van het bestuur maar niet ook over de invalshoek van de burger.

Minister **Donner**: Het belang van de burgers brengt de wetgever er juist toe om een zorgvuldig besluit van de overheid te vragen. Het algemeen belang van de burgers wordt dus behartigd door het bestuur. Verder heb ik benadrukt dat wij een oplossing moeten vinden voor het probleem van de systematische termijnoverschrijding en dat een dwangsom op dat punt een adequaat middel kan zijn. Ik wijs tegelijkertijd wel op de onwenselijke gevolgen van het mechanisme van een automatische

dwangsom dat begint met de enkele brief van de belanghebbende. Dat is mijns inziens een te ruw en te globaal instrument. Verschillende bezwaren zijn in deze discussie al aan de orde gekomen, namelijk dat de dwangsom niet aangemeten is voor het besluit en dat er gevallen zijn waarin wel een uitzondering moet worden gemaakt. Vandaar dat ik hier betoog dat het beter zou zijn om meer langs de lijnen van het regeringsvoorstel te werken door vereenvoudigde toegang tot de rechter mogelijk te maken waarbij sprake is van een uitspraak van de rechter. Dan is er ook de rechtszekerheid die nodig is. In die zin is het belang van de burger ook gewaarborgd.

Met betrekking tot de griffierechten kan ik opmerken dat de rechter doorgaans deze neer zal leggen bij het bestuursorgaan.

De heer Van Schijndel heeft ten aanzien van de uitzonderlijke gevallen een amendement ingediend dat betrekking heeft op de Vreemdelingenwet. Hij heeft aangegeven dat er besluiten kunnen zijn waarvoor het nu voorgestelde mechanisme niet adequaat is. De adequate oplossing is dan om de termijnen aan te passen aan wat er nodig is, met in het uitzonderlijke geval de mogelijkheid van een veiligheidsventiel. De redenering dat het vreemdelingen betreft of dat de bedragen elders een geheel ander effect hebben, maakt de gehele wet kwetsbaar vanuit een oogpunt van gelijkheid. Het houdt overigens wel in dat het dan niet alleen ten aanzien van de Vreemdelingenwet als zodanig geregeld moet worden. Dan zal er ook gekeken moeten worden naar de andere terreinen waarvoor dezelfde argumenten gelden. Die zullen primair moeten liggen in de aard van de besluitvorming en dus niet in het feit dat het om vreemdelingen gaat, aangezien daar een discriminerend element in zit. Zo er dus een uitzondering gemaakt wordt, zal die voor soortgelijke gevallen ook gemaakt moeten worden. Of de oplossing moet primair gezocht worden in het aanpassen van de termijnen. Dat is inderdaad wat ik meen. Dan is er een overgangstermijn van ten minste vijf jaar nodig om de wetgeving op dat punt door te lopen.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Moet daarvoor dan het initiatiefwetsvoorstel worden gewijzigd? U twijfelt steeds aan de termijnen. In een aantal wetten zijn die termijnen behoorlijk krap. De Vreemdelingenwet wordt genoemd. Is het dan niet veel wijzer om het dan in die wet te wijzigen, zodat er in iedere wet ook scherp gekeken wordt naar de termijnen?

Minister **Donner**: Als de termijnen aangepast moeten worden, zal dat in de afzonderlijke wetten moeten gebeuren. Via een invoeringswet of op andere wijze moet de overgangstermijn worden geïntroduceerd. Het is niet aangewezen om in deze wet alle noodzakelijke aanpassingen in de termijnen aan te brengen. Wij zullen zorgvuldig na moeten gaan of de huidige termijnen zijn afgestemd op de normale afhandeling. Dat laat onverlet dat er een veiligheidsventiel nodig is voor het uitzonderlijke geval. Ik kan moeilijk de termijnen op de uitzonderingen afstemmen.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Hebben wij het over de uitzonderingsgevallen die in andere wetten geregeld worden?

## Donner

Minister **Donner**: De termijnen zullen in de andere wetten aangepast moeten worden aan wat normaal is voor de besluitvorming die daar gevraagd wordt. Daarnaast is een veiligheidsventiel nodig en dat kan in deze wet geregeld worden.

De heer **Van Schijndel** (VVD): De minister is van mening dat het niet passend is om in deze wet een uitzondering voor de gehele Vreemdelingenwet te maken. In de AWB worden ongeveer dertig wetten uitgezonderd. Daaraan liggen overigens allerlei overwegingen ten grondslag. Deelt de minister de opvatting dat de aard van besluitvorming met zich kan brengen dat ook in deze wet een uitzondering voor een bepaald domein gemaakt wordt?

Minister **Donner**: Als er aanpassingen nodig zijn, dan betreffen die de afzonderlijke wetten. U hebt het niet over een uitzondering op de termijnen, maar over een uitzondering op het dwangsommechanisme. Als er in de Vreemdelingenwet termijnen zijn opgenomen, wat is dan de reden om in die wet een uitzondering te maken op het dwangsommechanisme? Als daarvoor een steekhoudende argumentatie is die geen betrekking heeft op het feit dat men een vreemdeling is, zal nagegaan moeten worden voor welke regelingen deze steekhoudende argumentatie nog meer geldt, want daarvoor zal dan dezelfde uitzondering moeten worden gemaakt. De vraag is vooral of de termijnen wel gehaald kunnen worden. Op grond daarvan kan geen uitzondering worden gemaakt op het dwangsommechanisme of op de rechterlijke beoordeling. Dan moet nagegaan worden of alle termijnen in de afzonderlijke wetten adequaat zijn voor de besluiten die gevraagd worden. Dat is de veel bredere vraag die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Daarvoor is de termijn van vijf jaar nodig.

De heer **Dittrich** heeft naar het overslaan van de bezwaarfase gevraagd. In deze gevallen is er nog geen besluit. Het gaat dus uitsluitend om de vraag of de vertraging gerechtvaardigd is of niet. In het wetsvoorstel van het kabinet is wel de mogelijkheid opgenomen dat de rechter op de materie ingaat, want in de tussentijd kan een bestuursorgaan een besluit genomen hebben. Dan moet het mogelijk zijn om dat besluit erbij te betrekken. Op grond van de AWB heeft de rechter ook de mogelijkheid om de zaak terug te verwijzen naar de bezwaarschriftenprocedure. Deze mogelijkheid is overigens op verzoek van de rechterlijke macht in het wetsvoorstel opgenomen. Het speelt niet mee dat de rechter de zaak rauwelijks op zijn bordje krijgt. Het enige waarmee hij rauwelijks wordt geconfronteerd, is de vraag waarom er nog geen besluit is genomen. Als daarvoor een bezwaarschriftprocedure wordt ingesteld, ontstaat er een eindeloos verhaal dat meestal niet steekhoudend is.

Mevrouw **Fierens** heeft gesproken over de afhandelingstermijnen in het geval van meerdere bezwaarschriften. Als het voorliggende wetsvoorstel wordt aangenomen, zal daarvoor in de Algemene wet bestuursrecht een andere regeling moeten worden opgenomen. De termijn waarop men op bezwaarschriften antwoord krijgt, zal dan meer gelijk moeten worden getrokken, omdat anders de vreemde en ondoelmatige situatie ontstaat dat er versnipperd en naar gelang de binnenkomst van bezwaarschriften over moet worden besloten.

Op de verkorting van de overgangstermijn ben ik al ingegaan. Dit is bezwaarlijk in het licht van de doelstelling van het wetsvoorstel, aangezien het vrijwel onvermijdelijk is om termijnen aan te passen. Dit zal in de wetgeving moeten worden gerealiseerd. In dat kader moeten de wetgeving en de termijnen systematisch worden doorgelicht, te beginnen met dit wetsvoorstel en de vraag of er binnen twee weken een besluit kan worden genomen dat de volledige omvang van de dwangsom vaststelt. Dat er een hausse aan aanvragen komt, zal niet vallen onder een overmachtsituatie. Dit is iets waarmee men rekening moet houden. Het gevaar van deze regeling is dat het bestuur kan worden lamgelegd door een golf van aanvragen. Uit de praktijk van de Raad van State weet ik dat bepaalde organisaties op deze wijze hun bestaan wisten voort te zetten met de dwangsommen die zij binnenhaalden doordat er niet tijdig kon worden besloten over alle door hen ingediende verzoeken.

Op mijn mening over de samenvoeging ben ik al ingegaan.

De heer **Dittrich** (D66): Ik wil een vraag stellen over het vorig punt. Zegt de minister eigenlijk dat er misbruik kan worden gemaakt van de voorgestelde dwangsomregeling doordat een justitiabele of een rechtspersoon ontzettend veel aanvragen indient om zo dwangsommen te incasseren en daarvan financieel beter te worden?

Minister **Donner**: Ik weet dat dit de praktijk was.

De heer **Dittrich** (D66): Denkt de minister dat die praktijk voorzover die er al was, versterkt wordt door dit wetsvoorstel?

Minister **Donner**: Als de praktijk er al was terwijl je daarvoor een volle procedure bij de Raad van Staat moest volgen, dan wordt die met dit wetsvoorstel meer voor de hand liggend.

De heer **Dittrich** (D66): Hoe waardeert de minister in dat licht het wetsvoorstel? Wat is zijn politieke oordeel: moet de Kamer dit wetsvoorstel aannemen of ontraadt hij dat?

Minister **Donner**: Wij hebben dezelfde zorg: hoe kunnen wij die termijn halen? Daartoe zijn er twee mogelijkheden: het automatisme uit het initiatiefwetsvoorstel of de rechterlijke tussenkomst in het regeringsvoorstel. Hoe scheppen wij rechtszekerheid en houden wij rekening met een aantal ongewenste effecten indien wordt gekozen voor het automatisme? Ik ben mij er natuurlijk ook van bewust – die discussie kunnen wij vermijden – dat de stap naar de rechter voor sommige mensen een drempel zal zijn. Ik treed hier op als adviseur van de regering, mede om toe te lichten waarom de regering het voorstel heeft gedaan dat zij heeft gedaan. In dat kader geef ik aan wat de voor- en nadelen van het ene en het andere systeem zijn. De kans op misbruik is inderdaad groter bij het automatisme dan bij de rechterlijke tussenkomst.

De **voorzitter**: Ik zie dat verschillende mensen nog het woord willen voeren. Los daarvan moet de minister zodadelijk vertrekken. Ik maak de woordvoerders erop attent dat zij nog een tweede termijn hebben en dat wij op deze wijze de behandeling van het wetsvoorstel niet

## Donner

kunnen afmaken. Daarover zal ik straks nog een voorstel doen, nadat de minister voor BVK heeft gesproken. Dat is dan het gevolg van veel interrupties; daarop maak ik u attent.

De heer **Slob** (ChristenUnie): Los van de tijd gaat er nu heel veel over tafel. Er ligt ook een heel uitgebreid amendement. Wij hebben nog wel enige tijd nodig om daarover na te denken, hoe vervelend dat misschien ook is. Dat zal de voortgang misschien even ophouden, maar wij moeten zorgvuldig zijn. Ik heb een vraag aan de minister over het amendement. Ik begreep van de indieners dat daarover ook met u is overlegd.

Minister **Donner**: Nee. De heer Wolfsen en ik hebben gesproken over het samenvoegen. Daarbij heb ik wel aangegeven dat samenvoegen naar mijn gevoel iets anders mee zou moeten brengen dan het automatisme van de rechterlijke tussenkomst. De medewerking van ambtelijke zijde is gewoon de ambtelijke ondersteuning van het amendement. Daarom heb ik aangegeven dat het amendement niet mede namens mij is ingediend. Dat kan trouwens ook niet.

De heer **Slob** (ChristenUnie): Dat is helder, maar dan heb ik een vervolgvraag. U stelt zich ten aanzien van dit wetsvoorstel heel nederig op als adviseur, ook van de Kamer. Het is heel mooi om u een keer in die rol te zien. Wat is dan uw advies over dit amendement aan de Kamer? De indieners hebben zelf aangegeven dat zij het een uitstekend amendement vinden en zij hebben zich de inhoud ook eigen gemaakt.

Minister **Donner**: Ik heb het principiële verschil tussen het regeringsvoorstel en het initiatiefwetsvoorstel aangegeven. Dat betreft de vraag hoe de dwangsom wordt "getriggerd": is daar nog een rechterlijke beslissing voor nodig of niet? Mijn kanttekeningen gaan over de gevaren die in het automatisme zitten. De Kamer – althans de wetgever, maar het kabinet komt in dezen aan het eind aan bod – zal moeten kiezen tussen die twee mechanismen. Als de Kamer de risico's van het automatisme neemt, is het amendement-Fierens het instrument om een combinatie te maken van het automatisme en de mogelijkheid voor de burger om, als hij dat wil, rechtszekerheid te scheppen aan het begin. Dat is in ieder geval beter dan het initiatiefwetsvoorstel zoals het er lag, maar het is nog niet helemaal zoals ik mij een ideale wereld zou voorstellen.

De heer **Slob** (ChristenUnie): Dat is wel een heel verkapt stemadvies aan de Kamer. U maakt er in feite een open kwestie van: u zegt dat er twee verschillende mogelijkheden zijn, dat aan beide voor- en nadelen zitten en dat de Kamer kan kiezen.

Minister **Donner**: Laten wij nou niet proberen om op dit moment vooruit te lopen op het advies van het kabinet, want dan gaan wij de zaak onmiddellijk beïnvloeden. Ik geef in alle eerlijkheid aan wat voor het kabinet de overwegingen zijn geweest om te kiezen voor het regeringsvoorstel zoals het er lag. Het moment voor de regering om een standpunt in te nemen, is het moment waarop de Kamer hierover besluit. Laten wij eerst proberen om over de verschillende aspecten een debat

te houden. Anders wordt het meteen een confrontatie. Ik probeer hier behulpzaam te zijn.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Ik heb een paar heel korte vragen om dit aan te scherpen. Het voordeel van het initiatiefwetsvoorstel is dat het ongecompliceerd is. Burgers houden er niet van om naar een rechter te stappen. Bent u dat met mij eens?

Minister **Donner**: Ik ben het met u eens dat de burger, als hij hetzelfde kan krijgen zonder naar de rechter te stappen, daar de voorkeur aan zal geven. Ik heb alleen aangegeven dat dat waarschijnlijk niet de situatie zal zijn. In wezen gaat het immers om het uitstellen van het naar de rechter gaan. Alle rechtsonzekerheid over de omvang van de dwangsom en over de vraag of de dwangsom daadwerkelijk verschuldigd is, wordt naar dat moment geslept.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): U denkt daar anders over dan ik. Dan mijn tweede vraag. Naast u zit de minister die verantwoordelijk is voor bestuurlijke vernieuwing en de Andere Overheid. Hij werkt hard aan het verminderen van administratieve lasten en wil korte lijnen. Daar komt het initiatiefwetsvoorstel van Wolfsen en Luchtenveld natuurlijk aan tegemoet.

Minister **Donner**: Op dat punt is er geen verschil in administratieve lasten voor de burger. Het maakt niet uit of hij een brief moet sturen naar het bestuursorgaan om aan te geven dat men een besluit moet nemen of dat hij dezelfde brief naar de rechter moet sturen om bezwaar te maken tegen termijnoverschrijding. Voor het overige kan het mechanisme in hoge mate buiten hem om lopen.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Maar het derde punt is de belasting van de rechterlijke macht.

Minister **Donner**: Op dat punt heb ik aangegeven dat er in de praktijk waarschijnlijk geen verschil zal zijn. In het regeringsvoorstel moet de rechter op basis van de stukken en de brief van het bestuur bekijken wat de argumenten zijn. De keerzijde is dat de rechter daarmee af is van het terughalen en uitpluizen van de situatie als er een geschil ontstaat over de afrekening van de dwangsom. Omdat in dit systeem de rechtsonzekerheid bij de burger wordt gelegd, zullen er geschillen ontstaan. Het zal daarom voor de rechterlijke macht weinig verschil uit maken.

De heer Van der Staaij heeft een amendement ingediend over de schriftelijke instemming. Daarbij ben ik het geheel eens met de uitleg van de heer Luchtenveld. De bewijslast zal bij het bestuursorgaan liggen en om die reden zal men doorgaans schriftelijke overeenstemming vragen. Als het op een andere wijze aannemelijk kan worden gemaakt, moet daarvoor echter de ruimte bestaan.

De heer Van der Staaij vraagt tot slot wat er gebeurt met het verslag van de Tweede Kamer als het amendement tot samenvoeging wordt aangenomen. Het verslag richt zich tot de regering. De Kamer heeft daarin een groot aantal vragen gesteld over de inhoud van het regeringsvoorstel. Als dat voorstel wordt overgenomen met het amendement, neem ik aan dat de Kamer dezelfde vragen heeft aan de indieners van het amendement. Als de Kamer over vragen heen stapt als het een

## Donner

amendement is waar zij niet overheen stapt bij een regeringsvoorstel, vormt die keuze van de Kamer een vingerwijzing hoe serieus ik voortaan vragen van de Kamer moet nemen.

De heer **Dittrich** (D66): Sommige fracties hebben een groot aantal vragen gesteld. Als het amendement wordt aanvaardt en de regering en de indieners vervolgens de vragen niet beantwoorden, blijven daarmee serieuze vragen onbeantwoord. De minister is op dit vlak adviseur van de Kamer. Ik kan mij voorstellen dat hij zijn antwoorden verpakt in een adviesbrief aan de Kamer. Wellicht kunnen ook de indieners schriftelijk commentaar leveren op het amendement van mevrouw Fierens en de heer Van Schijndel.

De **voorzitter**: Ik stel voor om vandaag geen tweede termijn te houden. Daarvoor heeft de Kamer immers eerst de reactie van de minister en de indieners nodig. De minister en de indieners moeten ervoor zorgen dat deze brieven er komen. De tweede termijn zal zo snel mogelijk na het reces worden gehouden.

De heer **Dittrich** (D66): De heer Luchtenveld heeft aangekondigd de afronding van het wetsvoorstel graag mee te willen maken als lid van de Kamer. Ik stel dan ook voor om de tweede termijn de eerste week na het meireces te houden.

Minister **Donner**: Normaal gesproken gaat het om vragen in het kader van het verslag. Die worden beantwoord in een memorie van antwoord, eenzijdig van de regering. In dit geval lijkt het mij echter gepast om samen met de indieners van het wetsvoorstel te reageren. Ik neem daarbij aan dat de gestelde vragen ook het amendement betreffen. In dat kader kunnen wij primair een antwoord formuleren. De vragen met betrekking tot het wetsvoorstel laten wij liggen totdat duidelijk is of het wetsvoorstel nog nodig is. Die vraag kan pas beantwoord worden als het initiatiefwetsvoorstel, inclusief het samenvoegingsamendement, eventueel tot wet is verheven. In dat geval is het wetsvoorstel, zoals het kabinet dat heeft ingediend, in die vorm overbodig.

De **voorzitter**: De minister maakt er iets bijzonders van. Hij treedt nu immers op als adviseur in een ordedebat van de Kamer!

De heer **Van der Staaij** (SGP): Een ordedebat met de regering is inderdaad een bijzondere variant. Ik ben het echter inhoudelijk met de minister eens. Dit is het meest praktische. Er ligt een amendement voor dat een belangrijke wijziging behelst van het initiatiefwetsvoorstel. Wij vragen zowel de initiatiefnemers als de minister te adviseren over dit amendement. Het is logisch dat dit gebeurt in de geest van de in het kader van het wetsvoorstel gestelde vragen. De indieners van het amendement zelf komen dan wel makkelijk weg!

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Dat is ook wat ik betreur.

De **voorzitter**: Dan sluiten wij dit ordedebat af met de conclusie die de minister heeft voorgesteld. Ook concluderen wij met de heer Dittrich dat wij het direct na het meireces plannen.

Ik stel dus voor dat wij de tweede termijn kort na het meireces houden.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Ik dank de minister van Justitie. Als hij nu weg moet, is hij verontschuldigd omdat wij de tweede termijn toch uitstellen. Ik wens hem sterkte met zijn verplichtingen.

□

Minister **Pechtold**: Voorzitter. Dit wetsvoorstel pakt een hardnekkig vraagstuk aan, dat is vandaag al gebleken. Het niet tijdig beslissen is een ergerlijk probleem voor burgers. Elk jaar wijst de Nationale ombudsman daarop. Ook uit het jaarverslag over 2005 blijkt dat traagheid volgens de ombudsman het belangrijkste probleem is dat de burger met de overheid heeft. De ombudsman wijst er met nadruk op dat mensen daardoor soms zelfs in financiële problemen komen, bijvoorbeeld als het uitkeringen of huursubsidie betreft. De overheid zou zich daarvan meer bewust moeten zijn. De ombudsman vraagt zich verder af of de overheidsdiensten wel voldoende zijn toegerust om tijdig te kunnen beslissen.

Elk serieus voorstel om hieraan iets te doen, verdient daarom alle lof. Dit geldt zeker ook voor de indieners van het voorstel dat wij vandaag bespreken. Wat zij willen bereiken, vindt het kabinet ook zeer belangrijk: het verbeteren van de dienstverlening door de overheid aan de burgers. Dat is een centraal doel van het programma Andere Overheid.

De heer Van der Staaij vroeg of er ook andere mogelijkheden zijn om bestuurlijke traagheid te bestrijden. Ja, die zijn er. Je moet naar mijn mening altijd ruwweg op drie fronten iets doen. Allereerst moet je zaken organisatorisch op orde brengen; dat is het belangrijkste. Daarbij gaat het om de werkprocessen, de prioriteiten, het personeelsbeleid, uitvoeringsbudgetten en dergelijke. De oplossing zal uiteindelijk altijd daarvan moeten komen. Het kabinet heeft dit onderkend en werkt daar hard aan. Vanuit het programma Andere Overheid wordt dit onder andere ondersteund met het actieplan "burgerbrieven". In zijn tussenevaluatie in 2005 was de Nationale ombudsman tevreden over de vorderingen van de ministeries op dit punt.

Ten tweede kun je kijken of je extra prikkels kunt inbouwen die organisaties scherp houden. Zulke prikkels kunnen natuurlijk in de eerste plaats komen van de vertegenwoordigende organen. Op dit moment vervullen daarnaast eigenlijk alleen het klachtrecht, de onderzoeksrapporten en de jaarverslagen van de Nationale ombudsman deze rol. Ten slotte moet je ervoor zorgen dat de individuele burger iets in handen heeft als het toch een keer misgaat. Ook daarvoor bestaat op dit moment in het bestuursrecht eigenlijk alleen het klachtrecht. Dat is overigens een nuttig middel; interventie van de ombudsman wil in individuele gevallen nog wel eens wonderen doen.

Het wetsvoorstel dat we vandaag bespreken, geeft de individuele burger een extra middel om het bestuur tot de orde te roepen: de dwangsom. Het wetsvoorstel van de regering over beroep bij niet tijdig beslissen, doet dat ook: een direct beroep op de rechter, waarbij de bezwaarfase wordt overgeslagen. Het bestaan van deze beide mogelijkheden kan daarnaast werken als een



## Pechtold

prikkel om het bestuur in meer algemene zin scherp te houden.

De heer Van de Camp informeerde naar de stand van zaken rond de uitvoering van de motie-Koopmans/De Krom, waarin wordt gepleit voor een grootschaliger gebruik van fatale termijnen. Het kabinetsstandpunt hierover is bekend: zoiets kun je doen als het om ja/nee-besluiten gaat en als er verder geen grote maatschappelijke risico's of belangen van derden mee gemoeid zijn; een wapenvergunning willen we bijvoorbeeld liever niet op deze manier toekennen. Het kabinet kijkt op dit moment binnen het project vereenvoudigen vergunningen naar de gevallen waarin deze figuur bruikbaar lijkt. De Kamer zal een dezer dagen worden bericht over de voortgang van dat project.

Kun je overal een dwangsom invoeren, of ontstaan op sommige terreinen zodanige problemen dat er uitzonderingen moeten worden gemaakt? Dat was ook een vraag van de heer Van de Camp. Ik denk dat dit wel meevalt, mits het wetsvoorstel voorziet in een overgangperiode die voldoende is voor de nodige voorbereidingen. Een overgangperiode is hoe dan ook noodzakelijk, om drie redenen. Op de eerste plaats omdat met alleen een dwangsom geen oplossingen worden geboden voor de gevallen waarin de problemen meer structureel van aard zijn. Dat blijkt al snel uit het laatste verslag van de Nationale ombudsman. De ombudsman wijst erop dat sommige organisaties nu al op het randje van hun kunnen opereren. Als die organisaties ineens met een nieuwe dwangsomregeling worden geconfronteerd, dan mag niet verwacht worden dat alles van de ene op de andere dag wel keurig op tijd en goed gebeurt. Het tegendeel is eerder het geval; over dit risico van een negatieve spiraal sprak collega Donner al. Het invoeren van een dwangsom zal dus in tijd gelijk moeten lopen met de organisatorische aanpak want anders schiet niemand daar iets mee op.

Op de tweede plaats zijn de huidige wettelijke termijnen meestal niet bedacht met dit soort "harde" gevolgen in gedachten. Het betreft meer streeftermijnen en eigenlijk is altijd voor lief genomen dat zich situaties konden voordoen waarin deze ongeveer, maar niet precies, gehaald werden. De huidige bezwaretermijn kan bijvoorbeeld niet gehaald worden als nieuw onderzoek nodig blijkt of als er veel bezwaarmakers zijn. Mevrouw Fierens kaartte dat al aan. De termijn van de WOB, twee weken, is ook een bekend voorbeeld. Die termijn is voor de complexe WOB-verzoeken onvoldoende lang en eigenlijk snapt iedereen dat in de praktijk ook wel. Zo zijn er waarschijnlijk veel meer voorbeelden te noemen op tal van terreinen. Dat moet worden uitgezocht en waar nodig worden aangepast. In andere gevallen is een termijn misschien in theorie wel haalbaar maar in de praktijk niet altijd, door bijvoorbeeld capaciteitsgebrek of piekbelastingen. Dan moet opnieuw een keuze worden gemaakt tussen extra middelen of een wijziging van wettelijke termijnen.

