

Vergaderjaar 2005–2006

30 435

Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een doeltreffender rechtsmiddel tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet beroep bij niet tijdig beslissen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Noodzaak en strekking van het wetsvoorstel

Dit voorstel wil burgers een effectiever rechtsmiddel geven tegen te trage besluitvorming door het bestuur. Als uitvloeisel van het regeerakkoord en het kabinetsstandpunt «Juridisering in het openbaar bestuur» (Kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1) is een vorig kabinet in een afzonderlijke notitie «Termijnen voor bestuur en rechter» (Kamerstukken II 2000/01, 27 461, nr. 1) ingegaan op de problematiek van de tijdige besluitvorming, zowel binnen het bestuur als bij de rechter. In deze notitie is gesteld dat de oplossing voor deze problematiek niet moet worden gezocht in het invoeren van nieuwe of het bekorten van bestaande beslistermijnen, maar veeleer in organisatorische en kwaliteitsbevorderende maatregelen. Daarnaast werd geconstateerd dat de burger die geconfronteerd wordt met een bestuur dat stilzit, in de praktijk niet over een adequaat rechtsmiddel beschikt. Daarom werd in genoemde notitie geconcludeerd dat de rechtsbescherming bij niet tijdig beslissen moet worden verbeterd.

De problematiek van trage besluitvorming is niet nieuw. Onder meer in de eerste evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kwam duidelijk naar voren, dat bestuursorganen beslistermijnen nogal eens overschrijden (zie het verslag van de Commissie-Evaluatie Awb I, Den Haag 1996). Ook in opeenvolgende jaarverslagen van de Nationale ombudsman is deze problematiek aan de orde gekomen (Jaarverslagen Nationale ombudsman 1999–2004, zie Kamerstukken II 2004/05 30030, nrs. 1–2; Kamerstukken II 2003/04 29 460, nrs. 1–2; Kamerstukken II 2002/03 28 825, nrs. 1–2; Kamerstukken II 2001/02 28 260, nrs. 1–2; Kamerstukken II 2000/01, 27 645, nr. 2; en Kamerstukken II 1999/2000, 27 050, nr. 2). Uit die verslagen blijkt dat elk jaar weer een aanzienlijk deel van de klachten die de Nationale ombudsman te behandelen krijgt, betrekking heeft op trage besluitvorming, al neemt het aandeel daarvan de laatste jaren wel geleidelijk af (van 52% in 2001 naar 33% in 2004). In 2003 heeft de Nationale ombudsman in zijn rapport «Correspondentie burger – overheid» (rapport van 30 september 2003, 2003/325) aangegeven dat de afhandeling van correspondentie met burgers moet worden verbeterd. In dat rapport heeft hij een aantal concrete aanbevelingen gedaan. Dat laatste geldt ook voor

Ook dit kabinet is van mening dat de oplossing voor het terugdringen van termijnoverschrijdingen in de eerste plaats moet worden gezocht in organisatorische maatregelen en maatregelen die de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren. Alleen daarmee kan op een breed front winst worden geboekt. In het kader van het Actieprogramma «Andere Overheid» (Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 1) wordt hieraan hard gewerkt en de reeds getroffen maatregelen beginnen inmiddels resultaat op te leveren. Op dit Actieprogramma wordt hierna nader ingegaan. Dat neemt niet weg dat daarnaast verbetering van de rechtsbescherming voor de individuele burger wenselijk blijft, zoals ook al in genoemde notitie «Termijnen voor bestuur en rechter» werd geconstateerd. In een concreet geval waarin een bestuursorgaan in gebreke blijft op het punt van de vereiste voortvarendheid, heeft die burger immers weinig aan de constatering dat het in het merendeel van de gevallen inmiddels een stuk beter gaat.

De Awb biedt de burger ook thans een rechtsmiddel tegen niet tijdig beslissen. Artikel 6:2 Awb bepaalt, dat niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan wordt gelijkgesteld met een besluit, zodat daartegen bezwaar en beroep openstaan. Na de inwerkingtreding van de Awb bleek echter geleidelijk dat dit rechtsmiddel niet altijd even effectief is. 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. Tegen die tijd was er inmiddels meestal wel een besluit genomen. Veelal trok de rechter daaruit de conclusie, dat appellant geen belang meer had bij de behandeling van zijn beroep wegens niet tijdig beslissen. Het gevolg was, dat betrekkelijk weinig beroepen wegens niet tijdig beslissen werden ingesteld. Kennelijk waren rechtshulpverleners tot de conclusie gekomen, dat zo'n beroep toch niet hielp.

Zowel van binnen als van buiten de rechterlijke macht is op deze stand van zaken kritiek geleverd (zie o.m. B. J. van Ettehoven, Alternatieven van de bestuursrechter (observaties vanuit de eerste lijn), pre-advies Vereniging voor bestuursrecht VAR, VAR-geschrift 126, Den Haag 2001; B. M. J. van der Meulen, Vooruit te branden bestuur, JBPlus 1999, blz. 15). Dat de rechterlijke macht zich van het probleem bewust is, blijkt voorts uit de op 1 oktober 2001 in werking getreden gewijzigde Procesregeling bestuursrecht, vastgesteld door de rechtbankvergaderingen van de negentien rechtbanken (Stcrt. 2001, 189). De Procesregeling bevat sinds die datum richtlijnen voor de behandeling van beroepen wegens niet tijdig beslissen, waardoor tegenwoordig doorgaans binnen enkele weken een uitspraak op deze beroepen wordt gegeven. Andere bestuursrechters hebben dit voorbeeld gevolgd.

Ook in het parlement is deze problematiek herhaaldelijk aan de orde geweest, recent nog bij de behandeling van de Nota «Naar een slagvaardiger bestuursrecht» (Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 16H) en bij de behandeling van de Wet extern klachtrecht (Kamerstukken II 2002/03, 28 747, nrs. 1–2). Bij deze beide behandelingen is aangegeven dat wordt bezien of een doeltreffender rechtsmiddel bij niet tijdig beslissen geleidelijk zou kunnen worden ingevoerd, in aansluiting op organisatorische maatregelen in het kader van het Actieprogramma Andere Overheid (Handelingen II, 30 juni 2004, blz. 90–5764 e.v.). Met dit voorstel wordt deze herhaalde toezegging ingelost.

Verbeterde rechtsbescherming kan een bijdrage leveren aan het tegengaan van termijnoverschrijdingen, maar het kan daarvoor niet de primaire oplossing bieden. Daarvoor zijn organisatorische maatregelen nodig en in veel gevallen zelfs een cultuuromslag binnen de betrokken diensten en bij hun leidinggevenden.

Modernisering van de overheid is een van de centrale doelstellingen van dit kabinet. Daartoe zijn inmiddels zowel rijksbreed als op decentraal niveau talloze projecten en maatregelen in gang gezet, die voor het merendeel voortvloeien uit het Actieprogramma «Andere overheid». De projecten en maatregelen die uit dit programma voortvloeien zijn – kort gezegd – gericht op verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid, op vermindering van de administratieve lasten van burgers en bedrijfsleven en vermindering van de regeldruk. In verschillende van deze projecten komt ook het probleem van niet tijdige besluitvorming aan de orde. Waar mogelijk wordt overleg gevoerd met decentrale overheden en private organen met publieke taken om na te gaan in hoeverre de ambities en maatregelen op rijksniveau door hen kunnen worden overgenomen.

Rechtstreeks gericht op tijdiger besluitvorming en op verbetering van de communicatie over de voortgang van beslissingen, is het «Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten» (Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 16), dat tevens de kabinetsreactie bevat op eerdergenoemd rapport van de Nationale ombudsman uit 2003. In dit Actieplan is op hoofdlijnen aangegeven hoe schriftelijke correspondentie, waaronder ook aanvragen en bezwaar- en beroepschriften vallen, beter kan worden afgehandeld. Thans worden of zijn op basis van dit Actieplan departementale en interdepartementale activiteiten ontplooid, waarbij de wettelijke normen en de aanvullende normen van de Nationale ombudsman het leidend kader zijn. Binnenkort zal een Implementatieplan worden vastgesteld, dat een overzicht zal bevatten van alle interdepartementale en departementale activiteiten die tot 2008 zullen worden uitgevoerd in het kader van bovengenoemd Actieplan.

Recent heeft de Nationale ombudsman geëvalueerd in hoeverre zijn aanbevelingen in eerdergenoemd onderzoeksrapport uit 2003 hebben geleid tot acties en resultaat. Zijn bevindingen heeft hij beschreven in een rapport dat op 7 september 2005 is uitgebracht (rapport 2005/250). De Nationale ombudsman constateert daarin met tevredenheid dat er binnen de rijksoverheid een cultuuromslag heeft plaatsgevonden in die zin dat de rijksoverheid het belang is gaan inzien van het halen van beslistermijnen, het tijdig reageren en het tussentijds informeren van de burger. De ministeries hebben volgens de Nationale ombudsman talrijke en zeer diverse initiatieven genomen om de afhandeling van correspondentie met de burger te verbeteren. De doorlooptijden en tussentijdse informatievoorziening zijn in het algemeen sterk verbeterd. Niettemin constateert de Nationale ombudsman dat de tijdige afhandeling van bezwaarschriften over vrijwel de gehele linie nog een knelpunt vormt. Omdat er thans op rijksniveau zoveel activiteiten worden ontplooid, doet de Nationale ombudsman in dit rapport geen nieuwe aanbevelingen.

In sommige gevallen kan ook de figuur van de fictieve positieve beslissing een wettelijke prikkel vormen om tijdig te beslissen. Het kabinet heeft onlangs aangekondigd dat voor het bijzondere bestuursrecht in een afzonderlijk project zal worden nagegaan op welke gebieden deze figuur kan worden ingevoerd (kabinetsreactie op het advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93). Deze figuur houdt in dat een vergunning van rechtswege wordt verleend zodra de beslistermijn is verstreken. Daarvan kan echter alleen sprake zijn bij eenvoudige vergunningen waarbij aan de voorwaarden wordt voldaan dat door de vergunningverlening geen ernstige maatschappelijke gevolgen ontstaan, de belangen van derden niet worden geschaad en geen

onduidelijkheden bestaan over de rechten en plichten van de vergunninghouder.

2. Voorbereiding van het wetsvoorstel

De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht heeft in maart 2002 een voorontwerp van Wet beroep bij niet tijdig beslissen aangeboden aan de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het voorontwerp is vervolgens voorgelegd aan de Hoge Raad, de Raad voor de rechtspraak, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs, de VNG, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, de Raad voor openbaar bestuur, de Sociaal Economische Raad (SER) en de Nationale ombudsman. De uitgebrachte adviezen waren verdeeld. Voorstander van het voorstel waren de Hoge Raad, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de NOvA en de Raad voor de rechtspraak. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de SER en de VNG waren van mening dat de oplossing voor het probleem niet in wetgeving moet worden gevonden, maar in organisatorische maatregelen bij het bestuur. De Afdeling plaatste vraagtekens bij de noodzaak van het voorstel en was van mening dat het huidige procesrecht voldoende mogelijkheden biedt. In paragraaf 1 van deze toelichting hebben wij reeds aangegeven dat het kabinet onderschrijft dat de oplossing primair moet worden gezocht in dergelijke maatregelen, maar dat het in aanvulling daarop wettelijke maatregelen om de rechtsbescherming van de burger te verbeteren noodzakelijk acht. Het wetsvoorstel sluit aan bij de reeds bestaande procesrechtelijke mogelijkheden waarop de Afdeling doelde. De doelstelling van het voorstel sprak de NVvR aan. De NVvR was voor het overslaan van de bezwaarschriftprocedure, maar had kritiek op de uitwerking. Evenals de Afdeling achtte de NVvR de bestaande mogelijkheden voldoende. Met name de ingebrekestelling en het vervallen van artikel 6:20, vierde lid, stuiten in verschillende adviezen op bezwaren. Ook bestond bij sommige adviseurs vrees voor een toename van de werklust van de rechterlijke macht. Naar aanleiding van de ontvangen adviezen¹ is het wetsvoorstel op onderdelen aangepast. Op de daartoe geëigende plekken in deze toelichting wordt nader ingegaan op de in de adviezen gemaakte opmerkingen.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel bouwt voort op de Procesregeling en het eerder genoemde preadvies van B. J. van Ettekovén. Het wetsvoorstel schept een snelle en effectieve procedure bij niet tijdig beslissen, die bestaat uit vier hoofdelementen:

- Bij niet tijdig beslissen kan de belanghebbende direct beroep bij de rechter instellen, zonder eerst bezwaar te maken.
- Alvorens beroep in te stellen, dient de belanghebbende het bestuursorgaan echter schriftelijk in gebreke te stellen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd.
- De rechter behandelt het beroep in beginsel met toepassing van artikel 8:54, dus zonder zitting. Hij doet binnen acht weken uitspraak en bepaalt daarbij dat het bestuursorgaan binnen twee weken alsnog een beslissing neemt.
- Als het bestuursorgaan na afloop van de door de rechter bepaalde termijn nog steeds niet heeft beslist, kan de belanghebbende via een eenvoudige procedure bij de voorzieningenrechter, waarvoor geen griffierecht is verschuldigd, de rechter verzoeken aan het bestuursorgaan een dwangsom op te leggen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De rechter beoordeelt in het kader van deze procedure slechts of de beslistermijn inderdaad is overschreden. Dit maakt een snelle procedure mogelijk, want het eindpunt van de beslistermijn is als regel eenvoudig vast te stellen.

De Procesregeling bestuursrecht is een vorm van zelfbinding door de rechtbanken. Zij bevat richtlijnen voor de hantering van procesrechtelijke bevoegdheden, teneinde daarin meer eenheid te brengen. Met ingang van 1 oktober 2001 is deze Procesregeling aangevuld met een richtlijn voor de wijze van behandeling van beroepen wegens niet tijdig beslissen. Artikel 11 van de Procesregeling bepaalt, dat deze beroepen in beginsel worden behandeld met toepassing van artikel 8:54 Awb. Dit wil zeggen dat zij buiten zitting worden afgedaan. Daarmee is het probleem echter nog niet geheel opgelost. Dit wetsvoorstel geeft dezelfde hoofdregel als de Procesregeling, maar gaat op vier punten verder:

- Dit wetsvoorstel ziet op alle met bestuursrechtspraak belaste colleges, terwijl de door de rechtbanken vastgestelde Procesregeling uit de aard der zaak slechts voor de rechtbanken geldt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven hebben met ingang van 1 januari 2002 eigen – onderling afgestemde – procesregelingen vastgesteld (zie resp. Stcrt 2001, 245, 243 en 210), maar deze bevatten nog geen richtlijnen voor de behandeling van beroepen wegens niet tijdig beslissen.
- De rechtbank is als regel slechts bevoegd, nadat een bezwaarschrift-procedure is doorlopen. Daarom ziet de Procesregeling in de meeste gevallen slechts op het niet tijdig beslissen op bezwaar. Het onderhavige wetsvoorstel geeft ook een regeling voor het niet tijdig nemen van een primaire beslissing.
- De Procesregeling schrijft voor dat de rechtbank uitspraak doet binnen vier weken na ontvangst van de op de zaak betrekking hebbende stukken. Dit wetsvoorstel verplicht de rechtbank binnen acht weken na ontvangst van het beroepschrift uitspraak te doen, ook als het bestuursorgaan de op de zaak betrekking hebbende stukken niet tijdig heeft ingezonden.
- Anders dan de Procesregeling geeft dit wetsvoorstel een regeling voor het opleggen van een dwangsom indien het bestuursorgaan ook na veroordeling door de rechtbank nalatig blijft te beslissen.

Het wetsvoorstel is in de volgende situaties van toepassing:

- De wettelijke beslistermijn is overschreden, terwijl het bestuursorgaan de aanvrager niet heeft laten weten dat het de termijn niet haalt en dat de beschikking binnen een bepaalde termijn zal worden gegeven (artikel 8:55a, eerste lid, onderdeel a);
- bij het ontbreken van een wettelijke beslistermijn is de termijn van acht weken overschreden (artikel 4:13, tweede lid), terwijl het bestuursorgaan de aanvrager niet heeft laten weten dat het de termijn niet haalt en dat de beschikking binnen een redelijke termijn zal worden gegeven (artikel 8:55a, eerste lid, onderdeel b);
- de wettelijke beslistermijn voor een beslissing op bezwaar of in administratief beroep is overschreden, terwijl het bestuursorgaan de indiener van het bezwaar- of beroepschrift niet heeft laten weten dat het de termijn niet haalt en dat de beslissing binnen een bepaalde termijn zal worden gegeven (artikel 8:55a, eerste lid, onderdeel c);
- bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is de regeling van toepassing verklaard (artikel 8:55a, tweede lid).

De voornaamste categorie gevallen waarin afdeling 8.2.4.a *niet* van toepassing is, betreft de gevallen waarin een beschikking weliswaar niet binnen de wettelijke termijn wordt gegeven, maar het bestuursorgaan de aanvrager daarvan wel tijdig in kennis heeft gesteld (artikel 4:14, eerste en

derde lid). In die gevallen is het bestuursorgaan te laat met het geven van een beschikking, maar is het op grond van artikel 8:55a niet mogelijk direct beroep in te stellen bij de rechtbank. Een belanghebbende moet in die gevallen eerst bezwaar maken wegens niet tijdig beslissen voordat beroep bij de rechtbank kan worden ingesteld. Dit lijdt uiteraard uitzondering indien afdeling 8.2.4.a op die categorie besluiten op grond van artikel 8:55a, tweede lid, van toepassing is.

Het toepassingsbereik van de regeling wordt beperkt tot bovengenoemde situaties, omdat zo eerst kan worden gezien hoe de regeling in de praktijk uitwerkt en wat de gevolgen daarvan zijn voor de belasting van de rechterlijke macht. Indien blijkt dat het overslaan van de bezwaarfase en de snelle, eenvoudige procedure het beoogde effect hebben, kan op een later tijdstip ervoor worden gekozen de regeling algemene gelding te geven. Tot die tijd hebben bestuursorganen nog de gelegenheid orde op zaken te stellen binnen hun organisatie. Het implementeren van eerdergenoemde organisatorische en kwaliteitsbevorderende maatregelen is immers een proces dat niet van de ene op de andere dag effect sorteert.

In de eerste drie gevallen waarin het wetsvoorstel van toepassing wordt, is een bestuursorgaan wel heel nalatig: de (wettelijke) beslistermijn is overschreden én het bestuursorgaan heeft niets van zich laten horen. In deze situaties wordt het niet tijdig beslissen waarschijnlijk als bijzonder ergerlijk ervaren. Er is dan immers in feite sprake van een dubbel stilzitten van het bestuur. In dergelijke gevallen is het niet meer dan redelijk dat de bezwaarfase wordt overgeslagen en dat direct beroep bij de rechtbank kan worden ingesteld. De afdeling is ook van toepassing op beslissingen op bezwaar en in administratief beroep. Evenals bij aanvragen om een beschikking staat in geval van niet tijdig beslissen op bezwaar of in administratief beroep beroep open met toepassing van afdeling 8.2.4a wanneer de wettelijke beslistermijn is overschreden zonder dat het bestuursorgaan iets van zich heeft laten horen (artikel 4:14, eerste lid). In de artikelen 7:14 en 7:27 wordt geregeld dat artikel 4:14, eerste lid, ook van toepassing is op beslissingen op bezwaar en in administratief beroep (zie onderdeel G). Juist bij beslissingen op bezwaar is gebleken dat tijdige besluitvorming een nijpend probleem vormt. Met het wetsvoorstel wordt ook hier enige tijdswinst geboekt ten opzichte van de «gewone» beroepsprocedure en geldt dat eenvoudig een dwangsom kan worden opgelegd.

Daarnaast kan in bijzondere wetten worden bepaald dat het wetsvoorstel van toepassing is. Ook kan een bestuursorgaan dat zijn processen goed op orde heeft, er zelf voor kiezen dat er in geval van niet tijdig beslissen direct beroep bij de rechtbank kan worden ingesteld. Benadrukt wordt dat indien in een bijzondere wet of bij besluit wordt bepaald dat de afdeling van toepassing is op een bepaald type besluiten, de afdeling ook van toepassing is op de beslissingen op bezwaar tegen die besluiten, tenzij dit uitdrukkelijk wordt uitgezonderd. Dit volgt uit de systematiek van de Awb. Een beslissing op bezwaar houdt immers een heroverweging in van het primaire besluit en deelt dus (in ieder geval bij een ontvankelijk bezwaar) het karakter van het primaire besluit. Wanneer bijvoorbeeld in de Woningwet wordt bepaald dat afdeling 8.2.4a van toepassing is op besluiten omtrent bouwvergunningen, dan geldt die toepasselijkheid ook voor de beslissing op bezwaar tegen de verlening of weigering van een bouwvergunning, want ook dat is een besluit omtrent een bouwvergunning. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld bij bijeen uitkering of een kapvergunning.

Voor beslissingenbeslissingen in administratief beroep geldt in beginsel hetzelfde, maar daar licht het uiteraard in de rede dat het bestuursorgaan dat het primaire besluit neemt, afdeling 8.2.4a slechts van toepassing verklaart op de beslissing in administratief beroep als het beroepsorgaan daarmee instemt.

Overigens kan afdeling 8.2.4a wel uitsluitend van toepassing worden verklaard op beslissingen op bezwaar tegen bepaalde besluiten (terwijl

die afdeling dus niet van toepassing wordt verklaard op de onderliggende primaire besluiten). Naar wij hopen zal de implementatie van organisatorische en kwaliteitsbevorderende maatregelen er in toenemende mate toe leiden dat de regeling in bijzondere wetten of door bestuursorganen zelf van toepassing wordt verklaard. Als gezegd vormt dit wetsvoorstel een sluitstuk van die maatregelen.

Vanwege de opzet van de regeling bestaan er tegen niet tijdig beslissen twee rechtsgangen naast elkaar: in sommige gevallen blijft het huidige regime gelden, waarin eerst bezwaar moet worden gemaakt wegens niet tijdig beslissen, en in andere gevallen geldt het nieuwe regime, waarin ook in de primaire fase direct beroep openstaat bij de rechtbank en waarin eigen procedureregels gelden. Dat betekent dat de situatie van bezwaar en beroep niet zo overzichtelijk is als voorheen. Voor een goed begrip zijn de verschillende rechtsgangen in geval van niet tijdig beslissen hierna in een overzicht weergegeven.

Nieuw regime – op grond van afdeling 8.2.4a direct beroep bij de rechter:

- bij overschrijding van de wettelijke beslistermijn voor primaire besluiten zonder mededeling als bedoeld in artikel 4:14, eerste lid;
- bij overschrijding van de termijn van acht weken van artikel 4:13, tweede lid, zonder mededeling als bedoeld in artikel 4:14, derde lid;
- bij overschrijding van de wettelijke beslistermijn voor beslissingen op bezwaar of in administratief beroep zonder mededeling als bedoeld in artikel 4:14, eerste lid; en
- in de gevallen waarin afdeling 8.2.4a in een bijzondere wet of bij besluit van het bestuursorgaan van toepassing is verklaard.

