

Vergaderjaar 2006–2007

29 934

Voorstel van wet van het lid Wolfsen 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)

F

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

Vastgesteld 9 mei 2007

Na lezing van de memorie van antwoord en de aanvulling op die memorie heeft de commissie behoefte de initiatiefnemer nog enkele opmerkingen en vragen ter beantwoording voor te leggen.

Deze leden van het **CDA** danken de verdediger van het initiatief-wetsvoorstel voor de uitgebreide beantwoording van de door hen en andere leden gestelde vragen in het voorlopig verslag. Dat wil niet zeggen dat op een aantal punten geen verdere verheldering gewenst is. Deze leden komen op deze punten hierna terug.

Zij hebben echter eerst de behoefte om ook de regering dank te zeggen voor een in hun ogen wezenlijke toezegging, namelijk die om een integrale schouw te houden van de beroepstermijnen. Die zal, zo begrijpen deze leden, ambtelijk plaatsvinden. Zo begrijpen deze leden in ieder geval het slot van de tweede alinea van de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatief van 26 maart jl. (kenmerk 2007-000089003). Het valt deze leden op dat de verdediger van het wetsvoorstel toch vooral de oorzaken van de structurele vertraging in afhandeling van bezwaarschriften zoekt in de interne organisatie van bestuursorganen. Deze leden zouden daarom willen vragen of de initiatiefnemer onder andere bedoelt dat te weinig ambtelijke kracht en dus geld, wordt vrijgemaakt voor de afhandeling van bezwaarschriften en andere beschikkings- en besluitvormingstrajecten. Of blijkt naar zijn inzicht uit empirisch onderzoek dat er andere structurele verklaringen zijn voor dit euvel? Verder hebben deze leden nog enkele vragen naar aanleiding van de memorie van antwoord en de verdere discussie rond het wetsvoorstel.

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), Ruers (SP) en Engels (D66).
Plv. leden: De Vries (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 Schuyer (D66).

Begrijpen de leden van de fractie van het CDA de wat moeizame zin die in de memorie van antwoord (p2) gewijd is aan adoptie goed indien zij vaststellen dat de verdediger van het wetsvoorstel van opvatting is dat adoptiebesluiten beter niet – voorlopig – onder de regeling zouden moeten worden gebracht door de betrokken bestuursorganen?

Kent de verdediger van het voorstel de kritiek op zijn initiatief uit de kring van de Vereniging voor bestuursrecht? Met name in het preadvies van Mr. M. Vos (Jonge Var reeks, Den Haag, 2007, p. 39 e.v.) waarin wordt gewezen op o.a. de bureaucratisering en de druk om wettelijke termijnen

te verlengen die zouden kunnen uitgaan van het voorliggende wetsvoorstel? Hoe beoordeelt hij die kritiek?

Deze leden hadden in het voorlopig verslag gevraagd naar de reden waarom in de wetstitel en op sommige andere plaatsen is gekozen voor het woord «beslissen», waar toch kennelijk «beschikken» en/of «besluiten» wordt bedoeld. In de memorie van antwoord wordt er op gewezen dat het woord beslissen ook wel voorkomt in de Algemene wet bestuursrecht. Dat is zeker het geval, maar dat gebeurt dan (art. 4:1; art. 4:4) duidelijk in de context van een (aanvraag tot) beschikking. Gelet op de verdere tekst van het voorstel lijken op dit punt in de praktijk niet gauw moeilijkheden te kunnen rijzen. Toch gaat met name van de wetstitel de suggestie uit dat ook andere (niet-)handelingen van een bestuursorgaan, bijvoorbeeld de beslissing van het college van B en W om in een bepaalde straat nog geen sneeuw te laten ruimen – vordering van een dwangsom zou kunnen opleveren. Gaarne een nadere reactie.

In de memorie van antwoord (p. 3) wordt volgehouden dat het toekennen van een dwangsom niet als «schuld bekennen» kan worden gezien en dus geen gevolgen heeft voor eventuele (civiele) procedures. De leden van de CDA-fractie vragen zich echter wel af of dit standpunt niet te rigide is. Immers, het zich niet verzetten tegen de claim op een dwangsom betekent toch al gauw dat voor zover in die civiele procedure formele zorgvuldigheid al dan niet in de semantiek van goede trouw, redelijkheid e.d. een rol speelt het bestuursorgaan dat de dwangsom heeft betaald op dat punt op achterstand staat. Gaarne ontvangen deze leden een reactie van de initiatiefnemer.

Deze leden hebben verder nog een vraag over het bepaalde in artikel IIA van het wetsvoorstel. De bedoeling daarvan is, zo legt de memorie van antwoord uit, het regime van art. 122 Gemeentewet te doorbreken. Decentrale anterieure verordeningen vervallen op dit punt dus niet van rechtswege. Nemen deze leden terecht aan dat die uitzondering weer niet geldt voor die bepalingen uit die decentrale verordeningen die in strijd zijn met het bepaalde in het wetsvoorstel? Gaan zij er ook terecht van uit dat het recht van amendement (wijziging van de decentrale verordeningen in dit geval) blijft bestaan voor raad en Provinciale Staten?

Tenslotte stellen deze leden nog enkele vragen die nu reeds in de praktijk, waar men op anticipeert op de regeling, zouden kunnen ontstaan.

1. Als een beschikking niet binnen de wettelijke beslistermijn kan worden genomen en er binnen die termijn overeenkomstig het bepaalde in artikel 4:14, eerste lid, Awb wordt meegedeeld binnen welke (nieuwe korte of redelijke) termijn de beschikking wel tegemoet kan worden gezien, is er dan al geen sprake meer van niet tijdig beslissen? (Luchtenveld op 26 april 2006 in de TK, zie verslag van die datum pag. 14 bovenaan). Of is er juist ongeacht de op tijd gedane mededeling en het noemen van een nieuwe termijn wel al sprake van niet tijdig beslissen en is het om geen dwangsom te verbeuren altijd nodig dat zoals in het nieuwe artikel 4:15 Wwb vermeld is, de aanvrager met uitstel instemt?
2. Dient de mededeling, bedoeld in artikel 4:14, eerste lid, Awb schriftelijk te geschieden of kan het ook mondeling? Daarover is in de TK wel gediscussieerd, alleen de einduitkomst is de leden van de fractie het CDA nog niet duidelijk.
3. Kan het bestuursorgaan, nadat het hem ten tweede male niet lukt om de beschikking binnen de aangegeven termijn te nemen, wederom binnen die termijn meedelen dat een beschikking binnen een opnieuw te bepalen termijn tegemoet kan worden gezien? Of kan dat alleen met instemming van betrokkene, zoals artikel 4:15 Awb dat regelt?
4. De artikelen 4:14, 4:15, 4:16 en 4:17 Awb gaan over (niet) tijdig beschikken op aanvragen. In het vernieuwde artikel 7:14 en 7:27 Awb (de bijzondere bepalingen over bezwaar en administratief beroep) wordt

d.m.v. het van toepassing verklaren van artikel 4:14, eerste lid en 4:15 Awb aangegeven dat die bepalingen ook van toepassing zijn bij het niet tijdig beslissen op bezwaar of op administratief beroep. In artikel 8:55a Awb wordt ook nog eens herhaald dat bij het niet tijdig beslissen op bezwaar of administratief beroep artikel 4:14, eerste lid, Awb van toepassing is. Nu kan volgens artikel 4:14 eerste lid, Awb een bestuursorgaan binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn mededelen dat de beschikking kan worden tegemoetgezien binnen een nieuw te bepalen korte of redelijke termijn.

In artikel 7:10 en 7:24 Awb staat dat de beslissing op bezwaar of administratief beroep verdaagd kan worden met 4 resp. 8 weken, verder staat in die artikelen dat een tweede verdaging alleen met instemming van betrokkene kan plaatsvinden.

Moet het nu zo worden gezien dat bij het verdragen van een besluit op bezwaar of op administratief beroep een eerste verdaging altijd zonder instemming kan en een tweede alleen met instemming? En geldt dit laatste misschien ook voor een tweede verdaging van een besluit op een aanvraag?

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het antwoord van de indieners op hun vraag over de vrees van prof. Van der Vlies dat invoering van het wetsvoorstel tot een «bureaucratisering van de burger» zou kunnen leiden. Zij constateerden dat de indieners in detail aangaven waaruit die bureaucrativering zou bestaan om daaraan vervolgens alleen het predikaat «bureaucrativering» te onthouden. Is de enig overgebleven indiener het dan wel eens met de stelling dat het wetsvoorstel de burgers althans in een positie brengt waarin zij over behoorlijke bureaucratische vaardigheden moeten beschikken om de door de wetgever geopende mogelijkheden optimaal te benutten en dat zij zich bij hun keuzes volgens een vorm van rationaliteit zullen moeten gedragen die spiegelbeeldig is aan die van een bureaucratisch werkend bestuursorgaan? Komen door het wetsvoorstel burgers die niet over bureaucratische competenties beschikken en zich niet inleven in de bestuurlijke redeneerwijze en manier van werken door de invoering van de wet dan niet in een structureel slechtere positie te verkeren dan de burgers die wel bureaucratisch vaardig zijn? Zou de extra aandacht en tijd die het bestuur moet geven aan degenen die van de wettelijke mogelijkheid van het vragen van een dwangsom gebruik maken, niet in mindering komen op de aandacht en tijd die besteed wordt aan andere, minder assertieve burgers?

Voorts hebben de aan het woord zijnde leden kennis genomen van de Preadviezen van de Jonge VAR 2006 die aan het onderwerp gewijd zijn en nu nog net op tijd beschikbaar komen voor parlementaire deliberatie. Het preadvies van mevrouw Vos noemt op p. 39–40 enkele nadelen van het wetsvoorstel. Zo zal het bestuur een boekhouding moeten gaan aanleggen van dat deel van het tijdsverloop dat in aanmerking komt voor de opschortingsgronden, iets wat nu niet gebeurt. De hoogte van de dwangsom zal niet veel indruk maken bij grote projecten zoals grote bouwprojecten. Calculerend gedrag is van zowel de burger als het bestuursorgaan te verwachten. Vos denkt dat van het wetsvoorstel wel een prikkel zal uitgaan op bestuursorganen die in staat zijn tijdig te beslissen, maar niet op bestuursorganen met een hoge werklust en grote achterstanden. Daar kan het moeten voldoen aan de dwangsomregeling ten koste gaan van andere gevallen en met name van de minder mondige burger. Kan de indiener reageren op deze mogelijke nadelen van het wetsvoorstel?

Deelt hij de visie van mevrouw Vos dat er wellicht andere of aanvullende maatregelen denkbaar zijn om het bestuur te dwingen of ertoe te brengen sneller te beslissen?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen