

Welke rechtsmiddelen heeft een aanvrager of bezwaarmaker bij het niet of niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan, na de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen?



Student:	Mandy Lastdrager
Studentnummer:	9962632
Afstudeerdocenten:	de heer R. Ritzen mevrouw J.A. Pop
Inleverdatum:	2 juni 2009

Welke rechtsmiddelen heeft een aanvrager of bezwaarmaker bij het niet of niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan, na de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen?

Student	Mandy Lastdrager
Studentnummer	9962632
Klas	4Y
Opleiding	HBO-Rechten
Afstudeerperiode	5 januari tot 29 mei 2009
Opleidingsinstelling	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Locatie opleiding	Tilburg
Afstudeerorganisatie	BDO CampsObers Accountants & Adviseurs
Afstudeermentor	Mevrouw mr. W.E. Nent
Afstudeerdocenten	De heer R. Ritzen en mevrouw J.A. Pop
Inleverdatum	2 juni 2009

Voorwoord

Dit rapport is het laatste wat ik als studente HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool zal opleveren. Deze afstudeerscriptie is de afsluiting van vier leuke studiejaren, waarin ik de juiste balans heb gevonden tussen studeren, werken en vrije tijd.

Ik wil graag mijn afstudeermentor Wendy Nent bedanken voor haar inzet en feedback die zij mij heeft gegeven tijdens het schrijven van mijn scriptie. Daarnaast bedank ik mijn collega Baukje Nuijten, bij wie ik ook met al mijn vragen terecht kon.

Ook bedank ik mijn tijdelijke kamergenote Ann Luys voor de gezellige gesprekken die wij hebben gevoerd, over de ups en downs die wij hebben ervaren bij het schrijven van onze scriptie.

Uiteraard bedank ik ook de heer Ron Ritzen, voor zijn begeleiding vanuit de Juridische Hogeschool.

Mandy Lastdrager

Breda, juni 2009

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	VI
1 Inleiding.....	1
§ 1.1 Probleemstelling	1
§ 1.2 Aanleiding en doelstelling	1
§ 1.3 SMART	1
§ 1.4 Deelvragen	2
§ 1.5 Keuze van het onderwerp	2
§ 1.6 Afbakening onderwerp	2
§ 1.7 Methode van onderzoek	2
§ 1.8 Opbouw scriptie	3
§ 1.9 Begrippenkader	3
2 Noodzaak van het wetsvoorstel van de Wdb.....	5
§ 2.1 Inleiding	5
§ 2.2 Wettelijke beslistermijn	5
§ 2.3 Jarenlange termijnoverschrijdingen	6
§ 2.4 Het huidige rechtsmiddel bij termijnoverschrijding.....	6
§ 2.5 Totstandkoming van het wetsvoorstel	8
§ 2.6 Conclusie.....	9
3 Nieuwe rechtsmiddelen bij niet of niet tijdig beslissen	10
§ 3.1 Inleiding	10
§ 3.2 Reikwijdte van de dwangsomregeling	10
§ 3.2.1 De ingebrekestelling	11
§ 3.2.2 Hoogte en duur van de dwangsom	12
§ 3.2.3 Rechtsbescherming van de burger	13
§ 3.2.4 Situaties waarin geen dwangsom verschuldigd is	14
§ 3.3 Reikwijdte van de beroepsregeling	15
§ 3.3.1 De vier hoofdelementen van de beroepsregeling	16
§ 3.3.2 Direct beroep bij de rechter zonder voorafgaand bezwaar	16
§ 3.3.3 De ingebrekestelling	17
§ 3.3.4 In beginsel behandeling zonder zitting	18
§ 3.3.5 Procedure Voorzieningenrechter ter verkrijging dwangsom	20
§ 3.4 Overgangsrecht van de Wdb	21
§ 3.5 Inwerkingtreding van de Wdb.....	22
§ 3.6 Conclusie.....	22
4 De gevolgen van de Wdb	23
§ 4.1 Inleiding	23
§ 4.2 Wetsvoorstel Aanpassing beslistermijnen.....	23
§ 4.2.1 Wijziging moment aanvang beslistermijn uit artikel 7:10 Awb.....	25
§ 4.2.2 Verlenging termijn bij eerste verdaging	25
§ 4.2.3 Nader uitstel zonder toestemming belanghebbenden	26
§ 4.2.4 Aanpassing artikel 6 Wob	27
§ 4.2.5 Gevolgen aanpassing beslistermijnen voor rechter en bestuursorganen.....	29
§ 4.2.6 Mijn visie op wetsvoorstel Aanpassing beslistermijnen.....	29
§ 4.3 Gevolgen voor bestuursorganen.....	31
§ 4.4 Mijn visie op de gevolgen voor bestuursorganen	32
§ 4.5 Gevolgen voor de rechter	33
§ 4.6 Conclusie.....	34

5	Heeft de Wdb toegevoegde waarde?	35
§ 5.1	Inleiding	35
§ 5.2	Publicatie van mr. C.M. Saris	35
§ 5.3	Publicatie van mr. T.J.M. Kraan	36
§ 5.4	Publicatie van mr. Ch. Lagerweij-Duits	37
§ 5.5	Reactie van de NOB	37
§ 5.6	Mijn visie op de Wdb	38
§ 5.7	Conclusie	39
6	Conclusie en aanbevelingen	41
§ 6.1	Conclusie	41
§ 6.2	Aanbevelingen	42
§ 6.2.1	Aanbevelingen aan de wetgever	43
§ 6.2.2	Aanbeveling aan de bestuursorganen	44
§ 6.2.3	Aanbeveling aan de burger	44
Literatuurlijst		45
Boeken		45
Tijdschriften		45
Overige bronvermelding		46
Jurisprudentie		46
Parlementaire stukken		46
Elektronische bronnen		46

Samenvatting

In deze scriptie staat de vraag centraal welke rechtsmiddelen een aanvrager of bezwaarmaker heeft bij het niet of niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan, na de inwerkingtreding van de Wdb.

De aanleiding van mijn onderzoek waren de ingediende wetsvoorstellen van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen en van de Wet beroep bij niet tijdig beslissen, die een verandering van de rechtspositie van de burger zou kunnen betekenen. Het doel van mijn onderzoek was het achterhalen welke rechtsmiddelen de burger heeft na de inwerkingtreding van de Wdb, wanneer bestuursorganen niet of niet tijdig beslissen op een aanvraag of bezwaarschrift. De methode van mijn onderzoek heeft voornamelijk bestaan uit literatuuronderzoek. Ik heb vooral gebruik gemaakt van parlementaire stukken die betrekking hebben op het wetsvoorstel van de Wdb. Naast parlementaire stukken heb ik gebruik gemaakt van diverse boeken en tijdschriftartikelen. Incidenteel heb ik empirisch onderzoek verricht.

Om de centrale vraag te beantwoorden is allereerst in hoofdstuk twee toegelicht wat de noodzaak was van het wetsvoorstel van de Wdb. Deze was gelegen in het feit dat het bestaande rechtsmiddel bij niet of niet tijdig beslissen (bezwaar maken of beroep instellen tegen de fictieve weigering een beslissing te nemen), niet doeltreffend genoeg bleek te zijn. Vervolgens is in hoofdstuk drie aangegeven wat de nieuwe rechtsmiddelen gaan worden bij niet of niet tijdig beslissen. Deze rechtsmiddelen zijn de dwangsomregeling en de beroepsregeling. Bij de dwangsomregeling verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom voor elke dag dat het geen beslissing neemt. Voor de hoogte van het dwangsombedrag is gekozen voor een oplopende schaal, welk bedrag kan oplopen tot € 1.260,-. Om aanspraak te kunnen maken op een dwangsom dient de burger het bestuursorgaan als deze niet tijdig beslist, schriftelijk in gebreke te stellen. Het bestuursorgaan stelt vervolgens bij beschikking de verschuldigdheid en hoogte van de dwangsom vast. Deze vaststelling moet plaatsvinden binnen twee weken na de laatste dag waarover de dwangsom verschuldigd was. Ten slotte keert het bestuursorgaan de verbeurde dwangsom uit aan de aanvrager.

Bij de beroepsregeling stuurt de burger een beroepschrift naar de rechtbank, waarin hij aangeeft dat het bestuursorgaan niet binnen de wettelijke termijn op de aanvraag of het bezwaarschrift heeft beslist. De burger kan de bezwaarfase tegen het niet of niet tijdig beslissen overslaan. Echter, voordat de burger de beroepsprocedure kan starten dient hij het

bestuursorgaan, evenals bij de dwangsomregeling, schriftelijk in gebreke te stellen. De procedure bij de rechtbank wegens het niet of niet tijdig beslissen door het bestuursorgaan vindt in beginsel zonder zitting plaats. De reden hiervoor is dat de rechter slechts vast hoeft te stellen of de beslistermijn daadwerkelijk verstreken is. Als deze termijn inderdaad verstreken is verklaart de rechter het beroep gegrond, en beslist dat het bestuursorgaan in beginsel binnen twee weken alsnog een beslissing neemt. In bijzondere gevallen kan de rechter een afwijkende termijn vaststellen. Indien het bestuursorgaan na de door de rechter bepaalde termijn nog geen besluit heeft genomen, kan de burger een procedure bij de Voorzieningenrechter starten, ter oplegging van een dwangsom aan het bestuursorgaan. De burger verzoekt de Voorzieningenrechter in deze procedure een dwangsom aan de eerdere uitspraak te verbinden.

Met de beschrijving van de rechtsmiddelen is in wezen de probleemstelling beantwoord. Echter, het enkel opsommen ervan geeft niet het nut aan van die rechtsmiddelen. Daarom is in hoofdstuk vier onderzocht wat de gevolgen zijn van de Wdb. Zo is er een wetsvoorstel ingediend om enkele beslistermijnen te verlengen. Verder wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de gevolgen van de Wdb voor de rechter en bestuursorganen. Vervolgens is er nog een stap verder gegaan door in hoofdstuk vijf te bekijken wat de toegevoegde waarde zou kunnen zijn van de Wdb. Dit alles leidt tot de conclusie dat de Wdb de burger vooralsnog weinig verbetering zal opleveren. De beroepsregeling is niet in het belang van de burger aangezien deze, bij het wederom uitblijven van een beslissing van het bestuursorgaan, weer de weg naar de rechter moet bewandelen ter oplegging van een dwangsom. Een mogelijke andere oplossing voor het overschrijden van de beslistermijnen is de verruiming van de Lex Silencio positivo.

Ten aanzien van de dwangsomregeling is de verwachting dat er weinig gebruik van gemaakt zal worden. De burger is namelijk doorgaans niet bekend met de regeling. Die bekendheid zal er waarschijnlijk ook niet komen omdat bestuursorganen niet verplicht zijn de burger op de hoogte te stellen van het bestaan van deze regeling. Ten slotte is het maar de vraag of de burger beseft dat, als deze een beroep doet op de dwangsomregeling, hij wordt uitbetaald uit “het potje” dat hij zelf heeft gevuld in zijn hoedanigheid van belastingbetaler.

Naar aanleiding van deze conclusie zijn in hoofdstuk zes aanbevelingen gedaan aan de wetgever, de bestuursorganen en aan de burger. De aanbevelingen aan de wetgever strekken ertoe de volgende punten te wijzigen in het wetsvoorstel. De eerste aanbeveling aan de wetgever strekt ertoe om de extra procedure bij de Voorzieningenrechter te laten vervallen. Er zou dan een bepaling opgenomen moeten worden, die de rechter verplicht een

dwangsom te koppelen aan de uitspraak op het niet of niet tijdig beslissen. De tweede aanbeveling aan de wetgever is om in de Wdb een bepaling op te nemen, dat het bestuursorgaan verplicht de burger te informeren over de dwangsom- en beroepsregeling. De derde aanbeveling aan de wetgever strekt ertoe een bepaling op te nemen waarbij het bestuursorgaan een sanctie riskeert, als het na ontvangst van de ingebrekestelling geen actie meer onderneemt richting burger. De laatste aanbeveling aan de wetgever gaat niet over de Wdb maar over het wetsvoorstel Aanpassing beslistermijnen. Het verdient aanbeveling de mogelijkheid van het verlengen van de eerste verdaging en de mogelijkheid van het nadere uitstel zonder de toestemming van de belanghebbenden, te beperken tot concrete situaties. De aanbeveling aan de bestuursorganen luidt om, als zij de verwachting hebben dat organisatorische maatregelen de termijnoverschrijdingen kunnen terugdringen of zelfs voorkomen, deze maatregelen zo snel mogelijk te nemen. De laatste aanbeveling is gericht aan de burger. Hij zou bij het indienen van een aanvraag of het maken van bezwaar bij het Juridisch Loket of zijn advocaat moeten informeren naar de geldende beslistermijn, zodat bij overschrijding ervan, actie kan worden ondernomen.

1 Inleiding

In deze scriptie staat het wetsvoorstel van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: Wdb) centraal. Dit voorstel wil burgers een effectiever rechtsmiddel geven tegen te trage besluitvorming door bestuursorganen. Het beoogt verder bestuursorganen te sanctioneren met het opleggen van een dwangsom bij het niet naleven van de wettelijk voorgeschreven beslistermijnen.¹ Dit wetsvoorstel is een samenvoeging van twee afzonderlijke wetsvoorstellen te weten: de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen en de Wet beroep bij niet tijdig beslissen.

§ 1.1 Probleemstelling

In mijn scriptie staat de vraag centraal welke rechtsmiddelen een aanvrager of bezwaarmaker heeft bij het niet of niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan, na de inwerkingtreding van de Wdb.

§ 1.2 Aanleiding en doelstelling

De aanleiding van mijn onderzoek waren de ingediende wetsvoorstellen van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen en van de Wet beroep bij niet tijdig beslissen, die een verandering van de rechtspositie van de burger zouden kunnen betekenen. Het doel van mijn onderzoek was het achterhalen welke rechtsmiddelen de burger heeft na de inwerkingtreding van de Wdb, wanneer bestuursorganen niet of niet tijdig beslissen op een aanvraag of bezwaarschrift.

§ 1.3 SMART

Hieronder ga ik in op de vraag of mijn doelstelling SMART is, oftewel of deze specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden is.

In paragraaf 1.6 bespreek ik de afbakening van mijn onderwerp. Hiermee is aan de eerste vereiste van een SMART-doelstelling voldaan. Verder zijn de resultaten van mijn onderzoek meetbaar, aangezien de afkomst van de gegevens is verantwoord in de bronvermelding. Het onderzoek naar de nieuwe rechtsmiddelen voor de burger is acceptabel voor de betrokken partijen. Hiermee is ook voldaan aan de tweede en derde vereiste. Voordat ik aan het onderzoek begon was mij bekend welke bronnen ik zou gaan gebruiken. Op grond daarvan kon ik vaststellen dat het onderzoek haalbaar was. Ten slotte was mijn onderzoek

¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 934, nr. 3, p.1.

tijdsgebonden, aangezien het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode 5 januari 2009 tot 29 mei 2009. Nu ik deze punten heb nagelopen, kan ik concluderen dat mijn doelstelling voldoet aan de SMART-vereisten.

§ 1.4 Deelvragen

Voordat ik een antwoord geef op de hiervoor genoemde probleemstelling, behandel ik een aantal deelvragen. Zo ga ik in op de vraag wat de noodzaak was voor het wetsvoorstel. Vervolgens komen de nieuwe rechtsmiddelen aan bod, die ontstaan na de inwerkingtreding van de Wdb. Daarna ga ik in op de vraag wat de gevolgen zijn van het wetsvoorstel en ik sluit ten slotte af met de beantwoording van de vraag of het wetsvoorstel toegevoegde waarde heeft.

§ 1.5 Keuze van het onderwerp

Naast mijn studie ben ik werkzaam bij BDO CampsObers Accountants & Belastingadviseurs op de fiscale sectie. In de opleiding is het bestuursrecht uitgebreid aan bod gekomen, waardoor het een logische stap was te zoeken naar een bestuursrechtelijk onderwerp, dat het belastingrecht raakt. De Wdb is van toepassing op alle bestuursorganen en burgers, en geldt dus ook voor de Belastingdienst en de belastingplichtige. In mijn scriptie heb ik onderzocht welke rechtsmiddelen de belastingplichtige heeft bij het niet of niet tijdig beslissen door de Belastingdienst, als de Wdb in werking is getreden. Ik heb er overigens bewust voor gekozen om in mijn scriptie te spreken over burgers en bestuursorganen en niet over belastingplichtigen en de Belastingdienst. De reden hiervoor is omdat ik de scriptie bestuursrechtelijk wil houden en ik me niet uitsluitend op het fiscale vlak wil richten.

§ 1.6 Afbakening onderwerp

In mijn scriptie heb ik mij beperkt tot de rechtsmiddelen waarover de burger gaat beschikken, na inwerkingtreding van de Wdb. Bij de bespreking hiervan heb ik wel de voorgeschiedenis beschreven van de nieuwe wetgeving. Daarnaast heb ik onderzocht wat de gevolgen van de ervan zijn en of deze wetgeving toevoegde waarde heeft ten opzichte van de huidige situatie.

§ 1.7 Methode van onderzoek

De methode van mijn onderzoek heeft voornamelijk bestaan uit literatuuronderzoek. Voor het onderzoek naar de nieuwe rechtsmiddelen waarover de burger na de inwerkingtreding van de Wdb gaat beschikken, heb ik vooral gebruik gemaakt van parlementaire stukken die betrekking hebben op het wetsvoorstel van de Wdb. Naast parlementaire stukken heb ik

gebruik gemaakt van diverse boeken en tijdschriftartikelen. Incidenteel heb ik empirisch onderzoek verricht. Hierbij heb ik mijn afstudeermentor geïnterviewd, die jarenlang werkzaam is geweest bij de Belastingdienst. Het doel van dit interview was te achterhalen hoe de Belastingdienst met termijnoverschrijding omgaat.

§ 1.8 Opbouw scriptie

Zoals gesteld in paragraaf 1.1 staat in mijn scriptie de vraag centraal welke rechtsmiddelen een aanvrager of bezwaarmaker heeft bij het niet of niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan, na de inwerkingtreding van de Wdb. Om tot een goed antwoord op deze vraag te komen, bespreek ik in hoofdstuk twee allereerst wat de noodzaak was van het wetsvoorstel van de Wdb. Vervolgens ga ik in het derde hoofdstuk in op de nieuwe rechtsmiddelen, waarover de burger beschikt na inwerkingtreding van de Wdb. In hoofdstuk vier worden de gevolgen van de Wdb besproken. Hierbij komen wetswijzigingen aan bod, alsmede de gevolgen voor de rechter en bestuursorganen.

Hoofdstuk 5 belicht de vraag of de Wdb toegevoegde waarde heeft. Om tot de beantwoording van deze vraag te kunnen komen, bespreek ik de meningen van mensen die over dit onderwerp hebben gepubliceerd. Ik geef vervolgens mijn visie op deze meningen en dus op het wetsvoorstel. Elk hoofdstuk sluit ik af met een tussenconclusie, waarin ik de centrale vraag uit dat hoofdstuk beantwoord.

Ten slotte staat in hoofdstuk zes mijn conclusie, waarin ik het antwoord geef op de probleemstelling van deze scriptie. Ik sluit dit hoofdstuk af met enkele aanbevelingen.

§ 1.9 Begrippenkader

In mijn scriptie zal ik een groot aantal bestuursrechtelijke begrippen benoemen. Om de leesbaarheid te vergroten zal ik in deze paragraaf alle begrippen die een nadere uitleg behoeven beschrijven, met een verwijzing naar de van toepassing zijnde wetsartikelen.

Allereerst begin ik met het begrip bestuursorgaan. In artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) staat dat een bestuursorgaan een orgaan is van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college dat met enig openbaar gezag is bekleed. Bestuursorganen ontvangen regelmatig verzoeken van burgers om een besluit te nemen. Een dergelijk verzoek heet een aanvraag en is in de Awb opgenomen in artikel 1:3. In de meeste gevallen is de aanvrager een belanghebbende in de zin van de Awb. Onder belanghebbende wordt op grond van artikel 1:2, eerste lid Awb

verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Het verzoek van de belanghebbende tot het nemen van een beslissing brengt mij op het begrip besluit. Onder besluit wordt op grond van artikel 1:3, eerste lid Awb verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Als een besluit niet van algemene strekking is, dan heet dat een beschikking. Een besluit van algemene strekking richt zich niet, zoals de beschikking, op een individu. Vervolgens komt het begrip niet-ontvankelijkheid voor in deze scriptie. Dit betekent dat de zaak niet vatbaar is voor behandeling bij de rechter. De niet-ontvankelijkheid wordt bepaald door de rechter, bijvoorbeeld omdat een zaak te lang heeft gelegen of omdat de termijn waarbinnen het beroep binnen had moeten zijn, is overschreden. Ten slotte betekent het begrip kennelijk ongegrond dat als al op voorhand, op grond van de door de verzoeker beschikbaar gestelde gegevens, direct duidelijk is dat het verzoek ongegrond is, omdat er geen goede reden bestaat voor het voeren van de procedure.

2 Noodzaak van het wetsvoorstel van de Wdb

§ 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat de noodzaak is van het wetsvoorstel van de Wdb. Een burger maakt bezwaar tegen een beslissing en hoort vervolgens niets meer van het bestuursorgaan waar de aanvraag of het bezwaarschrift is ingediend. Overschrijdingen van de beslistermijnen zijn al jaren een feit volgens het rapport van 4 november 2008 van de Nationale Ombudsman.²

Om tot de beantwoording van de centrale vraag in dit hoofdstuk te komen, heb ik gekeken naar de wettelijke beslistermijnen. Hierbij heb ik de jarenlange termijnoverschrijdingen meegenomen. Daarna komt het huidige rechtsmiddel bij niet of niet tijdig beslissen aan bod. Ik sluit het hoofdstuk af met de totstandkoming van het wetsvoorstel van de Wdb.

§ 2.2 Wettelijke beslistermijn

Op grond van artikel 7:10 Awb moet een bestuursorgaan binnen zes weken beslissen op het ingediende bezwaarschrift. Wanneer er ten behoeve van het nemen van de beslissing op een bezwaarschrift een adviescommissie is ingesteld, zoals genoemd in artikel 7:13 Awb, dan heeft het bestuursorgaan op grond van artikel 7:10 Awb een termijn van tien weken. Deze termijn start na de ontvangst van het bezwaarschrift. Verder kan het bestuursorgaan op grond van het derde lid van artikel 7:10 Awb de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Een verdaging van de beslistermijn dient schriftelijk aan de belanghebbende meegedeeld te worden. Verder uitstel is op grond van het vierde lid van genoemd artikel mogelijk, voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt, en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of er mee instemmen.

In artikel 4:13 Awb is bepaald dat er, wanneer de termijn ontbreekt waarin het bestuursorgaan een beslissing moet nemen, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag moet worden beslist. In het tweede lid is dit nader uitgewerkt met de bepaling dat een redelijke termijn in ieder geval verstreken is, als het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving van verdaging als bedoeld in het derde lid van artikel 4.14 Awb heeft verstuurd.

² Rapport 2008/250

Als het bestuursorgaan een kennisgeving zendt met de mededeling dat het de wettelijke beslistermijn niet haalt, dan noemt het daarbij een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. Een kennisgeving van verdaging zal binnen de redelijke beslistermijn van acht weken moeten worden verzonden. Bij een latere verzending is het bestuursorgaan te laat. Ten slotte kan de beslistermijn op grond van artikel 4:15 Awb opgeschort worden. Dit kan in de situatie dat het bestuursorgaan de aanvrager verzoekt zijn aanvraag aan te vullen. De opschorting duurt tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Bij een opschorting zoals bepaald in artikel 4:15 Awb is geen sprake van een bestuursorgaan dat niet binnen de wettelijke termijn beslist.

§ 2.3 Jarenlange termijnoverschrijdingen

De wettelijke beslistermijnen beschermen burgers tegen onbehoorlijk gedrag van bestuursorganen. Ze verschaffen tevens rechtszekerheid, omdat burgers op deze wijze weten binnen welke termijn ze duidelijkheid mogen verwachten over het standpunt van de bestuursorganen. Uit verschillende rapporten van de Nationale Ombudsman blijkt dat bestuursorganen deze wettelijke termijnen veelvuldig overschrijden.³ De Nationale Ombudsman stelt vast dat het gebrek aan voortvarendheid ten aanzien van de duur van de behandeling van een brief, verzoek, aanvraag of bezwaarschrift bij bestuursorganen, sinds het bestaan van de Nationale Ombudsman met afstand de meest voorkomende reden is om een klacht in te dienen.⁴ Ook de Algemene Rekenkamer gaat in verschillende publicaties uitgebreid in op gesignaleerde tekortkomingen in de naleving van beslistermijnen.⁵ Ondanks aanbevelingen van de Ombudsman en de Rekenkamer blijft het probleem van niet tijdig beslissen op grote schaal voortbestaan. Een burger die geconfronteerd wordt met een bestuur dat (te lang) stilzit, kan bezwaar maken of beroep instellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit, maar de vraag is of dit in de praktijk voldoende effectief is. In de volgende paragraaf ga ik in op de bestaande mogelijkheid tot het instellen van bezwaar of beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit en de effectiviteit van deze mogelijkheid.

§ 2.4 Het huidige rechtsmiddel bij termijnoverschrijding

De bestuursorganen zijn herhaaldelijk aangesproken op hun verantwoordelijkheid ten aanzien van forse termijnoverschrijdingen.⁶ Het kabinet heeft in 2001 de notitie Termijnen

³ Rapporten 2003/325, 2005/250, 2008/250.

⁴ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 260, nrs. 1-2, p. 30.

⁵ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 495, nrs. 1-2, p. 9.

⁶ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 934, nr. 3, p. 1-2.

voor bestuur en rechter opgesteld waarin wordt ingegaan op de problematiek van de tijdige besluitvorming, zowel binnen het bestuur als bij de rechter.⁷ In deze notitie wordt gesteld dat de oplossing voor deze problematiek niet moet worden gezocht in het invoeren van nieuwe of het bekorten van bestaande beslistermijnen, maar juist in organisatorische en kwaliteitsbevorderende maatregelen. In paragraaf 4.4 geef ik mijn visie over de voorgestelde maatregelen. Daarnaast werd in deze notitie geconstateerd dat de burger die geconfronteerd wordt met een bestuur dat stilzit, in de praktijk niet over een adequaat rechtsmiddel beschikt. Daarom werd in de genoemde notitie geconcludeerd dat de rechtsbescherming bij niet tijdig beslissen moet worden verbeterd.⁸

De weigering door een bestuursorgaan een beschikking te geven die een belanghebbende heeft aangevraagd, is eveneens een beschikking. Dit valt af te leiden uit het tweede lid van artikel 1:3 jo. artikel 6:2 Awb. In 1:3 Awb is bepaald dat onder beschikking wordt verstaan een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan. Als het bestuursorgaan niet binnen een redelijke termijn op een aanvraag antwoordt, dan levert dit geen beschikking op.

In de Awb is een bepaling opgenomen die de burger rechtsbescherming biedt als hij te maken krijgt met een bestuursorgaan dat geen beschikking afgeeft binnen de wettelijke beslistermijn. Dit rechtsmiddel is bekend als de fictieve weigering. Wanneer de beslistermijn is overschreden kan gesproken worden van een fictieve weigering een beslissing te nemen. De bepaling in artikel 6:2 Awb zorgt ervoor dat tegen het nalaten een beslissing te nemen, bezwaar gemaakt en beroep ingesteld kan worden. In dit artikel is namelijk bepaald dat het niet tijdig nemen van een besluit met een besluit gelijkgesteld wordt, hetgeen de mogelijkheid oplevert om bezwaar of beroep in te stellen. Indien het bezwaar of beroepschrift gericht is tegen het niet tijdig nemen van een besluit, blijft het bestuursorgaan verplicht een besluit op de aanvraag te nemen. Dit is geregeld in artikel 6:20 Awb. In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat dit niet geldt als de indiener van de aanvraag als gevolg van de beslissing op het bezwaar- of beroepschrift geen belang meer heeft.⁹

Eerder heb ik beschreven dat in de notitie Termijnen voor bestuur en rechter is geconcludeerd dat de rechtsbescherming bij niet tijdig beslissen moet worden verbeterd, aangezien de burger niet over een adequaat rechtsmiddel beschikt. De termijnoverschrijdingen blijven veelvuldig plaatsvinden. Dit betekent dat het huidige

⁷ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 461, nr. 1.

⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 1.

⁹ H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier juridisch 2005, p. 184-185.

rechtsmiddel in de vorm van het maken van bezwaar en het instellen van beroep tegen de fictieve weigering een beslissing te nemen, kennelijk niet doeltreffend genoeg is. Het is dus noodzakelijk dat de wetgeving wordt aangepast, zodat de burger een effectiever rechtsmiddel heeft als het bestuursorgaan de beslistermijn overschrijdt. In de volgende paragraaf ga ik in op de totstandkoming van het wetsvoorstel van de Wdb.

§ 2.5 Totstandkoming van het wetsvoorstel

De Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben naar aanleiding van de notitie “Termijnen voor bestuur en rechter”¹⁰ de Commissie-Scheltema (hierna: de Commissie)¹¹ om advies gevraagd over een mogelijke aanpassing van artikel 6:2 van de Awb. Het doel hiervan is te komen tot een meer doeltreffend rechtsmiddel tegen het niet tijdig beslissen door bestuursorganen. Naar aanleiding van dit verzoek heeft de Commissie een voorontwerp van de Wet beroep bij niet tijdig beslissen opgesteld.¹² De Commissie-Scheltema is een adviescommissie van de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij is ingesteld om te adviseren over de Algemene wet bestuursrecht.¹³

Het voorontwerp van de Wet beroep bij niet tijdig beslissen is vervolgens onder andere voorgelegd aan de Hoge Raad, de Raad voor de Rechtspraak, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA), de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: NOB), de Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs en de Nationale ombudsman. De uitgebrachte adviezen waren verdeeld. De Hoge Raad, de NOB, de NOvA en de Raad voor de Rechtspraak waren voorstander van het voorontwerp. Onder andere de Afdeling was van mening dat de oplossing voor het probleem niet in de wetgeving moest worden gevonden, maar in organisatorische maatregelen bij de bestuursorganen. De Afdeling heeft vraagtekens geplaatst bij de noodzaak van het voorstel, omdat zij van mening was dat het huidige procesrecht voldoende mogelijkheden biedt. De NVvR deelde deze mening. Naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen is het wetsvoorstel op onderdelen aangepast.¹⁴ Op deze aanpassingen ga ik in deze scriptie niet verder in. In hoofdstuk drie zal ik wel uitgebreid aandacht besteden aan de procedure na de inwerkingtreding van de Wdb.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 461, nr. 1.

¹¹ Officieel: Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht.

¹² < www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/awb/Voorontwerpen/beroep_niet_tijdig_beslissen.aspx>. (Raadpleegdatum: 13 maart 2009)

¹³ <www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/awb/#paragraaf3>. (Raadpleegdatum: 13 maart 2009)

¹⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 435, nr. 3, p.4.

Na dit voorontwerp is het een tijd stil geweest rondom het vinden van een meer doeltreffend rechtsmiddel tegen het niet tijdig beslissen door bestuursorganen. De termijnoverschrijdingen van de bestuursorganen vonden nog wel veelvuldig plaats. Dit heeft ertoe geleid dat in 2004 de kamerleden Wolfsen en Luchtenveld het wetsvoorstel van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen hebben ingediend.¹⁵ Kort na indiening van dit wetsvoorstel is het voorontwerp van de Commissie Scheltema uit de ijskast gehaald. Op basis van dit voorontwerp is in januari 2006 het wetsvoorstel¹⁶ van de Wet beroep bij niet tijdig beslissen ingediend bij de Tweede Kamer.¹⁷ Begin 2006 lagen er bij de Tweede Kamer dus twee wetsvoorstellen die allebei hetzelfde doel voor ogen hadden, namelijk bestuursorganen aanzetten tot sneller beslissen. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer bleek dat men vond dat de twee wetsvoorstellen elkaar goed aanvulden. Er is daarom een amendement¹⁸ aangenomen waarin is bepaald dat het wetsvoorstel beroep bij niet tijdig beslissen in het wetsvoorstel dwangsom bij niet tijdig beslissen wordt geïncorporeerd.¹⁹

§ 2.6 Conclusie

Aangezien overschrijdingen van de beslistermijnen aan de orde van de dag waren bestond er behoefte om artikel 6:2 Awb aan te passen. Het bestaande rechtsmiddel bij niet of niet tijdig beslissen blijkt niet doeltreffend genoeg te zijn. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het wetsvoorstel van de Wdb bij niet tijdig beslissen. In het volgende hoofdstuk zal ik uitgebreid ingaan op de twee nieuwe rechtsmiddelen die door de Wdb zullen ontstaan.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 934, nr. 2.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 435, nr. 2.

¹⁷ <www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/awb/Voorontwerpen/beroep_niet_tijdig_beslissen.aspx>
Raadpleegdatum 28 mei 2009.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 29 934, nr. 12. (Amendement Fierens/Van Schijndel)

¹⁹ *Kamerstukken II* 2005/06, 29 934 en 30 435, nr. 19, p.1.

3 Nieuwe rechtsmiddelen bij niet of niet tijdig beslissen

§ 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijf ik welke rechtsmiddelen de burger heeft bij niet of niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan, na inwerkingtreding van de Wdb. Als ik in de komende hoofdstukken verwijst naar artikelen zonder toevoeging van een van toepassing zijnde wet, moet dit gelezen worden als een verwijzing naar de nieuwe artikelen, zoals die na inwerkingtreding van de Wdb zullen worden opgenomen in de Awb. Deze artikelen zijn terug te vinden in de memorie van toelichting van beide wetsvoorstellen.

Bij de beschrijving van de rechtsmiddelen uit de Wdb ga ik eerst in op de dwangsomregeling waarbij de reikwijdte van de regeling en de te voeren procedure aan bod komen. Daarna beschrijf ik de hoogte en de duur van de regeling. Vervolgens besteed ik aandacht aan de bescherming die burger geniet bij deze regeling. Na de dwangsomregeling zal ik de beroepsregeling beschrijven. Ik begin hierbij ook weer met de reikwijdte. Daarna komen de vier elementen uit de beroepsregeling uitgebreid aan bod. Ten slotte zal ik in dit hoofdstuk aandacht besteden aan het overgangsrecht en de inwerkingtreding van de Wdb.

§ 3.2 Reikwijdte van de dwangsomregeling

Allereerst heeft de burger na inwerkingtreding van de Wdb de mogelijkheid van de dwangsomregeling, waarbij het bestuursorgaan een dwangsom verbeurt voor iedere dag dat het geen beslissing neemt. De dwangsomregeling zal worden opgenomen in een aparte paragraaf in afdeling 4.1.3. van de Awb. Hierbij zal aansluiting worden gezocht bij de daarin al opgenomen termijnbepalingen. Deze paragraaf zal dan tevens van toepassing verklaard worden op beslissingen op bezwaar. Hierdoor zal de regeling gaan gelden voor alle beschikkingen op aanvraag en voor alle beslissingen op bezwaar die het karakter van een beschikking hebben. De regeling is dus niet van toepassing op besluiten van algemene strekking of op ambtshalve beschikkingen. De dwangsom bij niet tijdig beslissen is overigens een geheel andere dwangsom dan de last onder dwangsom van de afdeling 5.4 Awb. De bepalingen uit deze afdeling zijn hierop dus niet van toepassing. In deze scriptie ga ik uitsluitend in op de dwangsom van de Wdb.

§ 3.2.1 De ingebrekestelling

Als de dwangsomregeling wordt opgenomen in de Awb zal deze voor de bestuursorganen voor een financiële prikkel moeten zorgen, zodat er binnen de wettelijke termijnen wordt beslist. Indien een bestuursorgaan niet binnen de wettelijke termijn beslist op een aanvraag, is het in gebreke. De burger kan een beroep doen op de dwangsomregeling door het bestuursorgaan in gebreke te stellen. Deze ingebrekestelling dient schriftelijk te plaats te vinden. De ingebrekestelling is, behalve de eis van schriftelijkheid, vormvrij. De ingebrekestelling kan op grond van artikel 2:15 Awb ook via de elektronische weg plaatsvinden, indien het bestuur de elektronische weg hiervoor heeft opengesteld. Het in gebreke stellen kan bijvoorbeeld door een bezwaar in te stellen wegens het niet tijdig beslissen op grond van artikel 6:2, sub b Awb. Wanneer de aanvrager op grond van artikel 9:4 Awb een klaagschrift indient dan is daarmee ook voldaan aan het vereiste van een schriftelijke ingebrekestelling. De aanvrager kan het bestuursorgaan in gebreke stellen zodra hij redelijkerwijs kan menen dat het bestuursorgaan in gebreke is. Het is dus niet mogelijk om bij een aanvraag het bestuursorgaan al bij voorbaat in gebreke te stellen, voor het geval niet tijdig zal worden beslist.

Voor het bepalen van het moment waarop het bestuursorgaan in gebreke is, is de datum waarop de beslistermijn verloopt bepalend. In het eerste lid van artikel 4:13 Awb is de verplichting opgenomen dat het bestuursorgaan binnen de wettelijke termijn moet beslissen. Als de wettelijke beslistermijn ontbreekt, zal binnen een redelijke termijn beslist moeten worden. In het tweede lid van artikel 4:13 Awb is bepaald dat acht weken een redelijke termijn is. De aanvrager kan in een dergelijk geval de ingebrekestelling versturen als de acht weken zijn verstreken.

Er kan ook sprake zijn van een verlengde beslistermijn. Dit geldt in de situatie dat het bestuursorgaan op grond van artikel 4.14 Awb de aanvrager in kennis stelt, dat het de wettelijke beslistermijn niet zal halen. In deze mededeling geeft het bestuursorgaan een termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. Als het bestuursorgaan na deze termijn nog niet heeft beslist, kan de aanvrager de ingebrekestelling versturen.

In de dwangsomregeling is verder opgenomen dat het bestuursorgaan na de ingebrekestelling nog een termijn van twee weken wordt gegeven om alsnog een beslissing te nemen. De termijn van twee weken vangt aan op de dag na die waarop de ingebrekestelling door het bestuursorgaan is ontvangen. Indien het bestuursorgaan bijvoorbeeld op 3 augustus een ingebrekestelling ontvangt, is de eerste dag van de termijn 4 augustus. De laatste dag van de termijn is dan 17 augustus, zodat op

18 augustus voor de eerste keer de dwangsom wordt verbeurd, indien nog steeds geen besluit is genomen.

Het enkele feit dat het bestuursorgaan de beslistermijn niet heeft gehaald, betekent niet meteen dat de dwangsom al verschuldigd is. De aanvrager dient het bestuursorgaan in gebreke te stellen alvorens de dwangsom als het ware geactiveerd wordt. De ingebrekestelling hoeft niet binnen een bepaalde termijn plaats te vinden. Wel zal in het vijfde lid van artikel 4:17 worden opgenomen dat de ingebrekestelling niet onredelijk laat mag plaatsvinden.

Op het moment dat een ingebrekestelling wordt ontvangen zou een bestuursorgaan, ter voorkoming van het moeten betalen van een dwangsom, snel en mogelijk niet goed onderbouwd een afwijzend besluit kunnen nemen. De burger zal dan een bezwaar indienen tegen het afwijzende besluit, waardoor het bestuursorgaan meer tijd tot nadenken heeft. Het risico van dergelijk vertragend en calculerend gedrag door bestuursorganen dient volgens de indieners van het wetsvoorstel niet hoog te worden ingeschat. Zij vinden dat aangenomen mag worden dat door deze wet de vertegenwoordigende lichamen (gemeenteraden, provinciale staten, enzovoorts), actief zullen gaan volgen hoe colleges van Burgemeester en Wethouders, Gedeputeerde Staten, inspecteurs van de Belastingdienst en dergelijke in de praktijk omgaan met het nemen van besluiten en het nakomen van beslistermijnen. Het is niet aantrekkelijk om veel dwangsommen te moeten betalen of om bij te verstrekken overzichten te moeten melden dat veel slecht gemotiveerde besluiten blijken te zijn genomen. Hierdoor zal er volgens de indieners, naast de financiële, ook sprake zijn van een politieke prikkel om zowel binnen de wettelijke termijnen als ook zorgvuldig te beslissen.²⁰

§ 3.2.2 Hoogte en duur van de dwangsom

Wanneer een beschikking op aanvraag niet tijdig is gegeven en het bestuursorgaan, na schriftelijk in gebreke te zijn gesteld hierin nalatig blijft, is het bestuursorgaan aan de aanvrager een dwangsom verschuldigd voor elke dag dat het in gebreke is, voor ten hoogste gedurende 42 dagen. Indien het bestuursorgaan binnen die periode op de aanvraag beslist, dan is de dag waarop de beschikking aan de aanvrager is verzonden, de laatste dag waarover nog betaald moet worden. De dwangsom bedraagt de eerste veertien dagen € 20,- per dag, de daarop volgende veertien dagen € 30,- per dag en de overige dagen € 40,- per dag. Er is dus sprake van een oplopende schaal voor de hoogte van de dwangsom. Het

²⁰ *Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 3, p. 2-7.*

totale dwangsombedrag kan uiteindelijk oplopen tot € 1.260,-.²¹ In de memorie van toelichting²² was eerder bepaald dat het maximum kon oplopen tot € 1.000,-. Bij nota van wijziging is dit gewijzigd omdat de wetgever van mening is dat door de oplopende schaal bestuursorganen nog beter geprikkeld zullen worden om tijdig of, althans met een zo kort mogelijke termijnoverschrijding, beslissingen te nemen. De wetgever gaat er hierbij vanuit dat het maximum bedrag van € 1.260,- niet vaak zal hoeven te worden betaald. Waar de wetgever dit op baseert is niet duidelijk.

Bij het berekenen van de dwangsom wordt geen onderscheid gemaakt tussen werkdagen en weekenddagen of feestdagen. De Algemene termijnenwet is daarom niet van toepassing op de termijn van 42 dagen.²³ Verder is de termijn waarbinnen het bestuursorgaan de dwangsom moet betalen gesteld op zes weken. Deze termijn gaat lopen nadat de beschikking op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt. De termijn waarbinnen betaald moet worden is zes weken. Deze termijn is gelijk aan die voor het instellen van bezwaar of beroep op grond van artikel 6:7 Awb.²⁴

§ 3.2.3 Rechtsbescherming van de burger

Het bestuursorgaan stelt de verschuldigdheid en de hoogte van de dwangsom bij beschikking vast, binnen twee weken na de laatste dag waarover de dwangsom verschuldigd was en keert de verbeurde dwangsom uit aan de aanvrager.²⁵ Hiervoor is geen verdere tussenkomst van de aanvrager vereist. Ik vraag me hierbij af welke garantie de burger heeft dat het bestuursorgaan werkelijk een beschikking afgeeft en overgaat tot uitkering van de dwangsom. Als de burger niet op de hoogte is van de regeling, zal hij zelf geen actie ondernemen. Indien het bestuursorgaan zelf ook geen actie onderneemt, heeft de dwangsomregeling nog geen toegevoegde waarde voor de burger.

De bestuursrechter is bevoegd te oordelen over geschillen over de hoogte of het verschuldigd zijn van de dwangsom. Het kan voorkomen dat de aanvrager bezwaar of beroep heeft ingesteld tegen de inhoudelijke beschikking en tevens wil opkomen tegen de dwangsombeschikking. Voor die gevallen is in artikel 4.19 van het wetsvoorstel bepaald dat het bezwaar en beroep tegen de inhoudelijke beschikking mede betrekking heeft op de

²¹ *Kamerstukken II 2005/06*, 29 934, nr. 9, p.2.

²² *Kamerstukken II 2004/05*, 29 934, nr. 3, p.7.

²³ *Kamerstukken II 2005/06*, 29 934, nr. 9 p. 2.

²⁴ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 934, nr. 3, p. 10.

²⁵ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 934, nr. 5, p. 2.

beschikking inzake de dwangsom. De aanvrager hoeft dus geen afzonderlijke procedure te starten en dat heeft volgens de indieners tot gevolg dat de proceseconomie wordt gediend.²⁶

§ 3.2.4 Situaties waarin geen dwangsom verschuldigd is

Allereerst geldt de dwangsomregeling niet 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. Een voorbeeld hiervan is terug te vinden in artikel 4:71 Awb. Op grond van dit artikel dient het bestuursorgaan te beslissen of het toestemming verleent voor een aantal zaken met betrekking tot subsidieverlening. Het bestuursorgaan moet op grond van het tweede lid binnen vier weken beslissen omtrent de toestemming. Wanneer er binnen vier weken niet is beslist, wordt de toestemming op grond van het vierde lid geacht te zijn verleend.

Ook zijn in het vijfde lid van artikel 4:17 van het wetsvoorstel uitzonderingen opgenomen, waarin geen dwangsom is verschuldigd. Volgens de indieners van het wetsvoorstel is het doel van deze uitzonderingen onder andere het voorkomen van misbruik van de dwangsommogelijkheid. Hiervoor werd al aangegeven dat geen dwangsom verschuldigd is als de ingebrekestelling onredelijk laat plaatsvindt. Voor bezwaar of beroep tegen het niet tijdig beslissen is een overeenkomstige bepaling opgenomen in artikel 6:12, lid 3 Awb. Hierin is bepaald dat een bezwaar of beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard wanneer het onredelijk laat wordt ingediend. Wat onredelijk laat is, kan niet in zijn algemeenheid worden bepaald.²⁷

De Centrale Raad van Beroep (hierna: de Raad) oordeelt in de uitspraak van 26 februari 2004²⁸ dat voor het antwoord op de vraag of een bezwaarschrift onredelijk laat is ingediend, de datum waarop het oorspronkelijke verzoek is ingediend niet zonder meer doorslaggevend is. Ook moeten de nadien door het bestuursorgaan gedane mededelingen over de wijze van afhandeling in beschouwing worden genomen. In de procedure bij de Raad is ter zitting vast komen te staan dat er nog een beslissing op het verzoek van de aanvrager zou volgen, maar dat het verzoek op een andere afdeling lag. Het gevolg hiervan was dat de beslissing voorlopig nog niet genomen zou worden in verband met grote werkdruk op de afdeling. De aanvrager heeft vervolgens bezwaar gemaakt tegen het niet tijdig beslissen. Het bestuursorgaan verklaarde de burger niet ontvankelijk omdat het bezwaar onredelijk laat was

²⁶ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 934, nr. 3, p. 3 en 10.

²⁷ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 934, nr. 3, p.4.

²⁸ Centrale Raad van Beroep 26 februari 2004, *LJN* AO4639.

ingediend. De Raad is van oordeel dat de gedane mededeling van het bestuursorgaan, ertoe heeft geleid dat het bezwaar tegen het niet tijdig beslissen later is ingediend, maar dat het wel tijdig heeft plaatsgevonden. Als de Wdb in werking is getreden kan er, als er sprake is van een situatie zoals hierboven, een beroep gedaan worden op de dwangsomregeling.

In de hierna genoemde gevallen is evenmin een dwangsom verschuldigd.

- wanneer het bestuursorgaan door toedoen van de aanvrager zelf niet in staat is geweest om tijdig te beslissen;
- indien de aanvrager geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 Awb;
- indien de aanvraag kennelijk niet ontvankelijk is of kennelijk ongegrond is,
- indien de aanvrager met uitstel akkoord is gegaan;
- of wanneer het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking af te geven.²⁹

In het geval van overmacht kan het doel van de dwangsom -zo snel mogelijk beslissen- niet bereikt worden waardoor de dwangsom geen nut heeft. Dat van overmacht sprake is, zal overigens niet snel mogen worden aangenomen. Het zal dan in elk geval moeten gaan om een onmogelijkheid om te beslissen, die veroorzaakt wordt door abnormale en onvoorziene omstandigheden buiten toedoen van het bestuursorgaan zelf en ook buiten zijn risicosfeer. Er is bijvoorbeeld sprake van overmacht wanneer het pand van het bestuursorgaan ernstig is getroffen is door brand of waterschade.³⁰ Uit de jurisprudentie over termijnoverschrijdingen kan worden afgeleid dat ziekteverzuim en administratieve of organisatorische problemen binnen de invloedssfeer van het bestuursorgaan een beroep op overmacht niet rechtvaardigen, ook niet als zij van structurele aard zijn.³¹

§ 3.3 Reikwijdte van de beroepsregeling

De tweede mogelijkheid die de burger heeft na inwerkingtreding van de Wdb, is de beroepsregeling. De burger start hierbij een procedure bij de rechter, waarin hij aangeeft dat het bestuursorgaan niet binnen de wettelijke beslistermijn een besluit heeft genomen. De beroepsregeling ziet op alle met bestuursrechtspraak belaste colleges, dus voor aanvragen om een beschikking, bezwaar en administratief beroep. De regeling is van toepassing op onderstaande situaties:

²⁹ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 934, nr. 3, p. 4.

³⁰ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 934, nr. 3, p. 8-9.

³¹ Rechtbank Roermond 9 februari 1996, *JB* 1996/102.

- de wettelijke beslistermijn is overschreden;
- bij het ontbreken van een wettelijke beslistermijn is de termijn van acht weken overschreden uit artikel 4:13, tweede lid, Awb;
- de wettelijke beslistermijn voor een beslissing op bezwaar of in administratief beroep is overschreden.
-

§ 3.3.1 De vier hoofdelementen van de beroepsregeling

De procedure van de beroepsregeling heeft vier hoofdelementen:³²

- direct beroep bij de rechter zonder voorafgaand bezwaar;
- ingebrekestelling;
- in beginsel behandeling zonder zitting;
- procedure Voorzieningenrechter ter verkrijging van een dwangsom;

Hierna zal ik de vier elementen nader uitwerken.

§ 3.3.2 Direct beroep bij de rechter zonder voorafgaand bezwaar

Ingevolge artikel 7:1 Awb moet, voordat beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld, eerst een bezwaarschrift worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen. Naar huidig recht geldt dit ook in alle gevallen van niet tijdig beslissen. Als een bestuursorgaan te laat op een aanvraag beslist, moet de belanghebbende dus eerst een bezwaarschrift wegens niet tijdig beslissen indienen. Pas als ook daarop niet tijdig wordt beslist, heeft de betrokkene toegang tot de rechter.³³

Bij de beroepsregeling bestaan twee rechtsgangen naast elkaar. In sommige gevallen blijft het huidige regime gelden, waarin eerst bezwaar moet worden gemaakt wegens niet tijdig beslissen. In andere gevallen geldt het nieuwe regime, waarin direct beroep openstaat bij de rechtbank. Dat betekent dat de situatie van bezwaar en beroep niet zo overzichtelijk is als voorheen. Hieronder zet ik uiteen wanneer welk regime van toepassing is.

Nieuw regime, op grond van afdeling 8.2.4a direct beroep bij de rechter

- bij overschrijding van de wettelijke beslistermijn zonder mededeling als bedoeld in artikel 4:14 Awb, eerste lid;

³² *Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 4-5.*

³³ *Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 9.*

- bij overschrijding van de termijn van acht weken van artikel 4:13 Awb, tweede lid, zonder mededeling als bedoeld in artikel 4:14 Awb, derde lid;
- bij overschrijding van de wettelijke beslistermijn voor beslissingen op bezwaar of in administratief beroep, zonder mededeling als bedoeld in artikel 4:14, eerste lid;
- in de gevallen waarin afdeling 8.2.4a in een bijzondere wet of bij besluit van het bestuursorgaan van toepassing is verklaard.

Huidig regime, eerst bezwaar of administratief beroep

- bij overschrijding van de wettelijke beslistermijn en er is een mededeling gedaan als bedoeld in artikel 4:14 Awb, eerste lid;
- bij overschrijding van de termijn van acht weken van artikel 4:13 Awb, tweede lid, en er is een mededeling gedaan als bedoeld in artikel 4:14 Awb, derde lid;
- bij overschrijding van de wettelijke termijn voor beslissingen op bezwaar of in administratief beroep en er is een mededeling gedaan als bedoeld in artikel 4:14 Awb, eerste lid.

Samengevat is het nieuwe regime in twee gevallen van toepassing. Allereerst geldt het nieuwe regime wanneer er geen mededeling als bedoeld in artikel 4:14 Awb is gedaan. In dit artikel is bepaald dat als een beschikking niet binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn kan worden gegeven, het bestuursorgaan dit aan de aanvrager meedeelt, met daarbij vermeld een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. Ten tweede geldt het nieuwe regime als afdeling 8.2.4a in een bijzondere wet of bij besluit van het bestuursorgaan van toepassing is verklaard.³⁴

§ 3.3.3 De ingebrekestelling

De beroepsregeling beoogt de burger een snelle en effectieve procedure te bieden tegen te laat beslissen door het bestuursorgaan. Voordat de burger de procedure kan starten moet deze het bestuursorgaan laten weten dat het in gebreke is met betrekking tot het nemen van een besluit. Dit vereiste van kenbaarheid komt ook terug in artikel 12, tweede lid, Wet Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman neemt een klacht in beginsel niet in behandeling als deze niet eerst aan het bestuursorgaan kenbaar is gemaakt. Er is daarom bepaald, dat een beroep op deze regeling slechts ontvankelijk is, indien de belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke heeft gesteld.

³⁴ *Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 7.*

In de memorie van toelichting is beschreven dat de mededeling van de burger aan het bestuursorgaan dat het in gebreke is, voor het bestuursorgaan aanleiding kan zijn om spoedig over te gaan tot het nemen van een beslissing. In die situatie hoeft de rechter niet meer ingeschakeld hoeft te worden en zou dat een goedkopere oplossing zijn dan het starten van een procedure. Ik kan me echter moeilijk voorstellen dat, wanneer het bestuursorgaan binnen de termijn geen beslissing heeft genomen, het door de ingebrekestelling meteen overgaat tot beslissen. De bestuursorganen weten immers zelf ook dat de termijnen worden overschreden. De wetenschap dat de termijnen overschreden worden heeft hen in het verleden kennelijk niet aangespoord om sneller te gaan beslissen, anders had dit wetsvoorstel er ook niet gelegen. Ik betwijfel dan ook de stelling van de indieners dat de ingebrekestelling fungeert als een lichter en informeler alternatief voor het bezwaar wegens niet tijdig beslissen.

De memorie geeft verder aan dat een ingebrekestelling kan plaatsvinden door het indienen van een schriftelijke klacht als bedoeld in artikel 9:4 Awb.³⁵ Ik kan me niet vinden in de stelling van de indieners dat het ene middel lichter is dan het andere. Het zijn naar mijn mening allebei formele middelen om het bestuursorgaan aan te sporen een beslissing te nemen. Het ene middel is niet lichter dan het andere.

Ten slotte verwacht ik dat de burger niet snel tot het versturen van een ingebrekestelling overgaat. De gemiddelde burger heeft immers weinig kennis van de geldende beslistermijnen. De kans is dus nog kleiner dat hij op de hoogte is van de termijn en handelwijze ten aanzien van de ingebrekestelling. Ik verwacht daarom dat de burger de beroepsregeling weinig zal gebruiken.

§ 3.3.4 In beginsel behandeling zonder zitting

Naar huidig recht is de rechter in de in artikel 8:54 Awb bedoelde gevallen bevoegd, maar niet verplicht om een beroep vereenvoudigd, dat wil zeggen zonder zitting, af te doen. Daar tegenover staat de hoofdregel van de beroepsregeling, dat hij daartoe in beginsel wel verplicht is indien het een beroep wegens niet tijdig beslissen betreft. Behandeling zonder zitting is mogelijk omdat procedures wegens niet tijdig beslissen voor de rechter eenvoudig zijn.

Om te beoordelen of het besluit al dan niet te laat genomen is, heeft de rechter meestal niet het volledige dossier nodig. Hij hoeft slechts vast te stellen op welke datum een aanvraag is

³⁵ *Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 9-10.*

ingediend, en daar de wettelijke beslistermijn bij op te tellen. Gelet hierop moet het mogelijk zijn, dat de rechtbank binnen acht weken na ontvangst van het beroepschrift beslist.³⁶ Wanneer de rechtbank het beroep gegrond verklaart, dus indien de beslistermijn inderdaad zonder rechtvaardiging is overschreden, moet de rechter ingevolge artikel 8:55c in beginsel bepalen dat het bestuur binnen twee weken alsnog een besluit bekendmaakt. Dit geldt uiteraard niet, indien inmiddels een besluit is genomen en bekend is gemaakt. In dat geval kan de rechter volstaan met een gegrondverklaring van het beroep, voorzover de indiener daarbij nog belang heeft.

Dat het bestuursorgaan nog eens twee weken krijgt om alsnog een beslissing te nemen lijkt onredelijk, maar volgens de indieners van het wetsvoorstel is het dat niet. De reden hiervoor is dat het in de praktijk nu eenmaal enige tijd kost om alsnog een besluit op schrift te stellen en bekend te maken.³⁷

In het tweede lid van 8:55c zal worden opgenomen dat de rechter in bijzondere gevallen een andere termijn kan stellen voor het alsnog nemen van een besluit. Dit kan een langere termijn zijn, bijvoorbeeld indien het een ongewoon complex besluit betreft. In bepaalde gevallen kan het voorkomen dat het, gelet op de vereiste zorgvuldigheid, niet mogelijk is om binnen twee weken na de uitspraak van de rechter een besluit te nemen. Dit kan bijvoorbeeld in de situatie dat een voor de besluitvorming essentieel advies ontbreekt. Een ander voorbeeld is wanneer de ingestelde bezwaarschriftencommissie pas na afloop van die twee weken weer vergadert, en de belangen van derden zich tegen het passeren van deze commissie verzetten.

De rechter kan dus voor het dilemma komen te staan te moeten kiezen tussen snelheid en zorgvuldigheid. Ook als het ontstaan van dit dilemma aan het bestuursorgaan te wijten is, kan dit enkele feit niet zonder meer rechtvaardigen dat de zorgvuldigheid wordt opgeofferd aan de snelheid. De afwijkende termijn die de rechter kan bepalen, kan ook een kortere termijn zijn dan twee weken, bijvoorbeeld indien het bestuursorgaan de beslistermijn reeds in ruime mate heeft overschreden en de belanghebbende daardoor ernstig wordt benadeeld.³⁸

³⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 8.

³⁷ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 11.

³⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 21.

§ 3.3.5 Procedure Voorzieningenrechter ter verkrijging dwangsom

De opstellers van het wetsvoorstel gaan ervan uit dat het bestuursorgaan in de meeste gevallen zal voldoen aan de beslissing van de rechter om (in beginsel) binnen twee weken te beslissen. Het bestuursorgaan zou dit ook moeten kunnen, omdat het al de nodige extra tijd heeft gehad na het verstrijken van de beslistermijn. In ieder geval gaat het om twee weken na de uitspraak van de rechter, maar ook de periode voordat beroep werd ingesteld en de duur van de procedure wegens niet tijdig beslissen. Volgens de opstellers zou het daarom niet nodig zijn de rechter te verplichten om aan zijn uitspraak steeds een dwangsom te verbinden. De rechter is daartoe, ook in het huidige recht, wel bevoegd op grond van artikel 8:72, zevende lid Awb. Maar, zo stellen de indieners van het wetsvoorstel, ook zonder dwangsom betekent de voorgestelde procedure voor bestuursorganen een financiële prikkel tot tijdig beslissen. Op een gegrond beroep moet het bestuursorgaan op grond van artikel 8:74 Awb immers het griffierecht vergoeden. Ook kan het op grond van artikel 8:75 Awb in de proceskosten van de belanghebbende worden veroordeeld. Mijn verwachting is dat, als de rechter geen dwangsom oplegt in de beroepsprocedure, er geen druk voor het bestuursorgaan zal zijn om te beslissen. De genoemde financiële prikkel van het vergoeden van griffierecht en proceskosten bestaat al en heeft bij de procedures tegen de fictieve weigering ook niet geleid tot sneller beslissen.

Wanneer het bestuursorgaan na afloop van de door de rechter gestelde termijn nog steeds geen besluit heeft genomen, biedt het wetsvoorstel een (volgens de memorie van toelichting eenvoudige) procedure om het bestuursorgaan alsnog een dwangsom op te leggen. De belanghebbende kan zich tot de Voorzieningenrechter wenden met het verzoek alsnog een dwangsom aan de eerdere uitspraak te verbinden. Voor dat verzoek is geen griffierecht verschuldigd. Er zal op dit verzoek een snelle beslissing volgen omdat het verzoek is ontleend aan de voorlopige voorzieningenprocedure. Het enige dat de rechter dan toetst is de vraag of de eerder door de rechtbank gestelde termijn om alsnog te beslissen is verstreken, en of er inmiddels een besluit is genomen. Indien dit niet het geval is, beslist de rechter over de hoogte van de dwangsom.

De wetgever stelt dat de procedure om alsnog de dwangsom te verkrijgen, eenvoudig is. Mijns inziens is deze juist erg omslachtig. Wanneer de rechter meteen in de beroepsprocedure wegens niet tijdig beslissen een dwangsom zou opleggen, voor de situatie dat er niet binnen de door de rechter gestelde termijn wordt beslist, is het bestuursorgaan naar mijn mening eerder geneigd actie te ondernemen. Nu heeft het nog meer extra tijd om tot de beslissing te komen en de burger blijft maar wachten.

§ 3.4 Overgangsrecht van de Wdb

Het wetsvoorstel van de dwangsomregeling zoals dat oorspronkelijk was ingediend, voorzag in een periode van vijf jaar waarin de in het voorstel opgenomen dwangsomregeling facultatief zou zijn en waarin de regeling enkele malen zou worden geëvalueerd. Zowel wetgever als bestuursorganen zouden op die manier enige tijd met de regeling kunnen experimenteren en van de daarmee opgedane ervaringen kunnen leren. De wetgever zou daarnaast voldoende tijd hebben om de bestaande wettelijke beslistermijnen - waar dat nodig zou blijken - aan te passen. Bij het vaststellen van de huidige termijnen heeft de wetgever immers niet steeds voor ogen gestaan dat deze ook in alle gevallen volledig haalbaar zouden zijn.

In het wetsvoorstel zoals het door de beide Kamers is aangenomen, is bepaald dat de dwangsomregeling met ingang van 1 januari 2009 van rechtswege van toepassing wordt op alle beschikkingen op aanvraag en op alle beslissingen op bezwaarschriften en in administratief beroep. De enige uitzonderingen die daarop zijn gemaakt, zijn beschikkingen genomen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 of het Soeverein Besluit van 12 december 1813, en beslissingen op bezwaar, gemaakt tegen zodanige beschikkingen. Daarvoor blijft het facultatieve stelsel nog drie jaar langer van toepassing.³⁹ Op deze uitzonderingen ga ik in deze scriptie niet verder in.

Ten slotte zal de dwangsomregeling pas gelden bij niet tijdig beslissen op een aanvraag die of een bezwaar- of beroepschrift dat is ingediend, na het tijdstip waarop de dwangsomregeling van toepassing is geworden. De dwangsomregeling is eveneens pas van toepassing op een bezwaar- of beroepschrift tegen het niet tijdig nemen van een besluit, dat is ingediend na het tijdstip waarop de dwangsomregeling van toepassing is geworden.⁴⁰

Ten aanzien van de beroepsregeling is het overgangsrecht op de volgende manier bepaald. Een bezwaarschrift dat is ingediend voor de inwerkingtreding van deze wet moet worden afgehandeld op de voorheen gebruikelijke wijze. Daarmee wordt voorkomen dat alle aanhangige bezwaarschriften wegens niet tijdig beslissen, niet-ontvankelijk zouden moeten worden verklaard, omdat onder het nieuwe recht geen bezwaar wegens niet tijdig beslissen meer mogelijk is. Daarnaast wordt bepaald dat het nieuwe recht nog niet van toepassing is

³⁹ <www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/goed-openbaar/kamerstukken/110948/bekrachtiging>. Raadpleegdatum 13 april 2009.

⁴⁰ *Kamerstukken I* 2005/06, 29 934, A, p. 7.

bij overschrijding van de beslistermijn bij een aanvraag die voor de inwerkingtreding van deze wet is ingediend.⁴¹

§ 3.5 Inwerkingtreding van de Wdb

De datum waarop de Wdb uiterlijk in werking zal treden is 1 januari 2010.⁴² Een wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de wet wordt geplaatst.⁴³ De streefdatum die de regering had was 1 januari 2009, maar deze termijn is niet gehaald. Deze streefdatum was afhankelijk gesteld van wijziging van enkele termijnbepalingen uit de Awb en de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).⁴⁴ In het volgende hoofdstuk zal bij de bespreking van de gevolgen het wetsvoorstel, het wetsvoorstel Aanpassing beslistermijnen worden meegenomen.

§ 3.6 Conclusie

De burger heeft na inwerkingtreding van de Wdb twee opties als het bestuursorgaan niet of niet tijdig een beslissing neemt. Allereerst kan de burger een beroep doen op de dwangsomregeling. Bij deze regeling verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom voor elke dag dat het geen beslissing neemt. De tweede mogelijkheid die de burger heeft is een beroep te doen op de beroepsregeling. Hierbij stuurt de burger een beroepschrift naar de rechtbank, waarin hij aangeeft dat het bestuursorgaan niet binnen de wettelijke termijn op de aanvraag of het bezwaarschrift heeft beslist. De rechter toetst vervolgens of de beslistermijn daadwerkelijk is verstreken, waarna hij beslist dat het bestuursorgaan in beginsel binnen twee weken alsnog een beslissing moet nemen. Als de beslissing van de rechter nog geen besluit van het bestuursorgaan oplevert, kan de burger de Voorzieningenrechter verzoeken een dwangsom te verbinden aan de uitspraak. In het volgende hoofdstuk staan de gevolgen centraal die de Wdb zal hebben na de inwerkingtreding.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 23-25.

⁴² <www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/wet-dwangsom-en-beroep-bij-niet-tijdig-beslissen>. Raadpleegdatum 26 mei 2009.

⁴³ <www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/29934_initiatiefvoorstel_wolfsen>. Raadpleegdatum 1 mei 2009.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 934, nr. 26, p. 3-6.

4 De gevolgen van de Wdb

§ 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de gevolgen centraal die de Wdb zal hebben na de inwerkingtreding. Allereerst ga ik in op het wetvoorstel Aanpassing beslistermijnen, waarin de beslistermijn van artikel 7:10 Awb en van artikel 6 Wob worden aangepast. Vervolgens ga ik in op de gevolgen die het wetsvoorstel Aanpassing beslistermijnen heeft voor bestuursorganen en rechters. Daarna geef ik mijn visie op dit wetsvoorstel. Ten slotte bespreek ik de gevolgen van de Wdb voor bestuursorganen en rechters.

§ 4.2 Wetsvoorstel Aanpassing beslistermijnen

Het kabinet heeft na aanvaarding door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel van de Wdb een inventarisatie laten uitvoeren omtrent de haalbaarheid van de bestaande beslistermijnen. Hieruit blijkt dat bij de meeste beslistermijnen geen grote problemen zijn te verwachten. Uit de inventarisatie kwam wel naar voren dat dit voor twee situaties niet geldt. Allereerst bij de termijnen om te beslissen op een bezwaarschrift op grond van artikel 7:10 Awb, en ten tweede bij de termijn om te beslissen op een verzoek om informatie op grond van artikel 6 van de Wob. Deze termijnen worden door het bestuur ervaren als te krap en te uniform. In de praktijk worden deze termijnen in een groot aantal gevallen niet gehaald, terwijl organisatorische maatregelen lang niet altijd een oplossing bieden.

Het vorenstaande vormde de grond voor de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 maart 2008.⁴⁵ Daarin staat dat de Koningin pas wordt verzocht de Wdb te bekrachtigen, indien verzekerd is dat tegelijk met de inwerkingtreding van de Wdb de hiervoor bedoelde beslistermijnen zijn aangepast, met dien verstande dat de regeling uiterlijk 1 januari 2010 in werking treedt. In de brief van 6 maart 2008 is verder aangekondigd dat nog een uitvoerigere schouw naar wettelijke termijnen zou plaatsvinden en dat daaruit mogelijk nog wetgeving zou voortvloeien. Bij brief van 3 juli 2008 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Kamers verslag uitgebracht van de bevindingen en conclusies naar aanleiding van deze schouw. Daarin is aangekondigd dat op korte termijn nog één of meer wetsvoorstellen tot aanpassing van enkele wettelijke termijnen bij de Tweede Kamer worden ingediend.⁴⁶ In deze scriptie ga ik uitsluitend in op de

⁴⁵ *Kamerstukken II 2007/08*, 29 934, nr. 24.

⁴⁶ *Kamerstukken II 2007/08*, 29 934, nr. 25.

aanpassing van de beslistermijnen voor de bezwaarprocedure op grond van 7:10 Awb en op de termijnaanpassing van artikel 6 Wob.

Een beslissing op een bezwaarschrift moet alle belanghebbenden zoveel mogelijk definitieve duidelijkheid verschaffen over hun rechten en plichten jegens een bestuursorgaan. Dit vereist op grond van artikel 3:2 Awb een zorgvuldig onderzoek naar de relevante feiten en de af te wegen belangen. Verder dient de beslissing voorzien te zijn van een deugdelijke motivering op grond van artikel 7:12 jo. 3:45 Awb, zodat de burger weet wat de redenen zijn van de beslissing.⁴⁷

De motiveringsplicht, zoals uitgewerkt in afdeling 3.7 Awb, is van toepassing op alle besluiten. Het motiveringsbeginsel is echter op grond van artikel 3:1, eerste lid Awb, niet van toepassing op algemeen verbindende voorschriften. Bij dit beginsel kan onderscheid worden gemaakt tussen het materiële en het formele motiveringsbeginsel. Het materiële motiveringsbeginsel is neergelegd in artikel 3:46 Awb, waarin is bepaald dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering. Het formele motiveringsbeginsel, ook wel het beginsel van de kenbare motivering genoemd, is te vinden in de artikelen 3:47 en 3:48 Awb. Het bestuur moet de burger inzicht verschaffen in de door hem gevolgde gedachtegang. Bovendien moet die motivering voor de burger begrijpelijk zijn. De vermelding van de motivering kan achterwege blijven, als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat. Als de burger alsnog verzoekt om een motivering, dan dient het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk een motivering te verstrekken.⁴⁸

Er ontstaat dus met regelmaat een zekere spanning tussen tijdigheid en kwaliteit van besluitvorming. Als hoofdregel geldt dat de noodzaak tot het verrichten van feitenonderzoek geen rechtvaardiging vormt voor overschrijding van de beslistermijn.⁴⁹ Incidenteel wordt echter overwogen dat de plicht tot een zorgvuldige heroverweging van het primaire besluit zwaarder weegt dan de plicht om binnen de in artikel 7:10 Awb genoemde termijn te beslissen.⁵⁰ Tegen een deugdelijk voorbereide en gemotiveerde beslissing op bezwaar wordt minder snel beroep bij de bestuursrechter aangetekend en dit levert tijdswinst op. Gelet op bovenstaande overwegingen is er volgens de indieners van het wetsvoorstel Aanpassing beslistermijnen voldoende aanleiding om de termijn, voor het beslissen op een bezwaarschrift en aan aanvraag op grond van de Wob, aan te passen. In de volgende subparagrafen zal ik de voorgestelde wijzigingen uit het wetsvoorstel bespreken.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 751, nr. 3, p. 2.

⁴⁸ R.H. Happé e.a., *Algemeen Fiscaal Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 64.

⁴⁹ ABRvS 5 november 2003, *JB* 2004/11 en ABRvS 22 juli 2003, *JB* 2003/308.

⁵⁰ ABRvS 18 december 2002, *AB* 2003/85.

§ 4.2.1 Wijziging moment aanvang beslistermijn uit artikel 7:10 Awb

In de huidige wetgeving begint de beslistermijn te lopen na ontvangst van het bezwaarschrift. In de situatie van een besluit dat op meerdere belanghebbenden betrekking heeft, bestaat de mogelijkheid dat verschillende bezwaarschriften worden ingediend, die ieder als het ware hun eigen beslistermijn hebben. De indieners van het wetsvoorstel achten dit onwenselijk omdat een volledige heroverweging van een primair besluit immers pas kan plaatsvinden, indien alle hiertegen gerichte bezwaren worden beoordeeld.⁵¹ Dit is ook uitgemaakt in de jurisprudentie, waaruit blijkt dat de heroverweging van een primair besluit moet worden neergelegd in één beslissing op het bezwaarschrift. Dit geldt ook als het gaat om meerdere bezwaarschriften.⁵² Het zou vreemd zijn wanneer één heroverweging binnen verschillende termijnen moet zijn afgerond.

In het verlengde van het bovengenoemde wijzen de indieners van het wetsvoorstel op het gevaar dat op verschillende tijdstippen, verschillende beroepen tegen het uitblijven van één beslissing op bezwaar kunnen worden ingediend. Een dergelijke situatie zorgt voor verwarring en kan leiden tot het minder doordacht afhandelen van bezwaren tegen een besluit, en daarmee tot besluiten die een verhoogde kans op gerechtelijke vernietiging lopen.

Op basis van het voorgaande hebben de opstellers voorgesteld de termijnen voor het beslissen op bezwaar op één tijdstip te laten aanvangen, zodat alle partijen weten wanneer de heroverweging van het besluit moet zijn afgerond. Bij de keuze voor de aanvang van dit tijdstip is aansluiting gezocht bij artikel 4:15 van de nieuwe dwangsomregeling, te weten de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Ten slotte hebben de opstellers het advies van de Raad van State overgenomen door de beslistermijn te verlengen van tien naar twaalf weken, als er een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb is ingesteld.

§ 4.2.2 Verlenging termijn bij eerste verdaging

Ten aanzien van de termijn voor de eerste verdaging van de beslissing op bezwaar is voorgesteld deze te verlengen van vier tot zes weken. De opstellers achten deze beperkte verlenging gerechtvaardigd, omdat uit de praktijk zou blijken dat de mondelinge toelichting van een bezwaarschrift tijdens de hoorzitting met enige regelmaat noodzaakt tot aanvullend onderzoek, waarop het bestuursorgaan aanvankelijk niet bedacht hoefde te zijn. Hierbij valt

⁵¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 751, nr. 3, p. 6.

⁵² ABRvS 29 juni 2005, *Gst.* 2006-6 en CRvB 22 juli 2004, *JB* 2004/330.

onder meer te denken aan het noemen van concrete gevallen ter ondersteuning van een beroep op het gelijkheidsbeginsel.

§ 4.2.3 Nader uitstel zonder toestemming belanghebbenden

Het bestuursorgaan kan de beslissing op bezwaar in de huidige wetgeving voor ten hoogste vier weken verdagen op grond van het derde lid van artikel 7:10 Awb. Nader uitstel is op grond van het vierde lid alleen mogelijk met instemming van de indiener van het bezwaarschrift, en voorzover andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of met het uitstel instemmen.

In het wetsvoorstel Aanpassing beslistermijnen is voorgesteld om onder bepaalde voorwaarden de toestemming van belanghebbenden achterwege te kunnen laten. Een voorwaarde die de memorie van toelichting noemt, is de situatie voor zover uitstel nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften. Een voorbeeld van zo'n wettelijk voorschrift is artikel 7:9 Awb. Tijdens of na afloop van de hoorzitting kunnen nieuwe feiten of gewijzigde omstandigheden bekend worden die van aanmerkelijk belang kunnen zijn voor het resultaat van de heroverweging. Op grond van artikel 7:9 Awb worden belanghebbenden in een dergelijke situatie in de gelegenheid gesteld hierover te worden gehoord. Echter, toepassing van dit artikel kan de zorgvuldige afhandeling van een dergelijk bezwaar binnen een zeer korte termijn belemmeren. In dit kader merken de indieners van het wetsvoorstel op dat een stuk niet buiten beschouwing mag worden gelaten, enkel omdat het niet binnen de in artikel 7:4, tweede lid Awb, genoemde termijn van tien dagen is overgelegd.

Een tweede situatie wanneer nader uitstel vereist kan zijn, is bij inschakeling van een deskundige. Hierbij valt te denken aan een bouwvergunning die aanvankelijk op een onjuiste grond is geweigerd, maar over verlening pas kan worden besloten nadat alsnog het advies van de Welstandscommissie is ingewonnen. Wanneer er sprake is van genoemde situaties, is het duidelijk dat van een deugdelijke heroverweging geen sprake kan zijn als de gevraagde informatie niet wordt afgewacht. Ook is het onmogelijk om binnen een termijn van twaalf of zestien weken (na toepassing van de bestaande verdagingsmogelijkheid) op het bezwaarschrift te beslissen, als de gevraagde informatie wel wordt afgewacht. Gezien de bovengenoemde argumenten achten de indieners van het wetsvoorstel de extra verdagingsmogelijkheid zonder toestemming van de belanghebbenden gerechtvaardigd.⁵³

⁵³ *Kamerstukken II 2008/09, 31 751, nr. 3, p. 7-8.*

In de volgende paragraaf wordt het tweede onderdeel uit het wetsvoorstel Aanpassing beslistermijnen besproken. Het gaat hierbij om aanpassing van de beslistermijn uit artikel 6 van de Wob.

§ 4.2.4 Aanpassing artikel 6 Wob

In de Wob wordt de toegang voor burgers tot informatie bij bestuursorganen geregeld. De overheid verspreidt zelf allerlei informatie over beleid, bijvoorbeeld via brochures of websites. Wie meer informatie wil, kan een verzoek indienen bij een bestuursorgaan op grond van de Wob.⁵⁴

Een verzoek om informatie wordt alleen afgewezen, als er één van de in de wet genoemde uitzonderingsgronden van toepassing is. Er zijn absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Wanneer een absolute uitzonderingsgrond van toepassing is, moet het bestuursorgaan het verzoek om informatie weigeren en kan het bestuursorgaan geen eigen afweging maken. Er is sprake van een absolute uitzonderingsgrond als de gevraagde informatie:

- de eenheid van de Koning en ministers (de Kroon) in gevaar zou kunnen brengen. De eenheid van de Kroon komt in gevaar wanneer informatie wordt verstrekt over de inhoud van contacten tussen de Koningin en een of meer bewindslieden;
- de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens betreft. Er is sprake van bedrijfs- en fabricagegegevens als men uit die gegevens iets te weten kan komen over het productieproces, de afzet van producten of de kring van afnemers en leveranciers;
- bijzondere gegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens betreft.

In geval van een relatieve uitzonderingsgrond moet het bestuursorgaan een bijzonder belang van de overheid afwegen tegen het algemene belang van openbaarheid. Weegt het bijzondere belang zwaarder, dan wordt openbaarmaking geweigerd. Bijzondere belangen van de overheid zijn de Nederlandse internationale betrekkingen, financiële en economische belangen, de opsporing en vervolging van strafbare feiten, inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen, eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het belang van de eerste kennisname van de geadresseerde en het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling.

⁵⁴ <www.justitie.nl/actueel/wobverzoeken>. Raadpleegdatum 2 mei 2009.

Een bestuursorgaan hoeft ook geen informatie te verschaffen uit documenten die bestemd zijn voor intern beraad, voor zover het gaat om de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren of andere deelnemers aan dat interne beraad. Het bestuursorgaan mág dergelijke informatie overigens wel verstrekken, al dan niet geanonimiseerd, als dat in het belang van een goede democratische bestuursvoering wenselijk wordt geacht.⁵⁵ Hierna beschrijf ik waarom artikel 6 Wob dient te worden aangepast en op welke wijze het artikel wordt veranderd.

De beslistermijn in artikel 6 van de Wob is volgens de indieners van het wetsvoorstel Aanpassing beslistermijnen erg kort. Op een verzoek om informatie moet zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen twee weken, worden beslist. Deze termijn kan één keer met twee weken worden verlengd. De wettelijke termijn is, volgens de memorie van toelichting van het wetsvoorstel, destijds bewust kort gehouden om de overheid te verplichten zo snel mogelijk op een verzoek te beslissen. In de praktijk blijkt echter dat regelmatig door het aantal verzoeken of de complexiteit van een verzoek, niet binnen de termijn van artikel 6 Wob kan worden beslist. De inwerkingtreding van de Wdb zou voor de Wob betekenen dat de in te voeren dwangsomregeling van toepassing wordt.

De termijn van de Wob blijkt zo kort te zijn dat die vaak onmogelijk kan worden gehaald. Te denken valt hierbij aan zeer omvangrijke verzoeken en verzoeken waarbij gevraagd wordt naar informatie die betrekking heeft op derden. Daarom is voorgesteld de beslistermijn te verdubbelen, wat inhoudt dat op het verzoek uiterlijk binnen vier weken moet worden beslist. Deze termijn kan dan één keer worden verdaagd met vier weken. De memorie van toelichting geeft wel aan dat het uitgangspunt blijft dat het bestuursorgaan elke aanvraag met de vereiste voortvarendheid afhandelt. De maximale beslistermijn zou volgens de indieners bij eenvoudige verzoeken op grond van artikel 6 van de Wob, niet volledig benut hoeven te worden.

Naast het verlengen van de termijn wordt, in aanvulling op artikel 4:15 Awb, een in de Wob op te nemen opschortinggrond voorgesteld, betreffende het horen van derdebelanghebbenden op grond van artikel 4:8 Awb. De indieners stellen in de memorie van toelichting dat zelfs met de voorgestelde verlenging en de nieuwe opschortingsmogelijkheid de beslistermijn in de praktijk niet altijd kan worden gehaald. Sommige verzoeken op grond van de Wob zijn zo complex dat het bestuursorgaan, zelfs als het de organisatie rondom de behandeling van Wob-verzoeken goed op orde heeft, deze niet

⁵⁵ <www.minbzk.nl/onderwerpen/grondwet-en/openbaarheid/veelgestelde-vragen>. Raadpleegdatum 14 mei 2009.

binnen deze termijn op een zorgvuldige wijze zal kunnen afhandelen. De oplossing kan dan worden gezocht in overleg tussen het bestuursorgaan en de verzoeker, waarin afspraken worden gemaakt over prioritering en fasering bij de behandeling van het verzoek. Daarbij kan de verzoeker aangeven over welke informatie hij bij voorrang zou willen beschikken. Het bestuursorgaan kan dan uitleggen over welke informatie betrekkelijk snel kan worden beslist en welke een langere beoordelingstijd vergt. De indieners van het wetsvoorstel stellen voor om deze praktijk na twee jaar te evalueren. Daarbij kan meegenomen worden om een onderscheid te maken tussen gewone en omvangrijke verzoeken. Zo nodig zal dan voorgesteld worden een nadere wettelijke regeling te treffen.

§ 4.2.5 Gevolgen aanpassing beslistermijnen voor rechter en bestuursorganen

De indieners van het wetsvoorstel Aanpassing beslistermijnen verwachten dat het voorstel weinig gevolgen heeft voor de bestuursrechter. Hij krijgt immers geen extra taken toebedeeld en zijn werklast wordt ook niet verzwaaard. Volgens de indieners zullen de termijnen voor het beslissen op bezwaar en die voor het beslissen op een verzoek op grond van de Wob na aanvaarding van het wetsvoorstel waarschijnlijk minder vaak dan nu worden overschreden. Dit betekent dat het aantal beroepschriften tegen het uitblijven van een besluit zal dalen, waardoor de druk op de rechter juist verminderd.

De indieners merken ten aanzien van de gevolgen voor de bestuursorganen op dat zij door verlenging van de beslistermijnen nu in staat moeten zijn binnen de wettelijke beslistermijn te beslissen. De kosten voor bestuursorganen kunnen oplopen door de dwangsomregeling wanneer het zijn zaken niet op orde heeft. Voor bestuursorganen die de zaken wel goed geregeld hebben, is het door de aanpassing van de beslistermijnen mogelijk om beroepen op de dwangsom- en beroepsregeling te voorkomen.⁵⁶

§ 4.2.6 Mijn visie op wetsvoorstel Aanpassing beslistermijnen

De aanleiding voor aanpassing van diverse beslistermijnen is de Wdb. Ik vraag me echter af of verlenging van de beslistermijnen tot verbetering leidt. De regering benadrukt dat de aangepaste termijnen uiterste termijnen zijn. Voorop staat dat bestuursorganen aanvragen en bezwaarschriften voortvarend moeten behandelen en zo spoedig mogelijk daarop moeten beslissen. Mijn verwachting is echter dat de bestuursorganen deze nieuwe termijnen ook weer volledig gaat benutten. Door de verlenging van de beslistermijnen wordt de druk op het

⁵⁶ *Kamerstukken II 2008/09, 31 751, nr. 3, p. 3-6.*

bestuursorgaan immers verkleind, waardoor ze minder snel geneigd zijn meteen een beslissing te nemen, ook al zou dat wel mogelijk zijn.

De commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de regering gevraagd of uit de overschrijdingen van de beslistermijnen kan worden afgeleid dat de beslistermijnen te kort zijn. De regering heeft ontkennend geantwoord met de mededeling dat organisatorische problemen ook de oorzaak kunnen zijn van het niet tijdig beslissen. Verder zegt de regering de insteek te hebben dat de beslistermijnen alleen worden aangepast als er met organisatorische maatregelen niet het gewenste effect wordt bereikt. De regering stelt verder dat er terughoudend moet worden omgegaan met termijnverlenging. Nu artikel 7:10 Awb en artikel 6 Wob worden aangepast – zo stelt de regering-, is kennelijk gebleken dat die beslistermijnen niet toereikend zijn en organisatorische maatregelen niet het gewenste effect zullen hebben.⁵⁷

De aanpassing van artikel 7:10 Awb in die zin dat bij meerdere bezwaarschriften de beslistermijn pas aanvangt na verstrijking van de bezwaartermijn, is mijns inziens een verbetering. Als er voor elk bezwaar een nieuwe beslissing opgesteld moet worden is dit absoluut niet efficiënt. En als er op grond van genoemde jurisprudentie één beslissing dient te volgen, dan is het zinvol de aanvang van de beslistermijn voor alle bezwaren gelijk te trekken.

Ten aanzien van de verlenging van de eerste verdagingsmogelijkheid merk ik het volgende op. Naar mijn mening moeten hiervoor concrete vereisten worden opgesteld. Nu het bestuursorgaan bij alle bezwaarschriften de beslistermijn zonder opgaaf van reden kan verlengen, bestaat het gevaar dat hiervan te vaak gebruik gemaakt gaat worden. Mijn voorstel is om dit af te bakenen tot bepaalde situaties.

Vervolgens heb ik nog een opmerking ten aanzien van het nader uitstel zonder dat hiervoor instemming is vereist van belanghebbenden. Ik heb begrip voor het feit dat in incidentele situaties meer tijd nodig is om een deugdelijke beslissing te nemen. Naar mijn mening gaat het echter te ver om dit zonder toestemming te doen van de aanvrager. De geschetste situaties waarin nader uitstel nodig zou zijn, zijn naar mijn mening enigszins vaag omschreven. Daardoor zouden er veel situaties onder kunnen vallen, waardoor te vaak van dit nader uitstel gebruik zou kunnen worden gemaakt. Dit komt de rechtsbescherming van de burger niet ten goede, en dat was nu juist het uitgangspunt bij de Wdb. Mijn idee is

⁵⁷ *Kamerstukken II 2007/08, 29 934, nr. 26.*

om concrete situaties vast leggen waarin uitstel zonder toestemming geoorloofd is. Het gevaar dat de bestuursorganen te snel van het nader uitstel gebruik maken, is dan geweken.

Ten slotte is er nog de aanpassing van artikel 6 Wob. Nu de beslistermijn op verzoeken op grond van dit artikel is verdubbeld, zullen de bestuursorganen naar mijn mening zeker voldoende tijd hebben om tijdig te beslissen. Het gegeven dat het uitgangspunt wel blijft dat het bestuursorgaan elke aanvraag met de vereiste voortvarendheid moet afhandelen, vind ik een loze bepaling. Ook hier is mijn verwachting dat de bestuursorganen deze termijn maximaal zullen benutten en dat wanneer het einde van de nieuwe termijn in zicht komt, er een bericht van verdaging de deur uitgaat. Dit zijn verwachtingen, na inwerkingtreding van de Wdb zal moeten blijken of de bestuursorganen zich zullen verbeteren op het gebied van tijdig beslissen.

§ 4.3 Gevolgen voor bestuursorganen

De gevolgen van de Wdb zijn naar de verwachting van de indieners groot voor bestuursorganen die nu regelmatig te laat beslissen op een bezwaarschrift of een aanvraag, en de aanvrager niet meedelen dat de termijn wordt overschreden op grond van artikel 4:14 Awb. Zij kunnen worden geconfronteerd met een groot aantal beroepsprocedures wegens niet tijdig beslissen en met opgelegde dwangsommen. Bestuursorganen die nu al regelmatig de termijnen niet halen, zullen maatregelen moeten nemen om te zorgen dat er in de toekomst tijdig wordt beslist. Het kan hierbij gaan om aanpassingen in de werkwijze of de organisatie. Sommige bestuursorganen zullen moeten investeren in extra capaciteit voor de afhandeling van aanvragen of bezwaarschriften. De indieners van het wetsvoorstel stellen dat de gevolgen die de investeringen hebben op het budget van de bestuursorganen, zullen moeten worden opgevangen in hun eigen begroting. Van het bestuursorgaan mag immers worden verwacht, dat het voldoende middelen vrijmaakt om aan zijn wettelijke verplichtingen te voldoen.⁵⁸ De financiële gevolgen zullen overigens volgens de indieners naar verwachting niet groot zijn. De bestuursorganen beschikken over voldoende middelen om hun taken goed uit te voeren. Dit houdt volgens hen ook in de behandeling binnen de wettelijk vastgestelde termijnen.⁵⁹

⁵⁸ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 435, nr. 3, p. 14.

⁵⁹ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 934, nr. 3, p. 2.

§ 4.4 Mijn visie op de gevolgen voor bestuursorganen

In paragraaf 2.4 heb ik aangegeven dat het kabinet van mening is dat de oplossing gezocht moet worden in organisatorische en kwaliteitsverbeterende maatregelen. De organisatorische maatregelen die door ministeries en zelfstandige bestuursorganen genomen kunnen worden om hun organisatie in te richten op de Wdb, zijn bijvoorbeeld de verbetering van de digitale werkprocessen, invoering van termijnbewaking vanuit een centraal punt, invoering van managementrapportages en het besluit om de directiebudgetten te belasten voor de opgelegde dwangsommen.⁶⁰

De organisatorische en kwaliteitsbevorderende maatregelen kunnen naar mijn mening slechts een aanvulling zijn. Er zal zeker door de bestuursorganen kritisch gekeken moeten worden naar de werkprocessen. Zij kunnen zich hierbij afvragen wat efficiënter kan. Daarnaast zullen er ook ambtenaren bij moeten komen. De taken van bestuursorganen worden steeds uitgebreider maar het aantal ambtenaren blijft hetzelfde. Ik noem hierbij als voorbeeld de Belastingdienst die de uitkeerder van inkomensafhankelijke toeslagen is geworden, te weten de zorg-, huur- en de kinderopvangtoeslag. Deze taakuitbreiding heeft nauwelijks geleid tot het aannemen van extra ambtenaren.⁶¹

In navolging op het aannemen van extra personeel zie ik nog een mogelijke andere oplossing voor de grote hoeveelheid bezwaarschriften die de bestuursorganen ontvangen. De bestuursorganen kunnen ervoor kiezen om bezwaarschriften tot een bepaald belang, automatisch gegrond te verklaren. Er zou dan bij de ontvangst al een voorselectie gemaakt kunnen worden waarbij de bezwaarschriften tot een bepaald belang machinaal afgedaan worden. Dit bespaart de bestuursorganen veel beoordelingen en het opmaken van beslissingen. Hiervoor zou dan wel maatwerk gemaakt moeten worden, zodat derdenbelanghebbenden niet in hun belangen geschaad kunnen worden.

Het nadeel van het gegrond verklaren van onbeoordeelde bezwaarschriften, is dat de gelijkheid in het geding komt waardoor sprake zou kunnen zijn van schending van het gelijkheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat inhoudt dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden, en ongelijke gevallen ongelijk behandeld worden naar de mate van hun ongelijkheid.⁶² De basis voor het

⁶⁰ *Kamerstukken II 2007/08*, 29 934, nr. 26, p. 7.

⁶¹ Mr. W.E. Nent (oud medewerker Belastingdienst), interview 24 maart 2009.

⁶² S.K.A. Efstratiades, 'De invulling van het gelijkheidsbeginsel', *Belastingbrief* juni 2001, p. 13.

gelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur is gelegd in een arrest van de Hoge Raad uit 1979.⁶³

Stel dat een burger zich op het gelijkheidsbeginsel beroept als zijn situatie gelijk is aan die van een burger waarvan het bezwaarschrift machinaal gegrond verklaard is, en zijn belang is € 1,00 hoger dan de grens van machinaal afdoen. Dan wordt deze burger benadeeld ten opzichte van de burger die onder de grens valt. Dit brengt met zich mee dat bedrijven, waarbij veelal grotere belangen spelen, benadeeld worden ten opzichte van een individuele burger. Dit is niet wenselijk. Genoemde afhandeling van bezwaarschriften zou bijvoorbeeld alleen ingezet kunnen worden bij grote achterstanden. De vraag is alleen waar trek je de grens met betrekking tot de hoogte van het belang en hoe zorg je dat de gelijkheid niet in het geding komt om strijd met het gelijkheidsbeginsel te voorkomen? Op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zal ik in deze scriptie, met uitzondering van het motiveringsbeginsel in paragraaf 4.2, niet verder ingaan.

§ 4.5 Gevolgen voor de rechter

De met bestuursrechtspraak belaste colleges zullen voorzieningen moeten treffen om direct na ontvangst van het beroepschrift te beoordelen of het gaat om het niet tijdig beslissen of om een inhoudelijk besluit. Voor de rechtbanken is dit niet nieuw, omdat de noodzaak daartoe ook al voortvloeit uit de Procesregeling bestuursrecht.⁶⁴ Voor de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven is deze werkwijze wel nieuw en vergt het dus een aanpassing van de administratieve procedures voor de behandeling van beroepsprocedures in eerste aanleg. Het aantal beroepsprocedures wegens het niet tijdig beslissen zal waarschijnlijk gaan toenemen door het wetsvoorstel. De omvang van de toename is echter niet te voorspellen. De indieners van het wetsvoorstel stellen dat de ingebrekestelling de gang naar de rechter kan voorkomen.⁶⁵ Zoals ik al eerder heb aangegeven is mijn verwachting niet dat de bestuursorganen meteen zullen overgaan tot beslissen na ontvangst van de ingebrekestelling. Of het aantal beroepsprocedures wegens niet tijdig beslissen zal toenemen, is naar mijn mening afhankelijk van de bekendheid die de burger heeft of krijgt van de inwerkingtreding van de wet.

⁶³ HR 6 juni 1979, nr. 19290, *BNB* 1979/211.

⁶⁴ < http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/FF78A801-7172-4903-9087-DD8D28F301B6/0/41732_Procesreglement_binnenwerk.pdf>. (Raadpleegdatum 8 april 2009)

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 13-14.

§ 4.6 Conclusie

De Wdb zal pas worden bekrachtigd, indien verzekerd is dat tegelijk met de inwerkingtreding de hiervoor bedoelde beslistermijnen zijn aangepast. Het gaat hierbij om artikel 7:10 Awb en artikel 6 Wob, die worden aangepast door het wetsvoorstel Aanpassing beslistermijnen. De bestuursorganen zullen door deze aanpassingen in staat moeten zijn om tijdig te beslissen. De bestuursorganen zullen door de Wdb te maken krijgen met dwangsommen die uitgekeerd moeten worden. De kosten die hiermee gemoeid zijn, komen voor rekening van de bestuursorganen zelf, omdat zij volgens de indieners over voldoende middelen beschikking om hun taken goed uit te voeren. Dit houdt volgens hen ook in de behandeling binnen de wettelijk vastgestelde termijnen. In het volgende hoofdstuk staat de vraag centraal of de Wdb toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de huidige situatie.

5 Heeft de Wdb toegevoegde waarde?

§ 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de Wdb toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de huidige situatie. Om tot de beantwoording van deze vraag te komen zal ik allereerst de meningen beschrijven van personen die gepubliceerd hebben over het wetsvoorstel. Daarna zal ik mijn visie op het wetsvoorstel geven. Ik zal daarbij aangeven of ik dezelfde mening ben toegedaan en wanneer ik zelf een oplossing zie voor het niet halen van de beslistermijnen, zal ik die geven.

§ 5.2 Publicatie van mr. C.M. Saris

Saris is advocate in Amsterdam en vindt de dwangsomregeling tamelijk complex. Zij vindt dit omdat er van de burger een actieve houding is vereist waarbij deze bekend moet zijn wat de beslistermijn is. Als de burger merkt dat te laat is beslist, moet hij het bestuursorgaan in gebreke stellen. Zij vraagt zich dan ook af of de dwangsomregeling een effectief instrument zal zijn waardoor bestuursorganen tijdig zullen beslissen. Verder vindt zij dat bestuursorganen ook niet geholpen zijn met dit instrument. Naast de financiële prikkel worden zij belast met allerlei extra financiële handelingen die de nodige tijd en kosten met zich meebrengen. Volgens Saris wijst de praktijk uit dat een financiële prikkel voor bestuursorganen niet helpt. Als voorbeeld noemt zij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) en het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (hierna: UWV). Deze organen maken nu al extra kosten door de dwangsommen die door de bestuursrechter zijn opgelegd.

Ook blijkt uit de eerste ervaringen met de dwangsomregeling bij enkele provincies en gemeenten, dat van de regeling niet vaak gebruik wordt gemaakt. Saris vermoedt dat dit niet zal veranderen na de inwerkingtreding van de Wdb. Ten slotte merkt Saris op dat de dwangsomregeling er wel toe zal leiden dat de bestuursorganen bewuster worden van de geldende beslistermijnen. En dat leidt er weer toe dat bestuursorganen meer dan nu het geval is, de aanvrager en de indiener van het bezwaarschrift zullen informeren over de verdaging van de besluitvorming op grond van artikel 4:14 Awb.

Saris noemt de mogelijkheid om direct beroep in te stellen een omslachtige regeling die benadeelden in de praktijk vermoedelijk niet echt zal helpen. Zij stelt dat dit nieuwe instrument niet veel toevoegt aan de bestaande mogelijkheid om een bezwaar- of

beroepschrift in te dienen. De wetgever heeft gekozen voor formele instrumenten die de werklast van bestuursorganen zal vergroten en niet zozeer een oplossing biedt voor de oorzaken van trage besluitvorming.

Als mogelijke oplossing voor de overschrijding van de beslistermijnen verwacht Saris meer van de verruiming van de Lex silencio positivo. Dit houdt in dat vergunningen als verleend en bezwaarschriften als gegrond worden beschouwd als de beslistermijn is overschreden.⁶⁶ Het kabinet is voornemens om in de Awb in algemene zin te regelen hoe een Lex silencio zal worden vormgegeven. Onder andere wordt gedacht aan de verplichting voor het bestuursorgaan om bekend te maken dat een fictieve vergunning⁶⁷ is ontstaan en een regeling voor het bezwaar en beroep tegen de fictieve vergunning.⁶⁸ Saris is van mening dat met een goede regeling voor de Lex silencio aan de nadelen van de regeling grotendeels tegemoet kan worden gekomen.

§ 5.3 Publicatie van mr. T.J.M. Kraan

In het Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht vraagt Kraan, die werkzaam is bij de Belastingdienst, zich af of er een betere oplossing denkbaar is bij niet tijdig beslissen dan de Wdb bij niet tijdig beslissen. Hij noemt daarbij, evenals Saris, de verruiming van de Lex silencio positivo. Kraan stelt echter dat de rechtsgelijkheid door de silencio positivo onder druk komt te staan. Hij gaat verder niet in op de vraag of de Wdb een verbetering oplevert. Kraan is wel van mening dat de Belastingdienst meer gebaat is bij het verder optimaliseren van het proces van de aanslagregeling en bezwaarbehandeling. Herziening van de heffings- en inningssystematiek biedt volgens hem meer perspectief dan het invoeren van de silencio positivo of het bepalen van langere beslistermijnen. Hij stelt dat waar bezwaren ontbreken, geen beslistermijnen kunnen worden overschreden. Hij denkt bij herziening van de heffings- en inningssystematiek aan het verder digitaliseren van de processen van de aanslagregeling.⁶⁹ Bij de Belastingdienst zullen kennelijk, aldus Kraan, organisatorische en kwaliteitsbevorderende maatregelen wel effect hebben.

⁶⁶ Mr. C.M. Saris, 'Tijdig beslissen. Het doel dichterbij met de Wdb bij niet tijdig beslissen en de verruiming van de Lex silencio positivo?', *de Gemeentestem* 2008- 7292, p. 144-146.

⁶⁷ De vergunning wordt geacht te zijn verleend door de termijnoverschrijding.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 515, nr. 224, p. 6.

⁶⁹ Mr. T.J.M. Kraan, 'Verkorting fiscale beslistermijnen en Wdb bij niet tijdig beslissen.', *TFB* nr. 7, p.18.

§ 5.4 Publicatie van mr. Ch. Lagerweij-Duits

Lagerweij-Duits is werkzaam als juridisch adviseur bij de gemeente Hilversum. In haar artikel in het NTB beschrijft zij de ervaringen die de gemeenten Nieuwegein en Amersfoort hebben met de dwangsomregeling. In de gemeente Nieuwegein is een verordening vastgesteld waarin een dwangsomregeling bij niet tijdig beslissen is opgenomen. Deze verordening is op 1 januari 2007 in werking getreden. In de periode januari 2007-juli 2007 is vijf keer een beroep gedaan op de verordening. Slechts in één geval was dat terecht omdat niet tijdig was beslist op een bezwaar. Het is het College van Burgemeester en Wethouders (hierna: het College) niet duidelijk waarom er zo weinig beroep is gedaan op de dwangsomregeling. Het is volgens het College niet zo dat de beslistermijnen altijd gehaald worden.

Een vergelijkbare ervaring heeft de gemeente Amersfoort opgedaan. De verordening is ook hier op 1 januari 2007 in werking getreden. In 2007 is geen enkele keer beroep gedaan op de dwangsomregeling die is vastgelegd in de verordening. De reden hiervoor wordt toegeschreven aan het feit dat het bestuursorgaan in alle gevallen waarin de beslistermijn niet zou worden gehaald, de aanvrager heeft gevraagd of hij bereid is in te stemmen met een uitstel van de beslistermijn. In alle gevallen is deze instemming verkregen. Het nieuwe artikel 4:15 uit de beroepsregeling over het opschorten van de beslistermijn met toestemming van de aanvrager, lijkt door deze resultaten volgens Lagerweij-Duits een mogelijke oplossing te bieden bij dreigende termijnoverschrijding.⁷⁰

§ 5.5 Reactie van de NOB

De NOB schrijft in de brief aan de Vaste Commissie van Justitie uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dat de verplichte ingebrekestelling van de Wdb een verzwaring betekent ten opzichte van de fictieve weigering, omdat hierdoor de periode waarna beroep kan worden ingesteld wordt verlengd. Om die reden stelde de NOB voor om bij het uitblijven van een uitspraak op bezwaar de ingebrekestelling te laten vervallen. Dit voorstel heeft de wetgever niet meegenomen in het wetsvoorstel, aangezien deze van mening is dat de ingebrekestelling geen verzwaring oplevert. Verder betreurt de NOB dat het wetsvoorstel niet voorziet in de verplichting voor het bestuursorgaan om de belanghebbende te wijzen op de mogelijkheid van de beroepsregeling.⁷¹

⁷⁰ Ch. Lagerweij-Duits, 'Wdb bij niet tijdig beslissen. Gevolgen voor bestuursorganen.', *NTB* 2008 4-5, p.127-128.

⁷¹ Brief van NOB d.d. 15 maart 2006.

§ 5.6 Mijn visie op de Wdb

Met Saris ben ik het eens waar het gaat om de actieve houding van de burger. Als de burger niet bekend is met de wettelijk geldende beslistermijnen, dan houdt het naar mijn mening op. Verder vraag ik me af of bestuursorganen door de Wdb sneller gaan beslissen. Zoals Saris benoemt in haar artikel zijn bestuursorganen zoals het UWV en de IND niet sneller gaan beslissen omdat zij dwangsommen opgelegd krijgen door de bestuursrechter. Daarnaast benoemt zij dat de Wdb er waarschijnlijk wel toe zal leiden dat bestuursorganen vaker een bericht van verdaging zullen sturen. Mijns inziens schiet de burger daar nog niets mee op. Het doel van het wetsvoorstel is immers dat er sneller wordt beslist.

Vervolgens stelt Saris dat de beroepsregeling weinig toevoegt aan de bestaande regeling van de fictieve weigering. Naar mijn mening is de beroepsregeling alleen zinvol, als de rechter in zijn uitspraak meteen een dwangsom oplegt, die het bestuursorgaan verbeurt zodra het niet binnen de door de rechter gestelde termijn een beslissing afgeeft. In de beroepsregeling bestaat die mogelijkheid, maar de burger moet hiervoor wel eerst weer een procedure starten en dat is op zijn minst omslachtig te noemen. Het is vooral niet in het belang van de burger en dat zou toch het uitgangspunt moeten zijn van dit wetsvoorstel.

Mijns inziens kan een verruiming van de Lex silencio positivo een mogelijke oplossing bieden voor het overschrijden van de beslistermijnen. Deze regeling moet wel met waarborgen worden omkleed. Het is namelijk niet altijd wenselijk dat een vergunning automatisch wordt verleend en een bezwaarschrift van rechtswege gegrond verklaard wordt. Ik denk hierbij aan een wapenvergunning of een verleende bouwvergunning waarbij sprake is van brandgevaar. Als een beslissing van rechtswege volgt, vindt er geen belangenafweging op grond van artikel 3:4 Awb plaats. Naast de aanvrager kunnen er ook derdebelanghebbenden bij het besluit betrokken zijn. Zonder een belangenafweging kunnen zij in hun belangen worden geschaad en dit is niet wenselijk. De rechtszekerheid van de aanvrager gaat door de verruiming van de Lex silencio positivo vooruit, maar met de rechtsbescherming van derdebelanghebbenden is het dan minder goed gesteld. Een fictieve beschikking op grond van de silencio positivo heeft wel als voordeel dat er een inhoudelijk besluit volgt, terwijl bij de beroepsregeling van de Wdb alleen een uitspraak volgt op de weigering om een besluit te nemen. Mijns inziens is de burger daarom meer gebaad, weliswaar met de juiste waarborgen omkleed, bij de verruiming van de Lex silencio positivo. Overigens stelt Kraan als medewerker van de Belastingdienst dat de Lex silencio positivo zich doorgaans niet leent voor fiscale besluiten.

In het artikel van Lagerweij-Duits geeft zij aan dat de gemeente Nieuwegein en Amersfoort al werken met de dwangsomregeling. Er is bij beide gemeenten weinig gebruik gemaakt van de regeling. Een echte verklaring lijken de gemeente er niet voor te hebben. De reden zou niet gelegen zijn in het feit dat termijnen altijd gehaald worden. Wel wordt de beslistermijn veelvuldig opgeschort met toestemming van de aanvrager. Dit is naar mijn mening niet de oplossing voor de termijnoverschrijdingen. Hiermee stel je het probleem alleen maar uit. Van het nieuwe artikel 4:15 in de beroepsregeling zal naar mijn verwachting veelvuldig gebruik gemaakt gaan worden. Op deze manier kunnen de bestuursorganen in veel gevallen voorkomen dat de aanvrager een dwangsom gaat verzoeken. Er zullen immers weinig burgers zijn die niet akkoord gaan met het verzoek van het bestuursorgaan om de beslissing op te schorten. De burger zal namelijk niet weten wat zijn rechten hierin zijn. Hij beseft waarschijnlijk niet dat hij ook kan weigeren. Ten slotte verwacht ik ook niet dat het bestuursorgaan de burger wijst op het bestaan van de dwangsom- en beroepsregeling als het de burger om uitstel van de beslistermijn verzoekt.

Als ik het bovenstaande samenvat, dan verwacht ik dat de dwangsom- en beroepsregeling weinig gebruikt gaat worden. De burger heeft te weinig kennis van zijn rechtspositie waardoor hij vrijwel altijd akkoord gaat met een uitstel. Ten slotte zullen de meeste burgers bij overschrijding van de beslistermijnen zonder dat het bestuursorgaan uitstel vraagt aan de aanvrager, geen beroep doen op beide regelingen omdat zij hier niet bekend mee zijn.

Ik ben het eens met de opmerking van de NOB dat het wenselijk is dat de burger wordt geïnformeerd over de mogelijkheid van de dwangsom- en beroepsregeling. Mocht het bestuursorgaan in gebreke blijven tijdig een beslissing te nemen, weet de burger wat zijn opties zijn om hiertegen op te komen. Het bestuursorgaan zou bijvoorbeeld in de ontvangstbevestiging van de aanvraag of het bezwaarschrift de mogelijkheid van de regelingen kunnen vermelden. Ik ben zelfs van mening dat het bestuursorgaan hiertoe verplicht moet worden gesteld. Het wetsvoorstel is niet voor niets ontstaan en de burger moet hiervan wel op de hoogte worden gesteld. De regeling is er tenslotte gekomen in het belang van de burger.

§ 5.7 Conclusie

Concluderend is mijn verwachting dat de Wdb voor de burger vooralsnog weinig verbetering zal opleveren. De beroepsregeling is naar mijn mening niet in het belang van de burger aangezien deze, bij het wederom uitblijven van een beslissing van het bestuursorgaan, weer de weg naar de rechter moet bewandelen ter oplegging van een dwangsom. Als mogelijke

andere oplossing voor het overschrijden van de beslistermijnen zie ik de verruiming van de Lex Silencio positivo. Deze regeling zal mijns inziens dan wel zodanig ingevuld moeten worden, zodat de rechtspositie van derdebelanghebbenden gewaarborgd blijft. Het grote voordeel dat deze regeling heeft op de beroepsregeling, is dat er hierbij een inhoudelijk besluit volgt.

Ten aanzien van de dwangsomregeling heb ik de verwachting dat er weinig gebruik van gemaakt zal worden. De burger is namelijk doorgaans niet bekend met de regeling. Die bekendheid zal er waarschijnlijk ook niet komen omdat bestuursorganen niet verplicht zijn de burger op de hoogte te stellen van het bestaan van deze regeling. Ten slotte vraag ik me af of de burger beseft dat, als deze een beroep doet op de dwangsomregeling, hij wordt uitbetaald uit “het potje” dat hij zelf heeft gevuld in zijn hoedanigheid van belastingbetaler.

6 Conclusie en aanbevelingen

§ 6.1 Conclusie

In deze scriptie stond de probleemstelling welke rechtsmiddelen de burger heeft bij het niet of niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan, na de inwerkingtreding van de Wdb centraal. Om deze hoofdvraag te beantwoorden heb ik allereerst in hoofdstuk twee toegelicht wat de noodzaak was van het wetsvoorstel van de Wdb. Deze was gelegen in het feit dat het bestaande rechtsmiddel bij niet of niet tijdig beslissen (bezwaar maken of beroep instellen tegen de fictieve weigering een beslissing te nemen), niet doeltreffend genoeg bleek te zijn. Vervolgens heb ik in hoofdstuk drie aangegeven wat de nieuwe rechtsmiddelen gaan worden bij niet of niet tijdig beslissen. Deze rechtsmiddelen zijn de dwangsomregeling en de beroepsregeling. Bij de dwangsomregeling verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom voor elke dag dat het geen beslissing neemt. Voor de hoogte van het dwangsombedrag is gekozen voor een oplopende schaal, welk bedrag kan oplopen tot € 1.260,-. Om aanspraak te kunnen maken op een dwangsom dient de burger het bestuursorgaan als deze niet tijdig beslist, schriftelijk in gebreke te stellen. Het bestuursorgaan stelt vervolgens bij beschikking de verschuldigdheid en hoogte van de dwangsom vast. Deze vaststelling moet plaatsvinden binnen twee weken na de laatste dag waarover de dwangsom verschuldigd was. Ten slotte keert het bestuursorgaan de verbeurde dwangsom uit aan de aanvrager.

Bij de beroepsregeling stuurt de burger een beroepschrift naar de rechtbank, waarin hij aangeeft dat het bestuursorgaan niet binnen de wettelijke termijn op de aanvraag of het bezwaarschrift heeft beslist. De burger kan de bezwaarfase tegen het niet tijdig beslissen overslaan, maar voordat de burger de beroepsprocedure kan starten dient hij het bestuursorgaan, evenals bij de dwangsomregeling, schriftelijk in gebreke te stellen. De procedure bij de rechtbank wegens het niet tijdig beslissen door het bestuursorgaan vindt in beginsel zonder zitting plaats. De reden hiervoor is dat de rechter slechts vast hoeft te stellen of de beslistermijn daadwerkelijk verstreken is. Als deze termijn inderdaad verstreken is verklaart de rechter het beroep gegrond, en beslist dat het bestuursorgaan in beginsel binnen twee weken alsnog een beslissing neemt. In bijzondere gevallen kan de rechter een afwijkende termijn vaststellen. Indien het bestuursorgaan na de door de rechter bepaalde termijn nog geen besluit heeft genomen, kan de burger een procedure bij de Voorzieningenrechter starten ter oplegging van een dwangsom aan het bestuursorgaan. De burger verzoekt de Voorzieningenrechter in deze procedure een dwangsom aan de eerdere uitspraak te verbinden.

Met de beschrijving van de rechtsmiddelen heb ik in wezen mijn probleemstelling beantwoord. Echter, het enkel opsommen van rechtsmiddelen geeft niet het nut aan van die rechtsmiddelen. Daarom heb ik in hoofdstuk vier onderzocht wat de gevolgen zijn van de Wdb. Vervolgens ben ik nog een stap verder gegaan en heb in hoofdstuk vijf bekeken wat de toegevoegde waarde zou kunnen zijn van de Wdb. Dit alles leidt tot de conclusie dat de Wdb de burger vooralsnog weinig verbetering zal opleveren. De beroepsregeling is naar mijn mening niet in het belang van de burger aangezien deze, bij het wederom uitblijven van een beslissing van het bestuursorgaan, weer de weg naar de rechter moet bewandelen ter oplegging van een dwangsom. Als mogelijke andere oplossing voor het overschrijden van de beslistermijnen zie ik de verruiming van de Lex Silencio positivo. Deze regeling zal mijns inziens dan wel zodanig ingevuld moeten worden, dat de rechtspositie van derdebelanghebbenden gewaarborgd blijft. Het grote voordeel dat deze regeling heeft op de beroepsregeling, is dat er hierbij een inhoudelijk besluit volgt.

Ten aanzien van de dwangsomregeling heb ik de verwachting dat er weinig gebruik van gemaakt zal worden. De burger is namelijk doorgaans niet bekend met de regeling. Die bekendheid zal er waarschijnlijk ook niet komen omdat bestuursorganen niet verplicht zijn de burger op de hoogte te stellen van het bestaan van deze regeling. Ten slotte vraag ik me af of de burger beseft dat, als deze een beroep doet op de dwangsomregeling, hij wordt uitbetaald uit “het potje” dat hij zelf heeft gevuld in zijn hoedanigheid van belastingbetaler.

Naar aanleiding van deze conclusie zou ik wat aanbevelingen willen doen.

§ 6.2 Aanbevelingen

In paragraaf 5.7 heb ik mijn verwachting uitgesproken dat de Wdb voor de burger vooralsnog weinig verbetering op zal leveren. Naar mijn mening zou het wetsvoorstel verbeterd moeten en kunnen worden. In deze paragraaf zal ik hiertoe een drietal aanbevelingen geven voor de wetgever. Ook zou het wetsvoorstel Aanpassing beslistermijnen naar mijn mening veranderd moeten worden. Hiervoor doe ik eveneens een aanbeveling.

Naast de aanbevelingen aan de wetgever maak ik van de gelegenheid gebruik om nog een tweetal aanbevelingen te doen aan de bestuursorganen alsmede aan de burger die een aanvraag doet of een bezwaar maakt.

§ 6.2.1 Aanbevelingen aan de wetgever

Mijn aanbevelingen aan de wetgever strekken ertoe om het wetsvoorstel van de Wdb op de volgende punten aan te passen en/of aan te vullen.

In de Wdb staat een bepaling dat de burger bij het wederom uitblijven van een beslissing, de Voorzieningenrechter kan verzoeken een dwangsom te verbinden aan de uitspraak op het niet tijdig beslissen. Dit moet het bestuursorgaan de prikkel geven om alsnog een besluit te nemen. In dit kader is het aan te bevelen de extra procedure bij de Voorzieningenrechter te laten vervallen, en een bepaling op te nemen dat de rechter verplicht een dwangsom te koppelen aan de uitspraak op het niet tijdig beslissen. In de situatie dat de beslissing wederom uitblijft, verbeurt het bestuursorgaan meteen de dwangsom en hoeft de burger niet weer de gang naar rechter te maken.

De tweede aanbeveling aan de wetgever is in de Wdb een bepaling op te nemen, dat het bestuursorgaan verplicht de burger te informeren over de dwangsom- en beroepsregeling. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden in de ontvangstbevestiging van de aanvraag of het bezwaarschrift. Hierdoor raakt de burger bekend met de regelingen. Als de burger deze niet kent, kan hij er ook geen beroep op doen en heeft de wet ook geen toegevoegde waarde.

De derde aanbeveling aan de wetgever is een bepaling op te nemen waarbij het bestuursorgaan een sanctie riskeert als het na ontvangst van de ingebrekestelling geen actie meer onderneemt richting burger. Het bestuursorgaan dient namelijk de verschuldigdheid en de hoogte van de dwangsom bij beschikking vast te stellen en vervolgens dient het over te gaan tot uitkering van de dwangsom. De burger heeft geen enkele garantie dat het bestuursorgaan dit ook daadwerkelijk doet.

De laatste aanbeveling aan de wetgever is niet gericht op het wetsvoorstel van de Wdb, maar op een wetsvoorstel dat het gevolg is van deze wet namelijk het wetsvoorstel Aanpassing beslistermijnen. Hierin is allereerst een bepaling opgenomen die een verlenging van de eerste verdaging van de beslistermijn mogelijk maakt. Ten tweede staat in dit wetsvoorstel een bepaling dat nader uitstel van de beslistermijn mogelijk is, zonder toestemming van de aanvrager. Mijn aanbeveling strekt ertoe om de mogelijkheid van deze twee bepalingen te beperken tot concrete situaties, zodat er niet nodeloos gebruik gemaakt wordt van deze bepalingen.

§ 6.2.2 Aanbeveling aan de bestuursorganen

De aanbeveling aan de bestuursorganen is dat zij, als zij de verwachting hebben dat organisatorische maatregelen de termijnoverschrijdingen kunnen terugdringen of zelfs voorkomen, deze maatregelen zo snel mogelijk te nemen. Dit kan als het wetsvoorstel in werking treedt leiden tot budgetbesparing, omdat er minder of geen dwangsommen uitgekeerd hoeven te worden.

§ 6.2.3 Aanbeveling aan de burger

Mijn laatste aanbeveling is gericht aan de burger. Wanneer de burger een aanvraag doet of een bezwaar maakt, strekt het tot aanbeveling te achterhalen binnen welke termijn het bestuursorgaan moet reageren. Dit kan eenvoudig via internet of door contact op te nemen met bijvoorbeeld het Juridisch Loket of een advocaat. Als de burger vervolgens constateert dat de beslistermijn verstreken is, kan deze met behulp van zijn advocaat of het Juridisch Loket een beroep doen op de dwangsom- of beroepsregeling.

Literatuurlijst

Boeken

Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2005

H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier juridisch 2005.

Langereis & De Roos 2006

Ch.J. Langereis & I. de Roos, *Hoofdpijnen fiscaal procesrecht*, Deventer: Kluwer 2006.

Happé e.a. 2005

R.H. Happé e.a., *Algemeen Fiscaal Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2005.

IJzermans & Van Schaaijk 2007

M.G. IJzermans & G.A.F.M. van Schaaijk, *Oefening baart kunst*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Baarda e.a. 2005

D.B. Baarda e.a., *Basisboek kwalitatief onderzoek*, Groningen: Wolters-Noordhoff 2005.

Bastiaans e.a. 2004

M.H. Bastiaans e.a., *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2004.

Tijdschriften

Mr. C.M. Saris, 'Tijdig beslissen. Het doel dichterbij met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen en de verruiming van de Lex silencio positivo?', *de Gemeentestem* 2008-7292.

Mr. T.J.M. Kraan, 'Verkorting fiscale beslistermijnen en Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.', *TFB* nr. 7.

Ch. Lagerweij-Duits, 'Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Gevolgen voor bestuursorganen.', *NTB* 2008 4-5.

S.K.A. Efstratiades, 'De invulling van het gelijkheidsbeginsel', *Belastingbrief* juni 2001.

Overige bronvermelding

Jurisprudentie

- HR 6 juni 1979, nr. 19290, *BNB* 1979/211
- ABRvS 29 juni 2005, *Gst.* 2006-6
- ABRvS 5 november 2003, *JB* 2004/11
- ABRvS 22 juli 2003, *JB* 2003/308
- ABRvS 18 december 2002, *AB* 2003/85
- CRvB 22 juli 2004, *JB* 2004/330
- CRvB 26 februari 2004, *LJN* AO4639
- Rechtbank Roermond 9 februari 1996, *JB* 1996/102

Parlementaire stukken

29 934; wetsvoorstel Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

30 435; wetsvoorstel Beroep bij niet tijdig beslissen

31 751; wetsvoorstel Aanpassing beslistermijnen Awb en Wob

28 260; jaarverslag Nationale Ombudsman 2001

29 495; rapport Algemene Rekenkamer, 'Beslistermijnen. Waar blijft de tijd'

27 461; notitie Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Termijnen voor bestuur en rechter'

29 515; kabinetsplan aanpak administratieve lasten

Elektronische bronnen

parlando.sdu.nl

www.justitie.nl

www.eerstekamer.nl

www.minbzk.nl

www.ombudsman.nl

- Rapporten 2008/250, 2005/250 en 2003/325

www.rechtspraak.nl

www.nob.net

www.arsaequi.nl

Vakstudienieuws