

Vergaderjaar 2008–2009

31 769

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 september 2008 en het nader rapport d.d. 7 november 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 augustus 2008, no. 08.002.301, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, met memorie van toelichting.

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

De Raad van State maakt opmerkingen met betrekking tot de noodzaak van het opnemen en motiveren van passende beslistermijnen, het uitzonderen van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg) van de dwangsomregeling en de verlenging van de beslistermijn voor de beginseltoestemming voor interlandelijke adoptie. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 augustus 2008, nr. 08.002.301, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies in het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 september 2008, nr. W03.08.0358/II, bied ik U hierbij aan.

1. Passende beslistermijnen

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in de Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft het kabinet aangekondigd dat er voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel een zogenoemde «schouw» van beslistermijnen zou plaatsvinden. Het nu voorliggende voorstel strekt tot aanpassing van enige beslistermijnen op het terrein van het ministerie van Justitie. Heden adviseert de Raad ook over een voorstel tot verlenging van de beslistermijnen in bezwaar en op grond van de Wet openbaarheid van bestuur.

De Raad heeft er eerder op gewezen dat het van groot belang is dat beslistermijnen aansluiten bij de werkelijke tijd die nodig is voor een zorgvuldige voorbereiding van het desbetreffende besluit. Een discrepantie leidt tot het negeren in de praktijk van de gestelde termijnen dan wel tot onzorgvuldige besluitvorming die in rechte geen stand houdt. In specifieke wetgeving zal

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

voor ieder besluit nagegaan moeten worden wat een passende beslistermijn is. Dit vereist een afweging tussen enerzijds het belang van een snelle beslissing en anderzijds het belang van een gedegen voorbereiding.¹ Ook een voorstel tot aanpassing van een beslistermijn behoort op een dergelijke afweging te berusten. De Raad adviseert in de aanpassingswetgeving in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen bij de aanpassing van de beslistermijnen steeds te voorzien in een daartoe strekkende motivering.

In verband hiermee merkt de Raad over het voorstel het volgende op.

1. Passende beslistermijnen

Met de Raad ben ik van oordeel dat elk voorstel tot aanpassing van een beslistermijn behoort te berusten op een afweging tussen enerzijds het vereiste van een snelle beslissing en anderzijds het vereiste van een gedegen voorbereiding. Het onderhavige voorstel, het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet openbaarheid van bestuur en enkele andere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, waarover de Raad gelijktijdig met dit voorstel heeft geadviseerd, en het (interdepartementale) voorstel van wet tot wijziging van enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen dat op korte termijn aan de Raad ter advisering zal worden voorgelegd, voorzien in een daartoe strekkende motivering.

2. Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en dwangsomregeling

Artikel II voorziet in een wijziging van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: Wet dwangsom). Aan de opsomming in Artikel IIB van deze wet wordt de Wjsg toegevoegd. Het gevolg daarvan is dat de dwangsomregeling gedurende drie jaren na de inwerkingtreding ervan niet van toepassing zal zijn op beschikkingen op grond van de Wjsg. Volgens de toelichting is dit uitstel noodzakelijk omdat per 1 januari 2009 een grote toename wordt verwacht van het aantal aanvragen van een verklaring omtrent het gedrag. Ingevolge artikel 38, eerste lid, Wjsg bedraagt de beslistermijn voor dergelijke aanvragen acht weken. De capaciteit bij het Centraal Orgaan Verklaringen omtrent het Gedrag is niet berekend op een mogelijke verviervoudiging van het aantal aanvragen. In verband met de taakuitbreiding wordt weliswaar extra capaciteit beschikbaar gesteld en zullen er organisatorische maatregelen getroffen worden, maar deze aanpassingen zullen enige tijd vergen. Gelet op deze uitzonderlijke overgangssituatie wordt het redelijk geacht om uitstel te verlenen van de dwangsomregeling, aldus de toelichting. De Raad merkt op dat op grond van de Wjsg niet alleen verklaringen omtrent het gedrag worden verleend, maar ook andere beschikkingen op aanvraag worden gegeven. Hij wijst bijvoorbeeld op de beslissing van de minister van Justitie of het College van procureurs-generaal op het verzoek van een betrokkene om hem mede te delen of hem betreffende gegevens in de justitiële documentatie zijn opgenomen of daaruit zijn verstrekt, dan wel om deze gegevens te verbeteren.² Door de in Artikel II gekozen constructie gaat het uitstel van de dwangsomregeling ook ten aanzien van deze andere beschikkingen gelden. Waarom dit noodzakelijk is, blijkt niet uit de toelichting. Nu de verwachting is dat de problemen zich gaan voordoen bij het beslissen op aanvragen van een verklaring omtrent het gedrag, ligt het in de rede om een uitsluitend op de beslissing tot afgifte van een verklaring omtrent het gedrag toegespitste voorziening te treffen. De Raad adviseert het voorstel aan te passen.

2. Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

De Raad merkt terecht op dat op grond van de Wjsg niet alleen verklaringen omtrent het gedrag worden verleend, maar ook andere beschikkingen op aanvraag worden gegeven. De verwachting is dat de problemen zich gaan voordoen bij beslissingen op aanvragen van een verklaring omtrent het gedrag voor natuurlijke personen (artikel 37 Wjsg) en voor rechtspersonen (artikel 38 Wjsg). Daarom ligt het in de rede om de uitzondering van de dwangsomregeling te beperken tot dit soort aanvragen. Om die reden is in het wetsvoorstel afdeling 5 van de Wjsg «Afdeling 5. De verklaring omtrent gedrag» tijdelijk uitgezonderd.

¹ Advies inzake het wetsvoorstel beslistermijnen sociale verzekeringen, Kamerstukken II 1999/2000, 27 248, A.

² Zie de artikelen 18, 19, 22, 39i, 39j en 39m Wjsg.

Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt de beslistermijn voor de aanvraag van een verklaring omtrent gedrag van natuurlijke personen (artikel 37 Wjsg) aan te passen voor gevallen waarin de minister voornemens is afwijzend op een aanvraag te beslissen. Dit voornemen tot weigering kan leiden tot termijnoverschrijding. Deze heeft twee oorzaken. Ten eerste moet er een informatieverzoek aan derden worden gedaan. Ten tweede moet de belanghebbende worden gehoord. De oorzaken van de termijnoverschrijding rechtvaardigen een verlenging van de beslistermijn voor aanvragen waarbij een voornemen tot weigering wordt uitgebracht. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op dit punt aangepast.

3. Verlenging beslistermijn beginseltoestemming interlandelijke adoptie
In Artikel III wordt geregeld dat de termijn voor het beslissen op een verzoek tot verlening van een beginseltoestemming voor interlandelijke adoptie 30 maanden bedraagt. Thans is in de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie geen beslistermijn opgenomen, zodat op grond van de Algemene wet bestuursrecht een beslistermijn van acht weken geldt. Uit de toelichting blijkt dat deze termijn structureel wordt overschreden. Dit komt omdat er, in verband met het beperkte aanbod van adoptiekinderen, altijd een wachttijd is. Na afloop daarvan is er voorts tijd gemoeid met de voorlichting aan aspirant-adoptiefouders en het gezinsonderzoek door de Raad voor de kindbescherming. Gelet daarop wordt een termijn van 30 maanden redelijk geacht, aldus de toelichting.

De Raad stelt vast dat het hier gaat om een beslistermijn met een bijzonder karakter. Ongeveer de helft van de termijn bestaat uit een wachttijd. Het is een bewuste keuze om de wachttijd binnen en niet voor de aanvraagprocedure te plaatsen.¹ De lange termijn is dus niet het gevolg van organisatorische problemen of een gebrek aan capaciteit, maar een bewuste keus om de vraag naar en het aanbod van adoptiekinderen goed op elkaar af te stemmen. De Raad wijst er voorts op dat de beslissing tot verlening van een beginseltoestemming een zeer ingrijpend karakter heeft. Zij maakt adoptie mogelijk. Adoptie betekent dat de familierechtelijke betrekkingen tussen het kind en zijn biologische ouders volledig worden verbroken en familierechtelijke betrekkingen tussen het kind en zijn adoptiefouders worden gevestigd. De beslissing een beginseltoestemming te verlenen behoort, gelet op dit verstrekkende karakter en het gewicht van de daarbij betrokken belangen en de complexiteit van het proces van «matching» van adoptiefouders en kind, uitermate zorgvuldig voorbereid te worden. Veelal zal daarbij, net als bij de voorbereiding van beslissingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000, die ingevolge Artikel IIB van de Wet dwangsom is uitgezonderd van de dwangsomregeling, informatie uit het buitenland noodzakelijk zijn. Het vorenstaande brengt naar het oordeel van de Raad met zich dat een financiële sanctie op overschrijding van de termijn voor het verlenen van een beginseltoestemming voor interlandelijke adoptie niet passend is.

De Raad geeft in overweging erin te voorzien dat de dwangsomregeling niet van toepassing is op de afhandeling van aanvragen van een beginseltoestemming voor interlandelijke adoptie.

3. Verlenging beslistermijn beginseltoestemming interlandelijke adoptie
Met de Raad ben ik van oordeel dat de beslistermijn op een beginseltoestemming voor interlandelijke adoptie een bijzonder karakter heeft. Echter, de in het wetsvoorstel opgenomen termijn van 30 maanden is zorgvuldig gekozen. De wachttijd bedraagt gemiddeld 18 maanden. Daarmee blijft gemiddeld 12 maanden over voor de voorlichtingscursus en het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders voor de opvoeding en verzorging van een buitenlands adoptiekind, het daarop volgende rapport en advies van de Raad voor de Kinderbescherming en de beslissing van de minister van Justitie op basis van dit advies over de verlening van een beginseltoestemming. Een termijn van dertig maanden acht ik dan ook redelijk voor de beslissing op de aanvraag voor een beginseltoestemming.

De redactionele kanttekening van de Raad is overgenomen.

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

¹ Kamerstukken II 2005/06, 28 457, nr. 27, blz. 13.

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

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.08.0358/II met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- De toelichting bij Artikel II behoeft actualisering, nu daarin nog wordt verwezen naar het wetsvoorstel Aanbestedingswet dat bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal aanhangig is. Inmiddels heeft de Eerste Kamer dit voorstel verworpen.