

ADMINISTRATIEVE LASTEN
SAMENHANGEND MET BEZWAAR

- eindrapport -

drs. P.F.H. Bont
drs. M. de Groen
drs. C.P. van Horssen
drs. L. Mallee
drs. J.P.H.K. Timmerman
drs. J. Stouten

Amsterdam, februari 2009
RegioPlan publicatienr. 1769

RegioPlan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door RegioPlan Beleids-
onderzoek in opdracht van de Regiegroep
Regeldruk.

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting.....	I
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond.....	1
1.2 Doel van het onderzoek	1
1.3 Leeswijzer	2
2 Gebruikte methode en verantwoording	3
2.1 Visie op probleemstelling	3
2.2 Selectie bestuursorganen en vergunningen/beschikkingen	5
2.3 Onderzoeksmethode en respons.....	6
3 Procedures Algemene wet bestuursrecht (Awb).....	11
3.1 Belanghebbende	11
3.2 Zienswijze	12
3.3 Bezwaar	14
3.4 Beroep.....	15
4 Verslag bezwaarprocedures en zienswijzen	17
4.1 Bouwvergunning	17
4.2 Horecaverunningen.....	22
4.3 Beschikking WOZ.....	28
4.4 Evenementenvergunning	34
4.5 Milieuvergunning bij gemeente en provincie.....	38
4.6 Tewerkstellingsvergunning	44
4.7 Toelating gewasbeschermingsmiddelen en biociden	49
4.8 Innovatiesubsidies.....	54
5 Administratieve lasten: omvang en beleving	59
5.1 Inleiding.....	59
5.2 Door bedrijven ervaren lasten.....	60
5.3 Relatie primair proces – bezwaar – beroep	64
6 Mogelijkheden om regeldruk te verminderen	65
6.1 Inleiding.....	65
6.2 Mogelijkheden in het primaire proces	66
6.3 Mogelijkheden in de bezwaarprocedure	68
6.4 Algemene mogelijkheden.....	73
Bijlagen	77
Bijlage A Itemlijst interviews bestuursorganen.....	79
Bijlage B Itemlijst interviews bedrijven	80

MANAGEMENTSAMENVATTING

Aanleiding

Een van de doelstellingen van het kabinet in het kader van de aanpak regeldruk bedrijven is het verminderen van de administratieve lasten (AL) voor bedrijven met nog eens 25 procent netto in deze kabinetsperiode.

De bezwaarprocedure vormt een belangrijk moment in de gedachtewisseling met bestuursorganen over door het bestuur genomen besluiten. De procedure geeft burgers en bedrijven de gelegenheid om de juistheid van een besluit aan de orde te stellen. In de nulmeting met het jaar 2007 als ijkpunt zijn de administratieve lasten die samenhangen met bezwaar niet meegenomen. Reden daarvoor is dat ze, wegens hun waarborgfunctie voor een eerlijke en efficiënte rechtsbedeling/procesvoering, een bijzonder karakter hebben. Toch vindt het kabinet het zinvol om meer zicht te krijgen op de administratieve lasten voor bedrijven die samenhangen met bezwaar en op de mogelijkheden om deze administratieve lasten te verminderen.

De Regiegroep Regeldruk van de ministeries van Economische Zaken en Financiën heeft daarom RegioPlan Beleidsonderzoek de opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren om inzicht te verschaffen in deze administratieve lasten en de mogelijkheden om de regeldruk te verminderen. Dit rapport is hier het resultaat van.

Doel

Het onderzoek is uitgevoerd met een tweeledige doelstelling:

1. Het 'slim' meten van de administratieve lasten voor bedrijven als gevolg van bezwaar. Dit moet leiden tot:
 - Een gefundeerde uitspraak over de totale omvang van de administratieve lasten voor bedrijven die samenhangen met bezwaar.
 - Inzicht in de beleving van de ondernemer ten aanzien van de informatieverplichtingen behorende bij de bezwaarprocedure.
2. Het verzamelen van suggesties voor vereenvoudiging van de geconstateerde administratieve lasten.

Het onderzoek richt zich voornamelijk op bezwaarprocedures. Daarnaast is ook een aantal zienswijzenprocedures onderzocht. De zienswijzen zijn opgenomen in de nulmeting bedrijven 2007, maar zijn niet herleidbaar. Bij de milieuvergunning is de zienswijze het alternatief voor de bezwaarprocedure.

Aanpak

Het onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal combinaties van bestuursorganen, vergunningen/beschikkingen en de daarbij behorende bezwaarprocedures (of zienswijzenprocedures). De volgende vergunningen/beschikkingen zijn onderzocht:

- Bouwvergunning.
- Horecaverunningen.
- WOZ.
- Evenementenvergunning.
- Milieuvergunning.
- Tewerkstellingsvergunning.
- Toelating gewasbeschermingsmiddelen en biociden.
- Innovatiesubsidies.
- Ontslagvergunning.
- Vergunning financiële dienstverleners.

De ontslagvergunning en de vergunning financiële dienstverleners zijn om diverse redenen niet als aparte paragrafen in het rapport opgenomen.

Een bedrijf kan om verschillende redenen, en in verschillende hoedanigheden, bij een bezwaarprocedure betrokken raken. Hij kan zelf bezwaar maken tegen een besluit. Daarbij kunnen ook belanghebbende derden bij de procedure zijn betrokken. Een bedrijf kan ook als derde-belanghebbende bij een bezwaarprocedure worden betrokken. Verder bestaat de mogelijkheid dat twee bedrijven een onderling conflict via een bezwaarprocedure uitvechten.

We hebben in het onderzoek, indien mogelijk, gekozen voor een zo groot mogelijke verscheidenheid aan type bedrijven en bezwaarprocedures. Tijdens het door ons verrichte onderzoek zijn echter niet alle genoemde situaties in beeld gekomen.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden door middel van deskresearch en interviews met medewerkers van bestuursorganen (zowel uit het primaire proces als het bezwaarproces) en medewerkers van bedrijven. Naast vragen over de hoeveelheid procedures en de daarmee gemoeide tijd, is er ook gevraagd naar de beleving van de bedrijven. Hierbij zijn aan de bedrijven stellingen voorgelegd.

De resultaten van het onderzoek zijn geanalyseerd en liggen ten grondslag aan de conclusies en de mogelijkheden om de regeldruk te verbeteren. Daarnaast zijn ze ingevoerd in de zogenaamde datastructuur. Dit zijn de spreadsheets in Excel die ook voor de nulmeting 2007 zijn gebruikt.

Conclusies

Door bedrijven ervaren lasten

Bezwaren ingediend door bedrijven tegen besluiten van bestuursorganen komen relatief weinig voor. Dat geldt ook voor zienswijzen. Er zitten wel grote verschillen in de percentages van besluiten waartegen bezwaar wordt aange-tekend. Het aantal bezwaarprocedures ligt meestal rond de twee à drie procent van het aantal ingediende vergunningaanvragen of het aantal verleende vergunningen of beschikkingen. Dit varieert van minder dan één procent bij de innovatiesubsidies tot circa tien à vijftien procent bij milieuvergunningen (zienswijzen) en bij een aantal gemeenten bij de WOZ niet-woningen. Uitschieter is het percentage zienswijzen bij milieuvergunningen bij een provincie van zeventig procent.

De tijdsbesteding van bedrijven per bezwaarprocedure varieert van een aantal mensoor (door intermediairs bij de bezwaarprocedure tegen de WOZ) tot circa twintig mensdagen. Een groot deel van deze tijd wordt door het management van de bedrijven besteed. Lang niet alle bedrijven zijn in staat om de bezwaarprocedure zelf te voeren. Zij maken enerzijds gebruik van juridische bijstand, anderzijds van technische bijstand. De kosten hiervan lopen per bezwaarprocedure in de duizenden euro's.

Tijdens het onderzoek hebben we geconcludeerd dat het niet mogelijk is om een selectie van bezwaarprocedures en bedrijven te maken die representatief is voor het totaal aan bezwaarprocedures als gevolg van de wet- en regelgeving in Nederland. Er bestaat geen gemiddelde bezwaarprocedure of standaardbezwaarprocedure. Elke bezwaarprocedure heeft zijn eigen specifieke kenmerken, daarom is het onmogelijk om generieke uitspraken te doen ten aanzien van de lasten die samenhangen met bezwaar. Ook hangen de administratieve lasten als gevolg van de bezwaarprocedure sterk samen met (de inhoud van) de aanvraag van de vergunning/beschikking door het bedrijf en de besluitvorming van het bestuursorgaan (het primaire proces). Om deze reden konden we geen kwantitatieve extrapolatie geven naar de totale omvang van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven die samenhangen met bezwaar.

Wel concluderen we dat de administratieve lasten die het gevolg zijn van de zienswijzen- en bezwaarprocedures veel lager zijn dan die van de aanvraagprocedure van de vergunning zelf en in geen verhouding staan tot het belang dat met het verkrijgen/behouden van de vergunning is gediend.

Beleving van de (administratieve) lasten samenhangend met bezwaar

Bedrijven hebben in het algemeen geen problemen met het bestaan van bezwaarprocedures. Zij vinden het een belangrijk instrument in het kader van hun rechtszekerheid. De wijze waarop bedrijven bezwaarprocedures en de administratieve lasten daarvan ervaren, hangt in ieder geval samen met de

volgende factoren:

- De kwaliteit van de besluitvorming.
- De communicatie over de besluitvorming.
- Het belang van de vergunning voor het bedrijf.
- De wijze waarop de bezwaarprocedure heeft plaatsgevonden.
- De uitkomst van de bezwaarprocedure.
- De wijze waarop het bedrijf in de bezwaarprocedure is betrokken.

Soms ligt de oorzaak van de bezwaarprocedure in het primaire proces. Hierbij kan worden gedacht aan onvoldoende communicatie en overleg in het vergunningstraject en onvoldoende professionaliteit van de behandelend medewerker. Gebrek aan transparantie bij het bestuursorgaan of ondersteuning van het bedrijf kan leiden tot een kwalitatief mindere vergunningaanvraag. Dit kan uitmonden in meer negatieve beschikkingen en meer bezwaren.

Bedrijven hebben in het algemeen geen probleem met de lange doorlooptijd van de bezwaarprocedure als zodanig. Wel klagen ze in een aantal gevallen over de totale lengte van zienswijzen-, bezwaar- en beroepsprocedures, als belanghebbende derden al deze rechtsmiddelen achtereenvolgens inzetten, en de kosten van de vertraging erg hoog zijn.

Er zitten verschillen in de tevredenheid van de bedrijven over de informatiebehoefte van de bestuursorganen. De bedrijven zijn relatief ontevreden over het opnieuw leveren van gegevens aan de bestuursorganen. Veel bedrijven vinden dat ze dezelfde gegevens meermalen moeten leveren. Daarnaast is een groot deel van de bedrijven van mening dat de informatievraag bij een bezwaarprocedure niet zodanig is gesteld dat elk bedrijf zelf in staat is om deze uit te voeren. Bedrijven huren vaak specialisten voor de bezwaarprocedure in en daar zijn kosten aan verbonden.

Als belanghebbende derden zienswijzen en/of bezwaren indienen denkt het bedrijfsleven kritischer over bezwaren. Doordat derden gebruikmaken van de voor hun openstaande rechtsmiddelen kunnen de (voorgenomen) bedrijfsactiviteiten vertraging oplopen. De bedrijven storen zich daaraan. De kosten hiervan zijn vele malen groter dan de administratieve lasten. Soms betekenen vertragingen zelfs afgelasting.

Er bestaat een relatie tussen enerzijds de wijze waarop het primaire proces wordt ingevuld en anderzijds de hoeveelheid bezwaren die worden ingediend en de wijze waarop het bedrijf de procedure beleeft. Uit het onderzoek blijkt dat hoe zorgvuldiger het primaire proces wordt uitgevoerd, des te minder bezwaren er worden ingediend en des te positiever een bedrijf is over de gehele procedure.

Mogelijkheden om regeldruk te verminderen

Mogelijkheden in het primaire proces

Er blijkt duidelijk een verband te zijn tussen de wijze waarop het primaire proces heeft plaatsgevonden en of een bedrijf of een derde een bezwaar indient tegen de (ontwerp)beschikking. Mogelijke verbeteringen in het primaire proces zijn:

- Verbeteren kwaliteit vergunningaanvraag door vooroverleg en verduidelijking noodzakelijke gegevens.
- Verbeteren kwaliteit besluitvorming door verhogen kwaliteit professionals.
- Inzicht verschaffen in (ontwerp)beschikking door uniforme openbare voorbereidingsprocedure
- Op een andere wijze inzicht verschaffen in (ontwerp)beschikking.
- Mondelinge afhandeling zienswijze.
- Verbeteren en inzicht geven in de onderbouwing van een besluit.