Op de derde plaats moeten in alle gevallen werkprocessen en meestal ook de automatisering worden aangepast. Veel organisaties houden op dit moment bijvoorbeeld niet bij welk deel van de doorlooptijd te wijten is aan het verzuim van de aanvrager en welk deel aan het bestuur. Dat moet wel gebeuren als dat element bepalend wordt voor het al dan niet verschuldigd zijn van een dwangsom. Hetzelfde geldt voor de andere opschortingsgronden die in het wetsvoorstel worden

genoemd. Een overgangperiode is dus sowieso nodig en het wetsvoorstel voorziet daar ook in. Er is echter discussie over de lengte van die periode. Mevrouw Fierens heeft daarover een amendement ingediend. Ik pleit voor het handhaven van de overgangperiode van vijf jaar, zoals in het wetsvoorstel is voorgesteld. Dan wordt het namelijk ook mogelijk om de zaak stapsgewijs en zorgvuldig in te voeren en tussentijds te evalueren. Daarin is in het wetsvoorstel ook voorzien. Het werken met een experimenteerperiode was in mijn ogen juist een bijzonder aardig aspect van dit wetsvoorstel. Met het bekorten van de overgangperiode gaat dat volkomen verloren. Iedereen richt zich dan direct op de datum van de definitieve invoering. Op dit moment ken ik nog geen concrete plannen van rijksdiensten om de dwangsommen toe te passen. Men wacht de Kamerbehandeling af. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen en de overgangperiode van vijf jaar wordt gehandhaafd, dan zullen diensten daar waarschijnlijk al snel mee gaan experimenteren om alvast ervaringen op te doen en daarvan te leren. Dat laatste zouden wij toch allemaal moeten willen. Misschien gaat dat aanvankelijk op beperkte schaal, maar dat lijkt mij goed, gelet op de vragen die vandaag nog zijn gesteld over de werkbaarheid en de risico's. Bij een overgangperiode van vijf jaar kan er bovendien een paar keer verslag worden uitgebracht, zoals in dit wetsvoorstel is voorzien. Die verslagen kunnen worden gebruikt om overheidsdiensten te helpen om van elkaar te leren. Naar mijn mening moet de evaluatie daarop gericht zijn. Ook de vraag hoe een en ander uitpakt op het terrein van het vreemdelingenrecht kan in die periode nog eens goed worden bekeken.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Ik vind het redelijk om sommige termijnen in wetten, die te krap lijken te zijn, tegen het licht te houden. Daar is inderdaad tijd voor nodig en met mijn amendement waarin wordt uitgegaan van 1 januari 2009 wordt aan dat vereiste uitstekend tegemoet gekomen. De andere kant van de medaille ligt in het verlengde van uw ambitie in het programma Andere Overheid. De overheid is onbetrouwbaar voor burgers omdat de termijnen steeds worden overschreden. Ik hoor graag of u meent dat met dit initiatiefvoorstel de prikkel wordt gegeven om de overheid betrouwbaarder en toegankelijker te maken voor burgers. Burgers moeten altijd aan alle termijnen voldoen. Waarom hoeft de overheid dat niet? Hoe geduldig zijn wij nog en hoe lang laten wij dat nog lopen?

Minister **Pechtold**: Ik snap het ongeduld van mevrouw Fierens. De positieve houding ten opzichte van het wetsvoorstel is gebleken uit de woorden van de heer Donner en mij als het gaat om het inbouwen van die prikkel. Bij betrouwbaarheid hoort echter ook geloofwaardigheid. Ik vind dat wij vooral gericht moeten zijn op de afgesproken termijnen en het leerproces dat wij willen inzetten. Wij moeten niet alleen streven naar een datum waarop een en ander zou moeten worden afgedwongen. Ik wil dat overheidsdiensten dit als een positief signaal oppakken en misschien eerder dan over vijf jaar laten zien dat ze zover zijn. Anders staan hier dadelijk opvolgers in vak K en achter de interruptiemicrofoon die constateren dat er een termijn niet is gehaald en vragen waarom nog niet iedereen op orde is. Laten wij die zorgvuldigheid durven in te bouwen als onze eigen organisaties moeten leren.

## Pechtold

Ik kom nu op het amendement van de heer Van Schijndel op stuk nr. 11. Met dit amendement wil de heer Van Schijndel de hele Vreemdelingenwet uitsluiten van dit wetsvoorstel. Dat betekent formeel geen uitsluiting van bepaalde groepen mensen, maar van bepaalde procedures. Toch sta ik hier vanuit grondrechtelijk oogpunt zeer kritisch tegenover. In de praktijk leidt dit amendement namelijk volgens mij tot een indirect onderscheid op basis van nationaliteit. Het overgrote deel van de mensen dat een beroep doet op de Vreemdelingenwet is immers vreemdeling. Dat het amendement nationaliteitneutraal is geformuleerd, doet daar niets aan af. Wij hebben het dan wel over mensen en niet over procedures.

Onderscheid op basis van nationaliteit is in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bijna altijd op voorhand verdacht. Het EHRM interpreteert dit dus terecht zeer eng. Dit betekent dat er heel goede, objectieve redenen moeten zijn om een dergelijk onderscheid te maken. Hiermee zeg ik dus niet dat het maken van onderscheid altijd verboden is. De overheid mag wel degelijk wetten maken die enkel van toepassing zijn op de eigen burgers. Daarvoor moet echter wel een objectieve rechtvaardigingsgrond zijn. De reden van het onderscheid mag zelf dus niet discrimina-toir zijn. Het doel dat met het onderscheid wordt beoogd, moet legitiem zijn. Bovendien moet het middel evenredig zijn om dat doel te bereiken. Wij mogen vreemdelingen dus niet direct of indirect uitsluiten van dit wetsvoorstel vanwege het enkele feit dat zij nu eenmaal vreemdeling zijn. Dat zou in strijd zijn met artikel 1 van de Grondwet en verschillende internationale verdragen.

De vraag van mevrouw Halsema of hetgeen de heer Van Schijndel bepleit in strijd komt met artikel 1 van de Grondwet, moet dus worden beantwoord aan de hand van de toelichting van de heer Van Schijndel. Deze toelichting komt mij op zijn zachtst gezegd nogal mager over. Het enkele feit dat de behandeling van aanvragen onder de Vreemdelingenwet vaak van veel externe factoren afhankelijk is, lijkt mij onvoldoende motivering om grote groepen mensen uit te sluiten van een bepaalde juridische procedure. Dat geldt immers voor heel veel wetten. De heer Van Schijndel zal hier misschien tegenin brengen dat het formeel niet om de personen, maar om de procedure gaat. Zoals ik al heb betoogd, is de werking van dit amendement dusdanig dat het in de praktijk zal leiden tot een indirect onderscheid op basis van nationaliteit. Dan hebben wij het dus wel degelijk over personen.

Wanneer het de heer Van Schijndel te doen is om de IND te beschermen in die gevallen waarin hij afhankelijk is van informatie uit het buitenland, zeg ik dat er andere manieren zijn om datzelfde te bereiken. Daarvoor hoeft niet de hele Vreemdelingenwet buiten dit voorstel te worden gehouden. Mocht de bedoeling van de heer Van Schijndel zijn om misbruik van de regeling tegen te gaan, dan onderschrijf ik dat doel. Het is niet de bedoeling dat grote groepen mensen zo veel mogelijk aanvragen indienen bij ambassades of consulaten met als doel het verkrijgen van de dwangsom. Of dit gevaar reëel is, kan ik op dit moment niet beoordelen. Als dat zo is, moeten wij dat zien te voorkomen. Het is daarvoor echter niet nodig om de hele Vreemdelingenwet uit te sluiten. Mijn collega zei al terecht dat het daarvoor voldoende is om bepaalde categorieën beschikkingen uit

te sluiten. Uitsluiting van de hele Vreemdelingenwet lijkt mij daarom disproportioneel.

Samenvattend kom ik tot de conclusie dat het legitieme doel op dit moment nog onvoldoende duidelijk is en het gekozen middel disproportioneel. Om die reden ontraad ik de Kamer in te stemmen met dit amendement, althans zoals het nu met de huidige toelichting is ingediend.

De heer **Van Schijndel** (VVD): Ik kom nog even terug op het indirecte onderscheid dat te onderkennen zou zijn in dit procedurele amendement. Het onderscheid tussen burger en vreemdeling is een van de meest fundamentele die wij in de politiek kennen. Het is een wezenlijk onderscheid. Het staat de wetgever vrij om een dergelijk verschil te maken wanneer zij daaraan de voorkeur geeft, wat dan wel moet worden beargumenteerd. De regering stelt wel erg zware eisen aan een zaak die ter vrije dispositie van de wetgever is. Het is aan de wetgever om op basis van overwegingen van doelmatigheid en andere afwegingen een keuze te maken. In dit procedurele amendement wordt een dergelijke keuze gemaakt. Misschien dat de minister kan reageren op mijn vervolgvraag of het voortdurend aanvoeren van het verdragsrecht en internationale verplichtingen in Nederland niet is doorgeschooten in de zin dat wij een heel ruime uitleg plegen te geven aan de beperkingen die deze verplichtingen met zich meebrengen voor de wetgever. Dat hoeft helemaal niet. Een dergelijke benadering zal in het buitenland wellicht als zonderling worden beschouwd.

De **voorzitter**: Ik verzoek u om af te ronden. U voert nu bijna een betoog. Ik stel voor dat de minister antwoordt op de vraag van de heer Van Schijndel. Daarna vervolgt de minister zijn betoog. Een korte verhelderende vraag kan vervolgens zo nodig nog worden gesteld. Alle andere vragen die de leden nog willen stellen, moeten zij opsparen tot de tweede termijn. Anders kunnen wij dit debat met elkaar niet op een goede wijze afronden. Het woord is aan de minister.

Minister **Pechtold**: Ik heb mij zojuist vooral toegespitst op de toelichting die de heer Van Schijndel heeft gegeven. Ik heb ook geprobeerd om met hem mee te denken hoe wij dan wel zouden kunnen komen tot hetgeen hij beoogt te bereiken. Ik deel zijn opvatting dat wij ernaar moeten streven om misbruik te voorkomen. Daarom heb ik er ook ruim de tijd voor genomen.

Hij vraagt nu iets dat naar mijn gevoel van een andere orde is, namelijk of de formuleringen die wij toekennen aan de beschermingen niet zo ruim zijn dat wij het onszelf moeilijk maken. Ik heb artikel 1 vaak in de mond genomen. Als eerste hoeder van onze grondrechten vind ik het nu juist zo mooi dat dit artikel het woord "allen" gebruikt en niet spreekt van "alle burgers". In dat geval zou de grondwetgever inderdaad hebben beoogd om via de begrippen "burger" en "vreemdeling" onderscheid tussen hen te maken in artikel 1. Door het woord "allen" te gebruiken heeft men, naar mijn gevoel, getracht om zo veel mogelijk te beschermen. Als de indieners willen kijken welke procedures uitgezonderd zouden moeten worden om misbruik te voorkomen, wil ik vanuit mijn verantwoordelijkheid graag met hen meedenken. Geld dat hier, naar onze maatstaven, is bedoeld als prikkel, kan elders in de wereld misschien tot een jaarinkomen

## Pechtold

oplopen. Ik wijs er niet zonder reden op dat deze zaken ook in Europees verband in zeer enge zin worden bekeken. Wat mij betreft, is dat terecht.

