

Vergaderjaar 2003–2004

29 495

Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	3.2.2	Onderbouwing van de Awb-beslistermijnen	26
			3.3	Vaststelling wettelijke beslistermijnen	27
1	Inleiding	9	3.3.1	Veldonderzoek	27
1.1	Aanleiding	9	3.3.2	Toelichtingen bij wetsartikelen en parlementaire stukken	29
1.2	Het onderzoek	10		Conclusie	30
1.2.1	Doel- en probleemstelling	10	3.4		
1.2.2	Onderzoeksvragen	10			
1.2.3	Werkwijze	11	4	Verklaringen voor termijnoverschrijdingen en verbetermogelijkheden	32
1.2.4	Begrippen en normen	11	4.1	Inleiding	32
1.3	Opbouw rapport	12	4.2	Aansturing en prioritering	32
			4.3	Haalbaar zijn van beslistermijnen	33
2	Belang van het onderwerp	13	4.4	Passend zijn van beslistermijnen	35
2.1	Inleiding	13	4.5	Inzicht in behandelproces	37
2.2	Belang van halen wettelijke termijnen	13	4.6	(Structurele) voortgangsbewaking	38
2.3	Beslistermijnen in wet- en regelgeving	14	4.7	Beschikbare capaciteit	39
2.3.1	Inleiding	14	4.8	Complexiteit van de (nieuwe) wetgeving	40
2.3.2	Aantal wetten met beslistermijnen	14	4.9	Handelingen door derden	41
2.3.3	Primaire beslistermijnen	16	4.10	Algemene Conclusie	42
2.3.4	Verlengingstermijnen	18			
2.3.5	Gevolgen niet-tijdig beslissen	20	5	Slotbeschouwing en aanbevelingen	44
2.3.6	Beslistermijnen voor bezwaarzaken	21	5.1	Slotbeschouwing	44
2.4	Omvang probleem termijnoverschrijdingen	22	5.2	Aanbevelingen	45
2.4.1	Evaluaties Awb en voorontwerp Beroep bij niet-tijdig beslissen	22	6	Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	47
2.4.2	Nationale ombudsman	22	6.1	Reactie kabinet	47
2.4.3	Publicaties van de Algemene Rekenkamer	24	6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	49
2.5	Conclusie	24			
3	Het wetgevingsproces	26	Bijlage 1	Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	52
3.1	Inleiding	26	Bijlage 2	Gebruikte afkortingen	54
3.2	Beslistermijnen in de Awb	26			
3.2.1	Beschrijving van de Awb-beslistermijnen	26			

SAMENVATTING

Het onderzoek

Van november 2003 tot februari 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de naleving van wettelijke beslistermijnen door de overheid en naar mogelijke verklaringen en oplossingen voor bestaande termijnoverschrijdingen. Beslistermijnen zijn de termijnen waarbinnen de overheid aanvragen en bezwaarschriften van burgers af dient te handelen.

Belang van het onderwerp

Ten minste 4% van de Nederlandse wet- en regelgeving bevat een of meer beslistermijnen. Deze beslistermijnen kennen een grote variëteit. Bij 5% van de beslistermijnen is in de bijzondere wet- en regelgeving een gevolg verbonden aan het overschrijden van de termijn. Daarnaast geldt de *Algemene wet bestuursrecht (Awb)*, op grond waarvan bezwaar of beroep openstaat wanneer niet tijdig wordt beslist.

Dat de wettelijke termijnen worden gehaald is belangrijk voor het behoud van de democratische rechtsstaat, voor de rechtszekerheid van burgers, bedrijven en instellingen en voor de geloofwaardigheid van de overheid. Bovendien neemt de overheidsinstantie door niet-tijdig te beslissen het risico zichzelf en andere instanties, zoals bijvoorbeeld de Nationale ombudsman, met extra werk te belasten. Uit evaluaties van de Awb en uit relevante bevindingen van de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer blijkt echter dat regelmatig sprake is van forse overschrijdingen.

Het wetgevingsproces

De beslistermijnen krijgen in het algemeen weinig aandacht in het wetgevingsproces. Als er een concrete beslistermijn in de wet of regeling wordt opgenomen, gaat het doorgaans om een termijn die de wetgever en uitvoerder «redelijk» vinden. De onderbouwing maakt over het algemeen onvoldoende aannemelijk dat de gestelde termijn realistisch en passend is vanuit het perspectief van de uitvoeringsorganisatie en van de burger. Additionele wetgeving waarmee een sanctie wordt gesteld op niet-tijdig beslissen wordt niet op korte termijn voorzien.

Verklaringen en verbetermogelijkheden

De verklaringen voor het overschrijden van beslistermijnen die uit het onderzoek naar voren komen, zijn als volgt gegroepeerd:

- aansturing en prioritering;
- haalbaarheid van beslistermijnen;
- passendheid van beslistermijnen;
- inzicht in het behandelproces;
- (structurele) voortgangsbewaking;
- beschikbare capaciteit;
- complexiteit van de (nieuwe) wetgeving en
- handelingen door derden.

Per cluster worden verbetermogelijkheden aangegeven. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer vormen de meeste verklaringen allerminst een rechtvaardiging voor het niet halen van een beslistermijn. De door de ministeries veelgenoemde verklaring *capaciteitsproblemen* en *piekbelasting* ziet de Algemene Rekenkamer grotendeels als prioriteitsproblemen. In de praktijk blijkt een forse bekorting van de behandelduur mogelijk wanneer organisaties zich richten op het halen van beslister-

mijnen. Wanneer in het wetgevingstraject het behandelproces is geanalyseerd, moet de vastgestelde beslistermijn realistisch worden geacht. Daardoor kunnen verklaringen zoals het wachten op informatie van derden geen rechtvaardiging zijn van termijnoverschrijdingen. Termijnoverschrijdingen zijn wel aanvaardbaar als aanvragers of bezwaarden zelf om uitstel verzoeken zonder daarmee anderen te duperen, of als instellingen een groep aanvragen of bezwaarschriften aanhouden omdat ze wachten op de uitkomst van een proefproces.

Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer is bezorgd over het hardnekkig voortbestaan van termijnoverschrijdingen. Het groeipad naar «geen termijnoverschrijdingen» dat de ministeries tijdens het onderzoek voor zichzelf schetsten is onvoldoende concreet en onvoldoende doelgericht. Zo ontbreekt in vrijwel alle groeipaden het voornemen om op een bepaalde datum alle beslistermijnen te halen dan wel gedocumenteerd wetswijziging te bepleiten.

In het wetgevingsproces krijgen de beslistermijnen weinig aandacht en een gedegen onderbouwing van de termijn ontbreekt veelal. Een goede onderbouwing zou aandacht moeten schenken aan de aspecten realistisch en passend en aan de redenen om al dan niet een specifieke beslistermijn op te nemen. Vrijwel iedere beslistermijn is realistisch als het behandelproces ervoor is ingericht om de termijn te halen.

Omdat een «passende termijn» een flinke bandbreedte kent, zou gebruik gemaakt kunnen worden van standaardtermijnen. Op deze manier wordt bijgedragen aan een verdere uniformering op dit punt van het bestuursrecht en aan meer duidelijkheid voor de aanvragers.

De Algemene Rekenkamer vindt slechts twee van de door departementen genoemde oorzaken voor het overschrijden van termijnen een rechtvaardiging. Zij is van mening dat veel overschrijdingen van de beslistermijn kunnen worden voorkomen. Voorwaarde daarvoor is dat het bestuur, het management en de medewerkers het belang van het halen van de termijnen erkennen en zich daadwerkelijk inspannen om de termijnen te halen. Om termijnoverschrijdingen te voorkomen zijn vooral *organisatorische* aanpassingen nodig. Belangrijk zijn verandering van cultuur, (verbetering of inzet van) ICT-systemen (ten bate van voortgangsbewaking en facilitering en standaardisering van het proces) en verbetering van de samenwerking tussen verschillende schakels in de behandelketen. De overheidsinstellingen zullen hun eigen behandelproces moeten onderzoeken zodat knelpunten aan het licht komen. Het verbeterproces zal niet kunnen slagen zonder dat het management en de bestuurders het halen van termijnen als belangrijk aspect van de kwaliteit van de beslissing gaan uitdragen. Respecteren van termijnen moet als een kerntaak van de uitvoerende organisatie worden opgevat. Ten slotte wijst de Algemene Rekenkamer op het belang van goede communicatie.

Reactie van het kabinet op het rapport

Het kabinet deelt de zorg van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het hardnekkige voortbestaan van termijnoverschrijdingen. Het kabinet zal maatregelen nemen om de termijnoverschrijdingen zo veel mogelijk tegen te gaan, bijvoorbeeld door ICT in te zetten in de ondersteuning van registratie en voortgangsbewaking. Op veel plekken binnen de rijksoverheid is daar de afgelopen jaren al veel aan gedaan. Ook verwijst het kabinet naar de initiatieven die genomen zullen gaan worden in het

actieprogramma «Professionalisering afhandeling burgerbrieven en e-mail», dat is aangekondigd in het Programma Andere Overheid. Het kabinet deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer niet dat de keuze van de termijnen onvoldoende onderbouwd zijn. Verder is het kabinet er geen voorstander van om te komen tot één uniforme beslistermijn omdat dat geen recht doet aan de diversiteit van de verschillende wetten en regelingen. Overigens zal niet altijd termijnoverschrijding voorkomen kunnen worden, vooral bij complexe verzoeken in het kader van de Wob en in sommige gevallen waarbij informatie van derden is betrokken. Het kabinet stelt verder dat de doelstelling om wettelijke termijnen na te leven in evenwicht moet zijn met een doelmatige inzet van middelen, en dat het kabinet het niet doelmatig acht om een organisatie in te richten op piekbelasting. Ten slotte acht het kabinet tijdige en goede communicatie met burger, bedrijf en instelling over beroep en bezwaar, zeker in geval van (dreigende) termijnoverschrijding, cruciaal.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat het kabinet de conclusie onderschrijft dat tijdig afhandelen van aanvragen en bezwaarschriften beter kan en moet. De verbetermaatregelen die het kabinet in haar reactie noemt, zijn volgens de Algemene Rekenkamer een stap in de goede richting, maar als geheel nog onvoldoende samenhangend, concreet en doelgericht om te waarborgen dat het hardnekkig probleem in de toekomst zal verdwijnen.

De Algemene Rekenkamer blijft twijfels houden over de diepgang van het inzicht in het behandelproces. De AO-beschrijvingen en registraties worden namelijk onvoldoende gebruikt om knelpunten in het behandelproces te duiden. Bovendien ontbreekt veelal de onderbouwing van de lengte van en de grote variëteit in termijnen. Beslistermijnen variëren van 2 weken tot meer dan een jaar en slechts bij 13% is sprake van de 8 weken die in de Awb wordt genoemd. Hiermee is een belangrijke aanleiding voor het ontwerpen van de Awb, namelijk uniformiteit van het bestuursrecht, voor wat betreft beslistermijnen niet gerealiseerd. De Algemene Rekenkamer bepleit in elk geval nadere en preciezere analyse van nut en noodzaak alsmede burgervriendelijkheid van het als Rijk hanteren van zoveel verschillende termijnen terwijl tegelijkertijd de hardnekkige overschrijdingen van die beslistermijnen voortduren.

Naar de mening van het kabinet is het niet mogelijk om de grote verscheidenheid aan beslistermijnen in enkele algemene termijnen te vangen en krijgen beslistermijnen in het wetgevingsproces voldoende aandacht. De Algemene Rekenkamer is gezien haar onderzoeksvindingen verrast dat het kabinet de conclusie niet deelt dat de keuze van de termijnen beter onderbouwd dient te worden en blijft bij haar aanbeveling om rijksbreed een aantal standaardtermijnen af te spreken. Wanneer voor een bijzondere wet kan worden onderbouwd dat de beslistermijn zou moeten afwijken van de standaardtermijnen, dan dient uiteraard deze afwijkende termijn te worden gesteld. Met de uniformering van het bestuursrecht op dit punt, ontstaat ook voor de burger meer duidelijkheid.

Wanneer derden de oorzaak zijn van overschrijdingen, dan is dat volgens de Algemene Rekenkamer geen reden om de beslistermijn los te laten, maar om een oplossing te bewerkstelligen. De overheid zal zich moeten inspannen om met derden goede afspraken te maken en zal moeten bevorderen dat deze worden nagekomen.

Piekbelasting is veelal te voorzien, en dus kan in het behandelproces een voorziening worden getroffen. Oplossingen kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in het door één uitvoeringsorganisatie laten uitvoeren van meerdere behandelprocessen die op verschillende momenten piekbelasting kennen,

in het inhuren van tijdelijke capaciteit voor piekbelasting of in het aanpassen van de wetgeving zodat piekbelasting wordt voorkomen.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het onderwerp van dit rapport, beslistermijnen, sluit aan bij één van de pijlers uit de nieuwe strategie voor de komende jaren, de pijler *Aansluiting tussen beleid en uitvoering*. De strategie wordt uiteengezet in het tegelijkertijd verschijnende Verslag 2003 van de Algemene Rekenkamer.

Burgers, instellingen en bedrijven ervaren een gebrekkige aansluiting tussen het beleid van de overheid en de uitvoering ervan in de praktijk, met name waar de overheid concrete beloften niet lijkt na te komen. Beslistermijnen vormen een concrete illustratie van zo'n belofte. Het woord *beslistermijnen* wordt in dit onderzoek gebruikt voor de termijnen waarbinnen de overheid aanvragen en bezwaarschriften van burgers af dient te handelen. De overheid legt zich wettelijk vast om binnen een bepaalde termijn te beslissen op aanvragen of bezwaarschriften. In de praktijk blijkt de overheid echter de beslistermijnen vaak niet te halen. Daarmee doet de overheid burgers, instellingen en bedrijven geen recht. Bij hen zal het idee ontstaan dat er een kloof bestaat tussen wat de overheid belooft (beleid) en wat ze doet (uitvoering).

Uit verschillende publicaties van onder andere Hoge Colleges van Staat blijkt dat er sprake is van een hardnekkig probleem. Uit beide evaluaties van de Awb¹ komt naar voren dat het bestuur de wettelijke termijnen voor het nemen van beslissingen veelvuldig overschrijdt. Uit verschillende publicaties van de Nationale ombudsman blijkt dat al jaren de meest voorkomende reden voor een klacht bij de Nationale ombudsman het door de burger ervaren gebrek aan voortvarendheid² is. Zo staat in het jaarverslag van 2001³ vermeld dat het criterium voortvarendheid in 52% van de in behandeling genomen klachten (veelal terecht) een rol heeft gespeeld. Voor burgers gaven met name regelingen rond het vreemdelingenrecht en regelingen die verband houden met het inkomen aanleiding tot het indienen van een klacht bij de Nationale ombudsman. Uit een recent openbaar rapport over voortvarendheid⁴ van de Nationale ombudsman komt naar voren dat er rijksbreed nog steeds sprake is van forse termijnoverschrijdingen. Ook de Algemene Rekenkamer ging in eerdere publicaties soms uitgebreid in op gesignaleerde tekortkomingen in de bepaling en naleving van beslistermijnen. Ten slotte geeft de Raad van State in zijn *Jaarverslag 2002* aan het onderwerp van belang te vinden wanneer hij aangeeft de beleidsanalytische toets van ontwerperegelingen systematischer aan te pakken. De toelichting op de wet zou inzicht moeten verschaffen in de aan de uitvoering verbonden problemen en lasten. Dit zou kunnen resulteren in een beter onderbouwde beslistermijn met minder termijnoverschrijdingen als gevolg.

Het onderzoek *Beslistermijnen; Waar blijft de tijd?* heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van wetgeving over realistische en passende beslistermijnen en aan de verbetering van de naleving van de voorgeschreven beslistermijnen. De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek gezocht naar mogelijke verklaringen en oplossingen voor de bestaande termijnoverschrijdingen. Dit onderzoek beoogt daarmee een bijdrage te leveren aan het dichten van de kloof tussen het beleid en de uitvoering daarvan en beoogt langs die weg bij te dragen aan het versterken van het imago van «de betrouwbare overheid». Tevens leidt het dichten van deze kloof naar verwachting tot het voorkomen van

¹ 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.

² Het voortvarendheidscriterium houdt in dat de overheid voortvarend te werk moet gaan en binnen de wettelijke termijn of binnen een redelijke termijn zaken moet afhandelen.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 260, nrs. 1–2.

⁴ Onderzoek ingevolge artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman naar de behandelingsduur van brieven en van elektronisch verzonden berichten van burgers aan de rijksoverheid, rapport 2003/325, 30 september 2003.

klachten, waardoor de administratieve lasten bij de klachtenafhandelende organisatie(s) worden beperkt.

Met deze publicatie wordt verder de band versterkt tussen drie Hoge Colleges van Staat, te weten de Nationale ombudsman, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, met behoud van ieders taak en onafhankelijkheid. Deze drie Hoge Colleges van Staat doen ieder binnen hun eigen taakveld onderzoek naar beslistermijnen. Door zo op elkaar afgestemd een thema te onderzoeken, beogen zij gezamenlijk tot een grotere toegevoegde waarde te komen in het verbeteren van het overheidshandelen. Het onderwerp beslistermijnen is hiervoor bijzonder geschikt: het is de meest voorkomende aanleiding voor een klacht bij de Nationale ombudsman en leidt tot relatief veel zaken voor de bestuursrechter bij de Raad van State. De Nationale ombudsman bracht in september 2003 in kaart hoe het rijksbreed gesteld is met het naleven van beslistermijnen. De Algemene Rekenkamer gaat in dit onderzoek op zoek naar verklaringen voor termijnoverschrijdingen en naar verbetermogelijkheden.

Ten slotte vormt het 10-jarig bestaan van de *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) in 2004 een goede aanleiding om het thema «beslistermijnen» in een onderzoek aandacht te geven. In de Awb zijn namelijk algemeen geldende termijnen voor beslissingen op bezwaarschriften geformuleerd en zijn bepalingen voor beslissingen op aanvragen opgenomen.

1.2 Het onderzoek

1.2.1 Doel- en probleemstelling

De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat de overheid wettelijke beslistermijnen haalt. Daartoe heeft zij voor dit onderzoek de volgende doelstelling geformuleerd: *Bestuursorganen halen wettelijke beslistermijnen die realistisch en passend zijn.*

Gezien de doelstelling heeft de Algemene Rekenkamer voor dit onderzoek de volgende probleemstelling geformuleerd: *Wat zijn mogelijke verklaringen voor de bestaande termijnoverschrijdingen?* Zicht op de verklaringen voor termijnoverschrijdingen maakt het mogelijk tot concrete aanbevelingen te komen.

1.2.2 Onderzoeksvragen

De probleemstelling is nader uitgewerkt in onderzoeksvragen:

- A. Belang van het onderwerp
 - Voor hoeveel wetten is het onderwerp beslistermijnen relevant?
 - Vormen termijnoverschrijdingen een probleem?
- B. Het wetgevingsproces
 - Hoe zijn de termijnen in de Awb tot stand gekomen?
 - Is de beslistermijn in het wetgevingstraject een punt van bijzondere aandacht?
 - Wordt de uitvoeringsorganisatie betrokken bij de keuze voor een termijn in specifieke wetgeving?
- C. Het behandelproces
 - Hoe verklaren de uitvoeringsorganisaties eventuele termijnoverschrijdingen? Hoe proberen zij tot verbeteringen te komen?
 - Hoe zijn de organisaties die hun problemen met termijnoverschrijdingen hebben overwonnen tot verbetering gekomen?

1.2.3 Werkwijze

De onderzoeksbevindingen zijn gebaseerd op literatuuronderzoek, analyse van een wettenbank, analyse van toelichtingen op wetten en parlementaire stukken, een rijksbrede vragenlijst, diepte-onderzoek en aanvullende gesprekken.

Belangrijke onderdelen van het literatuuronderzoek zijn de twee evaluaties van de Awb en het voorontwerp van de wet *Beroep bij niet tijdig beslissen* en (reacties op) publicaties van de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer.

De analyse van de wettenbank heeft tot doel een indruk te krijgen van het aantal wetten waarin beslistermijnen zijn opgenomen en van de wijze waarop de termijnen in de wetten tot stand zijn gekomen.

Verder heeft de Algemene Rekenkamer een gesprek gevoerd met de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie over de totstandkoming van de beslistermijnen in de Awb en in andere wetten. Bovendien is in een steekproef van 25 wetsartikelen de onderbouwing van de termijnen in de memories van toelichting op deze wetten en de andere parlementaire stukken onderzocht.

In drie diepte-onderzoeken is het behandelproces en het wetgevingsproces nader onderzocht. Het diepte-onderzoek vond plaats bij de ministeries en de uitvoeringsorganisaties. Het betreft de volgende wettelijke regelingen:

- *Regeling visueel of auditief gehandicapte leerlingen WVO* (OCW),
- *Meststoffenwet* (LNV) en
- *Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie* (Wobka, Justitie).

Deze wetten zijn met name gekozen omdat de Nationale ombudsman voor deze wetten aangaf dat de behandelduur in praktijk niet-behoorlijk lang is. Verder speelde de mogelijke niet-passendheid van de beslistermijnen en de verdeling over de ministeries een rol.

Ten slotte hebben de Belastingdiensten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) informatie gegeven over de wijze waarop zij in het verleden erin zijn geslaagd om termijnoverschrijdingen terug te dringen.

1.2.4 Begrippen en normen

Beslistermijn

De beslistermijn is de termijn waarbinnen de overheid op een aanvraag of bezwaarschrift van een burger dient te beslissen. De overheid kan deze termijnen regelen in een bijzondere wet of in lagere regelgeving. Daarbij kan de overheid bepalen dat verlenging van de beslistermijn mogelijk is of dat de overheid de burger een kennisgeving mag zenden wanneer de gestelde termijn niet kan worden gehaald. Veelal dient dan een alternatieve redelijke beslistermijn te worden vermeld. Wanneer de bijzondere regelgeving geen termijn stelt, gelden de termijnbepalingen van de *Algemene wet bestuursrecht* (Awb). Het gaat om afdeling 4.1.3 van de Awb voor aanvragen en om hoofdstuk 7 van de Awb voor bezwaarschriften.

Volgens artikel 4:13 van de Awb dient de overheid te beslissen binnen de in de bijzondere regelgeving gestelde termijn, of bij ontbreken daarvan,

binnen een redelijke termijn die in ieder geval verstreken is na acht weken tenzij voldaan is aan artikel 4:14. Wanneer niet binnen acht weken kan worden beslist, mag volgens artikel 4:14 de aanvrager hiervan in kennis worden gesteld, waarbij een redelijke termijn wordt aangegeven waarbinnen de beslissing wel tegemoet kan worden gezien.

Volgens artikel 7:10 van de Awb moet een overheidsinstelling in beginsel binnen zes weken beslissen op het bezwaarschrift. Wanneer de overheidsinstelling een adviescommissie inschakelt, bedraagt de beslistermijn tien weken. In beide situaties kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. Hiervan moet de instelling schriftelijk mededeling doen aan de indiener van het bezwaarschrift. Verdere verlenging van de beslistermijn is alleen mogelijk indien de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt.

Realistische beslistermijn

Een beslistermijn is realistisch wanneer het organisatorisch mogelijk is om aan de termijn te voldoen.

Passende beslistermijn

Een beslistermijn is passend wanneer deze geschikt is gezien de aard van hetgeen de wet of regeling beoogt te regelen. Bovendien moet de termijn redelijk zijn, in de zin dat de tijd dat de aanvrager of bezwaarde op het besluit moet wachten nog als fatsoenlijk of behoorlijk kan worden getypeerd.

Normen

- Wettelijke beslistermijnen dienen realistisch en passend te zijn. De overheid dient hier aandacht aan te schenken bij de onderbouwing van de termijnen.
- De overheid dient dergelijke wettelijke beslistermijnen te halen.

1.3 Opbouw rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 behandelt het belang van het onderwerp beslistermijnen. Eerst wordt het belang van het halen van beslistermijnen uiteen gezet. Daarna wordt aandacht besteed aan de beslistermijnen in de Nederlandse wetgeving. Ten slotte worden eerdere publicaties over (het niet halen van) beslistermijnen samengevat. Hoofdstuk 3 beschrijft het wetgevingsproces. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de wijze waarop de beslistermijnen tot stand komen en de onderbouwing van de lengte van de beslistermijnen in de Awb en in de bijzondere wetgeving.

Hoofdstuk 4 gaat in op de verklaringen voor het niet halen van termijnen en op de verbetermogelijkheden ter voorkoming van termijnoverschrijdingen.

Hoofdstuk 5 bevat de slotbeschouwing en de aanbevelingen.

Hoofdstuk 6 bevat de reactie van het kabinet op het rapport en het nawoord hierbij van de Algemene Rekenkamer.

De bijlagen bevatten een tabel met de conclusies en aanbevelingen, de reacties van de ministers en het nawoord van de Algemene Rekenkamer, alsmede een lijst met gebruikte afkortingen.

2 BELANG VAN HET ONDERWERP

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk laat zien hoe belangrijk het is dat de overheid wettelijke beslistermijnen haalt. In paragraaf 3 staat een beschrijving van beslistermijnen in bijzondere wetgeving. Paragraaf 4 geeft een indicatie van de mate waarin de overheid termijnen niet haalt, voornamelijk aan de hand van samenvattingen van openbare publicaties.

2.2 Belang van halen wettelijke termijnen

Dat de overheid wettelijke termijnen haalt is om een aantal redenen belangrijk, te weten:

- behoud van de democratische rechtsstaat;
- rechtszekerheid van de burger;
- geloofwaardigheid van de overheid;
- belang van bestuursorgaan zelf;
- belang van andere instanties.

Hieronder wordt op de verschillende redenen ingegaan.

In onze democratische rechtsstaat is sprake van een verdeling van machten, waarbij het primaat bij de wetgevende macht ligt. Het zou daarom voor zich moeten spreken dat overheidsinstellingen wettelijke termijnbepalingen respecteren, dat zij zich continu inspannen om binnen de gestelde termijn te kunnen beslissen en dat zij slechts in bijzondere gevallen gebruik hoeven te maken van de wettelijke mogelijkheid een beslistermijn te verlengen. Stelselmatige termijnoverschrijding door instellingen betekent niet alleen een aantasting van het vertrouwen in die instelling maar ook een aantasting van het gezag van de wetgever.

Burgers moeten er vanuit een oogpunt van rechtszekerheid op kunnen rekenen dat de overheid tijdig een beslissing neemt op hun aanvraag of bezwaarschrift. Wanneer de overheid termijnen veelvuldig overschrijdt, zal het gevoel van rechtszekerheid afnemen. Dit zal ten koste gaan van het imago van de overheid.

Afgezien van het risico van een negatieve beeldvorming is het ook om een andere reden in het belang van de instellingen zelf om tijdig te beslissen op aanvragen of bezwaarschriften. Tijdig betekent hier binnen de wettelijke termijn of bij het ontbreken daarvan binnen een redelijke termijn. Door niet-tijdig te beslissen neemt de instelling namelijk het risico zichzelf en andere instanties met extra werk te belasten. Burgers kunnen bezwaar maken bij de instelling tegen het niet-tijdig nemen van een beslissing op een aanvraag en kunnen beroep instellen bij de rechtbank bij het niet-tijdig beslissen op een bezwaarschrift. Verder kan de betrokkene bij de instelling rappelleren of klagen of een klacht indienen bij een externe klachteninstantie als de Nationale ombudsman. Met de afhandeling van dit soort uitingen van ongenoegen is doorgaans veel tijd gemoeid.

Hoewel overheidsinstellingen beslistermijnen veelvuldig overschrijden, geven ze in antwoord op de vragenlijst van dit onderzoek regelmatig aan dat termijnoverschrijdingen geen probleem vormen. Ze geven aan dat ze geen of weinig klachten over overschrijdingen ontvangen en dat ze altijd goed communiceren over een langere beslistermijn. Verder geven ze aan dat een late beslissing voor een betrokkene soms ook gunstig kan zijn (bijvoorbeeld latere betalingsverplichting, lagere boete).

De Algemene Rekenkamer deelt het standpunt van deze instellingen niet. Weinig klachten wil nog niet zeggen dat aanvragers en bezwaarden de overschrijding niet als een probleem ervaren. Verder is goede communicatie wel noodzakelijk, maar de communicatie maakt het feit dat de termijn niet wordt gehaald niet minder ernstig. Ten slotte kan uitstel van de beslissing voor de ene gunstig zijn, maar tegelijk voor een andere betrokkene ongunstig zijn.

Soms zijn termijnoverschrijdingen echter inderdaad aanvaardbaar, bijvoorbeeld wanneer aanvragers of bezwaarden zelf om uitstel verzoeken zonder daarmee anderen te duperen, of omdat instellingen een groep aanvragen of bezwaarschriften aanhouden omdat ze wachten op de uitkomst van een proefproces.

2.3 Beslistermijnen in wet- en regelgeving

2.3.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft in een wettenbank per ministerie geanalyseerd welke wetsartikelen⁵ beslistermijnen bevatten. De analyse is beperkt tot wetsartikelen die sinds 1 januari 1994 gewijzigd of ingevoerd zijn. Vanaf deze datum zijn de voor dit onderzoek relevante hoofdstukken van de Awb in werking getreden. Omdat de Algemene Rekenkamer met zoek sleutels heeft gezocht, is het overzicht wellicht niet compleet. Het overzicht lijkt echter het totaal aan relevante wet- en regelgeving goed te benaderen.⁶

2.3.2 Aantal wetten met beslistermijnen

De Algemene Rekenkamer heeft 355 wetten en regelingen in de wettenbank aangetroffen waarin een of meer beslistermijnen zijn opgenomen. Dat is 4% van het totaal aantal wetten en regelingen die Nederland kent. De 355 wetten en regelingen bevatten 796 primaire beslistermijnen. Het gaat hier om het aantal wetten en regelingen waarin specifieke beslistermijnen bij aanvragen zijn genoemd. Niet altijd is in de wet een beslistermijn genoemd voor een te nemen beslissing. In dat geval gelden de beslistermijnen uit de Awb. Het totaal aantal wetten en regelingen waarvoor beslistermijnen relevant zijn, is dus hoger dan de genoemde 4%.

Figuur 1 geeft weer welke wetten en regelingen zijn geanalyseerd en hoeveel beslistermijnen hierin zijn aangetroffen.

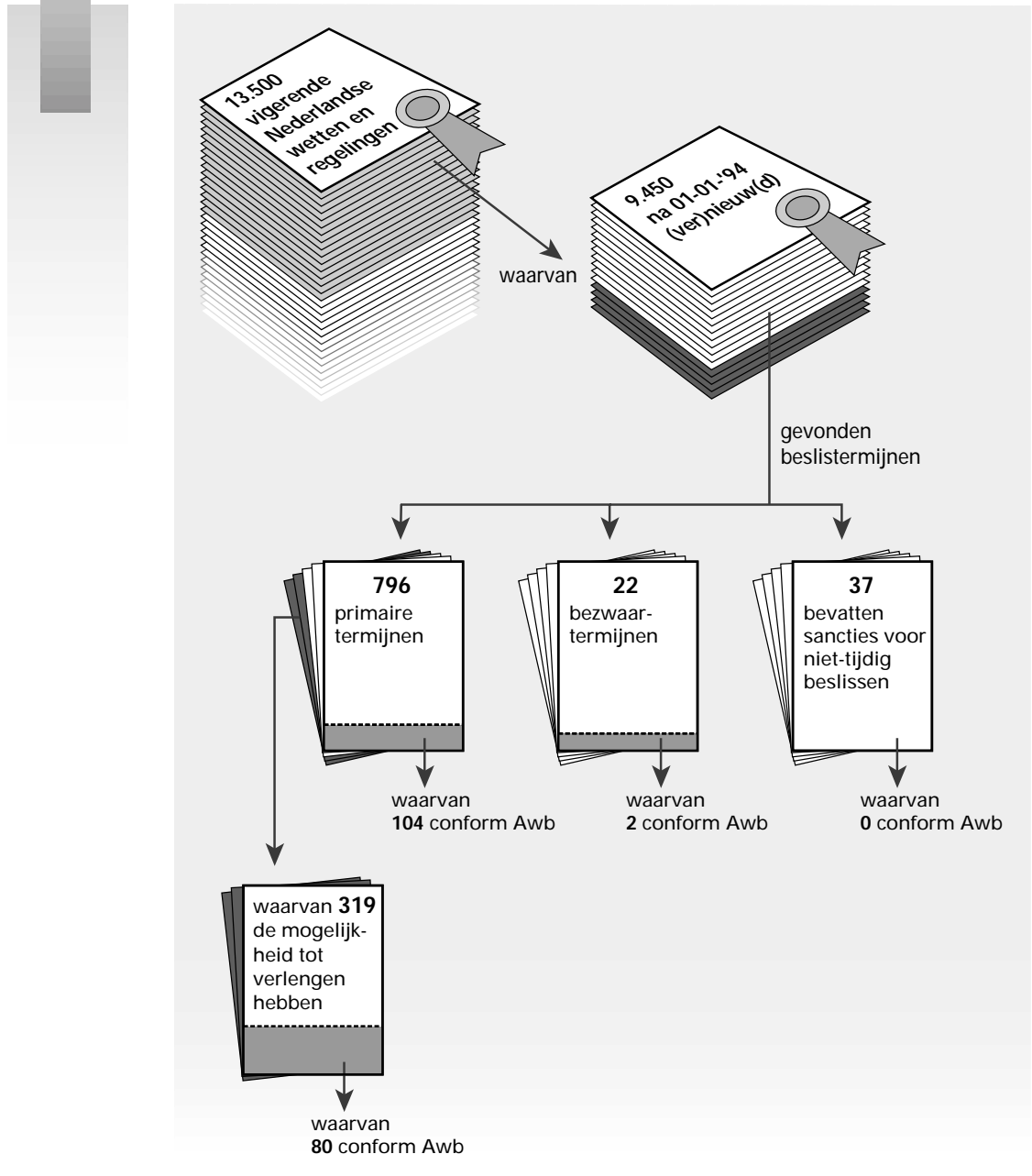
⁵ De wettenbank bevat verdragen, Rijks-wetten, wetten, Koninklijke besluiten (KB), Rijks KB's, ministeriële regelingen, circulaires en reglementen van orde. De analyse betreft de gehele wettenbank. De term wetsartikel dient gelezen te worden als «onderdeel van een (rijks) wet of lagere regelgeving».

⁶ Voor twee ministeries is ter toetsing wel een zo uitputtend mogelijke analyse uitgevoerd. De resultaten daarvan kwamen overeen met de resultaten van de analyse met zoek sleutels.

Weergave van geanalyseerde wet- en regelgeving en de gevonden beslistermijnen

Peildatum 17 september 2003

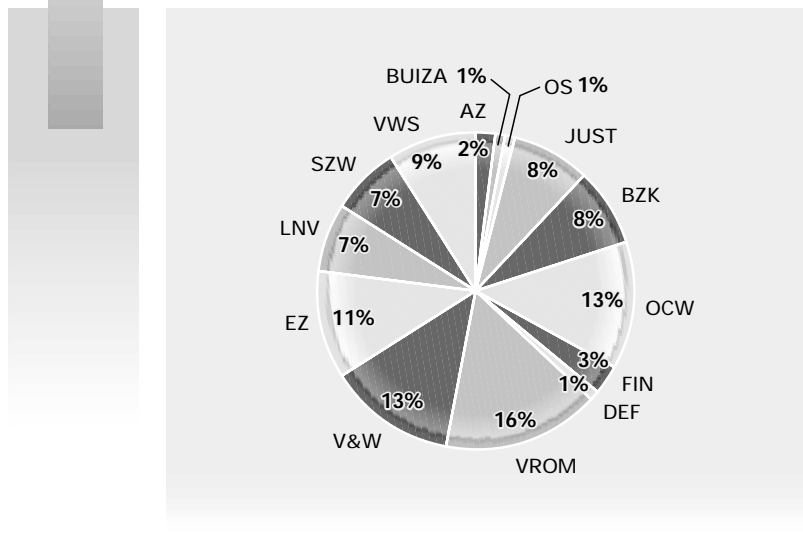
Figuur 1



Figuur 2 toont de verdeling over de verschillende ministeries van de wetten en regelingen met een of meer beslistermijnen. Relatief veel wetten en regelingen met beslistermijnen vallen onder de verantwoordelijkheid van de Ministeries van VROM, V&W, OCW en EZ.

Verdeling over de ministeries van wetten en regelingen met een beslistermijn (n=355)

Figuur 2



2.3.3 Primaire beslistermijnen

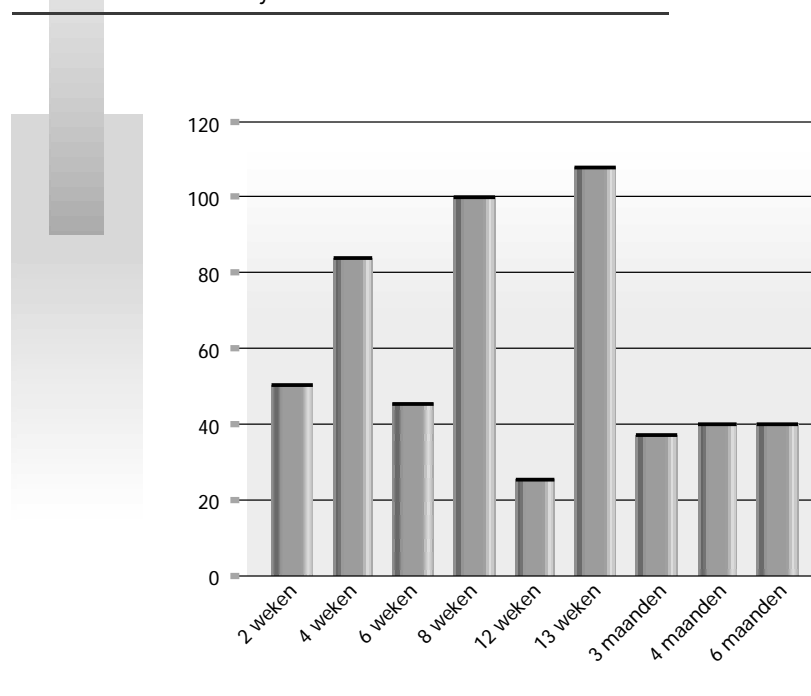
Onder primaire beslistermijn wordt in dit onderzoek verstaan: de termijn waarbinnen de overheid de beslissing op de aanvraag in beginsel dient te nemen.

Figuur 3 toont de meest genoemde primaire beslistermijnen. De meest genoemde termijn is «binnen dertien weken», gevolgd door respectievelijk de termijnen «binnen acht weken» en «binnen vier weken».

Top 10 primaire beslistermijnen

in aantal termijnen

Figuur 3

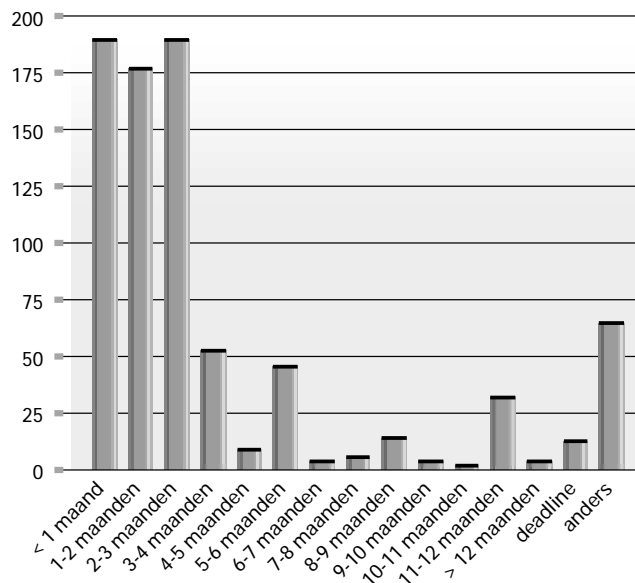


Figuur 4 toont de spreiding van de lengte van de primaire beslistermijnen. Ongeveer een kwart van de onderzochte primaire beslistermijnen is korter dan één maand en zo'n 70% is korter dan drie maanden.

Spreiding primaire beslistermijnen

in aantal termijnen

Figuur 4



Bij een primaire beslistermijn van acht of dertien weken gaat het meestal om regelingen die betrekking hebben op inkomen, subsidie of sociale zekerheid.

2.3.4 Verlengingstermijnen

Onder verlengingstermijn wordt in dit onderzoek verstaan: de termijn waarmee de overheid een primaire beslistermijn eventueel kan verlengen indien zij niet binnen de primaire beslistermijn kan beslissen. Bij 40% van de primaire beslistermijnen in de bijzondere wet- en regelgeving is een mogelijkheid tot verlenging van de termijn aangegeven.

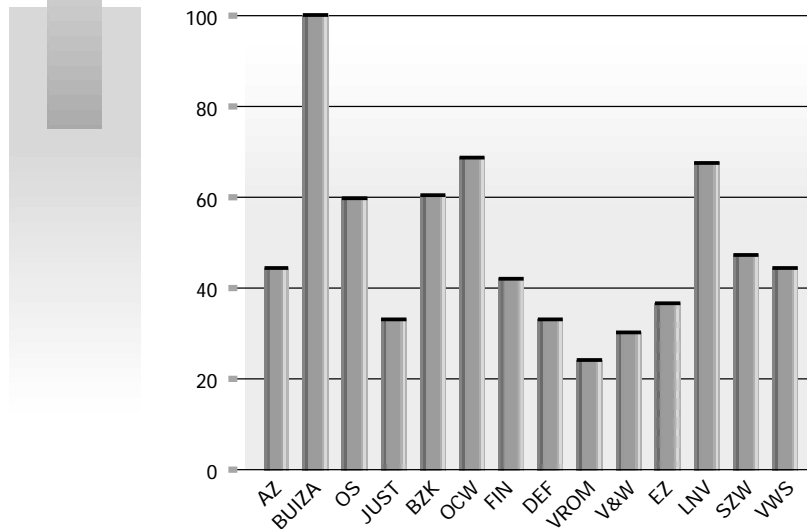
Wanneer het niet mogelijk is om tijdig te beslissen, stelt de Awb dat de aanvrager hiervan in kennis mag worden gesteld, waarbij een redelijke termijn dient te worden genoemd waarbinnen de beslissing wel tegemoet kan worden gezien.

In figuur 5 is per ministerie weergegeven welk deel van de primaire beslistermijnen verlengd kan worden. Bij de Ministeries van Buiza, BZK, LNV, OCW en OS kunnen meer dan de helft van de termijnen worden verlengd.

Percentage primaire beslistermijnen dat verlengd kan worden per ministerie

in procenten

Figuur 5

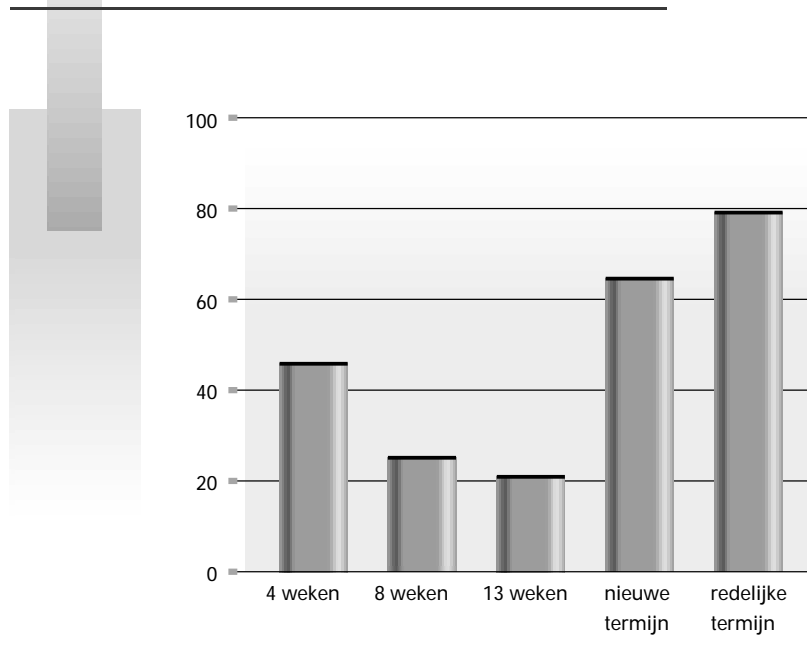


Figuur 6 toont de meest voorkomende verlengingstermijnen. De meest voorkomende is «een redelijke termijn», waarbij vrijwel nooit is aangegeven aan welk maximum die termijn is gebonden. Verder komen «nieuwe termijn» en «binnen vier weken» veel voor. In deze gevallen behoeft de redelijkheid van de nieuwe termijn volgens de wet dus niet te worden meegewogen. Dit ogenschijnlijk gemis wordt ondervangen door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, volgens welke de overheid altijd binnen de grenzen van het redelijke dient te handelen.

Top 5 verlengingstermijnen

in aantal termijnen

Figuur 6



2.3.5 Gevolgen niet-tijdig beslissen

Onder gevolgen bij niet-tijdig beslissen wordt in dit onderzoek verstaan: het bij wet voorzien in een consequentie van het niet halen van de beslistermijn. Dat kan een beslissing van rechtswege zijn, maar bijvoorbeeld ook een boete of rentevergoeding.

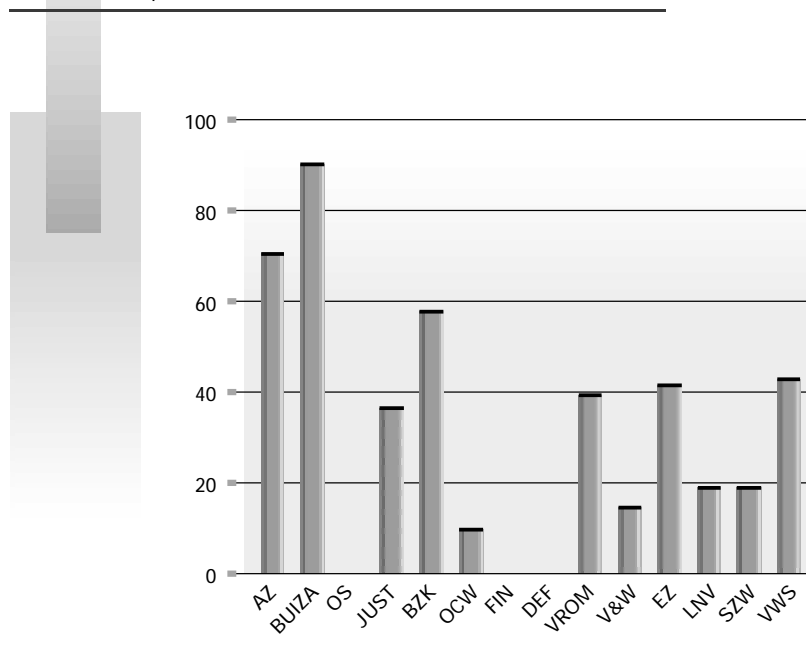
Bij de termijnbepalingen in wetten wordt in 5% van de onderzochte wetten bepaald wat het gevolg is van niet-tijdig beslissen. Los van wat in de bijzondere wet- en regelgeving is geregeld over gevolgen bij niet-tijdig beslissen, kan op grond van artikel 6:2 van de Awb bezwaar worden gemaakt, danwel beroep worden ingesteld in verband met het niet-tijdig nemen van een beslissing.

Figuur 7 toont per ministerie voor welk deel van de primaire beslistermijnen ook het gevolg bij niet-tijdig beslissen in de wet- of regelgeving is opgenomen.

Aandeel van de beslistermijnen per ministerie waarvoor ook het gevolg bij niet-tijdig beslissen in de bijzondere wet- en regelgeving is opgenomen

in procenten

Figuur 7



Gevolgen bij niet-tijdig beslissen zijn met name beslissingen van rechtswege (89%). Dat wil zeggen dat de beslissing automatisch volgt wanneer de overheid verzuimt binnen de gestelde termijn op een aanvraag te beslissen. De beslissing van rechtswege is vaak ten gunste van de aanvrager. Een illustratie daarvan geeft het *Mijnbouwbesluit*, art. 30: «Onze Minister beslist over het meetplan binnen acht weken na indiening ervan. De instemming is van rechtswege gegeven, indien Onze Minister niet binnen de instemmingstermijn een beslissing heeft genomen. De instemming van rechtswege wordt voor de mogelijkheid van bezwaar en beroep gelijkgesteld met een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.»

2.3.6 Beslistermijnen voor bezwaarzaken

In hoofdstuk 7 van de Awb is aangegeven binnen welke termijn bestuursorganen op bezwaarschriften dienen te beslissen. Daarom zou men weinig specifieke termijnen voor beslissing op bezwaar verwachten in de onderzochte bijzondere wetgeving. De Algemene Rekenkamer heeft in de bijzondere wet- en regelgeving toch nog 20 keer (3%) een beslistermijn voor bezwaarzaken aangetroffen. In die gevallen wijkt de beslistermijn dus af van de termijnen in de Awb.

2.4 Omvang probleem termijnoverschrijdingen

Het probleem van termijnoverschrijdingen is niet nieuw. Uit evaluaties van de Awb en relevante bevindingen uit onderzoeken van de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer blijkt dat regelmatig sprake is van (forse) termijnoverschrijdingen. De hierna volgende paragrafen bevatten een korte samenvatting van die evaluaties en bevindingen. Verder zijn de resultaten verwerkt van een gesprek met het Ministerie van Justitie over de totstandkoming van de beslistermijnen in de Awb en de bijzondere wet- en regelgeving.

2.4.1 Evaluaties Awb en voorontwerp Beroep bij niet-tijdig beslissen

Uit beide evaluaties van de Awb⁷ komt naar voren dat het bestuur de wettelijke termijnen voor het nemen van beslissingen veelvuldig overschrijdt. De Commissie Scheltema heeft in navolging van de evaluaties van de Awb, in maart 2002 het voorontwerp van wet *Beroep bij niet-tijdig beslissen* uitgebracht. Hierin wordt een aanpassing van de Awb voorgesteld om te komen tot een meer doeltreffend rechtsmiddel tegen het niet-tijdig beslissen door overheidsinstellingen. Op dit voorontwerp zijn verdeelde reacties ontvangen. De advocatuur en de Hoge Raad reageerden positief, maar er bestaat, onder andere bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, vrees voor overbelasting van de rechterlijke macht. De minister van Justitie beraadt zich nog op het voorontwerp. Het is gezien de verdeelde reacties onzeker of het nog tot een wetsvoorstel zal komen. Een deel van de problematiek is sinds medio 2003 ondervangen door de *Procesregeling Rechtbanken*, die richtlijnen voor de rechtbanken bevat. Beroepen die worden ingesteld in verband met het uitblijven van een besluit, behandelt de rechtbank nu in een aparte stroom, waardoor ze nu sneller worden afgedaan. Daarmee zijn de problemen rond niet-tijdig beslissen in het algemeen echter niet opgelost omdat maar een klein deel van de aanvragers en bezwaarders die te maken hebben met niet-tijdig beslissen in beroep gaat.

2.4.2 Nationale ombudsman

In zijn publicaties besteedt de Nationale ombudsman vaak aandacht aan beslistermijnen. Een door de burger ervaren gebrek aan voortvarendheid⁸ vormt al jaren de meest voorkomende reden voor een klacht bij de Nationale ombudsman. In het jaarverslag van 2001⁹ staat vermeld dat het criterium voortvarendheid in 52% van de in behandeling genomen klachten een rol heeft gespeeld. In ongeveer 80% van de gevallen waarin de Nationale ombudsman een rapport over zo'n klacht uitbracht, werd de klacht over de termijnoverschrijding gegrond verklaard. Voor burgers gaven met name regelingen rond het vreemdelingenrecht en regelingen die verband houden met het inkomen aanleiding tot het indienen van een klacht bij de Nationale ombudsman.

Uit een openbaar rapport over voortvarendheid¹⁰, uitgebracht in 2003, komt naar voren dat er rijksbreed nog steeds sprake is van forse termijnoverschrijdingen: slechts drie ministeries¹¹ realiseerden een overwegend behoorlijke¹² behandelduur van aanvragen en slechts twee andere ministeries een overwegend behoorlijke behandelduur van bezwaarschriften. Bovendien bleek de voor berekening van de gemiddelde behandelingsduur benodigde informatie bij een aantal ministeries niet beschikbaar. De Nationale ombudsman geeft in een overzicht per ministerie aan of zij er in 2002 in zijn geslaagd om een behoorlijke behandelduur te realiseren. Dit is weergegeven in figuur 8.

⁷ 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.

⁸ Het voortvarendheidscriterium houdt in dat de overheid voortvarend te werk moet gaan en binnen de wettelijke termijn of binnen een redelijke termijn zaken moet afhandelen.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 260, nrs. 1–2.

¹⁰ Onderzoek ingevolge artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman naar de behandelingsduur van brieven en van elektronisch verzonden berichten van burgers aan de rijksoverheid, rapport 2003/325, 30 september 2003.

¹¹ Ministeries van Buiza, Def en EZ realiseren behoorlijke beslistermijnen bij aanvragen en AZ en Fin bij bezwaren.

¹² De Nationale ombudsman gebruikt de aanduidingen behoorlijk en niet-behoorlijk als positieve en negatieve kwalificaties van gedragingen van overheidsinstellingen.

Overzicht Nationale ombudsman

Figuur 8

	AZ	BZ	JUS	V&I	BZK	OCW	FIN	DEF	VROM	V&W	EZ	LNV	SZW	VWS	
Aanvragen															
Behandelingsduur	⊖	⊕	⊕/⊖	⊕/⊖	⊕/⊖	⊕/⊖	⊕/⊖	⊕	⊖	⊕/⊖	⊕	⊕/⊖	⊕/⊖	⊕/⊖	⊕/⊖
Tussentijdse informatieverstrekking	⊕/⊖	⊕	⊕	⊕/⊖	⊕/⊖	⊖	⊕	⊖	⊕/⊖	⊖	⊕	⊕	⊕	⊕/⊖	⊕/⊖
Bezwaarschriften															
Behandelingsduur	⊕	⊖	⊖	⊖	⊕/⊖	⊖	⊕	⊖	⊖	⊕/⊖	⊖	⊖	⊖	⊖	⊖
Tussentijdse informatieverstrekking	⊕	⊕/⊖	⊕	⊕/⊖	⊖	⊖	⊕	⊕/⊖	⊕/⊖	⊕	⊕	⊕/⊖	⊕/⊖	⊕/⊖	⊕/⊖

In een openbaar rapport over de IND¹³, uitgebracht in 2003, noemt de Nationale ombudsman het zorgwekkend dat het de IND al jaren moeite kost om de juiste werkwijze in te voeren. Uit het onderzoek blijkt dat de IND eind januari 2001 in 2717 dossiers een nieuw besluit moest nemen na gegronde verklaring van het beroep door de rechtbank. Op basis van informatie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bleek dat twee jaar later nog 63 van deze zaken openstonden. In deze zaken is de termijn gemiddeld met ruim drie jaar overschreden. Volgens de Nationale ombudsman was er ook in 2003 nog reden tot bezorgdheid. Uit gegevens van de minister bleek dat de achterstand weliswaar is teruggelopen, maar nog steeds fors is.

In een openbaar rapport over vier zorgverzekeraars¹⁴, uitgebracht in 2002, stelt de Nationale ombudsman vast dat deze zorgverzekeraars er in de eerste helft van 2001 doorgaans wel in zijn geslaagd de door hen ontvangen *aanvragen* binnen de termijn af te doen, maar niet om de *bezwaarschriften* binnen de wettelijke termijn af te doen. Ook in de gevallen waar gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van verdaging voor vier weken, haalden de zorgverzekeraars de beslistermijn in een substantieel deel van de gevallen niet. Bovendien was de mate van overschrijding van de wettelijke termijn vaak aanzienlijk. De Nationale ombudsman concludeerde dat de ter verklaring genoemde problemen rond de personele

¹³ Onderzoek ingevolge artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman naar een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, rapport 2003/385, 29 oktober 2003.

¹⁴ Onderzoek ingevolge artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman naar gedragingen van vier zorgverzekeraars, rapport 2002/375, 19 december 2002.

bezetting geen rechtvaardiging vormden voor de overschrijdingen van de wettelijke beslistermijn.

2.4.3 Publicaties van de Algemene Rekenkamer

In ten minste vier eerder gepubliceerde onderzoeken van de Algemene Rekenkamer komen beslistermijnen aan de orde. Het betreft de rapporten *Visumverlening in Schengenverband (2003)*, *Subsidiebeheer (1996)*, *Vergunningen (1996)* en *Asielbeleid (1995)*.

Uit deze rapporten blijkt onder meer het volgende:

Uit het rapport *Visumverlening in Schengenverband*¹⁵, gepubliceerd in 2003, blijkt dat de Directie Personenverkeer (Buitenlandse Zaken) erin slaagt om tijdig te beslissen, maar dat de Visadienst (Vreemdelingenbeleid en Integratie) hierin niet slaagt. Een goede registratie en dossiervorming van aanvragen ontbreken. Verder speelt regelgeving een rol. Nederland kent in tegenstelling tot andere Schengenlanden een vorm van het motiveringsbeginsel, waarbij de beslissende instantie verplicht is reeds haar primaire beslissing te onderbouwen. Ten slotte is de uitvoeringsketen complex terwijl informatie-uitwisseling moeizaam verloopt, afstemming van taken veelal ontbreekt en geen van de ketenpartners toezicht houdt op de uitvoering van visumverlening.

In het rapport *Subsidiebeheer*¹⁶, gepubliceerd in 1996, oordeelt de Algemene Rekenkamer dat het ongewenst is dat in veel subsidieregelingen termijnen ontbreken en dat de in de Awb genoemde redelijke termijn veelal niet wordt gehaald. De Algemene Rekenkamer meende dat invoering van de derde tranche van de Awb een nieuwe impuls aan de verbetering van het subsidiebeheer zou kunnen geven. Aanbevolen werd om meer alert te zijn op de risico's van het uitvoeringsproces.

Uit het rapport *Vergunningen*¹⁷, gepubliceerd in 1996, blijkt dat voor 20 van de 100 vergunningsstelsels specifieke termijnen golden, voor de overige 80 golden de in de Awb genoemde termijnen. Bij 71% van de aanvragen werd de termijn niet gehaald met negatieve gevolgen voor de vergunningaanvragers. De Algemene Rekenkamer constateerde bij 21 vergunningstelsels een achterstand, variërend van een week tot zes jaar.

In het rapport *Asielbeleid*¹⁸, gepubliceerd in 1995, concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de IND en het Directoraat-Generaal Rechtspleging (Justitie) een efficiënte behandeling van asielverzoeken nog onvoldoende hadden gerealiseerd en gewaarborgd. De eigen norm van zeven maanden werd met gemiddeld ruim vierenhalve maand overschreden. De Algemene Rekenkamer trof geen onderbouwing aan van de norm en achtte de beslistermijn van zeven maanden dan ook nogal willekeurig. Als oorzaak voor de overschrijding werden genoemd: de onverwacht grote instroom van aanvragen en bezwaren, de tekortschietende afstemming tussen de IND en de rechtbanken en tekortkomingen in de planning en control door de IND.

2.5 Conclusie

Overheidsinstellingen hebben regelmatig met beslistermijnen te maken. Ten minste 4% van de Nederlandse wet- en regelgeving bevat een of meer beslistermijnen. De termijnen kennen een grote variëteit. Van de primaire beslistermijnen kan 40% verlengd worden. Meest gebruikelijk is daarbij een «redelijke termijn» te noemen waarbinnen de instelling de beslissing

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, kamerstuk 29 260, nr. 1–2.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, kamerstuk 24 825, nr. 1–2.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, kamerstuk 24 656, nr. 1–2.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, kamerstuk 24 440, nr. 1–2.

zal nemen. Slechts bij 5% van de beslistermijnen is het wettelijk gevolg in de bijzondere wet- en regelgeving opgenomen. In de overige gevallen geldt de Awb, op grond waarvan bezwaar of beroep openstaat wanneer een instelling niet-tijdig beslist. Op bezwaarschriften dient in beginsel binnen de Awb-beslistermijnen te worden beslist. Bij 3% van de primaire beslistermijnen wordt een afwijkende termijn voor de beslissing op bezwaar gesteld.

Dat de wettelijke termijnen worden gehaald is belangrijk voor het behoud van de democratische rechtsstaat, voor de rechtszekerheid van burgers, bedrijven en instellingen en voor de geloofwaardigheid van de overheid. Bovendien neemt het bestuursorgaan door niet-tijdig te beslissen het risico zichzelf en andere instanties, zoals bijvoorbeeld de Nationale ombudsman, met extra werk te belasten. Uit evaluaties van de Awb en uit relevante bevindingen van de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer blijkt echter dat regelmatig sprake is van forse overschrijdingen. De Algemene Rekenkamer constateert dat kennelijk sprake is van een hardnekkig probleem.

3 HET WETGEVINGSPROCES

3.1 Inleiding

De onderzoeksvraag over de totstandkoming van wettelijke beslistermijnen wordt beantwoord aan de hand van:

- literatuurstudie;
- analyse van de toelichtingen op de wetsartikelen (memorie van toelichting) en parlementaire geschiedenis;
- diepte-interviews bij het Ministerie van Justitie;
- drie diepte-onderzoeken;
- een algemene vragenlijst.

3.2 Beslistermijnen in de Awb

3.2.1 Beschrijving van de Awb-beslistermijnen

Voor de maximale behandelduur van *aanvragen* geldt in beginsel de beslistermijn die in de bijzondere wet- en regelgeving is genoemd. Dit geldt ook voor de eventuele mogelijkheden om de beslistermijn te verlengen wanneer de primaire beslistermijn niet gehaald kan worden. De Awb vormt voor de beslissing op een aanvraag een vangnet indien de bijzondere wet- en regelgeving geen beslistermijn stelt. Volgens artikel 4:13 van de Awb dient de overheid dan te beslissen binnen de in de bijzondere regelgeving gestelde termijn, of bij ontbreken daarvan, binnen een redelijke termijn die in ieder geval is verstreken na acht weken tenzij voldaan is aan artikel 4:14. Wanneer niet binnen acht weken kan worden beslist, mag volgens artikel 4:14 de aanvrager hiervan in kennis worden gesteld, waarbij een redelijke termijn wordt aangegeven waarbinnen de beslissing wel tegemoet kan worden gezien.

Voor de maximale behandelingsduur van *bezwaarschriften* geldt in het algemeen artikel 7:10 van de Awb. Volgens de Awb moet een overheidsinstelling in beginsel binnen zes weken beslissen op het bezwaarschrift. Wanneer de overheidsinstelling een adviescommissie inschakelt, bedraagt de beslistermijn tien weken. In beide situaties kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. Hiervan moet de instelling schriftelijk mededeling doen aan de indiener van het bezwaarschrift. Verdere verlenging van de beslistermijn is alleen mogelijk indien de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt.

3.2.2 Onderbouwing van de Awb-beslistermijnen

Waarom is gekozen voor deze termijnbepalingen? Uit de wetsgeschiedenis blijkt geen verdere onderbouwing van de lengte van de beslistermijnen in de Awb dan wat in de toelichting op de wet is opgenomen. Deze bevat de volgende onderbouwing: de termijnen voor beslissing op bezwaarschriften zijn enkele weken langer dan de in de *Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Arob)* genoemde termijnen. De Arob is met het van kracht worden van de Awb vervallen. Er is gekozen voor de langere termijn omdat de overheid de beslistermijnen in de Arob veelvuldig overschreed. De beslistermijn is langer als de instelling een adviescommissie inschakelt omdat hiermee extra tijd is gemeoid. De overheid zou de nu voorgestelde termijnen ook daadwerkelijk moeten kunnen halen, aldus de toelichting op de Awb.

Verder gaat de toelichting op de Awb-beslistermijnen in op de reden om termijnbepalingen op te nemen. Zo wordt gesteld dat de burger vaak in een afhankelijke positie verkeert ten opzichte van de overheid wanneer hij een aanvraag doet. Hij heeft er dan groot belang bij dat de instelling zijn aanvraag zonder onnodige vertraging afhandelt. Bovendien zal hij graag tevoren willen weten hoe lang de behandeling ongeveer zal duren, zodat hij zich daarop kan instellen. De mogelijkheid voor verder uitstel is met name bedoeld voor de gevallen waarin partijen de mogelijkheid beproeven elkaar alsnog in een oplossing te vinden.

Verder stelt de wetgever dat het gewenst is dat bij ieder soort beslissing afzonderlijk wordt nagegaan wat een goede termijnstelling is. Te nemen beslissingen kunnen immers uiteenlopen van zeer eenvoudig tot uiterst ingewikkeld, terwijl ook de mate van spoedeisendheid sterk kan verschillen.

De wetgever stelt verder dat op de instelling steeds de verplichting rust om binnen de in de wet gestelde termijn een beslissing te nemen. Overheidsinstellingen kunnen dergelijke termijnen dus niet beschouwen als termijnen van orde die voor hen geen verplichting zouden inhouden, aldus de wetgever. Voor die gevallen waarin een specifieke wettelijke beslistermijn ontbreekt, moet de beslissing in principe binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag worden gegeven. In ieder geval moet de instelling duidelijkheid verschaffen over het tijdstip van beslissen als de beslissing langer dan acht weken op zich laat wachten. Onder omstandigheden kan een redelijke termijn veel korter zijn (denk aan een op korte termijn aangevraagde demonstratievergunning). Het is bij een eventueel geschil over wat een redelijke termijn is, uiteindelijk aan de rechter om te bepalen of de termijn nodeloos lang is.

3.3 Vaststelling wettelijke beslistermijnen

Hoe komen beslistermijnen in wet- en regelgeving tot stand? Het antwoord op deze vraag is gedistilleerd uit de resultaten van het veldonderzoek en van de analyse van parlementaire stukken en *memories van toelichting* op wetten.

3.3.1 Veldonderzoek

Volgens het Ministerie van Justitie

In beginsel staat in de bijzondere wet de beslistermijn waarbinnen de overheidsinstelling op een aanvraag moet beslissen. Op dit punt is de Awb aanvullend. Bij het opstellen van een nieuwe regeling vindt in het algemeen afstemming plaats met de beleidsambtenaren en met de uitvoerders. Als zij een beslistermijn noemen die redelijk klinkt, wordt die in de regeling opgenomen omdat het voor de wetgevingsjurist lastig is om de redelijkheid goed te beoordelen. De regelingen voor aanvragen verschillen immers sterk qua complexiteit van zowel de organisatie als de inhoudelijke beoordeling die nodig is om te beslissen. Bovendien is het bij nieuwe wetgeving lastig om in te schatten hoeveel aanvragen en bezwaarschriften deze met zich mee zal brengen. Verder komt de benodigde aandacht voor een goed onderbouwde keuze van een beslistermijn vaak in het gedrang doordat de beslistermijn maar één van de vele onderdelen in de nieuwe wet is waarover moet worden beslist. In de praktijk kiezen ministeries soms voor veilig lange beslistermijnen, maar ook het omgekeerde komt voor. Al dan niet onder druk van de

Tweede Kamer wordt soms gekozen voor een beslistermijn waarvan niet eenduidig vaststaat dat deze realistisch is.¹⁹

Brief aan de Kamer over termijnoverschrijdingen

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie hebben in 2000 een brief over de knelpunten bij tijdige besluitvorming door bestuur en rechter aan de Tweede Kamer gestuurd.²⁰ De oplossingen moeten volgens hen worden gevonden in organisatorische en kwaliteitsbevorderende maatregelen. In de eerste plaats dienen overheidsinstellingen meer prioriteit te geven aan tijdigheid van de besluitvorming door de interne werkprocessen zodanig in te richten dat onnodige vertragingen worden voorkomen. Kwaliteitsinstrumenten kunnen de tijdigheid verder bevorderen. De ministers onderzoeken nog verschillende opties ter verbetering van artikel 6:2 Awb (bezwaar en beroep in verband met niet-tijdig nemen van een besluit). Het kabinet is er vooralsnog geen voorstander van om nieuwe financiële prikkels in de wet vast te leggen. Volgens de vigerende wetgeving kunnen burgers wel gebruik maken van enige compenserende maatregelen als de toekenning van schadevergoeding en proceskostenveroordeling. Ten slotte merken de ministers op dat de overheidsinstellingen en de rechter het niet zouden moeten laten aankomen op termijnoverschrijdingen. Het schaadt immers het vertrouwen van de burger in de overheid. Alle inspanningen dienen er derhalve op gericht te zijn dat de overheid beslistermijnen haalt. De mogelijkheid voor burgers om sancties wegens termijnoverschrijding op te leggen, dient voor instellingen en rechter een prikkel te zijn het niet zo ver te laten komen.

Diepte-onderzoeken

Drie wetten zijn in diepte-onderzoeken nader geanalyseerd.

- In de *Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka)* zelf is geen beslistermijn opgenomen. Er is hierover tijdens het wetgevings-traject geen overleg geweest tussen de wetgever en de uitvoeringsorganisatie. Naar aanleiding van rapportages van de Nationale ombudsman over de lange behandeltijd is wel regelmatig overleg geweest binnen het ministerie en met de Tweede Kamer.
- Voor de *Meststoffenwet* gelden de termijnen van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (Awr). Bij de totstandkoming van de wet is tijdens het wetgevingstraject contact geweest tussen wetgever en uitvoeringsorganisatie. De wet is complex waardoor de aandacht niet uitging naar het «detail» beslistermijn. De voorgelegde beslistermijn is daarom niet nadrukkelijk aan de orde geweest.
- De *Regeling visueel of auditief gehandicapte leerlingen WVO* is een bekostigingsregeling die per 1 augustus 2004 zal worden ingetrokken (wordt onderdeel van leerlinggebonden financiering «het rugzakje»). Volgens de uitvoeringsorganisatie Centrale financiën instellingen (Cfi) kunnen de beslistermijnen het beste aansluiten bij de lumpsum-financieringswijze die van toepassing is op het voortgezet onderwijs. Dat doen ze in de *Regeling visueel of auditief gehandicapte leerlingen WVO* niet. Volgens de Cfi is bij de laatste wijziging van de regeling in 1998 vergeten de termijn van drie maanden over te nemen die in de voorganger van de regeling genoemd werd. Hierdoor gingen de Awb-beslistermijnen gelden. De Cfi heeft de werkwijze niet aangepast, maar informeert de scholen wel over de wijze van afhandelen. Daarop zijn volgens het Cfi tot heden geen klachten gekomen. Dat aanvragers (scholen) door de termijnoverschrijdingen mogelijk lang in onzekerheid verkeren, ziet het ministerie niet als een probleem omdat de

¹⁹ Het ministerie van Justitie noemde als voorbeeld de beslistermijnen in het Besluit beslistermijnen voor de sector sociale zekerheid.

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 461, nr. 1, Termijnen voor bestuur en rechter.

regeling van dien aard zou zijn dat de aanvragers goed kunnen inschatten of hun aanvraag zal worden gehonoreerd.

3.3.2 Toelichtingen bij wetsartikelen en parlementaire stukken

De Algemene Rekenkamer heeft de onderbouwing van beslistermijnen in een selectie van 25 wetsartikelen nader geanalyseerd. Deze paragraaf beschrijft de werkwijze en resultaten van de analyse.

Werkwijze

De Algemene Rekenkamer is nagegaan wat de wetsgeschiedenis is van de selectie wetsartikelen. Er is gekeken naar de verschillen tussen het oorspronkelijke wetsontwerp en de vigerende wetgeving. Indien de beslistermijnen in het wetsontwerp en de vigerende wetgeving overeenkomen, is met name de onderbouwing van de beslistermijn in de bij het wetsontwerp behorende *memorie van toelichting* geanalyseerd. Indien de beslistermijnen niet overeenkomen is ook de Kamerbehandeling van het wetsontwerp meegenomen.

De Algemene Rekenkamer heeft de wetsartikelen geclassificeerd naar de volgende categorieën:

- onderbouwing van de lengte van de beslistermijn;
- onderbouwing gaat niet in op de lengte van de beslistermijn, maar gaat slechts in op het noemen van de beslistermijn;
- geen onderbouwing.

Een wetsartikel is gerubriceerd in de categorie «lengte termijn onderbouwd» indien uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de beslistermijn tot stand is gekomen in samenspraak met de dienst die het artikel uitvoert (bijv. uit onderzoek, in de praktijk) of indien de beslistermijn tot stand is gekomen naar aanleiding van een inhoudelijke parlementaire behandeling van de beslistermijn. Een goed voorbeeld hiervan is de parlementaire behandeling van de *Vreemdelingenwet 2000*, waarbij inhoudelijk uitgebreid is ingegaan op de achtergrond van gehanteerde beslistermijnen.

Een wetsartikel is gerubriceerd als «termijn genoemd» indien uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de beslistermijn wel behandeld is, maar dat de lengte van de beslistermijn op zichzelf hierbij niet aan de orde is geweest. Verwijzing naar bestaande wetgeving voor onderbouwing van de beslistermijn, zonder dat beargumenteerd wordt waarom deze beslistermijn passend en realistisch is, is ook als behorend tot deze categorie geclassificeerd. Een voorbeeld hiervan vormt de *Monumentenwet*, waarbij in de toelichting op artikel 16 wel verwezen wordt naar de beslistermijn zoals gehanteerd in de *Woningwet*, maar de lengte van de beslistermijn verder niet inhoudelijk is onderbouwd.

Een wetsartikel is gerubriceerd als «termijn niet onderbouwd» indien uit de wetsgeschiedenis geen enkele aandacht voor de beslistermijn blijkt.

Resultaten

De resultaten van de analyse zijn weergegeven in tabel 1. Alleen de *aanwezigheid* van een onderbouwing is weergegeven, los van de kwaliteit van de onderbouwing.

In meer dan de helft van de onderzochte wetten is de lengte van de beslistermijn aan de orde geweest. Bij de verlengingstermijnen gebeurt dat vaker dan bij de primaire beslistermijnen.

Tabel 1. Onderbouwing van de beslistermijnen (n = 25)

Primaire beslistermijnen	Aantal	Verlengingstermijnen	Aantal
Lengte termijn onderbouwd	13	Lengte termijn onderbouwd	10
Termijn genoemd	4	Termijn genoemd	3
Termijn niet onderbouwd	8	Termijn niet onderbouwd	2
		Geen verlengingstermijn dus niet van toepassing	10

Het beeld dat uit tabel 1 naar voren komt, moet met de nodige terughoudendheid worden gezien. Er is weliswaar bij meer dan de helft van de onderzochte beslistermijnen enige aandacht geweest voor de keuze van de termijn, maar de onderbouwingen zijn vrijwel altijd fragmentarisch en zelden diepgaand en daarmee van onvoldoende kwaliteit. Meestal komt alleen het aspect *realistisch* aan de orde. *Passendheid* krijgt niet of nauwelijks aandacht. Positieve uitzondering is de *Vreemdelingenwet* waarbij in de onderbouwing verklarende cijfers zijn opgenomen.

Wat maakt een onderbouwing van goede kwaliteit? De minimumeis is dat de onderbouwing aannemelijk maakt dat de beslistermijnen realistisch en passend zijn. Dat veronderstelt dat er overleg is gevoerd tussen de wetgever en de uitvoerder van de regeling. De laatste kan immers aangeven waarmee de wetgever in diens ogen rekening dient te houden bij de uitvoerbaarheid en bij de geschiktheid van de beslistermijn gezien het doel van de wet.

Indien ervoor wordt gekozen om in de bijzondere regeling niet een specifieke beslistermijn op te nemen maar in plaats daarvan de termijnbepalingen van de Awb te laten gelden, dient *dit* te worden beargumenteerd in de toelichting op die regeling.

Bij de keuze voor een van de Awb afwijkende beslistermijn voor bezwaarzaken dient *zeker* te worden onderbouwd waarom de Awb-beslistermijn niet geschikt wordt geacht. Dat dergelijke afwegingen gemaakt worden, blijkt niet uit de geanalyseerde stukken. Wel kunnen als positieve voorbeelden worden genoemd, de afwijkende beslistermijnen voor bezwaarzaken voor het belastingrecht en op het gebied van de sociale zekerheid, die zijn onderbouwd in de toelichting bij de desbetreffende aanpassingswetgeving.

3.4 Conclusie

In het wetgevingsproces bestaat in het algemeen weinig aandacht voor beslistermijnen. Als er een concrete beslistermijn in de wet of regeling wordt opgenomen, gaat het doorgaans om een termijn die de wetgever en de uitvoerder «redelijk» vinden. Verdere onderbouwing ontbreekt vaak. Uit de *Memories van toelichting* bij wetten en andere parlementaire stukken blijkt dat eventuele aandacht voor de beslistermijnen vaak fragmentarisch en niet-diepgaand is. Een goede onderbouwing behoort steeds aandacht te schenken aan de beide aspecten realistisch en passend en aan de redenen om al dan niet een specifieke beslistermijn op te nemen. In zijn *Jaarverslag 2002* geeft de Raad van State aan de beleidsanalytische toets van ontwerpregelingen systematischer aan te pakken. Hieronder valt ook het onderdeel uitvoering, waarbij gekeken wordt naar de organisatie die de taak krijgt om de regeling uit te voeren en te handhaven, de naleefbaarheid en de uitvoeringslasten voor burgers en private organisaties, de toereikendheid binnen de overheid van mensen en middelen, en het toezicht op de naleving. De toelichting moet inzicht

verschaffen in de aan de uitvoering verbonden problemen en lasten (en de verdeling daarvan).

Het kabinet wil op korte termijn geen additionele wetgeving waarmee sanctie gesteld wordt op niet-tijdig beslissen. Volgens de vigerende wetgeving is het mogelijk om gebruik te maken van enige compenserende maatregelen als de toekenning van schadevergoeding, rentevergoeding en proceskostenveroordeling. Wanneer niet-tijdig beslissen financiële consequenties heeft, bestaat een mogelijkheid tot compensatie. In de meeste gevallen is het gevolg van termijnoverschrijding echter moeilijk in geld uit te drukken en gaat het vooral om ergernis, vertrouwen en geloofwaardigheid. Wat de juiste additionele wetgeving zou moeten zijn, is dan ook lastig te bepalen. De Algemene Rekenkamer meent dat het weliswaar lastig, maar niet onmogelijk is om de burgers een steviger instrument in handen te geven waarmee zij de overheid beter onder druk kunnen zetten om tijdig te beslissen. Dit zou passen binnen een moderne overheid die afgerekend wenst te worden op resultaat. Bovendien draagt het bij aan de reciprociteit tussen de burger en de overheid. Of de wetgeving sancties op niet-tijdig beslissen bevat, zou echter geen verschil mogen uitmaken voor de gewenste attitude van de overheid om termijnoverschrijdingen zoveel mogelijk te voorkomen.

4 VERKLARINGEN VOOR TERMIJNOVERSCHRIJDINGEN EN VERBETERMOGELIJKHEDEN

4.1 Inleiding

De onderzoeksvragen naar verklaringen voor termijnoverschrijdingen en verbetermogelijkheden worden met name beantwoord met de bevindingen uit het diepte-onderzoek en de reacties van de ministeries op de door ons gestelde vragen.

Theoretisch zijn slechts twee soorten verklaringen mogelijk. Of de beslistermijn is onrealistisch en dus zo krap dat deze onmogelijk kan worden gehaald, of het behandelproces is niet zodanig ingericht dat het halen van de beslistermijnen kan worden gewaarborgd.

Hieronder staan de verschillende clusters van verklaringen die in het onderzoek naar voren zijn gekomen en de bijbehorende verbetermogelijkheden, voorzien van commentaar van de Algemene Rekenkamer. De clusters zijn:

- aansturing en prioritering;
- haalbaar zijn van beslistermijnen;
- passend zijn van de beslistermijn;
- inzicht in het behandelproces;
- (structurele) voortgangsbewaking;
- beschikbare capaciteit;
- complexiteit van de (nieuwe) wetgeving;
- handelingen door derden.

4.2 Aansturing en prioritering

4.2.1 Verklaringen volgens de ministeries

Ministeries en uitvoeringsorganisaties geven aan dat er op hoger niveau binnen het ministerie pas aandacht voor het halen van beslistermijnen komt, als de problemen zich in de praktijk al voordoen en er een politiek risico ontstaat.

Capaciteitsuitbreiding kost tijd, waardoor een besluit om extra capaciteit in te zetten niet onmiddellijk tot vermindering van de termijnoverschrijdingen leidt.

Een aantal ministeries geeft aan dat de bepaling van beslistermijnen bij een wet of regeling een sluitpost is bij de opstelling van die wetten en regels.

4.2.2 Verbetermaatregelen volgens de ministeries

Voor de Ministeries van VROM, OCW en EZ noemen een fors aantal verbetermogelijkheden op dit gebied. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om:

- het goed informeren van de eigen organisatie over de te volgen gang van zaken, waarbij nadrukkelijk aandacht aan beslistermijnen wordt gegeven;
- de voortgang expliciet onderwerp van bespreking maken in (management)overleggen;
- inzetten van extra capaciteit, bijvoorbeeld van een andere afdeling;
- geld vrijmaken voor inhuur van tijdelijke krachten of investeringen in ICT.

4.2.3 Commentaar van de Algemene Rekenkamer

Een belangrijke randvoorwaarde voor het halen van beslistermijnen is voldoende aandacht van het management op dit punt. Hiervoor is het ten eerste van belang om doelstellingen voor beslistermijnen te formuleren en te zorgen voor bestuurlijke aandacht. Die bestuurlijke aandacht lijkt nu onvoldoende aanwezig, getuige de geringe aandacht voor de beslistermijn in het wetgevingstraject en de genoemde trage reactie van het management op gesignaleerde termijnoverschrijdingen.

Ten tweede dienen ministeries zorg te dragen voor voldoende organisatorische inbedding (waaronder motivatie van medewerkers en opleiding/training). De Algemene Rekenkamer beveelt verder aan om een projectplan met concrete en realistische doelen op te stellen om de doorlooptijden te verkorten.

4.3 Haalbaar zijn van beslistermijnen

4.3.1 Verklaringen volgens de ministeries

De ministeries noemen slechts een aantal wetten en regelingen die een onrealistische beslistermijn zouden kennen:

- *Wet op de architectentitel* (betreft validering buitenlandse diploma's, opvragen informatie uit buitenland kost veel tijd);
- Handhavingverzoeken ingevolge de *Wet milieugevaarlijke stoffen* en de *Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen* (vereisen nader onderzoek naar praktijksituatie en bevoegdhedenverdeling);
- Bulkaanvragen en bulkbezwaarschriften in het onderwijs (vorm van piekbelasting);
- Subsidies en aanwijzingen van monumenten (informatie van derden nodig);
- *Wet veiligheidsonderzoeken* (problematisch om tijdig afspraken te maken met betrokkene, referenten en informanten. Soms is er extra informatie van IND, parketten, rechtbanken of uit het buitenland nodig).

Verder noemen vier ministeries de beslistermijn voor verzoeken in het kader van de *Wet openbaarheid van bestuur* (Wob-verzoeken) als voorbeeld van een beslistermijn die bij complexe aanvragen in de praktijk niet haalbaar blijkt te zijn. De beslistermijn bij Wob-verzoeken is twee weken met de mogelijkheid tot verlenging met nog eens twee weken. Complexe Wob-verzoeken, waarvoor een ministerie veel informatie bijeen moet zoeken en beoordelen, of waarbij het ministerie derden moet betrekken, leiden bijna altijd tot termijnoverschrijding.

Wob-aanvragen zijn geëvolueerd van betrekkelijk eenvoudige aanvragen (van individuele burgers), tot complexe aanvragen (van journalisten of advocaten) die vaak volledige beleidsdossiers betreffen. Verder kunnen Wob-aanvragen op verschillende plekken binnen het ministerie binnenkomen, is het niet altijd direct duidelijk dat het een Wob-aanvraag betreft en bevinden benodigde documenten zich niet altijd alleen op het kerndepartement.

Verder geven drie ministeries aan dat zij de Awb-beslistermijn voor de behandeling van bezwaarschriften niet haalbaar vinden, voornamelijk omdat het behandelproces niet aaneengesloten kan worden doorlopen. Deze beslistermijn is zes of tien weken, met de mogelijkheid tot verlenging met vier weken. Anderen geven echter aan dat de termijn krap is,

maar dat ze het met een goede organisatie wel kunnen halen. Cruciaal daarbij is het om zo snel mogelijk de hoorzitting in te plannen.

4.3.2 Verbetermogelijkheden volgens de ministeries

De ministeries dragen nauwelijks oplossingen aan voor een eventueel niet-haalbare termijn. Ze overschrijden de termijn of halen de termijn toch nog dankzij gerichte inspanningen tijdens het behandelproces.

Uitzondering vormt de *Wet veiligheidsonderzoeken*. Hierbij geeft het ministerie aan het voornemen te hebben om in deze wet een limitatieve lijst op te nemen met redenen om de beslistermijnen eventueel te kunnen verlengen.

Om de Awb-beslistermijn voor bezwaar te kunnen halen, plannen enkele ministeries de hoorzittingen zo snel mogelijk in, bij voorkeur in week vijf.

4.3.3 Commentaar van de Algemene Rekenkamer

De oorzaak van termijnoverschrijdingen lijkt niet primair te liggen in het te kort zijn van beslistermijnen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat het ook bij de door de ministeries genoemde wetten en regelingen met «onrealistische beslistermijnen» mogelijk zijn om de beslistermijnen te halen via organisatorische aanpassingen en met goede werkafspraken. Op die wijze kan niet alleen worden omgegaan met piekbelasting, maar ook met het verwerven van derdeninformatie. Eventuele derden dienen immers te beseffen dat zij deel uitmaken van een behandelketen die in z'n geheel binnen de wettelijke beslistermijn dient te worden afgerond. Goede werkafspraken en goede communicatie tussen partners in deze behandelketen kunnen bij alle schakels dit besef doen groeien.

De Algemene Rekenkamer onderkent dat de beslistermijn voor Wob-aanvragen onder bepaalde omstandigheden aan de korte kant kan zijn. Bijvoorbeeld wanneer omvangrijk documenten- of archiefonderzoek nodig is of wanneer bij derden navraag moet worden gedaan. De meeste Wob-verzoeken zijn echter relatief snel af te doen. De gestelde termijn moet daarom in het algemeen als passend en realistisch worden aangemerkt. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer dienen inspanningen er op gericht te zijn de Wob-termijn te halen, ook bij de meer uitgebreide aanvragen. Zodra het de overheid duidelijk wordt dat zij de termijn ondanks deze inspanningen niet gaat halen, dient zij daarover in overleg te treden met de aanvrager.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de Awb-beslistermijnen voor bezwaarschriften haalbaar zijn, mits het behandelproces goed is georganiseerd. Dit bewijzen de overheidsinstellingen die hier wel in slagen.

Naast de verbetermaatregelen die de ministeries noemen, benadrukt de Algemene Rekenkamer het belang van een goede communicatie met de aanvrager of bezwaarde. Leg bijvoorbeeld tijdig uit waarop nog moet worden gewacht en hoe lang dat in de praktijk kan duren. Ook uit onderzoek van de Nationale ombudsman komt naar voren dat burgers die goed geïnformeerd worden over de voortgang van de behandeling van de aanvraag, meer begrip tonen voor de duur van het behandelproces. De Algemene Rekenkamer benadrukt echter ook dat goede communicatie het niet halen van de beslistermijn niet minder ernstig maakt.

4.4 Passend zijn van beslistermijnen

4.4.1 Verklaringen volgens de ministeries

Geen van de ministeries heeft in de antwoorden op de vragenlijst aangegeven dat termijnen niet passend zijn.

Dat ministeries beslistermijnen niet altijd als passend ervaren kwam echter wel naar voren in de diepte-onderzoeken, waarop de rest van deze paragraaf ingaat.

Deze diepte-onderzoeken zijn op dit punt dus niet representatief voor de Nederlandse wet- en regelgeving. Een van de redenen om het diepte-onderzoeken op deze wetten te richten, was immers de mogelijke niet-passendheid van de beslistermijnen.

4.4.1.1 Regeling visueel of auditief gehandicapte leerlingen WVO

De uitvoeringsorganisatie Cfi geeft aan dat men bij het maken van de regeling in 1998 vergeten is om de beslistermijn van drie maanden over te nemen uit de vorige regeling. Hierdoor gingen de Awb-beslistermijnen gelden, maar in de praktijk is de uitvoering niet gewijzigd. De Cfi geeft aan dat scholen hierover nooit klachten hebben ingediend. De regeling zal per augustus 2004 vervallen. Beslistermijnen voor aanvragen van deze regeling zijn volgens de beleidsdirectie niet relevant, gezien het lump-sum-bekostigingsstelsel in het voortgezet onderwijs. Scholen, niet de individuele leerlingen, zijn de aanvragers. Op de aanvragen wordt, mits de juiste documenten zijn aangeleverd, altijd positief besloten.

4.4.1.2 Meststoffenwet

Aangezien het bij de *Meststoffenwet* gaat om een soort belastingmaatregel, is wat betreft de termijn (1 jaar) aangesloten bij de *Algemene wet inzake rijksbelastingen* (Awr). Bureau Heffingen, dat de wet uitvoert, heeft inmiddels de termijn fors teruggebracht. In de toekomst hoopt het Bureau Heffingen de termijn verder terug te kunnen brengen tot maximaal 6 weken. Het is naar de mening van het ministerie van belang aanvragers en bezwaarden rechtszekerheid te bieden door zo spoedig mogelijk te beslissen.

4.4.1.3 Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie

Een onderdeel van het Ministerie van Justitie, de *Centrale Autoriteit*, is verantwoordelijk voor het beslissen of beginseltoestemming wordt verleend aan aspirant-adoptief ouders. Met deze beginseltoestemming kunnen ouders zich inschrijven bij een van de vergunninghouders, die vervolgens de matching met een adoptiekind tot stand moet brengen. De vraag naar buitenlandse adoptiekinderen is de laatste jaren sterk gestegen, terwijl het aanbod gelijk bleef of daalde. Momenteel duurt het ongeveer drie jaar voordat beginseltoestemming wordt verleend.

De Nationale ombudsman stelde dat een beslistermijn van twaalf maanden «redelijk» zou zijn. Een onderzoek uitgevoerd door KPMG in opdracht van het Ministerie van Justitie bevestigde dat dit organisatorisch mogelijk is. De Centrale Autoriteit stelt echter dat het versnellen van de verlening van beginseltoestemming bezwaren met zich meebrengt. Enerzijds zou dit de druk op de vergunninghouders vergroten en de

kwaliteit van de matching niet ten goede komen. Anderzijds leidt versnelling tot onnodige kosten, aangezien iedere drie jaar opnieuw getoetst moet worden (via een heronderzoek) of de beginseltoestemming ook in de dan actuele situatie afgegeven zou worden. De Algemene Rekenkamer merkt op dat de Centrale Autoriteit voorbij lijkt te gaan aan het belang van de aspirant-adoptief ouders. Deze hebben er, immers recht op om binnen een redelijke termijn zekerheid te verkrijgen omtrent de door hen begeerde beginseltoestemming.

4.4.2 Verbetermogelijkheden volgens de ministeries

De ministeries hebben zelf niet expliciet verbetermogelijkheden genoemd. Wanneer de uitvoeringsorganisatie een termijn als te krap en niet-passend ervaart, zoekt de organisatie de oplossing in het negeren van deze beslistermijn of het aangepast krijgen van de bestaande beslistermijn. De organisatie doet geen poging termijnoverschrijdingen te voorkomen. Zo heeft het Cfi bij de *Regeling visueel of auditief gehandicapte leerlingen WVO* besloten om de Awb-beslistermijn te negeren en te blijven uitgaan van de beslistermijn die in de voorganger van deze regeling stond.

Bij de Wobka heeft de Centrale Autoriteit besloten om de ontstane praktijk te formaliseren en de beslistermijnen voor het verlenen van beginseltoestemming niet te bekorten. Het formaliseren wordt gedaan door potentiële adoptieouders na aanmelding op een wachtlijst te zetten. De tijd dat men op de wachtlijst staat zou dan niet meetellen bij de behandelduur.

4.4.3 Commentaar van de Algemene Rekenkamer

De ministeries geven in antwoord op de vragenlijst niet aan dat de beslistermijnen niet passend zouden zijn. Het is onduidelijk of de termijnen dus passend zijn of dat bij de beantwoording van de vragenlijst de passendheid weinig aandacht heeft gekregen, zoals ook in het wetgevingstraject dit aspect weinig aandacht kreeg (zie hoofdstuk 3).

Niet-passendheid speelt zoals verwacht wel een rol in de drie diepte-onderzoeken. Bij de *Regeling visueel of auditief gehandicapte leerlingen WVO* oordeelt de Algemene Rekenkamer dat onduidelijkheid over de passendheid voorkomen had kunnen worden, wanneer de beslistermijn in het wetgevingsproces meer aandacht zou hebben gekregen.

Bij de Wobka merkt de Algemene Rekenkamer op dat de Awb het niet toestaat om een wachtlijst te hanteren met als oogmerk deze tijd niet bij de behandelduur te rekenen. De gehele tijd tussen de aanvraag en de beslissing of de beginseltoestemming wordt verleend behoort mee te tellen bij de behandelduur. De Algemene Rekenkamer wijst op het oordeel van de Nationale ombudsman dat het niet behoorlijk is om de aanvrager langer dan twaalf maanden in onzekerheid te laten en wijst daarnaast op het KPMG-rapport dat een termijn van 12 maanden realistisch acht.

De Algemene Rekenkamer waardeert het bijzonder positief dat Bureau Heffingen er naar streeft om de beslissingen op grond van de *Meststof-fenwet* ruimschoots binnen de wettelijke beslistermijnen te gaan nemen en zich niet alleen richt op het halen van de wettelijke beslistermijnen.

4.5 Inzicht in behandelproces

4.5.1 Verklaringen volgens de ministeries

Alle ministeries zeggen inzicht te hebben in de elementen van het behandelproces. Vaak noemen ze beschrijvingen van de administratieve organisatie, registratiesystemen en instructies als onderbouwing. De ministeries geven in de antwoorden op de vragenlijsten niet aan dat «onvoldoende inzicht in het behandelproces» een reden is voor hun termijnoverschrijdingen.

4.5.2 Verbetermogelijkheden volgens de ministeries

Ministeries kunnen via aanpassingen in het behandelproces knelpunten oplossen. Een aantal voorbeelden:

- Door beter gebruik te maken van geautomatiseerde systemen worden beslissingen meer gestandaardiseerd. Hierbij zijn werkinstructies behulpzaam. Dit levert tijdswinst op.
- Ministeries kunnen de behandelduur bekorten door bij onduidelijkheden eerst telefonisch of per e-mail contact te zoeken. Met schriftelijke communicatie is een langere doorlooptijd gemoeid. Bovendien gaat het nogal eens om misverstanden die mondeling gemakkelijk uit de wereld kunnen worden geholpen.
- Ministeries hoeven bij de beslissing alleen een gepaste onderbouwing te leveren. Bij negatieve beslissingen zal de onderbouwing veelal uitgebreider dienen te zijn dan bij positieve beslissingen. Door niet onnodig uitgebreid te onderbouwen, kan veel tijdswinst worden geboekt.
- Wanneer de kwaliteit van het primaire besluit verbetert, zullen er minder bezwaarschriften volgen. Met het oog hierop besloot een uitvoeringsorganisatie de voor een kwalitatief hoogwaardig besluit benodigde juridische kennis over de afdelingen te verdelen, in plaats van te bundelen in een centrale juridische afdeling.
- Tijdelijke verschuiving van capaciteit tussen afdelingen biedt veelal uitkomst bij (dreigende) termijnoverschrijdingen. Enkele ministeries gaven aan zelfs voor een definitieve verschuiving te hebben gekozen door verschillende instellingen of overheidsonderdelen te laten samengaan waardoor er standaard binnen een afdeling meer mensen beschikbaar zijn om een piekbelasting op te vangen.

4.5.3 Commentaar van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer concludeert dat onvoldoende inzicht in het behandelproces een mogelijke verklaring voor overschrijding van beslistermijnen is, ondanks dat de ministeries zelf aangegeven voldoende inzicht te hebben. De ministeries geven namelijk slechts aan dat zij een administratieve organisatie en/of registratiesystemen hebben. Dergelijke systemen zijn volgens de Algemene Rekenkamer slechts een noodzakelijke, maar zeker geen voldoende voorwaarde voor het hebben van inzicht in het behandelproces. Om beslistermijnen succesvol te kunnen beheersen en eventueel te bekorten, is het nodig om voor elk afzonderlijk element in het proces te weten of er knelpunten en risico's aan verbonden zijn en hoe deze opgelost of beheerst kunnen worden. In de antwoorden op de vragenlijsten geven de ministeries geen blijk van dergelijke inzichten.

Er zijn naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer meer verbeteringen mogelijk. Ten eerste kan geautomatiseerde ondersteuning het behandelproces versnellen, onder meer door het genereren van standaard-tekstpassages en standaardbrieven. Dit geldt met name voor grootschalige processen, maar ook bij kleinschalige processen kan voordeel worden behaald met geautomatiseerde ondersteuning.

Ten tweede is het van belang dat er niet alleen aandacht is voor de snelheid van de behandeling maar ook voor de kwaliteit ervan. Dit kan het aantal ingediende bezwaren verminderen. Zorgvuldige afhandeling van aanvragen en goede vastlegging hiervan zijn ook nodig om de veelal korte beslistermijnen voor bezwaarzaken te kunnen halen.

Ten derde is het belangrijk om het behandelproces te analyseren (bijvoorbeeld via stroomschema's) en de tijdverslindende componenten hierin te identificeren.

Ten slotte kunnen de behandelprocedures zoveel mogelijk gestandaardiseerd en beschreven worden.

4.6 (Structurele) voortgangsbewaking

4.6.1 Verklaringen volgens de ministeries

Geen van de ministeries noemt onvoldoende voortgangsbewaking expliciet als verklaring van de termijnoverschrijdingen. De ministeries geven aan dat zij aan voortgangsbewaking doen, maar de wijze waarop varieert. Regelmatig voert de behandelend ambtenaar de bewaking uitsluitend handmatig uit, vaak ondersteund door een postregistratiesysteem. Bij een aantal ministeries is het postregistratiesysteem meeromvattend, bijvoorbeeld doordat het is toegerust om automatische rappels te genereren. Daarmee is het registratiesysteem ook een voortgangsbewakingssysteem. Daarnaast geven enkele ministeries aan dat ze expliciet, ook op hoger niveau in de organisatie, sturen op de voortgang en op beslistermijnen.

In de twee diepte-onderzoeken bij LNV en Justitie bleken geautomatiseerde systemen in het verleden tekortkomingen te hebben gekend. De huidige systemen werken naar tevredenheid van de gebruikers en dragen bij aan een doelmatige wijze om de aanvragen en bezwaren te behandelen.

4.6.2 Commentaar van de Algemene Rekenkamer

Hoewel de ministeries zelf niet expliciet aangeven dat onvoldoende voortgangsbewaking een verklaring voor de termijnoverschrijdingen is, ziet de Algemene Rekenkamer in de wijze waarop de ministeries de voortgangsbewaking hebben vormgegeven zeker een mogelijkheid om het behandelproces beter te beheersen en te versnellen zodat het halen van de beslistermijn beter kan worden gewaarborgd. Zo veronderstelt een goede voortgangsbewaking een goede registratie. Die schiet op het moment tekort. Niet alle ministeries registreren alle aanvragen en bezwaren. Zij die dit wel doen, doen dat niet altijd goed. Hierdoor is het niet altijd mogelijk om te bepalen of de beslistermijn dreigt te worden overschreden. Het is immers van belang om niet alleen te registreren wanneer een aanvraag binnenkomt, maar ook wanneer deze volledig wordt geacht. De beslistermijn begint te lopen vanaf het moment dat de

aanvraag is ingediend, maar wordt vervolgens opgeschort zodra om aanvulling van de aanvraag is gevraagd²¹, zodat de tijd die aanvragers krijgen om hun aanvraag te completeren niet meegeteld hoeft te worden bij de beslistermijn.

Verder is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat in de ICT vele mogelijkheden liggen om de voortgangsbewaking te versterken. Geautomatiseerde voortgangscontrole is efficiënter, consequenter en veel minder kwetsbaar dan handmatige voortgangscontrole. Ministeries en instellingen kunnen ten eerste meer gebruik maken van een (geautomatiseerd) voortgangsbewakingssysteem met automatische signaleringen en rapportages die een adequate voortgangsbewaking faciliteren. Daarbij is het voor een vlotte afhandeling van bezwaren belangrijk dat altijd voldoende informatie voorhanden en makkelijk toegankelijk is over het eerdere verloop van de behandeling en informatie beschikbaar is over andere (oudere) aanvragen. Ten tweede kunnen ICT-toepassingen periodieke (management)rapportages opmaken over de gestelde doelen en de realisatie hiervan.

4.7 Beschikbare capaciteit

4.7.1 Verklaringen volgens de ministeries

Vrijwel alle ministeries noemen capaciteitsproblemen of piekbelasting als verklaring voor het overschrijden van beslistermijnen van aanvragen en bezwaren. Een aantal ministeries geeft aan dat de afhandeling van (relatief grote aantallen) pro forma en «kansloze» bezwaarschriften veel capaciteit vergt.

Bij de *Meststoffenwet* heeft een samenloop van een aantal factoren bijgedragen aan het ontstaan van termijnoverschrijdingen bij de behandeling van bezwaren. De afdeling die verantwoordelijk is voor afhandeling van bezwaren was daarnaast belast met andere taken. De crisisbestrijding ten tijde van de varkenspest en de invoering van de *Wet Herstructurering Varkenshouderij* kreeg prioriteit. Ten slotte was capaciteit nodig voor het *Stelsel van Dierrechten* dat door dezelfde afdeling wordt uitgevoerd en ook een onverwachte hoeveelheid werk met zich meebracht.

4.7.2 Verbetermogelijkheden volgens de ministeries

De ministeries noemen vele mogelijkheden om capaciteitsproblemen op te vangen. Enkele voorbeelden:

- Juridische ondersteuners voor het regelen van de formele kwesties zodat behandelende juristen zich alleen met de inhoud hoeven bezig te houden.
- Aanpassing van de regelgeving. Dit kan bijvoorbeeld door een aantal regelingen samen te voegen tot een nieuwe meeromvattende regeling met meer standaardisatiemogelijkheden. Maar dat kan bijvoorbeeld ook door een regeling aan te passen zodat deze gemakkelijker uitvoerbaar wordt. Hierdoor kan het uitvoeringsproces minder arbeidsintensief worden waardoor de capaciteitsproblemen worden opgelost.
- Tijdelijk extra capaciteit van andere afdelingen kan helpen om werkachterstanden in te lopen of te voorkomen.
- Integreren van uitvoeringseenheden tot één nieuwe uitvoerende dienst om zo de pieken in het werkaanbod beter op te kunnen vangen.
- De aanvragen en bezwaren bij binnenkomst gelijk beoordelen en

²¹ Conform artikel 4:15 van de Awb.

- clusteren zodat de afhandeling meer in bulk door gespecialiseerde medewerkers kan worden uitgevoerd.
- Tijdwinst en kwaliteitswinst kunnen geboekt worden door meer mondeling met de betrokkenen te communiceren in plaats van alleen schriftelijk.

4.7.3 Commentaar van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer ziet de capaciteitsproblemen grotendeels als prioriteitsproblemen en zeker geen rechtvaardiging voor de overschrijding van beslistermijnen. Ministeries en uitvoerende instellingen zouden meer belang moeten hechten aan het naleven van de wettelijke beslistermijnen. Ook een toename van de werkvoorraad is niet zonder meer een rechtvaardiging voor termijnoverschrijdingen. Ook de wetgever stelt dat de overheid de termijnen (zoals die nu in de Awb staan) moet kunnen halen en dat een instelling die bij een onverwachte toename van bezwaarschriften geen maatregelen treft om binnen de bezwaartermijn te kunnen beslissen, rekening dient te houden met een even grote toename van beroepen wegens het uitblijven van een tijdige beslissing op de bezwaarschriften.

Uitbreiding van de capaciteit is in de ogen van de Algemene Rekenkamer pas aan de orde nadat gedocumenteerd kan worden aangetoond dat ondanks alle mogelijke inspanningen om de organisatie zo in te richten dat de beslistermijnen gehaald worden, termijnoverschrijdingen toch niet te vermijden zouden zijn.

4.8 Complexiteit van de (nieuwe) wetgeving

4.8.1 Verklaringen volgens de ministeries

De ministeries noemen in antwoord op de vragenlijst regelmatig de complexiteit van de wet als verklaring voor hun termijnoverschrijdingen. Expliciet noemen ze de *Vogel- en de Habitatrichtlijn*, *ESF-regelingen* en de *Meststoffenwet*. Bij complexe wetgeving is het lastiger om de uitvoering te standaardiseren en gebruik te maken van geautomatiseerde ondersteuning.

De *Meststoffenwet* vormde een van de drie diepte-onderzoeken en wordt daarom hier nader beschreven.

Het ministerie ervaart de *Meststoffenwet*, die steunt op de MINAS-boekhouding, als een relatief complexe wet met vele aangrijpingspunten voor bezwaar en beroep. De vele wijzigingen ten opzichte van het wetsontwerp waarop de organisatie gebaseerd is, hebben bijgedragen aan de complexiteit. Mogelijk neemt de complexiteit in 2006 af wanneer MINAS komt te vervallen en zal worden vervangen door een systeem van bestuurlijke boetes.

Op een deel van de bezwaren met betrekking tot het *Stelsel van dierrechten* had het Ministerie van LNV niet gerekend. Het ministerie dacht slechts een mededeling te doen waartegen geen bezwaar mogelijk is. In 2001 bepaalde het College van beroep voor het bedrijfsleven echter dat het wel degelijk een formeel besluit betrof (in plaats van een mededeling) en dus bezwaar mogelijk was.

Bij de invoering van een complexe wet als de *Meststoffenwet* maakt de uitvoeringsorganisatie een leerproces door. Hierdoor komen in het begin nog relatief veel bezwaarschriften binnen. Deze dragen bij aan het ontstaan van werkachterstand en dus aan termijnoverschrijdingen. Bovendien dienen geautomatiseerde systemen nog ontwikkeld of aangepast te worden. Dit komt de voortvarendheid en het voorkomen van fouten niet ten goede.

4.8.2 Verbetermogelijkheden volgens de ministeries

Bij de *Meststoffenwet* is prioriteit gegeven aan het leerproces om tot een goede uitvoering van de wet te komen en vervolgens aan het tijdig afdoen van nieuwe aanvragen. Hierdoor heeft het ministerie nieuwe termijnoverschrijdingen zoveel mogelijk voorkomen. Het ministerie loopt de inmiddels ontstane termijnoverschrijdingen vervolgens in met extra capaciteit van andere afdelingen. Om het behandelproces te bespoedigen, clustert het ministerie de aanvragen en bezwaarschriften direct bij binnenkomst, zodat de afhandeling in bulk plaats kan vinden door gespecialiseerde medewerkers. Deze medewerkers worden ondersteund door een geautomatiseerd systeem dat recent is verbeterd. Het systeem bewaakt de voortgang en levert standaardteksten die in de communicatie over de beslissingen kunnen worden gebruikt.

4.8.3 Commentaar van de Algemene Rekenkamer

Het behoort in het wetgevingstraject een aandachtspunt te zijn om waar mogelijk de complexiteit van wetten terug te brengen. Dit voorkomt onnodige uitvoeringskosten, verkort de behandelduur en verkleint het risico van fouten in de uitvoering en verkleint daarmee ook het aantal bezwaren dat zal worden ingediend. De Algemene Rekenkamer ziet echter in de complexiteit van de wet- en regelgeving geen rechtvaardiging voor termijnoverschrijdingen. Tijdens het wetgevingsproces dient het behandel- en beslisproces geanalyseerd te worden, waarna een geschikte beslistermijn wordt gekozen. Bij het stellen van een beslistermijn behoort dus rekening te zijn gehouden met de complexiteit van de wet. Daarmee is de beslistermijn realistisch en dient de termijn gerespecteerd te worden. Bovendien kan op deze wijze een realistische ingangsdatum worden bepaald, zodat termijnoverschrijdingen kort na inwerkingtreding van de wet kunnen worden voorkomen.

Zeker bij complexe wet- en regelgeving zal een uitvoeringsorganisatie een leerproces doormaken. De behandelduur zal daardoor in het begin langer zijn. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer betekent dat niet dat ministeries de beslistermijnen in het begin mogen overschrijden. De wettelijke beslistermijn behoort ook in het begin gerespecteerd te worden. Het leerproces kan het mogelijk maken later ruim binnen de wettelijke termijn te beslissen.

4.9 Handelingen door derden

4.9.1 Verklaringen volgens de ministeries

Veel ministeries geven aan dat opvragen van informatie van derden veelvuldig leidt tot termijnoverschrijdingen doordat derden gebruikelijk veel tijd nemen alvorens ze de informatie leveren.

Ministeries noemen verder vaak dat het plannen van een hoorzitting in een bezwaarprocedure gemakkelijk tot termijnoverschrijdingen leidt. Veelal wachten ze met het plannen van de hoorzitting tot alle benodigde bescheiden compleet zijn en andere noodzakelijke handelingen zijn verricht zoals het sturen van een ambtsbericht. Bij het plannen van de hoorzitting blijken vervolgens de agenda's van betrokkenen een obstakel om de procedure nog tijdig af te ronden.

Termijnoverschrijdingen kunnen fors worden wanneer instellingen wachten op de uitkomst van een proefproces.

4.9.2 Verbetermogelijkheden volgens de ministeries

Goede werkafspraken bevorderen dat derden binnen redelijke termijn de noodzakelijke informatie leveren.

Een aantal ministeries gaf aan dat ze de Awb-beslistermijn bij bezwaar kunnen halen wanneer ze snel na ontvangst van het bezwaarschrift de hoorzitting inplannen.

4.9.3 Commentaar van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer oordeelt dat de noodzaak om informatie van derden in te winnen geen rechtvaardiging kan zijn voor termijnoverschrijdingen. Ministeries weten goed wanneer ze informatie van derden moeten inwinnen als ze tijdens het wetgevingstraject het behandelproces analyseren om een realistische beslistermijn op te stellen. Goede afspraken met derden bevorderen dat zij in de praktijk bijdragen aan het halen van de gestelde beslistermijnen.

De Algemene Rekenkamer acht de Awb-beslistermijn voor bezwaar haalbaar, aangezien een aantal ministeries aangegeven heeft dat deze met een strakke beheersing van het proces realistisch blijkt.

4.10 Algemene Conclusie

Ministeries noemen een breed scala aan oorzaken voor het overschrijden van beslistermijnen. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer vormen echter slechts twee daarvan een rechtvaardiging voor de termijnoverschrijdingen. De Algemene Rekenkamer acht het ten eerste begrijpelijk dat de termijn wordt overschreden wanneer de belanghebbende zelf verzoekt tot aanhouding, zonder daarbij anderen te schaden en ten tweede als wordt gewacht op de uitkomst van een proefproces. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer kan de overheid termijnoverschrijdingen in het algemeen voorkomen, wanneer management en medewerkers hier prioriteit aan geven. In de praktijk blijkt een forse bekorting van de behandelduur mogelijk wanneer organisaties zich hier expliciet op gaan richten.

In het wetgevingstraject behoort het behandelproces te zijn geanalyseerd zodat het aannemelijk is dat de beslistermijn realistisch is. Verklaringen zoals het wachten op informatie van derden kunnen daarmee geen rechtvaardiging vormen voor termijnoverschrijdingen.

Veel ministeries geven aan dat termijnoverschrijdingen het gevolg zijn van capaciteitstekorten. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer is de uitbreiding of aanpassing van capaciteit een instrument dat pas in zicht

komt, wanneer andere maatregelen niet tot de gewenste beperking van overschrijdingen hebben geleid. Zorgvuldige analyse van het behandelproces en aandacht van het bestuur en management voor het halen van beslistermijnen, maken knelpunten zichtbaar en maken het bekorten van de behandelduur veelal mogelijk. Op dit moment geven de ministeries er nog onvoldoende blijk van dat zij het benodigde diepgaande inzicht in het behandelproces hebben. Ook blijkt er nog onvoldoende aandacht voor (geautomatiseerde) structurele voortgangsbewaking.

5 SLOTBESCHOUWING EN AANBEVELINGEN

5.1 Slotbeschouwing

Het belang van het halen van beslistermijnen

Dat de overheid wettelijke beslistermijnen niet haalt vormt al jarenlang een hardnekkig probleem. De groeipaden naar verbetering die de ministeries voor zichzelf schetsen zijn onvoldoende concreet en doelgericht. Zo ontbreekt in vrijwel alle groeipaden het voornemen om op een bepaalde datum alle beslistermijnen te halen dan wel gedocumenteerd wetswijziging te bepleiten.

De Algemene Rekenkamer vindt dit zorgwekkend. Deze termijnoverschrijdingen zijn een voorbeeld van de kloof tussen de beleidsvorming en de beleidsuitvoering. Zij schaden de belangen van de burger en het imago van de overheid. Bovendien leveren ze onnodig extra werk op voor de uitvoeringsorganisatie zelf, maar ook voor andere organisaties zoals de Hoge Colleges van Staat en de rechterlijke macht. Het vermijden van termijnoverschrijdingen is van maatschappelijk belang en past in het actieprogramma tot modernisering van de overheid. Het voorkomen van termijnoverschrijdingen sluit ook aan bij de oproep die de ministers van BZK en van Justitie reeds in 2000 deden om via organisatorische en kwaliteitsbevorderende maatregelen termijnoverschrijdingen te voorkomen.

Goede communicatie

Een goede communicatie met de aanvrager of bezwaarde is van cruciaal belang. Burgers hebben in het algemeen begrip voor een in hun ogen nogal lange wettelijke beslistermijn zo lang deze maar passend is en dus kan worden uitgelegd. Indien verlenging van de termijn onontkoombaar is, is het van belang dat de burger daarover tijdig – dus vóór het verstrijken van de reguliere beslistermijn – op de hoogte wordt gesteld en dat de genoemde (nieuwe) termijn vervolgens wordt gehaald. Goede communicatie is belangrijk. Tegelijkertijd maakt goede communicatie het niet halen van een beslistermijn niet minder ernstig.

Betere organisatie van het behandelproces verdient prioriteit

Op basis van de onderzoeksbevindingen komt de Algemene Rekenkamer tot het oordeel dat termijnoverschrijdingen vaak kunnen worden voorkomen door het treffen van organisatorische en/of kwaliteitsbevorderende voorzieningen. Maatschappelijke of politieke druk blijken zeer effectief te kunnen zijn. Wanneer organisaties het belang gaan beseffen van het halen van beslistermijnen en het halen van die termijnen als een kwaliteitsaspect van het besluit gaan zien, blijken grote verbeteringen mogelijk. Zo blijkt ook de beslistermijn uit de Awb voor bezwaarschriften in het algemeen haalbaar, ondanks dat deze veelvuldig als onrealistisch (kort) worden aangemerkt.

Onderbouwing van de beslistermijn

Naast verbeteringen in het behandelproces zijn verbeteringen in het wetgevingsproces wenselijk. De termijnen lijken nu nogal willekeurig gekozen. Er zijn dan ook vraagtekens te plaatsen bij de passendheid van veel wettelijke beslistermijnen. Bovendien is een grote verscheidenheid aan beslistermijnen ontstaan die niet door de verschillen tussen de wetten en regelingen is te verklaren. Dit laatste is een probleem omdat voor de aanvragers een onoverzichtelijk geheel kan ontstaan. In de toelichting op nieuwe regelgeving zou steeds moeten worden onderbouwd dat de

gestelde beslistermijn passend en realistisch is vanuit het perspectief van zowel de burger als de overheidsinstellingen. Daarbij zou moeten worden aangegeven waarom de beslistermijnen die in de Awb genoemd zijn al dan niet geschikt zijn. Het is wenselijk dat algemene normen worden ontwikkeld voor de wijze waarop beslistermijnen onderbouwd zouden moeten worden. Bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving aan de hand van deze normen kan tevens worden nagegaan of een specifieke beslistermijn in die regelgeving moet worden opgenomen.

Realistische beslistermijn

De lengte van de beslistermijn en de organisatie van het behandelproces vormen communicerende vaten. Vrijwel iedere termijn is realistisch *als* het behandelproces ervoor is ingericht om de termijn te halen. Dat lijkt in de praktijk onvoldoende het geval te zijn. Wettelijke beslistermijnen dienen te worden beschouwd als uiterste termijnen, dus als termijnen die nog als redelijk of behoorlijk mogen worden gezien. Dat impliceert dat van organisaties mag worden verwacht dat zij alleen in bijzondere omstandigheden de termijnen overschrijden. Uitvoeringsorganisaties zouden hun organisatie zodanig moeten inrichten dat zij er onder uiteenlopende omstandigheden in slagen binnen de wettelijke termijnen te beslissen. Een dergelijke organisatie creëert de flexibiliteit die nodig is om ook in tijden van piekbelasting termijnoverschrijdingen te voorkomen.

Passende beslistermijn

De vraag wat een passende termijn is laat zich niet eenduidig beantwoorden. Altijd is sprake van een flinke bandbreedte. Een behandelproces bestaat uit een aantal stappen en met elk daarvan is tijd gemoeid. Het antwoord op de vraag hoeveel tijd elk van deze stappen mag kosten, is nogal arbitrair. Omdat een «passende termijn» een flinke bandbreedte kent, zou gebruik gemaakt kunnen worden van standaardtermijnen. Hetzelfde zou kunnen gelden voor de termijnen waarmee een wettelijke termijn kan worden verlengd. Op deze manier wordt bijgedragen aan een verdere uniformering op dit punt van het bestuursrecht en aan meer duidelijkheid voor de aanvragers.

5.2 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer is van mening dat veel overschrijdingen van de beslistermijn kunnen worden voorkomen. Voorwaarde daarvoor is wel dat de uitvoerende overheid en instellingen het belang van het voorkómen van termijnoverschrijdingen erkennen en dat zij zich daadwerkelijk willen inspannen om wettelijke beslistermijnen te halen. Wanneer het thema «tijdigheid» in alle geledingen voldoende aandacht en prioriteit krijgt, kan worden bereikt dat overschrijding van een beslistermijn uitzondering wordt.

De in het vorige hoofdstuk genoemde verbeterpunten kunnen elk een bijdrage leveren aan het bekorten van de behandelingsduur. Uiteindelijk gaat het echter vooral om de motivatie van de medewerkers en het management van de uitvoerende overheid en instellingen. Het halen van beslistermijnen moet gezien worden als een van de kwaliteitsaspecten van de te nemen beslissing. Het is ook aan de politiek om erop toe te zien dat wettelijke termijnbepalingen worden nageleefd en om waar nodig actie van de uitvoerende overheid en instellingen te verlangen.

Om termijnoverschrijdingen te voorkomen zijn vooral *organisatorische* aanpassingen nodig. Belangrijk zijn verandering van cultuur, (verbetering

of inzet van) ICT-systemen (ten bate van voortgangsbewaking en facilitering en standaardisering van het proces) en verbetering van de samenwerking tussen verschillende schakels in de behandelketen. De overheidsinstellingen zullen hun eigen behandelproces moeten onderzoeken zodat knelpunten aan het licht komen. Het verbeterproces zal niet kunnen slagen zonder dat het management en de bestuurders het halen van termijnen als belangrijk aspect van de kwaliteit van de beslissing gaan uitdragen. Respecteren van termijnen moet als een kerntaak van de uitvoerende organisatie worden opgevat.

In het *wetgevingsproces* dient structureel aandacht te bestaan voor de keuze van de beslistermijn. Deze dient realistisch en passend te zijn. De keuze voor de termijn dient beredeneerd te worden in de memorie van toelichting van de wet. Idealiter worden er algemene normen ontwikkeld voor de wijze waarop de lengte van de termijn kan worden onderbouwd. Een beperkt aantal standaard-beslistermijnen en verlengingstermijnen zou het geheel aan regels voor burgers overzichtelijker maken, zodat deze beter weet wat hij van de overheid kan verwachten.

6 REACTIE KABINET EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

6.1 Reactie kabinet

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie hebben mede namens de overige leden van het kabinet op 9 maart 2004 gereageerd op het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer.

Het kabinet deelt de zorg ten aanzien van de termijnoverschrijdingen. Het tijdig afhandelen van aanvragen en bezwaarschriften van burgers is, zoals de Algemene Rekenkamer volgens het kabinet terecht stelt, belangrijk voor het behoud van de democratische rechtsstaat, voor de rechtszekerheid van burgers, bedrijven en instellingen en voor de geloofwaardigheid van de overheid.

Het kabinet geeft aan dat er de afgelopen jaren binnen de rijksoverheid al veel is gedaan aan het voorkomen van termijnoverschrijdingen, zoals bij de Belastingdienst, bij het ministerie van SZW en Postbus 51. Toch vindt ook het kabinet dat verdere verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn. Het streven van de ministeries is er op gericht om organisatorische maatregelen te treffen om overschrijding van de beslistermijn waar mogelijk verder terug te dringen. Het kabinet verwijst in dat verband naar de initiatieven die genomen zullen worden in het actieprogramma «Professionalisering afhandeling burgerbrieven en e-mail», dat is aangekondigd in het Programma Andere Overheid.

Het kabinet deelt de aanbeveling dat het halen van de beslistermijnen gezien moet worden als één van de kwaliteitsaspecten van de te nemen beslissing. Sterker nog, het kabinet is van mening dat het halen van de beslistermijnen gezien moet worden als één van de kwaliteitsaspecten van een behoorlijk handelend openbaar bestuur. De kwaliteit van de te nemen beslissing is het uitgangspunt, en de termijn die praktisch nodig is om tot een kwalitatief goede beslissing te komen is daarvan een afgeleide. Daarbij moet uiteraard rekening worden gehouden met de noodzaak om burgers, bedrijven en instellingen binnen redelijke termijn uitsluitel te geven en daarover tijdig te informeren. Het kabinet is het eens met de Algemene Rekenkamer dat goede communicatie met de aanvrager/ bezwaarmaker, zeker in het geval van (dreigende) termijnoverschrijding, cruciaal is. Verder is het kabinet van mening dat een zorgvuldige en voortvarende beantwoording samenhangt met de cultuur van het bestuursorgaan. Een overheid die haar burgers serieus neemt, geeft prioriteit aan contacten met burgers, bedrijven en andere maatschappelijke instellingen en zal betrouwbaar en professioneel willen handelen.

Wat betreft de stelling van de Algemene Rekenkamer dat capaciteitsproblemen grotendeels prioriteitsproblemen zijn, stelt het kabinet dat de doelstelling om wettelijke termijnen na te leven in evenwicht moet zijn met een doelmatige inzet van middelen. Het is niet doelmatig om een organisatie exclusief in te richten op uitzonderlijke omstandigheden, zoals piekbelasting.

Het kabinet onderschrijft de conclusie inzake prioriteitstelling en de aanbevelingen dat termijnoverschrijdingen voorkomen kunnen worden wanneer management en medewerkers hieraan prioriteit geven, en dat uitvoeringsorganisaties hun organisatie zodanig moeten inrichten dat zij

er onder uiteenlopende omstandigheden in slagen binnen de wettelijke termijnen te beslissen, met name waar sprake is van een standaardproces.

Complexer ligt het volgens het kabinet daar waar sprake is van incidentele verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), waarvan vooraf niet bekend is waarover informatie wordt gevraagd. Hetzelfde geldt als er sprake is van informatie van derden. De conclusie van de Algemene Rekenkamer dat een bestuursorgaan zich bij overschrijding van een beslistermijn niet kan beroepen op afhankelijkheid van informatie van derden, gaat naar de mening van het kabinet voorbij aan het gegeven dat bestuursorganen soms afhankelijk zijn van informatie van derden over wie zij geen enkele zeggenschap hebben. Volgens het kabinet zouden er in geval van onbeheersbare factoren geen beslistermijnen moeten worden opgenomen, maar oriëntatietermijnen.

Daarnaast zijn er naar het oordeel van het kabinet nog andere oorzaken dan de twee die de Algemene Rekenkamer noemt, die een rechtvaardiging kunnen vormen om beslistermijnen te overschrijden. Een voorbeeld hiervan is het op verzoek van de overheid met instemming van de bezwaarde verdagen van de beslissing op bezwaar, in verband met de op korte termijn te verwachten uitspraak in een verzoek om voorlopige voorziening²² of het in het belang van/op verzoek van de burger inlassen van een contra-expertise in de procedure. Ook zijn er voldoende andere situaties denkbaar waarbij op verzoek van de overheid maar met instemming van bezwaarde gerechtvaardigd verdaagd kan worden, waardoor de beslistermijn wordt overschreden.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling dat in die gevallen dat er sprake is van handmatige registratie en voortgangsbewaking, gestreefd moet worden naar een ICT ondersteunde registratie- en voortgangsbewaking. Op verschillende departementen zijn reeds initiatieven ontwikkeld om ICT in te zetten voor registratie en voortgangsbewaking. Het kabinet deelt de conclusie niet dat het inzicht op het behandelproces onvoldoende diepgaand is. De ministeries hebben inzicht verschaft in de elementen van het behandelproces, bijvoorbeeld door beschrijvingen van de administratieve organisatie en registratiesystemen.

Het kabinet is er geen voorstander van één standaard beslistermijn te ontwikkelen met enkele afwijkmogelijkheden, omdat hiermee voorbij gegaan wordt aan de diversiteit van de verschillende beslisprocedures. Naar de mening van het kabinet blijft het uitgangspunt in de Awb dat het niet mogelijk is om de grote verscheidenheid van gevallen in algemene termijnen te vangen. Dat is overgelaten aan de bijzondere wet (wettelijke termijn) of aan het betrokken bestuursorgaan (redelijke termijn).

Het kabinet deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer niet dat de beslistermijnen weinig aandacht krijgen in het wetgevingsproces en dat een gedegen onderbouwing van de termijn veelal ontbreekt. In het algemeen is er volgens het kabinet tijdens het wetgevingsproces een belangrijke plaats ingeruimd voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving, inclusief de wettelijke termijnen die een wet zal bevatten. Hierbij vindt ook een wetgevingstoets plaats door het ministerie van Justitie. Voorafgaand aan deze toets door het ministerie van Justitie hebben de departementen dit zelf ook getoetst. Daarnaast vinden er bij verschillende departementen geregeld visitaties plaats om te komen tot verdere verbeteringen van het wetgevingsproces. In voorkomende gevallen wordt de regelgeving expliciet voorgelegd aan de instantie die

²² Door gebruikmaking van artikel 7.10, vierde lid van de Awb.

de regelgeving moet gaan uitvoeren. De uitvoeringsinstantie wordt daarbij gevraagd de uitvoerbaarheid van de regelgeving en in het bijzonder de haalbaarheid van de beslistermijn te toetsen. Het kabinet vindt het jammer dat de Algemene Rekenkamer in het rapport in het midden laat in welke gevallen een gedegen onderbouwing van een beslistermijn ontbreekt. Hierdoor is het niet mogelijk om hierop in detail een reactie te geven.

Het kabinet vindt de empirische basis van het onderzoek smal: er is een steekproef van slechts 25 wetsartikelen op één punt onderzocht, er is een beperkt aantal gesprekken gevoerd en er zijn maar drie regelingen diepgaand onderzocht, waarvan er bovendien één – de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) – voor het bestuursrecht zeer atypisch is. In dit licht moet ook de wachttijd worden gezien bij het verzoek om afgifte van een beginseltoestemming van het ministerie van Justitie, die nodig is om een kind uit het buitenland te mogen adopteren, en het invoeren van een wachtlijst bij interlandelijke adoptie. Hier is sprake van een structureel achterblijven van het aanbod van ter adoptie aangeboden kinderen bij de vraag van aspirant-adoptieouders. Dat gegeven en niet de termijn van behandeling door het ministerie van Justitie bepaalt de uiteindelijke wachttijd. Een beslistermijn van bijna drie jaar op een verzoek als het onderhavige is weliswaar onwenselijk lang, maar in het licht van de hierbij aan de orde zijnde belangen niet onredelijk lang.²³ In de uitspraak van de president van de rechtbank te Den Haag is dit bevestigd.²⁴

Samenvattend deelt het kabinet de zorg van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het hardnekkige voortbestaan van termijnoverschrijdingen. Het kabinet zal maatregelen nemen om de termijnoverschrijdingen zo veel mogelijk tegen te gaan, bijvoorbeeld door ICT in te zetten in de ondersteuning van registratie en voortgangsbewaking. Belangrijk is ook een cultuurverandering gericht op het streven naar een zorgvuldige en voortvarende overheid in de contacten met burgers, bedrijven en andere maatschappelijke instellingen. Op veel plekken binnen de rijksoverheid is daaraan de afgelopen jaren al veel gedaan. Ook verwijst het kabinet naar de initiatieven die genomen zullen gaan worden in het actieprogramma «Professionalisering afhandeling burgerbrieven en e-mail», dat is aangekondigd in het Programma Andere Overheid. Het kabinet is er echter geen voorstander van om te komen tot één uniforme beslistermijn omdat dat geen recht doet aan de diversiteit van de verschillende wetten en regelingen. Overigens zal niet altijd termijnoverschrijding voorkomen kunnen worden, vooral bij complexe verzoeken in het kader van de Wob en in sommige gevallen waarbij informatie van derden is betrokken. Tijdige en goede communicatie met burger, bedrijf en instelling over beroep en bezwaar is, zeker in geval van (dreigende) termijnoverschrijding, cruciaal.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat het kabinet de conclusie onderschrijft dat tijdig afhandelen van aanvragen en bezwaarschriften beter kan en moet. De verbetermaatregelen die het kabinet in haar reactie noemt, zijn volgens de Algemene Rekenkamer een stap in de goede richting, maar als geheel nog onvoldoende samenhangend, concreet en doelgericht om te waarborgen dat het hardnekkig probleem in de toekomst zal verdwijnen. Het kabinet geeft helaas niet aan te streven naar het concretiseren van de groeipaden per departement. Zo ontbreken

²³ In de zin van artikel 4:13, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Van dit vonnis is overigens hoger beroep ingesteld.

²⁴ Uitspraak d.d. 23 juli 2003, KG 03/703.

concrete voornemens om op een bepaalde datum alle beslissingen te halen, dan wel onderbouwd een wetswijziging te bepleiten. Het kabinet deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer niet dat de beslistermijn in het wetgevingsproces onvoldoende aandacht krijgt, en dat een gedegen onderbouwing van de termijn veelal ontbreekt. Dit verrast de Algemene Rekenkamer. In de gesprekken die de Algemene Rekenkamer op ministeries heeft gevoerd, is expliciet aangegeven dat er tijdens het wetgevingsproces weinig aandacht bestaat voor de beslistermijn. Ook is aangegeven dat de beslistermijn geen of een marginaal aandachtspunt is (geweest) in de uitvoeringstoetsen. De Algemene Rekenkamer acht de informatie van de gesprekspartners betrouwbaar. Deze informatie sluit aan bij de resultaten van haar onderzoek naar de onderbouwing van de beslistermijn in de parlementaire stukken over de drie wetten in de diepte-onderzoeken en over 25 andere wetten.

Naar de mening van het kabinet is het niet mogelijk om de grote verscheidenheid aan beslistermijnen in enkele algemene termijnen te vangen. De Algemene Rekenkamer stelt daar tegenover dat uniformering van het bestuursrecht op dit punt voor de burger van belang is en de ministeries de mogelijkheid biedt om gemakkelijker te onderbouwen waarom een bepaalde beslistermijn gesteld wordt. In de praktijk is het vaak lastig om te beargumenteren of de termijn x dagen, weken of maanden moet zijn of een dag, week of maand langer. Zowel realistisch als passend kent een bandbreedte. Daarom is het volgens de Algemene Rekenkamer beter om rijksbreed een aantal standaardtermijnen te bepalen waaruit in het wetgevingsproces van bijzondere wet- en regelgeving een onderbouwde keuze gemaakt kan worden. De acht weken die de Awb noemt zal naar verwachting een van de te hanteren standaarden zijn. Wanneer een ministerie voor een bijzondere wet kan onderbouwen dat er een termijn dient te worden gesteld die van de standaardtermijnen afwijkt, dan stelt de wet uiteraard deze afwijkende termijn. Met de uniformering van het bestuursrecht op dit punt, ontstaat ook voor de burger meer duidelijkheid.

Het kabinet noemt enkele aanvullende voorbeelden die een rechtvaardiging vormen voor termijnoverschrijdingen. Bij verlenging met instemming van de indiener van een bezwaarschrift is in zeven geen sprake van overschrijding van de wettelijke termijn (art. 7:10, vierde lid van de Awb). De conclusies in dit rapport zijn daarom niet op die gevallen gericht. Wat de Algemene Rekenkamer wel onder de aandacht wil brengen, is dat het van belang is dat de overheid inzichtelijk kan maken wanneer er sprake is van termijnoverschrijding, dan wel wanneer de termijn met instemming van betrokkenen is verlengd. Een goede registratie is van belang voor een goede beheersing van het behandelproces. Ook de termijn voor het herstel van vormfouten of completeren van de aanvraag, of de termijn die de burger vraagt om de zaak aan te houden, moet geregistreerd worden, zodat de behandeling inzichtelijk en beheersbaar is.

Het kabinet geeft aan dat de doelstelling om wettelijke termijnen te halen in evenwicht dient te zijn met een doelmatige inzet van middelen en dat het niet doelmatig is om een organisatie exclusief in te richten op uitzonderlijke omstandigheden, zoals piekbelasting. De Algemene Rekenkamer meent dat de wetgever en de uitvoeringsorganisatie tezamen ervoor verantwoordelijk zijn dat er realistische termijnen in de wet komen en dat deze termijnen vervolgens worden gehaald. Piekbelasting is veelal te voorzien, en er moet in het behandelproces een voorziening voor

worden getroffen. Oplossingen kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in het door één uitvoeringsorganisatie laten uitvoeren van meerdere behandelprocessen die op verschillende momenten piekbelasting kennen, in het inhuren van tijdelijke capaciteit voor piekbelasting of in het aanpassen van de wetgeving zodat piekbelasting wordt voorkomen.

Het kabinet deelt de conclusie niet dat het zicht op het behandelproces onvoldoende diepgaand is en verwijst naar AO-beschrijvingen en registratiesystemen. De Algemene Rekenkamer merkt op dat de AO-beschrijvingen nauwelijks gebruikt worden om te analyseren waar de knelpunten en risico's in het behandelproces bestaan met als doel te waarborgen dat beslistermijnen worden gehaald. Bovendien blijkt uit het onderzoek dat lang niet alle ministeries beschikken over een adequaat registratiesysteem en dat bovendien de bestaande registratiesystemen niet altijd even gemakkelijk managementinformatie ten bate van een dergelijke analyse van knelpunten kunnen opleveren. Ook uit het rapport van de Nationale ombudsman van september 2003, blijkt dat relevante gegevens over het proces vaak ontbreken. De Algemene Rekenkamer heeft daarom (nog steeds) twijfels over de diepgang van het inzicht in het behandelproces. Deze twijfel wordt mede veroorzaakt door het veelal ontbreken van een adequate onderbouwing van de lengte van en de variëteit in beslistermijnen. Beslistermijnen variëren van 2 weken tot meer dan een jaar en slechts bij 13% is sprake van de 8 weken die in de Awb wordt genoemd. Hiermee is een belangrijke aanleiding voor het ontwerpen van de Awb, namelijk uniformering van het bestuursrecht, voor wat betreft beslistermijnen niet gerealiseerd. De Algemene Rekenkamer bepleit in elk geval nadere en preciezere analyse van nut en noodzaak alsmede burgervriendelijkheid van het als Rijk hanteren van zoveel verschillende termijnen terwijl tegelijkertijd de hardnekkige overschrijdingen van die beslistermijnen voortduren.

Het kabinet geeft aan dat bestuursorganen soms afhankelijk zijn van derden waarover zij geen enkele zeggenschap hebben, waardoor termijnoverschrijdingen niet altijd te voorkomen zijn. De Algemene Rekenkamer wijst op de ministeriële verantwoordelijkheid die bestaat voor het halen van de beslistermijnen. Bovendien is helderheid voor aanvragers en bezwaarden een belangrijk doel van het opnemen van een beslistermijn in de wet- en regelgeving. Wanneer derden de oorzaak zijn van overschrijdingen, dan is dat geen reden om de beslistermijn los te laten, maar om een oplossing te bewerkstelligen. De overheid zal zich moeten inspannen om met derden goede afspraken te maken en zal moeten bevorderen dat deze worden nagekomen. Inspanningen kunnen bijvoorbeeld gericht zijn op tijdige rappelling en op het sluiten van een convenant. Ook kan het wenselijk zijn om een aangepaste termijn in de wet op te nemen voor gevallen waarin informatie van derden nodig is. Het is daarom belangrijk het eigen behandelproces (en waar nodig dat van de derden) te (laten) analyseren zodat helder wordt of de oplossing gelegen is in het contact met de derden, in het eigen behandelproces of in het onderbouwd bepleiten van wetswijziging.

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p><i>Algemeen</i> De Algemene Rekenkamer constateert dat het om een hardnekkig probleem gaat.</p>	<p>Zie alle onderstaande aanbevelingen.</p>	<p>Het kabinet zal maatregelen nemen om de termijnoverschrijdingen zoveel mogelijk tegen te gaan, bijvoorbeeld door de inzet van ICT. In het kader van het actieprogramma «Professionalisering afhandeling burgerbrieven en e-mail» zullen initiatieven worden genomen.</p>	<p>De door het kabinet genoemde verbetermaatregelen zijn in de ogen van de Algemene Rekenkamer positief maar als geheel nog onvoldoende samenhangend, concreet en doelgericht om te waarborgen dat het hardnekkig probleem in de toekomst zal verdwijnen.</p>
<p><i>Belang beslistermijnen</i> Beslistermijnen komen met regelmaat voor in de Nederlandse wetten regelgeving en kennen een grote variëteit.</p>	<p>Door enkele standaarden voor beslis- en verlengingstermijnen te ontwikkelen wordt bijgedragen aan een verdere uniformering van het bestuursrecht en aan meer duidelijkheid voor de burgers. De termijnen in de Awb zullen naar verwachting deel uit maken van de te ontwikkelen set standaardtermijnen</p>	<p>Het kabinet is er geen voorstander van één standaard beslistermijn te ontwikkelen met enkele afwijkingsmogelijkheden, omdat hiermee voorbij wordt gegaan aan de diversiteit van de verschillende beslisprocedures.</p>	<p>Uniformering op de punt van het bestuursrecht draagt bij aan de helderheid voor de burgers en maakt het de ministeries gemakkelijker om te onderbouwen waarom voor de te stellen beslistermijn is gekozen. De keuze voor een bepaalde termijn of juist een daarvan iets afwijkende termijn is immers lastig te onderbouwen, maar de keuze voor een bepaalde bandbreedte van termijnen (waar de standaardtermijnen voor staan) is relatief gemakkelijk. Doordat de begrippen realistisch en passend veelal een bandbreedte kennen, acht de Algemene Rekenkamer uniformering goed mogelijk.</p>
<p>Uit evaluaties en onderzoek blijkt dat regelmatig sprake is van forse termijnoverschrijdingen.</p>	<p>Het halen van beslistermijnen moet gezien worden als een van de kwaliteitsaspecten van de te nemen beslissing. De politiek dient hierop toe te zien en zonedig actie van bestuursorganen te verlangen.</p>	<p>Het kabinet deelt deze aanbeveling. Het halen van beslistermijnen moet zelfs gezien worden als één van de kwaliteitsaspecten van een behoorlijk handelend openbaar bestuur.</p>	
<p><i>Wetgevingsproces</i> De beslistermijnen krijgen weinig aandacht in het wetgevingsproces en een gedegen onderbouwing ontbreekt veelal.</p>	<p>Meer aandacht voor het wetgevingsproces, inclusief een analyse van het behandelproces om tot een realistische termijn te komen.</p> <p>Een goede onderbouwing behoort steeds aandacht te schenken aan de beide aspecten «realistisch» en «passend» (bezien vanuit zowel burger als uitvoeringsorganisatie). Bij nieuwe termijnbepalingen voor bezwaar die afwijken van de Awb, dient deze keuze zeker te worden onderbouwd. In de toelichting op nieuwe regelgeving zou moeten worden aangegeven waarom al dan niet voor het opnemen van een specifieke termijn gekozen is.</p>	<p>Het kabinet deelt deze conclusie niet.</p>	<p>Het verrast de Algemene Rekenkamer dat het kabinet deze conclusie niet deelt. Zowel uit de gesprekken als uit de analyse van de parlementaire stukken kwam naar voren dat er tijdens het wetgevingsproces weinig aandacht bestaat voor de beslistermijn.</p>

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p><i>Behandelproces</i></p> <p>Weinig van de door ministeries genoemde oorzaken voor het overschrijden van beslistermijnen vindt de Algemene Rekenkamer een rechtvaardiging voor de overschrijding (met uitzondering van: op verzoek belanghebbende zonder anderen te benadelen of bij wachten op uitkomst proefproces).</p>	<p>Wanneer management en medewerkers hieraan prioriteit geven kunnen termijnoverschrijdingen voorkomen worden.</p> <p>Uitvoeringsorganisaties zouden hun organisatie zodanig moeten inrichten dat zij er onder uiteenlopende omstandigheden in slagen binnen de wettelijke termijnen te beslissen (ook bij piekbelasting).</p>	<p>Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling, met name waar sprake is van een standaardproces.</p> <p>Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling, met name waar sprake is van een standaardproces. Wel hecht het kabinet eraan dat de doelstelling om termijnen te halen in evenwicht is met een doelmatige inzet van middelen. Overschrijding zouden daarom bij piekbelasting niet altijd te voorkomen zijn.</p>	<p>Piekbelasting is veelal te voorzien, waarvoor dus in het behandelproces een voorziening dient te zijn getroffen.</p>
<p>De ministeries hebben onvoldoende diepgaand zicht op het behandelproces en onvoldoende aandacht voor een niet-handmatige structurele voortgangsbewaking.</p>	<p>Een goede communicatie met de aanvrager of bezwaarde is van cruciaal belang.</p> <p>Voer een zorgvuldige analyse uit van het behandelproces zodat knelpunten zichtbaar worden.</p> <p>Zorg voor ICT-ondersteuning voor structurele voortgangsbewaking.</p>	<p>Het kabinet is het eens met de AR dat goede communicatie met de aanvrager/bezwaarde cruciaal is, zeker in het geval van (dreigende) termijnoverschrijding.</p> <p>Het kabinet deelt deze conclusie niet en verwijst naar het bestaan van AO-beschrijvingen en registratiesystemen.</p> <p>Op verschillende departementen zijn initiatieven ontwikkeld om ICT in te zetten voor registratie en voortgangsbewaking.</p>	<p>De AO-beschrijving wordt nauwelijks gebruikt om knelpunten en risico's in het behandelproces te analyseren. Lang niet alle ministeries beschikken over een adequaat registratiesysteem. Daarom heeft de AR nog steeds twijfels over de diepgang van het inzicht in het behandelproces.</p>

Gebruikte afkortingen

AZ	(Ministerie van) Algemene Zaken
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Arob	Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen
Buiza	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
Cfi	Centrale financiën instellingen
DEF	(Ministerie van) Defensie
FIN	(Ministerie van) Financiën
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JUST	(Ministerie van) Justitie
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MINAS	Mineralen-aangiftesysteem
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OS	Ontwikkelingssamenwerking
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
V&I	Vreemdelingenbeleid en Integratie
V&W	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wobka	Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie
WVO	Wet Voortgezet Onderwijs