

Vergaderjaar 2008–2009

31 751

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet openbaarheid van bestuur en enkele andere wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op 20 november 2007 is het initiatiefvoorstel-Wolfsen/Luchtenveld tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met doeltreffendere rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen) (Kamerstukken I 2005/06, 29 934, A) door de Eerste Kamer aangenomen. Op grond van dat wetsvoorstel (hierna verder aan te duiden als: de Wet dwangsom) verbeuren bestuursorganen na ingebrekestelling van de aanvrager een dwangsom indien zij beslistermijnen overschrijden.

De Wet dwangsom gaat ervan uit dat bestuursorganen die hun organisatie goed op orde hebben, de in de wet geregelde beslistermijnen in alle gevallen moeten kunnen halen.

Uit een eerste snelle inventarisatie, die het kabinet na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer onder de departementen heeft laten verrichten, blijkt dat bij de meeste beslistermijnen geen grote problemen zijn te verwachten.

Uit de snelle inventarisatie kwam naar voren dat dit in twee gevallen echter anders ligt, namelijk bij de termijn om te beslissen op een bezwaarschrift krachtens de Algemene wet bestuursrecht (artikel 7:10 van de Awb), en bij de termijn om te beslissen op een verzoek om informatie krachtens de Wet openbaarheid van bestuur (artikel 6 van de Wob). Deze termijnen worden in zeer brede kring ervaren als te krap en te uniform. In de praktijk worden deze termijnen in een groot aantal gevallen niet gehaald, terwijl organisatorische maatregelen lang niet altijd een oplossing bieden.

Het vorenstaande vormde de grond voor de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 maart 2008 (Kamerstukken II, 2007/08, 29 934, nr. 24). Daarin is bericht dat de Koningin eerst wordt verzocht de Wet dwangsom te bekrachtigen, indien verzekerd is dat tegelijk met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom de hiervoor bedoelde beslistermijnen zijn aangepast, met dien verstande dat de regeling uiterlijk 1 januari 2010 in werking treedt. Dit wetsvoorstel voorziet in die aanpassing. Het wetsvoorstel wordt mede namens de minister van Justitie toegelicht vanwege diens medebetrokkenheid bij de Algemene wet bestuursrecht.

In genoemde brief van 6 maart 2008 is ook aangekondigd dat nog een

uitvoeriger «schouw» naar wettelijke termijnen zou plaatsvinden en dat daaruit mogelijk ook nog wetgeving zou voortvloeien. Bij brief van 3 juli 2008 (Kamerstukken II, 2007/08, 29 934, nr. 25) heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Kamers verslag uitgebracht van de bevindingen en conclusies naar aanleiding van deze schouw. Daarin is aangekondigd dat op korte termijn nog één of meer wetsvoorstellen tot aanpassing van enkele wettelijke termijnen bij uw Kamer worden ingediend.

2. Voorbereiding van het wetsvoorstel

Aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) is om commentaar gevraagd op een concept van dit wetsvoorstel. VNG heeft op 13 juni 2008 advies uitgebracht; het advies van IPO dateert van 23 juni 2008.¹

De VNG merkt op dat de voorgestelde wijziging van de Awb een oplossing biedt voor de belangrijkste knelpunten die haar leden hebben geconstateerd. Voorts ligt het volgens de VNG in de rede om een verdagingsmogelijkheid in de primaire fase op te nemen voor situaties waarbij (nader) advies wordt gevraagd. Daar het wetsvoorstel niet strekt tot aanpassing van beslistermijnen in de primaire fase, wordt dit voorstel niet overgenomen.

Wat betreft de wijziging van de Wob acht de VNG de voorgestelde termijnverlenging van twee weken voldoende. Wel wijst de VNG erop dat een omvangrijk en relatief ingewikkeld inzageverzoek veel tijdsbeslag kan leggen op de gemeentelijke ambtelijke organisatie. Ook kan de VNG zich voorstellen dat inzageverzoekers via oneigenlijk gebruik van de Wob trachten een dwangsom te incasseren. Om die reden pleit de VNG voor een onderzoek naar differentiatie van beslistermijnen naar eenvoudige en omvangrijke inzageverzoeken en voor onderzoek naar de vraag of oneigenlijk gebruik van de termijnen in de Wob plaatsvindt. Ook zou de VNG graag zien dat meer duidelijkheid werd verschaft over de status van het Voorontwerp voor een Algemene wet overheidsinformatie. In de toelichting gaan wij hierop in.

Het IPO stemt in met het wetsvoorstel. Wel plaatst het de kanttekening dat de toelichting op het onderdeel aanpassing termijnen voor beslissingen op grond van de Wob niet geheel verhelderend was. Dit heeft geleid tot enkele verduidelijkingen en aanvullingen in de toelichting. Daarnaast suggereert het IPO in dit wetsvoorstel ook een regeling op te nemen voor verder uitstel voor het beslissen op een klacht in geval dat partijen hiermee instemmen. Deze suggestie is niet overgenomen, omdat dit wetsvoorstel alleen betrekking heeft op aanpassing van de beslistermijnen in de Awb met betrekking tot de bezwaartermijn en de beslistermijnen in de Wob. Dat sluit ook aan bij hetgeen over de bekrachtiging van de Wet dwangsom in genoemde brief van 6 maart 2008 is aangekondigd.

3. Aanpassing van de beslistermijn voor de bezwaarprocedure in de Awb (artikel 7:10)

Een beslissing op bezwaar moet alle belanghebbenden zoveel mogelijk definitieve duidelijkheid verschaffen over hun rechten en plichten jegens het bestuursorgaan (artikel 7:11, tweede lid). Dit vereist een zorgvuldig onderzoek naar de relevante feiten en de af te wegen belangen (artikel 3:2) en een deugdelijke motivering (artikel 7:12, eerste lid), overigens ook ten aanzien van aspecten die de bezwaarmaker niet met zoveel woorden naar voren heeft gebracht (ABRvS 2 mei 2007, AB 2007, 263).

Aldus ontstaat met enige regelmaat een zekere spanning tussen tijdigheid en kwaliteit van besluitvorming, zeker indien tegen één besluit meer bezwaren worden gemaakt. Als hoofdregel geldt dat de noodzaak tot het verrichten van feitenonderzoek geen rechtvaardiging vormt voor over-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

schrijding van de beslistermijn (ABRvS 5 november 2003, JB 2004/11, en ABRvS 22 juli 2003, JB 2003/308). Incidenteel wordt echter overwogen dat de plicht tot een zorgvuldige heroverweging van het primaire besluit zwaarder weegt dan de plicht om binnen de in artikel 7:10 genoemde termijn te beslissen (ABRvS 18 december 2002, AB 2003, 85; vgl. ook CRvB 28 mei 2002, USZ 2002/218).

Gelet op een en ander bestaat, naar ons oordeel, voldoende aanleiding om de termijn voor het beslissen op bezwaar minder rigide te maken dan deze thans is. Hierbij streven wij naar een zo kort mogelijke termijn voor het heroverwegen van een besluit, met voldoende mogelijkheden voor het verrichten van een deugdelijk feitenonderzoek dat recht doet aan de diverse functies van de bezwaarschriftprocedure. De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op:

- de aanvang van de beslistermijn (artikel 7:10, eerste lid: uniformering van de termijn voor het geval waarin tegen één besluit meer bezwaarschriften worden ingediend);
- de verlenging van de beslistermijn indien een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld (artikel 7:10, eerste lid: twaalf weken in plaats van tien weken)
- de maximumtermijn voor de eerste verdaging van de beslissing op bezwaar (artikel 7:10, derde lid: zes weken in plaats van vier weken);
- de mogelijkheden tot verder uitstel van de beslissing op bezwaar (artikel 7:10, vierde lid, onderdeel c (nieuw): als de naleving van wettelijke procedurevoorschriften daartoe noodzaakt, is verder uitstel ook mogelijk indien niet alle belanghebbenden daarmee instemmen);
- de verlenging van de beslistermijn indien een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:19, tweede lid, is ingesteld (artikel 7:24, tweede lid: twaalf weken in plaats van tien weken).

In dit kader zij gewezen op het feit dat een deugdelijk voorbereide en gemotiveerde beslissing op bezwaar minder snel voorwerp van beroep bij de bestuursrechter zal zijn. De Wet dwangsom zal tot gevolg hebben dat de wettelijke termijnen veel scherper worden gehandhaafd. Dat noopt er ook toe om een iets langere duur van die termijn voor de bezwaarfase mogelijk te maken, omdat dit uiteindelijk veel tijdswinst kan opleveren, als daardoor een beroepsprocedure – met alle rechtsonzekerheid vandien – kan worden voorkómen.

4. Aanpassing van de beslistermijn voor aanvragen op grond van de Wob (artikel 6)

De beslistermijn in artikel 6 van de Wob is erg kort; op een verzoek om informatie moet zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee weken, worden beslist. Deze termijn kan één keer met twee weken worden verlengd. De wettelijke termijn is indertijd bewust kort gehouden om de overheid te verplichten zo snel mogelijk op een verzoek te beslissen.

Anders gezegd, de termijn is niet gebaseerd op empirisch onderzoek naar de uitvoeringspraktijk betreffende doorlooptijden en knelpunten daarbij. In de praktijk blijkt echter dat regelmatig door het aantal verzoeken of de complexiteit van een verzoek niet binnen de termijn van artikel 6 van de Wob kan worden beslist. De inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen zou voor de Wob betekenen dat de in te voeren dwangsomregeling van toepassing wordt. De rechtvaardiging van die dwangsom is gelegen in de omstandigheid dat de overheid niet doet wat van haar mag worden verwacht. De termijn van de Wob is echter zo kort dat die termijn vaak onmogelijk kan worden gehaald. Te denken valt aan zeer omvangrijke verzoeken en verzoeken waarbij gevraagd wordt naar informatie die (mede) betrekking heeft op derden.

Daarom wordt voorgesteld de beslistermijn te verdubbelen (artikel 6, eerste en tweede lid). Dat betekent dat op het verzoek uiterlijk binnen vier weken moet worden beslist, welke termijn eenmaal kan worden verdaagd

met vier weken. De regering verwacht op grond van ervaringen uit de uitvoeringspraktijk dat met een dergelijke verlenging bij een aanzienlijk deel van de verzoeken op grond van de Wob binnen de termijn kan worden beslist. Uitgangspunt blijft vanzelfsprekend dat het bestuursorgaan elke aanvraag met de vereiste voortvarendheid afhandelt. Voor betrekkelijk eenvoudige Wob-verzoeken zal het vaak niet nodig zijn de maximale beslistermijn te benutten.

Naast het verlengen van de termijn wordt, in aanvulling op artikel 4:15 van de Awb, een in de Wob op te nemen opschortingsgrond voorgesteld betreffende het horen van derdebelanghebbenden (artikel 6, derde en vierde lid). Sinds de inwerkingtreding van de Wob is de positie van andere belanghebbenden dan de verzoeker in het bestuursrecht versterkt. Bij de voorbereiding van een besluit dient een bestuursorgaan alle belangen af te wegen en op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht te onderzoeken of de belangen van degene op wie de gevraagde informatie betrekking heeft, of degene die de informatie aan het bestuursorgaan heeft verstrekt, in het geding zijn. Artikel 4:8 Awb legt aan het bestuursorgaan ter zake een vormvrije hoorplicht op. In het algemeen zal bij de vaststelling van een wettelijke of een redelijke beslistermijn voor de voorbereiding van een bepaald type besluit met de toepassing van artikel 4:8 Awb rekening worden gehouden. Immers, voor dat type besluit kan worden afgewogen of toepassing van artikel 4:8 Awb regel zal zijn en bij een bevestigend antwoord kunnen twee of drie weken extra in de beslistermijn worden opgenomen. Bij de Wob is toepassing van artikel 4:8 Awb geen regel en in de beslistermijn van artikel 6 van de Wob kan de toepassing daarvan dan ook niet worden verdisconteerd. Daarom wordt voorgesteld voor de toepassing van artikel 4:8 Awb een opschortingsgrond in de Wob op te nemen.

Het bestuursorgaan kan deze opschortingsgrond gebruiken als het de verzoeker (vóór het einde van de, al dan niet verdaagde, termijn van artikel 6, eerste lid, Wob) informeert over de toepassing van artikel 4:8 Awb. In de praktijk gebeurt dat gelijktijdig met het verzoek om een zienswijze aan de derdebelanghebbende. In het vierde lid is overeenkomstig artikel 4:15, vierde lid, Awb (zoals dat na inwerkingtreding van de Wet dwangsom zal komen te luiden) bepaald dat de verzoeker wordt geïnformeerd over de beëindiging van de opschorting. Hiervan is sprake, als de derdebelanghebbende gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid een zienswijze in te dienen, op het moment dat de zienswijze door het bestuursorgaan is ontvangen, of, als de derdebelanghebbende niet reageert, na ommekomst van de door het bestuursorgaan gestelde termijn om die zienswijze in te zenden. Met de informatie over het beëindigen van de opschorting weet de verzoeker wanneer op zijn verzoek moet zijn beslist en weet hij op welk tijdstip hij eventueel het bestuursorgaan in gebreke kan stellen.

Ingevolge artikel 6, vijfde lid van dit wetsvoorstel geldt als hoofdregel dat de verstrekking van de informatie gelijktijdig met de bekendmaking geschiedt, tenzij een belanghebbende daar naar verwachting bezwaar tegen heeft. In dat geval wordt de informatie niet eerder dan twee weken na bekendmaking van de beslissing verstrekt. Op deze wijze krijgt de belanghebbende de gelegenheid verstrekking van de informatie tegen te houden door middel van het vragen van een voorlopige voorziening. Voor verzoeken om milieu-informatie is een op enige punten afwijkende regeling getroffen. Die houdt verband met richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEG L 41); hierna richtlijn 2003/4/EG, die voortvloeit uit het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieu-aangelegenheden (Trb. 2001, 73), hierna: Verdrag van Aarhus. Ingevolge artikel 3, tweede lid, van richtlijn 2003/4/EG dient milieu-informatie immers binnen een maand

na het verzoek te zijn verstrekt. Bij complexe verzoeken mag deze termijn worden verlengd tot twee maanden. In Nederland zijn deze termijnen geïmplementeerd door respectievelijk vier weken en acht weken. Dit betekent dat de beslistermijn in geval van een verzoek om milieu-informatie niet zodanig kan worden verlengd dat de beslistermijn langer is dan termijn voor verstrekking.

De bijzondere regeling voor milieu-informatie is in het zesde lid neergelegd. Uitgangspunt daarbij is dat deze regeling alleen van toepassing is voor zover het verzoek milieu-informatie betreft. Voor dergelijke verzoeken om milieu-informatie is in de eerste plaats (zesde lid, onder a) een andere regeling getroffen voor de beslistermijn. Daarbij is uitgegaan van de termijn van richtlijn 2003/4/EG, waarop in mindering is gebracht de termijn van twee weken van artikel 6, vijfde lid, van de Wob voor de situatie dat naar verwachting een belanghebbende bezwaar heeft tegen verstrekking. Ten tweede kan de beslissing voor zover het milieu-informatie betreft slechts worden verdaagd, indien de omvang of gecompliceerdheid van de milieu-informatie de verlenging rechtvaardigt (artikel 6, zesde lid, onder b). Voorts is onder c bepaald dat de in het derde en vierde lid opgenomen nieuwe opschortingsgrond niet van toepassing is op verzoeken om milieu-informatie.

Zo wordt zeker gesteld dat bij verzoeken om milieu-informatie de maximale beslis- en verstrekkingstermijn uit richtlijn 2003/4/EG niet wordt overschreden.

Ook met de voorgestelde verlenging en de nieuwe opschortingsmogelijkheid zal de beslistermijn in de praktijk niet in alle gevallen kunnen worden gehaald. Sommige Wob-verzoeken zijn zo complex dat het overheidsorgaan, zelfs als het de organisatie rondom de behandeling van Wob-verzoeken goed op orde heeft, deze niet binnen deze termijn op een zorgvuldige wijze zal kunnen afhandelen. De oplossing kan dan worden gezocht in overleg tussen het bestuursorgaan en de verzoeker, waarin afspraken worden gemaakt over prioritering en fasering bij de behandeling van het verzoek. Daarbij kan de verzoeker aangeven over welke informatie hij bij voorrang zou willen beschikken en kan het bestuursorgaan uitleggen over welke informatie betrekkelijk snel kan worden beslist en welke een langere beoordelingstijd vergt. Vervolgens kunnen afspraken worden gemaakt over het in fases afhandelen van het verzoek. Wij stellen ons voor om deze praktijk na twee jaar te evalueren. Daarbij kunnen de door de VNG genoemde aandachtspunten en het voorstel van de Raad van State om wat betreft de beslistermijn een onderscheid te maken tussen «gewone» en omvangrijke verzoeken ook worden meegenomen. Zo nodig zal voorgesteld worden een nadere wettelijke regeling te treffen. Naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de VNG merken wij nog op dat het voorontwerp voor een Algemene wet overheidsinformatie, opgesteld door prof. B. M. J. van der Meulen (Wageningen Universiteit), in juni 2006 is aangeboden aan de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Een kabinetsreactie op dit voorontwerp is in voorbereiding.

5. Gevolgen voor de bestuursrechter; administratieve lasten

Dit wetsvoorstel heeft naar verwachting nauwelijks gevolgen voor de bestuursrechter. Hij krijgt immers geen extra taken toebedeeld en zijn werklast wordt ook overigens niet verzwaard. Integendeel, waarschijnlijk zullen de termijnen voor het beslissen op bezwaar en die voor het beslissen op een Wob-verzoek na aanvaarding van dit voorstel minder vaak dan thans worden overschreden. Dit rechtvaardigt de veronderstelling dat het aantal beroepen tegen het uitblijven van een besluit zal dalen. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft dit wetsvoorstel, gelet op zijn selectiecriteria, niet geselecteerd voor toetsing.

6. Gevolgen voor het bestuur

De Wet dwangsom kan tot aanzienlijke financiële lasten voor de overheid leiden indien bestuursorganen de termijn voor het nemen van bepaalde besluiten vaak overschrijden en vervolgens door veel belanghebbenden in gebreke worden gesteld. Ingevolge artikel 4:17 Awb (nieuw) kan de te verbeuren dwangsom oplopen tot een bedrag van € 1 260. Wij achten deze consequentie aanvaardbaar indien het bestuursorgaan door het treffen van organisatorische maatregelen tijdig een deugdelijk besluit kan nemen binnen de thans geldende beslistermijn. Wij achten dit echter niet aanvaardbaar indien de beslistermijn zo kort en rigide is dat ook buiten elke schuld van het bestuursorgaan besluitvorming vaak langer duurt dan thans geoorloofd is. De ervaring leert dat de beslistermijn voor de bezwaarprocedure in de Awb en de aanvraag op grond van de Wob ook bij een goed georganiseerd bestuursorgaan leidt tot veelvuldige overschrijding van deze termijnen. Daarom achten wij het redelijk om de beslistermijnen in de Awb en de Wob aan te passen waardoor de gevolgen van de Wet dwangsom zich beperken tot gevallen waarin vertraagde besluitvorming normaliter aan het bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dit is de strekking van onze voorstellen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

A

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een technische onvolkomenheid in artikel 4:15 Awb (Wet dwangsom) te herstellen.

B

Eerste lid

Momenteel begint de bezwaartermijn te lopen na ontvangst van het bezwaarschrift. In geval van een besluit dat op meerdere belanghebbenden betrekking heeft, bestaat de mogelijkheid dat verschillende bezwaarschriften worden ingediend, die ieder als het ware hun eigen beslistermijn kennen. Wij achten dit onwenselijk. Een volledige heroverweging van een primair besluit kan immers eerst daadwerkelijk gestalte krijgen indien alle hiertegen gerichte bezwaren in hun onderlinge samenhang worden beoordeeld. Dit is ook onderkend door de jurisprudentie, waaruit blijkt dat de heroverweging van een primair besluit moet worden neergelegd in één beslissing op bezwaar, ook als het gaat om meer bezwaarschriften (CRvB 24 augustus 2005, RSV 2005, 357, en CRvB 22 juli 2004, JB 2004/330; vgl. ook ABRvS 29 juni 2005, Gst. 2006, 6). Het is merkwaardig als één heroverweging binnen verschillende termijnen moet zijn afgerond.

In het verlengde hiervan zij gewezen op het gevaar dat op verschillende tijdstippen verschillende beroepen tegen het uitblijven van één beslissing op bezwaar (kunnen) worden ingediend. Een dergelijke situatie zorgt voor verwarring, en kan leiden tot het minder doordacht afhandelen van bezwaren tegen een besluit en daarmee tot besluiten die een verhoogde kans op rechterlijke vernietiging lopen.

Op basis van een en ander stellen wij voor de termijn voor het beslissen op bezwaar op één tijdstip te laten aanvangen, zodat alle actoren – het bestuursorgaan daaronder begrepen – weten wanneer de heroverweging van het besluit in kwestie moet zijn afgerond. Bij de keuze voor de aanvang van dit tijdstip is aansluiting gezocht bij artikel 4:15 (nieuw), te weten de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.

Verder wijzen wij op het feit dat ingevolge het eerste lid de beslistermijn van het bezwaar mogelijk pas enkele weken na ontvangst van het bezwaarschrift aanvangt. Te weten de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Uiteraard verplicht deze bepaling het bestuursorgaan niet om te wachten met de behandeling van het bezwaarschrift, met name niet wanneer vaststaat dat er slechts één belanghebbende is.

Tot slot wordt op advies van de Raad van State in het eerste lid de beslistermijn verlengd van tien naar twaalf weken, indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld.

Derde lid

Voorgesteld wordt de termijn voor de eerste verdaging van de beslissing op bezwaar te verlengen van vier tot zes weken. Wij achten deze beperkte algemene verlenging gerechtvaardigd, omdat – zo leert de praktijk – de mondelinge toelichting van een bezwaar tijdens de hoorzitting met enige regelmaat noodzaakt tot aanvullend onderzoek waarop het bestuursorgaan aanvankelijk niet bedacht hoefde te zijn. Denk hierbij onder meer aan het noemen van concrete gevallen ter ondersteuning van een beroep op het gelijkheidsbeginsel.

Vierde lid

De onderdelen a en b zijn qua strekking gelijk aan hetgeen in het huidige vierde lid is bepaald. Deze onderdelen wijken daarentegen af van artikel 4:15, tweede lid, onderdeel a (nieuw). In het laatstgenoemde artikel is enkel sprake is van instemming in een «twee partijen verhouding», te weten de aanvrager van de beschikking en het bestuursorgaan. De onderdelen a en b van het vierde lid hebben daarentegen betrekking op een «meer partijen verhouding» bij de beslissing op bezwaar. Gezien dit feit kan niet worden volstaan met artikel 4:15 tweede lid, onderdeel a (nieuw), maar behoeft deze situatie een expliciete regeling.

Het voorgestelde onderdeel c bevat een nieuw element. Ingevolge dat onderdeel is uitstel van een beslissing mogelijk voor zover dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften. Een voorbeeld van zo'n wettelijk voorschrift is artikel 7:9 Awb. Tijdens of na afloop van de hoorzitting kunnen nieuwe feiten of gewijzigde omstandigheden bekend worden die van aanmerkelijk belang kunnen zijn voor het resultaat van de heroverweging. Op grond van artikel 7:9 worden belanghebbenden in een dergelijke situatie in de gelegenheid gesteld hierover te worden gehoord. Echter, toepassing van artikel 7:9 kan de zorgvuldige afhandeling van een dergelijk bezwaar binnen een zeer korte termijn belemmeren. In dit kader zij opgemerkt dat een stuk niet buiten beschouwing mag worden gelaten enkel omdat het niet binnen de in artikel 7:4, tweede lid, genoemde termijn is overgelegd. De heroverweging op grondslag van het bezwaar behoort immers *ex nunc* – dit wil zeggen: wettelijke voorschriften, beleidsregels en feiten zoals deze zich manifesteren ten tijde van het nemen van de beslissing op bezwaar – te geschieden. Gezien dit feit kan uitstel van een beslissing op bezwaar nodig zijn bij toepassing van artikel 7:9.

Een vergelijkbare situatie bestaat indien bij de voorbereiding van de beslissing op bezwaar blijkt dat een deugdelijke heroverweging van het bezwaar nader onderzoek vereist. In een dergelijk geval is een extra termijn van zes weken vaak toereikend. Soms vereist het nadere onderzoek echter meer tijd, met name als het bestuursorgaan heeft gevraagd om (nader) advies van een deskundige of om een toelichting op een advies waarvan de juistheid wordt betwist. Men denke aan het geval dat een bouwvergunning aanvankelijk op een onjuiste grond is geweigerd, maar over verlening pas kan worden besloten nadat alsnog het advies van de welstandscommissie is ingewonnen. Ook kan het gebeuren, dat in bezwaar blijkt dat een aanvraag ten onrechte buiten behandeling is

gelaten wegens onvolledigheid. De juiste beslissing is dan om de aanvraag alsnog in behandeling te nemen, maar omdat het hele proces voor behandeling van de aanvraag nog moet beginnen, is de resterende termijn voor de beslissing op bezwaar dan vaak te kort. Doet een dergelijke situatie zich voor, dan is duidelijk dat van een deugdelijke heroverweging geen sprake kan zijn als de gevraagde advisering of toelichting niet wordt afgewacht, maar ook dat het onmogelijk is om binnen een termijn van (zes + zes =) twaalf of (tien + zes =) zestien weken op het bezwaar te beslissen als de gevraagde advisering of toelichting wél wordt afgewacht. Gezien het vorenstaande achten wij de extra verdagingsmogelijkheid gerechtvaardigd.

Vijfde lid

Ingevolge het – ongewijzigd gebleven – tweede lid wordt de beslistermijn van rechtswege opgeschort indien het bestuursorgaan gebruik maakt van de hem in artikel 6:6 gegeven bevoegdheden (bieden van gelegenheid tot herstel van een verzuim door de indiener van het bezwaarschrift). Ingevolge het derde lid respectievelijk vierde lid wordt de beslistermijn verlengd indien het bestuursorgaan een beslissing tot verdaging respectievelijk verder uitstel als bedoeld in die artikelleden neemt. Het is van groot belang dat de betrokkenen op de hoogte worden gesteld van de opschorting of verlenging van deze beslistermijn. Daartoe dient de mededeling die in het vijfde lid is voorgeschreven.

C en E

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een technische omissie te herstellen die reeds bestond voor de totstandkoming van de Wet dwangsom. In artikel 7:14 respectievelijk artikel 7:27 wordt de verwijzing naar het volledige hoofdstuk vier vervangen door een verwijzing naar titel 4.1 (beschikkingen) uit dat hoofdstuk. De overige titels van hoofdstuk 4, te weten titel 4.2 (subsidies) en titel 4.3 (beleidsregels), behoeven niet te worden uitgezonderd.

Tevens bewerkstelligt de voorgestelde wijziging dat artikel 4:15, eerste lid, onderdeel a en tweede lid, onderdeel a (nieuw), worden uitgezonderd van de toepassing bij een beslissing op bezwaar en bij administratief beroep. Artikel 6:6 Awb, zoals genoemd in artikel 7:10, tweede lid, geldt als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 4:15, eerste lid, onderdeel a. Hetzelfde geldt voor artikel 7:10, vierde lid, onderdelen a en b die een *lex specialis vormen* ten opzichte van artikel 4:15, tweede lid, onderdeel a. Door wijziging van artikel 7:14 wordt duidelijkheid geboden over de toepasselijkheid van bepalingen bij een beslissing op bezwaar en beroep.

D

In een aantal gevallen staat tegen een beslissing geen bezwaar open maar administratief beroep. Dit is een andere vorm van bestuurlijke heroverweging. De voorgestelde wijzigingen in artikel 7:24 (beslistermijn op administratief beroep) hebben dezelfde strekking als de wijzigingen inzake de beslistermijn op bezwaar in artikel 7:10. Voor een toelichting op dit artikel verwijzen wij derhalve naar de toelichting bij de wijziging van artikel 7:10.

F

De bezwaarschriftprocedure behoort een informeel karakter te hebben. Immers, slechts op deze wijze kunnen de functies van deze procedure zoals de filterfunctie c.q. zeefwerking, optimaal tot hun recht kunnen komen. Dit betekent dat de kans op juridisering tijdens de bezwaarfase indien enigszins mogelijk moet worden vermeden.

De kans op formalisering en processuele complicaties tijdens de bezwaarfase wordt aanzienlijk als een belanghebbende rechtsmiddelen aanwendt tegen een beslissing tot opschorting of verdaging van de beslissing op bezwaar. In dit kader valt niet uit te sluiten dat de bestuursrechter een dergelijke beslissing aanmerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb (aangezien het verstrijken van de beslistermijn rechtsgevolgen heeft) dat ondanks artikel 6:3 Awb appellabel is (aangezien het verlengen van de beslistermijn een belanghebbende onder omstandigheden rechtstreeks in zijn belangen kan treffen). Het gevolg van een dergelijk oordeel is dat tegen de opschortings- of verdagingsbeslissing zelfstandig bezwaar kan worden gemaakt, gelet op artikel 7:1, eerste lid, Awb. Dit zou leiden tot een, naar ons oordeel, onwenselijke situatie. Om die reden wordt voorgesteld beslissingen tot opschorting of verdaging van de beslissing op bezwaar toe te voegen aan de opsomming van artikel 8:4 en daarmee uit te zonderen van bezwaar en beroep. Hiermee is overigens niet gezegd dat de bestuursrechter het gebruik van de genoemde beslissingen niet kan toetsen. De belanghebbende die meent dat hij door het opschorten of verdagen van de beslistermijn in zijn belangen wordt geschaad, kan immers beroep tegen het niet tijdig beslissen op zijn bezwaar instellen. Ter beoordeling van een dergelijk beroep moet de bestuursrechter nagaan of het bestuursorgaan redelijkerwijs van de in artikel 7:10, tweede, derde of vierde lid, omschreven bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, indien de belanghebbende hiertegen bezwaren naar voren brengt. Eenzelfde beoordeling zal nodig zijn indien de belanghebbende aanspraak maakt op een dwangsom als gevolg van niet tijdig beslissen op bezwaar. Volledigheidshalve benadrukken wij tot slot dat het vorenstaande overeenkomstig van toepassing is op de beslissing tot opschorting of verdaging van beslissingen op administratief beroep.

Artikelen III t/m XXXI (aanpassingen aan Awb)

Deze artikelen voorzien in aanpassing van enkele bijzondere wetten aan de artikelen 7:10 (nieuw) en 7:24 (nieuw). Het betreft louter technische aanpassingen.

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