

Kox

In stemming komt het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de SP, GroenLinks en de PvdD tegen dit wetsvoorstel hebben gestemd en die van de overige fracties ervoor, zodat het is aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het voorstel van wet van het lid Wolfsen tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met de mogelijkheid van een dwangsom bij niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan (Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen) (29934).**

De **voorzitter**: Ik heet de initiatiefnemer, de heer Wolfsen, die ik overigens hartelijk feliciteer met zijn nieuwe ambt, en zijn adviseurs, de heren Luchtenveld, De Voogd, Crinice le Roy, Van de Loop en Scheltema van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Huibregts-Schiedon** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De VVD-fractie heeft met instemming kennisgenomen van het initiatiefvoorstel van de Tweede Kamerleden Wolfsen en Luchtenveld tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht. De VVD-fractie deelt de mening van de initiatiefnemers dat de Nederlandse burger moet kunnen vertrouwen op termijnen die de overheid zichzelf heeft gesteld. De inspanningsverplichting jegens de burger wordt met dit wetsvoorstel als spreekwoordelijke stok achter de deur niet vrijblijvend, maar verplichtend. Althans, dat is de strekking, maar daarover straks meer. Het wetsvoorstel zelf wordt door de VVD-fractie weliswaar positief beoordeeld, maar toch gezien als "second best" oplossing.

De beste zekerheid lijkt immers het automatisch verlenen van een beschikking wanneer het bestuursorgaan niet tijdig beschikt. Wat dit betreft verdient de indertijd breed gesteunde motie-Koopmans/De Krom sympathie, waarin is gevraagd om het instellen van fatale termijnen in de AWB. Aarzelend, maar toch, in navolging van de Raad van State en de initiatiefnemers erkennen wij echter dat deze zogenaamde valbijl-oplossing een aantal nadelige effecten kan hebben, zoals het schaden van belangen van derden of wellicht het algemeen belang. In dat licht beschouwen wij de beschermingsconstructie die dit initiatiefwetsvoorstel biedt als een waardevol alternatief. Het houdt het midden tussen de bevordering van een snelle besluitvorming en de afweging van belangen van derden.

Al met al is de VVD-fractie van mening dat hier een laagdrempelige regeling wordt geïntroduceerd, die helpt te voorkomen dat burgers onnodig naar de rechter worden gedwongen. Wellicht kan het moment waarop het facultatieve karakter van de regeling overgaat in de gelding van rechtswege gebruikt worden voor een eerste evaluatie van deze wettelijke regeling. Graag horen wij de mening van de initiatiefnemers hierover.

Tot zover het goede nieuws. Opmerkelijk is dat juist vanuit de lokale overheden positief op dit voorstel wordt gereageerd en dat een van de initiatiefnemers, de toekomstige burgemeester van Utrecht, met de

uitwerking van het wetsvoorstel zal worden geconfronteerd. Ik feliciteer hem met zijn benoeming. Vooral gemeenten zien zich hierdoor intern gesteund om de dienstverlening aan de burger te verbeteren. De spreekwoordelijke externe stok wordt dus vooral intern als een positief hulpmiddel beschouwd. Anderzijds heeft het voorstel alle risico's van schijnzekerheid: de risicoparagraaf van de gemeentelijke begroting wordt uitgebreid en de calculatie tussen het betalen van een verplichte dwangsom en mogelijke procesrisico's wordt opgevoerd.

Bij luchtvaartmaatschappijen is het gebruik om bij niet-nakoming van de prestatieverplichting tot vervoer een vergoeding uit te betalen, zo heb ik onlangs helaas zelf mogen ondervinden. Daarmee is voor de vervoerder de kous af, in de veronderstelling dat de gedupeerde passagier hiermee tevreden is gesteld. Ik kan u verzekeren: in de praktijk is het tegendeel waar. Ooit zal ook deze regeling in het leven zijn geroepen om klantenbinding, vertrouwen en prestatie te verbeteren, maar uiteindelijk is zij verworden tot een afkoopsom die zijn doel voorbij schiet. De VVD-fractie vertrouwt erop dat deze wet niet diezelfde weg zal gaan, dat toepassing op den duur tot de uitzonderingen gaat behoren en dat de wet zichzelf uiteindelijk overbodig zal maken, want de burger wil geen geld, maar een besluit.

Maar ook vertrouwt de VVD-fractie erop dat de bestuursorganen er niet toe worden verleid om mogelijke dwangsommen vooraf in bijvoorbeeld de leges te verwerken of dat op voorhand, voor alle zekerheid, negatief wordt beschikt. Hetzelfde geldt voor de mogelijke opschortende werking door bijvoorbeeld het verzoek om nadere gegevens. Kortom: er zijn vele creatieve oplossingen mogelijk om de werking en het effect van de wet te omzeilen. Ik zal geen suggesties doen aan de gemeente Utrecht, maar zij zijn er wel.

De VVD-fractie is alles overwegende toch vol vertrouwen dat de bestuursorganen deze wet gebruiken als een steun in de rug om de dienstverlening aan de burger nog beter te maken en zo mee te helpen het vertrouwen tussen burger en overheid te verbeteren. Wellicht stimuleert de gevraagde scherpte bestuursorganen ook tot kritische beschouwing over de vraag of vergunningen wel echt nodig zijn of mogelijk vereenvoudigd kunnen worden. Ook in dat opzicht leidt de initiatiefwet tot een evenwichtiger opstelling van het bestuursorgaan. Al die effecten zouden in de door mij genoemde evaluatie meegenomen kunnen worden.

Met kanttekeningen en beschouwingen, dat wel, maar zonder de spanning op te willen voeren: de VVD-fractie zal dit voorstel steunen.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Rehwinkel, die zijn maidenspeech zal houden.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik zou bijna met een raadsel kunnen beginnen. Het is inderdaad mijn maidenspeech, maar toch niet de eerste keer dat ik hier sta. Ik heb bij de behandeling van een aantal huwelijkswetten rondom het Koninklijk Huis als lid van de Verenigde Vergadering ook vanaf deze plek het woord mogen voeren. Het is mij een eer om dat nu als lid van deze Kamer te mogen doen.

Rehwinkel

Het initiatiefvoorstel van de heer Wolfsen, inderdaad oorspronkelijk mee ingediend door het oud-Tweede Kamerlid voor de VVD de heer Luchtenveld, die hier vandaag ook aanwezig is – goed dat hij er is, fijn om hem te zien – wil burgers een effectief rechtsmiddel geven tegen te trage besluitvorming door het bestuur. Het beoogt het bestuur te sanctioneren met het opleggen van een dwangsom bij het niet naleven van wettelijk voorgeschreven beslistermijnen. Ik dank de heren Wolfsen en Luchtenveld voor hun initiatief. Ik kan de heer Wolfsen, anders dan de heer Luchtenveld, nog toewensen dat hij als Tweede Kamerlid de hopelijk succesvolle afronding van dit wetsvoorstel mag meemaken. Zeker weten wij nu dat hij snel onder deze wet zal vallen. Inderdaad wordt hij een volgende keer niet door de Utrechtse kiezer, maar op aantallen dwangsommen beoordeeld.

De AWB geeft termijnen waarbinnen de overheid moet beslissen. Die termijnen beschermen burgers tegen onbehoorlijk gedrag van de overheid en ze verschaffen ook rechtszekerheid, omdat burgers zo weten binnen welke termijn zij duidelijkheid krijgen over het standpunt van de overheid. Die termijnen blijken nu veelvuldig te worden overschreden. Voor een bestuursorgaan mag gelden dat het zich aan gestelde termijnen houdt. Er is sprake van structurele vertragingen in de afhandeling van onder andere bezwaarschriften. Vanuit die optiek beoordeelen wij als PvdA-fractie het ingediende wetsvoorstel positief. Wij hopen dat extra inspanningen van bestuursorganen ertoe zullen leiden dat voortaan wel op tijd wordt beslist.

Bij de schriftelijke behandeling is gewaarschuwd voor het wat te eenvoudige beeld van een krachtige, wat arrogante overheid versus de eenvoudige en wat hulpeloze burger. Wij stellen ons achter die waarschuwing. Dit wetsvoorstel kan een bijdrage zijn om niet tijdig beslissen te voorkomen, maar de indiener wijst er zelf op dat allerlei oorzaken ten grondslag liggen aan het niet halen van beslistermijnen. Die kunnen variëren van te lage prioriteitstelling tot gebrek aan capaciteit of bijvoorbeeld de complexiteit van een zaak. Het mag duidelijk zijn dat met dit wetsvoorstel laatstgenoemde problemen, complexiteit en gebrek aan capaciteit, niet zomaar zijn opgelost.

Zeker moet ook de waarschuwing uit het preadvies van mevrouw mr. M. Vos ter harte worden genomen. Zij wijst op bestuursorganen die het werk om uiteenlopende redenen boven het hoofd is gegroeid. De indiener reageert wel op de waarschuwing van mevrouw Vos, maar dat doet hij door te spreken van kennelijke onverschilligheid bij die bestuursorganen ten aanzien van wettelijke termijnen. Er kunnen echter ook problemen van bestuurskracht zijn die meer serieuze aandacht verdienen. Bij de uitvoering van de wet dwangsom bij niet tijdig beslissen, die dan met recht de wet-Wolfsen mag heten – wet-Wolfsen/Luchtenveld, vooruit – moet daarvoor aandacht bestaan.

De voorgestelde dwangsomregeling heeft tot 1 januari 2009 een facultatief karakter voor alle bestuursorganen. Na die datum gaat de regeling van rechtswege gelden. Bestuursorganen hebben dus tot 2009 de tijd om zich voor te bereiden op het volledig van kracht worden van de dwangsomregeling en om de daarvoor noodzakelijke organisatorische maatregelen te treffen. Indien bestuursorganen al gereed zijn om tijdig beschikkingen af te geven, kunnen die bestuursorganen de dwangsom-

regeling nog voor afloop van de facultatieve periode voor zichzelf vrijwillig van toepassing verklaren. Enkele provincies en gemeenten hebben dat al gedaan. Zij worden met uitvoeringsproblemen geconfronteerd die ons nu ten voordele kunnen zijn.

De indiener verwacht dat, als de dwangsomregeling daadwerkelijk is ingevoerd, gemeenteraden of andere controlerende organen beter in staat zijn om structurele termijnoverschrijdingen vast te stellen en te corrigeren. Maar ik meen dat daar eerder zicht op zou moeten ontstaan, eerder dus dan het moment dat de dwangsomregeling daadwerkelijk en definitief is ingevoerd. Zowel de indiener als de ministers wil ik graag vragen waar de meeste dwangsommen worden verwacht. Noemt u eens een aantal organen of overheden. De bedoeling van dit wetsvoorstel is onvermijdelijk ook een zekere "naming and blaming". Als je van gemeenten en deelgemeenten hoort spreken waar in soms tientallen procenten van de gevallen afhandelingstermijnen niet worden gehaald, dan mag je alleen maar hopen dat dit niet juist is. Ik stel dit uitdrukkelijk ook als vraag.

Ik wil de ministers ook vragen of zij bereid zijn om ontwikkelingen te volgen. Met name de structurele problemen van bestuurskracht dienen als zodanig te worden benoemd. Mijn vraag is er vooral op gericht om onvoldoende bestuurskrachtige gemeenten, die dus niet voor die facultatieve regeling kiezen, te schouwen. Dat aspect kan volgens ons onderdeel vormen van de integrale schouw naar in de wetgeving voorkomende beslistermijnen die al is aangekondigd voor het geval het voorstel wet wordt. Het toetsen van termijnen moet ook gebeuren vanuit het oogpunt van op te brengen bestuurskracht. Ik vermoed dat het probleem van onvoldoende bestuurskracht zich met name bij gemeenten en minder bij bijvoorbeeld provincies zal voordoen. Nou, wordt hier gezegd. Ook in dat geval is er reden om te schouwen. Bent u bereid dat in beeld te brengen?

Het mag overigens duidelijk zijn dat het toetsen van wettelijke beslistermijnen ook onze hand in eigen boezem is. Er werd net "nou" geroepen door iemand die ongetwijfeld ook als vertegenwoordiger van een gemeente zijn hand in eigen boezem zal steken. Dat moeten wij ook als Eerste en Tweede Kamer doen, want de Eerste en Tweede Kamer zullen zich over de redelijkheid van wettelijk gestelde termijnen moeten buigen. Dat kan ook het voordeel van dit wetsvoorstel zijn.

De vraag kan ook worden gesteld of eenmaal uitgekeerde bedragen op basis van de wet-Wolfsen meetellen voor de vermogenstoets bij later in de tijd, dus nadat de dwangsom is uitbetaald, ingediende aanvragen voor een uitkering levensonderhoud, voor bijzondere bijstand, voor bijvoorbeeld een langdurigheidstoelage, maar bijvoorbeeld ook bij aanvragen kwijschelding gemeentebelastingen. Beoordeling van kwijscheldingsaanvragen van gemeentelijke belastingen en heffingen geschiedt aan de hand van de Invorderingswet 1990 en aan de hand van verschillende uitvoeringsregelingen. Laten die ruimte om dwangsombepalingen buiten de vermogenstoets te houden? Het wapen van de dwangsom mag toch niet minder krachtig zijn voor mensen die kwetsbaar zijn en het meest afhankelijk zijn van voortvarende besluitvorming van de overheid? Het sluit mij aan bij de vraag die zojuist door de VVD-fractie is gesteld. Hoe kan, meer in het algemeen, worden voorkomen dat dwangsombepalingen via belasting-

Rehwinkel

verhogingen, bijvoorbeeld via de leges, op de burger worden afgewenteld?

Hierbij wil ik het laten. Als nieuw lid van de Eerste Kamer past mij bescheidenheid. De tijd die wij hier nemen kan bovendien door de heer Wolfsen niet aan voorbereiding op het burgemeestersambt worden besteed. Ik zou graag in de komende jaren vanuit Naarden met de heer Wolfsen willen duelleren over het zo tijdig mogelijk beslissen door, in ons geval, de gemeentelijke overheid.

De **voorzitter**: Mijnheer Rehwinkel, van harte gefeliciteerd met uw maidenspeech. Het oogmerk van het initiatiefwetsvoorstel, het scheppen van een effectiever rechtsmiddel voor burgers tegen te trage besluitvorming van overheden, zal u niet alleen als lid van deze Kamer aanspreken, maar ook als burgemeester van Naarden. Ik heb vernomen dat u daar bekendstaat als iemand die van opschieten houdt. Naarden zal dus, als het aan u ligt, niet snel een dwangsom opgelegd krijgen, als althans het wetsvoorstel door deze Kamer wordt aanvaard.

U bent afkomstig uit een SDAP-milieu. Dat heeft zijn sporen nagelaten, gelet op uw studie en al uw andere activiteiten. U studeerde bestuurswetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen en promoveerde in 1991 aan diezelfde universiteit op de staatsrechtelijke positie van de minister-president. De mooie titel van uw proefschrift is: "De minister-president: eerste onder gelijken of gelijke onder de eersten?". Daarna vertrok u uit Groningen om in Den Haag particulier secretaris te worden van de toenmalige minister van Onderwijs en Wetenschappen, de heer Ritzten. Vervolgens werkte u tot begin 1995 bij de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk instituut van de PvdA. Daarna werd u lid van, zoals wij het noemen, de overkant, de Tweede Kamer. Dat lidmaatschap duurde ongeveer zevenenhalf jaar. Daarna bleef u echter actief in de politiek-bestuurlijke sector, want vanaf 2003 was u directeur van het Nederlands Centrum voor Staatsrecht en Politiek. Nu bent u dan, sinds 1 februari 2004, burgemeester van de prachtige vestingstad Naarden.

Koud één dag burgemeester ervoer u meteen wat het is om midden tussen de burgers te staan. De plaatselijke carnavalsvereniging De Vestingnarren hees u op het podium voor het stadhuis voor een duet met de zanger Frans Bauer. Dat moet een bijzondere ervaring zijn geweest voor een niet-katholieke en nuchtere Groninger. Overigens bent u een van de eerste burgemeesters met een eigen weblog.

U gaat publieke optredens bepaald niet uit de weg. Journalisten weten u met name gemakkelijk te vinden voor commentaar op ontwikkelingen rond het Koninklijk Huis in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Afgelopen zomer ontlokte u zelf echter de nodige commentaren met uw artikel in de Volkskrant over de opheffing van het verschil in strafmaat tussen majesteits-schennis en andere vormen van belediging.

Mijnheer Rehwinkel, u bent niet benauwd voor het ventileren van een opvatting en evenmin voor het debat daarover. Dat, gevoegd bij uw kennis en ervaring, maken u zeer welkom in deze Kamer. Ik wens u van harte geluk met uw werkzaamheden hier.

Ik schors de vergadering enkele minuten om de heer Rehwinkel te feliciteren.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Graag maak ik melding van het feit dat ik mede namens de fractie van de OSF en de fractie van de Partij voor de Dieren spreek. Voor mij is het hiermee al een memorabele dag. Ik begin met het overbrengen van de gelukwensen van onze fracties aan de heer Rehwinkel, ter gelegenheid van zijn maidenspeech.

Toen Peter Rehwinkel lang geleden – ik hoorde net dat het 1987 was – als jonge onderzoeker zijn opwachting maakte bij de vakgroep staatsrecht in Groningen, kon ik niet vermoeden – hij kon dat waarschijnlijk wel – dat, en vooral waar wij veel later opnieuw collega's zouden worden. Wij delen overigens nog een bijzonderheid: wij zijn de enige twee promovendi van onze oud-collega Jan Vis. Dat bindt ons tot in lengte van jaren. Bovendien zijn wij beiden ook nog voorstander van bestuurlijke vernieuwing. Ik weet niet of dat laatste zo blijft.

Vervolgens wil ik graag de heren Wolfsen en Luchtenveld complimenteren met dit initiatiefvoorstel. Zoals wij allen weten is het geen sinecure om als Kamerlid een wetsvoorstel voor te bereiden en door de Staten-Generaal te loodsen. Dat is en blijft een prestatie. Tot slot van deze inleidende opmerkingen past mij nog een tweede felicitatie aan het adres van de heer Wolfsen, dit in verband met zijn verkiezing, aanbeveling en benoeming tot burgemeester van Utrecht.

Nu ter zake. Dit wetsvoorstel vloeit voort uit de ambitie om overheidsorganen sneller tot besluitvorming te bewegen. Zo vindt er toch nog bestuurlijke vernieuwing plaats in deze kabinetsperiode. Het streven het openbaar bestuur niet alleen democratisch en doelmatig in te richten en te laten functioneren, maar vooral ook slagvaardig te laten opereren, kan op zichzelf genomen voluit worden ondersteund. Juist in een nog steeds complexer wordende samenleving, waarin maatschappelijke problemen ingewikkelder en indringender worden, is zorgvuldigheid van publiek handelen niet de enige eis die aan het openbaar bestuur gesteld moet worden. De noodzaak van een slagkrachtige overheid is al terug te vinden bij Machiavelli. Deze ten onrechte vaak verguisde denker legde de grondslag voor de fundering van publiek gezag los van religie en moraal. Tegelijkertijd maakte hij daarmee duidelijk dat voor de aanvaarding van dat publiek gezag slagvaardigheid en succesvol handelen essentieel zijn.

Inmiddels bevinden wij ons in een democratische rechtsstaat, waarin volkssoevereiniteit, mensenrechten, machtenscheiding en de rule of law op een verschillende, maar wel samenhangende wijze de legitimatie van de statelijke macht vormgeven. Vanwege de grote betekenis van dat principiële normencomplex, lijken voor de rechtvaardiging van overheidshandelen evenzeer van belang zijnde waarden als doelmatigheid en slagvaardigheid wel eens in de verdrukking te komen. Wij hebben in de afgelopen decennia de zogeheten beginselen van behoorlijk bestuur een beduidende plaats gegeven in het geheel van de juridische eisen die wij tegenwoordig aan het overheidshandelen stellen. Naar mijn opvatting zouden uitgangspunten van doelmatigheid en slagvaardigheid daarin meer prominent tot uitdrukking moeten komen.

Met dit uitstapje wil ik aangeven dat onze fracties zich in zijn algemeenheid goed thuis voelen bij de uitgangspunten die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen,