

Vergaderjaar 2008–2009

31 769

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Op 20 november 2007 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: de Wet dwangsom) door de Eerste Kamer aangenomen. Op grond van dit wetsvoorstel verbeuren bestuursorganen na een ingebrekestelling van de aanvrager een dwangsom indien zij beslistermijnen overschrijden. Bij brief d.d. 6 maart 2008 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer bericht dat enkele wettelijke termijnen worden aangepast naar aanleiding van de Wet dwangsom. Uit een inventarisatie blijkt dat in enkele wetten op het terrein van Justitie de beslistermijnen in de praktijk te krap zijn. In de artikelsgewijze toelichting wordt de aanpassing van deze beslistermijnen nader toegelicht.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

De beslissing op een verzoek tot wijziging van de geslachtsnaam geschiedt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van Justitie. Naar aanleiding van een dergelijk verzoek stelt de gemeente een onderzoek in, waarbij gesprekken plaatsvinden met de verzoeker en andere belanghebbenden. Indien nodig wordt eveneens de feitelijke gezins-situatie onderzocht. Dit is onder meer noodzakelijk wanneer het verzoek strekt tot naamswijziging van een minderjarig kind. Dit onderzoek is tijdrovend, met name wanneer de ouders van een minderjarig kind in verschillende gemeenten of in het buitenland woonachtig zijn. Na afronding van het onderzoek informeert de gemeente de minister van Justitie over haar bevindingen. Uit de praktijk blijkt dat gemeenten gemiddeld 75 dagen nodig hebben voor het uitbrengen van een dergelijk advies. Naar aanleiding van het advies van de gemeente wordt waar nodig een aanvullend rapport opgesteld door een onafhankelijk deskundige of wordt het oordeel gevraagd aan een medisch adviseur van het ministerie van Justitie. Op grond van bovenstaande bevindingen beslist de minister van

Justitie tot slot of hij voornemens is om een voordracht voor een koninklijk besluit te doen tot wijziging van de geslachtsnaam.

In 2007 ontving de minister van Justitie 3133 verzoeken tot wijziging van de geslachtsnaam. Daar in artikel 7 van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek geen beslistermijn is opgenomen, geldt de termijn van de Awb die in beginsel acht weken is. Deze termijn wordt thans niet gehaald omdat de procedure tot geslachtsnaamwijziging veel feitelijk onderzoek vereist waarbij in de regel diverse gemeenten (en soms ambassades) betrokken zijn. Bovendien vergen de gesprekken met belanghebbenden de nodige tijd en zorgvuldigheid, aangezien een wijziging van de geslachtsnaam doorgaans een ingrijpende beslissing is. Organisatorische maatregelen bieden in dit kader dus geen oplossing voor de overschrijding van de beslistermijn van de Awb.

Gelet op de 75 dagen voor advisering door de gemeente en de tijd die gemoeid is met een mogelijk aanvullend rapport dan wel het oordeel van een medisch adviseur, stelt de regering een beslistermijn van twintig weken voor. Deze termijn maakt een zorgvuldig onderzoek mogelijk, alvorens te beslissen op een verzoek tot wijziging van de geslachtsnaam.

ARTIKEL II

De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens stelt regels over de aanvraag tot afgifte van een verklaring omtrent gedrag (hierna: VOG). In 2007 ontving de minister van Justitie 360 000 aanvragen. Echter, per 1 januari 2009 wordt een grote toename verwacht van aanvragen van vrijwilligers enerzijds en op grond van de toekomstige Aanbestedingswet anderzijds. Hierdoor zal sprake zijn van een veeleenvoudiging ten opzicht van het huidige aantal VOG-aanvragen.

Met betrekking tot de aanvragen van vrijwilligers heeft de minister van Justitie de Tweede Kamer op 13 november 2007 geïnformeerd over afspraken die zijn gemaakt met de Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (Kamerstukken II, 2007/08, 31 200, nr. 43). Er wordt een landelijke set gedragsregels opgesteld waarvan de VOG onderdeel uitmaakt. Deze gedragsregels dienen ter voorkoming van seksueel misbruik of ander ongewenst gedrag. De aanvragen van vrijwilligers betreffen naar schatting tussen 1 en 2,1 miljoen aanvragen incidenteel (inhaalslag) en gelet op het verloop van vrijwilligers, tussen de 300 000 en 600 000 aanvragen op jaarbasis (Kamerstukken II, 2007/08, 31 200, nr. 43, blz. 5).

Een tweede toename van het aantal aanvragen is te verwachten op grond van de integriteitsverklaring aanbesteden zoals opgenomen in het wetsvoorstel Aanbestedingswet (Kamerstukken I 2006/07, 30 501, A). Op grond van dit voorstel worden ondernemers verplicht tot het overleggen van een integriteitsverklaring aanbesteden alvorens de aanbestedende dienst de opdracht mag gunnen. Op verzoek van een natuurlijk persoon of rechtspersoon wordt in dat geval onderzoek ingesteld naar het gedrag van de ondernemer. De minister van Justitie houdt in dit kader rekening met 17 000 aanvragen per jaar. Hoewel dit wetsvoorstel op 8 juli 2008 door de Eerste Kamer is verworpen, wordt in de nabije toekomst een stijging van het aantal aanvragen van verklaringen omtrent het gedrag van rechtspersonen verwacht, bijvoorbeeld op basis van een aangepaste Aanbestedingswet.

Het Centraal Orgaan Verklaringen Omtrent het Gedrag (COVOG), belast met de afgifte van deze verklaringen, is thans niet berekend op een mogelijke verviervoudiging van het huidige aantal aanvragen. In verband met de taakuitbreiding wordt extra capaciteit beschikbaar gesteld en zal COVOG organisatorische maatregelen treffen. Deze aanpassing in de organisatie zal enige tijd vergen.

Gelet op deze uitzonderlijke overgangssituatie, wordt het redelijk geacht om uitstel van de dwangsomregeling te verlenen voor VOG-aanvragen.

Op deze wijze wordt COVOG in gelegenheid gesteld om te anticiperen op de verveelvoudiging van aanvragen.

ARTIKEL III

Uit de gegevens van 2007 blijkt dat er per jaar circa 400 000 aanvragen worden gedaan voor een verklaring omtrent gedrag (VOG). Bij 10% van de aanvragen (40 000) worden antecedenten aangetroffen. Hiervan wordt bij 10% (4000 aanvragen) een voornemen tot weigering uitgebracht. Deze 4000 aanvragen betreffen niet alleen aanvragen die uiteindelijk zullen leiden tot een definitieve weigering, maar ook aanvragen waarop (uiteindelijk) positief wordt beslist. De problematiek van termijnoverschrijdingen doet zich bij deze groep voor. De termijnoverschrijding heeft twee aanwijsbare oorzaken.

Ten eerste leiden aangetroffen antecedenten tot een informatieverzoek aan derden zoals het openbaar ministerie en de politie. Dit verzoek dient om de antecedenten, bijvoorbeeld door opvraging van het proces-verbaal, beter op waarde te kunnen schatten. Op deze manier kan een zorgvuldige afweging worden gemaakt of de aangetroffen antecedenten dienen te leiden tot een afwijzing van de aanvraag. De termijn tussen het informatieverzoek en de ontvangst van de informatie bedraagt gemiddeld twee weken.

Ten tweede dient een belanghebbende op grond van artikel 3:15 Algemene wet bestuursrecht zijn zienswijze te kunnen geven. Er wordt een redelijke termijn van twee weken geboden om de wens tot het geven van een zienswijze te openbaren. Daarnaast wordt één week in acht genomen om te voorkomen dat poststukken elkaar kruisen. Tenslotte is nog tijd nodig voor het opstellen van de weigering of afgifte van de VOG.

Gelet op deze oorzaken wordt het redelijk geacht de beslistermijn voor de beslissing op een aanvraag van een VOG te verlengen van vier naar acht weken, wanneer de Minister voornemens is afwijzend op een aanvraag te beslissen.

ARTIKEL IV

In de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie (hierna Wobka) is de procedure tot het verkrijgen van een beginseltoestemming voor aspirant-adoptiefouders neergelegd. Nadat de aspirant-adoptiefouders een aanvraag bij de Stichting Adoptievoorzieningen hebben ingediend, bestaat een wachttijd alvorens zij aan een voorlichtingscursus van de Stichting Adoptievoorzieningen kunnen deelnemen. Momenteel bedraagt deze wachttijd gemiddeld 18 maanden. Na de voorlichtingscursus volgt een onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders voor de opvoeding en verzorging van een buitenlands adoptiekind. Naar aanleiding van dit onderzoek stelt de Raad voor de Kinderbescherming een rapport en een advies op. De minister van Justitie beslist op basis van dit advies over de verlening van een beginseltoestemming.

Gezien het feit dat geen beslistermijn voor de beginseltoestemming is opgenomen in de Wobka, geldt de termijn van in beginsel acht weken zoals opgenomen in de Awb. Deze termijn wordt structureel overschreden. Dit hangt samen met het volgende. De totale duur van de adoptieprocedure (de tijd tussen het aanvragen van een beginseltoestemming en het opnemen van een buitenlands kind) wordt bepaald door het beperkte aanbod van adoptiekinderen. Een wachttijd is hierbij een gegeven. Er is na uitvoerig debat in de Tweede Kamer voor gekozen om een wachttijd te hanteren in de fase voorafgaande aan de afgifte van een beginseltoestemming om een te grote druk in de fase van bemiddeling door vergunninghouders te voorkomen. Een te grote druk in die fase van de procedure zou namelijk het ongewenste gevolg hebben dat de periode vanaf het

verkrijgen van een beginseltoestemming tot het beschikbaar komen van een kind zodanig lang wordt dat de verrichte gezinsonderzoeken hun waarde verliezen (Kamerstukken II 2004/05, 28 457, nr. 20, Kamerstukken II, 2005/06, 28 457, nr. 26 en Kamerstukken II, 2005/06, 28 457, nr. 27). Ook het Gerechtshof 's-Gravenhage achtte om die reden het hanteren van een wachttijd in de fase voorafgaande aan de afgifte van een beginseltoestemming gerechtvaardigd (Gerechtshof 's-Gravenhage, 13 juni 2007, LJN: BA9067).

Gezien de noodzaak tot het hanteren van een wachttijd in de fase voorafgaande aan de afgifte van een beginseltoestemming, die thans ongeveer 18 maanden bedraagt, en de tijd die vervolgens gemeoid is met de voorlichting, het gezinsonderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming en het nemen van de uiteindelijke beslissing op de aanvraag, wordt een termijn van dertig maanden redelijk geacht voor de beslissing op de aanvraag voor een beginseltoestemming.

ARTIKEL V

Voor het verrichten van beveiligings- of researchwerkzaamheden door een particuliere beveiligingsorganisatie of een researchbureau is een vergunning nodig. De minister van Justitie beslist op een aanvraag van deze vergunning. Alvorens te beslissen wordt de korpschef in de politieregio waar de organisatie of het researchbureau is gevestigd, gevraagd om nadere inlichtingen en advies. Naar aanleiding van deze informatie vinden indien nodig gesprekken plaats met belanghebbenden.

In de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en researchbureaus ontbreekt een beslistermijn voor de aanvraag van een vergunning. Gezien dit feit geldt de beslistermijn van in beginsel acht weken zoals opgenomen in de Awb. Deze termijn blijkt te krap. Zo werd in 2007 slechts bij 25% van de 560 verleende vergunningen binnen acht weken beslist. De oorzaak van de overschrijding van acht weken ligt in het feit dat zorgvuldig onderzoek noodzakelijk is en gesprekken met belanghebbenden de nodige tijd vergen. Organisatorische maatregelen bieden derhalve geen soelaas. Dit wetsvoorstel voorziet in een beslistermijn van dertien weken, waardoor voldoende tijd wordt geboden om een zorgvuldig onderzoek te verrichten alvorens te beslissen op een aanvraag van een vergunning.

ARTIKEL VI

De minister van Justitie kan een ontheffing verlenen van voorschriften of verboden op grond van de Wet wapens en munitie. Het spreekt voor zich dat een verzoek tot een dergelijke ontheffing een bijzonder zorgvuldig onderzoek vereist. In het kader van dit onderzoek wint de minister van Justitie inlichtingen en advies in bij de korpschef van de regiopolitie. Naar aanleiding van deze informatie vinden indien nodig gesprekken plaats met belanghebbenden.

In de Wet wapens en munitie is geen beslistermijn opgenomen, waardoor de termijn van in beginsel acht weken geldt op grond van de Awb.

Evenals bij de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en researchbureaus, wordt de beslistermijn overschreden omdat het onderzoeksproces tijd vergt en grote zorgvuldigheid is geboden om tot een deugdelijke beslissing te komen.

Dit wetsvoorstel voorziet in een beslistermijn van dertien weken, waardoor voldoende tijd wordt geboden om een zorgvuldig onderzoek te verrichten alvorens te beslissen op een verzoek tot ontheffing van de Wet wapens en munitie.

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