

Vergaderjaar 2004–2005

**29 934**

## **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)**

**Nr. 6**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**

#### **1. Algemeen**

Dit voorstel wil burgers een effectiever rechtsmiddel geven tegen te trage besluitvorming door het bestuur. Dit voorstel beoogt het bestuur te sanctioneren met het opleggen van een dwangsom bij het niet naleven van de wettelijke voorgeschreven beslistermijnen.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft termijnen waarbinnen de overheid moet beslissen. Deze termijnen beschermen burgers tegen onbehoorlijk gedrag van de overheid. Ze verschaffen tevens rechtszekerheid, omdat burgers zo weten binnen welke termijn ze duidelijkheid krijgen over het standpunt van de overheid.

Uit verschillende publicaties – van onder andere Hoge Colleges van Staat – blijkt dat het bestuur veelvuldig deze wettelijke termijnen overschrijdt. De Nationale Ombudsman stelt vast dat gebrek aan voortvarendheid bij bestuursorganen sinds het bestaan van de Nationale Ombudsman met afstand de meest voorkomende reden vormt om een klacht in te dienen<sup>1</sup>. De overheid is overigens niet verplicht om gevolgen te verbinden aan zijn uitspraken. Met de introductie van een financiële sanctie op termijnoverschrijding door het bestuur zal naar verwachting de belasting van de Nationale Ombudsman verminderen.

Ook de Algemene Rekenkamer ging in verschillende publicaties uitgebreid in op gesignaleerde tekortkomingen in de bepaling en naleving van beslistermijnen<sup>2</sup>. Daarnaast kwam uit beide evaluaties van de Algemene wet bestuursrecht naar voren dat het bestuur de wettelijke termijnen voor het nemen van beslissingen veelvuldig overschrijdt<sup>3</sup>.

Ondanks aanbevelingen van de Hoge Colleges van Staat blijft het probleem van niet tijdig beslissen op grote schaal voortbestaan. Een burger die geconfronteerd wordt met een bestuur dat (te lang) stilzit, beschikt in de praktijk niet over een adequaat rechtsmiddel. Weliswaar kan die burger bezwaar of beroep instellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit, maar dit beroep blijkt in de praktijk onvoldoende effectief. Dat komt neer op een voortdurende uitholling van de rechtsbescherming van de burger. Overigens zij opgemerkt dat voor de burger wél zware sancties aan termijnoverschrijding verbonden zijn zoals de niet-ontvankelijkheid.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 260, nrs. 1–2.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 495, nrs. 1–2.

<sup>3</sup> Toepassingen en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994–1996, verslag van de commissie evaluatie Awb, 18 december 1996; Toepassingen en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997–2001, verslag van de commissie evaluatie Awb II, 18 december 2001.

De overheid is herhaaldelijk door de Hoge Colleges van Staat aangesproken op haar verantwoordelijkheid betreffende forse termijnoverschrijdingen. Juist het hardnekkige karakter van het probleem van niet-tijdig beslissen vraagt naar de mening van de indiener veeleer om wetgeving dan organisatorische maatregelen. Bovendien dateren de signalen van de regelmatige forse termijnoverschrijdingen al van 1995<sup>1</sup>. In bijna tien jaar is het bestuur er niet in geslaagd met de aangekondigde maatregelen aan de wettelijke termijnen te voldoen.

Het primaat ligt bij de wetgever en het bestuur draagt zorg voor de uitvoering. De wetgever heeft wettelijke beslistermijnen vastgelegd die veelvuldig niet gehaald worden. Het is daarom noodzakelijk dat de wetgever de regelgeving zodanig aanpast dat er aanvullend een sterke financiële prikkel wordt toegevoegd aan de wet, zodat de termijnen in het bestuursrecht beter worden nageleefd.

De indieners zijn zich er van bewust dat termijnoverschrijding in sommige gevallen inderdaad te wijten kan zijn aan korte beslistermijnen; zeker wanneer sprake is van complexe aanvragen of bezwaren of het bestuursorgaan afhankelijk is van de medewerking van derden. Echter zijn zij van mening dat hierin niet de kern van het probleem van termijnoverschrijdingen kan worden gevonden. Al in 2000 concludeerde het toenmalige kabinet (in de «notitie termijnen voor bestuur en rechter», kamerstuk nr. 27 461, nr. 1) dat de oplossing van het probleem dat sommige beslissingen lang uitbleven moest «worden gevonden in organisatorische en kwaliteitsbevorderende maatregelen» bij de betreffende bestuursorganen. Verder delen de indieners de mening dat «in de eerste plaats bestuursorganen en rechterlijke colleges zelf meer prioriteit dienen te geven aan tijdigheid van de besluitvorming door de interne werkprocessen zodanig in te richten dat onnodige vertragingen worden voorkomen.» De Algemene Rekenkamer heeft zich in 2004 (Beslistermijnen. Waar blijft de tijd, kamerstuk nr. 29 495, nr. 2) in gelijkaardige woorden uitgelaten: «Zij is van mening dat veel overschrijdingen van de beslistermijn kunnen worden voorkomen. Voorwaarde daarvoor is dat het bestuur, het management en de medewerkers het belang van het halen van de termijnen erkennen en zich daadwerkelijk inspannen om de termijnen te halen. Om termijnoverschrijdingen te voorkomen zijn vooral organisatorische aanpassingen nodig.» Het onderhavige voorstel richt zich ook op het stimuleren van dergelijke aanpassingen. Daarnaast menen de indieners dat als er – hoe incidenteel ook – sprake mocht zijn van te korte beslistermijnen dat er binnen de experimenteerfase van vijf jaar voldoende tijd is om hierover inzicht te verkrijgen. Zij geven het bestuur met in overweging wetgeving te initiëren die daar dan aan tegemoet kan komen. Het daartoe benodigde onderzoek valt echter buiten de werkingssfeer van dit voorstel. Tenslotte wijzen de indieners op een van de doelstellingen van het Programma «Andere Overheid», namelijk dat overheden beter zullen moeten presteren. «Het gaat om concretere prestaties, die ook zichtbaar en herkenbaar zijn voor de burger» aldus in dit verband de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>2</sup> Met dit wetsvoorstel beogen de indieners mede deze doelstelling te ondersteunen. Om deze reden prefereren de indieners de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing, verantwoordelijk voor het Programma «Andere Overheid», als eerste ondertekenaar van het wetsvoorstel. Deze minister zal bovendien op grond van dit wetsvoorstel ook verslag doen aan de Tweede Kamer.

### *Mogelijke alternatieven*

De indieners willen op deze plaats aandacht schenken aan twee mogelijke alternatieve wijzen waarmee de besluitvorming van bestuursorganen eveneens versneld zou kunnen worden.

<sup>1</sup> Asielbeleid, ARK-rapport, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, kamerstuk 24 440, nrs. 1–2.

<sup>2</sup> [http://www.minbzk.nl/openbaar\\_bestuur/programma\\_andere](http://www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/programma_andere)

Op de eerste plaats kan hier gedacht worden aan de in de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Koopmans/De Krom die pleit voor de introductie van fatale termijnen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Indien deze motie tot wet zou zijn verheven zou na het verstrijken van een fatale termijn een besluit van rechtswege ontstaan namelijk toekenning van een aanvraag.

De indieners achten de gedachte achter het alternatief-Koopmans/De Krom begrijpelijk en sympathiek. Waarom zouden burgers immers langer dan de wettelijke beslistermijnen op een beschikking moeten wachten, daar waar zij zelf meestal strikt gehouden worden aan termijnen? Het te laat indienen van een verzoek kan dat verzoek niet-ontvankelijk maken. Waarom zou er voor burgers wel een «fatale termijn» bestaan en voor bestuursorganen niet? Deze vraag dient inderdaad beantwoord te worden, te meer daar de indieners van mening zijn dat het alternatief-Koopmans/De Krom als drukmiddel om bestuursorganen tot sneller beslissen aan te zetten waarschijnlijk effectiever zal zijn dan de door de indieners voorgestelde dwangsomregeling. Waarom hebben de indieners dan toch niet gekozen voor het alternatief-Koopmans/De Krom? Bij de beantwoording van deze vraag verwijzen de indieners naar de bezwaren die de Raad in het advies bij dit wetsvoorstel aanvoert. De indieners kunnen zich volledig in die bezwaren vinden. Zoals de Raad terecht stelt zouden al deze bezwaren van minder gewicht zijn als de beschikking van rechtswege geen nadelige gevolgen zou hebben voor derden of voor het algemeen belang. Maar zelfs al mag men er vanuit gaan dat door invoering van het alternatief-Koopmans/De Krom het aantal termijnoverschrijdingen sterk gereduceerd zou worden, dan nog is het naar de mening van de indieners te riskant om bij overschrijding van die termijnen er voetstoots vanuit te gaan dat er geen belangen van derden of het algemeen belang worden geschaad. De indieners zien niet in hoe in het alternatief-Koopmans/De Krom het schaden van deze belangen voorkomen zou kunnen worden. Daarom geven zij in de afweging tussen sneller beslissen enerzijds en zorgvuldigheid, rechtszekerheid en bescherming van het belang van anderen anderzijds, de voorkeur aan het onderhavige voorstel.

Een tweede alternatief kan mogelijk worden gevonden in een voorstel van de commissie-Scheltema. Volgens dit voorontwerp kan de aanvrager zich bij termijnoverschrijding meteen tot de rechter wenden, zelfs met overslaan van de bezwaarfase. Alvorens in te gaan op het voorstel van de commissie-Scheltema, merken de indieners op dat zij inmiddels uit een persbericht van de regering hebben begrepen dat het kabinet heeft ingestemd met een wetsvoorstel dat in hoofdlijnen de voorstellen van de commissie-Scheltema lijkt te willen implementeren. Dit wetsvoorstel is voor advies naar de Raad van State gezonden en derhalve nog niet openbaar. De indieners van het initiatiefwetsvoorstel zullen voor hun opmerkingen over de voorstellen van de commissie-Scheltema daarom gebruik maken van het voorontwerp «Beroep bij niet tijdig beslissen» uit maart 2002. Overigens zijn de indieners verheugd dat het kabinet blijkens het voornemen tot indienen van het genoemde wetsvoorstel – dat gebaseerd is op een advies uit 2002 – na indiening van het initiatief-wetsvoorstel Wolfsen-Luchtenveld, nu ook zelf de noodzaak van sneller beslissen door bestuursorganen onder ogen ziet in die zin dat ook het kabinet kennelijk inmiddels erkent dat de aard van dit probleem niet meer kan zonder nieuwe wetgeving.

Zowel de voorstellen van de commissie-Scheltema als die van de initiatiefnemers richten zich op het verbeteren van de rechtsbescherming van burgers bij niet tijdig beslissen door bestuursorganen. Dit is een probleem dat al lang bestaat en door onafhankelijke instanties zoals de Nationale Ombudsman of de Algemene Rekenkamer jaar op jaar wordt geconsta-

teerd. Zoals de Raad van State in zijn advies terecht opmerkt gaat van het initiatiefvoorstel een sterkere aansporende werking uit dan van de voorstellen van de commissie-Scheltema. Zeker nu drie jaar nadat de commissie-Scheltema haar voorstellen deed, nog blijkt dat het probleem van niet tijdig beslissen aan urgentie niet heeft ingeboet, is een regeling met sterke aansporende werking meer dan ooit actueel. Daar waar echter de commissie-Scheltema er vanuit gaat dat de burger zijn recht op tijdig beslissen moet gaan effectueren bij de rechter, zij het dat daarvoor de fase van bezwaar kan worden overgeslagen, gaat het onderhavige initiatiefvoorstel er vanuit dat de burgers vanaf het overschrijden van een wettelijke beslistermijn dat recht kracht bij kan zetten doordat de voorgestelde dwangsomregeling meteen gaat werken. Zoals de Raad van State meldt gaat de teller dan automatisch tikken. Met name dat automatisme zien de indieners als een groot voordeel voor de burgers en als een ontlasting van de rechterlijke macht. Net zoals het kabinet zijn ook de indieners van mening dat het groeiend beroep op de rechter in banen moet worden geleid en de druk op de rechter dient te worden verkleind.<sup>1</sup> Geschillen tussen burgers en bestuursorganen dienen daarom ook in de eerste plaats op dat niveau te worden opgelost, als het nodig is daartoe aangezet door de beoogde dwangsomregeling.

Het kabinet is van mening dat ook in het kader van de modernisering van het bestuursrecht «het proces van effectieve en definitieve geschilbeslechting» moet worden ondersteund<sup>2</sup>. In dit verband wijst het kabinet naar alternatieve vormen van geschilbeslechting zoals bedoeld in de nota «Mediation en het rechtsbestel»<sup>3</sup>. De indieners zijn van mening dat hun voorstel als een vorm van alternatieve geschilbeslechting waarmee de druk op de rechter zal doen verminderen, moet worden gezien.

In de voorstellen van de commissie-Scheltema is dat niet het geval. De burger moet nog steeds het initiatief nemen door zich tot de rechter te wenden. Dit achten de indieners een verkeerd uitgangspunt, temeer daar waar het overschrijden van termijnen door burgers niet zelden wel al meteen zware consequenties zoals boetes of het niet-ontvankelijk verklaren zijn verbonden. De verantwoordelijkheid voor de vaak forse termijnoverschrijdingen door de overheid ligt in de meeste gevallen ook bij die overheid en het is daarom ook niet goed in te zien waarom in die gevallen de burger het initiatief moet nemen door naar de rechter te stappen. Overigens is met verkorting van de bezwaar- en beroepsfase nog niet gezegd dat bestuursorganen structureel worden aangezet om voortaan wel binnen de wettelijke termijnen te beslissen. De bestuursorganen kunnen immers de gang naar de rechter (blijven) afwachten. In het initiatiefvoorstel ligt door de vormgeving van de dwangsomregeling vanaf het moment de beslistermijn is overschreden de bal bij het bestuursorgaan. De burger kan uitgaan van die dwangsom, tenzij het bestuursorgaan kan aantonen dat er goede redenen zijn om van de beslistermijn af te wijken. Het is aan het bestuursorgaan zelf om het besluit te nemen waarbij de verbeurde dwangsom wordt vastgesteld. De gang naar de rechter staat in geval van meningsverschillen tussen bestuursorgaan en burger over de interpretatie van de uitzonderingen open. Het risico dat de Raad van State ziet dat de burger alsnog bij de rechter uitkomt bestaat inderdaad. Echter gaan de initiatiefnemers er vanuit dat dit risico beperkt zal blijven. De hoofdregel is dat vanaf het overschrijden van de wettelijke beslistermijn de teller gaat tikken, het bestuursorgaan kan daar alleen met goed omklede redenen van af wijken. Het vertrouwen bestaat bij de initiatiefnemers dat bestuursorganen niet omwille van het vermijden van de dwangsommen op willekeurige wijze gebruik zullen gaan maken van een aantal uitzonderingen voor de dwangsomregeling die in het initiatiefvoorstel zijn opgenomen. Sommige van deze uitzonderingen bieden weliswaar ruimte voor interpretatie, maar dat betekent nog niet dat daarmee in zijn algemeenheid de hoofdregel

---

<sup>1</sup> Rechtsstaat en rechtsorde, Reactie van het kabinet op het WRR-rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat».

<sup>2</sup> Kamerstukken 29 279 nr. 16, Rechtsstaat en Rechtsorde. Brief van van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 19 juli 2004.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 528, nr. 1.

meteen terzijde wordt gesteld. De indieners hebben er vertrouwen in dat bestuursorganen ook zullen handelen in de geest van deze wet. De eerste uitzonderingen op de dwangsomregeling is dat geen dwangsom verschuldigd is als het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld. In de term «onredelijk» zit weliswaar ruimte voor interpretatie, maar men mag toch aannemen dat, omdat de burger daar doorgaans belang bij heeft, zo snel mogelijk nadat de beslistermijn is verlopen, wellicht hooguit enkele weken, het bestuursorgaan in gebreke zal stellen. In zijn algemeenheid zal dit niet snel leiden tot meningsverschil over het onredelijk laat in gebreke stellen. Het uitgangspunt is dat de burger er belang bij heeft dat het door hem gevraagde besluit zo snel mogelijk en in ieder geval binnen de wettelijke termijnen wordt genomen. Overigens bestaat ook in de voorstellen van de commissie-Scheltema het vereiste van een ingebrekestelling. Een belanghebbende hoeft in dat voorstel echter geen ingebrekestelling te verzenden indien dat «redelijkerwijs» niet van hem kan worden verwacht.

Een andere uitzondering betreft overmacht. Hoewel ook dit begrip open staat voor interpretatie, gaan de indieners er niet vanuit dat bestuursorganen zich snel op overmacht zullen beroepen in geval zij te laat zijn met een beslissing. Overmacht mag niet snel worden aangenomen. Zie hiervoor voorts de toelichting bij artikel 4:17 lid 5. Slechts wanneer een bestuursorgaan door uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden buiten zijn toedoen die in redelijkheid niet voor zijn risico dienen te komen niet in staat is een beschikking te geven, kan overmacht worden aangenomen. Het valt daarom niet goed in te zien dat een bestuursorgaan met enige kans op succes zich op willekeurige wijze op overmacht kan of zal beroepen, louter om aan de dwangsomregeling te kunnen ontkomen. Twee overige uitzonderingen zijn naar de mening van de initiatiefnemers voldoende objectiveerbaar om te voorkomen dat bestuursorganen hier ter wille van ontwijking van de dwangsomregeling snel op zullen teruggrijpen. Dit betreft de uitzondering dat een dwangsom niet verschuldigd is aan niet-belanghebbenden of indien de aanvrager zelf akkoord is gegaan met uitstel van een beslissing buiten de wettelijke termijn.

In de voorstellen van de commissie-Scheltema kan de hoogte van de dwangsom worden afgestemd op het concrete geval: de rechter kan de dwangsom afstemmen op de «zwaarte van het geschonden belang». Daarmee zou de prikkel om tijdig te beslissen kunnen worden vergroot. De initiatiefnemers zijn echter van mening dat niet op voorhand van die grotere prikkel kan worden uitgegaan. Hoewel de dwangsom opgelegd door een rechter hoger kan uitvallen dan de € 20 per dag uit het initiatiefvoorstel is eerst nog een rechterlijke uitspraak nodig om tot een dwangsom te komen. Die weg blijft uiteraard open voor de burgers. Als er grote belangen op het spel staan zal die burger waarschijnlijk niet schromen gebruik te maken van die mogelijkheid.

In geval van de voorstellen van de commissie-Scheltema is op het moment van overschrijding van de beslistermijn nog niet zeker dat de rechter een dwangsom zal gaan opleggen, alleen al omdat nog niet zeker is dat de burger in beroep zal gaan. Mogelijk zal een burger er vanaf zien om in beroep te gaan tegen het uitblijven van een beslissing uit vrees dat hij daarmee het bestuursorgaan «tegen de haren strijkt» en daarmee uiteindelijk zijn belangen zou schaden. Het rechtsmiddel dat de commissie-Scheltema voorziet, de gang naar de rechter, werpt een hogere drempel op dan het initiatiefvoorstel waar de burger als het ware automatisch het recht op een dwangsom heeft. Voor dat laatste heeft hij genoeg aan het verzenden van een schriftelijke ingebrekestelling, wat overigens ook in de ogen van de commissie-Scheltema nodig blijft.

Ook zij opgemerkt dat de dwangsom niet in de plaats van een eventuele schadevergoeding komt. Immers: mocht uit het uitblijven van een beschikking schade ontstaan dan kan de rechter – wel gerelateerd aan het

geschonden belang – afzonderlijk de hoogte van de werkelijk geleden schade in een normale procedure bepalen. Voor de vraag of niet-tijdig beslissen aanspraak op schadevergoeding geeft, gelden de gangbare regels voor onrechtmatige daad. Dat wil zeggen dat het niet-tijdig beslissen onrechtmatig moet zijn, het moet het bestuursorgaan kunnen worden toegerekend (de schuldvraag) en er moet sprake zijn van causaal verband en er moet schade zijn. Dit wetsvoorstel doet dan ook niets af aan de mogelijkheid om schadevergoeding te vorderen terzake van niet-tijdig beslissen bij de daarvoor bevoegde rechter.

Het bovenstaande overwegende brengt de indieners tot de mening dat het risico dat er ondanks de dwangsomregeling toch nog met een zekere regelmaat beroep op de rechter zal worden gedaan aanvaardbaar is. De indieners zijn bovendien van mening dat de voorstellen van de commissie-Scheltema waar het rechtsmiddel alleen de gang naar de rechter betreft in ieder geval een zwaarder beroep op de rechterlijke macht zal doen, hetgeen in tijden waarin de rechterlijke macht toch al zwaar belast wordt ongewenst is.

Ten slotte menen de indieners dat het voorstel van de commissie-Scheltema ter verkorting van de bezwaar- en beroepsfase naast het met dit initiatief voorgestelde kan samengaan. De indieners willen immers niet dat hun voorstel in de plaats komt van de bezwaar- en beroepsfase, maar zien het als aanvulling daarop. Het ene voorstel sluit het andere niet uit en mogelijk versterken zij elkaar. Zoals Marseille al opmerkte: «Het beroep tegen het niet tijdig beslissen zorgt er voor dat bestuur een besluit neemt, de tijdens de beroepsprocedure verbeurde dwangsommen vergroten de kans dat het snel gebeurt». Wellicht kan de regering in de memorie van toelichting bij haar wetsvoorstel ingaan op de complementariteit tussen beide voorstellen.

#### *Financiële gevolgen*

Dit wetsvoorstel heeft naar verwachting geen grote financiële gevolgen voor bestuursorganen of voor de bestuursrechtspraak.

Wat de bestuursorganen betreft, mogen we ervan uitgaan dat zij over voldoende middelen beschikken om hun taken naar behoren uit te voeren, dus ook binnen de gestelde termijnen. Bovendien is de regeling de eerste vijf jaar facultatief. Pas daarna wordt zij van toepassing op alle bestuursorganen (de zogenaamde valbijlconstructie). Na de valbijl ondervinden uitsluitend de bestuursorganen die hun zaakjes dan nog niet op orde hebben, financiële gevolgen in de zin van het betalen van dwangsommen. Dit is te voorkomen of te beperken door in de aanloopfase waar nodig organisatorische maatregelen te treffen – die ook los van dit wetsvoorstel al nodig zouden zijn – of door waar nodig wettelijke termijnen aan te passen opdat die in alle gevallen haalbaar zijn.

Voor de rechtspraak zullen de financiële voordelen naar verwachting in balans zijn met de financiële nadelen. Bestuursorganen zullen door de financiële prikkel eerder geneigd zijn alsnog te beslissen. Hierdoor zullen minder aanvragers met een beroep op artikel 6:2, onder b, Awb bij de bestuursrechter aankloppen om langs die weg het bestuur te bewegen alsnog een besluit te nemen. Het is waarschijnlijk dat de belasting van de rechterlijke macht hierdoor zal afnemen. Tegelijkertijd zal door dit wetsvoorstel de belasting van de rechterlijke macht kunnen toenemen door procedures over de hoogte en verschuldigheid van de dwangsom. De indieners gaan er niet vanuit dat de dwangsommen moeten dienen als (quasi-)schadevergoedingen voor burgers, maar veel meer als middel om bestuursorganen tot sneller beslissen aan te zetten. Derhalve is gekozen voor een gefixeerd bedrag van € 20 per dag met een maximum van € 1000 na 50 dagen. Voor bestuursorganen zal € 1000 voor het individuele geval mogelijk niet in verhouding staan tot het financiële belang

van de gevraagde beschikking, maar voor bestuursorganen die in veel gevallen te laat beslissen kan wel degelijk een aanzienlijke financiële dreiging ontstaan. Notoire late beslissers zullen daarom geconfronteerd kunnen worden met een financieel risico. Bovendien dient de dwangsom tevens als signaal naar burgers maar zeker ook naar bestuurders en volksvertegenwoordigers dat het bestuursorgaan te laat heeft beslist. Volksvertegenwoordigers zullen een dergelijk signaal hopelijk aangrijpen voor besprekingen in gemeenteraad, provinciale staten of Tweede Kamer. € 20 per dag is naar de mening van de indieners een minimumbedrag waarbij nog wel sprake is van een serieus te nemen signaal. Met in totaal maximum € 1000 kunnen burgers de financiering van verdere juridische procedures bovendien tenminste gedeeltelijk betalen. Bij lagere bedragen zal er al snel sprake zijn van bagatelbedragen. Bij een hoger gefixeerd bedrag dan € 20 per dag of een maximum van € 1000 zal er eerder sprake zijn dat de dwangsom – hoewel die daar uitdrukkelijk niet voor bedoeld is – ten onrechte gezien zal gaan worden als een surrogaat voor een eventueel door de rechter vast te stellen schadevergoeding. Mocht de prikkel in de praktijk te zijner tijd als te laag worden ervaren dan zullen de indieners overigens niet aarzelen om via een tweede initiatief verhoging van de bedragen voor te stellen.

