

Vergaderjaar 2005–2006

30 435

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 juni 2005 en het nader rapport d.d. 9 januari 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 april 2005, no. 05.001314, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een doeltreffender rechtsmiddel tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet beroep bij niet tijdig beslissen), met memorie van toelichting.

Het voorstel wil burgers een effectiever rechtsmiddel geven tegen niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan. Een burger zal bij het uitblijven van een beslissing van het bestuursorgaan, nadat hij eerst het bestuursorgaan in gebreke heeft gesteld, direct beroep kunnen instellen bij de rechter. Indien het bestuursorgaan na de rechterlijke uitspraak nog steeds in gebreke blijft, kan de burger bij de voorzieningenrechter vragen aan het bestuursorgaan een dwangsom op te leggen.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen, onder andere met betrekking tot het belang van de regeling. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 april 2005, nr. 05.001314, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 juni 2005, nr. W03.05.0123/I, bied ik U hierbij aan.

1. Belang van de regeling

Het wetsvoorstel beoogt een effectiever rechtsmiddel te geven aan burgers tegen te trage besluitvorming door het bestuur. Zoals ook de toelichting meldt, is het niet tijdig beslissen door het bestuur een hardnekkig probleem. Het probleem is nu bijna tien jaar bekend, en nog steeds komt het – ondanks allerlei maatregelen die zijn beproefd – te vaak voor dat bestuursorganen er niet in slagen aan wettelijke termijnen te voldoen². Het probleem is bekend en staat al jaren in de belangstelling. Het speelt in het bijzonder bij beschikkingen op aanvraag. Het is extra klemmend omdat termijnoverschrijding door «burgers» niet zelden leidt tot verlies van aanspraken of van mogelijkheden tot het instellen van een rechtsmiddel, terwijl termijnoverschrijding door bestuursorganen slechts zelden een voor dat bestuursorgaan ingrijpend gevolg heeft. Dat op termijnoverschrijding door burgers doorgaans wel een

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Memorie van toelichting, paragraaf 1 (Noodzaak en strekking van het wetsvoorstel).

sanctie staat en op termijnoverschrijding door bestuursorganen niet, maakt een onevenwichtige indruk; het wekt bij burgers onbegrip en irritatie. In enkele gevallen leidt termijnoverschrijding tot een positief besluit van rechtswege jegens de aanvrager; doorgaans heeft de overschrijding geen rechtsgevolg. Wel kan de aanvrager dan een rechtsmiddel instellen tegen het uitblijven van de beslissing, wat kan leiden tot het opleggen van een (nieuwe) beslistermijn door de rechter, eventueel versterkt met een dwangsom.

Sinds enkele jaren behandelen administratieve rechters beroepen tegen het uitblijven van een besluit standaard volgens de vereenvoudigde behandeling van afdeling 8.2.4 van de Algemene wet bestuursrecht, zodat binnen enkele weken een uitspraak wordt gegeven.

De toelichting gaat niet in op het totaal aan mogelijke prikkels om verbetering te bereiken, wettelijke en andere. In het bijzonder mist de Raad een reactie op het standpunt van enkele instanties die over het voorontwerp hebben geadviseerd, namelijk dat de oplossing niet in wetgeving moet worden gevonden, maar in organisatorische maatregelen bij het bestuur¹. Van de regering mag worden verwacht dat zij maatregelen voorstelt die onderdeel zijn van een veelomvattend, zoveel mogelijk succes belovend plan van aanpak. Te denken valt in de eerste plaats aan het onderzoeken waar de problemen vooral liggen en het stimuleren van de organisatorische maatregelen die nodig zijn om tot tijdige besluiten te komen, voor een deel in overleg met organisaties als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg, en ook na overleg met – soms min of meer verzelfstandigde – grote uitvoeringsinstellingen van de centrale overheid. Het is niet bij voorbaat uitgesloten dat daarbij ook zal blijken dat sommige termijnen hoe dan ook te kort zijn; de Raad komt daarop terug bij punt 3, onder b. Ongetwijfeld kan ook gebruik worden gemaakt van de bevindingen van de Nationale ombudsman en van ombudsmannen bij gemeenten, alsmede van de Algemene Rekenkamer. Veel van de klachten die bij ombudsmannen binnenkomen, hebben betrekking op trage afhandeling van zaken. Naar aanleiding van dergelijke klachten worden niet zelden structurele maatregelen voorgesteld, die problemen voor de toekomst moeten helpen voorkomen.

Publiciteit en verantwoording kunnen misschien ook een positieve uitwerking hebben. Te denken valt bijvoorbeeld aan een verplichte paragraaf in de burgerjaarverslagen die de commissarissen van de Koning en de burgemeesters uitbrengen ingevolge artikel 175, tweede lid, van de Provinciewet onderscheidenlijk artikel 170, tweede lid, van de Gemeentewet. Daarin zou kunnen worden gemeld hoe het staat met het in acht nemen van wettelijke beslistermijnen en welke maatregelen zo nodig worden genomen om verbetering te bereiken. Bij de ministeries en bij andere overheden zijn vergelijkbare verantwoordingsplichten denkbaar, deels op basis van de Comptabiliteitswet 2001.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen en eventueel te voorzien in aanpassing van de genoemde wetsbepalingen.

1. Belang van de regeling

Naar aanleiding van het advies van de Raad is de memorie van toelichting aangepast en aangevuld. In paragraaf 1 is nader ingegaan op wettelijke en andere maatregelen om verbeteringen te bereiken. Daarbij wordt tevens ingegaan op het verband tussen die maatregelen. In deze paragraaf en in de daarin genoemde stukken komen ook de door de Raad genoemde bevindingen van de Nationale ombudsman en de suggestie van de Raad tot overleg met decentrale overheden en grote uitvoeringsinstellingen aan de orde.

Paragraaf 2 is aangevuld met onze reactie op enkele adviezen.

Wij achten een door de Raad geopperd nader onderzoek naar de oorzaken van termijnoverschrijdingen door het openbaar bestuur thans niet opportuun. Hetzelfde geldt voor de gedachte om ook op rijksniveau burgerjaarverslagen te publiceren. Inmiddels zijn in het kader van de projecten Andere overheid, Bruikbare rechtsorde en Vermindering administratieve lasten zoveel maatregelen getroffen of in ontwikkeling, dat wij eerst willen afwachten wat daarvan de effecten zijn in de praktijk. In het verlengde hiervan merken wij op dat de Nationale ombudsman in zijn evaluatierapport d.d. 7 september 2005 (rapport 2005/250) met tevredenheid heeft geconstateerd dat niet tijdige beantwoording van brieven binnen de rijksoverheid serieuze aandacht heeft gekregen en dat

¹ Reactie op het concept-wetsvoorstel van de Sociaal Economische Raad en de VNG.

hij vanwege de talloze activiteiten thans geen aanleiding ziet om nieuwe aanbevelingen te doen. De Nationale ombudsman is voornemens om de ontwikkelingen op dit gebied ook de komende jaren nauwlettend te blijven volgen.

2. Afdeling 8.2.4a

De voorgestelde afdeling 8.2.4a, «Beroep bij niet tijdig beslissen», geeft de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen.

a. Van artikel 8:55a, aanhef en onderdeel c, is niet duidelijk of bedoeld wordt dat tegen het niet tijdig beslissen in bezwaar of administratief beroep alleen beroep openstaat indien ook het primaire besluit niet tijdig is genomen. De tekst van de bepaling suggereert het wel, maar volgens de toelichting is dat niet zo¹. Het gaat er blijkbaar om dat afdeling 8.2.4a van toepassing is of zou zijn geweest als het primaire besluit niet tijdig is of zou zijn genomen. Dit valt echter niet duidelijk te lezen in de tekst van de bepaling.

De Raad adviseert tot verduidelijking van onderdeel c.

b. De regeling geldt ook voor het niet tijdig beslissen op bezwaarschriften en administratief-beroepschriften (aanhef en onderdeel c van artikel 8:55a). Daar doet de praktijk vermoeden dat de wettelijke termijnen eigenlijk te kort zijn, in elk geval als er een commissie wordt ingeschakeld.

De Raad adviseert te onderzoeken of de wettelijke beslistermijnen voor deze gevallen niet enigszins verlengd moeten worden, alvorens de thans voorgestelde procedure daarop van toepassing wordt.

c. Artikel 8:55a bepaalt in welke gevallen afdeling 8.2.4a van toepassing zal zijn. De toelichting bij artikel 8:55a suggereert dat deze bepaling een beperking van enige betekenis inhoudt. De Raad heeft een dergelijke beperking niet kunnen ontdekken.

Hij adviseert de toelichting aan te passen.

2. Afdeling 8.2.4a

a. Het advies van de Raad is gevolgd. Artikel 8:55a en de memorie van toelichting zijn aangepast en verduidelijkt.

b. Wij onderschrijven de opvatting van de Raad dat aanpassing van de wettelijke beslistermijnen een van de oplossingen zou kunnen zijn voor het terugdringen van termijnoverschrijdingen bij beslissingen op bezwaar of in administratief beroep waarvoor al dan niet een adviescommissie is ingesteld. De Raad heeft in zijn advies van 7 oktober 2005 eveneens in overweging gegeven artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht aan te vullen. In het kader van laatstgenoemd advies van de Raad zal nader worden gezien in of, en zo ja in welke gevallen, het wenselijk is de wettelijke beslistermijnen bij beslissingen op bezwaar enigszins te verlengen.

c. Anders dan de Raad zijn wij van mening dat het toepassingsbereik van afdeling 8.2.4a Awb beperkt is. De voornaamste categorie gevallen waarin afdeling 8.2.4.a niet van toepassing is, zijn de gevallen waarin een beschikking weliswaar niet binnen de wettelijke termijn wordt gegeven, maar het bestuursorgaan de aanvrager daarvan tijdig in kennis heeft gesteld (artikel 4:14, eerste en derde lid, Awb). In die gevallen is het bestuursorgaan te laat met het geven van een beschikking, maar is het op grond van artikel 8:55a Awb niet mogelijk direct beroep in te stellen bij de rechtbank. Een belanghebbende moet in die gevallen altijd eerst bezwaar maken wegens niet tijdig beslissen voordat beroep bij de rechtbank kan worden ingesteld. Niettemin hebben wij in de opmerking van de Raad aanleiding gezien paragraaf 3 van de memorie van toelichting enigszins aan te passen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3 (Hoofdlijnen van het wetsvoorstel).

wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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