

Vergaderjaar 2005–2006

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. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 februari 2006

Met grote belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag, vastgesteld op 2 november 2005. Het verheugt ons dat alle fracties met belangstelling of met instemming hebben kennisgenomen van het voorstel om ingeval van niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom mogelijk te maken. Graag zullen wij hieronder ingaan op de in het verslag gemaakte opmerkingen, dan wel de daarin gestelde vragen beantwoorden.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig initiatiefwetsvoorstel. Het verheugt ons dat ook zij de doelstelling van het voorstel, te weten het creëren van een effectief middel voor burgers tegen te trage besluitvorming door het bestuur, onderschrijven. De twijfels die er bij de leden van de CDA-fractie leven bij de concrete uitwerking van het voorstel hopen wij hieronder in de beantwoording van de vragen weg te kunnen nemen.

Deze leden vragen of de initiatiefnemers advies van de Nationale ombudsman hebben ingewonnen over hun initiatiefwetsvoorstel. Dit is niet direct gebeurd. Wel hebben wij ons gesteund gevoeld door het feit dat onder andere uit meerdere opeenvolgende jaarverslagen van onder andere de Nationale Ombudsman een – zoals de leden van de CDA-fractie het terecht noemen – «een soms onthutsend beeld wordt geschetst van het functioneren van bestuursorganen in de relatie met burgers». Bovendien menen wij in de woorden die de dhr. Fernhout bij zijn afscheidsrede als Nationaal Ombudsman over het onderhavige voorstel uitsprak, eveneens steun te mogen ondervinden. Op deze plaats is het wellicht tevens goed om te vermelden dat ook de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen te kennen heeft gegeven dat een financiële prikkel in de vorm van een dwangsom nodig is om een nalatige overheid tot sneller beslissen aan te zetten.¹ Vervolgens heeft de Tweede Kamer bij de motie-Van Aartsen c.s. (30 300, nr. 15) de regering onder andere verzocht versneld uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de Taskforce. Dit wetsvoorstel ligt in die lijn.

¹ Eenvoudig vergunnen. Advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, 15 juni 2005.

De leden van de PvdA-fractie hebben verheugd kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat met deze wet burgers een eenvoudig en effectief middel in handen krijgen om trage beslissingen door bestuursorganen aan de kaak te stellen. De leden van de PvdA-fractie hebben nog wel enkele vragen bij het voorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij delen onze mening dat het een slechte zaak is dat het veelvuldig voorkomt, dat het bestuur de wettelijke termijnen voor het nemen van beslissingen overschrijdt en onderschrijven het zoeken naar een oplossing van dit probleem. De leden van de VVD-fractie willen echter alvorens zij een definitief oordeel over het initiatiefwetsvoorstel vellen, enige opmerkingen maken en de initiatiefnemers enkele vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie spreken hun waardering uit voor het initiatief. Ook de leden van de SP-fractie ondersteunen de strekking van het wetsvoorstel. De leden van de ChristenUnie-fractie en de leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Beide fracties onderkennen de problematiek van trage besluitvorming door de overheid.

Wij zullen trachten om door middel van deze nota antwoord te geven op de gestelde vragen en daar waar nodig verduidelijkingen te geven op ons voorstel. Daarmee hopen wij nog levende twijfels weg te kunnen nemen.

De leden van de SP-fractie zijn er «stellig van overtuigd dat de overheid al te veel aan het eigen gebruik denkt en niet aan de belangen van de burgers». Zij vragen de initiatiefnemende leden op deze stelling in gaan. Wij kunnen deze stelling, zeker in de algemeenheid waarin die is opgesteld, niet delen. Wij hebben geen reden om aan te nemen dat de geconstateerde traagheid in besluitvorming door bestuursorganen per se voortkomt uit een mogelijke belangentegenstelling tussen de overheid en burgers. Dat er nog veel verbeterd dient te worden in de relatie tussen overheden en burgers is echter evident. Daartoe dient onder andere het door het kabinet ingezette beleid dat voortvloeit uit het programma Andere Overheid. Wij willen het onderhavige wetsvoorstel dan ook graag in het kader van dat programma plaatsen aangezien wij van mening zijn dat sommige bestuursorganen zich beter bewust zouden moeten zijn van hun positie ten opzichte van de burger, ook daar waar het gaat over tijdig beslissen.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1. Ingebrekestelling

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of in het kader van het streven naar een effectievere overheid af of het te overwegen is om een burger een standaardbrief met termijnen te verstrekken indien deze een aanvraag of bezwaar indient?

Wij vinden dit een sympathieke gedachte. Hoewel de beslistermijnen al in de wet zijn vastgelegd, neemt dat niet weg dat in het kader van een goede dienstverlening bestuursorganen burgers over de beslistermijnen direct zouden kunnen voorlichten. Het voert naar onze mening echter te ver om dit bij wet vast te leggen. Vaak sturen bestuursorganen al een ontvangstbevestiging en daarin kan ook gewag worden gemaakt van de beslistermijnen. Ook kan hier worden gewezen op de «Behoorlijkheidswijzer» op grond waarvan de Nationale Ombudsman toetst of de overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Tot een van de vereisten die de Nationale ombudsman hanteert behoort een «actieve en adequate informatieverstrekking». Dit behelst onder andere de «plicht om burgers uit eigen beweging te informeren over handelingen van de overheid die hun

belangen raken». Tenslotte op dit punt wijzen wij er op dat de wettelijke beslistermijnen per soort beschikking verschillen. Dit zal moeilijk in een standaardbrief zijn te vervatten. Wij willen daarom in het kader van beperking van administratieve lasten het aan het bestuursorgaan zelf overlaten of en hoe zij de burger op de hoogte stellen van de desbetreffende beslistermijnen.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers waarom is niet gekozen voor een termijn voor het indienen van de ingebrekestelling? Zij stellen een termijn van bijvoorbeeld twee of drie weken voor, om een discussie over wanneer er sprake is van «onredelijk laat» in gebreke stellen te vermijden.

Hoewel wij inzien dat een dergelijke discussie mogelijk kan ontstaan, willen wij toch geen vaste termijn waarbinnen een ingebrekestelling moet worden verstuurd vastleggen. Een dergelijke termijn wordt een fatale termijn waarna de burger indien hij alsnog een ingebrekestelling wenst te versturen, niet ontvankelijk zal worden verklaard. Dit voert te ver. Het is immers de burger die recht heeft op een tijdige beslissing. Het feit dat die beslissing niet op tijd komt – er vanuit gaande dat dit niet aan de burger zelf te wijten valt – mag niet aan de burger worden toegerekend. Het invoeren van een vaste termijn voor een ingebrekestelling zou kunnen betekenen dat een coulante burger die het bestuursorgaan meer tijd gunt om een beslissing te nemen of door dat bestuursorgaan aan het lijntje wordt gehouden, gestraft wordt in die zin dat hij zijn recht op een dwangsom daarmee verspeelt. Als er sprake zou zijn van een termijn voor een ingebrekestelling, zou daarmee de burger worden geconfronteerd met een niet gewenste inperking van zijn recht op een tijdige beslissing. Bovendien achten wij het risico dat een bestuursorgaan pas na lange tijd zal worden geconfronteerd met een ingebrekestelling niet zo groot, aangezien het vrijwel altijd in het belang van de burger zelf zal zijn om zo snel mogelijk een ingebrekestelling te sturen. Het stellen van een termijn van twee of drie weken waarbinnen een ingebrekestelling zou moeten zijn gestuurd, levert ook praktische problemen op. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een burger vanwege vakantie, zakenreis, ziekte en dergelijke niet in staat is om binnen die termijn een ingebrekestelling te sturen. Om het bestuursorgaan toch niet al te lang in het ongewisse te laten over de verschuldigdheid van een dwangsom hebben wij in ons voorstel wel de bepaling opgenomen dat een ingebrekestelling niet onredelijk laat mag worden ingediend. Wij willen er graag op wijzen dat de grond «onredelijk laat» reeds in de Awb wordt gebruikt (artikel 6:12, derde lid). Bovendien bestaat hierover, zoals wij in de Memorie van Toelichting bij artikel 4:17 vijfde lid hebben aangestipt, de nodige rechtspraak over dit begrip. Daar is er onder andere op gewezen dat wat onredelijk laat is, niet in zijn algemeenheid kan worden bepaald. Het is niet per se van doorslaggevend belang wanneer de oorspronkelijke aanvraag of bezwaar is ingediend. Wel is van belang of en zo ja, hoe er nadien van gedachten is gewisseld tussen aanvrager en bestuursorgaan. Ook in het onlangs ingediende wetsvoorstel Beroep bij niet tijdig beslissen (kamerstuk 30 435) wordt er op gewezen dat het contact tussen belanghebbende en het bestuursorgaan na het verstrijken van de beslistermijn van belang is bij het bepalen of er sprake bij het bepalen of een beroep onredelijk laat is ingesteld. (zie Memorie van Toelichting bij dat wetsvoorstel, p. 17).

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie zich af of «het indienen van bezwaar of beroep» ook geldt als een ingebrekestelling, met als mogelijk gevolg dat een dwangsom moet worden betaald.

Onder verwijzing naar hetgeen hierover in de Memorie van Toelichting is vermeld, voldoet het instellen van bezwaar tegen niet tijdig beslissen (Awb artikel 6:2 onderdeel b) of het indienen van een schriftelijke klacht (Awb artikel 9:4) tevens aan het vereiste van een ingebrekestelling.

2.2. De dwangsom

2.2.1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of zij het goed zien dat na het verstrijken van de dwangsomtermijn burgers wel een recht hebben op uitbetaling van een bedrag van € 1000 kunnen hebben maar dat het zo kan zijn dat het gewenste besluit nog steeds niet is genomen? Deze leden vragen zich in dat geval af wat de toegevoegde waarde van het voorstel is?

Het kan inderdaad zo zijn dat ondanks de dwangsomregeling een bestuursorgaan toch nog geen besluit heeft genomen. Toch zijn wij van mening dat de dwangsomregeling wel degelijk een meerwaarde heeft. De financiële prikkel die daarvan uitgaat, zal de bestuursorganen tot sneller beslissen aanzetten zodat het door de leden van de CDA-fractie geconstateerde probleem zich niet vaak zal voordoen. Mocht er ondanks de dwangsomregeling toch niet worden besloten dan kan de burger via het traject van bezwaar of beroep alsnog een beschikking verkrijgen. Indien de bezwaarfase overgeslagen zou kunnen worden, wat de strekking is van het onlangs ingediend wetsvoorstel Beroep bij niet tijdig beslissen (kamerstukken 30 435), dan kan ook deze fase worden versneld.

De leden van de VVD-fractie vragen zich ten aanzien van de dwangsom af in welke zin er sprake is van een «rechtsmiddel» voor de burger, daar het voorstel beoogt het bestuur te sanctioneren door het opleggen van een dwangsom bij het niet naleven van de wettelijk voorgeschreven beslistermijnen. Gaat het hier wel om een «rechtsmiddel»? Is er, te meer daar de initiatiefnemers op blz. 4 van de Memorie van Toelichting aangeven dat hun voorstel als een vorm van alternatieve geschillenbeslechting moet worden gezien, niet veeleer sprake van een gewoon instrument? Hier wordt bedoeld een «rechtsmiddel» in de zin van «een middel tot handhaving van een recht» Er wordt niet bedoeld een rechtsmiddel om op te komen tegen een rechterlijke beslissing zoals verzet, hoger beroep en dergelijke. Om verwarring te voorkomen met het begrip «rechtsmiddel» zoals dat overigens ook in de Awb staat, is het inderdaad beter om van een «instrument» te spreken.

2.2.2. De hoogte van de dwangsom

De leden van de CDA-fractie hebben weliswaar enig begrip hebben voor de keuze van de initiatiefnemers om voor de hoogte van de dwangsom uit te gaan van een vast bedrag van € 20 met een maximum van € 1000, maar vragen zich af dit wel een voldoende prikkel tot snelheid geeft. Deze leden doen de suggestie een dwangsomregeling met «glijdende schaal» te introduceren waarbij de dwangsom niet gelijkmatig oploopt (iedere dag € 20) maar het bedrag per dag na iedere week dat door het bestuursorgaan geen beschikking is genomen verhoogd wordt, met een maximum van € 1000 (bijvoorbeeld eerste week € 20 per dag, de tweede week € 50 per dag enz.). De termijn waarbinnen alsnog een beschikking moet worden gegeven wordt daardoor korter en de prikkel om snel een beschikking te nemen wordt groter. Wat is hierop de reactie van de initiatiefnemers, zo vragen deze leden.

Wij zijn de leden van de CDA-fractie dankbaar voor de interessante suggestie. Ook zijn wij verheugd dat deze leden de dwangsom op zich als instrument blijkaar waardevol achten. Met de leden van de CDA-fractie zijn wij van mening dat een «glijdende schaal» inderdaad tot meer snelheid zou kunnen aanzetten. Wij hebben deze suggestie daarom bij nota van wijziging uitgewerkt.

De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers kunnen aangeven waaruit de gemeenten de kosten van de dwangsom zullen betalen. Verwachten de initiatiefnemers dat de leges zullen worden verhoogd als de dwangsom wordt ingevoerd?

In zijn algemeenheid zullen bestuursorganen de te betalen dwangsommen uit hun eigen middelen moeten financieren. Hoe dit uitwerkt zal per bestuursorgaan verschillen. Wel zijn wij van mening dat er van het onderhavige wetsvoorstel een substantiële prikkel tot tijdig beslissen uitgaat, waardoor de financiële consequenties voor bestuursorganen uiteindelijk gering zullen zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers hebben overwogen om, los van het voorgestelde artikel 4:17, lid 7, de hoogte van de dwangsom bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen en niet bij wet? Immers, mocht de hoogte van de dwangsom in de praktijk als te laag worden ervaren, dan kan bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) het bedrag gemakkelijker worden veranderd.

Om praktische redenen hebben wij niet gekozen voor het vastleggen van de hoogte van de dwangsom bij AMvB. Nog afgezien van het feit dat een AMvB niet bij wijze van initiatiefwet kan worden gemaakt, achten wij het duidelijker om de hoogte van de dwangsom wel bij wet vast te leggen. Wellicht kan naar aanleiding van de rapportages van de minister van Bestuurlijke vernieuwing over de effectiviteit van deze wet alsnog worden besloten op de hoogte van de dwangsom aan te passen of eventueel de wet zodanig te wijzigen dat de hoogte van de dwangsom voortaan bij AMvB wordt vastgesteld.

De leden van de SP-fractie vinden een hoge dwangsom op gespannen voet staan met het feit dat overheden deze dwangsommen betalen met belastinggeld. Het is voor deze leden «een wrange constatering dat het een vestzak-broekzak-operatie wordt waardoor je als burger wat van je eigen belastinggeld terug kan krijgen maar waarvan de overheid dus nooit schade lijdt.» Deze leden vragen of het niet beter zou zijn om de mensen die direct en als baas verantwoordelijk zijn voor de afhandeling van besluiten daarop direct af te rekenen in hun beoordeling.

Uit de aard der zaak kan de overheid nooit financiële schade lijden aangezien het overheidsgeld ook publiek geld is. In die zin is er inderdaad sprake van een «vestzak-broekzak-operatie». Maar dat geldt feitelijk voor alle uitgaven die de overheid doet. De overheid herverdeelt de inkomsten die het onder andere via belastingheffing ontvangt. Dat geldt eveneens voor boetes die overheden nu al moeten betalen omdat zij wetten hebben overtreden. In die zin moeten ook de dwangsommen die bestuursorganen eventueel moeten uitkeren worden gezien. Alle belastingbetalers moeten gezamenlijk de dwangsommen financieren die aan enkelen van hen worden uitgekeerd. Daarnaast heeft de dwangsom niet alleen financiële gevolgen. Voor controlerende organen van een bestuursorgaan kan van dwangsommen een signaal uitgaan dat er niet op tijd wordt beslist. Een gemeenteraad kan de uitvoerende macht hiervoor ter verantwoording roepen. Bovendien kan een gemeenteraad door middel van het budgetrecht de financiële consequenties van de dwangsommen signaleren en bepalen hoe dit worden opgevangen binnen de gemeentebegroting. Wij achten het niet billijk dat individuele ambtenaren persoonlijk financieel verantwoordelijk zouden moeten worden voor het uitkeren van dwangsommen. De traagheid in besluitvorming zal vaak niet terug te voeren zijn tot een of een beperkt aantal ambtenaren, maar veeleer terug te voeren zijn tot de structuur of cultuur van een organisatie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de initiatiefnemers in te gaan op de suggestie om categorieën dwangsommen te introduceren. Daarmee zou het bestuursorgaan eveneens objectief de dwangsom vaststellen,

terwijl tegelijkertijd meer rekening kan worden gehouden met het individuele geval. In tegenstelling tot de leden van de fractie van de Christen-Unie zijn wij niet van mening dat de hoogte van de dwangsom zou moeten worden afgestemd op het individuele geval. Wij zijn van mening dat indien er sprake is van een geschonden belang, anders dan het niet tijdig beslissen, dit niet door middel van een dwangsom zou moeten worden gecompenseerd maar door een door de rechter vast te stellen schadevergoeding.

2.2.3. De termijn van de dwangsbepaling

De initiatiefnemers hebben er, naar de mening van de leden van de CDA-fractie, terecht voor gekozen om de dwangsomregeling in te laten gaan twee weken na ontvangst van een ingebrekestelling. De burger kan uitgaan van die dwangsom tenzij het bestuursorgaan kan aantonen dat er goede redenen zijn om van de beslistermijn af te wijken. De redenen zijn limitatief opgenomen in het wetsvoorstel. Dit lijkt deze leden een goede zaak. Indien een bestuursorgaan gegronde redenen kan aanvoeren, waarom een besluit niet kon worden genomen moet de burger daar genoeg mee nemen. Zij vragen zich wel af of de gronden, met bijbehorende toelichting, voldoende scherp zijn omschreven, nu ook de initiatiefnemers stellen dat er ruimte blijft voor interpretatie. Is het de verwachting van de initiatiefnemers dat de omschrijving van deze gronden zich in de rechtspraak uitkristalliseert? Is nu reeds uit de jurisprudentie te destilleren hoe de mogelijke verschoningsgronden voor termijnoverschrijding in de praktijk gehanteerd worden? Licht het in de lijn der verwachting dat dit uiterlijk vijf jaar nadat het wetsvoorstel in werking zal zijn getreden zal hebben plaatsgevonden? Immers, op dat moment vervalt het facultatieve karakter van de regeling. Zijn de initiatiefnemers niet bevreesd voor de situatie dat bestuursorganen standaard een beroep doen op de uitzonderingsgronden van artikel 4:17, vijfde lid?

Wij zijn niet bevreesd dat bestuursorganen standaard een beroep zullen doen op de uitzonderingsgronden van artikel 4:17, vijfde lid. Op de eerste plaats omdat nadat een bestuursorgaan zich een aantal malen tevergeefs op een van die uitzonderingsgronden heeft beroepen, dit zeker niet meer standaard zullen blijven doen. In dit verband kan worden verwezen naar een vergelijkbare vrees naar mogelijk ontwijkgedrag door bestuursorganen die speelde bij het wetsvoorstel «Kosten bestuurlijke voorprocedures Awb». Uit een recente evaluatie van die wet bleek dat gedrag nauwelijks voor te komen.¹ Op de tweede plaats geldt voor alle gronden in het vijfde lid van artikel 4:17, dat ze ontleend zijn aan andere bepalingen van de Awb en/of aan de jurisprudentie. Dit biedt het nodige houvast bij de interpretatie van deze bepalingen. Voor jurisprudentie over de gronden onder d (overmacht) en b (verwijtbaarheid aanvrager) is in de Memorie van Toelichting al aandacht geschonken. Daarnaast speelt «verwijtbaarheid» bijvoorbeeld ook een rol bij de proceskostenveroordeling en ook daarover bestaat de nodige jurisprudentie. Over de grond onder a (onredelijk laat) verwijzen wij graag naar het antwoord naar de vraag van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot een termijn voor het indienen van de ingebrekestelling (onder 2.1). De grond onder c heeft betrekking op centrale begrippen uit het Awb-procesrecht (belanghebbende, kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk). Gezien de grote hoeveelheid literatuur en jurisprudentie over deze begrippen veronderstellen wij dat elk bestuur met die begrippen overweg kan. De grond onder e (instemming met uitstel) is van feitelijke aard en niet vatbaar voor interpretatie. Vergelijk overigens artikel 7:10, vierde lid Awb (uitstel beslissing op bezwaar met instemming betrokene). Kortom: naar onze mening mag uit het bovenstaande voldoende blijken dat de ruimte voor interpretatie van verschoningsgronden beperkt is. Tenslotte kan de evaluatie van de Awb informatie verschaffen over de

¹ Evaluatie Wet kosten bestuurlijke voorprocedures. Eindrapport Rijksuniversiteit Groningen Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde. Pro Facto BV. Groningen, december 2004. p. 60–61.

wijze waarop bestuursorganen met de verschoningsgronden plegen om te gaan.

De leden van de CDA-fractie vragen of de zienswijze juist is dat de dwangsomregeling van rechtswege begint te lopen op de dag waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop het bestuursorgaan van de aanvrager een ingebrekestelling heeft ontvangen? Ook willen deze leden in dit verband weten hoe dit zich verhoudt met de mogelijkheid voor een bestuursorgaan om zich op de regeling met uitzonderingen te beroepen? Het is dan immers het bestuursorgaan zelf dat de dwangsomregeling achteraf buiten toepassing verklaart. Is deze regeling juridisch gezien dan nooit van toepassing geweest?

Naar aanleiding van de door de leden van de CDA-fractie gestelde vragen over dit onderwerp en vragen van de leden van de fracties van de VVD, SP, PvdA en ChristenUnie, menen wij er goed aan te doen te verduidelijken op welke wijze de dwangsomregeling gaat lopen.

De dwangsom is alleen verschuldigd als aan *alle* voorwaarden daarvoor is voldaan. Dat wil zeggen dat er naast de ingebrekestelling het bijvoorbeeld ook gaat om de voorwaarde dat het bestuursorgaan niet tijdig de beschikking heeft gegeven (art. 4:17, eerste lid) én om de (niet-aanwezigheid van de) uitzonderingen van het vijfde lid van art. 4:17. Na het toetsen aan alle voorwaarden is het bestuursorgaan dat in eerste instantie over verschuldigdheid en hoogte dwangsom beslist (zie art. 4:18, eerste lid). Als het bestuursorgaan een beschikking neemt over de dwangsom, maar betrokkene is het daar niet mee eens, dan kan deze bezwaar/beroep instellen tegen de dwangsombeschikking. In voorkomend geval loopt dat dan mee in een eventuele bezwaar-/beroepsprocedure tegen het te laat genomen besluit zelf (zie art. 4:19).

Indien het bestuursorgaan onverhoopt ook na een ingebrekestelling in het geheel niets van zich laat horen – dus ook niet binnen de termijn van art. 4:18 een beslissing over de hoogte van de dwangsom neemt – dan kan daartegen normaal bezwaar/beroep worden ingesteld langs de weg van artikel 6:2 Awb (de rechter behandelt dit, voor zover beroep wordt ingesteld, met voorrang en in een versnelde procedure). Ter aanvulling zij hier opgemerkt dat wij hebben overwogen om – analoog aan de voorstellen gedaan door de commissie-Scheltema en het inmiddels ingediende wetsvoorstel Beroep bij niet tijdig beslissen (kamerstuk 30 435) – direct beroep tegen de dwangsombeschikking mogelijk te maken. Aangezien wij hiermee echter vooruit zouden lopen op de mogelijkheid van direct beroep tegen de «hoofdbeschikking», zoals voorgesteld in wetsvoorstel 30 435, nog voordat de Kamer in de gelegenheid is geweest zich daarover uit te spreken, achten wij dit niet gewenst. Voor antwoorden op vragen over het eventueel combineren van het wetsvoorstel 30 435 met het onderhavige verwijzen wij graag naar datgene wat wij onder 5.2. over de complementariteit van beide wetsvoorstellen en in antwoord op vragen van de leden van de fracties van de ChristenUnie en SGP opmerken.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat in artikel 4.17 eerste en tweede lid, wordt gesteld dat een bestuursorgaan kan aangeven dat de wettelijke termijn niet gehaald wordt. Het bestuursorgaan moet vervolgens een tegenvoorstel doen ten aanzien van de termijn. In dit artikel wordt niet gesproken over de reden, c.q. de overwegingen van het bestuursorgaan. Dit lijkt deze leden onwenselijk en zij vragen hierop een reactie van de initiatiefnemers.

Wij hebben hierbij aangesloten bij wat al in artikel 4:14 van de Awb is bepaald over het niet binnen de de daarvoor gestelde termijn kunnen geven van een beschikking. Op grond van lid 1 van dat artikel moet aan de aanvrager van de komende overschrijding van de termijn melding worden gemaakt. Met die melding wordt echter uitdrukkelijk niet de wettelijk bepaalde termijn verlengd. Ondanks de mededeling van het bestuurs-

orgaan dat de wettelijk bepaalde termijn niet kan worden gehaald, kan de aanvrager van het besluit bij overschrijding van die termijn bezwaar maken of beroep instellen op het moment het bestuursorgaan te laat is met het nemen van een beslissing. Naar aanleiding van de mededeling van het bestuursorgaan dat het niet in staat is binnen de wettelijke termijn te beslissen kan de aanvrager beslissen of hij het bestuursorgaan al dan niet in gebreke zal stellen. Voorts willen wij graag verwijzen naar wat over dit onderwerp in de Memorie van Toelichting bij de toelichting van artikel 4:17 is vermeld.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de initiatiefnemers de intentie hebben het probleem niet alleen op te lossen door een financiële prikkel te introduceren, maar ook door waar nodig de wettelijke termijnen aan te passen. Zij vragen de initiatiefnemers of, door op voorhand van de mogelijkheid van aanpassing van de wettelijke termijnen open te houden, de werking van dit wetsvoorstel niet wordt beperkt? Bestuursorganen zouden calculerend kunnen gaan optreden, in die zin dat zij aansturen op aanpassing van de wettelijke termijn? Zou het niet beter zijn dat zo snel mogelijk duidelijk wordt aan welke wettelijke termijnen men denkt, zodat calculerend gedrag kan worden uitgesloten? Mede in verband daarmee vragen deze leden de initiatiefnemers de zinsneden «...dat er binnen de experimenteerfase van vijf jaar voldoende tijd is om hierover inzicht te verkrijgen. Zij geven het bestuur in overweging wetgeving te initiëren die daar dan aan tegemoet kan komen. Het daartoe benodigde onderzoek valt echter buiten de werkingssfeer van dit voorstel...», toe te lichten. Deze leden vragen de initiatiefnemers of het voor de reikwijdte en de werking van het wetsvoorstel niet toch van belang is om te weten in welke mate aanpassing van wettelijke termijnen aan de orde zou zijn. Zo ja, valt onderzoek daarnaar dan niet toch binnen de reikwijdte van onderhavig wetsvoorstel? Voorts vragen deze leden wat de initiatiefnemers bedoelen met «...het bestuur in overweging (geven) wetgeving te initiëren»? In tegenstelling tot wat de leden van de ChristenUnie-fractie verwachten, hebben wij niet de intentie met dit initiatiefvoorstel om de wettelijke termijnen aan te passen. Wel hebben wij geconstateerd dat er een discussie over sommige van deze wettelijke termijnen mogelijk is. Wellicht zijn sommige termijnen te kort. Wij gaan er vanuit dat nog voor het verplicht inwerkingtreden van de dwangsomregeling, waarvoor een periode van vijf jaar is voorzien, de discussie over de wettelijke termijnen zal zijn gevoerd en eventueel geleid heeft tot aanpassing van sommige termijnen. Wij willen met de zinsnede «het bestuur in overweging (geven) wetgeving te initiëren» de regering uitnodigen om voorstellen te ontwikkelen voor een eventuele aanpassing van wettelijke termijnen. Bovendien menen wij dat bestuursorganen niet aan de dwangsomregeling kunnen ontkomen door alleen te rekenen op verlenging van beslistermijnen. De mogelijk te korte beslistermijnen vormen hooguit maar een klein deel van de problematiek van het te laat beslissen door bestuursorganen. Onder andere de Algemene Rekenkamer (Beslistermijnen. Waar blijft de tijd, kamerstuk nr. 29 495, nr. 2) concludeerde naar onze mening terecht dat het vooral organisatorische aanpassingen nodig om termijnoverschrijdingen te voorkomen en dat de kern van het probleem niet in eventueel te korte wettelijke termijnen kan worden gevonden.

2.2.4. Toekenning van de dwangsom en rechtsbescherming

De leden van de CDA-fractie vinden de opmerking van de initiatiefnemers, dat bestuursorganen wel zullen handelen in de geest van de wet, wat vrijblijvend, aangezien die bestuursorganen ook niet handelen in de geest van de Algemene wet bestuursrecht als het gaat om het naleven van de daar verplichte termijnen. Immers, als dat het geval zou zijn, zou er geen noodzaak zijn voor dit wetsvoorstel. Deze opmerking geldt overigens

eveneens voor de stelling van de initiatiefnemers dat het wetsvoorstel naar verwachting geen grote financiële gevolgen heeft omdat ervan uit mag worden gegaan dat bestuursorganen over voldoende middelen beschikken om hun taken naar behoren uit te voeren, dus ook binnen de gestelde termijnen. Wat is hierop de reactie van de initiatiefnemers? Wij hebben er nog altijd vertrouwen in dat bestuursorganen er tenminste naar streven om wettelijke termijnen na te komen. Dat mag onder andere blijken uit de inspanningen die bijvoorbeeld de VNG levert. De gemeenten erkennen zelf al dat zij voor de opdracht staan om de dienstverlening aan burgers en bedrijven ingrijpend te verbeteren. Bijvoorbeeld de VNG-commissie Gemeentelijke Dienstverlening (de commissie-Jorritsma) werkt hieraan. Dat beslistermijnen desondanks toch worden overtreden komt zoals eerder is geconstateerd in het algemeen voort uit het feit dat de organisatie van het bestuursorgaan niet op orde is. Daar waar bestuursorganen niet genoeg doordrongen zijn van het feit dat zij tijdig moeten beslissen, kan een dwangsomregeling als stok achter de deur een extra stimulans vormen om het streven naar tijdig beslissen kracht bij te zetten. Mocht een bestuursorgaan er toch niet in slagen om ook na het van kracht worden van de dwangsomregeling tijdig te beslissen dan zullen de financiële gevolgen daarvan ook voor de controlerende organen of volksvertegenwoordiging duidelijk worden. Via de jaarrekening of door periodieke verslaglegging kan dan herhaalde termijnoverschrijding duidelijk worden en de controlerende taak beter worden uitgeoefend en verbetering worden afgedwongen.

De leden van de CDA-fractie zijn ook benieuwd hoe de initiatiefnemers willen bevorderen dat bevoegde bestuursorganen de regeling, als deze tot wet wordt verheven, van toepassing verklaren op door het orgaan te geven beschikkingen. Hebben zij, als het gaat om het in de wet vastleggen dat de regeling van toepassing is op een bestuursorgaan, al bestuursorganen op het oog waar dat in ieder geval geregeld moet worden? Wij achten het als initiatiefnemers niet nodig om formeel bestuursorganen aan te wijzen waarvan wij in ieder geval vinden dat zij de regeling voor zichzelf van toepassing verklaren. Het lijkt niet nodig aangezien er nu al, zelfs nog voordat de wet zelfs maar in de Tweede Kamer is behandeld, bestuursorganen zichzelf een dwangsomregeling opleggen. Wij menen dit als een gunstig voorteken te mogen beschouwen en leiden hieruit af dat op het moment dat de onderhavige wet van kracht wordt, dat dit zeker een stimulans voor bestuursorganen zal geven om, nog voordat de experimenteerfase van vijf jaar is verstreken, de dwangsomregeling van toepassing te verklaren. Wel kunnen wij als initiatiefnemers ons voorstellen dat in ieder geval voor bestuursorganen waar trage besluitvorming kan leiden tot zeer ongewenste of zelfs schrijnende situaties, de dwangsomregeling zo spoedig mogelijk zou moeten gaan werken. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan bestuursorganen op het gebied van de sociale zekerheid of adoptie.

De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat het bestuursorgaan zelf bepaalt óf er sprake is van termijnoverschrijding die aanleiding geeft tot een dwangsom, en vervolgens de hoogte van de dwangsom vaststelt. Zij vragen of het zuiver is om het betrokken bestuursorgaan, dat als het ware «partij» in de zaak is, deze taken op zich te laten nemen. Hebben de initiatiefnemers overwogen om een meer onafhankelijke instantie, bijvoorbeeld een algemene beroepscommissie, hierbij te betrekken? Deze commissie zou een advies aan het betrokken bestuursorgaan kunnen uitbrengen, waarna dat orgaan zelf het besluit neemt of er sprake is van verschuldigde termijnoverschrijding, en zo ja, de hoogte van de dwangsom oplegt. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemers.

Wij hebben niet overwogen om, zoals de suggestie van de leden van de VVD-fractie luidt, een onafhankelijke instantie bij het vaststellen van de dwangsom te betrekken. Dit achten wij niet nodig omdat de dwangsom vanzelf verschuldigd is als aan alle voorwaarden daarvoor is voldaan. In dit verband verwijzen wij graag naar het antwoord op een vraag van onder andere de leden van de CDA-fractie hierboven over de werking van de dwangsomregeling (onder 2.2.3). De hoogte van de dwangsom wordt op een vast bedrag per dag gefixeerd. Het is dus niet het bestuursorgaan om daarover te beslissen.

De leden van de VVD-fractie willen weten wat er gebeurt indien het bestuursorgaan meent, dat er geen dwangsom verschuldigd is. Hoe komt de burger dat te weten? Hoe moet de burger in die situatie handelen? De leden van de SP-fractie vinden dat het onduidelijk is geregeld of aanspraak kan worden gemaakt op een dwangsom, omdat het bestuursorgaan zelf bepaalt of ze iets wel of niet moet betalen. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben vragen over dit onderwerp. De leden van de fractie van de SP verzoeken de initiatiefnemers te zoeken naar een betere manier om deze verplichting vast te stellen en suggereren hierbij te kijken naar de voorstellen van de commissie-Scheltema. Over het al dan niet verplicht zijn van het betalen van een dwangsom en het eventueel moeten afdwingen van dit recht, verwijzen wij naar de antwoorden op de eerder door onder andere de leden van de CDA-fractie gestelde vragen (onder 2.2.3).

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen dat in het geval dat een aanvraag door meer dan één aanvrager is ingediend, de dwangsom niet evenzoveel keer wordt uitgekeerd, doch evenredig over de aanvragers verdeeld. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de initiatiefnemers of dit niet een negatieve prikkel oplevert voor het zoveel gezamenlijk procederen om de rechterlijke macht te ontlasten?

Er moet naar onze mening niet uit het oog worden verloren dat het eventuele individuele recht op een dwangsom niet ontstaat door het procederen maar door het aanvragen van een beschikking. Als bijvoorbeeld meerdere burgers gezamenlijk een bouwvergunning aanvragen kan dit achteraf niet leiden tot meerdere dwangsommen. Wel is het mogelijk dat meerdere derden bezwaar tegen een beschikking maken en dat niet gezamenlijk maar ieder individueel doen. Op zich is dit geen effect van het onderhavige wetsvoorstel. Ook nu al bestaat deze mogelijkheid dat derden individueel bezwaar aantekenen daar waar ook gezamenlijk procederen mogelijk is. Het is ons niet bekend in welke mate dit daadwerkelijk gebeurt. Of en in welke mate het mogelijke recht op een dwangsom derden er toe kan aanzetten niet gezamenlijk maar individueel te procederen is moeilijk in te schatten.

2.3. Termijnstellingen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de argumentatie van de initiatiefnemers om een niet-tijdige beslissing niet onmiddellijk aan de bestuursrechter voor te leggen, zoals het geval bij de procedure van afdeling 8.2.4 Awb en het voorontwerp van de commissie-Scheltema. In het kader van de overbelasting van de rechterlijke macht lijkt het deze leden verstandig om bestuursorgaan en burger zoveel mogelijk in staat te stellen zelf hun geschillen op te lossen. Zoals blijkt uit het voorontwerp kan een aanvrager zich bij termijnoverschrijding meteen tot de rechter wenden, zelfs met overslaan van de bezwaarfase. Kunnen de initiatiefnemers in dit kader ingaan op het nieuwe artikel 7:1a Awb waarbij de mogelijkheid is uitgesloten om zich, bij overeenstemming tussen burger en bestuursorgaan, rechtstreeks, met overslaan van de bezwaarfase, tot de

rechter te wenden voor die gevallen waar een bezwaarschrift is gericht tegen het niet nemen van een besluit?

Wij zijn van mening dat het overslaan van de beroepsfase een goede aanvulling zou kunnen zijn naast de door ons voorgestane dwangsomregeling. Vooralsnog zien wij echter geen aanleiding om te veronderstellen dat de door de leden van het CDA genoemde procedure of de voorstellen van de commissie-Scheltema in de plaats zouden moeten komen van een dwangsomregeling. Bovendien stelt de uitkomst van recent onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC)¹ ons voor vraagtekens als het gaat om het afschaffen van de bezwaarfase. Uit dit onderzoek blijkt dat de al bestaande mogelijkheid voor belanghebbenden om bij een besluit het bestuursorgaan te kunnen verzoeken de zaak onmiddellijk aan de bestuursrechter te mogen voorleggen, nauwelijks wordt gebruikt. Dat gebeurt slechts in 1 op de 1000 gevallen. Een van de belangrijkste redenen hiervoor is dat procesgemachtigden «in veel gevallen waarde [hechten] aan de bezwaarschriftprocedure.» Procesgemachtigden geven aan dat zij vaak pas in de bezwaarfase worden betrokken bij de procedure. Alleen daarom al hechten zij waarde aan de bezwaarfase. Bovendien – zo blijkt uit het genoemde onderzoek – vinden procesgemachtigden de kans van slagen om in deze bezwaarfase alsnog tot overeenstemming te komen met het bestuursorgaan waardevol.

De leden van de fractie van het CDA verwijzen naar het kabinetsstandpunt op het Advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen met betrekking tot de introductie van fictieve positieve beslissingen bij termijnoverschrijdingen bij eenvoudige vergunningen met vaste voorwaarden. Dit zou mogelijk moeten zijn in die gevallen waarbij de fictieve vergunningverlening geen ernstige maatschappelijke gevolgen kan hebben, een aanvrager redelijkerwijs weet wat zijn rechten en plichten zijn en het belang van derden niet ernstig in het gedrang kan komen. Deze leden vernemen graag de reactie van de initiatiefnemers op de stellingname van het kabinet.

Wij vinden dit een positieve ontwikkeling. Het sluit ook aan bij de motie Koopmans/De Krom waarin om de introductie van fatale termijnen in de Awb wordt gevraagd. Zoals wij in de Memorie van Toelichting al hebben aangegeven vinden wij het te ver gaan dat in alle gevallen waar een beschikking wordt gevraagd er sprake zou moeten zijn van een fatale termijn. Vooral het feit dat derden in hun belangen kunnen worden geraakt door een dergelijke fatale termijn, maakt de invoering van een fatale termijn voor alle beschikkingen ongewenst. Wij voelen ons in deze opvatting overigens gesteund door de mening van de Raad van State. Daar waar er echter nauwelijks sprake is van het belang van derden zou het introduceren van een fatale termijn mogelijk moeten zijn. Wij zien dan ook graag de uitwerking van het kabinetsstandpunt dienaangaande tegemoet. Zelf denken wij bijvoorbeeld aan genoemde fatale termijnen als het gaat om het aanvragen van sociale uitkeringen of parkeervergunningen. Bij beschikkingen waar op termijn een fatale termijn wordt geïntroduceerd is de dwangsomregeling dan niet meer nodig, dus van een «second best» – zoals de leden van de CDA-fractie menen – optie is dan niet eens meer sprake. Voor alle andere beschikkingen waar geen sprake zal zijn van een fatale termijn, is de dwangsomregeling nog steeds bruikbaar.

De leden van de VVD-fractie vernemen graag een nadere reactie van de initiatiefnemers op het punt van de Memorie van Toelichting waarin wordt gesteld dat de dwangsom uiteraard niet geldt 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. Zou het de duidelijkheid niet ten goede komen als ook deze uitzondering expliciet in het

¹ Prorogatie in de Awb. Invoeringsevaluatie rechtstreeks beroep. Prof. mr. B. M. J. van der Meulen, mr. ir. M. E. G. Litjens en Prof. mr. A. A. Freriks (januari 2006).

voorgestelde artikel 4:17 lid 5 wordt opgenomen («Geen dwangsom is verschuldigd indien ...»), zo vragen deze leden?

Wij achten een dergelijke toevoeging aan artikel 4:17 niet nodig. Aangezien het bestuursorgaan in het boven geschetste geval niet tijdig een beschikking geeft, wordt die beschikking geacht te zijn gegeven. In een dergelijk geval is het bestuursorgaan meer niet nalatig aangezien de belanghebbende de beschikking heeft gekregen. Uit de aard der zaak volgt dan dat er geen recht meer op een dwangsom vanwege niet-tijdig beslissen kan bestaan.

De leden van de GroenLinks-fractie steunen de initiatiefnemers in hun argument dat het aan burgers niet uit te leggen valt dat zij zich op straffe van niet-ontvankelijkheid moeten houden aan termijnen, terwijl het openbaar bestuur, chargerend gesteld, nagenoeg straffeloos kan stilzitten. Deze leden maken in dit verband de opmerking dat dit te meer klemt nu in vreemdelingenrechtelijke procedures beschermende maatregelen zoals het driejarenbeleid is afgeschaft. Kunnen de leden een Nota van Wijziging verwachten waarin voor vreemdelingenrechtelijke procedures voor asielzoekers herinvoering van het driejarenbeleid als effectieve sanctie tegen stilzittende overheden wordt geherintroduceerd?

Nee, wij overwegen op dit punt geen Nota van Wijziging. Er wordt hier verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het kabinetsstandpunt op het Advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen met betrekking tot de introductie van fictieve positieve beslissingen bij termijnoverschrijdingen. Hier zij herhaald dat wij graag de uitwerking van dit kabinetsstandpunt afwachten met daarin de beschikkingen waarvoor in de Awb een fatale termijn moet gaan gelden.

De leden van de SP-fractie ergeren zich aan de formalistische interpretatie van de Algemene wet bestuursrecht door overheden, waarbij de termijnen en procedures leidend zijn, en de inhoud nauwelijks meer van belang. Deze leden willen weten of de initiatiefnemers deze mening delen en of zij in die zin vinden dat er niet alleen mogelijkheden zijn om de overheid te dwingen eveneens zich aan deze strakke en weinig inhoudelijke termijnen te houden, maar dat dit ook een argument kan zijn om de termijnen voor burgers te verlengen c.q. de hantering ervan te versoepelen. De aan het woord zijnde leden willen graag de opvatting van de initiatiefnemers over het commentaar van het IPO. Het IPO stelt dat de duur van de beslissingstermijnen niet altijd haalbaar zal zijn naar hun inschatting. Vinden de initiatiefnemers dat zij hiermee rekening moeten houden voor de beslistermijnen die zij voorstellen? Zo ja, wat heeft dit voor gevolgen voor hun voorstel?

Wij verwijzen de leden van de fractie van de SP op dit punt graag naar de antwoorden die wij op vragen van de leden van de fractie van de Christen-Unie hebben gegeven met betrekking tot de wettelijke beslistermijnen (onder 2.2.3).

3. De inwerkingtreding en reikwijdte van de wet

De leden van de CDA-fractie vragen de opvatting van de initiatiefnemers over het feit dat het na vijf jaar automatisch van toepassing verklaren van de dwangsomregeling tot gevolg kan hebben dat, als een bestuursorgaan een nieuwe wettelijke taak gaat uitvoeren en wellicht met opstartproblemen kampt, het onmiddellijk met dwangsommen te maken krijgt. Wij zijn van mening dat indien er sprake zou zijn van nieuwe wettelijke taken voor bestuursorganen er in de wet waarin die taken worden vastgelegd eventueel rekening kan worden gehouden met het vastleggen van langere beslistermijnen. Derhalve zal er niet snel sprake zijn van overschrijding van wettelijke beslistermijnen louter omdat die te krap zouden zijn bepaald.

De leden van de CDA-fractie kiezen er voor om de dwangsomregeling bij afzonderlijke bijzondere wetten van toepassing te verklaren op de concrete bestuursorganen die in die bijzondere wetten aan de orde komen.

Wij menen dat het van toepassing verklaren van de dwangsomregeling door middel van bijzondere wetten voor concrete bestuursorganen niet wenselijk is. Voor ons gaat de eenheid en duidelijkheid van de door ons voorgestane dwangsomregeling boven meerdere afzonderlijke regelingen.

In het voorstel is sprake van een facultatieve periode van vijf jaren. De leden van de PvdA-fractie vinden deze termijn te lang en vinden ook onvoldoende onderbouwing voor deze termijn terug in de voorstellen. Al tien jaar wordt publiekelijk aandacht besteedt aan dit knelpunt in het bestuurlijk functioneren. Het betreft hier een basisrecht van burgers, die veel nadeel ondervinden van de te trage overheid en de gebrekkige dienstverlening. De urgentie om dit te herstellen en daarmee het vertrouwen van burgers in hun overheid te herstellen, is volgens de leden van de PvdA fractie immens hoog. De genoemde vijf jaren staan hiermee in schril contrast. Deze leden willen graag inzicht in de overwegingen die de initiatiefnemers tot deze keuze hebben geleid en zij doen hen tevens de suggestie aan de hand deze termijn te verkorten tot twee jaar.

Wij hebben gemeend om, hoewel inderdaad het knelpunt van te late beslissingen al vele jaren wordt onderkend, bestuursorganen toch nog een periode van vijf jaar te gunnen om hun organisatie zo in te richten dat zij na die periode wel op tijd kunnen beslissen. Bestuursorganen die eerder in staat blijken te zijn om zich aan de wettelijke beslistermijnen te houden, kunnen op vrijwillige basis zelf eerder de dwangsomregeling voor zichzelf van kracht laten worden. Hierbij kunnen naar onze mening de controlerende organen van de bestuursorganen een belangrijke rol vervullen. Overigens zijn wij van mening dat indien er na de eerste evaluaties van de voorgestelde dwangsomregeling, die nog voor het verstrijken van de periode van vijf jaar plaatsvinden, mocht blijken dat de periode van vijf jaar te lang is, dat dan alsnog door middel van aanpassing van de wet kan worden gekozen voor een kortere periode.

Om initiatieven van bestuursorganen die nog voor het in werking treden van de onderhavige wet dwangsomregelingen ingeval van niet-tijdig beslissen hebben ingevoerd of van plan zijn dat te doen, niet te ontmoedigen dienen wij een nota van wijziging in waarmee de ruimte voor dergelijke initiatieven wordt gecreëerd. Er is gekozen voor een zodanig overgangsrecht, dat decentrale regelingen zoveel mogelijk in stand blijven gedurende de bedoelde periode van vijf jaar.

De leden van de VVD-fractie vragen of het voor de hand zou liggen om, op het moment dat het toepassen van de dwangsom niet meer facultatief is, de mogelijkheid van bezwaar of beroep tegen het niet tijdig beslissen af te schaffen. Er zijn dan in feite twee mogelijkheden voor de burger c.q. aanvrager van een beschikking. Zou te zijner tijd juridisch gezien alleen met de dwangsomregeling kunnen worden volstaan? Gaarne krijgen deze leden hierop een reactie van de initiatiefnemers.

Zoals wij al in antwoord op eerdere vragen van leden van andere fracties hebben aangegeven, geeft het bestaan van een dwangsomregeling de burger nog niet de garantie dat er tijdig zal worden beslist. Hoewel wij er van overtuigd zijn dat de dwangsomregeling bestuursorganen tot sneller beslissen zal aanzetten, kunnen bestuursorganen daarmee uiteindelijk niet gedwongen worden te beslissen. Daarvoor zal een gang naar de rechter nog steeds nodig kunnen zijn. Bovendien kunnen burgers er ook voor kiezen om geen beroep te doen op de dwangsomregeling en meteen naar de rechter stappen indien een beschikking te laat wordt afgegeven. Bijvoorbeeld indien het dreigend geschonden belang de hoogte van de

dwangsom verre overschrijdt kan meteen een beroep op de rechter worden gedaan. Met andere woorden: naar onze mening kunnen beide mogelijkheden goed naast elkaar bestaan.

De leden van de SP-fractie constateren dat beslissingen van de rechter die te laat zijn buiten het bestek van deze wet vallen. Voelen de initiatiefnemers er iets voor om deze vorm van beslissingen eveneens onder deze wet te laten vallen?

Wij erkennen dat de te late rechterlijke beslissingen een probleem kunnen vormen. Het valt echter inderdaad buiten het bestek van dit wetsvoorstel om ook voor de rechterlijke macht de dwangsomregeling van toepassing te verklaren. Zoals bekend dient de rechterlijke macht een onafhankelijke positie in te nemen en dat geldt naar onze mening ook voor het tijdstip van rechterlijke beslissingen. Wel zijn wij van mening dat er duidelijke afspraken zouden moeten komen over de rechterlijke beslistermijnen. Wij verwijzen in dit verband dan ook graag naar de motie Wolfsen-Weekers (30 300 VI, nr. 31) waarin de regering wordt verzocht in overleg te treden met de Raad voor de Rechtspraak om per zaakscategorie te rapporteren over gemiddelde doorlooptijden op basis van concrete (gewenste) normen.

4. Lastendruk

De leden van de CDA-fractie begrijpen natuurlijk dat het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan zelf is om de administratieve lastendruk te beperken door binnen een wettelijke beslistermijn een besluit te nemen. Niettemin is het zo dat in het geval van een termijnoverschrijding beargumenteerd zal moeten worden aangegeven waarom een termijn overschreden is en waarom een bestuursorgaan eventueel een beroep doet op de verschoningsgronden van artikel 4:17, vijfde lid. Daarbij moet ook bij beschikking de verschuldigdheid en de hoogte van de uiteindelijke dwangsom vastgesteld worden. Is het doen van een beroep op de gronden van artikel 4:17 vijfde lid een afzonderlijk besluit of valt dit onder het vaststellen van de verschuldigdheid bij beschikking? Hoe kijken de initiatiefnemers aan tegen de verzwarende van de administratieve lastendruk die dit wetsvoorstel mogelijk met zich meebrengt? Zoals de leden van de CDA-fractie al opmerken is het inderdaad in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan zelf om tijdig te beslissen en daardoor de mogelijke administratieve lastendruk die voort kan vloeien uit te laat beslissen te vermijden. Mocht het bestuursorgaan niet in staat blijken te zijn tijdig te beslissen dan kan daar inderdaad een beperkte toename van administratieve lasten uit voortvloeien. Wij zijn echter van mening dat dit niet op weegt tegen het geschonden belang dat de burger kan ervaren door de te late beslissing van het bestuursorgaan. Voorts verwijzen wij naar het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie over de werking van de dwangsomregeling (onder 2.2.3).

5. Alternatieven

5.1. Motie-Koopmans/De Krom

Het is de initiatiefnemers bekend, dat een overgrote meerderheid van de Kamer, waaronder het CDA en de fracties van de initiatiefnemers, de motie-Koopmans/De Krom (TK 29 383, nr. 3 herdr.), waarin de introductie van fatale termijnen in de Awb wordt gevraagd, heeft gesteund. De Raad van State heeft in zijn advies bij onderhavig wetsvoorstel kritiek geleverd op de strekking van de motie, maar tevens gesteld dat het in bepaalde gevallen een oplossing kan bieden voor de problematiek van het niet tijdig beslissen door het bestuur. In de reactie op het advies geven de initiatiefnemers aan de bezwaren van de Raad te onderschrijven maar dat

onder voorwaarden een beschikking van rechtswege mogelijk moet zijn. In de gewijzigde Memorie van Toelichting lijken de initiatiefnemers toch iedere mogelijkheid van introductie van fatale termijnen af te wijzen aangezien «...het naar de mening van de initiatiefnemers te riskant is om bij overschrijding van die termijnen er voetstoots vanuit te gaan dat er geen belangen van derden of het algemeen belang worden geschaad». De leden van de CDA-fractie verzoeken de initiatiefnemers dan ook nogmaals aan te geven hoe zij ten opzichte van de motie-Koopmans/De Krom staan. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennis genomen van het bezwaar van de initiatiefnemers tegen de motie-Koopmans/De Krom. De introductie van fatale termijnen kan te grote nadelige gevolgen hebben voor belangen van derden of het algemeen belang. Zij onderkennen dit bezwaar, niettemin constateren zij dat op dit moment de figuur van fatale termijnen al wel geldt voor een aantal regelingen, welke speciaal zijn aangewezen door de wetgever. Deze leden vragen de initiatiefnemers of zij ruimte zien voor een groter aantal aangewezen gevallen, waarvoor fatale termijnen zouden kunnen gaan gelden? Zo ja, aan welke regelingen denken zij? Zoals eerder gemeld voelen wij voor uitbreiding van het aantal fatale termijnen.

Graag verwijzen wij ook de leden van de fractie van de ChristenUnie naar het antwoord op de vragen die de leden van de CDA-fractie hebben gesteld naar aanleiding van het kabinetsstandpunt met betrekking tot het Advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen (onder 2.3).

5.2. De commissie-Scheltema

Bij de leden van de PvdA-fractie leven nog enkele vragen met betrekking tot de voorstellen van de Commissie Scheltema. In het nu voorliggende wetsvoorstel wordt in de Awb een mogelijkheid geschapen het bestuur te sanctioneren. Dit zegt echter nog niets over de termijnen waarin het bestuursorgaan wél een besluit zal gaan nemen. Aldus krijgt de wachtende burger wel geld, maar mogelijk geen besluit. Het voorstel van de commissie-Scheltema gaat juist primair uit van het stellen van een termijn waarin het bestuursorgaan moet gaan beslissen. Graag verwijzen wij hier naar eerdere antwoorden over dit onderwerp (onder 2.2.3).

Het nadeel van het voorstel van de commissie-Scheltema is volgens de leden van de PvdA-fractie echter dat er hier een gang gemaakt moet worden naar de toch al overbelaste rechter en er een extra administratieve last komt voor de burger: De burger moet of kan aanspraak maken op de dwangsom en hij moet of kan ook nog eens een gang naar de rechter maken. Dat betekent tweemaal actie ondernemen en twee procedures volgen met alle tijd en kosten van dien. Zijn deze procedures niet te overdadig en te gecompliceerd voor de betrokken burgers, zo vragen deze leden. Is een samengaan van beide voorstellen, in die zin, wel zo verstandig? Is de simpele wet van de dwangsom niet voldoende om het effect te bereiken van tijdige afhandeling? Is het verstandiger eerst de effecten van deze wet af te wachten, alvorens de voorstellen van de commissie-Scheltema in te voeren, als daar dan nog behoefte aan zou bestaan, zo vragen zij.

Wij zijn van mening dat een keuze tussen de voorstellen van de Commissie Scheltema en de dwangsomregeling niet nodig is. Naar onze mening zijn beide voorstellen complementair. Wij kunnen ons in dit opzicht daarom goed vinden in het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten (Nova) met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel (23-12-2005 naar de Vaste Kamercommissie van BZK gestuurd, nummer BZK05-727). De Adviescommissie Bestuursrecht van de Nova stelt terecht beide regelingen elkaar versterken. In geval van min of meer routine besluiten zal de burger «allicht kiezen voor de eenvoudige weg van in gebreke stelling naar de gefixeerde dwangsom per dag. Als sprake is van

een belangrijk, maatwerk besluit, zal de burger mogelijk de voorkeur geven aan de koers, die Scheltema heeft uitgezet, dus een beroep op de rechter die zonodig een op de casus toegesneden dwangsom kan opleggen».

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de initiatiefnemers of zij reden zien om het voorstel van de commissie-Scheltema, waarbij een belanghebbende geen ingebrekestelling hoeft te verzenden indien dat redelijkerwijze niet van hem kan worden verwacht, over te nemen in het initiatiefvoorstel. Zo neen, waarom niet?

Ook in het voorstel van de commissie-Scheltema en het inmiddels ingediende wetsvoorstel Beroep bij niet tijdig beslissen is een ingebrekestelling voorzien. De functie daarvan is dat de burger het bestuur niet met een rechterlijke procedure zou moeten overvallen als dat misschien nog eenvoudig kan worden voorkomen (bijvoorbeeld door snel alsnog te beslissen). Deze ingebrekestelling moet in feite de nu nog bestaande verplichting om eerst bezwaar in te stellen vervangen (zie Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel 30 435, p. 10). Voor deze ingebrekestelling is inderdaad bepaald dat die niet nodig is indien dat redelijkerwijze niet kan worden gevergd. Daarbij is vooral gedacht aan situaties waarin een besluit naar zijn aard zeer spoedeisend is. De ingebrekestelling in de onderhavige wet heeft eenzelfde attenderende rol in de richting van het bestuursorgaan. Daarnaast heeft deze ingebrekestelling een tweede functie, namelijk de markering van het begin van de termijn waarop (twee weken later) de dwangsom ook daadwerkelijk kan gaan lopen. Voor die laatste functie kan de ingebrekestelling niet gemist worden. In gevallen waarin een besluit naar zijn aard echt zeer snel moet worden genomen, is het activeren van de dwangsomregeling niet voor de hand liggend. In die gevallen kan men zich beter direct tot de rechter wenden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen erop dat het kabinet inmiddels heeft ingestemd met een wetsvoorstel dat in hoofdlijnen de voorstellen van de commissie-Scheltema lijkt te willen implementeren. Hebben de initiatiefnemers overwogen om, net zoals bij de wetsvoorstellen 29 959 en 29 666 is gebeurd, te overleggen met de regering om te komen tot een combinatie van beide wetsvoorstellen?

Pas nadat de leden van de ChristenUnie de bovenstaande vraag hebben gesteld, is het genoemde wetsvoorstel door de regering ingediend (Wet beroep bij niet tijdig beslissen, 30 435). Het onderhavige initiatiefwetsvoorstel was toen reeds ingediend. Bovendien is het onderhavige wetsvoorstel ingediend zelfs nog voordat duidelijk werd dat de regering had ingestemd met een wetsvoorstel volgens de hoofdlijnen van de commissie-Scheltema. Aangezien nog een aanvang moet worden gemaakt met de behandeling van dit laatste wetsvoorstel achten wij als indieners van het onderhavige wetsvoorstel het niet opportuun om nu al in te gaan op het wetsvoorstel van de regering of het samenvoegen daarvan met het onderhavige wetsvoorstel. Voor het overige wijzen wij op wat wij geantwoord hebben op vragen met betrekking tot de voorstellen van de commissie-Scheltema, onder andere dat die voorstellen complementair zouden kunnen zijn aan de hier voorgestelde dwangsomregeling. Complementaire invoering in de wetgeving zou kunnen worden geregeld door de mogelijkheid van rechtstreeks beroep open te stellen, indien de bestuurlijke dwangsom niet alsnog een beslissing in de hoofdzaak oplevert. Hiermee hopen wij tevens een antwoord te hebben gegeven op een gelijkaardige vraag van de leden van de SGP-fractie.

5.3. Raad van State, VNG en IPO

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat zowel de Raad van State als de VNG andere oplossingen aandragen, zoals bindende afspraken tussen

gemeenten en burgers met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening, zelfregulering van gemeenten en transparantie van de kwaliteit van dienstverlening door opname van een paragraaf hierover in het jaarverslag van een bestuursorgaan. Ook het voorontwerp van de commissie-Scheltema speelt in dit verband een rol. Wat is de reactie van de initiatiefnemers op deze oplossingen? Wijzen zij deze af, of beschouwen zij deze oplossingen als complementair aan hun eigen voorstel?

Wij juichen deze oplossingen toe en zien ze inderdaad als complementair aan ons eigen voorstel. De overgangperiode van vijf jaar die wij in ons voorstel hebben voorzien moeten bestuursorganen benutten om hun organisatie zodanig in te richten dat er na die periode nauwelijks nog sprake zal zijn van termijnoverschrijdingen. De door de leden van de CDA-fracties genoemde oplossingen passen goed hierbij.

De leden van de SP-fractie vinden de opmerkingen van de VNG, dat het probleem opgelost moet worden door het beter organiseren van de werkzaamheden, onbegrijpelijk. Het is immers duidelijk dat gemeenten niet in staat mogen worden geacht om, zonder dwang, hun praktijken te verbeteren. Het te laat reageren van overheden op bijvoorbeeld bezwaarschriften van burgers prijkt al jaren bovenaan de lijst van ergernissen van de Nationale Ombudsman. Deze leden willen niet voorbijgaan aan de opmerking van de VNG dat er organisatorisch wel iets zal moeten veranderen bij de overheid. Zij willen ervoor waken dat er om die reden weer een groot aantal ambtenaren wordt aangenomen zodat de burger uiteindelijk steeds meer water naar de zee van de overheid draagt. Hoe denken de initiatiefnemers hierover, zo vragen zij.

Dat de oplossingen van het probleem dienen te worden gevonden in het beter organiseren van werkzaamheden, zoals de VNG stelt, onderschrijven wij. Wel zijn wij in tegenstelling tot de VNG van mening dat een dwangsomregeling daarbij een belangrijke stimulans kan vormen. Wij denken niet dat de organisatorische veranderingen per se gepaard dienen te gaan met het aannemen van een groot aantal ambtenaren. De werking van het wetsvoorstel moet binnen bestaande kaders en middelen worden gerealiseerd, waarbij uitgegaan dient te worden van de eigen verantwoordelijkheid van bestuursorganen om wettelijke termijnen na te leven. Bij de oplossingen die bijvoorbeeld de leden van de CDA-fractie in de voorgaande vragen aan de orde hebben gesteld, zitten vele oplossingen die kunnen bijdragen aan het probleem van te trage besluitvorming, zonder dat daarbij per se een groter aantal ambtenaren bij hoort.

6. Effectiviteit

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de verwachtingen van de initiatiefnemers over de effectiviteit van het wetsvoorstel hoog gespannen zijn. Graag ontvangen zij een nadere argumentatie voor deze verwachtingen. Waarom zijn de initiatiefnemers van mening dat burgers hier goed gebruik van zullen gaan maken? Leeft niet de zorg dat burgers hier terughoudend in zullen zijn omdat zij, met het oog op een bestuursbeslissing, dat bestuur liever te vriend houden?

Wij zijn van mening dat de angst van de burger voor het bestuursorgaan hem er niet of nauwelijks van zal weerhouden om gebruik te maken van de dwangsomregeling. Het recht op een dwangsom ontstaat immers niet door een actie van de burger, maar door het verstrijken van een termijn. Wel zal de burger dit recht als het ware moeten activeren door het sturen van een ingebrekestelling. Dit werpt echter een lagere drempel op dan de gang naar de rechter, waarvoor de burger anders zou moeten kiezen wil hij zijn recht halen. Daarnaast zijn wij door het feit dat enkele bestuursorganen zelfs nog voor het van kracht worden van de dwangsomregeling al gelijkaardige maatregelen hebben getroffen, gesterkt in onze overtuiging dat het een bruikbaar en werkzaam instrument zal blijken te zijn.

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is voor de leden van de GroenLinks-fractie helder en sympathiek; burgers hebben recht op een effectieve en efficiënte overheid die binnen redelijke termijnen beslissingen neemt op verzoeken en bezwaren van burgers. De Awb stelt termijnen waarbinnen overheidsorganen beslissingen moeten nemen. Deze leden vragen in dit verband wat het oordeel van de initiatiefnemers is over de bij het openbaar bestuur veel gehoorde klacht dat deze beslistermijnen, gezien de organisatorische aspecten, soms wel erg kort zijn. Te wijzen valt bijvoorbeeld op de recente stroom bezwaarschriften tegen de gemeentelijke aanslagen voor de OZB. Zonder afbreuk te willen doen aan het belang van alle burgers bij zorgvuldige en snelle besluitvorming vragen de leden of het voorgestelde rechtsmiddel van dwangsommen er daadwerkelijk toe bijdraagt dat het openbaar bestuur in dergelijke massale bezwaarprocedures binnen de beslistermijnen blijft. Wij wijzen in verband met de eventuele verlenging van mogelijk te korte beslistermijnen naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie over dit onderwerp. Wat betreft het niet kunnen nakomen van de wettelijke beslistermijnen in geval van massale bezwaarprocedures zijn wij van mening dat het uit de aard van de betreffende regeling blijkt dat beschikkingen op een van te voren bepaald moment zullen worden gegeven. Dat geldt ook voor belastingaanslagen zoals die op grond van de OZB. Bestuursorganen zouden daarom in staat moeten zijn hun organisatie zo in te richten dat men kan in spelen op massale bezwaarprocedures. In bijvoorbeeld het geval van de OZB sturen sommige gemeenten bij het sturen van de beschikking tegelijkertijd een standaard bezwaarformulier mee.

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat het voorliggende voorstel ten opzichte van mogelijk alternatieven vooral aantrekkelijk is vanwege de prikkelwerking die uitgaat van het aanpakken van de problematiek bij de bron. Ook de relatief lage drempel voor burgers zien zij als een voordeel. Anderzijds is het de vraag in hoeverre door dit voorstel werkelijk wordt bijgedragen aan ontlasting van de rechterlijke macht. Kunnen de initiatiefnemers daar meer over zeggen dan het melden van hun eigen indruk in dezen?

Wij zien de dwangsomregeling net zoals de leden van de fractie van de SGP als een laagdrempelig instrument voor het aanpakken van de problematiek. Juist vanwege deze lage drempel zal dit instrument daarom eerder worden gebruikt dan dat meteen de gang naar de rechter zal worden gemaakt. In welke mate de rechterlijke macht daadwerkelijk zal worden ontzien is moeilijk op voorhand in te schatten. Wel voelen wij ons gesterkt door de mening van de Raad voor de Rechtspraak die in het advies over dit initiatiefwetsvoorstel stelt dat «De betrekkelijk eenvoudige aard van [uit de dwangsomregeling] voortvloeiende geschillen maakt dat de werklast van de bestuursrechter niet noemenswaard wordt vergroot»¹. De voorziene jaarlijkse evaluaties van de dwangsomregeling zullen dit moeten uitwijzen. In hoeverre de rechterlijke macht wordt ontzien in geval door de dwangsomregeling is daarnaast nog afhankelijk van de vraag of en zo ja, het wetsvoorstel Beroep bij niet tijdig beslissen in werking gaat treden. Dit voorstel maakt immers een versnelde gang naar de rechter mogelijk.

Wolfsen
Luchtenveld

¹ Brief Raad voor de Rechtspraak dd. 26 januari aan de griffier van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal [verspreid onder de leden van leden van de vaste commissies voor Justitie en BZK, onder nummer BZK06-57, Just06-54].