



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Mw. dr. G. ter Horst
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8479	2008-0000124222	3
betreft	ons kenmerk	datum
Schouw wettelijke beslistermijnen i.v.m. Wet dwangsom en beroep	ECGR/U200800715	06 mei 2008

Geachte mevrouw Ter Horst,

Bij brief van 19 maart 2008 hebt u ons gevraagd om mee te werken aan een schouw naar wettelijke termijnen. Aanleiding voor deze schouw vormt het initiatiefwetsvoorstel Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. In uw brief aan de Tweede Kamer van 6 maart 2008 geeft u aan dit voorjaar alle wetgeving door te lichten op de noodzaak voor het aanpassen van wettelijke termijnen. In dit kader vraagt u onze medewerking en verzoekt u ons vóór 1 mei te reageren.

Wij delen u hierbij mede dat het niet mogelijk is gebleken om in een periode van zes weken een compleet overzicht te genereren. Gemeenten hebben te maken met tientallen wetten en regelingen waaruit meer dan honderd verschillende besluiten met verschillende termijnen voortvloeien. Wij zijn dan ook van mening dat nader onderzoek nodig is en verzoeken u dat ter hand te nemen.

Wij hebben van een kleine honderd gemeenten een inhoudelijke reactie ontvangen over termijnen die in de praktijk knellend zijn. De vele reacties geven aan dat het onderwerp voor onze leden van groot belang is. Ook in dit licht pleiten wij voor een zorgvuldig onderzoek.

Wij kunnen uit de reacties van onze leden voorlopig een aantal hoofdpunten destilleren. Wij lichten deze hierna toe. Een uitgebreider, maar niet uitputtend overzicht is opgenomen in de bijlagen.

Externe adviezen

De externe adviezen die gemeenten op veel beleidsterreinen moeten inwinnen, vormen een belangrijke reden dat bij de besluitvorming termijnen worden overschreden. Voor beslistermijnen geldt dat zij bij wettelijk voorschrift kunnen worden gesteld.

Ontbreekt een dergelijke wettelijke termijn dan geldt de redelijke termijn van acht weken van artikel 4:13, eerste lid juncto 4:14 derde lid Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze termijn kan de gemeente eventueel zelf verlengen tot een voor het concrete geval passende termijn.

Ook is het mogelijk dat gemeentebesturen – indien bevoegd – zelf bij wettelijk voorschrift een termijn vaststellen.

Wij zijn van mening dat deze twee mogelijkheden om op decentraal niveau een passende termijn vast te stellen niet afdoende zijn. Wij pleiten voor een uniforme oplossing voor die zaken waarbij het inwinnen van een extern advies noodzakelijk is.

De nieuwe wet schort de termijn bij inschakeling van een andere instantie uitsluitend op als informatie uit het buitenland wordt gevraagd. Wij stellen daarom voor in het nieuwe artikel 4:15 Awb een opschortinggrond op te nemen in het geval er advies wordt aangevraagd bij een derde, van welk advies de overheid in sterke mate afhankelijk is, maar waarbij weinig of geen invloed kan worden uitgeoefend op de termijn waarop het advies wordt verstrekt.

Doordat het externe adviesorganen betreft is het voor een bestuursorgaan niet goed mogelijk om aan te geven op welke termijn een advies wordt verstrekt en daarmee wanneer het besluit wordt genomen. Een duidelijk voorbeeld hierbij is het bureau Bibob¹.

Daarnaast bepaalt de rechter uiteindelijk of een decentraal vastgestelde termijn redelijk is. Dit is geen wenselijke ontwikkeling in het licht van de uitgangspunten van het initiatiefwetsvoorstel Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen om te komen tot uniforme en transparante beslistermijnen. De door ons voorgestelde opschortinggrond biedt voor iedereen duidelijkheid.

Uiteraard geldt dat in de gevallen waarin een extern advies wordt gevraagd, de dwangsom kan worden afgewend door de betrokkenen met de termijnoverschrijding te laten instemmen. Dat zal echter lang niet in alle gevallen mogelijk zijn, terwijl het inwinnen van bijvoorbeeld een medisch advies noodzakelijk c.q. verplicht is. Zonder een dergelijk advies kan een gemeente geen afgewogen besluit nemen en kan het besluit negatief uitvallen. En daar is de betrokken burger uiteindelijk ook niet mee gebaat.

Wob en bezwaarschriften

In uw brief aan de Tweede Kamer van 6 maart 2008^[2] geeft u aan dat er twee termijnen zijn die in ieder geval worden aangepast, te weten de termijn waarbinnen een bestuursorgaan dient te beslissen op een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de termijn waarbinnen op een bezwaarschrift dient te worden beslist.

Veel van onze leden hebben gemotiveerd aangegeven waarom deze termijnen in elk geval aangepast dienen te worden. Wij hebben deze informatie opgenomen in bijlage II.

¹ Deze en andere voorbeelden worden verder uitgewerkt in bijlage I.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29934, nr. 24

Andere wettelijke termijnen

Zonder volledig te kunnen zijn, vragen wij ook uw aandacht voor de termijnen in de Wet Milieubeheer, de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Awb (onderdeel klachtrecht) en de Woningwet. Deze en enkele andere termijnen worden eveneens toegelicht in bijlage III.

Wij vertrouwen erop dat u onze reactie meeneemt. Wij worden graag betrokken bij de verdere uitwerking van deze schouw.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Mevrouw mr. S.E. Korthuis
lid directieraad

Een afschrift van deze brief is verzonden aan:

- mr.drs. D. Brugman (op uw verzoek)
- De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer
- De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer

Bijlage I. Externe adviezen

Wet maatschappelijke ondersteuning

De WMO is een veelomvattende wet met verschillende termijnen voor aanvragen. Bij grote woningaanpassingen wordt het besluitvormingsproces verlengd door het opvragen en vergelijken van offertes van aannemers en indien er sprake is van eigenaren van een appartementsrecht of huurders, door het vragen van toestemming aan de VVE of de verhuurder. Daarmee zou de uiteindelijke beslistermijn bij grote woningaanpassingen op twintig weken dienen te worden gesteld.

Bij extern medisch advies wordt het besluitvormingsproces verlengd omdat de externe medicus op zijn of haar beurt weer medisch advies moet inwinnen bij een derde medicus of een paramedicus. Bij getrappt extern medisch advies dient de uiteindelijke beslistermijn op dertien weken te worden gesteld.

Wet bevordering integriteit beoordelingen door het openbaar bestuur

Advies bureau Bibob haalt structureel zijn termijnen (4 weken) niet en ook de verdaging (4 weken) biedt geen soelaas. Er wordt een termijn gehanteerd die gaat lopen vanaf de dag van in behandeling neming van een adviesvraag in plaats van de dag van binnenkomst van de aanvraag. Desalniettemin lukt het niet om binnen de gestelde termijnen te reageren. Dit heeft voor gemeenten als consequentie dat de doorlooptijd van vergunningaanvragen (of wijzigingen) ook veel langer wordt dan oorspronkelijk beoogd. Een andere consequentie is dat in het geval er een bezwaarschrift wordt ingediend (zie art. 6:2 Awb) en een verzoek om voorlopige voorziening, de burgemeester gedwongen kan worden een besluit te nemen zonder dat hij de beschikking heeft over het advies.

Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer

Het bevoegd gezag kan op grond van artikel 1.11 lid 5 en 6 Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer binnen vier weken na ontvangst van de melding besluiten dat een rapport van een akoestisch onderzoek wordt overgelegd. Deze termijn is procesmatig en gezien de zienswijze periode erg kort.

Gehandicaptenparkeerkaart

De Regeling gehandicaptenparkeerkaart valt onder de algemene termijn van de Awb. Ook hier is sprake van het inwinnen van extern advies. De gemeente is afhankelijk van een medisch advies van derden, terwijl die derde op zijn/haar beurt soms weer afhankelijk is van gegevens van anderen. Bijvoorbeeld: iemand dient een aanvraag voor een gehandicaptenparkeerkaart in. De gemeente vraagt vervolgens advies aan de GGD en die vraagt weer informatie op bij de huisarts en/of de specialist van de aanvrager. Met name op die laatste actoren hebben gemeenten geen of nauwelijks invloed en de termijn van 8 weken wordt dan zeker niet gehaald.

Planschaderegeling

De nieuwe planschaderegeling die per 1 juli 2008 in werking treedt, stelt dat het college binnen 8 weken een beslissing op het verzoek om planschade neemt. Deze termijn kan eenmaal, zonder opgaaf van reden voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. Bij het afhandelen van planschadeverzoeken dient een adviseur of schadebeoordelingscommissie betrokken te worden. Bovendien wordt de indiener gehoord en krijgt hij ook de kans om een reactie te geven op het advies van de adviseur of schadebeoordelingscommissie. De procedure is vergelijkbaar met de adviescommissie voor bezwaarschriften. Deze termijn is in de praktijk niet haalbaar.

Wet werk en inkomen kunstenaars

Deze regeling kent een afhandelingstermijn van 8 weken. In nagenoeg alle gevallen dient er een extern advies gevraagd te worden bij Kunstenaars & Co (bij wet geregeld Ministerie van Sociale Zaken). In de praktijk duurt zo'n advies tussen de zes à acht weken. Het is evident dat binnen de termijn van acht weken geen beslissing kan worden nemen.

Woningwet

Artikel 46, lid 1 onder a Woningwet stelt de beslistermijn voor een aanvraag om een lichte bouwvergunning op 6 weken. De praktijk wijst uit dat deze termijn te krap is als het bouwplan niet voldoet aan de redelijke eisen van welstand en het bouwplan daarom aangepast moet worden en vervolgens weer moet worden voorgelegd aan de welstandscommissie. Deze beslistermijn zou daarom ruimer gesteld moeten worden.

Bijlage II. Wob en bezwaarschriften

Wet openbaarheid van bestuur

Ten aanzien van de termijn voor afhandeling van een Wob verzoek kan worden opgemerkt dat de nu geldende periode van twee weken erg kort is, gezien het feit dat een dergelijk verzoek een zeer omvangrijke reikwijdte kan hebben. Dit vraagt toch veel tijd en moeite. Gerelateerd aan de twee weken betekent dit veelal dat hiervoor direct tijd vrijgemaakt moet worden, omdat anders de termijn niet gehaald wordt. Concreet betekent dit dat bepaalde medewerkers alles uit hun handen zouden moeten laten vallen om dit verzoek correct en tijdig af te kunnen handelen. Transparantie is belangrijk, maar een termijn van twee weken is kort, zeker gezien de omvang en bewerkelijkheid van sommige inzageverzoeken. Bovendien kan de afhandeling van een inzageverzoek ten koste gaan van andere werkzaamheden, waardoor de ene termijnoverschrijding leidt tot een andere. Dit kan niet de bedoeling zijn.

Inzageverzoeken op grond van de Wob behoren niet tot de structurele werkzaamheden van een gemeente, maar komen in pieken. Hiervoor kan dus moeilijk structurele capaciteit worden ingezet. Het is iets dat "erbij" gedaan moet worden. De termijn van twee weken vormt daarbij, zoals gezegd, een knelpunt. Hier komt nog bij dat het haast ondoenlijk als blijkt dat voor bepaalde zaken de bevoegdheid hierover te beslissen niet is gemandateerd. Het besluitvormingsproces neemt dan immers ook een deel van de twee weken in beslag. Voorgesteld wordt om aan te sluiten bij de redelijke termijn van artikel 4:13 lid 2 Awb.

Om een voorbeeld te geven van een specifiek en omvangrijk Wob verzoek: bij een afdeling financiën komt het vaker voor dat er een inzageverzoek in verband met het inzichtelijk maken van de begroting binnen komt. Uit de eis van uniformiteit/vergelijkbaarheid (artikel 2, lid 2 Wob) vloeit voort dat er vervolgens berekeningen moeten worden gemaakt. In dat geval zijn twee weken veel te krap.

Daarnaast hebben wij in de afgelopen periode signalen opgevangen die duiden op mogelijk misbruik van de in de Wob gestelde termijn. Zo deponeerde een belastingadviesbureau vlak voor de kerstperiode een inzageverzoek bij alle gemeenten, waarna bij een termijnoverschrijding onmiddellijk een bezwaar werd aangetekend tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Daarbij vroeg verzoeker bovendien om vergoeding van de kosten voor het maken van bezwaar (artikel 6:2 in samenhang met artikel 7:15 Algemene wet bestuursrecht en het Besluit proceskosten bestuursrecht).

Wij vermoeden dat verzoeker de gestelde termijn van twee weken tracht te misbruiken om aldus een financiële vergoeding voor het niet halen van een termijn te incasseren. Dat vormt voor ons eens te meer een reden om de termijn van twee weken nog eens nader te bezien.

Bezwaarschriften

Regelmatig worden tegen eenzelfde besluit meerdere bezwaarschriften ingediend c.q. ontvangen. Er wordt naar gestreefd om dergelijke bezwaarschriften qua hoorzitting gezamenlijk af te handelen.

Tussen het eerst ontvangen en laatst ontvangen bezwaarschrift kan zes weken zitten, zodat het risico dat de eerst ontvangen bezwaarschriften buiten de termijn worden afgedaan, groot is. Voorgesteld wordt om artikel 7:10 Awb zodanig te veranderen dat een beslissing op bezwaar genomen dient te worden binnen tien weken in geval er een externe adviescommissie is (na verdaging 14 weken) na afloop van de bezwaartermijn.

De 10 weken termijn is overigens minimaal en wordt zelden gehaald. Ook bij gemeenten waarbij het halen van termijnen prioriteit heeft en hier op gestuurd wordt. In vrijwel alle gevallen wordt van de mogelijkheid tot verdagen gebruik gemaakt. Een bezwaarschrift is over het algemeen wel binnen 14 weken af te handelen.

Dit is niet altijd mogelijk indien in de bezwaarfase een extern advies wordt gevraagd. Bijvoorbeeld een

nieuw of aanvullend medisch advies. In onze brief zijn wij al ingegaan op de problematiek van externe adviezen.

Het komt ook voor dat er een voorlopige voorziening tegen het aangevochten besluit is ingediend. Gemeenten wachten de beslissing op dat verzoek af voordat zij een beslissing op bezwaar nemen.

Het maakt voor de beslissing in primo of bezwaar in procedurele zin verschil welk bestuursorgaan een besluit neemt. Voor een besluit van de gemeenteraad zijn als regel door de maandelijkse vergadercyclus en de voorafgaande commissievergaderingen meer weken proceduretijd nodig. Het aantal besluiten dat de raad neemt is door de dualisering en aanpassing van enkele organieke wetten teruggelopen. Niettemin blijven er onderwerpen, zoals in de WRO en de Wet voorkeursrecht gemeenten, waarin de raad besluitvormend en dus ook in bezwaar competent blijft. Met deze extra proceduretijd zou in de wet rekening moeten worden gehouden.

Bijlage III. Andere wettelijke termijnen

Klachtrecht, art. 9:11 Awb

De praktijk geeft aan dat er grote verschillen bestaan tussen de complexiteit van klachten. Ook is er verschil in de procedure waarmee de klacht wordt afgehandeld.

Indien er een klachtencommissie (bijv. m.b.t. ongewenst gedrag) is ingesteld, loopt deze commissie tegen dezelfde knelpunten in termijnen aan als de bezwaarschriftencommissie. De commissie dient een voorbereidende studie te doen, afspraken te plannen voor hoorzittingen, verslagen op te stellen en vervolgens een advies te geven aan het college.

De wetgever heeft destijds qua termijn ervoor gekozen om aan te sluiten bij de termijn die voor de bezwaarschriftprocedure wordt gehanteerd. Nu deze termijn wordt aangepast ligt het voor de hand dat ook kritisch gekeken wordt naar de termijn voor het klachtrecht.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Per 1 januari 2009 wordt de zogenaamde Omgevingsvergunning ingevoerd. Met de komst van de Omgevingsvergunning voorzien wij met de termijn van de reguliere voorbereidingsprocedure (8 weken) grote problemen ontstaan. De huidige termijn van 12 weken is meestal maar net haalbaar en moet dan ook zeker niet worden ingekort. Het is dan wel mogelijk om de termijn te verlengen met zes weken, maar ook hieruit vloeit alleen maar extra werk voort.

De oorzaak van het vaak niet tijdig beslissen ligt niet zozeer bij de gemeente, maar meer bij de opdrachtgever of architect. Indien een plan een aanpassing behoeft met betrekking tot welstand, is de termijn nooit haalbaar omdat er dan meerdere overlegmomenten zijn.

Wet ruimtelijke ordening

In de (oude) WRO levert artikel 46 een probleem op. Voor het verlenen van een aanlegvergunning staat 4 weken. Deze termijn is te kort. In de (nieuwe) Wro is deze termijn verlengd naar 6 weken. Echter, er gaan geluiden op dat deze termijn ook te kort is. Een termijn van 12 weken zou meer passend zijn omdat er vaak (extern) advies gevraagd moet worden.

Artikel 3.6 lid 5 Wro inhoudende een besluit tot uitwerking/wijziging bestemmingsplan na de ter inzage legging, staat op 8 weken. Dit is te kort en deze termijn zou verlengd moeten worden. Artikel 3.8 lid 1 sub e Wro bepaalt dat de gemeenteraad binnen 12 weken na de ter inzage legging een bestemmingsplan moet vaststellen. Deze termijn is te kort, zeker indien er veel zienswijzen zijn ingediend. Ruim 16 weken zou beter passen.

Artikel 3.9 Wro bepaalt dat binnen 8 weken afwijzend moet worden gereageerd op een bestemmingsplan. Deze termijn wordt als niet haalbaar gedefinieerd; 12 weken is realistischer.

De vrijstelling van artikel 19 lid 1 WRO komt te vervallen en wordt vervangen door het projectbesluit, artikel 3.10 Wro. Ook de wettelijke termijn van 6 maanden voor een projectbesluit (artikel 3.11 Wro jo. 3.18 Awb) wordt gezien als te kort, zeker indien nader onderzoek plaats dient te vinden. Aangegeven wordt dat een termijn van 9 maanden meer passend zou zijn.

Artikel 3.12 Wro, de beslissing tot afwijzing van een aanvraag van een projectbesluit moet binnen 8 weken genomen worden. Dit is te kort en zou 12 weken moeten zijn. Artikel 3.18 Wro, de beslistermijn om de aanvraag voor een aanlegvergunning staat op 6 weken en dit is aan de krappe kant, 12 weken zou beter passen.

In de Wro is de termijn voor het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan (voorheen via artikel 17 en 19 lid 3 Wro, straks via artikel 3.22 en 3.23 Wro), verkort tot 4 weken, terwijl dit voorheen 8 weken was (artikel 3.24 Wro). Dit gaat waarschijnlijk problemen opleveren en een termijn van 8 weken zou realistischer zijn. Meerdere gemeenten geven aan problemen in de nabije toekomst te zien met de uitvoering van artikelen 3.22 en 3.23 Wro binnen die termijn. Over het algemeen wordt aangegeven dat de termijnen in de Wro te kort zijn voor een gedegen voorbereiding voor een raadsbesluit en

daaropvolgend nog een te nemen beslissing door de raad. Met name de voorfase van wenselijkheid, inwinnen van advies en overleggen over de mogelijkheden kost veel tijd. Dit laatste geldt ook voor het nemen van een projectbesluit, artikel 3.10 Wro.

Wet milieubeheer

Een verzoek tot handhaving op grond van de milieuregelgeving (Wm art. 18.14) kent in art. 18.16 een termijn van 4 weken. Na het verstrijken van de termijn is sprake van een fictieve weigering (art. 6:2 sub b Awb) waartegen rechtsmiddelen openstaan. Met name bij complexe bedrijven is vaak onderzoek noodzakelijk (akoestisch, bodem, stank enz.) dat regelmatig niet binnen 4 weken tot resultaat leidt. Bovendien kan het noodzakelijk zijn om zienswijzen te vragen van belanghebbenden. Een verdubbeling van de termijn zou realistischer zijn.

De verklaring op grond van art. 8.19, tweede lid Wm dient binnen zes weken te worden afgegeven. Op grond van art. 8.19, tweede lid Wm kan een vergunninghouder een verandering van zijn inrichting melden die - kortgezegd - geen andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu heeft. Indien belanghebbenden over de melding moeten worden gehoord, is de termijn van 6 weken erg krap. Wederom geldt dat een beoordeling van de melding bij complexe bedrijven soms technisch ingewikkeld is en daarom enige tijd vergt.

Besluit inburgering

De termijn voor het doen van een aanbod aan de inburgeraar op grond van het bepaalde in artikel 5 lid 3 Besluit Inburgering (8 weken) is te kort. Dit blijkt in de praktijk niet haalbaar te zijn.

Monumentenwet 1988

Voor het verlenen van vergunningen op basis van de Monumentenwet 1988 geldt afd. 3:4 van de Awb. Een in de praktijk erg onplezierig facet van deze regeling is dat het college van B&W al in de eerste 8 weken na indiening van de aanvraag moet beslissen of zij haar beslissingstermijn op deze aanvraag zal verlengen of niet. In deze eerste 8 weken is het vaak nog niet zo duidelijk hoe het proces zal verlopen. Halverwege het proces, na consultering van de monumentencommissie en de RACM, is hierover veel meer duidelijkheid. Het is daarom wenselijk om het college de mogelijkheid te geven om pas aan het eind van het proces de beslistermijn te verlengen. Dan zal het college de beslistermijn namelijk alleen verlengen indien dit echt noodzakelijk is. Uit de beoordeling van de monumentencommissie en de RACM is bijvoorbeeld naar voren gekomen dat het plan veel aanpassing behoeft en dat er hierna pas een monumentenvergunning verleend kan worden. De planindienaar merkt dan ook – gezien het verloop van het proces – dat het echt noodzakelijk is om de beslistermijn te verlengen. De ervaring is nu dat aanvragers er veel moeite mee hebben dat al bij het eerste begin (dus binnen 8 weken na aanvraag) de termijn verlengd wordt. Er wordt dan uitgelegd dat de wet bijzonder in elkaar zit en dat het ook het streven is om toch binnen de in eerste instantie voorgeschreven termijn van 6 maanden een besluit te nemen. Maar als de gemeente ook maar één dag extra nodig zouden hebben bovenop die zes maanden, dan zijn ze al te laat! Na deze uitleg begrijpen aanvragers het wel, maar het blijft vervelend.

Voorts is het ook onnodig om een monumentenvergunning twee keer voor zes weken ter inzage te leggen. Het is een lange termijn en dwingt gemeenten ook om snel binnen de zes maanden een besluit te nemen. De definitieve vergunning moet nog binnen die zes maanden verleend worden, nadat het ontwerp ook al voor zes weken ter inzage heeft gelegen. Deze twee lange ter inzage termijnen verbruiken erg veel tijd van de beslistermijn van 6 maanden. Voorts blijkt het ook steeds moeilijk te begrijpen voor aanvragers waarom in feite hetzelfde besluit nog een keer voor een duur van zes weken ter inzage moet. Als er ook al geen zienswijzen zijn ingediend, wordt deze termijn des te onnodiger. Het komt namelijk zelden tot nooit voor dat iemand het niet toe te rekenen valt dat deze eerder geen

zienswijzen heeft ingediend en pas van zich laat horen in de beroepsfase.

Het hele stelsel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure legt een extra druk op het monumentenvergunningproces en is een verslechtering van de situatie ten opzichte van het oude stelsel. Wij zien graag dat het oude systeem weer wordt ingevoerd voor monumentenvergunningen en straks voor de Wabo.