

's-Gravenhage, 9 juli 2007

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
de heer drs. F. Heemskerk
Postbus 20101
2500 EC 'S-GRAVENHAGE

Ons nummer: W10.07.0117/III

Betreft: Uw brief van 27 april 2007

Geachte heer Heemskerk,

Bij Uw bovenvermelde brief hebt U een verzoek gedaan overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State.

Thans heeft afdeling III de beraadslagingen afgesloten en haar reactie op Uw verzoek vastgesteld. Mede namens de voorzitter van de afdeling doe ik U hierbij deze reactie toekomen.

De waarnemend Vice-President
van de Raad van State,

Bijlage bij de brief van de waarnemend Vice-President van de Raad van State van 9 juli 2007.

Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake *lex silencio positivo*/van rechtswege verleende vergunning.

Bij brief van 27 april 2007, kenmerk WWJZ 7054401, heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken, in overeenstemming met de Minister van Justitie, afdeling III van de Raad van State verzocht hem van voorlichting te dienen inzake *lex silencio positivo*/van rechtswege verleende vergunning.

Gelet op het voornemen in het coalitieakkoord om de *Lex silencio positivo* in de toekomst breed toe te passen in het kader van de vergunningverlening aan bedrijven, hecht de staatssecretaris eraan om een beeld te krijgen van de noodzakelijke inhoudelijke en procedurele randvoorwaarden die een dergelijke invoering mogelijk zouden kunnen maken. Gevraagd is daarbij in te gaan op de volgende deelvragen:

- Is de Raad van mening dat het recht op besluitvorming binnen redelijke termijnen betekent dat tijdige besluitvorming afgedwongen moet kunnen worden?
- Welke (juridische) instrumenten ziet de Raad als optimaal om tijdige besluitvorming te garanderen dan wel afdwingbaar te maken?
- Hoe weegt de Raad de effectiviteit en de voor- en nadelen van de *Lex silencio positivo*, de dwangsom bij termijnoverschrijding en het direct beroep ten opzichte van elkaar, in het licht van de schade die voor de aanvrager ontstaat bij niet tijdig beslissen en de inzet die het van de aanvrager vergt?
- In welke situatie heeft welk middel de voorkeur?
- Kan de Raad een indicatie geven bij welk type vergunningen de invoering van de *Lex silencio positivo* minder bezwaarlijk is?
- Heeft de Raad nog aanvullende oplossingen naast de mogelijkheden die de Raad in zijn jaarverslag van 2003 heeft aangegeven voor de door de Raad geschetste problemen?
- Heeft de Raad suggesties om de werking van de *Lex silencio positivo* te verbeteren –met name gelet op rechtsonzekerheid en de positie van derdebelaagden?
- Hoe ziet de Raad de juridische opties en kansen om op elektronische wijze een voldoende mate van bekendmaking te waarborgen, gelet op de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen?

1. Inleiding

In het coalitieakkoord is vastgelegd dat de procedure van vergunningverlening voor bedrijven door bundeling van vergunningen en ruime toepassing van het instrument van de “*lex silencio positivo*” zo wordt aangepast, dat vergunningen aanzienlijk sneller worden verleend. Met de term “*lex silencio positivo*” wordt bedoeld op de rechtsfiguur die inhoudt dat de overschrijding van een beslistermijn door het bevoegde bestuursorgaan van rechtswege leidt tot een (fictieve) positieve

beslissing op een vergunningaanvraag.¹ In Nederland vindt deze rechtsfiguur in een klein aantal gevallen toepassing. Bekendste toepassing is de bouwvergunning, die bij overschrijding van de gestelde termijnen van rechtswege is verleend ingevolge artikel 46, vierde lid, van de Woningwet.

Tot op heden heeft de Raad van State steeds zeer gereserveerd gereageerd op voorstellen tot toepassing van de fictieve positieve beslissing bij overschrijding van een beslistermijn.² Gelet op het voornemen van de regering om fictieve vergunningverlening vaker toe te passen, hechten de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Justitie er thans aan om een beeld te krijgen van de vereiste inhoudelijke en procedurele randvoorwaarden. Hierbij is tevens van belang dat de in december 2006 vastgestelde dienstenrichtlijn³ uitgaat van vergunningverlening van rechtswege bij overschrijding van de beslistermijnen.

Hierna wordt eerst ingegaan op de aard van het probleem dat aan het verzoek van de staatssecretaris ten grondslag ligt. Omdat de vragen vooral betrekking hebben op toepassing van de figuur van fictieve vergunningverlening, wordt daarop vervolgens ingegaan. Geconcludeerd wordt dat het doel van vlotte vergunningverlening wellicht beter met andere middelen dan de fictieve vergunningverlening kan worden bereikt. Daarna komt de dienstenrichtlijn aan de orde, nu deze richtlijn voor de vergunningverlening aan bedrijven van belang is en de in die richtlijn gevolgde benadering parallel loopt aan de door de afdeling voorgestane benadering dat eerst en vooral de noodzaak van het vergunningvereiste moet vaststaan. Dan komen twee andere soorten maatregelen aan de orde waarmee tijdige beslissing door bestuursorganen kunnen worden bevorderd. Het betreft enerzijds het wetsvoorstel dwangsom bij niet tijdig beslissen en anderzijds organisatorische maatregelen. Tot slot komen de specifieke vragen van de staatssecretaris aan de orde.

2. De focus van het verzoek: vergunningen voor bedrijven

Het verzoek tot voorlichting van de Staatssecretaris van Economische Zaken ziet specifiek op de mogelijke toepassing van de fictieve verlening van *vergunningen aan bedrijven* in het geval van termijnoverschrijding. De beperking van het verzoek tot vergunningen leidt ertoe dat andere besluiten buiten het bestek van de voorlichting blijven. Het verzoek heeft bijvoorbeeld geen betrekking op de toekenning van subsidies of uitkeringen. Niet op voorhand is duidelijk dat de aan de orde gestelde problemen zich beperken tot vergunningverlening.

Voorts gaat het om voor het bedrijfsleven relevante vergunningen. Mogelijke problemen die burgers en andere organisaties of instellingen dan bedrijven hebben doordat bestuursorganen beslistermijnen niet naleven, blijven daardoor buiten beeld. Zo het al mogelijk zou zijn om tussen bedrijven enerzijds en instellingen en personen anderzijds te onderscheiden, bestaat daarvoor uit een oogpunt van gelijke

¹ De term "lex silencio" is in Nederland geïntroduceerd in een rapport van de Taskforce vereenvoudiging vergunningen die taakstellende voorstellen deed ter vermindering en vereenvoudiging van de economisch relevante vergunningprocedures. Advies "Eenvoudig vergunnen". Bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 84.

² Zie Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 4, Kamerstukken II 2004/05, 21 501-30, nr. 111 en Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 4.

³ Richtlijn 2006/123/EG van het Europese Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

behandeling geen rechtvaardiging. Daarom zal, met uitzondering van paragraaf 3, dit onderscheid niet worden gemaakt. Wel zullen bepaalde vergunningen naar hun aard alleen het bedrijfsmatige handelen betreffen.

3. De aard van het probleem

Overschrijding van wettelijke of redelijke beslistermijnen door het bestuur is een hardnekkig probleem. Het is beschreven in evaluatierapporten over de Algemene wet bestuursrecht⁴, jaarverslagen en rapporten van de Nationale ombudsman⁵, rapporten van de Algemene Rekenkamer⁶ en de Kamerbrief "Termijnen voor bestuur en rechter"⁷. Het niet in acht nemen van beslistermijnen door bestuursorganen kan de geloofwaardigheid van de overheid aantasten en onzekerheid en frustratie bij de burger veroorzaken. Van belang hierbij is dat het overschrijden van termijnen zeer verschillende gevolgen heeft voor burgers enerzijds en bestuursorganen anderzijds. Waar termijnoverschrijding door de burger ertoe kan leiden dat hij geen aanspraak meer kan maken op bepaalde rechten en doorgaans tot gevolg heeft dat hij niet meer in bezwaar of beroep wordt ontvangen, zijn de beslistermijnen voor een bestuursorgaan termijnen van orde; overschrijding heeft voor hem nauwelijks of geen gevolgen.

Het komt voor dat een bestuursorgaan beslistermijnen niet haalt, omdat de in de wet gestelde termijn aan de krappe kant is, onderzoek moet worden gedaan, adviezen van derden moeten worden ingewonnen of afstemming met andere bestuurlijke procedures moet plaatsvinden. Het komt echter ook voor dat beslistermijnen door een bestuursorgaan niet worden nageleefd omdat er binnen de organisatie capaciteitsproblemen zijn, inhoudelijke deskundigheid onvoldoende aanwezig is, of de uitvoering van bestuurlijke procedures en in het bijzonder de bewaking van beslistermijnen niet voldoende op orde zijn of te weinig belang wordt gehecht aan het halen ervan.⁸

Op grond van voormelde publicaties is er reden om te veronderstellen dat ook op vergunningaanvragen door bedrijven niet steeds binnen de geldende termijnen wordt beslist. Recent empirisch materiaal dat een helder beeld geeft van de problemen met de beslistermijnen van voor het bedrijfsleven relevante vergunningstelsels, ontbreekt echter. Ook is de afdeling niet gebleken van het bestaan van empirisch materiaal dat inzicht verschaft in de ervaringen met bestaande toe-

⁴ Toepassing en effecten van de algemene wet bestuursrecht 1994-1996, Verslag van de Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht, 's-Gravenhage 18 december 1996. Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006; M.T.A.B. Lamers e.a., Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger; stand van zaken in theorie en eerder onderzoek, Boom Juridische uitgevers 2007.

⁵ Zie onder meer het Rapport Burgerbrieven, 30 september 2003, 2003/325 en Behandeling burgerbrieven. Een tussenbalans, 7 september 2005, 2005/250.

⁶ Zie onder meer het rapport "Vergunningen", Kamerstukken II 1995/96, 24 656, nrs. 1-2 en het rapport "Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?", Kamerstukken II 2003/04, 29 495, nrs. 1-2.

⁷ Kamerstukken II 2000/01, 27 461, nr. 1.

⁸ In het rapport van de Algemene Rekenkamer "Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?" worden de volgende mogelijke oorzaken van het niet halen van de beslistermijnen bij de departementen genoemd: Onvoldoende aansturing en prioritering; onrealistische beslistermijnen; niet passende beslistermijnen; onvoldoende inzicht in behandelprocessen; onvoldoende voortgangsbewaking; capaciteitsgebreken; complexiteit van wetgeving; inwinnen van informatie bij derden. Kamerstukken II 2003/04, 29 495, nrs. 1-2, blz. 32 e.v.

passingen van fictieve vergunningverlening, zoals de bouwvergunning. Dit vormt een belemmering voor het vinden van de juiste oplossingen.

Aannemelijk is dat het bedrijfsleven last ondervindt van complexe en langdurige bestuursrechtelijke procedures. Niet duidelijk is echter of het probleem bij voor het bedrijfsleven relevante vergunningverlening louter wordt gevormd door overschrijding van de geldende beslistermijnen.⁹ Redenen voor de langdurige procedures rond vergunningaanvragen van bedrijven kunnen bijvoorbeeld ook zijn een lange periode van vooroverleg, feitenonderzoek en de behoefte aan aanvullende gegevens, alsmede de duur van bezwaar- en beroepsprocedures. Daarnaast kan de samenloop van vergunningstelsels die betrekking hebben op eenzelfde activiteit, tot lange procedures leiden. Regelmatig zijn voor een bepaalde activiteit verschillende besluiten van verschillende bestuursorganen nodig, waarbij de onderscheiden procedures niet gelijktijdig plaatshebben.¹⁰ Ook de complexiteit van de betrokken regelgeving kan tot langere doorlooptijden leiden. Tot slot is de laatste jaren meer nadruk komen te liggen op de financiële en andere aansprakelijkheid van bestuurders en bestuursorganen die verkeerde beslissingen nemen. Angst voor aansprakelijkheid kan leiden tot besluitvorming waarbij het vermijden van aansprakelijkheid zo centraal staat dat dit kan leiden tot langere behandelingstijden of zelfs tot weigering van de gevraagde vergunning. Waar niet helder is of louter overschrijding van de beslistermijnen voor het bedrijfsleven het knelpunt vormt om tijdig de noodzakelijke vergunning(en) te verkrijgen, is onzeker of maatregelen die specifiek zien op het (doen) naleven van de beslistermijnen, doeltreffend zijn in het bestrijden van problemen waarmee het bedrijfsleven kampt. Gelet op het te bereiken doel van vlotte vergunningverlening dient bij te nemen maatregelen in elk geval ook te worden gedacht aan gecoördineerde behandeling van samenlopende vergunningen die tegelijkertijd nodig zijn om een activiteit te kunnen verrichten.

4. Noodzaak van vergunningstelsels en fictieve vergunningverlening

Een vergunning is een begunstigende beschikking op aanvraag waarmee iets wordt toegestaan dat anders verboden is. Door middel van de vergunning kan, voordat een activiteit plaatsvindt, worden beoordeeld of aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan en kunnen voorschriften worden gesteld waarmee de desbetreffende activiteit nader wordt geconditioneerd. Een vergunning is daarmee een nuttig en noodzakelijk instrument in die gevallen dat het algemeen belang een voorafgaande beoordeling door een bestuursorgaan vergt, belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen of maatwerk noodzakelijk is. De eerste stap is dan ook een beoordeling van de noodzaak van een vergunningstelsel. Zijn er voldoende redenen om de invoering van een vergunningstelsel te rechtvaardigen, dan zijn dat even zovele redenen om fictieve vergunningverlening achterwege te laten, dan wel om, als daartoe wel wordt besloten, in elk geval maatregelen te treffen ter bescherming van algemene belangen en de belangen van derden. Deze maatregelen hebben echter tot gevolg dat degene aan wie fictief een vergunning is

⁹ Zo blijkt uit een doorlichting van 44 gemeenten door MKB-Nederland betreffende de beslistermijnen van vijf typen vergunningen dat het met die procedures zo slecht nog niet is gesteld. Vooral de termijnen bij beslissingen op bezwaar leiden tot problemen. Resultaten Operatie Stopwatch 2006/2007.

¹⁰ Eenvoudig vergunnen, Advies van de Taskforce Vereenvoudiging vergunningen, Den Haag 2005, bladzijden 20-21.

verleend, de beoogde activiteiten niet zonder risico zal kunnen starten. De tijd die wordt gewonnen door vergunningverlening van rechtswege, kan met het oog op de bescherming van het algemeen belang en de belangen van derden vervolgens weer geheel verloren gaan. De afdeling werkt dit hierna in paragraaf 5 uit. Naarmate fictieve vergunningverlening minder gevaar schept voor aantasting van de betrokken belangen, lijkt er minder rechtvaardiging te bestaan om een vergunningstelsel in te voeren. In die gevallen zouden bijvoorbeeld algemene regels, al dan niet gecombineerd met een meldingenstelsel, voldoende kunnen zijn. Iets dergelijks speelt ook bij vergunningstelsels die er vooral toe dienen om maatwerk te bieden. Indien bij fictieve verlening het ontbreken van op de desbetreffende activiteit afgestemde voorschriften effectief kan worden gecompenseerd door voor die gevallen de wettelijk gestelde regels te volgen, kan worden betwijfeld of in zo'n situatie een vergunningstelsel hoe dan ook wel gerechtvaardigd is.

5. Toepassing van de fictieve vergunningverlening in het Nederlandse bestuursrecht

Fictieve vergunningverlening bij termijnoverschrijding komt in de Nederlandse wetgeving op enkele beleidsterreinen voor. Het gaat om de ruimtelijke ordening (bouwvergunning), cultuur (Monumentenwet), mijnbouw (Mijnbouwwet) en mededinging (Mededingingswet).¹¹ De Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent geen fictieve positieve besluiten van rechtswege. De belanghebbende kan ingevolge artikel 6:2 Awb bezwaar maken en beroep instellen tegen het niet tijdig nemen van het besluit. Uiteindelijk kan het bestuursorgaan door middel van een uitspraak van de bestuursrechter, eventueel voorzien van een dwangsom, worden gedwongen alsnog een besluit te nemen. Fictieve vergunningverlening bij termijnoverschrijding voldoet in het algemeen niet aan procedurele en materiële vereisten voor behoorlijke besluitvorming, waardoor voor alle betrokken partijen rechtsonzekerheid ontstaat. De afdeling werkt dat hierna uit en geeft daarbij aan op welke wijze deze rechtsonzekerheid kan worden beperkt.

a. Procedurele aspecten van fictieve vergunningverlening

Als na overschrijding van de beslistermijn een vergunning geacht wordt te zijn verleend, is er geen schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan. De fictieve verlening is daarmee ook geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. In de jurisprudentie worden besluiten van rechtswege wel vatbaar geacht voor bezwaar en beroep. De bekendmakingsregeling van afdeling 3:6 Awb is echter niet van toepassing. Hoofdregeel voor het maken van bezwaar en het instellen van beroep is dat de termijn daarvoor aanvangt met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt (artikel 6:8, eerste lid, Awb). Bij een besluit van rechtswege kan het ingaan van de termijn niet aan het moment van bekendmaking van het besluit worden gekoppeld. Belanghebbenden hoeven niet te weten dat een besluit van rechtswege is genomen. Mogelijk kan nog lange tijd bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld door belanghebbenden die niet eerder van de fictieve vergunningverlening op de hoogte waren. Bovendien kan dit door verschillende belanghebbenden op verschillende momenten worden gedaan. Dit maakt dat de aanvrager na de fictieve verlening er

¹¹ Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 140, blz. 31.

niet zeker van is of en wanneer de vergunningverlening in rechte onaantastbaar is en daarmee wanneer hij zonder risico zijn activiteiten kan starten.

Maatregelen van procedurele aard

De Raad heeft in zijn jaarverslag over 2003 te kennen gegeven dat, indien gebruik wordt gemaakt van de figuur "besluit van rechtswege", in ieder geval moet worden geregeld dat zodanig besluit met een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb gelijk wordt gesteld en dat bekendmaking ervan plaatsvindt. Tevens kan men wettelijk regelen dat de vergunningaanvraag of een verlenging van de beslistermijn bekend wordt gemaakt, zodat derden op de hoogte kunnen zijn van een lopende procedure en zich op toekomstige stappen kunnen voorbereiden.

b. Elektronische bekendmaking

De staatssecretaris heeft gevraagd naar de zienswijze van de afdeling over de juridische opties en kansen om op elektronische wijze een voldoende mate van bekendmaking te waarborgen, gelet op de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Ingevolge artikel 3:41, eerste lid, juncto artikel 2:14, eerste lid, Awb kan de bekendmaking van de fictieve verlening aan de aanvrager elektronisch geschieden, voorzover deze heeft kenbaar gemaakt dat hij langs die weg voldoende bereikbaar is. Anders ligt de bekendmaking van fictieve verleningen en andere kennisgevingen aan derdebelaanhebbers. Hoewel een elektronische wijze van bekendmaking, bijvoorbeeld door plaatsing op een website, de kenbaarheid van de desbetreffende besluiten en kennisgevingen kan vergroten, kan deze op dit moment de bekendmaking op niet-elektronische wijze niet vervangen. Ook al weten velen het internet te vinden, dan nog kan elektronische publicatie niet worden verondersteld dezelfde bekendheid te bewerkstelligen als kennisgeving of publicatie in een van overheidswege uitgegeven blad of een nieuws- of huis-aan-huisblad.

c. Materiële aspecten van fictieve vergunningverlening

Bij fictieve verlening ontbreekt een motivering van het desbetreffende besluit. Dat geen inhoudelijke beoordeling heeft plaatsgevonden, kan zeer nadelige effecten hebben voor alle betrokkenen. Indien een activiteit waarvoor normaal gesproken geen vergunning wordt verleend, of waarvoor alleen onder zekere voorwaarden een vergunning wordt verleend, zonder meer kan worden gestart, is het algemeen belang in het geding. Tevens kunnen derden worden benadeeld, omdat met hun belangen geen rekening is gehouden. Zo kunnen door verlening van rechtswege van een milieuvergunning het algemene milieubelang én de belangen van omwonenden in het geding zijn. Belangrijk is bovendien dat met de fictieve verlening de vergunninghouder zelf ook niet hoeft te zijn gediend. Aan veel vergunningen, zoals milieuvergunningen, zijn voorschriften verbonden. Wanneer de vergunninghouder niet weet aan welke voorschriften hij moet voldoen, is het de vraag of hij wel uit de voeten kan met de verkregen toestemming; nieuwe besluitvorming door het bestuursorgaan kan dan nodig zijn. Ook moet de vergunninghouder ermee rekening houden dat de vergunning wordt ingetrokken of in bezwaar of beroep geen stand zal houden. Een van rechtswege verleende vergunning hoeft nog geen rechtmatige vergunning te zijn. Er moet bovendien rekening worden

gehouden met schadeclaims, zoals van derden die als gevolg van de stilzwijgend vergunde activiteit schade lijden. Opmerking verdient hierbij dat onder omstandigheden een dergelijke claim zich ook tegen het bestuursorgaan kan richten. De administratieve horde die wordt genomen door de fictieve verlening, leidt met andere woorden niet noodzakelijk tot de zekerheid die nodig is om zonder risico de desbetreffende activiteit te kunnen starten.

Maatregelen van materiële aard

Met het oog op de bescherming van de belangen van derden en de samenleving als geheel zou bij fictieve vergunningverlening kunnen worden bepaald dat de vergunning pas in werking treedt en de activiteiten kunnen worden gestart nadat de bezwaartermijn is verstreken en, als tijdig bezwaar wordt gemaakt, nadat de beroepstermijn is verstreken. In afwijking van de Awb zou in plaats van aan latere inwerkingtreding ook gedacht kunnen worden aan schorsende werking van bezwaar en beroep. Dit laatste voorkomt als regel dat gedurende het bezwaar en beroep al met de vergunde activiteit kan worden gestart. Zou de vergunninghouder in dat geval toch willen starten met de vergunde activiteiten, dan zou hij daartoe bij de bestuursrechter een voorlopige voorziening tot opheffing van de schorsende werking moeten vragen. Mocht hiervoor worden gekozen, dan is nóg belangrijker dat duidelijkheid bestaat over het begin en einde van de beroepstermijnen. Voorts kan de mogelijkheid voor een bestuursorgaan om een vergunning in te trekken of te wijzigen (nader) worden geregeld of worden verruimd.¹² Soms is hierover iets in de wet geregeld, soms ook niet. Door bij regeling van de fictieve verlening uitdrukkelijk te bepalen, hoe en wanneer de vergunning kan worden ingetrokken of gewijzigd, kunnen ongewenste effecten van fictieve verlening door het bestuursorgaan worden opgevangen.

Conclusie

Een aantal procedurele gebreken van de fictieve verlening lijkt te kunnen worden ondervangen. Materieel blijft het bezwaar bestaan dat fictieve verlening veelal strijdig is met het algemeen belang en de belangen van derden die juist door de eis van een positieve, niet-fictieve vergunning worden beschermd. Verlening van een vergunning van rechtswege betekent voorts dat de negatieve consequenties van het gebrek aan voortvarendheid van het bestuursorgaan niet primair bij dat orgaan terechtkomen, maar bij anderen bij wie die consequenties juist niet terecht zouden moeten komen. De maatregelen die getroffen kunnen en moeten worden om de nadelige gevolgen van de fictieve vergunning te ondervangen, maken dat in het algemeen de voordelen van deze wijze van vergunningverlening niet opwegen tegen de nadelen daarvan. Toepassing van fictieve vergunningverlening is wellicht wel mogelijk bij die vergunningen waar weinig risico bestaat dat het algemeen belang of belangen van derden als gevolg van fictieve verlening worden geschaad en bovendien de rechtspositie van de vergunninghouder na fictieve verlening voldoende duidelijk is. Maar dan is het opnieuw de vraag of het vergunningstelsel wel nodig is.

Zoals hiervoor in paragraaf 4 al is vermeld, is eerst en vooral van belang om de noodzaak van het vergunningvereiste vast te stellen. Zijn daarvoor voldoende

¹² Ook kan worden gedacht aan tijdelijke vergunningen.

redenen, dan zal een bediening van burger en bedrijfsleven die recht doet aan de geldende termijnen en tegelijk de vereiste rechtszekerheid biedt, in het algemeen niet door fictieve vergunningverlening worden gerealiseerd. Op het doel van snellere vergunningverlening gerichte maatregelen zijn van andere aard. Zij richten zich op het bestuursorgaan zelf en zijn organisatie (zie hierna de paragrafen 7 en 8) of bijvoorbeeld op gecoördineerde behandeling van verschillende vergunningen die tegelijkertijd nodig zijn om een activiteit te kunnen verrichten.

6. De dienstenrichtlijn

Op de dienstenrichtlijn wordt ingegaan omdat deze van belang is voor de vergunningverlening aan bedrijven en deze, evenals de afdeling in deze voorlichting, van het uitgangspunt uitgaat dat eerst de noodzaak van vergunningverlening moet worden beoordeeld en vervolgens de vraag aan de orde is welke dwingende redenen kunnen doen afzien van fictieve vergunningverlening.

De dienstenrichtlijn stelt regels met betrekking tot de vrijheid van vestiging van dienstverleners en het vrije verkeer van diensten. De richtlijn is van toepassing op diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd, behoudens die diensten die zijn uitgezonderd, zoals niet-economische diensten van algemeen belang en financiële diensten.¹³ De eisen die specifiek zien op de vrijheid van vestiging van dienstverrichters gaan vooral over vergunningstelsels.¹⁴

a. *Vergunningstelsels*

Artikel 9, eerste lid, van de dienstenrichtlijn bepaalt dat de lidstaten de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk stellen van een vergunningstelsel, tenzij aan een aantal voorwaarden is voldaan:

- a. het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
- b. de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang; en
- c. het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

Dwingende redenen van algemeen belang zijn erkende rechtvaardigingsgronden voor maatregelen die mogelijk, zonder onderscheid aan te brengen tussen nationale dienstverrichters en dienstverrichters van andere lidstaten, beperkingen op het vrije verkeer aanbrengen. In de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) betreffende de artikelen 43 (vrijheid van vestiging) en 49 (vrij verkeer van diensten) van het EG-Verdrag is een groot aantal dwingende redenen van algemeen belang erkend.¹⁵ Het betreft een open lijst van

¹³ De diensten waarop de richtlijn ziet zijn zeer divers van aard, zie overweging 33 van de richtlijn.

¹⁴ Een vergunningstelsel is in artikel 4 van de richtlijn gedefinieerd als elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit.

¹⁵ Het betreft openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid als bedoeld in de artikelen 46 en 55 van het EG-Verdrag. Verder kan het gaan om handhaving van de maatschappelijke orde, doelstellingen van sociaal beleid, bescherming van afnemers van diensten, consumentenbescherming, bescherming van werknemers, met inbegrip van de sociale bescherming van werknemers, dierenwelzijn, handhaving van het financieel evenwicht van het sociale zekerheidsstelsel, voorkoming van fraude, voorkoming van oneerlijke concurrentie,

erkende gronden. Door het Hof kunnen nieuwe rechtvaardigingsgronden worden geaccepteerd.

Artikel 9, derde lid, van de dienstenrichtlijn bepaalt bovendien dat eisen die op grond van de dienstenrichtlijn aan vergunningen worden gesteld, niet van toepassing zijn op elementen van vergunningstelsels die direct of indirect geregeld zijn bij andere communautaire instrumenten. Zo kan artikel 6 van de Habitatrichtlijn¹⁶ in de weg staan aan het door de dienstenrichtlijn geformuleerde uitgangspunt dat bij vergunningstelsels de figuur van fictieve verlening wordt gebruikt.

De dienstenrichtlijn lijkt, wat de geoorloofdheid betreft van vergunningstelsels als zodanig, weinig te veranderen aan de Nederlandse situatie. De voorwaarden waaronder ingevolge artikel 9, eerste lid, van de richtlijn de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk gesteld mag worden van een vergunningstelsel, komen overeen met de bestaande rechtspraak van het Hof en zijn dus geldend recht.¹⁷ Vergunningstelsels die niet noodzakelijk en evenredig zijn ter bescherming van dwingende redenen van algemeen belang, vormen een ongerechtvaardigde belemmering van het vrije verkeer van diensten en het vrije verkeer van vestiging. Het is mogelijk dat bij implementatie van de dienstenrichtlijn blijkt dat in Nederland sommige vergunningstelsels niet aan de voorwaarden van artikel 9, eerste lid, van de richtlijn voldoen en alsnog zullen moeten worden vervangen door minder beperkende maatregelen.

b. De fictieve vergunningverlening

Het uitgangspunt van de verplichting tot toepassing van de figuur van fictieve vergunningverlening bij termijnoverschrijding ingevolge artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn wijkt af van de Nederlandse situatie. Dat uitgangspunt kent Nederland niet.

Artikel 13, derde lid, van de dienstenrichtlijn bepaalt dat vergunningsprocedures en –formaliteiten de aanvragers de garantie bieden dat hun aanvraag zo snel mogelijk en in elk geval binnen een redelijke, vooraf vastgestelde en bekend gemaakte termijn wordt behandeld. Deze termijn gaat pas in op het tijdstip dat alle documenten zijn ingediend. Indien gerechtvaardigd door de complexiteit van het onderwerp mag de termijn éénmaal voor een beperkte duur door de bevoegde instantie worden verlengd. De verlenging en de duur ervan worden met redenen omkleed en worden vóór het verstrijken van de oorspronkelijke termijn ter kennis van de aanvrager gebracht. Artikel 13, vierde lid, bepaalt dat bij het uitblijven van een antwoord binnen de overeenkomstig lid 3 vastgestelde of verlengde termijn de vergunning wordt geacht te zijn verleend. Andere regelingen kunnen evenwel

bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van stedelijke en rurale ruimtelijke ordening, bescherming van schuldeisers, waarborging van een deugdelijke rechtsbedeling, verkeersveiligheid, bescherming van intellectuele eigendom, culturele beleidsdoelen, met inbegrip van het waarborgen van de vrijheid van meningsuiting, in het bijzonder ten aanzien van sociale, culturele, religieuze en filosofische waarden van de maatschappij, de noodzaak om een hoog niveau van onderwijs te waarborgen, behoud van diversiteit van de pers en bevordering van de nationale taal, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en veterinair beleid. Zie overweging 40 van de considerans van de dienstenrichtlijn (2006/123/EG).

¹⁶ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. (Pb L 206 van 22 juli 1993, bladzijde 7).

¹⁷ Voor die vergunningstelsels die niet onder de dienstenrichtlijn vallen, blijven de regels van het EG-verdrag, met name de verbodsbepalingen inzake de vestiging en diensten en de daarbij horende rechtvaardigingsgronden, van toepassing.

worden vastgesteld, wanneer dit gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang, met inbegrip van een rechtmatig belang van een derde partij.

Bij elk vergunningstelsel dat onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt, zal moeten worden beoordeeld of fictieve verlening mogelijk is dan wel dwingende redenen van algemeen belang, waaronder het rechtmatig belang van derden, aan toepassing van deze figuur in de weg staan. Gezien het grote aantal dwingende redenen van algemeen belang dat reeds door het Hof is erkend, en het feit dat daaraan ook andere dwingende redenen kunnen worden toegevoegd, zal een uitzondering op de fictieve verlening gerechtvaardigd kunnen zijn. Niet onbelangrijk is bovendien dat artikel 13, vierde lid, nadrukkelijk de rechtmatige belangen van derden onder deze rechtvaardigingsgronden schaaft.

In principe zouden op grond van artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn de procedures van vergunningstelsels die op grond van een dwingende reden van algemeen belang noodzakelijk en evenredig moeten worden geacht, op grond van diezelfde dwingende reden een van de figuur van fictieve verlening afwijkende regeling kunnen bevatten. Kernvraag is echter of het Hof, gezien het feit dat de dienstenrichtlijn fictieve verlening van de vergunningen tot uitgangspunt neemt, een afwijkende regeling steeds noodzakelijk en evenredig zal oordelen. Een succesvol beroep op de uitzondering impliceert een goede motivering van de noodzaak en evenredigheid daarvan. Daarbij kan een rol spelen dat met de administratieve voorschriften van de dienstenrichtlijn niet is beoogd de bestuursrechtelijke procedures van de lidstaten te harmoniseren, maar overmatig belastende vergunningstelsels, -procedures en -formaliteiten weg te nemen, die de vrijheid van vestiging en de daaruit voortvloeiende oprichting van nieuwe dienstverrichtende ondernemingen hinderen. Dit om de problemen van ondernemingen terug te dringen die door complexe en langdurige procedures en de daaruit voortvloeiende rechtsonzekerheid worden veroorzaakt.¹⁸ Daar waar de procedures door toepassing van een fictieve verlening niet eenvoudiger worden en de rechtszekerheid voor bedrijven niet verbetert, zal een beroep op een exceptie mogelijk eerder worden geaccepteerd.

7. Het wetsvoorstel dwangsom bij niet tijdig beslissen

Op dit moment is het wetsvoorstel dwangsom bij niet tijdig beslissen¹⁹ bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal in behandeling. Gelet op deze stand van zaken zal de afdeling niet ingaan op het wetsvoorstel zelf. In de verhouding van dit wetsvoorstel tot het middel van de fictieve vergunningverlening merkt de afdeling het volgende op. Anders dan de fictieve vergunningverlening richten de maatregelen van het wetsvoorstel dwangsom bij niet tijdig beslissen zich direct tot het bestuursorgaan dat een gebrek aan voortvarendheid toont. De negatieve consequenties van het niet tijdig beslissen komen niet ten laste van anderen dan het bestuursorgaan. In zoverre is de keuze van de maatregelen in het wetsvoorstel zuiver. Wat het wetsvoorstel echter niet oplost, is dat het nog aanzienlijke tijd kan duren voordat het gewenste besluit is genomen. Mogelijk zullen de dwangsom ex

¹⁸ Overwegingen 42 en 43 van de considerans van de dienstenrichtlijn (2006/123/EG).

¹⁹ Kamerstukken I 2005/06, 29 934, A.

lege alsmede het (dreigende) bevel van de rechter en de daaraan gekoppelde dwangsom het bestuursorgaan ertoe dwingen om snel een besluit te nemen, maar zeker is dat niet.

8. Organisatorische maatregelen

Verklaringen voor onvoldoende voortvarend handelen van bestuursorganen hebben veelal betrekking op onvoldoende aansturing en prioritering door het bestuursorgaan of een organisatie van werkprocessen die onvoldoende waarborgt dat de wettelijke of redelijk te achten beslistermijnen werkelijk worden gehaald. Door vorengenoemde juridische instrumenten worden bestuursorganen onder druk gezet om voortvarender op te treden.²⁰ Nadeel van juridische maatregelen is dat zij niet tot gevolg hoeven te hebben dat bestuursorganen voortaan structureel voortvarender optreden in hun contacten met burgers en bedrijven. De kans bestaat dat bestuursorganen zich slechts richten op die gevallen waarin niet tijdige besluitvorming nadelige consequenties kan hebben. Andere werkzaamheden kunnen minder prioriteit krijgen. Tevens kunnen juridische maatregelen ertoe leiden dat het bestuur zal zoeken naar kunstgrepen om overschrijding van een beslistermijn te voorkomen. Hierbij kan men denken aan het vragen van nieuwe (en wellicht overbodige) gegevens of het afwijzen van besluiten zonder nadere motivering.²¹ Naarmate de belangen van het bestuur groter zijn, zou eerder aanleiding kunnen worden gezien voor dit soort kunstgrepen. Ook dit kan tot gevolg hebben dat een aanvrager niet tijdig krijgt wat hij graag wil: een zorgvuldig genomen positieve beslissing op basis waarvan hij met de nodige rechtszekerheid zijn activiteiten kan beginnen of vervolgen.

Daarom ligt het naar het oordeel van de afdeling in de rede oplossingen tegen traagheid niet slechts te zoeken in juridische maatregelen, maar allereerst in niet-juridische maatregelen die zich richten op de deskundigheid, cultuur en werkprocessen van de bestuursorganen. Voldoende ambtelijke capaciteit met voldoende deskundigheid is belangrijk. Verder kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een verplichte paragraaf in de burgerjaarverslagen die de commissaris van de Koning en de burgemeester uitbrengen ingevolge artikel 175, tweede lid, van de Provinciewet onderscheidenlijk artikel 170, tweede lid, van de Gemeentewet, over de mate waarin wettelijke beslistermijnen in de voorbije periode niet in acht zijn genomen. Bij ministeries en bij andere overheden zijn vergelijkbare verantwoordingsverplichtingen denkbaar, deels op basis van de Comptabiliteitswet 2001.²² Van een dergelijke verplichting tot openbare verantwoording kan een belangrijk effect uitgaan. Zij biedt vertegenwoordigende organen, maar ook de pers gelegenheid om specifiek aandacht te geven aan de doorlooptijden van de behandeling van vergunningaanvragen.

²⁰ Er zijn echter ook andere maatregelen denkbaar. In de notitie "Termijnen voor bestuur en rechter" werden de volgende wettelijke maatregelen genoemd: Verbetering rechtsbescherming tegen niet tijdig nemen besluit, fictieve verlening, rechtsgangverwijzing, compensatie van de schade, teruggave leges, veroordeling van bestuursorgaan in de proceskosten, bestuurlijk toezicht, renteschade, rapportage in het jaarverslag, verlenging van termijnen. Kamerstukken II 2000/01, 27 461, nr. 1.

²¹ Zie ook het rapport over de Lex silencio. Bijlage bij niet-dossierstuk TK 2004/05, EZ 05000193.

²² Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 4. Zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 4.

In verschillende notities van het kabinet is aangegeven hoe de organisatie van de overheid door niet-juridische maatregelen kan worden verbeterd. Hierbij worden onder andere genoemd het gebruik van kwaliteitsinstrumenten (kwaliteitshandvesten, kwaliteitssystemen), verbetering van werkprocessen, beter gebruik van ICT, prestatievergelijking en het gebruik van burgerjaarverslagen.²³ Een andere inrichting van werkprocessen en beter gebruik van ICT kunnen overheidsorganisaties beter in staat stellen beslistermijnen te halen. Waar nodig kan nader onderzoek worden verricht om het inzicht in de aard van de organisatorische problemen te vergroten, zodat de oplossingen daarop aansluiten.

Een maatregel als prestatievergelijking maakt de kwaliteit van de dienstverlening van bestuursorganen beter inzichtelijk. Bestuursorganen worden zich meer bewust van mogelijke problemen en burgers en volksvertegenwoordigers zullen eerder aandringen op maatregelen. Daarmee kan een eventueel noodzakelijke cultuuromslag binnen de organisatie van het bestuursorgaan eerder worden bewerkstelligd. Van belang kan ook zijn dat overheidsorganisaties van elkaar leren door gebruik te maken van de kennis en ervaring van die organisaties, die erin slagen om met inachtneming van de vereiste zorgvuldigheid verzoeken en aanvragen tijdig te behandelen.

Uit vervolgonderzoek van de Nationale ombudsman naar de behandelingswijze van burgerbrieven blijken organisatorische maatregelen te werken: "Het halen van beslistermijnen, het tijdig reageren op brieven van burgers en tussentijds informeren van afzenders van correspondentie worden als belangrijk aangemerkt, en op alle ministeries zijn sinds het uitkomen van het burgerbrievenrapport initiatieven genomen om de afhandeling van correspondentie van burgers daadwerkelijk te verbeteren."²⁴

9. Beantwoording van de vragen van de Staatssecretaris

Bestuursorganen dienen op deskundige en voortvarende wijze verzoeken of aanvragen van burgers af te handelen. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor de uitvoering van publieke taken. De afdeling onderkent dat het niet naleven van beslistermijnen door bestuursorganen een hardnekkig probleem is. Niet duidelijk is echter of de problemen van het bedrijfsleven met de doorlooptijden van vergunningprocedures louter worden veroorzaakt door het niet-naleven van de beslistermijnen door de desbetreffende bestuursorganen. Lange doorlooptijden worden bijvoorbeeld ook veroorzaakt door langdurige voortrajecten, verzoeken om nadere gegevensverschaffing, bezwaar- en beroepsprocedures en de samenhang tussen verschillende bestuursrechtelijke procedures die met positief gevolg moeten worden afgerond om een activiteit mogelijk te maken. Het is daarmee onzeker of maatregelen die specifiek zien op de naleving van beslistermijnen, de doorlooptijden van voor het bedrijfsleven relevante vergunningen in belangrijke mate zullen bekorten.

²³ Zie onder meer Kamerstukken II 2000/01, 27 461, nr. 1 (Termijnen voor bestuur en rechter) en Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 16 (Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten).

²⁴ Behandeling burgerbrieven. Een tussenbalans, De Nationale ombudsman, 7 september 2005, 2005/250, bladzijde 49.

Uit een oogpunt van gelijke behandeling is er geen rechtvaardiging om te onderscheiden tussen vergunningverlening voor bedrijven enerzijds en instellingen en personen anderzijds. Wel zullen bepaalde vergunningen naar hun aard alleen het bedrijfsmatige handelen betreffen.

Gezien het feit dat het niet naleven van beslistermijnen door bestuursorganen reeds lange tijd een probleem vormt, is niet onbegrijpelijk dat aangestuurd wordt op juridische maatregelen die tijdige besluitvorming kunnen bevorderen. Juridische maatregelen kunnen echter ook leiden tot een niet goed te rechtvaardigen voorrang van bestuurlijke trajecten waarvoor juridische sancties gelden op andere besluiten die evenzeer tijdig moet worden genomen. Ook kan de dreiging van juridische sancties, waaronder aansprakelijkstellingen, bestuursorganen aanleiding geven maatregelen te nemen die, zonder dat ze de besluitvormingsprocedures verbeteren, enkel tot doel hebben aan eventuele sancties te ontkomen. Organisatorische maatregelen kunnen eraan bijdragen dat bestuursorganen structureel voortvarendheid betrachten bij de afwikkeling van verzoeken en aanvragen.

Steeds zal in de eerste plaats moeten worden vastgesteld of een vergunningstelsel noodzakelijk is. Pas als die noodzaak vaststaat, zijn maatregelen die tijdige vergunningverlening bevorderen, aan de orde. Daarbij moet niet alleen, en zelfs niet in de eerste plaats, aan fictieve vergunningverlening worden gedacht. Maatregelen die zich richten op het bestuursorgaan zelf en zijn organisatie, of bijvoorbeeld op gecoördineerde behandeling van verschillende tegelijkertijd noodzakelijke vergunningen, zijn belangrijke voorwaarden voor tijdige besluitvorming.

Een vergunningverlening van rechtswege is geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Dit kan tot juridische complicaties leiden. In het jaarverslag over 2003 heeft de Raad daarom gewezen op de noodzaak om bij toepassing van de figuur "besluit van rechtswege" in ieder geval te regelen dat een zodanig besluit met een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb gelijk wordt gesteld en dat kennisgeving van het besluit van rechtswege plaatsvindt. Bredere toepassing van elektronische bekendmaking, bijvoorbeeld door plaatsing op een website, kan bijdragen aan de kenbaarheid van de fictieve vergunningverlening. De afdeling is echter van oordeel dat elektronische bekendmaking de bekendmaking op niet-elektronische wijze op dit moment nog niet kan vervangen. De elektronische bekendmaking kan nog niet worden verondersteld eenzelfde mate van bekendheid te bewerkstelligen als kennisgeving of publicatie in een van overheidswege uitgegeven blad of een nieuws- of huis-aan-huisblad.

Toepassing van de figuur van fictieve vergunningverlening heeft voorts als nadeel dat eventuele gevolgen daarvan niet direct het desbetreffende bestuursorgaan raken, maar wel het algemeen belang en de belangen van derden. Daarom zullen aanvullende maatregelen moeten worden genomen die de eventueel nadelige gevolgen van de fictieve vergunningverlening voor de samenleving als geheel en voor derden (kunnen) ondervangen. Het gaat bijvoorbeeld om uitstel van het moment van inwerkingtreding van de vergunning tot het tijdstip dat de bezwaartermijn is verstreken of, indien bezwaar is ingesteld, tot de beroepstermijn is

verlopen. Ook kan worden gedacht aan introductie van de schorsende werking van bezwaar of beroep. Als gevolg van deze noodzakelijke aanvullende maatregelen en het feit dat fictieve vergunningverlening door het ontbreken van een zorgvuldig genomen besluit aanleiding kan geven voor nieuwe juridische procedures, zal in veel gevallen de tijdwinst die met de fictieve verlening wordt beoogd, niet worden behaald. Daarmee wordt brede toepassing van deze figuur minder aantrekkelijk.

Voor toepassing van de figuur van de fictieve vergunningverlening zou aanleiding kunnen worden gezien bij die vergunningen, waar weinig risico bestaat dat het algemeen belang of belangen van derden als gevolg van fictieve verlening worden geschaad en bovendien de rechtspositie van de vergunninghouder na fictieve verlening voldoende duidelijk is. Veelal zal in die gevallen echter in plaats van een vergunning ook kunnen worden volstaan met algemene regels, eventueel gecombineerd met een meldingenstelsel.

Op de dienstenrichtlijn is ingegaan omdat ook deze van het uitgangspunt uitgaat dat eerst de noodzaak van een vergunningstelsel moet worden beoordeeld en vervolgens de vraag aan de orde is welke dwingende redenen kunnen doen afzien van fictieve vergunningverlening. De dienstenrichtlijn bepaalt met betrekking tot de op diensten van toepassing zijnde vergunningstelsels dat overschrijding van de beslistermijn in principe moet leiden tot fictieve verlening van de vergunning. Hiervan kan echter worden afgeweken wanneer dat gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang, daaronder begrepen een rechtmatig belang van een derde partij. Gezien het grote aantal dwingende redenen van algemeen belang dat reeds door het Hof is erkend en het feit dat de richtlijn de belangen van derden nadrukkelijk hieronder schaaft, kan mogelijk een van fictieve vergunningverlening afwijkende regeling worden gerechtvaardigd. Kernvraag is of het Hof een afwijkende regeling steeds noodzakelijk en evenredig zal achten. Bij deze beoordeling kan een rol spelen het feit dat toepassing van de fictieve verlening uiteindelijk veelal niet zal leiden tot vereenvoudiging van procedures en daarmee tot bekorting van de periode waarbinnen de dienstverrichter zekerheid verkrijgt over zijn rechtspositie.

In tegenstelling tot de fictieve vergunningverlening richten de maatregelen van het wetsvoorstel dwangsom bij niet tijdig beslissen zich direct tot het bestuursorgaan dat in gebreke is. Nadeel van het gebruik van de dwangsom is echter dat het besluit waar de aanvrager om heeft gevraagd, nog steeds op zich kan laten wachten.