

Handleiding Wet dwangsom AANVRAAGfase

1. Inleiding

Per 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom in werking getreden. Hij geldt alleen voor aanvragen (en bezwaarschriften) die zijn ingediend op of na 1 oktober 2009. Op aanvragen (en bezwaarschriften) ingediend vóór 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom niet van toepassing.

De Wet dwangsom moet bevorderen dat het bestuursorgaan op tijd beslist op aanvragen. Is het bestuursorgaan toch te laat, dan moet het een boete betalen, een dwangsom. Ook kan de indiener van de aanvraag dan naar de rechter stappen om alsnog een besluit af te dwingen.

Deze handleiding is bedoeld voor de behandelaars van aanvragen (voor de bezwaarfase is er een aparte handleiding).

2. Wat is de beslistermijn voor aanvragen?

Er is niet één uniforme beslistermijn voor aanvragen. Er kan een beslistermijn (eventueel inclusief een opschortingsmogelijkheid) zijn opgenomen in de regeling/de wet waarop de aanvraag is gebaseerd. Dat is dan de van toepassing zijnde beslistermijn. Als er geen specifieke wettelijke termijn is vastgesteld, dan geldt de regeling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het bestuursorgaan moet dan binnen "een redelijke termijn" een beslissing nemen. Die redelijke termijn is in beginsel maximaal 8 weken. De Awb-beslistermijn kan alleen langer zijn dan 8 weken indien het bestuursorgaan binnen 8 weken aan de aanvrager meedeelt dat die termijn te kort is en een langere termijn noemt waarbinnen op zijn aanvraag zal worden beslist. Die langere termijn moet dan wel een redelijke zijn. Wat redelijk is, hangt af van de complexiteit van de besluitvorming en het belang dat de aanvrager heeft bij een snelle beslissing.

De beslistermijn wordt langer indien hij tussentijds wordt opgeschort. De Awb geeft een aantal gronden om de beslistermijn op te schorten. Zie hiervoor bijlage I (opschorting beslistermijn).

Let op: voor de dwangsombeschikking geldt een specifieke beslistermijn van twee weken; zie hieronder onder punt 8.

3. Ingebrekestelling

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

De ingebrekestelling moet schriftelijk geschieden. Voor het overige is hij vormvrij. Ook bijvoorbeeld een klacht kan als ingebrekestelling worden aangemerkt. Uit de "ingebrekestelling" moet wel op te maken zijn op welke aanvraag hij betrekking heeft. Als dat niet duidelijk is, kun je hem met die mededeling terugsturen aan de indiener (of de indiener opbellen en om verduidelijking vragen). Pas zodra de indiener duidelijk maakt op welke aanvraag de "ingebrekestelling" betrekking

heeft, is er sprake van een ingebrekestelling als bedoeld in de wet. Pas vanaf dat moment gaat de twee weken termijn lopen (zie de volgende alinea).

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

Voor het ingaan van de twee weken termijn geldt het moment waarop de ingebrekestelling door het bestuursorgaan is ontvangen. Het gaat hier dus om de ontvangsttheorie. De dag na de dag waarop de ingebrekestelling is ontvangen, is de eerste dag van de twee weken termijn.

4. Hoofregel: geen ontvangstbevestiging ingebrekestelling

In het merendeel van de gevallen zal er binnen twee weken na een ingebrekestelling een beslissing op de aanvraag (inclusief reactie op de ingebrekestelling) worden gezonden. In die gevallen is een ontvangstbevestiging niet nodig.

5. Te vroege ingebrekestelling

Een ingebrekestelling kan te vroeg worden ingediend. Pas zodra het bestuursorgaan in gebreke is, kan het in gebreke worden gesteld. Het is dus niet mogelijk om in een aanvraag het bestuursorgaan al bij voorbaat in gebreke te stellen voor het geval niet tijdig op die aanvraag zal worden beslist. Ook kan een ingebrekestelling te vroeg zijn indien de beslistermijn is opgeschort en de ingebrekestelling al binnen die -daardoor verlengde- beslistermijn wordt ontvangen.

Een brief waarin over ingebrekestelling wordt gesproken, die vóór het einde van de (evt. verlengde) beslistermijn wordt ontvangen, kan niet als ingebrekestelling in de zin van de Wet dwangsom worden gezien. Deze brief bevat geen besluit, en heeft dus niet door een gemandateerde te worden ondertekend; ook andere medewerkers kunnen deze brief ondertekenen.

NB. De aanvrager kan op een later moment opnieuw een ingebrekestelling versturen.

6. Na ingebrekestelling alsnog binnen twee weken beslist op aanvraag

Indien de aanvraagbehandelaar er in slaagt om binnen twee weken na ontvangst van de ingebrekestelling het besluit op de aanvraag te verzenden, is geen dwangsom verschuldigd.

Er is besloten om in deze gevallen de reactie op de ingebrekestelling meteen op te nemen in het besluit op de aanvraag. Daarmee is die categorie ingebrekestellingen dan meteen afgehandeld, en is er geen aparte antwoordbrief meer nodig.

7. Periode en hoogte van de dwangsom

Wat is de eerste dag waarover de dwangsom verschuldigd is?

Dat is: "de dag waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken en het bestuursorgaan van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen".

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

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

Wat is de laatste dag waarover dwangsom verschuldigd is?

Dat is: de dag waarop de beschikking wordt verzonden (tenzij al eerder het maximum van 42 dagen is bereikt).

Bij meer aanvragers krijgt ieder een gelijk deel van de dwangsom. Het dwangsombedrag geldt dus per aanvraag.

8. Toekenning van een dwangsom

Het bestuursorgaan moet de verschuldigdheid en de hoogte van de dwangsom vaststellen.

Deze vaststelling kan in dezelfde brief met de beslissing op de aanvraag. Dit heeft de voorkeur omdat er dan niet nog een aparte brief over de dwangsom hoeft te worden verstuurd. Het kán ook in een aparte brief (waaronder dan ook een bezwaarclausule moet komen te staan).

Deze vaststelling van de dwangsom, de dwangsombeschikking, moet verzonden worden binnen twee weken na de laatste dag waarover dwangsom verschuldigd was.

Voor de betaling van de dwangsom staat een termijn van maximaal zes weken na verzending van de dwangsombeschikking. Deze termijnen van twee respectievelijk zes weken kunnen niet worden opgeschort of uitgesteld.

9. Toekenning dwangsom in dezelfde brief met de beslissing op de aanvraag

Indien de aanvrager recht heeft op een dwangsom, kun je toevoegen aan de beslissing op zijn aanvraag. In die brief zal niet het dwangsombedrag worden genoemd, omdat dat afhangt van de verzenddatum van de beslissing die je meestal pas achteraf met zekerheid weet. De brief zal echter wel de berekeningswijze aangeven zodat de aanvrager ook zelf kan berekenen welk dwangsombedrag hij zal ontvangen. Op zijn bankafschrift kan hij vervolgens controleren of het bedrag klopt met zijn berekening. Hij krijgt hierover geen extra bericht meer.

Weet je de verzenddatum wél zeker, dan kun je het dwangsombedrag hier wel meteen noemen en toevoegen aan de brief.

10. Toekenning dwangsom in een aparte brief ná de beslissing op de aanvraag

Indien je eerst de beslissing op de aanvraag verstuurt, dan moet daarna apart een beslissing over de dwangsom worden verstuurd.

11. Afwijzing dwangsom in dezelfde brief met de beslissing op de aanvraag

Om diverse redenen kan een aanvrager geen recht hebben op een dwangsom. Hierboven zijn al genoemd: de te vroege ingebrekestelling en de situatie waarin binnen twee weken na ontvangst ingebrekestelling is beslist op de aanvraag. Maar er zijn meer afwijsredenen.

12. Afwijzing dwangsom in een aparte brief ná de beslissing op de aanvraag

De hierboven behandelde afwijzing van een dwangsom kun je ook in een aparte brief, los van de beslissing op de aanvraag, zetten. Vul die brief dan aan met de bezwaarclausule uit de aparte brief voor de toekenning van een dwangsom.

BIJLAGE I (opschorting beslistermijn)

Tekst van de wet

De Awb-wetsbepaling (artikel 4:15) over het opschorten van de beslistermijn voor aanvragen luidt per 1 oktober 2009 als volgt:

1. De termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort met ingang van de dag na die waarop het bestuursorgaan:
 - a. de aanvrager krachtens artikel 4:5 uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken, of
 - b. de aanvrager mededeelt dat voor de beschikking op de aanvraag redelijkerwijs noodzakelijke informatie aan een buitenlandse instantie is gevraagd, tot de dag waarop deze informatie is ontvangen of verder uitstel niet meer redelijk is.
2. De termijn voor het geven van een beschikking wordt voorts opgeschort:
 - a. gedurende de termijn waarvoor de aanvrager schriftelijk met uitstel heeft ingestemd,
 - b. zolang de vertraging aan de aanvrager kan worden toegerekend, of
 - c. zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven.
3. In geval van overmacht deelt het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk aan de aanvrager mede dat de beslistermijn is opgeschort, alsmede binnen welke termijn de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.
4. Indien de opschorting eindigt, doet het bestuursorgaan daarvan in de gevallen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, of het tweede lid, onderdelen b en c, zo spoedig mogelijk mededeling aan de aanvrager, onder vermelding van de termijn binnen welke de beschikking alsnog moet worden gegeven.

Toelichting

Opschortingsgrond 1; de aanvraag is incompleet

Een aanvraag is niet compleet in de zin van artikel 4:5 Awb als:

- de aanvrager niet heeft voldaan aan een wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of
- het bestuursorgaan een elektronisch (ipv papieren) ingediende aanvraag heeft geweigerd, of
- de verstrekte gegevens en documenten onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beslissing.

De dag na die waarop het bestuursorgaan het verzoek om de aanvraag te completeren verzendt, geldt als ingangsdatum (dwz eerste dag) van de opschorting.

De opschorting kan op twee manieren eindigen:

- 1) Het gebrek wordt hersteld. De dag waarop het bestuursorgaan de aanvulling van de aanvraag ontvangt, geldt dan als laatste dag van de opschorting van de beslistermijn.
- 2) De termijn voor het herstel verstrijkt ongebruikt. In dit geval eindigt de opschorting automatisch bij het verstrijken van deze termijn.

Voorbeeld: De beslistermijn van 'beschikking X' is zes weken. Bij de ontvangst van de aanvraag wordt geconstateerd dat deze onvolledig is. Daarom biedt het bestuursorgaan de aanvrager de mogelijkheid om de aanvraag binnen 4 weken aan te vullen. Dertien dagen later maakt de aanvrager van die mogelijkheid gebruik en vult hij zijn aanvraag met de ontbrekende informatie aan. Dit heeft het volgende effect op de beslistermijn:

- 1 oktober: indiening van de aanvraag; dit betekent dat het bestuursorgaan een beslissing moet nemen op uiterlijk 12 november (1 oktober + 6 weken)
- 5 oktober: het bestuursorgaan ziet dat de aanvraag niet compleet is en geeft de klant 4 weken om de aanvraag compleet te maken.
- 19 oktober: Ontvangst van de aanvulling, de aanvraag is compleet
- Door de ontvangst van de aanvulling is de beslistermijn opgeschort naar 26 november (= laatste dag beslistermijn. Want: 12 november + 14 dagen = 26 november).

Als op 26 november geen beslissing is genomen, dan is er in dit voorbeeld sprake van niet-tijdig beslissen. De relatie kan het bestuursorgaan dan vanaf 27 november in gebreke stellen.

Opschortingsgrond 2; informatie uit het buitenland

De mededeling aan de aanvrager bepaalt hier wanneer de opschorting ingaat, niet het verzoek aan de buitenlandse instantie. Zonder mededeling aan de aanvrager is er dus geen sprake van een opschorting van de beslistermijn. Ook als de gevraagde informatie geen "redelijkerwijs noodzakelijke" is, wordt de beslistermijn niet opgeschort.

Of "verder uitstel niet meer redelijk is" hangt af van alle omstandigheden.

Opschortingsgrond 3; instemming met uitstel

Deze instemming met uitstel moet schriftelijk door de aanvrager worden gegeven. Telefonisch of mondeling is niet voldoende.

Rekentechnisch en administratief verdient het de voorkeur de periode waarvoor wordt opgeschort, uit te drukken in een aantal weken (in plaats van vanaf datum x tot datum y). De beslistermijn wordt dan verlengd met een "instemmingsperiode" van x weken.

Opschortingsgrond 4; vertraging toe te rekenen aan de aanvrager

Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de aanvrager op het laatste moment toch nog allerlei aanvullende gegevens (omvangrijke pakketten) instuurt. Of hij vraagt om nader onderzoek of bij herhaling om uitstel van een hoorzitting.

Bij deze opschortingsgrond zal het in de praktijk nogal eens discutabel zijn voor hoelang de vertraging is toe te rekenen aan de aanvrager. Het is van belang dat we duidelijk vastleggen welke periode vertraging we toerekenen aan de aanvrager. Vermeld dus in de verplichte mededeling van het einde van de opschorting (zie het vierde lid van de hierboven weergegeven wetsbepaling) ook de begindag ervan.

Opschortingsgrond 5; overmacht van het bestuursorgaan

Van een dergelijke overmacht is niet snel sprake.

Volgens de wetsgeschiedenis zal het moeten gaan om een onmogelijkheid om te beslissen die veroorzaakt wordt door uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden buiten toedoen van het bestuursorgaan en die ook buiten zijn risicosfeer liggen.

Als voorbeeld van overmacht voor een gemeente wordt genoemd: wanneer het gemeentehuis is afgebrand of onder water gelopen. Als voorbeelden van geen overmacht worden genoemd: ziekteverzuim, voorzienbare pieken in het werkaanbod en administratieve of organisatorische problemen binnen de invloedssfeer van het bestuursorgaan.