De heer Dittrich heeft gevraagd hoe wij er zeker van kunnen zijn dat een gemeente waarvan bijvoorbeeld de sociale dienst flink veel dwangsommen verbeurt, niet besluit om de gemeentelijke belastingen te verhogen. Het antwoord op deze vraag kan kort zijn. Dat kunnen wij niet. Gemeenten kennen een gesloten financiële huishouding. Het bedrag van de verbeurde dwangsommen zal uit de algemene middelen van de gemeente moeten worden gefinancierd. De gemeente heeft dan twee keuzen: het geld voor de dwangsommen kan op andere begrotingsposten worden gekort, of de gemeente moet zorgen voor hogere inkomsten, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de mogelijkheid die zij heeft om belastingen te verhogen.

Enkele leden hebben een vraag gesteld over de invoering van een verslagplicht voor bestuursorganen, bijvoorbeeld in de vorm van een burgerjaarverslag. Ik ben het ermee eens dat dit moet gebeuren. Het geeft de overheidsinstanties bovendien een extra prikkel om resultaten onderling te vergelijken. Echter, ik ben geen voorstander van de vastlegging daarvan in wetgeving. Zoals zojuist al werd geopperd, zou dat extra administratieve lasten opleveren. Een belangrijk onderdeel van het overheidsprogramma is nu juist om die te verlagen.

De informatie is bekend, omdat die onderdeel is van de begroting van de overheidsorganisaties. Overigens kennen veel gemeenten en uitvoeringsorganisaties al heel goede burgerjaarverslagen, die dit soort informatie bevatten.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Wij hebben een goede afspraak over de verdere procedure, uiteraard met excuses aan de initiatiefnemers. Wij hebben gedaan wat wij konden.

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is het **debat** naar aanleiding van een algemeen overleg op 12 april 2006 over **toegankelijkheid overheidswebsites**.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Voorzitter. Wij hebben met de minister overleg gevoerd over de toegankelijkheid van de overheidswebsites voor ouderen, blinden, slechtzienden en mensen met andere functiebeperkingen. De minister heeft de handschoen opgepakt en toegezegd die websites toegankelijk te maken.

Tijdens het AO van december 2005 heeft de minister de Kamer toegezegd, ervoor te zullen zorgen dat een en ander binnen een jaar voor elkaar komt. Later kwam hij daarop terug omdat het toch een slagje ingewikkelder is en de richtlijnen meer van de invoering vragen. De minister zegde toen toe met een plan van aanpak te zullen komen.

Er is echter een meningsverschil over de wijze waarop het moet gebeuren. Wordt het waarmerk drempelvrij gevolgd of de nieuwe richtlijnen van de minister? De richtlijnen van de minister vinden wij niet voldoende om de site echt drempelvrij te krijgen.

Er is zojuist een nieuwe website geopend bij het ministerie van Financiën. Daar is een quickscan uitgevoerd om te bepalen of deze site aan de toegankelijkheidsnormen voldoet. Op vijf punten was dat niet het geval.

Ik stel daarom de volgende motie voor.

---

### Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat tot op heden slechts 4% van de overheidswebsites toegankelijk is voor mensen met een functiebeperking;

overwegende dat reeds in 2001 is besloten dat alle overheidswebsites binnen één jaar toegankelijk moeten zijn voor mensen met een functiebeperking;

overwegende dat de minister voor BVK op 4 december 2005 de Kamer heeft toegezegd dat alle rijksoverheidswebsites binnen een jaar toegankelijk zullen zijn voor mensen met een functiebeperking;

overwegende dat de toezegging van 4 december 2005 dat [www.kiesbeter.nl](http://www.kiesbeter.nl) met voorrang zou worden aangepast, niet is nagekomen;

verzoekt de regering, met spoed een aanvang te maken met het toegankelijk maken van alle rijksoverheidswebsites volgens het Waarmerk drempelvrij.nl in aanvulling op de WCAG-richtlijnen en vóór 15 mei 2006 met een plan van aanpak te komen waarin is opgenomen een prioriteitenlijst waarop wordt aangegeven hoe de meest prioritaire rijksoverheidswebsites vóór 4 december 2006 zijn aangepast aan de eisen van het Waarmerk drempelvrij.nl;

verzoekt de regering, vanaf 1 juni 2006 geen nieuwe websites te laten dan wel te doen openen die niet aan het Waarmerk drempelvrij.nl voldoen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Fierens en Azough. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 87 (29362).

De heer **Szabó** (VVD): Wanneer wil mevrouw Fierens dat alle overheidswebsites "rijksoverheid compliance" zijn?

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Ik heb mijn motie ingediend naar aanleiding van het desbetreffende AO. De minister komt met een plan van aanpak. Hij doet daarin een voorstel met een prioriteitenlijst. Omdat een aantal websites natuurlijk belangrijker is voor bepaalde doelgroepen, staat die termijn erin. Dat plan van aanpak moet er op 15 mei zijn. Dat is belangrijk, omdat uitstel tot juli of augustus de termijn van een jaar onder druk zou zetten.

De heer **Szabó** (VVD): Dat betekent dat volgens u in