## **2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

### *Bereik van de regeling en plaats in de Awb*

Voorgesteld is de dwangsomregeling op te nemen als een aparte paragraaf in afdeling 4.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), aansluitend bij de daar al opgenomen termijnbepalingen, en deze paragraaf tevens van toepassing te verklaren op beslissingen op bezwaar (zie artikel I, onderdelen C en D). Gevolg daarvan is dat de regeling zal gelden voor alle beschikkingen op aanvraag en voor alle beslissingen op bezwaar die het karakter van een beschikking hebben. De regeling is dus niet van toepassing op besluiten van algemene strekking of op ambtshalve beschikkingen, tenzij uiteraard de betrokken bijzondere wet een bepaling bevat die de regeling van overeenkomstige toepassing verklaart. Ter vermijding van misverstanden zij benadrukt dat het bij deze regeling om een heel andere dwangsom gaat dan de last onder dwangsom van afdeling 5.4 Awb, en dat de bepalingen van die afdeling derhalve hier niet van toepassing zijn, evenmin als dat het geval is bij de dwangsom die door de bestuursrechter wordt opgelegd uit hoofde van artikel 8:72, zevende lid, Awb.

### *Het vereiste van voorafgaande ingebrekestelling*

De dwangsomregeling beoogt een financiële prikkel in de Awb op te nemen voor bestuursorganen om te besluiten binnen de geldende beslistermijnen. Een aanvrager van een beschikking krijgt de mogelijkheid om een bestuursorgaan dat verzuimt tijdig te beslissen, aan te sporen dit binnen een periode van twee weken alsnog te doen. Doet het bestuursorgaan dat niet, dan verbeurt het een dwangsom voor elke dag dat een beslissing nog langer uitblijft (zie artikel 4:17, eerste lid). Het enkele feit dat het bestuursorgaan de beslistermijn heeft overschreden zonder een beslissing te nemen, is dus niet voldoende voor het verbeuren van een dwangsom aan de aanvrager. Alvorens de dwangsom gaat lopen, moet de aanvrager van de beschikking het bestuur schriftelijk in gebreke stellen. De aanvrager moet de dwangsomregeling als het ware activeren.

Het bestuursorgaan wordt door de ingebrekestelling bekend met het feit dat de beslistermijn in de ogen van de aanvrager is overschreden. Behoudens de eis van schriftelijkheid, is de ingebrekestelling vormvrij. Voor de

ingebrekestelling geldt geen termijn, al mag ze ook weer niet onredelijk laat plaatsvinden (zie artikel 4: 17, vijfde lid, onderdeel a). Inherent aan een ingebrekestelling is dat er nog een termijn gegund wordt om aan de verplichtingen te voldoen. In de voorgestelde regeling is deze termijn gefixeerd op twee weken. Daarmee kan naar verwachting tevens een aanzienlijk deel van de eventuele geschillen over het al of niet verlopen zijn van een beslistermijn worden ondervangen, doordat veel bestuursorganen binnen de ingebrekestellingstermijn van twee weken alsnog zullen beslissen. Als echter na die twee weken het bestuursorgaan nog niet heeft beslist, gaat de dwangsom lopen: voor elke dag waarop het bestuursorgaan daarna nog in gebreke is, verbeurt het een bedrag van € 20,- tot een maximum van € 100,-.

Op het moment dat een ingebrekestelling wordt ontvangen zou een bestuursorgaan, ter voorkoming van het moeten betalen van een dwangsom, snel en mogelijk niet goed onderbouwd een afwijzend besluit kunnen nemen. Hiermee wordt dan meteen de bezwaarfase gestart, waardoor het bestuursorgaan zichzelf als het ware meer tijd tot nadenken verschaft. Het risico van dergelijk vertragend en «calculerend» gedrag door bestuursorganen dient echter niet hoog te worden ingeschat. Men mag immers aannemen dat door deze wet de vertegenwoordigende lichamen (gemeenteraden, provinciale staten enzovoorts) actief zullen gaan volgen hoe colleges van Burgemeester en Wethouders, Gedeputeerde Staten en dergelijke in de praktijk omgaan met het nemen van besluiten en het nakomen van beslistermijnen. Het is niet aantrekkelijk om veel dwangsommen te moeten betalen of om bij te verstrekken overzichten te moeten melden dat veel slecht gemotiveerde besluiten blijken te zijn genomen. Hierdoor zal, naast de financiële, er ook sprake zijn van een politieke prikkel om zowel binnen de wettelijke termijnen als ook zorgvuldig te beslissen.

#### *Rechtsbescherming*

Het bestuursorgaan bepaalt of er sprake is van verschuldigde termijnoverschrijding, stelt de hoogte van de dwangsom bij beschikking vast en keert de verbeurde dwangsom uit aan de aanvrager. Hiervoor is geen verdere tussenkomst van de aanvrager vereist. De bestuursrechter is bevoegd te oordelen over geschillen over de hoogte of het verschuldigd zijn van de dwangsom. Het kan voorkomen dat de aanvrager bezwaar of beroep heeft ingesteld tegen de inhoudelijke beschikking en tevens wil opkomen tegen de dwangsombeschikking. Voor die gevallen is bepaald dat het bezwaar of beroep tegen de inhoudelijke beschikking mede betrekking heeft op de beschikking inzake de dwangsom (zie artikel 4:19). Naast de ingebrekestelling blijft tevens bezwaar of beroep mogelijk tegen het niet tijdig beslissen (artikel 6:2, onderdeel b, Awb).

#### *Gevalen waarin geen dwangsom verschuldigd is*

De dwangsomregeling geldt uiteraard niet voor die gevallen waarin een wettelijke regeling uitdrukkelijk bepaalt dat een beschikking met een bepaalde inhoud geacht wordt te zijn gegeven, zodra het bestuursorgaan niet binnen de daarvoor gestelde termijn heeft beslist. Er is dan immers per definitie tijdig een inhoudelijk besluit. Voorbeelden van deze figuur zijn te vinden in artikel 46, vierde lid, van de Woningwet en in artikel 16, vijfde lid, van de Monumentenwet. Op basis van deze bepalingen wordt na ommekomst van de beslistermijn de betrokken vergunning geacht te zijn verleend en is het bestuur niet langer bevoegd te beslissen. Zie voor een ander voorbeeld artikel 4:71, vierde lid, Awb.

Daarnaast is een aantal uitzonderingen in het voorstel zelf opgenomen (artikel 4:17, vijfde lid), deels met als doel om misbruik van de dwangsom-



mogelijkheid tegen te gaan. Hiervoor werd al gememoreerd dat geen dwangsom verschuldigd is als de ingebrekestelling onredelijk laat plaatsvindt. Een dwangsom is evenmin verschuldigd indien het bestuursorgaan door toedoen van de aanvrager zelf niet in staat is geweest om tijdig te beslissen, indien de aanvrager geen belanghebbende is in de zin van de wet, indien de aanvraag kennelijk niet-ontvankelijk is of kennelijk ongegrond, indien de aanvrager met uitstel akkoord is gegaan, of indien het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven. Zie over een en ander ook de toelichting op het vijfde lid van artikel 4:17.

#### *Facultatief karakter van de regeling*

De eerste vijf jaar na inwerkingtreding van de wet heeft de voorgestelde regeling een facultatief karakter: ze zal uitsluitend van toepassing zijn indien dit bij wettelijk voorschrift is bepaald of indien het bevoegde bestuursorgaan de regeling uitdrukkelijk van toepassing heeft verklaard op door hem te geven beschikkingen (zie het voorgestelde artikel 4:16). Na vijf jaar gaat de regeling van rechtswege gelden voor alle beschikkingen op aanvraag en voor alle beslissingen op bezwaar die het karakter van een beschikking hebben (zie artikel II, eerste lid). Bestuursorganen hebben dus vijf jaar de tijd om zich voor te bereiden op het volledig van kracht worden van de dwangsomregeling en om de daarvoor noodzakelijke organisatorische maatregelen te treffen. Zodra en voorzover zij daarvoor gereed zijn, kunnen zij in de aanloop naar het volledig van toepassing worden van de dwangsomregeling, alvast overgaan tot het vrijwillig toepassen ervan. Dit kan ook bij wettelijk voorschrift worden bepaald. Mocht het daarbij nodig of wenselijk blijken om wettelijke termijnen aan te passen of te differentiëren, dan kan dat eveneens in deze periode van vijf jaar gebeuren.

### **3. Artikelen**

#### **Artikel I (wijziging Algemene wet bestuursrecht)**

##### *Onderdeel A (opschrift afdeling 4.1.3)*

De aanvulling van het opschrift van afdeling 4.1.3 vloeit voort uit de toevoeging van de nieuwe paragraaf «Dwangsom bij niet tijdig beslissen» (zie hierna onderdeel C).

##### *Onderdeel B (paragraaf 4.1.3.1)*

De invoeging van een nieuwe paragraaf in afdeling 4.1.3 maakt het nodig om de huidige tekst van die afdeling eveneens in een paragraaf onder te brengen.

##### *Onderdeel C (paragraaf 4.1.3.2)*

#### **Artikel 4:16**

Artikel 4:16 regelt in welke gevallen de dwangsomregeling van toepassing is. Dat is alleen het geval wanneer een wettelijk voorschrift dit bepaalt of het bestuursorgaan daartoe uitdrukkelijk besloten heeft. Vergelijk de bepalingen over de toepasselijkheid van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (artikel 3:10 Awb). Het gaat ook hier dus om een zogenoemde facultatieve regeling.

Het van toepassing verklaren van paragraaf 4.1.3.2 bij wettelijk voorschrift kan gebeuren door (een daartoe strekkende wijziging van) een bijzondere formele wet, maar ook bijvoorbeeld bij een gemeentelijke verordening voor daarin geregelde aanvraagprocedures. Daarnaast kan een bestuurs-

orgaan paragraaf 4.1.3.2 ook bij besluit – niet zijnde een wettelijk voorschrift – van toepassing verklaren op daarbij aangegeven aanvraagprocedures.

Krachtens artikel II van het wetsvoorstel zal artikel 4:16 vijf jaar na inwerkingtreding van rechtswege vervallen. Dat betekent dat vanaf dat moment de regeling van paragraaf 4.1.3.2 niet langer facultatief is. Zie hierover ook hoofdstuk 2 van deze memorie.

#### **Artikel 4:17**

Artikel 4:17 bevat de kern van de eigenlijke dwangsomregeling. Het regelt de verschuldigdheid en de hoogte van de dwangsom. Zoals in hoofdstuk 2 van deze memorie is uiteengezet, is de regeling alleen van toepassing op beschikkingen op aanvraag en op beslissingen op bezwaar. De toepasselijkheid op beschikkingen op aanvraag is in dit artikel geregeld. De toepasselijkheid op beslissingen op bezwaar vloeit voort uit de voorgestelde wijziging van artikel 7:14 (zie hierna onderdeel D).

##### *Eerste en tweede lid*

Een bestuursorgaan is in gebreke zodra het een beschikking op aanvraag «niet tijdig» geeft. Vergelijk artikel 6:2, onderdeel b, Awb, waar deze term ook gebruikt is met het oog op het beroep bij niet tijdig beslissen. Op welk moment dit het geval is, kan worden afgeleid uit de artikelen 4:13 tot en met 4:15 Awb.

Artikel 4:13, eerste lid, bepaalt dat een beschikking gegeven moet worden binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, als er geen wettelijke termijn is, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. In de gevallen waarin een wettelijke termijn geldt, is de situatie in beginsel duidelijk: er is dan niet tijdig beslist wanneer het bestuursorgaan de in het betrokken wettelijk voorschrift genoemde termijn heeft overschreden. Geeft de wet een mogelijkheid tot verlenging, dan zal daarvan binnen de oorspronkelijke beslistermijn gebruik moeten worden gemaakt. In dit verband is nog van belang dat artikel 4:14, eerste lid, uitdrukkelijk niet beoogt om (extra) verlenging van beslistermijnen mogelijk te maken. Deze bepaling verplicht het bestuursorgaan uitsluitend om de aanvrager te informeren indien een beschikking niet binnen de wettelijke termijn kan worden gegeven, en hem daarbij ook te informeren over het tijdstip waarop de beschikking wel genomen zal kunnen worden. Het gaat hier dus niet om verlenging, maar juist om een uitdrukkelijke erkenning door het bestuursorgaan dat het in gebreke is. Voor de aanvrager is dit onder andere van belang in verband met de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Ook de toepassing van de voorgestelde dwangsomregeling zal door deze mededelingsplicht vergemakkelijkt worden.

Een bijzondere variant van de wettelijke termijn is het geval waarin de betrokken wet bepaalt dat een aanvraag bij overschrijding van de in de wet gestelde termijn van rechtswege is gehonoreerd of geweigerd (zie bijvoorbeeld artikel 46, vierde lid, Woningwet voor de bouwvergunning). In zo'n geval komt het per definitie niet voor dat een bestuursorgaan te laat beslist. Er is in die gevallen (van rechtswege) immers een beschikking uiterlijk op het tijdstip dat de beslistermijn afloopt. Daarna is het bestuursorgaan ook niet meer tot beslissen bevoegd. De mededelingsplicht van artikel 4:14, eerste lid, geldt in dit geval ook niet (zie artikel 4:14, tweede lid).

Wanneer er geen wettelijke termijn geldt, dient het bestuursorgaan te beslissen binnen de redelijke termijn van artikel 4:13, eerste lid. De lengte van die termijn kan zeer variëren afhankelijk van vooral de complexiteit van de besluitvorming en het belang dat de aanvrager heeft bij een snelle beslissing. Voor de toepassing van de dwangsomregeling hoeft dit een minder groot bezwaar te zijn dan dit op het eerste gezicht kan lijken. In de

praktijk zal de aanvrager namelijk houvast hebben aan de voorschriften van artikel 4:13, tweede lid, en 4:14, derde lid. Daaruit volgt als hoofdregel dat het bestuursorgaan de aanvrager dient te informeren over de redelijke termijn die zal worden gehanteerd. Dit informeren moet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag gebeuren en het mag alleen achterwege blijven als binnen die acht weken de beschikking zelf al genomen wordt. Een ingebrekestelling wegens niet tijdig beslissen zal bij het ontbreken van een wettelijke termijn dus in elk geval mogelijk zijn zodra de door het bestuur meegedeelde redelijke termijn is verstreken of – als het bestuur geen mededeling doet – zodra acht weken zijn verstreken na de ontvangst van de aanvraag door het bestuursorgaan.

Naast of in plaats van een ingebrekestelling blijft ook bezwaar en beroep wegens niet tijdig beslissen mogelijk (artikel 6:2, onderdeel b, Awb). Dat kan met name zinvol zijn indien er onenigheid bestaat over de redelijkheid van de door het bestuur gehanteerde termijn. Zie over de samenloop van dwangsom en bezwaar ook het vierde lid en de toelichting daarop.

Als de vertraging veroorzaakt wordt doordat de aanvrager een aanvraag heeft ingediend die onvolledig is of die zonder vertaling of samenvatting niet beoordeeld kan worden, dan kan dit uiteraard niet aan het bestuur worden toegerekend. Daarvoor zorgt artikel 4:15, waarin is bepaald dat de beslistermijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan om aanvulling van de aanvraag heeft verzocht, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Opschorting van de beslistermijn kan in sommige gevallen ook uit andere wettelijke bepalingen voortvloeien. Zo worden wettelijke termijnen krachtens artikel 31 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob) opgeschort indien een bestuursorgaan zich gehouden voelt een zogenaamd bibob-advies te vragen teneinde de betrouwbaarheid van een aanvrager vast te stellen.

Wanneer de bestuursrechter een eerder besluit van het bestuursorgaan heeft vernietigd en het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen, gelden daarvoor dezelfde termijnen als voor het oorspronkelijke besluit (zie bijvoorbeeld Vz CBB 30 januari 2004, JB 2004/138), tenzij de rechter in zijn uitspraak een termijn heeft gesteld voor het nemen van een nieuw besluit. In het laatste geval is de door de rechter gestelde termijn uiteraard maatgevend voor de beoordeling van de tijdigheid van het nieuwe besluit.

In het eerste lid is tevens de hoogte van de dwangsom geregeld en is het vereiste van een schriftelijke ingebrekestelling neergelegd (zie ook hoofdstuk 2 van deze memorie). Om aanspraak te kunnen maken op de dwangsom, moet de aanvrager het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke stellen. Daarbij dient hij het bestuursorgaan nog enige tijd te gunnen om alsnog te beslissen, anders heeft de ingebrekestelling immers geen zin. Ter wille van de duidelijkheid is deze termijn in het tweede lid gefixeerd op twee weken. De termijn van twee weken vangt aan op de dag na die waarop de ingebrekestelling door het bestuursorgaan is ontvangen. Indien het bestuursorgaan bijvoorbeeld op maandag 2 augustus een ingebrekestelling ontvangt, is de eerste dag van de termijn dinsdag 3 augustus. De laatste dag van de termijn is dan maandag 16 augustus, zodat op dinsdag 17 augustus voor de eerste keer de dwangsom wordt verbeurd, indien nog steeds geen besluit is genomen.

De ingebrekestelling moet schriftelijk gebeuren. Dat kan ook langs elektronische weg, indien het bestuur de elektronische weg hiervoor heeft opengesteld (artikel 2:15 Awb). Zie voorts de memorie van toelichting bij wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Kamerstukken II 2001/2002, 28 483, nr. 3, p. 6 e.v.) op dit punt. Expliciet wordt daar onder andere gesteld dat «een schriftelijk stuk in de zin van deze wet op papier [kan] staan, maar ook een elektronisch document zijn.»

De wijze van verzending van de ingebrekestelling is aan de aanvrager overgelaten. Als de aanvrager alle onduidelijkheid over het tijdstip van ontvangst door het bestuursorgaan wil uitsluiten, kan hij bijvoorbeeld kiezen voor aangetekende verzending met ontvangstbevestiging. Mogelijk is ook dat de aanvrager zelf de ingebrekestelling bij het bestuursorgaan aflevert en daar een schriftelijke ontvangstbevestiging krijgt. Zo kunnen latere bewijsproblemen worden voorkomen.

Het is gebruikelijk om dwangsommen te limiteren. Zo ook hier. Het maximaal verschuldigde bedrag is gesteld op duizend euro, wat overeenkomt met vijftig dagen na afloop van de ingebrekestellingstermijn. Indien het bestuursorgaan binnen die periode op de aanvraag beslist, dan is de dag waarop de beschikking aan de aanvrager is verzonden, de laatste dag waarover nog betaald moet worden.

Aan de inhoud van de ingebrekestelling zijn geen bijzondere wettelijke eisen gesteld. Het spreekt echter vanzelf dat van een ingebrekestelling in de zin van de wet slechts sprake kan zijn, indien voldoende duidelijk is op welk te nemen besluit zij betrekking heeft.

Als de aanvrager wegens het niet tijdig beslissen bezwaar instelt (artikel 6:2, onderdeel b, Awb) of daarover een schriftelijke klacht indient bij het bestuursorgaan (artikel 9:4 Awb), is daarmee tevens voldaan aan het vereiste van schriftelijke ingebrekestelling.

Zoals hiervoor al gezegd, is een bestuursorgaan dat de wettelijke termijn voor het geven van een beschikking op aanvraag overschrijdt, ook zelf verplicht de aanvrager daarop te wijzen en daarbij een zo kort mogelijke termijn te noemen waarbinnen de beschikking alsnog zal worden gegeven (artikel 4:14, eerste lid, Awb). Naar aanleiding van deze informatie kan de aanvrager beslissen of hij het bestuursorgaan al dan niet in gebreke zal stellen.

#### *Derde lid*

De aanvrager kan het bestuursorgaan in gebreke stellen zodra hij redelijkerwijs kan menen dat het bestuursorgaan in gebreke is. Het is dus niet mogelijk om bij een aanvraag het bestuursorgaan al bij voorbaat in gebreke te stellen voor het geval niet tijdig zal worden beslist. Dan zou de ingebrekestelling immers zijn functie niet meer kunnen vervullen.

Artikel 4:3a wordt van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit artikel bepaalt dat een bestuursorgaan de ontvangst van een elektronisch ingediende aanvraag bevestigt. Aangezien een ingebrekestelling niet een «aanvraag» in de zin van de Awb is, is artikel 4.3a is dus niet zonder meer van toepassing. De indieners zijn van mening dat de ontvangstbevestiging de betrouwbaarheid van het elektronisch berichtenverkeer – in dit geval een ingebrekestelling – vergroot. De burger kan dan immers weten dat de ingebrekestelling is gearriveerd. Aangezien de ontvangstbevestiging van een elektronische ingebrekestelling automatisch kan plaatsvinden, zullen de bestuurslasten nagenoeg nihil zijn.

#### *Vierde lid*

Deze bepaling stelt buiten twijfel dat de dwangsom doorloopt indien de aanvrager tevens bezwaar of beroep heeft ingesteld tegen niet tijdig beslissen. Weliswaar is het bestuursorgaan gedurende de periode dat het bezwaar aanhangig is, niet wettelijk verplicht een (primair) besluit op de aanvraag te nemen (zie artikel 6:20, tweede lid, onderdeel a, Awb), maar deze uitzondering is uitsluitend gemaakt om het bestuursorgaan de keuze te bieden om de beslissing al of niet te incorporeren in de beslissing op bezwaar, en niet om extra uitstel te bewerkstelligen. De dwangsom eindigt uiteraard wel in het geval een bestuursorgaan niet langer verplicht is om

een primair besluit op de aanvraag te nemen omdat de beslissing op de aanvraag reeds is vervat in de beslissing op het ingestelde bezwaar (vgl. artikel 6:20, tweede lid, onderdeel b).

Het komt wel voor dat een bestuursorgaan dat in gebreke is tijdig een primaire beschikking te nemen op een aanvraag, opnieuw in gebreke is bij het tijdig beslissen op een daartegen ingesteld bezwaar. In dat geval kan het bestuursorgaan uit hoofde van deze regeling niet alleen een dwangsom verschuldigd zijn wegens het uitblijven van de primaire beschikking, maar daarnaast opnieuw wegens het niet tijdig beslissen op het bezwaar. Voor dat laatste is dan wel opnieuw een ingebrekestelling vereist.

#### *Vijfde lid*

Het vijfde lid geeft een aantal uitzonderingen op de dwangsomregeling. In paragraaf 2 van deze memorie is hierop al in algemene zin ingegaan.

Ten eerste is geen dwangsom verschuldigd als het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld (onderdeel a). Een overeenkomstige bepaling is opgenomen in artikel 6:12, derde lid, Awb voor het bezwaar of beroep tegen niet tijdig beslissen. Wat onredelijk laat is, kan niet in zijn algemeenheid worden bepaald. Daarvoor is niet zonder meer doorslaggevend wanneer de oorspronkelijke aanvraag of het bezwaar is ingediend. Wel is van belang of en hoe er nadien van gedachten is gewisseld tussen aanvrager en bestuursorgaan (Zie bijvoorbeeld CRvB 26 februari 2004, LJN AO4639, en ABRvS 20 februari 2002, JB 2002/113).

Ook is geen dwangsom verschuldigd als het niet tijdig beslissen te wijten is aan de aanvrager zelf (onderdeel b). Als het bestuursorgaan bijvoorbeeld niet tijdig kon beslissen doordat de aanvrager een dag voor afloop van de beslistermijn ineens nog allerlei nadere gegevens heeft opgestuurd, of doordat de aanvrager zelf bij herhaling om uitstel van een hoorzitting of om nader onderzoek heeft gevraagd, en het bestuursorgaan heeft zich hierin bereidwillig getoond, dan moet het vervolgens niet onmiddellijk na afloop van de beslistermijn met een ingebrekestelling overvallen kunnen worden. Deze bepaling strekt er mede toe misbruik van de dwangsomregeling te voorkomen. Een aanvrager moet geen financieel voordeel kunnen ondervinden van het tegenwerken van een tijdige beslissing door hemzelf.

Verder is geen dwangsom verschuldigd indien de aanvrager geen belanghebbende is in de zin van de Awb of indien de aanvraag (of het bezwaar) kennelijk niet-ontvankelijk is of kennelijk ongegrond (onderdeel c). Wie huursubsidie aanvraagt terwijl hij in een koophuis woont, ontvangt geen dwangsom als het bestuursorgaan daar te laat achter komt. Het is immers niet de bedoeling dat de dwangsomregeling tot gevolg heeft dat het lucratief wordt om maar zoveel mogelijk beschikkingen aan te vragen en bezwaren in te dienen in de hoop dat er zo hier en daar wel een – met dit soort aanvragen en bezwaren overladen – bestuursorgaan niet tijdig zal kunnen beslissen. Ook deze bepaling strekt er vooral toe misbruik te voorkomen.

Een dwangsom is evenmin verschuldigd, indien het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven (onderdeel d). Doel van de dwangsom is het onder druk zetten van het bestuursorgaan teneinde verdere vertraging te voorkomen. Dit karakter van drukmiddel is inherent aan elke dwangsom. Het gaat hier dus niet om een genoegdoening, al zal het door de aanvrager wel mede zo gevoeld kunnen worden. Dit betekent ook dat een dwangsom geen zin heeft als daarmee het doel ervan met geen mogelijkheid bereikt kan worden doordat het bestuurs-

orgaan zich in een overmachtsituatie bevindt (vgl. maar dan voor de omgekeerde situatie: Voorzitter ABRvS 25 februari 1999, JM 1999/66). Dat van overmacht sprake is, zal overigens niet snel mogen worden aangenomen. Het zal moeten gaan om een onmogelijkheid om te beslissen die veroorzaakt wordt door uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden buiten toedoen van het bestuursorgaan en ook buiten zijn risicosfeer liggen. Met deze formulering is beoogd aan te sluiten bij de huidige jurisprudentie over omstandigheden waaronder termijnoverschrijdingen aanvaardbaar kunnen zijn. Van overmacht zal bijvoorbeeld wel sprake kunnen zijn wanneer het gemeentehuis is afgebrand of onder water gelopen, maar uit de jurisprudentie inzake termijnoverschrijdingen kan worden afgeleid dat ziekteverzuim, voorzienbare pieken in het werkaanbod en administratieve of organisatorische problemen binnen de invloedssfeer van het bestuursorgaan in het algemeen niet een beroep op overmacht zullen rechtvaardigen, ook niet als zij van structurele aard zijn, omdat zij immers in de regel voorzienbaar zijn, zodat maatregelen hadden kunnen worden getroffen, en omdat ze ook overigens in beginsel tot de risicosfeer van het bestuur gerekend zullen moeten worden. (Zie bijvoorbeeld Vz CBB 28 april 1995, JB 1995/136, en Rechtbank Roermond 9 februari 1996, JB 1996/102). Dat een bestuursorgaan een rechterlijke beslissing in een andere zaak wilde afwachten (ABRvS 5 november 2003, JB 2004/11), of zijn beslissing had uitgesteld op verzoek van de Europese Commissie (Vz CBB 30 januari 2004, JM 2004/87 en JB 2004/138) is in de jurisprudentie evenmin aanvaard als rechtvaardiging voor een te late beslissing. In een andere uitspraak nam de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State echter zonder meer aan dat aan de eis van een integrale beoordeling in onderlinge samenhang van ruim tweeduizend bezwaarschriften, onmogelijk binnen de wettelijke termijn kon worden voldaan (ABRvS 19 november 2003, JB 2004/19). In hoeverre het niet tijdig ter beschikking komen van informatie van een derde mag worden beschouwd als overmacht, zal van de omstandigheden afhangen. De rechter lijkt in elk geval geneigd dit tot de risicosfeer van het bestuursorgaan te rekenen indien het gaat om informatie van een ander bestuursorgaan (zie bijvoorbeeld CBB 25 november 2003, LJN AO1044). In het algemeen kan worden gesteld dat een wettelijke regeling die voor haar uitvoering in sterke mate afhankelijk is van informatie op de verstrekking waarvan de overheid geen of weinig invloed kan uitoefenen – bij voorbeeld wanneer het gaat om informatie uit bepaalde andere landen – zelf daarvoor in de termijnstelling een adequate voorziening zou moeten treffen.

Ten slotte is geen dwangsom verschuldigd indien de aanvrager met uitstel akkoord is gegaan (onderdeel e). Deze uitzondering spreekt voor zich: wie zelf met een periode van uitstel instemt, bijvoorbeeld opdat nader onderzoek kan worden gedaan, moet vervolgens niet een ingebrekestelling kunnen sturen binnen die periode. De instemming met uitstel zal uiteraard wel uitdrukkelijk moeten zijn gegeven of zonder twijfel moeten kunnen worden afgeleid uit de gang van zaken.

#### *Zesde lid*

In het – overigens zeldzame – geval dat een aanvraag door meer dan één aanvrager is ingediend, wordt de dwangsom niet evenzoveel keer uitgekeerd, doch evenredig over de aanvragers verdeeld. Per beschikking zal dus in elk geval nooit meer dan eenmaal de maximale dwangsom van het eerste lid verschuldigd zijn. Voor de goede orde: deze bepaling heeft dus niet betrekking op de situatie dat er meerdere aanvragers zijn die elk – min of meer gelijktijdig – een eigen en dus afzonderlijke aanvraag hebben ingediend, bijvoorbeeld een aanvraag om een financiële bijdrage uit een bepaalde subsidiepot. In dat geval moet immers op elke aanvraag afzon-

derlijk worden beschikt en geldt dus ook voor elk van die beschikkingen afzonderlijk dat een dwangsom verschuldigd kan zijn. Slechts indien er meerdere aanvragers samen één aanvraag indienen zal er sprake zijn van het verdelen van de dwangsom. Dit geldt ook als het gaat om bezwaarschriften. Zie op dit laatste punt de toelichting bij artikel 7:14.

#### *Zevende lid*

Na verloop van tijd kan het gewenst zijn om de hoogte van de dwangsom aan te passen in verband met een gewijzigd algemeen prijspeil. Het zevende lid maakt het mogelijk om dit te doen bij algemene maatregel van bestuur. Vergelijk overeenkomstige bepalingen in het wetsvoorstel voor de vierde tranche Awb (artikel 4.4.2.2, derde lid; 4.4.4.1.2, derde lid). Aanpassing zal niet elk jaar nodig zijn, omdat het hier niet om een vergoeding van werkelijke kosten gaat.

#### **Artikel 4:18**

Het bestuursorgaan moet de verschuldigdheid en de hoogte van de dwangsom eigener beweging bij beschikking vaststellen (eerste lid). Wanneer het bestuursorgaan alsnog een beschikking heeft genomen op de aanvraag of op het bezwaar, zal het de hoogte van de dwangsom in veel gevallen tegelijk met die beschikking kunnen vaststellen en bekend maken. Is dit niet mogelijk, dan zal het dit in elk geval moeten doen binnen twee weken na de dag waarop de alsnog genomen beschikking aan de aanvrager is verzonden. Die dag is immers de laatste dag waarover in dat geval de dwangsom verschuldigd is, tenzij al eerder het maximumbedrag van € 1000 werd bereikt. In dat laatste geval moet de vaststellingsbeschikking genomen worden binnen twee weken na de dag waarop het maximum is bereikt.

De termijn waarbinnen betaald moet worden is gesteld op zes weken (tweede lid). Deze bepaling is gelijklopend aan artikel 4.4.1.3 uit het wetsvoorstel vierde tranche Awb (Kamerstukken II 2003–2004, 29 702, nrs. 1–2). De lengte van de betalingstermijn is daarmee gelijk aan die voor het instellen van bezwaar of beroep in artikel 6:7 Awb. Ook het tijdstip waarop de betalingstermijn ingaat wordt in beginsel op dezelfde wijze bepaald als bij de bezwaar- en beroepstermijn, doordat in aansluiting op artikel 6:8, eerste lid, de betalingstermijn gaat lopen nadat de beschikking op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

De betaling moet binnen de gestelde termijn geschieden. Bij overschrijving op een bank- of girorekening betekent dit, overeenkomstig hetgeen ook in het privaatrecht geldt, dat tijdig is betaald indien het verschuldigde bedrag binnen de termijn op de rekening van de aanvrager is bijgeschreven.

Indien de aanvrager het niet eens is met de berekening van de hoogte van de dwangsom, kan hij daartegen op de normale wijze bezwaar of beroep instellen.

#### **Artikel 4:19**

Dit artikel bewerkstelligt dat de aanvrager, in het geval hij bezwaar of beroep heeft ingesteld tegen de beschikking op de aanvraag, zijn eventuele bezwaren tegen de beschikking ter vaststelling van de hoogte van de dwangsom in die procedure kan inbrengen. Hij hoeft daarvoor dan dus niet een afzonderlijke procedure te starten. Deze bepaling dient de proces-economie. Vergelijkbare bepalingen zijn in het wetsvoorstel voor de vierde tranche Awb opgenomen voor gevallen van samenloop van met elkaar verband houdende beschikkingen (zie de in dat wetsvoorstel voorgestelde artikelen 4.4.5.1, 5:31c en 5:39 en de daarop gegeven toelichting).

## **Artikel 4:20**

In dit artikel is met zoveel woorden bepaald dat het bestuursorgaan onverschuldigd betaalde dwangsommen kan terugvorderen. Gevolg van deze bepaling is dat terugvorderingsbesluiten die voortvloeien uit een eerder besluit tot vaststelling van de verschuldigdheid en de hoogte van een dwangsom, vatbaar zijn voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter. Met het oog op de rechtszekerheid bevat dit artikel een verjaringstermijn van vijf jaar, die aanvangt de dag nadat de hoogte en verschuldigdheid van de dwangsom bij beschikking zijn vastgesteld. Vergelijk artikel 4:57 Awb, dat eenzelfde bepaling bevat voor onverschuldigd betaalde subsidiebedragen.

In de praktijk zal deze situatie zich overigens niet snel voordoen, omdat bij onenigheid tussen bestuursorgaan en belanghebbende over het algemeen en uit de aard der zaak door het bestuursorgaan niet meer betaald zal worden dan het bedrag dat het zelf meent verschuldigd te zijn. Het kan echter een enkele keer voorkomen dat de bestuursrechter in eerste aanleg een dwangsom verschuldigd acht of een hoger bedrag voor een verschuldigde dwangsom bepaalt, waarna dit door de rechter in hoger beroep weer ongedaan wordt gemaakt. In dat geval moet het teveel betaalde teruggevorderd kunnen worden.

*Onderdeel D (wijziging artikel 7:14)*

## **Artikel 7:14**

Door de voorgestelde aanvulling van artikel 7:14 wordt de regeling van de nieuwe paragraaf 4.1.3.2 tevens van toepassing op beslissingen op bezwaar die het karakter van een beschikking hebben. Dat geldt dus voor *alle* beslissingen op bezwaarschriften tegen beschikkingen. Daarbij is het dus niet van belang of het besluit waartegen bezwaar is ingesteld die – primaire – beschikkingen al of niet op aanvraag is zijn gegeven. Het bezwaarschrift is immers zelf een aanvraag in de zin van de Awb (Parl. Gesch. Awb I, blz. 282). Ook het rechtskarakter van de primaire beslissing is niet bepalend voor de vraag of paragraaf 4.1.3.2 van toepassing is op de beslissing op bezwaar. Een beslissing op bezwaar is altijd een besluit in de zin van de Awb (ABRS 24 januari 1995, JB 1995, 101) en waarschijnlijk zelfs altijd een beschikking, zoals de Raad van State in zijn advies over dit wetsvoorstel heeft opgemerkt, beslissingen op bezwaarschriften tegen een besluit van algemene strekking worden onder de Algemene wet bestuursrecht (anders dan destijds onder de Wet Arob) als een beschikking aangemerkt.

Voor de toepassing van de dwangsomregeling in de bezwaarfase geldt *mutatis mutandis* hetzelfde als hetgeen hiervoor is opgemerkt over de toepassing bij beschikkingen op aanvraag. Twee aspecten verdienen hier nog apart vermelding.

Ten eerste de regeling van de beslistermijn voor de beslissing op bezwaar in artikel 7:10 Awb. Daarin is de mogelijkheid opgenomen om met instemming van de indiener van het bezwaarschrift de beslissing op het bezwaar verder uit te stellen dan de eenmalige verdagingsmogelijkheid die het artikel sowieso al biedt (zie het derde en het vierde lid van artikel 7:10 Awb). Die instemming moet dan wel gevraagd worden binnen de reguliere beslistermijn of de termijn waarmee (tijdig) is verdaagd. De instemming hoeft niet in alle gevallen ook uitdrukkelijk te zijn verleend. De rechtspraak pleegt uit de omstandigheden van het geval af te leiden of het bestuursorgaan ervan mocht uitgaan dat de instemming aanwezig was (recent bijvoorbeeld ABRvS 26 mei 2004, LJN AP0019). Dit kan soms ook uit de «procehoudding» van de bezwaarmaker worden afgeleid (zoals in Vz CBB 28 december 1998, LJN AA3411). Heeft de indiener van het bezwaarschrift met verder uitstel ingestemd, dan kan hij het bestuurs-



orgaan tijdens de uitstelperiode niet ineens en zonder bijzondere aanleiding toch voor de rechter dagen wegens niet tijdig beslissen (zie bijvoorbeeld CRvB 3 januari 2001, JB 2001/52). Hetzelfde zal opgaan voor een ingebrekestelling ter inleiding van een dwangsom.

Ten tweede verdient de toepassing van artikel 4:17, zesde lid, in de bezwaarfase de aandacht. Voor de primaire beslissing is in dat artikellid bepaald dat een verschuldigde dwangsom, indien een aanvraag door meer dan één aanvrager is ingediend, in gelijke delen, over de aanvragers wordt verdeeld. Niet elk aanvrager krijgt in dat geval dus de volledige dwangsom. Deze bepaling is krachtens artikel 7:14 tevens van toepassing in de bezwaarfase. Ook in dat geval geldt dus dat de dwangsom per bezwaarschrift slechts eenmaal verschuldigd kan zijn. In het geval dat meerdere personen samen een bezwaarschrift indienen, wordt de dwangsom niet evenzoveel keer uitgekeerd, doch evenredig over die personen verdeeld. Voor de goede orde: deze bepaling heeft dus niet betrekking op de situatie dat er meerdere personen zijn die elk een eigen en dus afzonderlijke bezwaarschrift hebben ingediend. Die personen kunnen wel ieder voor zich aanspraak maken op de volledige dwangsom.

*Onderdeel E (artikel 7:14a)*

### **Artikel 7:14a**

Dit artikel ziet op de situatie dat een derde-belanghebbende een bezwaarschrift heeft ingediend tegen een besluit dat op aanvraag is genomen, maar de aanvrager van dat besluit niet. In die situatie heeft niet alleen de derde-belanghebbende, maar ook de oorspronkelijke aanvrager een wettelijk te erkennen belang bij een tijdige beslissing op het bezwaar. Artikel 7.14a waarborgt daarom dat in dat geval ook de oorspronkelijke aanvrager het recht heeft om het bestuursorgaan in gebreke te stellen.

### **Artikel II (vervallen van artikel 4:16 Awb vijf jaar na inwerkingtreding)**

De voorgestelde regeling heeft alleen de eerste vijf jaar na inwerkingtreding een facultatief karakter. Artikel II bewerkstelligt dit door te bepalen dat artikel 4:16 Awb vijf jaar na inwerkingtreding weer vervalt. Gedurende die vijf jaar zal enkele malen verslag worden uitgebracht aan de Staten-Generaal over de toepassing van artikel 4:16. Dit zal elk jaar uiterlijk op 1 maart gebeuren, zodat de Kamers deze rapportages kunnen betrekken bij het bespreken van de jaarverslagen van de Nationale ombudsman. De eerste rapportage zal uiterlijk drie jaar na de datum van inwerkingtreding moeten plaatsvinden, omdat eerdere rapportage weinig zinvol lijkt. De opdracht om verslag uit te brengen is toebedeeld aan de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties in verband met de nauwe samenhang met het «Programma Andere Overheid».

### **Artikel III (overgangsbepaling)**

De dwangsomregeling kan op drie manieren van kracht worden: gedurende de eerste vijf jaar na inwerkingtreding door een daartoe strekkend wettelijk voorschrift of bij besluit van het bevoegde bestuursorgaan krachtens artikel 4:16 Awb en voor het overige, met ingang van de vijfde verjaardag van de wet, van rechtswege door het vervallen van artikel 4:16 Awb. In al deze gevallen geldt krachtens artikel III dezelfde overgangsregeling: de regeling zal alleen van toepassing zijn voor beslissingen op aanvragen en op bezwaarschriften die na het toepasselijke tijdstip van inwerkingtreding zijn ingediend en dus niet op procedures die op dat tijdstip al lopen.

#### **Artikel IV (inwerkingtreding)**

Omdat de voorgestelde regeling de eerste tijd een facultatief karakter heeft, kan de wet onmiddellijk in werking treden.

#### **Artikel V (citeertitel)**

Vanwege de rapportageverplichting (artikel II, tweede lid) is een citeertitel wenselijk.

Wolfsen  
Luchtenveld