

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)

30 435

Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een doeltreffender rechtsmiddel tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet beroep bij niet tijdig beslissen)

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2006

Inleiding

Bij de behandeling in eerste termijn op 26 april 2006 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2005–2006 nr. 76, blz. 4720–4742) van het 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, Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nrs. 1–6) verzochten enkele leden de regering alsnog in te gaan op de vragen, gesteld in het Verslag van de Tweede Kamer over het regeringsvoorstel van wet tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een doeltreffender rechtsmiddel tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet beroep bij niet tijdig beslissen, Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 6). Aanleiding hiertoe was het voorgestelde amendement-Fierens/Van Schijndel (Kamerstukken II 2005/06, 29 934, nr. 12), dat ertoe strekt om grote delen van het regeringsvoorstel in het initiatiefwetsvoorstel te incorporeren.

Bij deze voldoe ik, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan dit verzoek. Voor alle duidelijkheid wijs ik er daarbij wel op, dat het amendement-Fierens/Van Schijndel niet geheel identiek is aan het regeringsvoorstel. Hieronder zal aan de verschillen waar nodig aandacht worden besteed.

I ALGEMEEN

Noodzaak en strekking van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd kort de verschillen in benaderingswijze aan te geven tussen het regeringsvoorstel Beroep bij niet tijdig beslissen en het initiatiefwetsvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen van de leden Wolfsen en Luchtenveld. De leden van de SP-fractie hebben gevraagd aan te geven wat de overeenkomsten en verschillen tussen beide wetsvoorstellen zijn.

Het regeringsvoorstel Beroep bij niet tijdig beslissen en het initiatiefvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen van de leden Wolfsen en Luchtenveld beogen beide niet tijdige besluitvorming door bestuursorganen tegen te gaan. In deze voorstellen wordt echter een verschillende benadering gekozen. Het regeringsvoorstel beoogt de burger een effectiever rechtsmiddel te geven tegen trage besluitvorming. Daartoe wordt geregeld dat in geval van niet tijdig beslissen de bezwaarfase wordt overgeslagen en direct de rechter kan worden ingeschakeld. In het initiatiefvoorstel wordt ervoor gekozen om bestuursorganen door middel van een gefixeerde dwangsom tot besluitvorming aan te zetten.

In beide voorstellen moet het bestuursorgaan eerst in gebreke worden gesteld. Met het initiatiefvoorstel heeft de burger na verbeurte van de maximale dwangsom nog steeds geen effectief rechtsmiddel om besluitvorming af te dwingen. Daarvoor moet hij alsnog de reguliere procedure volgen van bezwaar en beroep en in spoedeisende gevallen eventueel een voorlopige voorziening vragen.

Met het regeringsvoorstel heeft de burger wel een effectief rechtsmiddel. Hij kan vrijwel direct de rechter inschakelen, die in een korte, eenvoudige procedure vaststelt of het bestuursorgaan te laat is met het nemen van een besluit. Zo ja, dan bepaalt de rechter dat het bestuursorgaan binnen twee weken alsnog een besluit moet nemen. De rechter kan vervolgens op korte termijn een dwangsom opleggen indien een bestuursorgaan nalatig blijft. Indien hem dat geraden voorkomt, kan de rechter ook meteen een dwangsom opleggen. In het amendement-Fierens/Van Schijndel is hij tot dit laatste zelfs verplicht.

In tegenstelling tot het initiatiefvoorstel stemt de rechter de hoogte van de dwangsom af op de omstandigheden van het geval. Daardoor vormt de dwangsom die op grond van het regeringsvoorstel kan worden opgelegd, in de meeste gevallen een effectieve prikkel voor het bestuur. Dit kan van de dwangsom die op grond van het initiatiefvoorstel wordt verbeurd, niet in alle gevallen worden gezegd.

Een laatste verschil ten slotte is gelegen in de rechtszekerheid. In het door de regering gekozen systeem waarborgt de snelle rechterlijke tussenkomst dat er geen rechtsonzekerheid ontstaat en dat er, mocht dat nodig zijn, een passende dwangsom wordt opgelegd. Het in het initiatiefvoorstel gekozen systeem kan daarentegen wel leiden tot rechtsonzekerheid. Op grond van dat voorstel stelt het bestuursorgaan zelf vast of een dwangsom verschuldigd is en wat daarvan de hoogte is. Hoewel dit een gebonden bevoegdheid is van het bestuursorgaan, kunnen daarover gemakkelijk geschillen ontstaan. Aan die rechtsonzekerheid kan alleen de rechter een eind maken.

De leden van de CDA-fractie vinden het regeringsvoorstel omslachtig door de schriftelijke ingebrekestelling van twee weken en de tweede gang naar de rechter voor een dwangsom. De leden van de SP-fractie vragen naar de ratio van de ingebrekestelling en vragen of dit niet leidt tot onnodige bureaucratie in het vaststellen van duidelijke rechten. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering onderschrijft dat het initiatiefwetsvoorstel van de leden Wolfsen en Luchtenveld leidt tot een eenvoudiger

procedure om het betreffende overheidsorgaan tot een tijdige beslissing aan te zetten.

De ingebrekestelling vervult in onze ogen een waardevolle rol. De ingebrekestelling vormt een extra moment van contact tussen burger en bestuursorgaan en kan conflictoplossend werken. De gang naar de rechter kan daarmee worden voorkomen. Wij hechten daarom zeer aan deze figuur, zo antwoorden wij deze leden. Het regeringsvoorstel gaat ervan uit dat een rechterlijke uitspraak in beginsel een voldoende prikkel moet zijn voor een bestuursorgaan om alsnog een besluit te nemen. Voor die gevallen waarin dat niet zo blijkt te zijn, kan de burger twee weken na de uitspraak (of na ommekomst van de door de rechter vastgestelde, afwijkende termijn) alsnog om een dwangsom vragen. Zoals wij hiervoor hebben aangegeven, kan de rechter overigens wel meteen een dwangsom opleggen indien hem dat geraden voorkomt. Artikel 8:55c, tweede lid, van het regeringsvoorstel biedt de rechter die mogelijkheid. In artikel 8:55d, zoals voorgesteld in het amendement-Fierens/Van Schijndel, wordt de rechter zelfs verplicht bij een gegrond beroep meteen een dwangsom op te leggen.

Wij hebben hiervoor eveneens al aangegeven dat het initiatiefvoorstel kan leiden tot rechtsonzekerheid en geen effectiever rechtsmiddel bevat voor de burger om snel een besluit af te dwingen, indien een bestuursorgaan na verbeurte van de maximale dwangsom nalaat een besluit te nemen. De procedure zal daarom zeker niet altijd eenvoudiger zijn dan de procedure op grond van het regeringsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering van mening is dat het voorgestelde in de Wet beroep bij niet tijdig beslissen eventueel kan bestaan naast het initiatiefvoorstel van de leden Wolfsen en Luchtenveld. De leden van de VVD-fractie vragen welke mogelijkheden de regering ziet om beide wetsvoorstellen te integreren, met name of het afschaffen van de bezwaarfase kan worden geïncorporeerd in het initiatiefwetsvoorstel. Hoewel hierboven is uiteengezet dat het regeringsvoorstel en het initiatiefvoorstel beide een andere benadering kiezen, kunnen zij wel naast elkaar bestaan. In het amendement-Fierens/Van Schijndel wordt het regeringsvoorstel grotendeels ingevoegd in het initiatiefwetsvoorstel. Het amendement strekt ertoe dat voortaan in geval van niet tijdig beslissen altijd de bezwaarschriftprocedure wordt overgeslagen. Na ingebrekestelling van het bestuursorgaan gaat de dwangsom lopen. De burger kan tegelijkertijd met het verbeuren van de dwangsom beroep instellen bij de rechtbank. De burger kan ook pas beroep instellen na verbeurte van de maximale dwangsom.

In dit verband benadrukken wij nogmaals dat het overslaan van de bezwaarfase in dit soort zaken niet bezwaarlijk is. De heer Dittrich heeft er in de eerste termijn van de plenaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen op gewezen dat de bezwaarfase een nuttige functie kan vervullen, omdat in die fase de relevante feiten en omstandigheden duidelijk worden. Dat is op zichzelf juist. In de zaken waar het hier om gaat, is de bezwaarfase echter niet nodig. Deze zaken gaan immers in de regel alleen over de vraag of een bestuursorgaan te laat is met het nemen van een besluit.

Onder omstandigheden kan de rechter naar aanleiding van een beroep wegens niet tijdig beslissen de zaak ook inhoudelijk afdoen. Praktisch zal dit echter alleen mogelijk zijn in eenvoudige zaken waarin duidelijk is dat het bestuur maar één besluit kan nemen. In het gros van de gevallen zal de rechter de zaak niet inhoudelijk kunnen beoordelen, hetzij omdat hij daartoe over onvoldoende informatie beschikt, hetzij omdat de beleidsvrijheid van het bestuur zich daartegen verzet. In die gevallen zal, nadat het bestuur alsnog een besluit heeft genomen, in voorkomende gevallen alsnog een bezwaarschriftprocedure kunnen worden gevolgd, waarin de inhoudelijke kanten van de zaak aan de orde kunnen komen.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie naar het tijdverloop tussen het verschijnen van het voorontwerp en indiening van het regeringsvoorstel, merken wij op dat in de tussenliggende periode voorrang is gegeven aan andere wetsvoorstellen. Op de naar aanleiding van dit tijdsverloop gestelde vraag van de leden van de D66-fractie, antwoorden wij dat na indiening van het regeringsvoorstel bij de Tweede Kamer nog een nader advies is ontvangen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: NOB). Dit advies bevat ten aanzien van het eerdere advies van de NOB twee nieuwe opmerkingen.

In de eerste plaats vraagt de NOB waarom artikel 7:1a, tweede lid, onderdeel a, Awb is gehandhaafd. Dat artikellid bepaalt dat rechtstreeks beroep niet mogelijk is, indien het bezwaarschrift is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Bij nader inzien is deze uitzondering inderdaad overbodig als in het geheel geen bezwaar meer openstaat. Wij geven de indieners van het amendement-Fierens/Van Schijndel dan ook in overweging om hun amendement in die zin aan te vullen.

In de tweede plaats stelt de NOB voor dat de rechter in zijn uitspraak op grond van artikel 8:55c Awb [in het amendement-Fierens/Van Schijndel: artikel 8:55d] de mogelijkheid moet krijgen om het inhoudelijke bezwaar desgevraagd fictief toe te wijzen. Zoals hiervoor opgemerkt, sluit het regeringsvoorstel dit niet uit, maar is het praktisch gesproken slechts in uitzonderingsgevallen mogelijk dat de rechter de zaak inhoudelijk afdoet.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de rol en verantwoordelijkheid van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties bij het regeringsvoorstel en bij het versnellen van besluitvorming door het bestuur in het algemeen. Zij vragen voorts of dit laatste niet juist primair meer een kwestie van vernieuwend besturen is, dan van nieuwe wetgeving.

De Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn de bewindsleden die verantwoordelijk zijn voor de Algemene wet bestuursrecht. Daarom zijn zij de eerste en tweede ondertekenaar van dat voorstel. De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is eerstverantwoordelijke voor het Programma Andere Overheid en de daaruit voortvloeiende projecten en maatregelen. In dit wetsvoorstel hebben de voorgestelde wijzigingen in de Awb betrekking op een onderwerp waar de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zich ook mee bezig houdt. Dat verandert echter niets aan de verantwoordelijkheid voor de Algemene wet bestuursrecht. Wij onderschrijven overigens de opmerking van deze leden dat het versnellen van besluitvorming meer een kwestie is van verandering van organisaties dan van wetgeving. Om die reden is in de toelichting bij het regeringsvoorstel dan ook aangegeven dat het regeringsvoorstel als sluitstuk kan worden gezien van alle organisatorische en kwaliteitsbevorderende maatregelen die worden getroffen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of – bij voorkeur in procenten van het aantal ingediende bezwaarschriften – kan worden aangegeven in welke mate bezwaarschriften wel tot een versnelling leiden en hoe vaak – het liefst ook uitgedrukt in een percentage van het aantal bezwaarschriften – er na het indienen van een bezwaarschrift alsnog een beroep op de rechter wordt gedaan om het bestuur tot snellere besluitvorming aan te zetten.

Percentages of aantallen kunnen wij op deze punten niet noemen, omdat daar bij ons weten nooit gericht onderzoek naar is gedaan. Wel is bekend dat de bestuursrechtshouders nogal wat zaken te behandelen krijgen waarin het gaat om niet tijdig genomen primaire besluiten. Daaraan zal doorgaans dus een bezwaarprocedure wegens niet tijdig beslissen vooraf zijn gegaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder binnen welke termijn de gewenste organisatorische maatregelen vruchten moeten gaan afwerpen in de zin van dat besluitvorming door het bestuur wordt versneld. Diezelfde vraag stellen zij als het gaat om het «Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten», mede in het licht van de constatering van de Nationale ombudsman dat door de rijksoverheid het belang van het halen van beslistermijnen is erkend, maar dat dit nog niet heeft geleid tot een structurele verbetering van de doorlooptijden van bezwaarschriften.

In zijn recent verschenen Jaarverslag 2005 (paragraaf 8.10) geeft de Nationale ombudsman aan dat er op het gebied van afhandeling van burgercorrespondentie – waaronder ook aanvragen, klachten en bezwaarschriften vallen – sinds zijn eerdere onderzoek van 2003 een omslag heeft plaatsgevonden bij de ministeries. In 2003 is als onderdeel van het Actieprogramma Andere Overheid, het actieplan «Professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten» gestart. Dit actieplan omvat initiatieven om door middel van samenwerking tussen alle ministeries tot verbetering te komen. Ook de afzonderlijke ministeries zelf hebben vele acties in gang gezet om tot verbetering te komen. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van al deze initiatieven. Zijn latere onderzoeken wijzen uit dat er in de afgelopen twee jaar veel vooruitgang is geboekt bij alle ministeries. De doorlooptijd van de verschillende soorten burgercorrespondentie is bekort en de tussentijdse informatieverstrekking is in het algemeen verbeterd.

Niettemin is er volgens de Nationale ombudsman op vrijwel elk ministerie nog winst te boeken. De ministeries hebben hun acties tot 2008 benoemd in een implementatieplan. Met name de tijdige afhandeling van bezwaarschriften vormt een knelpunt. Binnen het genoemde Actieplan is voor deze categorie speciale aandacht. In het najaar wordt een interdepartementale «Good-Practice-notitie» afgerond, die bewezen «recepten» beschrijft voor een versnelde en kwalitatief hoogwaardige afhandeling van bezwaren. In 2008 doet de Nationale ombudsman opnieuw een onderzoek op dit gebied, resultaten zullen dan zichtbaar zijn.

De leden van de SP-fractie stellen als alternatief voorstel voor om bij overschrijding van de wettelijke termijn, die termijn eenmalig te verlengen. Na overschrijding van de tweede termijn wordt er automatisch een schadevergoeding toegekend, die evenredig is met de overschrijding, waarna de verzoeker van rechtswege in het gelijk wordt gesteld. In het alternatieve voorstel van de leden van de SP-fractie verandert de dwangsom uit het initiatief- en het regeringsvoorstel van karakter. In de twee laatstgenoemde voorstellen fungeert de dwangsom primair als financiële prikkel voor bestuursorganen om tijdig te beslissen. Het voorstel van deze leden houdt daarentegen in, als wij deze leden goed begrijpen, dat de burger bij overschrijding van de tweede termijn niet alleen een fictief positief besluit krijgt, maar ook nog eens genoegdoening in de vorm van schadevergoeding. Dat is een hele andere benadering van het probleem. Het is in ieder geval niet de benadering die de regering wenselijk acht. Ten eerste heeft het kabinet enige tijd geleden aangekondigd dat voor het bijzondere bestuursrecht in een afzonderlijk project zal worden nagegaan op welke gebieden de figuur van het fictieve positieve besluit kan worden ingevoerd (kabinetsreactie op het advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93). Daarvan kan alleen sprake zijn bij eenvoudige vergunningen waarbij aan de voorwaarden wordt voldaan dat door de vergunningverlening geen ernstige maatschappelijke gevolgen ontstaan, de belangen van derden niet worden geschaad en geen onduidelijkheden bestaan over de rechten en plichten van de vergunninghouder. Algemene invoering zoals deze leden voorstellen, zou zeer onwenselijke maatschappelijke gevolgen hebben.

Inmiddels is de Tweede Kamer in de Meibrief Vereenvoudiging Vergunningen nader geïnformeerd over de vraag in welke gevallen de fictieve positieve beslissing zou kunnen worden ingevoerd. Het voornemen bestaat bij het kabinet en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) om deze figuur in 22 nieuwe gevallen toe te passen. In twee gevallen wordt toepassing daarvan overwogen. Het gaat daarbij om (bestaande) vergunningen van VROM, LNV, BZK, EZ en de VNG, zoals onder meer de melding wijziging inrichting met Wm-vergunning, de toestemming voor doorvoer van dierlijke producten en de modelverordeningen voor de huisvestingsvergunning. Voor de overige gevallen verwijzen wij naar paragraaf 6.3 van de Meibrief. Over twee jaar zal voor de nieuwe gevallen geëvalueerd worden wat de effecten zijn op de kwaliteit van de dienstverlening. Afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie kan worden overwogen deze mogelijkheid in te voeren voor meer vergunningen met vaste voorwaarden.

Ten tweede verkrijgt de burger op grond van dit voorstel een dubbele genoegdoening: én een positief besluit én schadevergoeding. Ook daarvan is de regering geen voorstander. Bovendien vereist dit alternatieve voorstel (ook) tussenkomst van de rechter. De schadevergoeding moet volgens het voorstel immers worden afgestemd op de ernst van de termijnoverschrijding. Zolang die vergoeding niet door de rechter wordt vastgesteld, zal daar altijd rechtsonzekerheid over blijven bestaan.

De leden van de SP-fractie verzoeken de regering concreet aan te geven op welke organisaties het regeringsvoorstel van toepassing zal zijn. Zij willen met name weten of het voorstel van toepassing is op huurcommissie en asielzoekers en willen dat de regering ingaat op de praktische consequenties voor asielzoekers waar een besluit op hun status uitblijft. In antwoord op deze vraag van de leden van de SP-fractie kan worden opgemerkt dat het regeringsvoorstel op alle bestuursorganen van toepassing is, dus ook op huurcommissies, die zelfstandige bestuursorganen zijn, en de IND. Het regeringsvoorstel betekent voor asielzoekers dat zij, bij het uitblijven van een besluit over hun status, na ingebrekestelling van de IND de bezwaarfase over kunnen slaan en meteen in beroep kunnen gaan bij de rechtbank wegens niet tijdig beslissen. Indien de rechter van mening is dat de IND te laat is met het besluit, zal hij op grond van artikel 8:55c, eerste lid, [in het amendement-Fierens/Van Schijndel: artikel 8:55d, eerste lid] in beginsel bepalen dat de IND binnen twee weken een besluit moet nemen, tenzij hij van oordeel is dat daarvoor een andere termijn zou moeten gelden op grond van artikel 8:55c, tweede lid. Dit laat overigens onverlet dat er goede redenen kunnen zijn om bepaalde beslissingen op grond van de Vreemdelingenwet buiten het bereik van de regeling te houden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering welke versnelling gerealiseerd zou kunnen worden door organisatorische maatregelen. Zij vragen of daarvoor extra personeel aangetrokken dient te worden. Zij vragen verder hoeveel verbetering de regering denkbaar acht zonder extra personeel aan te nemen.

Het halen van termijnen kan enerzijds een kwestie van capaciteit zijn, maar is anderzijds in veel gevallen primair een kwestie van organisatie, waardoor met evenveel mensen een beter resultaat kan worden bereikt. De Algemene Rekenkamer constateerde bijvoorbeeld in 2004 dat er veelal sprake was van een prioriteitsprobleem: meer aandacht voor het halen van termijnen en meer aandacht voor snelheid van beslissen is nodig. Gelukkig zien we de afgelopen jaren die aandacht toenemen. De snelheid van behandeling van burgerbrieven heeft bij de departementen veel aandacht gekregen en is dan ook sterk verbeterd. Ook bij veel gemeenten zien wij aandacht voor het tempo van afhandeling, evenals bij zelfstandige bestuursorganen. Een goed voorbeeld is de Sociale Verzekeringsbank, die

werkt met een indicator die aangeeft wat de snelheid van beslissen is, in plaats van een indicator die aangeeft welk percentage van de beslissingen binnen de wettelijke termijn is genomen. Ook het UWV geeft aan dat in 2005 de snelheid van afhandeling, juist bij klachten, sterk is toegenomen. Een cultuuromslag is op dit moment zichtbaar. Dit betekent overigens niet dat er geen organisatorische maatregelen genomen moeten worden. Er kan bijvoorbeeld in veel gevallen meer met digitale dossiers gewerkt gaan worden en er kan vaak beter gemonitord worden op doorlooptijden en op het halen van termijnen. Dit vraagt bij een aantal organisaties om een herinrichting van werkprocessen. Capaciteit speelt eveneens een rol. Dat zien we vooral bij regelingen die piekbelastingen in de uitvoering vertonen. Bijvoorbeeld in de landbouwsector komt het voor dat er erg veel subsidiebesluiten in één periode verzonden moeten worden, waarna vervolgens ook de bezwaarbehandeling een piek laat zien.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie om informatie over de hoogte van de dwangsom die kan worden opgelegd, merken wij op dat in het regeringsvoorstel de rechter bepaalt welke dwangsom hij passend acht. Hij zal de hoogte van de dwangsom afstemmen op de omstandigheden van het geval. Wij kunnen deze leden dus niet aangeven om welke bedragen het zal gaan.

De leden van de SP-fractie constateren terecht dat de financiële gevolgen van het regeringsvoorstel niet heel concreet inzichtelijk zijn gemaakt. De reden daarvoor is, zoals ook in de toelichting bij het voorstel is aangegeven, dat simpelweg niet goed kan worden ingeschat tot hoeveel extra procedures het regeringsvoorstel aanvankelijk zal leiden en wat het effect van het regeringsvoorstel op de lange termijn zal zijn. Het is inderdaad zeer wel denkbaar, zoals deze leden ook stellen, dat de capaciteit van bepaalde bestuursorganen moet worden uitgebreid om binnen de wettelijke termijnen te beslissen. Ook de omvang van dit effect is op voorhand moeilijk te voorspellen.

De leden van de D66-fractie vragen om een reactie van de regering op hun stelling dat van publicatie van een overzicht van (de overschrijding van) de beslistermijn in burgerjaarverslagen een heilzame werking zou kunnen hebben. Inmiddels heeft het lid Dittrich meegedeeld een daartoe strekkend amendement te overwegen.

Met deze leden zijn wij groot voorstander van dergelijke publicaties. Een wettelijke verplichting achten wij evenwel niet noodzakelijk. Wij gaan ervan uit dat bestuursorganen er steeds vaker uit zichzelf toe overgaan om doorlooptijden, het halen van termijnen en – indien van toepassing – de verbeurte van dwangsommen wegens te trage besluitvorming te melden in hun jaarverslagen. Voor dwangsommen geldt bovendien dat bestuursorganen de dwangsombedragen ook al moeten verantwoorden in hun financiële jaarverslagen. Zij moeten immers jaarlijks verantwoording afleggen over de gelden die zij ontvangen en uitgeven.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie hoe het onderhavige voorstel zich verhoudt tot de regelen wetgeving in de ons omliggende landen, merken wij op dat wij daar geen onderzoek naar hebben laten verrichten. Het is ons overigens wel bekend dat daar op dit moment door de Universiteit Utrecht onderzoek naar wordt verricht. De resultaten van dat onderzoek zijn nog niet bekend.

Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De veronderstelling van de leden van de PvdA-fractie dat de regering is afgestapt van algemene gelding van het wetsvoorstel is onjuist. De regering wil het voorstel na afloop van een overgangstermijn algemene

gelding geven. De lengte van die termijn is echter nog niet bekend. Zoals ook in de toelichting bij het voorstel is aangegeven, wil de regering eerst de effecten van het voorstel voor de praktijk en voor de belasting van de rechterlijke macht afwachten. Indien het wetsvoorstel een gunstig effect blijkt te hebben, zal de regeling algemene gelding krijgen. Vooralsnog is gekozen voor toepassing bij «dubbel stilzitten» van het bestuur, omdat juist die gevallen van traagheid in de praktijk de meeste ergernis wekken.

Reeds uit indiening van het regeringsvoorstel kan worden afgeleid dat de regering van mening is dat een effectiever rechtsmiddel tegen trage besluitvorming prevaleert boven een eventuele zwaardere belasting van de rechterlijke macht, zo antwoorden wij deze leden. Wij verwachten dat juist die bestuursorganen zelf in eerste instantie de regeling van toepassing verklaren, die hun zaken goed op orde hebben en relatief weinig de beslistermijnen overschrijden. Wij verwachten dan ook dat de druk op de rechterlijke macht voor die gevallen niet noemenswaardig zal toenemen. In dit verband hechten wij er nogmaals aan te wijzen op de functie die de ingebrekestelling kan vervullen. Deze figuur vormt een extra contactmoment tussen de burger en het bestuur, dat aanleiding kan vormen voor het bestuur om de besluitvorming in de bewuste zaak zoveel mogelijk te versnellen. Dat voorkomt dus een onnodige belasting van de rechter, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie. In de toelichting bij het regeringsvoorstel hebben wij dan ook aangegeven dat de ingebrekestelling in zekere zin fungeert als een lichter en informeler alternatief voor het bezwaar wegens niet tijdig beslissen.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat in het initiatiefwetsvoorstel ook een rechtsgang mogelijk blijft, maar dat de rechter er pas in een later stadium aan te pas kan komen. Zij vragen of dat niet de voorkeur verdient boven een directe gang naar de rechter teneinde een verdere belasting van de rechterlijke macht te voorkomen.

In het initiatiefvoorstel bestaan de dwangsomregeling en de bezwaarschriftprocedure naast elkaar. Als de maximale dwangsom is verbeurd, moet de burger eerst bezwaar maken voordat hij de rechter kan aanzoeken. Om besluitvorming daadwerkelijk af te dwingen, heeft de burger altijd tussenkomst van de rechter nodig. Het initiatiefvoorstel zal dus ook leiden tot belasting van de rechterlijke macht. Daar komt bij dat wij verwachten dat de belasting van de rechterlijke macht als gevolg van het initiatiefvoorstel eveneens zal toenemen vanwege de aan dat systeem inherente rechtsonzekerheid over het verschuldigd worden en de hoogte van de dwangsom.

De constatering van de leden van de PvdA-fractie dat er door het beperkte toepassingsbereik van de voorgestelde regeling twee rechtsgangen naast elkaar zullen ontstaan, is juist. Overigens blijft de tijd waarin de dubbele rechtsgang bestaat, volgens het samenvoegingsamendement van de leden Fierens en Van Schijndel beperkt tot de overgangstermijn. Het is overigens niet het geval dat de beslistermijn wordt verlengd door een mededeling van het bestuursorgaan dat het de termijn niet haalt. Zodra de wettelijke beslistermijn is verstreken, kan bezwaar worden gemaakt wegens niet tijdig beslissen. Dat is in het huidige regime al zo en dat blijft ook zo volgens het regeringsvoorstel. In die zin verandert er dus niets in de «hardheid» van de beslistermijnen.

De leden van de D66-fractie vragen of tevoren is vastgesteld op grond van welke ijkpunten zal worden overgegaan tot algemene invoering, of aan welke criteria moet worden voldaan om tot een positief besluit te komen. Wij antwoorden daarop dat tot algemene invoering zal worden overgegaan wanneer het wetsvoorstel in de praktijk gunstige effecten blijkt te hebben in die zin dat bestuursorganen minder vaak de termijnen over-

schrijden en de belasting op de rechterlijke macht niet noemenswaardig is gestegen.

Afdoening buiten zitting

De leden van de VVD-fractie vragen waarop de termijn van acht weken voor het doen van een uitspraak is gebaseerd en of die termijn niet kan worden verkort tot vier weken.

Bij het vaststellen van de termijn voor het doen van uitspraak van acht weken na ontvangst van het beroepschrift is rekening gehouden met verschillende factoren. Allereerst moet deze termijn in de praktijk voor alle betrokkenen realistisch en haalbaar zijn. Dat betekent dat bij het vaststellen van de termijn ook rekening moet worden gehouden met de organisatie en werkwijze binnen de overheid en de gerechten. Het bestuursorgaan moet de gelegenheid hebben om een verweerschrift in te dienen. Met het toesturen van een beroepschrift door een gerecht aan het bestuursorgaan zal doorgaans iets minder dan een week gemoeid zijn. Daarna heeft het bestuursorgaan redelijkerwijs nog minimaal twee à drie weken nodig om het verweerschrift op te stellen. In dit verband wijzen wij erop dat er met het oog op de gewenste voortvarendheid van de procedure uitdrukkelijk voor is gekozen om de termijn in te laten gaan zodra het beroepschrift is ontvangen en niet pas, zoals wel gebruikelijk is, na ontvangst van het verweerschrift. Vervolgens moet ook de rechtbank voldoende tijd krijgen om de zaak voor te bereiden. Gelet op de werkdruk bij de gerechten is het niet realistisch te veronderstellen dat een zaak die gereed is voor behandeling, binnen een week door de rechter kan worden behandeld. Al deze factoren bij elkaar opgeteld hebben geleid tot een termijn van acht weken. Gelet daarop achten wij een termijn van vier weken niet haalbaar en niet realistisch.

De schriftelijke ingebrekestelling

De leden van de D66-fractie merken op dat het begrip «redelijkerwijs» wordt gehanteerd bij het omschrijven van een legitieme reden voor het onnodig zijn van een ingebrekestelling. In de toelichting wordt de spoedeisendheid van een zaak vermeld als een voorbeeld van een oorzaak die onder dit begrip valt. Zij vragen of de regering een uitgebreide opsomming zou kunnen geven van redenen die onder «redelijkerwijs» kunnen vallen.

Het begrip «redelijkerwijs» wordt gehanteerd om zoveel mogelijk soorten gevallen, ook de gevallen die niet op voorhand zijn te voorzien, uit te kunnen zonderen van de wettelijke verplichting voor de burger om het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke te stellen alvorens een beroepschrift in te dienen bij de rechtbank. Het is dus een voorschrift in het voordeel van de burger. Zoals het zich nu laat aanzien, zal deze uitzondering zich met name voordoen in zeer spoedeisende gevallen, waar in de toelichting bij het voorstel al enkele voorbeelden van zijn gegeven. Wij kunnen echter nu niet voorspellen welke andere gevallen daar nog meer onder kunnen en zullen vallen.

Dwangsomprocedure

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er pas een dwangsom wordt opgelegd op het moment dat er een rechterlijke uitspraak is. Zij vragen voorts waarom een rechterlijke uitspraak voor een dwangsom nodig is, terwijl dit voor de vaststelling dat een wettelijke beslistermijn is overschreden niet per se nodig is. Ook vragen zij in hoeverre een dergelijke dwangsom complementair is aan de door de leden Wolfsen en Luchtenveld voorgestelde dwangsomregeling bij niet tijdig beslissen en in

hoeverre de door de regering voorgestelde dwangsomregeling naast of zelfs in de plaats van een eventuele schadevergoeding komt.

Het regeringsvoorstel gaat ervan uit dat een rechterlijke uitspraak in beginsel een voldoende prikkel moet zijn voor een bestuursorgaan om alsnog een besluit te nemen. Voor die gevallen waarin dat niet zo blijkt te zijn, kan de burger twee weken na de uitspraak (of na ommekomst van de door de rechter vastgestelde, afwijkende termijn) alsnog om een dwangsom vragen. In het amendement-Fierens/Van Schijndel is deze tweede stap niet meer nodig, maar legt de rechter direct een dwangsom op.

Anders dan deze leden veronderstellen, blijkt er in de praktijk juist behoefte te bestaan aan een rechterlijk oordeel over de vraag wanneer een wettelijke termijn is overschreden. Dat kan wel worden afgeleid uit de grote hoeveelheid jurisprudentie over allerlei feitelijke vragen met betrekking tot de ingang en het einde van verschillende termijnen. Wij verwachten van het initiatiefvoorstel dan ook juist een verhoging van de druk op de rechterlijke macht als gevolg van allerlei onzekerheden over de feiten, zoals de vraag wanneer de termijn is verstreken, de einddatum van de dwangsom en de precieze hoogte daarvan.

De dwangsomregeling in het regeringsvoorstel kan in die zin complementair zijn aan het initiatiefvoorstel, dat de rechter in die gevallen waarin de gefixeerde dwangsom niet effectief blijkt te zijn – wat voorstelbaar is als het gaat om besluiten waarmee grote financiële belangen zijn gemoeid – de hoogte van de dwangsom af kan stemmen op de omstandigheden van het geval.

Ten slotte, zo antwoorden wij deze leden, komt een dwangsom niet in de plaats van een schadevergoeding. De dwangsom heeft primair het karakter van een financiële prikkel voor het bestuursorgaan, terwijl schadevergoeding bedoeld is als genoegdoening voor de betrokkene.

II ARTIKELEN

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze een onnodige cumulatie van termijnen kan worden voorkomen, waarbij zij wijzen op de termijn van acht weken in artikel 4:14, derde lid, de termijn van acht weken van artikel 8:55b, eerste lid, de termijn van twee weken van artikel 8:55c, eerste lid, en artikel 8:55e, eerste lid. Deze leden merken op dat de burger in uitzonderlijke gevallen dus meer dan 20 weken moet wachten voor dat hij of zij weet waar hij of zij aan toe is.

In antwoord op de vraag van deze leden over de cumulatie van de verschillende termijnen, stellen wij voorop dat het wetsvoorstel in vergelijking met de huidige situatie een aanzienlijke tijdswinst oplevert. Thans heeft de burger bij het uitblijven van een primair besluit vaak pas ongeveer 20 weken na indiening van de aanvraag toegang tot de rechter. Dat komt doordat nu eerst de bezwaarfase moet worden doorlopen.

Meer in algemene zin is het zo dat in de verhouding tussen de burger en de overheid en de burger en de gerechten allerlei termijnen gelden. De bedoeling van die termijnen is om de verschillende betrokkenen voldoende tijd te geven om te doen wat er in die fase van een proces van hen wordt verwacht. Voor elke nieuwe stap in een proces gelden weer nieuwe termijnen. Bestuursorganen moeten voldoende tijd hebben om op aanvragen te beslissen of om op een beroepsschrift te reageren, gerechten moeten voldoende tijd hebben om een zaak goed voor te bereiden en te beoordelen. Door het stellen van termijnen weet een ieder waar hij aan toe is, ook wanneer de desbetreffende termijn is verstreken en de verwachte actie uitblijft. Zoals wij hierboven ook al hebben aangegeven, zijn de termijnen in het wetsvoorstel zo gekozen dat ze realistisch zijn en haalbaar voor alle betrokken actoren. Cumulatie van de verschillende

termijnen is bij de materie waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, onvermijdelijk.

Artikel I

Onderdeel C (artikel 4:15)

De leden van de CDA-fractie vragen of het criterium van overmacht ter beoordeling en vaststelling van het betreffende bestuursorgaan is, of dat het hier gaat om een door het bestuursrecht (bijvoorbeeld d.m.v. jurisprudentie) nader ingeperkt begrip overmacht.

In eerste instantie is het natuurlijk aan het bestuursorgaan om een beroep te doen op overmacht. Maar het oordeel of inderdaad sprake is van overmacht, is uiteindelijk aan de rechter.

Onderdeel D (artikel 6:12)

De leden van de D66-fractie zouden de regering willen verzoeken om uitgebreider uiteen te zetten wat de redenen zijn om de suggestie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) om voorlichting over de beroepsmogelijkheden niet verplicht te stellen niet over te nemen. Voorts vragen zij de regering of zij nader kan beargumenteren waarom zij ervoor heeft gekozen de suggestie van de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA) om het begrip «onredelijk laat» te preciseren niet op te volgen.

Het verplicht stellen van voorlichting over beroepsmogelijkheden achten wij niet wenselijk, zo antwoorden wij deze leden. Zoals wij al in de toelichting bij het wetsvoorstel hebben aangegeven, kent de Awb niet de verplichting tot het sturen van ontvangstbevestigingen. Daar zou genoemd voorstel van de NVvR wel op neerkomen. Dat zou een grote administratieve lastenverzwaring betekenen die niet in verhouding staat tot het te dienen doel. Daarbij nemen wij in aanmerking dat overheden vandaag de dag vrijwel allemaal hun eigen internetsites hebben, waarop zij burgers in algemene zin kunnen voorlichten over hun beroepsmogelijkheden.

Het advies van de NOvA om de termijn van onredelijk laat te vertalen in een vaste termijn van vijf jaar is niet overgenomen. Het begrip «onredelijk laat» wordt nu al meer dan tien jaar gehanteerd in het derde lid van artikel 6:12 Awb, zonder dat dat in de praktijk tot noemenswaardige problemen heeft geleid. Het fixeren van de termijn heeft als groot nadeel dat de omstandigheden van het geval niet meer bepalend zijn voor de vaststelling dat sprake is van een onredelijk laat ingediend beroepschrift. In de meeste gevallen zal die termijn reeds eerder verstreken zijn dan na vijf jaar, zo blijkt uit de jurisprudentie (zie o.m. CRvB 4 oktober 2005, JB 2006, nr. 21 (vier jaar is onredelijk laat); ABRS 15 januari 2003, AB 2003/221 (vijfentwintig maanden is onredelijk laat); ABRS 20 februari 2002, JB 2002, nr. 113 (ruim vijf maanden is onredelijk laat); ABRS 16 maart 1999, AB 1999/214 (16 maanden is onredelijk laat); maar ook: ABRS 12 augustus 1999, AB 1999/392 en Vz ABRS 5 september 2002, JB 2002, nr. 318 (ruim twee jaar is niet onredelijk laat)), maar in uitzonderlijke gevallen wellicht ook wel eens later. Beslissend is, of het bestuur er redelijkerwijs van uit mocht gaan dat de aanvrager geen prijs meer stelde op een besluit. Dit moet aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval worden beoordeeld.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner