

Vergaderjaar 2008–2009

31 844

Wijziging van enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en 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. 11 december 2008 en het nader rapport d.d. 22 januari 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de ministers van Justitie, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 november 2008, no.08.003167, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Justitie, de minister van Economische Zaken, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Voorstel van wet tot wijziging van enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in verlenging van beslistermijnen in enkele bijzondere wetten op het terrein van verscheidene ministeries. Uit een inventarisatie is gebleken dat deze termijnen in de praktijk te krap zijn.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt onder meer een opmerking met betrekking tot artikel 69 van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong), artikel 102, derde tot en met zesde lid, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia). 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 5 november 2008, kenmerk 08.003167, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het voorstel van wet tot wijziging van enkele bijzondere wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 11 december 2008, nr. W04.08.0470/I, bied ik U hierbij aan. Naar aanleiding van het advies wordt het volgende opgemerkt.

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 Artikel VII, onderdeel A.

1. Volgens de memorie van toelichting sluit de huidige beslistermijn van acht weken in de Wajong niet goed aan bij de complexe uitvoeringspraktijk. Het voorstel voorziet daarom in een verlenging van de beslistermijn tot 14 weken.² Aangezien het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen werkt aan de verbetering van het behandelingsproces van Wajong-aanvragen, bestaat de

behoefte aan deze termijnverruiming slechts tijdelijk. De toelichting stelt dat uiterlijk met ingang van 1 januari 2012 de termijn weer teruggebracht zal worden naar acht weken. Het voorstel bevat een daartoe strekkende (in artikel 76f Wajong vervatte) bepaling, het definitieve artikel 69, dat met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip van kracht zal worden.¹ Ten aanzien van artikel 102 Wia voorziet het voorstel in een overeenkomstige regeling. Deze constructie houdt in dat de te wijzigen wetten worden aangevuld met een afzonderlijke bepaling die de definitieve tekst van de genoemde artikelen bevat, waarvan de inwerkingtreding bij koninklijk besluit zal worden bepaald. Voorgesteld wordt de bepalingen met de definitieve tekst bij de overgangsrechtelijke bepalingen van de Wajong en de Wia te plaatsen, terwijl de tijdelijke voorzieningen bij de relevante bepalingen van deze wetten komen te staan. Naar het oordeel van de Raad verdient het aanbeveling voor beide wetten de plaats van de tijdelijke en definitieve teksten om te draaien. Dat betekent dat de definitieve tekst reeds in de wet wordt opgenomen en de tijdelijke regeling in de vorm van een overgangsbepaling wordt ingevoegd. Aldus brengt het voorstel beter tot uitdrukking dat de verruiming van de wettelijke beslistermijnen van tijdelijke aard is. De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

1. De suggestie van de Raad om in het wetsvoorstel beter tot uitdrukking te brengen dat de verruiming van de wettelijke beslistermijnen in artikel 69 van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en in artikel 102 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen van tijdelijke aard is, is overgenomen.

2. Ingevolge artikel XII van het voorstel beslist de minister van Verkeer en Waterstaat op een aanvraag om nadeelcompensatie op grond van of met inachtneming van een door hem vastgestelde beleidsregel binnen de bij die beleidsregel vastgestelde termijn. Deze termijn geldt als een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn.

In de toelichting wordt uiteengezet dat in beginsel de redelijke termijn van acht weken in de zin van artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is op de behandeling van verzoeken om nadeelcompensatie, terwijl die behandeling veelal meer tijd vergt. De in de desbetreffende beleidsregels opgenomen termijnen sluiten volgens de toelichting beter aan bij de praktijk, zodat het redelijk is die termijnen gelijk te stellen aan bij wettelijk voorschrift bepaalde termijnen.

De Raad merkt hierover het volgende op. In beleidsregels opgenomen termijnen kunnen bij wettelijk voorschrift worden gelijkgesteld aan «bij wettelijk voorschrift bepaalde termijnen» in de zin van de artikelen 4:13 en 4:14 Awb. Een dergelijke gelijkstelling vormt echter een afwijking van de uitgangspunten van de Awb, die duidelijk onderscheid maakt tussen de status van wettelijke voorschriften enerzijds en van beleidsregels anderzijds. Een afwijking van een algemene wet, zoals de Awb, behoeft een bijzondere motivering waarin de memorie van toelichting niet voorziet.²

De Raad adviseert de termijnen voor de behandeling van verzoeken om nadeelcompensatie in wettelijke voorschriften te regelen, dan wel van nadere regeling van deze termijn af te zien. In het laatstgenoemde geval is de acht weken-termijn van artikel 4:13, tweede lid, Awb van toepassing; indien deze termijn in het concrete geval niet haalbaar is, kan gebruik gemaakt worden van artikel 4:14, derde lid, Awb.

2. De door de Raad genoemde afwijking van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is minder principieel dan de Raad suggereert en slechts van tijdelijke aard. De beleidsregels worden niet in hun geheel gelijkgesteld aan wettelijke voorschriften. Uitsluitend de daarbij vastgestelde termijnen worden bij deze wet aangemerkt als bij wettelijk voorschrift bepaalde termijnen. De bijzondere motivering die de memorie van toelichting daarvoor geeft is onder meer dat de termijnen deels ook betrekking hebben op de toekenning van nadeelcompensatie waarvoor geen wettelijke grondslag nodig is. Er bestaat in die gevallen thans geen wettelijke regeling waarin ook de termijnen bepaald zouden kunnen worden. Een dergelijke wettelijke regeling is meeromvattend en aanstaand. De toelichting geeft aan dat het hier een tijdelijke voorziening betreft in afwachting van de indiening in 2009 van het wetsvoorstel van de minister van Justitie tot aanvulling van de Awb met een regeling inzake

¹ Artikel VII, onderdeel B.

² Zie aanwijzing 49 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

schadevergoeding en nadeelcompensatie. Daarin zal ook een wettelijke beslistermijn voor nadeelcompensatieverzoeken worden opgenomen, zoals de Raad adviseert.

3. Op 19 maart 2004 heeft de Algemene Rekenkamer het rapport «Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?» vastgesteld. In dit rapport is vermeld dat een aantal wetten volgens de betrokken ministeries onrealistische termijnen kent.¹ De toelichting bij het wetsvoorstel gaat niet in op de in het rapport bedoelde wetten die niet door middel van dit wetsvoorstel worden aangepast. Onduidelijk is derhalve of ingevolge die wetten te nemen beslissingen thans wel binnen de destijds als onrealistisch aangemerkte termijnen genomen kunnen worden. De Raad adviseert de toelichting in zoverre aan te vullen.

3. De wettelijke termijnen die in het door de Raad genoemde rapport van de Algemene Rekenkamer worden genoemd, hoeven niet te worden gewijzigd.

Wat betreft de bulk aanvragen in het onderwijs kan worden opgemerkt dat de verwerking van aanvragen in het onderwijs in de loop van de afgelopen jaren in hoge mate is geautomatiseerd. Het gaat met name om aanvragen van scholen en onderwijsinstellingen in het kader van bekostiging en subsidie en bij de behandeling van dergelijke aanvragen en de daarbij horende berekeningen is, dankzij geavanceerde programma's en slimme rekenmodellen, inmiddels een forse slag geslagen in het bekorten van de behandelduur. Ten aanzien van de bezwaarschriftenprocedure kan worden opgemerkt dat het ministerie van OCW op 1 januari 2008 is begonnen met een nieuwe behandelmethodologie van bezwaarschriften. Veel bezwaarschriften worden thans ambtelijk afgedaan, zodat de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie zich meer kan concentreren op die geschillen die ook meer aandacht rechtvaardigen. Ook zijn de termijnen flink aangescherpt. De eerste resultaten zijn veelbelovend.

Zoals in de memorie van toelichting reeds is opgemerkt, wordt de Monumentenwet 1988 momenteel reeds herzien in een breed project waarin de VNG en andere partijen uitdrukkelijk zijn betrokken. Bovendien zal te zijner tijd een deel van de Monumentenwet opgaan in de Wabo. Tegen deze achtergrond en gelet op het feit dat deze trajecten binnen afzienbare tijd hun beslag zullen krijgen is het op dit moment dan ook niet prudent om, vooruitlopend hierop, in het kader van het voorliggende wetsvoorstel noodverbanden aan te leggen, die mogelijk achteraf op basis van voortschrijdend inzicht als ondoordacht zouden moeten worden aangemerkt.

De Wet op de architectentitel is gewijzigd, nadat het rapport van de Algemene Rekenkamer is uitgebracht. Door deze wijzigingen zijn de ingevolge deze wet bepaalde termijnen als realistische termijnen aan te merken. De in het rapport van de Algemene Rekenkamer onrealistische genoemde termijnen hadden betrekking op de validering van buitenlandse diploma's waarbij het opvragen van informatie uit het buitenland veel tijd kost. De richtlijn erkenning beroepskwalificaties (2005/36/EG) is ondertussen geïmplementeerd in de Wet op de architectentitel. Deze richtlijn vervangt enkele oudere richtlijnen waardoor de procedures van een verzoek om inschrijving in het architectenregister en van de beslissing op aanvraag om erkenning van een diploma zijn gestroomlijnd. Wanneer het aanvragen en verzoeken betreft waarop de regels ter implementatie van richtlijn 2005/36/EG in de Wet op de architectentitel van toepassing zijn, geldt de termijn van drie maanden met een verlengingsmogelijkheid van ten hoogste één maand. De termijn van drie maanden loopt bovendien door zolang niet alle stukken zijn ontvangen. Om die reden is de termijn thans als realistisch aan te merken. Indien het aanvragen en verzoeken betreft waarop de regels ter implementatie van richtlijn 2005/36/EG in de Wet op de architectentitel niet van toepassing zijn, stelt de Wet op de architectentitel thans geen termijnen meer waardoor de termijnen van de Awb van toepassing zijn. De mogelijkheden voor een zorgvuldige behandeling binnen een daarvoor noodzakelijke realistische termijn zijn daardoor voldoende gewaarborgd. Een wijziging van de Wet op de architectentitel is daarom niet noodzakelijk.

Handhavingsverzoeken op grond van de toenmalige Wet milieugevaarlijke stoffen worden op grond van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer gedaan. Voor handhavingsverzoeken op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 495, nr. 2, blz. 33.

gold voor de intrekking van de wet reeds de termijn van vier weken uit artikel 18.16 van de Wet milieubeheer. Met artikel XIX, onderdeel C, van het voorliggende wetsvoorstel komt deze termijn te vervallen en worden de termijnen van de Awb van toepassing voor deze handhavingsverzoeken. De mogelijkheden voor een zorgvuldige behandeling binnen een daarvoor noodzakelijke realistische termijn zijn daardoor voldoende gewaarborgd.

Handhavingsverzoeken met betrekking tot de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen worden ook gedaan op grond van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer. Hiervoor geldt eveneens dat met artikel XIX, onderdeel C, van het voorliggende wetsvoorstel de beslistermijn uit artikel 18.16 van de Wet milieubeheer zal komen te vervallen en zal worden aangesloten bij de termijnen van de Awb.

Ervaring leert dat de in de Wet veiligheidsonderzoeken genoemde beslistermijn voornamelijk problematisch is wanneer informatie uit het buitenland nodig is voor het nemen van een beslissing. De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen biedt echter een mogelijkheid tot opschorting wanneer informatie aan een buitenlandse instantie moet worden gevraagd (artikel 4:15, eerste lid, onderdeel b, Awb). Daarom is er op dit moment geen aanleiding de termijn in de Wet veiligheidsonderzoeken te verlengen.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet openbaarheid van bestuur en enkele andere wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissing (Kamerstukken II 2008–2009, 31 751, nr. 2) stelt voor de termijn voor het behandelen van verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur en de termijn in de Awb voor de behandeling van bezwaarschriften te verlengen. In de praktijk blijkt namelijk dat de in dit wetsvoorstel genoemde termijnen niet haalbaar zijn. Door de beslistermijn te verlengen tot een realistische beslistermijn wordt termijnoverschrijding zoveel mogelijk tegen gegaan.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

5. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enkele wettelijke bepalingen te schrappen waarin is voorzien in een ruimere beslistermijn in het geval van in het buitenland op te vragen informatie. Voor deze situaties biedt de in de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen opgenomen wijziging van artikel 4:15, eerste lid, onder b, van de Awb een voorziening. Voorts is in artikel XIX, onderdeel C, een technische verbetering aangebracht.

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 ambtgenoten van Justitie, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.08.0470/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel V, aanhef, na «Natuurschoonwet» invoegen: 1928. Ook de artikels-
gewijze toelichting in overeenstemming brengen met artikel 12 van de
Natuurschoonwet 1928.
- In artikel V (artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de Natuurschoonwet
1928) de puntkomma vervangen door een komma.
- Artikel VII, onderdeel A, tweede lid, als volgt formuleren: In het derde lid
wordt «binnen de termijn van acht weken»: binnen veertien weken.
- Aan artikel VII, onderdeel A, een derde lid toevoegen, luidende: In het
vierde en vijfde lid wordt «binnen acht weken» vervangen door: binnen
veertien weken.