

## Tijdig beslissen. Het doel dichterbij met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen en de verruiming van de lex silencio positivo?

Mr. C.M. Saris , datum 22-03-2008

### Datum

22-03-2008

### Auteur

Mr. C.M. Saris [\[1\]](#)

### Vakgebied(en)

Ruimtelijk bestuursrecht / Bijzondere onderwerpen

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

Bestuursprocesrecht / Beroep

### Wetgeving

Awb art. 7.14; Awb art. 4.17, lid 3; Awb art. 6.12;

Op 20 november 2007 heeft de Eerste Kamer de Wet dwangsom en beroep (hierna: 'Wet dwangsom en beroep') bij niet tijdig beslissen aangenomen. Ofschoon een aantal provincies en gemeenten al een verordening met een dwangsomregeling in het leven hebben geroepen, was het de bedoeling dat overheden en burgers vanaf 1 januari 2009 daadwerkelijk met deze wet te maken krijgen. In haar brief van 7 maart 2008 berichtte de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (hierna: 'Minister') de Tweede Kamer dat de invoering wellicht later, maar in ieder geval uiterlijk op 1 januari 2010 gepland staat.[\[1\]](#) Naast de invoering van de Wet dwangsom en beroep is de wetgever op dit moment bezig om te bekijken of zij ook door verruiming van de fictieve vergunningverlening, de zogeheten lex silencio positivo, burgers en bedrijven kan laten profiteren van snellere besluitvorming. In dit artikel wordt de vraag beantwoord of de Wet dwangsom en beroep alsmede de op stapel staande verruiming van de lex silencio positivo ten opzichte van de thans bestaande instrumenten zal leiden tot snellere besluitvorming.

## 1 Inleiding

De Wet dwangsom en beroep voorziet het bestuursprocesrecht van een tweetal nieuwe instrumenten om trage besluitvorming tegen te gaan. In de eerste plaats dienen overheden dwangsommen te betalen als zij niet tijdig beslissen op aanvragen en bezwaarschriften. In de tweede plaats voorziet deze wet in de mogelijkheid dat benadeelden rechtstreeks beroep (in plaats van het indienen van een bezwaarschrift) kunnen instellen bij de rechtbank indien niet tijdig wordt beslist. De dwangsomregeling blijft op grond van artikel II voor overheden voornamelijk facultatief tot 1 januari 2009. Uit de hiervoor genoemde brief van de Minister blijkt dat de Wet dwangsom en beroep mogelijk later in werking zal treden, maar in ieder geval uiterlijk op 1 januari 2010.[\[2\]](#) Reden daarvoor is dat uit een eerste snelle inventarisatie door de betrokken Ministeries naar voren is gekomen dat de termijnen waarbinnen bestuursorganen dienen te beslissen over een Wob-verzoek of op een bezwaarschrift op grond van de Awb, als te krap worden ervaren.[\[3\]](#) Inwerkingtreding van de dwangsomregeling zal daarom gepaard moeten gaan met een zodanige wijziging van deze termijnen, dat het in beginsel mogelijk moet zijn om ze wel in alle gevallen te halen. Daarom bereidt de Minister op dit moment een wetsvoorstel voor waarin deze beslistermijnen zullen worden aangepast. De Minister gaat ervan uit dat dit wetsvoorstel samen met de Wet dwangsom en beroep nog in 2008 in het Staatsblad geplaatst zullen worden.[\[4\]](#)

Totdat de Wet dwangsom en beroep in werking treedt, blijven overheden zelf bevoegd om een verordening vast te stellen die voorziet in een dwangsomregeling. Dergelijke verordeningen vervallen (evenals de bevoegdheid tot het vaststellen daarvan) zodra de dwangsomregeling in werking treedt (artikel IIA, lid 2). Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de Wet dwangsom en beroep tot 1 januari 2012 onder meer niet van toepassing is op de Vreemdelingenwet 2000.[\[5\]](#) Dit betekent dat besluiten genomen op een aanvraag of een bezwaarschrift tot die tijd niet onder de reikwijdte van de Wet dwangsom en beroep vallen.

Ofschoon de discussie over dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer is verlevendigd naar aanleiding van kritiek in de literatuur[\[6\]](#) en de preadviezen van de (Jonge) VAR, heeft dat er helaas niet toe geleid dat de wetgever daar aan tegemoet is gekomen.[\[7\]](#) Onder andere is in de preadviezen aangegeven dat de uitwerking van de voorgestelde dwangsomregeling en die van het directe beroep omslachtig zijn en op onderdelen zelfs een verslechtering vormen ten opzichte van de huidige regelingen.[\[8\]](#) Daarnaast is gesignaleerd dat het treffen van sancties niet automatisch leidt tot het oplossen van oorzaken van termijnoverschrijding zoals stroperige interne werkprocessen.[\[9\]](#)

Alvorens op de Wet dwangsom en beroep wordt ingegaan, zal hierna eerst het instrumentarium worden behandeld dat burgers en bedrijven thans ten dienste staat om trage besluitvorming tegen te gaan. Reden daarvoor is dat de wetgever zich opvallend genoeg bij het bedenken van oplossingen niet heeft afgevraagd welke instrumenten burgers en bedrijven nu hebben om daartegen op te treden en hoe die instrumenten in de praktijk uitwerken. De wetgever constateert enkel dat een burger die geconfronteerd wordt met een bestuursorgaan dat niet tijdig beslist in de praktijk niet beschikt over een adequaat rechtsmiddel.<sup>[10]</sup>

## 2 Bestaande wettelijke instrumentarium bij niet tijdig beslissen

Er zijn verschillende situaties denkbaar waarin een burger of bedrijf zich geconfronteerd ziet met trage besluitvorming. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het niet tijdig beslissen op een (vergunning)aanvraag, een bezwaarschrift, of het uitblijven van een besluit (op een aanvraag/bezwaarschrift) na vernietiging door de bestuursrechter. Een categorie die niet genoemd is, is die van 'niet tijdig genomen' ambtshalve besluiten. Het gaat dan om besluiten die niet op aanvraag worden genomen. Gedacht kan worden aan een besluit betreffende de verlening van een zogeheten verblijfsvergunning regulier of aan marktanalysebesluiten in het kader van de Telecommunicatiewet. Ofschoon burgers en bedrijven ook bij deze besluiten een belang kunnen hebben dat tijdig wordt beslist, gelden voor ambtshalve besluiten geen (wettelijke) beslistermijnen. Tegen het niet tijdig nemen van een ambtshalve besluit kan in beginsel niet in rechte worden opgekomen.<sup>[11]</sup>

Indien overheden niet tijdig beslissen op een aanvraag of een bezwaarschrift zijn er verschillende instrumenten voorhanden om besluitvorming te bespoedigen. In deze gevallen kan een bezwaar- of beroepschrift worden ingediend al dan niet ondersteund door een verzoek om voorlopige voorziening. Daarnaast kan gedacht worden aan het indienen van een klacht. Naast de hiervoor genoemde instrumenten kent de Awb nog een aantal andere hulpmiddelen die trage besluitvorming kunnen voorkomen.<sup>[12]</sup> Deze zullen in het kader van dit artikel onbesproken blijven.

Indien te laat wordt beslist, kan een benadeelde bezwaar of beroep instellen wegens het niet tijdig nemen van een besluit (art. 6:2 onder b Awb). Het probleem daarvan is dat het indienen daarvan in de praktijk vaak niet leidt tot snellere besluitvorming. Voor de afdoening van een bezwaarschrift gelden immers de gewone termijnen; zes of tien weken, wanneer een commissie in de zin van art. 7:13 Awb is ingesteld.<sup>[13]</sup> Bovendien leidt gegrond verklaring van bezwaar (of beroep) niet tot een inhoudelijk besluit. De Procesregeling bestuursrecht geeft daarentegen een aparte regeling voor de afhandeling van dergelijke beroepschriften. Beroepschriften worden ofwel vereenvoudigd (art. 8:54 Awb) ofwel versneld afgedaan (art. 8:52 Awb). Op grond van de Procesregeling volgt een uitspraak binnen negen tot veertien weken, nadat het aanvullend beroepschrift is ingediend. Het meest effectieve instrument om op te komen tegen het uitblijven van een besluit is vooralsnog het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening (dat vergezeld gaat van een bezwaar- of een beroepschrift). Indien positief op het verzoek beslist wordt, wordt in de uitspraak een termijn vermeld - soms voorzien van een dwangsom - waarbinnen de overheid alsnog de gelegenheid krijgt om een besluit te nemen. Ten slotte blijkt uit de praktijk dat het indienen van een klacht effectief kan zijn (hoofdstuk 9 Awb). Ofschoon daarmee een relatie met de behandelend ambtenaar verstoord kan raken, blijkt in de praktijk dat het dreigen daarmee vaak al het gewenste resultaat oplevert.

Het voorgaande laat zien dat burgers en bedrijven thans voldoende instrumenten hebben om op te treden tegen trage besluitvorming. Probleem is dat veel van die instrumenten er niet meteen toe leiden dat een inhoudelijk besluit volgt. Daarvoor is eerst noodzakelijk dat een formele procedure (ofwel een bezwaar- of beroepschrift eventueel voorzien van een verzoek om voorlopige voorziening) wordt gevolgd, waarmee de nodige tijd gemoeid is.

## 3 Dwangsomregeling

De Wet dwangsom en beroep voorziet erin dat in hoofdstuk 4 van de Awb een nieuwe afdeling 'dwangsom bij niet tijdig beslissen' wordt geplaatst (afdeling 4.1.3.2). In de literatuur is al herhaalde malen gewezen op de omslachtigheid van die regeling, die hierna - op hoofdlijnen - wordt besproken.<sup>[14]</sup> De wetgever ziet dat anders. Volgens hem gaat het om een laagdrempelig instrument waarmee de gang naar de rechter kan worden voorkomen.<sup>[15]</sup>

De Wet dwangsom en beroep voorziet in de verschuldigdheid van een dwangsom indien te laat op een aanvraag of een bezwaarschrift wordt beslist (art. 4:17 jo 7:14 Awb<sup>[16]</sup> ). Zoals hiervoor is vermeld, kunnen overheden tot 1 januari 2009 (en vermoedelijk zelfs tot uiterlijk 1 januari 2010<sup>[17]</sup> ) zelf besluiten of zij de dwangsomregeling toe willen passen. Echter, na datum van inwerkingtreding geldt die regeling van rechtswege.<sup>[18]</sup> Indien de beoogde datum van inwerkingtreding wordt uitgesteld tot 2010 hebben bestuursorganen nog voldoende tijd om hun besluitvormingsprocessen aan te passen ter voorkoming dat dwangsommen betaald moeten worden. Een aantal provincies (Gelderland, Zuid-Holland, Drenthe, Overijssel en Utrecht) en gemeenten (Amersfoort en Rotterdam) hebben vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep een verordening vastgesteld die voorziet in een dwangsomregeling. Bij deze overheden is navraag gedaan naar hun ervaringen met de verordeningen. De reacties lieten zien dat in de praktijk nauwelijks beroep op de verordeningen wordt gedaan. Onder meer bestaat het vermoeden dat er bij burgers en bedrijven enige terughoudendheid bestaat om op de regeling een beroep te doen, om te voorkomen dat de relatie met het bestuursorgaan (verder) wordt verstoord. Daarnaast wordt vermoed dat het beperkte beroep op de dwangsomregeling te maken heeft met de omstandigheid dat betrokkenen niet goed weten hoe de verordening werkt en dat niet actief wordt gelet op het verlopen van termijnen. Wel schijnen de termijnen sinds de inwerkingtreding van de verordening bij een aantal overheden vaker dan voorheen te worden gehaald.

De dwangsomregeling houdt in dat een bestuursorgaan gedurende maximaal 42 dagen een dwangsom kan verbeuren. In totaal kan een bestuursorgaan een bedrag van maximaal € 1260 verschuldigd zijn.<sup>[19]</sup> Deze dwangsom loopt dagelijks op van € 20 (de eerste veertien dagen) tot € 30 (de daarop volgende twee weken) en ten slotte tot € 40 voor de resterende dagen (art. 4:17 lid 2 Awb). De dwangsom wordt verbeurd twee weken nadat de beslistermijn is verstreken en de belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk *in gebreke* stelt (art. 4:17 lid 3 Awb). Voor deze termijn is enerzijds gekozen om te voorkomen dat de burger aan het lijntje gehouden wordt en daardoor het recht op vergoeding van een dwangsom verliest. Anderzijds wordt voorkomen dat het bestuursorgaan pas laat wordt geconfronteerd met een ingebrekestelling.<sup>[20]</sup> Het bestuursorgaan kan niet bereiken dat de dwangsom wordt opgeschort, anders dan door alsnog een inhoudelijk besluit te nemen. Art. 4:17 lid 6 Awb perkt de verschuldigdheid van de dwangsom verder in. Het bestuursorgaan is geen dwangsom verschuldigd indien (i) het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld,<sup>[21]</sup> of (ii) de aanvrager geen belanghebbende is, of (iii) de aanvraag kennelijk niet-ontvankelijk is of kennelijk ongegrond is. Ook is er een regeling in het geval er meerdere aanvragers zijn. In die situatie is de dwangsom aan ieder van de aanvragers voor een gelijk deel verschuldigd (art. 4:17 lid 7 Awb). Deze bepaling zal in de praktijk tot een wonderlijke uitkomst kunnen leiden. Bij grote (bouw)projecten komt het regelmatig voor dat meerdere belanghebbenden bezwaar zullen maken. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer is de vraag aan de orde gekomen of in de situatie waarin sprake is van meerdere aanvragers, de andere bezwaarmakers recht hebben op betaling van een dwangsom, indien de vertraging te wijten is aan één van hen. De wetgever heeft geantwoord dat die andere aanvragers daar dan geen recht op hebben.<sup>[22]</sup> Ofschoon de wetgever zich daarover niet heeft uitgelaten zal dat ook gelden in het geval er meerdere bezwaarschriften zullen worden ingediend. De regeling leidt dan ook tot een aanzienlijke lastenverzwaring bij bestuursorganen. Overheden die het nu al lastig hebben (vanwege capaciteitsgebrek) om de termijnen te halen, zullen extra getroffen worden door deze wetgeving. Overheden dienen immers naast het inhoudelijke besluit tevens een besluit te nemen over de verschuldigdheid en de hoogte van de dwangsom. Ofschoon tegen deze beschikking geen afzonderlijke rechtsbescherming openstaat, zal hier ook enige lastenverzwaring optreden, aangezien het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de beschikking op de aanvraag mede betrekking heeft op een beschikking tot vaststelling van de hoogte van de dwangsom, voor zover de benadeelde die beschikking betwist (art. 4:19 Awb). De betaling van de dwangsom geschiedt binnen zes weken na bekendmaking van de beschikking. Net zoals bij onverschuldigd betaalde subsidies, heeft het bestuursorgaan ook ten aanzien van dwangsommen de bevoegdheid om die gedurende vijf jaar na datum van de beschikking terug te vorderen (art. 4:19 Awb).<sup>[23]</sup>

## 4 Conclusie

De dwangsomregeling is tamelijk complex. Van burgers en bedrijven wordt veel gevraagd. Willen zij kunnen 'profiteren' van de dwangsom is een actieve houding vereist. Allereerst is daarvoor vereist dat de burger weet welke termijnen gelden. In het geval de burger erachter komt dat te laat is beslist, moet hij het bestuursorgaan vervolgens in gebreke stellen. Bovendien is de financiële vergoeding beperkt in het geval er meerdere bezwaarmakers zijn. Het is daarom zeer de vraag of dit een effectief instrument zal zijn om bestuursorganen binnen de gestelde termijnen te laten beslissen. Uiteindelijk gaat het erom dat besluiten tijdig en inhoudelijk goed worden genomen. Het is dan ook de vraag of burgers en bedrijven zitten te wachten op een (beperkte) financiële vergoeding.

Ook overheden zullen niet geholpen zijn met dit instrument. Naast de financiële prikkel worden zij belast met allerlei extra administratieve handelingen die ook de nodige tijd en kosten met zich meebrengen. Daarnaast wijst de praktijk uit dat een financiële prikkel niet werkt voor overheden o.a. de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) die nu al aanzienlijke kosten moeten betalen voor dwangsommen die door de bestuursrechter zijn opgelegd. Het middel lijkt in veel gevallen erger dan de kwaal. In ieder geval zal de dwangsomregeling er vermoedelijk wel voor zorgen dat overheden zich bewuster zullen worden van de termijnen die gelden voor het beslissen op aanvragen en bezwaarschriften. Dat zal er dan ook toe leiden dat overheden meer dan thans het geval is de aanvrager en de indiener van het bezwaarschrift (schriftelijk) zullen informeren over de verdaging van de besluitvorming (zie art. 7:10 Awb lid 3 en 4).

## 5 Direct beroep

Het tweede instrument van de Wet dwangsom en beroep behelst de mogelijkheid om direct beroep in te stellen indien niet tijdig wordt beslist (art. 6:12 Awb). Deze regeling houdt een wijziging en aanvulling in van hoofdstuk 4, 6 en 8 van de Awb. Dit instrument vormt een aanvulling op de thans bestaande mogelijkheid voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift en geldt voor een aantal gevallen (art. 8:55a Awb).<sup>[24]</sup> In ieder geval komt de regeling erop neer dat direct beroep mogelijk is als een bestuursorgaan de wettelijke of redelijke termijn heeft overschreden én het bestuursorgaan de verplichting niet is nagekomen om de burger over de overschrijding van de termijn in te lichten.<sup>[25]</sup> De Wet dwangsom kent een overgangsregeling welke tot gevolg heeft dat voor bepaalde gevallen het oude regime geldt en voor andere gevallen het nieuwe. Deze situatie zorgt voor onoverzichtelijkheid welke vermoedelijk tot 1 januari 2009 (en vermoedelijk zelfs later<sup>[26]</sup>) zal voortduren (art. II).<sup>[27]</sup> Na datum van in werking treding is direct beroep in alle situaties waarin niet tijdig wordt beslist mogelijk. Hierna zullen de meest in het oog springende bepalingen worden behandeld. In de eerste plaats wordt met dit voorstel art. 4:15 Awb gewijzigd. Dit artikel bepaalt de omstandigheden waaronder de termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort. Er worden drie nieuwe omstandigheden aan dit artikel toegevoegd: (i) gedurende de termijn waarvan de aanvraag schriftelijk met uitstel heeft ingestemd, of (ii) zolang de vertraging aan de aanvrager kan worden toegerekend, of (iii) zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven. Het is de vraag of deze nieuwe omstandigheden iets toevoegen. Alle drie hiervoor genoemde situaties doen zich in de praktijk ook voor. Rechtshulpverleners

zullen in die gevallen gewoonlijk geen bezwaar- of beroepschrift - laat staan een verzoek om voorlopige voorziening - indienen, aangezien het omstandigheden betreft waarvoor de kans van slagen van zo'n procedure gering wordt geacht. De overmachtbepaling is ongunstig ten opzichte van de huidige situatie. Vaste jurisprudentie van de Afdeling is immers dat overmacht zoals ziekteverzuim of organisatorische problemen niet leidt tot een verschoonbare termijnoverschrijding.<sup>[28]</sup> De wetgever lijkt met de regeling niet dergelijke oorzaken te bedoelen, maar de echte overmachtsituaties (door uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden die buiten toedoen van het bestuursorgaan en zijn risicosfeer liggen<sup>[29]</sup> ) zoals overstromingen of het afbranden van een gemeentehuis of een langdurige algemene stroomstoring.<sup>[30]</sup> In de tweede plaats is art. 6:12 Awb van belang welke bepaling samen met art. 8:55a Awb de kern van de regeling vormt. Deze bepaling houdt in dat direct beroep kan worden ingesteld tegen een besluit dat te laat is genomen. Gegrond verklaring van het beroep leidt ertoe dat de rechter een termijn bepaalt waarbinnen een beslissing moet worden genomen. Benadeelden kunnen van dit instrument in drie gevallen gebruikmaken: (i) wanneer de wettelijke beslistermijn is overschreden en het bestuursorgaan geen mededeling heeft gedaan als bedoeld in art. 4:14 lid 1 Awb, of (ii) de termijn van acht weken is overschreden in het geval een wettelijke beslistermijn ontbreekt en het bestuursorgaan geen mededeling heeft gedaan als bedoeld in art. 4:14 lid 3 Awb of (iii) het bestuursorgaan niet tijdig beslist op bezwaar of in administratief beroep en geen mededeling heeft gedaan als bedoeld in art. 4:14 lid 1 Awb. Van de mogelijkheid tot het indienen van een beroepschrift kan in de meeste gevallen eerst gebruik worden gemaakt indien a het bestuursorgaan *in gebreke* is gesteld<sup>[31]</sup> en b het bestuursorgaan twee weken nadien nog geen besluit heeft genomen. De ingebrekestelling kan niet mondeling, maar dient schriftelijk te worden gedaan. Anders dan thans het geval is, scheidt de Wet dwangsom en beroep daarmee feitelijk de oprekking van de beslistermijn met twee weken.

Net zoals voor de dwangsomregeling is het de vraag hoe de burger erachter kan komen wat hij kan doen om verdere vertraging te voorkomen. Helaas heeft de wetgever er niet voor gekozen om een bepaling in de Awb op te nemen op grond waarvan bestuursorganen verplicht zijn om in de ontvangstbevestiging van de aanvraag of in het (primaire) besluit te vermelden wat de rechtsmiddelen zijn wanneer niet tijdig wordt beslist. Gezien de omstandigheid dat de instrumenten formeel van karakter zijn, had dat in de rede gelegen. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer is aan dit punt nog enige aandacht geschonken: *'Naar de indiener verwacht en wenst zullen na de aanvaarding van het wetsvoorstel en voor de algemene invoering in 2009 duidelijke voorlichtingscampagnes worden gehouden, bijvoorbeeld door Postbus 51 spotjes, maar ook door bijvoorbeeld een duidelijke website, alsmede informatiefolders bij overheidsloketten. Bovendien zullen consumentenorganisaties zoals de Vereniging Eigen Huis, vakbonden en cliëntenraden van bijvoorbeeld sociale diensten naar verwachting burgers en cliënten voortdurend informatie en ondersteuning geven.'* De wetgever laat de informatievoorziening over de Wet dwangsom en beroep over aan de overheid en belangenorganisaties. Hij had wat dit aspect betreft beter een voorbeeld kunnen nemen aan zijn Spaanse collega. Overheden zijn in Spanje namelijk verplicht om de aanvrager bij het begin van een administratieve procedure mee te delen welke beslistermijn daarvoor geldt, op welk moment de beslistermijn ingaat, wanneer deze afloopt en wat de gevolgen van te late besluitvorming zijn.

In de derde plaats voorziet de regeling van het directe beroep in termijnen voor de bestuursrechter (art. 8:55b en 8:55d Awb). Van belang is dat deze termijnen niet van toepassing zijn op de behandeling van verzoeken om voorlopige voorziening bij niet tijdig beslissen. Bepaald is dat de rechtbank in beginsel - zonder zitting - binnen acht weken nadat het (aanvullend) beroepschrift is ontvangen uitspraak doet. Indien de rechtbank het nodig acht dat toch een zitting plaatsvindt, wordt *zo mogelijk* binnen dertien weken uitspraak gedaan (art. 8:55b lid 3 Awb).<sup>[32]</sup> Voordeel ten opzichte van de huidige Procesregeling is dat wanneer het beroep gegrond is in de uitspraak wordt bepaald dat het bestuursorgaan in beginsel binnen twee weken een inhoudelijk besluit moet nemen (art. 8:55d Awb).<sup>[33]</sup> Nadeel is dat de procedure bij de rechter al met al toch tamelijk lang duurt als men nagaat dat het vaststellen van de termijnoverschrijding over het algemeen relatief eenvoudig valt vast te stellen.

Ten slotte voorziet de Wet dwangsom in een verzetsregeling (art. 8:55e Awb). Verzet houdt in dat partijen van die rechtsbeschermingsmogelijkheid gebruik kunnen maken op het moment dat zij het niet eens zijn met de uitspraak van de rechtbank. De verzetsprocedure kan in totaal drie maanden duren, omdat benadeelde maximaal zes weken de tijd heeft om verzet in te dienen en de rechtbank het binnen zes weken moet afdoen. Het indienen van een verzetschrift schorst de uitspraak overigens niet.

## 6 Conclusie

De mogelijkheid om direct beroep in te stellen, is een omslachtige regeling, die benadeelden in de praktijk vermoedelijk niet echt zal helpen. Er wordt immers een nieuw formeel instrument gecreëerd dat niet veel toevoegt aan de bestaande mogelijkheid om een bezwaar- of beroepschrift (eventueel vergezeld door een voorlopige voorziening) in te dienen. Aangezien dit een technisch instrument is en de wetgever niet heeft gekozen voor een informatieplicht jegens de aanvrager/bezwaarmaker dient te worden getwijfeld aan het beoogde doel. Daarnaast is van belang dat het volgen van deze procedure niet alleen op onderdelen ongunstiger is ten opzichte van de bestaande instrumenten, maar ook leidt direct beroep er niet toe dat een inhoudelijk besluit volgt. De wetgever heeft gekozen voor formele instrumenten die de werklust van bestuursorganen zullen vergroten en niet zozeer een oplossing bieden voor de oorzaken van trage besluitvorming.<sup>[34]</sup> Voorlopig zullen we het moeten doen met de evaluatie van alle beslistermijnen die binnenkort op ambtelijk niveau van start zal gaan.<sup>[35]</sup>

In ieder geval blijkt uit de brief van de Minister van 7 maart 2008 dat uit een eerste voorlopige inventarisatie is gebleken dat met name de termijnen waarbinnen op Wob-verzoeken en besluiten op bezwaar moet worden beslist zullen worden verruimd.<sup>[36]</sup>

## 7 Lex silencio positivo

Wellicht dat meer te verwachten valt van de verruiming van de toepassing van de lex silencio positivo. Dit houdt in dat wanneer overheden niet tijdig beslissen op vergunningaanvragen zij van rechtswege geacht worden te zijn verleend. Het kabinet heeft in zijn brief van 18 december 2007 aan de Tweede Kamer aangegeven dat de regeldruk moet worden verminderd en dat de dienstverlening aan bedrijven en burgers moet worden verbeterd.<sup>[37]</sup> Indien het voorstel van het kabinet daadwerkelijk van de grond zal komen, zal dat voor de praktijk tot gevolg hebben dat naast de meest bekende fictieve vergunningen, de bouw- en monumentenvergunning, tal van andere - eenvoudige - vergunningen onder dit systeem zullen vallen.<sup>[38]</sup> Het is de bedoeling dat in de zomer van 2008 een lijst met vergunningen waarvoor de lex silencio daadwerkelijk ingevoerd kan worden aan de Tweede Kamer zal worden toegezonden.<sup>[39]</sup> Het kabinet is voornemens om in de Awb in algemene zin te regelen hoe een lex silencio zal worden vormgegeven. Onder andere wordt gedacht aan de verplichting voor het bestuursorgaan om bekend te maken dat een fictieve vergunning is ontstaan en een regeling voor het bezwaar en beroep tegen de fictieve vergunning.<sup>[40]</sup>

Aan de verruiming van de toepassing van de fictieve vergunning verlening zitten na-, en voordelen, ofschoon ik van mening ben dat met een goede regeling voor de lex silencio aan de nadelen grotendeels tegemoet kan worden gekomen. Voor de aanvrager van een vergunning geldt dat hij weet dat een vergunning is verleend na ommekomst van de beslistermijn (mits voldaan is aan een eventueel wettelijke gestelde voorwaarde). Nadeel voor belanghebbenden en vaak ook de aanvrager is dat onduidelijk is wanneer de vergunning van rechtswege is verleend en hoe zij daar achter kunnen komen. Verder geldt dat geen voorschriften kunnen worden gesteld aan zo'n vergunning, noch is hij gemotiveerd.

De praktijk laat zien dat de fictieve de bouwvergunning (geregeld in art. 46 lid 4 Wonw) zowel voor de aanvrager als voor belanghebbenden niet altijd even prettig uitwerkt. Het kabinet ziet dat gelukkig ook in en stelt terecht dat de verruiming van de lex silencio goed moet worden vormgegeven.<sup>[41]</sup> In de praktijk blijkt dat zowel omwonenden, de vergunningaanvrager, als de vergunningverlener er vaak niet van op de hoogte zijn dat een bouwvergunning van rechtswege is verleend. Aangezien overheden de termijnen niet altijd even goed bijhouden, wordt regelmatig alsnog een formeel besluit genomen, terwijl de vergunning dan al van rechtswege is verleend. Een nietsvermoedende vergunninghouder komt er dan vaak pas in een bezwaarprocedure achter dat de vergunning al eerder - van rechtswege - was verleend. In het geval gemeenten er wel tijdig achter komen dat een bouwvergunning fictief is verleend, geldt dat niet alle belanghebbenden daarvan op de hoogte zullen zijn. Van een fictief verleende bouwvergunning dient namelijk melding te worden gemaakt in het openbare bouwregister (art. 57 lid 1 onder c Wonw).

Daarnaast rust de verplichting op het College om de direct omwonenden binnen twee weken na de dag waarop een bouwvergunning van rechtswege is verleend daarvan kennis te geven (art. 58 Wonw).<sup>[42]</sup> Nadeel van deze wijze van bekendmaking is enerzijds dat het openbare bouwregister nauwelijks geraadpleegd zal worden en de schriftelijke kennisgeving slechts aan een beperkt aantal belanghebbenden zal worden gedaan. Indien de lex silencio wordt verruimd, zou daarom niet alleen gekeken moeten worden naar de wijze waarop van de van rechtswege verleende vergunningen kennisgeving wordt gedaan, maar ook zal door verbetering van de automatisering bij overheden sneller dan thans het geval is, worden vastgesteld of een vergunning van rechtswege is verleend. Het voorstel van het kabinet om in de Awb de verplichting tot bekendmaking op te nemen, die afdwingbaar wordt gemaakt door middel van een dwangsomvoorziening, is dan ook toe te juichen.<sup>[43]</sup> De praktijk van de fictieve bouwvergunning laat immers zien dat belanghebbenden gebaat zijn bij een algemene bekendmaking zoals neergelegd in afdeling 3.6 Awb. Daarnaast is het kabinet voornemens om een regeling in de Awb op te nemen ten aanzien van de werking en intrekking van fictief verleende vergunningen indien sprake is van strijdigheid met de wet.<sup>[44]</sup> Het is goed mogelijk dat de wetgever daarbij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) als uitgangspunt neemt.<sup>[45]</sup> Om de nadelen voor derde belanghebbenden te voorkomen, voorziet de Wabo in een opschorting van de inwerkingtreding van een fictieve omgevingsvergunning alsmede in de mogelijkheid tot intrekking. De vergunning treedt pas in werking nadat de bezwaartermijn is verstreken dan wel indien bezwaar is gemaakt nadat daarop is beslist ( art. 6.1 lid 4 Wabo). Ofschoon deze regeling gunstiger is dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel was beoogd, geldt mijns inziens dat van de uitzondering op de hoofdregel dat bezwaar of beroep niet de werking schorst van het besluit waartegen het is gericht slechts beperkt gebruik moet worden gemaakt (art. 6:16 Awb). De wetgever dient zich bij de uitbreiding van de lex silencio de vraag te stellen in hoeverre de uitzondering gerechtvaardigd is. Ervoor moet worden gewaakt dat de verruiming van de lex silencio positivo ertoe leidt dat een vergunninghouder uiteindelijk slechter af is dan in de huidige situatie. Aangezien de verruiming van de lex silencio ziet op eenvoudige vergunningen schiet de regeling in de Wabo wellicht zijn doel voorbij wanneer de inwerkingtreding standaard wordt opgeschort totdat de bezwaar- of zelfs de beroepsprocedure is doorlopen. Thans kunnen belanghebbenden onomkeerbare gevolgen van een van rechtswege verleende vergunning immers ook voorkomen door een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen. Ik ben dan ook van mening dat de wetgever slechts in uitzonderlijke situaties, wanneer gebruikmaking van de vergunning zou leiden tot onomkeerbare gevolgen, een regeling moet treffen die voorziet in de opschortende werking van de bezwaarschrift- en zeker van de beroepsprocedure. Daarnaast wil het kabinet de belangen van derden waarborgen door in de Awb een regeling op te nemen over intrekking van de fictieve vergunning.<sup>[46]</sup> De Wabo voorziet thans ook in die mogelijkheid. De omgevingsvergunning kan worden ingetrokken wanneer sprake of dreiging is van ontoelaatbare ernstige nadelige gevolgen voor de omgeving ( art. 2.33 lid 1 sub e Wabo). Ofschoon het kabinet dat in zijn brief niet noemt, zal vermoedelijk ook een regeling worden getroffen waarbij voorschriften van de fictieve vergunning worden gewijzigd, zoals thans wordt voorgesteld in art. 2.31 lid 1 sub c Wabo. Nu een fictieve vergunning geen voorschriften kent, kunnen die strikt genomen ook niet gewijzigd worden. Bedoeld zal zijn dat een bestuursorgaan verplicht is om alsnog (achteraf) voorschriften aan de van rechtswege verleende vergunning te verbinden.

## 8 Conclusie

De uitbreiding van de *lex silencio positivo* kan een redelijk alternatief zijn om ervoor te zorgen dat sneller dan voorheen op aanvragen wordt beslist. Anders dan de Wet dwangsom en beroep leidt toepassing van dit instrument ertoe dat een inhoudelijk besluit volgt na ommekomst van de beslistermijn. Voor de effectiviteit is wel van belang dat aan de vormgeving van het fictieve vergunningsstelsel de nodige aandacht wordt besteed. Onder andere is voor het welslagen van belang dat overheden beter gebruikmaken van automatiseringsprogramma's, zodat eerder dan thans het geval is, bekend is wanneer de vergunning van rechtswege is verleend. Daarnaast is van belang dat de kennisgevingplicht wordt verruimd. Van de mogelijkheden tot intrekking van de van rechtswege verleende vergunning en het opschorten van de inwerkingtreding dient slechts gebruik te worden gemaakt indien sprake is van een vergunning die zodanige gevolgen voor de omgeving met zich brengt, dat extra waarborgen noodzakelijk zijn.

## 9 Slotbeschouwing

De wens om burgers en bedrijven betere dienstverlening aan te bieden, staat hoog op de agenda van de wetgever. Dat heeft erin geresulteerd dat er nieuwe instrumenten bijkomen om tijdige besluitvorming beter af te dwingen. Of de Wet dwangsom en beroep ertoe leidt dat dit doel wordt bereikt, moet nog blijken. De eerste ervaringen met de dwangsomregeling bij enkele provincies en gemeenten laten zien dat van de dwangsomregeling niet vaak gebruik wordt gemaakt. Ik vermoed dat dat niet zal veranderen wanneer de Wet dwangsom en beroep in werking zal treden.

De dwangsomregeling en de mogelijkheid om direct beroep in te dienen zijn, net als de thans bestaande instrumenten om trage besluitvorming tegen te gaan, technisch van aard. Aangezien burgers en bedrijven ook na inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep niet gewezen worden op de termijnen die gelden voor de afhandeling van hun aanvragen en bezwaarschriften en eventuele verdagingmogelijkheden, zullen zij vaak onbekend blijven met termijnoverschrijdingen. Ik verwacht dat verruiming van de *lex silencio positivo* hun meer houvast gaat bieden. Wel dient de wetgever dan een zodanige regeling te maken dat daarmee zowel vergunninghouders als belanghebbenden gebaat zijn.

Voetnoten

[1]

Christien M. Saris is advocaat bij Stibbe in Amsterdam. Dit artikel is een bewerking van mijn preadvies *Tijdig beslissen, het doel dichterbij?*, dat is geschreven ten behoeve van de Jonge VAR (Vereniging voor Bestuursrecht), Den Haag: BJu 2007, p. 49 e.v.

[1]

[www.minbzk.nl/actueel/110948/bekrachtiging](http://www.minbzk.nl/actueel/110948/bekrachtiging).

[2]

Noot 2.

[3]

Noot 2.

[4]

De vraag is of van het vermoedelijke uitstel van de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep geen afstel komt? Immers, wanneer de termijnen omtrent besluiten op Wob-verzoeken en besluiten op bezwaar in het nieuwe wetsvoorstel zullen worden verruimd, zal dat er de facto toe leiden dat niet of nauwelijks nog sprake zal zijn van termijnoverschrijdingen.

[5]

Dit geldt eveneens voor beschikkingen en besluiten op bezwaar genomen op grond van het Soeverein Besluit van 12 december 1813.

[6]

O.a. P. van Buuren, 'Op-recht bekeken Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen', *Gst.* 2005, 127, p. 460; I.C. van der Vlies, 'Gehoorzaam bestuur', *NJB* 2006, p. 983 en de preadviezen voor de Jonge VAR (Vereniging voor bestuursrecht), Boom Juridische uitgevers 2007.

[7]

M. Vos, C.M. Saris & Y.M. van der Vlugt, *Niet tijdig beslissen* (Preadviezen Jonge VAR 2006, Vereniging voor bestuursrecht), Den Haag: BJu, 2007.

[8]

Noot 1, p. 78 e.v.

[9]

Vgl. noot 4 p. 44 en 45 en 107 e.v.

[10]

*Kamerstukken II* 2004/05, 29 934, nr. 3 p. 1.

[11]

Vgl. ABRvS van 24 mei 2005, *JB* 2005/194 (m.nt. EvdL). De Afdeling heeft dit standpunt in haar uitspraak van 7 februari 2006 herhaald, zaaknr. 200509699/1 en ABRvS van 27 januari 2005, *JB* 2005/82 (m.nt. AMLJ). De Afdeling overwoog dat een bestuursorgaan na vernietiging van het ambtshalve besluit tot intrekking van een voorschrift van een milieuvergunning niet gehouden was tot het nemen van een nieuw besluit.

[12]

Het betreft onder meer het rechtstreeks beroep (art. 7:1a Awb), vernietiging van besluiten met instandhouding van de rechtsgevolgen (art. 8:72 lid 3 Awb). Het stellen van een termijn door de bestuursrechter waarbinnen het bestuursorgaan een besluit moet nemen (art. 8:72 lid 4 Awb). Het verbeuren van een dwangsom indien een bestuursorgaan niet voldoet aan de in de uitspraak gestelde termijn (art. 8:72 Awb).

[13]

Deze termijn kan worden verlengd met vier weken ten gevolge van verdaging door het bestuursorgaan (art. 7:10 lid 3 Awb). Verder uitstel is ook mogelijk, indien dat gebeurt met instemming van de indiener van het bezwaarschrift en andere belanghebbenden niet worden geschaad door het verder verlenen van uitstel of daarmee zelf instemmen (art. 7:10 lid 4 Awb).

[14]

A. ten Veen, 'De Wet Dwangsom en Direct Beroep: het antwoord op niet tijdig beslissen en het einde van de Lex Silencio?', *O&A* 2006, 3, p. 64; R.J. van Dam en mr. R.J.N. Schlössels, 'Het wetsvoorstel Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen', *Gst.* 2005, 7232, p. 359 en P. van Buuren, *Op-recht bekeken*, 'Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen', *Gst.* 2005, 7234, p. 460 e.v.

[15]

*Kamerstukken I* 2006/07, 29 934, G, p. 7.

[16]

Art. 7:14 Awb wordt gewijzigd in die zin dat de nieuwe afdeling 4.1.3.2 ook van toepassing is op de bezwaarschriftprocedure.

[17]

Noot 2.

[18]

Volgens de wetgever hebben overheden tot 1 januari 2009 voldoende tijd gehad om zich in te stellen op het structureel volgens de wettelijke beslistermijnen afgeven van beschikkingen (*Kamerstukken I* 2006/07, 29 934, D, p. 9).

[19]

Bij Algemene Maatregel van Bestuur kunnen de genoemde bedragen worden gewijzigd voor zover de consumentenprijsindex daartoe aanleiding geeft (art. 4:17 lid 8 Awb).

[20]

*Kamerstukken I* 2006/07, 29 934, D, p. 6.

[21]

De ingebrekestelling behoeft (uiteraard) niet aangetekend te worden verzonden, maar is om bewijstechnische redenen wel aan te raden (*Kamerstukken I* 2006/07, 29 934, D, p. 4).

[22]

Noot 21, p. 3.

[23]

Ook in het geval sprake is van bedrog dat na afloop van de genoemde termijn wordt ontdekt, noot 21, p. 4.

[24]

In dit artikel worden limitatief drie gevallen genoemd waarin een burger rechtstreeks beroep kan instellen bij de rechtbank. Dit is het geval wanneer 1 de wettelijke beslistermijn is overschreden en het bestuursorgaan geen mededeling heeft gedaan als bedoeld in art. 4:14 lid 1 Awb; 2 bij het ontbreken van een wettelijke beslistermijn de termijn van acht weken is overschreden en het bestuursorgaan geen mededeling heeft gedaan als bedoeld in art. 4:14 lid 3 Awb; of 3 het bestuursorgaan niet tijdig beslist op bezwaar of in administratief beroep en geen mededeling heeft gedaan als bedoeld in art. 4:14 lid 1 Awb. Uit art. 8:55a lid 2 volgt dat direct beroep ook mogelijk is indien een wettelijk voorschrift of een besluit van een bestuursorgaan dat bepaalt.

[25]

In dat geval moet de benadeelde terugvallen op de bestaande instrumenten: het indienen van een bezwaar- of beroepschrift wegens het niet tijdig nemen van een besluit.

[26]

Noot 2.

[27]

Per die datum zal art. 8:55a Awb vervallen.

[28]

O.a. Vz. CBB 28 april 1995, *JB* 1995/136 (m.nt. AB).

[29]

Noot 21, p. 10.

[30]

Noot 30.

[31]

Indien sprake is van zeer spoedeisende gevallen behoeft geen ingebrekestelling plaats te vinden (art. 6:12 lid 4 Awb, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 10).

[32]

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer is daarover naar aanleiding van vragen van de SGP opgemerkt (noot 24): 'In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is uiteengezet dat in dit geval gekozen is voor de term 'zo mogelijk', omdat uitzonderlijke gevallen denkbaar zijn waarin het beroep wegens niet tijdig beslissen dermate complex is dat een gewone in plaats van een versnelde behandeling nodig is, die niet binnen dertien weken kan worden afgerond. De indieners zijn van mening dat dit een redelijke bepaling betreft.'

[33]

De rechter heeft overigens de mogelijkheid om een andere termijn te bepalen. Het moet dan gaan om een bijzonder geval of wanneer de naleving van andere wettelijke voorschriften dat zou vereisen.

[\[34\]](#)

Noot 8.

[\[35\]](#)

*Kamerstukken I* 2006/07, 29 934, B, p. 2 en nr. E, p. 1.

[\[36\]](#)

Noot 2.

[\[37\]](#)

*Kamerstukken II* 2007/08, 29 515, nr. 224, p. 1.

[\[38\]](#)

Art. 46 Wonw en art. 16 lid 4 Monw 1988.

[\[39\]](#)

Noot 38. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de selectiecriteria die vermeld zijn op p. 8 en 9.

[\[40\]](#)

Noot 38, p. 7.

[\[41\]](#)

Noot 41.

[\[42\]](#)

De bekendmaking van de van rechtswege verleende monumentenvergunning is niet beter geregeld. Art. 20 Monw 1988 voorziet bijvoorbeeld alleen in een aantekening van de van rechtswege verleende vergunning in het vergunningenregister, maar niet in een kennisgeving aan belanghebbenden.

[\[43\]](#)

Noot 38, p. 10.

[\[44\]](#)

Noot 44.

[\[45\]](#)

Dit wetsvoorstel integreert een groot aantal vergunningen, ontheffingen en meldingen tot één zogenoemde omgevingsvergunning. Voor dit artikel wordt uitgegaan van het wetsvoorstel dat thans door de Eerste Kamer wordt behandeld, *Kamerstukken I* 2007/08, 30 844, A, p. 34.

[\[46\]](#)

Noot 44.