



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Monitor Wet dwangsom

Eindrapport

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>		<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1	Aanleiding en doel van het onderzoek	6
1.2	De opzet van het onderzoek	7
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Maatregelen om de dienstverlening te verbeteren</b>	<b>9</b>
2.1	Inleiding	9
2.2	Gemeentelijke maatregelen om het tijdig nemen van besluiten te bevorderen	9
2.3	De voorbereiding op de inwerkingtreding van de Wet dwangsom	10
2.4	Gemeentelijke voorlichting over de Wet dwangsom	10
2.5	Conclusies	11
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Informatievergaring en informatieverstrekking over toepassing van de Wet dwangsom</b>	<b>12</b>
3.1	Inleiding	12
3.2	Bijhouden van gegevens over de Wet dwangsom	12
3.3	Rapportage over de toepassing van de Wet dwangsom	12
3.4	Conclusies	13
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Tijdigheid van het nemen van beslissingen</b>	<b>14</b>
4.1	Inleiding	14
4.2	Beslissingen op aanvraag	14
4.3	Beslissingen op bezwaar	17
4.4	Afhandeling van Wob-verzoeken	19
4.5	Conclusies	22
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>De toepassing van de Wet dwangsom in 2010</b>	<b>23</b>
5.1	Inleiding	23
5.2	Gegevens over het beroep op de Wet dwangsom per gemeente	23
5.3	Gegevens over het beroep op de Wet dwangsom in alle responsgemeenten	25
5.4	Andere procedures	26
5.5	Conclusies	26
<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>Juridische en organisatorische knelpunten</b>	<b>27</b>
6.1	Inleiding	27
6.2	Organisatorische knelpunten	27
6.3	Juridisch knelpunt: (te) korte beslistermijnen	28
6.4	Juridisch knelpunt: schriftelijke instemming van aanvrager nodig om de beslistermijn te kunnen opschorten	30
6.5	Juridisch knelpunt: ingebrekestellingen zijn vormvrij	31
6.6	Juridisch knelpunt: de Wet dwangsom is ook van toepassing op personeelsbesluiten	31
6.7	Conclusies	32

<b>Hoofdstuk 7</b>	<b>De effecten van de Wet dwangsom</b>	<b>33</b>
7.1	Inleiding	33
7.2	Het belang dat wordt gehecht aan het halen van beslistermijnen	33
7.3	De kwaliteit van de dienstverlening	33
7.4	De kwaliteit van de besluiten	34
7.5	Toename van het aantal negatieve besluiten	35
7.6	Oneigenlijke Wob-verzoeken	35
7.7	Conclusies	36
<b>Hoofdstuk 8</b>	<b>Analyse jurisprudentie over de Wet dwangsom</b>	<b>37</b>
8.1	Inleiding	37
8.2	Rechterlijke uitspraken over de Wet dwangsom	37
<b>Hoofdstuk 9</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Verslagen van groepsinterviews</b>	<b>42</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Verslagen van workshops</b>	<b>54</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Samenstelling ambtelijke begeleidingsgroep</b>	<b>58</b>

## Samenvatting

Op 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Wet dwangsom) in werking getreden. De Wet dwangsom regelt dat als een bestuursorgaan niet binnen de geldende termijn een beslissing op een aanvraag of een bezwaar neemt, de burger recht heeft op een geldbedrag. Ook kan de burger direct in beroep gaan zonder eerst bezwaar te maken tegen het uitblijven van de beslissing. Om ervaringen van gemeenten met deze wet en eventuele knelpunten in beeld te krijgen, hebben het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een bestuurlijke monitorcommissie ingesteld, die bestond uit mr. B.B. Schneiders, burgemeester van Haarlem (voorzitter), drs. H.J. Meijer, burgemeester van Zwolle en drs. H.J. Kaiser, burgemeester van Doetinchem. Ter ondersteuning van de monitorcommissie is een ambtelijke begeleidingsgroep ingesteld. Deze begeleidingsgroep bestond uit 20 ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten.

BMC Onderzoek heeft de opdracht gekregen om door middel van een onderzoek een representatief beeld te geven van de uitvoeringspraktijk van de Wet dwangsom bij gemeenten.

Het onderzoek is door middel van twee metingen uitgevoerd in 2010 en 2011. In het kader van beide metingen is een internetenquête onder alle gemeenten gehouden. In de eerste meting is in aanvulling op de internetenquête een aantal gesprekken gevoerd met ambtenaren die binnen de gemeente verantwoordelijk waren voor de invoering van de wet. In de tweede meting zijn in aanvulling op de internetenquête zes groepsinterviews gehouden en workshops voor gemeenteamttenaren georganiseerd.

De belangrijkste bevindingen uit het onderzoek zijn:

- Slechts een beperkt aantal gemeenten brengt publiekelijk verslag uit over de toepassing van de Wet dwangsom (aantal ontvangen ingebrekestellingen, aantal malen dat burgers rechtstreeks in beroep zijn gegaan, aantal uitbetaalde dwangsommen).
- Hoewel de situatie in vergelijking met de periode vóór de inwerkingtreding van de Wet dwangsom is verbeterd, slagen veel gemeenten er (nog) niet in om alle beslissingen op aanvraag en beslissingen op bezwaar binnen de beslistermijn te nemen.
- Gemeenten worden niet op grote schaal geconfronteerd met burgers die een beroep doen op de Wet dwangsom.
- De Wet dwangsom levert een aantal juridische knelpunten voor gemeenten op. Zo is bij bepaalde besluiten de beslistermijn (te) kort. Het vereiste dat schriftelijke instemming van de aanvrager nodig is om de beslistermijn te kunnen opschorten, levert (onnodige) administratieve last op voor zowel de gemeente als de burger. Het feit dat ingebrekestellingen vormvrij zijn, kan er toe leiden dat ze niet als zodanig (en op tijd) worden herkend.
- Het is niet duidelijk aan te geven wat het effect is van de Wet dwangsom op de kwaliteit van de dienstverlening door gemeenten, en dan met name het tijdig nemen van besluiten. Veel gemeenten waren voor de invoering van de Wet dwangsom al bezig met het verbeteren van dienstverlening aan de burgers. De invoering van de Wet dwangsom wordt in deze gemeenten vooral gezien (extra) stimulans voor het voortzetten van deze inspanningen.

## Leeswijzer

**Hoofdstuk 2** beschrijft de maatregelen die gemeenten hebben getroffen om het tijdig nemen van besluiten te bevorderen. Ook wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop gemeenten zich hebben voorbereid op de Wet dwangsom.

**Hoofdstuk 3** gaat in op de vraag in hoeverre gemeenten gegevens bijhouden over de toepassing van de Wet dwangsom en of zij daarover ook (naar buiten toe) rapporteren.

**Hoofdstuk 4** geeft inzicht in de mate waarin gemeenten in staat zijn om binnen de beslistermijn besluiten te nemen. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt tussen de periode vóór en de periode na de inwerkingtreding van de Wet dwangsom.

**Hoofdstuk 5** biedt een overzicht van de mate waarin de responsgemeenten in 2010 zijn geconfronteerd met burgers die een beroep hebben gedaan op de Wet dwangsom.

**Hoofdstuk 6** geeft een overzicht van de juridische en organisatorische knelpunten waarmee gemeenten worden geconfronteerd als zij de Wet dwangsom toepassen.

**Hoofdstuk 7** gaat in op de (positieve en negatieve) effecten van de wet.

**Hoofdstuk 8** geeft een analyse van rechterlijke uitspraken over de Wet dwangsom waarmee gemeenten te maken hebben gehad.

**Hoofdstuk 9**, tot slot, bevat aanbevelingen aan de Minister van BZK en aan gemeenten.

**Bijlagen** zijn de verslagen van de groepsinterviews en van de workshops.

# Hoofdstuk 1

## Inleiding

### 1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Op 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Wet dwangsom) in werking getreden. De Wet dwangsom betreft een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en ze regelt dat als een bestuursorgaan niet binnen de geldende termijn een beslissing op een aanvraag of een bezwaar neemt, de burger recht heeft op een geldbedrag. Ook kan de burger direct in beroep gaan zonder eerst bezwaar te maken tegen het uitblijven van de beslissing.<sup>1</sup>

De invoering van de wet heeft belangrijke gevolgen voor gemeenten. Gemeenten hebben zich moeten voorbereiden op de wet en hebben organisatorische en procedurele maatregelen moeten treffen om de doorlooptijden van besluiten te bewaken en eventueel te bekorten. Daarnaast lopen gemeenten financiële risico's als ze niet in staat blijken te zijn om binnen de geldende termijnen besluiten te nemen.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben afgesproken dat de ervaringen van gemeenten met de Wet dwangsom gedurende een periode van twee jaar zullen worden gemonitord om na te gaan of er knelpunten bij de uitvoering ontstaan. Hiervoor is een bestuurlijke monitorcommissie ingesteld die bestaat uit mr. B.B. Schneiders, burgemeester van Haarlem

<sup>1</sup> De mogelijkheid om in bezwaar te gaan tegen het uitblijven van een beslissing is als gevolg van de invoering van de Wet dwangsom niet langer aanwezig.

(voorzitter), drs. H.J. Meijer, burgemeester van Zwolle en drs. H.J. Kaiser, burgemeester van Doetinchem. De monitorcommissie adviseert de Minister van BZK en de VNG over mogelijke oplossingen voor de knelpunten en over mogelijke aanpassingen in landelijke en decentrale regelgeving waarop de Wet dwangsom van toepassing is. Ter ondersteuning van de monitorcommissie is een ambtelijke begeleidingsgroep ingesteld. Deze begeleidingsgroep bestaat uit 20 ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten.

BMC Onderzoek heeft de opdracht gekregen om door middel van een onderzoek een representatief beeld te geven van de uitvoeringspraktijk van de Wet dwangsom bij gemeenten. Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan de monitorcommissie gerichte aanbevelingen doen aan de Minister van BZK en de VNG voor het oplossen van juridische en organisatorische knelpunten bij de toepassing van de wet.

## 1.2 De opzet van het onderzoek

Het onderzoek is door middel van twee metingen uitgevoerd in 2010 en 2011. In het kader van beide metingen is een internetenquête onder alle gemeenten gehouden. In de eerste meting is in aanvulling op de internetenquête een aantal gesprekken gevoerd met ambtenaren die binnen de gemeente verantwoordelijk waren voor de invoering van de wet. In de tweede meting zijn in aanvulling op de internetenquête zes groepsinterviews gehouden en workshops georganiseerd.

### Internetenquête onder alle gemeenten

De eerste enquête vond plaats in het voorjaar van 2010 en de tweede een jaar later, in het voorjaar van 2011.

Het doel van de eerste internetenquête was:

- in beeld brengen van de situatie vóór invoering van de Wet dwangsom;
- inventariseren van de maatregelen die gemeenten hebben genomen om zich voor te bereiden op deze wet;
- inventariseren van de eerste ervaringen van gemeenten met deze wet (de wijze waarop de wet wordt toegepast en mogelijke knelpunten).

Het doel van de tweede internetenquête was:

- inventariseren van de ervaringen van gemeenten met de Wet dwangsom over 2010 (het eerste volledige jaar dat de wet in werking is);
- inventariseren van de ervaren knelpunten bij het toepassen van de wet en de oplossingen die gemeenten hanteren;
- in beeld brengen van de effecten van de wet.

De aanpak bij beide internetenquêtes was als volgt. Er is een brief gestuurd aan alle gemeenten in Nederland. In deze brief, die is ondertekend door de voorzitter van de bestuurlijke monitorcommissie, is de gemeenten verzocht om deel te nemen aan het onderzoek door middel van het invullen van een internetenquête. Daartoe heeft elke gemeente een eigen inlognaam en wachtwoord gekregen.

#### De respons

De respons op de eerste meting bedroeg 76%. Deze respons is hoog. De gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn enigszins ondervertegenwoordigd. Als gekeken wordt naar de spreiding van de responsgemeenten over de verschillende gemeentegrootteklassen, is de respons representatief te noemen.

Tabel 1.1 Respons eerste meting per gemeentegrootteklasse

Gemeentegrootteklasse (inwoners)	Aantal gemeenten	In % van het aantal gemeenten in de inwonerklassen
0 tot 20.000	129	75,0%
20.001 tot 50.000	146	76,4%
50.001 tot 100.000	35	83,3%
Meer dan 100.000	17	68,0%
Totaal	327	76,0%

De respons op de tweede internetenquête was 69,1%. Ook deze respons is hoog te noemen. Ook in deze meting is de respons van de 100.000-plusgemeenten achtergebleven bij de andere gemeentegrootteklassen.

**Tabel 1.2 Respons tweede meting per gemeentegrootteklasse**

Gemeentegrootteklasse (inwoners)	Aantal gemeenten	In % van het aantal gemeenten in de inwonersklasse
0 tot 20.000	106	67,5%
50.001 tot 50.000	135	71,0%
50.001 tot 100.000	33	73,3%
Meer dan 100.000	15	57,7%
Totaal	289	69,1%

#### **Interviews met ambtenaren die belast waren met de invoering van de Wet dwangsom**

Naar aanleiding van de resultaten van de eerste internetenquête zijn in vijf gemeenten interviews gehouden met de ambtenaren die belast zijn geweest met de voorbereiding binnen de gemeente op de Wet dwangsom. Het gaat om de volgende gemeenten: Rotterdam, Eindhoven, Zwolle, Nijkerk en Culemborg. In alle vijf gemeenten is gesproken met medewerkers van juridische zaken. Het doel van deze gesprekken was om een beter inzicht te krijgen in de enquêteresultaten en om mogelijke knelpunten bij de toepassing van de Wet dwangsom beter in beeld te krijgen. Doordat met medewerkers van de afdelingen juridische zaken is gesproken, hebben de interviews vooral een beeld opgeleverd van de wijze waarop gemeentebreed binnen gemeenten met de Wet dwangsom wordt omgegaan. De interviews hebben in veel mindere mate inzicht opgeleverd in de wijze waarop de vakafdelingen of diensten de Wet dwangsom uitvoeren.

#### **Groepsinterviews in zes gemeenten**

In aanvulling op de tweede internetenquête zijn in zes gemeenten groepsinterviews gehouden met ambtelijke medewerkers (juristen van de afdelingen juridische zaken en medewerkers van beleidsafdelingen en uitvoerende afdelingen). Het doel van deze groepsinterviews was een goed beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk bij gemeenten als het gaat om de Wet dwangsom. De groepsinterviews zijn in de volgende gemeenten gehouden: Beesel, Bunschoten, Heusden, Overbetuwe, Purmerend en Twenterand. Er is gekozen voor een representatieve spreiding over het land, een spreiding naar gemeentegrootte (variërend van afgerond 14.000 inwoners tot 80.000 inwoners), gemeenten die een groot dan wel geen effect van de wet ervaren en gemeenten die opvallen door een integrale aanpak bij de invoering van de wet. Een geanonimiseerd verslag van de gehouden groepsinterviews is als bijlage opgenomen.

#### **Workshops**

Op 21 september 2011 is een landelijke bijeenkomst gehouden voor gemeenten om kennis en ervaringen uit te wisselen, knelpunten en oplossingen te delen. Ongeveer 100 vertegenwoordigers van meest gemeenten namen deel aan twee van de volgende drie workshops:

- de werkwijze van de gemeente Alkmaar, geleid door mevrouw mr. Y. Rep – van 't Wout van de gemeente Alkmaar;
- ervaringen met de Wet openbaarheid van bestuur, geleid door de heer P. Fuijk van de gemeente Doetinchem;
- knelpunten en oplossingen, geleid door mevrouw drs. M. Veerbeek van de VNG.

Van elke workshop is een kort verslag als bijlage opgenomen.

#### **Jurisprudentieonderzoek**

Tot slot is ook een beknopt jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. Het doel van dit onderzoek was het analyseren van rechterlijke uitspraken over de Wet dwangsom waarmee gemeenten te maken hebben gekregen.

## Hoofdstuk 2

# Maatregelen om de dienstverlening te verbeteren

### 2.1 Inleiding

De Wet dwangsom moet er voor zorgen dat gemeenten (en de andere overheden) op tijd besluiten nemen. Gemeenten kunnen zelf ook maatregelen nemen om het tijdig nemen van besluiten te bevorderen, bijvoorbeeld in het kader van verbetering van de dienstverlening.

In paragraaf 2.2 wordt allereerst een overzicht gegeven van de maatregelen die gemeenten op eigen initiatief hebben genomen om het tijdig nemen van besluiten te bevorderen. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 een beschrijving gegeven van de wijze waarop gemeenten zich hebben voorbereid op de Wet dwangsom. In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op de manier waarop gemeenten hun burgers informeren over de Wet dwangsom en de mogelijkheden die deze wet biedt als de gemeente niet tijdig besluit. In paragraaf 2.5 staan de belangrijkste conclusies uit dit hoofdstuk.

### 2.2 Gemeentelijke maatregelen om het tijdig nemen van besluiten te bevorderen

In de enquête is gemeenten gevraagd of ze één of meer van de volgende maatregelen hebben getroffen om het tijdig nemen van besluiten te bevorderen:

- een burgerhandvest, kwaliteitshandvest of een ander document waarin normen zijn opgenomen voor de termijnen van afhandeling van aanvragen om beschikkingen;
- een dwangsomregeling bij niet tijdig beslissen op basis van een eigen verordening, vooruitlopend op de wettelijke regeling;
- het toepassen van de *lex silencio positivo* in eigen verordeningen met vergunningstelsels (bij niet tijdig beslissen is de vergunning van rechtswege verleend).

Meer dan de helft (54%) van de gemeenten past de *lex silencio positivo* toe in een of meer eigen verordeningen met vergunningstelsels. Voor de vergunningstelsels die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen, zijn gemeenten in principe verplicht de *lex silencio positivo* toe te passen (tenzij de gemeente een dwingende reden van algemeen belang kan aanvoeren om dat niet te doen). De VNG heeft om die reden in haar modelverordeningen, waar dat nodig en mogelijk was de *lex silencio positivo* opgenomen.

40% van de gemeenten beschikt over een burgerhandvest, kwaliteitshandvest of een soortelijk document. Slechts 4% van de gemeenten had een eigen dwangsomregeling, vooruitlopend op de wettelijke regeling, vastgesteld.

**Tabel 2.1 Gemeentelijke maatregelen om het tijdig nemen van besluiten te bevorderen (N= 327)<sup>2</sup>**

Toegepaste maatregel	Aantal gemeenten	In %
Toepassen van de <i>lex silencio positivo</i>	176	54%
Burgerhandvest, kwaliteitshandvest of soortgelijk document	132	40%
Dwangsomregeling op basis van een eigen verordening	13	4%

*De gemeente Rotterdam beschikte sinds 1 juli 2007 over een eigen dwangsomregeling. Deze regeling is het gevolg van een motie die door de raad met algemene stemmen is aangenomen. De regeling had aanvankelijk alleen betrekking op beslissingen op aanvraag. Per 1 januari 2008 is de regeling uitgebreid met de beslissingen op bezwaar. De besluiten waarbij het nodig is om een medisch advies te vragen, waren uitgesloten van deze dwangsomregeling.*

*De burgemeester van Rotterdam heeft een aantal jaren geleden met de bezwaarschriftencommissie de afspraak gemaakt dat minimaal 90% van de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn moeten worden afgehandeld. Deze afspraak geldt nog steeds, waarbij de oude (kortere) wettelijke termijn wordt aangehouden. In 2009 is 91,4% van de bezwaarschriften binnen de (oude) wettelijke termijn afgehandeld (Bron: Burgerjaarverslag 2009). Om dit resultaat te bereiken zijn verschillende maatregelen genomen, zoals in meer gevallen ambtelijk horen en een strakkere planning van werkzaamheden en een betere termijnbewaking.*

<sup>2</sup> Deze en andere tabellen tellen niet alle op tot 100%, vanwege de toegepaste afrondingsystematiek: 0,5 en hoger wordt afgerond naar boven en 0,4 en lager naar beneden op een heel getal.



### 2.3 De voorbereiding op de inwerkingtreding van de Wet dwangsom

In de vijf gemeenten waarmee in het kader van de eerste meting gesprekken zijn gevoerd, is de voorbereiding op de Wet dwangsom vooral een aangelegenheid geweest van de afdelingen juridische zaken. Het gaat dan vooral om de volgende soorten activiteiten:

- geven van voorlichting aan de vakafdelingen over de Wet dwangsom;
- opstellen van informatiemateriaal over de wet voor de burgers (bijvoorbeeld in de vorm van een informatiefolder of een tekst op de gemeentelijke website);
- maken van documenten die door de vakafdelingen kunnen worden gebruikt, bijvoorbeeld voorbeeldbrieven of een tekstblok over de Wet dwangsom die in de ontvangstbevestiging van vergunningaanvragen kan worden gebruikt;
- instrueren van het organisatieonderdeel waar de post binnenkomt op het herkennen van ingebrekestellingen.

De werkzaamheden in het kader van de voorbereiding op de Wet dwangsom hebben in het algemeen losgestaan van de projecten die gemeentebreed of binnen organisatieonderdelen worden uitgevoerd om de bedrijfsvoering of de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. In de vijf gemeenten heeft de Wet dwangsom geen (extra) impuls gegeven aan dergelijke activiteiten of projecten. Bij het gemeentelijk management wordt de Wet dwangsom hooguit gezien als een stok achter de deur om te voldoen aan een reeds geldende verplichting: het halen van wettelijke beslistermijnen. Verschillende respondenten benadrukken wel dat de Wet dwangsom een nuttige functie kan vervullen om het management van de vakafdelingen bij de les te houden als het gaat om het tijdig nemen van beslissingen. Zoals een respondent het uitdrukte: 'Je hebt als manager wel iets uit leggen als jouw organisatie regelmatig wordt geconfronteerd met ingebrekestellingen of uit te betalen dwangsommen'.

*De gemeente Eindhoven heeft eind 2008 een inventarisatie gemaakt van alle beschikkingen die door de gemeente worden afgegeven. Per type beschikking is aangegeven wat de wettelijke beslistermijn is en hoeveel procent van de beslissingen (naar schatting) binnen de wettelijke termijn wordt genomen.*

*Eén van de geïnterviewde gemeenten schat de risico's van termijnoverschrijding laag in en heeft zich om die reden nauwelijks voorbereid op de Wet dwangsom. De twee belangrijkste knelpunten voor de gemeente als het gaat om het halen van termijnen, te weten de beslissingen op bezwaar en de afhandeling van Wob-verzoeken zijn opgelost doordat de wettelijke termijnen voor het nemen van deze besluiten zijn verruimd.*

*In vier van de vijf geïnterviewde gemeenten is de rol van juridische zaken bij de uitvoering van de Wet dwangsom beperkt. In die gemeenten is er voor gekozen om de uitvoering van de wet bij de diensten of vakafdelingen neer te leggen. Bij deze gemeenten heeft juridische zaken ook beperkt zicht op de wijze waarop de vakafdelingen omgaan met de wet (zo is niet duidelijk of de vakafdelingen in hun ontvangstbevestigingen van aanvragen een clausule over de Wet dwangsom hebben opgenomen). Ook is niet altijd precies bekend hoe vaak er door burgers een beroep op de wet wordt gedaan (het aantal ingediende ingebrekestellingen en dergelijke). In één gemeente geldt de afspraak dat de ingebrekestellingen bij juridische zaken terechtkomen.*

### 2.4 Gemeentelijke voorlichting over de Wet dwangsom

Om er voor te zorgen dat de Wet dwangsom het beoogde effect heeft, zullen de burgers op de hoogte moeten zijn van het bestaan van de wet en de mogelijkheden die deze wet hen biedt als de gemeente niet tijdig beslist. De Wet dwangsom bevat geen verplichting voor overheden om hun burgers te informeren over de wet. De wetgever heeft hier bewust van afgezien. De regering heeft hiervoor een aantal redenen genoemd. Ze stelt dat de Awb niet de verplichting kent tot het sturen van ontvangstbevestigingen. Het verplicht stellen van voorlichting over de mogelijkheden van dwangsom en beroep zou neerkomen op het stellen van zo'n verplichting. Dat zou een grote administratieve lastenverzwaring betekenen die niet in verhouding staat tot het te dienen doel. Daarbij neemt de regering in aanmerking dat overheden vandaag de dag vrijwel allemaal hun eigen internetsites hebben, waarop zij burgers in algemene zin kunnen voorlichten over de Wet dwangsom.

Ruim de helft van de gemeenten (57%) geeft op een of andere wijze voorlichting over de Wet dwangsom. In 43% van de gemeenten gebeurt dat echter (nog) niet.

**Tabel 2.2 Worden de burgers door uw gemeente geïnformeerd over de Wet dwangsom en de mogelijkheden die de wet hen biedt als de gemeente niet tijdig beslist? (N= 327)**

	Aantal gemeenten	In %
Ja	185	57%
Nee	142	43%

49% van de gemeenten verstrekt algemene informatie over de Wet dwangsom. Dit gebeurt bijvoorbeeld op de gemeentepagina in een huis-aan-huisblad of op de gemeentelijke website. 27% van de gemeenten biedt een standaardformulier aan waarmee burgers een ingebrekestelling bij de gemeente kunnen indienen. Zo'n standaardformulier is niet alleen een hulpmiddel voor de indiener van een ingebrekestelling, maar het biedt ook de gemeente de mogelijkheid om een ingebrekestelling gemakkelijk ook als zodanig te herkennen.

22% van de gemeenten heeft in de ontvangstbevestiging van aanvragen en bezwaarschriften de standaardclausule opgenomen dat het mogelijk is de gemeente in gebreke te stellen wanneer deze niet tijdig beslist.

**Tabel 2.3 De wijze waarop burgers door hun gemeente worden geïnformeerd over de Wet dwangsom (meerdere antwoorden mogelijk; N= 329)**

Wijze van informeren	Aantal gemeenten	In %
De gemeente verstrekt algemene informatie over de Wet dwangsom, bijvoorbeeld op de gemeentepagina in huis-aan-huisbladen, de eigen website en dergelijke	162	49%
De gemeente biedt een standaardformulier aan voor het indienen van een ingebrekestelling	88	27%
In ontvangstbevestigingen van aanvragen en bezwaarschriften is de standaardclausule opgenomen dat het mogelijk is de gemeente in gebreke te stellen bij het uitblijven van een tijdig besluit	71	22%
Anders	26	8%

Een andere wijze waarop gemeenten hun burgers informeren over de mogelijkheden van de Wet dwangsom is het meesturen van een folder bij de ontvangstbevestiging van aanvragen en bezwaarschriften. In die folder wordt uitleg gegeven over de Wet dwangsom.

*In een van de geïnterviewde gemeenten bepalen de diensten zelf of ze een standaardclausule in hun ontvangstbevestiging van aanvragen opnemen. Het feit dat bepaalde diensten niet werken met een standaardclausule, leidt er soms toe dat ingebrekestellingen bij de verkeerde dienst worden ingediend, waardoor het risico bestaat dat een ingebrekestelling (te) laat op de juiste plek terechtkomt. Ook bestaat het vermoeden dat burgers (met name bij Wob-verzoeken) opzettelijk een ingebrekestelling bij een verkeerde dienst indienen, om op deze wijze de kans op een dwangsom te vergroten.*

*Eén van de geïnterviewde gemeenten heeft er bewust voor gekozen om geen standaardclausule over de Wet dwangsom in de ontvangstbevestigingen op te nemen. Deze gemeente wil geen reclame maken voor de wet.*

## 2.5 Conclusies

De belangrijkste conclusies uit dit hoofdstuk zijn:

- De voorbereiding op de Wet dwangsom bij gemeenten is vooral een aangelegenheid geweest van de afdelingen juridische zaken. Het gaat dan om het geven van voorlichting aan de vakafdelingen over de wet en het opstellen van ondersteunende documenten (voorbeeldbrieven en dergelijke). De werkzaamheden in het kader van de voorbereiding op de Wet dwangsom en de uitvoering van projecten om de bedrijfsvoering of dienstverlening te verbeteren zijn meestal afzonderlijk door gemeenten uitgevoerd.
- Een groot aantal gemeenten (43%) verstrekt (nog) geen informatie aan hun burgers over de Wet dwangsom en de mogelijkheden die de wet hen biedt als de gemeente niet tijdig beslist (stand van zaken voorjaar 2010).

## Hoofdstuk 3

# Informatievergaring en informatieverstrekking over toepassing van de Wet dwangsom

### 3.1 Inleiding

Tijdens de behandeling van het ontwerp van de Wet dwangsom in de Tweede Kamer is de motie-Ditrich aangenomen. In deze motie worden alle overheidsorganen die een dwangsom hebben moeten betalen omdat zij niet of niet tijdig op aanvragen hebben beslist, verzocht deze periodiek publiekelijk inzichtelijk te maken.

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde in hoeverre gemeenten gegevens bijhouden over de toepassing van de Wet dwangsom en of zij daarover ook (naar buiten toe) rapporteren.

### 3.2 Bijhouden van gegevens over de Wet dwangsom

Ongeveer driekwart van de gemeenten (74%) houdt op een of andere wijze gegevens bij over de toepassing van de Wet dwangsom (aantal ingebrekestellingen, aantal malen rechtstreeks beroep, aantal uitbetaalde dwangsommen en dergelijke). Daarvan registreert 48% van de gemeenten deze gegevens op een centraal punt. In 12% van de gemeenten worden deze gegevens door alle afzonderlijke organisatieonderdelen (diensten of afdelingen) bijgehouden, terwijl in 13% van de gemeenten alleen bepaalde organisatieonderdelen deze gegevens registreren (en andere organisatieonderdelen niet).

Slechts een kwart van de gemeenten (26%) houdt geen gegevens bij over het gebruik van de Wet dwangsom.

**Tabel 3.1 Worden in uw gemeente gegevens bijgehouden over de toepassing van de Wet dwangsom en zo ja op welke wijze? (N= 285)**

Bijhouden van gegevens over toepassing van de Wet dwangsom	Aantal gemeenten	In %
Deze gegevens worden op een centraal punt binnen de organisatie bijgehouden	138	48%
Deze gegevens worden alleen op het niveau van de afzonderlijke organisatieonderdelen (diensten of afdelingen) bijgehouden	34	12%
Deze gegevens worden door bepaalde organisatieonderdelen wel bijgehouden en door andere organisatieonderdelen niet	38	13%
Deze gegevens worden niet bijgehouden	75	26%

### 3.3 Rapportage over de toepassing van de Wet dwangsom

Van de gemeenten die gegevens bijhouden over de toepassing van de Wet dwangsom, rapporteert 56% op een of andere wijze hierover. 44% van de gemeenten rapporteert niet.

In een kwart van de gemeenten wordt uitsluitend intern gerapporteerd over het gebruik van de Wet dwangsom (als onderdeel van managementrapportages). Slechts 17% van de gemeenten rapporteert hierover naar buiten toe, in de meeste gevallen in het burgerjaarverslag.

**Tabel 3.2 Wijze van rapportage over de toepassing van de Wet dwangsom (meerdere antwoorden mogelijk; N= 261)**

Wijze van rapportage	Aantal gemeenten	In %
Hierover wordt niet gerapporteerd	116	44%
Hierover wordt gerapporteerd in managementrapportages	65	25%
Hierover wordt gerapporteerd in het burgerjaarverslag	41	16%
Hierover wordt gerapporteerd op de website van de gemeente	2	1%
Op andere wijze	62	24%

De meest voorkomende andere manieren om te rapporteren over het gebruik van de Wet dwangsom zijn:

- Als onderdeel van het jaarverslag van de commissie voor de bezwaarschriften.
- In een intern memo aan de burgemeester, het college en/of het ambtelijk management.

Als binnen de gemeente wordt gerapporteerd over de wijze waarop de Wet dwangsom wordt toegepast, worden deze rapportages in de meeste gevallen alleen besproken op het niveau van het ambtelijk management (het MT of de directie). Minder vaak wordt de rapportage in het college aan de orde gesteld en in nog minder gemeenten wordt de rapportage in de raad besproken.

**Tabel 3.3 Hoe gebruikt uw gemeente deze rapportages? (meerdere antwoorden mogelijk; N= 184)**

Het gebruik van de rapportages	Aantal gemeenten	In %
Deze worden besproken in het MT / de directie	98	53%
Deze worden besproken in het college	70	38%
Deze worden besproken in de gemeenteraad	17	9%
Anders	58	32%

### 3.4 Conclusies

Ongeveer de helft (48%) van de gemeenten houdt op een centraal punt gegevens bij over toepassing van de Wet dwangsom (aantal ingebrekestellingen, aantal malen rechtstreeks beroep, aantal uitbetaalde dwangsommen en dergelijke). 56% van de gemeenten die gegevens registreren over op het beroep op de Wet dwangsom, rapporteert hier op een of andere wijze over.

Als gemeenten publiekelijk verslag uitbrengen over de toepassing van de Wet dwangsom, is dat in de meeste gevallen in het burgerjaarverslag.

## Hoofdstuk 4

# Tijdigheid van het nemen van beslissingen

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de mate waarin gemeenten in staat zijn om binnen de beslistermijn besluiten te nemen. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt tussen de periode vóór en de periode na de inwerkingtreding van de Wet dwangsom. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de maatregelen die gemeenten in verband met de Wet dwangsom hebben genomen om het tijdig nemen van besluiten te bevorderen.

In de vragenlijst is een onderscheid gemaakt tussen drie soorten beslissingen:

- beslissingen op aanvraag (om een vergunning, uitkering, voorziening of subsidie). Deze beslissingen komen aan de orde in paragraaf 4.2;
- beslissingen op bezwaar (naar aanleiding van een ingediend bezwaarschrift). Deze beslissingen worden behandeld in paragraaf 4.3;
- voldoen aan een Wob-verzoek (een beslissing naar aanleiding van een verzoek om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur). Deze beslissingen komen in paragraaf 4.4 aan de orde.

### 4.2 Beslissingen op aanvraag

#### Het bewaken van de afhandelingstermijnen

Afhandelingstermijnen moeten worden bewaakt, zodat de verantwoordelijke organisatieonderdelen en hun medewerkers weten wanneer termijnen (dreigen te) worden overschreden. Wij hebben de gemeenten gevraagd aan te geven in hoeverre vóór de inwerkingtreding van de Wet dwangsom de afhandelingstermijnen van beslissingen op aanvraag werden bewaakt door een registratiesysteem.

In 35% van de gemeenten werd de behandeling van alle beslissingen op aanvraag bewaakt door een registratiesysteem, terwijl in 7% van de gemeenten in het geheel geen sprake was van registratiesystemen. De organisatieonderdelen waar veel beschikkingen worden gegeven (bijvoorbeeld sociale zaken of een aparte afdeling vergunningen) beschikken doorgaans over een eigen geautomatiseerd systeem voor het bewaken van termijnen.

Tabel 4.1 De mate waarin afhandelingstermijnen bij beslissingen op aanvraag vóór de inwerkingtreding van de Wet dwangsom werden bewaakt door een registratiesysteem (N= 319)

Bewaking afhandelingstermijnen door een registratiesysteem	Aantal gemeenten	In %
Gold voor alle beslissingen op aanvraag	112	35%
Gold voor een groot deel van de beslissingen op aanvraag	122	38%
Gold voor een beperkt deel van de beslissingen op aanvraag	63	20%
Gold voor geen enkele beslissing op aanvraag	22	7%

#### Mate waarin beslissingen op aanvraag binnen de beslistermijnen worden genomen

In beide internetenquêtes is gemeenten gevraagd aan te geven in hoeverre zij in staat zijn beslissingen op aanvraag binnen de beslistermijn<sup>3</sup> te nemen. In beide internetenquêtes is een onderscheid gemaakt in vier beleidsterreinen waarop gemeenten relatief veel beschikkingen afgeven:

- Wet werk en bijstand (aanvragen bijstandsuitkering);
- Wmo (aanvragen voor voorzieningen);
- APV en bijzondere wetten (aanvragen vergunningen en ontheffingen);
- Welzijn (aanvragen voor welzijnsubsidies).

In de eerste meting is gevraagd naar de situatie vóór inwerkingtreding van de Wet dwangsom en de situatie er na; in de tweede meting is gevraagd naar de situatie in 2010.

<sup>3</sup> Onder beslistermijn verstaan wij de termijn die in de wet of verordening is bepaald voor het nemen van de beslissing (de wettelijke beslistermijn), inclusief de eventuele verlenging of opschorting van die termijn op grond van de mogelijkheden die de wet of verordening daartoe biedt.

In onderstaande twee tabellen staat aangegeven in welke mate gemeenten in staat zijn geweest om te beslissen binnen de beslistermijn vóór de inwerkingtreding van de Wet dwangsom (tabel 4.2) en na de invoering van de wet (tabel 4.3).

N.B: verbeteringen in de doorlooptijden van het nemen van beslissingen hoeven niet altijd (direct) het gevolg te zijn van invoering van de Wet dwangsom. Gemeenten zijn ook los van de Wet dwangsom bezig met het verbeteren van de dienstverlening aan hun burgers.

De onderlinge vergelijking van beide tabellen levert twee conclusies op.

Ten eerste: als het gaat om het tijdig nemen van beslissingen op aanvragen, is de situatie in 2010 verbeterd. Dit blijkt uit het volgende:

- Besluiten op het terrein van sociale zaken: vóór de inwerkingtreding van de Wet dwangsom handelde 56% van de gemeenten ongeveer alle aanvragen binnen de geldende beslistermijn af; in 2010 geldt dat voor 72% van de gemeenten.
- Besluiten op het terrein van de Wmo: het aantal gemeenten dat ongeveer alle aanvragen binnen de geldende termijn afhandelt is gestegen van 45% (voor de invoering van de Wet dwangsom) naar 69% (in 2010).
- Besluiten op het terrein van de APV: voor de invoering van de Wet dwangsom handelde 53% van de gemeenten ongeveer alle aanvragen binnen de geldende termijn af, na invoering van de wet gaat het om 77% van de gemeenten.
- Besluiten op het welzijnsterrein (subsidies): het aantal gemeenten dat ongeveer alle aanvragen binnen de geldende termijn afhandelt is gestegen van 42% naar 73%.

Ten tweede: veel gemeenten blijken ook na de inwerkingtreding van de Wet dwangsom niet in staat te zijn om alle beslissingen op aanvraag binnen de geldende termijn af te handelen. Dit geldt voor:

- 32% van gemeenten als het gaat om beslissingen op het terrein van de Wmo;
- 29% van de gemeenten als het gaat om beslissingen op het terrein van sociale zaken;
- 28% van de gemeenten als het gaat om beslissingen op het terrein van subsidies;
- 24% van de gemeenten als het gaat om beslissingen op het terrein van de APV.

**Tabel 4.2 Percentage beslissingen in gemeenten dat vóór de inwerkingtreding van de Wet dwangsom binnen de beslistermijn werd genomen**

	Beleidssterrein	Sociale zaken (N= 241)	Wmo (N= 255)	APV (N= 267)	Subsidies (N= 261)
<b>Aandeel besluiten</b>					
Ongeveer alle (80-100% van de besluiten)		56%	45%	53%	42%
Overgrote deel (60-80% van de besluiten)		34%	41%	39%	44%
Ongeveer de helft (40-60% van de besluiten)		8%	10%	6%	11%
Minder dan de helft (40-20% van de besluiten)		2%	3%	2%	3%
Vrijwel geen (0-20% van de besluiten)		1%	1%	0%	0%

**Tabel 4.3 Percentage beslissingen in gemeenten dat in 2010 binnen de beslistermijn is genomen**

	Beleidssterrein	Sociale zaken (N= 151)	Wmo (N= 167)	APV (N= 138)	Subsidies (N= 157)
<b>Aandeel besluiten</b>					
Ongeveer alle (80-100% van de besluiten)		72%	69%	77%	73%
Overgrote deel (60-80% van de besluiten)		25%	26%	19%	20%
Ongeveer de helft (40-60% van de besluiten)		3%	4%	4%	4%
Minder dan de helft (40-20% van de besluiten)		0%	1%	0%	3%
Vrijwel geen (0-20% van de besluiten)		1%	1%	1%	1%

### Redenen voor het niet halen van de geldende beslistermijn

De gemeentelijke respondenten is gevraagd wat vóór de inwerkingtreding van de Wet dwangsom de belangrijkste redenen waren voor het niet halen van de geldende beslistermijn bij beslissingen op aanvraag. De belangrijkste redenen waren:

- de afhankelijkheid van de medewerking van externe instanties (genoemd door 52% van de gemeenten);
- onvoldoende beschikbare ambtelijke capaciteit (genoemd door 47% van de gemeenten);
- de termijnen werden onvoldoende bewaakt (door 46% van de gemeenten genoemd).

**Tabel 4.4 De belangrijkste reden(en) voor het niet halen van de geldende beslistermijn vóór de inwerkingtreding van de Wet dwangsom (meerdere antwoorden mogelijk; N= 327)**

Reden	Aantal gemeenten	In %
De gemeente was afhankelijk van de medewerking van externe instanties	170	52%
Er was onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar	153	47%
De termijnen werden onvoldoende bewaakt	150	46%
De afhandeling van aanvragen ging over veel interne schakels	71	22%
Andere reden	34	10%

De meest genoemde andere redenen voor het niet halen van de geldende beslistermijnen zijn:

- de complexiteit van aanvragen;
- de onbekendheid van organisatieonderdelen of individuele medewerkers met de geldende termijnen.

### Maatregelen in verband met de invoering van de Wet dwangsom

Driekwart van de gemeenten heeft in verband met de Wet dwangsom maatregelen getroffen als het gaat om de beslissingen op aanvraag.

**Tabel 4.5 Heeft uw gemeente met betrekking tot de beslissingen op aanvraag bepaalde maatregelen genomen in verband met de invoering van de Wet dwangsom? (N= 300)**

	Aantal gemeenten	In %
Ja	225	75%
Nee	75	25%

De belangrijkste maatregelen die gemeenten hebben genomen, zijn:

- een betere bewaking van de termijnen (dit geldt voor 86% van de gemeenten die maatregelen hebben getroffen);
- een betere stroomlijning van de interne procedures (dit geldt voor 58% van de gemeenten die maatregelen hebben genomen).

Van de gemeenten heeft 4% de ambtelijke capaciteit voor het behandelen van aanvragen uitgebreid.

**Tabel 4.6 Genomen maatregelen in verband met de invoering van de Wet dwangsom (meerdere antwoorden mogelijk; N= 225)**

Maatregel	Aantal gemeenten	In %
De termijnen worden beter bewaakt	193	86%
De interne procedures binnen de gemeente zijn beter gestroomlijnd	131	58%
Er zijn afspraken gemaakt met externe instanties	64	28%
De termijnen voor afhandeling van aanvragen zijn verruimd	30	13%
De ambtelijke capaciteit voor het behandelen van aanvragen is uitgebreid	8	4%
Andere maatregel	43	19%

Een andere veel voorkomende maatregel die gemeenten hebben getroffen is het organiseren van voorlichtings- of instructiebijeenkomsten voor medewerkers.

Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten goed moeten communiceren met de burger over het uitstellen beslissingen. Als een gemeente goed weet uit te leggen waarom ze pas op een later tijdstip een besluit kan nemen, hebben burgers daar in het algemeen wel begrip voor en zien zij af van een ingebrekestelling.

### 4.3 Beslissingen op bezwaar

Gelijktijdig met de invoering van de Wet dwangsom is ook de termijn voor het beslissen op een bezwaarschrift verlengd. Als een adviescommissie is ingesteld, is de beslistermijn twaalf weken (in plaats van tien weken), met een maximumtermijn voor verdaging van de beslissing op bezwaar van zes weken (was vier weken). Bovendien is de aanvang van de beslistermijn gewijzigd. Deze termijn begint nu te lopen op het moment dat de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken (in de oude situatie was dat na ontvangst van het bezwaarschrift).

#### Situatie in 2009

In 2009 was slechts 7% van de gemeenten in staat om alle bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn af te handelen. De overige 93% van de gemeenten bleek daar niet toe in staat.

**Tabel 4.8 Het percentage bezwaarschriften in gemeenten dat in 2009 binnen de geldende termijn is afgehandeld (N= 196)**

Percentage bezwaarschriften	Aantal gemeenten	In %
100%	14	7%
80 – 100%	67	34%
60 – 80%	50	26%
40 – 60%	28	14%
20 – 40%	20	10%
0 – 20%	17	9%

Uit de gesprekken in de vijf gemeenten in het kader van de eerste meting is gebleken dat verlenging van de wettelijke termijn waarbinnen het bestuursorgaan moet beslissen op bezwaar in veel gevallen soelaas zal bieden voor het halen van de termijn. Van deze vijf gemeenten zijn Eindhoven, Zwolle en Culemborg ook los van de Wet dwangsom reeds bezig met het nemen van maatregelen om de afhandelingstermijn van bezwaarschriften te versnellen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een betere voortgangsregistratie of een snellere procedure voor het nemen van beslissingen op bezwaarschriften die ongegrond zijn verklaard.



Het grootste probleem als het gaat om het halen van de termijn, leveren in het algemeen de beslissingen op die moeten worden genomen naar aanleiding van gegronde bezwaarschriften. Het college zal in dat geval een inhoudelijk nieuw besluit moeten nemen (als het advies van de bezwaarschriftencommissie wordt overgenomen) of het zal moeten motiveren waarom het advies niet wordt overgenomen.

#### Situatie in 2010

In 2010 slaagde 38% van de gemeenten erin alle bezwaarschriften binnen de beslistermijn af te handelen. Dat is een behoorlijke verbetering ten opzichte van 2009: toen ging het om 9% van de gemeenten. Een ruime meerderheid van de gemeenten (61%) is echter niet in staat gebleken om alle bezwaarschriften binnen de beslistermijn af te handelen.

**Tabel 4.9 Het percentage bezwaarschriften in gemeenten dat in 2010 binnen de geldende termijn is afgehandeld (N= 173)**

Percentage bezwaarschriften	Aantal gemeenten	In %
100%	66	38%
80 – 100%	47	27%
60 – 80%	30	17%
40 – 60%	16	9%
20 – 40%	7	4%
0 – 20%	7	4%

#### Redenen voor het niet halen van de beslistermijn vóór invoering van de Wet dwangsom

De belangrijkste redenen waarom gemeenten vóór de invoering van de Wet dwangsom bezwaarschriften niet binnen de wettelijke termijn konden afhandelen, zijn:

- er was onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar (gold voor 37% van de gemeenten);
- de termijnen werden onvoldoende bewaakt (gold voor 36% van de gemeenten);
- de gemeente was afhankelijk van de medewerking van externe instanties (gold voor 34% van de gemeenten).

**Tabel 4.10 De belangrijkste reden(en) voor het niet halen van de geldende beslistermijn vóór de inwerking-treding van de Wet dwangsom (meerdere antwoorden mogelijk; N= 329)**

Reden	Aantal gemeenten	In %
Er was onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar	123	37%
De termijnen werden onvoldoende bewaakt	117	36%
De gemeente was afhankelijk van de medewerking van externe instanties	113	34%
De voorbereiding van besluiten ging over veel interne schakels	76	23%
Er waren te weinig hoorzittingen van de bezwaarschriftencommissie	34	10%
Andere reden	72	22%

Andere redenen die zijn aangevoerd voor het niet halen van de beslistermijn, zijn;

- de complexiteit van bepaalde zaken;
- het feit dat extra overleg met de bezwaarmakers heeft plaatsgevonden.

### Maatregelen in verband met de invoering van de Wet dwangsom

Tweederde van de gemeenten (66%) heeft als het gaat om de bezwaarschriftbehandeling maatregelen genomen in verband met de Wet dwangsom.

**Tabel 4.11 Heeft uw gemeente met betrekking tot de bezwaarschriften bepaalde maatregelen genomen in verband met de invoering van de Wet dwangsom? (N= 289)**

	Aantal gemeenten	In %
Ja	190	66%
Nee	99	34%

De meest toegepaste maatregelen zijn:

- een betere bewaking van de termijnen (in 79% van de gemeenten die maatregelen hebben genomen);
- een betere stroomlijning van de interne procedures (in 69% van de gemeenten die maatregelen hebben genomen).

**Tabel 4.12 Genomen maatregelen in verband met de invoering van de Wet dwangsom (meerdere antwoorden mogelijk, N= 190)**

Maatregel	Aantal gemeenten	In %
De termijnen worden beter bewaakt	150	79%
De interne procedures binnen de gemeente zijn beter gestroomlijnd	131	69%
Het aantal hoorzittingen van de bezwaarschriftencommissie is uitgebreid	41	22%
Er zijn afspraken gemaakt met externe instanties	37	19%
De ambtelijke capaciteit voor het behandelen van bezwaarschriften is uitgebreid	21	11%
Andere maatregel	26	14%

Voorbeelden van andere maatregelen zijn:

- meer gebruik maken van de mogelijkheden van opschorten en verdagen;
- aanschaf van een registratie- en volgsysteem;
- informeren van medewerkers dat deze zich (beter) aan de termijnen moeten houden;
- toepassen van pre-mediation na ontvangst van het bezwaarschrift.

#### 4.4 Afhandeling van Wob-verzoeken

Evenals bij de afhandeling van bezwaarschriften, heeft de Wet dwangsom ertoe geleid dat de termijn voor het afdoen van Wob-verzoeken is verlengd. Op een verzoek om informatie moet binnen vier weken worden beslist (dit was twee weken). Deze termijn kan eenmaal worden verdaagd met vier weken (dit was twee weken).

#### Situatie in 2009

219 gemeenten hebben informatie verstrekt over het aantal Wob-verzoeken dat ze in 2009 hebben gekregen en het aantal verzoeken dat binnen en buiten de geldende termijn is afgedaan. Uit deze gegevens kan de conclusie worden getrokken dat de overgrote meerderheid van de gemeenten (te weten 73%) in staat is gebleken om in 2009 alle ontvangen Wob-verzoeken op tijd af te handelen.

**Tabel 4.13 Het percentage Wob-verzoeken in gemeenten dat in 2009 binnen de geldende termijn is afgehandeld (N= 219)**

Percentage Wob-verzoeken dat op tijd is afgehandeld	Aantal gemeenten	In %
100%	159	73%
80 – 100%	25	11%
60 – 80%	19	9%
40 – 60%	8	4%
20 – 40%	3	1%
0 – 20%	5	2%

Als wordt gekeken naar het totaal aantal Wob-verzoeken dat in de responsgemeenten binnen de wettelijke termijn is afgehandeld, dan blijkt dat 92,8% van alle Wob-verzoeken in 2009 binnen de wettelijke termijn is afgedaan.

Het feit dat een ruime meerderheid van de gemeenten er in is geslaagd om in 2009 alle Wob-verzoeken op tijd af te handelen en dat nagenoeg alle Wob-verzoeken die bij gemeenten zijn ingediend, binnen de wettelijke termijn is afgehandeld, wil niet zeggen dat de Wob-verzoeken geen problemen voor gemeenten opleveren. In de interviews is opgemerkt dat het (tijdig) moeten afhandelen van Wob-verzoeken vaak een zware belasting voor de ambtelijke organisatie betekent en ertoe leidt dat andere zaken noodgedwongen blijven liggen.

#### **Situatie in 2010**

Wij hebben van 152 gemeenten informatie ontvangen over de afhandelingstijd van Wob-verzoeken in 2010. Uit deze gegevens blijkt dat gemeenten in nagenoeg evengrote mate (71% ten opzichte van 73% in 2009) in staat zijn geweest om alle Wob-verzoeken op tijd af te handelen.

**Tabel 4.14 Het percentage Wob-verzoeken in gemeenten dat in 2010 binnen de termijn is afgehandeld (N= 152)**

Percentage Wob-verzoeken dat op tijd is afgehandeld	Aantal gemeenten	In %
100%	108	71%
80 – 100%	30	20%
60 – 80%	11	7%
40 – 60%	2	1%
20 – 40%	0	0%
0 – 20%	1	1%

#### **Redenen voor het niet halen van de afhandelingstermijn vóór invoering van de Wet dwangsom**

Gemeenten is gevraagd naar de belangrijkste reden(en) voor het niet altijd kunnen voldoen aan de wettelijke termijn voor het afhandelen van Wob-verzoeken. De meest genoemde redenen zijn:

- de wettelijke termijn was te kort;
- de termijnen werden onvoldoende bewaakt.

**Tabel 4.15 De belangrijkste reden(en) voor het niet halen van de geldende afhandelingstermijn in 2009 (meerdere antwoorden mogelijk; N= 149)**

Reden	Aantal gemeenten	In %
De wettelijke termijn was te kort	66	44%
De termijnen werden onvoldoende bewaakt	44	30%
De afhandeling van Wob-verzoeken ging over veel interne schakels	36	24%
Er was onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar	29	19%
De gemeente was afhankelijk van de medewerking van andere instanties	9	6%
Andere reden	52	35%

Andere redenen die zijn genoemd voor het niet (altijd) halen van de afhandelingstermijn voor Wob-verzoeken, zijn:

- de verzoeken brengen soms veel werk met zich mee (door de complexiteit van de verzoeken en de omvang van de gevraagde informatie);
- onbekendheid van medewerkers met de Wob.

#### **Maatregelen in verband met de invoering van de Wet dwangsom**

39% van de gemeenten heeft in verband met de Wet dwangsom maatregelen getroffen als het gaat het behandelen van Wob-verzoeken.

**Tabel 4.16 Heeft uw gemeente met betrekking tot de Wob-verzoeken bepaalde maatregelen genomen in verband met de invoering van de Wet dwangsom? (N= 262)**

	Aantal gemeenten	In %
Ja	103	39%
Nee	159	61%

De meest genomen maatregelen zijn:

- een betere bewaking van de termijnen;
- een betere stroomlijning van de interne procedures.

**Tabel 4.17 Genomen maatregelen in verband met de invoering van de Wet dwangsom (meerdere antwoorden mogelijk, N= 103)**

Maatregel	Aantal gemeenten	In %
De termijnen worden beter bewaakt	68	66%
De interne procedures binnen de gemeente zijn beter gestroomlijnd	59	57%
De ambtelijke capaciteit voor het behandelen van Wob-verzoeken is uitgebreid	2	2%
Andere maatregel	18	17%

Voorbeelden van andere maatregelen die gemeenten hebben genomen in verband met Wob-verzoeken zijn:

- geven van voorlichting aan de medewerkers over de Wob en de gevolgen van overschrijding van de afhandelingstermijn;
- aanwijzen van een afdeling of functionaris die de Wob-verzoeken afhandelt of de afhandeling daarvan coördineert.

## 4.5 Conclusies

De belangrijkste conclusies uit dit hoofdstuk zijn:

- Hoewel de situatie in vergelijking met vóór de inwerkingtreding van de Wet dwangsom is verbeterd, zijn veel gemeenten er in 2010 er niet in geslaagd ongeveer alle beslissingen op aanvraag binnen de beslistermijn te nemen. Dit geldt voor:
  - 32% van gemeenten als het gaat om beslissingen op het terrein van de Wmo;
  - 29% van de gemeenten als het gaat om beslissingen op het terrein van sociale zaken;
  - 28% van de gemeenten als het gaat om beslissingen op het terrein van subsidies;
  - 24% van de gemeenten als het gaat om beslissingen op het terrein van de APV.
- In 2010 slaagde 38% van de gemeenten erin alle bezwaarschriften binnen de beslistermijn af te handelen.
- 71% van de responsgemeenten is in staat geweest om in 2010 alle Wob-verzoeken op tijd af te handelen.

## Hoofdstuk 5

### De toepassing van de Wet dwangsom in 2010

#### 5.1 Inleiding

In beide internetenquêtes is gemeenten gevraagd in hoeverre zij te maken hebben gehad met burgers die een beroep hebben gedaan op de Wet dwangsom. Daarvoor zijn de volgende gegevens opgevraagd:

- aantal malen dat de gemeente in gebreke is gesteld;
- aantal malen dat de gemeente een dwangsom heeft uitbetaald;
- totaalbedrag aan uitbetaalde dwangsommen;
- aantal malen dat burgers beroep hebben ingesteld tegen het niet tijdig beslissen op de aanvraag;
- aantal malen dat door de rechter een termijn met dwangsom is opgelegd;
- aantal malen dat een door de rechter opgelegde dwangsom is uitbetaald;
- totaalbedrag aan uitbetaalde dwangsommen die door de rechter zijn opgelegd;

Bovendien is in de tweede meting gevraagd om de gegevens uit te splitsen naar soort beslissingen:

- beslissingen op aanvraag;
- beslissingen op bezwaar;
- beslissingen op een Wob-verzoek.

In de eerste meting zijn gegevens opgevraagd over de periode van 1 oktober 2009 (datum van inwerkingtreding van de wet) tot 1 mei 2010. In de tweede meting zijn de gegevens opgevraagd over het gehele jaar 2010. De reden om gegevens van een heel kalenderjaar op te vragen is dat gemeenten doorgaans dergelijke gegevens op jaarbasis verzamelen en daarover rapporteren. De resultaten van beide metingen kunnen niet goed met elkaar worden vergeleken, omdat ze deels betrekking hebben op dezelfde periode (de eerste vier maanden van 2010). Om die reden worden in dit rapport alleen de cijfers over 2010 gepresenteerd.

Niet alle reponsgemeenten hebben de gevraagde gegevens verstrekt. Met name veel grote gemeenten (gemeenten met meer dan 100.000 inwoners) blijken niet in staat te zijn om gegevens over de toepassing van de Wet dwangsom te leveren. Dit heeft te maken met het feit dat de uitvoering van de Wet dwangsom op decentraal niveau (bij de diensten) is neergelegd en de gegevens hierover niet altijd op een centraal punt binnen de organisatie worden bijgehouden of verzameld.

In paragraaf 5.2 wordt een overzicht gegeven van de mate waarin de responsgemeenten zijn geconfronteerd met een beroep op de Wet dwangsom. In paragraaf 5.3 wordt een overzicht gegeven van het aantal malen dat burgers in de responsgemeenten een beroep hebben gedaan op de Wet dwangsom.

#### 5.2 Gegevens over het beroep op de Wet dwangsom per gemeente

##### Ingebrestellingen

79% van de responsgemeenten heeft in 2010 een of meer ingebrekestellingen ontvangen. In 12% van de gemeenten ging het om één ingebrekestelling en in 15% van de gemeenten om twee ingebrekestellingen. 21% van de responsgemeenten heeft in 2010 geen enkele ingebrekestelling ontvangen.

Zes responsgemeenten, waaronder vier gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, hebben meer dan 20 ingebrekestellingen ontvangen. Daarbij moet wel worden aangetekend dat één te laat genomen besluit meerdere ingebrekestellingen tot gevolg kan hebben (namelijk als er meerdere belanghebbenden zijn).

**Tabel 5.1 Aantal ingebrekestellingen per gemeente in 2010 (N= 199)**

Aantal ingebrekestellingen	Aantal gemeenten	In %
0	42	21%
1	24	12%
2	30	15%
3	15	8%
4	13	7%
5	13	7%
6 – 10	36	18%
11 – 15	12	6%
16 – 20	8	4%
Meer dan 20	6	3%

De meeste ingebrekestellingen hadden betrekking op beslissingen op bezwaar. Het gaat om 55% van de ingediende ingebrekestellingen. 32% van de ingebrekestellingen had betrekking op beslissingen op bezwaar en 12% op verzoeken om informatie op grond van de Wob.

**Aantal uitbetaalde dwangsommen**

Een ruime meerderheid van de responsgemeenten (60%) heeft in 2010 geen dwangsommen hoeven uitbetalen. Dit betekent dat gemeenten er in veel gevallen in slagen om na een ontvangen ingebrekestelling binnen twee weken alsnog een beslissing te nemen.

**Tabel 5.2 Aantal uitbetaalde dwangsommen per gemeente in 2010 (N= 195)**

Aantal uitbetaalde dwangsommen	Aantal gemeenten	In %
0	117	60%
1	37	19%
2	15	8%
3	13	7%
4	3	2%
5	4	2%
6 of meer	6	3%

De meeste dwangsommen zijn uitbetaald bij beslissingen op bezwaar (56% van alle uitbetaalde dwangsommen), gevolgd door beslissingen op aanvraag (34% van alle uitbetaalde dwangsommen en de Wob-verzoeken (9%).

Een enkele gemeente voert het beleid dat een uitbetaalde dwangsom in mindering wordt gebracht op eventuele bijstandsuitkeringen. Uit de wet is niet eenduidig op te maken of een uitbetaalde dwangsom moet worden beschouwd als verkregen middelen (inkomsten volgens de Wet Werk en Bijstand (WWB)) of als ontvangen schadevergoeding (geen inkomen volgens de WWB).

**Aantal malen rechtstreeks beroep**

Het aantal responsgemeenten dat in 2010 te maken heeft gehad met burgers die rechtstreeks in beroep zijn gegaan tegen het niet tijdig nemen van een beslissing is beperkt. 20% van de responsgemeenten heeft hiermee te maken gehad, waarvan de meeste gemeenten één maal.

**Tabel 5.3 Aantal malen rechtstreeks beroep per gemeente in 2010 (N= 191)**

Aantal malen rechtstreeks beroep	Aantal gemeenten	In %
0	152	80%
1	24	13%
2	8	4%
3	2	1%
4	3	2%
5	0	0%
6 – 10	2	1%

De meeste gevallen waarin rechtstreeks in beroep wordt gegaan hebben betrekking op beslissingen op bezwaar (57% van alle gevallen). In 26% van de gevallen gaat het om beslissingen op aanvraag en in 17% om Wob-verzoeken.

**Aantal door de rechter opgelegde dwangsommen**

Slechts 13 van de 186 responsgemeenten (7%) zijn in 2010 geconfronteerd met een door de rechter opgelegde beslistermijn met een dwangsom, waarvan één gemeente vier maal.

**Tabel 5.4 Aantal door de rechter opgelegde dwangsommen per gemeente in 2010 (N= 186)**

Aantal opgelegde dwangsommen	Aantal gemeenten	In %
0	173	93%
1	12	6%
4	1	1%

Zes gemeenten hebben daadwerkelijk een door de rechter opgelegde dwangsom moeten uitbetalen.

**5.3 Gegevens over het beroep op de Wet dwangsom in alle responsgemeenten**

In onderstaande tabellen wordt aangegeven hoe vaak burgers in de responsgemeenten in 2010 een beroep hebben gedaan op de Wet dwangsom.

**Tabel 5.8 Aantal ingebrekestellingen en dwangsommen in de responsgemeenten in 2010**

	Aantal gemeenten	
Aantal ingediende ingebrekestellingen	1136	199
Aantal malen dat een dwangsom is uitbetaald	213	195
Totaal bedrag aan uitbetaalde dwangsommen	€ 138.287	182

**Tabel 5.9 Aantal malen beroep tegen het niet tijdig beslissen in de responsgemeenten in 2010**

	Aantal gemeenten	
Aantal malen beroep dat beroep is ingesteld tegen niet tijdig beslissen op de aanvraag	73	191
Aantal malen dat door de rechter een termijn met dwangsom is opgelegd	16	186
Aantal malen dat een door de rechter opgelegde dwangsom is uitbetaald	6	184
Totaal bedrag aan door de responsgemeenten uitbetaalde dwangsommen die door de rechter zijn opgelegd	€ 6.110	177



#### 5.4 Andere procedures

Het besluit van de gemeente om een dwangsom vast te stellen is een beschikking.

Dit betekent dat tegen het besluit om géén dwangsom vast te stellen bezwaar kan worden gemaakt. In 2010 hebben negen responsgemeenten te maken gehad met bezwaarprocedures van burgers tegen de weigering om een dwangsom vast te stellen.

Als de gemeente nalaat een besluit te nemen om een dwangsom vast te stellen, kan een belanghebbende hiertegen rechtstreeks in beroep gaan. Zeven responsgemeenten zijn in 2010 geconfronteerd met burgers die rechtstreeks in beroep zijn gegaan omdat de gemeente geen besluit had genomen over het vaststellen van een dwangsom.

#### 5.5 Conclusies

Gemeenten worden niet op grote schaal geconfronteerd met burgers die een beroep doen op de Wet dwangsom.

- Van de responsgemeenten heeft 21% in 2010 geen enkele ingebrekestellingen ontvangen, in 12% van de gemeenten ging het om één ingebrekestelling en in 15% om twee ingebrekestellingen. Dit is bijna de helft (48%) van de responsgemeenten.
- Een ruime meerderheid van de gemeenten (60%) heeft in 2010 geen dwangsommen hoeven uit te betalen.
- 20% van de responsgemeenten heeft in 2010 te maken gehad met burgers die rechtstreeks in beroep zijn gegaan tegen het niet tijdig nemen van een beslissing. In de meeste van die gemeenten gaat het om één geval.

## Hoofdstuk 6

# Juridische en organisatorische knelpunten

### 6.1 Inleiding

In de eerste meting is gemeenten gevraagd naar de knelpunten die zij (hebben) ervaren bij de invoering of toepassing van de Wet dwangsom. Uit de eerste meting zijn verschillende knelpunten naar voren gekomen. Deze kunnen naar hun inhoud worden onderscheiden in *juridische* en *organisatorische* knelpunten. Onder juridische knelpunten wordt hier verstaan: knelpunten die voortvloeien uit landelijke wetgeving en die alleen kunnen worden opgelost door wijziging van de betreffende regeling. Onder organisatorische knelpunten wordt verstaan: knelpunten die gemeenten in beginsel zelf kunnen oplossen, bijvoorbeeld door andere werkwijzen te hanteren.

In de eerste meting hebben 147 van de 283 gemeentelijke respondenten (52%) een of meer knelpunten genoemd. Voor 136 respondenten (48%) geldt dat zij hebben aangegeven geen knelpunten te hebben ervaren.

**Tabel 6.1 Mate waarin gemeenten knelpunten hebben ervaren bij de invoering of toepassing van de Wet dwangsom (N= 283)**

	Aantal gemeenten	In %
Geen knelpunten genoemd	136	48%
Een of meer knelpunten genoemd	147	52%

In de tweede meting zijn verschillende juridische knelpunten die in de eerste meting zijn gesignaleerd aan een nader onderzoek onderworpen. Daarbij stonden de volgende twee vragen centraal:

- In hoeverre ervaren gemeenten de verschillende knelpunten ook daadwerkelijk als probleem?
- Welke oplossingen en werkwijzen hanteren gemeenten om met deze knelpunten om te gaan?

In paragraaf 6.2 komen de organisatorische knelpunten aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende juridische knelpunten. In paragraaf 6.3 worden de (te) korte beslistermijnen behandeld. In paragraaf 6.4 komt het probleem aan de orde dat schriftelijke instemming van de aanvrager nodig is om de beslistermijn te kunnen opschorten. In paragraaf 6.5 wordt ingegaan op het feit dat een ingebrekestelling vormvrij is. In paragraaf 6.6 wordt het gegeven dat de wet Dwangsom ook van toepassing is op personeelsbesluiten aan de orde gesteld. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 6.7 afgesloten met de belangrijkste conclusies.

### 6.2 Organisatorische knelpunten

Uit de eerste internetenquête en de verdiepende gesprekken in vijf gemeenten zijn verschillende organisatorische knelpunten naar voren gekomen. De meest genoemde organisatorische knelpunten zijn:

- De interne bedrijfsprocessen zijn niet op orde. Dit is met name een probleem als verschillende afdelingen binnen een gemeente betrokken zijn bij het voorbereiden van een besluit en de routing van dossiers met bijbehorende termijnen niet goed is vastgelegd.
- Er ontbreekt een (adequaat) systeem voor het bewaken van termijnen. Hierdoor worden afdelingen of medewerkers niet of te laat op de hoogte gesteld van (dreigende) overschrijdingen van termijnen. Ook wordt gewezen op een cultuurkwestie: het management en individuele medewerkers zijn niet altijd doordrongen van het belang van tijdig beslissen.
- Medewerkers van de vakafdelingen zijn onvoldoende op de hoogte van de Wet dwangsom (en de Algemene wet bestuursrecht). Het gaat dan bijvoorbeeld om de mogelijkheden die de wet biedt om de beslistermijn op te schorten. Ook zijn medewerkers vaak onvoldoende alert om tijdig in contact te treden met de aanvrager als een beslissing niet binnen de geldende termijn kan worden genomen. Ook wordt gewezen op onbekendheid bij medewerkers van P&O dat de Wet dwangsom ook geldt voor personeelsbesluiten.

### 6.3 Juridisch knelpunt: (te) korte beslistermijnen

Uit de eerste meting is als juridisch knelpunt naar voren gekomen dat de termijnen voor het nemen van bepaalde besluiten (te) kort zijn. Dit probleem doet zich met name voor bij:

- Beslissingen waarbij gemeenten een extern advies moeten vragen. Gemeenten zijn in die gevallen afhankelijk van een externe instantie als het gaat om het halen van de beslistermijnen. Voorbeelden van besluiten waarbij dit speelt, zijn: bepaalde verstrekkingen op grond van de Wmo waarvoor een medisch advies nodig is, planschadebesluiten (waarbij een taxatierapport is vereist) en vergunningen die pas kunnen worden verleend als een Bibob-advies is uitgebracht.
- Beslissingen die door de gemeenteraad moeten worden genomen. Deze besluiten kennen vaak een lange voorbereidingstijd. Een voorbeeld hiervan is een besluit over een aanvraag om een uitwerking of wijziging van een bestemmingsplan. De gemeenteraad moet binnen acht weken over een afwijzing beslissen (artikel 3.9, tweede lid, Wet ruimtelijke ordening).

#### Besluiten waarbij een extern advies nodig is

Het probleem dat adviezen van externe instanties niet op tijd beschikbaar zijn, waardoor een gemeente niet binnen de termijn kan beslissen, doet zich in beperkte mate voor. In 31% van de gemeenten speelt het probleem niet of nauwelijks en in 51% af en toe. Slechts 20% van de gemeenten wordt regelmatig of vaak met dit knelpunt geconfronteerd.

**Tabel 6.2** Probleem dat de gemeente niet tijdig kan beslissen omdat een extern advies niet op tijd wordt uitgebracht (N= 219)

Probleem van niet tijdig uitgebrachte externe adviezen	Aantal gemeenten	In %
Doet zich niet of nauwelijks voor	64	29%
Doet zich af en toe voor	111	51%
Doet zich regelmatig voor	38	17%
Doet zich vaak voor	6	3%

Het probleem dat externe adviezen niet op tijd worden uitgebracht (waardoor de gemeente niet op tijd kan beslissen), wordt het meest genoemd in relatie tot Wmo-besluiten (78%).

**Tabel 6.3** Beleidsterreinen of soort besluiten waar het probleem zich voordoet dat externe adviezen niet op tijd worden uitgebracht (meerdere antwoorden mogelijk; N= 145)

Beleidsterreinen / soort besluiten	Aantal gemeenten	In %
Wmo-besluiten	113	78%
Planschadebesluiten	70	48%
Verstrekking van gehandicaptenparkeerkaarten	48	33%
Andere besluiten	26	18%

Als voorbeelden van andere besluiten waarbij externe adviezen niet altijd op tijd worden uitgebracht, zijn genoemd:

- urgentieverklaring woningzoekenden;
- evenementenvergunning.

### Werkwijze als externe adviezen niet op tijd worden uitgebracht

Als gemeenten niet op tijd kunnen beslissen omdat een noodzakelijk extern advies nog niet beschikbaar is, kunnen ze verschillende werkwijzen hanteren.

In 35% van de gemeenten wordt de beslistermijn opgeschort en de aanvrager van het uitstel op de hoogte gesteld. 57% van de gemeenten vraagt instemming van de aanvrager met uitstel van de beslissing. Gemeenten doen dat op verschillende manieren: mondeling, waarbij gemeente de instemming schriftelijk of per e-mail bevestigt (dit is een werkwijze in 29% van de gemeenten), mondeling, zonder bevestiging van de afspraak (dit gebeurt in 7% van de gemeenten) of expliciete schriftelijke instemming van de burger (in 21% van de gemeenten). Slechts 1% van de gemeenten geeft aan dat ze een afwijzende beslissing neemt als een extern advies niet op tijd wordt uitgebracht.

**Tabel 6.4 De werkwijze die gemeenten in het algemeen hanteren als een besluit niet tijdig kan worden genomen omdat een extern advies niet op tijd wordt uitgebracht (N= 203)**

Werkwijze van de gemeente	Aantal gemeenten	In %
De beslistermijn wordt opgeschort, de aanvrager wordt daarvan op de hoogte gesteld	71	35%
Met de aanvrager wordt contact opgenomen met het verzoek mondeling in te stemmen met uitstel van de beslissing, de gemeente bevestigt deze afspraak schriftelijk of per e-mail	58	29%
De aanvrager wordt gevraagd om schriftelijk in te stemmen met uitstel van de beslissing	43	21%
Met de aanvrager wordt contact opgenomen met het verzoek mondeling in te stemmen met uitstel van de beslissing	15	7%
De gemeente neemt een afwijzende beslissing	2	1%
Andere werkwijze	14	7%

De meeste gemeenten die een andere werkwijze hanteren, geven aan dat ze geen vaste werkwijze hanteren in het geval een besluit niet tijdig kan worden genomen omdat een extern advies niet op tijd wordt uitgebracht.

### Besluiten die door de gemeenteraad worden genomen

Een voorbeeld van een besluit dat door de gemeenteraad wordt genomen en dat gebonden is aan een termijn, is het besluit over een aanvraag tot uitwerking of wijziging van een bestemmingsplan. De gemeenteraad moet binnen acht weken over een afwijzing beslissen (artikel 3.9, tweede lid, Wet ruimtelijke ordening). De vergaderfrequentie van de meeste raden is te gering en de procedure voor het aanleveren van stukken ter besluitvorming te lang om binnen de termijn van acht weken een besluit te kunnen nemen. Het overdragen van deze bevoegdheid aan het college (in de vorm van mandaat of delegatie) om sneller besluiten te kunnen nemen, is niet toegestaan. In een kwart van de gemeenten (25%) doet het probleem zich niet voor. In deze gemeenten is de raad in staat om binnen de wettelijke termijn over een afwijzing te beslissen. In 32% van de gemeenten heeft de raad de beslissingsbevoegdheid aan het college overgedragen en in 31% van de gemeenten neemt de raad zelf de besluiten, maar doet dat in het algemeen niet binnen de wettelijke termijn.

**Tabel 6.5 Werkwijze van gemeenten bij een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen (N= 178)**

Werkwijze van de gemeente	Aantal gemeenten	In %
De raad neemt deze besluiten en doet dat in het algemeen binnen de wettelijke termijn	44	25%
De raad heeft de bevoegdheid om deze besluiten te nemen overgedragen aan het college	57	32%
De raad neemt deze besluiten en doet dat in het algemeen niet binnen de wettelijke termijn	56	31%
Andere werkwijze	21	12%

Respondenten die hebben aangegeven dat de gemeente een andere werkwijze volgt, geven in de meeste gevallen aan dat de gemeente nog geen werkwijze heeft bepaald, omdat het probleem zich nog niet heeft voorgedaan.

#### Andere besluiten met te krappe beslistermijnen

39 respondenten hebben aangegeven dat naast besluiten waarvoor een extern advies nodig is en besluiten die door de raad genomen (moeten) worden, ook nog andere besluiten zijn die vanwege de krappe beslistermijn een knelpunt voor de gemeente opleveren. De volgende soorten besluiten zijn in dit verband genoemd:

- omgevingsvergunningen (in het bijzonder op het terrein van milieu);
- beslissingen over Wob-verzoeken;
- besluiten naar aanleiding van handhavingsverzoeken.

#### 6.4 Juridisch knelpunt: schriftelijke instemming van aanvrager nodig om de beslistermijn te kunnen opschorten

Een van de gronden voor het opschorten van de termijn voor het geven van een beschikking is dat de aanvrager *schriftelijk* met het uitstel heeft ingestemd (artikel 4:15, tweede lid, onderdeel a, Awb).

Het vereiste dat de aanvrager met schriftelijk met het uitstel moet instemmen, is het gevolg van het aannemen van het amendement-Van der Staaij door de Tweede Kamer. Het oorspronkelijke wetsvoorstel bevatte de voorwaarde dat de aanvrager met uitstel *akkoord* moet zijn gegaan. De Memorie van Toelichting zegt hierover dat de instemming met uitstel uiteraard wel uitdrukkelijk moet zijn gegeven of zonder twijfel moet kunnen worden afgeleid uit de gang van zaken. Volgens de toelichting op het amendement is de regeling dat instemming met uitstel van de beslistermijn schriftelijk dient te geschieden bedoeld om interpretatieverschillen ten aanzien van het al of niet instemmen met uitstel van de beslistermijn zoveel mogelijk te voorkomen.

Gemeenten hanteren uiteenlopende werkwijzen om instemming van de aanvrager met uitstel te krijgen. Binnen een gemeente kunnen ook verschillende werkwijzen worden gehanteerd. De meest gevolgde werkwijzen zijn:

- de gemeente bevestigt de mondelinge verkregen instemming van de aanvrager schriftelijk of per e-mail (dit gebeurt in 68% van de gemeenten);
- de aanvrager moet schriftelijk instemmen met uitstel (bijvoorbeeld door het ondertekenen van een verklaring (deze werkwijze wordt in 48% van de gemeenten gevolgd).

**Tabel 6.6 Gehanteerde werkwijze(n) van gemeenten om instemming van de aanvrager te krijgen met uitstel van het nemen van de beslissing (meerdere antwoorden mogelijk; N= 209)**

Werkwijzen van gemeenten	Aantal gemeenten	In %
De gemeente bevestigt altijd schriftelijk of per e-mail de mondelinge instemming van de aanvrager met uitstel	142	68%
De aanvrager moet schriftelijk instemmen met uitstel (bijvoorbeeld door het ondertekenen van een verklaring)	100	48%
Tijdens de hoorzitting van de bezwarencommissie wordt gevraagd in te stemmen met uitstel, dit wordt in het verslag gemeld	84	40%
Mondelinge instemming van de aanvrager met uitstel is in beginsel voldoende	33	16%
De aanvrager tekent bij de intake van de aanvraag voor akkoord met eventueel uitstel	6	3%
Andere werkwijze	8	4%

Gemeenten die een andere werkwijze hanteren, geven aan dat ze geen vaste werkwijze kennen, maar dat ze per geval dat uitstel van de beslissing nodig is een manier kiezen om instemming van de betrokkene(n) te krijgen.

### 6.5 Juridisch knelpunt: ingebrekestellingen zijn vormvrij

Omdat de wet geen eisen stelt aan de vorm waarin ingebrekestellingen moeten worden ingediend, kan het probleem zich voordoen dat een gemeente een ingebrekestelling niet (tijdig) herkend. Het gevolg is dat de gemeente niet binnen de gestelde termijn (veertien dagen) een beslissing neemt, waardoor een dwangsom is verschuldigd.

Het feit dat ingebrekestellingen vormvrij zijn, levert in de meeste gemeenten weinig problemen op. Slechts in 2% van de gemeenten doet het probleem zich regelmatig of vaak voor.

**Tabel 6.7 In hoeverre leveren ingebrekestellingen in uw gemeente problemen op omdat ze niet als zodanig (tijdig) worden herkend? (N= 210)**

Ingrekestellingen die niet (tijdig) worden herkend	Aantal gemeenten	In %
Probleem doet zich vrijwel nooit voor	106	50%
Probleem doet zich af en toe voor	100	48%
Probleem doet zich regelmatig / vaak voor	4	2%

Om er voor te zorgen dat ingebrekestellingen tijdig worden herkend, kunnen gemeenten verschillende maatregelen nemen. In tweederde van gemeenten (67%) zijn de medewerkers geïnstrueerd om ingebrekestellingen te kunnen herkennen en éénderde van de gemeenten (34%) beschikt over een formulier dat burgers kunnen gebruiken om een ingebrekestelling in te dienen.

21% van de gemeenten heeft geen maatregelen getroffen om ingebrekestellingen tijdig te kunnen herkennen.

**Tabel 6.8 Maatregelen van gemeenten om ingebrekestellingen tijdig te kunnen herkennen (meerdere antwoorden mogelijk; N= 211)**

Maatregelen om ingebrekestellingen te kunnen herkennen	Aantal gemeenten	In %
De medewerkers zijn geïnstrueerd om ingebrekestellingen te herkennen	142	67%
De gemeente heeft een formulier dat burgers kunnen gebruiken om een ingebrekestelling in te dienen	72	34%
De gemeente heeft geen maatregelen genomen	45	21%
Andere maatregel	20	9%

Voorbeelden van andere maatregelen die gemeenten hebben genomen om ingebrekestellingen (tijdig) te kunnen herkennen zijn:

- bij twijfel raadpleegt de organisatie die de post inboekt altijd de juridische afdeling;
- de juridische afdeling krijgt een kopie van elke (mogelijke) ingebrekestelling.

### 6.6 Juridisch knelpunt: de Wet dwangsom is ook van toepassing op personeelsbesluiten

De Wet dwangsom is in beginsel ook van toepassing op personeelsbesluiten. Dit betekent dat de eigen medewerkers een beroep kunnen doen op de Wet dwangsom als gemeenten niet tijdig beslissen over besluiten van personele aard. Een mogelijk knelpunt is dat gemeenten (in casu de afdelingen P&O) onvoldoende bekend zijn met het feit dat de Wet dwangsom ook geldt voor personeelsbesluiten. Hierdoor kunnen gemeenten worden verrast door ingebrekestellingen van eigen ambtenaren. Het aantal gemeenten dat te maken heeft gehad met eigen medewerkers die een beroep hebben gedaan op de Wet dwangsom bij personeelsbesluiten is beperkt: 87% van de gemeenten heeft hiermee nog nooit te maken gehad.

**Tabel 6.9 In hoeverre wordt door eigen medewerkers beroep gedaan op de Wet dwangsom bij personeelsbesluiten? (N= 208)**

Beroep op de Wet dwangsom bij personeelsbesluiten	Aantal gemeenten	In %
Nooit	180	87%
Af en toe	25	12%
Regelmatig	3	1%
Vaak	0	0%

De omstandigheid dat de Wet dwangsom ook van toepassing is op personeelsbesluiten, levert over het algemeen binnen gemeenten geen problemen op. Slechts in 7% van de gemeenten is dat wel het geval.

**Tabel 6.10 Levert het feit dat de Wet dwangsom ook van toepassing is op personeelsbesluiten problemen op in uw gemeente, en zo ja welke? (N= 214)**

Toepassing van de Wet dwangsom op personeelsbesluiten	Aantal gemeenten	In %
Levert geen problemen op	199	93%
Levert wel problemen op	15	7%

De twee meest genoemde problemen zijn:

- het gebruik maken van de Wet dwangsom bij personeelsbesluiten leidt tot verslechtering van de verhouding tussen werknemer en de werkgever;
- ambtenaren durven de eigen werkgever niet in gebreke te stellen uit vrees voor verslechtering van de relatie.

## 6.7 Conclusies

Uit de eerste meting zijn verschillende organisatorische en juridische knelpunten van de Wet dwangsom voor gemeenten naar voren gekomen. Organisatorische knelpunten zijn: de interne bedrijfsprocessen zijn niet op orde, er ontbreekt een (adequaat) systeem voor het bewaken van termijnen en medewerkers van de vakafdelingen zijn onvoldoende op de hoogte van de Wet dwangsom (en de Algemene wet bestuursrecht).

Juridische knelpunten zijn:

- bij bepaalde besluiten is de beslistermijn (te) kort. Het gaat dan met name om besluiten waarvoor een advies van een externe instantie nodig is;
- om de beslistermijn te kunnen opschorten is schriftelijke instemming van de aanvrager nodig;
- ingebrekestellingen zijn vormvrij, waardoor ingebrekestellingen niet altijd (eenvoudig) herkenbaar zijn;
- de Wet dwangsom is ook van toepassing op personeelsbesluiten.

In de praktijk blijken gemeenten deze juridische knelpunten in het algemeen niet als groot probleem te ervaren. Of het knelpunt doet zich in beperkte mate voor óf gemeenten hebben praktische oplossingen gevonden om met het knelpunt om te gaan.

# Hoofdstuk 7

## De effecten van de Wet dwangsom

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de mogelijke (positieve en negatieve) effecten van de Wet dwangsom aan de orde.

Mogelijke positieve effecten zijn:

- gemeenten zijn een groter belang gaan hechten aan het halen van beslistermijnen (paragraaf 7.2);
- de kwaliteit van de dienstverlening, en dan met name het tijdig afdoen van aanvragen voor het nemen van besluiten, is verbeterd (paragraaf 7.3).

Mogelijke negatieve effecten van de Wet dwangsom zijn:

- de kwaliteit van de besluiten is onder druk komen te staan (paragraaf 7.4);
- het aantal negatieve beslissingen (afwijzingen) is toegenomen (paragraaf 7.5);
- het aantal oneigenlijke Wob-verzoeken is toegenomen (paragraaf 7.6).

Het hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies (paragraaf 7.7).

### 7.2 Het belang dat wordt gehecht aan het halen van beslistermijnen

De gemeentelijke respondenten is gevraagd wat volgens hen het effect van de Wet dwangsom op de gemeentelijke organisatie is waar het gaat om het belang dat wordt gehecht aan het halen van beslistermijnen. De respondenten hebben hierover een wisselend oordeel. 38% van de gemeentelijke respondenten is van mening dat door de Wet dwangsom alle gemeentelijke organisatieonderdelen meer belang gaan hechten aan het halen van beslistermijnen. Een ongeveer even groot percentage (37%) is echter van mening dat het feit dat zijn of haar gemeente de afgelopen jaren een groter belang is gaan hechten aan het halen van termijnen geen verband houdt met de Wet dwangsom. 12% van de respondenten geeft aan dat alleen de organisatieonderdelen die regelmatig met ingebrekestellingen of dwangsommen worden geconfronteerd, meer belang zijn gaan hechten aan het halen van beslistermijnen.

**Tabel 7.1 Het effect van de Wet dwangsom op de gemeentelijke organisatie als het gaat om het belang dat wordt gehecht aan het halen van beslistermijnen (N= 211)**

Effect Wet dwangsom op het belang van beslistermijnen	Aantal gemeenten	In %
Alle gemeentelijke organisatieonderdelen zijn als gevolg van de Wet dwangsom meer belang gaan hechten aan het halen van beslistermijnen	81	38%
Alle gemeentelijke organisatieonderdelen zijn de afgelopen jaren meer belang gaan hechten aan het halen van beslistermijnen, maar dat staat los van de Wet dwangsom	78	37%
Alleen de gemeentelijke organisatieonderdelen die regelmatig worden geconfronteerd met ingebrekestellingen of dwangsomverplichtingen zijn meer belang gaan hechten aan het halen van beslistermijnen	25	12%
Andere effecten	6	3%
Geen effecten	21	10%

### 7.3 De kwaliteit van de dienstverlening

Een mogelijk positief effect van de Wet dwangsom is dat de kwaliteit van de dienstverlening van gemeenten wordt verbeterd, en dan met name het tijdig afdoen van besluiten. In de meeste gemeenten wordt dit effect van de Wet dwangsom niet heel groot geacht. 70% van de respondenten is van mening dat deze wet slechts een beperkt effect heeft op de kwaliteit van de dienstverlening van de gemeente.



**Tabel 7.2 Het effect van de Wet dwangsom als gaat om de kwaliteit van de dienstverlening en in het bijzonder het tijdig afdoen van besluiten? (N= 209)**

Effect Wet dwangsom op de kwaliteit van de dienstverlening	Aantal gemeenten	In %
Geen effect	44	21%
Beperkt effect	147	70%
Groot effect	18	9%

De respondenten is gevraagd hun antwoord toe te lichten. Respondenten die hebben aangegeven dat de Wet dwangsom geen effect heeft op de kwaliteit van de dienstverlening van hun gemeente, hebben onder andere de volgende toelichtingen gegeven:

- De gemeente heeft altijd al het belang van het tijdig afdoen van besluiten onderkend. De Wet dwangsom heeft daar weinig aan toegevoegd.
- De meeste ambtenaren zijn zich niet bewust van de gevolgen van de Wet dwangsom. Hierdoor heeft de wet ook geen effect op de gemeentelijke organisatie.

Voorbeelden van toelichtingen die zijn gegeven op het antwoord dat de Wet dwangsom een beperkt effect heeft op de kwaliteit van de dienstverlening door de gemeente, zijn:

- Hoewel de gemeente reeds groot belang hechtte aan het tijdig afdoen van aanvragen, heeft de wet voor gezorgd voor hernieuwde bewustwording. De procedures zijn doorgelicht en zwakke plekken zijn aangepakt.
- Er is meer aandacht voor het schriftelijk bevestigen van het aanhouden van aanvragen en bezwaarschriften. Hierdoor wordt de burger meer op de hoogte gehouden van de voortgang van de behandeling.
- In het kader van de voorbereiding op de wet zijn alle beslistermijnen geïnventariseerd. Het belangrijkste effect van de wet is dat deze termijnen meer bekend zijn geworden binnen de organisatie.
- De gemeente streefde altijd al naar het tijdig afdoen van besluiten. De Wet dwangsom fungeert vooral als stok achter de deur of heeft gezorgd voor meer alertheid binnen de gemeentelijke organisatie.
- Omdat de gemeente weinig ingebrekestellingen ontvangt, is de aanvankelijke alertheid binnen de organisatie om termijnen te halen, een stuk minder geworden.

Respondenten die van mening zijn dat de Wet dwangsom een groot effect heeft gehad op de kwaliteit van de dienstverlening door de gemeente, hebben onder andere het volgende als toelichting gegeven:

- De dienstverlening van de gemeente is verbeterd, omdat termijnen worden gehaald.
- Er meer aandacht voor tijdig beslissen. Ook wordt vaker (mondeling of met een formeel verlengingsbericht) contact met de aanvrager opgenomen, als de gemeente de termijn niet haalt.

Versillende respondenten noemen in hun toelichting negatieve effecten van de wet, bijvoorbeeld:

- De wet zorgt voor extra administratieve lasten voor de gemeente.
- De wet zorgt voor meer juridisering van de verhouding tussen de gemeente en haar burgers.
- De snelheid van besluitvorming kan ten koste gaan van de kwaliteit, vooral als er een ingebrekestelling is ingediend en de gemeente binnen veertien dagen een besluit moet nemen.
- De Wet dwangsom legt een tijdsdruk op het pre-mediationtraject dat de gemeente standaard in de bezwaar procedure toepast.
- De volgorde van afhandeling van besluiten dreigt wettelijk voorgeprogrammeerd te worden, waardoor er geen ruimte aanwezig is voor medewerkers om zelf prioriteiten te stellen. Niet dringende zaken moeten soms voorrang krijgen boven urgentere zaken, omdat anders termijnen dreigen te worden overschreden.

#### 7.4 De kwaliteit van de besluiten

De Wet dwangsom dwingt gemeenten om tijdig beslissingen te nemen. Het feit dat gemeenten onder tijdsdruk besluiten moeten nemen, zou ertoe kunnen leiden dat de kwaliteit van de besluiten onder druk komt te staan. Wij hebben de gemeentelijke respondenten gevraagd of zij de indruk hebben dat de Wet dwangsom de kwaliteit van de besluiten negatief beïnvloedt. De meeste respondenten vinden van niet. Slechts 17% van de gemeentelijke respondenten onderschrijft de stelling dat de Wet dwangsom er toe leidt dat de kwaliteit van de besluiten in de eigen gemeente onder druk komt te staan. 77% van de respondenten is het daarentegen met deze stelling (zeer) oneens.

Opvallend is dat respondenten uit gemeenten met meer dan 100.000 inwoners verhoudingsgewijs vaker vinden dat de kwaliteit van de besluiten door de Wet dwangsom onder druk is komen te staan. Het gaat om 35% van de respondenten uit deze categorie van gemeenten.

**Tabel 7.3 De Wet dwangsom leidt er toe dat de kwaliteit van de besluiten in mijn gemeente onder druk komt te staan (N= 327)**

Eens / oneens met de stelling	Aantal gemeenten	In %
Zeer oneens	15	5%
Oneens	237	72%
Eens	56	17%
Zeer eens	1	0%
Geen antwoord	18	6%

### 7.5 Toename van het aantal negatieve besluiten

Een ander mogelijk negatief effect van de Wet dwangsom is dat gemeenten die gedwongen worden onder tijdsdruk besluiten te nemen eerder geneigd zullen zijn negatieve beslissingen te nemen (afwijzen van aanvragen). Een negatieve beslissing kan eventueel worden hersteld in de bezwaarprocedure, is dan de redering. In de meeste gemeenten doet dit effect zich niet voor. 87% van de respondenten is het (zeer) oneens met de stelling dat de Wet dwangsom ertoe heeft geleid dat de gemeente onder tijdsdruk meer negatieve beslissingen (afwijzingen) neemt.

**Tabel 7.4 In hoeverre bent u het eens of oneens met de stelling: De Wet dwangsom heeft ertoe geleid dat in mijn gemeente onder tijdsdruk meer negatieve beslissingen (afwijzingen) worden genomen (N= 207)**

Eens / oneens met de stelling	Aantal gemeenten	In %
Zeer oneens	44	21%
Oneens	137	66%
Eens	25	12%
Zeer eens	1	0%

### 7.6 Oneigenlijke Wob-verzoeken

De Wet dwangsom kan ertoe leiden dat burgers verzoeken om informatie indienen die uitsluitend tot doel hebben een dwangsom te incasseren als de gemeente er niet in slaagt om binnen de termijn aan het verzoek te voldoen. Dergelijke verzoeken veroorzaken een grote (en onnodige) werklast voor de gemeentelijke organisatie en de gemeente loopt het risico dat ze een dwangsom moet uitbetalen.

In de eerste meting is respondenten gevraagd of de Wet dwangsom heeft geleid tot een toename van het aantal Wob-verzoeken in hun gemeente. De helft van de gemeentelijke respondenten vindt dat inderdaad het geval is. 27% van de respondenten is van mening dat de Wet dwangsom niet heeft geleid tot een toename van het aantal Wob-verzoeken.

**Tabel 7.5 Heeft de Wet dwangsom in uw gemeente geleid tot een toename van het aantal Wob-verzoeken? (N= 295)**

	Aantal gemeenten	In %
Ja	147	50%
Nee	79	27%
Weet niet	69	23%

In de tweede meting is gemeenten gevraagd of ze in 2010 te maken hebben gehad met oneigenlijke Wob-verzoeken: verzoeken waarvan de gemeente vermoedt dat ze uitsluitend zijn ingediend met het oogmerk om een dwangsom te ontvangen. Driekwart van de gemeenten (76%) geeft aan dat ze in 2010 te maken hebben gehad met oneigenlijke Wob-verzoeken.

**Tabel 7.6 Heeft uw gemeente in 2010 te maken gehad met oneigenlijke Wob-verzoeken en zo ja, om hoeveel gaat het (naar schatting)? (N= 209)**

In 2010 te maken gehad met oneigenlijke Wob-verzoeken	Aantal gemeenten	In %
Ja	158	76%
Nee	51	24%

De gemeenten die in 2010 te maken hebben gehad met oneigenlijke Wob-verzoeken, is gevraagd om aan te geven om hoeveel verzoeken het (naar schatting) gaat. 155 gemeenten hebben hiervan een opgave gedaan. In deze 155 gemeenten zijn er in totaal 672 oneigenlijke Wob-verzoeken gedaan. Dat zijn gemiddeld ruim vier oneigenlijke Wob-verzoeken per gemeente. Daarbij hoeft het niet te gaan om allemaal verschillende verzoeken. Het zal waarschijnlijk in veel gevallen om verzoeken gaan die in verschillende gemeenten zijn ingediend.

## 7.7 Conclusies

De gemeentelijke respondenten hebben een uiteenlopend oordeel over het effect van de Wet op de kwaliteit van de dienstverlening door gemeenten, en dan met name het tijdig nemen van besluiten. In ieder geval is het effect niet duidelijk aan te geven. Veel gemeenten waren voor de invoering van de Wet dwangsom al bezig met het verbeteren van dienstverlening aan de burgers. De invoering van de Wet dwangsom wordt in deze gemeenten vooral gezien (extra) stimulans voor het voortzetten van deze inspanningen.

Omdat burgers (tot nu toe) beperkt gebruik maken van de mogelijkheden van de Wet dwangsom, heeft het overschrijden van beslistermijnen doorgaans geen financiële gevolgen voor gemeenten. Er bestaat dus een geringe financiële prikkel voor gemeenten om tijdig beslissingen te nemen.

Volgens de meeste respondenten heeft de Wet dwangsom geen negatief effect op de kwaliteit van de besluitvorming. Ook leidt de wet er volgens de meeste respondenten niet toe dat gemeenten onder tijdsdruk meer negatieve beslissingen (afwijzingen) nemen.

Driekwart van de gemeenten heeft in 2010 te maken gehad met een of meer oneigenlijke Wob-verzoeken: verzoeken om informatie waarvan de gemeente vermoedt dat ze uitsluitend zijn ingediend met het oogmerk een dwangsom te ontvangen.

## Hoofdstuk 8

# Analyse jurisprudentie over de Wet dwangsom

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van een analyse van rechterlijke uitspraken over de Wet dwangsom waarmee gemeenten te maken hebben gehad.

Op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) zijn 34 rechterlijke uitspraken te vinden over de Wet dwangsom in relatie tot gemeenten (stand van zaken tot en met 13 september 2011). Het gaat om 27 uitspraken van (voorzitters van) rechtbanken, vijf uitspraken van (de voorzitter van) de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep en een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

In 16 gevallen is het beroep gegrond verklaard en heeft de rechter de gemeente opgedragen om binnen een bepaalde termijn een besluit te nemen, waarbij een dwangsom is vastgesteld voor elke dag dat deze termijn wordt overschreden, met een maximumbedrag. In 14 gevallen is het beroep van de burger afgewezen (niet ontvankelijk verklaard). In één geval heeft de gemeente verzet aangetekend tegen een door de rechter opgelegde verplichting om binnen een bepaalde termijn een beslissing te nemen. Dit verzet is ongegrond verklaard.

In vier gevallen heeft de rechter (ook) de hoogte van de verbeurde dwangsom vastgesteld (omdat de gemeente dat niet had gedaan).

### 8.2 Rechterlijke uitspraken over de Wet dwangsom

Er zijn sinds de inwerkingtreding van de Wet dwangsom verschillende rechterlijke uitspraken gedaan die duidelijkheid geven over de wijze waarop de wet moet worden uitgelegd en toegepast.

#### De beslistermijn

Indien het beroep is gegrond, bepaalt de rechtbank dat het bestuursorgaan binnen twee weken na verzending van de uitspraak alsnog een besluit moet nemen (artikel 8:55d, eerste lid, Awb). Op grond van het derde lid van artikel 8:55d kan de rechtbank in bijzondere gevallen een andere termijn bepalen. Rechtbanken hebben een ruimere beslistermijn dan twee weken vastgesteld in de situatie dat het bestuursorgaan een advies heeft aangevraagd en de inhoud van het advies van (zwaarwegend) belang wordt geacht bij het nemen van de beslissing (onder andere Rb Rotterdam van 22 december 2009, LJN BK8154, Rb Den Haag van 5 maart 2010, LJN BL7100). Feestdagen in december vormen geen bijzonder geval (Rb Haarlem, 8 februari 2010, LJN BL5231).

Als de gemeenteraad het bevoegde bestuursorgaan is, kan het gegeven dat de raad een beperkte vergaderfrequentie heeft en de voorbereiding van raadsbesluiten enige tijd vergt, worden aangemerkt als een bijzonder geval. De Rechtbank van Roermond vond het reëel om daarmee rekening te houden en achtte een beslistermijn van vier weken (bij nader inzien) te krap (Rb Roermond van 16 februari 2011, gemeente Echt-Susteren, procedurenummer 10/1471 WET SC; niet op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) gepubliceerd).

Als een aanvraag wordt ingediend om een bestemmingsplan vast te stellen, is de termijn waarbinnen een besluit moet worden genomen niet bekend. Als de aanvraag wordt toegewezen en een bestemmingsplan wordt voorbereid, is de procedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing. In dat geval geldt een beslistermijn van zes maanden. Als de aanvraag wordt afgewezen, geldt een beslistermijn van acht weken (artikel 3.9, tweede lid, Wet ruimtelijke ordening). Wanneer niet kan worden vastgesteld of afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is, moet de beslistermijn geacht worden te zijn verstreken, indien het bevoegd gezag binnen 14 weken na ontvangst van de aanvraag geen definitief besluit heeft genomen en evenmin een ontwerp van een besluit ter inzage heeft gelegd (ABRvS van 4 juni 2010, zaaknummer 201004914/2/R3).

#### De hoogte van de dwangsom

De rechter bepaalt de hoogte van de dwangsom (artikel 8:55d, tweede lid). In de Awb zijn daarover geen regels opgenomen. Dit betekent dat de rechter de hoogte van de dwangsommen kan afstemmen op de omstandigheden van het geval. De rechters hanteren wel een standaardbedrag voor de hoogte van een dwangsom, namelijk € 100,- per dag, met een maximum van € 15.000,-.

Een rechtbank heeft een hoger bedrag opgelegd (€ 350,- per dag met een maximum van € 52.000,-) in het geval van een gemeente die er bij herhaling blijk van heeft gegeven de beslistermijnen niet in acht te nemen. In een ander geval is de hoogte van de dwangsom bepaald op € 250,- per dag, met een maximum van € 37.500, vanwege de omvang van het beoogde bouwproject en het tijdsverloop sinds de indiening van het bezwaarschrift (Rb Roermond van 21 januari 2010, LJN BLo965).

Ook heeft een rechtbank in een bepaald geval een lagere dwangsom vastgesteld, gelet op het relatief geringe financiële belang van de zaak. Het ging om een dwangsom van € 50,- per dag met een maximum van € 7.500,-.

#### **Het indienen van een bezwaarschrift in geval van niet tijdig beslissen is niet mogelijk**

Het feit dat rechtstreeks beroep kan worden ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit, brengt met zich mee dat het niet langer mogelijk is om bezwaar te maken tegen het uitblijven van een beslissing. Dit is inmiddels vaste jurisprudentie.

Een bezwaarschrift dat wordt ingediend tegen het uitblijven van een besluit kan worden aangemerkt als een schriftelijke mededeling aan het bestuursorgaan dat het in gebreke is (onder andere ABRvS van 3 december 2009, LJN BK8223).

#### **Reikwijdte van de dwangsomregeling en de regeling van direct beroep**

De dwangsomregeling in de Awb is alleen van toepassing op het niet tijdig geven van een beschikking op aanvraag (artikel 4:17, eerste lid, Awb). De regeling in de Awb die het direct beroep mogelijk maakt, is niet alleen van toepassing op beschikkingen op aanvraag, maar geldt ook voor de volgende besluiten:

- Besluiten op aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen.
- Ambtshalve te nemen besluiten waarvoor in de wet een termijn is bepaald waarbinnen deze besluiten moeten zijn genomen (ABRvS van 4 mei 2010, zaaknummer 201001808/1/R3). Zo is de beroepsregeling van toepassing op het niet tijdig nemen van een besluit door de raad over het vaststellen van een bestemmingsplan, nadat het ontwerpbestemmingsplan ter inzage heeft gelegen.

#### **De beslissing dat geen dwangsom is verschuldigd is een besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt**

Een brief waarin de gemeente aan de burger mededeelt dat zij geen dwangsom is verschuldigd is niet slechts informatief van aard, maar is gericht op rechtsgevolg en moet daarom worden aangemerkt als een besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt (Rb Den Haag van 3 december 2010, LJN BO8344).

## Hoofdstuk 9

# Conclusies en aanbevelingen

### 1. Aanbevelingen aan de Minister

#### **Schriftelijke instemming van de aanvrager met uitstel van de beslissing**

Een van de gronden voor het opschorten van de termijn voor het geven van een beschikking is dat de aanvrager *schriftelijk* met het uitstel heeft ingestemd (artikel 4:15, tweede lid, onderdeel a, Awb). Veel gemeenten vinden dit vereiste onnodig formalistisch en bureaucratisch, en hanteren als werkwijze dat de aanvrager mondeling instemt met uitstel en dat deze afspraak schriftelijk of per e-mail wordt bevestigd.

#### *Aanbeveling:*

De wet zou het mogelijk moeten maken dat instemming met uitstel van de beslissing niet alleen mogelijk is als de aanvrager schriftelijk hiermee heeft ingestemd, maar als op andere wijze duidelijk is dat de aanvrager met uitstel akkoord is gegaan. Daarmee doen wij de aanbeveling om de tekst van artikel 4:15, tweede lid, onderdeel a, Awb, in de wet op te nemen, zoals die luidde voor het aannemen van het amendement-Van der Staaij door de Tweede Kamer.

#### **Termijnen bij externe adviezen**

De beslistermijn voor besluiten waarbij een advies van een externe instantie nodig is, is in veel gevallen te kort. Gemeenten zijn in die gevallen afhankelijk van die externe adviseur als het gaat om het halen van de beslistermijnen. Als de termijn niet wordt gehaald, moet de gemeente (schriftelijke) instemming van de aanvrager krijgen om de beslistermijn te kunnen opschorten. Het feit dat de gemeente het gevraagde advies nog niet heeft ontvangen, vormt geen grond voor opschorting van de beslistermijn.

#### *Aanbeveling:*

Wij stellen voor om in artikel 4:15 Awb een opschortingsgrond op te nemen in het geval er advies wordt gevraagd bij een derde, van welk advies het bestuursorgaan in sterke mate afhankelijk is bij het nemen van de beslissing, maar waarbij het bestuursorgaan weinig of geen invloed kan uitoefenen op de termijn waarop het advies wordt verstrekt.

#### **Vormvereisten aan de ingebrekestelling**

Het feit dat ingebrekestellingen vormvrij zijn, kan er toe leiden dat ze niet als zodanig (en op tijd) worden herkend. Ook leidt dat er toe dat de gemeente moet gaan interpreteren, waarbij de kans bestaat dat de gemeente een brief opvat als een ingebrekestelling, terwijl de opsteller ervan wellicht een andere bedoeling had. Het stellen van bepaalde vormvereisten aan een ingebrekestelling schept meer duidelijkheid voor zowel de gemeente als de burger.

#### *Aanbeveling:*

Als het gaat om het stellen van eisen aan het indienen van een ingebrekestelling zou kunnen worden aangesloten bij de voorwaarden die gelden voor het indienen van een bezwaarschrift, namelijk:

- naam en adres van de indiener;
- ondertekening;
- een omschrijving van de aanvraag of bezwaarschrift waarop de ingebrekestelling betrekking heeft;
- het feit dat het om een ingebrekestelling gaat.

#### **Langere beslistermijn in artikel 3.9, tweede lid, Wet ruimtelijke ordening**

Artikel 3.9, tweede lid, Wet ruimtelijke ordening bepaalt dat de gemeenteraad binnen acht weken moet beslissen over een afwijzing van een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen. De vergaderfrequentie van de meeste raden is te laag en de procedure voor het aanleveren van stukken voor besluitvorming te lang om binnen de termijn van acht weken een besluit te kunnen nemen. Het overdragen van deze bevoegdheid aan het college (in de vorm van mandaat of delegatie) om sneller te kunnen besluiten, is niet toegestaan.

*Aanbeveling:*

Wij doen de aanbeveling om de beslistermijn in artikel 3.9, tweede lid, Wet ruimtelijke ordening te verruimen tot twaalf weken, waardoor de gemeenteraden de mogelijkheid wordt geboden om binnen de termijn een besluit te nemen.

### **Oneigenlijke Wob-verzoeken**

Driekwart van de gemeenten (76%) geeft aan dat ze in 2010 te maken hebben gehad met oneigenlijke Wob-verzoeken: verzoeken om informatie waarvan de gemeente vermoedt dat ze uitsluitend zijn ingediend met het oogmerk om een dwangsom te ontvangen. Uit onderzoek van Research voor Beleid<sup>4</sup> naar omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken blijkt verder dat van 21 % van het totaal aantal Wob-verzoeken (100%) wordt vermoed dat er sprake is van geld verdienen en 6% van de gemeenten heeft een dwangsom uitgekeerd (of uit moeten keren) voor Wob-verzoeken. De Minister van BZK heeft in de brief aan de Tweede Kamer van 31 mei 2011 aangegeven dat hij zich bezint op maatregelen om het oneigenlijk gebruik van de Wob aan te pakken.

*Aanbeveling:*

In de Wob zou een bepaling moeten worden opgenomen op grond waarvan een verzoek om informatie kan worden afgewezen omdat deze kennelijk onredelijk is, bijvoorbeeld omdat het bestuursorgaan op goede gronden vermoedt dat het verzoek is ingediend om voor een dwangsom in aanmerking te komen.

## **2. Aanbevelingen aan gemeenten**

### **Verslag doen over de toepassing van de Wet dwangsom**

Slechts een beperkt aantal gemeenten (17%) brengt publiekelijk verslag uit over de toepassing van de Wet dwangsom (aantal ontvangen ingebrekestellingen, aantal uitbetaalde dwangsommen, aantal malen dat burgers direct in beroep zijn gegaan). In de meeste gevallen gebeurt dat in het burgerjaarsverslag. Tijdens de behandeling van het ontwerp van de Wet dwangsom in de Tweede Kamer is de motie-Ditrich aangenomen. In deze motie worden alle overheidsorganen die een dwangsom hebben moeten betalen omdat zij niet of niet tijdig op aanvragen hebben beslist, verzocht deze periodiek publiekelijk inzichtelijk te maken. Door het openbaar maken van deze gegevens legt de gemeente verantwoording af aan haar inwoners over een belangrijk kwaliteitsaspect van de dienstverlening.

*Aanbeveling:*

Gemeenten zouden jaarlijks aan hun inwoners verslag moeten doen over het aantal malen dat burgers een beroep hebben gedaan op de Wet dwangsom en het bedrag dat de gemeente aan dwangsommen heeft moeten uitbetalen.

### **Vroegtijdig in overleg treden met de aanvrager**

De ervaring bij gemeenten leert dat aanvragers in het algemeen bereid zijn langer te wachten op een beslissing, mits de gemeente daarover communiceert met de aanvrager en aangeeft waarom de beslissing op zich laat wachten en wanneer de beslissing wél genomen zal worden. Vroegtijdig overleg voorkomt in de meeste gevallen dat een aanvrager ertoe overgaat een ingebrekestelling in te dienen.

*Aanbeveling:*

Gemeenten zouden als standaardwerkwijze in overleg moeten treden met aanvragers als een aanvraag niet zonder meer gehonoreerd kan worden (de gemeente heeft het voornemen om de aanvraag af te wijzen of de gemeente is niet in staat om de aanvraag binnen de termijn af te handelen).

<sup>4</sup> Onderzoeksrapport: Omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken; Aantallen, kenmerken en wijze van afhandeling, 2010

**Informereren van burgers over de Wet dwangsom**

Uit het onderzoek blijkt dat veel gemeenten hun inwoners geen informatie verschaffen over de Wet dwangsom en de mogelijkheden die de wet hen biedt als de gemeente niet tijdig beslist. Deze gemeenten bieden die informatie niet omdat ze het gebruik van de wet niet willen bevorderen. Door middel van voorlichting over de Wet dwangsom in de vorm van het aanbieden van een formulier op de gemeentelijke website waarmee ingebrekestellingen kunnen worden ingediend of het opnemen van een standaardclausule in ontvangstbevestigingen van aanvragen, kan de gemeente ervoor zorgen dat ingebrekestellingen op een (meer) herkenbare wijze worden ingediend.

*Aanbeveling:*

Alle gemeenten zouden informatie moeten verschaffen over de Wet dwangsom en de wijze waarop ingebrekestellingen bij de gemeente kunnen worden ingediend.



## Bijlage 1 Verslagen van groepsinterviews

In aanvulling op de tweede internetenquête zijn in zes gemeenten (Beesel, Bunschoten, Heusden, Overbetuwe, Purmerend en Twenterand) groepsinterviews gehouden met ambtelijke medewerkers (juristen van de afdelingen juridische zaken en medewerkers van beleidsafdelingen en uitvoerende afdelingen). Een geanonimiseerd verslag van ieder gehouden groepsinterview is hier opgenomen. Voorafgaand aan het gesprek is een gespreksleidraad toegezonden ter voorbereiding.

### Gemeente (14.000 inwoners)

#### Inhoud van het gesprek

In het gesprek zijn de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

#### Invoering

De stafjuriste heeft voorlichtingsdagen bijgewoond over de komst van de wet. Er is bij alle afdelingen een presentatie gegeven met de consequenties. De gemeenteraad is geïnformeerd door middel van een raadsinformatiebrief.

In de huis-aan-huis krant is informatie over de wet gepubliceerd. De klantenbalie verstrekt desgevraagd aan burgers een informatiefolder welke mogelijkheden openstaan wanneer een beslissing uitblijft. Actief informeert de gemeente verder niet om te voorkomen dat van de wet overmatig gebruik wordt gemaakt.

De medewerkers van postzaken zijn erop getraind te letten op brieven die een ingebrekestelling kunnen bevatten. Bovendien heeft iedere afdeling een jurist als medewerker, die ook tijdig signaleert of een brief een ingebrekestelling bevat. Bij twijfel wordt het voorgelegd aan de stafjuriste.

#### Rapportering

In het burgerjaarverslag vindt rapportage plaats, in de cyclus van begroting en rekening en in het jaarverslag juridische kwaliteitszorg. Ook dat laatste gaat ter kennisname aan de gemeenteraad.

#### Tijdigheid van het nemen van beslissingen

De gemeente heeft geen postregistratiesysteem met een signaleringsfunctie. Afdelingen bewaken zelf de tijdige afdoening met eigen systemen.

Beleid is dat kwaliteit prevaleert boven het halen van de wettelijke beslistermijn. De gemeente kiest er niet voor eigen redelijke termijnen te stellen, maar baseert zich op het algemene uitgangspunt van de Algemene wet bestuursrecht, die een redelijke termijn stelt op 8 weken.

Verzoeken om handhaving blijken in de praktijk niet binnen de termijn van 8 weken te kunnen worden afgehandeld.

Voor de overige aanvragen geldt dat daarop in het algemeen binnen de termijn wordt beslist.

Vertraging in de afhandeling wordt onder andere veroorzaakt doordat externe adviseurs niet op tijd met het advies komen. Dit doet zich onder andere voor bij aanvragen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wanneer een medisch advies nodig is.

Verzoeken om handhaving worden pragmatisch opgepakt. De gemeente neemt snel contact op met de burger om in overleg te komen tot een oplossing en wat de procedure is die moet worden gevolgd. Tijdens het overleg wordt overeenstemming bereikt over de wijze en duur van afdoening. Er zijn burgers die afzien van het indienen van een verzoek en de gemeente vragen de kwestie te beschouwen als een klacht, omdat het vertrouwen er is dat er adequaat wordt gehandeld. In deze gevallen is de Wet dwangsom ook niet meer in beeld.

De gemeente heeft geen kwaliteitshandvest met afhandelingstermijnen. Wel is de interne afspraak om binnen 2 weken te reageren op verzoeken. Vanuit de houding zo goed mogelijk diensten te verlenen, nemen ambtenaren in het algemeen snel contact op met de burger. De meeste ambtenaren beschikken over mediationvaardigheden. Dat alsnog oplossingen bereikt kunnen worden, blijkt onder andere uit het grote aantal bezwaarschriften dat alsnog wordt ingetrokken.

### **Toepassing van de Wet dwangsom in 2010**

Ingebrekestellingen worden na ontvangst beoordeeld door de juriste van de afdeling algemeen juridische zaken. De ingebrekestellingen na verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) vallen in aantal op en bij de afhandeling van de bezwaarschriften. De oorzaak daarvan is dat ambtenaren niet onderkennen dat brieven om informatie verzoeken zijn op grond van de Wob waarop binnen 4 weken moet worden beslist. Voor de afhandeling van de bezwaarschriften geldt dat dit gebeurt in 80% van de gevallen. De oorzaak is dat soms nader onderzoek moet worden gedaan (bijvoorbeeld als het om een aanvraag krachtens de Wmo gaat) of dat er een conflicterende situatie ontstaat met de voorbereiding van een ander besluit (bijvoorbeeld een handhavingsverzoek conflicteert met een wijziging van het bestemmingsplan). Meestal stemt de bezwaarde in met verlenging van de beslistermijn.

Sinds 1 oktober 2009 zijn 39 ingebrekestellingen ontvangen, waarvan in 2011 tot heden geen enkele. Deze waren voor een deel niet ontvankelijk. De overige betreffen in feite 4 bezwaren. 19 betroffen de aanvraagprocedure van een gastouderbureau voor een vergunning voor 19 gastouders.

Er is 1 dwangsom uitbetaald tot een bedrag van € 40.

Ingebrekestellingen worden centraal behandeld door de stafjuriste. Zij toetst de ontvankelijkheid en stuurt de behandelend ambtenaar aan om alsnog een besluit te (laten) nemen. Die afhandeling krijgt dan ook voorrang. In die zin heeft de Wet dwangsom een groot effect op de afhandeling. Daarnaast heeft de wet een aantal termijnen verruimd.

### **Gehanteerde werkwijzen (bij mogelijke knelpunten)**

De gemeente verdaagt standaard de beslissing op bezwaarschriften en stelt de termijn op 18 weken. Dat wordt aan de bezwaarde meegedeeld bij de ontvangstbevestiging. De Nationale Ombudsman heeft recent de gemeente op de vingers getikt over deze handelwijze.

De gemeente acht het een vorm van klantvriendelijkheid om de uiterlijke termijn aan te geven. Door de handelwijze schept de organisatie voor zichzelf ruimte om de 60 – 80 bezwaarschriften die jaarlijks binnenkomen, af te handelen. Daar komt bij dat de juridische staf uit 1 formatieplaats bestaat. In 2010 bedroeg de gemiddelde afhandelduur 14 weken. Voor 80% van de bezwaarschriften (in 2010 54) is binnen de termijn beslist. In het geval mediation tot een oplossing zou kunnen leiden, gebeurt dit alleen met instemming van de bezwaarde.

Als in andere gevallen (vooral Wmo aanvragen als extern advies nodig is) de beslistermijn overschreden dreigt te raken, is de gemeente gewend om contact op te nemen met de aanvrager. In het algemeen stemmen de aanvragers in met verlenging. Deze instemming wordt schriftelijk bevestigd. Ook wordt wel een verklaring toegestuurd met het verzoek deze getekend te retourneren. Het blijkt dat burgers een drempel ervaren om een schriftelijke verklaring in te sturen.

In de Algemene subsidieverordening is een aanpassing doorgevoerd.

Er wordt ook steeds meer gemandateerd. Het is daarnaast de bedoeling om indicaties voor Wmo-voorzieningen in eigen beheer te bepalen en niet langer uit te besteden.

Daarnaast wordt vanuit juridische kwaliteitszorg permanent gezocht naar mogelijkheden om de dienstverlening te verbeteren.

### **De effecten van de Wet dwangsom**

Na invoering van de wet is de gemeente overspoeld met Wob-verzoeken. Deze kwamen binnen kort voor het kerstreces.

Strikte uitvoering van de wet formaliseert de verhouding met de burgers, terwijl de gemeente streeft naar een dienstverlenende relatie.

### **Oplossingen en goede voorbeelden van uitvoering van de Wet dwangsom**

Het nieuwe beleid van de gemeente is dat verzoeken schriftelijk moeten worden ingediend. Dit blijkt een goed middel om oneigenlijke Wob-verzoeken te weren. Eigen inwoners nemen juist vaak telefonisch contact op of leggen een bezoek af aan het gemeentehuis.

De gemeente heeft veel last gehad van oneigenlijke Wob-verzoeken. Verzoekers zouden het belang van de informatieaanvraag moeten motiveren. Een praktische oplossing is dat de gemeente de aanvrager confronteert met de mogelijke kopieerkosten met als gevolg dat het verzoek vaak wordt ingetrokken.

## Gemeente (20.000 inwoners)

### Inhoud van het gesprek

In het gesprek zijn de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

#### Invoering

Er is een organisatiebrede werkgroep juridische kwaliteitszorg onder leiding van de gemeentesecretaris, bestaande uit eerstelijns juristen van de alle afdelingen en de twee juridische controllers. De invoering van de Wet dwangsom is gebeurd onder regie van deze werkgroep als een project. Deze aanpak wordt vaak gevolgd bij nieuwe wetgeving die de hele organisatie aangaat.

Centraal staat daarbij de vraag wat de nieuwe wetgeving kan betekenen voor de gemeente. Op basis daarvan wordt een invoeringsprogramma opgesteld.

Het proces begint met een projectopdracht, waarin het proces wordt beschreven. De inhoud en de organisatorische gevolgen worden beschreven in een implementatieplan.

Het activiteitenplan is gestructureerd en projectmatig uitgevoerd.

Het eindrapport is een gedocumenteerde beschrijving van wat er is gedaan en op welke punten er keuzes zijn gemaakt.

De werkgroep fungeert als klankbord. Omdat iedere afdeling daarin is vertegenwoordigd, is de betrokkenheid groot. Er is onder andere een cursus over de wet gegeven, waaraan alle medewerkers hebben deelgenomen. De wet gaat immers iedereen aan. Aan de eerste cursusgroep namen medewerkers van de afdeling interne zaken deel om instructie te krijgen wat een ingebrekestelling is en waarop gelet moet worden bij het inboeken van de poststukken.

Voor de medewerkers van de beleids- en uitvoerende afdelingen is kennis van de wet belangrijk, omdat aan het postregistratiesysteem geen afdoeningstermijnen zijn gekoppeld. De afdeling sociale zaken heeft voor het werkproces van de uitkeringen wel een geautomatiseerd afhandelingsstelsel waarmee de tijdige afdoening wordt bewaakt.

#### Rapportering

De uitvoering van de Wet dwangsom wordt gerapporteerd in het burgerjaarverslag, dat behandeld wordt in de gemeenteraad.

#### Tijdigheid van het nemen van beslissingen

De gemeente legt zich er op toe de beslistermijnen te halen. Dat voorkomt dat de Wet dwangsom van toepassing wordt.

Van de medewerkers wordt dan ook verwacht dat indien nodig gebruik wordt gemaakt van de wettelijke mogelijkheden tot opschorting dan wel verlenging van termijnen.

Daarnaast is in een aantal verordeningen (zoals de subsidieverordening) de termijn verlengd en waar mogelijk geharmoniseerd. Hierbij is uitgangspunt om de wettelijk (redelijke) termijn aan te houden.

De servicenormen sluiten hier nu ook op aan. Het stellen van een te korte termijn heeft als risico in zich dat de kwaliteit van het besluit onder druk komt te staan, wat niet in het belang van de burger is. Overigens mogen besluiten nog steeds snel genomen worden en daarmee staat het stellen van de wettelijke termijn een goede dienstverlening niet in de weg. Het gaat om de balans tussen organisatorische beheersbaarheid en gemak voor de burger. Daarmee wordt bereikt dat een goede beslissing wordt genomen binnen redelijke termijn. Het is een van de uitdagingen van de werkgroep juridische kwaliteitszorg om steeds naar die balans te zoeken. In die balans is nu (nog) gekozen om alleen schriftelijke verzoeken (ook alleen schriftelijke ingebrekestellingen) in behandeling te nemen. Er loopt een project om de mogelijkheden van digitalisering te onderzoeken.

Met externe adviseurs zijn afspraken gemaakt. In de recente aanbestedingsronde is een apart punt geweest de tijdige advisering. In de overeenkomsten is opgenomen dat als de betaling van een dwangsom is te wijten aan vertraging aan de kant van de externe adviseur, deze die kosten draagt. In bepaalde (complexe) gevallen is de externe adviseur op zijn beurt afhankelijk van anderen (medisch specialisten) en kan het halen van de termijn lastiger zijn. Duurt de afhandeling daardoor langer, dan wordt met de aanvrager contact opgenomen om tot overeenstemming te komen dat de behandeling van de aanvraag om deze reden langer duurt. Dit gebeurt in de vorm van een mededeling. Zijn er ernstige bezwaren tegen uitstel, dan wordt alsnog beslist. In de praktijk komt dit nauwelijks voor en stemt de aanvrager in met uitstel. In het enkele geval dat de aanvrager niet instemt, wordt op basis van de beschikbare gegevens een (vaak negatieve) beslissing genomen.

De kwaliteit van voorbereiding en besluitvorming staat niet vanwege de wet onder druk. Er wordt ruim gebruik gemaakt van de mogelijkheid toestemming te verlenen om af te wijken van het bestemmingplan op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), een bevoegdheid die is gedelegeerd aan het college.

De juridisch controllers wijzen de medewerkers verder op de mogelijkheid om zich formeel op te stellen als een aanvraag niet compleet is, in die zin dat de beslistermijn wordt opgeschort en de aanvrager in de gelegenheid wordt gesteld de aanvraag te completeren.

Bezwaarschriften worden tijdig afgedaan.

### **Toepassing van de Wet dwangsom in 2010**

De gemeente heeft geen formulier voor de ingebrekestelling ter beschikking gesteld. Dit om te voorkomen dat dit overmatig gebruik in de hand werkt.

De gemeentelijke website bevat wel informatie over de wet. Het plan bestaat om formulieren digitaal beschikbaar te stellen aan de inwoners.

Omdat de ingebrekestelling vormvrij is, kan deze verpakt zijn in andere correspondentie en niet direct worden opgemerkt. Een soortgelijke situatie heeft zich voorgedaan bij een aanvraag op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). In dat geval had de gemeente wel gereageerd op de eerste brief en was daarom van mening dat de ingebrekestelling afgewezen moest worden. Aanvrager heeft daartegen een bezwaarschrift ingediend. In een andere gemeente was dezelfde brief ontvangen, waarop niet is gereageerd en is uiteindelijk een dwangsom betaald.

Het is jammer dat het niet meer mogelijk is in bezwaar te gaan tegen een fictieve weigering. De meerwaarde van het rechtstreeks instellen van beroep is niet altijd aanwezig. Verder is een gang naar de rechter voor de burger niet aantrekkelijk, om financiële redenen en om de duur van de procedure. Verder ontnemt het de gemeenteraad de mogelijkheid (via het burgerjaarverslag) controle uit te oefenen.

### **Gehanteerde werkwijzen (bij mogelijke knelpunten)**

Bij twijfel kunnen de medewerkers van postzaken terecht bij een van de juridisch controllers. Dit is een werkwijze die zich goed leent voor de personeelsomvang (100 medewerkers) van een kleinere gemeente.

Het is wel belangrijk om te borgen dat de kennis van de wet aanwezig blijft, ook bij wisseling van het personeelsbestand. Daarom wordt eens per jaar voor nieuwe medewerkers een basiscursus bestuursrecht verzorgd.

### **De effecten van de Wet dwangsom**

De wet vervult een goede functie, omdat de tijdige afdoening een vrijblijvende aangelegenheid was van gemeenten. De wet heeft als functie gehad aandacht te vestigen op het tijdig nemen van besluiten. Zodra gemeenten de besluiten tijdig nemen, heeft de wet zijn doel vervuld, het bedoelde effect bereikt en verliest het zijn functie. De wet heeft het belang van juridische kwaliteitszorg duidelijk gemaakt.

Het effect voor de gemeente is beperkt, omdat het streven naar tijdige afdoening al van voor de invoering van de wet is. Er was al veel van de besluitvorming gemandateerd. Ook doorlooptijden werden al gemonitord, zoals van de WWB en de Wmo. 99% wordt binnen de termijn afgehandeld.

Bij medewerkers heeft de wet als effect dat het belangrijk is dat beslissingen tijdig genomen worden, er wordt nu immers op gelet.

De gemeente gaat met externe adviseurs een zakelijke relatie aan door in het contract op te nemen dat het advies tijdig moet worden gegeven.

Een wellicht onbedoeld (negatief) effect is dat de wet de indruk kan wekken dat gemeenten er niet alles aan gelegen is en zich niet volledig zouden inzetten om tijdig te besluiten.

### **Oplossingen en goede voorbeelden van uitvoering van de Wet dwangsom**

Om eventueel misbruik van de Wob minder aantrekkelijk te maken is te overwegen artikel 4.17 (het recht op een dwangsom) van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing te verklaren.

Het heeft goed gewerkt om alle medewerkers een interne cursus aan te bieden en deze jaarlijks te herhalen voor nieuwe medewerkers. De informatie is vervolgens te vinden op intranet.

## Gemeente (33.000 inwoners)

### Inhoud van het gesprek

In het gesprek zijn de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

#### Invoering

De gemeente heeft uitgebreide publieksvoorlichting gegeven bij de invoering van de wet. Op de website van de gemeente staat informatie en een formulier ingebrekestelling. Toch is de gemeente van mening dat het grote publiek onvoldoende weet heeft van de mogelijkheden die de Wet dwangsom biedt.

In de organisatie is indertijd voorlichting gegeven over de wet. Ook al omdat er weinig ingebrekestellingen zijn, is er minder besef van de wet.

Alle brieven worden geregistreerd in het centrale postregistratiesysteem en er volgt een ontvangstbevestiging en een reactie. Er is van afgezien om in de ontvangstbevestiging al informatie over de Wet dwangsom op te nemen.

#### Rapportering

Met het MT is de afspraak gemaakt dat rapportage plaatsvindt als er veel ingebrekestellingen komen.

#### Tijdigheid van het nemen van beslissingen

De gemeente weet in het algemeen de beslissingen binnen de wettelijke termijn te nemen. Als de kans bestaat dat een termijn niet wordt gehaald, wordt op tijd een besluit tot opschorting of verlenging genomen.

Er wordt door de afdelingen gestuurd op het halen van de termijnen vanuit het oogpunt goede dienstverlening te bieden. Als het gaat om de omgevingsvergunning, is de figuur van de *lex silencio positivo* (vergunningverlening door louter tijdsverloop) een effectiever drukmiddel. Bij sociale zaken wordt van de consultants gevraagd het werkproces nauwgezet te volgen. Dat betekent bijvoorbeeld dat wanneer de aanvraag niet compleet is, er een besluit moet worden genomen om de termijn op te schorten.

Met de invoering van de wet zijn de termijnen voor het nemen van een beslissing op een bezwaarschrift verruimd. Dat betekent dat de gemeente nu in het algemeen tijdig beslist op bezwaarschriften.

De gemeente heeft mondelinge afspraken met de medisch adviseur om het advies tijdig uit te brengen, wanneer het gaat om de beoordeling van een Wmo aanvraag. Hetzelfde geldt wanneer een extern advies nodig is in het kader van een planschadeverzoek.

Voor veel besluiten is de bevoegdheid gemandateerd aan de portefeuillehouder, afdelingsmanagers, teamleiders of medewerkers. Het besluitvormingsproces kan daardoor kort zijn.

De gemeente kent een kwaliteitshandvest waarin hoofdzakelijk normen staan over de bejegening van de burgers.

#### Toepassing van de Wet dwangsom in 2010

Er zijn nog geen dwangsommen verbeurd en het aantal ingebrekestellingen is tot op heden 7 (in 2010 en 2011 respectievelijk 3 en 4). Het blijkt bovendien mogelijk om na ontvangst van een ingebrekestelling nog binnen 2 weken een beslissing te nemen.

De werkwijze is dat de ingebrekestellingen centraal worden behandeld door de jurist van de stafafdeling. Deze neemt contact op met de betreffende afdeling om alsnog te beslissen binnen de tijd van 2 weken. Tot nu toe is dat mogelijk gebleken.

#### Gehanteerde werkwijzen (bij mogelijke knelpunten)

De gemeente heeft verordeningen, zoals de Algemene subsidieverordening aangepast en nieuwe termijnen vastgesteld.

De vakafdelingen zijn zelf verantwoordelijk voor de tijdige afdoening. Afdelingen maken daarbij gebruik van het centrale postregistratiesysteem, enkele afdelingen hanteren een eigen registratiesysteem. De afdoening wordt door de afdelingsleiding gemonitord. Het nauwgezet volgen van de werkprocessen betekent voor enkele afdelingen wel dat de administratieve last is toegenomen, omdat afzonderlijke besluiten moeten worden genomen om de beslistermijn op te schorten of te verlengen. Komt het tot het uitbetalen van een dwangsom, dan is deze ten laste van het betreffende afdelingsbudget.

Afdelingen waar in een vroegtijdig stadium overleg is met de aanvrager, ervaren dat in minnelijk overleg tot overeenstemming wordt gekomen over de beslistermijn waarbinnen een zorgvuldig besluit kan worden genomen. In de praktijk komt gemakkelijk communicatie tot stand tussen aanvrager en gemeente. Een mondeling tot stand gekomen instemming wordt door de gemeente vervolgens schriftelijk bevestigd dat de aanvrager moet

ondertekenen (in het geval van een omgevingsvergunning), dan wel dat de aanvrager per email een bevestiging stuurt.

Andere mondelinge afspraken tot uitstel (in geval van een subsidieaanvraag), worden door de gemeente schriftelijk of per email bevestigd.

In de praktijk geeft dit geen problemen.

In het geval van een bezwaarschrift waarbij een advocaat als raadsman optreedt, vraagt de gemeente schriftelijke instemming met uitstel.

De gemeente maakt gebruik van mediationvaardigheden en een medewerker van de behandelende afdeling neemt contact op met de bezwaarde na ontvangst van het bezwaarschrift. Dit leidt tot ambtelijke heroverweging en soms herziening van de eerdere beschikking of zo mogelijk tot minnelijke oplossingen als intrekking van het bezwaarschrift of het opnieuw indienen van een gewijzigde aanvraag.

Het voornemen om een aanvraag af te wijzen wordt meegedeeld aan de aanvrager. Blijkt uit dat contact dat de mogelijkheid bestaat dat er bezwaar wordt gemaakt, wordt de motivering uitgebreider in de beschikking opgenomen.

Gaat het om een omgevingsvergunning, dan wordt zo spoedig mogelijk na ontvangst van de aanvraag een eerste toets uitgevoerd en deze wordt meegedeeld aan de aanvrager. Door deze werkwijze is er geen behoefte meer aan het geven van gelegenheid een zienswijze in te dienen op het voornemen negatief te beslissen. De termijn van 8 weken is daarvoor in het algemeen ook te kort.

Ook overigens is de gedragslijn van de gemeente om vroegtijdig in overleg te treden met burgers en organisaties over aanpassingen van het (subsidie)beleid.

De behandeling van verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is gemandateerd aan de afdelingsmanagers. Omdat de gemeentelijke organisatie betrekkelijk gering van omvang is, is de gevraagde informatie snel voorhanden en kan op het verzoek tijdig worden beslist.

#### **De effecten van de Wet dwangsom**

Gelet op het aantal ingebrekestellingen en dat de gemeente de beslistermijnen in het algemeen weet te halen, ervaart de gemeente van de wet een beperkt effect.

Jaarlijks is er voor de medewerkers een voorlichtingsdag over de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waar ook de Wet dwangsom aan de orde komt. Daarnaast heeft iedere afdeling een eigen juridisch medewerker met kennis van zaken.

#### **Oplossingen en goede voorbeelden van uitvoering van de Wet dwangsom**

Het gelijktijdig instellen van beroep met het indienen van een ingebrekestelling, zou wat de gemeente betreft kunnen vervallen. Vanwege de termijn van behandeling van het beroep verliest deze mogelijkheid eigenlijk zijn functie.

## Gemeente (43.000 inwoners)

### Inhoud van het gesprek

In het gesprek zijn de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

#### Invoering

Vanuit het team kwaliteitscontrol is de komst van de Wet dwangsom voorbereid. Er is een procesbeschrijving gemaakt. De implementatie vond plaats door alle teams voor te lichten met een presentatie. De aandacht is er nadrukkelijk op gevestigd dat het belangrijk is te beslissen binnen de termijn die daarvoor geldt.

Om ingebrekestellingen te kunnen herkennen is een training gegeven.

Afgesproken is dat de ingebrekestellingen worden gemonitord sinds 2010.

Er is niet actief externe voorlichting gegeven over de Wet dwangsom. De vrees bestond dat dit een toename aan ingebrekestellingen zou opleveren. Wel wordt in de ontvangstbevestiging de uiterste beslistermijn vermeld.

#### Rapportering

Jaarlijks wordt een overzicht van de ingebrekestellingen aan het college aangeboden ter kennisname.

#### Tijdigheid van het nemen van beslissingen

Er is een lijst gemaakt met wettelijke termijnen bij de verschillende typen aanvragen. De uiterste datum om te beslissen wordt bij de registratie van de post direct vermeld. Deze vindt de behandelend ambtenaar dan ook in zijn digitale postvak.

De gemeente heeft geen kwaliteitshandvest. In het algemeen wordt de redelijke termijn van 8 weken gehanteerd. In enkele verordeningen, zoals de Algemene subsidieverordening en de APV is een eigen redelijke termijn opgenomen. Die wordt ook meegedeeld aan de aanvrager. De regeling voor planschade is aangepast en nu in procedure.

De gemeente heeft de bevoegdheid om te besluiten in veel gevallen gemandateerd.

In de gevallen dat de beslistermijn niet wordt gehaald, betreft dat de behandeling van bezwaarschriften, Wmo aanvragen en verzoeken om planschade. Overeenkomstig is in deze gevallen dat de gemeente afhankelijk is van extern advies. De gemeente heeft met de externe adviseurs nog geen contractuele afspraken gemaakt over de tijdigheid van advisering. Daarnaast maakt een extern advies de zaak complex, want ook is er tijd nodig om het externe advies van een beoordeling te voorzien. Verder vraagt het tijd om bij een voorgenomen afwijzing de aanvrager in de gelegenheid te stellen een zienswijze in te dienen.

De externe commissie bezwaarschriften vergadert eens per 3 tot 4 weken en in de zomermaanden niet. Dat levert tijdverlies op. Daarnaast kost de interne procedure om een besluit door het college te laten nemen ongeveer 10 dagen. Als oplossing is daarvoor gevonden om besluiten die conform het advies van de bezwaarschriftencommissie genomen kunnen worden, te mandateren aan de wethouder als portefeuillehouder.

#### Toepassing van de Wet dwangsom in 2010

In de eerste periode na de invoering van de wet is tweemaal een dwangsom betaald. De reden daarvoor was dat er nog onvoldoende kennis was binnen de organisatie. De ingebrekestelling was niet als zodanig herkend.

In 2011 zijn 10 ingebrekestellingen ontvangen, waarvan 7 betrekking hebben op de afhandeling van het bezwaarschrift. Ook wanneer het (financiële) belang van aanvrager groot is, bijvoorbeeld bij verzoeken om planschade, blijkt men sneller te besluiten tot het insturen van een ingebrekestelling.

Eenmaal is rechtstreeks beroep ingesteld. Gelet op de langere termijn van behandeling ziet de gemeente daar geen voordelen in. Het is wetgeving die geschreven lijkt te zijn voor incidenteel voorkomende gevallen en waaruit wantrouwen spreekt van de wetgever jegens de overheid. Volgens de gemeente is het mogelijk de gemeente opnieuw in gebreke te stellen nadat de dwangsom is uitbetaald en de gemeente blijft talmen met het nemen van een besluit. Daarnaast vindt de gemeente het effectiever dat tegen een fictieve weigering een bezwaarschrift bij de gemeente zelf kan worden ingediend.

#### Gehanteerde werkwijzen (bij mogelijke knelpunten)

Na ontvangst van een ingebrekestelling gaat deze naar de juridisch controller voor afhandeling. Zij neemt contact op met het betreffende team of de betreffende ambtenaar en geeft een termijn van 10 dagen om alsnog een besluit te (laten) nemen en bewaakt de voortgang. In de praktijk wordt het besluit dan alsnog binnen de termijn van 2 weken genomen.



In een enkel geval wanneer de bevoegdheid om een besluit te nemen niet is gemandateerd en het niet mogelijk is een tijdig een advies in procedure te brengen voor behandeling door het college, wordt een negatieve beslissing genomen. Daarbij is de verwachting dat herstel mogelijk is in de bezwaarprocedure. De gemeente ervaart dit als onbevredigend en het sluit niet aan op de bedoeling van de Wet dwangsom.

Vooraf wordt in overleg getreden met de aanvrager of de gemachtigde van de aanvrager om instemming te krijgen met verlenging van de beslistermijn, maar in gevallen dat een gemachtigde optreedt namens de aanvrager, blijkt in de praktijk dat deze niet wenst in te stemmen. In rechtstreekse contacten met de burger ervaart de gemeente meestal wel begrip dat een langere beslistermijn nodig is. De verlenging wordt schriftelijk bevestigd.

Verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) worden centraal behandeld en komen binnen bij het team kwaliteitscontrole. Daar wordt de afdoening gecoördineerd. Het blijft een aandachtspunt dat medewerkers Wob-verzoeken als zodanig herkennen. Geleerd van ervaringen heeft de gemeente bekend gemaakt op de website dat Wob-verzoeken niet digitaal kunnen worden ingediend, maar alleen nog schriftelijk. Daarmee probeert de gemeente oneigenlijke verzoeken te weren. In de praktijk worden mailverzoeken van eigen inwoners wel in behandeling genomen. Bij de grotere verzoeken worden kopieerkosten in rekening gebracht à 35 cent per kopie.

#### **De effecten van de Wet dwangsom**

De gemeente streeft naar verbetering van de dienstverlening door onder andere tijdig te besluiten al voordat de Wet dwangsom werd ingevoerd. In die zin heeft de wet geen effect voor de gemeente. Werkprocessen zijn voortdurend in onderhoud om te bewerkstellingen wat de wet beoogt, vanuit een visie van de gemeente op goede dienstverlening.

Ook extern ziet de gemeente geen effect.

Een negatief effect is dat soms onder druk van de termijn een onvoldoende gemotiveerd en negatief besluit moet worden genomen.

#### **Oplossingen en goede voorbeelden van uitvoering van de Wet dwangsom**

De termijn van 2 weken om te besluiten nadat een ingebrekestelling is ontvangen, is in de praktijk in sommige gevallen te kort. Dat doet zich onder andere voor wanneer de bevoegdheid om te besluiten niet is gemandateerd en het college bevoegd is. De interne procedures van aanlevering van stukken voor de collegevergadering maakt dat in dat geval soms moet worden afgeweken van die procedures om toch tijdig een besluit te kunnen nemen. Dat lukt echter niet altijd. Als de gemeenteraad bevoegd orgaan is, is de termijn van 2 weken in ieder geval te kort. Een oplossing hiervoor is om de mogelijkheid te hebben gemotiveerd een langere termijn te stellen dan de 2 weken die nu gelden na een ingebrekestelling. Het nemen van een zorgvuldig besluit vraagt soms meer tijd.



## Gemeente (45.000 inwoners)

### Inhoud van het gesprek

In het gesprek zijn de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

#### Invoering

Er is over de wet voorlichting gegeven aan iedere afdeling. Er staat ook informatie op intranet. Nieuwe medewerkers nemen deel aan een basiscursus Gemeenterecht/ Algemene wet bestuursrecht waarin ook kort aandacht aan de Wet dwangsom wordt besteed.

Eenmaal per 2 maanden komt het Juridisch vakoverleg (bestaande uit ongeveer 15 leden) bij elkaar. Die bestaat uit juristen van de verschillende afdelingen en heeft als doel vanuit juridisch control, de juridische kwaliteit te bevorderen en kennis te delen. Voorheen was de directeur bedrijfsvoering als link naar de directie ook aanwezig. Bij de komst van de Wet dwangsom is er voor gekozen de mensen uit dit vakoverleg (mede) in te zetten.

In het plan van aanpak is de inhoud van de wet beschreven, op welke besluiten en werkprocessen deze van toepassing is.

Er is een inventarisatie uitgevoerd naar de verschillende besluiten die de gemeente neemt, welke beslistermijnen daarvoor gelden en welke risico's eventueel verbonden zijn aan termijnoverschrijding. De werkprocessen die bij deze besluiten horen zouden geanalyseerd worden welke wijziging nodig is.

In het begin van de werking van de wet zijn ontvangen ingebrekestellingen besproken in het Juridisch vakoverleg. Er is na het eerste jaar een evaluatie geschreven van alle ontvangen ingebrekestellingen en hoe deze zijn afgehandeld.

#### Tijdigheid van het nemen van beslissingen

De tijdigheid van het nemen van beslissingen wordt gemonitord via een systeem, om te voldoen aan de normen van het kwaliteitshandvest. De termijnen die daarin voor een aantal soorten aanvragen staan zijn kort (bijvoorbeeld: 2 weken voor de beslissing op een aanvraag om een Wbb-uitkering). Bij overschrijding van die termijn geeft de gemeente een vergoeding in de vorm van een VVV-bon, tenzij de aanvrager tijdig is geïnformeerd (Kwaliteitshandvest).

Ontvangen brieven worden opgenomen in het postregistratiesysteem. In principe hangt aan iedere soort brief een procedure van afhandeling. Het systeem biedt de mogelijkheid een signaal af te geven als de termijn dreigt overschreden te worden. Het is de verantwoordelijkheid van de medewerker om zelf de termijnen te bewaken. Bij twijfel of een brief een ingebrekestelling is of een verzoek in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur kunnen de medewerkers van postregistratie contact opnemen met de juridisch consulenten.

Aanvragen kunnen digitaal worden ingediend met gebruikmaking van Digid via het digitale loket. Overigens is de postregistratie nog niet geschikt voor registratie van digitale aanvragen. De gemeente deelt de beslissing schriftelijk mee, aangezien mailverkeer nog niet technisch voldoende betrouwbaar is gemaakt. Wordt een bezwaarschrift per mail ontvangen, print de gemeente deze uit en stuurt deze terug met het verzoek deze te retourneren met een handtekening. Formeel gezien is dit namelijk een gebrek dat hersteld kan worden.

In de praktijk wordt schriftelijk meegedeeld dat – bijvoorbeeld in het geval dat extern advies dat nog niet binnen is – de termijn wordt verlengd. Bijvoorbeeld bij aanvragen voor grote woningaanpassingen in het kader van de Wmo is de termijn van 8 weken tekort. Bij het huisbezoek wordt dit ook al aangegeven en ontstaat er begrip voor de langere beslistermijn. Als van de mogelijkheid om de termijn met 6 weken te verlengen gebruik wordt gemaakt, wordt dat schriftelijk meegedeeld. De verlengde termijn is meestal voldoende om te beslissen op de aanvraag.

Verzoeken om planschade vragen ook een ruimere termijn voor afdoening.

Ook verzoeken om handhaving kunnen in het algemeen niet binnen de termijn van 8 weken worden afgedaan.

Verzoekers stemmen in het algemeen in met verlenging, vanwege het belang dat ook zij hechten aan zorgvuldige besluitvorming. Stemt de verzoeker niet in, dan wordt een (meestal afwijzende) beslissing genomen.

Hoewel de termijnen zijn verlengd, lukt het nog niet om alle bezwaarschriften tijdig af te doen. Meer dan 80% is afgehandeld binnen 18 weken. Dat heeft te maken met complexe zaken, maar ook wanneer er meerdere partijen zijn die niet allen instemmen met verlenging. Daarnaast is de gemeente bezig om via minnelijke weg (inzet van mediationvaardigheden) alsnog tot een oplossing te komen. Wanneer een aantal bezwaarschriften tegelijk binnenkomt is het soms lastig deze alle op korte termijn in te plannen. De bevoegdheid om een besluit te nemen op een bezwaarschrift is onder bepaalde voorwaarden gemandateerd, opdat het college niet altijd zelf hoeft te besluiten, waardoor het besluit sneller genomen kan worden. In de praktijk ontvangt de gemeente geen ingebrekestellingen wegens termijnoverschrijding bij de afhandeling van bezwaarschriften. De indruk is dat voor de

bezwaarde de zorgvuldige besluitvorming zwaarder weegt dan het halen van de gestelde termijn en dat het risico wordt vermeden dat door een ingebrekestelling de verhouding met de gemeente zou kunnen verslechteren. Bij verlenging van de beslistermijn stuurt de gemeente een te ondertekenen formulier aan de aanvrager waarmee deze instemt met verlenging. Om te bevorderen dat dit formulier ook terugkomt, voegt de gemeente er een gefrankeerde antwoordvelop bij. Na telefonische instemming tot verlenging zou volstaan moeten kunnen worden met een schriftelijke bevestiging door de gemeente, omdat in de praktijk blijkt dat niet iedere aanvrager het formulier terugstuurt waardoor er onzekerheid is over de verlenging. In die gevallen dat de gemeente zo handelt, levert dat ook geen problemen op. In die bevestigingsbrief wordt voor alle duidelijkheid nog wel gevraagd om instemming per mail.

### **Toepassing van de Wet dwangsom in 2010**

Bij invoering van de wet heeft deze kennelijk de aandacht getrokken, aangezien in het eerste jaar meer ingebrekestellingen zijn ontvangen dan dit jaar (16 in 2010 en 5 in de eerste helft van 2011). Deze waren afkomstig van zowel advocaten en bureaus voor rechtshulp als van individuele burgers.

Er is tweemaal voorlichting gegeven aan het publiek in 'Hét Gemeente Nieuws' (de huis-aan-huis krant). Er staat informatie op de website en het is opgenomen in het kwaliteitshandvest. Het standaardformulier (voor de ingebrekestelling) is beschikbaar (via de website).

De gemeente heeft de informatie niet op de ontvangstbevestiging opgenomen of in het aanvraagformulier, om verarring en een overload aan informatie te voorkomen.

Verwacht wordt dat het wel verstrekken van voorlichting over de wet een toename zal opleveren van ingebrekestellingen en telefonische verzoeken om informatie.

Bij ontvangst van een ingebrekestelling gaat deze via de budgethouder naar de betreffende afdeling. Binnen 2 weken wordt een besluit genomen of er wordt contact opgenomen met de betreffende briefschrijver.

Tot nu toe heeft het geleid tot 1 uitbetaling van de maximale dwangsom.

### **Gehanteerde werkwijzen (bij mogelijke knelpunten)**

In de praktijk doet zich in bezwaarprocedures het knelpunt voor dat bij meerdere bezwaarschriften gericht tegen één besluit een partij nog aanvullende gronden wil indienen en de termijn wordt opgeschort. Dat geldt echter niet voor de andere partijen die bezwaar hebben ingediend. In die gevallen wordt geprobeerd in overleg te komen tot instemming met opschorting of verlenging. Over het algemeen lukt dat, want men is gevoelig voor het argument dat dit in het belang is van een zorgvuldige afweging en besluitvorming.

De Algemene subsidieverordening is aangepast op het onderdeel van de beslistermijn. Het besluit op de aanvraag wordt bekend gemaakt binnen 8 weken nadat het besluit is genomen, in verband met de behandeling door de gemeenteraad van de begroting.

### **De effecten van de Wet dwangsom**

Het zelfs na mondelinge instemming van de aanvrager tot opschorting of verlenging, dit schriftelijk moeten bevestigen, levert een administratieve last op.

Er is twijfel over het nut van de wet, aangezien burgers blijken belang te hechten aan zorgvuldige afweging en besluitvorming boven het halen van de beslistermijn.

Onder druk van het halen van de beslistermijn komt het voor dat minder tijd wordt besteed aan de voorbereiding van het besluit. In die zin staat de kwaliteit van de besluitvorming wel onder druk.

Voor inwoners is er een administratieve last wanneer men na mondelinge intrekking van een bezwaarschrift dit nog eens schriftelijk moet verklaren. Een schriftelijke bevestiging van de gemeente zou moeten kunnen volstaan.

### **Oplossingen en goede voorbeelden van uitvoering van de Wet dwangsom**

Zorgvuldigheidsoverwegingen in het besluitvormingsproces zouden reden moeten kunnen zijn om de beslistermijn te verlengen en een nieuwe redelijke termijn te stellen. Dit doet zich voor wanneer in complexe situaties extern advies nodig is. Ook valt te denken aan de situatie dat de bezwaarschriftencommissie voor de heroverweging een nieuw extern advies vraagt.

## Gemeente (80.000 inwoners)

### Inhoud van het gesprek

In het gesprek zijn de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

#### Invoering

Intern zijn afspraken gemaakt, onder andere met de afdeling postregistratie, om ingebrekestellingen te kunnen herkennen. Voor de behandelende afdelingen zijn werkinstructies gemaakt. Er is voorlichting gegeven tijdens een dagdeel, er zijn modelbrieven gemaakt.

Op de website is informatie voor de burgers opgenomen. Er is een voorlichtingsbrochure beschikbaar die de vakafdeling kan meesturen bij de ontvangstbevestiging. De gemeente heeft een formulier ingebrekestelling beschikbaar die aan burgers desgevraagd wordt uitgereikt. In de ontvangstbevestiging van een bezwaarschrift wordt verwezen naar de mogelijkheid die de Wet dwangsom biedt.

In andere ontvangstbevestigingen, bijvoorbeeld van de aanvraag om een omgevingsvergunning, wordt de maximale behandeltermijn genoemd en niet de openstaande rechtsmiddelen. Dit is om te voorkomen dat er een overload aan informatie wordt gegeven.

#### Rapportering

Er wordt niet gerapporteerd over de uitvoering van de Wet dwangsom.

#### Tijdigheid van het nemen van beslissingen

Een algemeen beeld of de gemeente tijdig beslist is niet te geven. De centrale postregistratie geeft alleen voor burgerbrieven (niet zijnde aanvragen om een vergunning of een uitkering) de afdoeningstermijn aan. Er wordt niet centraal gestuurd op het halen van de beslistermijnen. Dat behoort tot de verantwoordelijkheid van de vakafdelingen zelf. Er worden daarvoor nog registratiesystemen geïmplementeerd. De vakafdelingen gebruiken werkprocessen met normen voor de doorloop. Het streven is gericht op het zo spoedig mogelijk nemen van een besluit en in ieder geval binnen 8 weken. Veel besluiten kunnen onder mandaat worden genomen. In het geval het voornemen bestaat een negatieve beslissing te nemen, wordt de aanvrager doorgaans schriftelijk daarvan in kennis gesteld en wordt deze gedurende 2 weken in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze in te dienen. Dit is geen grond om de termijn op te schorten en daardoor dreigt de afdoeningstermijn wel eens overschreden te worden. Bezwaarschriften kunnen gemakkelijker tijdig worden afgedaan, aangezien bij de invoering van de Wet dwangsom de termijnen zijn verlengd.

Toch betreffen de meeste ingebrekestellingen de afhandeling van bezwaarschriften. De gemeente signaleert dat advocaten vaker gebruik maken van de mogelijkheden van de Wet dwangsom.

#### Toepassing van de Wet dwangsom in 2010

Tot nu toe zijn drie dwangsommen verbeurd. In het algemeen wordt na een ingebrekestelling binnen twee weken alsnog een besluit genomen.

De gevolgen van de wet voor de gemeente zijn dus beperkt gebleven.

Het is niet mogelijk een ingebrekestelling per email in te sturen. In een dergelijk geval wordt de burger in de gelegenheid gesteld dat alsnog schriftelijk te doen. De gemeente sluit hierbij aan bij de eisen die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt aan een bezwaarschrift. Deze werkwijze vergemakkelijkt de behandeling van een ingebrekestelling. In de praktijk leidt dit niet tot problemen.

Ontvangen ingebrekestellingen – tot nu toe 26 – worden centraal behandeld door de afdeling juridische en veiligheidszaken. De meeste betreffen beslissingen op bezwaar.

Het komt voor dat een ingebrekestelling onbewust te vroeg wordt ingestuurd. Met de invoering van de Wet dwangsom is het besluitvormingsproces ingewikkelder geworden. Een ingebrekestelling die te vroeg is wordt niet ontvankelijk verklaard, maar vraagt wel een afzonderlijk besluit. Dit verhoogt de werkdruk.

#### Gehanteerde werkwijzen (bij mogelijke knelpunten)

De Wet dwangsom was mede aanleiding om in enkele verordeningen, zoals voor de Wmo, de beslistermijnen te verruimen. Vooral wanneer een extern advies nodig is, bleek de beslistermijn van 8 weken te kort te zijn.

In andere gevallen, zoals bij een verzoek om handhaving in een complexe situatie, stelt de gemeente een nieuwe redelijke termijn van afdoening van in het algemeen 6 weken extra.

Er wordt geëxperimenteerd met toepassing van mediationvaardigheden, door in een vroeg stadium contact op te nemen met de aanvrager. De bereidheid om in te stemmen met een noodzakelijke verlenging van de termijn is dan ook groter. Een besluit om de termijn te verlengen wordt door de gemeente, na verkregen mondelinge instemming, schriftelijk bevestigd. Schriftelijke instemming van de aanvrager wordt niet gevraagd, omdat dit een extra belastende handeling is voor de burger. Deze handelwijze levert in de praktijk geen problemen op. Bij verzoeken om wijziging van het bestemmingsplan wordt in een vroeg stadium met de aanvrager contact opgenomen om de kansen te bespreken. In het geval duidelijk is dat de gemeente geen medewerking zal verlenen, wordt de gelegenheid gegeven het verzoek in te trekken. Als het verzoek wordt doorgezet, zijn leges verschuldigd. De gemeente heeft als gedragslijn dat een dwangsom in mindering wordt gebracht op de bijstandsuitkering, maar er is geen duidelijkheid over of dit ook geoorloofd is en de dwangsom moet worden aangemerkt als een schadevergoeding en niet als inkomen.

Als in het kader van de Wabo een verklaring van geen bedenking bij de provincie gevraagd moet worden, bestaat geen middel om te waarborgen dat deze verklaring ook tijdig wordt afgegeven. De gemeente heeft hiervoor nog geen oplossing of het zou de provincie in gebreke moeten stellen of de eventuele dwangsom bij de provincie in rekening moeten brengen.

#### **De effecten van de Wet dwangsom**

De medewerkers van de vakafdelingen zijn bewust gemaakt van het doel van de wet, namelijk het tijd nemen van besluiten. En als een ingebrekestelling wordt ontvangen, krijgt de behandeling daarvan voorrang.

Het bevestigen van ieder besluit om de beslistermijn op te schorten of te verlengen heeft als gevolg dat het besluitvormingsproces juridiceert. De begrijpelijkheid voor menige burger vermindert daardoor.

De gemeente heeft nog niet meegemaakt dat burgers overmatig gebruik maken van de wet.

#### **Oplossingen en goede voorbeelden van uitvoering van de Wet dwangsom**

Volstaan zou moeten kunnen worden met het schriftelijk bevestigen van de mondeling verkregen instemming om de beslistermijn te verlengen. Als waarborg zou moeten gelden dat de burger binnen een bepaalde tijd terug kan komen op zijn instemming.

Het geven van de gelegenheid om bij het voornemen tot een negatieve beslissing een zienswijze in te dienen, zou een reden moeten zijn de beslistermijn op te kunnen schorten.

De afdoeningstermijn voor verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur zou op 8 weken gesteld moeten worden, zodat wordt aangesloten op de redelijke termijn van de Awb.

Te overwegen is de mogelijkheid opnieuw in te voeren om in bezwaar te kunnen gaan tegen een fictieve weigering, wat eenvoudiger is voor de burger dan het instellen van beroep.

## Bijlage 2 Verslagen van workshops

Op 21 september 2011 is een landelijke bijeenkomst gehouden voor gemeenten om kennis en ervaringen uit te wisselen, knelpunten en oplossingen te delen. Ongeveer 100 vertegenwoordigers van meest gemeenten namen deel aan twee van de volgende drie workshops:

- de werkwijze van de gemeente Alkmaar, geleid door mevrouw mr. Y. Rep – van 't Wout van de gemeente Alkmaar;
- ervaringen met de Wet openbaarheid van bestuur, geleid door de heer P. Fuijk van de gemeente Doetinchem;
- knelpunten en oplossingen, geleid door mevrouw drs. M. Veerbeek van de VNG.

### Verslag van de workshop werkwijze gemeente Alkmaar

In de workshop zijn de volgende onderwerpen aan de orde gekomen.

#### **Implementatie**

De gemeente Alkmaar heeft de wet gezien als een impuls voor een kwaliteitsslag om beslistermijnen beter te beheren en te beheersen.

De invoering is als een project opgepakt door een projectgroep die bestond uit juristen van een aantal sectoren en de concernstaf. De wet vergde immers gemeentebrede beleidskeuzes.

Op decentraal niveau zijn de werkprocessen aangepast en/of verbeterd.

Op centraal niveau zijn voorbeelddocumenten gemaakt en is de voorlichting aan burgers georganiseerd. Op de website van de gemeente staat uitleg over beslistermijnen. Verder zijn termijnen in verordeningen, zoals in de APV, aangepast aan de Wet dwangsom. Om de medewerkers goede handvatten te geven, is een waaier gemaakt met uitleg en met voorbeeld-beschikkingen.

De aanpak blijkt succesvol, want de beslistermijnen worden voor ongeveer 95% gehaald en de gemeente heeft tot op heden geen dwangsommen verbeurd.

Ook andere gemeenten hebben goede resultaten bereikt met het stroomlijnen van de werkprocessen.

Veel gemeenten nemen maatregelen om de kennis bij de (nieuwe) ambtenaren op peil te houden. Verder wordt vaak de verantwoordelijkheid voor het tijdig nemen van besluiten bij de afdeling of sector zelf gelegd door de kosten van een eventuele dwangsom op het budget van die afdeling of sector te laten drukken. Vaak, maar niet altijd, gebruikt de gemeente een postregistratie- en/of voortgangssysteem.

#### **Knelpunten en oplossingen**

##### *Instemming met verlenging*

Volgens de Wet dwangsom dient de aanvrager schriftelijk in te stemmen met verlenging van de beslistermijn. De bestuurspraktijk bij veel gemeenten is dat volstaan wordt met een schriftelijke bevestiging van de mondeling verkregen instemming. Burgers ervaren deze mededeling als voldoende zorgvuldig en vinden de wettelijk voorgeschreven werkwijze ingewikkeld en onnodig. Een andere gemeente stelt een instemmingverklaring op en verzendt deze met een antwoordenvolp aan de aanvrager met het verzoek deze ondertekend terug te sturen. In de praktijk gebeurt dat niet altijd, waardoor er onzekerheid is over de eerder mondeling verkregen instemming.

##### *Externe adviezen*

Het tijdig nemen van een besluit als een extern advies is vereist (uitvoering Wet Bibob, verzoeken om planschade, uitvoering Wmo) is voor veel gemeenten een lastige zaak. Niet altijd heeft de gemeente invloed op de externe adviseur.

In de bestuurspraktijk komt het voor dat gemeenten een voorlopige toestemming geven (Horeca-vergunning). Andere gemeenten hebben in de verordening opgenomen dat de beslistermijn begint te lopen op het moment dat het externe advies is ontvangen. In een enkele gemeente houdt de Wmo-arts zitting in het stadskantoor, wat de procedure versnelt. Ook is er een gemeente die het inwinnen van een advies bij de medisch specialist beschouwt als de verantwoordelijkheid van de aanvrager, zodat de beslistermijn wordt opgeschort zolang de aanvraag niet compleet is. In veel gemeenten levert het te laat ontvangen van een extern advies geen probleem op met de aanvrager, aangezien vanaf het moment van de intake veelvuldig contact is met de aanvrager over het verloop van de procedure. Dat levert in het algemeen voldoende begrip op voor eventueel uitstel.

### *Vertraagde besluitvorming*

Het komt voor dat een beslistermijn onmogelijk kan worden gehaald wanneer de gemeenteraad bevoegd is, maar vanwege de vakantieperiode niet vergadert en er geen besluit kan worden genomen.

In een recent geval bij de gemeente Echt-Susteren heeft de rechtbank een dergelijke situatie aangemerkt als overmacht, wat een geldige rechtsgrond is om de beslistermijn op te schorten.

Diverse gemeenten nemen direct na ontvangst van de brief (in geval van een bezwaarschrift) automatisch het besluit tot de wettelijk toegestane verdaging. Echter, de Nationale Ombudsman heeft een gemeente inmiddels hierover op de vingers getikt.

Een andere gemeente heeft in de APV geregeld dat (in geval van de aanvraag om een evenementenvergunning) de beslistermijn niet aanvangt op het moment van ontvangst van de aanvraag, maar op een moment kort voor aanvang van het evenement zelf. Ook komt het voor dat een gemeente voor bepaalde vergunningen de figuur van de *lex silencio positivo* (door tijdsverloop wordt geacht de vergunning te zijn verleend) van toepassing heeft verklaard. Nadeel van deze figuur is dat er nog wel een schriftelijke bevestiging van het bestuursorgaan moet volgen.

Ook komt het voor dat gemeenten de beslistermijn wel halen, maar dat de kwaliteit van het besluit daaronder lijdt. In geval een negatieve beslissing wordt genomen, verwacht de gemeente dit te kunnen herstellen in de daarop volgende bezwaarprocedure.

### *Herkennen van een ingebrekestelling*

Aangezien een ingebrekestelling (IGS) vormvrij is, wordt die niet altijd als zodanig herkend.

Een gemeente heeft door de gemeenteraad een IGS-formulier laten vaststellen dat moet worden gebruikt. Andere gemeenten hebben op de website een link naar de site van BZK geplaatst waar een formulier is te downloaden. In geval van twijfel bij ambtenaren kunnen zij in veel gemeenten naar de dwangsomcoördinator.

## Verslag van de workshop Wet openbaarheid van bestuur

### *Inleiding*

De inleider vertelt in de inleiding van de workshop kort over de achtergrond van de Wob en de Wet Dwangsom. Zijn ervaring bij de gemeente Doetinchem met betrekking tot de Wob is dat bestuurders en ambtenaren toch een soort van terughoudendheid en angst ervaren bij het openbaar maken van informatie. Vervolgens doet hij verslag van de implementatie van de Wob en de ervaringen van de gemeente Doetinchem met de Wet dwangsom in relatie tot de verzoeken om informatie op grond van de Wob.

### *Ingebrekestellingen*

De discussie spitste zich in de workshop in eerste instantie toe op de ingebrekestelling, waarbij de vraag aan bod kwam wanneer een gemeente een ingebrekestelling ook als een ingebrekestelling moet opvatten. De gedeelde mening is dat dat zeer ruim moet worden opgevat. Zowel uit de rechtspraak als uit eigen ervaring wordt bijvoorbeeld een verzoek om voortvarendheid opgevat als ingebrekestelling. Het knelpunt hierbij is dat bijvoorbeeld de postkamer niet goed door heeft wanneer het om een ingebrekestelling gaat en welke afdeling dan verantwoordelijk is voor de afhandeling van de brief. De deelnemers waren het er echter ook grotendeels over eens dat wat als een ingebrekestelling wordt opgevat door de gemeenteambtenaar door de burger waarschijnlijk in veel gevallen niet eens is bedoeld als ingebrekestelling met als uiteindelijke doel het eisen van een dwangsom. Een mogelijke oplossing zou zijn wanneer er minimale vereisten worden gesteld aan een ingebrekestelling zodat hij makkelijker kan worden herkend. De suggestie is om hierbij de vereisten voor bezwaarschriften als voorbeeld te nemen, waarbij de vormvereisten staan vermeld in de wet.

### *Oneigenlijke Wob-verzoeken*

Alle gemeenten hebben te maken met oneigenlijke Wob-verzoeken. Toch bleek uit de workshop dat gemeenten dit niet als een heel er groot probleem ervaren. De reacties uit de zaal waren divers. Een gemeente koos er bijvoorbeeld voor om een oneigenlijk verzoek te weigeren door te melden dat de informatie niet beschikbaar is. Ook zijn er gemeenten die bij zeer omvangrijke Wob-verzoeken een ruime vergoeding rekenen wanneer zij het verzoek behandelen. Hierbij mogen overigens de anonimiseringskosten niet in rekening worden gebracht, terwijl dit meestal de meeste tijd en dus geld kost.



#### *Actieve openbaarmaking / digitalisering*

Een veel gehoorde mening was ook dat indien de gemeente zijn archief en informatiesysteem goed op orde heeft, weinig problemen worden ervaren met de Wob. Het uit eigen beweging actief openbaar maken van informatie door digitalisering kan helpen. Nota bene zijn de anonimiseringskosten hierbij nog steeds een grote kostenpost.

#### *Relatie Wob en Wet dwangsom*

In de workshop is ook de vraag gesteld of er een duidelijke relatie bestaat tussen de Wob en de Wet dwangsom. Oftewel of het aantal (oneigenlijke) Wob-verzoeken is toegenomen naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet dwangsom. Die mening werd door veel gemeenteambtenaren niet gedeeld. Het aantal Wob-verzoeken met het oogmerk een dwangsom op te strijken is niet toegenomen. Een aantal gemeenteambtenaren was van mening dat dit wel het geval is.

## Verslag van de workshop Ervaringen en knelpunten

De workshop is gehouden aan hand van een aantal stellingen.

**Stelling: Besluiten waarbij het advies van een externe commissie nodig is, vormen een knelpunt. De wet moet op dit punt worden aangepast (grond voor opschorting).**

De deelnemers aan de workshop zijn het er over eens dat externe adviezen een knelpunt vormen bij het tijdig beslissen. Niet alle deelnemers zijn voor aanpassing van de wet. Zij stellen dat het opnemen van een opschortingsgrond in de wet te veel ruimte bieden aan externe adviseurs. Gemeenten kunnen bij de selectie van adviseurs en opdrachtformulering de tijdigheid van advisering een belangrijke rol laten spelen. Bovendien blijkt het in de praktijk voor gemeenten bijna altijd mogelijk te zijn om instemming van de aanvrager te krijgen met uitstel van de beslissing als het advies van een externe instantie nog niet beschikbaar is. Een goede communicatie met de aanvrager over de voortgang van de besluitvormingsproces is daarbij van groot belang.

**Stelling: De regeling 'direct beroep' is overbodig. Door naar de rechter te stappen heeft de burger nog geen besluit. Dat kreeg hij wel door in bezwaar te gaan bij niet tijdig beslissen. Niet alle burgers durven naar de rechter te stappen.**

Tegen deze stelling wordt ingebracht dat van de regeling die een direct beroep op de rechter mogelijk maakt een veel grotere financiële prikkel voor gemeenten uitgaat om tijdig te beslissen dan van de dwangsomregeling. Op grond van de dwangsomregeling kan een gemeente maximaal € 1.260,- verbeuren, terwijl de dwangsommen die door de rechter worden opgelegd in het algemeen veel hoger zijn. De rechters hanteren als standaardbedrag € 100,- per dag, met een maximum van € 15.000,-. Ook is opgemerkt dat bezwaar bij niet tijdig beslissen omslachtiger was en dat rechters doorgaans snel een uitspraak doen. Griffierechten kunnen wel

een drempel vormen voor de gang naar de rechter, zeker als deze rechten recht sterk worden verhoogd.

**Stelling: De ingebrekestelling wordt niet altijd herkend. In de wet moeten eisen worden opgenomen (net als voor een bezwaarschrift)**

Het komt regelmatig voor dat ingebrekestellingen niet als zodanig (en op tijd) worden herkend. Een risico vormen bijvoorbeeld de e-mails die aan ambtenaren persoonlijk worden toegezonden. Ook brieven van burgers zijn lang niet altijd duidelijk: gaat het om een klacht of om een ingebrekestelling (of wellicht iets anders)? Dit betekent dat de gemeente moet gaan interpreteren, waarbij de kans bestaat dat de gemeente een brief opvat als een ingebrekestelling, terwijl de opsteller ervan wellicht een andere bedoeling had.

In de workshop is de suggestie gedaan om als het gaat om het stellen van eisen aan het indienen van een ingebrekestelling aan te sluiten bij de voorwaarden die gelden voor het indienen van een bezwaarschrift, namelijk:

- naam en adres van de indiener;
- ondertekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen de ingebrekestelling wordt ingediend.

Er zijn ook andere maatregelen mogelijk die er voor kunnen zorgen dat ingebrekestellingen (eenvoudiger) worden herkend. Bijvoorbeeld betere informatievoorziening aan burgers, bijvoorbeeld in de ontvangstbevestigingen van aanvragen of het plaatsen van een formulier op de gemeentelijke website dat kan worden gedownload en waarmee ingebrekestellingen kunnen worden ingediend.

De gemeente van een van de deelnemers aan de workshop heeft bepaald dat ingebrekestellingen alleen schriftelijk mogen worden ingediend, dus niet elektronisch. Andere deelnemers stellen dat als de aanvraag op elektronische wijze mag worden ingediend, dat dan ook moet gelden voor de ingebrekestelling.

**Stelling: Als wij denken dat wij een termijn niet halen (en niet meer kunnen verdagen) en inschatten dat de aanvrager naar de rechter stapt, nemen wij een negatief besluit.**

Sommige deelnemers onderschreven deze stelling. Een negatief besluit (een afwijzing van een aanvraag) kan in de bezwaarfase worden gerepareerd. Een deelnemer meldde dat in zijn gemeente in dat geval weleens een kostenvergelijking wordt gemaakt. Daaruit blijkt dat het behandelen van een bezwaarschrift (in geval van een negatief besluit) duurder uitvalt dan het uitbetalen van een dwangsom (maximaal € 1.260,-) als er niet binnen de termijn een beslissing wordt genomen.

**Stelling: de Wet dwangsom en beroep past niet in deze tijd. Als de dienstverlening in een gemeente niet in orde is, stapt de burger wel naar de raad.**

De workshopdeelnemers benadrukken een aantal positieve aspecten van de Wet dwangsom. Zo hebben veel gemeenten als voorbereiding op de inwerkingtreding van de wet de verschillende beslistermijnen in beeld gebracht en een analyse gemaakt van de (financiële) risico's als zij deze termijnen niet halen. Ook al is er misschien voldoende aandacht bij de vakafdelingen voor het halen van termijnen, dan nog heeft de wet de nuttige functie van stok achter de deur. Ook in de bezuinigingsdiscussies bij gemeenten kan de Wet dwangsom een rol spelen. Gemeenten kunnen niet zonder meer bezuinigen op de dienstverlening aan burgers, zonder het risico te lopen dat ze in de toekomst (meer) dwangsommen moet gaan uitbetalen.

In de workshop zijn ook verschillende negatieve aspecten van de wet aan de orde gekomen. Opgemerkt is dat de wet zeker niet bijdraagt aan deregulering en lastenverlichting. Gemeenten kiezen soms in de uitvoering van de wet voor praktische oplossingen, bijvoorbeeld standaard verdagen of het zelf schriftelijk bevestigen van de mondeling verkregen instemming met opschorting.

Daarnaast blijft de juridische status van een ingebrekestelling lastig. Is bijvoorbeeld een mededeling naar aanleiding van een premature ingebrekestelling een besluit in de zin van de Awb? Wat doe je als je voor de tweede maal een ingebrekestelling ontvangt over dezelfde aanvraag?




## Bijlage 3 Samenstelling ambtelijke begeleidingsgroep

Koos Achterhof, gemeente Leeuwarden  
Andrea Berends, gemeente Amsterdam  
Viviana Geurten Gemeente Sittard-Geleen  
Harry Hiemstra, gemeente Steenwijkerland  
Emily Hollink, gemeente Helmond  
Esther ter Horst, gemeente Nieuwegein  
Lex de Klerk, gemeente Steenbergen  
Heleen Knibbe, gemeente Utrechtse Heuvelrug  
José van de Kolk, gemeente Someren  
Annemarie Kwaaitaal, gemeente Eindhoven  
Pauline NoHes, gemeente Alphen a/d Rijn  
Wilma Ooms, gemeente De Ronde Venen  
Jeroen van der Pal, gemeente Westland  
Durk Reitsma, gemeente Midden-Drenthe  
Clementine van Ruitenbeek van Schaik, gemeente Culemborg  
Saskia Slabbekoorn, gemeente Lansingerland  
Monique van Til, gemeente Leiden  
Ilse van de Veen, gemeente Wijchen  
Chantal Walther, gemeente Katwijk  
Henk Wolsink, gemeente Hengelo

Anneke de Jonge, Ministerie van BZK  
Geertje Kelekgi, Ministerie van BZK  
Marion Veerbeek.VNG







Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011 | 2500 ea Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

BMC Onderzoek  
November 2011  
drs. J. SlooijerMSM  
drs. A.J.H. Smallenbroek  
Projectnummer: 106898  
Correspondentienummer: DH-0711-2531

Oktober 2012 | B-15911