Huidig regime – eerst bezwaar of administratief beroep:

- bij overschrijding van de wettelijke termijn voor primaire besluiten en er is een mededeling gedaan als bedoeld in artikel 4:14, eerste lid (mits afdeling 8.2.4a niet in een bijzondere wet of bij besluit van het bestuursorgaan van toepassing is verklaard);
- bij overschrijding van de termijn van acht weken van artikel 4:13, tweede lid, en er is een mededeling gedaan als bedoeld in artikel 4:14, derde lid (mits afdeling 8.2.4a niet in een bijzondere wet of bij besluit van het bestuursorgaan van toepassing is verklaard); en
- bij overschrijding van de wettelijke termijn voor beslissingen op bezwaar of in administratief beroep en er is een mededeling gedaan als bedoeld in artikel 4:14, eerste lid (mits afdeling 8.2.4a niet in een bijzondere wet of bij besluit van het bestuursorgaan van toepassing is verklaard).

Opgemerkt wordt dat de mededeling van het bestuursorgaan op grond van artikel 4:14, eerste of derde lid, dat het de termijn niet haalt, niet betekent dat de beslistermijn wordt verlengd. Bij het overschrijden van een wettelijke beslistermijn is het bestuursorgaan dus, ongeacht of het een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14 verzendt, altijd te laat met het geven van de beschikking.

Op grond van artikel 4:13, tweede lid, kan de beslistermijn in bijzondere omstandigheden ook al eerder zijn verstreken dan na acht weken. In die gevallen zou reeds zodra de redelijke termijn verstreken is, bezwaar of beroep wegens niet tijdig beslissen kunnen worden ingesteld. Er zal in die gevallen echter vaak verschil van mening bestaan tussen het bestuursorgaan en de belanghebbende over het antwoord op de vraag wanneer de termijn precies verstreken is. Er bestaat dan nooit op voorhand zekerheid wanneer de termijn verstreken is. Dat wordt pas duidelijk door het oordeel van de rechter. Om de regeling van het wetsvoorstel niet nog ingewikkelder te maken, is ervoor gekozen om bij het ontbreken van een wette-

lijke beslistermijn alleen direct beroep bij de rechter open te stellen zodra een termijn van acht weken is verstreken en geen mededeling is gedaan (artikel 4:14, derde lid). In voorkomende gevallen zou een belanghebbende die van mening is dat de redelijke termijn eerder is verstreken dan na acht weken, bezwaar kunnen maken wegens niet tijdig beslissen en door middel van een voorlopige voorziening om een rechterlijk oordeel kunnen vragen.

4. Afdoening buiten zitting

De Awb kent reeds sedert haar inwerkingtreding de – ook in het pre-Awb procesrecht al voorkomende – figuur van de vereenvoudigde afdoening van het beroep. Ingevolge artikel 8:54 Awb kan de rechter zonder een zitting te houden op het beroep beslissen, indien dit beroep kennelijk (dat wil zeggen: evident) gegrond, ongegrond of niet ontvankelijk is, dan wel de rechtbank kennelijk onbevoegd is. De achterliggende gedachte is, dat een zitting niet nodig is als de uitslag van het beroep naar het oordeel van de rechter evident is.

In navolging van de Procesregeling van de rechtbanken is voor de procedure bij niet tijdig beslissen aansluiting gezocht bij deze bestaande procedure. Dit heeft het voordeel, dat de wettelijke en jurisprudentiële regels inzake vereenvoudigde afdoening, waarmee rechter, bestuur en rechtshulpverleners sedert lang vertrouwd zijn, van toepassing blijven voor zover daarvan in dit wetsvoorstel niet uitdrukkelijk wordt afgeweken. Dit waarborgt een soepele invoering van de nieuwe procedure: de praktijk kan voortbouwen op bestaande ervaringen. Dit voordeel wordt nog sterker, doordat dit wetsvoorstel voortbouwt op de Procesregeling van de rechtbanken, waarmee rechter en partijen tegen de tijd dat dit voorstel in werking treedt de nodige ervaring zullen hebben. Erkend zij, dat dit in minder mate het geval is bij de andere bestuursrechtelijke colleges, maar dit is minder bezwaarlijk, nu het in de praktijk vooral de rechtbanken zijn die met beroepen wegens niet tijdig beslissen worden geconfronteerd. Naar huidig recht is de rechter in de in artikel 8:54 bedoelde gevallen bevoegd, maar nimmer verplicht om een beroep vereenvoudigd af te doen. De hoofdregel van het onderhavige wetsvoorstel is, dat hij daartoe in beginsel wel verplicht is, indien het een beroep wegens niet tijdig beslissen betreft. Dit is mogelijk, omdat beroepen wegens niet tijdig beslissen voor de rechter als regel eenvoudig zijn. Bij beslissingen op aanvraag bepaalt de wet in de meeste gevallen, dat het bestuursorgaan binnen een aantal weken of maanden na de ontvangst van de aanvraag een besluit moet nemen. Om vast te stellen, of het besluit al dan niet te laat komt, heeft de rechter dus meestal niet het volledige dossier nodig. Hij hoeft slechts vast te stellen, op welke datum een (volledige) aanvraag is ingediend, en daar de wettelijke beslistermijn bij op te tellen. Gelet hierop moet het mogelijk zijn, dat de rechtbank binnen acht weken na ontvangst van het beroepschrift beslist. De Procesregeling bestuursrecht van de rechtbanken (art. 11, eerste lid) stelt in afwijking hiervan een termijn van vier weken na ontvangst van de op de zaak betrekking hebbende stukken. Dit houdt echter het risico in, dat de uitspraak wordt vertraagd indien, zoals helaas soms het geval is, het bestuursorgaan talmt met het inzenden van de stukken, terwijl de rechter deze stukken als regel niet nodig heeft om op het beroep te beslissen. Als regel behoeft de rechter slechts te weten, op welke datum de aanvraag is ingediend. Dit zal meestal reeds uit het beroepschrift en eventueel uit een daarbij overgelegd afschrift van de aanvraag blijken.

Er zijn echter wel gevallen, waarin de zaak minder eenvoudig is, bijvoorbeeld als in geschil is of de belanghebbende met uitstel heeft ingestemd, dan wel of de overschrijding (mede) aan hem is te wijten. Voor die gevallen blijft de rechter bevoegd te kiezen voor een behandeling ter zitting. In navolging van de Procesregeling is ervoor gekozen om dan in

beginsel een versnelde behandeling (artikel 8:52 Awb) voor te schrijven, die zo mogelijk moet leiden tot een uitspraak binnen dertien weken na de indiening van het beroepschrift. Zo mogelijk, omdat uitzonderlijke gevallen denkbaar zijn waarin het beroep wegens niet tijdig beslissen dermate complex is dat een gewone behandeling nodig is, die niet binnen dertien weken kan worden afgerond.

5. Ook beroep bij het niet tijdig nemen van een primair besluit

Ingevolge artikel 7:1 Awb moet, alvorens beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld, als regel eerst een bezwaarschrift worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen. Naar huidig recht geldt dit ook in alle gevallen van niet tijdig beslissen. Als een bestuursorgaan te laat op een aanvraag beslist, moet de belanghebbende dus eerst een bezwaarschrift wegens niet-tijdig beslissen indienen. Pas als ook daarop niet tijdig wordt beslist, heeft betrokkene toegang tot de rechter. Dit kan, afhankelijk van de omstandigheden, na de indiening van het bezwaarschrift nog zes tot veertien weken duren (vgl. art. 7:10 en 7:13 Awb).

Deze rechtsgang werkt in de praktijk vaak niet bevredigend. Hoewel veel bestuursorganen zich inspannen om na indiening van een bezwaarschrift wegens niet tijdig beslissen ten spoedigste alsnog een inhoudelijke beslissing te nemen, komt het voor dat een bestuursorgaan daarvoor de volle termijn voor de beslissing op bezwaar benut, of zelfs na afloop daarvan nog altijd geen inhoudelijke beslissing heeft gegeven. In dat geval kan het voorkomen, dat de belanghebbende vele maanden na afloop van de wettelijke beslistermijn nog altijd geen inhoudelijke beslissing heeft. Bestuursorganen weten ook niet altijd goed raad met bezwaarschriften wegens niet tijdig beslissen. De enige juiste reactie is zo snel mogelijk alsnog een inhoudelijk besluit nemen. Als dit gebeurt, ontstaat nogal eens verwarring over de vraag of dit inhoudelijke besluit nu een primair besluit of een beslissing op bezwaar is, alsook over de vraag of nog afzonderlijk op het bezwaarschrift wegens niet tijdig beslissen moet worden beslist. Het komt zelfs voor dat een bestuursorgaan het bezwaarschrift wegens niet tijdig beslissen gegrond verklaart, maar daarbij nog steeds geen inhoudelijke beslissing neemt. Daar schiet de belanghebbende natuurlijk weinig mee op.

De Procesregeling bestuursrecht lost deze problemen niet op en kan deze ook niet oplossen, omdat zij uiteraard de wettelijke verplichting om eerst bezwaar te maken niet opzij kan zetten. Daarom voorziet het onderhavige voorstel in de mogelijkheid om in bepaalde gevallen bij overschrijding van de primaire beslistermijn rechtstreeks de rechter te adïëren. Daartoe wordt in artikel 7:1, eerste lid, Awb bepaald dat de verplichting om eerst een bezwaarschriftprocedure te doorlopen niet geldt, indien tegen het niet tijdig beslissen beroep openstaat met toepassing van de nieuwe afdeling 8.2.4a. Voor partijen betekent dit geen verlies van instantie. Zoals hierna zal worden uiteengezet, heeft het rechterlijk oordeel namelijk in beginsel betrekking op de vraag of al dan niet tijdig is beslist, niet op de inhoud van de zaak.

6. De schriftelijke ingebrekestelling

Dit wetsvoorstel biedt de burger in bepaalde gevallen een snelle en effectieve procedure tegen te laat beslissen door het bestuur. Maar de burger moet het bestuur niet met deze procedure kunnen overvallen. Het is niet meer dan redelijk, dat de belanghebbende het bestuur eerst even laat weten dat het naar zijn oordeel in gebreke is. Dit is een eis die ook elders in ons bestuursrecht wordt gesteld. Zo neemt ook de Nationale ombudsman een klacht in beginsel niet in behandeling indien deze niet eerst aan het bestuur kenbaar is gemaakt (het zogenaamde «kenbaar-

heidsvereiste» van artikel 12, tweede lid, Wet Nationale ombudsman). Daarom is bepaald, dat het beroep wegens niet tijdig beslissen slechts ontvankelijk is, indien de belanghebbende het bestuur schriftelijk in gebreke heeft gesteld.

Dit kan ook voor de burger voordelen hebben. Vaak zal het bestuur in de ingebrekestelling aanleiding zien om de besluitvorming in de bewuste zaak zoveel mogelijk te versnellen. Als dat tot gevolg heeft dat de tussenkomst van de rechter niet meer nodig is, is dat voor alle betrokkenen een betere en goedkopere oplossing. Het voorkomt voorts onnodige belasting van de rechter. Ook is natuurlijk denkbaar dat de belanghebbende ten onrechte meent dat de beslistermijn al is overschreden. De ingebrekestelling kan dan aanleiding zijn om de belanghebbende nog eens voor te lichten over de juiste termijn.

In geval van het niet tijdig nemen van een primair besluit fungeert de ingebrekestelling zo in zekere zin als een lichter en informeler alternatief voor het bezwaar wegens niet tijdig beslissen. In geval van het niet tijdig beslissen op een bezwaarschrift betekent de eis van een voorafgaande ingebrekestelling ten opzichte van het huidige recht op papier een verzwa- ring van de eisen die aan de burger worden gesteld. In de praktijk is het verschil echter niet zo groot. Ook nu al gaat aan een beroep wegens niet tijdig beslissen vaak de nodige correspondentie vooraf. Omdat het beroep wegens niet tijdig beslissen niet aan een termijn is gebonden, is het immers meestal niet nodig om het rauwelijks in te stellen.

Aan het vereiste van schriftelijke ingebrekestelling kan ook worden voldaan door het indienen van een schriftelijke klacht als bedoeld in artikel 9:4 Awb. Men zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel D (artikel 6:12). Een ingebrekestelling is tenslotte niet nodig, indien deze redelijkerwijs niet kan worden gevergd. Dit kan zich bijvoor- beeld voordoen als de zaak zeer spoedeisend is.

Over de ingebrekestelling zijn in de adviezen veel opmerkingen gemaakt. De ingebrekestelling zou niet binnen het systeem van de Awb passen, nodeloos ingewikkeld en verwarrend zijn en feitelijk de beslistermijn met twee weken verlengen. Met name om redenen van proceseconomie, zoals hiervoor uiteengezet, is de ingebrekestelling echter niet onredelijk. Het vereiste van schriftelijke ingebrekestelling is dan ook gehandhaafd.

7. Inhoudelijke beoordeling van de zaak

Voorheen – en in het spraakgebruik ook nu nog wel – werd het niet tijdig beslissen op een aanvraag wel aangeduid als een «fictieve weigering». De Wet Arob – die tussen 1976 en 1994 algemeen aanvullende rechtsbescher- ming tegen de overheid bood – hanteerde in artikel 3 namelijk de fictie, dat een bestuursorgaan dat niet tijdig op een aanvraag had beslist, geacht werd de aanvraag te hebben afgewezen. Dit betekende dat de rechter in beginsel inhoudelijk moest beoordelen of deze afwijzing de rechterlijke toets kon doorstaan.

De Algemene wet bestuursrecht hanteert deze fictie niet expliciet. Artikel 6:2 stelt het niet tijdig beslissen gelijk met een besluit, zodat daartegen beroep kan worden ingesteld, maar kleurt dit fictieve besluit niet met zoveel woorden inhoudelijk in. Uit de memorie van toelichting (PG Awb I, blz. 281–283) blijkt echter wel, dat de wetgever ervan uitging dat de rechter naar aanleiding van een beroep wegens niet tijdig beslissen ook tot een inhoudelijke beoordeling van de zaak zou kunnen overgaan.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft enige tijd geleden geoordeeld, dat de bestuursrechter bij een beroep wegens niet tijdig beslissen in het alge- meen slechts kan beoordelen of de beslistermijn is overschreden; hij mag in beginsel geen inhoudelijk oordeel geven (ABRS 3-12-1998, AB 1999, 107 m.nt. FM; JB 1999, 13 m.nt. FAMS (De Gier/Haarlemmermeer)). Aanvanke- lijk werd in het voorontwerp voortgebouwd op deze jurisprudentie van de Afdeling. Het vierde lid van artikel 6:20 Awb, dat bepaalt dat het bezwaar

en beroep mede worden geacht te zijn gericht tegen het besluit op de aanvraag, kwam daarin te vervallen omdat de procedure uitsluitend gericht moest zijn op het snel verkrijgen van een rechterlijk oordeel. Naar aanleiding van de ontvangen adviezen wordt hiervan echter teruggekomen en wordt voorgesteld artikel 6:20, vierde lid, te handhaven. Vrijwel alle geconsulteerde rechterlijke colleges en instanties (Hoge Raad, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, NVvR en Raad voor de rechtspraak) hebben aangegeven dat zij het vierde lid van artikel 6:20 een voor de praktijk zinvolle regeling vinden, met name voor zover het gaat om beslissingen op bezwaar die hangende het beroep worden genomen. De handhaving van het vierde lid van artikel 6:20 brengt mee dat het ook mogelijk blijft om een hangende het beroep afgekomen primair besluit inhoudelijk te beoordelen. De grootste nadelen van deze mogelijkheid – doorkruising van de bezwaarschriftprocedure en verlies van een instantie – worden ondervangen door handhaving van artikel 6:20, vijfde lid (dat aanvankelijk ook werd geschrapt in het voorontwerp), dat de bevoegdheid bevat van de rechter om de zaak terug te verwijzen naar het bestuursorgaan.

Ook is in enkele adviezen opgemerkt dat de mogelijkheid om een «fictief besluit» in te kleuren indien de zaak zich leent voor toepassing van artikel 8:72 Awb behouden moet blijven. Hoewel uitgangspunt van het wetsvoorstel blijft dat een beroep wegens niet tijdig beslissen primair moet worden beschouwd als een procedureel middel en dat het bestuursorgaan alsnog een inhoudelijke beslissing moet nemen, blijft het bij wijze van uitzondering ook mogelijk dat de rechtbank zelf in de zaak voorziet (artikel 8:72, vierde lid, Awb). Uit een oogpunt van proceseconomie is dit immers een praktische en zinvolle mogelijkheid.

8. De uitspraak

Als gezegd gaat de voorgestelde procedure in beginsel slechts over de vraag, of de beslistermijn is overschreden. Dit komt tot uiting in de inhoud van de uitspraak. Indien het beroep gegrond is – dus indien de beslistermijn inderdaad is overschreden – moet de rechter ingevolge artikel 8:55c in beginsel bepalen dat het bestuur binnen twee weken alsnog een besluit bekendmaakt. Dit lijkt ongerijmd: een bestuursorgaan dat al te laat is met beslissen, krijgt nog eens twee weken de tijd. De realiteit gebiedt echter te erkennen, dat het alsnog op schrift stellen en bekendmaken van een besluit nu eenmaal enige tijd neemt. De rechter is echter wel bevoegd een kortere termijn te stellen indien de omstandigheden daartoe nopen. Het is echter onvermijdelijk dat er van tijd tot tijd ook gevallen zullen zijn, waarin de rechter een langere termijn moet stellen. De rechter kan namelijk voor een dilemma tussen snelheid en zorgvuldigheid komen te staan. Er zijn bijvoorbeeld gevallen waarin een zorgvuldig besluit een medisch advies vereist. Indien dit advies er bij het verstrijken van de beslistermijn nog niet is, hetzij omdat de adviseur onvoldoende voortvarend te werk gaat, hetzij omdat het bestuur te laat om advies heeft gevraagd, is het niet zonder meer verantwoord om de zorgvuldigheid aan de snelheid op te offeren. Daarom biedt het voorstel de rechter de ruimte om zo nodig een langere termijn te stellen, dan wel een andere voorziening te treffen. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het stellen van een termijn voor de volgende stap in de procedure die uiteindelijk tot een besluit moet leiden.

De verplichting om een termijn te stellen geldt uiteraard niet, indien inmiddels – al dan niet onder druk van het beroep – alsnog een besluit is genomen. In dat geval kan de rechter volstaan met het gegrond verklaren van het beroep, voor zover de indiener daarbij nog belang heeft.

9. De dwangsomprocedure

Aangenomen mag worden dat het bestuursorgaan in de overgrote meerderheid van de gevallen zal voldoen aan het rechterlijk bevel om binnen twee weken alsnog te beslissen. Het moet daaraan ook kunnen voldoen, omdat het als regel al de nodige extra tijd heeft gehad: in ieder geval twee weken, maar vaak zal daar ook de duur van de procedure wegens niet tijdig beslissen bij moeten worden opgeteld, en in sommige gevallen ook nog de periode die is verstreken voordat dit beroep werd ingesteld. Het is daarom niet nodig de rechter te verplichten om aan zijn uitspraak steeds een dwangsom te verbinden. De rechter is daartoe overigens – ook naar huidig recht – wel bevoegd, indien daartoe aanleiding bestaat (artikel 8:72, zevende lid). Ook zonder dwangsom betekent de voorgestelde procedure voor bestuursorganen overigens al een financiële prikkel tot tijdig beslissen. Bij een gegrond beroep moet het bestuursorgaan immers het griffierecht vergoeden (artikel 8:74, eerste lid) en kan het in de proceskosten van de belanghebbende worden veroordeeld (artikel 8:75). Maar het is helaas niet helemaal ondenkbaar, dat het bestuur na afloop van de door de rechter gestelde termijn nog steeds geen besluit heeft genomen. Voor dat geval voorziet het wetsvoorstel in een eenvoudige procedure om het bestuur alsnog een dwangsom op te leggen. De belanghebbende kan zich tot de voorzieningenrechter wenden met het verzoek alsnog een dwangsom aan de eerdere uitspraak te verbinden. Voor dat verzoek is geen griffierecht verschuldigd. De procedure voor de behandeling van het verzoek is ontleend aan de voorlopige voorzieningsprocedure. Dit maakt een snelle beslissing mogelijk. Een snelle beslissing is ook verantwoord, omdat de rechter eenvoudig kan vaststellen of de eerder gestelde termijn is verstreken en of er inmiddels een besluit is. Daarnaast hoeft nog slechts over de hoogte van de dwangsom te worden beslist.

10. Verhouding tot de voorlopige voorziening

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 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. Indien dit wetsvoorstel wel van toepassing is, geeft de rechter echter op korte termijn een oordeel ten gronde over de vraag of de beslistermijn is overschreden. Voor laatstbedoelde gevallen zal een voorlopige voorzieningsprocedure doorgaans nauwelijks sneller zijn dan de in dit voorstel geregelde procedure. Daarnaast kan er in beide gevallen behoefte bestaan aan een voorlopige voorziening die betrekking heeft op de inhoud van de zaak. In dat geval zal de rechter het niet tijdig beslissen inhoudelijk moeten duiden. Een treffende illustratie daarvan biedt Pres. CBb 24-3-2001, AB 2001, 191 m.nt. JHvdV. In deze zaak verzocht een aantal exploitanten van dierentuinen de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij om ontheffing van het verbod op vaccinatie tegen monden klauwzeer. Twee dagen later dienden zij een bezwaarschrift wegens niet tijdig beslissen in en vroegen zij de president van het College van Beroep voor het bedrijfsleven een voorlopige voorziening te treffen, inhoudende dat de minister de gevraagde ontheffing moest verlenen. De volgende dag oordeelde de president, dat in dit bijzondere geval de redelijke termijn van artikel 4:13 Awb inderdaad reeds na twee dagen was verstreken. Tevens oordeelde hij, dat er in dit bijzondere geval aanleiding was om dit niet tijdig beslissen te duiden als een (fictieve) weigering van de gevraagde ontheffing. Deze weigering bleek uiteindelijk de rechterlijke toets te kunnen doorstaan. Waar het om gaat is echter dat de rechter een inhoudelijk – zij het voorlopig – oordeel

gaf. Het belang van verzoekers bij een inhoudelijk oordeel over de vraag of een ontheffing mogelijk was, was onder de gegeven omstandigheden dermate spoedeisend, dat een bevel aan het bestuursorgaan om alsnog een besluit te nemen in dit geval geen adequate rechtsbescherming zou zijn geweest.

Een dergelijk voorlopig inhoudelijk oordeel blijft ook in de thans voorgestelde procedure mogelijk. Indien beroep wegens niet tijdig beslissen is ingesteld, is voldaan aan het in artikel 8:81 Awb neergelegde connexiteitsvereiste en kan dus een voorlopige voorziening worden gevraagd.

De mogelijkheid om bij wege van voorlopige voorziening een voorlopig inhoudelijk oordeel te krijgen brengt voorts mee dat de voorzieningenrechter onmiddellijk uitspraak kan doen in de hoofdzaak op grond van artikel 8:86 Awb. Dit wordt wel «kortsluiting» genoemd. Artikel 8:86 bepaalt dat kortsluiting slechts mogelijk is als beroep bij de rechter is ingesteld. Dit houdt verband met het gegeven, dat een verzoek om voorlopige voorziening ook mogelijk is indien nog slechts een bezwaarschrift is ingediend. In laatstgenoemd geval is het ongewenst dat de rechter inhoudelijk op de uitkomst van de bezwaarschriftprocedure zou gaan vooruitlopen. Het onderhavige voorstel doet aan de bevoegdheid tot kortsluiting in beginsel niet af. Volgens het onderhavige voorstel kan echter ook beroep bij de rechter worden ingesteld indien niet tijdig een primair besluit is genomen. Ook dan is derhalve kortsluiting mogelijk. Omdat de hoofdzaak echter slechts betrekking heeft op de vraag of de beslistermijn is overschreden, zal ook het oordeel ten gronde na kortsluiting slechts daarop betrekking hebben. Dat betekent dat de rechter met toepassing van artikel 8:55c kan bepalen dat het bestuursorgaan binnen twee weken alsnog een beslissing moet nemen. Met dit oordeel wordt inhoudelijk niet vooruitgelopen op de uitkomst van de bezwaarschriftprocedure.

Het voorgaande ligt anders indien het bestuursorgaan hangende het beroep wegens niet tijdig beslissen een primair besluit neemt in de onderliggende zaak. Voor die gevallen bepaalt artikel 6:20, vierde lid, Awb dat het beroep geacht wordt te zijn gericht tegen het primaire besluit. Dat betekent dat het ingestelde beroep van aard verandert: het wordt van een procedureel middel een inhoudelijk middel. Dat leidt ertoe dat de voorzieningenrechter de hoofdzaak inhoudelijk kan afdoen, indien hij van mening is dat nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak.

De bevoegdheid tot kortsluiting bestaat ongeacht of het verzoek om een voorlopige voorziening is toegewezen of afgewezen. Het is immers denkbaar, dat de gevraagde voorlopige voorziening wordt afgewezen omdat de verzoeker een onvoldoende spoedeisend belang heeft bij een inhoudelijk vooruitlopen op de zaak, hoewel wel vast staat dat het bestuursorgaan de beslistermijn heeft overschreden.

11. Gevolgen voor de rechter

De kern van dit voorstel is dat bepaalde beroepen wegens niet tijdig beslissen op een andere wijze moeten worden behandeld dan gewone beroepen. Derhalve zullen de met bestuursrechtspraak in eerste aanleg belaste colleges voorzieningen moeten treffen om direct na ontvangst van een beroepschrift te beoordelen of dit betrekking heeft op niet tijdig beslissen of op een reëel besluit. Voor de rechtbanken is dit niet nieuw, omdat de noodzaak daartoe ook al voortvloeit uit de Procesregeling bestuursrecht, zoals deze sedert 1 oktober 2001 geldt. Voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven is het wel nieuw en vergt het dus een aanpassing van de administratieve procedures voor de behandeling van beroepen in eerste aanleg. Deze aanpassing is echter beperkt en dus zonder veel problemen te realiseren.

Het ligt in de lijn der verwachting dat als gevolg van de nieuwe procedure

het aantal beroepen wegens niet tijdig beslissen aanvankelijk zal toenemen, reeds omdat ook beroep mogelijk wordt bij overschrijding van de primaire beslistermijn. De omvang van dit effect is echter niet te voorspellen: er bestaan geen betrouwbare kwantitatieve gegevens over het aantal gevallen waarin het wetsvoorstel van toepassing zal zijn. Evenmin kan worden voorspeld, in welk percentage van deze gevallen beroep zal worden ingesteld. Aannemelijk is voorts, dat dit effect na verloop van tijd weer zal afnemen. Als het nieuwe rechtsmiddel effectief blijkt, zullen bestuursorganen immers genoodzaakt zijn ervoor zorg te dragen dat de beslistermijnen minder vaak worden overschreden. Bovendien zal de ingebrekestelling, zoals in paragraaf 6 van deze toelichting al is aangegeven, onnodige belasting van de rechter kunnen voorkomen. Het bestuur zal de besluitvorming naar aanleiding van de ingebrekestelling immers zoveel mogelijk kunnen versnellen, zodat een gang naar de rechter niet meer nodig zal zijn. Overigens zal de belasting van de rechterlijke macht vanwege het beperkte toepassingsbereik van het wetsvoorstel in ieder geval minder groot zijn dan waarvoor in enkele adviezen werd gevreesd. In het voorontwerp werd immers nog uitgegaan van algemene gelding van het voorstel.

12. Gevolgen voor het bestuur

Voor bestuursorganen die thans stelselmatig te laat beslissen op een bezwaarschrift of een aanvraag en de aanvrager niet meedelen dat de termijn wordt overschreden en dat zij binnen een bepaalde termijn de beschikking zullen geven (artikel 4:14, eerste en derde lid), kunnen de gevolgen van de nieuwe procedure ingrijpend zijn. Zij kunnen worden geconfronteerd met een groot aantal beroepen wegens niet tijdig beslissen en wellicht zelfs met dwangsommen. In dat geval zal het desbetreffende bestuursorgaan zich genoodzaakt zien maatregelen te treffen om te waarborgen dat als regel op tijd wordt beslist. Soms zal het daarbij gaan om aanpassingen in de werkwijze of de organisatie. Niet kan echter worden uitgesloten, dat sommige bestuursorganen zullen moeten investeren in extra capaciteit voor de afhandeling van aanvragen of bezwaarschriften. De budgettaire gevolgen daarvan zullen door de desbetreffende bestuursorganen binnen hun eigen begrotingen moeten worden opgevangen. Van een bestuursorgaan mag immers worden verwacht, dat het voldoende middelen vrijmaakt om aan zijn wettelijke verplichtingen te voldoen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdelen A en B (artikelen 4:13 en 4:14)

De redactie van de artikelen 4:13 en 4:14 wordt geharmoniseerd door voortaan overal het begrip mededeling te bezigen in plaats van kennisgeving.

Onderdeel C (artikel 4:15)

Het instellen van bezwaar of beroep wegens niet tijdig beslissen kan onredelijk zijn in gevallen waarin het niet tijdig beslissen niet aan het bestuursorgaan is te wijten. In het nieuwe tweede en derde lid van artikel 4:15 is bepaald dat de beslistermijn in bepaalde gevallen van rechtswege of door een kennisgeving van het bestuursorgaan wordt opgeschort. Het betreft de volgende gevallen:

- de aanvrager is met uitstel akkoord gegaan;

- de dreigende termijnoverschrijding is toe te rekenen aan de aanvrager;
- het bestuursorgaan is feitelijk verhinderd een beschikking te geven als gevolg van overmacht; of
- het bestuursorgaan heeft ter voorbereiding van de beschikking bij een of meer instanties in het buitenland verzocht om informatie en die informatie is niet tijdig beschikbaar.

Hoewel het voor zich lijkt te spreken dat een bezwaar of beroep wegens niet tijdig beslissen niet-ontvankelijk is indien de aanvrager akkoord is gegaan met uitstel van de beslissing, bevat de wet nog geen voorziening dat de beslistermijn in die gevallen wordt opgeschort of verlengd. In die gevallen wordt de beslistermijn voortaan opgeschort (tweede lid, onderdeel a). De instemming met uitstel zal uiteraard wel uitdrukkelijk moeten zijn gegeven of zonder twijfel moeten kunnen worden afgeleid uit de gang van zaken.

In de tweede plaats wordt de termijn opgeschort indien het niet tijdig beslissen aan de aanvrager moet worden toegerekend (tweede lid, onderdeel b). De situatie kan zich voordoen dat het bestuursorgaan niet tijdig zal kunnen beslissen omdat de aanvrager enkele dagen voor afloop van de beslistermijn nog omvangrijke pakketten nadere gegevens opstuurt, of omdat de aanvrager zelf bij herhaling om uitstel van een hoorzitting of om nader onderzoek heeft gevraagd en het bestuursorgaan daarmee heeft ingestemd. Dergelijke situaties zouden er niet toe mogen leiden dat de beslistermijn verstrijkt en het bestuursorgaan te laat is met het geven van een beschikking. Overigens wordt de beslistermijn in gevallen van dreigende termijnoverschrijding die wordt veroorzaakt door een verzuim van de aanvrager, opgeschort op grond van het eerste lid van artikel 4:15.

In de derde plaats kan zich de uitzonderlijke situatie voordoen dat een bestuursorgaan wegens overmacht geen beschikking kan geven. Ook in die gevallen kan de termijn worden opgeschort (tweede lid, onderdeel c). Het instellen van bezwaar en beroep heeft immers geen zin als daarmee het doel niet kan worden bereikt doordat het bestuursorgaan zich in een overmachtsituatie bevindt (vergelijk, maar dan voor de omgekeerde situatie: voorzitter ABRvS 25 februari 1999, JM 1999/66). Van overmacht zal niet snel sprake zijn. Het zal dan in ieder geval moeten gaan om een onmogelijkheid om te beslissen die veroorzaakt wordt door abnormale en onvoorziene omstandigheden buiten toedoen van het bestuursorgaan zelf en die ook buiten zijn risicosfeer liggen. Daarvan zal bijvoorbeeld sprake kunnen zijn wanneer het gemeentehuis is afgebrand of onder water gelopen. Uit de jurisprudentie inzake termijnoverschrijdingen kan echter worden afgeleid dat ziekteverzuim en administratieve of organisatorische problemen binnen de invloedssfeer van het bestuursorgaan niet een beroep op overmacht rechtvaardigen, ook niet als zij van structurele aard zijn (bijvoorbeeld vz CBb 28 april 1995, JB 1995/136, en Rechtbank Roermond 9 februari 1996, JB 1996/102), evenmin als het niet tijdig ter beschikking komen van informatie van een ander bestuursorgaan (CBb 25 november 2003, LJN AO1044), het willen afwachten van een rechterlijke beslissing in een andere zaak (ABRvS 5 november 2003, JB 2004/11) of een verzoek van de Europese Commissie (vz CBb 30 januari 2004, JM 2004/87 en JB 2004/ 138). In een andere uitspraak nam de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zonder meer aan dat aan de eis van een integrale beoordeling in onderlinge samenhang van ruim tweeduizend bezwaarschriften, onmogelijk binnen de wettelijke termijn kon worden voldaan (ABRvS 19 november 2003, JB 2004/19). Het bestuursorgaan moet van de opschorting wegens overmacht mededeling doen aan de aanvrager. Doet het bestuursorgaan dat niet, dan verstrijkt de termijn, is het bestuursorgaan te laat en kan bezwaar of beroep wegens niet tijdig beslissen worden ingesteld.

Het nieuwe derde lid biedt het bestuur de mogelijkheid de beslistermijn op te schorten indien het in het kader van een zorgvuldige voorbereiding informatie moet inwinnen in het buitenland, maar die informatie niet tijdig

beschikbaar is. Bij beschikkingen op het gebied van de sociale zekerheid kan het bijvoorbeeld relevant zijn of de aanvrager een vrouw of kinderen heeft in Marokko of dat hij daar onroerende zaken bezit. De praktijk leert dat dergelijke informatie vrijwel nooit binnen de wettelijke beslistermijn of de termijn van acht weken van artikel 4:13 Awb beschikbaar is. Het uitstel mag echter niet onredelijk lang duren. In eerste instantie dient het bestuursorgaan er zelf op toe te zien dat het uitstel niet onredelijk lang duurt. Het eindoordeel daarover ligt echter bij de rechter. Indien de aanvrager van mening is dat verder uitstel niet meer redelijk is, kan hij bezwaar maken wegens niet tijdig beslissen.

De opschorting op grond van het tweede lid, onderdeel c, en het derde lid werkt pas als het bestuursorgaan daarvan mededeling gedaan. De mededeling moet voor het verstrijken van de beslistermijn worden verzonden. Doet een bestuursorgaan dat niet, dan is de beschikking niet tijdig gegeven en kan bezwaar of beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Indien een bestuursorgaan na afloop van de beslistermijn in gebreke wordt gesteld en binnen twee weken na de ingebrekestelling een mededeling van opschorting verzendt, is het bestuursorgaan te laat. De belanghebbende kan dan twee weken na de ingebrekestelling beroep instellen bij de rechtbank.

De mededeling van opschorting is een beschikking. Tegen de mededeling kan echter niet afzonderlijk bezwaar en beroep worden ingesteld, omdat het een voorbereidingshandeling betreft in de zin van artikel 6:3 Awb. Dat lijdt uitzondering indien de mededeling de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft.

Onderdeel D (artikel 6:12)

Artikel 6:12 is aangepast aan de situatie dat in bepaalde gevallen direct beroep bij de rechtbank kan worden ingesteld wegens niet tijdig beslissen. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt het vijfde lid technisch aan te passen. Terwille van de duidelijkheid is het artikel opnieuw vastgesteld.

In het systeem van de Awb worden het bezwaar en beroep wegens niet tijdig beslissen mogelijk gemaakt door artikel 6:2, aanhef en onderdeel b. Daar is bepaald dat het niet tijdig nemen van een besluit voor de toepassing van wettelijke voorschriften inzake bezwaar en beroep met een besluit wordt gelijkgesteld. Dit neemt niet weg dat de Awb ook thans reeds enkele bijzondere regels geeft voor een beroep wegens niet tijdig beslissen. Zo bepaalt artikel 6:12, eerste lid, dat bezwaar of beroep wegens niet-tijdig beslissen niet aan een termijn is gebonden. Het grote voordeel van deze regel is dat een belanghebbende bij overschrijding van de beslistermijn kan besluiten – al dan niet in overleg met het bestuursorgaan – om het bestuursorgaan nog wat meer tijd te gunnen, zonder daarmee zijn recht te verspelen om later alsnog bezwaar of beroep wegens niet tijdig beslissen in te stellen.

Nieuw in het derde lid is het vereiste van een schriftelijke ingebrekestelling (zie ook paragraaf 6 van het algemeen gedeelte van deze toelichting). Het derde lid brengt mee dat het beroep wegens niet tijdig beslissen kan worden ingesteld zodra aan twee voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats dient de beslistermijn inderdaad te zijn verstreken (artikel 6:12, derde lid, onderdeel a). Indien dit niet het geval is, is het beroep te vroeg ingesteld en derhalve niet-ontvankelijk.

In de tweede plaats dient de belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke te stellen. Daarbij dient hij het bestuursorgaan nog enige tijd te gunnen om alsnog te beslissen, anders heeft de ingebrekestelling immers geen zin. Terwille van de duidelijkheid is deze termijn gefixeerd op twee weken. Indien het beroep wordt ingesteld voordat deze termijn is verstreken, is het in beginsel prematuur en derhalve niet-ontvankelijk. De termijn van twee weken vangt aan op de dag na die waarop de inge-

brekestelling is verzonden. Indien een belanghebbende het bestuur op maandag 11 februari in gebreke stelt, is de eerste dag van de termijn dus dinsdag 12 februari. De laatste dag van de termijn is dan maandag 25 februari, zodat vanaf dinsdag 26 februari beroep wegens niet tijdig beslissen kan worden ingesteld. De ingebrekestelling dient schriftelijk te geschieden. De vraag in hoeverre ingebrekestelling langs elektronische weg mogelijk is, moet worden beantwoord aan de hand van afdeling 2.3 Awb (verkeer langs elektronische weg).

De belanghebbende kan het bestuursorgaan in gebreke stellen zodra hij redelijkerwijs kan menen dat het bestuursorgaan in gebreke is. Het is dus niet mogelijk om bij een aanvraag of bezwaarschrift het bestuursorgaan al bij voorbaat in gebreke te stellen voor het geval niet tijdig zal worden beslist. Dan zou de ingebrekestelling immers zijn functie niet meer kunnen vervullen. Aan de inhoud van de ingebrekestelling zijn geen specifieke wettelijke eisen gesteld. Het spreekt echter vanzelf dat van een ingebrekestelling in de zin van de wet slechts sprake kan zijn, indien voldoende duidelijk is op welk te nemen besluit zij betrekking heeft.

Als de belanghebbende over het niet tijdig beslissen een schriftelijke klacht als bedoeld in artikel 9:4 Awb indient, is daarmee tevens voldaan aan het vereiste van schriftelijke ingebrekestelling. Het bestuursorgaan is dan in beginsel niet verplicht, maar wel bevoegd, de klacht als zodanig te behandelen, omdat beroep mogelijk is (artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onderdeel d, Awb). Naar huidig recht is een klacht die gericht is tegen niet tijdig beslissen, aan te merken als een bezwaarschrift. Indien geen bezwaar meer mogelijk is als gevolg van dit voorstel, zal de klacht voortaan als ingebrekestelling kunnen worden aangemerkt. Een goede behandeling van de klacht kan een gang naar de rechter voorkomen. Voorop staat overigens dat zo snel mogelijk alsnog een besluit moet worden genomen. Indien dit geschiedt, zal de klager in veel gevallen geen behoefte meer hebben aan een verdere behandeling van zijn klacht. Een en ander geldt mutatis mutandis ook, als een klacht bij de Nationale ombudsman is ingediend (zie de artikelen 14, aanhef en onderdeel g, en 16, aanhef en onderdeel c, Wet Nationale ombudsman).

Anders dan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de NVvR, de NOvA en de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs wensen, wordt voorlichting over de nieuwe beroepsmogelijkheid niet verplicht gesteld. Dat zou er immers op neerkomen dat een bestuursorgaan alle aanvragers van een beschikking nog voordat het een beschikking geeft, zou moeten wijzen op de mogelijkheid om bezwaar te maken of, voor de gevallen waarin dit wetsvoorstel van toepassing is, beroep in te stellen wanneer het niet tijdig de beschikking geeft. De Awb kent bij aanvragen echter niet de plicht voor een bestuursorgaan om een ontvangstbevestiging van de aanvraag te sturen. De baten van het doen van een dergelijke afzonderlijke mededeling wegen dan ook niet op tegen de administratieve lasten daarvan.

Indien een bestuursorgaan niet in gebreke is gesteld voordat beroep wordt ingesteld, is het beroep niet-ontvankelijk, tenzij redelijkerwijs niet van belanghebbende kan worden gevergd dat hij het bestuursorgaan eerst in gebreke stelt. Voor die gevallen bevat het nieuwe vierde lid een voorziening. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als de zaak zo zeer spoedeisend is, dat een ingebrekestelling niet kan worden afgewacht. Wanneer een beroep wegens niet tijdig beslissen als onredelijk laat moet worden aangemerkt, hangt sterk van de omstandigheden van het geval af. Daarbij speelt een rol in hoeverre belanghebbende na het verstrijken van de beslistermijn over de zaak in contact is gebleven met het bestuursorgaan. Zo werd in ABRS 12-8-1999, AB 1999, 392 m.nt. MSV een ruim een jaar na het verstrijken van de beslistermijn ingesteld beroep niet als onredelijk laat aangemerkt, onder meer omdat belanghebbenden op grond van correspondentie met het bestuursorgaan gedurende dit jaar mochten verwachten dat alsnog een besluit zou worden genomen. In een

zaak echter waarin een belanghebbende na de laatste brief van het bestuursorgaan ruim een jaar lang niets van zich liet horen en toen alsnog beroep instelde, werd dit beroep wel als onredelijk laat aangemerkt en daarom niet-ontvankelijk verklaard (CBb 16-4-1998, AB 1998, 289 m.nt. JHvdV).

Onderdeel E (artikel 6:20)

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt artikel 6:20 op enkele punten technisch aan te passen.

Onderdeel F (artikel 7:1)

Om redenen die in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting zijn uiteengezet, wordt voorgesteld de verplichte bezwaarschriftprocedure te laten vervallen wanneer tegen niet tijdig beslissen beroep openstaat met toepassing van afdeling 8.2.4a.

Onderdeel G (artikelen 7:14 en 7:27)

Onderdeel G regelt dat de plicht van een bestuursorgaan mee te delen dat het de wettelijke termijn niet haalt en een nieuwe termijn te noemen waarbinnen zal worden beslist, voortaan ook geldt voor beslissingen op bezwaar en in administratief beroep. Zie hierover ook paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel H (afdeling 8.2.4a)

Artikel 8:55a

Artikel 8:55a bepaalt in welke gevallen afdeling 8.2.4.a van toepassing is. In het eerste lid is geregeld in welke gevallen de afdeling rechtstreeks van toepassing is. Het gaat daarbij om de gevallen waarin het niet tijdig beslissen als bijzonder ergerlijk kan worden ervaren: de termijn wordt niet gehaald én het bestuursorgaan heeft dat niet meegedeeld aan de aanvrager of de indiener van het bezwaar- of administratief beroepschrift. Op grond van het eerste lid, onderdeel c, is de afdeling ook van toepassing indien niet tijdig wordt beslist op bezwaar of in administratief beroep en het bestuursorgaan geen mededeling heeft gedaan als bedoeld in artikel 4:14, eerste lid (zie tevens onderdeel G). In het tweede lid is geregeld dat de afdeling van toepassing is indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald, waarbij geldt dat de afdeling altijd van toepassing is op beslissingen op bezwaar indien de afdeling van toepassing is verklaard op het primaire besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt. Zie verder over deze aspecten en over de verhouding tussen de huidige en de nieuwe procedure paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 8:55b

Artikel 8:55b, eerste lid, bevat de kern van het nieuwe stelsel: een beroep wegens niet tijdig beslissen wordt in beginsel buiten zitting afgedaan, en wel binnen acht weken na ontvangst van het beroepschrift. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet, is dit mogelijk omdat een beroep wegens niet tijdig beslissen in beginsel eenvoudig is. In veel gevallen hoeft de rechter slechts vast te stellen wanneer de aanvraag is ingediend, en daar de wettelijke beslistermijn bij op te tellen. Er zijn echter ook gevallen waarin een en ander iets ingewikkelder ligt. Het kan zijn, dat de beslistermijn is opgeschort met de termijn die het bestuursorgaan de aanvrager heeft gegeven om een onvolledige

aanvraag aan te vullen (art. 4:15, eerste lid, jo. 4:5) of met de termijnen van het overeengekomen of door de aanvrager veroorzaakte uitstel, voor het inwinnen van informatie in het buitenland of voor de duur van de overmachtsituatie (artikel 4:15, tweede en derde lid).

In deze gevallen ligt het op de weg van het bestuursorgaan om dit bij een tijdig ingediend verweerschrift aan te voeren en aannemelijk te maken. Artikel 8:42, eerste lid, Awb bepaalt dat het bestuursorgaan binnen vier weken nadat de rechter het beroepschrift heeft toegezonden, de op de zaak betrekking hebbende stukken en een verweerschrift moet inzenden. De hier voorgestelde regeling gaat ervan uit, dat de rechter het beroepschrift onmiddellijk na ontvangst aan het bestuursorgaan zendt. Het bestuursorgaan heeft dan vier weken om de op de zaak betrekking hebbende stukken in te zenden. Veelal zal het dan slechts gaan om de aanvraag of het bezwaarschrift en eventuele stukken waaruit blijkt, dat de beslistermijn is opgeschort. Binnen dezelfde vier weken kan het bestuursorgaan een verweerschrift indienen; verplicht is dit echter niet.

Voor de rechter betekent dit dat hij in beginsel kan beslissen nadat vier weken zijn verstreken sedert hij het beroepschrift aan het bestuursorgaan heeft verzonden. Als het bestuursorgaan op dat tijdstip nog geen stukken heeft ingezonden, mag de rechter ervan uitgaan dat de in het beroepschrift vermelde datum van aanvraag juist is. Als op dat tijdstip nog geen verweerschrift is ingezonden, mag de rechter ervan uitgaan dat er geen omstandigheden zijn die overschrijding van de beslistermijn rechtvaardigen.

Dit betekent dat de zaak al na iets meer dan vier weken beslissingsrijp is als het bestuursorgaan geen stukken, noch een verweerschrift inzendt. In het andere geval heeft de rechter natuurlijk enige tijd nodig om deze stukken te beoordelen. Daarom bepaalt dit wetsvoorstel, dat de rechter bij een beroep wegens niet tijdig beslissen binnen acht weken uitspraak doet. Dit laat de in artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, neergelegde eis dat het beroepschrift de gronden van het beroep bevat, onverlet. Indien dus beroep wordt ingesteld op nader aan te voeren gronden, gaat de termijn van acht weken pas lopen nadat de gronden van het beroep zijn aangevuld. Omdat een beroep wegens niet tijdig beslissen niet aan een termijn is gebonden (art. 6:12), zal het echter doorgaans niet nodig zijn om een zodanig beroep in te stellen op nader aan te voeren gronden.

Voor een beroep wegens niet tijdig beslissen is het gewone griffierecht verschuldigd (artikel 8:41 Awb). Artikel 8:41, tweede lid, schrijft voor dat de griffier van het gerecht de indiener van een beroepschrift op het verschuldigde griffierecht wijst en daarbij mededeelt dat het beroep niet-ontvankelijk zal worden verklaard indien het verschuldigde bedrag niet binnen vier weken op de rekening van het gerecht is bijgeschreven. In de praktijk van de rechtbanken geschiedt deze mededeling in eerste instantie bij gewone brief. Indien het griffierecht niet binnen vier weken na verzending van deze brief is betaald, volgt een aangetekende brief die belanghebbende nogmaals aanmaant het griffierecht te voldoen. Aldus wordt enerzijds bespaard op de kosten van aangetekende verzending, maar anderzijds gewaarborgd dat de ingrijpende sanctie van niet-ontvankelijkheid pas wordt toegepast als redelijkerwijs gesproken zeker is dat de aanmaning de belanghebbende heeft bereikt. Door deze praktijk kan het af en toe voorkomen, dat acht weken na het indienen van het beroepschrift nog niet zeker is of het griffierecht tijdig is voldaan. Om te voorkomen dat daardoor de uitspraaktermijn van acht weken niet kan worden gehaald, zullen de rechtbanken in de toekomst bij beroepen wegens niet tijdig beslissen iets kortere termijnen moeten stellen voor de betaling van het griffierecht. Dat is ook redelijk: van de belanghebbende die om een snelle uitspraak vraagt, mag ook worden verwacht dat hij zijnerzijds ook voortvarend aan zijn verplichtingen voldoet.

De rechter blijft altijd bevoegd het beroep op de gewone wijze, dus ter zitting, te behandelen (art. 8:55b, eerste lid, in fine). Daarvoor kan bijvoor-

beeld aanleiding zijn, indien niet aanstonds duidelijk is of de beslistermijn is overschreden. Denkbaar is ook, dat in geschil is of, dan wel voor hoe lang, de beslistermijn met toepassing van artikel 4:15 is opgeschort. In al deze gevallen kan een behandeling ter zitting aangewezen zijn. Artikel 8:55b, tweede lid, schrijft voor dat de partijen daarvan zo spoedig mogelijk op de hoogte worden gesteld.

Voor het geval een behandeling ter zitting nodig is, geeft artikel 8:55b, derde lid, eerste volzin, in navolging van de Procesregeling (art. 11, tweede lid), als hoofdregel dat met toepassing van artikel 8:52 een versnelde behandeling plaatsvindt. Deze versnelde behandeling komt er op neer, dat de rechter de termijnen voor de door partijen te verrichten proceshandelingen kan verkorten. Artikel 8:55b, derde lid, tweede volzin, voegt daar, wederom in navolging van de Procesregeling (art. 11, tweede lid, tweede volzin) aan toe, dat de rechter binnen dertien weken uitspraak doet. Ook voor deze gevallen geldt echter de clausule «zo mogelijk». Het kan niet geheel worden uitgesloten dat de zaak zo complex is dat een gewone behandeling nodig is.

Hoger beroep is alleen mogelijk indien de zaak wordt behandeld met toepassing van artikel 8:52 of indien het met toepassing van de «gewone» regels wordt behandeld. Naar aanleiding van het advies van de Hoge Raad waarin de zin van hoger beroep wordt betwijfeld, wordt opgemerkt dat het hoger beroep voor die gevallen wenselijk wordt geacht wegens de meer inhoudelijke beoordeling van de zaak. Het uitsluiten van hoger beroep zou in die zaken ook systematisch minder juist zijn.

Artikel 8:55c

Eerste lid

Als gezegd gaat de voorgestelde procedure in beginsel slechts over de vraag, of de beslistermijn is overschreden. Dit komt tot uiting in de inhoud van de uitspraak. Indien het beroep gegrond is – dus indien de beslistermijn inderdaad is overschreden – moet de rechter ingevolge artikel 8:55c in beginsel bepalen dat het bestuur binnen twee weken alsnog een besluit bekendmaakt.

Dit geldt uiteraard niet, indien inmiddels een besluit is genomen en bekendgemaakt. In dat geval kan de rechter volstaan met een gegrondverklaring van het beroep, voorzover de indiener daarbij nog belang heeft (artikel 6:20, zesde lid). Dit belang is in ieder geval nog aanwezig als het bestuursorgaan betwist dat de beslistermijn is overschreden, dan wel op welk tijdstip dit het geval was, en zulks van belang is voor de verschuldigdheid van wettelijke rente of (andere) schadevergoeding. Of de belanghebbende schade lijdt indien te laat is beslist, is echter niet altijd eenvoudig vast te stellen. De voorgestelde procedure leent zich er niet voor om daarnaar uitgebreid onderzoek te doen. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop de rechter in de praktijk met deze situatie omgaat. Indien alsnog een reëel besluit is genomen, pleegt de rechter thans het beroep wegens niet tijdig beslissen niet-ontvankelijk te verklaren wegens gebrek aan belang, tenzij de indiener aangeeft dat dit belang er nog wel is. Nu beroepen wegens niet tijdig beslissen voortaan als regel buiten zitting zullen worden afgedaan, zal de indiener niet altijd meer voldoende gelegenheid hebben om een eventueel belang aannemelijk te maken. Daarom zal het in de toekomst waarschijnlijk praktischer zijn dat de rechter het beroep wegens niet tijdig beslissen ten gronde beoordeelt, tenzij blijkt dat de indiener daarbij geen belang meer heeft.

Indien het beroep gegrond wordt verklaard en er nog geen besluit is genomen, past het vorderen van schadevergoeding (artikel 8:73, eerste lid, Awb) evenmin in deze procedure. In deze procedure kan alleen de vraag centraal staan naar schade die wordt geleden als gevolg van het niet tijdig beslissen. De vraag of schade wordt geleden (en zo ja, hoeveel) zal echter vaak zozeer samenhangen met de inhoud van het uiteindelijk te

nemen besluit, dat het niet goed mogelijk is daarover in deze procedure een uitspraak te doen.

De onderhavige bepaling verdringt als «lex specialis» de hoofdregel van artikel 8:72, eerste lid, inhoudende dat de rechter bij een gegrond beroep het bestreden besluit moet vernietigen. Bij een beroep wegens niet tijdig beslissen is er immers geen besluit dat vernietigd kan worden.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt in de eerste plaats, dat de rechter in bijzondere gevallen een andere termijn kan stellen voor het alsnog nemen van een besluit. Dit kan een langere termijn zijn, bijvoorbeeld indien het een ongevoon complex besluit betreft. Maar het kan ook een kortere termijn zijn, bijvoorbeeld indien het bestuursorgaan de beslistermijn reeds in ruime mate heeft overschreden en de belanghebbende daardoor ernstig wordt benadeeld.

Het komt voor dat een bestuursorgaan voor het nemen van een besluit afhankelijk is van derden. Zo moet voor het nemen van een besluit soms een advies worden ingewonnen. Indien dit advies door toedoen van de adviseur niet tijdig wordt uitgebracht, kan het zijn dat het bestuursorgaan zijn verantwoordelijkheid voor het tijdig beslissen moet nemen door dan maar zonder advies te besluiten. Artikel 3:6, tweede lid, bepaalt dat in dat geval het enkele ontbreken van een advies niet aan het nemen van een besluit in de weg staat. Indien dus bijvoorbeeld een op grond van artikel 7:13 Awb ingestelde externe bezwaarschriftcommissie niet tijdig over een bezwaarschrift kan adviseren, zal het bestuursorgaan moeten afwegen of het ook zonder dat advies een voldoende zorgvuldig besluit kan nemen. Maar dit laatste zal niet altijd mogelijk zijn. Als eenmaal is besloten voor bepaalde categorieën bezwaarschriften een adviescommissie in te stellen, kunnen bijvoorbeeld belangen van derden zich er tegen verzetten, dat de waarborg van een extern advies opzij wordt gezet op de enkele grond dat het advies te laat komt. Maar ook in twee-partijen-verhoudingen kan het voorkomen dat zonder advies geen zorgvuldig besluit kan worden genomen, bijvoorbeeld als het besluit steunt op een medisch oordeel. Dit geldt nog sterker, als het uitblijven van het advies niet aan de adviseur te wijten is, maar bijvoorbeeld aan het feit dat het bestuursorgaan te laat advies heeft gevraagd. Artikel 3:6, eerste lid, tweede volzin, bepaalt immers juist uit oogpunt van zorgvuldigheid dat het bestuursorgaan aan een adviseur niet een zodanig korte termijn mag stellen, dat de adviseur zijn taak niet meer naar behoren kan vervullen.

In dergelijke gevallen kan het voorkomen dat het gelet op de vereiste zorgvuldigheid niet mogelijk is om binnen twee weken na de uitspraak van de rechter een besluit te nemen, bijvoorbeeld omdat een voor de besluitvorming essentieel advies ontbreekt of omdat de bezwaarschriftcommissie pas na afloop van die termijn weer vergadert en de belangen van derden zich tegen het passeren van deze commissie verzetten.

Zoals reeds in paragraaf 8 van het algemeen deel van deze toelichting werd opgemerkt, zijn dit slechts voorbeelden van een meer algemeen dilemma tussen snelheid en zorgvuldigheid waarvoor de rechter kan komen te staan. Ook als het ontstaan van dit dilemma aan het bestuursorgaan te wijten is, kan dit enkele feit als gezegd niet zonder meer rechtvaardigen dat de zorgvuldigheid wordt opgeofferd aan de snelheid.

Daarom biedt artikel 8:55c, tweede lid, de rechter de ruimte om zodanig een langere termijn voor het nemen van een besluit te stellen, maar ook om zo nodig een andere voorziening te treffen. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het stellen van een termijn voor de eerstvolgende stap in de procedure.

Het stellen van een langere termijn of het treffen van een andere voorziening kan zelfs noodzakelijk zijn, als slechts op die manier de naleving van andere wettelijke voorschriften kan worden verzekerd. Daarbij kan men bijvoorbeeld denken aan het voorschrift van artikel 3:16, eerste lid, zoals

dit zal luiden na inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2002, 54). Daaruit vloeit voort, dat bij besluiten waarbij de openbare voorbereidingsprocedure wordt toegepast, aan belanghebbenden gedurende zes weken de gelegenheid moet worden geboden om zienswijzen over het ontwerp-besluit naar voren te brengen. Indien het ontwerp-besluit zo laat ter inzage wordt gelegd, dat dit voorschrift slechts door overschrijding van de beslistermijn kan worden nageleefd, zal de rechter daar bij zijn uitspraak rekening mee moeten houden. Dit is in artikel 8:55c tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat de rechter een andere termijn kan stellen of een andere voorziening kan treffen indien de naleving van andere wettelijke voorschriften daartoe noopt.

Van een bijzonder geval kan voorts sprake zijn als een bestuursorgaan wordt geconfronteerd met een onverwachte piekbelasting waarmee het redelijkerwijs geen rekening kon houden, of met een crisissituatie – men denke bij wijze van voorbeeld weer aan de MKZ-crisis in 2001 – op grond waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kon besluiten om capaciteit tijdelijk elders in te zetten. Een voorzienbare periodieke piekbelasting is echter geen bijzonder geval; daarmee behoort reeds bij het bepalen van de lengte van de wettelijke beslistermijn en bij de inrichting van de organisatie rekening te worden gehouden. Indien de aard van een beleidsterrein meebrengt dat zich noodsituaties, calamiteiten of onvoorzienbare piekbelastingen kunnen voordoen (zoals op het gebied van landbouw), kan overigens worden overwogen in de desbetreffende wettelijke regeling een afwijkende beslistermijn op te nemen voor die specifieke gevallen. Iets vergelijkbaars is gebeurd in artikel 43 van de Vreemdelingenwet 2000, dat de Minister van Justitie de bevoegdheid geeft om voor maximaal 1 jaar een besluitmoratorium in te stellen.

Artikel 8:55d

Indien het beroep wegens niet tijdig beslissen overeenkomstig de hoofdregel buiten zitting wordt afgedaan, staat tegen de uitspraak het rechtsmiddel verzet open (artikel 8:55). Indien het beroep niet-ontvankelijk of ongegrond is verklaard, kan het verzet worden gedaan door de belanghebbende. Indien het beroep gegrond is verklaard, kan het bestuursorgaan verzet doen. De indiener van het verzet wordt over het verzet gehoord, indien deze daarom heeft gevraagd (artikel 8:55, derde lid, eerste volzin), tenzij de rechtbank aanstonds van oordeel is dat het verzet gegrond is. In andere gevallen kan de rechtbank de indiener horen (artikel 8:55, derde lid, tweede volzin). De termijn voor het doen van uitspraak na verzet bedraagt zes weken (artikel 8:55, eerste lid, derde volzin jo. artikel 6:7). De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat deze termijn korter is dan de termijn die in de Procesregeling wordt gehanteerd (13 weken) en dat deze termijn praktisch niet haalbaar is. De kortere termijn hangt samen met de aard van de uitspraak waartegen verzet wordt gedaan. Het gaat om relatief eenvoudige zaken. De beslistermijn voor het verzet moet bovendien niet langer zijn dan de beroepsprocedure zelf. Ook voorlopige voorzieningen, die naar hun aard vaak veel complexer zullen zijn, kunnen binnen een korte termijn worden behandeld. Gerechten moeten derhalve hun interne organisatie aanpassen aan de kortere termijn. Als het verzet gegrond is, vervalt de uitspraak waartegen het verzet is gericht en wordt het onderzoek voortgezet in de stand waarin het zich bevindt (artikel 8:55, zevende lid). Voor het verzet is geen afzonderlijk griffierecht verschuldigd (een verzetschrift is geen beroepschrift in de zin van artikel 8:41).

Het verzet is gegrond, indien de juistheid van de aanvankelijk met toepassing van artikel 8:54 gedane uitspraak moet worden betwijfeld. In dat geval vervalt deze uitspraak en wordt het onderzoek van de zaak voort-

gezet (artikel 8:55, zevende lid). Er vindt dan alsnog een zitting plaats. Bij nader inzien ligt de zaak immers kennelijk niet zo duidelijk.

Als het verzet gegrond is, dient de rechter het beroep in volle omvang opnieuw te beoordelen. In beginsel gelden daarbij weer de regels van de artikelen 8:55b en 8:55c. Derhalve dient het beroep zo mogelijk versneld te worden behandeld (artikel 8:55b, derde lid, eerste volzin). De uitspraak-termijn van dertien weken na indiening van het beroepschrift zal echter na verzet veelal niet meer haalbaar zijn. Daarom bepaalt artikel 8:55d, derde lid, voor dit geval slechts dat de rechtbank zo spoedig mogelijk beslist. Een bijkomend voordeel van deze formulering is dat zij de rechter enige ruimte laat om rekening te houden met de mate van spoedeisendheid van de zaak. Indien inmiddels een besluit is genomen, zal de zaak als regel minder spoedeisend zijn dan wanneer dit niet het geval is.

Indien het beroep na verzet door de belanghebbende alsnog gegrond blijkt te zijn, en er is ten tijde van de uitspraak nog steeds geen besluit, zal er in het algemeen aanleiding zijn om met toepassing van artikel 8:72, zevende lid, direct een dwangsom aan de uitspraak te verbinden. Indien het beroep pas na verzet gegrond wordt bevonden, zal immers meestal de beslistermijn inmiddels in ruime mate zijn overschreden.

Verzet door het bestuursorgaan heeft geen schorsende werking. Artikel 8:55, tweede lid, dat bepaalt dat het verzet wel schorsende werking heeft als hoger beroep tegen de uitspraak dit zou hebben, is in artikel 8:55d, tweede lid, buiten toepassing verklaard. Het zou anders immers voor het bestuursorgaan wel erg eenvoudig worden om de verplichting om binnen twee weken alsnog te beslissen, op te schorten.

Het kan zijn dat er ten tijde van de uitspraak na verzet, of zelfs al ten tijde van de beslissing op het verzet, inmiddels een reëel besluit is. Ingeval van verzet door het bestuursorgaan is dit zelfs waarschijnlijk, omdat dit verzet zich als regel zal richten tegen een uitspraak waarbij het bestuursorgaan is bevolen om binnen twee weken een besluit te nemen. Zoals hiervoor uiteengezet, brengt het gegeven dat inmiddels een besluit is genomen, niet zonder meer mee dat de belanghebbende of het bestuursorgaan geen belang meer heeft bij verzet, omdat het antwoord op de vraag of en zo ja, op welk tijdstip, de beslistermijn is overschreden, van belang kan zijn voor de verschuldigdheid van wettelijke rente of (andere) schadevergoeding.

Artikel 8:55e

Artikel 8:55e regelt de procedure om aan de opdracht om een besluit te nemen alsnog een dwangsom te verbinden. Aangenomen mag worden, dat het bestuur in de overgrote meerderheid van de gevallen binnen de door de rechter gestelde termijn alsnog een besluit zal nemen. Maar het is helaas niet helemaal ondenkbaar, dat het bestuur ook na afloop van die termijn nog geen besluit heeft genomen.

Voor deze – naar mag worden aangenomen schaarse – gevallen biedt artikel 8:55e de belanghebbende een dwangmiddel. Indien het rechterlijk bevel om binnen twee weken – of binnen een andere door de rechter gestelde termijn – te beslissen niet wordt nageleefd, kan de belanghebbende zich tot de voorzieningenrechter wenden met het verzoek alsnog een dwangsom aan de eerdere uitspraak te verbinden. Deze mogelijkheid bestaat uiteraard niet indien de rechter reeds aan de eerdere uitspraak een dwangsom heeft verbonden.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in zijn advies opgemerkt dat het opleggen van een dwangsom niet past in het kader van een vereenvoudigde behandeling. Daarbij acht de Afdeling onder meer van belang dat tegen een uitspraak als bedoeld in artikel 8:55e geen verzet open lijkt te staan. Er staat inderdaad geen verzet open tegen een uitspraak op grond van artikel 8:55e. Hoger beroep is ingevolge artikel 8:55e, derde lid, jo. artikel 8:84, tweede lid, evenmin mogelijk. Op grond van artikel 8:55e, derde lid, jo. artikel 8:72, zevende lid, is artikel 611d

Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering echter van overeenkomstige toepassing. Laatstgenoemd artikel bepaalt dat de rechter op vordering van de veroordeelde de dwangsom kan opheffen, de looptijd ervan kan opschorten of de dwangsom kan verminderen. Een bestuursorgaan kan derhalve nog wel opkomen tegen de dwangsomoplegging. Bedacht moet worden dat het gaat om een naar zijn inhoud eenvoudige procedure. Er hoeft immers alleen bepaald te worden of de beslistermijn is overschreden. In zo'n procedure past de mogelijkheid van dwangsomoplegging juist wel goed. Dit geldt temeer omdat een bestuursorgaan tegen de tijd dat een dwangsom wordt opgelegd, al twee keer een termijn heeft overschreden: de wettelijke beslistermijn en de termijn die in de uitspraak is gesteld.

De voorzieningenrechter behandelt het verzoek grotendeels met overeenkomstige toepassing van de regels voor de behandeling van een verzoek om voorlopige voorziening artikel 8:55e, derde lid). Artikel 8:82 is echter niet van overeenkomstige toepassing verklaard, zodat voor het verzoek om alsnog een dwangsom op te leggen geen griffierecht verschuldigd is. Bij het verzoek moet een afschrift van de eerdere uitspraak worden overgelegd (artikel 8:55e, tweede lid). Aan de hand daarvan kan de voorzieningenrechter eenvoudig vaststellen of de gestelde termijn inderdaad is overschreden. In dat geval is er, uitzonderlijke gevallen van overmacht aan de zijde van het bestuursorgaan daargelaten, in beginsel aanleiding om alsnog een dwangsom op te leggen, tenzij inmiddels wel een besluit is genomen. In dit laatste geval ligt het op de weg van het bestuursorgaan om dit aan te tonen door dit besluit uiterlijk ter zitting van de voorzieningenrechter over te leggen. Geschiedt dit niet, dan kan het debat ter zitting zich concentreren op de op te leggen dwangsom. Gelet op een en ander zal de voorzieningenrechter als regel zeer snel kunnen beslissen.

Artikel II

Indien de rechtbank, in afwijking van de hoofdregel, het beroep wegens niet tijdig beslissen ter zitting behandelt, staat tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep open. In bepaalde gevallen, met name op het gebied van de sociale zekerheid, heeft dit hoger beroep schorsende werking (zie artikel 19 Beroepswet). Deze schorsende werking is, evenals bij verzet (vgl. de toelichting bij het voorgestelde artikel 8:55d, tweede lid), niet gewenst indien het een uitspraak op een beroep wegens niet tijdig beslissen betreft. Als de rechtbank het bestuur heeft opgedragen binnen twee weken alsnog een besluit te nemen, moet het bestuursorgaan niet door het enkele instellen van hoger beroep aan deze verplichting kunnen ontkomen. Daarom wordt in artikel 19 Beroepswet bepaald dat het hoger beroep tegen een uitspraak op een beroep wegens niet tijdig beslissen geen schorsende werking heeft.

Voor de gevallen waarin de bijzondere wet bepaalt dat het beroep en hoger beroep tegen een besluit schorsende werking hebben, is een soortgelijke voorziening niet nodig. Dergelijke bepalingen beogen de werking van een besluit op te schorten totdat het onherroepelijk is. Zij missen derhalve praktische betekenis als er juist geen besluit is omdat niet tijdig is beslist.

Artikel III

Artikel III bevat het overgangsrecht. Het eerste lid brengt mee, dat een voor de inwerkingtreding van deze wet ingediend bezwaar- of beroepschrift op de voorheen gebruikelijke wijze moet worden afgehandeld. Daarmee wordt voorkomen dat alle reeds aanhangige bezwaarschriften wegens niet tijdig beslissen die onder het toepassingsbereik van afdeling 8.2.4a vallen, opeens niet-ontvankelijk zouden moeten worden verklaard, omdat onder het nieuwe recht geen bezwaar wegens niet tijdig beslissen

meer mogelijk is. Tevens wordt voorkomen dat op reeds aanhangige beroepen wegens niet-tijdig beslissen alsnog binnen acht weken zou moeten worden beslist, hetgeen uiteraard praktisch veelal niet haalbaar zal zijn.

Het tweede lid bepaalt, dat het nieuwe recht nog niet van toepassing is bij overschrijding van de beslistermijn bij een aanvraag die voor de inwerkingtreding van deze wet is ingediend. Aldus wordt bestuursorganen enige tijd geboden om zich op het nieuwe regime in te stellen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes