

Vergaderjaar 2006–2007

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 31 oktober 2006

Het voorbereidend onderzoek van dit initiatief wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

De leden van de fractie van het **CDA** hebben met belangstelling het wetsvoorstel en wat daaromtrent is verhandeld bij de schriftelijke en mondelinge voorbereiding tot nu toe gelezen. Zij achten het voorstel verbeterd door de incorporatie van een substantieel deel van het wetsvoorstel Beroep bij niet tijdig beslissen (30 435). In dit laatste voorstel wordt de burger een effectief rechtsmiddel gegeven om op te komen tegen nalatig uitblijven van gevraagde beschikkingen. De weg naar de rechter wordt daartoe onder voorwaarden rechtstreeks opengesteld. In het wetsvoorstel wordt daarnaast, de kern van het oorspronkelijke initiatief, de burger facultatief de mogelijkheid gegeven na ingebrekestelling de vaststelling door het bestuursorgaan van een dwangsom te vorderen.

Dit laatste middel wordt in de memorie van toelichting een effectief rechtsmiddel genoemd. Deze leden van het CDA hebben hun vragen bij deze kwalificatie, zowel bij het bijvoeglijk naamwoord als bij het zelfstandig naamwoord.

De dwangsom garandeert geen beslissing zoals een rechterlijk vonnis dat wel doet. Er is ook, terecht, bewust door de indieners geen directe relatie gelegd met de schade die de termijnoverschrijding oplevert voor de aanvrager(s).

Verder valt op dat indien meerdere belanghebbenden een beschikking vragen een dwangsom naar evenredigheid moet worden «gedeeld». De omvang van de aanspraak hangt dus af van het aantal mensen dat een beschikking vraagt.

Deze leden begrijpen echter de ratio achter dit voorstel, namelijk de prikkeling van bestuursorganen op tijd te beslissen, wel degelijk. Zij vinden de doelstelling op zich sympathiek. Er wordt veel te vaak veel te laat beslist. De leden van de CDA-fractie wijzen echter wel op het feit dat de hoeveelheid beslissingen en de verschillende aard en complexiteit van allerlei

¹ Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsmā (PvdA), Bemelmans-Videc (CDA), (*plv. voorzitter*), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA), (*voorzitter*), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Raak (SP) en Engels (D66).
plv. Leden: Van Middelkoop (CU), Hoekzema (VVD), v.d. Broek-Laman Trip (VVD), Pruiksma (CDA), Van Thijn (PvdA), Lemstra (CDA), Vedder-Wubben (CDA), Thissen (GL), Tan (PvdA), Kox (SP) en Schuyter (D66).

categorieën beslissingen zo hoog resp. uiteenlopend zijn dat enig begrip kan worden opgebracht.

Zoals ook de soms pijnlijk trage afhandeling van gerechtelijke procedures niet zo maar geheel is toe te rekenen aan rechters of zoals uitblijvende wetgeving niet zonder meer de wetgever kan worden verweten, is ook niet de enorme overschrijding van beslistermijnen 1 op 1 toe te rekenen aan bestuursorganen. In dit licht menen deze leden dat een integrale schouw van thans vigerende beslistermijnen een goede zaak is die in deze experimenteerperiode aan de orde zou moeten komen. Hoe zien de verdedigers van dit wetsvoorstel een dergelijke schouw – indien zij deze gewenst vinden – voor zich? Deze leden zouden deze vraag ook aan de regering willen stellen. Deze leden hebben voorts de indruk dat de massaliteit van de termijnoverschrijdingen soms te maken heeft met andere factoren dan organisatorisch en bureaucratisch onvermogen. Zaken als het voorkomen van onvoorziene pieken in aanvragen, de toenemende belasting van de voorbereidingen van beschikkingen door al dan niet verplichte advies aanvragen en inspraakmomenten, het optreden van derdenbelanghebbenden en afgebroken bemiddelingspogingen om maar enkele voorbeelden te noemen.

Vooraf zeer gecompliceerde vergunningsaanvragen «vreten tijd». Deze leden hebben de indruk dat de verdedigers van het voorstel soms wel erg sterk vanuit het beeld «krachtige wat arrogante overheid versus eenvoudige wat hulpeloze burger» (nergens is sprake van rechtspersonen) redeneren. Graag een reactie op dit punt. Naast een doorlichting van de redelijkheid van wettelijk voorgeschreven termijnen zou ook op die onderdelen die zich daarvoor lenen fatale termijnen kunnen worden gesteld. De verdedigers noemen adoptie en sociale zekerheid. De leden van de fractie van het CDA twifelen nog of dit nu de meest gelukkigste voorbeelden zijn. Kunnen de verdedigers van dit wetsvoorstel deze beide voorbeelden toelichten, nu toch ook daar een grote zorgvuldigheid mede in het belang van derden belanghebbenden en (in het laatste voorbeeld) verantwoord beheer van collectieve middelen in het geding zijn? Tenslotte hebben deze leden nog een aantal specifieke vragen:

Waarom is in de wetstitel en elders in dit voorstel gekozen voor het woord «beslissen». Zien deze leden het goed, dan is dat woord in deze context synoniem aan het begrip »beschikken«. Het woord » beschikking«(en besluit(en)) heeft anders dan beslissen in de Awb een nauw omliggende betekenis.

Indien de vertraging in verband waarmee een dwangsom wordt gevorderd in een situatie waarin meerdere aanvragers een beschikking vragen toe te rekenen is aan één van die aanvragers, betekent zulks dan dat geen van de aanvragers de termijnoverschrijding kon tegenwerpen? Hoe verhoudt zich het fenomeen(mislukte) «mediation» tot hetgeen in dit wetsvoorstel wordt geregeld? Zijn de verdedigers van dit voorstel niet bevreesd dat meer in het algemeen bemiddelingspogingen bijvoorbeeld in bezwaarschriftenprocedures vaker zullen worden nagelaten omdat deze zeker bij mislukking snel leiden tot termijnoverschrijding?

De verdedigers van dit wetsvoorstel gaan er van uit dat de prikkel van de dwangsom door het bestuursorgaan vastgesteld werkt omdat volksvertegenwoordigende organen bestuursorganen zullen aanspreken op die dwangsommen. Maar dat gebeurt, zo menen deze leden, ook nu met grote regelmaat. Bijvoorbeeld bij de bespreking van jaarverslagen van Commissaris der Koning of burgemeester of bij gelegenheid van de bespreking van jaarverslagen van de commissie voor de beroep- en bezwaarschriften.

Deze leden wijzen er verder op dat in bepaalde kwesties termijnoverschrijdingen kunnen plaatsvinden die volgens de aanvrager tot grote schade voor hem leidt, bijvoorbeeld in de sfeer van vergunningverlening. Is het dan niet te verwachten dat bestuursorganen zeer voorzichtig zullen

zijn om een besluit te nemen waarbij een dwangsom wordt vastgesteld met het oog op civiele procedures die mogelijk volgen? Welke is de situatie indien de gewraakte termijnoverschrijding noch is toe te rekenen aan de aanvrager noch materieel aan het bestuursorgaan? Bijvoorbeeld in het geval een laat uitgebracht benodigd advies (anders dan Bibob) van een derde instantie of van een andere overheid hiervan de oorzaak is? De ingebrekestelling door de aanvrager is in dit wetsvoorstel vormvrij. Is in dit verband aan te geven of voor wat betreft betwiste (momenten van) ingebrekestelling de ontvangst of de verzendtheorie geldt en of de ingebrekestelling aangetekend dient te worden verzonden. Valt onder het begrip «noodzakelijke informatie aan een buitenlandse instantie gevraagd» ook het advies dat is gevraagd aan een Europese instelling of ambt?

Is de «verjaringsperiode» van 5 jaren uit art. 4:20 wetsvoorstel in alle situaties van toepassing, dus ook in die waarvan later is gebleken dat bedrog door de aanvrager beslissend bleek voor de besluitvorming indertijd? Deze leden van de CDA-fractie begrijpen nog niet geheel wat in Artikel IIA van dit wetsvoorstel wordt bepaald. In het tweede lid wordt vastgesteld dat met name genoemde bepalingen uit anterieure verordeningen van rechtswege zijn vervallen. Dit is een gevolg dat normaliter door art. 122 Gemeentewet (en 119 Provinciewet) wordt verbonden aan de vaststelling van een latere, «posterieure», hogere regeling als dit wetsvoorstel beoogt.

Kennelijk willen de verdedigers van het wetsvoorstel vooral vastleggen dat de rest van die anterieure verordening niet vervalt. Lezen deze leden art. IIA 2e lid goed wanneer zij vaststellen dat die delen van de anterieure verordeningen die ex art. IIA eerste lid blijven gelden dus niet meer bij gemeentelijk besluit kunnen worden gewijzigd?

Nemen deze leden terecht aan dat die bepalingen in de anterieure verordening die in strijd zijn met bepalingen uit dit wetsvoorstel ook niet meer verbinden? Of is dat nu wel het geval gelet op het bepaalde in art. IIA van het wetsvoorstel? Bij overmacht als bedoeld in art. 4:15 moet het gaan om uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden buiten toedoen en buiten de risicosfeer van het bestuursorgaan ontstaan. Hoe kwalificeren de verdedigers van het wetsvoorstel in dat verband de situatie waarbij een onvoorziene piek van aanvragen voor een bepaald type beslissing/ beschikking bijvoorbeeld uit een bepaald deel van de stad «loskomt»? Wat is te verstaan bijvoorbeeld onder de risicosfeer van een bestuurscommissie of een stichting die in een gemeente bevoegdheden tot beslissen heeft overgedragen gekregen?

Wat is de situatie indien mocht blijken dat de oorzaak van een vertraging is te herleiden tot een ander bestuursorgaan binnen dezelfde overheid? Is de gehoudenheid een dwangsom te betalen er dan een van de rechtspersoon gemeente?

Is het waar, gelet op art. 4:16 dat een gemeenteraad resp. provinciale staten in een verordening kunnen vastleggen dat de paragraaf 4.1.3.2 voor (categorieën van) besluiten van het college van b en w, resp. gedeputeerde staten geldt en/of voor categorieën van besluiten van andere bestuursorganen zoals de burgemeester en de Commissaris van de Koning?

De verdedigers van het voorstel zijn van opvatting dat het ongewenst is om een termijn te noemen bij overschrijding waarvan een ingebrekestelling onredelijk laat moet heten. Zijn zij van mening dat een termijn die langer is dan die welke voor het bestuursorgaan gold in ieder geval (het vermoeden van) onredelijkheid scheidt?

Kan de bevoegdheid/verplichting om een dwangsom vast te stellen door het betrokken bestuursorgaan worden gedelegeerd? Kan deze worden

gemandateerd? Of is daar gelet op de aard van de bevoegdheid/verplichting geen ruimte voor?

Hoe beoordelen de verdedigers van dit wetsvoorstel de vrees van de hoogleraar Van Buuren dat hun voorstel gemakkelijk kan leiden tot defensief gedrag van betrokken bestuursorganen en calculerend gedrag van aanvragers waardoor ook de bestuurslasten toenemen. (De Gemeentestem no 7234, p. 460). Is met name bij beschikkingsfabrieken als bijv. de Informatie Beheer Groep het risico niet aanwezig dat studenten nog een dwangsommetje willen «scoren» en de uitkerende instantie van de weeromstuit het door de hoogleraar gevreesde defensieve gedrag gaat vertonen door extra formaliteiten met opschortende werking in te zetten, zoals het vragen van nadere gegevens?

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling en waardering kennis genomen van het initiatiefwetsvoorstel dat beoogt de burger te steunen in zijn worsteling met trage bureaucratie en vooral relevant lijkt te zijn in situaties waarin belangen van burgers ernstig geschaad worden door het trage functioneren van zogenaamde beschikkingenfabrieken. De dwangsomregeling en het directe beroep op de rechter kunnen dan onder omstandigheden soelaas bieden. Maar wordt het de burger die uitsluit wil van de overheid niet te ingewikkeld gemaakt? Deze leden verwijzen naar een bijdrage van prof. Van der Vlies in het Nederlands Juristenblad van 5 mei 2006, waarin deze hoogleraar constateert dat in de procedure bij de rechter ook weerwoord verwacht kan worden van het bestuur wat betreft de redelijkheid of onredelijkheid van de opstelling van de burger; zij vreest dat het voorstel «leidt tot bureaucratisering van de burger». Kunnen de indieners deze vrees wegnemen? De aan het woord zijnde leden constateren met spijt dat toepassing op beschikkingenfabrieken voorlopig facultatief is en dat met name de IND buiten de regeling valt (zie de verwerping van de motie «Dittrich»). De situatie waarin beschikkingenfabrieken als IND en ook UWV, waar de meeste problemen zijn, zich nog langer aan redelijke termijnen voor hun taakvervulling kunnen onttrekken, is uit rechtsstatelijk oogpunt uiterst ongewenst; het min of meer gedogen van deze praktijk door het wetsvoorstel eveneens. Zien de indieners andere mogelijkheden om genoemde bestuursdiensten te dwingen of althans aan te sporen of althans de gedachten daarover op gang te brengen om hun werk sneller te verrichten? In de discussie is vooral gesproken over de IND en het UWV. Kunnen de indieners meedelen welke andere beschikkingenfabrieken onder de regeling zullen vallen en of bij deze diensten wellicht bereidheid bestaat de wet snel op hun eigen functioneren van toepassing te verklaren, waarbij de aan het woord zijnde leden nog wijzen op het feit dat er al een aantal zelfstandige bestuursorganen is dat zich door middel van een handvest publiekelijk verantwoordt bij het vervullen van hun taken.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennis genomen van dit voorstel. Zij hechten er uit een oogpunt van een kwalitatief goed openbaar bestuur aan dat zowel zorgvuldig als slagvaardig wordt beslist. De maatschappelijke dynamiek vraagt dat burgers en bedrijven binnen redelijke termijnen weten waar ze met de overheid aan toe zijn.

In dat perspectief plaatsen deze leden het doel van dit voorstel, te weten het stimuleren van bestuursorganen tijdig besluiten te nemen. Het staat buiten kijf dat hier voor een lerende overheid sprake is van een verbeterpunt. Zij voegen aan deze observatie wel toe, dat in een zorgvuldige besluitvormingsprocedure niet elke termijnoverschrijding op voorhand als verwijtbaar moet worden gekwalificeerd. Het komt regelmatig voor dat het beslissende orgaan afhankelijk is van besluiten of adviezen van

derden, waaronder andere overheidsinstellingen. Moeten wij nu werkelijk toe naar een cultuur, waarin elke termijnoverschrijding voor risico en rekening komt van het verantwoordelijke bestuursorgaan, zo zouden zij de initiatiefnemers willen vragen. Zou niet zodanig gedifferentieerd kunnen of zelfs moeten worden dat alleen bij substantiële en verwijtbare inbreuken op rechten en belangen van burgers en bedrijven de dwangsomfiguur in beeld komt, en voor het overige strakke termijnen worden gekoppeld aan zogeheten fictieve besluiten?

In het verlengde van deze vragen, vragen de leden van de D66-fractie zich voorts af of op dit punt ook niet een meer actieve rol van vertegenwoordigende en andere controlerende organen in de rede ligt. Hebben de initiatiefnemers de indruk dat controlerende organen zich op basis van dit voorstel actiever zullen opstellen? Deze leden betwijfelen dat, aangezien zij de indruk hebben dat bijvoorbeeld gemeenteraden en provinciale staten ook nu al oog hebben voor de wijze waarop bestuursorganen met besluitvormingstermijnen omgaan, maar blijkbaar onvoldoende aanleiding zien de op dit punt bestaande verantwoordelijkheid te operationaliseren en eventueel te effectueren.

Daarnaast willen deze leden vragen in hoeverre dit voorstel creatieve burgers in de kaart speelt, die wel een financieel extraatje kunnen gebruiken. Is het, met andere woorden, voorstelbaar dat calculerende burgers termijnoverschrijdingen kunnen uitlokken? Schiet het voorstel in dat geval zijn doel niet voorbij?

Het instellen van de dwangsomregeling is de eerste vijf jaar facultatief voor bestuursorganen. Waarom hebben de indieners er niet voor gekozen om eerst als proef bij een aantal bestuursorganen van variërende grote de voorgestelde dwangsommen toe te passen, met daaraan gekoppeld een evaluatie. Hiermee zou een beter zicht verkregen kunnen worden in de gevolgen van het introduceren van de voorgestelde dwangsomregeling.

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat beoogt niet tijdige besluitvorming door bestuursorganen tegen te gaan. Nu de Tweede Kamer het amendement Fierens en Van Schijndel (stuk nr.16) heeft aangenomen, waardoor het regeringsvoorstel 30 435 (beroep bij niet tijdig beslissen) is geïncorporeerd in wetsvoorstel 29 934, stellen deze leden de vraag aan de initiatiefnemers hoe zij de motieven voor het indienen van hun oorspronkelijk wetsvoorstel beoordelen. Tevens vragen deze leden aan de regering hoe zij, na aanvaarding van genoemd amendement, de motieven voor indiening van haar wetsvoorstel beoordeelt en of zij van mening is dat dit wetsvoorstel door haar kan worden ingetrokken.

Vervolgens vragen deze leden de initiatiefnemers een beschouwing te wijden aan de vraag welke (extra) belasting van de (administratieve) rechter het gevolg van hun wetsvoorstel zijn. Ook stellen deze leden de vraag over artikel 4:15, vierde lid, dat bij eerdergenoemd amendement is toegevoegd, waarom niet de clause, voorkomend in de toelichting op het amendement, in de wet is opgenomen dat het bestuursorgaan de burger niet hoeft te informeren over de opschorting van de beslistermijn «in de gevallen waarin de burger daar uit de vergaderzaal al van op de hoogte is». Kunnen de initiatiefnemers voorbeelden geven van situaties waarin deze clause van toepassing zou kunnen zijn?

Voorts vragen deze leden realistische voorbeelden te noemen van situaties waarin in de zin van artikel 4:15, tweede lid, onder C, sprake is van de zin van overmacht aan de zijde van het bestuursorgaan die langer dan enkele dagen zou kunnen voortduren.

Met betrekking tot artikel 6:12, eerste lid, stellen deze leden de vraag of

daarin niet van een redactionele onvolkomenheid sprake is.
Met betrekking tot het voorgestelde artikel 8:55b, derde lid, vragen deze leden op welke overwegingen de keuze van de formulering «zo mogelijk binnen dertien weken» berust. Achten de initiatiefnemers een strakkere omschrijving en een kortere termijn niet mogelijk of wenselijk?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen