

Vergaderjaar 2008–2009

31 751

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 4 december 2008

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de indiener de gestelde vragen tijdig en genoegzaam zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Beslistermijn bezwaarprocedure Awb	3
3. Beslistermijn aanvraag Wob	4
4. Overig	6

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en enkele andere wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen kan ingrijpende gevolgen hebben voor bestuursorganen als de wettelijke termijnen niet gehaald worden. De regering geeft na een snelle «schouw» aan dat voor de meeste besluiten de termijnen gehaald kunnen worden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel, waarmee wordt beoogd om in twee gevallen de wettelijke beslistermijnen te verlengen. Alhoewel deze leden begrijpen dat het inmiddels door beide Kamers der Staten-Generaal aanvaarde wetsvoorstel 29 934 juist beoogde dat bestuursorganen sneller, althans binnen de daartoe bestemde wettelijke beslistermijn, een besluit te laten nemen, kunnen de leden van de PvdA-fractie er begrip voor opbrengen dat sommige wettelijke beslistermijnen in de praktijk niet altijd haalbaar zijn. De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen over de voorgestelde verlengingen van de beslistermijnen inzake beslissingen op een bezwaarschrift krachtens de Awb en beslistermijnen krachtens de Wob.

¹ Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Hessels (CDA), Gerken (SP), Sterk (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter De Krom (VVD), ondervoorzitter Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (CU).

Plv. leden: Teeven (VVD), Azough (GL), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Smilde (CDA), Knops (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Vermeij (PvdA), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Cramer (CU).

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden juichen het toe dat we toegaan naar een systeem dat bestuursorganen dwingt tijdig besluiten te nemen en mensen tijdig te informeren. Het is volgens de leden van de SP-fractie wel teleurstellend dat bestuursorganen blijkbaar gedwongen moeten worden om zich te houden aan de afgesproken termijnen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Graag willen deze leden de regering nog een aantal vragen voorleggen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering wanneer het wetsvoorstel Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in werking zal treden. Treedt dat wetsvoorstel op 1 januari 2009 in werking ook al is het onderhavige wetsvoorstel nog bij het parlement in behandeling?

De leden van de SGP-fractie kunnen niet op voorhand instemming betuigen met de voorgestelde wetswijzigingen. Het voorliggende wetsvoorstel lijkt de termijnen waarbinnen een bestuursorgaan een beslissing dient te nemen aanmerkelijk te verlengen. Deze leden vinden dat een dergelijke stap alleen gezet mag worden als daar zwaarwegende gronden voor aan te voeren zijn.

De leden van de SGP-fractie hebben een aantal vragen over de stelling van de regering dat in zeer brede kring wordt ervaren dat de termijnen inzake het beslissen op een bezwaarschrift inzake de Awb en de Wob te krap en te uniform zijn. De Raad van State wijst er terecht op dat niet duidelijk is beargumenteerd waarom die termijnen als te krap worden ervaren? Wat zijn daarvan de oorzaken? Kan inzicht gegeven worden in het percentage zaken waarin niet binnen de termijnen wordt beslist en wat de aard en complexiteit van die zaken is? Als er in de praktijk inderdaad sprake is van te korte termijnen, dan zou het naar de mening van de leden van de SGP-fractie meer voor de hand liggen om deze specifieke problemen aan te pakken.

Bovendien lijkt de stelling van de regering dat dit voorstel tevens een oplossing wil bieden voor het feit dat de termijn in een groot aantal gevallen niet wordt gehaald. wat de leden van de SGP-fractie betreft, in strijd te zijn met de stelling dat de meeste bezwaarschriften vlak voor het einde van de bezwaartermijn worden ingediend. Indien deze laatste stelling juist is, dan betekent het laten beginnen van de termijnen voor beslissen aan het einde van de bezwaartermijn in de gedachtegang van de regering feitelijk geen verruiming van de beslistermijn en daarmee ook geen oplossing voor de door de regering geconstateerde problemen. Kan de regering toelichten op welke wijze er met deze regel toch een oplossing is voor de geconstateerde problemen? Of is de constatering dat de termijnen te kort zijn alleen gericht op de situaties, waar er sprake is van een adviescommissie?

De leden van de SGP-fractie onderschrijven de visie van de regering dat de termijnen voor bezwaarschriften die gericht zijn tegen één besluit gelijktijdig dienen te worden genomen, zodat de samenhang blijft bestaan. Waarom er niet voor is gekozen om de termijn te laten aanvangen als het laatste bezwaarschrift is binnengekomen. Weliswaar kan die datum dan niet op voorhand worden vastgelegd, maar in de praktijk zijn er zeer veel zaken waartegen slechts één bezwaar of min of meer gelijklopende bezwaren zijn gericht. Wanneer de voorbereiding van de besluitvorming reeds vroegtijdig ter hand wordt genomen, is een snelle en zorgvuldige besluitvorming te verwachten.

Tevens vragen de leden van de SGP-fractie of de regering de stelling van de Raad van State onderschrijft dat het wetsvoorstel inzake de uniforme beslistermijn bij meer bezwaarschriften over hetzelfde besluit een oplossing biedt voor een niet-bestaand probleem. Indien er dan al gekozen zou worden voor verduidelijking, zou het dan niet meer voor de hand liggen om de bestaande praktijk in de wettekst vast te leggen?

2. Beslistermijn bezwaarprocedure Awb

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de aanleiding tot het wetsvoorstel. Het is van belang dat in de bezwaarfase ex Awb een zorgvuldige heroverweging van het bestreden besluit plaatsvindt. Een dreigend rechtsmiddel wanneer de termijn verloopt zonder beslissing, zou een behoorlijke heroverweging in de weg kunnen staan, vooral omdat in deze fase ook een zorgvuldig onderzoek naar relevante feiten moet plaatsvinden. De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in een verlenging van de termijn met twee weken en steunen het uitgangspunt dat er sprake moet zijn van een beperkte verlenging. Is het in alle gevallen nodig die volledige termijn te benutten?

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering vervolgens in te gaan op de bezwaren van de Raad van State tegen een uniform beginpunt van de beslistermijn. Waarom ziet de Raad van State hierin een aanzienlijke verlenging van de beslistermijn?

De leden van de PvdA-fractie delen de mening van de regering dat een beslissing op bezwaar voor alle belanghebbenden zoveel mogelijk definitieve duidelijkheid moet verschaffen over hun rechten en plichten jegens het bestuursorgaan. De kwaliteit van een besluit kan worden verbeterd door het bestuursorgaan meer tijd te gunnen, maar in hoeverre is bekend of in het geval van verlenging van de beslistermijnen bij bezwaarschriften dat ook het geval zal zijn? Kan hier nader op worden ingegaan? In hoeverre zal met een langere beslistermijn verdere juridisering van een beschikking kunnen worden voorkomen? De leden van de PvdA-fractie vragen zich af in welke mate de gang naar de rechter kan verminderen indien in de bezwaarfase een kwalitatief beter besluit zal worden genomen. Kan dit effect worden gekwantificeerd?

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de bestuursorganen daadwerkelijk gebruik zullen maken van de voorgestelde langere beslistermijnen. Hoe kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat bestuursorganen de hen gegunde langere beslistermijnen min of meer automatisch ten volle gaan gebruiken? Welk belang hebben bestuursorganen om een beschikking ruim binnen de daartoe gestelde wettelijke beslistermijn te geven?

De leden van de SP-fractie hebben bezwaar tegen het verlengen van de beslistermijnen, zoals nu wordt voorgesteld. Niet de termijnen moeten worden verlengd, maar de kwaliteit van de afhandeling van verzoeken moet worden verbeterd. Wat gaat u doen om die kwaliteit te verbeteren? Deelt de regering de opvatting van de leden van de SP-fractie, dat door de termijnen te verlengen oplossing van de problemen uit de weg wordt gegaan?

Ingevolge het voorgestelde artikel 7:10, lid 1 moet een bestuursorgaan binnen 12 weken over het bezwaarschrift beslissen, als er een adviescommissie is ingesteld, een en ander gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom er is gekozen voor 12 weken in plaats van 10 weken, zoals nu het geval is. Het komt deze leden voor dat 10 weken voldoende zouden moeten zijn.

Mutatis mutandis geldt deze vraag ook voor het voorgestelde artikel 7:24, lid 2. Gaarne een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie hebben een vraag over het voorgestelde artikel 7:10, lid 1. Ingevolge dit lid moet het bestuursorgaan binnen zes weken (of 12 weken), gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken, beslissen. De beslissing kan voor zes weken worden verdaagd. Ingevolge lid 4 is verder uitstel mogelijk. Hoe lang mag dat verdere uitstel duren? Wat is een redelijke termijn? Is daarna nog weer verder uitstel mogelijk? Zo nee, hoe wordt dat voorkomen? Mutatis mutandis gelden deze vragen ook bij het voorgestelde artikel 7:24. Gaarne krijgen een reactie van de regering.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de formulering van artikel 7:10, lid 4, onderdeel c niet te ruim is. Is het risico niet groot dat gemeentebesturen te gemakkelijk met een beroep op de vereiste zorgvuldigheid onder de termijnen uit zullen willen komen? Is het ook noodzakelijk om de het uitstel op basis van dit artikel in de mededeling op grond van het vijfde lid zorgvuldig te motiveren?

De regering stelt voor ten aanzien van diverse situaties, onder meer als er sprake is van een adviescommissie en bij de verdaging van de beslissing op bezwaar, de termijn met twee weken te verlengen. Het is wat betreft de leden van de SGP-fractie onduidelijk waar die verlenging met twee weken op is gebaseerd. Kan worden toegelicht op basis waarvan de conclusie gerechtvaardigd is dat de verlenging met twee weken voldoende is? Is hier onderzoek naar verricht? Worden hiermee de meeste problemen in de praktijk opgelost?

3. Beslistermijn aanvraag Wob

De termijn van het vigerende artikel 6 is twee weken en kan in bepaalde omstandigheden verlengd worden met twee weken, zo stellen de leden van de CDA-fractie. Het wetsvoorstel verlengt deze termijnen in beide gevallen tot vier weken. Dat kan betekenen dat er acht weken kunnen verlopen voordat een besluit over een verzoek tot informatie is genomen. Hoe kan worden voorkomen dat steeds de maximale termijn zal worden genomen?

De rechtvaardiging van de dwangsom is volgens de memorie van toelichting gelegen in de omstandigheid dat de overheid niet doet wat er van haar wordt verwacht. De termijn van de Wob is zo kort dat die termijn in veel gevallen onmogelijk kan worden gehaald. De leden van de CDA-fractie kunnen zich deze argumentatie voorstellen bij complexe/omvangrijke verzoeken. Voor eenvoudige verzoeken is een termijn van vier weken royaal, zeker met een mogelijkheid van verlenging van nogmaals vier weken. Deze leden constateren dat de regering geen onderscheid wil maken tussen eenvoudig en complexe verzoeken, ondanks het advies van de Raad van State. De reden hiervoor is dat aanbrengen van dit onderscheid de inwerkingtreding van de Wet dwangsom zou vertragen. Wat zijn de beweegredenen van de regering het advies van de Raad van State niet op te volgen, daar bij het voorgestelde lid 6 van artikel 6 Wob inzake milieu-informatie wel onderscheid tussen eenvoudige en complexe/omvangrijke informatie wordt gemaakt. Waarom dan niet bij andere verzoeken om informatie? De regering stelt bij de evaluatie ook aandacht te besteden aan het onderscheid tussen eenvoudige en complexe/omvangrijke verzoeken. De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten op welke wijze dit onderscheid dan ter sprake komt. Wordt al meteen na deze wetwijziging van de Wob in de praktijk geanticipeerd

op die evaluatie door verzoeken in te delen in categorieën? Zo ja, hoe zien die categorieën er dan uit?

De leden van de fractie van het CDA hebben tenslotte een aantal vragen over artikel 6, lid 6 inzake het verstrekken milieu-informatie. Ingevolge het Verdrag van Aarhus (art. 3, lid 2 Richtlijn 2003/4/EG) dient milieu-informatie binnen een maand na het verzoek te zijn verstrekt. Bij complexe verzoeken mag deze termijn worden verlengd tot twee maanden. Voor Nederland is deze regel geïmplementeerd door respectievelijk vier en acht weken. Het voorgestelde lid 6 spreekt over twee weken indien naar verwachting een belanghebbende bezwaar tegen de desbetreffende milieu-informatie zal hebben. In hoeverre is hiermee voldaan aan de termijnen van de geïmplementeerde richtlijn?

De leden van de PvdA-fractie achten de onderbouwing van het voorstel om de beslistermijnen inzake de Wob te verlengen nog niet overtuigend genoeg en hebben daarover meerdere vragen. Hoeveel Wob-verzoeken worden er jaarlijks gedaan en hoeveel daarvan worden niet binnen de daarvan geldende termijn afgedaan? Hoe verhoudt de democratische besluitvorming en de daarbij in acht te nemen transparantie van overheidsinformatie zich tot het voornemen om de beslistermijnen inzake de Wob te verlengen? Kan de regering ingaan op de kritiek vanuit de georganiseerde journalistiek op dit voornemen? Is het denkbaar de Wob alsnog buiten de dwangsomwet te brengen? Hoe schat u de gevolgen voor de behandeltijd van Wob-verzoeken in als de dwangsomregeling daarvoor niet van toepassing is? Hoe kijkt de georganiseerde journalistiek hier tegenaan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de SP-fractie delen niet het bezwaar dat het zoveel tijd zou kosten om op te maken wat wel onder de Wob valt, en dus openbaar gemaakt mag worden, en wat niet. Welke maatregelen kunnen leiden tot verbetering van de afhandeling, zonder dat de termijnen worden opgerekt? Waarom wordt niet in het voortraject, als de documenten opgesteld of aan het dossier worden toegevoegd, vermeld of ze onder de Wob vallen? De leden van de SP-fractie vermoeden dat in dat geval de termijnen zelfs korter kunnen worden.

Ingevolge het voorstel moet het bestuursorgaan binnen vier weken beslissen over een Wob-verzoek, zo stellen de leden van de VVD-fractie. Voorts wordt voorgesteld dat het bestuursorgaan deze beslissing vier weken kan verdagen. Thans is de termijn in beide gevallen twee weken. Ingevolge het wetsvoorstel heeft het bestuursorgaan in feite dus acht weken de tijd om een beslissing op het verzoek te nemen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering de verlenging van deze termijnen nader te motiveren, en met name de verlenging van de verdaging. Als er derdebelanghebbenden zijn, kan de termijn voor de beslissing worden opgeschort. Wat is de duur van deze opschorting? Komt deze opschorting boven de termijn van twee keer vier weken? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierover nadere uitleg. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat ook met de voorgestelde verlenging en de nieuwe opschortingsmogelijkheid de beslistermijn niet in alle gevallen zal kunnen worden gehaald, omdat sommige Wob-verzoeken zeer complex zijn. De oplossing kan dan worden gezocht in overleg tussen het bestuursorgaan en de verzoeker, waarin afspraken worden gemaakt over prioritering en fasering bij de behandeling van het verzoek. Hoe stelt de regering zich dat voor? Wat als de verzoeker en het bestuursorgaan er niet uitkomen? Wat is dan de positie van de verzoeker? Wordt voorgesteld om deze oplossing ook wettelijk te verankeren of is dat niet aan de orde?

Om een goede beoordeling te kunnen geven van de noodzaak van het verdubbelen van de termijn op basis van de Wob, zouden de leden van de SGP-fractie graag zien dat er een inschatting wordt gegeven van het aantal zaken dat als eenvoudig dient te worden gezien en ook van het aantal complexe zaken. Is de conclusie gerechtvaardigd dat het merendeel van de gevallen als eenvoudig kan worden beschouwd?

De leden van de SGP-fractie missen voorbeelden die de stelling dat de ervaringen uit de uitvoeringspraktijk ertoe noodzaken de termijnen te verdubbelen rechtvaardigen. Welke concrete problemen worden in de praktijk ervaren? Zijn deze problemen niet op te lossen via verbetering van de interne procedures?

De leden van de SGP-fractie vinden het opmerkelijk dat de regering zo gemakkelijk voorbijgaat aan de voorstellen van de Raad van State inzake eenvoudige en complexe zaken. Is het inderdaad zo dat de voorstellen van de Raad van State werkelijk zo ingewikkeld zijn dat zij een snelle inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in de weg zouden staan?

Ook willen de leden van de SGP-fractie graag weten wat de regering vindt van de stelling van de Raad van State dat de termijn van in totaal acht weken juist voor complexe zaken te kort is.

4. Overig

Inmiddels heeft de regering ook het wetsvoorstel Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (31 769) bij de Tweede Kamer ingediend. De leden van de CDA-fractie willen graag weten of hiermee alle knellende termijnen zijn aangepakt?

Wanneer kunnen de leden van de PvdA-fractie een reactie van het kabinet verwachten op het voorontwerp van wet voor een Algemene wet overheidsinformatie, dat reeds in 2006 aan de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing is aangeboden? Waarom wordt deze kabinetsreactie en een eventuele behandeling van een wetsvoorstel in de Kamer niet eerst afgewacht alvorens de beslistermijnen inzake de Wob aan te passen?