

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. 7**VERSLAG**

Vastgesteld 2 november 2005

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 initiatiefnemers de gestelde vragen tijdig zullen hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1.	Algemeen	2
2.	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	3
2.1.	Ingebrekestelling	3
2.2.	De dwangsom	3
2.2.1.	Algemeen	3
2.2.2.	De hoogte van de dwangsom	4
2.2.3.	De termijn van de dwangsombeplating	5
2.2.4.	Toekenning van de dwangsom en rechtsbescherming	6
2.3.	Termijnstellingen	7
3.	De inwerkingtreding en reikwijdte van de wet	8
4.	Lastendruk	9
5.	Alternatieven	9
5.1.	Motie-Koopmans/De Krom	9
5.2.	De commissie-Scheltema	10
5.3.	Raad van State, VNG en IPO	11
6.	Effectiviteit	11

¹Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GL), van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), de Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GL), Spiess (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Van Hijum (CDA), Van Schijndel (VVD), Irrgang (SP), Vacature (algemeen), Vacature (algemeen) en Vacature (SP).

Plv. leden: De Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GL), Weekers (VVD), Slob (CU), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GL), Cörüz (CDA), Van As (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Knops (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Hermans (LPF), Leerdam, MFA (PvdA), Wolfsen (PvdA), Eski (CDA), Van der Sande (VVD), Kant (SP), Balemans (VVD), Vacature (PvdA) en De Wit (SP).

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig initiatiefwetsvoorstel. Zij onderschrijven weliswaar de doelstelling van de initiatiefnemers, te weten het creëren van een effectief rechtsmiddel voor burgers tegen te trage besluitvorming door het bestuur, maar hebben twijfels bij de concrete uitwerking bij het voorstel.

Evenals de initiatiefnemers kennen deze leden de rapporten van de Nationale ombudsman, van de Algemene Rekenkamer en de evaluaties van de Algemene wet bestuursrecht, waarin een soms onthutsend beeld wordt geschetst van het functioneren van bestuursorganen in de relatie met burgers. De leden van de CDA-fractie waarderen het dat de problematiek van het niet tijdig beslissen door het bestuur aanleiding is geweest voor het indienen van dit initiatiefwetsvoorstel. Hebben de initiatiefnemers advies van de Nationale ombudsman ingewonnen over hun initiatiefwetsvoorstel?

De leden van de PvdA-fractie hebben verheugd kennis genomen van het wetsvoorstel van de leden Wolfsen en Luchtenveld. Zij 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. Zij prijzen ook de herkenbaarheid van het ingezette middel: overschrijding van de termijn wordt door de burger signaleerd, door middel van een korte brief wordt dit aan het bestuursorgaan kenbaar gemaakt en indien na twee weken nog geen besluit is genomen, gaat de teller lopen. Het bestuursorgaan moet dit vervolgens openbaar verantwoorden. Aldus wordt een probleem tussen twee belanghebbenden ook tussen die twee belanghebbenden opgelost. Deze leden hebben nog wel enkele vragen bij het voorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij zijn met de initiatiefnemers van mening dat het een slechte zaak is dat het veelvuldig voorkomt, dat het bestuur de wettelijke termijnen voor het nemen van beslissingen overschrijdt. Terecht leidt dit immers tot ergernissen bij burgers c.q. aanvragers van een beschikking. In het kader van een klantgerichte en klantvriendelijke overheid past geen trage overheid, zo menen deze leden. Het is dan ook een goede zaak dat er naar een oplossing van dit probleem wordt gezocht. Echter, alvorens een definitief oordeel over het initiatiefwetsvoorstel te vellen, willen deze leden graag enige opmerkingen maken en de initiatiefnemers enkele vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie spreken hun waardering uit voor het initiatief. Zij prijzen de leden Wolfsen en Luchtenveld dat ze als medewetgever het vele werk van de voorbereiding van een initiatiefwetsvoorstel en de verdediging ervan op zich nemen.

Ook de leden van de SP-fractie danken de leden Wolfsen en Luchtenveld hartelijk voor de inzet van het indienen van het wetsvoorstel. Zij ondersteunen de strekking van het wetsvoorstel van harte. Zij menen dat het idee van de «bruikbare rechtsorde» wederkerig moet zijn en zijn er stellig van overtuigd dat de overheid al te veel aan het eigen gebruik denkt en niet aan de belangen van de burgers. Kunnen de initiatiefnemende leden op die stelling in gaan, zo vragen zij.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt burgers een effectiever rechtsmiddel te geven tegen te trage besluitvorming door het bestuur. Zij onderkennen de problematiek zoals geschetst door de initiatiefnemers van het

wetsvoorstel. Over de uitwerking van het wetsvoorstel dat dit probleem mede moet oplossen, hebben zij echter wel een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij erkennen de wenselijkheid van het introduceren van een prikkel voor het bestuur om beslistermijnen na te komen. Burgers mogen door het bestuur niet onnodig aan het lijntje worden gehouden.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1. Ingebrekestelling

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de burger volgens dit voorstel zelf het initiatief moet nemen het bestuursorgaan aan te schrijven en in gebreke te stellen. Hoewel dit niet al te gecompliceerd is, is het streven naar een effectievere overheid er juist op gericht dat de overheid in deze de burger werk uit handen neemt. Hebben de opstellers overwogen een standaardbrief met termijnen aan de burger te verstrekken indien deze een aanvraag of bezwaar indient? Wat zijn overwegingen van de initiatiefnemers om zoiets niet te doen?

Alvorens de dwangsom aan de orde is, moet de aanvrager van de beschikking het bestuur schriftelijk in gebreke stellen. Voor de ingebrekestelling geldt geen termijn. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers dat nader te motiveren. Waarom is niet gekozen voor een termijn voor het indienen van de ingebrekestelling? Ligt een termijn van bijvoorbeeld twee of drie weken niet voor de hand, temeer daar geen dwangsom is verschuldigd als het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld. Om discussie over wat «onredelijk laat» is te vermijden zou het opnemen van een termijn voor de ingebrekestelling wel eens verstandig kunnen zijn. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemers.

Overigens 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.

2.2. De dwangsom

2.2.1. Algemeen

De kern van het voorstel is volgens de leden van de CDA-fractie de dwangsomregeling. Deze beoogt een financiële prikkel in de Awb op te nemen voor bestuursorganen om te besluiten binnen de geldende beslistermijnen. Een aanvrager van een beschikking krijgt de mogelijkheid om een bestuursorgaan dat verzuimt tijdig te beslissen, aan te sporen dit binnen een periode van twee weken alsnog te doen. Doet het bestuursorgaan dat niet, dan verbeurt het een dwangsom voor elke dag dat een beslissing nog langer uitblijft tot een maximum van € 1000. Zien deze leden het goed dat een gevolg hiervan is dat na het verstrijken van het maximumbedrag van € 1000 burgers wel een recht hebben op uitbetaling van een bedrag van € 1000 maar dat het zo kan zijn dat het gewenste besluit nog steeds niet is genomen? Wat is in dat geval de toegevoegde waarde van het voorstel, zo vragen de leden van de CDA-fractie?

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?

2.2.2. De hoogte van de dwangsom

Hoewel de leden van de CDA-fractie 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, stellen zij bij de concrete uitwerking wel vragen. Ook de Taskforce Vergunningen stelt vragen bij het voorgestelde maximumbedrag. De Taskforce wil een steviger prikkel. Een bestuursorgaan krijgt bij de voorgestelde regeling alsnog 50 werkdagen om een beschikking te nemen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of dit wel een voldoende prikkel tot snelheid geeft. Wat is hierop de reactie van de initiatiefnemers? Hebben zij overwogen om 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.

Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat de hoogte van de dwangsom, te weten € 20 per dag, met een maximum van €1 000 na 50 dagen, redelijk is. Het is geen bedrag dat zo hoog is, dat de burgers er bijna op zouden gaan hopen dat het bestuur te laat een besluit neemt, anderzijds gaat er voor overheden een prikkel van uit, want er is immers ook (belasting-)geld van de burgers mee gemoeid. Deze leden 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? Hebben zij 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 het bedrag gemakkelijker worden veranderd. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie.

De leden van de SP-fractie vinden dat de dwangsom voor de meeste bestuursorganen makkelijk te betalen is; zelfs te makkelijk wat de leden van de SP-fractie betreft. Vinden de initiatiefnemers dat de hoogte van de dwangsom omhoog zou kunnen, en zo ja, hoeveel?

Een hoge dwangsom staat voor de leden van de fractie van de SP echter op gespannen voet 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. Of, om bij de juridische middelen te blijven, kan er niet beter een procedure gestart worden waardoor de werkelijke afhandeling wordt bespoedigd?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de voorstellen van de commissie-Scheltema dat de hoogte van de dwangsom kan worden afgestemd op het concrete geval: de rechter kan de dwangsom afstemmen op de zwaarte van het geschonden belang. De initiatiefnemers van het wets-

voorstel kiezen hier niet voor, naar hun mening kan er niet op voorhand van worden uitgegaan dat dit een grotere prikkel oplevert. Deze leden 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.

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 genoegen 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? Ligt 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, vierde lid? Is trouwens de zienswijze juist 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? Hoe verhoudt dit zich, juridisch gezien, 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?

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 t.a.v. 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.

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 zou 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»?

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? Dezelfde leden zijn 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?

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat in het voorstel aan de dwangsom een maximum van € 1000 is gesteld maar wat gebeurt er indien het bestuursorgaan dan nog geen besluit heeft genomen? Het wetsvoorstel rept hier niet over. Het betalen van de dwangsom dient uiterlijk 6 weken na het verstrijken van de termijn te gebeuren. Wat te doen als het bestuursorgaan dit eveneens niet doet? Is er dan weer een in gebreke stelling mogelijk, zo vragen deze leden.

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.

Voorts vragen deze leden 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? Kan hij daar bezwaar of beroep tegen aantekenen en/of heeft hij dan wederom recht op een dwangsom? Deze leden vragen de initiatiefnemers duidelijkheid te geven over de situatie dat het bestuursorgaan, in tegenstelling tot de burger meent, dat er geen dwangsom is verschuldigd.

Als een bestuursorgaan een dwangsom is verschuldigd, dan is de termijn waarbinnen moet worden betaald gesteld op zes weken. Als het bestuursorgaan zich niet aan deze termijn houdt, kan de aanvrager daar dan op de

normale wijze bezwaar of beroep tegen instellen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

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. Volgens deze leden schiet het op die manier allemaal niet op. Zij 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.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat het bestuursorgaan zelf beslist of een dwangsom verschuldigd is. Als het bestuursorgaan besluit dat er geen dwangsom verschuldigd is, dan hoeft hij hierover geen dwangsombeslissing te nemen. Dit betekent dat de burger niet weet, indien hij na twee weken nog niets van het bestuursorgaan heeft vernomen, of het bestuursorgaan van mening is dat er geen dwangsom verschuldigd is, of dat er sprake is van niet tijdig beslissen over de dwangsom. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de initiatiefnemers naar de acties die een burger vervolgens dient te ondernemen. Moet de burger dan procederen tegen het niet tijdig nemen van een besluit? En is het bestuursorgaan dan een dwangsom verschuldigd wegens het niet tijdig beslissen met betrekking tot de dwangsom?

De gang naar de rechter staat in geval van meningsverschillen tussen bestuursorgaan en burger over de interpretatie van de uitzonderingen open. De initiatiefnemers gaan er vanuit dat dit risico beperkt zal blijven. Niettemin vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hen of er niet toch genoeg redenen zijn te bedenken waarom bestuursorganen het op de uitzonderingen zullen laten aankomen, waarmee het risico bestaat dat de uitzonderingsgronden de meningsverschillen tussen het bestuur en de burger bevorderen.

In het geval dat een aanvraag door meer dan één aanvrager is ingediend, wordt de dwangsom niet evenzoveel keer 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?

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?

Het kabinet heeft in het kabinetsstandpunt op het Advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen aangegeven aan de slag te gaan met 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. Het lijkt hen beter dat in deze gevallen van rechtswege een vergunning wordt verleend dan dat een burger recht heeft op uitbetaling van een dwangsom zonder dat onomstotelijk vaststaat dat de burger het gevraagde besluit ook daadwerkelijk krijgt. Naar de mening van deze leden is onderhavig voorstel in deze gevallen «second best».

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

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?

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 ininitiatiefnemers dat zij hiermee rekening moeten houden voor de beslistermijnen die zij voorstellen? Zo ja, wat heeft dit voor gevolgen voor hun voorstel?

3. De inwerkingtreding en reikwijdte van de wet

De leden van de CDA-fractie hebben bezwaren tegen het automatisch van toepassing verklaren van deze wet op alle bestuursorganen na een verloop van vijf jaar na inwerkingtreding van de wet. Het is volgens deze leden niet zeker dat na verloop van deze periode in de rechtspraak voldoende duidelijkheid is verkregen over de werking van de uitzonderingsgronden. Ook de vraag of de verschillende wettelijke beslistermijnen voldoende zijn voor het nemen van goede besluiten, kan naar de mening van deze leden niet binnen deze periode van vijf jaar beantwoord worden. Zij vragen de opvatting van de initiatiefnemers over het feit dat het 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. 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.

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.

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.

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?

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, vierde 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 vierde 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?

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?

5.2. De commissie-Scheltema

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de voorstellen van de commissie-Scheltema. Deze voorstellen, daterend uit 2002, beogen eveneens een voorstel tot een correcte afhandeling door bestuursorganen maar dan door tussenkomst van de rechter. In de memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt uitgebreid ingegaan op de vooren nadelen van deze voorstellen al dan niet in combinatie met het nu voorliggende wetsvoorstel van de dwangsom. Hierover leven bij deze leden nog enkele vragen.

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 bestuurs-orgaan 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. Dit voorstel zou daarom een aanvulling kunnen zijn op het nu voorliggende voorstel. De druk werkt dan immers van twee kanten. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden hierop de reactie van de initiatiefnemers.

Het nadeel van het voorstel van de commissie-Scheltema is volgens deze leden 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 op 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.

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?

Dezelfde leden 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 over-

wogen 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?

Ook de leden van de SGP-fractie vragen of niet kan worden volstaan met één van beide wetsvoorstellen. Met andere woorden: of het niet meer in de rede ligt om beide voorstellen als substituten van elkaar te bezien. Zij gaan er met het oog op de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel vanuit dat ook de initiatiefnemers van mening zijn dat een combinatie van beide instrumenten noodzakelijk is om het gewenste doel te bereiken. Indien ook in de ogen van de initiatiefnemers combinatie van de voorgestelde instrumenten wenselijk is, vragen deze leden of ineenvlechting van de voorstellen dan niet voor de hand ligt.

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?

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 prikt 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.

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?

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 beslissingstermijnen, 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.

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?

De voorzitter van de commissie,
Noorman-den Uyl

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx