Jonge VAR-reeks
5

Niet tijdig beslissen

Preadviezen uitgebracht door

Mr. M. Vos
Mr. C.M. Saris
Mr. drs. Y.M. van der Vlugt

Voor de bijeenkomst
van de Jonge VAR
op 24 november 2006

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2007

Aanbevolen citeerwijze: Jonge VAR-reeks 5

© 2007 VAR Vereniging voor Bestuursrecht

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-5454-811-9
NUR 823

www.bju.nl

Inhoud

Ten geleide 7

Tijdig beslissen: een mission (im)possible? 9
Mr. M. Vos

Tijdig beslissen, het doel dichterbij? 49
Mr. C.M. Saris

Leren van klachten 87
Mr. drs. Y.M. van der Vlugt

Verslag 123

Ten geleide

Op 24 november 2006 vond de vijfde jaarlijkse bijeenkomst van de Jonge VAR plaats. Dit eerste lustrum heeft duidelijk gemaakt dat er een plaats is voor de Jonge VAR! Elk jaar worden er uitstekende preadviezen geschreven door jonge mensen die nog een mooie loopbaan voor zich hebben. Zo was het ook bedoeld.

De (concept)preadviezen waren geschreven door Moniek Vos, werkzaam bij het ministerie van BZK, Christien Saris, advocate bij Stibbe te Amsterdam, en Yvonne van der Vlugt, medewerkster bij het Bureau van de Nationale ombudsman. Het thema was 'niet tijdig beslissen' door bestuursorganen. De drie preadviseurs hebben ieder vanuit hun eigen achtergrond – bestuur, advocatuur en ombudsman – de problematiek van het niet tijdig beslissen in kaart gebracht. In de preadviezen worden verschillende juridische en organisatorische handreikingen gedaan voor voortvarend(er) bestuur.

Als voortreffelijk gastheer trad dit keer het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op. De bijeenkomst werd bezocht door ruim honderd personen. De voordrachten door de preadviseurs en de daaropvolgende discussies waren inhoudsvol en boeiend. Na de discussie werd gestemd over de stellingen die aan het eind van de preadviezen waren opgenomen en die in enkele gevallen licht zijn aangepast dan wel gesplitst, alvorens tot stemming over te gaan.

Dit boekje bevat de definitieve tekst van de drie preadviezen en het verslag van de discussie, inclusief de uitslag van de stemming over de stellingen. Het verslag is beknopt, maar geeft de zakelijke inhoud van het gezegde goed weer. Het is samengesteld door Christien de Kruif, werkzaam bij het departement Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Het VAR-bestuur dankt de preadviseurs en de verslaglegster hartelijk voor hun inspanningen.

Lex Michiels
Voorzitter van de VAR (tot 1 januari 2007)

Tijdig beslissen: een mission (im)possible?

Mr. M. Vos[*]

1	**Inleiding**	**11**
2	**Het probleem 'niet tijdig beslissen'**	15
2.1	Beslistermijnen in de primaire fase	15
2.2	Beslistermijnen voor bezwaar en administratief beroep	17
2.3	Overschrijding van de beslistermijn	19
2.3.1	Betekenis van de beslistermijn	19
2.3.2	Toelaatbare termijnoverschrijding?	20
2.3.3	Een definitie van '(niet) tijdig beslissen'	22
2.4	Belang van tijdig beslissen	23
3	**De oorzaken**	**27**
4	**De oplossingen**	**31**
4.1	Het tableau	31
4.2	Enkele 'oplossingen' nader beschouwd	38
5	**Het geheel overziend**	**43**
Stellingen		**47**

* Moniek Vos is werkzaam bij de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij dankt haar meelezers en raadgevers, zowel binnen als buiten het ministerie. De tekst van dit preadvies is afgesloten op 30 oktober 2006.

1 Inleiding

Het is dinsdag 24 oktober 2006. De tv staat op EénVandaag.[1] In beeld is een vader. Ik schat hem op een jaar of zestig. Hij spreekt over zijn gehandicapte dochter. Voor haar diende hij een aanvraag in voor aanvullende zorg op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Die werd afgewezen door de Stichting Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Tegen die afwijzing ging de vader meteen in bezwaar. Na acht maanden van tevergeefs wachten, viel er een brief van het CIZ op de deurmat. Het College voor zorgverzekeringen (CVZ) heeft geen kans gezien te adviseren over hun zaak, luidde de mededeling van het CIZ. Op een advies van het CVZ, dat het CIZ standaard vraagt wanneer het voornemens is een bezwaarschrift af te wijzen, zou de vader nog eens zes maanden moeten wachten. De vader twijfelt. Enerzijds heeft hij goede hoop dat het CVZ tot een voor zijn dochter gunstige beoordeling komt, anderzijds heeft hij genoeg van het wachten. En al die tijd is zijn dochter verstoken van de broodnodige zorg.

Het beeld wordt even onscherp, om vervolgens weer in te zoomen op het verzameld werk van Franz Kafka, dat blijkt te liggen op het bureau van de Nationale ombudsman. Dan komt de Nationale ombudsman zelf in beeld.

Hij hekelt de wijze waarop de overheid met de aanvragen om zorg en de afhandeling van de bezwaarschriften is omgegaan. De ombudsman spreekt van een overheid die 'chronisch ziek is met termijnoverschrijding'. Een overheid die de spelregels maakt, maar zichzelf niet aan de regels houdt. Daarvoor heeft de ombudsman maar één woord: onuitstaanbaar.

Terug bij de vader. Hem wordt gevraagd hoe het gesteld is met zijn vertrouwen in de overheid. Met een snik in zijn stem vertelt de vader dat – tot zijn grote spijt – dat vertrouwen in de loop der jaren is afgebrokkeld. Een onbetrouwbare overheid, die de mond vol heeft van normen en waarden. 'Laten ze eerst eens naar zichzelf kijken'.

Een schokkend verhaal. Een overheid die chronisch ziek is met termijnoverschrijding. Kafkaiaanse toestanden? Is het werkelijk zo erg gesteld met onze overheid? Of hebben we hier te maken met een betreurenswaardig incident?

Naar schriftelijk 'bewijs' van termijnoverschrijdend gedrag van de overheden hoef ik niet lang te zoeken. Ik stuit op een rapport van de Algemene Rekenkamer met de titel 'Beslistermijnen, waar blijft de tijd?', waarin de Rekenkamer constateert dat het hier om een 'hardnekkig probleem' gaat.[2] De Nationale ombudsman heeft sinds de oprichting van het instituut een indrukwekkende berg ombudsprudentie rond het thema 'voortvarendheid' gegenereerd. In 2003 bracht de ombudsman een rapport

1. Nieuws- en actualiteitenprogramma van de TROS en AVRO op Nederland 1.
2. Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?, Kamerstukken II 2003/04, 29 495, nr. 2, p. 12.

uit over de resultaten van een onderzoek uit eigen beweging, dat hij had uitgevoerd naar de wijze waarop de rijksoverheid omgaat met burgercorrespondentie. Hieruit blijkt dat de (rijks)overheid er vaak niet in slaagde de wettelijke beslistermijnen te halen. De behandelduur van bezwaarschriften vormde een 'serieus knelpunt', aldus de ombudsman.

Twee evaluatiecommissies van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kwamen eerder al tot de conclusie dat er nogal wat schortte aan de naleving van termijnen door de overheid.[3]

Bij de jaarlijkse behandeling van het jaarverslag van de Nationale ombudsman in de Tweede Kamer is termijnoverschrijding door bestuursorganen een vast agendapunt.[4]

De regering breekt zich het hoofd al langer over deze problematiek. Rechtbanken handelen beroepen tegen niet tijdig beslissen sinds 1999 op grond van hun procesregelingen in beginsel binnen vier werken af.[5]

Uit 2000 dateert een gezamenlijke notitie van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, waarin voorstellen worden gedaan ter bevordering van een tijdige besluitvorming.[6] De laatste tijd is er sprake van een toenemende aandacht voor niet tijdig beslissen, ook bij de overheid. Er komen vele voorstellen voor verbetering voorbij. Sommige zijn nog in de voorbereidingsfase.[7] Andere liggen reeds bij het parlement.[8]

Afbakening van het onderwerp

De VAR besloot de Jonge VAR 2006 te wijden aan (niet) tijdig beslissen en heeft drie preadviseurs gevraagd daarover hun licht te doen schijnen. Aangezien het onderwerp genoeg stof bevat voor drie proefschriften, moesten er keuzes worden gemaakt. Mijn collega-preadviseurs en ik schrijven over een niet tijdig beslissend bestuur. De talmende rechter valt buiten het bestek van onze bijdragen.

In dit preadvies concentreer ik me op overschrijding van beslistermijnen voor aanvragen, bezwaren en administratieve beroepen. Te laat reageren op klachten en andere correspondentie van burgers blijft buiten beschouwing. De reden voor deze keuze is dat de behoefte aan een besluitvaardige overheid het meest pregnant is waar het gaat om besluiten. Neem een burger die op zijn subsidie, uitkering of vergunning wacht. Het gaat om de vaststelling van zijn rechten (en plichten).

Het is niet mogelijk uitputtend in te gaan op alle mogelijke overheidsorganisaties. Waar 'de overheid' staat, kan worden gelezen ministeries inclusief de diensten en instellingen die daaronder vallen, zelfstandige bestuursorganen, provincies, gemeenten

3. 'Toepassingen en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996', verslag van de commissie evaluatie Awb, 18 december 1996 en 'Toepassingen en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001', verslag van de commissie evaluatie Awb II, 18 december 2001.
4. Tijdens de plenaire behandeling van het jaarverslag van de Nationale ombudsman 2004, diende CDA-Kamerlid Eski zelfs een motie in om de IND tot tijdig beslissen te bewegen.
5. Zie art. 11 van de Procesregeling bestuursrecht, Stcrt. 2001, 189, p. 35.
6. Termijnen voor bestuur en rechter, Kamerstukken II 2000/01, 27 461, nr. 1.
7. Een Taskforce vereenvoudiging vergunningen deed in opdracht van het ministerie van Economische Zaken onder andere voorstellen voor een snellere vergunningverlening in zijn advies 'Eenvoudig vergunnen', gedrukt als bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 84.
8. Wetsvoorstel Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, Kamerstukken I 2005/06, 29 934, A.

en waterschappen. Grote, middelgrote en kleine overheden. Beschikkingenfabrieken en beschikkingenateliers.

Plan van behandeling

Ik heb dit preadvies als volgt opgebouwd.

De beslistermijn speelt een centrale rol bij het probleem van 'niet tijdig beslissen'. Daarom zoomt paragraaf 2 in op nut, noodzaak en betekenis van de beslistermijn. Een en ander mondt uit in een definitie van niet tijdig beslissen, die ik als uitgangspunt neem voor dit stuk. In paragraaf 3 komen mogelijke oorzaken voor niet tijdig beslissen aan bod. Paragraaf 4 behandelt mogelijke oplossingen voor niet tijdig beslissen. In diezelfde paragraaf ga ik dieper in op een tweetal oplossingen: invoering van een dwangsom tegen niet tijdig beslissen en verlengen van de beslistermijn. Paragraaf 5 bevat een samenvatting van mijn belangrijkste bevindingen en ter afsluiting een recept voor een voortvarende besluitvorming.

2 Het probleem 'niet tijdig beslissen'

Zoals uit de inleiding blijkt, kan 'niet tijdig beslissen' gerust een hardnekkige (overheids)kwaal genoemd worden. Vrijwel alle overheden hebben in meer of mindere mate moeite met het halen van hun beslistermijnen. De vraag of een overheid te laat is met beslissen kan in veel gevallen worden bepaald aan de hand van een beslistermijn. In deze paragraaf staat de beslistermijn centraal.

2.1 Beslistermijnen in de primaire fase

De artikelen 4:13 tot en met 4:15 van afdeling 4.1.3 'Beslistermijn' van de Awb bepalen binnen welke termijn het bestuur op een aanvraag voor een beschikking moet beslissen.

De hoofdregel is te vinden in artikel 4:13, eerste lid, Awb:

> 'Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.'

Het is dus primair de taak van de bijzondere wetgever om een termijn te stellen voor specifieke beschikkingen op aanvraag.

Uit recent onderzoek naar beslistermijnen door de Algemene Rekenkamer[9] waarin 13.500 Nederlandse wetten en regelingen onder de loep zijn genomen, blijkt dat de bijzondere wetgever in 796 gevallen (verdeeld over 355 wetten en regelingen) is overgegaan tot het opnemen van een beslistermijn in de bijzondere wet of regeling.

Uit de memorie van toelichting bij de artikelen 4:13 en 4:14 Awb blijkt hoe zeer de wetgever geworsteld heeft met het stellen van een beslistermijn voor het geven van beschikkingen op aanvraag.[10] Uit het oogpunt van uniformiteit van bestuursrechtelijke procedures, zou het uiteraard de voorkeur verdienen wanneer de Awb-wetgever was overgegaan tot het stellen van één termijn voor alle soorten beschikkingen in de primaire fase. Hiervoor bleken de verschillen tussen de beschikkingen echter te groot. Zij variëren sterk als het gaat om de ingewikkeldheid van de te nemen beschikking en de spoedeisendheid ervan. Het is daarom gewenst, aldus de memorie van toelichting, dat bij iedere soort beschikking afzonderlijk wordt nagegaan wat een goede termijnstelling is.

9. Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?, p. 14 e.v.
10. PG Awb I, p. 262-264.

Niet in alle gevallen is de bijzondere wetgever overgegaan tot het stellen van termijnen. In die gevallen geldt op grond van het eerste lid van artikel 4:13 Awb dat binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag tot het nemen van een beschikking moet worden beslist.

Hoe lang is nu die redelijke termijn? Een begin van een antwoord op deze vraag is gegeven in het tweede lid van artikel 4:13 Awb:

> 'De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14, derde lid heeft gedaan.'

Artikel 4:14, derde lid, Awb bepaalt vervolgens:

> 'Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis en noemt het daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.'

Uit het samenstel van de hiervoor genoemde bepalingen kan het volgende worden opgemerkt over (de lengte van) de redelijke (beslis)termijn:

1. De redelijke termijn is ten hoogste acht weken, indien het bestuursorgaan in de acht weken na ontvangst van de aanvraag tot het geven van een beschikking (a) geen beschikking heeft gegeven en (b) geen redelijke termijn heeft gesteld waarbinnen de aanvrager de beschikking wél tegemoet mag zien.
2. Wanneer het bestuursorgaan op grond van artikel 4:14, derde lid, Awb een redelijke termijn heeft genoemd (die dus langer is dan acht weken), moet in ieder geval binnen deze termijn worden beslist.

Bij de introductie van de 'redelijke termijn' heeft de wetgever twee belangen voor ogen gehad: het belang van flexibiliteit van het bestuur en het belang van rechtszekerheid van de burger.[11] Om die reden is de lengte van de redelijke termijn afhankelijk van het individuele geval. De redelijke termijn kan zowel langer als korter uitvallen dan de in artikel 4:13 Awb genoemde acht weken.[12] Het is aan de rechter te bepalen of de door het bestuur gehanteerde redelijke termijn in een voorkomend geval nog 'redelijk' genoemd mag worden.

Omwille van de rechtszekerheid is er in artikel 4:13, tweede lid, Awb desalniettemin voor gekozen een termijn (van acht weken) op te nemen. Het dwingt het bestuursorgaan om binnen acht weken duidelijkheid te geven over de aanvraag, door ofwel een beslissing te nemen ofwel de burger mee te delen wanneer deze te verwachten is. In alle gevallen waarin een wettelijke termijn ontbreekt, weet de burger (idealiter) dus binnen acht weken waar hij aan toe is.

---

11. PG Awb I, p. 263, r.k.
12. Zie Voorzieningenrechter CBB 10 april 2003, JB 2003, 175 m.nt. AMLJ over de weigering van het ministerie van LNV om binnen de 'redelijke termijn' van veertien dagen te beslissen op een verzoek tot ontheffing van het verbod om hobbydieren te vaccineren tegen de zogenoemde 'vogelgriep'.

Voor het geval het bestuursorgaan er niet in slaagt een beschikking te geven *binnen een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn*, bepaalt het eerste lid van artikel 4:14 Awb dat het bestuursorgaan in zo'n geval dit aan de aanvrager meedeelt en daarbij een zo kort mogelijke termijn noemt waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. Het tweede lid van artikel 4:14 Awb maakt een uitzondering op het eerste lid voor die gevallen waarin na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn het bestuur niet langer bevoegd is een beschikking te nemen. Dit is het geval wanneer de wet aan overschrijding van de beslistermijn het gevolg van een positieve beschikking van rechtswege verbindt.[13]

Artikel 4:14, eerste lid, Awb bevat een mededelingsverplichting; het houdt geen bevoegdheid van het bestuursorgaan in tot verlenging van de wettelijk bepaalde termijn.[14]

Door toepassing van artikel 4:15 Awb worden beslistermijnen, ongeacht of het een wettelijk voorgeschreven of een redelijke termijn betreft, opgeschort voor de periode dat een aanvrager van een beschikking in de gelegenheid is gesteld zijn onvolledige aanvraag aan te vullen.[15] De ratio achter dit artikel is dat van een bestuursorgaan niet gevergd kan worden een beslissing te nemen, wanneer een aanvraag niet voldoet aan de eisen die de wet daaraan stelt.[16]

Maar wat te doen wanneer het bestuursorgaan de wettelijke dan wel redelijke termijn ongebruikt laat verstrijken? In die gevallen bestaat op grond van artikel 6:2 Awb de mogelijkheid tegen het niet tijdig nemen van een besluit bezwaar te maken en beroep in te stellen. Deze figuur komt in paragraaf 4.1 aan de orde. Ook kan – onder omstandigheden – na termijnoverschrijding door het bestuur schadevergoeding worden gevorderd.[17]

2.2 Beslistermijnen voor bezwaar en administratief beroep

Vergeleken bij de beslistermijnen die gelden in de primaire fase, zijn de beslistermijnen voor bezwaar en administratief beroep eenvoudig te noemen.

Het eerste lid van artikel 7:10 Awb bepaalt dat een bestuursorgaan binnen zes weken na ontvangst van een bezwaarschrift beslist. Is op grond van artikel 7:13 Awb een adviescommissie ingeschakeld, dan is de termijn om te beslissen op het bezwaarschrift tien weken na ontvangst ervan. In belastingzaken geldt een langere termijn. In artikel 25 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) is een termijn van een jaar opgenomen.[18] Inmiddels ligt er een wetsvoorstel in de Tweede Kamer

13. 'Van Buuren' 2003 (*T&C Awb*), aant. 3 bij art. 4:14.
14. MvT bij de Eerste evaluatiewet Awb, Kamerstukken II 1998/99, 26 523, nr. 3, p. 4-5.
15. Zie ook Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, Den Haag: Elsevier juridisch 2005, p. 309.
16. PG Awb I, p. 267, r.k.
17. Op grond van een onrechtmatigedaadsactie ex art. 6:162 BW. Voor het daadwerkelijk toekennen van schadevergoeding moet wel aan alle eisen van dat artikel worden voldaan (schade, causaal verband), hetgeen zich niet snel zal voordoen.
18. Zie bepaling 6.2.7 van het Voorschrift Algemene wet bestuursrecht 1997, Stcrt. 1997, 38.

waarin dat jaar wordt teruggebracht tot dertien weken.[19] In de praktijk hanteert de Belastingdienst sinds juli 1997 overigens wel zo veel mogelijk de Awb-termijn van zes weken. Een kortere beslistermijn in bezwaar komt in sommige wetten ook voor: in uitzonderingsgevallen omwille van de spoedeisendheid van de beslissing.[20]

Slaagt het bestuursorgaan er niet in binnen de hiervoor genoemde termijn te beslissen, dan kan op grond van artikel 7:10, derde lid, Awb onder mededeling aan de bezwaarmaker de beslissing op het bezwaar met ten hoogste vier weken worden verdaagd. Op grond van artikel 6:3 Awb kan een bezwaarmaker niet opkomen tegen een dergelijke beslissing. Wanneer hij vindt dat een beslissing op zijn bezwaarschrift niet langer kan uitblijven, is het vragen van een voorlopige voorziening zijn enige mogelijkheid.[21]

Verder uitstel van de beslissing kan op grond van het vierde lid van artikel 7:10 Awb slechts worden verkregen voor zover (a) de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en (b) andere belanghebbenden daarmee niet in hun belangen worden geschaad dan wel met verder uitstel instemmen.

Van deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt indien partijen werken aan een (informele) oplossing van hun geschil.[22]

Onder de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob) waren de termijnen voor bezwaar enkele weken korter dan thans en was er geen aparte termijn voor het geval een adviescommissie werd ingeschakeld.

De Arob-termijnen werden in de praktijk veelvuldig overschreden. Met de verlenging van de (Awb-)termijnen voor bezwaar met enkele weken sprak de wetgever de hoop uit dat het bestuur de nu voorgestelde termijnen ook daadwerkelijk zou kunnen halen. Uit onderzoeken van onder andere de Nationale ombudsman[23] en de Algemene Rekenkamer[24] blijkt echter het tegendeel.

Artikel 7:24 Awb stelt termijnen voor de behandeling van beroepschriften.

Behoort het beroepsorgaan tot dezelfde rechtspersoon als het orgaan dat de primaire beslissing nam, dan zijn de beslistermijnen dezelfde als de bezwaartermijn(en) van artikel 7:10 Awb, te weten: zes (of tien) weken voor de beslissing op het administratief beroep (artikel 7:24, tweede lid, Awb) met een verdagingsmogelijkheid van vier weken (artikel 7:24, vijfde lid, Awb). Behoren het orgaan dat de primaire beslissing nam en het beroepsorgaan tot verschillende rechtspersonen, dan zijn de termijnen langer: zestien weken voor de beslissing op het beroep (artikel 7:24, eerste lid, Awb) met een verdagingsmogelijkheid van acht weken (artikel 7:24, vierde lid, Awb). In beide gevallen geldt dat op grond van artikel 7:24, zevende lid, Awb, verder uitstel mogelijk is met instemming van betrokkenen.

Net als bij bezwaar bestaat ook hier de mogelijkheid de (beroeps)termijn op te schorten gedurende de tijd dat de indiener van het beroep de mogelijkheid krijgt

19. Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 2.
20. Art. 30a van de Wet op het voortgezet onderwijs biedt een grondslag voor het bij AMvB bepalen van kortere termijnen dan de Awb-termijnen voor het indienen en afhandelen van bezwaren of administratieve beroepen tegen beslissingen over deelname aan eindexamens.
21. 'Van Buuren' 2003 (T&C *Awb*), aant. 5 bij art. 7:10.
22. PG Awb I, p. 346, l.k.
23. Rapport 2003/325, p. 128.
24. Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?, p. 49.

een onvolledig beroepschrift alsnog te laten voldoen aan de daaraan gestelde eisen (artikel 7:24, derde lid, Awb).

Bij overschrijding van de beslistermijnen voor bezwaar of beroep in de artikelen 7:10 respectievelijk 7:24 Awb staat op grond van artikel 6:2 Awb beroep open op de rechter. Ook kan de indiener van het bezwaar of beroep via een voorlopige voorziening proberen het bestuur (alsnog) tot beslissen te bewegen.

2.3 Overschrijding van de beslistermijn

In de vorige paragrafen ben ik ingegaan op de verschillende beslistermijnen die het bestuursrecht kent. Maar geeft de (wettelijke of redelijke) beslistermijn nu altijd de grens aan tussen tijdig en niet tijdig beslissen? En handelt de overheid altijd laakbaar wanneer deze niet binnen de beslistermijn beslist? Op deze vragen ga ik hierna in.

2.3.1 Betekenis van de beslistermijn

De Awb-beslistermijnen en de beslistermijnen in bijzondere wetgeving die het tempo aangeven waarmee de overheid haar beslissingen moet nemen, zijn vrijwel zonder uitzondering termijnen van orde. Dat wil zeggen dat zij in beginsel een richtsnoer vormen voor het bestuur en de burger. De overheid weet hoeveel tijd er staat voor een bepaalde beslissing en de burger kan bepalen binnen welke termijn de door hem begeerde beslissing te verwachten is. Aan overschrijding van de beslistermijn op zichzelf zijn geen (rechts)gevolgen verbonden. De betreffende overheid blijft bevoegd, ja zelfs verplicht (alsnog) een besluit te nemen.[25]

Daarentegen kennen enkele wetten fatale termijnen.[26] De overheid heeft na het verstrijken van de termijn niet langer de bevoegdheid om te beslissen; overschrijding van een fatale termijn leidt in de regel tot een besluit van rechtswege. Men spreekt ook wel van een fictief besluit. Maar fatale termijnen voor het bestuur zijn eerder uitzondering dan regel.

Termijnen voor de aanvragende of bezwaarmakende burger daarentegen zijn – met het oog op de rechtszekerheid – vrijwel altijd fataal. Een dag, ja zelfs één minuut,[27] te laat kan de burger komen te staan op verlies van een aanspraak (subsidie, uitkering) of van de mogelijkheid tot het instellen van een rechtsmiddel (bezwaar of beroep). In dit verband is wel gesproken van asymmetrie van (beslis)termijnen: de termijnen voor het bestuur zijn (vaak) lang en van orde, terwijl de termijnen voor de burger (vaak) kort en fataal zijn.[28]

25. Op grond van art. 6:20, eerste lid, Awb blijft het bestuursorgaan ook in geval van beroep tegen het niet tijdig beslissen verplicht een besluit op de aanvraag te nemen.
26. Zie bijv. art. 46, vierde lid, en 54, vijfde lid, Woningwet, art. 16, vierde lid, Monumentenwet 1988 en art. 4:71, vierde lid, Awb.
27. ABRvS 16 mei 2000, AB 2000, 325.
28. 'Toepassingen en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996', verslag van de commissie evaluatie Awb, 18 december 1996, p. 68.

Maar de verschillen zijn misschien wel niet zo groot als zij lijken. Verschillende bronnen beschouwen de beslistermijnen die zich richten tot de overheid, als méér dan termijnen van orde alleen. In de memorie van toelichting op Awb-beslistermijnen staat dat het uitgangspunt is dat de overheid steeds verplicht is binnen de in de wet gestelde termijn een beslissing te nemen. Deze termijnen zijn niet meer te beschouwen als 'termijnen van orde', die voor het bestuur geen verplichting zouden inhouden.[29] Uit de woorden 'niet meer' maak ik op dat in het pre-Awb-tijdperk soepeler dan thans werd gedacht over beslistermijnen en de betekenis van overschrijding daarvan.

In de groene bundel Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht wordt het beslissen binnen de termijnen een op het bestuursorgaan rustende rechtsplicht genoemd.[30]

Overschrijding van de beslistermijnen door de overheid mag dan in de meeste gevallen niet 'fataal' zijn, een verlopen beslistermijn heeft wel het gevolg dat de belanghebbende burger op grond van artikel 6:2 Awb in bezwaar en beroep kan tegen het uitblijven van een beslissing. Daarnaast moet door overschrijding van een beslistermijn ontstane schade in beginsel door de overheid worden vergoed.[31]

In het tijdschrift Migrantenrecht geeft de heer S.H.J.M. Roelofs een strenge interpretatie van de functie van beslistermijnen die zich richten tot de overheid (in casu de IND).

Deze termijnen dienen in zijn ogen allereerst het belang van de burger. 'Als rechtswaarborg dienen deze beslistermijnen primair zijn belang en moeten daarom als uiterste termijnen worden aangemerkt, dus als basale termijnen die nog als redelijk of behoorlijk mogen worden gezien. Dit impliceert dat de IND alleen in exceptionele omstandigheden deze termijnen mag overschrijden', aldus Roelofs.[32]

2.3.2 *Toelaatbare termijnoverschrijding?*

In deze paragraaf wil ik nagaan of er gevallen zijn van toelaatbare termijnoverschrijding door het bestuur. Uit de jurisprudentie blijkt dat bestuursrechters de wettelijke termijnen zeer strak hanteren en weinig tot geen ruimte laten voor eventuele gevallen van toelaatbare termijnoverschrijding.[33] In onderzoeksrapporten van de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer trof ik wel voorbeelden van toelaatbare termijnoverschrijding.

Instemming van betrokkene(n)

Als gerechtvaardigde termijnoverschrijding noemt de Algemene Rekenkamer in haar rapport over beslistermijnen het geval waarin de belanghebbende zélf verzoekt tot aanhouding van een beslissing, zonder daarbij anderen te schaden.[34]

29. PG Awb I, p. 263, l.k.
30. 'Van Buuren' 2003 (T&C *Awb*), aant. 3 bij art. 4:13.
31. Op grond van een onrechtmatigedaadsactie ex art. 6:162 BW.
32. S.H.J.M. Roelofs, Beslistermijnen in het reguliere toelatingsproces (2), Hoe een koe een haas vangt, Migrantenrecht 2006, p. 4 e.v.
33. Zie bijv. ABRvS 12 augustus 1999, JB 1999, 246 m.nt. ARN en Rb. Amsterdam 12 september 2001, JB 2001, 331. Over verschoonbare termijnoverschrijding in zeer bijzondere omstandigheden: ABRvS 14 december 2000, JB 2001, 30.
34. Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?, p. 42.

Zoals we hiervoor al zagen, bestaat in de bezwaarfase op grond van artikel 7:10, vierde lid, Awb al de mogelijkheid om na ommekomst van de bezwaar- én verdagingstermijn verder uitstel te verkrijgen met instemming van de bezwaarmaker (en eventuele andere belanghebbenden).

De Nationale ombudsman heeft deze uitstelmogelijkheid zo opgevat dat de bezwaarmaker uitdrukkelijk moet hebben ingestemd met verder uitstel van beslissen.[35]

De jurisprudentie over artikel 7:10, vierde lid, Awb is hiermee in overeenstemming.[36]

Afwachten uitkomst proefproces
Wachten op de uitkomst van een proefproces ten aanzien van een grote groep zaken is volgens de Algemene Rekenkamer een andere gerechtvaardigde oorzaak voor termijnoverschrijding.[37]

Bijzondere omstandigheden (complexiteit van een zaak)
Uit rapporten van de Nationale ombudsman kan – althans in belastingzaken – een derde rechtvaardigingsgrond worden gedestilleerd: complexiteit van een zaak of cluster van zaken.[38,39]

Vorenstaande omstandigheden waaronder een termijnoverschrijding toelaatbaar kan worden geacht, zijn altijd tijdelijk van aard en ontslaan het bestuursorgaan niet van de verplichting een besluit te nemen zodra de belemmerende oorzaak om te beslissen is weggenomen. Zij hebben in de ogen van de ombudsman en Rekenkamer als het ware de functie van (buitenwettelijke) opschortingsgrond. De hiervoor besproken opschortingsgronden zijn niet wettelijk verankerd in het algemeen bestuursrecht. Maar daar komt binnenkort misschien verandering in.

Uitbreiding opschortingsgronden
In het initiatiefvoorstel 'Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen'[40] is een uitbreiding voorzien van de opschortingsgronden van artikel 4:15 Awb, dat betrekking heeft op aanvragen tot het geven van een beschikking.

Naast de 'vertrouwde' gronden van het bieden van een mogelijkheid om een onvolledige aanvraag aan te vullen (eerste lid, onder a) en het opschorten van de beslissing op aanvraag wanneer de aanvrager daarmee schriftelijk(!) heeft ingestemd (tweede

35. Nationale ombudsman, rapporten 2001/204 en 2000/190.
36. ABRvS 12 augustus 1999, AB 1999, 392 m.nt. MSV; al eerder: CBB 19 juli 1996, AB 1996, 382.
37. Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?, p. 42.
38. In rapport 2004/276 overwoog de Nationale ombudsman over de termijn waarop waterschappen dienen te beslissen op bezwaarschriften: 'Niet valt in te zien waarom een dergelijke termijn [driemaandentermijn die de Belastingdienst pleegde te hanteren voor het afdoen van bezwaarschriften; MV] niet eveneens als richtsnoer moet worden gehanteerd bij de afhandeling van bezwaarschriften die ter zake van heffingen van andere overheden zijn ingediend, *tenzij sprake is van een bijzondere ingewikkeldheid*.'
39. De integrale beoordeling van tweeduizend bezwaarschriften die in onderlinge samenhang moesten worden behandeld, kreeg van de Afdeling het predicaat 'verschoonbare termijnoverschrijding', ABRvS 19 november 2003, JB 2004, 19.
40. Kamerstukken I 2005/06, 29 934, A.

lid, onder a), bevat het voorgestelde artikel 4:15 Awb nog een drietal 'nieuwe' gronden, te weten:

a. wanneer het bestuursorgaan wacht op voor de beslissing noodzakelijke informatie uit het buitenland (tenzij verder uitstel niet meer redelijk is) (eerste lid, onder b);
b. zo lang de vertraging voor rekening komt van de aanvrager (tweede lid, onder b);
c. wanneer het bestuursorgaan door overmacht niet kan beslissen (tweede lid, onder c).

In de gevallen onder a t/m c moet het bestuursorgaan aan de aanvrager meedelen wanneer de termijn weer gaat lopen en daarbij aangeven binnen welke termijn de beschikking alsnog moet worden gegeven (artikel 4:15, vierde lid, Awb). Is een bestuursorgaan door overmacht niet in staat te beslissen, dan laat het dit de aanvrager (zo mogelijk) weten (artikel 4:15, derde lid, Awb).

Uit het vorenstaande leid ik af dat – behoudens wettelijke verdagings- en opschortingsgronden – termijnoverschrijding door bestuursorganen slechts in uitzonderlijke gevallen 'verschoonbaar' kan worden genoemd.

Het is ook niet eenvoudig om alle denkbare gevallen van toelaatbare termijnoverschrijding in de wet op te nemen. Het hangt vaak van het geval af of een bepaalde oorzaak voor niet tijdig beslissen kan leiden tot toelaatbare termijnoverschrijding. Wanneer een bepaald type 'toelaatbare termijnoverschrijdingen' veel voorkomt op een bepaald beleidsterrein, kan daarvoor in bijzondere wetgeving een regeling worden opgenomen.[41]

2.3.3 Een definitie van '(niet) tijdig beslissen'

Een wettelijke beslistermijn is – althans daar ga ik van uit – een door de wetgever gefixeerde 'redelijke termijn'; een termijn waarin alle belangen, inclusief die van de belanghebbende burger, zijn meegewogen. Beslistermijnen geven aan hoe lang een overheid er maximaal over mag doen een bepaald besluit te nemen.

Dat zegt echter nog niets over hoe het tijdsverloop tussen het moment van verzenden van een aanvraag of bezwaarschrift en het moment dat het bestuursorgaan op grond van die beslistermijn uiterlijk moet beslissen, door een aanvrager of bezwaarmaker wordt beleefd. Dat hangt ook samen met de aard van het te nemen besluit.

Een burger die wacht op een 'negatieve' beschikking (zoals de onvermijdelijke belastingaanslag), heeft mogelijk minder haast dan een aanvrager van een begunstigende beschikking, zoals een felbegeerde subsidie.

Een overheid zal – in de ogen van de burger – in elk geval niet tijdig hebben beslist, wanneer het besluit te laat komt om het beoogde recht (tijdig) te kunnen effectueren. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is de instemming van een bedrijfsver-

41. Zie bijv. art. 43 van de Vreemdelingenwet 2000, waarbij de beslistermijn voor aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning in bepaalde gevallen met een jaar kan worden verlengd.

eniging met het volgen van scholing door een uitkeringsgerechtigde, ver nadat het arbeidsbureau, dat de scholing verzorgde, was gestart met de lessen.[42]

Vorenstaande overwegingen brengen mij tot de volgende definitie van 'niet tijdig beslissen':

> *Een bestuursorgaan beslist niet tijdig indien het niet binnen de wettelijke beslistermijn en bij ontbreken daarvan binnen een redelijke termijn beslist, behoudens de uitzonderlijke gevallen als beschreven in paragraaf 2.3.2 van dit preadvies.*

2.4 Belang van tijdig beslissen

Tijdig beslissen is zowel voor de burger als voor de overheid van belang. Voor burgers staat het belang van rechtszekerheid voorop. Burgers mogen ervan uitgaan dat de overheid binnen een bepaalde termijn duidelijkheid biedt over hun rechtspositie.

In sommige gevallen kan termijnoverschrijding voor de burger ingrijpende gevolgen hebben. Dit wordt treffend geïllustreerd door het persbericht dat de Nationale ombudsman uitbracht ter gelegenheid van de openbaarmaking van zijn laatste jaarverslag, met als kop 'Burger in financiële nood door trage overheid'. In 2005 ging het met name om (te) laat verleende huursubsidie, (te) late toekenning van uitkeringen of het uitblijven van betalingen op grond van de Ziektewet. Het meest recent zijn de problemen met (de uitkering van) de huur- en zorgtoeslag. Volgens de Nationale ombudsman leidt dit alles tot 'ernstige financiële problemen', in het bijzonder voor hen die al een zwakke uitgangspositie hadden.[43]

Een overheid die haar (al dan niet wettelijke) belofte binnen een bepaalde termijn te beslissen niet nakomt, boet in aan geloofwaardigheid.[44] En niet alleen die van zichzelf. In onze democratische rechtsstaat is het de wetgever die het primaat voert en de termijnen stelt. Het stelselmatig schenden van termijnen door het bestuur tast daarom tevens het gezag van de wet(gever) aan.

Termijnoverschrijdingen leveren de overheid tevens extra werk op. Niet tijdig beslissen leidt niet zelden tot signalen aan de overheid van de burger die het wachten moe is. Dit signaal kan zijn verpakt in een vriendelijk verzoek, een klacht of een bezwaarschrift. Het in behandeling nemen van deze signalen kost (extra) tijd. Tijd die bovendien ten koste gaat van het zogenoemde primaire proces, waarbinnen de oorspronkelijke beslissing had moeten worden genomen en waarbinnen nieuwe aanvragen binnenstromen.

---

42. M. Scheltema, Het tijdigheidsbeginsel, in: R.L. Vucsán e.a. (red.), De Awb-mens: boeman of underdog? Opstellen aangeboden aan Leo Damen, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1996, p. 247.
43. Zie www.nationaleombudsman.nl/nieuws/persberichten/2006.
44. In rapport 1998/402 merkt de Nationale ombudsman op dat uit een oogpunt van een op dit punt na te streven gelijkheid tussen overheid en burger, en van de geloofwaardigheid van de overheid, ook bestuursorganen zich strikt gebonden behoren te achten aan wettelijke voorschriften inzake voor hen geldende termijnen.

Lukt het de overheid niet om in tweede instantie alsnog te beslissen, dan zoeken veel burgers het 'hogerop'. Zij dienen een beroepschrift in bij de bestuursrechter of schakelen de hulp in van de Nationale ombudsman. Daarmee legt het overheidsorgaan dat niet tijdig beslist, ook beslag op andere instanties. Naarmate de beslissing langer uitblijft, groeit de kring van 'belanghebbenden' bij die beslissing.

Het probleem van 'niet tijdig beslissen' is geen strikt nationale aangelegenheid. Vanuit 'Europa' wordt het verschijnsel 'niet tijdig beslissen' nauwlettend in de gaten gehouden.

Artikel 6 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) schept een verdragsrechtelijk gebod tot voortvarende besluitvorming in de rechterlijke procedure.[45] Bestuursrechtelijke geschillen dienen binnen een redelijke termijn daadwerkelijk te zijn opgelost. Thans is algemeen aanvaard dat de redelijke termijn begint te lopen vanaf de bezwaarfase dan wel het administratief beroep en eindigt bij de uitspraak van de bestuursrechter. Vaak moet het bestuursorgaan ter uitvoering van de rechterlijke uitspraak nog een beslissing nemen. In dat geval blijft de teller lopen tot die beslissing ook daadwerkelijk is genomen.[46] De redelijke termijn van artikel 6 EVRM omvat dus zowel bestuurlijk als rechterlijk handelen.[47] Recente rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM) over artikel 13 EVRM zou zelfs een verplichting inhouden tot het openstellen van een *effectief* nationaal rechtsmiddel tegen overschrijding van de redelijke termijn (inclusief termijnoverschrijding door de rechter) als bedoeld in artikel 6 EVRM.[48]

De redelijke termijn van artikel 6 EVRM kent ook een ondergrens. Ontijdige besluitvorming[49] is, net als termijnoverschrijding, strijdig met de redelijke termijneis van artikel 6 EVRM. De overheid moet een redelijke termijn nemen voor de beoordeling van een zaak. In haast beslissen kan – onder omstandigheden – in strijd komen met de zorgvuldigheid of het beginsel van *fair play*. Dat laatste beginsel houdt in dat het tijdstip waarop het bestuur beslist, het belang van de burger niet mag frustreren of bemoeilijken.[50]

45. Art. 6 EVRM is van toepassing op bestuursrechtelijke geschillen, met uitzondering van geschillen inzake rechtspositie van ambtenaren met (publiek)rechtelijke taken, politieke rechten, toelating en uitzetting van vreemdelingen en fiscale procedures waar geen boete wordt opgelegd. Uit: T. Barkhuysen & A.M.L. Jansen, Rechtsmiddelen tegen rechterlijke en bestuurlijke traagheid: het EVRM noopt tot aanpassing van het Nederlandse recht, NJB 2002, p. 842.
46. De fase van tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak telt mee voor het bepalen van de redelijke termijn. Zie bijv. EHRM 19 maart 1997, Hornsby t. Griekenland, NJ 1998, 434.
47. Zie over dit onderwerp tevens T. Barkhuysen & A.M.L. Jansen, Actuele ontwikkelingen in de redelijke termijnjurisprudentie: over Nederlandse termijnoverschrijdingen en ontbrekende nationale rechtsmiddelen, NJCM-Bulletin 2003, p. 586-600 en A.M.L. Jansen, De redelijke termijn, kaders voor de bestuursrechter?, JBplus 2001, p. 50 e.v.
48. EHRM 26 oktober 2000, Kudla t. Polen, NJ 2001, 594, NJCM-Bulletin 2001, p. 71 e.v., m.nt. Barkhuysen en latere rechtspraak; zie ook EHRM 29 maart 2006, Scordino t. Italië, AB 2006, 295 m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik.
49. Het nemen van lastige beslissingen binnen enkele uren.
50. S.H.J.M. Roelofs, Beslistermijnen in het reguliere toelatingsproces (1) 'Gelijke monniken, gelijke kappen', Tijdschrift Migrantenrecht 2005, p. 291.

Een apart beginsel van tijdigheid kennen we in het Nederlandse bestuursrecht niet.[51] Het is de vraag of dit erg is. Een dergelijk beginsel zou zonder veel moeite kunnen worden 'ingelezen' in artikel 3:2 Awb, dat een codificatie is van bestuurlijke zorgvuldigheid.[52] Door beslistermijnen te beschouwen als kaders voor zorgvuldige besluitvorming levert overschrijding ervan strijd op met een beginsel van behoorlijk bestuur en kan het overheidshandelen – in termen van de Nationale ombudsman – als 'onbehoorlijk' worden gekwalificeerd.

51. Zie over de noodzaak voor invoering van een tijdigheidsbeginsel in het bestuursrecht: Scheltema 1996, p. 241-253.
52. Roelofs 2006, p. 17 e.v.

3 De oorzaken

In deze paragraaf ga ik op zoek naar de oorzaken die ten grondslag kunnen liggen aan het probleem van 'niet tijdig beslissen'.

Cultuur

Een belangrijke oorzaak voor niet tijdig beslissen is de cultuur bij het betreffende bestuursorgaan. Zowel het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar beslistermijnen[53] als het laatste jaarverslag van de Nationale ombudsman[54] besteedt hier uitvoerig aandacht aan. Wanneer een bestuursorgaan niet doordrongen is van het belang van tijdig beslissen en daarnaar handelt, is het aannemelijk dat (in een groot aantal gevallen) de termijnen niet zullen worden gehaald. In zijn jaarverslag wijst de Nationale ombudsman de (beslis)cultuur binnen de IND aan als een van de oorzaken waarom deze organisatie er vaak niet in slaagt tijdig te beslissen.[55] De Algemene Rekenkamer wijst in dit verband expliciet op het belang van betrokkenheid van de top van de organisatie.[56]

Inrichting interne werkprocessen

Een andere oorzaak voor niet tijdig beslissen is volgens de Algemene Rekenkamer een behandelproces dat niet zodanig is ingericht dat het halen van beslistermijnen kan worden gewaarborgd.[57]

Om een werkproces zó in te richten dat het overgrote deel van de beslissingen tijdig kunnen worden genomen, is allereerst goed inzicht in het behandelproces vereist. Om de juiste informatie hiervoor te verzamelen zijn goede registratie- en archiveringssystemen onontbeerlijk.[58] Wanneer in het behandelproces verschillende beslismomenten binnen de organisatie of door verschillende bestuursorganen[59] moeten worden genomen, is een goede afstemming en communicatie daarover onontbeerlijk.

Een laatste aspect is de communicatie binnen de organisatie: kennen de medewerkers de procedures (via opleiding en training) en wordt de voortgang bewaakt?

Problemen met een van de hiervoor genoemde elementen zullen al snel leiden tot vertraging in de besluitvorming.

---

53. Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?
54. Jaarverslag Nationale ombudsman 2005 te vinden op www.nationaleombudsman.nl.
55. Jaarverslag Nationale ombudsman 2005, p. 25 e.v.
56. Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?, p. 33.
57. Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?, p. 32.
58. De Nationale ombudsman kent hiervoor zelfs een apart behoorlijkheidsvereiste dat luidt: 'Een bestuursorgaan dient zijn administratieve beheer en organisatorische functioneren in te richten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.'
59. In dit verband wordt ook wel gesproken van 'ketenpartners'.

Reorganisatie(s)
In zijn laatste jaarverslag noemt de Nationale ombudsman interne reorganisaties als belangrijke oorzaak voor niet tijdig beslissen bij het UWV en in mindere mate ook bij de IND. Het is niet moeilijk voor te stellen dat een volledige herschikking van mensen, gebouwen en systemen[60] wel moet leiden tot het niet halen van beslistermijnen.

Capaciteit
In vele rapporten van de Nationale ombudsman, het onderzoek van de Rekenkamer en in de literatuur kom ik 'capaciteitsproblemen' tegen als een oorzaak die bestuursorganen vaak noemen voor termijnoverschrijdingen. Het betreft allereerst een gebrek aan mensen, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin (deskundigheid). Ook een gebrek aan middelen kan een tijdige besluitvorming in de weg staan. Denk daarbij aan (een tekort aan) handmatige scanmachines die binnengekomen post moeten verwerken, alvorens deze wordt uitgezet voor verdere behandeling. Bij de Belastingdienst varieert de duur van de geautomatiseerde verwerking van bezwaarschriften, afhankelijk van de instroom, van enkele dagen tot enkele weken.[61]

(Te) lage prioriteit
In verschillende rapporten van de Nationale ombudsman wordt een andere prioriteitsstelling (ten nadele van tijdig beslissen) genoemd als (een) oorzaak voor niet tijdig beslissen.[62]

Invoering van nieuwe wetgeving
In zijn laatste jaarverslag noemt de Nationale ombudsman de invoering van nieuwe wetgeving(scomplexen) als belangrijk struikelblok voor voortvarende besluitvorming voor het UWV.[63]

Afhankelijkheid van derden
Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat veel bestuursorganen aangeven dat kostbare beslistijd verloren gaat met het wachten op informatie of advies van derden. Voorbeelden van dergelijke informatie zijn ambtsberichten, onderzoeken of een proefproces bij de bestuursrechter.[64]

Te krappe beslistermijn
Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat een aantal beslistermijnen door bestuursorganen als 'onhaalbaar' wordt gekwalificeerd en daarmee als oorzaak voor termijnoverschrijding. De beslistermijnen van de Wet openbaarheid

60. Jaarverslag Nationale ombudsman 2005, p. 25.
61. Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 5, p. 2 en 3.
62. Zie bijv. rapport 2003/385 over niet nakomen rechterlijke uitspraken door IND en rapport 1999/456 over niet tijdig reageren door het Bureau Heffingen van het ministerie van LNV.
63. Jaarverslag Nationale ombudsman 2005, p. 35.
64. Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?, p. 41-42.

van bestuur en de Awb-bezwaartermijn werden door bestuursorganen vaak genoemd als voorbeeld van een (te) krappe beslistermijn.[65]

Piekbelasting
Soms wordt een bestuursorgaan geconfronteerd met grote aantallen aanvragen of bezwaarschriften ineens, ook wel aangeduid met de term 'piekbelasting'.

Bij gelijk gebleven capaciteit kan het bestuursorgaan in de problemen komen met de verwerking van deze zaken, waardoor termijnen niet worden gehaald.[66]

Overmacht
Een bekende oorzaak uit de jurisprudentie is een bestuursorgaan dat niet (tijdig) kan beslissen vanwege een overmachtsituatie die niet aan hem is te wijten. Het voorbeeld dat steeds weer opduikt in de politieke discussie over niet tijdig beslissen, is een tot de grond toe afgebrand of volledig onder water gelopen gemeentehuis.[67]

Minder theoretisch zijn de volgende voorbeelden van overmacht. Het is aannemelijk dat de gemeente Enschede na de vuurwerkramp in mei 2000 als gevolg van overmacht enige tijd niet in staat is geweest tijdig te beslissen. Hetzelfde geldt voor de gemeente Wilnis kort na de dijkdoorbraak in 2003. In dergelijke situaties kan niet van een overheid worden verwacht dat deze binnen de termijn reageert op aanvragen en bezwaren.

Complexiteit van de zaak
In paragraaf 2.3.2 werd complexiteit van een zaak of cluster van zaken al genoemd als een (verschoonbare) oorzaak voor niet tijdig beslissen.

Hierna worden de hiervoor genoemde oorzaken in een tabel weergegeven. Er zijn drie verschillende oorzaken denkbaar, afhankelijk van de mate waarin het bestuursorgaan de oorzaak voor niet tijdig beslissen kan beïnvloeden: intern (in beginsel volledige invloed), gemengd (gedeeltelijke invloed bestuursorgaan, gedeeltelijk door externe factoren bepaald) en extern (geen invloed bestuursorgaan). Binnen deze categorieën is er een onderscheid mogelijk naar oorzaken die meer permanent en oorzaken die meer incidenteel van karakter zijn.

Oorzaak	**Intern**	**Gemengd**	**Extern**
Permanent	– Cultuur – Inrichting werkprocessen	– Capaciteit – Prioriteitsstelling	– (Te) krappe beslistermijn
Incidenteel	– Reorganisatie(s)	– Invoering nieuwe wetgeving – Stelselwijzigingen – Afhankelijkheid van derden – Piekbelasting	– Overmacht – Complexiteit van de zaak

65. De Algemene Rekenkamer erkent dat de Wob-termijn in bepaalde gevallen te krap kan zijn, maar is van mening dat de overige termijnen (waaronder de Awb-bezwaartermijn) met extra inspanningen moeten kunnen worden gehaald. Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?, p. 43.
66. De Algemene Rekenkamer noemt als voorbeeld van een piekbelasting: bulkaanvragen en bulkbezwaarschriften in het onderwijs.
67. Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 6, p. 14.

Een blik op vorenstaande tabel leert, dat het aanpakken van het probleem van niet tijdig beslissen vooral een organisatorische opgave is.

Communicatie

In veel van de hiervoor genoemde rapporten besteedt de Nationale ombudsman aandacht aan de communicatie die de overheid met de burger heeft over termijnoverschrijding. In zijn burgerbrievenonderzoek uit 2003 hamert de Nationale ombudsman wederom op het belang van actieve (tussentijdse) informatieverstrekking over wat de burger mag verwachten. De achterliggende boodschap is dat goede communicatie op zich de termijnoverschrijding niet wegneemt, maar haar wel kan verzachten, doordat de burger weet wanneer hij een (weliswaar te late) beslissing kan verwachten.

4 De oplossingen

In de vorige paragraaf keek ik naar mogelijke oorzaken voor het probleem van niet tijdig beslissen. In deze paragraaf kijk ik naar mogelijke oplossingen. Zowel bestaande als toekomstige oplossingen worden besproken. Vervolgens ga ik op een aantal oplossingen wat dieper in, om te zien in hoeverre de betreffende oplossing bij kan dragen aan het oplossen van het probleem van niet tijdig beslissen.

4.1 Het tableau

Het probleem niet tijdig beslissen wordt concreet voor een burger die wacht op een beslissing van de overheid, maar niets hoort.

Uiteraard moet de burger dan iets kunnen ondernemen. Wanneer een telefoontje of e-mail naar het bestuursorgaan over het uitgebleven besluit niet de gewenste reactie teweegbrengt, heeft de burger onder het huidige recht twee keuzes: naar de rechter stappen of een klacht indienen bij een ombudsman. Beide opties worden hierna kort beschreven.

Naar de rechter

Artikel 6:2, aanhef en onder b, Awb maakt een gang naar de bestuursrechter mogelijk bij het uitblijven van een besluit. Het artikel is van toepassing op aanvragen en op beslissingen op bezwaar of administratief beroep. Tegen het uitblijven van primaire besluiten staat (in beginsel) bezwaar open. Tegen het uitblijven van een beslissing op bezwaar beroep op de rechter. Uit artikel 6:12, eerste lid, Awb volgt dat een bezwaar of beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet aan een termijn is gebonden.

In het pre-Awb-tijdperk werd het niet tijdig nemen van een besluit gelijkgesteld met de weigering een besluit te nemen en kon deze weigering (ook) inhoudelijk door een rechter worden getoetst. Anders dan vroeger en niettegenstaande de bedoelingen van de wetgever kan met een beroep op artikel 6:2, aanhef en onder b, Awb in beginsel slechts worden bereikt dat de overheid (alsnog) beslist.[68]

Over de effectiviteit van dit rechtsmiddel is het nodige geschreven. Sommige schrijvers zijn ontevreden over het hoge procedurele gehalte van het instrument.[69] Ande-

68. 'Van Buuren' 2003 (*T&C Awb*), aant. 3 bij art. 6:2 en A.E. Schilder, Handboek Algemene wet bestuursrecht, artikelsgewijs commentaar, art. 6:2.
69. Roelofs, 2006, p. 6-8.

ren hebben heimwee naar de tijden van de fictieve weigering.[70] Weer anderen stellen voor de rechter de mogelijkheid te geven een aanvraag of bezwaar fictief toe te wijzen, zodat het daarna aan het bestuur is om hiertegen in actie te komen.[71]

In het initiatiefvoorstel 'Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen' is een gewijzigde versie van artikel 6:2 opgenomen.[72] Grootste verschillen zijn het overslaan van de bezwaarfase en de rechter die in beginsel de zaak zonder zitting afdoet en daarbij de verplichting heeft een dwangsom te verbinden aan de standaardtermijn van twee weken die het bestuursorgaan na de uitspraak krijgt om alsnog te beslissen. Christien Saris zal in haar preadvies uitgebreid ingaan op deze toekomstige sanctie op niet tijdig beslissen.

Klagen bij een ombudsman

Titel 9.2 van de Awb gaat over 'klachtbehandeling door een ombudsman'. Artikel 9:18, eerste lid, Awb bepaalt dat eenieder het recht heeft de ombudsman schriftelijk te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen. Onder 'gedraging' valt ook het uitblijven van een beslissing van een bestuursorgaan. Met niet-tijdig-klachten kan een burger zich – afhankelijk van de overheid waarop de klacht ziet – wenden tot de Nationale ombudsman of een decentrale ombudsinstantie (een ombudsman of -commissie).[73] Ondanks het feit dat zij geen juridisch bindende beslissingen inhouden, hebben de oordelen van de ombudsman veel effect. Vaak komt een nalatige overheid na interventie van de ombudsman alsnog snel tot een beslissing. Over dit middel tegen niet tijdig beslissen gaat het preadvies van Yvonne van der Vlugt.

Aan vorenstaande 'middelen' tegen niet tijdig beslissen kleeft een belangrijk nadeel. Het aanwenden van een rechtsmiddel kost altijd tijd, geld en moeite. Of zoals Van Male dat zo mooi zegt in zijn artikel in het NTB: 'Procederen kost kruim'.[74]

Bovendien hebben de huidige rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen er niet voor gezorgd dat het probleem is opgelost. Kennelijk is er méér nodig. Dat brengt me bij de vraag welke andere oplossingen er denkbaar zijn.

Minder besluiten

Het probleem van niet tijdig beslissen hangt samen met het (moeten) nemen van besluiten door de overheid. De meest directe manier om een einde te maken aan het probleem zou zijn het terugbrengen van het aantal te nemen besluiten. Daarvoor

70. B.M.J. van der Meulen, Vooruit te branden bestuur: over rechtsbescherming tegen uitblijven van besluiten en een requiem voor de fictieve weigering, JBplus 1999, p. 15-24.
71. De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs in reactie op het wetsvoorstel Beroep bij niet tijdig beslissen.
72. Oorspronkelijk een door de regering op 23 januari 2006 ingediend voorstel van wet (Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 2), inmiddels deel uitmakend van het initiatiefvoorstel 'Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen' van Kamerlid Wolfsen en voormalig Kamerlid Luchtenveld (Kamerstukken I 2005/06, 29 934, A).
73. Art. 9:17 Awb bevat de volgende definitie van het begrip 'ombudsman': 'de Nationale ombudsman of een ombudsman of ombudscommissie ingesteld krachtens de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet of de Wet gemeenschappelijke regelingen'.
74. R.M. van Male, Lussen voor zorgvuldigheid binnen een redelijke termijn, NTB 2005/4, p. 15.

zijn twee methoden te bedenken. De eerste is het eenvoudig schrappen van besluiten, zoals vergunningen.[75]

Een tweede methode is de introductie van fatale termijnen. Is de beslistermijn verstreken, dan treedt van rechtswege het met de aanvraag beoogde gevolg in. Deze figuur wordt vooral geopperd voor vergunningen. Op de figuur van de fictieve positieve beschikking ga ik hierna kort in.

De fictieve positieve beschikking

Een maatregel tegen niet tijdig beslissen is de fictieve positieve beschikking. Het instrument kan bijvoorbeeld worden ingezet daar waar in de wet sprake is van een vergunning, ontheffing of vrijstelling. Heeft de betreffende overheid na ommekomst van de termijn nog niet besloten, dan treedt het door de aanvrager beoogde rechtsgevolg van rechtswege in: de aangevraagde vergunning of de benodigde toestemming wordt geacht te zijn verleend. Op dit moment is de fictieve positieve beschikking op vergunningaanvragen slechts op bescheiden schaal ingezet in de Nederlandse wetgeving. Het meest bekende voorbeeld is de bouwvergunning ex artikel 46 van de Woningwet.

In het kader van het kabinetsstreven de administratieve lasten voor burger en bedrijfsleven terug te dringen kreeg een Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen de opdracht voorstellen te doen voor een soepeler vergunningverlening door de overheid. De Taskforce bracht het advies 'Eenvoudig Vergunnen' uit, waarin onder andere aandacht werd besteed aan de Spaanse ervaringen met de 'lex silencio'.[76] In de kabinetsreactie op het advies laat het kabinet weten het stimulerende advies van de Taskforce op hoofdlijnen te zullen overnemen.[77] In de latere 'meibrief' benoemt het kabinet 24 mogelijke toepassingen van de fictieve vergunningverlening.[78] Het ziet ernaar uit dat het instrument van de fictieve positieve beschikking (ook wel: fictieve vergunningverlening) in de nabije toekomst op grotere schaal zal worden ingezet.[79]

Een voorbeeld van recente toepassing van dit instrument is te vinden in het wetsvoorstel Algemene bepalingen omgevingsrecht.[80] Daar gaat voor vergunningen die de reguliere voorbereidingsprocedure doorlopen, een 'positief-fatale termijn' gelden.

75. Zie de voorstellen van het kabinet dienaangaande in de zogenoemde 'meibrief', Kabinetsaanpak administratieve lasten, Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 140. Daarnaast is sinds 2003 het ministerie van VROM bezig met het verminderen van vergunningenstelsels en het vereenvoudigen van bestaande stelsels op grond van het Meerjarenprogramma Modernisering VROM-regelgeving. Meer hierover is te vinden op www.minvrom.nl.
76. In samenwerking met het Adviescollege toetsing administratieve lasten heeft de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen onderzoek laten verrichten naar de werking van het Spaanse model van fatale termijnen en fictieve beslissingen ('lex silencio') en de toepasbaarheid van dit model in Nederland. Dit onderzoek is gebruikt in het advies 'Eenvoudig Vergunnen' van de Taskforce (Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 84). Het rapport is te vinden op www.ez.nl onder 'publicaties'.
77. Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93.
78. Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 140, p. 31.
79. De VAR heeft aan de 'meibrief' een studiemiddag gewijd. Zie E.C. Drexhage, Nadenken over vergunningen. Verslag van een studiemiddag van de VAR Vereniging voor Bestuursrecht, NTB 2006/8, p. 273-275.
80. Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 2.

Ook in het voorstel voor de EG-dienstenrichtlijn is in artikel 13, vierde lid, een verplichting tot invoering van een positieve fictieve beschikking te vinden voor vergunningen over de door die richtlijn bestreken diensten.[81] In hoeverre hiertoe op grond van deze richtlijn zal moeten worden overgegaan, zal de toekomst leren. Christien Saris gaat in haar preadvies nader in op het instrument van de positieve fictieve vergunningverlening.

De mogelijkheden van deze figuur blijven echter beperkt. Het kabinet heeft bepaald dat de fictieve positieve beschikking alleen kan worden ingezet in die gevallen waarin (a) door vergunningverlening van rechtswege geen maatschappelijke risico's ontstaan, (b) de rechten van derden niet worden geraakt, en (c) duidelijk is welke rechten en plichten rusten op de vergunningverkrijger. Eenieder begrijpt dat een wapenvergunning niet in aanmerking komt om van rechtswege te worden verleend. Dat maakt het instrument ongeschikt voor alle gevallen waarin enige vorm van maatwerk is vereist.

Aanpassen beslistermijn

Tijdig beslissen of niet tijdig beslissen? Het antwoord op die vraag wordt altijd mede bepaald door de lengte van de beslistermijn. Een oplossing voor het probleem van niet tijdig beslissen zou kunnen zijn het verlengen van de termijnen.

Hier bestaat echter het gevaar dat het probleem van niet tijdig beslissen door massale verlenging van beslistermijnen wordt 'weggedefinieerd'. De kans dat dat ook werkelijk zal gebeuren, acht ik niet zo groot. Ik vertrouw erop dat ieder voorstel tot verlenging van bestaande beslistermijnen mag rekenen op een zeer kritische blik van het parlement. Slechts in een heel klein aantal van de gevallen zal verlenging van de beslistermijn een oplossing kunnen bieden voor het probleem van niet tijdig beslissen. In de volgende paragraaf ga ik dieper in op de keuze voor verlenging van de beslistermijn.

In gevallen waarin vorenstaande oplossingen tegen niet tijdig beslissen onvoldoende soelaas bieden of niet kunnen worden toegepast, blijft er eigenlijk nog maar één methode over: het nemen van organisatorische maatregelen in enigerlei vorm. Hieronder vallen maatregelen gericht op de organisatie (cultuur), het verbeteren en stroomlijnen van processen en het vergroten van de slagkracht (in termen van mensen en middelen) van de organisatie.

Om overheden te stimuleren ook daadwerkelijk hun organisatie zo besluitvaardig mogelijk in te richten, zijn er twee wegen te bewandelen: via de *zachte* of de *harde* aanpak.

De *zachte* aanpak bestaat uit het bieden van ondersteuning in enigerlei vorm. Het Programma Andere Overheid van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is hiervan een goed voorbeeld.

81. Het voorstel voor de Kaderrichtlijn Diensten (ook wel: de Bolkestein-richtlijn) heeft ten doel de bestaande belemmeringen op de interne markt voor diensten op structurele en efficiënte wijze weg te nemen. Over de richtlijn en de laatste stand van zaken zie de site van de Europese Commissie http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/ en www.europadecentraal.nl, onder zoekterm 'dienstenrichtlijn'.

Onderdeel van het Programma Andere Overheid is het actieplan 'burgerbrieven',[82] dat mede een reactie was op het al eerdergenoemde burgerbrievenrapport van de Nationale ombudsman uit 2003. Het actieplan bevat vele organisatorische maatregelen voor een voortvarender verloop van het schriftelijke verkeer tussen burger en overheid, waaronder maatregelen gericht op een tijdige besluitvorming.

Hierna besteed ik kort aandacht aan een aantal in het oog springende maatregelen.

Best practices

Tijdige afhandeling van bezwaarschriften vormt voor veel overheden een hardnekkig probleem.[83] Onder voorzitterschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is een interdepartementale werkgroep bezwaarschriften aan de slag gegaan met het uitwisselen van tips en het formuleren van *good practices* voor een betere en snellere afhandeling van bezwaarschriften. De volgende stap is de implementatie van de *good practices* door de verschillende ministeries in hun bezwaarschriftprocedures.

Opleiding

Het is belangrijk dat binnen een organisatie de juiste kennis aanwezig is voor een goede en tijdige afhandeling van aanvragen en bezwaarschriften. Zo was ik onlangs in de gelegenheid deel te nemen aan een workshop 'behoorlijkheidsnormen', die werd gegeven door medewerkers van het bureau van de Nationale ombudsman. De deelnemers kregen uitleg over de wijze waarop de ombudsman het handelen van overheden toetst. In de workshop werd veel aandacht besteed aan het vereiste van voortvarende besluitvorming.

Ik heb de indruk dat opleidingen als hiervoor genoemd vaak een incidenteel karakter hebben en dat deelname vrij is voor wie wil. Het zou goed zijn wanneer dergelijke opleidingen worden verankerd in een structureel opleidingsplan van het betreffende bestuursorgaan. Op die manier kan noodzakelijke kennis, bijvoorbeeld over voortvarende besluitvorming, beter worden geborgd.

Kwaliteitshandvesten

Een andere methode die prestatieverhogend kan werken, is het zogenoemde kwaliteitshandvest.[84] In een kwaliteitshandvest staat een aantal concrete beloftes aan de burger over de te verwachten dienstverlening van de betreffende overheid. Hierin legt een overheid bijvoorbeeld vast hoe lang zij gaat doen over het verlenen van een bepaalde vergunning. Het is goed mogelijk dat de overheid zich aan kortere termijnen bindt dan de wet toestaat. Schendt de overheid de gemaakte afspraken, dan wordt de burger enige vorm van compensatie geboden.[85] Het ministerie van BZK stimuleert

82. Het actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten, Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 16.
83. Dat bleek ook uit het evaluatieonderzoek dat de Nationale ombudsman in 2005 uitvoerde naar de resultaten van de acties die de rijksoverheid initieerde naar aanleiding van het burgerbrievenonderzoek van 2003.
84. Andere benamingen voor kwaliteitshandvesten zijn: burgerhandvesten, servicehandvesten, servicenormen, dienstverleningshandvesten of servicegaranties.
85. Zie voor meer informatie over kwaliteitshandvesten: www.kwaliteitshandvesten.nl.

samen met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de inzet van kwaliteitshandvesten in de publieke sector.[86]

Transparantie en verslaglegging

Een ander instrument dat een impuls kan geven aan de (kwaliteit van) dienstverlening van overheden, is hen te verplichten tot het doen van verslag over de geleverde prestaties. De burgerjaarverslagen – waarin burgemeesters en Commissarissen van de Koningin jaarlijks verslag doen van de kwaliteit van hun dienstverlening, waaronder de wijze van afhandeling van bezwaarschriften en klachten van hun gemeente respectievelijk provincie – zijn hiervoor het instrument bij uitstek.

Op rijksniveau bestaat het burgerjaarverslag (nog) niet. Gelet op de overweldigende (politieke) aandacht voor het halen van beslistermijnen, zou ik hier toch sterk voor willen pleiten. Een dergelijke rapportageverplichting zou wel eens heel stimulerend kunnen werken (niemand wil de slechtste van de klas zijn) en de betrokkenheid van de top bij het halen van beslistermijnen kunnen vergroten. Wellicht kan het thema 'niet tijdig beslissen' een vaste plaats krijgen in de begrotingscyclus, bijvoorbeeld op de derde woensdag in mei.[87]

Het jaarverslag van de bevoegde ombudsman of -instantie en de concrete aanbevelingen die deze doet in zijn of haar rapporten, bevatten tevens nuttige aanwijzingen voor op dienstverlening gerichte overheden.

Ten slotte bieden zowel het burgerjaarverslag als de rapporten en verslagen van ombudslieden vertegenwoordigende organen de informatie die zij nodig hebben om hun controlerende en kaderstellende rol ook echt waar te maken.

Schandpaal of schouderklop

Ook andere vormen van transparantie kunnen een 'prestatiebevorderend' effect hebben. Ik noem het publiceren van lijsten met goed of juist slecht presterende overheden. Een voorbeeld van het eerste biedt een rapport van de Stichting Rekenschap, waarin burgerjaarverslagen worden vergeleken.[88] Dat bevat een lijstje met 'uitblinkers'. Een voorbeeld van een publieke lijst met slecht presterende overheidsorganisaties is te vinden in de jaarverslagen van de Nationale ombudsman.[89]

In dit verband zou ook kunnen worden gedacht aan het instellen van een meldpunt 'trage overheid'.[90] Wil een dergelijk meldpunt werken, dan moet het wel aan bepaalde voorwaarden voldoen. Bijvoorbeeld dat snel en adequaat wordt gereageerd op meldingen. Anders is het een riskant initiatief. Wanneer de overheid een gemelde 'klacht' niet snel oppakt, kan dit wel eens een averechts effect hebben op het vertrouwen van de betreffende burger (en zijn omgeving) in de overheid. Eigenlijk bestaat er al een dergelijk meldpunt: de ombudsman.

Zoals gezegd maken vorenstaande maatregelen deel uit van de 'zachte aanpak' om overheden te stimuleren tijdig te beslissen. De *harde* aanpak bestaat uit het stellen

86. Meer hierover op www.minbzk.nl, onder zoekterm 'kwaliteitshandvesten'.
87. Beter bekend als 'woensdag, gehaktdag'.
88. Het rapport is te vinden op www.rekenschap.nl, onder 'publicaties'.
89. Zie de parallel met de praktijk van *naming and shaming* in de financiële toezichtssfeer, waar 'verdachte ondernemingen' en opgelegde boetes publiek worden gemaakt.
90. Naar analogie van een website van het Programma Andere Overheid (www.lastvandeoverheid.nl), waar burgers melding kunnen maken van administratieve lasten.

van sancties op termijnoverschrijding door overheden, zoals het bieden van een beter rechtsmiddel aan de burger voor beroep op de rechter. Die mogelijkheid is eerder in deze paragraaf besproken. Een andere sanctie is het verbinden van financiële gevolgen aan termijnoverschrijding (dwangsom, legesvrijstelling). Bij de toepassing van financiële prikkels bij termijnoverschrijding sta ik hierna even stil.

Financiële prikkels

Een middel om de overheid tot voortvarendheid te bewegen is het verbinden van financiële gevolgen aan overschrijding van beslistermijnen. Dit kan op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door korting op of teruggave van de bij aanvraag van een vergunning verschuldigde leges. Ook kan een vast bedrag (bonus) worden uitgekeerd, al dan niet afhankelijk van de te betalen leges. In sommige gemeenten kan de burger bij termijnoverschrijding rekenen op een kleine attentie.[91]

In het voorontwerp Wet algemene bepalingen omgevingsrecht was voor zogenoemde 3.4-besluiten een tweetal financiële prikkels in geval van niet tijdig beslissen opgenomen: korting op de leges en een boete voor de overheid als sanctie op termijnoverschrijding. Bij de stap van voorontwerp naar wetsvoorstel zijn de voorstellen voor beide sancties 'aangehouden' in afwachting van de ontwikkelingen met betrekking tot de wetsvoorstellen beroep en dwangsom bij niet tijdig beslissen.[92]

Het initiatiefvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen van de heren Wolfsen (PvdA) en Luchtenveld (VVD) stelt een financiële sanctie op het overschrijden van beslistermijnen voor besluiten (aanvragen, bezwaren en administratieve beroepen) door de overheid.[93] In de volgende paragraaf ga ik in op twee van de hiervoor genoemde oplossingen voor niet tijdig beslissen: het stellen van een dwangsom op termijnoverschrijding door het bestuur en aanpassing van bestaande beslistermijnen.

Voordat ik daartoe overga, wil ik enkele beschouwingen wijden aan de invloed van digitalisering op het probleem 'van niet tijdig beslissen'.

Digitalisering

De voortschrijdende digitalisering heeft een niet te missen uitwerking op de wijze waarop overheden hun werk verrichten. 'Burgerbrieven' worden vaak per e-mail verstuurd. Steeds meer bestuursorganen bieden burgers via hun website de mogelijkheid 'digitaal' te klagen via een elektronisch klachtenformulier.[94] In afdeling 2.3 van de Awb is het verkeer langs elektronische weg tussen burger en overheid (en andersom) geregeld. Daar is bepaald aan welke voorwaarden moet worden voldaan, wil de elektronische weg openstaan. Zowel burger als overheid moet hebben ingestemd met het gebruik van de elektronische weg. Op deze manier kunnen bijvoorbeeld klachten en bezwaren elektronisch worden ingediend en afgehandeld. Een voordeel van digitale communicatie is dat zij relatief snel is ten opzichte van de papieren variant.

---

91. De gemeente Haren deelt cadeaubonnen uit, wanneer zij de termijnen opgenomen in haar 'burgerhandvest communicatie en participatie' overschrijdt (www.haren.nl onder zoekterm 'cadeaubon').
92. Inmiddels één wetsvoorstel Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Zie noot 72.
93. Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 5; thans: Kamerstukken I 2005/06, 29 934, A.
94. Waaronder het ministerie van BZK op www.minbzk.nl.

De digitaliseringstrend heeft niet alleen invloed op de communicatie tussen overheid en burger. Ook werkprocessen 'digitaliseren'.

Bij het ministerie van BZK heeft volledige digitalisering van werkprocessen en archief plaatsgevonden. Er staan geen fysieke mappen meer in de kast en leidinggevenden paraferen met een elektronische handtekening. De inhoudelijke afhandeling blijft 'mensenwerk'. Dit is anders voor de grote 'beschikkingenfabrieken'; zij zijn overgegaan tot (gedeeltelijke) automatisering van hun beslisprocedures. De Belastingdienst is een van de koplopers. Belastingaanslagen vallen ongetekend op de deurmat. De afhandeling van mijn aangifte ging volledig geautomatiseerd. Dit bespaart tijd. Digitalisering en de daaruit voortvloeiende automatisering kunnen een gunstige invloed hebben op het halen van beslistermijnen door bestuursorganen. Dat wil zeggen, zodra de systemen werken. De praktijk leert dat bij grote reorganisaties en wets- en stelselwijzigingen automatisering juist een van de oorzaken van niet tijdig beslissen is. Dit is het geval wanneer een nieuw automatiseringssysteem niet op tijd draait of er 'bugs' in blijken te zitten.[95]

Niet gehinderd door grondige kennis van de beslispraktijk bij beschikkingenfabrieken of ICT-toepassingen wil ik waarschuwen voor een al te enthousiaste toepassing van computers in plaats van mensen in het inhoudelijke besluitvormingsproces.

Er is niets tegen op het afhandelen van standaardgevallen door computers. Daar zijn echter in mijn ogen wel een aantal voorwaarden aan verbonden:

– De 'uitzonderingsgevallen' verdienen een 'menselijke' behandeling. Het is zaak dat deze gevallen door het systeem worden herkend en doorgeleid naar het bureau van de behandelend ambtenaar.
– Het bestuursorgaan moet beschikken over hoog gespecialiseerde medewerkers op het gebied van ICT én inhoudelijke afhandeling van de 'uitzonderingsgevallen'.
– De (geautomatiseerde) behandelprocessen moeten de kwaliteit van de beslissing kunnen (blijven) waarborgen, óók als de druk op tijdig beslissen toeneemt (bijvoorbeeld door sancties op termijnoverschrijding).

Mits goed gebruikt lijkt digitalisering een hulpmiddel te zijn op weg naar tijdig(er) beslissen.[96]

4.2 Enkele 'oplossingen' nader beschouwd

Zoals we hiervoor zagen, zijn er verschillende soorten financiële sancties denkbaar op termijnoverschrijding door de overheid. Hierna bespreek ik de introductie van een dwangsom bij niet tijdig beslissen. Daarbij maak ik een inschatting van het effect dat introductie van een dergelijke sanctie zal hebben op het probleem van niet

95. In een brief aan de Nationale ombudsman schreef de minister van SZW over automatiseringsproblemen bij de uitvoering van de Ziektewet, bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 26 448, nr. 297.
96. Meer over digitalisering en besluitvorming door de overheid: M.M. Groothuis, Beschikken en digitaliseren. Over normering van de elektronische overheid, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004 en S.G. Grimmelikhuijsen & A.J. Meijer, Digitale beschikkingsverlening en individuele rechtvaardigheid: voldoen hardheidsclausules van uitvoeringsorganisaties?, Bestuurswetenschappen 2006, p. 136-150.

tijdig beslissen. Ik begin met een korte schets van de voorgestelde dwangsomregeling.

Dwangsom bij niet tijdig beslissen

Het initiatiefvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen stelt een financiële sanctie op het overschrijden van beslistermijnen voor besluiten.[97] In hoofdlijnen komt het voorstel neer op het volgende. Na overschrijding van de beslistermijn stelt de aanvrager van een besluit of de indiener van een bezwaar- of (administratief) beroepschrift het bestuursorgaan eerst in gebreke. Indien twee weken na ontvangst van de ingebrekestelling nog geen besluit is genomen, wordt er per dag dat de overheid in gebreke blijft, een dwangsom verbeurd. De dwangsom heeft een maximale looptijd van 42 dagen en kan oplopen tot een bedrag van maximaal € 1260. Twee weken na de laatste dwangsomdag stelt het bestuursorgaan de dwangsom vast. Vervolgens moet het bestuursorgaan binnen zes weken tot betaling overgaan.

De parlementaire verwachtingen van de introductie van de sancties tegen niet tijdig beslissen, in het bijzonder de dwangsom voor termijnoverschrijding door de overheid, zijn hooggespannen. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen prezen Kamerleden van alle fracties het initiatiefvoorstel; één Kamerlid stak zelfs haar jaloezie niet onder stoelen of banken.[98] De mogelijkheid de overheid door middel van een simpele financiële prikkel in beweging te krijgen, sprak de meeste Kamerleden zeer aan. Het wetsvoorstel was ook in bestuurlijk Nederland niet onopgemerkt gebleven. Enkele provincies zijn, daar ook op initiatief van hun volksvertegenwoordiging, vooruitlopend op het wetsvoorstel overgegaan tot vaststelling van een provinciale dwangsomverordening.[99]

De dwangsomregeling oogt sympathiek (in ieder geval voor de wachtende burger) en de regeling heeft de charme van de eenvoud. Toch kleven er mijns inziens ook enige belangrijke nadelen aan.

Om te beginnen moet het bestuur, na in gebreke te zijn gesteld, een hele serie handelingen verrichten: verschuldigdheid van de dwangsom vaststellen, de hoogte ervan bepalen en daarna tot uitbetaling overgaan. Daartoe zal men ook heel precies moeten gaan bijhouden welk deel van het tijdsverloop voor rekening komt van een van de opschortingsgronden, iets wat nu nog haast nergens gebeurt. Als burger en bestuursorgaan het over deze zaken niet eens kunnen worden, zit er niets anders op dan de gang naar de rechter te maken. Het is niet onaannemelijk dat – met name in de beginfase – veel zaken toch terechtkomen bij de rechter.

Daarnaast zal het maximaal te verbeuren dwangsombedrag van € 1260 niet in alle situaties even veel 'indruk' maken op het niet (tijdig) beslissende bestuursorgaan. Denk daarbij aan kostbare vergunningen voor grote bouwprojecten. Voor die zaken zal (direct) beroep op de rechter een beter alternatief zijn. De dwangsomregeling biedt geen garantie dat na het verbeuren van de maximale dwangsom het bestuursorgaan ook daadwerkelijk overgaat tot beslissen. Nu het initiatiefvoorstel is uitgebreid met het oorspronkelijke regeringsvoorstel 'Beroep bij niet tijdig beslissen' wordt dit nadeel grotendeels ondervangen.

97. Kamerstukken I 2005/06, 29 934, A.
98. Handelingen II 2005/06, nr. 69, p. 4370-4385.
99. De provincies Overijssel en Drenthe hebben een dwangsomverordening 'niet tijdig beslissen'.

Voorts is het niet uit te sluiten dat zowel burger als bestuursorgaan calculerend gedrag gaat vertonen. De overheid zou in de verleiding kunnen komen ter voorkoming van termijnoverschrijding een afwijzende beslissing te nemen. Ook is het niet ondenkbaar dat er burgers zijn die met het oog op de 'premie op niet tijdig beslissen' het bestuur in een situatie van termijnoverschrijding proberen te manoeuvreren (bijvoorbeeld door de overheid te overstelpen met aanvragen of het uitlokken van een bezwaarschriftbombardement). Het moet gezegd: dit is het meest negatieve scenario. Maar wel één om rekening mee te houden.

Zal de dwangsomregeling de prikkel zijn die overheden zal aanzetten tot het halen van hun beslistermijnen? De indieners verwachten van wel.

Ik denk dat het voor een deel van de bestuursorganen ook zeker het geval is. Daarbij doel ik op bestuursorganen die in staat zijn tot tijdig beslissen als zij daar hun prioriteit van maken. Aangespoord door mogelijk te verbeuren dwangsommen laten zij zich vermoedelijk wel verleiden tot een meer voortvarende werkwijze.

Als het gaat om overheden die te kampen hebben met hoge werklast en fikse achterstanden,[100] ben ik minder overtuigd van de prikkel die zal uitgaan van de dwangsomregeling. Het invoeren van de dwangsomregeling betekent dat er een werkproces bij komt. Tijd die wordt gestoken in het afwikkelen van de dwangsomregeling, gaat ten koste van de tijd die er is om op aanvragen en bezwaarschriften te reageren. Dat geldt voor alle bestuursorganen, maar zal het duidelijkst tot uiting komen bij die organisaties waar het werk om uiteenlopende redenen boven het hoofd is gegroeid. Immers, daar zal het aantal beroepen op de dwangsomregeling ook het hoogst zijn. Voor alle betrokkenen hoop ik dat mijn inschatting onjuist blijkt te zijn. De toekomst zal het leren.

Invoering van de dwangsomregeling heeft nog een ander effect. Bestaande beslistermijnen komen erdoor onder druk te staan. Immers, elke termijnoverschrijding betekent in beginsel dat er dwangsommen worden verbeurd. Bestaande beslistermijnen moeten opnieuw worden bezien. Daarbij zal zeker de vraag aan de orde komen of de huidige beslistermijnen, zoals die voor bezwaar, verdergaande differentiatie behoeven.

Is het beter een (standaard)termijn te hebben, die af en toe een uitzondering nodig heeft? Of moeten we de voorkeur geven aan veel verschillende termijnen in het streven naar zo veel mogelijk maatwerk?

Ik ben geneigd te kiezen voor de eerste optie. Meer termijnen betekent ook meer kans op discussie wanneer die precies beginnen en eindigen en daarmee een verhoogd risico op (verdere) juridisering.

Een ander nadeel van de dwangsomregeling is dat deze, indien zij niet gepaard gaat met organisatorische maatregelen die de situatie verbeteren, tot gevolg heeft dat bepaalde aanvragers worden bevoordeeld ten opzichte van anderen. Degene die piept (vaak de mondige, brutale burger), krijgt een reactie. Dit ten nadele van degene die zwijgt (vaak de sociaal zwakkere of onkundige burger). Hij moet (nog) langer wachten op een besluit.

100. Ik denk daarbij aan beschikkingenfabrieken als IND, UWV en Belastingdienst, die jaarlijks terugkeren in de top 5-klachtveroorzakers van de Nationale ombudsman.

Hierna ga ik in op de noodzaak bestaande beslistermijnen te verlengen, in het licht van toekomstige sancties op termijnoverschrijding.

Verlengen van de beslistermijn

Hoe meer sancties op termijnoverschrijding, des te belangrijker is het dat een beslistermijn goed is gekozen. De Algemene Rekenkamer spreekt van het belang van een passende en realistische beslistermijn.[101] Tijdens de behandeling van de dwangsomregeling in de Tweede Kamer wees minister van Justitie Donner op het effect dat invoering ervan zou hebben op de bestaande beslistermijnen:

> 'De termijnen die nu zijn opgenomen, zijn termijnen voor de normale gevallen. Met de dwangsomregelingen zouden dezelfde termijnen gaan gelden voor de uitzonderingsgevallen. Met dit voorstel wordt het veiligheidsventiel van eventuele termijnoverschrijding in het uitzonderlijke geval dichtgebonden.'

Verbeuren bestuursorganen onder de huidige beslistermijnen straks massaal dwangsommen, of is het merendeel van de thans geldende beslistermijnen bestand tegen sancties op termijnoverschrijding, zoals invoering van een dwangsom? Voor een begin van een antwoord op die vraag ga ik te rade bij drie Hoge Colleges van Staat.

In zijn burgerbrievenonderzoek uit 2003 wijst de Nationale ombudsman op de gevaren die kleven aan knellende beslistermijnen:

> 'Alhoewel het in beginsel aan de verantwoordelijke bestuursorganen is om hun organisatie zodanig in te richten dat zij in staat zijn wettelijke termijnen te halen, rijst op basis van de uitkomsten van dit soort onderzoeken [naar de haalbaarheid van de beslistermijn van de Wob en de behandelingsduur van bezwaarschriften; MV] niettemin de vraag of hetgeen wettelijk van bestuursorganen wordt gevergd wel steeds voldoende realistisch is. (...) Daarbij moet worden bedacht dat (...) het daarom óók vanuit het perspectief van de burger misschien de voorkeur verdient bestuursorganen wat langere beslistermijnen te gunnen die in de praktijk ook worden gehaald, dan hun relatief korte termijnen voor te schrijven die slechts via verdaging kunnen worden gehaald of, erger nog, ondanks verdaging níet worden gehaald.'

Uit het onderzoek naar beslistermijnen van de Algemene Rekenkamer blijkt dat er niet in alle gevallen sprake is van een goed onderbouwde beslistermijn. Hierover merkt de Rekenkamer op:

> 'In de praktijk kiezen ministeries soms voor veilig lange beslistermijnen, maar ook het omgekeerde komt voor. Al dan niet onder druk van de Tweede Kamer wordt soms gekozen voor een beslistermijn waar niet eenduidig vaststaat dat deze realistisch is.'

101. Algemene Rekenkamer: 'Een beslistermijn is realistisch wanneer het organisatorisch mogelijk is om aan de termijn te voldoen. Een beslistermijn is passend wanneer deze geschikt is gezien de aard van hetgeen de wet of regeling beoogt te regelen.' Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?, p. 12.

In zijn advies over het initiatiefvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen[102] geeft de Raad van State het volgende in overweging:

> 'Het is niet ondenkbaar dat de termijnoverschrijding thans in een aantal gevallen veeleer te wijten is aan te korte wettelijke beslistermijnen dan aan onvoldoende inzet van het betrokken bestuursorgaan. Uitspraken daarover kunnen slechts worden gedaan na onderzoek, waarvan het in de rede ligt dat dit door het kabinet wordt gedaan.'

Uit vorenstaande uitspraken maak ik op dat het kiezen van een beslistermijn geen gemakkelijke opgave is. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat de huidige beslistermijnen niet altijd berusten op een grondig vooronderzoek of een deugdelijke onderbouwing. Bestuursorganen en wetgever doen er mijns inziens verstandig aan met het oog op de invoering van de dwangsomregeling onderzoek te verrichten naar de houdbaarheid van hun beslistermijnen, en op basis daarvan een weloverwogen keuze te maken tussen het wel of niet aanpassen van hun beslistermijnen.

Bij aanpassing van bestaande termijnen moet niet enkel worden gekeken naar de haalbaarheid ervan op basis van de huidige situatie. Zo is de vader uit de inleiding (en vele duizenden met hem) niet geholpen met een verlenging van de beslistermijn naar twee jaar. Een dergelijke verlenging doet geen recht aan de in paragraaf 2.4 besproken belangen van tijdig beslissen. Er zal bijvoorbeeld ook moeten worden gekeken naar tijdwinst die organisatorische maatregelen kunnen opleveren. De Algemene Rekenkamer spreekt niet voor niets van het belang van een realistische én passende beslistermijn.

102. Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 4, p. 6.

5 Het geheel overziend

Tijdens de behandeling van de dwangsomregeling[103] stelde minister Donner zich, met de problematiek van niet tijdig beslissen voor ogen, de volgende twee vragen: 'Wat is het meest adequate instrument om te komen tot tijdige besluitvorming? Welk instrument heeft dan de minste neveneffecten?'

In dit preadvies ben ik op zoek gegaan naar het antwoord op deze vragen. Daartoe heb ik verschillende oplossingen besproken.

Ik ben begonnen met de bespreking van de rechtsmiddelen die een burger kan aanwenden wanneer hij geconfronteerd wordt met termijnoverschrijding door de overheid: beroep instellen bij een rechter of klagen bij een ombudsman. Ik merkte eerder al op dat het instellen van een rechtsmiddel altijd met zekere inspanningen voor de burger (tijd, geld, moeite) gepaard gaat. Er is nog een ander belangrijk 'bezwaar' te bedenken ten aanzien van deze rechtsmiddelen. Het zijn vooral de mondige burgers die ervan profiteren.[104]

Een bijkomend 'risico' is dat zaken waartegen een rechtsmiddel bij niet tijdig beslissen is aangetekend of waarover een klacht is ingediend bij een ombudsman, meer aandacht krijgen en vaak met voorrang worden afgehandeld. Dit heeft het (logische) effect dat andere zaken onder op de stapel belanden. Wat de ene burger een besluit oplevert, levert de ander vertraging in zijn procedure op.

Rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen kunnen mijns inziens alleen soelaas bieden in individuele gevallen. Als oplossing voor het gehele probleem van niet tijdig beslissen zijn ze echter niet geschikt.

Ook de introductie van fatale termijnen kan het probleem van niet tijdig beslissen niet wegnemen. Hoewel het een charmante oplossing is, zijn de toepassingsmogelijkheden beperkt.

Evenmin moet de oplossing worden gevonden in het op grote schaal verlengen van beslistermijnen. Dit neemt niet weg dat – gelet op de toekomstige dwangsomregeling – wel onderzoek noodzakelijk is naar de houdbaarheid van bestaande termijnen. Hieruit zou kunnen blijken dat sommige termijnen voor verlenging in aanmerking komen.

103. Handelingen II 2005/06, 76, p. 4732.
104. Desgevraagd schetste de (toenmalige) Nationale ombudsman tijdens de bespreking van het jaarverslag 2002 het beeld van de 'gemiddelde klager': een in de Randstad woonachtige, autochtone, vaak hoger opgeleide man van middelbare leeftijd.

In gevallen waarin vorenstaande 'oplossingen' niet kunnen worden toegepast, resteren organisatorische maatregelen als middel om het probleem van niet tijdig beslissen aan te pakken. Ik heb een voorkeur voor de inzet van organisatorische maatregelen. Daarin sta ik niet alleen. Het kabinet heeft bij diverse gelegenheden laten weten dat organisatorische maatregelen voorop zouden moeten staan in de strijd tegen niet tijdig beslissen. De Sociaal-Economische Raad (SER) laat in zijn advies over het voorontwerp Beroep bij niet tijdig beslissen weten dat een oplossing veeleer moet worden gevonden in organisatorische maatregelen bij de bestuursorganen. De VNG onderschrijft in haar advies over hetzelfde voorontwerp het standpunt van de SER.[105]

Maar waarom hebben deze maatregelen – ondanks allerlei initiatieven op dat gebied – er nog steeds niet toe geleid dat bestuursorganen hun beslistermijnen halen? Mijn antwoord op die vraag luidt: zij hebben (nog) niet de juiste organisatorische maatregelen genomen. Kennelijk moeten zij daartoe worden geprikkeld. Maar hoe?

Ik ben voorstander van de in paragraaf 4.1 beschreven 'zachte aanpak' en daarmee van initiatieven als het Programma Andere Overheid, die ondersteuning bieden aan bestuursorganen die de 'niet tijdig beslissen'-problematiek te lijf willen.

De harde aanpak bestaat uit het stellen van sancties op termijnoverschrijding.

Twee Kamerleden kwamen met een initiatief voor de invoering van een dwangsom op termijnoverschrijding door de overheid. Het antwoord van de regering kwam in de vorm van een wetsvoorstel Beroep bij niet tijdig beslissen. In paragraaf 4.2 van dit preadvies heb ik de nodige vraagtekens gezet bij de dwangsomregeling. Los van de nadelen die aan de dwangsomregeling kleven, kan niet worden ontkend dat het initiatiefvoorstel de discussie over termijnoverschrijding een nieuwe impuls heeft gegeven. De toekomstige sancties op termijnoverschrijding dwingen bestuursorganen te kijken naar de wijze waarop zij omgaan met beslistermijnen en zo nodig maatregelen te treffen. Ik hoop van harte dat de meeste bestuursorganen erin zullen slagen voor de inwerkingtreding van deze sancties hun zaken op orde te hebben. Uiteindelijk zijn het bestuursorgaan en de burger het meest gebaat bij een tijdig besluit.

Een recept voor een voortvarende besluitvorming

Voor tijdig beslissen is een aantal zaken onontbeerlijk. De benodigde ingrediënten voor tijdig beslissen vat ik hierna samen in de vorm van een recept. Wellicht biedt het een medicijn voor de chronische ziekte waaraan de overheid, althans volgens onze Nationale ombudsman, lijdt.

Cultuur

In paragraaf 3 is cultuur besproken als mogelijke oorzaak voor niet tijdig beslissen. Ik zie het als drempelvoorwaarde voor tijdig beslissen. Wil een bestuursorgaan zijn

105. De VNG wijst er in haar advies op dat een deel van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (commissie-Scheltema) dezelfde mening is toegedaan.

beslistermijnen halen, dan zal de gehele organisatie van de top tot aan de werkvloer doordrongen moeten zijn van het belang van tijdig beslissen.[106]

Inrichting interne werkprocessen

Het (op tijdig beslissen) inrichten van werkprocessen heeft vele aspecten, zo bleek uit de bespreking van de oorzaken van niet tijdig beslissen in paragraaf 3.

Kennis van het eigen behandelproces is essentieel en daarmee ook de aanwezigheid van adequate informatiesystemen, op basis waarvan kan worden beoordeeld waar de knelpunten in het besluitvormingsproces zitten. Een bestuursorgaan zal niet in staat zijn tijdig te beslissen, wanneer de interne werkprocessen dat niet mogelijk maken. Ook dit is een drempelvoorwaarde voor tijdig beslissen.

Communicatie

Zowel de Nationale ombudsman als de Algemene Rekenkamer[107] hamert op het belang van een goede communicatie in relatie tot (tijdig) beslissen.

Niet alleen interne communicatie (wie doet wanneer wat in een behandelproces?) is van belang. Ook externe communicatie is heel belangrijk. Hieronder versta ik in de eerste plaats informatieverstrekking aan de aanvrager of bezwaarmaker over het verloop van de besluitvormingsprocedure. Maar hieronder valt ook het geven van inzicht in de geleverde prestaties aan burgers en politiek (bijvoorbeeld in de vorm van een jaarverslag).

Goede communicatie kan het bestuursorgaan helpen in zijn streven naar voortvarendheid. Een burger die weet wanneer hij (alsnog) een beslissing kan verwachten, zal minder snel geneigd zijn een rechtsmiddel aan te wenden. En dat scheelt tijd. En goed inzicht in de besluitvormingsprocessen en de gemaakte vorderingen ten aanzien van tijdig beslissen zal mijns inziens tevens leiden tot meer begrip bij burgers en politiek.

Politieke betrokkenheid

Zoals uit het schema aan het eind van paragraaf 3 blijkt, heeft een aantal oorzaken een sterke politieke component. Zo worden de capaciteit van een bestuursorgaan en de wijze waarop het zijn prioriteiten stelt, voor een belangrijk deel door de politiek bepaald.

Het is in mijn ogen van belang dat politici zich bewust zijn van hun rol en aandeel in (het oplossen van) de problematiek van niet tijdig beslissen. (Tijdige) aandacht voor de effecten van bepaalde politieke keuzes op de voortvarendheid van besluitvorming (bijvoorbeeld rond begrotingsbehandelingen of totstandkoming van nieuwe regelgeving) kan een hoop problemen en teleurstellingen verderop voorkomen.

Realistische kijk

Bestuursorganen zien zich geplaatst voor vele uitdagingen, waar tijdig beslissen er één van is. Ik ben ervan overtuigd dat met de juiste (organisatorische) maatregelen

106. De Algemene Rekenkamer formuleert het aldus: 'Wanneer het thema tijdigheid in alle geledingen voldoende aandacht en prioriteit krijgt, kan worden bereikt dat overschrijding van een beslistermijn uitzondering wordt.'

107. Hierover merkt de Algemene Rekenkamer op: 'Goede communicatie is belangrijk. Tegelijkertijd maakt goede communicatie het niet halen van een beslistermijn niet minder ernstig.' Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?, p. 44.

het probleem van niet tijdig beslissen voor een groot deel kan worden opgelost. Op deze plaats wil ik waarschuwen voor te hoge (politieke) verwachtingen. Er zullen zich altijd gevallen van termijnoverschrijding voordoen. Voor die gevallen is het goed dat de wet de nodige rechtsbescherming biedt.

Met dit recept voor een voortvarende besluitvorming ben ik aan het einde gekomen van dit preadvies. Op het gebied van tijdigheid van beslissen is nog een hoop werk te verzetten. Mijn eindconclusie luidt: tijdig beslissen, een *mission possible*!

Stellingen

1. Rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen kunnen alleen soelaas bieden in individuele gevallen en vormen geen oplossing voor het structurele probleem van niet tijdig beslissen.

2. Het burgerjaarverslag is een geschikt middel om politieke/bestuurlijke aandacht voor het halen van beslistermijnen te bevorderen. Daarom zou het ook verplicht moeten worden gesteld voor alle bestuursorganen op rijksniveau.

3. De dwangsomregeling uit het wetsvoorstel Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen zal geen effect sorteren voor beschikkingenfabrieken die kampen met grote beslisachterstanden door wet-/stelselwijzigingen. Daarmee mist de dwangsomregeling voor een belangrijke groep bestuursorganen haar uitwerking.

4. Standaardtermijnen in combinatie met wettelijke opschortingsmogelijkheden voor bijzondere gevallen verdienen de voorkeur boven differentiatie van beslistermijnen.

Tijdig beslissen, het doel dichterbij?

Mr. C.M. Saris[*]

1	**Inleiding**	**49**
2	**Wanneer is sprake van trage besluitvorming?**	**53**
2.1	Inleiding	53
2.2	Beslistermijnen op een rij	53
2.3	Conclusie	58
3	**Wettelijke instrumenten tegen talmend bestuur**	59
3.1	Inleiding	59
3.2	Bezwaar en beroep wegens niet tijdig beslissen	59
3.3	Verzoek om voorlopige voorziening	61
3.4	Klacht	63
3.5	Uitwerking in de praktijk	63
4	**Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen**	65
4.1	Inleiding	65
4.2	Wetsvoorstel Wet direct beroep	65
4.3	Inhoud wetsvoorstel	66
4.4	Conclusie	73
5	**Lex silencio positivo**	**75**
5.1	Inleiding	75
5.2	Opvattingen in de literatuur	75
5.3	Een voorbeeld: de fictieve bouwvergunning	76
5.4	Wetsvoorstel Wabo	78
5.5	Een redelijk alternatief: het Spaanse model?	80
5.6	Conclusie	82
6	**Afsluiting**	**83**
Stellingen		**85**

* Christien M. Saris is advocaat bij Stibbe in Amsterdam. In het bijzonder wil zij Corinne Blanksma, Annemiek Brandenburg en Jan Reinier van Angeren danken voor hun waardevolle opmerkingen en suggesties.

1 Inleiding

> 'Ten slotte dient te worden opgemerkt dat het bestuur en de rechter het niet zouden moeten laten aankomen op termijnoverschrijdingen. Het schaadt immers het vertrouwen van de burger in de overheid. Alle inspanningen dienen er derhalve op gericht te zijn dat termijnen worden gehaald. De mogelijkheid om sancties wegens termijnoverschrijdingen op te leggen, dient voor het bestuur en rechter een prikkel te zijn, het niet zo ver te laten komen.'[1]

Een inspirerende tekst. Deze opmerkingen van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie kunnen worden onderschreven. Zolang nog niet kan worden voorkomen dat bestuursorganen traag besluiten nemen, zullen er prikkels moeten zijn om hen ertoe te bewegen tijdig te beslissen.

In dit preadvies bespreek ik twee van de inmiddels vele oplossingen die de wetgever als mogelijke antwoorden ziet op traag opererende bestuursorganen. Deze twee oplossingen zijn: de introductie van het instellen van direct beroep bij de rechtbank indien niet tijdig wordt beslist (in het wetsvoorstel Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen), en het streven van de wetgever om het bestaande systeem van fictieve verlening van vergunningen uit te breiden naar een groot aantal andere vergunningen. Dit laatste wordt wel de 'lex silencio positivo' genoemd.

Voor de bespreking van deze oplossingen wordt eerst inzichtelijk gemaakt wanneer burgers en bedrijven tegen trage besluitvorming op kunnen lopen. Daarna zullen de wettelijke instrumenten worden besproken die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) thans biedt om op te treden tegen talmende bestuursorganen. Vervolgens wordt bekeken of de twee oplossingen (het directe beroep en een verruiming van de toepassing van de fictieve vergunningverlening) effectieve instrumenten zijn om het probleem van trage besluitvorming het hoofd te bieden.

1. Kamerstukken II 2000/01, 27 461, nr. 1, p. 15.

2 Wanneer is sprake van trage besluitvorming?

2.1 Inleiding

Een burger kan zich op verschillende momenten geconfronteerd zien met traag handelende overheden. Daarvan is bijvoorbeeld sprake indien een bestuursorgaan niet tijdig een besluit op zijn aanvraag tot verlening van een vergunning neemt. Tevens geldt dat voor de situatie waarin een bestuursorgaan niet tijdig een besluit neemt op het door de burger ingediende bezwaarschrift. Hierna zal een overzicht worden gegeven van de situaties en termijnen waarmee eenieder binnen het bestuursrecht geconfronteerd kan worden.[2]

Bedacht moet worden dat een burger niet altijd moeite heeft met het feit dat een bestuursorgaan traag beslist. Denk bijvoorbeeld aan een situatie waarin een burger een bezwaarschrift indient tegen een aan hem opgelegde last onder dwangsom met een korte begunstigingstermijn. Indien het bestuursorgaan in zo'n geval aangeeft de last op te schorten totdat op het bezwaarschrift is beslist, geldt uiteraard dat de burger er geen belang bij heeft dat spoedig op zijn bezwaarschrift wordt beslist. Aan deze en andere situaties zal in dit preadvies verder geen aandacht meer worden geschonken.

2.2 Beslistermijnen op een rij

Besluit op de aanvraag
De termijn waarbinnen een bestuursorgaan een besluit op de aanvraag moet nemen, is wettelijk geregeld. Ofwel in de desbetreffende wettelijke regeling zelf, ofwel, indien het wettelijk voorschrift geen termijn geeft, binnen een redelijke termijn (artikel 4:13 Awb). Wat onder een redelijke termijn moet worden verstaan, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De Awb gaat ervan uit dat een redelijke termijn in ieder geval is verstreken wanneer binnen acht weken geen besluit op de aanvraag is genomen door het bestuursorgaan, tenzij sprake is van verdaging van het besluit (artikel 4:14, derde lid, Awb).

2. Zie ook over dit onderwerp A. Grapperhaus, M. Klijnstra, M. Maas-Cooymans & H. Pennarts, Praktijkcahiers Bestuursrecht: Termijnen in het bestuursrecht, Den Haag: Sdu Uitgevers 2006.

Ter nuancering is van belang op te merken dat de beslistermijn wordt opgeschort, indien het bestuursorgaan de aanvrager verzoekt om nadere gegevens over te leggen, die noodzakelijk zijn om een goed besluit op de aanvraag te nemen (artikel 4:15 Awb). In dat geval wordt het besluit op de aanvraag van rechtswege opgeschort, totdat deze gegevens zijn overgelegd. De brief waarin het bestuursorgaan de aanvrager meedeelt dat de beslistermijn van rechtswege is opgeschort, is geen besluit waartegen een bezwaar- of beroepschrift kan worden ingediend.[3] De vraag of een bestuursorgaan te laat was, kan pas aan de orde worden gesteld in de procedure tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op de aanvraag ofwel in het bezwaarschrift tegen het besluit zelf.

Een andere in de praktijk veelvoorkomende oorzaak van vertraging ontstaat wanneer een bestuursorgaan advies moet inwinnen alvorens een besluit op de aanvraag kan worden genomen. In zo'n geval dient het bestuursorgaan rekening te houden met artikel 3:6, tweede lid, Awb. Dit artikel houdt in dat het enkele ontbreken van een advies van de wettelijk adviseur niet in de weg staat aan het nemen van het besluit. In de literatuur[4] en rechtspraak[5] is nog weinig aandacht geweest voor de aanzienlijke gevolgen die deze bepaling voor de praktijk heeft. Het enige argument van het bestuursorgaan dat het geen besluit kon nemen omdat de wettelijk adviseur overbelast is, of omdat alsnog op korte termijn advies wordt uitgebracht, zal met een beroep op het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb) mijns inziens niet in alle gevallen opgaan. Dit artikel leidt ertoe dat van de overheid in een geval van (dreigende) overschrijding van de beslistermijn enige creativiteit wordt verlangd om tijdig een zorgvuldig besluit te nemen. De overheid kan in die gevallen bijvoorbeeld gebruikmaken van een niet-wettelijke adviseur, zodat de zorgvuldigheid van het te nemen besluit toch blijft gewaarborgd.[6] Overigens kunnen belanghebbenden geen beroep doen op deze bepaling als een besluit op bezwaar buiten de termijn wordt genomen, indien de bezwaarschriftencommissie niet tijdig haar advies opstelt, aangezien artikel 7:14 Awb een beroep op artikel 3:6, tweede lid, Awb uitsluit.[7]

---

3. De opschorting van rechtswege kan worden aangemerkt als een voorbereidingshandeling op grond van art. 6:3 Awb, waartegen geen bezwaar of beroep kan worden ingesteld, vgl. Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 16.
4. L.M. Koenraad, Deskundig besturen. Beschouwingen over de plaats van deskundigenadvisering in het bestuursrecht, JBplus 2006, p. 15-33.
5. O.a. ABRvS 10 oktober 2000, JB 2000, 306 m.nt. RJNS en ABRvS 17 juli 2002, JB 2002, 291.
6. Zie uitspraak ABRvS van 10 oktober 2000, JB 2000, 306 m.nt. RJNS. De minister van VWS had zelf nadere informatie ingewonnen bij PriceWaterhouseCoopers, omdat de wettelijk adviseur (de Ziekenfondsraad) vroegtijdig had aangegeven niet op tijd zijn advies uit te kunnen brengen.
7. De Rechtbank Amsterdam ziet in ieder geval wel een relatie tussen art. 3:6, tweede lid, Awb en art. 7:14 Awb in haar uitspraak van 31 augustus 2006 (A-zendgemachtigden/NOS, AWB 06/4118, 06/4120, 06/4129 en 06/4130), ongepubliceerd. In deze procedure beriep de raad van bestuur van de NOS zich erop dat hij niet tijdig een besluit op het bezwaar van de omroepen kon nemen, omdat de onafhankelijke Geschillencommissie Publieke Omroep haar advies nog moest uitbrengen en die commissie besloten had om de hoorzitting te houden buiten de termijn waarbinnen een besluit op bezwaar diende te worden genomen. De rechtbank ging aan dit verweer voorbij: 'Vaste jurisprudentie is dat een publieke instantie ten aanzien van de toepassing van de Awb verantwoordelijk is voor de adviseur(s) die bij de voorbereiding van een beslissing (op bezwaar) worden betrokken en dat niet kan worden volstaan met stilzitten als zulk een adviseur aan het adviseren zoveel tijd besteed dat de termijn voor het nemen van een beslissing (op bezwaar) daarmee wordt overschreden. Dat betekent dat niet op de aangevoerde grond kan worden beslist dat er een rechtvaardigingsgrond zou bestaan voor het niet tijdig beslissen op bezwaar.'

Ambtshalve besluiten

Een groot deel van de besluiten afkomstig van bestuursorganen zijn zogenoemde ambtshalve besluiten. Ambtshalve besluiten zijn besluiten die niet op basis van een aanvraag worden genomen. Voor deze besluiten gelden geen wettelijke beslistermijnen. Daarom is moeilijk vast te stellen of er een termijn geldt, vanaf welk moment de termijn begint te lopen, en welke gevolgen aan een eventuele termijnoverschrijding moeten worden verbonden. In de literatuur is nog weinig aandacht geweest voor dit onderwerp. De wetgever en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) hebben zich al wel met deze vragen beziggehouden. De wetgever heeft zich bij de behandeling van onder meer artikel 4:13 Awb op het standpunt gesteld dat het nuttig zou zijn dat ook voor begunstigende ambtshalve beslissingen termijnen worden gesteld. De termijn voor het nemen van zo'n besluit zou dan niet in de Awb moeten worden opgenomen, maar zou volgens de wetgever per geval in de bijzondere wetgeving moeten worden geregeld.[8] De wetgever geeft niet aan dat het ook voor niet-begunstigende ambtshalve besluiten, zoals het intrekken van een vergunning(voorschrift), wenselijk zou zijn dat een beslistermijn geldt. Maar ook in die gevallen kan een noodzaak voor derdebelanghebbenden bestaan dat een termijn wordt gesteld. In ieder geval maakt de wetgever duidelijk dat hij niet uitsluit dat ook voor ambtshalve besluiten beslistermijnen gelden. Het ontbreken van beslistermijnen is vermoedelijk de reden dat nog niet veel jurisprudentie voorhanden is over termijnoverschrijding bij ambtshalve besluiten. Twee uitspraken van de Afdeling dienen in dit verband te worden vermeld.

In de eerste plaats de uitspraak van 24 mei 2005, waarin de Afdeling zich op het standpunt stelt dat voor het nemen van een ambtshalve beslissing betreffende de verlening van een verblijfsvergunning regulier geen termijn geldt, en dat het uitblijven van zo'n beslissing niet kan worden gelijkgesteld met een besluit, zodat daartegen geen voorziening als bedoeld in artikel 7:1 van de Awb openstaat.[9] Deze uitspraak is opmerkelijk te noemen, omdat de wetgever blijkens de toelichting op artikel 14, eerste lid, onder e, van de Vreemdelingenwet een bepaald beslismoment heeft beoogd. Voornoemd artikel bepaalt dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bevoegd is ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te verlenen. In de toelichting bij deze bepaling is vermeld:

> 'Deze bevoegdheid is vooral van belang bij alleenstaande minderjarige asielzoekers. Indien een minderjarige asielzoeker niet voor toelating op asielgronden in aanmerking komt, maar ook niet kan worden teruggestuurd omdat hij of zij in het land van herkomst niet kan worden opgevangen, zal hem of haar *tegelijk met* de afwijzing van de asielaanvraag ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kunnen worden verleend (...).'[10]

8. E.J. Daalder & G.R.J. de Groot, De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht Eerste Tranche, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1993, p. 265. Zie ook de opmerkingen ten aanzien van art. 6:2 Awb op p. 283.
9. ABRvS 24 mei 2005, JB 2005, 194 m.nt. EvdL. De Afdeling heeft dit standpunt in haar uitspraak van 7 februari 2006 herhaald, zaaknr. 200509699/1.
10. Schuurman & Jordens, Vreemdelingenwet 2000, nr. 86-IA, p. 157-158.

De conclusie van de Afdeling dat voor de ambtshalve verblijfsvergunning regulier geen termijn zou gelden, deel ik om die reden niet. De gekozen lijn van de Afdeling leidt ertoe dat rechtsongelijkheid zal ontstaan. De situatie waarin een ambtshalve besluit niet of veel later wordt genomen dan het besluit tot afwijzing van de asielaanvraag, leidt ertoe dat een vreemdeling ten onrechte van rechtsbescherming bij de bestuursrechter verstoken blijft.

In de tweede plaats is de uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2005 van belang. De Afdeling bepaalde dat een bestuursorgaan na vernietiging van het ambtshalve besluit tot intrekking van een voorschrift van een milieuvergunning niet gehouden was tot het nemen van een nieuw besluit.[11] Om die reden kan volgens de Afdeling het uitblijven van een ambtshalve besluit waartegen het beroep van de derdebelanghebbende was gericht, niet worden beschouwd als het niet tijdig nemen van een besluit dat ingevolge artikel 6:2 onder b, Awb voor de toepassing van de wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep met een besluit wordt gelijkgesteld. De Afdeling gaat er in deze uitspraak aan voorbij dat artikel 6:2, onder b, Awb ziet op het niet tijdig nemen van besluiten in het algemeen. De Afdeling zou aansluiting kunnen zoeken bij de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (hierna: de Raad), waarin de Raad overwoog dat het ontbreken van een wettelijke beslistermijn niet in de weg staat aan de toepasselijkheid van artikel 6:2 Awb.[12] De Raad stelt dat ook in het geval er geen wettelijke beslistermijnen gelden, het vereiste van een redelijke beslistermijn ligt opgesloten in het zorgvuldigheidsbeginsel en artikel 6, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).[13] De benadering van de Raad zou er in dit geval toe leiden dat ook in het geval ambtshalve besluiten worden vernietigd, er een redelijke termijn geldt waarbinnen een bestuursorgaan opnieuw dient te beslissen.

De hiervoor genoemde voorbeelden pleiten ervoor dat ook voor ambtshalve besluiten die niet tijdig worden genomen, rechtsbescherming bij de bestuursrechter moet openstaan. Aangezien de groep ambtshalve besluiten divers is, zou bij de vraag of rechtsbescherming tegen het niet tijdig nemen van die besluiten openstaat, onder meer onderscheid moeten worden gemaakt tussen enerzijds de echte ambtshalve besluiten en anderzijds die waarvoor de wetgever een bepaalde termijn heeft beoogd (zoals in de toelichting van artikel 14, eerste lid 1, onder e, Vreemdelingenwet 2000), en die waaraan een zogenoemd pseudoverzoek ten grondslag ligt.[14] Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het verzoek van een belanghebbende om een voorbereidingsbesluit te nemen. Naar mijn idee zou in ieder geval voor het niet tijdig nemen van besluiten die vallen in de laatste twee genoemde categorieën, rechtsbescherming bij de bestuursrechter open moeten staan.

Besluit op bezwaar

Andere termijnen dan de hiervoor besproken besluiten gelden, indien een bestuursorgaan een besluit op een bezwaarschrift neemt. Meestal stelt een bezwaarschrif-

11. ABRvS 27 januari 2005, JB 2005, 82 m.nt. AMLJ.
12. CRvB 4 juni 2002, JB 2002, 281.
13. A.M.L. Jansen, De redelijke termijn met name in het bestuursrecht, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000.
14. Met een pseudoverzoek wordt niet bedoeld een aanvraag in de zin van art. 1:3, derde lid, Awb.

tencommissie een advies op voordat een besluit wordt genomen. In dat geval geldt een termijn van tien weken, waarbinnen een besluit op bezwaar moet worden genomen. Het bestuursorgaan heeft de mogelijkheid om deze beslissing met vier weken te verdagen (artikel 7:10, derde lid, Awb). Verder uitstel is overigens mogelijk, indien dat geschiedt met instemming van de indiener van het bezwaarschrift en andere belanghebbenden niet worden geschaad door het verder verlenen van uitstel of daarmee zelf instemmen (artikel 7:10, vierde lid, Awb).

Uit de twee uitgevoerde evaluatieonderzoeken naar de toepassing en effecten van de Awb blijkt dat de termijnen waarbinnen een besluit op een bezwaarschrift moet worden genomen, in de praktijk vaak worden overschreden.[15] Verder komt uit deze onderzoeken naar voren dat overheden in de praktijk slechts in beperkte mate gebruikmaken van de mogelijkheid om beslistermijnen te verlengen, en dat belanghebbenden over verlenging niet adequaat worden ingelicht.[16] In het veelvoorkomende geval dat het voor burgers niet duidelijk is wanneer een besluit op bezwaar zal worden genomen, is het raadzaam dat zij contact opnemen met de behandelend ambtenaar om te weten te komen wanneer een besluit kan worden verwacht.

Termijnen na vernietiging bestuursrechter

Indien de bestuursrechter een besluit vernietigt, kunnen zich de volgende situaties voordoen. In de eerste plaats kan de bestuursrechter in zijn uitspraak een termijn stellen, waarbinnen het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen (artikel 8:72, vijfde lid, Awb). In het geval geen termijn wordt gesteld en een bestuursorgaan ten gevolge van de vernietiging in heroverweging opnieuw op een aanvraag moet beslissen, geldt ofwel de termijn genoemd in het desbetreffende wettelijke voorschrift, ofwel, indien zo'n termijn ontbreekt, een redelijke termijn.[17] In het geval een nieuw besluit op bezwaar moet worden genomen, geldt ook de termijn van tien weken.[18] Indien sprake is van vernietiging van een ambtshalve besluit ten slotte, is het verdedigbaar, net zoals bij het ontbreken van een wettelijke termijn voor het nemen van een nieuw besluit op de aanvraag, dat daarvoor een redelijke termijn geldt, welke besloten ligt in artikel 6 EVRM, het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel.[19]

15. J.M. Polak, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996, verslag van de Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht, Den Haag: Sdu Uitgevers 1996, p. 20 en 53 en Commissie evaluatie Awb II, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, p. 25.
16. J.M. Polak, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996, verslag van de Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht, Den Haag: Sdu Uitgevers 1996, p. 20.
17. O.a. Vz. ABRvS 19 augustus 2003, JB 2003, 285. Voor de redelijke termijn kan worden gewezen op het arrest van HvJ EG van 20 januari 2005, waarin de richtlijn (89/105/EEG) de situatie niet regelt waarin een nieuw besluit moet worden genomen, nadat een vorig besluit door de rechter is vernietigd. Het Hof oordeelt: 'ofschoon de richtlijn dit punt niet regelt, volgt evenwel uit het vereiste van daadwerkelijke rechtsbescherming, dat het gemeenschapsrecht de vrijheid van de lidstaten ter zake beperkt in die zin dat voor het nemen van een nieuw besluit geen onbepaalde termijn mag gelden, maar dat het moet worden genomen binnen een redelijke termijn die die van artikel 6 hoe dan ook niet overschrijdt'.
18. O.a. Vz. CBB 30 januari 2004, JB 2004, 138 m.nt. AMLJ.
19. Vgl. genoemde uitspraak van HvJ EG genoemd in noot 17. De Afdeling stelt zich in haar uitspraak van 27 januari 2005 (zie noot 11) op het standpunt dat na vernietiging van het ambtshalve besluit tot intrekking van een voorschrift van een milieuvergunning geen termijn geldt waarbinnen het bestuursorgaan opnieuw moet beslissen.

In verband met de termijnen die gelden na vernietiging door de bestuursrechter is het van belang in te gaan op de situatie waarin hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank wordt ingesteld. Hoger beroep heeft geen schorsende werking. Dat levert in de praktijk zowel voor burgers als voor bestuursorganen een patstelling op, in het geval het bestuursorgaan gehouden is om een inhoudelijk ander besluit te nemen. Als het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld, moet het een gewijzigd besluit nemen, terwijl het ingestelde hoger beroep mogelijk gunstig voor hem uitpakt. Indien het bestuursorgaan de procedure in hoger beroep afwacht, zal de burger in zo'n geval een beroepschrift wegens het niet tijdig beslissen en een verzoek om voorlopige voorziening moeten indienen teneinde een nieuw besluit af te kunnen dwingen. In de praktijk wordt het verzoek in dergelijke gevallen vaak toegewezen om te voorkomen dat het bestuursorgaan eerst een besluit moet nemen dat later weer moet worden teruggedraaid.

2.3 Conclusie

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de vraag wanneer een besluit te laat wordt genomen, niet altijd even eenduidig te beantwoorden is. Welke termijn van toepassing is, hangt af van (a) het type besluit en (b) de omstandigheden van het geval (als er sprake is van een redelijke termijn).

3 Wettelijke instrumenten tegen talmend bestuur

3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de instrumenten die burgers en bedrijven zelf kunnen (laten) inzetten om besluitvorming te bespoedigen. Opvallend is het mijns inziens dat de wetgever in de discussie over oplossingen om traag bestuur tegen te gaan, geen inventarisatie heeft gemaakt van de bestaande (wettelijke) instrumenten en hun effecten. In het wetsvoorstel Wet dwangsom en direct beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: Wet direct beroep) wordt enkel volstaan met de conclusie dat een burger die geconfronteerd wordt met een bestuursorgaan dat (te lang) stilzit, in de praktijk niet beschikt over een adequaat rechtsmiddel. Een conclusie die ik in zijn algemeenheid niet terecht vind, zoals later zal blijken.

Dat de wetgever ook in de Wet direct beroep aan de bestaande instrumenten weinig aandacht heeft geschonken, is een gemiste kans. Het in kaart brengen van de bestaande instrumenten is immers voor het bedenken van effectieve oplossingen tegen traag bestuur van groot belang. Bovendien is inzicht in de toepassing en de uitwerking van die instrumenten belangrijk, omdat onderzocht kan worden of de voorgestelde oplossingen er daadwerkelijk toe zullen leiden dat sneller een beslissing op een aanvraag of bezwaarschrift wordt genomen.

3.2 Bezwaar en beroep wegens niet tijdig beslissen

De Awb voorziet alleen in een procedureel instrument om op te komen tegen besluiten die te laat worden genomen. Voorheen, ten tijde van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob), werd uitgegaan van een fictieve weigering. Dit hield in dat indien een bestuursorgaan niet tijdig een besluit nam, de vraag ter discussie stond of de weigering wel terecht was. Dat systeem leidde ertoe dat het bestuursorgaan (in heroverweging) en de bestuursrechter tot op zekere hoogte konden beoordelen of de weigering op goede gronden berustte.

De Awb heeft voor een ander systeem gekozen, omdat de fictieve weigering geen gronden vermeldde, zodat de inhoudelijke beoordeling daarvan beperkt bleef. De Awb gaat niet uit van een fictieve weigering, maar van het niet tijdig nemen van een besluit, waartegen een aparte bezwaar- of beroepsprocedure openstaat (artikel 6:2, onder b, Awb). De wetgever heeft beoogd hiermee ruimte te laten voor een inhoude-

lijke beoordeling.[20] In de rechtspraak is daarvan aanvankelijk gebruik gemaakt. Uiteindelijk heeft de Afdeling in haar uitspraak van 3 december 1998 gebroken met die lijn.[21] Dit betekent dat de bestuursrechter geen inhoudelijk oordeel meer geeft over het uitgebleven besluit, maar alleen constateert of de beslistermijn is overschreden en binnen welke termijn alsnog een inhoudelijk besluit moet worden genomen. Deze procedure loopt dan als het ware samen met het te nemen primaire besluit of het besluit op bezwaar, tenzij een voorlopige voorziening wordt gevraagd.

Van belang is dat het indienen van een bezwaar- of beroepschrift er in beginsel niet toe leidt dat het bestuursorgaan niet meer verplicht is om een besluit te nemen (artikel 6:20 Awb). Wel verdient opmerking dat het indienen van een bezwaar- of beroepschrift niet per definitie tot gevolg heeft dat sneller een inhoudelijk besluit volgt.[22] Een bezwaarschrift wegens niet tijdig beslissen wordt op dezelfde wijze afgedaan als elk ander bezwaarschrift, waarvoor dezelfde termijnen gelden als in het tweede hoofdstuk zijn beschreven. Voor de afdoening van beroepschriften geeft de Procesregeling bestuursrecht (hierna: Procesregeling) een aparte regeling.[23] Beroepschriften worden ofwel vereenvoudigd (artikel 8:54 Awb), ofwel versneld afgedaan (artikel 8:52 Awb). Dit betekent dat binnen negen tot veertien weken uitspraak wordt gedaan. De praktijk wijst uit dat die termijnen vaak niet worden gehaald, hetgeen opmerkelijk is omdat het relatief eenvoudige procedures zijn.

Van belang is verder op te merken dat indien een belanghebbende een bezwaarschrift wegens termijnoverschrijding indient, hij het bestuursorgaan expliciet dient te verzoeken om de door hem gemaakte kosten van rechtsbijstand te vergoeden (artikel 7:15 Awb). In 2006 heeft de Afdeling gebroken met haar oude lijn.[24] Anders dan voorheen stelt de Afdeling dat de kosten die een belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar tegen het uitblijven van een besluit heeft moeten maken, voor vergoeding in aanmerking komen. Wel geldt dat die kosten niet voor vergoeding in aanmerking komen, indien het uitblijven van dat besluit het bestuursorgaan niet kan worden verweten.[25] In welke gevallen daarvan sprake is, is in de jurisprudentie nog niet uitgekristalliseerd.

Op welk moment kan een burger een bezwaar- of beroepschrift indienen indien niet tijdig wordt beslist? De Awb bepaalt daarvoor geen termijn, maar biedt wel een onder- en bovengrens (artikel 6:12 Awb). Het bezwaar- of beroepschrift kan in ie-

20. Vgl. noot 8, p. 281-283: 'Blijkt bijvoorbeeld tijdens de procedure voor een rechter welk besluit genomen had moeten worden, dan behoeft deze niet te volstaan met de uitspraak dat het bestuur niet tijdig heeft beslist, maar kan hij ook een oordeel geven over de inhoud van het besluit.'
21. ABRvS 3 december 1998, AB 1999, 107 m.nt. FM.
22. Het tweede lid van art. 6:20 Awb bepaalt ongelukkigerwijs dat de verplichting om een besluit op de aanvraag te nemen niet geldt gedurende de periode dat het bezwaar aanhangig is. Interessant is in dit verband de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Almelo van 17 juli 1996, Gst. 7039, nr. 2, p. 495 m.nt. B.
23. Procesregeling bestuursrecht, Stcrt. 2001, 189, p. 35. Ook de Procesregeling bestuurlijke colleges 2006, Stcrt. 2005, 240 geeft procedurele voorschriften over de wijze waarop de ABRvS, de CRvB en het CBB verzoeken om versnelde behandeling afdoen.
24. De Afdeling volgt de door de CRvB ingezette lijn, o.a. CRvB 13 juni 2005, AB 2006, 233 m.nt. A.M.L. Jansen.
25. ABRvS 18 april 2006, AB 2006, 232 m.nt. E.G.J. Broekhuizen en ABRvS 21 juni 2006, BR 2006, 840 m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

der geval worden ingediend vanaf het moment dat het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen. Het enige aanknopingspunt dat artikel 6:12, derde lid, Awb biedt, is dat een bezwaar- of beroepschrift niet onredelijk laat moet worden ingediend. Wanneer daarvan sprake is, zal afhangen van de omstandigheden van het geval.

Naast het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bestaat er in de Awb nog een aantal andere regelingen die een versnelling in de besluitvorming mogelijk maken. Die instrumenten worden hierna alleen genoemd. In de eerste plaats bestaat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep, indien het bestuursorgaan instemt met het verzoek van een bezwaarmaker om de bezwaarschriftprocedure over te slaan (artikel 7:1a Awb).[26] In de tweede plaats kan de rechter ook gebruikmaken van de mogelijkheid om een besluit te vernietigen, maar de gevolgen van dat besluit geheel/gedeeltelijk in stand te laten (artikel 8:72, derde lid, Awb). In de derde plaats kan de rechter een termijn in de uitspraak stellen waarbinnen het bestuursorgaan een besluit moet nemen (artikel 8:72, vierde lid, Awb). Verder voorziet artikel 8:72, vijfde lid, Awb in de mogelijkheid dat de bestuursrechter in de uitspraak bepaalt dat zolang het bestuursorgaan niet voldoet aan de in de uitspraak gestelde termijn, het een dwangsom verbeurt. Van deze bevoegdheid zal de bestuursrechter vooral gebruikmaken bij een vernietigd besluit, maar niet als er nog helemaal geen besluit is genomen. Tot slot kunnen de Afdeling, de Raad en het College van Beroep voor het bedrijfsleven gebruikmaken van de mogelijkheid om zelf in de zaak te voorzien.[27]

3.3 Verzoek om voorlopige voorziening

In de praktijk wordt vaak een voorlopige voorziening gevraagd, indien een bezwaar- of beroepschrift in verband met niet tijdig beslissen wordt ingediend. Het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening heeft tot doel dat als het bestuursorgaan in gebreke is, de bestuursrechter het bezwaar- of beroepschrift gegrond verklaart en een termijn zal stellen om een besluit op de aanvraag of het bezwaarschrift te nemen.

Om ervoor zorg te dragen dat een bestuursorgaan binnen de door de rechter gestelde termijn een besluit zal nemen, is het aan te bevelen de rechter te verzoeken om aan zijn uitspraak een dwangsom te verbinden.[28] De ervaring leert dat de meeste rechtbanken bij het eerste verzoek van een burger wegens het niet tijdig nemen van een besluit meestal geen dwangsom opleggen. Kennelijk gaat de bestuursrechter ervan uit dat een bestuursorgaan een rechterlijke uitspraak niet naast zich neer zal

26. In de praktijk wordt daarvan weinig gebruikgemaakt. M.E.G. Litjens, B.M.J. van der Meulen & A.A. Freriks, De werking van een controversiële rechtsgang. Invoeringsevaluatie rechtstreeks beroep in de Awb, JBplus 2006, p. 58-68.
27. Art. 42 en 45 Wet op de Raad van State; art. 24 en 27 Beroepswet en art. 26 en 29 Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.
28. De bestuursrechter kan ook ambtshalve een dwangsom opleggen op grond van art. 8:72, zevende lid, Awb. In de praktijk wordt daarvan nauwelijks gebruikgemaakt.

leggen.[29] In de praktijk komt het nogal eens voor dat een bestuurorgaan ook de in de uitspraak vermelde termijn niet naleeft, zodat de belanghebbende opnieuw een verzoek om voorlopige voorziening moet vragen.[30] In bijna alle gevallen zal een bestuursrechter bij een tweede schorsingsverzoek wel een dwangsom verbinden aan de termijn waarbinnen het bestuursorgaan een besluit moet nemen.

Het systeem in de Awb is gebaseerd op de juridische fictie dat het niet tijdig beslissen ook een appellabel besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Het is dan ook de vraag of een rechtzoekende burger die niet wordt bijgestaan door een juridisch adviseur, zelf op het idee zal komen om zo'n bezwaarschrift in te dienen, laat staan dit bezwaarschrift kracht bij te zetten door schorsing te vragen.

In de praktijk loopt de termijn waarbinnen rechtbanken verzoeken om voorlopige voorziening wegens niet tijdig beslissen afhandelen, nogal uiteen. Een voorbeeld van trage afhandeling is de uitspraak van de Rechtbank Haarlem van 7 december 2004.[31] De rechtbank besliste pas bijna tien maanden na ontvangst van het verzoek om voorlopige voorziening. De Rechtbank Amsterdam lijkt een grotere snelheid aan de dag te leggen. Gewezen kan worden op de uitspraak van 31 augustus 2006.[32] De rechtbank deed in de zaak tussen een aantal omroepverenigingen en de raad van bestuur van de NOS binnen een maand uitspraak op het ingediende verzoek om voorlopige voorziening. Indien rechtbanken met de afhandeling van dergelijke verzoeken veel tijd nemen, wordt daarmee hét meest dwingende instrument tegen traag bestuur in de praktijk uitgehold. Het probleem van trage afhandeling van verzoeken om voorlopige voorziening is ook in de literatuur die is verschenen naar aanleiding van het wetsvoorstel Wet direct beroep, gesignaleerd.[33] Als oplossing is onder andere voorgesteld om een korte standaard(rol)zitting te introduceren, waarbij op de zitting mondeling uitspraak wordt gedaan.[34]

Het is daarom opmerkelijk dat het instrument van de voorlopige voorziening zo weinig aandacht in de discussie heeft gekregen over mogelijke oplossingen om overheden te dwingen tijdig te beslissen. De wetgever volstaat in de memorie van toelichting van de Wet direct beroep met:

> 'Thans wordt de rechter soms verzocht om bij wege van voorlopige voorziening te bepalen dat het bestuursorgaan binnen een bepaalde termijn alsnog zal beslissen. Hoewel deze oplossing soms het gewenste resultaat heeft, is zij systematisch minder juist. Zij

29. Vgl. Rb. Amsterdam 31 augustus 2006 (A-zendgemachtigden/NOS, AWB 06/4118, 06/4120, 06/4129 en 06/4130): 'Een dwangsom ter verzekering van de nakoming van deze uitspraak zal niet worden opgelegd enerzijds omdat er niet bij voorbaat van wordt uitgegaan dat verweerder een rechterlijke uitspraak zal negeren en anderzijds, omdat in het geval de gegeven beslistermijn alsnog wordt overschreden er mogelijkheden zijn dan op zeer korte termijn de rechter te adiëren ten einde nakoming alsnog af te dwingen.'
30. Hetgeen ook een 'procedureel rechtsbeschermingsrondje' wordt genoemd. A. ten Veen, De Wet Dwangsom en Direct Beroep: het antwoord op niet tijdig beslissen en het einde van de Lex Silencio?, O&A 2006-3, p. 64.
31. Rb. Haarlem 7 december 2004, AWB 04/276, niet gepubliceerd.
32. Vgl. noot 7.
33. Vgl. Ten Veen 2006.
34. Vgl. Ten Veen 2006.

impliceert immers dat het oordeel van de rechter dat de beslistermijn is overschreden, een voorlopig karakter heeft. In de gevallen waarin dit wetsvoorstel niet van toepassing is, blijft deze mogelijkheid uiteraard bestaan.'[35]

Het is de vraag of de wetgever zich bewust is van het nut en de toepassing in de praktijk van de voorlopige voorziening. Uit de hiervoor vermelde passage blijkt dat de wetgever uitgaat van een aantal opmerkelijke vooronderstellingen. Kennelijk gaat de wetgever ervan uit dat de voorlopige voorziening bij niet tijdig beslissen soms wordt toegepast, mijn indruk is dat de praktijk anders uitwijst. Daarnaast valt niet in te zien waarom een voorlopige voorziening niet in het systeem van de Awb zou passen. Niet alleen kun je je afvragen of dit theoretische argument een bijdrage kan leveren aan de oplossing van een praktisch probleem, maar ook is het opmerkelijk dat de wetgever de voorlopige voorziening laat bestaan voor de niet tijdig genomen besluiten.

3.4 Klacht

Een ander instrument dat kan worden ingezet tegen traag bestuur, is het indienen van een klacht (hoofdstuk 9 Awb). Een klacht kan mondeling of schriftelijk worden ingediend. De klacht richt zich tot het bestuursorgaan, ook als geklaagd wordt over een ambtenaar die het dossier niet tijdig heeft afgehandeld. Deze mogelijkheid bestaat naast het indienen van een bezwaar- of beroepschrift wegens het niet tijdig nemen van een besluit.[36] Wel is van belang dat indien een klager wenst dat zijn klacht niet als een bezwaarschrift wordt aangemerkt, hij dat uitdrukkelijk moet aangeven. De reactie van de overheid op een klacht is uitgezonderd van bezwaar of beroep (artikel 9:3 Awb). De praktijk leert dat alleen het dreigen met een klacht al vaak het gewenste resultaat oplevert.

Opmerking verdient dat het indienen van een klacht (of het dreigen daarmee) averechts kan uitwerken, omdat een ambtenaar zich daardoor persoonlijk aangevallen kan voelen. Indien een bestuursorgaan bijvoorbeeld te laat op een aanvraag beslist, is het natuurlijk de vraag of het vanuit strategisch oogpunt handig is voor de aanvrager om een klacht in te dienen. Het gebruik van dat instrument verdient dan ook enige oplettendheid als een goede relatie met de ambtelijke organisatie (ook voor de toekomst) van belang blijft. Voor een nadere bespreking van het klachtrecht verwijs ik hierbij naar het preadvies van Yvonne van der Vlugt.

3.5 Uitwerking in de praktijk

De Awb biedt burgers op zichzelf voldoende (rechts)middelen om op te treden tegen bestuursorganen die buiten de termijn een besluit nemen (bezwaar-, beroepschrift, voorlopige voorziening en klacht). De effectiviteit daarvan verschilt in de praktijk echter nogal. In de eerste plaats leidt het indienen van een bezwaar- of beroepschrift

35. Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 12.
36. Kamerstukken II 2004/05, 25 837, nr. 3, p. 17.

niet sneller tot een inhoudelijk besluit. Reden daarvoor is dat met het gegrond verklaren van een bezwaar- of beroepschrift nog niet vaststaat op welk moment een inhoudelijk besluit wordt genomen. Bovendien is de burger vaak onwetend als het gaat om wat hij kan doen om besluitvorming te bespoedigen. Dit is een conclusie die ook uit het tweede evaluatieonderzoek naar de toepassing en effecten van de Awb kan worden afgeleid. In dit onderzoek is geconcludeerd dat beroep wegens niet tijdig beslissen geen effectief rechtsmiddel biedt tegen termijnoverschrijdingen en nodeloos omslachtig is.[37]

In de tweede plaats laat de praktijk zien dat rechtbanken beroepschriften en schorsingsverzoeken niet altijd even eenduidig en snel afhandelen. Dat is met name problematisch voor schorsingsverzoeken, omdat het spoedeisend belang om een snelle uitspraak vraagt. Bovendien maken rechtbanken in eerste instantie geen gebruik van de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom, zodat burgers een extra dwangmiddel om naleving van de uitspraak te bewerkstelligen, mislopen. Aangezien de voorlopige voorziening mijns inziens het meest effectieve middel is tegen talmend bestuur, was het logisch geweest als de wetgever juist voor de voorlopige voorziening een adequate oplossing had gezocht. Opmerkelijk is dan ook dat de wetgever in zijn poging om een effectieve oplossing voor talmend bestuur te vinden, aan de voorlopige voorziening voorbijgaat. Een goede analyse van de bestaande rechtsmiddelen en hun effecten had er wellicht toe geleid dat voor andere oplossingen zou zijn gekozen.

Aangezien de effectiviteit van de verschillende (rechts)middelen nogal verschilt, is het in de praktijk raadzaam dat een burger, bedrijf of juridisch adviseur altijd eerst (telefonisch) contact opneemt met de behandelend ambtenaar of de secretaris van de bezwaarschriftencommissie om te vragen wanneer het besluit tegemoet kan worden gezien en wat de reden is van het (verder) uitblijven van een besluit. Afhankelijk van de reactie op die vragen dient te worden bepaald of het wenselijk dan wel noodzakelijk is dat actie wordt ondernomen. Indien bijvoorbeeld een besluit op korte termijn te verwachten is, ligt het in het algemeen niet voor de hand om een bezwaarschrift of klacht in te dienen. Wel komt het in de praktijk nog wel eens voor dat de behandelend ambtenaar meedeelt dat een besluit spoedig te verwachten is, maar dat een aantal weken later blijkt dat het besluit toch nog even op zich laat wachten. Om een en ander te bespoedigen is het in zulke gevallen raadzaam om een termijn waarbinnen een besluit wordt genomen, schriftelijk te bevestigen en te combineren met een aansprakelijkheidstelling wegens onrechtmatige daad.

37. Commissie evaluatie Awb II, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, p. 25.

4 Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

4.1 Inleiding

De Wet direct beroep dient ervoor om trage afhandeling van besluiten tegen te gaan.[38] Dit wetsvoorstel voorziet in twee nieuwe instrumenten. Ten eerste wordt een dwangsom geïntroduceerd die kan worden opgelegd indien te laat op een aanvraag of een bezwaarschrift wordt beslist (artikel 4:17 jo. 7:14 Awb).[39] Een bestuursorgaan kan gedurende maximaal 42 dagen een dwangsom verbeuren. Deze dwangsom loopt dagelijks op van € 20 gedurende de eerste veertien dagen, tot € 30 de volgende veertien dagen, en ten slotte tot € 40 voor de resterende dagen. De dwangsom wordt verbeurd twee weken nadat de beslistermijn is verstreken en de belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke stelt. Het tweede instrument in dit wetsvoorstel is de mogelijkheid voor burgers om direct beroep bij de rechtbank in te stellen, indien de overheid te laat beslist.

De hiervoor omschreven instrumenten beogen beide een doeltreffender rechtsmiddel tegen het niet tijdig beslissen te bieden.[40] In het volgende zal ik proberen de vraag of die instrumenten ook daartoe leiden en of er alternatieve oplossingen zijn, te beantwoorden. Hierna wordt alleen de mogelijkheid van direct beroep besproken. Voor een nadere toelichting op de dwangsomregeling verwijs ik naar het preadvies van Moniek Vos.

4.2 Wetsvoorstel Wet direct beroep

Op 23 januari 2006 is aan de Tweede Kamer het wetsvoorstel Wet beroep bij niet tijdig beslissen aangeboden.[41] Dit wetsvoorstel bouwt voort op de bestaande Procesregeling en het in 2001 opgestelde VAR-preadvies van Van Ettekoven.[42] Het wetsvoorstel houdt in een wijziging en aanvulling van hoofdstuk 4, 6 en 8 van de Awb.

38. Het wetsvoorstel wordt thans behandeld in de Eerste Kamer. De stand van zaken tot en met 31 oktober 2006 is in dit preadvies verwerkt.
39. Dwangsommen worden niet verbeurd bij het niet tijdig nemen van ambtshalve besluiten en op het niet tijdig beslissen in administratief beroep.
40. Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 1.
41. Vgl. noot 40.
42. B.J. van Ettekoven, Alternatieven van en voor de bestuursrechter (observaties vanuit de eerste lijn), in: B.J. van Ettekoven, M.A. Pach & I.C. van der Vlies, Alternatieven van en voor de bestuursrechter, VAR-reeks 126, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, p. 13 e.v.

Kern daarvan is dat los van de bestaande (rechts)middelen direct beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank indien niet tijdig wordt beslist.

Direct beroep beoogt burgers een effectiever rechtsmiddel te geven tegen trage besluitvorming door het bestuur. De memorie van toelichting geeft aan waarom het indienen van een bezwaar- of beroepschrift tegen talmend bestuur in de praktijk niet goed werkt:

> 'Bezwaarschriften wegens niet tijdig beslissen leiden soms, maar niet altijd tot een versnelling van de bestuurlijke besluitvorming. Beroepen wegens niet tijdig beslissen waren tot enkele jaren geleden onvoldoende effectief, omdat de meeste bestuursrechters deze zaken behandelden als alle andere zaken. Daardoor kon het vele maanden – en soms langer – duren voordat een beroep wegens niet tijdig beslissen ter zitting werd behandeld.'[43]

In de hiernavolgende subparagrafen wordt bekeken of dit wetsvoorstel de praktijk zal voorzien van een effectiever rechtsmiddel ten opzichte van de bestaande (rechts)middelen.

4.3 Inhoud wetsvoorstel

Kern van dit wetsvoorstel is dat een belanghebbende in een groot aantal gevallen rechtstreeks beroep kan instellen bij de bestuursrechter, indien een bestuursorgaan niet tijdig een besluit neemt. Rechtstreeks beroep betekent dat geen bezwaarschrift hoeft te worden ingediend. Dit wetsvoorstel schept een aanvulling op de bestaande mogelijkheid van een bezwaar- of beroepschrift wegens het niet tijdig nemen van een besluit. Van belang is dat ook indien direct beroep wordt ingesteld, een eventuele gegrondverklaring niet leidt tot een inhoudelijk besluit. Dit wetsvoorstel leidt ertoe dat de uitzonderingen, genoemd in het tweede lid van artikel 7:1 Awb, op de hoofdregel dat tegen een besluit eerst een bezwaarschrift moet worden ingediend, worden uitgebreid. Dat heeft tot gevolg dat in sommige gevallen het huidige regime blijft gelden, waarin eerst een bezwaar- of een beroepschrift (al dan niet gevolgd door een voorlopige voorziening) moet worden ingediend tegen het uitblijven van een besluit. In andere gevallen gaat het nieuwe regime gelden, waarin direct beroep openstaat bij de rechtbank. Deze tamelijk onoverzichtelijke situatie geldt tot 1 januari 2009 (artikel II).[44] Daarna is direct beroep in alle situaties waarin niet tijdig wordt beslist, mogelijk. Hierna zal de voorgestelde regeling nader op haar merites worden beoordeeld. Daartoe zullen alleen de belangrijkste bepalingen van het voorstel worden besproken.[45]

43. Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 2.
44. Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 7 en Kamerstukken I 2005/06, 29 934, A, p. 6.
45. Buiten beschouwing blijven de tekstuele wijzigingen van art. 4:13, tweede lid, Awb en 4:14, derde lid, Awb.

Artikel 4:15 Awb

In de eerste plaats voorziet het wetsvoorstel in een aanvulling op de bestaande regeling van artikel 4:15 Awb. Dit artikel bepaalt dat de termijn voor het geven van een beschikking automatisch wordt opgeschort, indien de aanvrager schriftelijk in kennis is gesteld dat de aanvraag moet worden aangevuld. Het wetsvoorstel voorziet in drie nieuwe mogelijkheden op grond waarvan een bestuursorgaan de termijn voor het geven van een beschikking kan opschorten. Dat geldt in de eerste plaats voor situaties waarin de aanvrager met uitstel heeft ingestemd, in de tweede plaats voor zover de vertraging aan de aanvrager kan worden toegerekend, of ten slotte zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven.

De vraag rijst of deze regeling iets toevoegt. Ten aanzien van de eerste situatie (instemming met uitstel) geldt dat het de vraag is of die voorwaarde wettelijk geregeld zou moeten worden. Als een belanghebbende zich afvraagt wanneer een besluit wordt genomen, neemt hij doorgaans immers zelf contact op met het bestuursorgaan. Indien de belanghebbende met uitstel kan leven, ligt een procedure niet voor de hand.

De wetgever denkt bij de tweede situatie bijvoorbeeld aan de omstandigheid dat de aanvrager enkele dagen voor afloop van de beslistermijn nog omvangrijke pakketten nadere gegevens opstuurt, of aan het feit dat de aanvrager zelf bij herhaling om uitstel van een hoorzitting heeft gevraagd en het bestuursorgaan daarmee heeft ingestemd.[46] Ook in die situatie ligt het niet voor de hand dat de aanvrager een procedure aanspant. Immers, als een burger al snelle besluitvorming wenst, dan zal deze ook tijdig de benodigde gegevens aanleveren. Mocht dat niet zo zijn, dan is het aan het bestuursorgaan om deze op te vragen. In dat geval wordt de beslistermijn automatisch opgeschort.

Opmerkelijk is ten slotte de derde situatie dat de beslistermijn wordt opgeschort indien sprake is van overmacht bij het bestuursorgaan. Deze voorwaarde wekt enige verbazing, omdat het vaste jurisprudentie is dat een beroep op overmacht wegens structureel ziekteverzuim, administratieve of organisatorische problemen bijna nooit succes heeft.[47] Hoewel de memorie van toelichting aangeeft dat het gaat om abnormale en onvoorziene omstandigheden die buiten het toedoen van het bestuursorgaan liggen (zoals overstromingen of het afbranden van het gemeentehuis),[48] valt niet in te zien waarom deze open norm in de Awb zou moeten worden opgenomen.

De voorgestelde regeling heeft dan ook weinig toegevoegde waarde. De meeste termijnen in het bestuursrecht zijn redelijke termijnen waarin de hiervoor genoemde situaties zullen worden verdisconteerd. Voor de bestuursrechter zal met de inwerkingtreding van dit voorstel dan ook een rechtsvormende taak zijn weggelegd, aangezien open begrippen, zoals overmacht en toerekening, wettelijk worden vastgelegd. Daardoor lijkt dit wetsvoorstel meer voordelen voor het bestuursorgaan te bieden dan voor de burger.

---

46. Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 15.
47. O.a. Vz. CBB 28 april 1995, JB 1995, 136 m.nt. AB en CBB 25 november 2003, LJN AO1044.
48. Vgl. noot 46.

Ook voor de nieuwe opschortingsmogelijkheden geldt dat de schriftelijke mededeling daaromtrent niet zelfstandig vatbaar is voor bezwaar of beroep.[49] Dit betekent dat de gerechtvaardigdheid van de opschorting ofwel tegelijkertijd met het bezwaar of beroep tegen het betreffende besluit aan de orde kan worden gesteld, ofwel in een procedure wegens niet tijdig beslissen.

Artikel 6:12 Awb

Een van de belangrijkste bepalingen van het wetsvoorstel is artikel 6:12 Awb. Deze bepaling houdt in dat direct beroep kan worden ingesteld tegen een besluit dat niet tijdig is genomen. Direct beroep leidt ertoe dat het bestuursorgaan door de rechter een termijn krijgt opgelegd waarbinnen een besluit moet zijn genomen. De gevallen waarin direct beroep kan worden ingesteld, zijn in het hierna te bespreken artikel 8:55a Awb vermeld.

Direct beroep is mogelijk indien (1) het bestuursorgaan in gebreke is gesteld en (2) het bestuursorgaan twee weken nadien nog geen besluit heeft genomen. De ingebrekestelling dient schriftelijk te geschieden. Een klacht wordt gelijkgesteld met een ingebrekestelling.[50] Dit betekent dat, anders dan de wetgever waarschijnlijk bedoelt, een bestuursorgaan twee weken extra krijgt om een besluit te nemen. Ook dit wijst erop dat het wetsvoorstel in het voordeel van bestuursorganen kan uitpakken. Het probleem is dat een omslachtige regeling wordt geïntroduceerd, die leidt tot hetzelfde resultaat als de bestaande praktijk. Nu kun je immers een bezwaar- of beroepschrift en een verzoek om voorlopige voorziening indienen zonder een wachttijd van twee weken en een ingebrekestelling. Of het doel van het wetsvoorstel wordt bereikt om een effectiever rechtsbeschermingsmiddel voor burgers te bieden, dient daarom te worden betwijfeld.

Indien het redelijkerwijze niet van een belanghebbende kan worden gevergd dat hij het bestuursorgaan in gebreke stelt, kan het beroepschrift worden ingediend zodra het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen (artikel 6:12, vierde lid, Awb). In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat deze situatie zich voordoet, als de zaak zeer spoedeisend is.[51] Ook die opmerking wekt verwondering, omdat de voorlopige voorziening een belanghebbende bij uitstek de mogelijkheid biedt om op korte termijn een uitspraak te verkrijgen.

Ten slotte kun je je afvragen op welke wijze de rechtzoekende burger te weten kan komen wanneer en hoe hij van de regeling direct beroep gebruik kan maken. De regering heeft namelijk te kennen gegeven de suggestie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak om voorlichting over de beroepsmogelijkheden verplicht te stellen, niet over te nemen.[52] De regering geeft in de eerste plaats aan dat de Awb niet voorziet in een plicht voor een bestuursorgaan tot het sturen van een ontvangstbevestiging van de aanvraag. In de tweede plaats zouden de baten van het doen van

49. De MvT geeft expliciet aan dat de opschorting een voorbereidingshandeling is in de zin van art. 6:3 Awb, waartegen geen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend (Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 16).
50. Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 17.
51. Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 10.
52. Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 6, p. 8.

een afzonderlijke mededeling niet opwegen tegen de administratieve lasten daarvan.[53] In de derde plaats ten slotte zouden internetsites van overheden voldoende voorlichting aan derden geven over de bezwaar- en beroepsmogelijkheden.[54] Deze opstelling leidt er wel toe dat van de burger nogal wat kennis van het bestuursprocesrecht verwacht wordt. Het bestuursrecht gaat nog altijd uit van onverplichte rechtsbijstand, waardoor het zwijgen over de directe beroepsmogelijkheid moeilijk te verdedigen is. De wetgever zou hierbij een voorbeeld kunnen nemen aan het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht[55] (Wabo),[56] op grond waarvan bestuursorganen verplicht worden om een ontvangstbevestiging aan de aanvrager te sturen of aan de Spaanse wetgeving. Overheden zijn in Spanje namelijk verplicht om de aanvrager bij het begin van een administratieve procedure mee te delen welke beslistermijn daarvoor geldt, op welk moment de beslistermijn ingaat, wanneer deze afloopt, en wat de gevolgen van te late besluitvorming zijn.[57] Zo'n systeem zou ook de Nederlandse burger een helpende hand kunnen bieden.

Afdeling 8.2.4A Awb

Naast aanvulling op artikel 6:12 Awb voorziet het wetsvoorstel in een nieuwe afdeling 8.2.4A (beroep bij niet tijdig beslissen). Deze afdeling bevat in feite de kern van het wetsvoorstel.

Artikel 8:55a Awb

In artikel 8:55a Awb worden limitatief drie gevallen genoemd waarin een burger rechtstreeks beroep kan instellen bij de rechtbank. Dit is het geval wanneer:

1. de wettelijke beslistermijn is overschreden en het bestuursorgaan geen mededeling heeft gedaan als bedoeld in artikel 4:14, eerste lid, Awb;
2. bij het ontbreken van een wettelijke beslistermijn de termijn van acht weken is overschreden en het bestuurorgaan geen mededeling heeft gedaan als bedoeld in artikel 4:14, derde lid, Awb;[58]of
3. het bestuursorgaan niet tijdig beslist op bezwaar of in administratief beroep en geen mededeling heeft gedaan als bedoeld in artikel 4:14, eerste lid, Awb.

Uit het tweede lid van artikel 8:55a Awb volgt dat direct beroep ook mogelijk is indien een wettelijk voorschrift of een besluit van een bestuursorgaan dat bepaalt. Kort gezegd: direct beroep is mogelijk als een bestuursorgaan de wettelijke of redelijke termijn heeft overschreden én het bestuursorgaan de verplichting niet is nagekomen om de burger over de overschrijding van de termijn in te lichten (artikel 4:14, derde lid, Awb). Afdeling 8.2.4A Awb is niet van toepassing wanneer een be-

53. Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 17.
54. Kamerstukken II 2005/06, 29 934 en 30 435, nr. 19, p. 11.
55. Dit wetsvoorstel wordt voluit 'regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving' genoemd.
56. Art. 3.1, tweede lid, Wabo, Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 2, p. 16.
57. Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, De Lex Silencio, januari 2005, publicatienr. 050104, p. 8.
58. Art. 4:14, derde lid, Awb komt te luiden: 'Indien bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, deelt het bestuursorgaan dit binnen deze termijn mede en noemt het daarbij een redelijke termijn binnen welke de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.'

stuursorgaan de aanvrager van de termijnoverschrijding wel tijdig in kennis heeft gesteld.[59] In zo'n geval moet de burger terugvallen op de bestaande instrumenten: het indienen van een bezwaar- of beroepschrift wegens het niet tijdig nemen van een besluit. Zoals hiervoor al is opgemerkt, vervalt artikel 8:55a Awb per 1 januari 2009, zodat direct beroep dan mogelijk is in alle gevallen waarin een bestuursorgaan niet tijdig beslist.[60]

Artikel 8:55b en 8:55d Awb

Opvallend is verder dat afdeling 8.2.4A Awb voorziet in een aantal termijnen voor de bestuursrechter (artikel 8:55b en 8:55d Awb). Het wetsvoorstel komt daarmee tegemoet aan het in de literatuur[61] besproken voorstel voor het opnemen van wettelijke beslistermijnen voor bestuursrechters.[62]

De inhoud van de voorgestelde regeling komt grotendeels overeen met de bestaande Procesregeling, maar houdt op een aantal punten een aanzienlijke verbetering in voor de praktijk. De Procesregeling voorziet in algemene procedurele voorschriften ten aanzien van de afhandeling van beroepschriften door rechtbanken. Op grond van artikel 11 van de Procesregeling dienen (aanvullende) beroepschriften wegens niet tijdig beslissen uiterlijk binnen negen of veertien weken te worden afgehandeld. Nadeel van deze regeling is dat die termijn is gekoppeld aan het moment waarop de rechtbank alle op de zaak betrekking hebbende stukken van het bestuursorgaan ontvangt.[63] Indien een kwaadwillend bestuursorgaan de procedure bij de rechtbank wil frustreren, kan het eindeloos wachten met toezending van die stukken, zonder dat het een sanctie behoeft te vrezen. Verder is van belang dat de Procesregeling niet voorziet in vaste termijnen waarbinnen een bestuursorgaan gehouden is om een besluit te nemen, indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart. Het ontbreken van termijnen heeft tot gevolg dat rechtbanken vrij zijn in het bepalen van de termijn waarbinnen een besluit moet volgen. De Procesregeling laat in de praktijk dan ook op een aantal punten rechtsonzekerheid bestaan voor de burger.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de rechtbank – zonder zitting – binnen acht weken nadat het (aanvullend) beroepschrift is ontvangen, uitspraak doet. Om ervoor zorg te dragen dat het beroepschrift zonder zitting wordt afgedaan, rust op de juridische hulpverlener dan ook de verplichting om de feiten (met vermelding van data) in chronologische volgorde in het beroepschrift te vermelden. Indien de rechtbank van mening is dat een zitting nodig is, doet de rechtbank – zo mogelijk – binnen dertien weken uitspraak (artikel 8:55b, derde lid, Awb).

59. Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 5.
60. Kamerstukken I 2005/06, 29 934, A, p. 6.
61. J.E.M. Polak, De rechtsbescherming in het bestuursrecht in 2010: naar een poldermodel voor de rechtsbescherming?, NTB 2000/3, p. 56; J.M. Polak, Termijnen voor rechterlijke uitspraken, NJB 1996, p. 248.
62. Met wettelijke beslistermijnen wordt niet gedoeld op uitbreiding van termijnen in bijzondere wettelijke voorschriften, zoals art. 54, derde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), maar gaat het om het opnemen van algemene termijnen in de Awb.
63. Dit probleem is ook in het eerste evaluatieonderzoek van de Awb gesignaleerd; vgl. noot 16, p. 37.

Nieuw ten opzichte van de Procesregeling is dat wanneer de rechtbank het beroep gegrond verklaart, het bestuursorgaan binnen een bepaalde termijn een besluit moet nemen (artikel 8:55d Awb). Als het beroep gegrond is, krijgt het bestuursorgaan maximaal nog twee weken de tijd om een besluit te nemen. De rechter kan een andere termijn bepalen indien sprake is van een bijzonder geval of indien de naleving van andere wettelijke voorschriften dat zou vereisen. Als stok achter de deur geldt de verplichting voor de rechtbank om een dwangsom te vermelden in de uitspraak, indien het bestuursorgaan binnen twee weken geen besluit neemt (artikel 8:55d, tweede lid, Awb). Alles bij elkaar betekent dit dat een burger in het gunstigste geval binnen tien weken nadat hij een ingebrekestelling aan het bestuursorgaan heeft verstuurd, een inhoudelijk besluit tegemoet kan zien.

Op drie belangrijke punten is dit wetsvoorstel een verbetering ten opzichte van de bestaande Procesregeling. In de eerste plaats is het voordeel van een voorgeschreven wettelijke termijn dat als het beroep gegrond is, het bestuursorgaan in beginsel binnen twee weken een besluit moet nemen. Dat verschilt met de bestaande situatie, waarin het de rechter is die zonder wettelijke leidraad een termijn opneemt in de uitspraak waarbinnen een bestuursorgaan een besluit moet nemen. In de tweede plaats is het voordeel van de voorgestelde regeling dat de termijn waarbinnen een uitspraak kan worden verwacht, korter is dan thans het geval is. In het gunstigste geval heeft de burger in een niet-spoedeisende zaak binnen tien weken na ingebrekestelling van het bestuursorgaan een inhoudelijk besluit, terwijl hij op grond van de Procesregeling na ten minste negen of veertien weken slechts een uitspraak heeft. Dit verschil heeft te maken met het moment waarop de termijn begint te lopen waarbinnen uitspraak moet worden gedaan. In de Procesregeling is dit na ontvangst van alle op de zaak betrekking hebbende stukken, terwijl het voor de burger vaak onduidelijk is wanneer de rechtbank de stukken ontvangt. Het wetsvoorstel is zeer helder op dat punt: de termijn loopt zodra het (aanvullend) beroepschrift is ontvangen. In de derde plaats is een groot voordeel van het wetsvoorstel dat de rechter verplicht is om een dwangsom in de uitspraak te vermelden als de gestelde termijn niet wordt gehaald. De rechter maakt thans van de bevoegdheid om een dwangsom op te nemen in de uitspraak bij een eerste beroepschrift (of een verzoek om voorlopige voorziening) bijna nooit gebruik. De verplichting om een dwangsom aan de termijn te verbinden, voorkomt dan ook dat andermaal een beroepschrift moet worden ingediend.

Overigens zijn in de literatuur enige kanttekeningen geplaatst bij de voorgestelde wettelijke termijnen. De vraag is gesteld of het realistisch is om termijnen voor de bestuursrechter in de Awb op te nemen, nu onduidelijk is of er in een sanctie voor rechterlijke termijnoverschrijding kan worden voorzien.[64] Ik ben van mening dat geen sancties op rechterlijke termijnoverschrijdingen nodig zijn, omdat de bestuursrechter zal willen voorkomen dat zijn geloofwaardigheid en de rechtszekerheid in het geding komen, als termijnen niet worden gehaald.

64. M. Scheltema, Het tijdigheidsbeginsel, in: De Awb-mens: boeman of underdog? Opstellen aangeboden aan Leo Damen, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1996, p. 251.

Wel kan men zich afvragen of de termijnen waarbinnen een rechtbank moet beslissen op directe beroepen, niet aan de lange kant zijn. Van Ettekoven stelde in het eerder aangehaalde preadvies een termijn van acht weken voor.[65] Procedures wegens het niet tijdig nemen van besluiten zijn immers relatief eenvoudig,[66] zodat niet kan worden ingezien waarom een uitspraak een paar maanden op zich zou moeten laten wachten. Helaas heeft de regering er toch voor gekozen om de termijnen die in de Procesregeling zijn vermeld, in dit voorstel te handhaven. Daarbij laat het derde lid van artikel 8:55b Awb veel vrijheid voor de rechter, aangezien vermeld is dat de rechtbank 'zo mogelijk' binnen dertien weken uitspraak zal doen. Volgens de wetgever kan niet worden uitgesloten dat een zaak zo complex is dat een gewone behandeling nodig is.[67] Bovendien is voor deze open termijn gekozen in verband met de hierna te bespreken verzetsregeling. Het zou de kwaliteit van het wetsvoorstel ten goede zijn gekomen indien de gestelde termijnen met enkele weken zouden zijn bekort en het derde lid van artikel 8:55b Awb tekstueel zou zijn aangescherpt.

De termijnen in dit wetsvoorstel zijn niet van toepassing op de behandeling van verzoeken om voorlopige voorziening. Geen oplossing wordt daarmee geboden voor de trage afhandeling van die verzoeken. Voor een eenduidige en spoedige afdoening van schorsingsverzoeken is het wenselijk dat hiervoor ook maximale termijnen worden vastgesteld. Deze kunnen eventueel in de bestaande Procesregeling worden opgenomen. Gelet op de voorgestelde regeling in dit wetsvoorstel lijkt het echter praktischer om deze termijnen in hoofdstuk 8 van de Awb vast te leggen.

Artikel 8:55e Awb

Ten slotte wordt aandacht besteed aan de mogelijkheid voor partijen om in verzet te gaan tegen een onwelgevallige uitspraak op het beroep (artikel 8:55e Awb). Deze regeling is niet nieuw. De verzetsregeling bestaat thans al voor belanghebbenden in het geval zij op willen komen tegen een zonder zitting gedane uitspraak van de rechtbank wegens kennelijke niet-ontvankelijkheid of (on)gegrondheid van het beroep (artikel 8:54 Awb).[68] De procedure werkt als volgt. Het verzetschrift moet binnen zes weken na de datum van verzending van de uitspraak worden ingediend. Vervolgens doen rechtbanken binnen dertien weken na ontvangst daarvan uitspraak (artikel 12 Procesregeling). Ten slotte is van belang dat de verzetsprocedure alleen schorsende werking heeft, als hoger beroep tegen de uitspraak dat zou hebben.

De verzetsregeling wegens niet tijdig beslissen wijkt op twee punten af van de bestaande regeling. In de eerste plaats doet de rechtbank binnen zes weken na ontvangst van het verzetschrift uitspraak. De wetgever blijkt daarbij niet gevoelig voor de door de Raad voor de rechtspraak geuite kritiek tegen deze in zijn ogen korte termijn. De wetgever stelt dat het om relatief eenvoudige zaken gaat en dat gerechten hun interne organisatie moeten aanpassen om te kunnen voldoen aan deze termijn.[69] De verzetsprocedure kan in totaal drie maanden duren, omdat evenals de

65. Zie Van Ettekoven 2001, p. 19.
66. Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 22.
67. Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 20.
68. Deze regeling geldt ook voor hoger beroep bij de ABRvS, de CRvB en het CBB.
69. Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 22.

termijn waarbinnen uitspraak volgt, de termijn om verzet in te stellen ook zes weken bedraagt (artikel 8:55 jo. 6:8 Awb). In de tweede plaats heeft verzet geen schorsende werking, omdat het anders voor het bestuursorgaan wel erg eenvoudig zou worden om de verplichting om binnen twee weken te beslissen op te schorten.[70] Vermoedelijk zal deze regeling er in de praktijk wel voor zorgen dat de beslistermijn zal worden opgeschort, indien het bestuursorgaan in verzet gaat.[71] Als het verzet gegrond is, vervalt de uitspraak en wordt het onderzoek van de zaak voortgezet. Terecht is in de literatuur op de regeling van verzet kritiek geuit.[72] Nu bestaat er immers ook geen behoefte aan een verzetsregeling, omdat een voorlopige voorziening in zulke gevallen een oplossing biedt.

4.4 Conclusie

De introductie van direct beroep op het bestaande systeem van rechtsmiddelen om traag bestuur tegen te gaan maakt het bestaande systeem onoverzichtelijk. De onoverzichtelijkheid wordt nog vergroot doordat burgers niet worden gewezen op de mogelijkheid van direct beroep. Aangezien het bestuursrecht niet voorziet in verplichte procesvertegenwoordiging wordt de positie van burgers er niet beter op. Daarnaast is een groot nadeel van deze procedure dat direct beroep niet leidt tot een inhoudelijk besluit. Het is dan ook de vraag wat het nut en de noodzaak van de invoering van het voorgestelde systeem zijn. Dat dat beperkt lijkt, kan mede worden afgeleid uit de conclusie van de Commissie evaluatie II Awb dat de thans bestaande mogelijkheid van beroep wegens niet tijdig beslissen in de praktijk niet effectief werkt.

Het opnemen van wettelijke termijnen voor rechtbanken kan in dit wetsvoorstel worden toegejuicht. Met de voorgestelde regeling wordt de bestaande Procesregeling op een groot aantal punten verbeterd, ten gunste van de burger. Wel zijn de voorgestelde termijnen voor beroepschriften aan de lange kant. Bovendien is een nadeel dat deze termijnen niet zien op de afhandeling van verzoeken om voorlopige voorzieningen, wat juist in spoedeisende gevallen voor de praktijk een groot gemis is.

70. Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 23.
71. Vgl. noot 70.
72. Zie Ten Veen 2006, p. 68.

5 Lex silencio positivo

5.1 Inleiding

In de voorgaande paragraaf is bekeken of direct beroep een effectief instrument biedt voor burgers en bedrijven om op te komen tegen trage besluitvorming. Een goed alternatief voor dit wetsvoorstel is wellicht een ruimere toepassing van het zogenoemde 'Spaanse model' in het Nederlandse bestuursrecht. Termijnoverschrijding leidt dan automatisch tot een positief besluit op de aanvraag, zoals vergunningverlening, instemming, goedkeuring of ontheffing.[73] Dit systeem wordt de 'lex silencio positivo' genoemd. De lex silencio positivo kennen wij in Nederland al lang, zij het op beperkte schaal. Het bekendste voorbeeld van een fictieve verlening is de van rechtswege verleende bouwvergunning.[74]

De wetgever in Nederland heeft recentelijk een tweetal plannen geopperd om het stelsel van de fictieve vergunning breder toe te passen. In de eerste plaats heeft het ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ) het plan gelanceerd om in 22 nieuwe gevallen de lex silencio positivo toe te passen.[75] In de tweede plaats is op 18 oktober 2006 het wetsvoorstel Wabo[76] aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin onder meer een procedure is opgenomen die ertoe moet leiden dat besluiten van minder ingrijpende aard (de omgevingsvergunning) na ommekomst van een termijn van rechtswege zijn verleend.[77]

5.2 Opvattingen in de literatuur

In de literatuur is ten aanzien van de toepassing van de bestaande fictieve vergunningverlening een groot aantal kritische kanttekeningen geplaatst. Deze kritiek ziet vooral op de werking van de fictieve bouwvergunning in de Woningwet (Wonw). Aan de hand daarvan wordt bekeken in hoeverre het Spaanse systeem aanleiding geeft tot een verruiming van de lex silencio positivo in Nederland.

73. Van belang is op te merken dat de lex silencio geen oplossing biedt voor niet tijdig genomen besluiten op een bezwaarschrift.
74. Daarnaast kennen onder meer de Monumentenwet 1998, de Mijnbouwwet en de Mededingingswet ook het stelsel van de fictieve verlening van vergunningen.
75. Meibrief Vereenvoudiging Vergunningen, brief van mei 2006 verzonden aan de Tweede Kamer met kenmerk PVV 603/032, p. 4 en 34, www.ez.nl, onder zoekterm 'silencio'.
76. Dit wetsvoorstel wordt voluit 'regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving' genoemd.
77. Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 1. De stand van zaken van dit wetsvoorstel is tot en met 27 oktober 2006 in dit preadvies verwerkt.

De meeste juridische rechtsgeleerden staan nogal kritisch tegenover het instrument van de lex silencio positivo en daarmee ook tegenover een verruiming van zijn toepassingsbereik.[78] Betwijfeld wordt of het juridisch aanvaardbaar is dat het (al dan niet) stilzitten van de overheid de rechtspositie van een burger zou moeten bepalen.[79] Is het gerechtvaardigd dat aan het belang van de indiener van een aanvraag een zodanig gewicht toekomt, dat een vergunning na verloop van een bepaalde termijn van rechtswege wordt verleend, enkel en alleen omdat een bestuursorgaan niet tijdig heeft beslist? Het is uiteindelijk aan de politiek om die vraag te beantwoorden.

Het grootste bezwaar van de toepassing van een fictieve vergunning dat in de literatuur wordt gesignaleerd, is dat daardoor rechtsonzekerheid kan optreden. Een fictief besluit is niet op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt. Zowel de houder van de vergunning als derdebelanghebbenden zien zich daardoor geconfronteerd met een besluit zonder motivering of voorschriften van het bestuursorgaan. Dat leidt ertoe dat inhoud, reikwijdte en tijdstip van inwerkingtreding van het besluit voor hen dus niet kenbaar zijn. Van belangenafweging kan dan ook geen sprake zijn. In de literatuur wordt daarom het standpunt verdedigd dat de fictieve vergunning slechts voor een beperkt aantal gevallen aanvaardbaar is, namelijk in gevallen wanneer slechts de belangen van één belanghebbende bij de vergunningverlening betrokken zijn.[80] Ten slotte wordt gesignaleerd dat een bestuursorgaan eerder geneigd zal zijn om een aanvraag vlak voor het verstrijken van de termijn te weigeren, om te voorkomen dat de vergunning fictief is verleend. Hierna zal worden bezien of de kritiek die wordt geuit op het systeem van de fictieve verlening van vergunningen, in de praktijk terecht is, en of daaraan tegemoet kan worden gekomen.

5.3 Een voorbeeld: de fictieve bouwvergunning

Het meest in het oog springende voorbeeld van een fictief verleende vergunning is de bouwvergunning. Tot dit voorbeeld zal ik mij dan ook beperken. Een lichte, reguliere of 'tweefasenbouwvergunning' is van rechtswege verleend indien niet binnen de in artikel 46, eerste lid, Wonw gestelde termijnen is beslist op de aanvraag, én het bouwplan niet in strijd is met het bestemmingsplan (artikel 46, vierde lid, Wonw). Dit betekent dat indien een bouwvergunning van rechtswege is verleend, de bouwaanvraag ondanks eventuele strijdigheid met de andere wettelijke criteria van artikel 44 van de Wonw (zoals de redelijke eisen van welstand, het bouwbesluit en/of de bouwverordening) toch verleend kan zijn. Die omstandigheid betekent overigens niet dat de van rechtswege verleende bouwvergunning niet meer kan worden vernietigd op die gronden.

In verband met de rechtspositie van omwonenden ten aanzien van een fictief verleende bouwvergunning is het van belang in te gaan op de vraag hoe zij erachter kunnen

78. O.a. J.A.M. van Angeren, De fictieve weigering en de fictieve toestemming sanctie of recht?, in: P. Nicolaï e.a., Recht op scherp. Beschouwingen over handhaving van publiekrecht aangeboden aan Prof. Mr. W. Duk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1984, p. 395 e.v.
79. O.a. P.J.J. van Buuren, Ch.W. Backes, A.A.J. de Gier & A.G.A. Nijmeijer, Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2006, p. 218.
80. Zie Van Angeren 1984, p. 401.

komen dat hun buurman over die vergunning beschikt. In de eerste plaats voorziet de Wonw in de verplichting voor burgemeester en wethouders om de van rechtswege verleende vergunning te vermelden in het openbare bouwregister (artikel 57, eerste lid, onder c Wonw). De praktijk leert dat een belanghebbende het bouwregister niet snel zal raadplegen, hoewel hij door publicatie van de bouwaanvraag in de plaatselijke krant zou kunnen weten dat de vergunning op enig moment fictief zou kunnen zijn verleend. De Wonw biedt daarvoor in artikel 58 een oplossing. De eigenaar of gebruiker van een naburig gebouw wordt op grond van voornoemd artikel door het bevoegd gezag binnen twee weken na de dag waarop een bouwvergunning van rechtswege is verleend, schriftelijk van de verlening in kennis gesteld. Direct omwonenden worden daarmee in de gelegenheid gesteld om van hun bestuursrechtelijke rechtsmiddelen gebruik te maken. In de praktijk blijkt dat bestuursorganen er niet altijd van op de hoogte zijn dat sprake is van een van rechtswege verleende bouwvergunning, zodat de inkennisstelling daarvan achterwege blijft. Bij deze regeling kan verder nog de kanttekening worden geplaatst dat ook andere belangen dan die van direct omwonenden een rol kunnen spelen bij het fictief verleend zijn van een bouwvergunning. Onder meer kan worden gedacht aan een concurrent, die omdat hij geen eigenaar is van een naburig gebouw, niet in kennis wordt gesteld van de van rechtswege verleende vergunning. De verplichte kennisgeving is nu niet in alle wetten met een lex silencio opgenomen.[81] In zoverre is de Wonw relatief gunstig voor belanghebbenden.

Tegen een fictieve vergunning staat bezwaar en beroep open (artikel 46, vijfde lid, Wonw). Indien omwonenden willen voorkomen dat een onomkeerbare situatie ontstaat, kunnen zij uiteraard om schorsing van de fictieve bouwvergunning verzoeken. In de bestuursrechtelijke procedure staat niet alleen de vraag ter discussie of deze vergunning terecht van rechtswege is verleend, maar ook of het bouwplan in strijd is met de overige limitatief imperatieve vereisten van artikel 44 van de Wonw.[82]

Uit het hiervoor beschreven voorbeeld blijkt dat de wetgever enigszins tegemoet kan komen aan de geuite kritiek op fictieve vergunningverlening. Dat kan door middel van verplichte kennisgeving van het feit dat er een fictieve vergunning is verleend. Probleem blijft echter dat het bestuursorgaan geen voorschriften kan stellen. Het laatste punt van kritiek, de neiging van bestuursorganen om vergunningaanvragen daags voor het verstrijken van de termijn te weigeren, blijkt in de praktijk niet veel voor te komen. Reden daarvoor is vermoedelijk dat voor de weigering van een bouwvergunning limitatief dwingende gronden in de wet zijn opgesomd, zodat een weigering alleen in die gronden gelegen kan zijn. Daarnaast is van belang dat de vraag of een bouwvergunning fictief is verleend, vaak eerst in handhavingsprocedures (indien op basis van een fictieve bouwvergunning wordt gebouwd) wordt beantwoord en niet zozeer in procedures tegen de fictief verleende bouwvergunning zelf.

81. De Monumentenwet 1988 (art. 20) voorziet bijv. alleen in een aantekening van de van rechtswege verleende monumentenvergunning in het vergunningenregister, maar niet in een kennisgeving aan belanghebbenden.
82. Vgl. ABRvS 30 augustus 1999, AB 2000, 16 en Vz. ARRvS 13 augustus 1993, AB 1994, 574.

5.4 Wetsvoorstel Wabo

Het wetsvoorstel Wabo integreert ongeveer 25 vergunningen, ontheffingen en meldingen tot één zogenoemde omgevingsvergunning.[83] De omgevingsvergunning ziet op activiteiten die van invloed (kunnen) zijn op de fysieke leefomgeving, zoals milieu, natuur en landschappelijke of cultuurhistorische waarden.[84] Een van de doelen van de Wabo is het bevorderen van tijdige besluitvorming.[85] De Wabo tracht dat te bereiken door voor aanvragen die de reguliere voorbereidingsprocedure doorlopen, een omgevingsvergunning van rechtswege te introduceren. Het gaat dan om relatief eenvoudige vergunningen, zoals de bouw-, de aanleg- en de kapvergunning, alsmede meldingen op grond van de Wet milieubeheer (Wm).[86]

De reguliere omgevingsvergunning is fictief verleend, indien het bestuursorgaan niet binnen acht of veertien weken (inclusief verdaging) beslist op de aanvraag (artikel 3.9, derde lid, Wabo). Het vierde lid van artikel 3.9 Wabo bepaalt dat de fictieve vergunning een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb is, zodat belanghebbenden daartegen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen aanwenden. Om ervoor te zorgen dat belanghebbenden geen rechtsbescherming wordt ontnomen, voorziet de Wabo net als de Wonw in een verplichte inkennisstelling van de fictief verleende vergunning. Wel is de kring van belanghebbenden die over de fictief verleende vergunning wordt geïnformeerd ruimer dan in de Wonw is bepaald. Van het fictieve besluit dient onverwijld openbaar kennis te worden gegeven in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen (artikel 3.9, vijfde lid jo. artikel 3.8 Wabo).

Betwijfeld moet worden of een houder van een van rechtswege verleende vergunning met dit wetsvoorstel beter af is. Weliswaar treedt de fictief verleende omgevingsvergunning met ingang van de dag na bekendmaking in werking, maar haar werking wordt opgeschort zodra een belanghebbende bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aanwendt.[87] Van belang is dat de werking wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, totdat op het beroep is beslist (artikel 6.2, vierde lid, Wabo). Deze regeling wijkt af van de hoofdregel van artikel 6:16 Awb: het bezwaar of beroep schorst niet de werking van het besluit waartegen het is gericht. Reden voor deze uitzondering is dat derdebelanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om tegen de beschikking op te komen zonder dat al onomkeerbare gevolgen zijn ontstaan.[88] Dit betekent dat een vergunninghouder in feite alleen profijt heeft van de van rechtswege verleende omgevingsvergunning als geen bezwaar wordt gemaakt. Wel kan de vergunninghouder om opheffing van de schorsing verzoeken, hetgeen expliciet in het vierde lid van artikel 6.2 Wabo wordt bepaald.

Het is de vraag of deze regeling haar doel niet voorbijschiet. Het wetsvoorstel leidt immers tot een aanmerkelijke verslechtering ten opzichte van de huidige positie van

83. Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 3.
84. Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 15.
85. Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 34.
86. Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 31, 41 en 148 e.v.
87. Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 32.
88. Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 124.

bijvoorbeeld een houder van een fictief verleende bouwvergunning. Een houder van een van rechtswege verleende bouwvergunning wordt thans niet geconfronteerd met mogelijke opschorting totdat op beroep is beslist. Het is dan ook de vraag of voor de voorgestelde opschortende werking moet worden gekozen. Moeilijk voorstelbaar is immers dat elke reguliere vergunning die fictief wordt verleend, zodanige onomkeerbare gevolgen heeft, dat een uitzondering moet worden gemaakt op artikel 6:16 van de Awb.[89] Bovendien is van belang dat zo'n algemene regeling eraan voorbijgaat dat indien derden onomkeerbare gevolgen wensen te voorkomen, zij een voorlopige voorziening kunnen vragen. Indien een vergunning zou worden geschorst, kan de vergunninghouder daarvan vervolgens opheffing vragen, waarvan in de praktijk regelmatig gebruik wordt gemaakt.

Daarnaast kan een vergunninghouder zich geconfronteerd zien met vergunningvoorschriften die het bevoegd gezag op grond van artikel 2.33 van de Wabo wijzigt, om te voorkomen dat de fictieve omgevingsvergunning leidt tot ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving (artikel 3.15 jo. artikel 2.33, eerste lid, onder c, Wabo).[90] De wetgever gaat er met deze bepaling aan voorbij dat een fictief verleende vergunning geen voorschriften kent, zodat het bevoegd gezag deze ook niet kan wijzigen. Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat de wetgever heeft bedoeld dat een bestuursorgaan verplicht is om alsnog (achteraf) voorschriften aan de van rechtswege verleende omgevingsvergunning te verbinden.[91] Opvallend in dit verband is dat artikel 2.33 Wabo uitgaat van een verplichting om aanvullende voorschriften aan de vergunning te verbinden indien dat noodzakelijk is om ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te beperken. Daarmee gaat deze bepaling zelfs verder dan de bevoegdheid tot het verbinden van voorschriften aan een milieuvergunning (artikel 8.23 Wm).[92] Het is dan ook de vraag of de verplichting in artikel 2.33 Wabo niet te ver voert, zeker indien daarbij in ogenschouw wordt genomen dat het gaat om relatief eenvoudige vergunningen. Bovendien zal de houder van de fictief verleende omgevingsvergunning ermee rekening moeten houden dat de kans dat het bestuursorgaan alsnog vergunningvoorschriften zal opleggen, groter zal zijn, indien belanghebbenden bestuursrechtelijke rechtsmiddelen instellen tegen de fictief verleende omgevingsvergunning.

Ten slotte is mogelijk nadelig voor een vergunninghouder dat het wetsvoorstel voorziet in een verplichting voor een bestuursorgaan om een van rechtswege verleende omgevingsvergunning in te trekken indien het gaat om een activiteit die ontoelaatbaar ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of dreigt te hebben, en het stellen van vergunningvoorschriften geen redelijke oplossing biedt (artikel 3.15 jo. artikel 2.35, eerste lid, onder e, Wabo). Het gaat daarbij om uitzonderlijke gevallen waarin het belang van de rechtszekerheid voor de aanvrager dient

89. In de MvT wordt opgemerkt dat het meestal niet gaat om gevallen met potentieel zeer ingrijpende maatschappelijke gevolgen; Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 36.
90. Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 36.
91. Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 117.
92. Art. 8.23 Wm bepaalt dat het bevoegd gezag beperkingen waaronder een vergunning is verleend, en voorschriften die daaraan zijn verbonden, kan wijzigen, aanvullen of intrekken, dan wel alsnog beperkingen kan aanbrengen of voorschriften aan een vergunning kan verbinden in het belang van de bescherming van het milieu.

te wijken voor het belang van de bescherming van de fysieke leefomgeving.[93] Het bestuursorgaan kan in zo'n geval ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende overgaan tot intrekking van de omgevingsvergunning. Voorkomen moet worden dat de fictieve vergunning leidt tot onomkeerbare gevolgen, zodat de mogelijkheid tot intrekking van de omgevingsvergunning kan worden onderschreven. Wel is het de vraag hoe de bevoegdheid tot intrekking en het stellen van voorschriften aan de vergunning in de loop van het wetgevingsproces vorm zal krijgen, omdat in de memorie van toelichting is opgemerkt dat het risico voor wijziging of intrekking beperkt blijft omdat de fictieve omgevingsvergunning beperkt is tot de reguliere voorbereidingsprocedure.[94]

5.5 Een redelijk alternatief: het Spaanse model?

Aan de discussie over de uitbreiding van de toepassing van het fictieve vergunningsysteem is een nieuwe impuls gegeven door het rapport 'De Lex Silencio' van de *Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen*, dat in januari 2005 is uitgebracht. Dit onderzoek, dat in opdracht van de staatssecretaris van EZ is uitgevoerd, richtte zich op de werking van het zogenoemde Spaanse model en de vraag of het haalbaar is om dit model ook in de Nederlandse regelgeving in te voeren.

Spanje kent sinds 1958 het systeem van de 'lex silencio administrativo', hetgeen inhoudt dat na het verstrijken van de wettelijke termijn sprake is van ofwel een verleende vergunning[95] (lex silencio positivo), ofwel een geweigerde vergunning[96] (lex silencio negativo). Het systeem van fatale termijnen en fictieve beslissingen wordt in Spanje voor alle aanvraagprocedures gebruikt. Grote publieke belangen, zoals nationale veiligheid, telecommunicatie, (drink)watervoorzieningen of Europese wetgeving, vallen niet onder de lex silencio positivo.[97] Daarvoor is wettelijk vastgelegd dat een beslissing buiten de termijn een weigering inhoudt. Tegen de weigering kan de aanvrager vervolgens rechtsmiddelen aanwenden. Aangezien in Nederland vooral de discussie gaat over verruiming van de toepassing van de lex silencio positivo wordt de impliciete weigering hierna verder buiten beschouwing gelaten.

Uit het rapport van de Taskforce blijkt dat het stelsel van de lex silencio positivo in Spanje in het algemeen positief wordt gewaardeerd. Uit het rapport komt naar voren dat de hierna te bespreken nadelen niet opwegen tegen de voordelen van de lex silencio. In de eerste plaats geldt als voordeel dat burgers en bedrijven eerder weten waar ze aan toe zijn, omdat de sanctie van fictieve vergunningverlening ertoe heeft geleid dat overheden sneller dan voorheen een beslissing op de aanvraag nemen, en een

93. Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 118.
94. Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 117.
95. Bijv. het verzoek tot verandering van het kenteken van een voertuig, een vergunningaanvraag voor het im-, exporteren of verplaatsen van bepaalde afvalstoffen, een aanvraag voor de verlenging van een verblijfsvergunning, voor het openen van een privékliniek e.d.
96. Bijv. diverse aanvragen voor een subsidie, voor een vergunning om installaties aan de kust of in nationale wateren te plaatsen.
97. De Lex Silencio, Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, januari 2005, publicatienr. 050104, p. 9.

expliciet besluit volgt als de overheid niet binnen de termijn een besluit neemt. In de tweede plaats geldt dat zeer ingrijpende onomkeerbare maatschappelijke gevolgen wettelijk zijn uitgesloten. Ten slotte is de mogelijkheid die (derde)belanghebbenden hebben om op te komen tegen een fictieve vergunning, van belang. Een succesvolle procedure leidt dan tot intrekking of vernietiging van het fictieve besluit.

De regeling van de lex silencio werkt als volgt. Overheden in Spanje zijn verplicht om de aanvrager bij het indienen van zijn aanvraag mee te delen welke beslistermijn daarvoor geldt, op welk moment de beslistermijn ingaat en wanneer deze afloopt. Tevens bestaat de verplichting om de aanvrager te informeren over de gevolgen van het fictieve besluit.[98] Indien een overheidsorgaan in Spanje te laat beslist op een aanvraag, kan de aanvrager het bestuursorgaan ook verzoeken een schriftelijk bewijs over te leggen waarin de positieve beslissing is vermeld. Het bestuursorgaan dient deze bevestiging vervolgens binnen vijftien dagen aan de aanvrager te verstrekken. De verstrekking daarvan houdt niet in dat de aanvrager gevrijwaard is van juridische acties die gevolgen kunnen hebben voor bijvoorbeeld een verstrekte vergunning. Een bestuursorgaan kan te allen tijde een fictieve positieve beslissing intrekken of nietig verklaren als bijvoorbeeld de verstrekte vergunning illegaal moet worden beschouwd of de vergunningverlening in strijd is met grondwettelijke rechten en vrijheden.[99] Dat doet zich vooral voor wanneer derdebelanghebbenden opkomen tegen een fictief verleende vergunning.

De drie punten van kritiek die in Nederland bestaan tegen de fictieve verlening van vergunningen, worden ook in Spanje ervaren. In de eerste plaats geldt dat aanvragers en derdebelanghebbenden zich geconfronteerd zien met enige onzekerheid. Voor hen is het niet duidelijk op welk moment een vergunning fictief is verleend. Bovendien ontbreken net als in Nederland voorschriften aan een fictief besluit. Ondanks de mogelijkheid tot intrekking of nietigverklaring van deze vergunningen geldt dat vooral de positie van derdebelanghebbenden in Spanje zwak blijft, omdat vaak geen (publieke) bekendmaking van fictief verleende besluiten plaatsvindt. Dat levert uiteraard ook een nadeel voor de aanvrager op, zij het dat hij (anders dan de derdebelanghebbende) op voorhand over de beslistermijn en gevolgen daarvan is geïnformeerd. Anders dan in Nederland komt ten slotte uit het onderzoek naar voren dat bij een vergunningverlenende instantie in Madrid het wegens personeelsgebrek regelmatig voorkomt dat standaard alle vergunningaanvragen direct worden afgewezen om daarmee te voorkomen dat sprake is van fictieve besluitvorming.[100] Aangezien de praktijk uitwijst dat slechts een klein percentage van de aanvragers een procedure begint tegen de afwijzing van de aanvraag, geeft dat voorbeeld in ieder geval het effect van de weigering aan.

98. Zie Taskforce 2005, p. 8.
99. Zie Taskforce 2005, p. 11.
100. Zie Taskforce 2005, p. 28.

5.6 Conclusie

De vraag of de lex silencio een redelijk alternatief is, kan mijns inziens positief worden beantwoord. Het wetsvoorstel Wabo om voor de omgevingsvergunning een dergelijk systeem in te voeren, kan worden onderschreven. Vanuit de positie van een vergunninghouder kunnen wel kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de opschortende werking van een bezwaar- en beroepsprocedure, evenals de verplichting om in bepaalde situaties de fictieve omgevingsvergunning in te trekken en het achteraf stellen van nadere voorwaarden. Bovendien is hét verschil met de bestaande (rechts)middelen (het indienen van een klacht, een bezwaar- of een beroepschrift) tegen traag bestuur dat wél een expliciet besluit volgt, zij het dat een fictief besluit ongemotiveerd is en geen voorschriften heeft. Fictieve vergunningverlening leidt ertoe dat de aanvrager veel tijd en (proces)kosten bespaart die gemoeid zijn met formele procedures wegens trage besluitvorming. Voor verruiming van de toepassing van de lex silencio in het Nederlandse bestuursrecht bestaat daarom voldoende reden. Daarbij kan de wetgever handig gebruikmaken van de ervaringen die daarmee in Spanje en in Nederland worden opgedaan. In de eerste plaats is het wenselijk dat de wetgever bij de verruiming van de van rechtswege verleende besluiten bestuursorganen verplicht om de aanvrager een ontvangstbevestiging te sturen, waarin informatie over de beslistermijn en de gevolgen van overschrijding daarvan wordt gegeven. In de tweede plaats dienen overheden te worden verplicht om het fictieve besluit publiekelijk bekend te maken, zoals ook in het wetsvoorstel Wabo wordt voorgesteld. In de derde plaats dienen bij toepassing van de lex silencio net als in Spanje maatschappelijk relevante belangen te worden uitgesloten van dit systeem om onomkeerbare gevolgen te voorkomen. In de vierde plaats ten slotte wordt de wetgever aangeraden om wettelijk vast te leggen dat het bestuursorgaan op verzoek van een aanvrager een bewijs moet overleggen waarin wordt aangegeven of de vergunning fictief is verleend. Met deze regeling wordt niet alleen duidelijkheid geboden voor de aanvrager, maar ook worden andere belanghebbenden (na publicatie) in kennis gesteld van het van rechtswege genomen besluit. Met alle hiervoor genoemde maatregelen wordt voorkomen dat de belangen van derden niet onevenredig worden geschaad, en krijgt de aanvrager tijdig zijn besluit.

6 Afsluiting

Burgers en bedrijven zien zich in een groot aantal gevallen geconfronteerd met traag beslissende overheden, met alle nadelige consequenties van dien. De Awb voorziet in een aantal instrumenten om tegen trage besluitvorming op te komen. Een burger kan bijvoorbeeld een klacht, een bezwaar- of een beroepschrift indienen, welke laatste twee genoemde instrumenten vergezeld kunnen gaan van een verzoek om voorlopige voorziening. Het aanwenden van die instrumenten leidt er niet toe dat een inhoudelijk besluit volgt. Deze middelen hebben alleen tot gevolg dat de inhoudelijke besluitvorming bespoedigd kan worden.

De effectiviteit van de hiervoor genoemde (rechts)middelen verschilt aanzienlijk. De praktijk laat zien dat het meest effectieve middel om op te komen tegen traag bestuur, de voorlopige voorziening, door rechtbanken niet eenduidig en op korte termijn wordt afgedaan. Rechtbanken zouden daarom binnen afzienbare tijd (uiterlijk binnen een maand) verzoeken om voorlopige voorziening moeten afhandelen. Om dat te bewerkstelligen dienen maximumtermijnen in de Awb of in de bestaande Procesregeling te worden opgenomen. Indien het wetsvoorstel Wet direct beroep in werking zou treden, verdient het de voorkeur om die termijnen in de Awb op te nemen.

Het introduceren van een nieuw rechtsmiddel 'direct beroep' wordt niet doeltreffend geacht. Het nut en de noodzaak van zo'n instrument moet worden betwijfeld. In de eerste plaats blijkt uit het tweede evaluatieonderzoek van de Awb dat de thans bestaande mogelijkheid om beroep bij de rechtbank in te stellen weinig effectief en omslachtig is. Bovendien kan niet worden ingezien wat de toegevoegde waarde van het directe beroep nog is, als voorlopige voorzieningen op korte termijn worden afgehandeld. Positief aan het wetsvoorstel is op zichzelf wel het opnemen van termijnen voor rechtbanken, waarbinnen zij directe beroepen wegens niet tijdig beslissen moeten afdoen. Met de voorgestelde regeling wordt daarmee deels tegemoetgekomen aan de weinig strakke procedure neergelegd in de Procesregeling.

De andere in dit preadvies besproken oplossing, een verruiming van de toepassing van de lex silencio, onder andere in het wetsvoorstel Wabo, is zeker toe te juichen. Een aanvrager beschikt immers over een positief besluit (bijvoorbeeld een vergunning) na verloop van een bepaalde termijn, zij het dat dat besluit geen voorschriften heeft. Tijd en (proces)kosten in verband met procedures wegens niet tijdig beslissen kunnen daarmee worden bespaard. De wetgever kan bij de verruiming van de lex silencio putten uit de ervaringen in Spanje en Nederland, om zo tegemoet te komen aan de nadelen van dit systeem. Op die manier kan ervoor worden gezorgd dat de aanvrager tijdig zijn besluit krijgt en derden niet onevenredig in hun belangen worden geschaad.

Stellingen

1. Ook voor het niet tijdig nemen van ambtshalve besluiten moet een voorziening bij de bestuursrechter bestaan.

2. De voorlopige voorziening moet een effectiever instrument tegen niet-tijdige besluitvorming worden. De bestuursrechter dient binnen één maand na ontvangst van het verzoek om voorlopige voorziening uitspraak te doen en dient een dwangsom in de uitspraak te vermelden.

3. Het instrument direct beroep biedt geen effectief rechtsmiddel tegen niet tijdig beslissen.

4. Bestuursorganen moeten worden verplicht om de aanvrager een ontvangstbevestiging te sturen van de binnengekomen aanvraag, waarin wordt meegedeeld welke termijnen gelden, wat het gevolg is van overschrijding van de termijn, en welke (rechts)middelen de aanvrager ter beschikking staan indien niet tijdig wordt beslist.

5. Het systeem van fictieve besluitvorming biedt een effectief rechtsmiddel tegen niet tijdig beslissen en moet ruimer worden toegepast.

Leren van klachten

*Mr. drs. Y.M. van der Vlugt**

1	**Inleiding**	**89**
2	**Het klachtrecht**	**91**
2.1	Inleiding	91
2.2	Doel van het klachtrecht	91
2.3	Wettelijk kader	92
2.4	Werkwijze ombudsman	92
2.4.1	Interventie	93
2.4.2	Schriftelijk onderzoek	93
2.4.3	Bemiddeling	94
2.5	Behoorlijkheid en rechtmatigheid	94
2.6	Conclusie	95
3	**Voortvarendheid**	**97**
3.1	Inleiding	97
3.2	Het belang van voortvarendheid	97
3.3	Vereisten bij toetsing van voortvarendheid	98
3.4	Voortvarendheid in de praktijk	99
3.4.1	Overschrijding van de wettelijke termijn is in strijd met de behoorlijkheid	99
3.4.2	Overschrijding van de wettelijke termijn is niet in strijd met de behoorlijkheid	100
3.4.3	Binnen de wettelijke termijn, maar niet behoorlijk	101
3.4.4	Beslissen binnen redelijke termijn	102
3.4.5	Gevolg geven aan rechterlijke uitspraken	103
3.5	Conclusie	105
4	**Achterliggende oorzaken**	**107**
4.1	Inleiding	107
4.2	Boedelscheiding	107
4.3	Tussen beleid en uitvoering	108
4.4	Analyse	109
4.4.1	Uitvoering Zorgverzekeringswet	109
4.4.2	Uitbetaling Ziektewetuitkering	111
4.4.3	Toezicht op de adoptieprocedure	112

* Yvonne van der Vlugt is jurist en bestuurskundige. Zij is werkzaam als onderzoeker bij het Bureau Nationale ombudsman.

4.4.4 Nakomen rechterlijke uitspraken 113
4.5 Conclusie 113

5 Mogelijke oplossingen 115
5.1 Inleiding 115
5.2 Juridische oplossing 115
5.3 Nieuwe visie: gemeenschappelijke huishouding 116
5.4 Aanbevelingen voor een voortvarende overheid 117
5.5 Leren van klachten 118
5.6 Conclusie 119

Stellingen 121

1 Inleiding

> 'Verzoekster en haar echtgenoot wilden een derde kindje adopteren binnen hun gezin. Op grond van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie diende verzoekster daarom op 23 februari 2001 bij de minister van Justitie een verzoek in tot verlening van een beginseltoestemming voor de opneming van een buitenlands kind in haar gezin. De minister verzocht de Raad voor de Kinderbescherming (verder ook: de Raad) op 2 maart 2001 een onderzoek in te stellen. De Raad raadpleegde twee externe deskundigen. De minister wees het verzoek van verzoekster op 24 oktober 2002 af. Verzoekster diende hiertegen een bezwaarschrift in. Op 16 oktober 2003 besliste de minister positief en verleende alsnog de beginseltoestemming. Inmiddels had de echtgenoot van verzoekster de leeftijd van 46 bereikt, waardoor ze niet meer voor adoptie in aanmerking kwamen.'[1]

Dit is slechts één voorbeeld van de problemen waar burgers tegenaan kunnen lopen in hun contact met de overheid. Dit schrijnende voorbeeld spreekt echter wel boekdelen. Bijna iedere burger heeft te maken met de overheid, de een meer dan de ander. Een veel gehoorde klacht gaat over de trage behandeling van brieven, beslissingen en bezwaarschriften. In het ene geval gaat het om een parkeervergunning die op zich laat wachten, in andere gevallen komen burgers in financiële problemen door het uitblijven van de betaling van hun uitkering. Wat kan een burger doen als een overheidsinstantie niet tijdig reageert? De burger staat niet (meer) geheel met lege handen. Een wetsvoorstel dat het opleggen van een dwangsom aan de overheid bij niet tijdig beslissen mogelijk maakt, is bij het parlement aanhangig. Ook staat bij niet tijdig beslissen de mogelijkheid van bezwaar en beroep open. Een andere mogelijkheid is het indienen van een klacht.

In dit stuk zal ik nader ingaan op het klachtrecht en het effect hiervan op het functioneren van de overheid. Verder zal ik aan de hand van voorbeelden uit het klachtrecht een eerste aanzet doen tot een nadere verkenning van de problemen en eventuele oplossingen voor het gebrek aan voortvarendheid bij de overheid.

In paragraaf 2 staat het klachtrecht centraal. Hoe werkt dit en op welke wijze kan een burger hiervan gebruikmaken? Een volgende vraag die zich voordoet, is de vraag wat 'voortvarendheid' precies is. Burgers klagen veel over een trage overheid. Wanneer handelt een overheidsinstantie voortvarend? Is een overschrijding van een wettelijke termijn per definitie niet behoorlijk of ligt dit genuanceerder? Aan de hand van verschillende oordelen van de Nationale ombudsman zal ik in paragraaf 3 op deze vragen ingaan. In veel gevallen is er sprake van gebrek aan voortvarendheid bij

1. Nationale ombudsman, rapport 2006/186.

de overheid. Wat zijn hiervan de oorzaken? Deze vraag staat centraal in paragraaf 4. Tot slot zal ik in paragraaf 5 enkele aandachtspunten noemen om aan het gebrek aan voortvarendheid het hoofd te bieden. Hierbij komt ook de vraag aan de orde of wetgeving bij dit probleem een rol kan spelen, of dat een andere weg is aangewezen. Ten slotte zal ik ingaan op de rol die het klachtrecht hierbij kan spelen.

2 Het klachtrecht

2.1 Inleiding

Veel burgers hebben te maken met de overheid. Soms verlopen die contacten tussen de burger en de overheid niet goed. Hierdoor kan de burger zich geschaad voelen in zijn belangen of integriteit. Het niet (of niet tijdig) reageren van de overheid is hier een voorbeeld van. Het klachtrecht biedt de burger een mogelijkheid om dit aan de orde te stellen. In deze paragraaf zal ik eerst nader ingaan op dit klachtrecht (paragraaf 2.2 en 2.3). Indien een burger niet tevreden is met de afhandeling van zijn klacht door de overheidsinstantie, staat de mogelijkheid open een klacht in te dienen bij een ombudsman. In paragraaf 2.4 zal ik nader ingaan op de werkwijze van een ombudsman. Hieronder vallen de Nationale ombudsman, lokale ombudsmannen en ombudscommissies. Een ombudsman toetst of een overheidsinstantie zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Tot slot zal ik in paragraaf 2.5 het onderscheid tussen rechtmatig en behoorlijk overheidsoptreden aanstippen.

2.2 Doel van het klachtrecht

Het klachtrecht kent verschillende doelstellingen. Voor de burger is het klachtrecht een middel om zijn ongenoegen over het handelen van overheidsinstanties kenbaar te maken en aan de kaak te stellen. Een burger die van mening is dat hij door het bestuur niet behoorlijk is behandeld, kan zich met een klacht tot het desbetreffende bestuursorgaan wenden. Hij moet dan kunnen rekenen op een eerlijke en open behandeling van zijn klacht. Een zorgvuldige klachtbehandeling kan bijdragen aan het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur.[2] Het klachtrecht biedt de burger, naast de regeling van bezwaar en beroep, aanvullende rechtsbescherming.

Voor de overheid is het klachtrecht een bron van signalen vanuit de samenleving. Het bestuur kan op basis van ontvangen klachten fouten herstellen en misstanden binnen de organisatie wegnemen. Het kan daarnaast ook een preventief effect hebben, aangezien ambtenaren en bestuurders ter voorkoming van klachten alerter zijn in hun omgang met burgers.[3]

2. Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 2.
3. R. Ortlep, De toegevoegde waarde van de Wet extern klachtrecht, Ars Aequi 2004, p. 169-171.

2.3 Wettelijk kader

Het klachtrecht is geregeld in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en valt uiteen in het intern en het extern klachtrecht. Het intern klachtrecht ziet op de behandeling en afdoening van klachten over het bestuursorgaan door het bestuursorgaan zelf. Bestuursorganen moeten eerst zelf in de gelegenheid worden gesteld om de klacht af te handelen (artikel 9:20, eerste lid, Awb). Naast het feit dat dit ten goede komt aan de relatie overheid-burger in de zin dat het bestuursorgaan op eigen kracht met de burger tot een bevredigende oplossing kan komen, is het ook doelmatig: het onderzoek naar de toedracht zal voor het bestuursorgaan zelf eenvoudiger te doen zijn dan voor een buitenstaander.[4]

Artikel 9:1 Awb bepaalt dat eenieder het recht heeft om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan. Iedere burger en elke instantie kan dus een klacht indienen. Het onderwerp van een klacht kan een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke rechtshandeling of een feitelijke handeling van een bestuursorgaan zijn. Hieronder valt ook een 'nalaten'. Algemene klachten over beleid of het algemene optreden van een bestuursorgaan vallen niet onder het bereik van het klachtrecht.

Artikel 9:2 Awb verplicht bestuursorganen tot een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten. Pas wanneer het door de burger gewenste resultaat niet wordt bereikt, kan de burger zijn klacht voorleggen aan een onafhankelijke externe klachtinstantie, zoals een ombudsman. Een meerwaarde van een ombudsman is dat burgers het oordeel dat hun klacht niet gegrond is, eerder accepteren van een externe instantie dan van het bestuursorgaan zelf.[5] De Awb verstaat onder 'ombudsman' een Nationale ombudsman, een lokale ombudsman of een ombudscommissie.[6]

2.4 Werkwijze ombudsman

Een procedure bij een ombudsman wordt ingeluid door het indienen van een schriftelijk verzoek om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen.[7] De bevoegdheid van een ombudsman tot kennisname van een verzoekschrift wordt bepaald door artikel 1a van de Wet Nationale ombudsman (WNo) en artikel 9:22 van de Awb. Daarnaast bevatten de artikelen 9:23 en 9:24 van de Awb de ontvankelijkheidscriteria.

Gelet op het onderwerp van dit stuk zijn de artikelen 9:22, onderdeel c, en 9:23, onderdeel e, Awb relevant. In beginsel is een ombudsman niet bevoegd indien tegen een gedraging beklag, bezwaar of beroep kan worden ingesteld, of wanneer een dergelijke procedure aanhangig is. Dit is alleen anders indien er sprake is van het

4. M. Oosting, Een externe klachtvoorziening, ook voor gemeenten, Bestuurswetenschappen 1997, p. 153.
5. T. Timmer & B. Niemeijer, Burger, overheid en Nationale ombudsman, Evaluatie van het instituut Nationale ombudsman, Den Haag: Sdu Uitgevers 1994, p. 82-85.
6. Art. 9:17 Awb.
7. Art. 9:18 Awb.

niet tijdig nemen van een besluit.[8] In een dergelijk geval staat de mogelijkheid open om bezwaar bij het bestuursorgaan of beroep bij de bestuursrechter in te stellen. Naast de mogelijkheid van bezwaar en beroep heeft de wetgever het ook mogelijk gemaakt om hierover een klacht in te dienen bij een ombudsman.

Indien een verzoekschrift door een ombudsman in onderzoek wordt genomen, staan er verschillende wegen open. Een klacht kan via een interventie, een schriftelijk onderzoek of bemiddeling worden behandeld.[9]

2.4.1 *Interventie*

In de praktijk worden veel klachten informeel afgedaan via de zogenoemde interventiemethode.[10] Het gaat daarbij om klachten die juridisch gezien niet complex zijn en waarvan in principe duidelijk is dat het probleem snel weggenomen kan worden. Deze werkwijze wordt veel toegepast bij klachten over het niet tijdig reageren van overheidsinstanties. De tussenkomst van een ombudsman is er dan op gericht om de klacht van verzoeker op te (laten) lossen doordat het betrokken bestuursorgaan tot een handeling wordt aangezet die de klacht wegneemt: als er alsnog (op korte termijn) wordt gereageerd, dan is het probleem opgelost. De interventiemethode is een krachtig middel, waardoor zaken op korte termijn zonder verdere juridisering worden opgelost.[11]

Bij deze werkwijze is wel een kanttekening te plaatsen. Deze werkwijze kan namelijk voorbijgaan aan de structurele problemen die aan het gebrek aan voortvarendheid ten grondslag liggen. Als er grote achterstanden bij de overheidsinstanties zijn, dan leidt een interventie van een ombudsman tot voorrang ten opzichte van anderen. Een interventie helpt derhalve de burger die een klacht heeft ingediend, maar draagt minder bij aan het verbeteren van het structurele probleem.

Een manier om hieraan tegemoet te komen, is het instellen van een onderzoek uit eigen beweging op grond van artikel 9:26 Awb naar het achterliggende structurele probleem.[12]

2.4.2 *Schriftelijk onderzoek*

Een tweede instrument dat een ombudsman kan gebruiken, is een onderzoek. Dit kan naar aanleiding van een verzoekschrift van een burger of, zoals hiervoor al is genoemd, uit eigen beweging. Een onderzoek van een ombudsman dient verschillende doelen. Ten eerste krijgen de betrokken burgers en bestuursorganen een volledig beeld van de feitelijke toedracht van gedragingen. Ten tweede vindt er een

8. Kamerstukken II 2002/03, 28 747, nr. 3, p. 29.
9. Bij de Nationale ombudsman wordt ongeveer 16% (1900) van de klachten die voor onderzoek in aanmerking komen, via de interventie afgehandeld en ongeveer 4% (500) resulteert in een schriftelijk rapport. Zie ook Verslag van de Nationale ombudsman over 2005, De maakbare overheid, p. 11.
10. Art. 9:23, onderdeel k, Awb.
11. Verslag Nationale ombudsman 2005, p. 11.
12. Zie bijv. het onderzoek van de Nationale ombudsman naar de uitvoering van de Ziektewet door het UWV (2006/191), zie paragraaf 3.4.2 e.v.

beoordeling plaats van die gedraging op basis van de behoorlijkheidsnormen. Een onderzoek leidt in de regel tot een rapport als bedoeld in artikel 9:36, eerste lid, Awb, met daarin een oordeel over de behoorlijkheid van de onderzochte gedraging (artikel 9:27, eerste lid, Awb).

Een ombudsman kan naar aanleiding van een onderzoek een aanbeveling verbinden aan een oordeel over eventueel te nemen maatregelen (artikel 9:27, derde lid, Awb). De kracht van de aanbeveling ligt in het feit dat het bestuursorgaan verplicht is aan te geven op welke wijze aan de aanbeveling gevolg zal worden gegeven (artikel 9:36, vierde lid, Awb). Het oordeel van een ombudsman is rechtens niet afdwingbaar. Een ombudsman heeft ook geen formele machtsmiddelen om een aanbeveling dwingend op te leggen aan een bestuursorgaan. Een aanbeveling van een ombudsman is zo dwingend als het gezag van zijn uitspraak. Dat gezag steunt op verschillende pijlers. In de eerste plaats op de kracht van de aangevoerde argumenten, en in de tweede plaats op de openbaarheid van de uitspraken en de publicatie van het jaarverslag.[13]

2.4.3 *Bemiddeling*

Een derde instrument dat steeds vaker wordt ingezet, is de bemiddeling. Het doel van de bemiddeling is dat de betrokken partijen met elkaar om de tafel gaan zitten om met elkaar in gesprek te gaan, onder begeleiding van een bemiddelaar. Deze werkwijze is met name gericht op het herstel van vertrouwen tussen de burger en de overheidsinstantie met het oog op de toekomst. Dit instrument kan bijvoorbeeld worden ingezet bij onenigheid tussen burger en politie – bijvoorbeeld bij een burenruzie – waarbij de burger veelvuldig beroep doet op de politie in verband met geluidsoverlast. De bemiddeling richt zich dan op de relatie tussen de burger en de politie.

2.5 Behoorlijkheid en rechtmatigheid

Het criterium waaraan tijdens het onderzoek van een ombudsman wordt getoetst, is of een bestuursorgaan zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Het optreden van het betrokken bestuursorgaan moet voldoen aan de vereisten die daaraan vanuit het oogpunt van behoorlijkheid in de gegeven context worden gesteld. Op grond van artikel 9:36, tweede lid, Awb moet een ombudsman, indien hij van mening is dat een gedraging niet behoorlijk is, aangeven welk vereiste van behoorlijkheid geschonden is. Er kan dus niet worden volstaan met de beantwoording van de vraag of er behoorlijk gehandeld is. Dit is een goede zaak. Hierdoor wordt immers de normering voor de burgers en voor de overheid kenbaar en toetsbaar, zodat bestuursorganen bij de vormgeving van hun beleid er rekening mee kunnen houden.[14]

Er zijn behoorlijkheidsvereisten met betrekking tot het respecteren van grondrechten en mensenrechten, zoals onder meer het discriminatieverbod, het recht op

13. Ph. M. Langbroek & P. Rijpkema (red.), Ombudsprudentie. Over de behoorlijkheidsnorm en zijn toepassing, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 23.
14. C. Riezebos, Publiekrechtelijk klachtrecht, Deventer: Tjeenk Willink 2001, p. 101.

eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het verbod van onrechtmatige vrijheidsontneming. Verder zijn er behoorlijkheidsvereisten die betrekking hebben op beginselen die ook in het bestuursrecht een belangrijke rol spelen, zoals het verbod om een bevoegdheid oneigenlijk te gebruiken, het motiveringsbeginsel en het beginsel van fair play. Daarnaast zijn er behoorlijkheidsvereisten ten aanzien van het in acht nemen door de overheid van de nodige zorgvuldigheid in haar betrekkingen met burgers, zoals het vereiste van voortvarendheid, het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking en het vereiste van correcte bejegening.

De behoorlijkheidstoetsing valt niet samen met de rechtmatigheidstoetsing. In veel gevallen is de behoorlijkheidstoetsing ruimer dan de toetsing aan rechtmatigheid. Dat is met name het geval waar rechtsnormen een minimumniveau van behoorlijkheid van de overheid verlangen, terwijl de toetsing door een ombudsman zich richt op een hoger ambitieniveau: wat in redelijkheid van de overheid mag worden verwacht.[15] Hoewel rechtmatigheid en behoorlijkheid niet volledig los van elkaar staan, heeft de behoorlijkheid primair betekenis voor de relatie tussen burger en overheid. De overheid mag in concrete situaties burgers, instellingen en bedrijven niet anders dan rechtmatig behandelen. Die rechtmatigheid is echter niet altijd genoeg. De overheid moet ook behoorlijk handelen; deze behoorlijkheid geeft inhoud aan de wijze waarop overheid en burger met elkaar omgaan.[16]

Echter, overschrijding van een rechtsnorm betekent niet automatisch dat de belangen van burgers op niet-behoorlijke wijze zijn geschaad. Rechtsnormen dienen een ombudsman wel tot richtsnoer, maar hij zal steeds per geval moeten bezien of het behoorlijkheidsvereiste in casu meer of minder vergaande eisen stelt aan het overheidshandelen dan de betreffende rechtsnormen.[17]

2.6 Conclusie

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het klachtrecht is bedoeld als aanvullende rechtsbescherming voor de burger en als bron van signalen uit de samenleving voor de overheid. Klachtbehandeling geeft daardoor zicht op de vraag hoe de burger zijn contact met de overheid ervaart. Een ombudsman kan hierbij een rol spelen, bijvoorbeeld door de gedraging te toetsen aan behoorlijkheidsnormen. Verder is gebleken dat behoorlijk handelen niet gelijk te stellen is aan rechtmatig handelen.

15. Langbroek & Rijpkema 2004, p. 24-25.
16. Verslag Nationale ombudsman 2005, p. 17.
17. Langbroek & Rijpkema 2004, p. 25.

3 Voortvarendheid

3.1 Inleiding

Ook het gebrek aan voortvarendheid bij de overheid wordt door een ombudsman getoetst op behoorlijkheid. Wanneer is er sprake van een gebrek aan voortvarendheid? In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de vraag of voortvarendheid van belang is. Verder wordt, aan de hand van verschillende onderzoeken van de Nationale ombudsman, ingegaan op de behoorlijkheidsvereisten die bij de toetsing van voortvarendheid een rol kunnen spelen (paragraaf 3.3 en 3.4).

3.2 Het belang van voortvarendheid

Als eerste is de vraag aan de orde of een voortvarende overheid van belang is. In de praktijk ondervinden overheidsorganisaties vaak een dubbele druk. Enerzijds moeten zij doelmatig en snel werken, anderzijds moeten zij hun taken kwalitatief goed en toegesneden op individuele burgers vervullen.[18] De Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de regering hebben de laatste jaren het belang van een voortvarende overheid benadrukt en daarvoor verschillende argumenten aangevoerd.[19] Indien er sprake is van overschrijding van wettelijk termijnen, kan ten eerste het gezag van de wetgever worden aangetast. In onze democratische rechtsstaat is sprake van een verdeling van machten, waarbij het primaat bij de wetgevende macht ligt. Het zou daarom voor zich moeten spreken dat overheidsinstellingen wettelijke termijnbepalingen respecteren, dat zij zich continu inspannen om binnen de gestelde termijnen te kunnen beslissen, en dat zij slechts in bijzondere gevallen gebruik hoeven te maken van de wettelijke mogelijkheid een beslistermijn te verlengen. Ten tweede moeten burgers er vanuit een oogpunt van rechtszekerheid op kunnen rekenen dat de overheid tijdig een beslissing neemt op hun aanvraag of bezwaarschrift. Wanneer de overheid termijnen veelvuldig overschrijdt, zal het gevoel van rechtszekerheid afnemen. Zoals de Nationale ombudsman in een aantal rapporten heeft overwogen, speelt in dit verband ook de tussen bestuursorganen en burgers na te streven gelijkheid op het punt van wettelijke termijnbepalingen een belangrijke rol. Alleen al uit het oogpunt van gelijkwaardigheid zou de overheid zich evenzeer aan de wettelijke termijnen gebonden moeten achten als de burger.[20]

18. Langbroek & Rijpkema 2004, p. 11.
19. Zie bijv. Jaarverslag Nationale ombudsman 2001 en 2002; Algemene Rekenkamer, Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?, Kamerstukken II 2003/04, 29 495.
20. Rapport Nationale ombudsman, burgerbrieven, 2003/325.

Andere argumenten voor het belang van voortvarendheid, die losstaan van overschrijding van wettelijke termijnen, zijn onder meer de volgende. Ten eerste is de overheid er voor de burger. Daarom dient bij de overheid een goede dienstverlening aan de burgers hoog in het vaandel te staan. Bestuursorganen die langdurig niets van zich laten horen, kunnen bij de burgers de indruk doen ontstaan dat zij niet serieus worden genomen. Daarmee verliezen deze burgers het vertrouwen in en sympathie en waardering voor de overheid.[21] Verder kan het niet tijdig reageren niet alleen leiden tot veel ergernis en argwaan bij de burger, maar ook tot telefoontjes, rappelbrieven en klachtprocedures. Met de afhandeling daarvan is vaak onevenredig veel extra tijd gemoeid voor de bestuursorganen zelf en andere instanties als de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de rechterlijke macht. Daarom is het ook in het belang van bestuursorganen zelf om adequaat, en dus ook voortvarend, te reageren op verzoeken van individuele burgers. Hierdoor kan een grote hoeveelheid extra werk worden voorkomen.[22]

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat een voortvarende overheid van groot belang is.

3.3 Vereisten bij toetsing van voortvarendheid

Wanneer is er sprake van voortvarendheid? Zoals in paragraaf 2.5 is aangegeven, hanteert een ombudsman bij zijn beoordeling van gedragingen van overheidsinstanties verschillende behoorlijkheidsvereisten. Eén daarvan is het vereiste van voortvarendheid. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit vereiste is niet een absoluut en eenduidig begrip. Zoals in paragraaf 2.5 is beschreven, vallen rechtmatigheid en behoorlijkheid niet altijd samen. Dit geldt ook voor het vereiste van voortvarendheid. Bestuursorganen dienen voortvarend te werk te gaan en zaken in beginsel binnen de wettelijke of redelijke termijn af te handelen. Overschrijding van de wettelijke termijn betekent in het algemeen dat het vereiste van voortvarendheid is geschonden. Niettemin kan er sprake zijn van zwaarwegende omstandigheden of bijzondere gevallen, die het nemen van de beslissing binnen de wettelijke termijn onmogelijk of onwenselijk maken. Afdoening binnen de wettelijke termijnen is echter ook geen garantie dat voldoende voortvarend is gehandeld.[23]

Bij de beoordeling van een klacht over het niet tijdig reageren van de overheid kunnen verschillende behoorlijkheidsvereisten een rol spelen, zoals het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen en het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking. Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat

21. Meer dan driekwart van de Nederlanders vindt het voor zichzelf van belang dat de overheid haar dienstverlening verbetert. 45% van de Nederlanders is ontevreden over de dienstverlening van de overheid. Zie verder: Bevolkingsmonitor, herfst 2005, p. 36-37.
22. Kamerstukken II 2003/04, 29 495, Algemene Rekenkamer, Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?, p. 13.
23. Langbroek & Rijpkema 2004, p. 11.

bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Deze vereisten hangen tot op zekere hoogte ook met elkaar samen. Ze houden direct verband met de bedrijfsvoering in het massale verwerkingsproces dat grotere, bureaucratische organisaties dikwijls typeert.[24]

Bij toetsing van het niet tijdig reageren van de overheid wordt dus niet altijd aan het vereiste van voortvarendheid getoetst. Het gebrek aan voortvarendheid kan namelijk een gevolg zijn van bijvoorbeeld onvoldoende adequate organisatorische voorzieningen. Indien een ombudsman een individuele klacht toetst, zal het oordeel eerder betrekking hebben op een constatering van een gevolg, en zal het vereiste van voortvarendheid worden toegepast. Indien een ombudsman een reeks van klachten in een onderzoek behandelt (bijvoorbeeld bij een onderzoek uit eigen beweging), dan ligt het voor de hand dat de oorzaken van het gebrek aan voortvarendheid worden blootgelegd. Dan kan ook het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen worden gehanteerd, aangezien dit vereiste kan zien op de oorzaken van het gebrek aan voortvarendheid.

3.4 Voortvarendheid in de praktijk

In deze paragraaf zal ik bekijken hoe de Nationale ombudsman aan het vereiste van voortvarendheid nader invulling geeft. Hiervoor zal ik vier verschillende onderzoeken, met name onderzoeken uit eigen beweging, beschrijven die betrekking hebben op het niet voortvarend handelen van de overheid.

3.4.1 Overschrijding van de wettelijke termijn is in strijd met de behoorlijkheid

De overheid dient zich in beginsel aan de wettelijke termijnen te houden. Aangezien wettelijke termijnen vaak de minimumeisen van voortvarendheid formuleren, zal overschrijding van de wettelijke termijnen over het algemeen ook in strijd zijn met het behoorlijkheidsvereiste van voortvarendheid. Het vereiste van voortvarendheid impliceert dat hoge werkdruk bij een bestuursorgaan als gevolg van ziekte, onderbezetting of anderszins weliswaar als een verklaring kan dienen voor termijnoverschrijding, maar niet als een rechtvaardiging.

Onderzoek naar de uitvoering van de Zorgverzekeringswet

Vanaf december 2005 ontving de Nationale ombudsman klachten over het uitblijven van het verstrekken van een formulier, waarmee Nederlanders in het buitenland zich bij het ziekenfonds in hun woonland konden aanmelden. De Nationale ombudsman stelde vervolgens een onderzoek uit eigen beweging in naar de wijze waarop het College voor zorgverzekeringen (CVZ) zich had voorbereid op de uitvoeringstaak inzake de administratie van verzekerden, en de wijze waarop het CVZ deze taak had uitgevoerd. Een deel van dit onderzoek richtte zich op de behandeling van de bezwaarschriften tegen de heffing en de inning van de bijdrage.

24. De Nationale ombudsman: Instituut, taak en werkwijze, maart 2005, p. 27-28.

Op 1 januari 2006 trad de nieuwe Zorgverzekeringswet in werking. De wijziging van het zorgstelsel had gevolgen voor iedereen in Nederland én voor Nederlanders in het buitenland. Het CVZ moest voor de Nederlanders in het buitenland, met name gepensioneerden die afhankelijk zijn van zorg, een aantal nieuwe taken uitvoeren, waaronder de heffing en inning van de bijdrage die burgers verschuldigd zijn voor de kosten van zorg.

Verzekerden kunnen bezwaar maken tegen de heffing en inning van die bijdrage. Als een verzekerde bezwaar maakt tegen de heffing en inning van de bijdrage, dient het CVZ het bezwaarschrift binnen zes weken te behandelen of, indien een bezwaaradviescommissie is ingesteld, binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift. Het bestuursorgaan kan de bezwaarmaker schriftelijk laten weten dat de beslissing voor ten hoogste vier weken wordt verdaagd. Verder uitstel is alleen mogelijk met instemming van de indiener van het bezwaarschrift.[25]

Oordeel

Het CVZ realiseerde zich in een laat stadium dat bezwaarschriften over de heffing en de inning van de bijdrage door het CVZ afgehandeld moesten worden. Rond 1 maart 2006 startte het Team Bezwaar CVZ Buitenland zijn werkzaamheden. Op dat moment lag het aantal te behandelen bezwaarschriften al tussen de 2800 en 4000 en moest nog worden begonnen met de registratie van bezwaarschriften en het verzenden van ontvangstbevestigingen. Uit het onderzoek bleek dat het aantal bezwaarschriften gestaag opliep tot ongeveer 5000 en dat het CVZ zich ervan bewust was dat de wettelijke termijn om op bezwaarschriften te beslissen in veel gevallen niet zou worden gehaald.

De Nationale ombudsman oordeelde dat het CVZ niet tijdig was gestart met de behandeling van bezwaarschriften. De overschrijding van de wettelijke beslistermijn die daardoor ontstond, was in strijd met het vereiste van voortvarendheid. Verder had het CVZ verzekerden die bezwaar maakten, te laat geïnformeerd over de behandeling van hun bezwaarschrift. Dit was niet in overeenstemming met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De Nationale ombudsman verbond aanbevelingen aan dit onderzoek voor de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het CVZ gezamenlijk. Hij gaf de minister en het CVZ onder meer in overweging de burger voorop te stellen. Verder gaf hij ze in overweging voor continuïteit te zorgen in de behandeling van bezwaarschriften.[26]

3.4.2 Overschrijding van de wettelijke termijn is niet in strijd met de behoorlijkheid

In uitzonderingssituaties kan er sprake zijn van zwaarwegende omstandigheden of bijzondere gevallen, waardoor overschrijding van de wettelijke termijnen toch behoorlijk kan zijn. Te denken valt aan situaties waar de noodzaak bestaat aanvullende gegevens te vergaren bij derden, waar tijd verloren is gegaan met een poging om tot een vergelijk te komen, of waar een rechterlijke uitspraak die voor de beslis-

25. Art. 7:10 Awb.
26. Rapport Nationale ombudsman, 2006/300.

sing op bezwaar van belang is, moet worden afgewacht. Hierbij is dan van belang dat dit aan de burger op juiste wijze wordt gecommuniceerd.[27]

Oordeel
Een ander deel van het hiervoor genoemde onderzoek naar de wijze waarop het CVZ zich had voorbereid op uitvoering van de Zorgverzekeringswet richtte zich op de afhandeling van bezwaarschriften die principiële bezwaren bevatten. Het CVZ had de indieners van bezwaarschriften met principiële bezwaren verzocht in te stemmen met verder uitstel, in afwachting van de uitkomst van proefprocessen. Uit het onderzoek was gebleken dat het CVZ zich had ingespannen om via de bestuursrechtelijke weg zo spoedig mogelijk duidelijkheid te krijgen over deze principiële bezwaren. Daartoe had het CVZ een aantal proefprocessen bij de rechter aanhangig gemaakt en had daarnaast de voortgang in civiele zaken tegen de Staat in de gaten gehouden.

De Nationale ombudsman oordeelde daarom dat de aanhouding van deze massaal ingediende bezwaarschriften, totdat jurisprudentie was gewezen, niet in strijd was met het vereiste van voortvarendheid.[28]

3.4.3 Binnen de wettelijke termijn, maar niet behoorlijk

Afdoening binnen de wettelijke termijn is in sommige gevallen geen garantie dat voldoende voortvarend is gehandeld. Het vereiste van voortvarendheid impliceert dat de overheid in gevallen van de verstrekking van vergoedingen voor dagelijkse levensbehoeften het aanbod van werk niet op volgorde van binnenkomst, maar op volgorde van relevantie dient te behandelen.[29] Ook valt te denken aan een door een bestuursorgaan gevoerd beleid, dat kortere termijnen kent dan de wet. In een dergelijk geval kan de praktijk aan dit beleid worden getoetst.

In het hierna beschreven onderzoek van de Nationale ombudsman werd het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen betrokken, aangezien hierin de oorzaak van het gebrek aan voortvarendheid was gelegen.

Uitbetaling van de Ziektewetuitkering
Vanaf september 2005 ontving de Nationale ombudsman klachten van burgers over het uitblijven van betalingen op grond van de Ziektewet door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Deze klachten werden door de Nationale ombudsman, via de interventiemethode, aan het UWV voorgelegd met het verzoek – indien de klacht terecht was – tot betaling over te gaan. Daarnaast stelde de Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging in naar de uitvoering van de Ziektewet.

Op grond van de Ziektewet dient het UWV binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag om een Ziektewetuitkering een beslissing te nemen over de toekenning van ziektegeld. Deze redelijke termijn bedraagt in beginsel maximaal acht weken. Verder kan het UWV het ziekengeld als voorschot uitbetalen. Het beleid

27. Langbroek & Rijpkema 2004, p. 345-346.
28. Rapport Nationale ombudsman, 2006/300.
29. Langbroek & Rijpkema 2004, p. 348-349.

is dat het UWV dit uit eigen beweging doet, indien niet verwacht wordt dat binnen vier weken na ontvangst van de ziekmelding het recht op de hoogte van de uitkering definitief kan worden vastgesteld.

Oordeel
Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman bleek dat het UWV in het vierde kwartaal van 2005 er slechts in circa 59% van de gevallen in was geslaagd binnen vier weken na ontvangst van de ziekmelding tot uitbetaling over te gaan. Dit was het gevolg van onder meer organisatorische wijzigingen. De Nationale ombudsman oordeelde derhalve dat veel Ziektewetuitkeringen niet tijdig waren uitbetaald en dat vele aanvragers hierdoor lange tijd in onzekerheid hadden verkeerd en/of in financiële moeilijkheden waren gekomen. Het UWV had gehandeld in strijd met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen. Het had zich weliswaar aan de wettelijke termijn gehouden, maar niet aan de kortere termijnen van zijn eigen beleid. De Nationale ombudsman verbond aanbevelingen aan dit onderzoek en gaf het UWV onder meer in overweging ervoor zorg te dragen dat bij toekomstige organisatorische wijzigingen de uitbetaling aan uitkeringsgerechtigden wordt gewaarborgd.[30]

3.4.4 Beslissen binnen redelijke termijn

Als er geen wettelijke termijn van toepassing is, rust op de overheid de verplichting om te handelen binnen een redelijke termijn. Artikel 4:13, eerste lid, Awb bepaalt dat, indien een wettelijke termijn ontbreekt, een beschikking dient te worden gegeven binnen een redelijke termijn. Het tweede lid van artikel 4:13 Awb bepaalt dat de redelijke termijn in ieder geval is verstreken indien het bestuursorgaan acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving heeft gestuurd als bedoeld in artikel 4:14, derde lid, Awb. Wat een redelijke termijn is, hangt af van het betreffende overheidsoptreden en de omstandigheden van het geval. Hoge werkdruk als gevolg van ziekte of onderbezetting kan misschien een termijnoverschrijding wel verklaren, maar niet rechtvaardigen. Als uitstel van de beslissing nodig is, dient een kennisgeving van de vertraging te worden verstuurd, met daarin de vermelding van een nieuwe termijn. [31]

Toezicht op de adoptieprocedure
In het voorbeeld uit de inleiding ging het om een verzoek tot adoptie. Verzoekster klaagde erover dat de Centrale Autoriteit van het ministerie van Justitie onvoldoende toezicht had gehouden op de behandelingsduur van het onderzoek dat door de Raad voor de Kinderbescherming was uitgevoerd. Naar aanleiding van de klacht van verzoekster stelde de Nationale ombudsman een onderzoek in.

Op grond van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie is adoptie alleen toegestaan indien de minister van Justitie daartoe toestemming heeft verleend. Alvorens op een dergelijk verzoek om beginseltoestemming te beslissen, vraagt de minister de Raad een onderzoek te verrichten naar de geschiktheid van de aspirant-

30. Rapport Nationale ombudsman, 2006/191.
31. Langbroek & Rijpkema 2004, p. 349-350.

adoptiefouders en hem hierover te adviseren. De Raad verricht dit onderzoek in beginsel zelfstandig en hanteert hierbij de beleidsregels zoals die door de Raad zijn geformuleerd in het rapport 'Normen 2000'.[32] In deze beleidsregels is ten aanzien van adoptie opgenomen dat een onderzoek door de Raad wordt afgesloten binnen een termijn van dertien weken, te rekenen vanaf het moment van ontvangst van het verzoek tot onderzoek. Van deze termijn kan gemotiveerd worden afgeweken wanneer het belang van het onderzoek dit vereist, dan wel omstandigheden daartoe dwingen. In de wet is geen termijn opgenomen waarbinnen het onderzoek door de Raad verricht moet zijn. De wet kent ook geen termijn waarbinnen de minister van Justitie een beslissing moet nemen.[33]

Oordeel

Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman bleek dat het onderzoek van de Raad twintig maanden had geduurd. De minister voerde tijdens het onderzoek aan dat de Raad een eigen verantwoordelijkheid heeft bij het verrichten van een onderzoek. In dat onderzoek staat het belang van het kind centraal en niet de belangen van aspirant-adoptiefouders. Het is van belang dat een onderzoek zorgvuldig gebeurt, waarbij de mogelijke risico's zo veel mogelijk worden uitgesloten. Verder merkte de minister op dat op grond van de Awb binnen een redelijke termijn een beslissing moet worden genomen op een verzoek tot beginseltoestemming. In de wet noch in een of andere richtlijn is daartoe een exacte termijnbepaling opgenomen. Verder was verzoekster door de Raad geïnformeerd over de aanpak en voortgang van het onderzoek, aldus de minister.

De Nationale ombudsman oordeelde onder meer dat, als de minister van Justitie de Raad inschakelt voor een onderzoek dat blijkens de wet nodig wordt geacht voor de beoordeling van het verzoek, de minister gehouden is de voortgang van het onderzoek te bewaken. Nu de voortgang onvoldoende was bewaakt, had de minister gehandeld in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

De Nationale ombudsman gaf de minister in overweging om maatregelen te nemen ter verbetering van de voortgangsbewaking, opdat tijdig wordt gesignaleerd dat bij de Raad navraag moet worden gedaan naar de stand van zaken, alsmede dat de Raad zo nodig tot actie moet worden aangespoord.[34]

3.4.5 Gevolg geven aan rechterlijke uitspraken

Het vereiste van voortvarendheid impliceert dat een bestuursorgaan, in geval het beroep van de burger door de rechter gegrond wordt verklaard, bij de tenuitvoerlegging van de uitspraak voortvarend te werk dient te gaan.[35]

---

32. Normen 2000, versie 2, Beleidsregels met betrekking tot de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming.
33. In rapport 1996/447 overwoog de Nationale ombudsman onder meer dat één jaar was te beschouwen als redelijke termijn voor het nemen van een beslissing op een verzoek om beginseltoestemming (8 weken voor de administratieve behandeling van de aanvraag, 6 maanden voor de voorlichtingscursus voor de aspirant-adoptiefouders, 8 weken voorbereiding van de cursus en 8 weken voor de rapportage van de Raad).
34. Rapport Nationale ombudsman, 2006/186.
35. Langbroek & Rijpkema 2004, p. 350-351.

Nakomen van rechterlijke beslissingen

De Nationale ombudsman heeft meermalen onderzoek ingesteld naar het nakomen van rechterlijke beslissingen door de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND).[36] In 2002 ontving de Nationale ombudsman signalen dat nieuwe besluiten na rechterlijke uitspraken op zich lieten wachten, en stelde uit eigen beweging een onderzoek in.

Vreemdelingen kunnen tegen een besluit op hun aanvraag om toelating, dan wel op hun bezwaar tegen een dergelijk besluit, beroep instellen bij de Vreemdelingenkamer van de rechtbank te Den Haag. Indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart, vernietigt zij het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk. De rechtbank kan het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen of een andere handeling te verrichten, met inachtneming van haar uitspraak, dan wel dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan (artikel 8:72 Awb). De Awb noemt geen termijn waarbinnen na de uitspraak opnieuw moet worden beslist. Op grond van de wetsgeschiedenis kan worden aangenomen dat die termijn zeker niet langer zal behoren te zijn dan voor de eerste beslissing op het bezwaar geldt.[37] De rechtbank kan het bestuursorgaan een termijn stellen voor het nemen van een nieuw besluit. Ook kan de rechtbank het bestuursorgaan een dwangsom opleggen, indien of zolang dat bestuursorgaan niet voldoet aan een uitspraak.

Oordeel

Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman bleek dat in de gevallen waarin in de uitspraak van de rechter een termijn was opgenomen, die in veel gevallen niet werd gehaald door de IND. Ook indien er geen termijn was opgenomen, bleek in de praktijk dat de redelijke termijn fors werd overschreden.

De Nationale ombudsman oordeelde dat iedere zaak waarin een rechterlijk bevel om opnieuw te beslissen niet wordt uitgevoerd binnen de door de rechter opgelegde termijn, dan wel binnen de termijnen van artikel 7:10 Awb, er één te veel is. Dat deze vanzelfsprekendheid kennelijk ver op de achtergrond is geraakt in de uitvoeringspraktijk van de IND, acht de Nationale ombudsman dan ook zeer zorgwekkend. Dat geldt ook voor de moeite die het kennelijk kost om de noodzakelijke omslag te maken. Door de gang van zaken zijn de rechtsbescherming van de vreemdelingen, het gezag van de rechter en wetgever en het te stellen vertrouwen in de overheid ernstig geschaad, aldus de Nationale ombudsman. De gedraging van de IND was derhalve niet behoorlijk.[38]

36. Zie onder meer rapport Nationale ombudsman 1989/633.
37. Voor een eerste beslissing op bezwaar geldt de termijn van art. 7:10 Awb. De behandeling van bezwaarschriften dient plaats te vinden binnen zes, dan wel ingeval een adviescommissie is ingesteld, binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift. Op grond van het derde lid kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. Van deze verdaging dient het bestuursorgaan schriftelijk mededeling te doen aan de indiener van het bezwaarschrift. Verder uitstel is alleen mogelijk met instemming van de indiener.
38. Rapport Nationale ombudsman, 2003/385.

3.5 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat het vereiste van voortvarendheid niet zo eenduidig vast te stellen is als men zou verwachten. De overheid heeft soms goede redenen om af te wijken van termijnen, wanneer dat de kwaliteit van een beslissing ten goede kan komen. In andere gevallen getuigt de vaak gehoorde reactie van overheidsinstanties, dat de beslissing binnen de wettelijke termijn is genomen, niet altijd van voldoende inzicht in de behoorlijkheidsvereisten. Kortom, behoorlijke voortvarendheid is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het geval.

Uit de hiervoor beschreven voorbeelden is gebleken dat de burger – indien er sprake is van onvoldoende voortvarend handelen – aanzienlijk in zijn belangen kan worden geschaad. Maar wat zijn nu de oorzaken van dit gebrek aan voortvarendheid?

4 Achterliggende oorzaken

4.1 Inleiding

In paragraaf 3 is een aantal voorbeelden beschreven van klachten van burgers over het gebrek aan voortvarendheid bij de overheid. Uit de jaarverslagen van de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer blijkt dat dit gebrek aan voortvarendheid al vele jaren speelt en structureel blijkt te zijn.[39] Hoe wordt dit veroorzaakt? Onder andere de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) en de Algemene Rekenkamer (AR) hebben onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening en de kwaliteit van de uitvoering, en hoe dit verbeterd zou kunnen worden. In hun onderzoeken onderscheidden ze verschillende oorzaken van de knelpunten in de dienstverlening en uitvoering.

In paragraaf 4.2 en 4.3 wordt kort beschreven welke oorzaken de WRR en de AR in hun onderzoeken aangeven. Vervolgens wordt in paragraaf 4.4 bekeken of twee kernpunten uit deze onderzoeken ook een rol speelden bij de in paragraaf 3 beschreven voorbeelden, waarbij er sprake was van niet tijdig reageren van de overheid.

4.2 Boedelscheiding

De WRR heeft in zijn rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van de maatschappelijke dienstverlening geanalyseerd. De WRR kwam tot de conclusie dat er binnen de maatschappelijke dienstverlening sprake is van één bestuurlijk model: de boedelscheiding. Deze boedelscheiding houdt in een scheiding van beleid en uitvoering, van doelen en middelen, en van management en professionals. Vragen als 'wie is verantwoordelijk?' en 'wie is aanspreekbaar?' staan hierbij centraal. In deze boedelscheiding ziet de WRR enkele negatieve gevolgen.

In de jaren tachtig en negentig was er sprake van een gebrek aan transparantie en doelmatigheid. Daarom werden beleid en uitvoering meer van elkaar gescheiden. Deze scheiding van beleid en uitvoering leidde er volgens de WRR toe dat er inhoudelijke kennis over de uitvoering bij beleidsmakers verloren ging. De overheid heeft dit tekort aan kennis proberen op te lossen door te 'sturen op resultaat'. Volgens de WRR lost dit het probleem niet op. Controle en toezicht is nodig, maar de nadruk is

39. Het vereiste van voortvarendheid is al jaren veruit het meest geschonden behoorlijkheidsvereiste. In 2003 werd in 38% van de zaken van de Nationale ombudsman, die in een rapport of via een interventie zijn geëindigd, aan dit vereiste getoetst, waarvan het oordeel in 77% niet behoorlijk was. In 2004 was dit 33% van de zaken, waarvan 84% niet behoorlijk was. In 2005 was dit 38% van de zaken, waarvan 77% niet behoorlijk was (zie ook jaarverslagen Nationale ombudsman 2003 en 2004, en afdeling Voorlichting Bureau Nationale ombudsman).

te veel komen te liggen op meetbare prestaties (output), waardoor er onvoldoende aandacht is voor het proces waarbinnen de prestaties worden geleverd (wat de WRR 'outcome' noemt). Met andere woorden, er is nog steeds sprake van verlies van kennis doordat er onvoldoende zicht is op het proces – bijvoorbeeld het contact tussen dienstverlener en burger – waarbinnen prestaties tot stand komen. Ook de kwaliteit van het proces is van belang om te kunnen beoordelen of de uitvoering behoorlijk werkt.

Een tweede negatief gevolg is volgens de WRR dat het toezicht met name gericht is op het behalen van vastgestelde meetbare prestaties (output). De aandacht gaat hierbij vooral uit naar de negatieve afwijkingen van deze norm, terwijl positieve afwijkingen nauwelijks opvallen. Hierdoor komen nieuwe initiatieven en innoverende experimenten moeilijk van de grond. Verder is het meten en beoordelen centraal komen te staan, en niet het interveniëren. De ondermaats presterende organisaties worden voorzichtig aangepakt en naar een 'aanvaardbaar' niveau getild. Het goede voorbeeld wordt niet gesteld. Deze negatieve gevolgen leiden tot een vorm van wantrouwen tussen overheden, burgers, instellingen en professionals met een nadruk op regelen, disciplineren, afrekenen en controleren.[40] Dit betekent dat bij een probleem de aandacht vooral uitgaat naar het terugkijken en afrekenen. Leren van wat er is gebeurd en onderzoeken van mogelijkheden om het anders en beter te doen, blijven achterwege, aldus de WRR.[41]

4.3 Tussen beleid en uitvoering

Ook de AR heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van beleid door overheidsinstanties. Net als de WRR concludeerde de AR dat er een kloof is tussen beleid en uitvoering, waardoor kennis over de uitvoering verloren gaat. Een oorzaak hiervan is de gebrekkige beleidsvoorbereiding, te ambitieuze beleidsvoornemens van de beleidsmakers en onvoldoende prioriteit voor de uitvoering. Uit het onderzoek van de AR bleek ook het onvermogen van overheidsinstanties om lessen te leren van het verleden. Zij kwam tot de conclusie dat het beleid, de beschikbare middelen (te weten mensen en geld) en de voor de uitvoering uitgetrokken tijd kennelijk niet kloppend waren te krijgen. Problemen die het beleid geacht werd op te lossen, bleven mogelijk (langer) bestaan doordat de uitvoering van beleid gebrekkig was of zelfs ontbrak.[42]

In een ander onderzoek van de AR naar handhaving, kwam ze tot de conclusie dat op papier was geregeld dat nieuwe wet- en regelgeving altijd wordt getoetst op noodzaak, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, maar dat de praktijk anders uitwijst.[43]

40. WRR 2004, p. 228-232.
41. Zie ook P. Meurs, Hoe kunnen we de kwaliteit van de publieke dienstverlening verbeteren? Professionaliteit, dienstbaar management en goede voorbeelden! Zie ook www. socialeagenda.nl.
42. Algemene Rekenkamer, Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer, Kamerstukken II 2002/03, 28 831, nr. 2, p. 11.
43. Algemene Rekenkamer, Handhaven en gedogen, Kamerstukken II 2004/05, 30 050, nr. 1-2.

4.4 Analyse

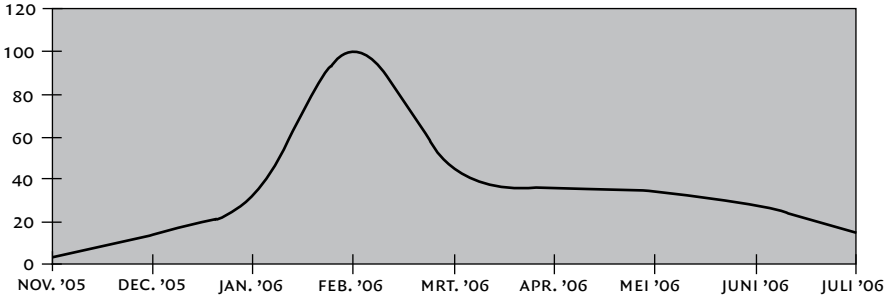
Uit de hiervoor beschreven onderzoeken van de WRR en de AR komen twee kernoorzaken naar voren die een rol kunnen spelen bij knelpunten in de dienstverlening. Ten eerste is er sprake van verlies van kennis over de uitvoering bij de beleidsmakers. Bij de voorbereiding en vaststelling van beleid wordt onvoldoende rekening gehouden met de uitvoering door te ambitieuze beleidsvoornemens en onvoldoende prioriteit voor de uitvoering. Ten tweede is de sturings- en toezichtsrelatie tussen de opdrachtgever (vaak het ministerie) en de uitvoerder te veel gericht op outputindicatoren, en te weinig op procesindicatoren. Hierdoor ligt er een nadruk op regelen, disciplineren, afrekenen en controleren, waardoor er onvoldoende aandacht en ruimte is om te leren van wat er is gebeurd.

In deze paragraaf zal ik bekijken of deze twee kernpunten ook een rol hebben gespeeld bij de voorbeelden uit paragraaf 3:
1. de uitvoering van de Zorgverzekeringswet door het CVZ;
2. de uitbetaling van de Ziektewetuitkering door het UWV;
3. het toezicht van het ministerie van Justitie op het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming; en
4. het gevolg geven aan rechterlijke uitspraken door de IND.

4.4.1 *Uitvoering Zorgverzekeringswet*

Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman bleek dat het CVZ naast de trage behandeling van 'gewone' en 'principiële' bezwaarschriften met nog meer problemen kampte na de invoering van de nieuwe Zorgverzekeringswet. Er waren onder meer problemen bij het verwerken van de post en het verstrekken van formulieren. Dit leidde bij de Nationale ombudsman tot een duidelijke toename van het aantal ontvangen klachten over het CVZ (zie hierna, grafiek 1).

Grafiek 1



Aantal ontvangen klachten bij de Nationale ombudsman over het CVZ in de periode november 2005-juli 2006. Klachten bij de Nationale ombudsman vormen slechts een indicatie voor het werkelijke ongenoegen.

Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman kwamen verschillende oorzaken naar voren. Ten eerste was de Zorgverzekeringswet in hoog tempo ingevoerd. Daarbij ging de politieke en publieke aandacht vooral uit naar de nationale situatie. De focus lag niet bij de verzekerden in het buitenland. Men had zich misrekend in de wrevel die de nieuwe regels bij de mensen in het buitenland teweeg zou brengen (hoge kosten voor de verzekerden in het buitenland). De focus lag ook onvoldoende bij het CVZ. Enerzijds moest het CVZ bezuinigen, anderzijds moest het nieuwe taken in een grote operatie als de Zorgverzekeringswet gaan uitvoeren.

Verder bleek dat door het ministerie van VWS niet goed was doordacht voor welke complicaties het CVZ zou komen te staan bij de uitvoering van deze nieuwe regels. Dit was niet alleen bij de invoering van de Zorgverzekeringswet het geval, ook toen de minister naar aanleiding van de uitspraak van de rechter de Regeling zorgverzekering wijzigde, werd er onvoldoende rekening mee gehouden dat dit in de uitvoering tot grote problemen zou gaan leiden.[44]

Voorts bleek het CVZ op zijn beurt niet in staat in een vroeg stadium de risico's voor de uitvoering bij het ministerie hoog op de agenda te krijgen. Op het cruciale moment rond de invoering van de Zorgverzekeringswet kreeg het CVZ voor de knelpunten in de uitvoering geen prioriteit bij het ministerie. Daarbij komt dat het CVZ financieel beperkte middelen kreeg voor de uitvoering van de nieuwe taken. Pas toen de problemen de pan uit rezen, werd door het ministerie meer geld beschikbaar gesteld voor de uitvoeringkosten, inmiddels fors gestegen van 4,5 naar 7,5 miljoen euro.[45]

De twee kernpunten uit paragraaf 4.2 en 4.3 zijn in dit voorbeeld terug te vinden. Bij de invoering van de wet bleek dat er tijdens de beleidsfase op het ministerie onvoldoende aandacht was voor de consequenties van het beleid voor de uitvoering. De nieuwe wetgeving werd in hoog tempo ingevoerd, waarbij onvoldoende aandacht werd besteed aan de uitvoering. Verder werd het CVZ geconfronteerd met verschillende (tegenstrijdige) beleidsmaatregelen. Enerzijds werd bezuinigd en anderzijds kwamen er nieuwe taken bij.

Ook het punt van de sturings- en toezichtsrelatie komt in dit voorbeeld naar voren. Door de nadruk op regelen, disciplineren, afrekenen en controleren lukte het het CVZ niet om de risico's voor de uitvoering hoog op de agenda van het ministerie te krijgen. Dit leidde ertoe dat de problemen te laat werden onderkend en dat het ministerie pas intervenieerde toen bleek dat er in de uitvoering problemen waren ontstaan.

Verder valt op dat de bestuurlijke verhoudingen tussen het CVZ en het ministerie het kennelijk niet mogelijk maakten om tijdig de mogelijke problemen te bespreken en de mogelijkheden te onderzoeken om het anders aan te pakken.

Geconcludeerd kan worden dat de uitvoering op verschillende onderdelen niet behoorlijk verliep, waarvan de burger de dupe werd.

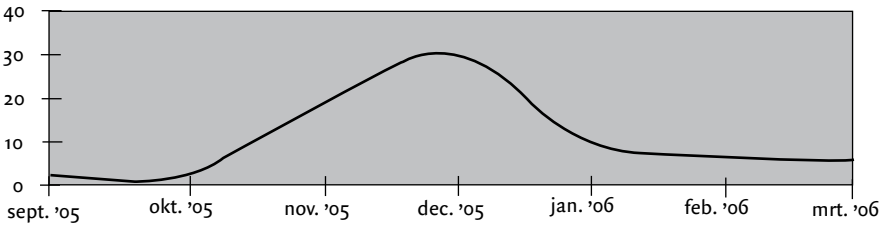
---

44. Regeling van 1 september 2005, houdende regels ter zake de uitvoering van de Zorgverzekeringswet, Stcrt. 2005, 171.
45. Rapport Nationale ombudsman, 2006/300.

4.4.2 *Uitbetaling Ziektewetuitkering*

Door de problemen met de uitbetaling van de Ziektewetuitkering nam het aantal klachten bij de Nationale ombudsman over het UWV toe (zie hierna, grafiek 2).

Grafiek 2



Aantal afgedane klachten bij de Nationale ombudsman over het UWV, die betrekking hebben op de behandelingsduur van de uitbetaling van de Ziektewetuitkering in de periode sept. 2005-mrt. 2006.

Het tweede voorbeeld betrof de uitbetaling van de Ziektewetuitkering. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman kwamen verschillende oorzaken naar voren. Ten eerste had het UWV vanaf 2002 te maken met een fusie van de vijf voormalige uitvoeringsinstellingen (onder meer het GAK en USZO) en het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen tot het UWV. Dit proces van fusering was op het moment van het onderzoek door de Nationale ombudsman nog niet afgerond en legde ook een druk op de organisatie. Verder heeft het UWV de afgelopen jaren zeer regelmatig te maken gehad met de invoering van nieuwe wetgeving, zoals de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen en de herbeoordeling van circa 450.000 WAO'ers. Voorts moest het UWV, als gevolg van onder meer de fusie en wijzigingen in wet- en regelgeving, fors inkrimpen.

Het UWV was dus al enkele jaren werkzaam in een (snel) veranderende omgeving, toen op 1 september 2005 een nieuwe organisatiestructuur, een nieuw ZW-werkproces en een nieuw informatiesysteem in gebruik werden genomen in het kader van het veranderprogramma van de Ziektewet, genaamd Zwaluw. Het programma had onder meer als doel het aantal mensen in de Ziektewet te verlagen door de instroom te beperken en de uitstroom te verhogen, door bijvoorbeeld een actieve rol te spelen bij het aanpakken van verzuim en de dienstverlening aan de cliënten te verbeteren. Bij de invoering van Zwaluw per 1 september 2005 werd het UWV geconfronteerd met fouten in de programmatuur van het informatiesysteem. Het UWV was bekend hiermee, maar was toch tot invoering overgegaan. Dit hing samen met het feit dat het UWV – om omvangrijke investeringen te voorkomen – medio 2004 had besloten om de betaalprogrammatuur van de oude ZW-systemen niet aan te passen aan de wetgeving die per 1 januari 2006 in werking zou treden. Daarnaast bleek de centrale postverwerking die het UWV had ingevoerd, een knelpunt te zijn. Een groot aantal ziekmeldingen werd daardoor te laat ingevoerd. De uitvoerende afdelingen raakten overbelast, zodat er achterstanden ontstonden. Vervolgens leidde dit weer tot overbelasting van de UWV-telefooncentrale.

Uit het onderzoek bleek verder dat het UWV in het kader van risico's en risicobeheersing het project Zwaluw niet ter sprake had gebracht bij de minister. Wel had het UWV de minister gewezen op de stapeling van vernieuwingen die op het UWV

afkwam, zoals de invoering van nieuwe wetgeving, de nog af te ronden fusie van de uitkeringsinstanties en de afslankingsoperatie bij het UWV.[46]

Ook hier komt het kernpunt over de kloof tussen beleid en uitvoering naar voren. Het UWV werd geconfronteerd met verschillende (tegenstrijdige) beleidsmaatregelen. Er speelde de fusie en er werden verschillende wetswijzigingen doorgevoerd. Tegelijkertijd was er sprake van een bezuinigingsronde. Het UWV als uitvoeringsinstantie werd met deze samenloop van wijzigingen geconfronteerd.

Verder valt op dat de bestuurlijke verhoudingen tussen het UWV en het ministerie het kennelijk niet mogelijk maakten om tijdig de mogelijke problemen te bespreken en mogelijkheden te onderzoeken om het anders aan te pakken. Het UWV had geprobeerd de minister te wijzen op de stapeling van vernieuwingen, maar de vraag is of dit voldoende door het ministerie is erkend en opgepakt. Daarnaast blijkt dat het UWV het project Zwaluw niet als risico ter sprake heeft gebracht bij het ministerie, ondanks het feit dat men geconfronteerd werd met fouten in de automatisering. Het ministerie was hierover dus onvoldoende geïnformeerd.

Ook hier verliep de uitvoering op verschillende onderdelen dus niet behoorlijk en werd de burger hiervan de dupe.

4.4.3 Toezicht op de adoptieprocedure

Het derde voorbeeld betrof het onderzoek naar het toezicht van de minister van Justitie op de Raad voor de Kinderbescherming. Gebleken was dat het onderzoek van de Raad twintig maanden had geduurd. De Nationale ombudsman zag hier als een van de oorzaken dat het ministerie van Justitie onvoldoende toezicht had gehouden.

Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman stelde de minister van Justitie dat de Raad zijn taken in beginsel zelfstandig uitvoert. De minister kan de Raad op grond van artikel 1, vierde lid, Organisatiebesluit wel aanwijzingen geven met betrekking tot de uitvoering van zijn taken in een concreet geval, maar daarvan is slechts in zeer bijzondere omstandigheden sprake. Het toezicht op de werkwijze van de Raad karakteriseerde de minister als 'toezicht op afstand', waarbij de Raad een eigen verantwoordelijkheid heeft bij het verrichten van een onderzoek. De cijfers over de termijn waarbinnen de raadsonderzoeken worden afgerond, worden opgenomen in een viermaandelijkse rapportage van de Raad aan het ministerie. Deze cijfers worden besproken in het tweemaandelijks overleg tussen de directeur-generaal Preventie, Jeugd en Sancties en de algemeen directeur van de Raad.

De minister stelde dat een onderzoek zorgvuldig dient te gebeuren. Hierdoor kon het zo zijn dat de Raad meerdere onderzoeken gelastte alvorens hij de minister kon adviseren. De minister achtte het niet goed denkbaar dat de Raad in individuele zaken de opdracht zou krijgen de door de Raad noodzakelijk geachte onderzoeken na te laten om zo de duur van het onderzoek te bekorten. Gelet op de complexiteit van de zaak en het daarmee gemoeide belang van het kind, kon niet van een onredelijke termijn worden gesproken, aldus de minister.[47]

46. Rapport Nationale ombudsman, 2006/191.
47. Rapport Nationale ombudsman, 2006/186.

In dit voorbeeld speelde de sturings- en toezichtsrelatie tussen het ministerie van Justitie en de Raad een belangrijke rol. De afstand tussen het ministerie en de Raad leidde tot een terughoudende opstelling van het ministerie tijdens het onderzoek van de Raad. De minister van Justitie wees daarbij naar de wetgeving en de daarbij passende terughoudende rol van het ministerie. De cijfers over de termijnen worden viermaandelijks besproken, maar de minister vond een termijn van twintig maanden niet onredelijk en had derhalve niet geïntervenieerd. Hieruit blijkt een eenzijdige blik op de output, waarbij onvoldoende aandacht wordt gegeven aan de wijze waarop de output tot stand komt (de outcome). Geconcludeerd kan worden dat het toezicht niet behoorlijk verliep, waarvan de burger de dupe werd.

4.4.4 *Nakomen rechterlijke uitspraken*

Het vierde voorbeeld betrof het nakomen van rechterlijke uitspraken door de IND. Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman gaf de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verschillende verklaringen voor de overschrijdingen van de termijnen. Deze verklaringen liepen uiteen van het afwachten van resultaten van bepaalde onderzoeken, het toekennen van een lage prioriteit vanwege afgenomen belang voor de vreemdeling als gevolg van het verlenen van een verblijfsvergunning in een andere procedure, administratieve fouten en foutieve of ontbrekende informatie van de zijde van de vreemdeling tot gebrek aan capaciteit. De Nationale ombudsman kon zich niet aan de indruk onttrekken dat de IND onvoldoende doordrongen was van het belang van het tijdig gevolg geven aan uitspraken van de rechtbank.[48]

Ook recent, begin 2005, bestond er nog reden tot bezorgdheid. Begin 2005 bestond er een voorraad van meer dan duizend zaken, waarin ondanks een rechterlijk bevel daartoe geen nieuwe beslissing was genomen in een procedure. Telkens werd het probleem onderkend door de IND, maar verontrustend genoeg leidde dit niet tot opheffing van het probleem. De goede wil aan de top werd niet omgezet in een werkbare uitvoeringspraktijk. De zaken kregen wel prioriteit, maar de IND kent vele prioriteiten. Het besef dat het hier gaat om een fundamentele rechtsstatelijke kwestie, was kennelijk geheel op de achtergrond geraakt. Een brandbrief van de Nationale ombudsman zorgde voor aandacht voor dit probleem, onder meer van de kant van de Tweede Kamer, en lijkt nu tot een andere benadering te leiden.[49]

Ook in dit voorbeeld wijst de verklaring van de minister op een kloof tussen beleid en uitvoering. Het beleid, de beschikbare middelen – te weten mensen en geld – en de voor de uitvoering uitgetrokken tijd waren kennelijk niet kloppend te krijgen. Ook hier verliep de uitvoering niet behoorlijk, waarvan de burger de dupe werd.

4.5 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat te ambitieuze beleidsvoornemens en onvoldoende prioriteit voor de uitvoering een rol hebben gespeeld bij de voorbeelden uit paragraaf 3

48. Rapport Nationale ombudsman, 2003/385.
49. Verslag Nationale ombudsman 2005, p. 30.

over het niet voortvarend handelen van de overheid. Implementatie van nieuwe beleidsbeslissingen en nieuwe wetgeving kunnen niet over één nacht ijs gaan en hebben een groot effect op de uitvoering. Systemen moeten worden veranderd, medewerkers moeten worden begeleid en opgeleid. Hiervoor moet tijd worden uitgetrokken.

Ook problemen in de sturings- en toezichtsrelatie tussen de opdrachtgever en de uitvoerder kwamen naar voren. Een eenzijdige gerichtheid op de output en onvoldoende aandacht voor de outcome kunnen nadelige gevolgen hebben voor de kwaliteit van de uitvoering. Verder bleek dat de huidige bestuurlijke verhoudingen tussen de opdrachtgever en de uitvoerder het kennelijk niet mogelijk maakten om tijdig de mogelijke problemen te bespreken en mogelijkheden te onderzoeken om het anders aan te pakken. Doordat men met name is gericht op de output, is er onvoldoende ruimte voor gesprek over de outcome. Dit bemoeilijkt de mogelijkheid om te leren van wat er gebeurd is.

5 Mogelijke oplossingen

5.1 Inleiding

Uit de analyse in de vorige paragraaf zijn enkele mogelijke oorzaken naar voren gekomen van het gebrek aan voortvarendheid bij de overheid. Hoe kan dit worden verbeterd? De oplossingen worden meestal gezocht in juridische instrumenten of organisatorische oplossingen. Een natuurlijke neiging van de wetgever is om voor problemen juridische procedures te ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan is het wetsvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen. In deze paragraaf staat centraal of dit wetsvoorstel een oplossing biedt, of dat een andere weg is aangewezen. Tot slot zal ik ingaan op de rol van het klachtrecht bij het verbeteren van een voortvarende overheid.

5.2 Juridische oplossing

Indien er zich maatschappelijke problemen voordoen, is de roep (van de burger, de regering, het parlement en de media) om nieuwe wetgeving altijd groot. Op dit moment is het wetsvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen aanhangig bij het parlement. De indieners van het wetsvoorstel stellen dat de burger op dit moment niet beschikt over een adequaat rechtsmiddel. Juist het hardnekkige karakter van het probleem van niet tijdig beslissen vraagt volgens hen om wetgeving eerder dan om organisatorische maatregelen.[50] De vraag is of nieuwe wetgeving bij het aanpakken van dit soort problemen de aangewezen weg is.

Ten eerste brengt nieuwe wetgeving het gevaar van verregaande juridisering met zich. Het niet voortvarend reageren van de overheid leidt nu al tot juridisering: de burger krijgt geen of niet tijdig antwoord op een aanvraag of verzoek. Vervolgens gaat hij in bezwaar om een antwoord te krijgen, of dient hij een klacht in. De traagheid van de overheid genereert zo een keten van procedures. Deze procedures hebben echter geen betrekking meer op de inhoud (zoals een uitkering of een verzoek om beginseltoestemming voor adoptie), maar op de traagheid van de overheid. Nadat deze procedure is afgelopen, moet er alsnog een beslissing worden genomen over de inhoudelijke zaak.[51] Het is dan ook niet wenselijk om hier nog meer procedures, die niet over de inhoud gaan, aan toe te voegen. Bovendien kost de uitvoering van deze regeling capaciteit en geld van de overheid. Zoals gezegd gaat dit verloren aan een

50. Zie verder Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 1-3. Inmiddels is het wetsvoorstel Beroep bij niet tijdig beslissen voor een groot deel in het wetsvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen opgenomen.
51. Verslag Nationale ombudsman 2005, p. 55.

procedure waar het niet om de inhoud gaat. Verder kan het verhogen van de druk op bestuursorganen om tijdig besluiten te nemen de kans op zogenoemde 'ambtshalve weigeringen' (dat wil zeggen weigeringen zonder een daadwerkelijk inhoudelijke beoordeling) doen toenemen.[52] In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen wordt dit mogelijke gevaar afgedaan met de opmerking dat de dwangsom ook een politieke prikkel is. Men mag immers aannemen dat door deze wet de vertegenwoordigende lichamen actief zullen volgen hoe in de praktijk wordt omgegaan met het nemen van besluiten en het nakomen van beslistermijnen, aldus de memorie van toelichting.[53]

Verder kan men zich afvragen of de burger zit te wachten op een dwangsom. In sommige gevallen zal de burger het geld goed kunnen gebruiken, zoals bij het uitblijven van de betaling van de Ziektewetuitkering.[54] In andere gevallen, zoals een verzoek om een beginseltoestemming voor adoptie, is een dwangsom geen genoegdoening en wil men 'gewoon' een beslissing op het verzoek. Ten slotte gaat van een dergelijke 'prikkel' onvoldoende stimulans uit om het probleem van de gebrekkige voortvarendheid structureel aan te pakken en te verbeteren.

Deze wetgeving komt weliswaar tegemoet aan de behoefte van de politiek en in de samenleving om het probleem 'aan te pakken', maar bij een dergelijke juridische oplossing mag niet worden vergeten dat er een extra procedure in het leven wordt geroepen waarvoor de burger zelf in actie moet komen, zonder dat zijn doel (namelijk een reactie op zijn brief of een beslissing op zijn aanvraag) direct dichterbij komt. De burger blijft in onzekerheid over zijn rechten en aanspraken.

Mijns inziens draagt het wetsvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen niet bij aan het structureel verbeteren van de voortvarendheid van de overheid, maar is juist een andere weg aangewezen.

5.3 Nieuwe visie: gemeenschappelijke huishouding

Naar aanleiding van zijn analyse van de oorzaken (zie paragraaf 4.2) komt de WRR met mogelijke oplossingen voor knelpunten in de dienstverlening. De WRR stelt dat het model van de 'boedelscheiding' moet worden verruild voor een nieuw perspectief van 'gemeenschappelijke huishouding'. In het model van de gemeenschappelijke huishouding staan niet het scheiden van verantwoordelijkheden en het controleren op meetbare output centraal. In deze visie staan verbetering en vernieuwing centraal. Goede prestaties worden beloond en worden als goed voorbeeld gesteld. Ondermaats presterende organisaties worden ook daadwerkelijk aangepakt.

Uit paragraaf 4.2 blijkt dat de boedelscheiding onvoldoende ruimte geeft om te kunnen leren van wat er is gebeurd, en blijft het onderzoeken van mogelijkheden om

52. R.J. van Dam & R.J.N. Schlössels, Het wetsvoorstel Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen. Enkele kritische kanttekeningen, Gst. 2005, p. 360-362.
53. Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 4, p. 3.
54. Van Dam & Schlössels 2005, p. 360-362.

het anders en beter te doen achterwege.[55] In de gemeenschappelijke huishouding staan juist leren en controleren centraal. Meten en afrekenen op resultaat werken pas goed als deze aansluiten op de werkpraktijk van de professional, de organisatie en de burger. Leren betekent dat er informatie en kennis wordt overgedragen. Het gaat hierbij om verbeteren (problemen oplossen in bestaande situaties) en vernieuwen (innovaties aanbrengen). De informatie over die praktijken moet beschikbaar komen en op waarde worden geschat. Volgens de WRR helpt juist de unieke casus om de spiegel voorgehouden te krijgen en het de volgende keer beter te doen. Verder is van belang dat het klimaat van de afdeling en de organisatie ruimte biedt om van fouten te leren, waarbij fouten en kritiek gericht zijn op verbetering en niet op sancties en straffen.[56]

Vanuit deze andere visie komt de WRR met verschillende aanbevelingen. Grote stelselwijzigingen zijn hiervoor niet nodig.

Ten eerste is het van belang dat er kennisallianties komen om beleid en praktijk bij elkaar te krijgen. De kennis die nodig is om te bepalen wat in de maatschappij nodig is, is op verschillende plaatsen aanwezig. Deze kennis moet worden samengebracht, bijvoorbeeld door georganiseerde ontmoetingen tussen beleidsinstanties en uitvoerders. Nieuwe regels en procedures moeten worden beoordeeld op de werking ervan in de praktijk, voordat ze worden ingevoerd. Deze kennis wordt beter benut als niet vanuit een oppositie, maar vanuit een coalitie wordt gewerkt.

Ten tweede is het van belang dat de uitvoerende organisaties, de professionals, overheden en politiek de inbreng en betrokkenheid van burgers organiseren. De burger wordt hierdoor serieus genomen en gehoord, en professionals krijgen suggesties ter verbetering van de uitvoering. Dit kan door het versterken van de positie van de burger via inspraak en medezeggenschap. Ook conflictbeslechting en een ombudsfunctie, gericht op het verbeteren van de dienstverlening, zijn van belang.

Wat betreft succesvol toezicht stelt de WRR dat er meer aandacht moet komen voor de outcome. Hiervoor moeten partijen bereid zijn af te stappen van het wantrouwen dat de relatie tussen hen nu domineert, en zij moeten de bereidheid hebben om te investeren in een constructief samenspel dat kan resulteren in vertrouwen. Van goede voorbeelden kan men leren, en interventie moet plaatsvinden als dat echt nodig is.[57]

5.4 Aanbevelingen voor een voortvarende overheid

De WRR heeft enkele aanbevelingen gedaan om knelpunten in de maatschappelijke dienstverlening te verbeteren. Hoe kan dit worden toegepast op het gebrek aan voortvarendheid bij de overheid?

Ten eerste zou meer aandacht voor de uitvoering bij de totstandkoming van beleid problemen kunnen voorkomen. Als beleid en uitvoering beter op elkaar aansluiten, zal de burger minder worden geconfronteerd met een trage overheid.

55. Zie ook artikel van P. Meurs, Hoe kunnen we de kwaliteit van de publieke dienstverlening verbeteren? Professionaliteit, dienstbaar management en goede voorbeelden! Zie ook op www. socialeagenda.nl.
56. WRR 2004, p. 218.
57. WRR 2004, p. 337-348.

Ten tweede dient het toezicht zich meer te richten op de outcome en niet alleen meer op de output. Dit zal niet meteen leiden tot een meer voortvarende overheid, maar op de langere termijn zal hierdoor meer ruimte komen voor de kwaliteit van de uitvoering. Hiervoor is van belang dat alle partijen niet vanuit een oppositie, maar vanuit een coalitie met elkaar samenwerken.

Ook is van belang dat er (meer) aandacht komt voor overheidsorganisaties die goed presteren op het gebied van voortvarendheid, waar andere organisaties weer van kunnen leren.

Bij de voorgaande aanbevelingen dient het 'leren' centraal te staan. Er moet in de praktijk meer ruimte komen om te kunnen leren van wat er is gebeurd en van wat er fout is gegaan. Men moet daarbij de mogelijkheden onderzoeken om het in de toekomst anders en beter te doen.

Tot slot is het van belang om op te merken dat beleid en uitvoering te maken hebben met een politieke realiteit (kabinetsperiode van vier jaar, afgesproken regeerakkoord). Deze politieke realiteit brengt mee dat er niet altijd aandacht voor het voorgaande kan zijn, maar wellicht dat er meer rekening mee kan worden gehouden.

5.5 Leren van klachten

Tot slot is de vraag aan de orde op welke wijze het klachtrecht en de werkzaamheden van een ombudsman kunnen bijdragen aan het verbeteren van een voortvarende overheid. Zoals in paragraaf 2 is aangegeven, heeft de wetgever met het klachtrecht twee doelstellingen beoogd. Enerzijds is het klachtrecht een middel voor de burger om zijn ongenoegen te uiten. Anderzijds is het klachtrecht een bron van signalen vanuit de samenleving. Daarnaast kan het klachtrecht een preventief effect hebben, aangezien de overheid van deze ervaring kan leren en het in de toekomst beter kan doen, met meer oog voor de gevolgen voor de burger. Rapporten van een ombudsman zouden aanleiding kunnen zijn voor het betreffende bestuursorgaan om intern te bekijken hoe het de volgende keer beter kan gaan. Indien er sprake is van problemen in de uitvoering van nieuwe wetgeving en beleid, kunnen de rapporten aanleiding zijn voor ministeries en uitvoeringsinstanties om met elkaar in gesprek te gaan, hier lessen uit te trekken voor de toekomst, en daarbij prioriteiten te stellen. Een aanbeveling kan hiervoor als richtlijn dienen.

In de praktijk komen deze doelstellingen van het klachtrecht naar voren. Aanbevelingen van de Nationale ombudsman worden in ongeveer 90% van de gevallen opgevolgd. Maar wordt hiervan voldoende geleerd om het in de toekomst structureel beter te doen?

De overheid, uitvoeringsinstanties en ook een ombudsman zijn nu werkzaam binnen het model van de boedelscheiding. De nadruk ligt op afrekenen en controleren, waarbij leren onvoldoende ruimte krijgt. In de praktijk blijkt dat overheidsinstanties niet altijd zitten te wachten op een onderzoek of aanbeveling van een ombudsman. De reactie van bestuursorganen is vaak afhoudend en verdedigend. De klacht wordt niet altijd gezien als een mogelijkheid om te leren. Ondanks aanbevelingen van de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer blijft derhalve het probleem

van onvoldoende voortvarend reageren op grote schaal voortbestaan. Daarom dient er, in navolging van de WRR, een verandering van visie te komen, waarbij het leren centraal staat. Het klachtrecht zal dan ook beter uit de verf komen.

De Nationale ombudsman probeert dit leerproces op verschillende manieren te stimuleren.

Uit de praktijk is gebleken dat het kan lonen als de Nationale ombudsman na een aanbeveling met het betreffende bestuursorgaan in gesprek gaat over de verdere aanpak. Inmiddels is bijvoorbeeld overleg gaande tussen het Bureau Nationale ombudsman en de IND naar aanleiding van aanbevelingen van de kant van de Nationale ombudsman om werkwijzen te bedenken om de problemen het hoofd te bieden.

Daarnaast is er in sommige gevallen, zoals naar aanleiding van het onderzoek naar de IND, niet sprake van incidenteel onderzoek, maar monitort de Nationale ombudsman de ontwikkelingen en onderneemt actie indien nodig. Indien onderzoek door de Nationale ombudsman niet helpt, kan de Tweede Kamer hierover worden geïnformeerd. Begin 2005 heeft de 'brandbrief' van de Nationale ombudsman ervoor gezorgd dat de Tweede Kamer de problematiek betreffende de IND op de politieke agenda heeft gezet.

Verder is het van belang dat de behoorlijkheidsvereisten meer bekendheid krijgen bij de overheidsinstanties, om de preventieve werking van het klachtrecht te versterken. Dit vindt plaats door middel van het publiceren van rapporten, waarin de behoorlijkheidsvereisten worden toegepast. Een en ander wordt versterkt door het geven van cursussen door medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman bij overheidsinstanties over de behoorlijkheidsvereisten en hoe deze in de praktijk kunnen worden toegepast.

Tot slot ben ik – met de WRR – van mening dat er te veel nadruk ligt op het falen van overheidsinstanties en niet op degenen die excellent presteren. Mijns inziens zou dit anders kunnen worden aangepakt, bijvoorbeeld door het publiceren van 'best practices', waar anderen dan weer van kunnen leren.

5.6 Conclusie

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat oplossingen voor het verbeteren van een voortvarende overheid niet zozeer zijn gelegen in nieuwe juridische instrumenten, zoals het wetsvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen. Er dient, in navolging van de WRR, een verandering van visie te komen. De voortvarende overheid kan worden verbeterd als beleid en uitvoering beter op elkaar aansluiten. Daarnaast dient er meer aandacht te komen voor de kwaliteit van het proces en niet meer alleen voor de output. Ook zou er meer aandacht moeten komen voor overheidsinstanties die goed presteren op het gebied van voortvarendheid.

Bij deze verbeteringen is het van belang dat het leren centraal staat. Er moet meer ruimte komen om te leren van wat er is gebeurd en van wat er fout is gegaan, om het in de toekomst beter te doen. Het klachtrecht en een ombudsman kunnen mijns inziens hieraan bijdragen en derhalve bijdragen aan het verbeteren van de voortvarende overheid, waarbij de burger niet uit het oog wordt verloren. Enerzijds door via een interventie of een onderzoek het probleem voor de burger op te lossen en te onderzoeken. Anderzijds door de overheid te stimuleren om te leren van klachten en het in de toekomst beter te doen.

Stellingen

1. Het klachtrecht draagt bij aan het verbeteren van de niet-voortvarende overheid.

2a. De nieuwe juridische oplossing Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen helpt niet om de overheid structureel te verbeteren.

2b. Nieuwe juridische oplossingen helpen niet om de overheid structureel te verbeteren.

3. Politiek en beleidsmakers hebben onvoldoende oog voor de consequenties van beleid voor de uitvoering én voor de burger.

4. Een ombudsman moet ook aandacht besteden aan 'goede voorbeelden'.

5. Bij klachtbehandeling door de overheid moet het leren van klachten centraal staan.

Verslag

Tijdens de druk bezochte vergadering op 24 november 2006 in Den Haag wisselden de preadviseurs onder voorzitterschap van **Lex Michiels** met de aanwezigen van gedachten over de problemen rond het niet tijdig beslissen door bestuursorganen en de oplossingen daarvoor. Na een korte inleiding van de voorzitter werden de preadviezen door de preadviseurs ingeleid en vervolgens bediscussieerd mede aan de hand van de door de preadviseurs geformuleerde stellingen. De bijeenkomst werd afgesloten met een stemming over deze stellingen. Hierna volgen een verslag van de discussie en de resultaten van de stemming. Het verslag is van de hand van **Christien de Kruif**.

Moniek Vos bijt geheel conform het thema de spits af met een 'oefening in wachten' voor de zaal. De geduldige aanwezigen ondervinden op deze manier het thema aan den lijve. Na uiteengezet te hebben dat mensen doorgaans makkelijker wachten wanneer zij weten waarom zij wachten en hoe lang zij moeten wachten, vat Moniek Vos haar preadvies 'Tijdig beslissen: een mission (im)possible?' kort samen, waarbij zij steeds verwijst naar de door haar geformuleerde stellingen.

De daaropvolgende gedachtewisseling met de zaal omvat een viertal subthema's: trainerende belanghebbenden, inzicht in de fase waarin de besluitvormingsprocedure zich bevindt, politieke factoren als 'oorzaak' van niet tijdig beslissend bestuur en de effectiviteit van het burgerjaarverslag.

Het eerste onderdeel – de trainerende belanghebbende – wordt aangekaart door **de heer Stolk**. Hij vraagt zich eerst en vooral in reactie op het preadvies van Moniek Vos af of men bij het in kaart brengen van niet tijdig beslissen wel weet wat men meet. Dit met name met het oog op veel voorkomende verzoeken tot uitstel van aanvragers en de mogelijkheid van opschorting van beslistermijnen. Een bestuursorgaan kan zich afvragen of het juister is termijnen strak te handhaven dan wel beslistermijnen op te schorten, zodat belanghebbenden bijvoorbeeld fatsoenlijk kunnen worden gehoord. **Moniek Vos** spreekt haar sympathie uit voor het laatste idee. Zij signaleert wel een verschil tussen het niet handhaven van beslistermijnen en het opschorten van beslistermijnen. Beslistermijnen zijn immers wettelijk bepaald, met alle gevolgen van dien; zij kúnnen onder voorwaarden worden opgeschort, maar dat dient dan wel behoorlijk te worden geregistreerd. De registratie van de opschorting van een beslistermijn valt volledig binnen de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan.

De discussie in de zaal spitst zich vervolgens toe op al dan niet opzettelijk trainerende belanghebbenden bij het plannen van de datum voor een hoorzitting, waarbij

ook de rol van de advocaat (een *pro forma*'tje op de laatste dag van de termijn) aan bod komt. Verschillende oplossingen worden besproken, waaronder de onmiddellijk door de zaal en Moniek Vos afgewezen oplossing van het opleggen van een dwangsom aan advocaten om zich strakker aan termijnen te houden. In dit stadium van de discussie benadrukt **mevrouw Blanksma** dat er niet te veel nadruk gelegd moet worden op de hoorzitting als vertragend element in de besluitvormingsprocedure. Uit eigen ervaring weet zij dat ook indien een hoorzitting verzet wordt om zodoende alle belanghebbenden te kunnen horen, een hoorzitting doorgaans volledig is voorbereid en het concept-besluit al klaarligt. De hoorzitting hoeft derhalve geen vertragende factor te zijn. Ook **mevrouw Lagerweij** nuanceert het probleem met het oog op het wetsvoorstel Wet direct beroep bij niet tijdig beslissen: in de gemeente Hilversum is er de laatste twee jaar slechts tweemaal bezwaar gemaakt tegen het niet tijdig beslissen op een aanvraag. **De heer Wichers** van de provincie Utrecht meent daarentegen dat het horen wel degelijk een complicerend karakter kan hebben. Stel dat een beschikking wordt bekendgemaakt en twee belanghebbenden daartegen een bezwaarschrift indienen. De eerste doet dit meteen, de tweede op de laatste dag van de termijn en ook nog eens *pro forma*. In het kader van beslistermijnen ontstaat er dan een reëel probleem met betrekking tot het agenderen van de hoorzitting. Strikt genomen zou het horen van de eerste bezwaarde dan reeds hebben moeten plaatsvinden op het moment dat nummer twee zijn bezwaar heeft aangevuld. Omdat onafhankelijk van elkaar horen weinig zin heeft, zullen er toch termijnen moeten worden opgeschort. **Moniek Vos** erkent dat dit inderdaad problemen oplevert in de praktijk, maar ziet niet dat de huidige wetgeving hiervoor een oplossing biedt. Er rest in dat geval enkel goed overleg met betrokkenen. Wellicht is hier toch een taak weggelegd voor de wetgever.

De heer Van Ettekoven stelt in aanvulling hierop dat IT-middelen kunnen bijdragen aan een oplossing voor sommige problemen van traag bestuur. Door de stand van zaken binnen de besluitvormingsprocedure overzichtelijk en voor belanghebbenden raadpleegbaar bij te houden kan het bestuursorgaan veel problemen en ongenoegen bij de belanghebbenden voorkomen. **Moniek Vos** signaleert daarop dat een dergelijk systeem voor intern gebruik bij Binnenlandse Zaken al bestaat. De betrokken ambtenaar krijgt zelfs een elektronische waarschuwing wanneer een termijn afloopt. Een dergelijk systeem dat toegankelijk is voor belanghebbenden, zou zij een verbetering vinden.

De heer Brunsveld snijdt vervolgens het derde subthema aan. Hij vraagt zich af wat Moniek Vos bedoelt met 'politieke factoren' als oorzaak voor niet tijdig beslissen. In haar preadvies heeft **Moniek Vos** interne, gemengde en externe oorzaken genoemd voor niet tijdig beslissen. De 'politieke factoren' spelen volgens haar een rol bij gemengde oorzaken: zowel gebrek aan capaciteit als invoering van nieuwe wetgeving kan immers direct dan wel indirect het gevolg zijn van 'Den Haag'. Bij de invoering van nieuwe regelgeving en bij de bepaling van beschikbare capaciteit van een uitvoeringsinstantie zou de politiek meer in overleg moeten treden met betrokkenen.

Vervolgens stelt **Moniek Vos** het burgerjaarverslag aan de orde. Volgens haar zou het opstellen van burgerjaarverslagen ook voor bestuursorganen van de centrale overheid een positief effect hebben op de besluitvormingsprocedure. **De heer Van Laar** is

benieuwd of een burgerjaarverslag wel gelezen wordt door burgers. Op verzoek van de voorzitter wordt onder de aanwezigen een peiling gehouden: slechts een tiental van de ruim honderd aanwezigen bekent een dergelijk verslag ooit gelezen te hebben. **De heer Versteeg** meent dat de invloed van dergelijke verslagen overschat wordt. Bestuursorganen houden het doorgaans op *mea culpa* bij slechte verslagen. Zolang een bestuursorgaan ten opzichte van andere organen min of meer even slecht presteert, ontbreekt iedere stimulans om zich te verbeteren. Ook **mevrouw Drahmann** stelt zich vragen bij de effectiviteit van het burgerjaarverslag. Daarbij wijst zij op de vele onopgeloste problemen bij de IND, waar voorlopig geen cultuurverandering verwacht kan worden. **De heer Mazel** merkt daarentegen op dat het burgerjaarverslag als moment van zelfevaluatie een groot goed is. Zeker bij lagere overheden. De burgemeester moet het burgerjaarverslag immers uitbrengen en verdedigen, met als direct gevolg dat betrokken ambtenaren aangezet worden tot kwaliteitsverbeteringen. Ook **Moniek Vos** meent dat het burgerjaarverslag een stimulans kan zijn om in besluitvormingsprocedures voortvarender te werk te gaan. In reactie op de stelling van mevrouw Drahmann merkt Moniek Vos op dat de IND nu juist een voorbeeld is van een organisatie die ten gevolge van 'politieke factoren' slecht bekend staat. De vele stelselveranderingen hebben grote gevolgen gehad voor de besluitvormingsprocessen bij de IND. De gedachtewisseling over het preadvies van Moniek Vos wordt afgesloten met de conclusie dat het burgerjaarverslag wellicht niet *de* oplossing is, maar wel degelijk een stimulans kan zijn voor bestuursorganen om besluitvorming tijdig af te ronden.

De volgende spreker is **Christien Saris**. Zij is auteur van het tweede preadvies 'Tijdig beslissen, het doel dichterbij?' Christien Saris heeft in haar preadvies vanuit haar achtergrond als advocaat de juridische remedies tegen niet tijdig beslissen onder de loep genomen. Volgens Christien Saris maakt het wetsvoorstel Wet beroep bij niet tijdig beslissen de rechtsbescherming er niet overzichtelijker op voor belanghebbenden. Daarbij speelt een rol dat het in de praktijk veelgebruikte instrument tegen niet tijdig beslissen (het vragen van een voorlopige voorziening) bij het wetsvoorstel niet de aandacht gekregen heeft die het – gezien de praktijk – verdient. **De heer Verheij** merkt in dit verband op dat het wetsvoorstel aan belanghebbenden een instrument ter beschikking stelt, waarbij met dezelfde snelheid als bij een voorlopige voorziening een niet voorlopig oordeel wordt gegeven. De vaststelling dat een bestuursorgaan niet tijdig heeft beslist, kan immers niet als een voorlopig oordeel gelden. Om die reden is de 'voorlopige' voorziening geen optie volgens de heer Verheij. **Christien Saris** is het met de heer Verheij eens dat het systematisch juister is zoals de wetgever het voorstelt. Volgens haar laat dat onverlet dat het wetsvoorstel het voor de praktijk gecompliceerder maakt dan noodzakelijk is; de voorlopige voorziening functioneert nu naar tevredenheid.

Van **de heer Haan** komt vervolgens de suggestie om aan te sluiten bij de snelle en efficiënte procedure zoals die bestaat bij de burgerlijke rechter wanneer een partij verlof vraagt voor het leggen van beslag. **De heer Van Ettekoven** meent in reactie daarop dat een dergelijke procedure in het geval van niet tijdig beslissen in theorie soelaas zou kunnen bieden. Bij beroep op de bestuursrechter vanwege niet tijdig beslissen hebben de rechtbanken echter veelal aanvullende informatie nodig van het betrokken bestuursorgaan. Reacties van het bestuursorgaan kosten tijd, waardoor weer

een langere doorlooptijd kan ontstaan. Mits de rechtbank daarbij strakke termijnen kan stellen voor het verstrekken van de informatie door het bestuursorgaan, biedt dit wel degelijk een snellere oplossing.

In de verdere bespreking van het preadvies van Christien Saris komen twee onderwerpen aan bod: het niet tijdig beslissen bij ambtshalve besluiten en de vraag of het systeem van fictieve besluitvorming een oplossing biedt in gevallen van niet tijdig beslissen.

Het probleem van niet tijdig beslissen bij ambtshalve besluiten waarvoor geen termijn geldt, wordt aangekaart door **mevrouw Jasiak**. Wanneer weet men dat de termijn in die gevallen aanvangt respectievelijk verstreken is? Deze vraag leeft ook bij anderen in de zaal, onder wie **mevrouw Teuwen**. **Christien Saris** geeft aan dat daar inderdaad een groot probleem ligt. De vraag doet zich voor of er een termijn geplakt kan worden op die categorie besluiten. Met mevrouw Jasiak kan zij zich voorstellen dat in ieder geval de 'redelijke' termijn geldt. De vraag blijft dan wanneer deze termijn aanvangt. **De heer Uittenbosch** meent dat aangesloten zou moeten worden bij het moment van ontstaan van de objectieve situatie op grond waarvan een besluit genomen moet worden. Vervolgens geldt dan de redelijke termijn van acht weken op grond van de Awb. In aanvulling daarop stelt **de heer Jansen** de vraag of men wel voldoende belang kan hebben bij een dergelijk ambtshalve te nemen besluit. Volgens **Christien Saris** is er zeker bij een te nemen begunstigende ambtshalve beschikking voldoende concreet belang aanwezig. Het vinden van een goed voorbeeld van een ambtshalve besluit waarvoor geen beslistermijn geldt, blijkt voor de discussie noodzakelijk, maar iets gecompliceerder dan gedacht. Uiteindelijk brengt **de heer Verbeet** op beide vragen uitkomst: het sanctiebesluit dat volgt op een door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) ambtshalve opgesteld rapport. Een derde – bijvoorbeeld een concurrent – kan belang hebben bij dit besluit.

De discussie verplaatst zich dan naar de vijfde stelling van Christien Saris: 'Het systeem van fictieve besluitvorming biedt een effectief rechtsmiddel tegen niet tijdig beslissen en moet ruimer worden toegepast'. **De heer Koenraad** geeft aan dat hij dit geen gunstige ontwikkeling zou vinden, omdat op deze wijze de rechtszekerheid in het gedrang komt. Dit illustreert hij aan de hand van de vergunningverlening van rechtswege, waarbij derdebelanghebbenden (buren) al dan niet tijdig in bezwaar komen. Hij meent daarbij tevens dat in geval van derdebelanghebbenden de procedure stroperiger zou worden. Desalniettemin meent **Christien Saris** dat de voordelen opwegen tegen de nadelen die aan fictieve besluitvorming zijn verbonden. **De heer Van der Grinten** signaleert vervolgens een misverstand ten aanzien van de toetsing van een fictief verleende vergunning door de rechter. Er lijkt te worden gesuggereerd dat derdebelanghebbenden niets meer in de pap te brokkelen hebben in geval van fictief verleende vergunningen. Dat is volgens hem echter niet het geval. **Lex Michiels** beaamt dit: de regeling van fictieve verlening van vergunningen zegt niets over de toepasselijkheid van de inhoudelijke toetsingsgronden. Ten eerste zal moeten worden vastgesteld of de vergunning fictief verleend is. Wanneer er sprake is van strijd met het bestemmingsplan (een van de toetsingsgronden van de Woningwet) is de vergunning niet verleend. Wanneer de vergunning wel fictief blijkt te zijn verleend, komen de andere (inhoudelijke) toetsingsgronden aan bod, hetgeen kan leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit. Naar haar aard kan in geval

van een fictief verleende vergunning niet worden getoetst aan – bijvoorbeeld – het motiveringsbeginsel. Over dit onderwerp wordt tijdens de pauze verder van gedachten gewisseld.

Na de pauze is het de beurt aan de laatste preadviseur, **Yvonne van der Vlugt**, werkzaam bij de Nationale ombudsman. In haar preadvies 'Leren van klachten' heeft zij het probleem van niet tijdig beslissen onderzocht vanuit het perspectief van de ombudsman. Daarbij staat niet de beoordeling van de rechtmatigheid van de overheidsgedraging, maar de behoorlijkheid daarvan centraal, waarbij niet rechtmatig gedrag onder zeer uitzonderlijke en zwaarwegende omstandigheden toch nog behoorlijk kan zijn. **De heer Tollenaar** vraagt zich in dit verband af hoe de 'redelijke norm' (termijn) zich verhoudt tot de juridische termijn, en waarom Yvonne van der Vlugt dit onderscheid maakt. Volgens **Yvonne van der Vlugt** hoeft de redelijke behandelingstermijn niet te verschillen van de juridische termijn. Deze eerste kan echter wel degelijk een aanknopingspunt zijn wanneer een juridische termijn ontbreekt. **De heer Tollenaar** vraagt voorts naar het nut van het vastleggen van termijnen in beleidsregels als die termijnen toch niet gehaald worden. Vindt Yvonne van der Vlugt in dit verband dat bestuursorganen verplicht moeten worden gesteld om termijnen in hun beleidsregels op te nemen? **Yvonne van der Vlugt** is in ieder geval geen voorstander van het afschaffen van bestaande beleidsregels, ook al worden termijnen in beleidsregels vaak niet gehaald. Het verplicht opnemen van termijnen in beleidsregels verdient echter evenmin haar voorkeur. **Lex Michiels** geeft in aanvulling en met instemming van Yvonne van der Vlugt aan dat beleidsregels wellicht aangepast dienen te worden, zodat er langere termijnen gelden die wel gehaald kunnen worden.

Voorts is **mevrouw Teuwen** benieuwd hoe het bij de Nationale ombudsman (als bewaker van termijnen) zelf gaat met het naleven daarvan. Tot vermaak van de aanwezigen antwoordt **Yvonne van der Vlugt** daarop dat voor de Nationale ombudsman geen wettelijke termijnen gelden. Wel geldt de 'behoorlijke' termijn die aan de hand van interne richtlijnen nageleefd moet worden.

Mevrouw Lagerweij wijst vervolgens op de opmerking in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet beroep bij niet tijdig beslissen dat de ingebrekestelling de vorm van een klacht kan hebben. **Yvonne van der Vlugt** antwoordt daarop dat dit wellicht niet het beoogde resultaat zal hebben. **Moniek Vos** voegt daaraan toe dat de ingebrekestelling in de zin van het wetsvoorstel inderdaad vormvrij kan geschieden, mits wel voldaan is aan het schriftelijkheidsvereiste, en dat een klacht in dat licht inderdaad als ingebrekestelling kan gelden.

De heer Verheij vraagt zich af waaraan de preadviseur haar verwachting ontleent dat haar aanbeveling – beleid en uitvoering beter op elkaar afstemmen – gaat werken in de praktijk: volgens hem worden de uitvoeringstermijnen immers steevast te kort gesteld door de politiek. **Yvonne van der Vlugt** beaamt daarop dat de politieke realiteit inderdaad een andere is. Dat laat volgens haar echter onverlet dat beleidsmakers en uitvoerders met elkaar in gesprek zouden moeten blijven om zich samen te kunnen richten op de politiek.

De heer Slump wenst meer toelichting bij het onderdeel van het preadvies waarin wordt gesteld dat er meer aandacht moet komen voor de goede voorbeelden die er ook zijn: hoe breng je die voor het voetlicht, en is wel duidelijk hoe dat eigenlijk zou moeten? **Yvonne van der Vlugt** geeft aan dat de Nationale ombudsman in zijn jaarverslag dit jaar voor het eerst aandacht heeft besteed aan wat er beter is gegaan ten opzichte van voorgaande jaren. Daarnaast, zo stelt Yvonne van der Vlugt, weten bestuursorganen inderdaad soms niet hoe het moet: in die gevallen heeft het wel degelijk een meerwaarde om aandacht te geven aan bestuursorganen die de zaken goed geregeld hebben. **De heer Mazel** doet in aanvulling daarop nog de suggestie dat geanalyseerd kan worden wat bij welke bestuursorganen goed gaat en waarom. Duidelijk is dat de Belastingdienst het veel beter doet dan de IND. Hij vraagt zich af of de wetgever bij het breder verspreiden van 'best practices' een rol kan spelen. Volgens **Yvonne van der Vlugt** zou het goed zijn als er inderdaad meer onderzoek verricht zou worden naar de verschillen tussen goed en minder goed functionerende bestuursorganen. Het zou daarbij eveneens goed zijn wanneer de wetgever in gesprek gaat met uitvoeringsinstanties, om zo te bezien welke problemen op welke wijze aangepakt kunnen worden. In dit verband merkt **Moniek Vos** op dat de wetgever juist wat minder moet doen: geef beschikkingenfabrieken, zoals de IND, de tijd om orde op zaken te stellen. Vanuit de zaal wordt opgemerkt dat het in ieder geval positief werkt wanneer bestuursorganen communiceren over hun aanpak en de ratio daarachter. **Mevrouw Schreurs** merkt tot slot op dat burgers vaak niet goed op de hoogte zijn van wat hun verder aan rechtsmiddelen ter beschikking staat. Zij vraagt zich dan ook af hoe de ombudsman daarmee omgaat. **Yvonne van der Vlugt** kan de zaal op dit punt geruststellen: de ombudsman informeert iedere klager na ontvangst van de klacht wat de Ombudsman wel of niet kan betekenen voor de klager. Op de vraag van **Lex Michiels** hoe snel een interventie gaat, geeft **Yvonne van der Vlugt** aan dat dit verschilt per geval. Het kan heel snel, binnen een week, bijvoorbeeld bij de niet-uitbetaling van een uitkering. Alles is een kwestie van goed organiseren. Daarmee komt een einde aan de discussie met de laatste preadviseur.

Het laatste programma-onderdeel bestaat uit het stemmen over de door de preadviseurs geformuleerde stellingen. Voor de uitslag zij verwezen naar onderstaand overzicht.

Lex Michiels bedankt de preadviseurs hartelijk voor hun preadviezen en hun enthousiaste mondelinge inbreng, die leidde tot een vruchtbare discussie met de zaal.

NB: ter vergadering zijn enkele stellingen op aangeven van één of meer deelnemers in de zaal en in overleg met de preadviseurs enigszins aangepast!

Stellingen Moniek Vos

Stelling 1
Bestaande rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen kunnen alleen soelaas bieden in individuele gevallen en vormen geen oplossing voor het structurele probleem van niet tijdig beslissen.
Een grote meerderheid is het met deze stelling eens.

Stelling 2
Het burgerjaarverslag is een geschikt middel om politieke/bestuurlijke aandacht voor het halen van beslistermijnen te bevorderen. Daarom zou het ook verplicht moeten worden gesteld voor alle bestuursorganen op rijksniveau.
De kleinst mogelijke meerderheid is het met deze stelling eens.

Stelling 3
De dwangsomregeling uit het wetsvoorstel Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen zal geen effect sorteren voor beschikkingenfabrieken die kampen met grote beslisachterstanden door wet-/stelselwijzigingen. Daarmee mist de dwangsomregeling voor een belangrijke groep bestuursorganen haar uitwerking.
Een meerderheid is het met deze stelling eens.

Stelling 4
Standaardtermijnen in combinatie met wettelijke opschortingsmogelijkheden voor bijzondere gevallen verdienen de voorkeur boven differentiatie van beslistermijnen.
Een grote meerderheid is het met deze stelling eens.

Stellingen Christien Saris

Stelling 1a
Ook voor het niet tijdig nemen van ambtshalve besluiten moet een voorziening bij de bestuursrechter bestaan.
Bij deze stelling staken de stemmen.

Stelling 1b
Ook bij het niet tijdig nemen van ambtshalve besluiten kan er behoefte bestaan aan een voorziening bij de bestuursrechter.
Een meerderheid is het met deze stelling eens.

Stelling 2
De voorlopige voorziening moet een effectiever instrument tegen niet-tijdige besluitvorming worden. De bestuursrechter dient binnen één maand na ontvangst van het verzoek om voorlopige voorziening uitspraak te doen en dient een dwangsom in de uitspraak te vermelden.
Een kleine meerderheid is het met deze stelling eens.

Stelling 3
Het instrument direct beroep biedt geen effectief rechtsmiddel tegen niet tijdig beslissen.
Bij deze stelling staken de stemmen.

Stelling 4
Bestuursorganen moeten worden verplicht om de aanvrager een ontvangstbevestiging te sturen van de binnengekomen aanvraag, waarin wordt meegedeeld welke termijnen gelden, wat het gevolg is van overschrijding van de termijn, en welke (rechts)middelen de aanvrager ter beschikking staan indien niet tijdig wordt beslist.
Een grote meerderheid is het met deze stelling eens.

Stelling 5
Het systeem van fictieve besluitvorming biedt een effectief rechtsmiddel tegen niet tijdig beslissen en moet ruimer worden toegepast.
Een overgrote meerderheid is het niet eens met deze stelling.

Stellingen Yvonne van der Vlugt

Stelling 1
Het klachtrecht draagt bij aan het voortvarend optreden van de overheid.
Een overgrote meerderheid is het met deze stelling eens.

Stelling 2a
De Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen helpt niet om bestuursorganen structureel tijdiger te laten beslissen.
Een meerderheid is het met deze stelling eens.

Stelling 2b
Nieuwe juridische oplossingen helpen niet om bestuursorganen structureel tijdiger te laten beslissen.
Een grote meerderheid is het niet eens met deze stelling.

Stelling 3
Er wordt op dit moment bij de totstandkoming van beleid en wetgeving onvoldoende rekening gehouden met de mogelijke gevolgen voor de uitvoering en voor burgers.
Een meerderheid is het met deze stelling eens (met veel onthoudingen).

Stelling 4
Een ombudsman moet ook aandacht besteden aan 'goede voorbeelden' en niet alleen het falende bestuur aan de kaak stellen.
Een meerderheid is het met deze stelling eens.

Stelling 5
Bij klachtbehandeling door de overheid moet het leren van klachten centraal staan.
Bij deze stelling wordt opgemerkt dat met 'centraal' niet bedoeld wordt dat het leren van klachten belangrijker is dan het behandelen ervan. Beide gaan hand in hand.
Bij deze stelling staken de stemmen.