

Vergaderjaar 2012–2013

29 934

Voorstel van wet van de leden Wolfsen en 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)

Nr. 30

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 maart 2013

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van de brief van 15 oktober 2012 inzake de monitor van de Wet dwangsom (Kamerstuk 29 934, nr. 29).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 11 maart 2013. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Berndsen-Jansen

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorliggende monitor van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: Wet dwangsom). Deze leden hebben enkele vragen en opmerkingen.

Deze leden kunnen instemmen met het voornemen om het bij het amendement Van der Staaij aan de wet toegevoegde onderdeel weer uit de wet te halen. Het komt ook de leden van de PvdA-fractie als te formalistische en bureaucratisch over dat burgers per se schriftelijk zouden moeten instemmen met een verzoek van een bestuursorgaan tot uitstel van de termijn voor het geven van een beschikking.

Ook kunnen deze leden instemmen met het vasthouden aan de beslistermijnen, ook al zijn gemeenten voor het geven van een beschikking afhankelijk van informatie van externe bronnen. De toenmalige initiatiefnemers van de Wet dwangsom hebben terdege rekening gehouden met deze genoemde complicatie en waren kortweg van mening dat de beslistermijnen ter zake voldoende ruimte boden voor een tijdige beslissing en dat overschrijding van de termijn vanwege het gebrek aan informatie tot de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan behoorde en niet tot de verantwoordelijkheid van de aanvrager.

Ook hebben de initiatiefnemers er destijds bewust voor gekozen om voor de ingebrekestelling geen vormvereisten te stellen. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie passen hoogdrempelige vormvereisten niet binnen de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht noch binnen de aard van deze wet die immers juist bedoeld is om procedures tegen de overheid inzichtelijk en begrijpelijk te maken. Deze leden zien in de monitor geen reden om hier van nu af te wijken. Het blijkt immers dat de vormvrije ingebrekestelling in vrijwel geen enkele gemeente problemen oplevert, terwijl het stellen van vormvereisten alleen maar zal bijdragen tot administratieve lasten voor de burger en daarmee een onnodige drempel opwerpt voor het gebruikmaken van het recht op een dwangsom. Tenslotte delen de leden van de PvdA-fractie de mening van de regering dat de Wet dwangsom een belangrijke bijdrage levert aan een meer tijdige besluitvorming bij gemeenten en andere bestuursorganen. Alleen al het bestaan van deze wet en de daarop volgende discussie en bewustwording bij bestuursorganen draagt daaraan bij. Daarbij komt dat op het moment dat de wet ook bij burgers meer bekend wordt en vaker gebruikt zal gaan worden, de effectiviteit van de wet in de zin van tijdiger besluitvorming zal toenemen. Wat doen de minister en bestuursorganen om de bekendheid van de wet onder de doelgroep van burgers te vergroten?

Overigens zijn de leden van de PvdA-fractie niet de mening van de bestuurlijke monitorcommissie toegedaan dat de Wet dwangsom afgeschaft zou moeten worden. Zij delen de mening van de minister dat deze wet zijn nut bewijst en daarom behouden moet blijven. Dit alles wil niet zeggen dat laagdrempelige vormen van voortijdige geschiloplossing niet de voorkeur genieten, boven het moeten hanteren van een dwangsom of zelfs het moeten maken van een gang naar de rechter. Bestuursorganen, waaronder niet in de laatste plaats gemeenten die door middel van een simpel telefoongesprek met de burger informatie uitwisselen, standpunten uitleggen en begrip kweken, zullen immers minder snel geconfronteerd worden met zwaardere middelen. Dat maakt een dwangsom of de mogelijkheid van direct beroep bij niet tijdig beslissen niet per definitie overbodig. Kan de minister desalniettemin toch een nadere inhoudelijke reactie geven op de bezwaren die er leven bij de bestuurlijke monitorcommissie en de Nationale ombudsman tegen de Wet dwangsom?

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorliggende monitor van de Wet dwangsom. Niet duidelijk is wat de Wet

dwangsom heeft bijgedragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening door gemeenten, met name het tijdig nemen van besluiten. Terwijl dit in de ogen van de SP-fractie wel het belangrijkste doel van de wet was. Waarom kon dit niet worden vastgesteld? Acht de minister het zinvol om door te gaan met deze wet, als de invloed op de kwaliteit van de dienstverlening en de snelheid van het nemen van beslissingen niet aantoonbaar is? Hoeveel is in totaal uitbetaald op basis van deze wet?

De leden van de SP-fractie merken op dat gemeenten aangeven dat de schriftelijke instemming van de aanvragen met uitstel van een beslissing formalistisch en bureaucratisch te vinden. Veelal wordt de werkwijze van mondelinge instemming gehanteerd. Heeft deze afwijking van de wettelijke bepaling geleid tot problemen of misverstanden? De leden van de SP-fractie begrijpen de wens van de minister om de wet hierop aan te passen. Zij vragen wel aandacht voor de noodzaak om duidelijkheid te bieden: voor de aanvrager moet altijd helder zijn dat het gaat om een vraag om uitstel van een beslissing en wat diens rechten zijn. Deze leden pleiten ervoor om wel de schriftelijke bevestiging van de afspraak van de kant van het bestuursorgaan wettelijk vast te leggen.

De leden van de SP-fractie merken op dat gemeenten aangeven in een aantal gevallen niet te kunnen voldoen aan de beslistermijn omdat zij voor het besluit afhankelijk zijn van externen. Heeft dit veel problemen veroorzaakt bij gemeenten? En welke kosten zijn daarmee gemoeid? De leden van de SP-fractie zijn minder enthousiast over het voornemen van de minister om in de Wet openbaar bestuur een bepaling op te nemen op grond waarvan een verzoek om informatie kan worden afgewezen omdat deze kennelijk onredelijk is, bijvoorbeeld omdat het bestuursorgaan op goede gronden vermoedt dat het verzoek is ingediend om voor een dwangsom in aanmerking te komen. Deze leden zijn van oordeel dat die bepaling zo beperkt mogelijk moet worden gehouden. Immers, als archieven en bestanden van gemeenten op orde zijn is elk Wob-verzoek binnen redelijke termijnen af te ronden. Zij pleiten er dan ook voor om met de gemeenten goede afspraken te maken over archivering.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de monitor van de minister, en de daarbij behorende stukken, over het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de Wet dwangsom bij gemeenten. Deze leden merken op dat het rapport in november 2011 is afgerond. Waarom heeft de minister ervoor gekozen het rapport pas een jaar later openbaar te maken?

De leden van de D66-fractie constateren dat de minister aanbeveelt dat het mogelijk moet worden om anders dan schriftelijk akkoord te gaan met het uitstel dat de gemeente vraagt. Hiermee zou de tekst van art. 4:15 tweede lid onder a Algemene wet bestuursrecht gaan luiden zoals deze luidde voor het aannemen van het amendement Van Der Staaij. Volgens de toelichting bij dit amendement is deze bepaling bedoeld om interpretatieverschillen te voorkomen. Gemeenten geven aan deze bepaling formalistisch en bureaucratisch te vinden. De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de monitor te weinig ingaat op de mogelijke problemen van interpretatieverschillen. Voorziet de minister hier geen problemen? Zou dit bijvoorbeeld aanleiding kunnen zijn voor bewijsrechterlijke problemen? Bij wie ligt de bewijslast om aan te tonen dat er uitstel is verleend en voor hoe lang? Nemen de administratieve niet juist toe door rechtsonzekerheid en onduidelijkheid?

Verder geeft de minister aan dat de mogelijkheid tot opschorting van de beslistermijn in het geval er advies wordt gevraagd bij een derde niet wenselijk te achten. De leden van de D66-fractie vragen de minister hoe hij aankijkt tegen het voorstel uit het Regeerakkoord dat decentralisaties in principe gericht zullen worden op 100.000+ gemeenten. Welk effect verwacht de minister dat dit heeft op de termijnen bij extern advies? En

welk effect denkt de minister dat de opschaling van gemeente meer in het algemeen zal hebben voor de tijdigheid van beslissingen?

Voorts adviseert de monitor om de vormvereisten aan de ingebrekestelling aan te laten sluiten bij vormvereisten die gelden voor het indien van een bezwaarschrift, aldus de leden van de D66-fractie. De minister geeft aan dat de procedure niet weer ingewikkelder gemaakt moet worden en geeft aan dat de gemeenten goede praktische oplossingen hebben gevonden. De leden van de D66-fractie vragen de minister dit nader toe te lichten.

Verder bevelen de onderzoekers de beslistermijn voor uitwerking of wijziging van een bestemmingsplan te verruimen van 8 tot 12 weken. De minister geeft aan dat het hier een kwestie van timing en planning betreft en dat ook kleine gemeenten minstens één keer per maand vergaderen. De leden van de D66-fractie vragen de minister of hij meent dat de «100.000+ gemeenten»-plannen van het nieuwe kabinet een positief effect zullen hebben in dit verband.

Het kabinet besloot in 2010, mede naar aanleiding van de motie Dittrich, dat uitgekeerde dwangsommen gepubliceerd zouden worden op de websites van de betreffende ministeries. Lagere overheden werd opgeroepen hetzelfde te doen. In januari 2012 bleek dit niet altijd te gebeuren. Kan de minister aangeven hoe het daar nu mee staat en wat gaat de minister er aan doen om deze transparantie verder te bevorderen? De leden van de D66-fractie vragen of de minister zelf wel volledig inzicht in de totale bedragen aan dwangsommen die door de verschillende overheidsinstellingen worden betaald. Zo ja, kan hier een overzicht van worden gegeven?

Heeft de minister kennis genomen van de brief van de Nationale ombudsman, waarin hij pleit de Wet dwangsom af te schaffen, zo vragen de leden van de D66-fractie? Wanneer komt de minister met een reactie op deze brief? Wat is uw reactie op de mening van de Nationale ombudsman dat de Wet dwangsom niet het juiste middel om snellere reactietijden van de overheid te bewerkstelligen? Hoe kijkt de minister aan tegen de mening van de Nationale ombudsman dat deregulering en een open, positieve benadering te verkiezen zijn boven een juridiserende top-down benadering en dat in de zienswijze van de Nationale ombudsman de dwangsom een te negatieve benaderingswijze is om gemeenten te houden aan de wettelijke beslistermijnen?

De leden van de D66-fractie vragen zich af of de minister kennis heeft genomen van het VNG discussiestuk «De transparante gemeente» waarin ook zij pleiten voor het afschaffen van de Wet dwangsom? Volgens de VNG moet de impact van oneigenlijk gebruik niet worden onderschat; gemeenten ontvangen geregeld verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) die enkel gericht lijken op het verdienen van geld. Zij wijzen erop dat er een afrekencultuur aan het ontstaan is waarbij wantrouwen de basis is van veel Wob-verzoeken. Uit de monitor Wet dwangsom komt echter het beeld dat dat allemaal wel meevalt. Hoe wordt deze discrepantie verklaard?

De leden van de D66-fractie zijn een voor een transparante overheid. Overheidsinformatie hoort dan ook in beginsel openbaar te zijn. Inperking van de Wob vinden deze leden dan ook onwenselijk. De minister heeft aangegeven dat de Wob zal worden aangepast mede met het oog op het voorkomen van oneigenlijke verzoeken die erop gericht zijn een dwangsom af te dwingen. Uit de monitor blijkt dat een ruime meerderheid van de gemeenten in 2009 en 2010 een aanvraag op tijd kon afhandelen. Graag ontvangen deze leden hier een reactie op van de minister. Daarnaast vragen deze leden of het niet juist in de rede om meer transparantie te betrachten, door het actief openbaar maken van overheidsinformatie en het aanbieden van open data. Zou dat niet een en de transparantie van de overheid te goede komen en de lasten van de bestuursorganen verlichten? Graag een reactie van de minister hierop.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de monitor over de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen. Naar aanleiding van het standpunt van de minister over de aanbevelingen willen deze leden enkele vragen stellen over de eis dat schriftelijke instemming is vereist bij de opschorting van de termijn. Deze leden hebben de indruk dat het door de minister ingenomen standpunt ervoor zorgt dat er toch onduidelijkheid gaat bestaan over de mate waarin burgers instemmen met opschorting van de termijn. Op welke manier is bij het voorstel van de minister gewaarborgd dat gemeenten niet werken met veronderstellingen, maar vanuit de zekerheid dat burgers instemmen met opschorting van de termijn? Welke mogelijkheden zijn er in dat geval voor burgers om zich te verzetten tegen een aanname door de gemeente die niet in overeenstemming is met de feiten? Hoe wordt gewaarborgd dat de instemming uitdrukkelijk is gedaan of zonder twijfel uit de feiten kan worden afgeleid?

II. Reactie van de bewindspersoon

1. Inleiding

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft vragen gesteld naar aanleiding van de brief van mijn ambtsvoorganger dd. 15 oktober 2012 over de monitor van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: de Wet dwangsom).¹ De Wet dwangsom regelt dat als een bestuursorgaan niet binnen de geldende termijn een beslissing op een aanvraag of een bezwaar neemt, de burger recht heeft op een geldbedrag. Ook kan men direct in beroep gaan zonder eerst bezwaar te maken tegen het uitblijven van de beslissing. Onderzoek is verricht naar de ervaringen van gemeenten met de wet om na te gaan of er knelpunten bij de uitvoering ontstaan. Daartoe is een bestuurlijke monitorcommissie en een ambtelijke begeleidingsgroep ingesteld. Uit het onderzoek komt naar voren dat er geen grote problemen zijn met de uitvoering van de wet. Niettemin worden enkele juridische en organisatorische knelpunten genoemd en een aantal aanbevelingen gedaan tot wijziging van de wet. Dat ziet bijvoorbeeld op de wijze waarop door de overheid uitstel kan worden verkregen. Naar aanleiding van de monitor heeft de Bestuurlijke monitorcommissie echter bepleit om de wet geheel af te schaffen. De Nationale ombudsman heeft dat pleidooi ondersteund. De wet heeft wellicht de afgelopen jaren een signaalfunctie gehad, maar toch is de Wet dwangsom in de ogen van de ombudsman niet het juiste middel om snellere reactietijden van de overheid te bewerkstelligen. Hierbij wil ik ingaan op de kwestie en de gestelde vragen.

2. Het belang van de Wet dwangsom

Ik ben van oordeel dat de wet een bijdrage levert aan meer tijdige besluitvorming. Volgens de monitorcommissie en de Nationale ombudsman zouden deregulering en een open, positieve benadering te verkiezen zijn boven een juridiserende topdown benadering. Zij pleitten voor het afschaffen van de Wet dwangsom. De kwaliteit van dienstverlening zou hiermee niet in gevaar komen, gezien de prioriteit die gemeenten hier zelf al aan geven. Volgens de commissie zou afschaffing blijk geven van vertrouwen in het gemeentelijke bestuur en de lokale democratie. In de ogen van de Nationale ombudsman is de Wet dwangsom niet het juiste middel en zou de administratieve last die gemeenten ondervinden, niet in verhouding staan tot de effecten van de wet.

¹ Kamerstuk 29 934 nr. 29

De genoemde argumenten hebben mij echter niet overtuigd. Uit het onderzoek blijkt niet van grote knelpunten bij de uitvoering van de Wet dwangsom in de gemeentelijke praktijk. De wet blijkt wel een bijdrage te leveren aan meer tijdige besluitvorming.

De leden van de PvdA-fractie deelden deze mening. Alleen al het bestaan van de wet en de daarop volgende discussie en bewustwording bij bestuursorganen draagt daaraan bij. Zij vroegen wat gedaan wordt om de bekendheid van de wet te vergroten. De leden van de PvdA-fractie waren het niet eens met de mening van de bestuurlijke monitorcommissie dat de Wet dwangsom afgeschaft zou moeten worden. De wet zou zijn nut bewijzen en daarom behouden moet blijven. Dit alles wil niet zeggen dat laagdrempelige vormen van voortijdige geschiloplossing niet de voorkeur genieten, boven het moeten hanteren van een dwangsom of zelfs het moeten maken van een gang naar de rechter. Bestuursorganen zullen dan minder snel geconfronteerd worden met zwaardere middelen. Maar dat maakt de mogelijkheid van een dwangsom of van direct beroep bij niet tijdig beslissen niet per definitie overbodig, aldus de leden van de PvdA-fractie. Ook de leden van de D66-fractie vroegen naar een reactie op de brief van de Nationale ombudsman en zijn mening dat de Wet dwangsom niet het juiste is middel om snellere reactietijden van de overheid te bewerkstelligen. Ze wezen voorts op het voorstel uit het Regeerakkoord dat decentralisaties in principe gericht zullen worden op 100.000+ gemeenten. Ze vroegen welk effect dit naar verwachting heeft op de termijnen bij extern advies en welk effect de opschaling van gemeenten meer in het algemeen zal hebben voor de tijdigheid van beslissingen.

De leden van de SP-fractie was het niet duidelijk wat de Wet dwangsom heeft bijgedragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. Ze vroegen waarom dit niet kon worden vastgesteld, terwijl dit wel het belangrijkste doel van de wet was. Is het zinvol om door te gaan met deze wet, als de invloed op de kwaliteit van de dienstverlening en de snelheid van het nemen van beslissingen niet aantoonbaar is? Ze vroegen hoeveel in totaal werd uitbetaald op basis van deze wet.

Ik ben geen voorstander van afschaffing van de dwangsomregeling. De inzet en de wetgeving zijn erop gericht dat overheden binnen gestelde termijnen beslissen op aanvragen en verzoeken. Als termijnen niet worden overschreden, is er voor dwangsommen geen aanleiding. Ik onderschrijf de visie van de Nationale ombudsman dat overheden bereid zijn van fouten te leren en ook dat overheden zich inspannen om de dienstverlening te verbeteren. Maar dat is geen reden om de Wet dwangsom in te trekken. Zeker, het is blijkens de monitor niet precies aan te geven wat het effect is van de Wet dwangsom op de kwaliteit van de dienstverlening door gemeenten. Veel gemeenten waren voor de invoering van de Wet dwangsom al bezig met het verbeteren van dienstverlening aan de burgers.² De invoering van de Wet dwangsom wordt in deze gemeenten vooral gezien als (extra) stimulans voor het voortzetten van deze inspanningen. Ik onderschrijf deze benadering. Uit de monitor blijkt dat driekwart van de gemeenten in verband met de Wet dwangsom maatregelen getroffen heeft als het gaat om de beslissingen op aanvraag.

Uit de monitor blijkt ook dat gemeenten niet op grote schaal worden geconfronteerd met burgers die zich op de Wet dwangsom beroepen. Dat is voor mij nog geen aanleiding voor specifieke publieksvoorlichting. De Wet dwangsom bevat geen verplichting voor overheden om hun burgers

² De monitor bevat gegevens over gemeentelijke maatregelen om het tijdig nemen van besluiten te bevorderen.

te informeren over de wet.³ De wetgever heeft hier bewust van afgezien. Overheden hebben vandaag de dag vrijwel allemaal hun eigen internet-sites, waarop zij burgers in algemene zin kunnen voorlichten over de Wet dwangsom. Daarbij meen ik dat de systematiek van de wet reeds zijn werk doet. Zo zullen overheden die besluitvorming niet binnen gestelde termijnen kunnen afronden, rekening moeten houden met een mogelijke dwangsom. Dat versterkt mijns inziens het bewustzijn en de alertheid om tijdig te beslissen en – belangrijker nog – om structureel tot betere en snellere dienstverlening te komen. De wet heeft dus nog steeds meerwaarde. Uit de monitor blijkt ook dat, hoewel de situatie in vergelijking met de periode vóór de inwerkingtreding van de wet is verbeterd, veel gemeenten er nog niet in slagen om alle beslissingen op aanvraag en beslissingen op bezwaar binnen de beslistermijn te nemen.

Het kabinet besloot in 2010 dat uitgekeerde dwangsommen gepubliceerd zouden worden op de websites van de betreffende ministeries. Decentrale overheden werden opgeroepen hetzelfde te doen. Dit blijkt niet altijd te gebeuren. De leden van de D66-fractie vroegen hoe het daar nu mee staat en wat er aan wordt gedaan om deze transparantie verder te bevorderen. De leden van deze fractie vroegen of er een volledig inzicht is in de totale bedragen aan dwangsommen die door de verschillende overheidsinstellingen worden betaald en, zo ja, of hier een overzicht van kan worden gegeven.

Niet valt aan te geven welke bedragen aan dwangsommen zijn uitbetaald. Slechts een beperkt aantal gemeenten – zo blijkt uit de monitor – brengt publiekelijk verslag uit over de toepassing van de wet (aantal ontvangen ingebrekestellingen, aantal malen dat burgers rechtstreeks in beroep zijn gegaan, aantal uitbetaalde dwangsommen). Dat is ook aan de gemeenten die – naar ik verwacht – in toenemende mate gehoor zullen geven aan de oproep hier transparantie te betonen. Maar mijn indruk is zeker niet dat het gaat om omvangrijke bedragen.

Die indruk wordt ook ondersteund door informatie uit de monitor. Daaruit blijkt dat 60% van de in het onderzoek betrokken gemeenten geen dwangsommen heeft uitbetaald en voor het grootste deel van de overige gemeenten uit het onderzoek geldt dat slechts één of enkele dwangsommen zijn betaald.

Er zijn geen aanwijzingen dat grotere gemeenten meer problemen hebben met tijdige besluitvorming dan kleinere gemeenten. De leden van de D66-fractie vroegen welk effect de opschaling van gemeenten zal hebben voor de tijdigheid van beslissingen, gelet op de tijd benodigd voor extern advies. De monitor bevat daarover geen cijfers. Maar niet goed valt in te zien waarom grotere gemeenten meer afhankelijk zouden zijn van externe bronnen dan kleinere gemeenten. Daarbij mag van grotere gemeenten meer efficiency en professionaliteit worden verwacht. Naar mijn mening heeft gemeentelijke opschaling dan ook geen negatieve gevolgen voor tijdige besluitvorming. En mogelijk doet zich juist een positief effect voor, kan de leden van de D66-fractie worden geantwoord.

3. Beslistermijnen en uitstel

Uit de monitor is naar voren gekomen dat de termijnen voor het nemen van bepaalde besluiten (te) kort zouden zijn. Dit doet zich met name voor bij beslissingen waarbij gemeenten een extern advies moeten vragen. Voorbeelden van besluiten waarbij dit speelt, zijn bepaalde verstrekkingsbesluiten op grond van de Wmo waarvoor een medisch advies nodig is, planschadebesluiten (waarbij een taxatierapport is vereist) en vergunningen die pas kunnen worden verleend als een Bibob-advies is uitgebracht. Ook

³ Ruim de helft van de gemeenten (57%) geeft op een of andere wijze voorlichting over de Wet dwangsom. In 43% van de gemeenten gebeurt dat echter (nog) niet.

beslissingen die door de gemeenteraad moeten worden genomen, kennen vaak een langere voorbereidingstijd. Een voorbeeld hiervan betreft de besluitvorming in het kader van bestemmingsplannen. Ik ben niet voornemens om de termijnen voor besluitvorming aan te passen. Ook de leden van de PvdA-fractie konden instemmen met het vasthouden aan de beslistermijnen, ook al zijn gemeenten daarbij afhankelijk van informatie van externe bronnen. De leden van de SP-fractie wezen erop dat gemeenten in een aantal gevallen niet zouden kunnen voldoen aan de beslistermijn, omdat zij voor het besluit afhankelijk zijn van externen. Zij vroegen of dit veel problemen veroorzaakt bij gemeenten en welke kosten daarmee gemoeid zijn.

Ter beantwoording wil ik aansluiten bij de bemerking van de leden van de PvdA-fractie dat de toenmalige initiatiefnemers van de wet hiermee rekening hebben gehouden en dat ze van mening waren dat de beslistermijnen voldoende ruimte bieden en dat overschrijding van de termijn vanwege het gebrek aan informatie tot de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan behoort.

De monitor adviseert om de vormvereisten aan de ingebrekestelling aan te laten sluiten bij vormvereisten die gelden voor het indienen van een bezwaarschrift. Aangegeven is echter dat de procedure niet weer ingewikkelder gemaakt moet worden en dat de gemeenten goede praktische oplossingen hebben gevonden. De leden van de D66-fractie vroegen om dit nader toe te lichten. Verder hadden de onderzoekers aanbevolen de beslistermijn voor gemeenteraden bij wijziging van een bestemmingsplan te verruimen van 8 tot 12 weken. In de brief van mijn ambtsvoorganger is gesteld dat het hier een kwestie van timing en planning betreft en dat ook kleine gemeenten minstens één keer per maand vergaderen. Het is dus aan de gemeenten zelf om zorg te dragen voor een goede planning zodat tijdig kan worden besloten.

In de monitor wordt opgemerkt dat het feit dat ingebrekestellingen vormvrij zijn, er toe kan leiden dat ze niet als zodanig (en op tijd) worden herkend. De kans bestaat dat de gemeente een brief opvat als een ingebrekestelling, terwijl de opsteller ervan wellicht een andere bedoeling had. Het stellen van bepaalde vormvereisten aan een ingebrekestelling zou meer duidelijkheid scheppen voor zowel de gemeente als de burger. Als het gaat om het stellen van eisen aan het indienen van een ingebrekestelling zou kunnen worden aangesloten bij de voorwaarden die gelden voor het indienen van een bezwaarschrift.

Ik ben geen voorstander van nadere regulering op dit punt. In de reactie op de monitor is aangegeven dat de vormvrijheid van ingebrekestellingen bijna nooit problemen geeft. In 98% van de gemeenten levert het weinig tot geen problemen op. Het stellen van vormvereisten leidt wel tot extra administratieve lasten voor het bestuur, maar ook voor de burger. Doel van de wet is de burger een effectief middel te geven tegen te trage besluitvorming. Door vormvereisten in te voeren, wordt het juist weer ingewikkelder gemaakt. Praktische oplossingen, zoals bijvoorbeeld een formulier dat burgers kunnen gebruiken om een ingebrekestelling in te dienen, hebben mijn voorkeur.

Eén van de gronden voor het opschorten van de beslistermijn is dat de aanvrager schriftelijk met het uitstel heeft ingestemd (artikel 4:15, tweede lid, onderdeel a, Awb). Deze bepaling is opgenomen door middel van een amendement van het lid Van der Staaij.⁴ Het betekent voor de burger echter een extra administratieve last, omdat hij nog schriftelijk moet instemmen met het door de gemeente gevraagde uitstel. Gemeenten geven aan dat zij deze bepaling formalistisch en bureaucratisch vinden en hanteren als werkwijze dat de aanvrager mondeling instemt met het

⁴ Kamerstukken TK 29 934 nr. 10.

uitstel en dat ze de afspraak schriftelijk of per email bevestigen. De wet zou het mogelijk moeten maken dat instemming met uitstel niet alleen mogelijk is als de aanvrager schriftelijk hiermee heeft ingestemd. Daarom is voorgesteld om de tekst van het wetsartikel op te nemen, zoals die luidde voor het amendement-Van der Staij. Daarmee zou in de bepaling het woord <schriftelijk> worden geschrapt.

De leden van de PvdA-fractie konden instemmen met dit voornemen. Het was volgens de leden van deze fractie te formalistisch en bureaucratisch dat burgers per se schriftelijk moeten instemmen met een verzoek tot uitstel van de termijn. Ook de leden van de SP-fractie wezen erop dat door gemeenten veelal de werkwijze van mondelinge instemming wordt gehanteerd. Zij vroegen of dit heeft geleid tot problemen of misverstanden. Ze begrepen de wens om de wet hierop aan te passen, maar daarbij moet voor de aanvrager wel helder zijn dat het gaat om een vraag om uitstel en wat zijn rechten zijn. Deze leden pleitten ervoor om de schriftelijke bevestiging van de afspraak van de kant van het bestuursorgaan wettelijk vast te leggen.

De leden van de SGP-fractie hadden de indruk dat de voorgestelde aanpassing ervoor zorgt dat er toch onduidelijkheid gaat bestaan over de mate waarin burgers instemmen met opschorting van de termijn. Op welke manier is gewaarborgd dat gemeenten niet werken met veronderstellingen, maar vanuit de zekerheid dat burgers instemmen met opschorting van de termijn? Ze vroegen welke mogelijkheden er in dat geval zijn voor burgers om zich te verzetten tegen een aanname door de gemeente die niet in overeenstemming is met de feiten. Hoe wordt gewaarborgd dat de instemming uitdrukkelijk is gedaan of zonder twijfel uit de feiten kan worden afgeleid?

De leden van de D66-fractie wezen erop dat volgens de toelichting bij het amendement Van der Staij de bepaling was bedoeld om interpretatieverschillen te voorkomen. De leden van de D66-fractie waren van mening dat de monitor te weinig ingaat op de mogelijke problemen van interpretatieverschillen. Zou dit geen aanleiding kunnen zijn voor bewijsrechtelijke problemen? Bij wie ligt de bewijslast om aan te tonen dat er uitstel is verleend en voor hoe lang, zo vroegen deze leden? Nemen de administratieve lasten niet juist toe door rechtsonzekerheid en onduidelijkheid? Indien de voorgestelde aanpassing zou leiden tot interpretatieverschillen, bewijsrechtelijke problemen of andere van de genoemde bezwaren, dan zou ik geen voorstander van aanpassing zijn. Dat is echter niet het geval. Voorstel is om in de Awb te bepalen dat de termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort gedurende de termijn waarvoor de aanvrager met uitstel heeft ingestemd. De bewijslast daarvoor berust bij het overheidsorgaan. Het is aan het bestuursorgaan om in een verzoek om uitstel duidelijk aan te geven dat het een verzoek om uitstel betreft en wat de duur is van het uitstel waarom wordt verzocht. Veel bestuursorganen hanteren als werkwijze dat de aanvrager mondeling instemt met het uitstel en dat het bestuursorgaan deze afspraak schriftelijk bevestigt. Daarmee is de instemming alsnog schriftelijk vastgelegd en kan de burger zo nodig reageren indien ten onrechte zijn instemming met uitstel wordt verondersteld. Ik meen dat met deze werkwijze rechtszekerheid en duidelijkheid zijn gebaat, terwijl de lasten voor de burger worden verminderd.

4. Wet openbaar bestuur

In het rapport Monitor Wet dwangsom wordt bepleit om in de Wob een bepaling op te nemen op grond waarvan een verzoek om informatie kan worden afgewezen, omdat het kennelijk onredelijk is, bijvoorbeeld om dat het bestuursorgaan op goede gronden vermoedt dat het verzoek is ingediend om voor een dwangsom in aanmerking te komen. Er is een regeling in voorbereiding die beoogt het kennelijk onredelijk gebruik van

de Wob (ook wel aangeduid als oneigenlijk gebruik) tegen te gaan.⁵ Uitgangspunt daarbij blijft dat de verzoeker geen belang hoeft te stellen. Verder is een regeling aangekondigd die – van kennelijk onredelijke verzoeken te onderscheiden – omvangrijke verzoeken beter hanteerbaar moet maken. Ook hier blijft uitgangspunt dat de verzoeker geen belang hoeft te stellen bij zijn Wob-verzoek. De regeling zal geen afbreuk mogen doen aan de mogelijkheid voor de verzoeker inzicht te verwerven in het functioneren van de overheid. De burger heeft immers in beginsel toegang tot overheidsinformatie.

De leden van de SP-fractie waren minder enthousiast over het voorstellen. Deze leden waren van oordeel dat die bepaling zo beperkt mogelijk moet worden gehouden. Als archieven en bestanden van gemeenten op orde zijn is elk Wob-verzoek binnen redelijke termijnen af te ronden, meenden zij. Zij pleitten er voor om met de gemeenten goede afspraken te maken over archivering.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af of kennis was genomen van het VNG discussiestuk «De transparante gemeente». Volgens de VNG moet de impact van oneigenlijk gebruik niet worden onderschat. Gemeenten ontvangen geregeld verzoeken op grond van de Wob die enkel gericht lijken op het verdienen van geld. Zij wezen erop dat er een afrekencultuur aan het ontstaan is, waarbij wantrouwen de basis is van veel Wob-verzoeken. Uit de monitor Wet dwangsom kwam echter het beeld dat dat allemaal wel meevalt. Hoe wordt deze discrepantie verklaard, zo vroegen de leden van de D66-fractie, die aangaven voorstander te zijn van een transparante overheid. Overheidsinformatie hoort dan ook in beginsel openbaar te zijn. Inperking van de Wob vonden de leden van deze fractie dan ook onwenselijk. Uit de monitor blijkt dat een ruime meerderheid van de gemeenten een aanvraag op tijd kon afhandelen. Daarnaast vroegen deze leden of het niet juist in de rede ligt om meer transparantie te betrachten, door het actief openbaar maken van overheidsinformatie en het aanbieden van open data. Zou dat niet en de transparantie van de overheid te goede komen en de lasten van de bestuursorganen verlichten, zo vroegen zij.

Het discussiestuk «De transparante gemeente» van de VNG is mij bekend, zo ook het standpunt van de VNG dat de impact van onredelijk gebruik niet moet worden onderschat. Op basis van onderzoek onder bestuursorganen lijkt het probleem van onredelijk gebruik van de Wob mee te vallen. Maar onredelijk gebruik van de Wob blijkt als thema wel sterk te leven bij bestuursorganen. Dat is ook niet verwonderlijk: op een totaal van gemiddeld 20 verzoeken bij bijvoorbeeld gemeenten, vallen die paar onredelijke verzoeken op, zeker ook omdat een mogelijkheid om een verzoek op die grond niet te behandelen in de Wob nog ontbreekt. Bij de in voorbereiding zijnde maatregelen die gericht zijn op het tegengaan van kennelijk onredelijk gebruik en het hanteerbaar maken van omvangrijke verzoeken is uitgangspunt dat de maatregelen geen afbreuk doen aan het niveau van openbaarheid. De burger heeft immers in beginsel toegang heeft tot overheidsinformatie. Toegankelijkheid van overheidsinformatie is trouwens niet (alleen) een juridische aangelegenheid, het heeft een praktisch aspect, zoals de technische ontsluiting van documenten en informatie en het heeft niet in de laatste plaats ook te maken met de cultuur van organisaties. Naar mijn mening moeten al deze aspecten, waaronder ook aspecten als actieve openbaarheid en open data, in ogenschouw worden genomen om op een goede wijze invulling te geven aan openbaarheid van bestuur. Zoals ik ook in mijn brief van 28 februari 2013 heb vermeld, ben ik bezig met een brede consultatie voor een actieplan voor het Open Government Partnership waarin ik aan al

⁵ De maatregel is aangekondigd bij brief van 31 mei 2011, Kamerstukken II, 2010/11, 32 802, nr. 1.

deze aspecten aandacht zal besteden.⁶ Ik wil dit actieplan voor de zomer aan de Tweede Kamer zenden.

⁶ Kamerstukken II, 2012/13, 33 400 VII, nr 60