

Verordening dwangsom bij niet tijdig beslissen

Inhoud

Artikel 1. Definities

¹

Deze verordening verstaat onder:

- a bestuursorgaan: een bestuursorgaan van de provincie Overijssel;
- b een beschikking op aanvraag: een beschikking op aanvraag op grond van de Algemene wet bestuursrecht, inclusief een beschikking op een bezwaarschrift, met uitzondering van de verzoeken om handhaving als bedoeld in de Wet milieubeheer, Ontgrondingenwet, Grondwaterwet, Wet bodembescherming, Flora- en Faunawet, Natuurbeschermingswet en de Wet Hygiëne en Veiligheid Badinrichtingen en Zwemgelegenheden;
- c tijdig: het geven van een beschikking op aanvraag binnen de termijnen die daarvoor geldt op grond van de Algemene wet bestuursrecht of een ander wettelijk voorschrift, een en ander met inachtneming van de toepasselijke uitzonderings-, verdagings- en verschoningsgronden.

Artikel 2. Verschuldigdheid van de dwangsom

²

1. Indien een beschikking op aanvraag niet tijdig is gegeven, en het bestuursorgaan, na schriftelijk in gebreke te zijn gesteld, nalatig blijft een beschikking op de aanvraag te geven, is het bestuursorgaan aan de aanvrager een dwangsom verschuldigd voor elke dag dat het in gebreke is, doch ten hoogste gedurende 42 dagen. Op deze termijn is de Algemene termijnenwet niet van toepassing. De dwangsom bedraagt de eerste veertien dagen € 20,- per dag, de daarop volgende veertien dagen € 30,- per dag en de overige dagen € 40,- per dag. De dwangsom bedraagt niet meer dan € 1.260,-.³

- 1) **[Toelichting:** Tengevolge van de omschrijving van 'beschikking op aanvraag' geldt onderhavige verordening vooralsnog alleen voor het niet tijdig geven van een beschikking op een aanvraag om een subsidie als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht en voor een beslissing op bezwaar. De verordening is niet van toepassing op besluiten van algemene strekking of op ambtshalve beschikkingen. Als bestuursorgaan van de provincie Overijssel zijn onder andere Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koningin aan te merken. Hierna zal steeds gesproken worden over bestuursorgaan.]
- 2) **[Toelichting:** Dit artikel bevat de kern van de dwangsomregeling. Het regelt de verschuldigdheid en de hoogte van de dwangsom. Een beschikking op een aanvraag heeft zoals aangegeven vooralsnog alleen betrekking op een aanvraag om subsidie en op bezwaarschriften.]
- 3) **[Toelichting:** Een bestuursorgaan is in gebreke zodra het een beschikking op aanvraag 'niet tijdig' geeft. Op welk moment dit het geval is, kan worden afgeleid uit de artikelen 4:13 tot en met 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 4:13, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een beschikking gegeven moet worden binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, als er geen wettelijke termijn is, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. In de gevallen waarin een wettelijke termijn geldt, is de situatie in beginsel duidelijk: er is dan niet tijdig beslist wanneer het bestuursorgaan de in het betreffende wettelijke voorschrift genoemde termijn heeft overschreden. Geeft het wettelijk voorschrift een mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn, dan zal daarvan binnen de oorspronkelijke beslistermijn gebruik moeten worden gemaakt. In dit verband is nog van belang dat artikel 4:14, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht, uitdrukkelijk niet beoogt om (extra) verlenging van de beslistermijn mogelijk te maken. Deze bepaling verplicht het bestuursorgaan uitsluitend om de aanvrager te informeren indien een beschikking niet binnen de wettelijke termijn kan worden gegeven en hem daarbij ook te informeren over het tijdstip waarop de beschikking wel genomen zal kunnen worden. Het gaat hier dus niet om verlenging, maar juist om een uitdrukkelijke erkenning door het bestuursorgaan dat het in gebreke is. Voor de aanvrager is dit onder andere van belang in verband met de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Ook de toepassing van de dwangsomregeling zal door deze mededelingsplicht vereenvoudigd worden. Wanneer er geen wettelijke termijn geldt, dient het bestuursorgaan te beslissen binnen de redelijke termijn van artikel 4:13, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht. De lengte van die termijn kan zeer variëren afhankelijk van vooral de complexiteit van de besluitvorming en het belang dat de aanvrager heeft bij een snelle beslissing. Voor de toepassing van de dwangsomregeling hoeft dit een minder groot bezwaar te zijn dan dit op het eerste gezicht lijkt. In de praktijk zal de aanvrager namelijk houvast hebben aan de voorschriften van artikel 4:13, tweede lid en 4:14, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht. Daaruit volgt als hoofdregel dat het bestuursorgaan de aanvrager dient te informeren over de redelijke termijn die zal worden gehanteerd. Dit informeren moet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag gebeuren en het mag alleen achterwege blijven als binnen die acht weken de beschikking zelf al genomen wordt. Een ingebrekestelling wegens niet tijdig beslissen zal bij het ontbreken van een wettelijke termijn dus in elk geval mogelijk zijn zodra de door het bestuur meegedeelde redelijke termijn is verstreken of – als het bestuur

2. De eerste dag waarover de dwangsom verschuldigd is, is de dag waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop het bestuursorgaan van de aanvrager een ingebrekestelling heeft ontvangen.⁴

geen mededeling doet – zodra acht weken zijn verstreken na ontvangst van de aanvraag door het bestuursorgaan. Naast of in plaats van een ingebrekestelling blijft ook bezwaar en beroep wegens niet tijdig beslissen mogelijk (artikel 6:2, onderdeel b van de Algemene wet bestuursrecht). Dat kan met name zinvol zijn indien er onenigheid bestaat over de redelijkheid van de door het bestuur gehanteerde termijn. Zie over de samenloop van dwangsom en bezwaar ook het vierde lid en de toelichting daarop.

Als de vertraging veroorzaakt wordt doordat de aanvrager een aanvraag heeft ingediend die onvolledig is of die zonder vertaling of samenvatting niet beoordeeld kan worden, kan dit uiteraard niet aan het bestuursorgaan worden toegerekend. Daarvoor zorgt artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin is bepaald dat de beslistermijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan om aanvulling van de aanvraag heeft verzocht, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de voor aanvulling gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Opschorting van de beslistermijn kan in sommige gevallen ook uit andere wettelijke bepalingen voortvloeien. Zo worden wettelijke termijnen krachtens artikel 31 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) opgeschort indien een bestuursorgaan zich gehouden voelt een zogenaamd Bibob-advies te vragen teneinde de betrouwbaarheid van de aanvrager vast te stellen.

Wanneer de bestuursrechter een eerder besluit van het bestuursorgaan heeft vernietigd en het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen, gelden daarvoor dezelfde termijnen als voor het oorspronkelijke besluit (zie bijvoorbeeld Vz CBB 30 januari 2004, JB 2004/138), tenzij de rechter in zijn uitspraak een termijn heeft gesteld voor het nemen van een nieuw besluit. In het laatste geval is de door de rechter gestelde termijn uiteraard maatgevend voor de beoordeling van de tijdigheid van het nieuwe besluit.

De regeling ziet door de definitiebepaling ook op beslissingen op bezwaarschriften tegen beschikkingen. Daarbij is het dus niet van belang of die – primaire – beschikkingen al of niet op aanvraag zijn gegeven. Het bezwaarschrift is immers zelf een aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Parl. Gesch. Awb I, blz. 282). Voor de toepassing van de dwangsomregeling bij beslissing op bezwaar geldt hetzelfde als hetgeen hierna wordt opgemerkt over de toepassing bij beschikkingen op aanvraag. De regeling van de beslistermijn voor de beslissing op bezwaar in artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht verdient hier nog aparte vermelding. Daarin is de mogelijkheid opgenomen om met instemming van de indiener van het bezwaarschrift de beslissing op het bezwaar verder uit te stellen dan de eenmalige verdagingsmogelijkheid die het artikel al biedt (zie het derde en vierde lid van artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht). Die instemming moet dan wel gevraagd worden binnen de reguliere beslistermijn of de termijn waarmee (tijdig) is verdaagd. De instemming hoeft niet in alle gevallen ook uitdrukkelijk te zijn verleend. De rechtspraak pleegt uit de omstandigheden van het geval af te leiden of het bestuursorgaan ervan mocht uitgaan dat de instemming aanwezig was (recent bijvoorbeeld ABRvS 26 mei 2004, LJN AP0019). Dit kan soms ook uit de 'proceshouding' van de bezwaarmaker worden afgeleid (zoals in Vz CBB 28 december 1998, LJN AA3411). Heeft de indiener van het bezwaarschrift met verder uitstel ingestemd, dan kan hij het bestuursorgaan tijdens de uitstelperiode niet ineens en zonder bijzondere aanleiding toch voor de rechter dagen wegens niet tijdig beslissen (zie bijvoorbeeld CRvB 3 januari 2001, JB 2001/52). Hetzelfde zal opgaan voor een ingebrekestelling ter inleiding van een dwangsom.

Om aanspraak te kunnen maken op een dwangsom, moet de aanvrager het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke stellen. Daarbij dient hij het bestuursorgaan nog enige tijd te gunnen om alsnog te beslissen, anders heeft de ingebrekestelling immers geen zin. Ter wille van de duidelijkheid is deze termijn in het tweede lid gefixeerd op twee weken. De termijn van twee weken vangt aan op de dag na die waarop de ingebrekestelling door het bestuursorgaan is ontvangen. Indien het bestuursorgaan bijvoorbeeld op maandag 2 augustus een ingebrekestelling ontvangt, is de eerste dag van de termijn dinsdag 3 augustus. De laatste dag van de termijn is dan maandag 16 augustus, zodat op dinsdag 17 augustus voor de eerste keer de dwangsom wordt verbeurd, indien nog steeds geen besluit is genomen. De ingebrekestelling moet schriftelijk gebeuren.

Het is gebruikelijk om dwangsommen te limiteren. Zo ook hier. Het maximaal verschuldigde bedrag is gesteld op € 1.260,-, wat overeenkomt met 42 dagen na afloop van de ingebrekestellingstermijn. Met de glijdende schaal zal het bestuursorgaan nog beter geprikkeld worden om tijdig of, althans met een zo kort mogelijke termijnoverschrijding beslissingen te nemen. Indien het bestuursorgaan binnen die 42 dagen op de aanvraag beslist, is de dag waarop de beschikking aan de aanvrager is verzonden, de laatste dag waarover nog betaald moet worden. Bij het berekenen van de dwangsom wordt geen onderscheid gemaakt tussen werkdagen en weekenddagen of feestdagen, ook niet aan het einde van de gestelde periode. Daarom is de Algemene termijnenwet niet van toepassing op de termijn van 42 dagen, want deze wet geldt niet voor termijnen, bepaald door terugrekening vanaf een tijdstip of een gebeurtenis. De "eerste veertien dagen" zijn de eerste veertien dagen waarop de dwangsomverschuldigd is. Dat betekent dat deze periode van veertien dagen ingaat op het tijdstip, genoemd in het tweede lid van artikel 2.

Aan de inhoud van de ingebrekestelling zijn geen bijzondere eisen gesteld. Het spreekt echter vanzelf dat van een ingebrekestelling in de zin van deze verordening slechts sprake kan zijn, indien voldoende duidelijk is op welk te nemen besluit zij betrekking heeft. Als de aanvrager wegens het niet tijdig beslissen bezwaar instelt (artikel 6:2, onderdeel b van de Algemene wet bestuursrecht) of daarover een schriftelijke klacht indient bij het bestuursorgaan (artikel 9:4 van de Algemene wet bestuursrecht), is daar mee tevens voldaan aan het vereiste van schriftelijke ingebrekestelling.

Zoals hiervoor al gezegd, is een bestuursorgaan dat de wettelijke termijn voor het geven van een beschikking op aanvraag overschrijdt, ook zelf verplicht de aanvrager daarop te wijzen en daarbij een zo kort mogelijke termijn te noemen waarbinnen de beschikking alsnog zal worden gegeven (artikel 4:14, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht). Naar aanleiding van deze informatie kan de aanvrager beslissen of hij het bestuursorgaan al dan niet in gebreke zal stellen.]

- 4) [Toelichting: Een bestuursorgaan is in gebreke zodra het een beschikking op aanvraag 'niet tijdig' geeft. Op welk moment dit het geval is, kan worden afgeleid uit de artikelen 4:13 tot en met 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 4:13, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een beschikking gegeven moet worden binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, als er geen wettelijke termijn is, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. In de gevallen waarin een wettelijke termijn geldt, is de situatie in beginsel duidelijk: er is dan niet tijdig beslist wanneer het bestuursorgaan de in het betref-

fende wettelijke voorschrift genoemde termijn heeft overschreden. Geeft het wettelijk voorschrift een mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn, dan zal daarvan binnen de oorspronkelijke beslistermijn gebruik moeten worden gemaakt.

In dit verband is nog van belang dat artikel 4:14, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht, uitdrukkelijk niet beoogt om (extra) verlenging van de beslistermijn mogelijk te maken. Deze bepaling verplicht het bestuursorgaan uitsluitend om de aanvrager te informeren indien een beschikking niet binnen de wettelijke termijn kan worden gegeven en hem daarbij ook te informeren over het tijdstip waarop de beschikking wel genomen zal kunnen worden. Het gaat hier dus niet om verlenging, maar juist om een uitdrukkelijke erkenning door het bestuursorgaan dat het in gebreke is. Voor de aanvrager is dit onder andere van belang in verband met de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Ook de toepassing van de dwangsomregeling zal door deze mededelingsplicht vereenvoudigd worden.

Wanneer er geen wettelijke termijn geldt, dient het bestuursorgaan te beslissen binnen de redelijke termijn van artikel 4:13, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht. De lengte van die termijn kan zeer variëren afhankelijk van vooral de complexiteit van de besluitvorming en het belang dat de aanvrager heeft bij een snelle beslissing. Voor de toepassing van de dwangsomregeling heeft dit een minder groot bezwaar te zijn dan dit op het eerste gezicht lijkt. In de praktijk zal de aanvrager namelijk houvast hebben aan de voorschriften van artikel 4:13, tweede lid en 4:14, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht. Daaruit volgt als hoofdregel dat het bestuursorgaan de aanvrager dient te informeren over de redelijke termijn die zal worden gehanteerd. Dit informeren moet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag gebeuren en het mag alleen achterwege blijven als binnen die acht weken de beschikking zelf al genomen wordt. Een ingebrekestelling wegens niet tijdig beslissen zal bij het ontbreken van een wettelijke termijn dus in elk geval mogelijk zijn zodra de door het bestuur meegedeelde redelijke termijn is verstreken of – als het bestuur geen mededeling doet – zodra acht weken zijn verstreken na ontvangst van de aanvraag door het bestuursorgaan. Naast of in plaats van een ingebrekestelling blijft ook bezwaar en beroep wegens niet tijdig beslissen mogelijk (artikel 6:2, onderdeel b van de Algemene wet bestuursrecht). Dat kan met name zinvol zijn indien er onenigheid bestaat over de redelijkheid van de door het bestuur gehanteerde termijn. Zie over de samenloop van dwangsom en bezwaar ook het vierde lid en de toelichting daarop.

Als de vertraging veroorzaakt wordt doordat de aanvrager een aanvraag heeft ingediend die onvolledig is of die zonder vertaling of samenvatting niet beoordeeld kan worden, kan dit uiteraard niet aan het bestuursorgaan worden toegerekend. Daarvoor zorgt artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin is bepaald dat de beslistermijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan om aanvulling van de aanvraag heeft verzocht, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de voor aanvulling gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Opschorting van de beslistermijn kan in sommige gevallen ook uit andere wettelijke bepalingen voortvloeien. Zo worden wettelijke termijnen krachtens artikel 31 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) opgeschort indien een bestuursorgaan zich gehouden voelt een zogenaamd Bibob-advies te vragen teneinde de betrouwbaarheid van de aanvrager vast te stellen.

Wanneer de bestuursrechter een eerder besluit van het bestuursorgaan heeft vernietigd en het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen, gelden daarvoor dezelfde termijnen als voor het oorspronkelijke besluit (zie bijvoorbeeld Vz CBB 30 januari 2004, JB 2004/138), tenzij de rechter in zijn uitspraak een termijn heeft gesteld voor het nemen van een nieuw besluit. In het laatste geval is de door de rechter gestelde termijn uiteraard maatgevend voor de beoordeling van de tijdigheid van het nieuwe besluit.

De regeling ziet door de definitiebepaling ook op beslissingen op bezwaarschriften tegen beschikkingen. Daarbij is het dus niet van belang of die – primaire – beschikkingen al of niet op aanvraag zijn gegeven. Het bezwaarschrift is immers zelf een aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Parl. Gesch. Awb I, blz. 282). Voor de toepassing van de dwangsomregeling bij beslissing op bezwaar geldt hetzelfde als hetgeen hierna wordt opgemerkt over de toepassing bij beschikkingen op aanvraag. De regeling van de beslistermijn voor de beslissing op bezwaar in artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht verdient hier nog aparte vermelding. Daarin is de mogelijkheid opgenomen om met instemming van de indiener van het bezwaarschrift de beslissing op het bezwaar verder uit te stellen dan de eenmalige verdagingsmogelijkheid die het artikel al biedt (zie het derde en vierde lid van artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht). Die instemming moet dan wel gevraagd worden binnen de reguliere beslistermijn of de termijn waarmee (tijdig) is verdaagd. De instemming hoeft niet in alle gevallen ook uitdrukkelijk te zijn verleend. De rechtspraak pleegt uit de omstandigheden van het geval af te leiden of het bestuursorgaan ervan mocht uitgaan dat de instemming aanwezig was (recent bijvoorbeeld ABRvS 26 mei 2004, LJN AP0019). Dit kan soms ook uit de ‘proceshouding’ van de bezwaarmaker worden afgeleid (zoals in Vz CBB 28 december 1998, LJN AA3411). Heeft de indiener van het bezwaarschrift met verder uitstel ingestemd, dan kan hij het bestuursorgaan tijdens de uitstelperiode niet ineens en zonder bijzondere aanleiding toch voor de rechter dagen wegens niet tijdig beslissen (zie bijvoorbeeld CRvB 3 januari 2001, JB 2001/52). Hetzelfde zal opgaan voor een ingebrekestelling ter inleiding van een dwangsom.

Om aanspraak te kunnen maken op een dwangsom, moet de aanvrager het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke stellen. Daarbij dient hij het bestuursorgaan nog enige tijd te gunnen om alsnog te beslissen, anders heeft de ingebrekestelling immers geen zin. Ter wille van de duidelijkheid is deze termijn in het tweede lid gefixeerd op twee weken. De termijn van twee weken vangt aan op de dag na die waarop de ingebrekestelling door het bestuursorgaan is ontvangen. Indien het bestuursorgaan bijvoorbeeld op maandag 2 augustus een ingebrekestelling ontvangt, is de eerste dag van de termijn dinsdag 3 augustus. De laatste dag van de termijn is dan maandag 16 augustus, zodat op dinsdag 17 augustus voor de eerste keer de dwangsom wordt verbeurd, indien nog steeds geen besluit is genomen. De ingebrekestelling moet schriftelijk gebeuren.

Het is gebruikelijk om dwangsommen te limiteren. Zo ook hier. Het maximaal verschuldigde bedrag is gesteld op € 1.260,-, wat overeenkomt met 42 dagen na afloop van de ingebrekestellingstermijn. Met de glijdende schaal zal het bestuursorgaan nog beter geprikkeld worden om tijdig of, althans met een zo kort mogelijke termijnoverschrijding beslissingen te nemen. Indien het bestuursorgaan binnen die 42 dagen op de aanvraag beslist, is de dag waarop de beschikking aan de aanvrager is verzonden, de laatste dag waarover nog betaald moet worden. Bij het berekenen van de dwangsom wordt geen onderscheid gemaakt tussen werkdagen en weekenddagen of feestdagen, ook niet aan het einde van de gestelde periode. Daarom is de Algemene termijnenwet niet van toepassing op de termijn van 42 dagen, want deze wet geldt niet voor termijnen, bepaald door terugrekening vanaf een tijdstip of een gebeurtenis. De “eerste veertien dagen” zijn de eerste veertien dagen waarop de dwangsomverschuldigd is. Dat betekent dat deze periode van veertien dagen ingaat op het tijdstip, genoemd in het tweede lid van artikel 2.

3. Een ingebrekestelling kan worden verzonden zodra het bestuursorgaan niet tijdig heeft beslist.⁵
4. Bezwaar of beroep tegen het niet tijdig geven van de beschikking schorst niet de werking van de dwangsom.⁶

Aan de inhoud van de ingebrekestelling zijn geen bijzondere eisen gesteld. Het spreekt echter vanzelf dat van een ingebrekestelling in de zin van deze verordening slechts sprake kan zijn, indien voldoende duidelijk is op welk te nemen besluit zij betrekking heeft. Als de aanvrager wegens het niet tijdig beslissen bezwaar instelt (artikel 6:2, onderdeel b van de Algemene wet bestuursrecht) of daarover een schriftelijke klacht indient bij het bestuursorgaan (artikel 9:4 van de Algemene wet bestuursrecht), is daar mee tevens voldaan aan het vereiste van schriftelijke ingebrekestelling.

Zoals hiervoor al gezegd, is een bestuursorgaan dat de wettelijke termijn voor het geven van een beschikking op aanvraag overschrijdt, ook zelf verplicht de aanvrager daarop te wijzen en daarbij een zo kort mogelijke termijn te noemen waarbinnen de beschikking alsnog zal worden gegeven (artikel 4:14, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht). Naar aanleiding van deze informatie kan de aanvrager beslissen of hij het bestuursorgaan al dan niet in gebreke zal stellen.]

- 5) **[Toelichting:** Zoals aangegeven dient de aanvrager het bestuursorgaan in gebreke te stellen. Het is dus niet mogelijk om bij een aanvraag het bestuursorgaan al bijvoorbeeld in gebreke te stellen voor het geval niet tijdig zal worden beslist. Dan zou de ingebrekestelling immers haar functie niet meer kunnen vervullen.]

- 6) **[Toelichting:** Deze bepaling stelt buiten twijfel dat de dwangsom doorloopt indien de aanvrager tevens bezwaar of beroep heeft ingesteld tegen het niet tijdig beslissen. Weliswaar is het bestuursorgaan in de periode dat het bezwaar aanhangig is, niet wettelijk verplicht een (primair)besluit op de aanvraag te nemen (zie artikel 6:20, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht), maar deze uitzondering is uitsluitend gemaakt om het bestuursorgaan de keuze te bieden om de beslissing al of niet te incorporeren in de beslissing op bezwaar, en niet om extra uitstel te bewerkstelligen. De dwangsom eindigt uiteraard wel in het geval een bestuursorgaan niet langer verplicht is om een primair besluit op de aanvraag te nemen omdat de beslissing op de aanvraag reeds is vervat in de beslissing op het ingestelde bezwaar (vgl. artikel 6:20, tweede lid, onderdeel b van de Algemene wet bestuursrecht). Het komt wel voor dat een bestuursorgaan dat in gebreke is tijdig een primaire beschikking te nemen op de aanvraag, opnieuw in gebreke is bij het tijdig beslissen op een daartegen ingesteld bezwaar. In dat geval kan het bestuursorgaan uit hoofde van deze regeling niet alleen een dwangsom verschuldigd zijn wegens het uitblijven van de primaire beschikking, maar daarnaast opnieuw wegens het niet tijdig beslissen op het bezwaar. Voor dat laatste is dan wel opnieuw een ingebrekestelling vereist. Het vijfde lid geeft een aantal uitzonderingen op de dwangsomregeling. Ten eerste is er geen dwangsom verschuldigd als het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld (onderdeel a). Een overeenkomstige bepaling is opgenomen in artikel 6:12, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht voor het bezwaar of beroep tegen het niet tijdig beslissen. Wat onredelijk laat is, kan niet in zijn algemeenheid worden bepaald. Daarvoor is niet zonder meer doorslaggevend wanneer de oorspronkelijke aanvraag of het bezwaar is ingediend. Wel is van belang of en hoe er nadien van gedachten is gewisseld tussen aanvrager en het bestuursorgaan (zie bijvoorbeeld CRvB 26 februari 2004, LJN A04639 en ABRvS 20 februari 2002, JB 2002/113).

Ook is geen dwangsom verschuldigd als het niet tijdig beslissen te wijten is aan de aanvrager zelf (onderdeel b). Als het bestuursorgaan bijvoorbeeld niet tijdig kon beslissen doordat de aanvrager een dag voor afloop van de beslistermijn ineens nog allerlei nadere gegevens heeft opgestuurd, of doordat de aanvrager zelf om uitstel van een hoorzitting heeft gevraagd, en het bestuursorgaan heeft zich hierin bereidwillig getoond, dan moet het vervolgens niet onmiddellijk na afloop van de beslistermijn met een ingebrekestelling overvallen kunnen worden. Deze bepaling strekt er mede toe misbruik van de dwangsomregeling te voorkomen. Een aanvrager moet geen financieel voordeel kunnen ondervinden van het tegenwerken van een tijdige beslissing door hemzelf. Verder is geen dwangsom verschuldigd indien de aanvrager geen belanghebbende is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht of indien de aanvraag (of het bezwaar) kennelijk niet-ontvankelijk is of kennelijk ongegrond (onderdeel c). Het is namelijk niet de bedoeling dat de dwangsomregeling tot gevolg heeft dat het lucratief wordt om maar zo veel mogelijk beschikkingen aan te vragen en bezwaren in te dienen in de hoop dat er zo hier en daar wel een – met dit soort aanvragen en bezwaren overladen – bestuursorgaan niet tijdig zal kunnen beslissen. Ook deze bepaling strekt er vooral toe misbruik te voorkomen.

Een dwangsom is evenmin verschuldigd indien het bestuursorgaan – kort samengevat – door overmacht niet in staat is een beschikking te geven (onderdeel d). Doel van de dwangsom is het onder druk zetten van het bestuursorgaan teneinde verdere vertraging te voorkomen. Het gaat hier dus niet primair om een genoegdoening, al zal het door de aanvrager wel mede zo gevoeld kunnen worden. Dit betekent ook dat een dwangsom geen zin heeft als daarmee het doel ervan met geen mogelijkheid bereikt kan worden doordat het bestuursorgaan zich in een overmachtsituatie bevindt. Dat van overmacht sprake is, zal overigens niet snel mogen worden aangenomen. Het zal dan in elk geval moeten gaan om een onmogelijkheid om te beslissen die veroorzaakt wordt door abnormale en onvoorziene omstandigheden buiten toedoen van het bestuursorgaan zelf en ook buiten zijn risicosfeer. Daarvan zal bijvoorbeeld wel sprake kunnen zijn wanneer het provinciehuis is afgebrand, maar uit de jurisprudentie inzake termijnoverschrijdingen kan worden afgeleid dat ziekteverzuim en administratieve of organisatorische problemen binnen de invloedssfeer van het bestuursorgaan niet een beroep op overmacht rechtvaardigen, ook niet als zij van structurele aard zijn (bijvoorbeeld Vz CBB 28 april 1995, JB 1995/136 en Rechtbank Roermond 9 februari 1996, JB 1996/102), evenmin als het niet tijdig ter beschikking komen van informatie van een ander bestuursorgaan (CBB 25 november 2003, LJN A01044), het willen afwachten van een rechterlijke beslissing in een andere zaak (ABRvS 5 november 2003, JB 2004/11), of een verzoek van de Europese Commissie (Vz CBB 30 januari 2004, JM 2004/87 en JB 2004/138). Ook een groot aantal bezwaarschriften tegen een beslissing is in beginsel geen argument dat op zichzelf termijnoverschrijding rechtvaardigt. Wel nam de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak aan dat aan de eis van een integrale beoordeling in onderlinge samenhang van ruim tweeduizend bezwaarschriften, onmogelijk binnen de wettelijke termijn kon worden voldaan (ABRvS 19 november 2003, JB 2004/19).

Ten slotte is er geen dwangsom verschuldigd indien de aanvrager schriftelijk met uitstel akkoord is gegaan (onderdeel e). De uitzondering spreekt voor zich: wie zelf met een periode van uitstel instemt, bijvoorbeeld zodat nader onderzoek kan worden gedaan, moet vervolgens niet een ingebrekestelling kunnen sturen binnen die periode. De instemming met uitstel moet wel schriftelijk zijn. Ook komt het voor dat in (telefonisch) overleg een afspraak over uitstel wordt gemaakt. In dergelijke gevallen volstaat de

5. Geen dwangsom is verschuldigd indien:⁷
 - a. het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld;
 - b. het niet tijdig beslissen te wijten is aan de aanvrager;
 - c. de aanvrager geen belanghebbende is, of de aanvraag kennelijk niet ontvankelijk of kennelijk niet gegrond is;
 - d. het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven of
 - e. de aanvrager schriftelijk met uitstel akkoord is gegaan
6. Indien er meer dan één aanvrager is, is de dwangsom aan ieder van de aanvragers voor een gelijk deel verschuldigd.⁸

bevestiging van het uitstel in een brief van het bestuursorgaan. Hierdoor worden interpretatieverschillen ten aanzien van het al of niet instemmen met uitstel van de beslistermijn zoveel mogelijk voorkomen. Daarbij gaat het uiteraard niet aan dat het bestuursorgaan druk op de belanghebbende uitoefent om met het uitstel in te stemmen.]

- 7) **[Toelichting:** Het vijfde lid geeft een aantal uitzonderingen op de dwangsomregeling. Ten eerste is er geen dwangsom verschuldigd als het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld (onderdeel a). Een overeenkomstige bepaling is opgenomen in artikel 6:12, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht voor het bezwaar of beroep tegen het niet tijdig beslissen. Wat onredelijk laat is, kan niet in zijn algemeenheid worden bepaald. Daarvoor is niet zonder meer doorslaggevend wanneer de oorspronkelijke aanvraag of het bezwaar is ingediend. Wel is van belang of en hoe er nadien van gedachten is gewisseld tussen aanvrager en het bestuursorgaan (zie bijvoorbeeld CRvB 26 februari 2004, LJN A04639 en ABRvS 20 februari 2002, JB 2002/113). Ook is geen dwangsom verschuldigd als het niet tijdig beslissen te wijten is aan de aanvrager zelf (onderdeel b). Als het bestuursorgaan bijvoorbeeld niet tijdig kon beslissen doordat de aanvrager een dag voor afloop van de beslistermijn ineens nog allerlei nadere gegevens heeft opgestuurd, of doordat de aanvrager zelf om uitstel van een hoorzitting heeft gevraagd, en het bestuursorgaan heeft zich hierin bereidwillig getoond, dan moet het vervolgens niet onmiddellijk na afloop van de beslistermijn met een ingebrekestelling overvallen kunnen worden. Deze bepaling strekt er mede toe misbruik van de dwangsomregeling te voorkomen. Een aanvrager moet geen financieel voordeel kunnen ondervinden van het tegenwerken van een tijdige beslissing door hemzelf. Verder is geen dwangsom verschuldigd indien de aanvrager geen belanghebbende is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht of indien de aanvraag (of het bezwaar) kennelijk niet-ontvankelijk is of kennelijk ongegrond (onderdeel c). Het is namelijk niet de bedoeling dat de dwangsomregeling tot gevolg heeft dat het lucratief wordt om maar zo veel mogelijk beschikkingen aan te vragen en bezwaren in te dienen in de hoop dat er zo hier en daar wel een – met dit soort aanvragen en bezwaren overladen – bestuursorgaan niet tijdig zal kunnen beslissen. Ook deze bepaling strekt er vooral toe misbruik te voorkomen. Een dwangsom is evenmin verschuldigd indien het bestuursorgaan – kort samengevat – door overmacht niet in staat is een beschikking te geven (onderdeel d). Doel van de dwangsom is het onder druk zetten van het bestuursorgaan teneinde verdere vertraging te voorkomen. Het gaat hier dus niet primair om een genoegdoening, al zal het door de aanvrager wel mede zo gevoeld kunnen worden. Dit betekent ook dat een dwangsom geen zin heeft als daarmee het doel ervan met geen mogelijkheid bereikt kan worden doordat het bestuursorgaan zich in een overmachtsituatie bevindt. Dat van overmacht sprake is, zal overigens niet snel mogen worden aangenomen. Het zal dan in elk geval moeten gaan om een onmogelijkheid om te beslissen die veroorzaakt wordt door abnormale en onvoorziene omstandigheden buiten toedoen van het bestuursorgaan zelf en ook buiten zijn risicosfeer. Daarvan zal bijvoorbeeld wel sprake kunnen zijn wanneer het provinciehuis is afgebrand, maar uit de jurisprudentie inzake termijnoverschrijdingen kan worden afgeleid dat ziekteverzuim en administratieve of organisatorische problemen binnen de invloedssfeer van het bestuursorgaan niet een beroep op overmacht rechtvaardigen, ook niet als zij van structurele aard zijn (bijvoorbeeld Vz CBB 28 april 1995, JB 1995/136 en Rechtbank Roermond 9 februari 1996, JB 1996/102), evenmin als het niet tijdig ter beschikking komen van informatie van een ander bestuursorgaan (CBB 25 november 2003, LJN A01044), het willen afwachten van een rechterlijke beslissing in een andere zaak (ABRvS 5 november 2003, JB 2004/11), of een verzoek van de Europese Commissie (Vz CBB 30 januari 2004, JM 2004/87 en JB 2004/138). Ook een groot aantal bezwaarschriften tegen een beslissing is in beginsel geen argument dat op zichzelf termijnoverschrijding rechtvaardigt. Wel nam de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak aan dat aan de eis van een integrale beoordeling in onderlinge samenhang van ruim tweeduizend bezwaarschriften, onmogelijk binnen de wettelijke termijn kon worden voldaan (ABRvS 19 november 2003, JB 2004/19). Ten slotte is er geen dwangsom verschuldigd indien de aanvrager schriftelijk met uitstel akkoord is gegaan (onderdeel e). De uitzondering spreekt voor zich: wie zelf met een periode van uitstel instemt, bijvoorbeeld zodat nader onderzoek kan worden gedaan, moet vervolgens niet een ingebrekestelling kunnen sturen binnen die periode. De instemming met uitstel moet wel schriftelijk zijn. Ook komt het voor dat in (telefonisch) overleg een afspraak over uitstel wordt gemaakt. In dergelijke gevallen volstaat de bevestiging van het uitstel in een brief van het bestuursorgaan. Hierdoor worden interpretatieverschillen ten aanzien van het al of niet instemmen met uitstel van de beslistermijn zoveel mogelijk voorkomen. Daarbij gaat het uiteraard niet aan dat het bestuursorgaan druk op de belanghebbende uitoefent om met het uitstel in te stemmen.)
- 8) **[Toelichting:** In het zeldzame geval dat een aanvraag door meer dan één aanvrager is ingediend, wordt de dwangsom niet evenzoveel keer uitgekeerd, doch evenredig over de aanvragers verdeeld. Per beschikking zal dus in elk geval nooit meer dan eenmaal de maximale dwangsom van het eerste lid verschuldigd zijn. Voor de goede orde: deze bepaling heeft dus niet betrekking op de situatie dat er meerdere aanvragers zijn die elk – min of meer gelijktijdig – een eigen en dus afzonderlijke aanvraag hebben ingediend, bijvoorbeeld een aanvraag om een financiële bijdrage uit een bepaalde subsidiepot. In dat geval moet immers op elke aanvraag afzonderlijk worden beschikt en geldt dus ook voor elk van die beschikkingen afzonderlijk dat een dwangsom verschuldigd kan zijn. Slechts indien er meerdere aanvragers samen één aanvraag indienen zal er sprake zijn van het verdelen van de dwangsom. Dit geldt ook als het gaat om bezwaarschriften.]

Artikel 3. Vaststellen en betalen van de dwangsom

9

1. Het bestuursorgaan stelt de verschuldigheid en de hoogte van de dwangsom bij beschikking vast binnen twee weken na de laatste dag waarover de dwangsom verschuldigd was.
2. De betaling geschiedt binnen zes weken nadat de beschikking op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

Artikel 4. Verrekenen van de dwangsom

1. Indien een bestuursorgaan in verband met het niet tijdig geven van een beschikking op aanvraag uit andere hoofde een schadevergoeding of een dwangsom verschuldigd is, komt het recht op een dwangsom als bedoeld in artikel 2 in zoverre te vervallen. Een reeds uitbetaalde dwangsom wordt als dan aangemerkt als een voorschot op de desbetreffende schadevergoeding of dwangsom.¹⁰
2. Een uit hoofde van deze verordening verschuldigde dwangsom kan worden verrekend met leges, die verschuldigd zijn voor de behandeling of afgifte van een beschikking waarop de dwangsom betrekking heeft, voor zover die ten tijde van het verschuldigd worden van de dwangsom nog niet zijn voldaan.¹¹

Artikel 5. Overgangs- en slotbepalingen

12

1. Deze verordening is niet van toepassing op het niet tijdig beslissen op een aanvraag of bezwaarschrift, ingediend voor het tijdstip waarop deze verordening in werking is getreden.
2. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2008.
3. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening dwangsom bij niet tijdig beslissen.

9) **[Toelichting:** Blijkens het eerste lid moet het bestuursorgaan de verschuldigheid en de hoogte van de dwangsom eigener beweging bij beschikking vaststellen. Wanneer het bestuursorgaan alsnog een beschikking heeft genomen op de aanvraag of op het bezwaar, heeft het de keuze om de hoogte van de dwangsom tegelijk met die beschikking vast te stellen en bekend te maken. Als dit niet mogelijk blijkt, dan zal het dit in elk geval moeten doen binnen twee weken na de dag waarop de alsnog genomen beschikking aan de aanvrager is verzonden. Die dag is immers de laatste dag waarover in dat geval de dwangsom verschuldigd is, tenzij al eerder het maximumbedrag van € 1.260,- werd bereikt. In dat laatste geval moet de vaststellingsbeschikking genomen worden binnen twee weken na de dag waarop het maximum is bereikt. Voor de goede orde: de verordening is niet van toepassing op de beschikking die op grond van het eerste lid van artikel 3 genomen dient te worden. Deze beschikking wordt immers eigener beweging en niet op aanvraag door het bestuursorgaan genomen. Tegen deze besluiten staan de gebruikelijke rechtsmiddelen van bezwaar en beroep open.

Indien de aanvrager het niet eens is met de berekening van de hoogte van de dwangsom, kan hij daartegen ook op de normale wijze bezwaar en beroep instellen.]

10) **[Toelichting:** Indien een belanghebbende een bestuursorgaan van de provincie uit andere hoofde, bijvoorbeeld op grond van onrechtmatige daad, aanspreekt op bijvoorbeeld schadevergoeding als gevolg van het niet tijdig geven van een beschikking op aanvraag, komt het recht op een dwangsom als bedoeld in artikel 2 in zoverre te vervallen. Op deze wijze wordt het stapelen van dwangsommen en schadevergoedingen voorkomen. De aanduiding 'in zoverre' heeft de volgende betekenis. Stel de situatie waarin de dwangsom op basis van onderhavige verordening wordt vastgesteld op een bedrag van € 500,-. De rechter is echter van oordeel dat de burger vanwege het niet tijdig beslissen door het bestuursorgaan een schadevergoeding toekomt van € 400,-. De dwangsom van € 500,- komt dan voor een bedrag van € 400,- te vervallen, zodat aan de burger uiteindelijk een bedrag van € 100,- dient te worden toegekend op basis van onderhavige verordening.

Voor het stapelen van (alleen) dwangsommen geldt dat deze verordening niet van toepassing is in situaties waarin onredelijk veel aanvragen en/of bezwaarschriften van notoire belanghebbende bezwaarmakers ingediend zijn. Het tweede lid is (nog) niet van toepassing op de reikwijdte van deze verordening. Leges zijn niet aan de orde bij aanvragen om subsidie en op bezwaarschriften.]

11) **[Toelichting:** Het tweede lid is (nog) niet van toepassing op de reikwijdte van deze verordening. Leges zijn niet aan de orde bij aanvragen om subsidie en op bezwaarschriften.]

12) **[Toelichting:** Deze bepaling regelt het overgangsrecht. De verordening is alleen van toepassing op het niet tijdig beslissen op een aanvraag om een subsidie of een bezwaarschrift ingediend op of na de dag waarop deze verordening in werking is getreden.]