

1 ALGEMEEN

Inleiding

Hieronder treft U een initiatiefvoorstel aan van de VVD-Statenfractie Utrecht. De Statenfractie maakt zich zorgen over de naleving van de termijnen bij besluiten van de provincie Utrecht. Inwoners, bedrijfsleven en instellingen moeten erop kunnen rekenen dat gestelde termijnen gehaald worden. Juist een betrouwbare overheid en een presterende provincie draagt er zorg voor dat haar gedrag voorspelbaarheid en adequaatheid uitstraalt. Dit initiatiefvoorstel moet mede gezien worden als een vervolg van de door een zeer grote Statenmeerderheid gesteunde VVD-motie inzake de taskforce vermindering regelgeving (substantiële vermindering en vereenvoudiging van provinciale regels vóór 1 december 2006). Zowel onderstaand voorstel, als het voorstel vermindering regelgeving, hebben ondermeer ten doel een meer klantvriendelijke provinciale overheid te realiseren.

Samenvatting

Het initiatiefvoorstel heeft tot doel dat inwoners, bedrijven en instellingen in de provincie Utrecht de mogelijkheid krijgen om de provincie aan te spreken op het niet tijdig afdoen van een besluit en het niet tijdig beslissen over een ingediend bezwaarschrift. Het initiatiefvoorstel beoogt een financiële prikkel in te voeren voor de provincie Utrecht om te besluiten binnen de geldende beslistermijnen. Concreet betekent dit dat de provincie Utrecht onder voorwaarden aan de aanvrager de eerste veertien dagen een dwangsom verschuldigd is van € 20,= voor elke dag dat zij in gebreke is, de daaropvolgende veertien dagen een dwangsom verschuldigd is van € 30,= voor elke dag dat zij in gebreke is en de overige dagen dat zij in gebreke is een dwangsom verschuldigd is van € 40,= voor elke dag dat zij in gebreke is. De dwangsom bedraagt maximaal € 1.260,=. Daarnaast krijgen Provinciale Staten van Utrecht met dit initiatiefvoorstel bestuurlijke informatie over de kwaliteit en efficiency van dienstverlening van de provinciale organisatie op basis waarvan Provinciale Staten, indien gewenst, kunnen bijsturen.

2 HOOFDLIJNEN

Aanleiding en probleemstelling

Uit de opeenvolgende jaarverslagen van de provincie Utrecht blijkt dat het keer op keer niet is gelukt termijnoverschrijdingen bij besluiten te voorkomen. Uit het Jaarverslag 2003 van de Adviescommissie AWB van de provincie Utrecht blijkt dat ongeveer 40% niet tijdig is afgedaan als gevolg van omstandigheden die de provinciale organisatie zelf zijn aan te rekenen. Uit het jaarverslag 2004 blijkt dat dit percentage ongeveer 27% is. Dit is een aanmerkelijke verbetering ten opzichte van 2003. Er zijn dus positieve ontwikkelingen te benoemen, maar er is nog steeds sprake van structurele termijnoverschrijdingen. Daarbij is van belang dat de termijnoverschrijdingen zich niet alleen voordoen bij het beslissen op bezwaarschriften, maar ook bij het beslissen op aanvragen om een beschikking ('primaire beschikkingen'). Wat betreft de termijnoverschrijdingen bij deze beschikkingen, kunnen wij helaas niet beschikken over betrouwbare gegevens. Duidelijk is wel dat niet voor de hele provinciale organisatie betrouwbare gegevens over aantallen beschikkingen en termijnoverschrijdingen voorhanden zijn. Het gebrek aan deze bestuurlijke informatie doet ons vermoeden dat er weinig structurele sturing plaatsvindt op het tijdig beslissen op aanvragen. In elk geval staat vast dat bij overschrijding geen sprake is van uitzondering.

Termijnoverschrijdingen komen ten nadele van de belanghebbenden. Een burger die geconfronteerd wordt met een bestuur dat (te lang) stilzit, beschikt in de praktijk niet over een adequaat rechtsmiddel. Weliswaar kan die burger bezwaar of beroep instellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit, maar dit beroep blijkt in de praktijk onvoldoende effectief. Dat komt neer op een uitholling van de rechtsbescherming van burgers, instellingen en bedrijven. Voor de belanghebbenden zijn vaak wél zware sancties aan termijnoverschrijding verbonden zoals niet-ontvankelijkheid. Juist het hardnekkige karakter van het probleem van niet-tijdig beslissen vraagt naar de mening van de indieners om regelgeving.

Wij zijn er van overtuigd dat overschrijding van wettelijke termijnen vaak kan worden voorkomen door een juiste prioriteitstelling, goede organisatorische maatregelen en het goed toepassen van de wettelijke regels. Daarbij is van belang dat de Algemene wet bestuursrecht regelingen kent voor termijnverlenging (de artikelen 3:29, 4:14, derde lid, en 7:10, vierde lid), opschorting (de artikelen 4:15 en 7:10, tweede lid) en verdaging (artikel 7:10, derde lid). Zo kan in gevallen waarin tijdens de bezwaarfase van het instrument mediation gebruik wordt gemaakt, de beslistermijn verlengd worden (met toepassing van artikel 7:10, vierde lid).

Om de besluitvorming binnen de daartoe gestelde wettelijke termijnen te bevorderen, wordt met deze verordening voorgesteld om belanghebbenden de gelegenheid te bieden om bij termijnoverschrijdingen van de provincie op een eenvoudige manier een bestuursrechtelijke dwangsom te eisen. Daarmee wordt geen afbreuk gedaan aan het belang van het nemen van adequate organisatorische maatregelen om termijnoverschrijdingen te voorkomen.

Deze verordening is geïnspireerd op het wetsvoorstel van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Wolfsen (PvdA) en Luchtenveld (VVD) tot aanvulling van de Algemene Wet Bestuursrecht met de mogelijkheid van een dwangsom bij niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan (Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen) (29 934). Het Wetsvoorstel is 11 april jl. in de Tweede Kamer behandeld en vastgesteld. Hierbij is aangegeven dat het Wetsvoorstel op 1 januari 2009 in werking zal treden. De toelichting behorende bij deze verordening is grotendeels gebaseerd op de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wolfsen/Luchtenveld. Hiervoor is gekozen om enerzijds aan te sluiten bij het genoemde wetsvoorstel en anderzijds de toelichting op deze verordening zelfstandig leesbaar te maken. Dit onder het motto dat het wiel niet twee keer moet worden uitgevonden, of populair gezegd: 'beter goed afgekeken, dan slecht verzonnen'.

Breder belang

Het te laat beslissen is geen probleem van uitsluitend de provincie Utrecht. Uit verschillende publicaties waarnaar ook de indieners van het genoemde wetsvoorstel verwijzen, blijkt dat het bestuur in Nederland veelvuldig de wettelijke termijnen overschrijdt. De Nationale Ombudsman stelt vast dat gebrek aan voortvarendheid bij bestuursorganen sinds het bestaan van de Nationale Ombudsman met afstand de meest voorkomende reden vormt om een klacht in te dienen. De overheid is overigens niet verplicht om gevolgen te verbinden aan zijn uitspraken. Ook de Algemene Rekenkamer ging in verschillende publicaties uitgebreid in op gesignaleerde tekortkomingen in de bepaling en naleving van beslistermijnen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 495, nrs. 1–2). Daarnaast kwam uit beide evaluaties van de Algemene Wet Bestuursrecht naar voren dat het bestuur de wettelijke termijnen voor het nemen van besluiten veelvuldig overschrijdt (Toepassingen en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994–1996, verslag van de commissie evaluatie AWB, 18 december 1996; Toepassingen en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997–2001, verslag van de commissie evaluatie AWB II, 18 december 2001; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–

2005, 29 934, nr. 3). Ondanks aanbevelingen van de Hoge Colleges van Staat blijft het probleem van niet tijdig beslissen op grote schaal voortbestaan.

Gelet op het brede belang van deze problematiek zou kunnen worden overwogen om de behandeling en de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wolfsen/Luchtenveld af te wachten, die echter nog ruim twee jaar op zich laat wachten. Gelet op de hardnekkigheid van de problemen bij de provincie Utrecht achten de indieners dat niet gewenst. Voorts kan niet ingezien worden welk belang gediend zou kunnen worden met uitstel van invoering. Het streven van de indieners is daarentegen juist dat snel besloten wordt over de inwerkingtreding van deze verordening. De voorgestelde datum van inwerkingtreding is 1 september 2006. Dat biedt Gedeputeerde Staten nog circa drie maanden om termijnoverschrijdingen verder terug te dringen en zich voor te bereiden op de uitvoering van de verordening. In de voorgestelde verordening is bepaald dat de verordening in de zesde en achttiende maand na de inwerkingtreding wordt geëvalueerd. Als blijkt dat de regeling bij de provincie Utrecht het beoogde positieve effect heeft, kan dit een reden zijn voor andere overheidsorganen, zoals bijvoorbeeld de gemeenten in de provincie Utrecht, om een vergelijkbare regeling in te voeren, dan wel snel gebruik te maken van de facultatieve regeling uit het initiatiefwetsvoorstel Wolfsen en Luchtenveld.

Hoofdpijnen van het initiatiefvoorstel

Reikwijdte

De regeling zal gelden voor alle beschikkingen op aanvraag en voor alle beslissingen op bezwaar die het karakter van een beschikking hebben. De regeling is dus niet van toepassing op besluiten van algemene strekking of op ambtshalve beschikkingen. Daarnaast geldt de regeling uit de aard der zaak niet voor die gevallen waarin een wettelijke regeling uitdrukkelijk bepaalt dat een beschikking met een bepaalde inhoud geacht wordt te zijn gegeven, zodra het bestuursorgaan niet binnen de daarvoor gestelde termijn heeft beslist. Inhoudelijk is er dan immers tijdig een besluit. Voorbeelden van deze figuur zijn te vinden in artikel 46, vierde lid, van de Woningwet en in artikel 16, vijfde lid, van de Monumentenwet. Op basis van deze bepalingen wordt na verstrijken van de beslistermijn de betrokken vergunning geacht te zijn verleend en is het bestuur niet langer bevoegd anders te beslissen. Daarnaast is een aantal uitzonderingen in het voorstel zelf opgenomen (artikel 2, vijfde lid), deels met als doel om oneigenlijk gebruik van de dwangsomregeling tegen te gaan. Een dwangsom is niet verschuldigd indien het bestuursorgaan door toedoen van de aanvrager zelf niet in staat is geweest om tijdig te beslissen, indien de aanvrager geen belanghebbende is in de zin van de wet, indien de aanvraag kennelijk niet ontvankelijk is of de aanvraag of het bezwaar kennelijk ongegrond, indien de aanvrager met uitstel akkoord is gegaan, of indien het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven. Zie over een en ander ook de toelichting op het vijfde lid van artikel 2.

Doel en werkwijze

De dwangsomregeling beoogt een financiële prikkel in te voeren voor de bestuursorganen van de provincie Utrecht (hierna: het bestuursorgaan) om te besluiten binnen de geldende beslistermijnen. Een aanvrager van een beschikking krijgt de mogelijkheid om een bestuursorgaan dat verzuimt tijdig te beslissen, aan te sporen dit binnen een periode van twee weken alsnog te doen. Doet het bestuursorgaan dat niet, dan verbeurt het een dwangsom voor elke dag dat een beslissing nog langer uitblijft (zie artikel 2, eerste lid). Het enkele feit dat het bestuursorgaan de beslistermijn heeft overschreden zonder een beslissing te nemen, is dus niet voldoende voor het verbeuren van een dwangsom aan de aanvrager.

Alvorens de dwangsom gaat lopen, moet de aanvrager van de beschikking het bestuur schriftelijk in gebreke stellen. De aanvrager moet de dwangsomregeling als het ware activeren. Het bestuursorgaan wordt door de ingebrekestelling bekend met het feit dat de beslistermijn in de waarneming van de aanvrager is overschreden. Behoudens de eis van schriftelijkheid, is de ingebrekestelling vormvrij. Voor de ingebrekestelling geldt geen termijn. Inherent aan een ingebrekestelling is dat er nog een redelijke termijn gegund wordt om aan de verplichtingen te voldoen. In de voorgestelde regeling is deze termijn gefixeerd op twee weken. Daarmee kan naar verwachting tevens een aanzienlijk deel van de eventuele geschillen over het al of niet verlopen zijn van een beslistermijn worden ondervangen, doordat de provincie binnen de ingebrekestellingstermijn van twee weken veelal alsnog zal beslissen. Als echter na die twee weken het bestuursorgaan nog niet heeft beslist, gaat de dwangsom lopen: de eerste veertien dagen is een dwangsom verschuldigd van € 20,= voor elke dag dat het bestuursorgaan in gebreke is, de daaropvolgende veertien dagen is een dwangsom verschuldigd van € 30,= voor elke dag dat het bestuursorgaan in gebreke is en de overige dagen is een dwangsom verschuldigd van € 40,= voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke is tot een maximum van € 1.260,=.

Deze bedragen zijn geheel ontleend aan het wetsvoorstel Wolfsen/Luchtenveld. De indieners van deze provinciale verordening hebben overwogen om voor provinciale beslissingen het maximum op een hoger bedrag te stellen. Daartoe bestaat aanleiding omdat het maximum al naar vijftig dagen wordt bereikt en er ook na die termijn van vijftig dagen een prikkel zou moeten zijn om snel te beslissen. Daarnaast is bij een groot aantal van de beschikkingen die de provincie Utrecht neemt, het maatschappelijk belang of het belang voor de burger vele male groter dan het bedrag van € 1.260,=. Omwille van de eenduidigheid en het pilotkarakter van de verordening te onderstrepen is alles afwegende aangesloten bij de bedragen uit het wetsvoorstel Wolfsen/Luchtenveld.

Op het moment dat een ingebrekestelling wordt ontvangen zou een bestuursorgaan, ter voorkoming van het moeten betalen van een dwangsom, snel en mogelijk niet goed onderbouwd een afwijzend besluit kunnen nemen. Hiermee wordt dan meteen de bezwaarfase gestart, waardoor het bestuursorgaan zichzelf als het ware meer tijd tot nadenken verschaft. Het risico van dergelijk vertragend en «calculerend» gedrag door provinciale bestuursorganen wordt niet hoog ingeschat. Provinciale Staten zullen actief gaan volgen hoe het college van Gedeputeerde Staten na de inwerkingtreding van deze verordening in de praktijk omgaat met het nemen van besluiten en het nakomen van beslistermijnen. Het is niet aantrekkelijk om veel dwangsommen te moeten betalen of om bij te verstrekken overzichten te moeten melden dat veel slecht gemotiveerde besluiten blijken te zijn genomen. Hierdoor zal, naast de financiële, er ook sprake zijn van een politieke prikkel om zowel binnen de wettelijke termijnen als ook zorgvuldig te beslissen.

Vaststelling dwangsom en geschillen

Het bestuursorgaan stelt de verschuldigdheid en de hoogte van de dwangsom bij beschikking vast en keert de verbeurde dwangsom uit aan de aanvrager. Hiervoor is geen verdere tussenkomst van de aanvrager vereist. De bestuursrechter is bevoegd te oordelen over geschillen over de hoogte of het verschuldigd zijn van de dwangsom. Naast de ingebrekestelling blijft tevens bezwaar of beroep mogelijk tegen het niet tijdig beslissen (artikel 6:2, onderdeel b, Algemene wet bestuursrecht (Awb)).

Uitvoeringslasten

Het initiatiefvoorstel zal ertoe leiden dat het belang van de registratie van termijnen toeneemt. De provincie dient al een dergelijke registratie te hebben. Voor bezwaarschriften is er ook al een adequate registratie. Daar waar die registratie thans ontbreekt, is deze nu al nodig. Het initiatiefvoorstel veroorzaakt op dat punt dus geen nieuwe uitvoeringslasten. Uitvoeringslasten ontstaan wel voorzover het voorstel zou leiden tot nieuwe, oneigenlijke aanvragen en bezwaarschriften met als motief om in aanmerking te kunnen komen voor een dwangsom bij eventueel niet-tijdig beslissen. Wij hebben geen concrete aanleiding te veronderstellen dat dit zich in de structurele situatie in betekenende mate zal voordoen. Uitvoeringslasten zullen met name ontstaan door de behandeling van de eisen om een dwangsom (en in mindere mate de ingebrekestellingen). Indien er 100 eisen om dwangsom zouden worden neergelegd in een jaar, zouden deze bij een behandeltime van een à twee uur per verzoek, circa 100 tot 200 werkuren kosten, oftewel circa 0,1 fte.

Indien het voorstel het beoogde effect heeft op de behandeltermijn van aanvragen en bezwaren, zou dit werkbeslag binnen de bestaande organisatie kunnen worden opgevangen, mede omdat een besparing ontstaat op de behandeling van beroepschriften die door burgers, instellingen en bedrijven nu nog worden ingediend, omdat niet op tijd is beslist op de primaire aanvraag of het bezwaarschrift.

Procedure

Dit voorstel is zowel aan de provinciale commissie Bestuur & Middelen (BEM) als aan het College van Gedeputeerde Staten (GS) gezonden waarbij aan de leden van BEM en GS verzocht is in eerste aanleg schriftelijk te reageren met eventuele opmerkingen, vragen en suggesties. Op basis daarvan hebben de fracties van PvdA, Groen Links en Christen Unie een reactie opgesteld. Het college van Gedeputeerde Staten heeft eveneens een reactie gegeven op het voorstel. Deze reacties zijn als bijlage bij dit initiatiefvoorstel toegevoegd waarbij tevens is aangegeven of de betreffende reactie geleid heeft tot aanpassing van de verordening dan wel geleid heeft tot aanpassing in de (artikelsgewijze) toelichting.

Utrecht 10 mei 2006

De initiatiefnemers,

Sj.D. Swane

E. Rateland

D.J. van den Burg

Bijlage 1 Reacties en voorgetelde aanpassingen naar aanleiding hiervan
Bijlage 2 Verordening dwangsom bij niet tijdig beslissen provincie Utrecht