

Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

Handleiding voor juristen/behandelaars van bezwaarschriften

1. Parlementaire geschiedenis

De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is voortgekomen uit twee wetsvoorstellen:

1. de Wet beroep bij niet tijdig beslissen (TK 30435); een wetsvoorstel afkomstig van de regering, en
2. de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen (TK 29934); een initiatief wetsvoorstel van leden van de TK.

Voor de parlementaire geschiedenis in het Tweede Kamer-traject raadplege men de TK-stukken m.b.t. deze beide wetsvoorstellen.

Aan het eind van de behandeling door de TK zijn de beide wetsvoorstellen in elkaar geschoven door middel van een amendement (TK 29934, nr. 16), en heeft het laatstgenoemde wetsvoorstel een nieuwe naam gekregen: Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: Wet dwangsom).

Na de aanneming van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer op 20 november 2007, heeft het kabinet de inwerkingtreding ervan opgehouden. Het kabinet wenste namelijk dat de Wet dwangsom niet eerder in werking zou treden dan nadat de beslistermijn voor bezwaarschriften (en Wob-aanvragen) was verlengd. Deze verlenging is geregeld in een nieuw wetsvoorstel dat in oktober 2008 is ingediend bij de TK. Dit is het voorstel tot "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 (TK 31751). Dit wetsvoorstel verlengt niet alleen de beslistermijn voor bezwaarschriften, maar geeft ook nieuwe regels voor opschorting en uitstel van die beslistermijn.¹

Beide wetten zijn op 1 oktober 2009 in werking getreden.

2. Wanneer is een beslissing op bezwaar niet tijdig?

De termijn om te beslissen op een bezwaarschrift is niet veranderd: in beginsel zes weken.

Wel veranderd is de dag vanaf wanneer deze zes weken worden geteld. Dat is namelijk niet meer vanaf de ontvangst van het bezwaarschrift. De beslistermijn van zes weken wordt nu "gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken" (art. 7:10, eerste lid Awb).

Ook veranderd is de termijn waarvoor de beslissing verdaagd kan worden. Die termijn is nu ten hoogste zes weken.

De termijn om te beslissen op een bezwaarschrift is dus nu (6 + 6 =) 12 weken, gerekend vanaf het einde van de bezwaartermijn.

¹ Verder zijn er nog twee met de Wet dwangsom samenhangende wetsvoorstellen:

- wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (TK 31769): ook op 1 oktober 2009 in werking getreden.
- wijziging van enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (TK 31844). Deze wet is op 22 december 2009 in werking getreden.

Deze beslistermijn voor bezwaarschriften kan om diverse redenen worden "opgeschort". Verder zijn er diverse gronden voor "uitstel" van de beslissing op bezwaar. Ook dient er voor diverse opschortingsmogelijkheden een mededeling vooraf plaats te vinden. Ook voor het verkrijgen van de instemming met uitstel van bezwaarde is expliciete actie van de jurist vereist. Er moet namelijk gevraagd worden of bezwaarde met een uitstel van een x aantal weken wil instemmen.

[N.B.: een termijn kan uitsluitend worden opgeschort gedurende die termijn, en dus niet vóór of na afloop van die termijn. Dat is inherent aan gebruik van de term opschorting. Indien bijv. nog binnen de bezwaartermijn n.a.v. een herstelbrief een formeel gebrek wordt hersteld, wordt de (nog niet aangevangen) beslistermijn niet opgeschort.]

Samenvattend:

Voor het berekenen van de laatste dag van de beslistermijn moeten de volgende vragen worden beantwoord:

- wat is de dag na de laatste dag van de bezwaartermijn? (= eerste dag beslistermijn)
- is er tijdig verdaagd? Voor zes weken?
- is de beslistermijn opgeschort geweest? Voor hoelang?
- is de beslissing op het bezwaarschrift uitgesteld? Voor hoelang?

Indien op de aldus berekende laatste dag nog geen beslissing op het bezwaar is verzonden, is er sprake van "niet tijdig" als bedoeld in de Wet dwangsom.

3. Ingebrekestelling

In de Wet dwangsom is een belangrijke plaats ingeruimd voor de ingebrekestelling. Met een ingebrekestelling geeft een aanvrager/bezwaarde een waarschuwing aan het bestuursorgaan. Hij stelt het bestuursorgaan in gebreke. Dat is een noodzakelijke tussenstap om aanspraak te kunnen maken op een dwangsom en om beroep te kunnen aantekenen tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Het bestuursorgaan wordt door de ingebrekestelling bekend met het feit dat de beslistermijn in de ogen van de aanvrager/bezwaarde is overschreden.

De ingebrekestelling moet schriftelijk geschieden. Voor het overige is hij vormvrij. Bijvoorbeeld een klacht en een beroep wegens niet tijdig beslissen kunnen als ingebrekestelling worden aangemerkt.

Inherent aan een ingebrekestelling is dat er nog een termijn gegund wordt om aan de verplichtingen te voldoen. In de Wet dwangsom is deze termijn gesteld op twee weken. Binnen deze termijn kan het bestuursorgaan dus nog beslissen zonder een dwangsom verschuldigd te zijn, en zonder dat beroep tegen niet tijdig beslissen mogelijk is.

Voor het ingaan van de twee weken termijn geldt een verschillend regime voor enerzijds dwangsom en anderzijds beroep. Voor de dwangsomregeling is bepalend het moment waarop de ingebrekestelling door het bestuursorgaan is ontvangen. Het gaat hier dus om de ontvangsttheorie. De dag na de dag waarop de ingebrekestelling is ontvangen, is de eerste dag van de twee weken termijn (vgl. art. 4:17, derde lid, Awb).

Voor de beroepsregeling daarentegen geldt de verzendtheorie (zie ook hierna).

Voor de aanspraak op een dwangsom is altijd een ingebrekestelling vereist. Slechts voor het indienen van beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit geldt een uitzondering. In dat kader kan namelijk een ingebrekestelling achterwege blijven "indien redelijkerwijs niet van de belanghebbende kan worden gevergd dat hij het bestuursorgaan in gebreke stelt" (art. 6:12, vierde lid). Dit

kan zich bijvoorbeeld voordoen als de zaak zeer spoedeisend is (TK 2005-2006, 30435, nr. 3, pag. 10).

Het is niet mogelijk om in een aanvraag of een bezwaarschrift het bestuursorgaan al bij voorbaat in gebreke te stellen voor het geval niet tijdig zal worden beslist. Pas zodra het bestuursorgaan in gebreke is, kan het in gebreke worden gesteld. Een brief waarin over ingebrekestelling wordt gesproken, die voor het einde van de beslistermijn wordt ontvangen, kan niet als ingebrekestelling in de zin van de Wet dwangsom worden gezien. [Overigens is in de parlementaire geschiedenis ook wel een iets soepeler criterium genoemd: "de aanvrager kan het bestuursorgaan in gebreke stellen zodra hij redelijkerwijs kan menen dat het bestuursorgaan in gebreke is." (TK 29934, nr. 6, pag. 12). De jurisprudentie zal hierover uitsluitel moeten gaan geven.]

Een ingebrekestelling kan ook "onredelijk laat" worden ingediend; in dat geval is geen dwangsom verschuldigd (art. 4:17, zesde lid, aanhef en onderdeel a). Iets soortgelijks geldt voor het indienen van bezwaar of beroep tegen het niet tijdig nemen van het besluit: het beroep is niet-ontvankelijk indien het beroepschrift onredelijk laat is ingediend (art. 6:12, vierde lid). Wat is onredelijk laat? Daarvoor is niet zonder meer doorslaggevend wanneer het oorspronkelijke bezwaar is ingediend. Van belang is of en hoe er nadien van gedachten is gewisseld tussen bezwaarde en bestuursorgaan (zie TK 2004-2005, 29934, nr. 6, pag. 13 en TK 2005-2006, 30435, nr. 3, pag. 17 met vermelding jurisprudentie).

In de regel zal er geen ontvangstbevestiging behoeven te worden gezonden in reactie op een ingebrekestelling. In het merendeel van de gevallen zal er namelijk binnen twee weken na een ingebrekestelling een beslissing op bezwaar (inclusief reactie op de ingebrekestelling) worden gezonden.

4. Voorwaarden voor dwangsom

Er bestaat mogelijk recht op een dwangsom vanaf de dag waarop aan drie voorwaarden is voldaan:

1. er zijn twee weken voorbij nadat de beslistermijn is verstreken,
2. er zijn twee weken voorbij nadat het bestuursorgaan een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen, en
3. er is nog geen beslissing op het bezwaarschrift genomen.

Indien aan al deze drie voorwaarden is voldaan, bestaat er in beginsel recht op een dwangsom. Maar daar zijn weer drie uitzonderingen op (art. 4:17, zesde lid). Er is namelijk geen dwangsom verschuldigd indien:

1. het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld,
2. de aanvrager geen belanghebbende is, of
3. de aanvraag kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is.

Voor "aanvrager" kan hier ook gelezen worden: bezwaarde, en voor "de aanvraag": het bezwaarschrift.

De derde uitzonderingsgrond (kennelijk niet-ontvankelijk/ongegrond) moet zeer terughoudend worden toegepast; deze uitzondering is slechts bedoeld om misbruik van de dwangsomregeling te voorkomen.

5. Periode en hoogte van de dwangsom

Wat is de eerste dag waarover de dwangsom verschuldigd is?

Dat is: "de dag waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken en het bestuursorgaan van de

aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen." (art. 4:17, derde lid)

Voorbeeld: stel dat de beslistermijn is verstreken op 2 februari 2009 en een ingebrekestelling is ontvangen op woensdag 4 februari 2009. Dan is woensdag 18 februari de laatste dag van de twee weken termijn, en donderdag 19 februari de eerste dag waarover dwangsom verschuldigd is.

De dwangsom bedraagt de eerste veertien dagen € 20 per dag, de daaropvolgende veertien dagen € 30 per dag en de overige dagen € 40 per dag. Er geldt een maximum van 42 dagen, hetgeen overeenkomt met € 1260.

Wat is de laatste dag waarover dwangsom verschuldigd is?

Dat is: de dag waarop de beschikking wordt verzonden (tenzij al eerder het maximum van 42 dagen is bereikt). Dat blijkt uit de wetsgeschiedenis (MvT TK 2004-2005, 29934, nr. 6, pag. 12 en 15).

Bij meer aanvragers/bezwaarden krijgt ieder een gelijk deel van de dwangsom (art. 4:17, zevende lid). Het dwangsombedrag geldt dus per aanvraag/bezwaarschrift.

6. Vaststelling en betaling van de dwangsom

Het bestuursorgaan stelt de verschuldigdheid en de hoogte van de dwangsom vast (art 4:18, eerste lid).

Deze vaststelling geschiedt bij beschikking (en dus is bezwaar/beroep mogelijk). De vaststelling geschiedt binnen twee weken na de laatste dag waarover de dwangsom verschuldigd was.

Let op 1: dit is dus niet per definitie hetzelfde als twee weken na de beslissing op het bezwaarschrift. Het kan voorkomen dat de dwangsombeschikking al genomen moet worden (twee weken na de 42e dwangsomdag) voordat de beslissing op het bezwaarschrift gereed is.

Let op 2: artikel 4:18, eerste lid, spreekt over "stelt vast". Dat lijkt te duiden op het "nemen" van het dwangsombesluit en niet op het "verzenden" van dat besluit. Echter, jegens bezwaarde is de meest logische uitleg om hier toch uit te gaan van verzenden, en als lijn aan te houden dat het dwangsombesluit binnen twee weken moet worden verzonden.

De dwangsombeschikking zal in de regel tegelijkertijd met de beslissing op bezwaar in één brief worden verzonden (zgn geïntegreerd beslissen).

Er zijn echter diverse situaties denkbaar waarin een separate beslissing over de dwangsom genomen moet worden:

- de beslissing op bezwaar en de ingebrekestelling hebben elkaar gekruist, zodat geïntegreerd beslissen niet mogelijk is en er separaat gereageerd moet worden op de ingebrekestelling.
- in de beslissing op bezwaar is vergeten in te gaan op de ingebrekestelling.
- de uiterste datum waarop gereageerd moet worden op de ingebrekestelling (binnen twee weken na de laatste dag waarover dwangsom verschuldigd is) is nabij, terwijl er nog steeds geen beslissing op het bezwaar kan worden genomen.

Voor de betaling van de dwangsom staat een termijn van zes weken na verzending van de dwangsombeschikking (art 4:18, tweede lid).

7. Bezwaar en beroep tegen de dwangsombeschikking

Artikel 4:19 geeft hiervoor een specifiek regime: het bezwaar of (hoger) beroep tegen de beschikking op de aanvraag heeft mede betrekking op de

dwangsombeschikking, voor zover de belanghebbende ook deze dwangsombeschikking betwist.

Voor de aanvraagfase is dit eenvoudig. Indien betrokkene zowel het (inhoudelijke) primaire besluit als de dwangsombeschikking betwist, kan hij volstaan met één bezwaarschrift daartegen.

Voor de bezwaarfase is dit regime iets complexer. In beginsel kan tegen een dwangsombeschikking die genomen is in verband met een niet tijdige beslissing op bezwaar, een bezwaarschrift worden ingediend. Echter, indien tegen de beslissing op bezwaar beroep wordt aangetekend, heeft dat beroep mede betrekking op de dwangsombeschikking (voor zover betrokkene het niet eens is met die beschikking).² In dat geval wordt de bezwaarfase dus overgeslagen voor de dwangsombeschikking. Dit regime vergt derhalve een tamelijk complexe bezwaar-/beroepsclausule onder een (al dan niet met de bob geïntegreerde) dwangsombeschikking.

8. Beroep tegen niet tijdig beslissen

Behalve het instrument van de dwangsom krijgt de burger nog een ander middel tegen het niet tijdig beslissen. Hij kan namelijk direct beroep aantekenen bij de rechter tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Dat geldt zowel voor beslissingen op bezwaar als voor beslissingen op een aanvraag. Indien niet tijdig wordt beslist op een aanvraag, kan betrokkene daartegen dus direct beroep aantekenen bij de rechter. Er geldt dan geen verplichte voorafgaande bezwaarprocedure. Dat is geregeld door aan artikel 7:1, eerste lid, Awb een uitzondering op de verplichte bezwaarfase toe te voegen, namelijk indien "tegen het besluit beroep openstaat met toepassing van Afdeling 8.2.4a".

Ook hier geldt het vereiste van voorafgaande ingebrekestelling. Het beroepschrift kan worden ingediend zodra "twee weken zijn verstreken na de dag waarop belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk heeft medegedeeld dat het in gebreke is" (art. 6:12, tweede lid Awb). Let op: hier geldt niet de ontvangsttheorie. De termijn van twee weken vangt aan op de dag na die waarop de ingebrekestelling is verzonden (MvT TK 2005-2006, 30435, nr. 3 pag. 16/17).

Als hoofdregel geldt dat de rechtbank binnen acht weken uitspraak doet zonder zitting (art. 8:55b Awb).

De rechtbank heeft een aantal mogelijkheden om het bestuursorgaan aan te pakken (art. 8:55d Awb):

- bepalen dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de uitspraak alsnog een besluit bekendmaakt
- een nadere dwangsom bepalen voor elke dag dat zijn uitspraak door het bestuursorgaan niet wordt nageleefd (dit is een extra dwangsom naast die van artikel 4:17)
- een andere termijn dan twee weken bepalen of een andere voorziening treffen

² Betrokkene hoeft dus niet een separaat beroepschrift in te dienen tegen de dwangsombeschikking. In de wetsgeschiedenis (van de 4e tranche Awb, art. 4.4.5.1, waarnaar in dit verband wordt verwezen) wordt hierover opgemerkt: "De belanghebbende zal dus aan het bestuursorgaan of de rechter moeten laten blijken, dat hij zich niet in de bijkomende beschikking kan vinden. Hij kan dit doen op dezelfde wijze als waarop hij enig ander standpunt in de procedure inneemt: in een schriftelijk processtuk, maar – binnen de grenzen van een goede procesorde – onder omstandigheden ook nog mondeling ter zitting. De implicatie van een en ander is, dat de bijkomende beschikking niet rechtens onaantastbaar wordt zolang het bezwaar of beroep tegen de hoofdbeschikking nog aanhangig is." (MvT TK 29934, nr. 6)

Desgevraagd kan de rechtbank ook de dwangsom vaststellen die verschuldigd is wegens het niet tijdig beslissen (volgens het vaste stramien: ingebrekestelling + 2 weken, en dan twee weken € 20, twee weken € 30 en twee weken € 40) (art. 8:55c Awb).

9. Overgangsrecht

Het overgangsrecht is vrij overzichtelijk. Bepalend is wanneer de aanvraag of het bezwaarschrift is ingediend. Het nieuwe regime van dwangsommen en beroep tegen niet tijdig beslissen is alleen van toepassing op aanvragen en bezwaarschriften die zijn ingediend na de inwerkingtreding van het nieuwe regime. Op alle aanvragen en bezwaarschriften die zijn ingediend voor dat tijdstip, blijft het oude recht van toepassing (art. III van wetsvoorstel 29934).