

Vergaderjaar 2008–2009

31 844

Wijziging van enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 1 april 2009

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de indieners de gestelde vragen tijdig en genoegzaam hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding	1
2. Algemeen	3
3. Artikelsgewijs	5
3.1 wetgeving ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5
3.2 wetgeving ministerie van Verkeer en Waterstaat	5
3.3 wetgeving ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	6

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Opnieuw wordt een aantal wetswijzigingen voorgelegd om beslissingstermijnen te verruimen met het oog op de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: Wet dwangsom). Opvallend daarbij is dat enkele wetten waarvan in het wetsvoorstel 31 751 reeds een of meer artikelen werden gewijzigd, opnieuw genoemd staan met enkele te wijzigen artikelen. Zo werd bijvoorbeeld in wetsvoorstel 31 751 art. 87c en 87d Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) gewijzigd en in het onderhavige wetsvoorstel de artikelen 86 en 87. De leden van de CDA-fractie vragen wat hiervan de ratio is. Waarom gebeurde dat niet in wetsvoorstel 31 751?

Zijn met dit wetsvoorstel alle benodigde wijzigingen in verband met de Wet dwangsom nu behandeld?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en hebben daarbij enkele vragen.

¹ Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Gerkens (SP), Sterk (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA), Anker (CU) en Vacature (CDA).

Plv. leden: Teeven (VVD), Heemelaar (GL), Van der Vliet (SGP), Van de Camp (CDA), Smilde (CDA), Polderman (SP), Spiess (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Vermeij (PvdA), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Cramer (CU) en Knops (CDA).

De leden van de fractie van de SP hebben met interesse, maar ook met teleurstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Het is goed dat mensen door bestuursorganen op tijd worden geïnformeerd, maar zij betreuren het dat bestuursorganen op deze wijze moeten worden gedwongen om zich te houden aan de afgesproken termijnen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom.

De leden van de fractie van de PVV hebben met belangstelling kennis genomen van het onderliggende wetsvoorstel en hebben geen verdere vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel hetgeen beoogt de knelpunten in diverse wetgeving in relatie tot de Wet Dwangsom op te lossen. Over de inhoud en uitwerking van het wetsvoorstel hebben de leden van de ChristenUnie-fractie echter wel een aantal vragen.

2. Algemeen

De inwerkingtreding van de Wet dwangsom haalt nogal wat overhoop met betrekking tot de beslissingstermijnen. Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat de dreiging met een dwangsom voor een aantal bestuursorganen aanleiding is voor meer «realistische» termijnen te pleiten. Tot heden was een niet realistische termijn kennelijk geen probleem voor de bestuursorganen, zo menen de leden van de CDA-fractie te kunnen constateren, dat wil zeggen: tot de dreiging met een dwangsom. Graag de reactie van de regering. Dit beeld wordt versterkt door de voorstellen van de VNG naar aanleiding van de schouw die deze organisatie heeft gehouden. De leden van de CDA-fractie menen dat de VNG nogal ruimhartig termijnen wil uitbreiden. De regering heeft hier terughoudend op heeft gereageerd. De leden van de CDA-fractie steunen deze terughoudendheid.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of met het verlengen van beslistermijnen in zijn algemeenheid wel wordt voldaan aan de kerngedachte achter de geruime tijd door het parlement aangenomen wetsvoorstel Wolfsen, Wet dwangsom. De intentie van de indieners van dit initiatiefwetsvoorstel was immers dat bestuursorganen sneller, althans ten minste binnen de daarvoor geldende termijnen, zouden gaan beslissen. Wordt er met het verlengen van beslistermijnen niet juist een tegengesteld signaal gegeven, zo vragen de leden van de PvdA-fractie zich af. De leden van de PvdA-fractie willen echter niet de ogen sluiten voor het feit dat in de praktijk sommige wettelijke beslistermijnen in redelijkheid niet haalbaar blijken te zijn. Het onderhavige wetsvoorstel geeft daarvan meerdere voorbeelden. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of er met het onderhavige wetsvoorstel een einde is gekomen aan de voorstellen om wettelijke beslistermijnen op te rekken? Deze leden hebben namelijk geen behoefte om het aantal wettelijke beslistermijnen dermate op te rekken dat de uitkomst van het geheel is dat burgers langer in plaats van korter op besluiten moeten wachten. In dit verband gaan de leden van de PvdA-fractie er nog steeds vanuit dat de Wet Dwangsom daadwerkelijk per 1 januari 2010 in werking treedt? Kan de regering dit laatste bevestigen?

De voorstellen van de VNG over termijnen met betrekking tot de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) worden niet overgenomen. De leden van de CDA-fractie steunen de regering in dezen. De regering is van

mening dat pas kan worden overwogen om hier voorzieningen op te nemen, als blijkt dat de termijnen binnen de Wmo onvoldoende realistisch zijn. Voor wie onvoldoende realistisch? Voor de bestuursorganen of voor de burgers? Kan de regering aangeven, wat ze daarmee precies bedoelt? De Wmo is nu twee jaar in werking, dan kan toch al een indruk gegeven worden van het realistische gehalte van de termijnen? Is het nu dan zo dat burgers langer moeten wachten? Het zou nu toch ook al mogelijk moeten zijn om de reguliere beslistermijn van de Awb te halen? De leden van de CDA-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan.

Op grond van artikelen 4.14 en 4.15 van de Awb heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid de termijnen te overschrijden dan wel op te schorten, zo stellen de leden van de CDA-fractie. Als deze wetswijzigingen zijn aangenomen heeft een bestuursorgaan in een groot aantal gevallen meer tijd om te beslissen. Licht het dan niet voor de hand terughoudend om te gaan met bovengenoemde bepalingen om op te schorten of gelden zij overkort?

De leden van de PvdA-fractie lezen met instemming dat het vragen van extern advies aan derden ook in de ogen van de regering geen reden mag worden voor een bestuursorgaan om de beslistermijn op te schorten. Met de regering zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat zeker voor beschikkingen waarbij voortvarendheid van het bestuursorgaan gewenst is, opschorting vanwege niet inwinnen van extern advies niet aan de orde kan zijn. De leden van de PvdA-fractie zijn dan ook verheugd dat de regering de suggestie van de VNG om bijvoorbeeld in het kader van de Wmo een dergelijke opschortingsgrond op te nemen, niet overneemt.

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten of in het kader van de beperking van administratieve lasten, de schouw ook gebruikt is om te onderzoeken of er gevallen zijn waarbij de noodzaak van het vragen om een beschikking niet of nauwelijks aantoonbaar is. Zijn er uit de schouw naar de wettelijke beslistermijnen signalen, bijvoorbeeld van de zijde van de VNG of het IPO, gekomen dat in sommige gevallen het vragen om een beschikking wellicht geheel overbodig kan zijn? Bestaan er bijvoorbeeld vergunningen waarvan het nut wordt betwijfeld? Zo ja, om welke beschikkingen gaat het?

De leden van de SP-fractie wijzen op erop dat ondertussen de Wet dwangsom door de Eerste Kamer is aangenomen. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan de zogenaamde «lex silencio positivo», het voorstel om een vergunning automatisch te verstrekken indien de beslistermijn wordt overschreden. Betekent dit dat overheidsorganisaties in de toekomst kunnen worden geconfronteerd met zowel een sanctie in verband met het niet tijdig beslissen, als met een automatische verstrekking van een vergunning? Graag een toelichting van de regering.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een aantal beslistermijnen te verlengen, omdat in de praktijk zou blijken dat de termijnen vaak worden overschreden. De leden van de fractie van de SP begrijpen enerzijds dat bestuursorganen niet altijd kunnen worden afgerekend op factoren waar zij niet direct invloed op hebben, bijvoorbeeld beslissingen waarvoor de medewerking nodig is van partijen buiten de overheid. Anderzijds beklemtonen de leden van de SP-fractie dat bij dienstverlening samenwerking tussen overheidsorganen en niet-overheidsorganen in de eerste plaats een verantwoordelijkheid is van overheden. Deelt de regering de opvatting van dat bij (semi)publieke dienstverlening bestuursorganen te allen tijde verantwoordelijk moeten worden gehouden?

De leden van de fractie van de SP hebben veel moeite met de verlenging van de termijn in zaken waarbij enkel (semi-)overheidsinstanties zijn betrokken. Deze leden kunnen zich nauwelijks voorstellen dat de huidige termijn van acht weken niet haalbaar zou zijn. In dat geval, zo merken de leden van de SP-fractie op, moet in de eerste plaats worden gekeken naar de organisatie van een bestuursorgaan en de samenwerking met betrokken (semi)overheidsorganisaties. Waarom deelt de regering deze opvatting niet? Waarom heeft de regering niet besloten om een onderscheid te maken tussen dienstverlening waarbij enkel overheidsorganisaties zijn betrokken en die waarvoor instemming nodig is van externe partijen?

Een verdubbeling van sommige termijnen of zelfs nog meer is volgens de leden van de fractie van de SP een beloning voor slechte dienstverlening. Waarom gaat de regering voorbij aan de oorspronkelijke bedoeling van de wet: de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers vergroten?

De leden van de VVD-fractie achten het van groot belang dat bestuursorganen hun organisatie goed op orde hebben en de in de wet geregelde beslistermijnen halen. In het algemeen vinden de leden van de VVD-fractie het jammer, dat het, met het oog op de inwerkingtreding van de Wet dwangsom, nodig is termijnen in een aantal wetten te verruimen. Is de regering het met de stelling eens dat door het verlengen van de diverse beslistermijnen een signaal in de verkeerde richting wordt gegeven? Zou het in deze tijd niet beter zijn om termijnen te verkorten in plaats van te verlengen? Zou een oplossing kunnen zijn een betere organisatie van de interne processen?

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat in een paar voorstellen, zoals bijvoorbeeld bij de Wajong de beslistermijn «tijdelijk» wordt verruimd. Op een later moment wordt, nadat de interne organisatie is verbeterd, de beslistermijn weer verkort. De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom daar ook bij andere voorstellen tot verlenging van de beslistermijn niet voor is gekozen. Waarom zouden andere verlengingen niet ook een tijdelijk karakter kunnen hebben? Welke onderdelen van het wetsvoorstel zouden daarvoor in aanmerking komen? Hoeveel tijd is nodig om de interne organisatie bij de diverse overheidsdiensten te verbeteren?

De schouw ter inventarisatie van wettelijke termijnen, die provincies en gemeenten uitvoeren heeft een aantal voorstellen tot wijziging opgeleverd. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om meer inzicht in de wijziging van beslistermijnen die in een ander kader nog worden gezien. Hoeveel regelgeving is er nog in voorbereiding waarmee decentrale overheden rekening dienen te houden en wanneer kan men deze regelgeving verwachten?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben begrepen dat het voorstel van de VNG om in art. 4.15 Awb een opschortingsgrond op te nemen in het geval er advies wordt gevraagd bij een derde, van welk advies de overheid in belangrijke mate afhankelijk is, maar waar bij weinig of geen invloed kan worden uitgeoefend op de termijn waarop het advies wordt overgebracht, niet wordt overgenomen. Kan overschrijding van een termijn, doordat advies van een derde uitblijft of vertraagd, verhaald kan worden op de adviserende derde? De leden van de ChristenUnie-fractie beseffen dat het vragen van advies aan derden geen reden mag zijn om eenvoudig een opschorting van de beslistermijn te bewerkstelligen. Echter, de leden van de ChristenUnie vragen zich af of het afzien van een opschortingsmogelijkheid niet tot gevolg heeft dat er minder advies-

aanvragen worden gedaan, hetgeen invloed kan hebben op de kwaliteit van besluitvorming.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat daar waar de voorstellen van VNG en IPO niet worden overgenomen, met regelmaat wordt gesproken over praktische of procesafspraken om knelpunten te verhelpen. De leden van de ChristenUnie vragen om een evaluatietermijn waarop nog eens bezien wordt of deze oplossingsrichting (zoals het externe advies bij de stichting Kunstenaars & Co) inderdaad voldoende vruchten afwerpt.

Tenslotte vragen de leden van de ChristenUnie-fractie naar de financiële consequenties voor de decentrale overheden en de periode tussen aanvaarding van dit wetsvoorstel en de inwerkingtreding. Wil de regering bij de nadere toelichting ook ingaan op de relatie met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.

3. Artikelsgewijs

3.1 wetgeving ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De leden van de PvdA-fractie lezen dat in verband met «het traject van procesvernieuwing» bij het UWV het voorstel wordt gedaan om tijdelijk, dat wil zeggen tot 1 januari 2012, enkele beslistermijnen te verlengen. Het betreft hier de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia). Betekent dit voorstel dat de werking van de Wet dwangsom voor het UWV voor een deel tot 2012 wordt beperkt? In hoeverre is dit in overeenstemming met de intentie van de initiatiefnemers? Waarom moet er juist voor deze twee wetten een uitzondering gemaakt en niet voor andere wetten die het UWV uitvoert? In hoeverre worden hierdoor uitkeringsgerechtigden die aanspraak willen maken op een Wajong- of Wia-uitkering in een nadeliger positie gebracht ten opzichte van andere uitkeringsgerechtigden? Welke andere prikkel dan de dwangsom staat de regering voor ogen om ook in de periode tot 1 januari 2012 er voor te zorgen dat beschikkingen over Wajong en Wia binnen de huidige beslistermijnen worden gegeven? De leden van de PvdA-fractie willen vervolgens weten hoe de regering staat ten opzichte van de suggestie om in het geval er gedurende de periode dat er voor het UWV een tijdelijk verlengde beslistermijn bij de Wajong en Wia zou gaan gelden, bij overschrijding van die termijn de aanvrager van rechtswege het gevraagde toe te kennen.

In het bijzonder hebben de leden van de fractie van de SP problemen met de voorgestelde tijdelijke verlengingen in artikel VII (Wajong) en X (Wia). Hier is het naar de opvatting van de leden van de SP-fractie overduidelijk dat problemen in de organisatie zelf de oorzaak zijn van het overschrijden van termijnen. Waarom kiest de regering er voor om in dit geval de organisatorische problemen van overheidsorganisaties af te wentelen op kwetsbare burgers?

3.2 wetgeving ministerie van Verkeer en Waterstaat

Met enige verbazing namen de leden van de CDA-fractie kennis van de manier waarop de beslistermijnen op een aanvraag voor nadeelcompensatie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is geregeld. De Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 en de Regeling nadeelcompensatie Betuweroute regelen nauwkeurig binnen welke termijnen op verzoeken om nadeelcompensatie moet worden beslist.

Deze regelingen hebben niet de status van wettelijk voorschrift, maar van een beleidsregel in de zin van art. 4:81 Awb.

In principe is er dan geen «bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn», waardoor automatisch de termijnen van de Awb, namelijk van acht weken zouden gelden. Dat is te kort om een gedegen besluit over een nadeelcompensatieverzoek te nemen, aldus de memorie van toelichting (blz. 10). Deze mening kunnen de leden van de CDA-fractie billijken, aangezien het vaak ingewikkeld is de omvang van de schade en het causale verband vast te stellen. Nu wordt in het wetsvoorstel voorgesteld de termijnen, die in de beleidsregel staan, gelijk te stellen met bij wettelijk voorschrift bepaalde termijnen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering dit voorstel nader toe te lichten. Het is principieel onjuist een beleidsregel de status van een wettelijk voorschrift te geven. Waarom is er niet voor gekozen in art. XVII de termijnen te noemen, zodat deze een wettelijke grondslag hebben? Weliswaar gaat het hier om een tijdelijke voorziening, omdat de minister van Justitie binnenkort een wetsvoorstel zal indienen ter aanvulling van de Awb met een regeling inzake schadevergoeding en nadeelcompensatie, maar wat is het voordeel van de voorgestelde bepaling van art. XVII boven het opnemen van de wettelijke termijnen in dit artikel?

3.3 wetgeving ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

De leden van de CDA-fractie constateren dat de termijn van vier weken voor het nemen van een beslissing op een verzoek tot handhaving op grond van art. 18.16 Wet milieubeheer wordt geschrapt. De VNG stelt een termijn voor van acht weken. Door het schrappen van de beslistermijn wordt aangesloten bij de bepalingen van de Awb, dat zo spoedig mogelijk doch uiterlijk na acht weken een besluit moet zijn genomen. Mocht deze termijn te kort zijn vanwege de complexiteit van het onderzoek dan kan het bestuursorgaan deze termijn verlengen, aldus de memorie van toelichting. Kan de regering waarborgen, dat deze termijn niet te lang wordt en wat zou zij een redelijke termijn vinden?

Tenslotte lezen de leden van de PvdA-fractie dat wordt voorgesteld om de beslistermijn ingeval van artikel 18.16, lid 1 Wet Milieubeheer te schrappen. Dit betreft besluiten op een verzoek van een belanghebbende tot oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van een vergunning of ontheffing. De regering stelt voor om de beslistermijnen te laten vervallen aangezien de huidige beslistermijn van vier weken in de praktijk niet haalbaar blijkt te zijn. Waarom is niet overwogen om deze beslistermijn te verlengen? Kan een belanghebbende een spoedeisend belang hebben om bijvoorbeeld een vergunning te doen intrekken? Is in dat geval het vragen van een voorlopige voorziening de enige mogelijkheid

De voorzitter van de commissie,
Leerdam

De griffier van de commissie,
Van Leiden