Mogelijkheden in de bezwaarprocedure

Bedrijven zien een aantal knelpunten bij de bezwaarprocedure. Twee van deze knelpunten hebben rechtstreeks te maken met de werking van de Awb. Hiervoor zijn de volgende mogelijkheden geopperd om regeldruk te verminderen:

- Bezwaarprocedure opschortende werking geven. De bezwaarprocedure heeft thans geen schorsende werking. Soms is het ontbreken van schorsende werking gunstig voor het bedrijf, bijvoorbeeld als het gaat om een besluit waartegen een derde bezwaar heeft gemaakt. In een aantal gevallen wordt het bedrijf echter benadeeld door het ontbreken van een schorsende werking, met name als het gaat om een belastende beschikking (zoals een boete, een sluitingsbevel of een last onder dwangsom). Een aantal bedrijven heeft aangegeven dat het een knelpunt is dat de bezwaarprocedure geen schorsende werking heeft. Deze bedrijven hebben te maken met zeer grote of bijna onherstelbare gevolgen van een besluit van een bestuursorgaan. Dergelijke bedrijven, die nu vrijwel altijd een voorlopige voorziening aanvragen, zouden het meest gebaat zijn met een bezwaarprocedure die een schorsende werking heeft. Dit zou de kosten van bedrijven sterk verminderen. Administratieve lasten vormen hier maar een klein deel van.
Om een bezwaarprocedure (in bepaalde gevallen) een opschortende werking te geven, zou de Awb moeten worden gewijzigd. Deze mogelijkheid is omstreden, omdat er zowel positieve als negatieve kanten aan zitten.
- Verkorten procedure. Bedrijven geven aan soms het beeld te hebben dat bepaalde groepen vooral het besluitvormingsproces proberen te vertragen door de procedure te 'rekken'. Er zijn overigens ook gevallen dat een bedrijf belang kan hebben bij een lange procedure. Er zijn op dit moment juridisch gezien slechts beperkte mogelijkheden om deze vertraging te voorkomen:

- o Overslaan bezwaarfase. De Awb kent deze mogelijkheid. Alleen de indiener van het bezwaarschrift kan daartoe een verzoek doen. Deze mogelijkheid biedt dus geen soelaas voor bedrijven, indien derden een vergunning in bezwaar aanvechten.
- o Verkorting van de bezwaarprocedure is mogelijk als het gaat om kennelijk ongegronde of kennelijk niet ontvankelijke bezwaarschriften. In die gevallen hoeft het bestuursorgaan de indiener van het bezwaarschrift niet te horen. Dit kan alleen worden toegepast in uitzonderlijke gevallen, tegen de structurele bezwaarmakers, indien er sprake is van misbruik van procesrecht, en komt vrijwel nooit voor.
- o In de fase van het hoger beroep, dus buiten de bezwaarfase, het meer buiten zitting afdoen van beroep en het zogenaamde verlostelsel. Bij dit laatste besluit een rechter een beroep niet te behandelen als duidelijk is dat het alleen maar een beroep betreft om tijd te rekken. Dergelijke maatregelen zijn echter juridisch sterk omstreden en vereisen wijzigingen van de Beroepswet of de Wet op de Raad van State. Ook neemt de fase van hoger beroep relatief weinig tijd in beslag, dus de te behalen beperking van de lengte van de procedure is beperkt.

Daarnaast is een aantal mogelijkheden gevonden in de uitvoering van de bezwaarprocedure:

- Gelegenheid geven om mondeling bezwaar in te dienen in plaats van schriftelijk.
- Bij niet-ontvankelijkheid snel gelegenheid geven om aan te vullen.
- Direct bezwaren kennelijk ongegrond verklaren, met terzijde stelling van een hoorzitting.
- Tijdens de bezwaarprocedure het bedrijf de gelegenheid geven om, als zeker is dat het bestuursorgaan het bezwaar zal toekennen, het bezwaar in te trekken, de aanvraag aan te vullen, zodat direct een nieuwe vergunning kan worden gegeven.
- Gebruikmaken van reeds geleverde gegevens door het bestuursorgaan.
- Telefonisch en ambtelijk horen in plaats van een hoorzitting, indien het bedrijf of de belanghebbende derden een hoorzitting niet nodig vinden.

Een bezwaarprocedure is niet per se noodzakelijk in het kader van het (niet) verlenen van een vergunning of het nemen van een besluit. De ontslagvergunning bij CWI kent bijvoorbeeld geen bezwaarprocedure. Uit het onderzoek is echter niet gebleken dat het afschaffen van de bezwaarprocedure bij andere besluiten en beschikkingen door de bedrijven als een mogelijkheid wordt gezien om de administratieve lasten te verminderen.

Algemene mogelijkheden

In het onderzoek is een aantal algemene verbetermogelijkheden naar voren gekomen voor zowel het primaire proces als de bezwaarprocedure. Deze hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- Vergroting van de transparantie van de procedures. Dit kan door de introductie van één fysiek of digitaal loket, de procedure op internet te

zetten en checklists ter beschikking te stellen aan de bedrijven.

- Ondersteuning van de bedrijven tijdens het primaire proces en het bezwaarproces. Mogelijkheden hiervoor betreffen het opzetten van een helpdesk of een contactpunt bedrijven. Zowel bestuursorganen als bedrijfsbranches kunnen bedrijven ondersteunen.
- Overleg, communicatie en pre-mediation. Door dit zowel tijdens het primaire proces als de bezwaarprocedure toe te passen vermindert het aantal bezwaren.
- Digitalisering van het primaire proces en het bezwaarproces. Digitale uitwisseling van gegevens en de opzet van een digitaal dossier kan het meer dan éénmaal vragen van gegevens voorkomen.
- Handhaven van de besluitvormingstermijnen. De Wet dwangsom en beroep en het (indien mogelijk) toepassen van de Lex Silencio zijn hier de middelen voor.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Een van de doelstellingen van het kabinet in het kader van de aanpak regeldruk bedrijven is het verminderen van de administratieve lasten (AL) voor bedrijven met nog eens 25 procent netto in deze kabinetsperiode. Daartoe heeft het kabinet een nieuwe nulmeting van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven uitgevoerd met het jaar 2007 als ijkpunt.

In bovengenoemde nulmeting zijn de administratieve lasten die samenhangen met bezwaar niet meegenomen. Reden daarvoor is dat ze, wegens hun waarborgfunctie voor een eerlijke en efficiënte rechtsbedeling/procesvoering, een bijzonder karakter hebben. Toch vindt het kabinet het zinvol om meer zicht te krijgen op de administratieve lasten voor bedrijven die samenhangen met bezwaar en op de mogelijkheden om deze administratieve lasten te verminderen.

De Regiegroep Regeldruk van de ministeries van Economische Zaken en Financiën heeft daarom RegioPlan Beleidsonderzoek de opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren om inzicht te verschaffen in deze administratieve lasten en vereenvoudigingen. Dit rapport is hier het resultaat van.

1.2 Doel van het onderzoek

In de startnotitie van 15 juli 2008 geeft de Regiegroep Regeldruk de doelstelling van het onderzoek aan. Deze doelstelling is tweeledig:

1. Het 'slim' meten van de administratieve lasten voor bedrijven als gevolg van bezwaar. Op basis van het meten van een aantal bezwaarprocedures moet een gefundeerde uitspraak worden gedaan over de totale omvang van de administratieve lasten voor bedrijven die samenhangen met bezwaar. Deze meting moet ook inzicht geven in de beleving van de ondernemer ten aanzien van de informatieverplichtingen behorende bij de bezwaarprocedure.
2. Het verzamelen van suggesties voor vereenvoudiging van de geconstateerde administratieve lasten.

Het onderzoek richt zich voornamelijk op bezwaarprocedures bij een aantal combinaties van bestuursorganen en vergunningen/beschikkingen. Daarnaast zijn ook de procedures bij de evenementenvergunning en de milieuvergunning onderzocht. De evenementenvergunning heeft zowel een bezwaarprocedure als een procedure waarbij een zienswijze wordt ingebracht op de ontwerp-

beschikking. Bij de milieuvergunning komt de zienswijzenprocedure in de plaats van de bezwaarprocedure. De zienswijzen zijn opgenomen in de nulmeting AL bedrijven 2007, maar zijn niet herleidbaar. Bij het onderzoeken van de zienswijzen is het interessant om te zien of dit een minder belastend alternatief is voor een bezwaarprocedure.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de gebruikte onderzoeksmethode. In hoofdstuk 3 geven we een algemene beschrijving van de procedures in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hoofdstuk 4 geeft per gemeten bezwaarprocedure of zienswijzenprocedure een verslag met kwantitatieve en kwalitatieve informatie. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies van het onderzoek. Hierbij gaan we in op de omvang en de beleving van de administratieve lasten samenhangend met bezwaar. Tot slot volgen in hoofdstuk 6 de mogelijkheden om de regeldruk te verminderen.

2 GEBRUIKTE METHODE EN VERANTWOORDING

2.1 Visie op probleemstelling

Bezwaarprocedure

De bezwaarprocedure vormt een belangrijk moment in de gedachtewisseling met bestuursorganen over door het bestuur genomen besluiten. De procedure geeft burgers en bedrijven de gelegenheid om de juistheid van een besluit aan de orde te stellen. Als iemand door een beslissing van een bestuursorgaan in zijn belangen wordt getroffen, kan hij bezwaar maken bij hetzelfde bestuursorgaan. Ook kan iemand bezwaar maken als een beslissing, waarom is gevraagd, niet of niet op tijd wordt genomen. Het bestuursorgaan kan vervolgens op basis van het bezwaar mogelijke fouten herstellen, zonder dat daar een rechter aan te pas hoeft te komen. Als daarna toch de rechter wordt ingeschakeld, vormt de uitkomst van de bezwaarprocedure een belangrijk uitgangspunt voor de beroepsprocedure.¹²

Een bezwaarprocedure is niet los te zien van het daaraan voorafgaande besluitvormingsproces. Een bezwaarprocedure houdt eigenlijk een heroverweging in door het bestuursorgaan en is daarmee feitelijk een 'voortzetting' van de oorspronkelijke besluitvormingsprocedure.

De meeste bezwaarprocedures vinden plaats op basis van de Awb (Algemene wet bestuursrecht). De Awb geeft algemene bepalingen over bezwaar (en ook beroep). Bezwaarprocedures hebben betrekking op een groot aantal bestuursrechtelijke beschikkingen en vergunningen. De betreffende bestuursorganen zijn zeer divers. Het betreft bijvoorbeeld de Belastingdienst (vaststelling hoogte aanslagen), CWI (tewerkstellingsvergunning), gemeenten (groot aantal autonome vergunningen en vergunningen in medebewind) en provincies en waterschappen (Wvo-vergunningen). Een voorbeeld van een uitzondering is de ontslagvergunning bij CWI. Deze kent helemaal geen bezwaarprocedure. De milieuvergunning kent alleen een zienswijzenprocedure, geen bezwaarprocedure.

In hoofdstuk 3 van dit rapport wordt verder ingegaan op de procedures van de Awb.

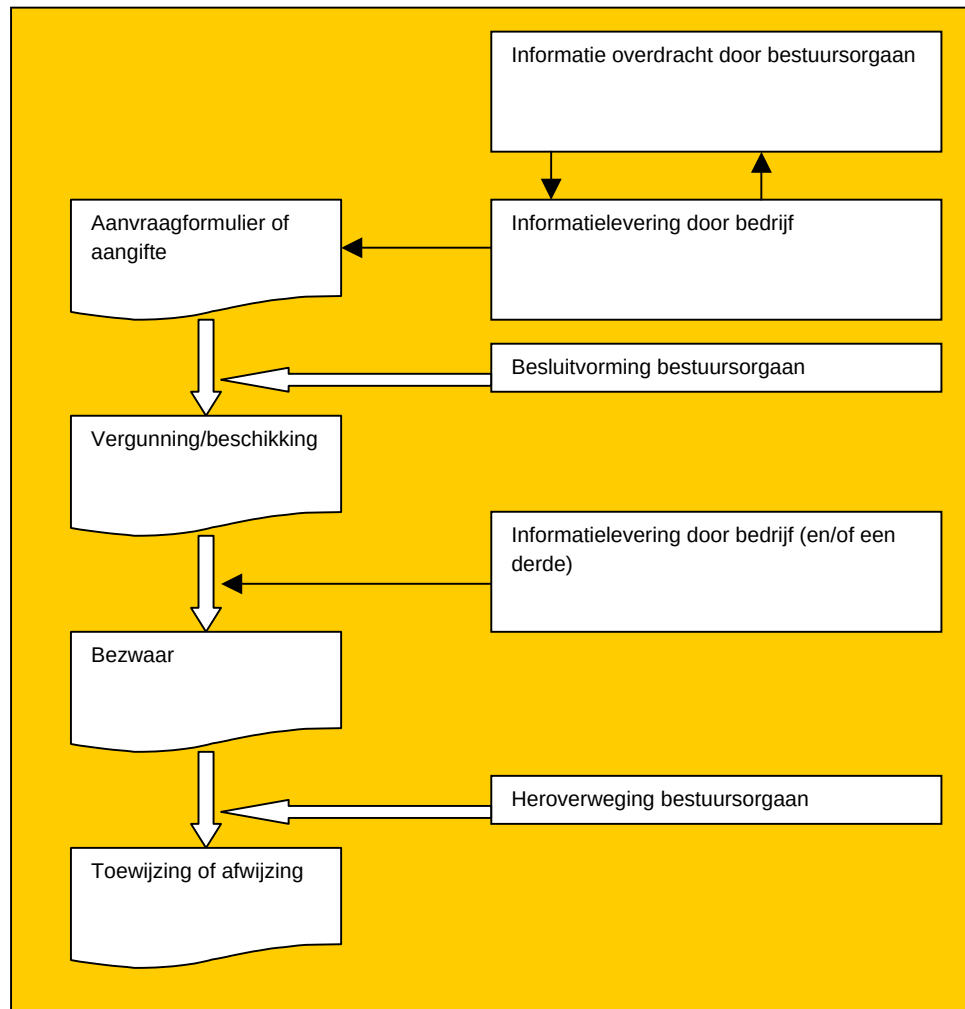
In figuur 2.1 geven wij een schematisch overzicht van een vergunningprocedure (het primaire proces), de daaropvolgende bezwaarprocedure en de daarbij behorende informatiestromen naar het bevoegde bestuursorgaan. De

¹ Ministerie van BZK en ministerie van Justitie: Handreiking Bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht, Boom Jurische Uitgevers, Den Haag 2004.

² Ministerie van Justitie: Bezwaar en beroep tegen een beslissing van de overheid, januari 2007.

informatiestromen bij het inbrengen van een zienswijze op een ontwerp-beschikking zijn hiermee vergelijkbaar.

Figuur 2.1 Schematisch overzicht procedures vergunningverlening en bezwaar en de informatiestromen



Bestuursorganen

Binnen de bepalingen van de Awb hebben de bestuursorganen veel vrijheid om hun besluitvormingsprocedure in te richten. De benodigde gegevens voor, en de inhoud van de vergunning en/of beschikking wordt door het bestuursorgaan vastgesteld. Hier zijn wel richtlijnen voor. Ook beschikken bestuursorganen over allerlei handleidingen en andere (geautomatiseerde) instrumenten. Bij de milieuvergunning speelt Infomil bijvoorbeeld een belangrijke rol bij het ondersteunen van de diverse gemeenten en provincies.

Ondanks dat kan de invulling van een besluitvormingsprocedure door verschillende bestuursorganen bij eenzelfde vergunning toch verschillen. Zo vragen

verschillende gemeenten bijvoorbeeld niet altijd dezelfde informatie in vergelijkbare vergunningstrajecten (bijvoorbeeld de milieuvergunning).

Deze verschillen bestaan ook voor bezwaarprocedures. Bestuursorganen stellen bijvoorbeeld verschillende eisen aan de gegevens die de bezwaarmakers leveren om de gronden van het bezwaar aan te geven. De meeste gegevens zijn nodig voor de toetsing van het besluit aan de eigen voorschriften (de doelmatigheid). Er zit een relatie tussen het genomen besluit en de informatie die nodig is voor de bezwaarprocedure. Een deel van de verschillen tussen de benodigde gegevens voor de bezwaren hangen daarmee samen. Toch zal de ene gemeente bij een vergelijkbaar bezwaar mogelijk meer informatie vragen dan de andere gemeente.

Om deze reden kan er niet worden gesproken van één bezwaarprocedure waaruit één eenduidige informatiebehoefte volgt vanuit het bestuursorgaan naar het bedrijf. De bezwaarprocedure hangt af van het wetgevingsdomein, de procedures van het bestuursorgaan en de besluitvorming van het bestuursorgaan. Dit heeft gevolgen voor de opzet van het onderzoek.

2.2 Selectie bestuursorganen en vergunningen/beschikkingen

De bedoeling van dit onderzoek was om een goed kwantitatief beeld te verkrijgen dat kan worden geëxtrapoleerd naar de administratieve lasten van het gehele bedrijfsleven. Daarnaast moest een goed overzicht van mogelijke knelpunten en mogelijkheden tot reductie van de regeldruk worden verkregen. In paragraaf 2.1 hebben we geconcludeerd dat er grote verschillen bestaan tussen de wetgevingsdomeinen, de bestuursorganen en de bezwaarprocedures.

Om deze reden hebben we een aantal verschillende combinaties van bestuursorganen en vergunningen/beschikkingen voor dit onderzoek geselecteerd. Enerzijds bestrijken deze combinaties een groot aantal wetgevingsdomeinen, anderzijds zijn de administratieve lasten van deze combinaties relevant voor het bedrijfsleven.

In dit onderzoek zijn we uitgegaan van elf combinaties van bestuursorganen en vergunningen/beschikkingen. Onderzoek en analyse van deze combinaties zouden moeten leiden tot voldoende informatie voor de extrapolatie naar het landelijke beeld. Ook zou er voldoende diepgang moeten zijn om te komen tot bruikbare reductiemogelijkheden. Hierbij zijn we tot de volgende selectie gekomen (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Selectie van combinatie bestuursorganen en vergunning/beschikking

Bestuursorganen	Vergunning/beschikking
G4-gemeente	Bouwvergunning
G4-gemeente	Horecaverunning
Diverse gemeentes	WOZ
G27-gemeente	Evenementenvergunning
G27-gemeente	Milieuvergunning
Provincie	Milieuvergunning
CWI	Tewerkstellingsvergunning
CTGB	Toelating gewasbeschermingsmiddelen en biociden
SenterNovem	Innovatiesubsidies
CWI	Ontslagvergunning
AFM	Vergunning financiële dienstverleners

2.3 Onderzoeksmethode en respons

2.3.1 Selectie bedrijven en respons

Om de administratieve lasten te meten en tot verbeteropties te komen, hebben we interviews gehouden. Deze interviews hebben plaatsgevonden bij zowel de bestuursorganen waar het bezwaar is ingediend als bij de bedrijven die een bezwaar- (of zienswijzen)procedure hebben doorlopen. Per bestuursorgaan zijn twee interviews gehouden: een interview met een medewerker uit het primaire proces en een interview met een medewerker van de bezwaar-commissie. Elk bestuursorgaan heeft vervolgens een overzicht aangeleverd van bedrijven die het afgelopen jaar een bewaarprocedure hebben doorlopen. Het betrof bedrijven die zelf bezwaren hadden ingediend en bedrijven die te maken hebben gehad met bezwaren van belanghebbende derden. Van dit overzicht zijn per vergunning/beschikking steeds drie bedrijven benaderd voor een interview.

In een aantal gevallen is gedurende het onderzoek gekozen voor een iets andere aanpak. Bij de horecaverunning zijn bijvoorbeeld twee verschillende G4-gemeenten betrokken. Het onderzoek naar de WOZ heeft plaatsgevonden bij vier gemeenten en drie intermediairs, omdat het daar wegens de vertrouwelijkheid van gegevens niet mogelijk was een aantal bedrijven per gemeente te interviewen.

In tabel 2.2 is per combinatie van bestuursorgaan en vergunning/beschikking de respons aangegeven.

Tabel 2.2 Combinatie bestuursorganen en vergunning/beschikking en respons

Bestuursorganen	Vergunning/beschikking	Respons
G4-gemeente	Bouwvergunning	1 gemeente en 2 bedrijven
G4-gemeente	Horecaverunning	2 gemeenten en 2 bedrijven
Diverse gemeentes	WOZ	4 gemeenten en 3 intermediairs
G27-gemeente	Evenementenvergunning	2 gemeenten en 3 bedrijven
G27-gemeente	Milieuvergunning	1 gemeente, 1 milieudienst en 3 bedrijven
Provincie	Milieuvergunning	1 provincie en 3 bedrijven
CWI	Tewerkstellingsvergunning	CWI, 2 bedrijven en 1 adviseur
CTGB	Toelating gewasbeschermingsmiddelen en biociden	CTGB en 3 bedrijven
SenterNovem	Innovatiesubsidies	SenterNovem, 3 bedrijven en 1 consultant
CWI	Ontslagvergunning	CWI en 3 bedrijven
AFM	Vergunning financiële dienstverleners	AFM, 2 bedrijven (echter niet representatief), 1 stichting en 1 branchevereniging

Bij aanvang van het onderzoek hebben de bestuursorganen een aankondigingsbrief ontvangen, ondertekend door de Regiegroep Regeldruk en RegioPlan.

In het algemeen was de medewerking van de bestuursorganen goed. Wegens het feit dat de onderzoeksperiode in de zomervakantie viel, kon/wilde een aantal bestuursorganen niet meewerken. Ook had een aantal bestuursorganen met te weinig bezwaar- of zienswijzenprocedures te maken, zodat ze niet konden meewerken. Dat betrof bijvoorbeeld een aantal kleinere gemeenten in het kader van de milieuvergunning.

In een aantal gevallen hebben we, wegens de doorlooptijd van het onderzoek, minder bedrijven kunnen interviewen dan gepland. Dit was het geval bij de bouwvergunning, waar een deel van de benaderde bedrijven uiteindelijk niet mee wilde werken. Bij de horecaverunning heeft een G4-gemeente geen bedrijven geleverd.

Omdat we geen representatieve bedrijven konden benaderen voor de vergunning financiële dienstverleners bij de AFM, hebben we de combinatie van de AFM met de vergunning financiële dienstverleners verder niet in het onderzoek betrokken. Wel is uit de gehouden interviews een aantal mogelijkheden gekomen om de regeldruk te verminderen.

Bij het onderzoek naar de ontslagvergunning bleek dat daar geen bezwaarprocedure of zienswijzenprocedure bestond. Om deze reden hebben we de combinatie van CWI met de ontslagvergunning ook niet uitgebreid in het onderzoek betrokken. Wel blijkt uit de interviews dat het mogelijk is een besluitvormingsprocedure te hebben zonder formele bezwaarprocedure.

2.3.2 Deskresearch en interviews

Aanpak

Na de selectie van de bestuursorganen en de vergunningen/beschikkingen is gestart met deskresearch. Hierbij is gekeken hoe de aanvraag- en besluitvormingsprocedure in elkaar zit. Daarnaast is de beschikbare schriftelijke informatie over de bezwaarprocedures onderzocht (en in geval van de milieuvergunning de zienswijzenprocedure).

Met behulp van de resultaten van de deskresearch zijn de vragenlijsten voor de interviews opgesteld. Dit betrof twee vragenlijsten (itemlijsten): één voor de interviews met de bestuursorganen en één voor de interviews met de bedrijven. Deze itemlijsten zijn opgenomen in de bijlage. In een aantal gevallen zijn, op basis van de resultaten van de deskresearch, deze itemlijsten verder verfijnd per bestuursorgaan.

De interviews hebben op gestructureerde wijze plaatsgevonden. De te interviewen personen kregen vóór het interview per mail de itemlijst toegestuurd. Een deel van de interviews is op locatie (face to face) uitgevoerd, een deel telefonisch. Het merendeel van de interviews met de respondenten bij de bestuursorganen is face to face uitgevoerd. Het bleek lastig te zijn voor de bedrijven om een afspraak op locatie te maken. Om deze reden hebben de meeste interviews met de respondenten bij de bedrijven telefonisch plaatsgevonden.

De resultaten van de interviews zijn in verslagen vastgelegd en aan de respondenten voorgelegd ter becommentariëring en accordering. Het merendeel van de respondenten heeft hier gebruik van gemaakt en het verslag geaccordeerd. In een aantal gevallen is na het interview nogmaals contact opgenomen met de respondenten bij de bestuursorganen en bedrijven om nog zaken na te vragen. Een deel van de gegevens konden de respondenten niet direct leveren en is nagezonden.

Naast interviews met bestuursorganen en bedrijven, hebben ook nog gesprekken plaatsgevonden met diverse deskundigen op het gebied van bezwaar en beroep.

Gestelde vragen en standaardkostenmodel

Het onderzoek heeft plaatsgevonden met behulp van het standaardkostenmodel. Hiervoor is de handleiding *Met en is Weten II*³ gebruikt. Dit had zowel betrekking op het bepalen van de administratieve lasten als de kwalitatieve beoordeling van de informatieverplichting.

Tijdens de interviews zijn de volgende soorten vragen gesteld om de

³ Met en is Weten II: handleiding voor het definiëren en het meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

informatieverplichtingen en administratieve lasten te bepalen (zie ook bijlagen A en B):

- Algemene vragen die betrekking hebben op het soort organisatie/bedrijf.
- Vragen naar een goede beschrijving van de bezwaarprocedure.
- Vragen voor een kwalitatieve beschrijving van de diverse informatieverplichtingen behorende bij de bezwaarprocedure.
- Vragen over het aantal bezwaarprocedures (tevens in relatie tot het aantal besluiten) en de uitkomsten daarvan (Q). Hierbij is ook onderscheid gemaakt tussen het aantal bezwaren van de bedrijven zelf en van derden.
- Vragen over de interne kosten en externe kosten van de diverse informatieverplichtingen in de bezwaarprocedures (P). Ook hierbij is onderscheid gemaakt naar bezwaren van bedrijven zelf en van derden.
- Vragen naar mogelijkheden de administratieve lasten te reduceren, ook in vergelijking met andere (bezwaar)procedures.

Een specifiek onderdeel van de bedrijfsinterviews was het voorleggen van een aantal stellingen om de beleving van de bedrijven ten aanzien van de informatieverplichtingen te meten.

Tijdens de interviews zijn de volgende stellingen voorgelegd. Deze stellingen zijn afgeleid van de stellingen uit Meten is Weten II die zijn gebruikt voor de nulmeting 1 maart 2007. Stellingen die in het geheel niet van toepassing zijn op bezwaarprocedures zijn weggelaten.

- a. De gegevens die het bestuursorgaan in het kader van de procedure van mij vraagt sluiten aan op de gegevens die ik vanuit mijn eigen bedrijfsproces al beschikbaar heb.
- b. De manier waarop ik de gegevens moet aanleveren bij het bestuursorgaan, sluit aan bij hoe ik deze beschikbaar heb.
- c. Ik begrijp waarom het bestuursorgaan deze informatie van mij wil hebben.
- d. Het bestuursorgaan zorgt er voor dat ik mijn gegevens niet opnieuw hoeft aan te leveren.
- e. De hoeveelheid gegevens die het bestuursorgaan vraagt staat in verhouding tot het doel ervan.
- f. Deze informatievraag is zodanig gesteld dat iedere ondernemer/medewerker in staat is om deze zelf uit te voeren.

Het bedrijf had bij deze stellingen de mogelijkheid om de volgende scores te geven:

- Slecht: voldoet helemaal niet.
- Matig: voldoet meer niet dan wel, ruimte voor verbetering.
- Voldoende: voldoet meer wel dan niet, beperkte ruimte voor verbetering.
- Goed: voldoet, er zijn geen directe mogelijkheden voor verbetering.

2.3.3 Analyse en resultaten

Analyse per combinatie van bestuursorgaan en vergunning/beschikking

De deskresearch en de interviews leverden zowel kwalitatieve als kwanti-

tatieve informatie op. Die informatie is in eerste instantie per combinatie van bestuursorgaan en vergunning/beschikking geanalyseerd (zie hoofdstuk 4). Per combinatie is het volgende aangegeven:

- Achtergronden van de wet- en regelgeving en van het bestuursorgaan.
- Beschrijving van de diverse zienswijzen- en bezwaarprocedures.
- De door het bedrijf ervaren lasten:
 - o De administratieve lasten (kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief).
 - o De ervaren lasten (mede op basis van de stellingen).
- Mogelijkheden om de regeldruk te verminderen. Dit is deels gebaseerd op de gehouden interviews met de bestuursorganen en de bedrijven, deels ook op de deskresearch en gesprekken met deskundigen.

De resultaten van het onderzoek zijn ook ingebracht in de datastructuur. Dit zijn de spreadsheets in Excel die ook voor de nulmeting 2007 zijn gebruikt.

Totaalbeeld

Op basis van de analyses van deze uitkomsten is ook een totaalbeeld geschetst van de omvang van de administratieve lasten samenhangend met bezwaar. Hierbij is ingegaan op:

- Het aantal bezwaren.
- De administratieve lasten per bezwaarprocedure.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om de kwantitatieve resultaten te extrapoleren naar de totale omvang van de administratieve lasten van bezwaren voor het bedrijfsleven. Dit bleek niet mogelijk te zijn. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5.

Ook schetsen we een totaalbeeld van de beleving van de (administratieve) lasten samenhangend met bezwaar. We hebben ingezoomd op de beleving van de ondernemers, de redenen van eventuele irritatie en de mogelijkheden om daar wat aan te doen. We zijn, naast de algemene commentaren van bedrijven op de bezwaarprocedures, specifiek ingegaan op de onderwerpen primair proces en belanghebbende derden.

Mogelijkheden om de regeldruk te verminderen

De analyses van deze resultaten staan aan de basis van het identificeren van mogelijkheden om de regeldruk te verminderen. Dit betreft onder meer:

- Het verminderen van het aantal bezwaren.
- De tijd die de bedrijven aan de bezwaarprocedures besteden verminderen.
- De beleving van de bezwaarprocedure positief beïnvloeden.

Voor het opstellen van deze mogelijkheden hebben we tevens gebruik gemaakt van de juridische expertise van het ministerie van Justitie en van Holland Van Gijzen Advocaten Notarissen.

3 PROCEDURES ALGEMENE WET BESTUURSRECHT (AWB)

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat algemene regels voor de verhouding tussen de overheid en de individuele burgers en bedrijven. De Awb creëert een uniform wettelijk kader van het bestuursrecht, en daarmee vereenvoudiging van regels en wetten. Het doel van de Awb is tweeledig; enerzijds biedt het instrumenten voor de rechtszoekenden, anderzijds biedt het een raamwerk volgens welk bestuurorganen hun besluitvormingsproces moeten inrichten.

De Awb versterkt de waarborgen van burgers en bedrijven ten opzichte van het openbaar bestuur. Dit gebeurt onder andere door ze de mogelijkheid te geven zich te mengen in de besluitvorming.

Uiteindelijk kan men in (hoger) beroep gaan tegen een besluit van een bestuursorgaan, maar daarvoor dient men doorgaans eerst de bestuurlijke voorprocedure(s) te doorlopen.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op degene die een zienswijze of bezwaar kan indienen. Dit is het begrip 'belanghebbende'. Daarna wordt een aantal procedures uit de Awb die relevant zijn voor dit onderzoek kort besproken. Het gaat om:

- Zienswijze: een zienswijze kan naar voren worden gebracht wanneer een ontwerpbesluit ter inzage ligt.
- Bezwaar: wanneer een besluit bekendgemaakt is, kan bezwaar worden gemaakt.
- Beroep: beroep kan worden ingesteld tegen een besluit op bezwaar of in uitzonderlijke gevallen ineens.

3.1 Belanghebbende

Niet iedereen kan zomaar een zienswijze naar voren brengen of een bezwaar indienen. De toegang tot deze procedures is bij de wet beperkt. Dit heeft verschillende redenen:

- Procedures kunnen de rechtszekerheid¹ van derden aantasten.
- Procedures kunnen de slagvaardigheid van het openbaar bestuur aantasten.
- De overheid moet weten welk besluit geldt in verband met uitvoering, planning en financiën.
- Procedures kosten de overheid geld en tijd.
- Procedures kosten ook andere partijen geld en tijd.²

¹ De toestand dat ieder kan rekenen op handhaving en eerbiediging van zijn rechten.

² Damen et al.(2006). *Bestuursrecht. Rechtsbescherming tegen de overheid: bestuursprocesrecht*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

De eis die zowel aan het indienen van een zienswijze als aan de bezwaar-procedure wordt gesteld is dat men belanghebbende is bij het te bestrijden besluit. Artikel 1:2, eerste lid Awb bepaalt dat “onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken”. Aan het belanghebbende-begrip zijn eisen verbonden. Er moet sprake zijn van een *eigen, objectief bepaalbaar, actueel, individueel en rechtstreeks betrokken belang*.

Aan de genoemde eisen is sowieso voldaan als er sprake is van een besluit dat zich richt tot de geadresseerden van het besluit. Er zijn echter ook vaak derden die belanghebbend kunnen zijn. Deze zijn geen geadresseerde van het besluit, maar zijn er wel rechtstreeks bij betrokken. Deze groep moet aan bovenstaande eisen voldoen. Aanvullend geldt nog dat ten aanzien van rechtspersonen “de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen” ook als hun belangen worden beschouwd.

Is aan de bovenstaande eisen voldaan of is men geadresseerde van het (ontwerp)besluit, dan staat de weg naar zienswijze of bezwaar open.

3.2 Zienswijze

Een zienswijze is een reactie op een ontwerpbesluit. Indien de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is, is het bestuursorgaan verplicht om belanghebbenden in de gelegenheid te stellen hun zienswijze te geven ten aanzien van een ontwerpbesluit.

Ingevolge artikel 3.11 Awb kunnen zienswijzen worden ingediend zolang het ontwerpbesluit met de daarop betrekking hebbende stukken, ter inzage ligt bij het bestuursorgaan.

Er is echter ook een aantal uitzonderingen op dit artikel. Op grond van artikel 10³ van de Wet openbaarheid van bestuur hoeven bepaalde stukken niet ter inzage worden gelegd. Ook kan het bestuursorgaan op grond van artikel 13:11⁴ van de Wet milieubeheer afdeling 3:4 van de Awb, waarin de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is geregeld, buiten toepassing verklaren. Hiermee komt de ter inzagenlegging, en daarmee de mogelijkheid tot het naar voren brengen van een zienswijze, te vervallen.

Indienen van een zienswijze

Het bestuursorgaan dient een ingediende zienswijze te betrekken bij zijn definitieve besluitvorming. In het derde hoofdstuk van de Awb komt de

³ In dit artikel wordt geregeld in welke gevallen geen informatie openbaar hoeft te worden gemaakt.

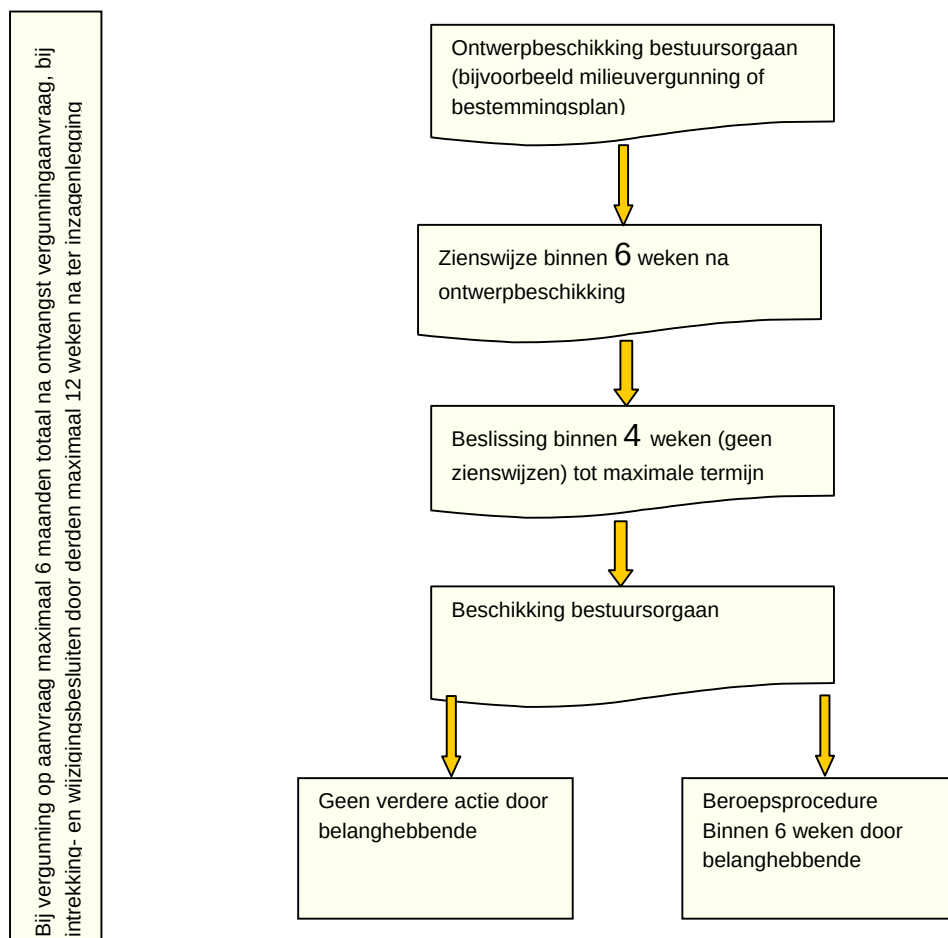
⁴ Dit heeft betrekking op het beheer van (gevaarlijke) afvalstoffen waarbij het beheer door een ongewone omstandigheid op korte termijn nodig is, of op de bewerking of afvoer van afvalstoffen als gevolg van ongewone omstandigheden.

procedure betreffende het indienen van een zienswijze aan bod. Artikel 3:15, eerste lid Awb bepaalt: “belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen”. Het belanghebbende-begrip is in eerste instantie bepalend voor de toegang tot de procedure. In eerste instantie, want bij wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan kan worden bepaald dat ook aan anderen de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze naar voren te brengen. De termijn voor het naar voren brengen van een zienswijze bedraagt zes weken, vanaf de dag dat het ontwerp ter inzage is gelegd.

Besluit bestuursorgaan

Vervolgens moet het bestuursorgaan op basis van de ingediende zienswijzen een definitief besluit nemen. Als het daarbij om een besluit op aanvraag gaat moet een bestuursorgaan zo snel mogelijk beslissen, uiterlijk zes maanden na ontvangst van de vergunningaanvraag. Bij ingewikkelde of omstreden onderwerpen kan het bestuursorgaan, voor het ontwerpbesluit ter inzage te leggen, deze termijn met een redelijke termijn verlengen. Als het echter gaat om een intrekking of wijziging van een besluit door derden dan moet binnen twaalf weken na ter inzagenlegging worden besloten. Een schematische weergave van de procedure van de zienswijze is opgenomen in figuur 3.1.

Figuur 3.1 Procedure zienswijze uniforme openbare voorbereidingsprocedure



3.3 Bezwaar

Als men het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan kan men een bezwaarschrift indienen tegen dat besluit. In hoofdstuk 6 en 7 van de Awb worden de voorwaarden geschetst waaraan een bezwaarschrift moet voldoen. Het bezwaarschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- De naam en het adres van de indiener.
- De dagtekening.
- Een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.
- De gronden van het bezwaar.

De termijn

De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is zes weken, vanaf de dag dat het besluit is bekendgemaakt. De poort tot de uiteindelijke bezwaarprocedure wordt echter gevormd door het belanghebbende-begrip dat de Awb kent, zoals in paragraaf 3.1 is geschetst.

Nadat een bezwaarschrift is ingediend, is het bestuursorgaan aan zet. De wettelijke termijn waarbinnen een bestuursorgaan moet beslissen op bezwaar is zes weken – of indien een onafhankelijk bezwaarcommissie is ingesteld tien weken – na ontvangst van het bezwaarschrift. Deze termijn kan met vier weken of, als daarmee wordt ingestemd, langer worden verlengd.

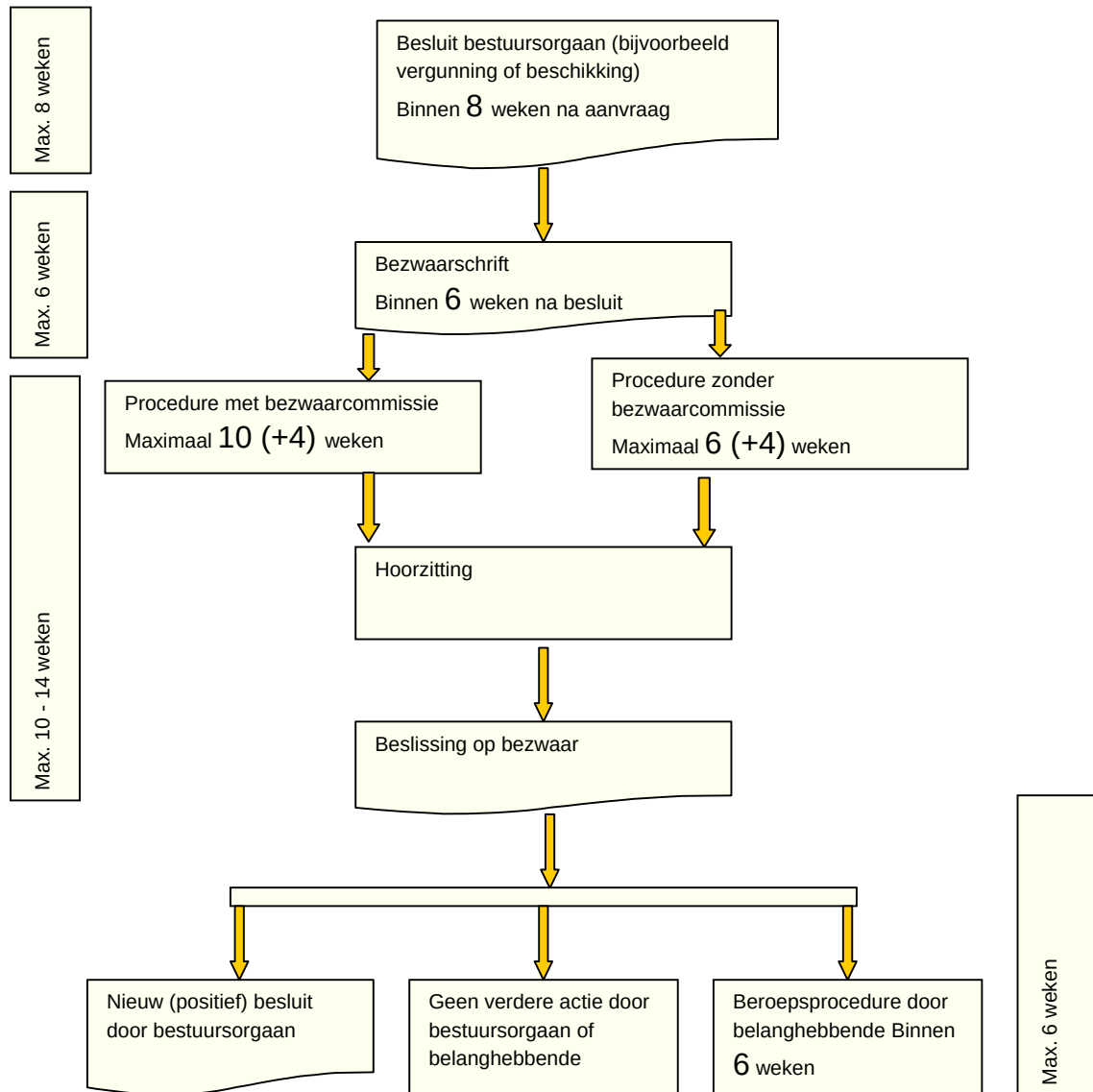
Hoorzitting

Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, moet het de belanghebbenden in de gelegenheid stellen te worden gehoord. Daarbij worden in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift en de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht op de hoogte gesteld. Het horen kan volgens de wet slechts één vorm hebben: in persoon. Dat blijkt uit afdeling 7.2 van de Awb en met name met zoveel woorden uit artikel 7:6, eerste lid volgens welke bepaling belanghebbenden in elkaars aanwezigheid worden gehoord. Telefonisch horen voldoet dus niet aan de eisen van de wet. Dat neemt niet weg dat er in eenvoudige gevallen met slechts één belanghebbende voor gekozen kan worden telefonisch contact te leggen met de bezwaarde, in de verwachting dat deze vervolgens van een uitnodiging voor een hoorzitting zal afzien ex artikel 7:3, sub d. Dat laatste moet dan schriftelijk worden bevestigd.⁵

Op bepaalde gronden kan van het horen worden afgezien. Dit kan als het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of ongegrond is, de belanghebbenden niet willen worden gehoord of als er volledig aan het bezwaar tegemoet wordt gekomen en anderen daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad. Een schematische weergave van de bezwaarprocedure is opgenomen in figuur 3.2.

⁵ Winter (2003). De Awb-bezwaarschriftprocedure: een praktische handleiding. Amsterdam: Kluwer; LJN: BB9750, Centrale Raad van Beroep, 19 december 2007.

Figuur 3.2 Bezwaarprocedure



3.4 Beroep

Uiteindelijk komt het bestuursorgaan tot een beslissing op bezwaar. Tegen deze beslissing op bezwaar kan de belanghebbende vervolgens nog in beroep gaan, dit moet binnen zes weken gebeuren. Het beroepsorgaan heeft vervolgens 16 (8 weken met de mogelijkheid tot verlenging met 8 weken) weken om hierop te beslissen. In uitzonderlijke gevallen kan een verzoek worden gedaan door de indiener van een bezwaarschrift om de gehele bezwaarprocedure over te slaan. Artikel 7:1a, eerste lid Awb geeft de mogelijkheid tot verzoek om rechtstreeks in beroep te gaan.

Deze mogelijkheid wordt in speciale gevallen tevens geboden door de eerdergenoemde Wet milieubeheer. Tegen een milieuvergunning kan door belanghebbenden namelijk gedurende zes weken na publicatie ineens beroep worden ingesteld bij de Raad van State, zonder een voorafgaande bezwaarprocedure. Een zienswijze dient hier overigens wel te zijn ingebracht in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Het instellen van beroep heeft geen schorsende werking. Een schorsende werking van het besluit kan worden bewerkstelligd door een voorlopige voorziening aan te vragen.

Deze kan worden aangevraagd bij de voorzieningenrechter van de rechtbank (afdeling Bestuursrecht), of in voorgeschreven gevallen:

- De voorzitter van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- De president van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.
- De Centrale Raad van Beroep.

4 VERSLAG BEZWAARPROCEDURES EN ZIENSWIJZEN

4.1 Bouwvergunning

4.1.1 Achtergrond

Wet- en regelgeving

Alle burgers en bedrijven die willen gaan bouwen of verbouwen krijgen te maken met de bouwregelgeving. Deze regelgeving is opgesteld om een veilige en gezonde gebouwde omgeving te waarborgen waarin tevens wordt voldaan aan de eisen van welstand. De Woningwet is in 1901 ingevoerd met als doel de bewoning van slechte woningen onmogelijk te maken en de bouw van goede woningen te bevorderen. De Woningwet is de basis voor de bouwregelgeving. Onder de Woningwet hangen drie algemene maatregelen van bestuur (AMvB):

1. Bouwbesluit: bouwtechnische voorschriften waaraan bouwwerken moeten voldoen.
2. Besluit bouwvergunningstvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken: uitwerking van het vergunningstvrije en licht vergunningplichtige vergunningenregime.
3. Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning: regelgeving over hoe een bouwaanvraag moet worden ingediend.

Bestuursorgaan

De procedure voor het verkrijgen van een bouwvergunning die in dit hoofdstuk wordt beschreven is die van een G4-gemeente. Jaarlijks worden er in deze gemeente ongeveer drieduizend bouwvergunningen verleend. Dit aantal heeft betrekking op alle soorten bouwvergunningen voor zowel burgers als bedrijven. Het registratiesysteem van de gemeente geeft geen specifiek inzicht in de bouwvergunningen die door bedrijven zijn aangevraagd.

Circa tien à vijftien procent van de aanvragen wordt geweigerd. Dit komt neer op driehonderd à vierhonderd weigeringen per jaar. Veel vergunningen komen tot stand in nauw overleg met de aanvrager. Daarnaast staan de voorwaarden duidelijk in de wet: de bouwvergunning is een zogenaamde gebonden beschikking.¹ Hierdoor is het aantal bezwaarschriften van bedrijven tegen geweigerde vergunningen of vergunningvoorschriften laag. Vooral derden dienen bezwaarschriften in tegen bouwvergunningen van bedrijven. De gemeente kan geen exacte aantallen geven, maar schat dat belanghebbende derden tegen vijftig à tachtig bouwvergunningen per jaar bezwaren indienen.

¹ Als het bevoegde bestuursorgaan geen enkele ruimte heeft om een eigen beleid te ontwikkelen of te hanteren omdat een wet precies voorschrijft in welke gevallen en onder welke voorwaarden hoe een beschikking moet worden verleend, dan is er sprake van een gebonden beschikking.

4.1.2 Procedures

Wanneer een bouwaanvraag wordt ingediend komt deze terecht bij de Bebouwingscommissie. Deze commissie bekijkt de aanvraag en maakt een afweging op basis van het bestemmingsplan.

Zienswijzenprocedure

Wanneer het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan, wordt deze ter inzage neergelegd en kunnen er zienswijzen worden ingediend door een ieder. Een bezwaarprocedure kan alleen door belanghebbenden² worden aangegaan. In het centrum van de stad worden voor de zienswijzenprocedures soms hoorzittingen georganiseerd. Daarbij wordt ook de architect uitgenodigd om zijn ontwerp toe te lichten en vragen te beantwoorden. Na afloop van zienswijzenprocedure neemt de Bebouwingscommissie een definitief besluit. Hiertegen is bezwaar mogelijk.

Bezwaarprocedure

Als de vergunningaanvraag niet in strijd is met het bestemmingsplan is de bezwaarprocedure direct van toepassing. De bezwaarprocedure (zie figuur 4.1) is geënt op de Awb. Het afhandelen van bezwaarschriften is een collegebevoegdheid en gemandateerd bij de deelgemeenten. Wanneer het om bouwprojecten gaat in het centrum van de stad of in het havengebied, dan beslist de centrale bezwarencommissie. Het is belangrijk dat het bedrijf weet waar het terecht moet.

Wanneer bedrijven of belanghebbende derden een bezwaarschrift (binnen 6 weken na besluit van de gemeente) hebben ingediend bij de centrale bezwaarschriftencommissie, vraagt deze commissie vervolgens advies aan de afdeling Vergunningen. Ook het volledige dossier wordt dan opgevraagd. Vervolgens stelt een jurist van de afdeling Vergunningen een pleitnota op. Soms zijn deze juristen al eerder betrokken geweest in het proces, zeker wanneer het om politiek beladen projecten gaat. Indien nodig geeft de behandelend ambtenaar (in dit geval de bouwinspecteur) nog een onderbouwing voor het genomen besluit.

4.1.3 Door bedrijf ervaren lasten

Achtergrond

Bij het bepalen van de lasten van de bezwaarprocedure zijn twee bedrijven geïnterviewd. Beide betrof een vergunning voor een omvangrijk bouwproject welke ook al waren behandeld in een uitgebreide zienswijzenprocedure met hoorzitting.

² Personen die rechtstreeks persoonlijke nadelige gevolgen ondervinden van de beslissing.

Figuur 4.1 Bezwaarprocedure bouwvergunning



Beide bedrijven hebben te maken gehad met een bezwaarprocedure die door derden is aangegaan tegen de verleende bouwvergunning. Volgens een van beide bedrijven, een projectontwikkelaar, komt dit zeer vaak voor: er wordt vrijwel geen bouwvergunning meer aan hem verleend zonder dat daar een bezwaarprocedure van derden op volgt.

Administratieve lasten

Wanneer bedrijven een bezwaarschrift indienen, moeten zij kunnen aantonen dat zij daartoe zijn gemachtigd. Als zij zelf de aanvrager zijn van de vergunning zijn zij automatisch belanghebbend. Daarnaast moet het bedrijf via een uittreksel van de Kamer van Koophandel de rechtspersoon van het bedrijf kunnen aantonen. Verder worden er geen aanvullende gegevens van het bedrijf gevraagd. Wel wordt het bedrijf, wanneer er sprake is van een bezwaarprocedure van derden tegen de vergunning van een bedrijf, wel eens actief gevraagd om het bezwaar te weerleggen. In dit geval werken de gemeente en het bedrijf samen, uiteraard zo dat de gemeente zelfstandig haar beslissing op het bezwaar neemt.

De bedrijven hebben tijdens de procedure gebruikgemaakt van externe adviseurs zoals advocaten, ecologen, milieukundigen en adviseurs op het gebied van ruimtelijke ordening. Een van de bedrijven heeft overigens zelf besloten om zich in de bezwaarprocedure te verdiepen en een dossier op te bouwen. Op deze wijze heeft het bedrijf zijn positie bepaald ten behoeve van het bezwaar en de nog te verwachten beroepszaak. De gemeente heeft zelf geen informatie aan dat bedrijf gevraagd.

De hoogte van de administratieve lasten is zeer variabel. De meeste tijd gaat zitten in het kennismaken van de bezwaarschriften (twee tot vijf mensdagen) en het voeren van intern en extern overleg (enkele mensdagen) om de positie van het bedrijf te bepalen. Het bijwonen van de hoorzitting is niet verplicht, toch hebben de bedrijven de hoorzitting als belangstellende bijgewoond. Het opbouwen van een eigen dossier en het ongevraagd voorzien van de gemeente van informatie is formeel geen administratieve last.

Als nuancering van de administratieve lasten, en als onderbouwing van de eigen extra inspanning, geeft een bedrijf aan dat de kosten die ontstaan door de inhuur van externe adviseurs niet opwegen tegen de kosten van de vertraging van de bouw.

De ervaren lasten

De geïnterviewde bedrijven ervaren de administratieve lasten als gevolg van de bezwaarprocedure bij de bouwvergunning in het algemeen niet als irritant en belastend. De bedrijven zijn tevreden over de samenwerking met de gemeente, die goed en vlot verliep. Ze begrijpen waarom de gemeente de informatie wil hebben en vinden deze in verhouding staan tot het doel dat ermee moet worden bereikt. In beide procedures was het uiteraard zo dat de gemeente zelfstandig een beslissing over de zienswijzen en het bezwaar nam.

Opvallend is dat de bedrijven verschillend denken over het opnieuw leveren van gegevens in het kader van de procedure. Een van de bedrijven is daar duidelijk minder tevreden over. Daarnaast hebben beide bedrijven specialisten ingehuurd.

4.1.4 Mogelijkheden om regeldruk te verminderen

Uit het onderzoek blijkt een aantal mogelijkheden om het aantal bezwaren, en dus de daarbij behorende administratieve lasten, te verminderen. Deze hebben in eerste instantie te maken met het primaire proces:

- Voer veel overleg in het voortraject met het bedrijf en wees duidelijk over de verwachtingen vooraf. Dit zorgt voor minder bezwaarprocedures. Bedrijven zien overigens nog wel mogelijkheden het primaire proces wat minder bureaucratisch te maken. Overheden zouden alerter kunnen reageren op informatievragen van bedrijven.
- Betrek omwonenden in het proces, door bijvoorbeeld het voeren van overleg en het doorvoeren van (simpele) aanpassingen in het bouwplan. Hiermee worden ook veel bezwaarprocedures voorkomen.
- Een zienswijzenprocedure bij de bouwvergunning leidt vaak tot vermindering van het aantal bezwaren. Dit is overigens niet altijd het geval. Een aantal tegenstanders van de bouw grijpt elke procedure aan om de bouwvergunning aan te vechten.

Bedrijven hebben relatief veel last van organisaties die alle beschikbare procedures inzetten om een bouwvergunning aan te vechten. In een aantal gevallen gebeurt dit uitsluitend om de bouw te vertragen. Uitstel van de bouw brengt zeer hoge kosten met zich mee. De regeldruk (en ook de extra bouwkosten) zouden dan op de volgende wijze kunnen worden verminderd:

- Verkort de lengte van de totale procedure door het beperken van het aantal inspraakmogelijkheden (zienswijzenprocedure, bezwaarprocedure en de beroepsprocedure). Dit is niet mogelijk zonder wetswijziging en zeer omstreken.

4.2 Horecavergunningen

4.2.1 Achtergrond

Wet- en regelgeving³

Ondernemers die een horecabedrijf of slijterbedrijf willen starten of overnemen of instellingen die alcoholhoudende drank willen schenken, moeten een horecavergunning aanvragen. Tevens moet een horecabedrijf, wanneer een nieuwe leidinggevende in dienst wordt genomen, een nieuwe vergunning aanvragen.

Het wettelijke kader achter de horecavergunning is de Drank- en Horecawet. Deze wet geeft de randvoorwaarden voor een verantwoorde distributie van alcohol. Het doel van de Drank- en Horecawet is alcoholmatiging, in het bijzonder ter voorkoming van gezondheidsrisico's en maatschappelijke problemen door drankmisbruik.

Naast de horecavergunning (ook wel drankvergunning genoemd) hebben bedrijven die dranken en/of spijzen voor directe consumptie verkopen, ook een exploitatievergunning horecabedrijf nodig. In dit kader speelt de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een rol. Hierin ligt de lokale regelgeving vast die niet geregeld is in de Drank- en Horecawet. In de APV staat onder andere omschreven wat een horecagelegenheid is, wat de openingstijden zijn en wanneer terrassen zijn toegestaan.

Ten slotte is de Wet Bevordering Integriteitsbeoordeling (Wet Bibob) in dit kader van belang. Aan de exploitatievergunning zit de Bibob-toets gekoppeld. Hiermee hebben bestuursorganen (in dit geval gemeenten) een extra instrument om de integriteit te controleren van de vergunningaanvrager.

Bestuursorgaan

Bovenstaande vergunningen moeten worden aangevraagd bij, en worden verstrekt door, de gemeente. In dit kader is de bezwaarprocedure onderzocht bij twee G4-gemeenten.

De bezwaarschriften die in het kader van de horecavergunning en exploitatievergunning worden ingediend, zijn als volgt in te delen:

- Bezwaar tegen weigering aanvraag in verband met Bibob.
- Bezwaar tegen weigering terrasvergunning of nachtontheffing.
- Bezwaren tegen bestuurlijke maatregelen (handhaving).
- Bezwaren van derden/belanghebbenden.

³ NB: deze casus is niet representatief voor de horecavergunning door de keuze van de gemeenten (G4-gemeenten) en de samenloop met andere gerelateerde vergunningen.

Gemeente 1 behandelt jaarlijks zo'n 4500 aanvragen waarvan er dertig vergunningen in zijn geheel worden geweigerd en honderd vergunningen partieel worden geweigerd (beheerders of terras bijvoorbeeld). Er worden jaarlijks ongeveer tachtig tot honderd bezwaarschriften ingediend. Dit is ongeveer twee procent van het aantal aanvragen. In circa zestig gevallen gaat het om bestuurlijke maatregelen (dit leidt vaak tot sluiting van de horecazaak van minimaal drie maanden en maximaal twaalf maanden). In circa vijftien gevallen worden de bezwaarschriften ingediend door derde belanghebbenden. En in nog eens zo'n vijftien gevallen betreft het een bezwaarschrift van de ondernemer tegen de weigering van een vergunning (bijvoorbeeld horeca- of terrasvergunning of nachtontheffing). Dit is samengevat in tabel 4.1.

Tabel 4.1 Aantal aanvragen en bezwaarschriften per jaar in gemeente 1

Aanvragen/bezwaren	
Aantal aanvragen	4.500
Aantal weigeringen	30
Aantal partiele weigeringen	100
Aantal bezwaarschriften	80-100
<i>Door ondernemer ivm bestuurlijke maatregel</i>	60
<i>Door ondernemer ivm weigering vergunning</i>	15
<i>Door derden</i>	15

In gemeente 2 zijn er in 2007 22 bezwaarprocedures ingediend die samenhangen met de horecavergunning. Dit is circa één procent van het aantal afgegeven vergunningen. In tabel 4.2 staan de gegevens over 2007.

Tabel 4.2 Aantal bezwaarschriften per jaar in gemeente 2 (2007)

Aantal bezwaarschriften	
Aantal vergunningen Drank- en Horecawet	788
Aantal Exploitatievergunningen	1.371
Totaal aantal bezwaarschriften	22
<i>Bezwaarschriften door ondernemer i.v.m. weigering vergunning</i>	18
<i>Bezwaarschriften door ondernemer i.v.m. Wet Bibob</i>	3
<i>Bezwaarschriften door derden</i>	1

Het komt niet zo vaak voor dat een belanghebbende derde een bezwaarschrift indient tegen een vergunning van een horecabedrijf. Dit is soms meer dan in 2007 maar betreft hooguit bezwaren tegen tien vergunningen per jaar.

4.2.2 Procedures

Zienswijzenprocedure

In gemeente 2 is sprake van een zienswijzenprocedure tijdens het vergunningverleningproces. Wanneer het stadsdeel voornemens is een vergunning te

weigeren (of in te trekken) wordt de aanvrager hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld. Het bedrijf wordt daarbij in de gelegenheid gesteld binnen een bepaalde tijd (het aantal weken is afhankelijk van de complexiteit van de zaak) zijn zienswijze kenbaar te maken. Dit kan mondeling (in geval van eenvoudige zaken) en/of schriftelijk wanneer het voornemen tot weigering te maken heeft met bijvoorbeeld het terrassenbeleid of het bestemmingsplan. Het bedrijf moet in dit geval binnen twee weken een zienswijze indienen. Wanneer het voornemen om de vergunning te weigeren of in te trekken te maken heeft met de Wet Bibob, wordt een termijn van zes weken aangehouden vanwege de complexiteit van de zaak.

De zienswijze wordt betrokken bij de definitieve besluitvorming. Wanneer de zienswijze niet leidt tot een ander besluit, wordt de vergunning definitief geweigerd of ingetrokken. Het bedrijf kan dan een bezwaarschrift indienen.

Pre-mediation

Gemeente 2 beschikt over een pre-mediationtraject. Wanneer een bezwaarschrift hiervoor in aanmerking komt, belt de gemeente direct na de ontvangst van het bezwaarschrift met de degene die het bezwaarschrift heeft ingediend. In sommige gevallen is er een andere oplossing mogelijk dan de formele bezwaarbehandeling, wat ertoe kan leiden dat de bezwaarmaker zijn bezwaar intrekt. Bezwaren bij de horecaverunning komen vanwege de complexiteit echter vrijwel nooit in aanmerking voor pre-mediation. In het geval van Bibob-zaken is er geen sprake van pre-mediation.

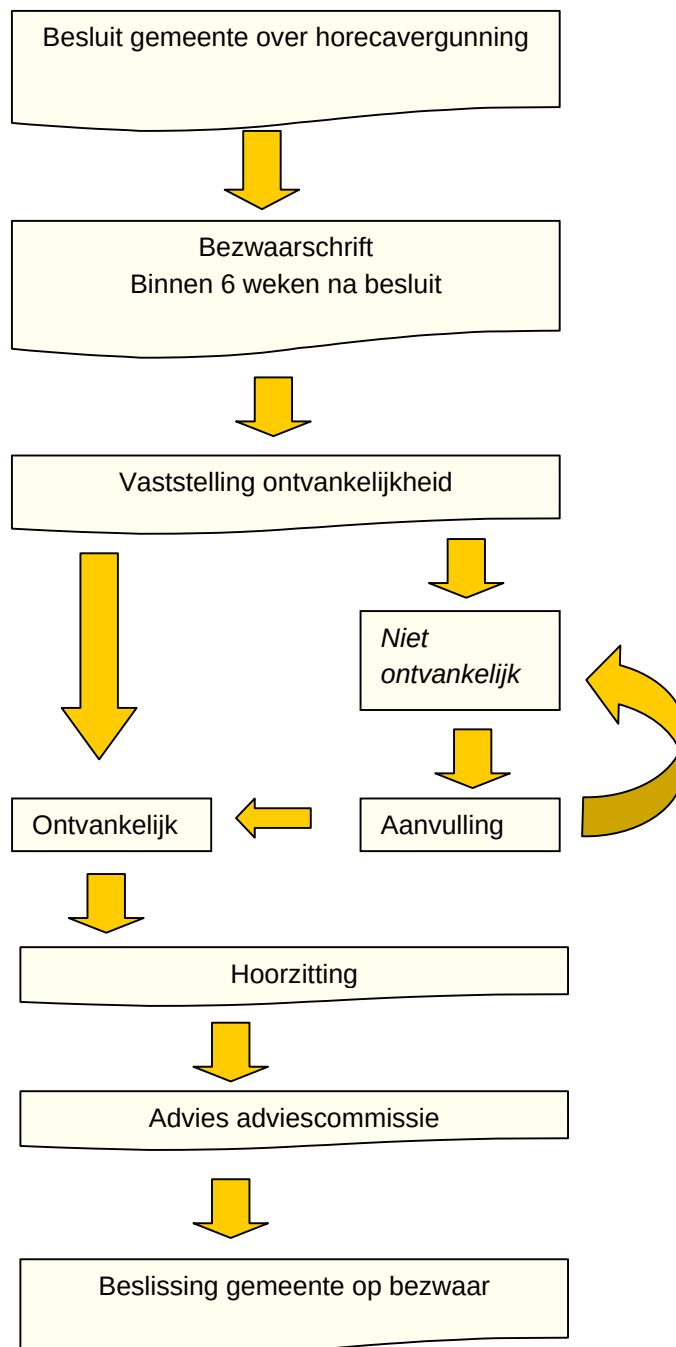
Bezwaarprocedure

In beide G4-gemeenten verloopt de bezwaarprocedure op gelijke wijze. De bezwaren worden afgehandeld door een bezwaarschriftencommissie. In gemeente 2 is daarbij, afhankelijk van het soort horecaverunning, de bezwaarschriftencommissie van het stadsdeel of de bezwaarschriftencommissie van de centrale stad bevoegd. Dat kan zorgen voor onduidelijkheid bij de indiener van het bezwaar.

De procedure van bezwaarschriften is in beide gemeenten geënt op de Awb (zie figuur 4.2). Wanneer een bezwaarschrift binnenkomt, stelt de bezwaarschriftencommissie de gemeentelijke dienst die de vergunning heeft verleend daarvan op de hoogte en vraagt een kopie van het dossier. Vervolgens vindt vrijwel altijd een hoorzitting plaats. De enige uitzondering is wanneer een bezwaarschrift te laat wordt ingediend (niet binnen 6 weken), of als de partijen er geen prijs op stellen en de uitkomst evident is. Beide gemeenten beschikken over een ambtelijke hoorcommissie.

De bezwaarschriftencommissie brengt vervolgens een heroverwegingsadvies uit aan de burgemeester die op basis hiervan een besluit neemt. Tegen dit besluit kan beroep worden aangetekend bij de rechtbank. In spoedeisende gevallen kan er ook een voorlopige voorziening worden aangevraagd bij de rechtbank.

Figuur 4.2 Bezwaarprocedure horecaverunning



4.2.3 Door bedrijf ervaren lasten

Achtergrond

In het kader van dit onderzoek zijn twee bedrijven geïnterviewd uit gemeente 1. Beide bedrijven hebben om verschillende redenen met bezwaar te maken gehad. Het eerste bedrijf heeft een bestuurlijke maatregel opgelegd gekregen (een sluiting van zes maanden) en heeft daar bezwaar tegen ingediend, en een voorlopige voorziening aangevraagd. Het tweede bedrijf heeft te maken gehad met een bezwaarschrift van omwonenden tegen de verleende exploitatievergunning en nachtontheffing.

Administratieve lasten

Bij beide gemeenten geldt bij het indienen van een bezwaarschrift dat wanneer er sprake is van een rechtspersoon er statuten moeten worden overgelegd. Daarnaast moet degene die het bezwaar indient gemachtigd zijn om dit te doen. Verder wordt de benodigde informatie opgevraagd bij de afdeling die de vergunning heeft behandeld.

Samengevat kan worden gezegd dat bij bedrijf 1 de meeste tijd is gaan zitten in het kennismaken van het dossier (circa vijf mensdagen) en de procedure en het voorbereiden van de verdediging (circa twee mensdagen). De ingehuurde advocaat heeft ongeveer vijf mensdagen besteed aan de totale procedure (zienswijze, bezwaar en voorlopige voorziening). Er is geen enkel overleg geweest tussen het bedrijf en de gemeente.

Dit in tegenstelling tot het tweede bedrijf. Bij bedrijf 2, dat te maken had met bezwaren van derden, zitten de lasten met name in het overleg met de gemeente. In dit geval was er sprake van een samenwerking tussen bedrijf en gemeente. Het overleg kostte in totaal ongeveer 25 mensdagen. Ook dit bedrijf heeft een advocaat in de arm genomen (totale kosten niet bekend).

De ervaren lasten

Beide bedrijven hebben geen additionele gegevens hoeven te leveren aan de gemeente. Om deze reden hebben ze geen oordeel over de stellingen. Uiteraard kost het doorlopen van de bezwaarprocedure wel tijd. De bedrijven hebben de bezwaarprocedure niet als storend ervaren, omdat het in het belang van het bedrijf was.

4.2.4 Mogelijkheden om regeldruk te verminderen

Uit het onderzoek blijkt een aantal mogelijkheden om het aantal bezwaren, en de daarbij behorende administratieve lasten te verminderen. Deze hebben in eerste instantie te maken met meer communicatie in het primaire proces:

- Voer veel overleg met de exploitant in het vergunningverleningsproces. Dit vermindert het aantal bezwaren.
- Voer ook overleg met het bedrijf voordat dossieropbouw plaats gaat vinden in het kader van een bestuurlijke maatregel. Dat kan de bestuurlijke maatregel mogelijk voorkomen en zo ook een eventuele bezwaarprocedure.

- Maak, indien de casus niet te complex is, gebruik van pre-mediation. Dat leidt in een aantal gevallen tot minder bezwaarprocedures. Als dat niet het gewenste resultaat oplevert, kost dat het bestuursorgaan extra tijd. Vanuit het oogpunt van dienstverlening is pre-mediation in het algemeen wel succesvol.
- Maak gebruik van een zienswijzenprocedure bij horecavergunningen. Dit leidt tot vermindering van het aantal bezwaarschriften.

Daarnaast bestaat een aantal reductiemogelijkheden in de uitvoering van de bezwaarprocedure:

- Stuur automatisch alle stukken op, zodat het bedrijf ze niet meer hoeft op te vragen.
- Bied de mogelijkheid om elektronisch bezwaar in te dienen. Dit levert zowel voor het bestuursorgaan als het bedrijf besparing van administratieve lasten op.
- Bied, indien alle partijen ermee instemmen, de mogelijkheid tot ambtelijk en telefonisch horen. Dit bespaart het bijwonen van een hoorzitting. Nadeel hiervan is wel dat hierdoor minder communicatie tussen de partijen plaatsvindt, en daardoor partijen zich mogelijk minder serieus genomen voelen.

Ten slotte is er nog een aantal reductiemogelijkheden die aanpassing vereisen van de Awb en niet onomstreden zijn:

- Verkort de lengte van de totale procedure door het beperken van het aantal inspraakmogelijkheden. Bedrijven vinden dat bezwaarmakers plannen kunnen dwarsbomen door ze te vertragen door alle inspraakmogelijkheden aan te grijpen.
- Geef de bezwaarprocedure een opschortende werking. Nu is dat niet het geval. Wanneer een gemeente besluit om een horecabedrijf een bestuurlijke maatregel op te leggen en daarmee de vergunning van het bedrijf (tijdelijk) intrekt, moet het bedrijf sluiten totdat op het bezwaar is besloten. In dit geval zal het bedrijf een voorlopige voorziening aanvragen om een genomen besluit door de gemeente dat onmiddellijk in werking treedt, voorlopig ongedaan te maken. Dit gebeurt door middel van een spoedprocedure bij de voorzieningenrechter. Deze procedure staat los van de bezwaarprocedure. Bedrijven zouden gebaat zijn met een bezwaarprocedure die een schorsende werking heeft. Dit verlaagt de kosten van het bedrijf aanzienlijk. Administratieve lasten zijn maar een klein deel van deze kosten, vooral de kosten van (tijdelijke) sluiting zijn zeer hoog.

4.3 Beschikking WOZ

4.3.1 Achtergrond

Wet- en regelgeving

De Wet waardering onroerende zaken (WOZ) regelt de waardering van alle onroerende zaken in Nederland. De WOZ-waarde is onder meer de grondslag voor de heffing van de onroerendzaakbelasting (OZB). De uitvoering van de WOZ ligt in handen van de gemeenten. De uitvoering wordt gecontroleerd door de Waarderingskamer. De gemeente bepaalt een WOZ-waarde met behulp van verschillende taxatiemethodieken:

- Voor woningen: de vergelijkingsmethode. Een woning wordt vergeleken met vergelijkbare woningen die rond de waardepeildatum zijn verkocht.
- Voor niet-woningen (bedrijven, scholen, et cetera): De gecorrigeerde vervangingswaarde (GVW) of huurwaarde kapitalisatiemethode (HWK). Voor een object geldt dan de hoogste waarde van deze twee methodes. In de praktijk komt het erop neer dat courante kantoren en bedrijfspanden volgens de HWK-methode en incurante panden als scholen en ziekenhuizen volgens de GVW-methode worden gewaardeerd.

Tegen de WOZ-beschikkingen voor niet-woningen 2007 (peildatum 1-1-2005) is in 4,1 procent van de gevallen bezwaar gemaakt. Tegen de beschikkingen 2008 (peildatum 1-1-2007 is naar de stand 2-7-2008 in 2,2% van de gevallen bezwaar gemaakt.⁴

Bestuursorgaan

In het kader van dit onderzoek is met vier middelgrote gemeenten gesproken (waarvan één G27-gemeente). Van die vier gemeenten verschilt het aantal bezwaren aanzienlijk. Het percentage loopt uiteen van 4 procent tot 11 procent van de WOZ-beschikkingen voor niet-woningen (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3 Percentage bezwaarprocedures niet-woningen (peildatum 1-1-2005)

	Aantal objecten	Aantal bezwaren	Aantal gegrond
Gemeente 1	5000	540 (11%)	130 - 140
Gemeente 2	2515	203 (8%)	28 ⁵
Gemeente 3	2000	100 (5%)	25
Gemeente 4	2500	100 (4%)	Niet bekend

⁴ Bron: www.taxon.nl.

⁵ Dit aantal kan nog hoger uitvallen. Er zijn namelijk nog 39 bezwaren in behandeling.

4.3.2 Procedures

Procedures bij vaststelling WOZ-waarde

In de gemeenten die wij hebben geïnterviewd, wordt de WOZ-waarde meestal vastgesteld met behulp van een taxatiemodel. De uitkomsten van het taxatiemodel wordt door de taxateurs gecontroleerd en zo nodig bijgesteld. De gemeenten gebruiken enerzijds gegevens die zij zelf bezitten en anderzijds gegevens die bedrijven moeten leveren. De meeste bedrijven hoeven alleen jaarlijks een huurinformatieformulier in te vullen. Een klein aantal bedrijven moet (veel) meer informatie leveren. Het gaat hier om benzinepompen, hotels en de incurante objecten zoals scholen, ziekenhuizen en dergelijke.

De mate waarin gemeenten in dit stadium met bedrijven overleggen over de WOZ-waarde verschilt. Er zijn gemeenten die helemaal niet overleggen, er zijn gemeenten die met de grootste bedrijven overleggen (bijvoorbeeld de top 10), en er zijn gemeenten die in specifieke gevallen overleggen (bijvoorbeeld bij een nieuwe bouwvergunning of als de waarde hoger of lager uitvalt dan verwacht). Achterliggend doel bij deze overleggen is het voorkomen van bezwaarprocedures.

Bezwaarprocedure

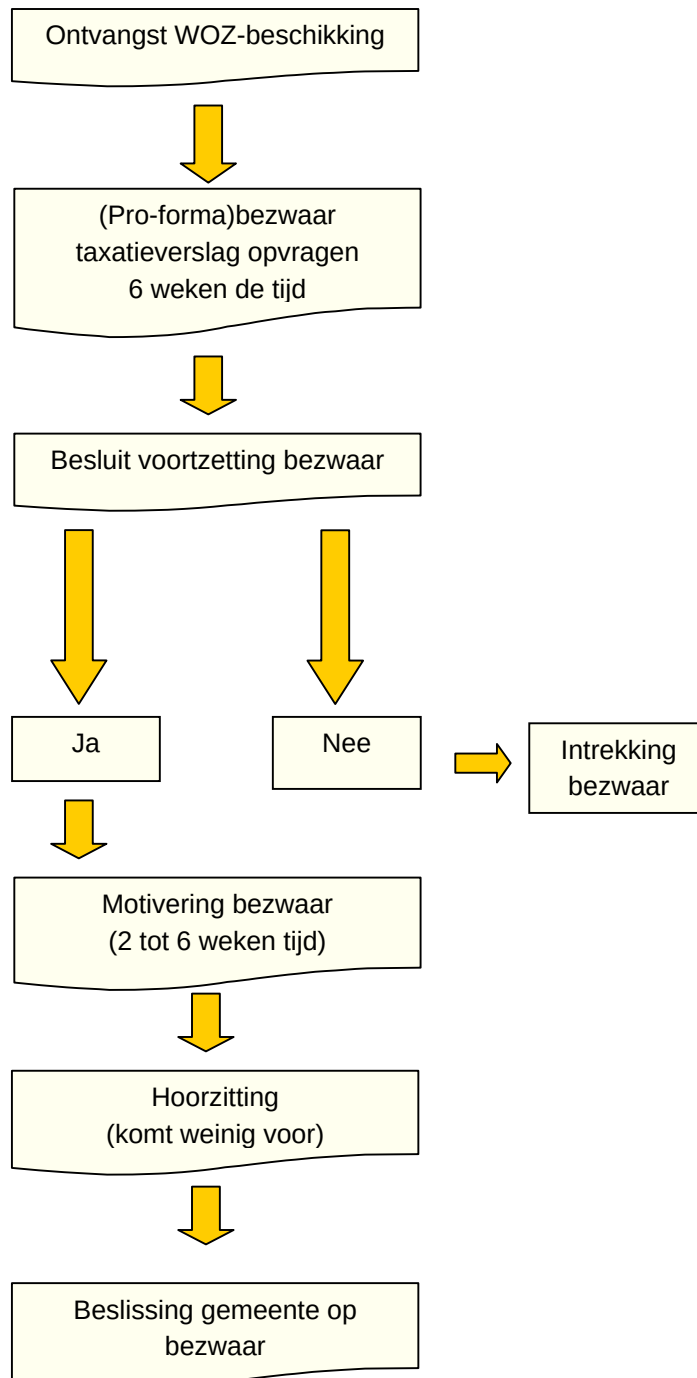
De gemeente maakt de WOZ-waarde bekend aan de belanghebbende door middel van een voor bezwaar vatbare beschikking. Dit gebeurt meestal tegelijkertijd met het verzenden van de OZB-aanslag, in de eerste acht weken van het jaar. Er zijn weinig verschillen tussen gemeenten in de bezwaarprocedures. In de figuur 4.3 is de bezwaarprocedure schematisch weergegeven.

Na ontvangst van de WOZ-beschikking, hebben bedrijven zes weken de tijd om een bezwaar in te dienen. Een groot deel van de bezwaren wordt in eerste instantie pro forma ingediend. Dit wil zeggen dat het bezwaar alleen wordt ingediend om meer informatie op te vragen op basis waarvan vervolgens kan worden beoordeeld of er een bezwaar nodig is. Wanneer er een intermediair in het spel is, worden bijna alle bezwaren eerst pro forma ingediend. Reden hiervoor is dat de beschikking geen informatie bevat over de berekening. Daarom wordt eerst het taxatieverslag opgevraagd door middel van het indienen van een pro-formabezwaar en pas na inzage van het taxatieverslag beslist men of er een bezwaar wordt ingediend. Vervolgens wordt het bezwaar ingetrokken of gemotiveerd. Daarvoor hebben bedrijven afhankelijk van de gemeente twee tot zes weken de tijd. Gemeenten hebben op hun beurt tot het einde van het jaar de tijd om een besluit te nemen op het bezwaar (artikel 30, achtste lid, WOZ). Dit impliceert dat gemeenten minimaal zeven maanden de tijd hebben. Reden hiervoor is de grote hoeveelheid bezwaren.

Er vindt geen standaardhoorzitting plaats. Bedrijven moeten in het bezwaar aangeven of ze willen worden gehoord. Intermediairs doen dit standaard. Een deel van de hoorzittingen wordt telefonisch afgehandeld, met name wanneer

een bezwaar door een intermediair is ingediend. In sommige gevallen stuurt de gemeente het conceptbesluit op bezwaar naar het bedrijf en vraagt of een hoorzitting nog nodig is. Al met al komen hoorzittingen weinig voor. Bedrijven hoeven tijdens de bezwaarprocedures weinig of geen informatie meer te leveren.

Figuur 4.3 Bezwaarprocedure WOZ



4.3.3 Door bedrijven ervaren lasten

Achtergrond

In het kader van dit onderzoek is met drie intermediairs gesproken. Deze intermediairs voeren de bezwaarprocedures voor bedrijven uit.^{6 7} Twee van de drie waren in staat een schatting te maken van de administratieve lasten van de bezwaarprocedures. De derde intermediair heeft vooral klanten die er bewust voor kiezen een intermediair in te schakelen voor het bezwaar maken tegen de WOZ-beschikking. Het gaat vooral om bedrijven met incourante objecten en institutionele beleggers en vastgoedbedrijven die veel vastgoed bezitten. Voor dit type bedrijven en instellingen is de WOZ-waardebepaling complex en/of is de OZB-last groot.

De klanten van de intermediairs hoeven in het kader van de bezwaarprocedure WOZ zelf niets meer te doen. De intermediair neemt al het werk over.

Administratieve lasten

De intermediairs hebben bij de schatting van de administratieve lasten een onderscheid gemaakt tussen een bezwaar dat naar aanleiding van inzage in het taxatieverslag wordt ingetrokken en een bezwaarprocedure die helemaal wordt doorlopen. De administratieve lasten bestaan vooral uit administratieve handelingen (taxatieverslag opvragen, motivatie bezwaar schrijven et cetera). De intermediairs schatten beiden gemiddeld 1,5 uur bezig te zijn met een bezwaar dat naar aanleiding van inzage in het taxatieverslag wordt ingetrokken. Het helemaal doorlopen van een bezwaarprocedure kost de intermediairs twee tot vijfenhalf uur.

Hierbij moeten we opmerken dat, gezien het klantenbestand van de twee intermediairs die deze schattingen hebben gemaakt, het hier gaat om bezwaar tegen WOZ-beschikkingen van courante objecten. De derde intermediair had vooral te maken met niet-courante objecten. Onze inschatting op basis van het interview is dat dit soort bezwaarprocedures vaak (veel) meer tijd kosten doordat het om zeer complexe berekeningen gaat.

Daarnaast verwerken deze intermediairs grote aantallen bezwaren per jaar die grotendeels geautomatiseerd verlopen. Hierdoor is de tijdsbesteding waarschijnlijk minder groot dan bij bedrijven die zelf bezwaar indienen voor één of enkele objecten.

⁶ Het was niet mogelijk om de bedrijven te spreken die zelf direct een bezwaar hebben ingediend tegen een WOZ-beschikking, omdat gemeenten een geheimhoudingsplicht hebben. Zij mogen dus geen gegevens verstrekken van de bedrijven die bezwaar hebben gemaakt tegen de WOZ-beschikking.

⁷ Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in de mate waarin bezwaren tegen de WOZ-beschikking niet-woningen worden ingediend door intermediairs. In één gemeente die wij hebben gesproken worden bijna alle bezwaren door intermediairs ingediend en in een andere gemeente zestig procent van de bezwaren. In de twee andere gemeenten worden weinig bezwaren door intermediairs ingediend.

De ervaren lasten

De geïnterviewde intermediairs zijn niet echt tevreden over de administratieve lasten als gevolg van de bezwaarprocedure WOZ. De intermediair die vooral klanten heeft met incurante objecten, is het minst tevreden over de administratieve lasten. Dit komt waarschijnlijk doordat eigenaren van incurante objecten veel meer gegevens moeten leveren en de WOZ-waardebepaling veel ingewikkelder is. Wel is er begrip voor dat gemeenten bepaalde informatie willen hebben.

De drie intermediairs klagen er vooral over dat gemeenten standaard elk jaar voor elk object een nieuwe volmacht wil. Dat wil zeggen een bewijs dat het bedrijf de intermediair heeft gemachtigd de bezwaarprocedure namens hem te voeren. Dit brengt voor de intermediairs veel administratieve rompslomp teweeg. Vandaar dat de intermediairs vinden dat de gemeenten er niet goed voor zorgen dat dezelfde informatie niet meerdere keren moet worden aangeleverd. Ook staat de hoeveelheid te leveren gegevens niet in verhouding tot het doel ervan. De drie intermediairs vinden ook dat de informatievraag zodanig is gesteld dat bedrijven dit vaak niet zelf kunnen uitvoeren.

4.3.4 Mogelijkheden om regeldruk te verminderen

Uit het onderzoek blijkt een aantal mogelijkheden om het aantal bezwaren en dus de daarbij behorende administratieve lasten, te verminderen. De belangrijkste drie hebben te maken met het primaire proces:

- Stuur het taxatieverslag standaard met de beschikking mee. Hierdoor hoeven er geen pro-formabezwaren meer te worden ingediend en zal het aantal bezwaren sterk afnemen. Alternatief hiervoor is het via internet beschikbaar stellen van het taxatieverslag. Voor woningen is dit in veel gemeenten al mogelijk, voor niet-woningen nog niet omdat daarvoor een veilige toegangscode, zoals er voor burgers het burgerservicenummer is, nog ontbreekt.
- Voer vaker vooroverleg met bedrijven. Overleg tussen gemeenten en grote bedrijven voorafgaand aan de beschikking over de WOZ-waardebepaling is een middel om het aantal bezwaarprocedures te verminderen. Een deel van de gemeenten doet dit overigens al. Voor de gemeenten kan dit ook voordelen met zich meebrengen. Wanneer de WOZ-waarde van een groot bedrijf als gevolg van een bezwaar veel lager uitvalt, hebben met name de kleinere gemeenten daar veel last van. Ze hebben de OZB-inkomsten al begroot en de OZB-tarieven er op afgestemd.
- Verbeter de waardebepaling van incurante objecten. Hoe betrouwbaarder de waardebepaling is, hoe minder bezwaren er komen. Niet alle gemeenten voeren gedegen onderzoek uit voor de waardebepaling van complexe objecten. De waardebepaling is daardoor vaak niet goed en dat levert bedrijven extra administratieve lasten op. Samenwerking tussen gemeenten bij de waardebepaling van niet-woningen zal zorgen voor minder administratieve lasten voor bedrijven. Het initiatief van de VNG om

informatie en kennis te bundelen kan een goede bijdrage leveren aan de verbetering van de waardebepaling voor incurante objecten.

- Neem bij incurante objecten in het taxatieverslag op waarop de huur en de kapitalisatiefactor is gebaseerd. Dit gebeurt nu niet.

Daarnaast bestaan de volgende reductiemogelijkheden in de uitvoering van de bezwaarprocedure:

- Vraag niet standaard aan intermediairs elk jaar een volmacht.
- Verbeter de kennis bij de gemeenten over de regels die van toepassing zijn.
- Bekijk of het mogelijk is om de lengte van de procedure te verkorten, zeker als het aantal bezwaren afneemt.

Uit het onderzoek zijn twee discussiepunten naar voren gekomen:

- Volgens één intermediair leeft er angst bij de gemeenten om teruggefloten te worden door de Waarderingskamer. Het is niet duidelijk of dit terecht is of niet. Een minder formele houding van gemeenten zou kunnen zorgen voor meer overleg tussen gemeenten en bedrijven en gezamenlijk optreden, waardoor er veel minder bezwaarprocedures nodig zijn.
- Eén gemeente is van mening dat het aantal bezwaarprocedures kan worden verminderd door het Besluit proceskosten bestuursrecht aan te passen. In dit besluit is geregeld dat een bedrijf € 161,- vergoeding kan krijgen wanneer een bezwaar is ingediend en dit geheel tot gedeeltelijk gegrond wordt verklaard. Door aanpassing zou een lager bedrag dan € 161,- mogelijk worden. De gemeente die dit verbeterpunt heeft ingebracht, is van mening dat deze vergoedingsmogelijkheid vooral voor intermediairs een belangrijke reden is om bezwaren in te dienen.⁸ Volgens de intermediairs is dit onjuist.

⁸ Hieraan gekoppeld is het advies van deze gemeente om de drempels van artikel 26a Wet WOZ te verhogen. Hierin is vastgelegd hoe groot het verschil moet zijn tussen de taxatie die de gemeente heeft uitgevoerd en de taxatie die het bedrijf in het kader van de bezwaarprocedure heeft laten uitvoeren, om een bezwaar gegrond te kunnen verklaren. Hoe hoger die drempel, hoe minder bezwaren gegrond worden verklaard, waardoor het minder lonend is voor intermediairs om standaard bezwaar te maken.

4.4 Evenementenvergunning

4.4.1 Achtergrond

Wet- en regelgeving

Iemand die een evenement wil organiseren op een plaats die toegankelijk is voor het publiek heeft in een groot aantal gemeenten een evenementenvergunning nodig. De voorwaarden waaraan evenementenvergunningen worden getoetst, zijn in principe vastgelegd in de APV (Algemene Plaatselijke Verordening) van gemeenten. Er is geen overkoepelende, landelijke wet- of regelgeving. De voorwaarden kunnen per gemeente verschillen, maar hebben betrekking op onder andere veiligheid, geluidsniveaus en openingstijden.

Bestuursorgaan

De procedure voor het verkrijgen van een evenementenvergunning die in dit hoofdstuk wordt besproken, is die van een middelgrote gemeente. Bij dit onderdeel van het onderzoek zijn twee G27-gemeenten betrokken. Het aantal evenementenvergunningen verschilt sterk per gemeente. In de ene gemeente is alleen een vergunning nodig voor grote evenementen, in de andere gemeente voor alle evenementen. De meeste vergunningen worden aangevraagd door stichtingen, verenigingen en particulieren. Het aantal bedrijven dat evenementenvergunningen aanvraagt is relatief gering. Het totaal aantal zienswijzen- en bezwaarprocedures tegen een evenementenvergunning varieert, maar betreft jaarlijks maximaal 10 bij de geïnterviewde gemeenten. Per jaar worden maar enkele zienswijzen- en bezwaarprocedures tegen evenementenvergunningen van bedrijven ingediend. De meeste hiervan zijn afkomstig van derden.

4.4.2 Procedures

Zienswijzenprocedure

Wanneer een gemeente het voornemen heeft geuit een vergunningaanvraag te verlenen dan wel af te wijzen, kunnen er zienswijzen worden ingediend. Belanghebbenden kunnen in een zienswijze kenbaar maken wat hun mening is over het voorgenomen besluit. De gemeente neemt deze zienswijzen vervolgens mee in het definitieve besluit.

De zienswijze heeft in de geïnterviewde gemeenten verschillend vorm gekregen. Zienswijzen kunnen bijvoorbeeld schriftelijk, telefonisch of op beide manieren worden ingediend. Daarnaast kan de manier waarop de gemeente zienswijzen vraagt, verschillen. Een voorbeeld is publicatie van de voorgenomen besluiten in de stadskrant.

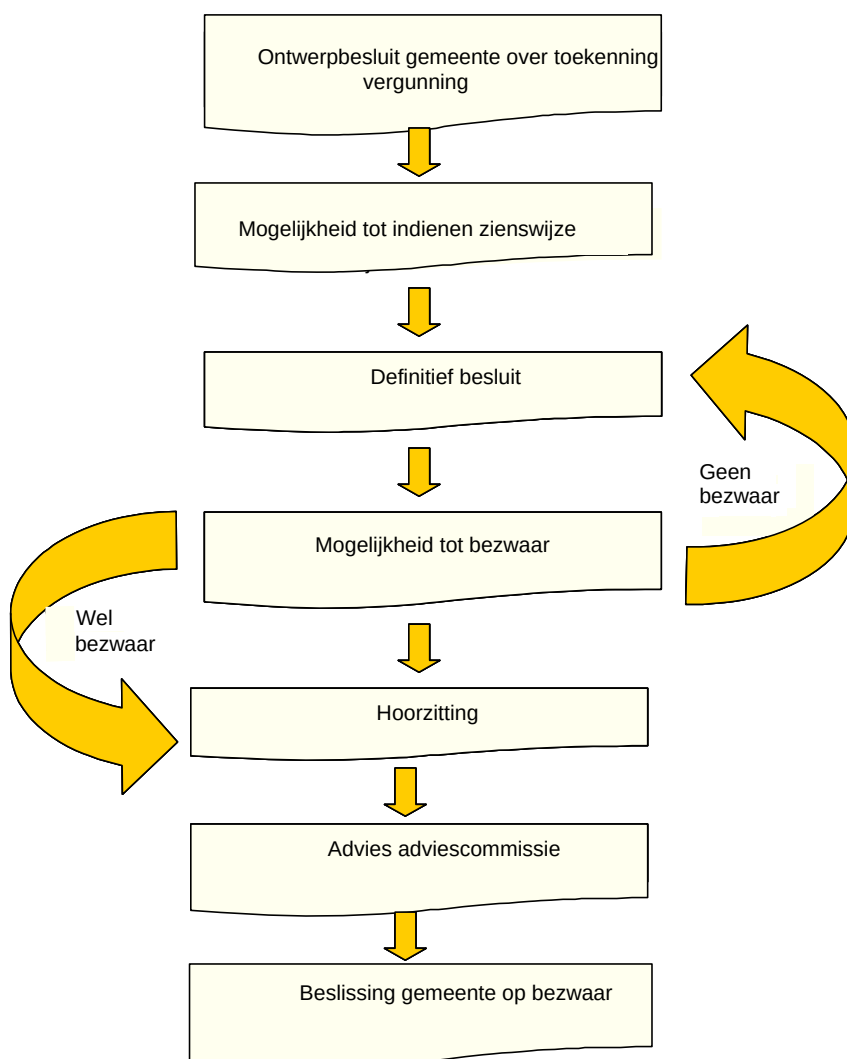
Bezwaarprocedure

In de geïnterviewde gemeenten is de procedure van de bezwaarschriften geënt op de Awb (Algemene wet bestuursrecht). Betrokken ambtenaren geven aan dat het niet altijd lukt om de bezwaarschriften binnen de in de Awb

gestelde termijnen af te handelen.

Wanneer een belanghebbende bezwaar wil maken, kan dit door het schriftelijk indienen van een bezwaarschrift bij de bezwaarcommissie. Na het indienen van het bezwaar wordt er een hoorzitting georganiseerd. Daar worden de aanvrager van de vergunning en eventuele belanghebbenden uitgenodigd. Vervolgens adviseert de bezwaarcommissie de gemeente en neemt de gemeente een besluit over het al dan niet honoreren van het bezwaar. Het kan voorkomen dat de gemeente in het proces aanvullende gegevens vraagt. De zienswijzen- en bezwaarprocedure zijn opgenomen in figuur 4.4.

Figuur 4.4 Zienswijzen- en bezwaarprocedure evenementenvergunning



4.4.3 Door het bedrijf ervaren lasten

Achtergrond

Voor dit onderzoek is met drie organisaties gesproken. Ten eerste een klein bedrijf dat bezwaar heeft ingediend tegen de vergunningverlening voor een evenement van een andere organisatie. Ten tweede is met een vrijwilligersorganisatie van een groot festival gesproken. Voor deze organisatie geldt dat zij niet te maken hebben met bezwaar, maar wel tijd en geld investeren om bezwaar te voorkomen. De derde organisatie betrof een landelijk opererend bedrijf gespecialiseerd in het faciliteren van grote evenementen (zoals bijvoorbeeld een Rolling Stonesconcert). Een van hun specialismen is het verzorgen van de vergunningen voor deze evenementen. Dit bedrijf heeft zelf niet rechtstreeks te maken met zienswijzen of bezwaren.

Administratieve lasten

Het is niet mogelijk om algemene uitspraken te doen over de administratieve lasten voor bedrijven aangezien maar één geïnterviewde organisatie de bezwaarprocedure heeft doorlopen. Voor deze organisatie was de tijdsbesteding ongeveer 1,5 dag.⁹ Veruit de meeste tijd lijkt te zitten in het voorkomen van bezwaarprocedures door overleg met belanghebbenden, zoals omwonenden.

De ervaren lasten

Het is voor de evenementenvergunning niet mogelijk om een algemeen oordeel te geven over de beleving van de administratieve lasten. Slechts een bedrijf heeft de procedure doorlopen. Uit het interview met het landelijk opererende bedrijf blijkt ook dat de beleving sterk afhangt van de betreffende gemeente.

4.4.4 Mogelijkheden om regeldruk te verminderen

De mogelijke besparingen in kosten en/of tijd voor bedrijven lijken beperkt te zijn, met name ook gezien het kleine aantal bedrijven dat te maken krijgt met bezwaarprocedures. Uit het onderzoek komen de volgende mogelijkheden:

- Instellen van een landelijke taskforce voor grote evenementen. De meeste gemeenten hebben geen ervaring met het organiseren van dergelijke evenementen. Deze taskforce kan een gemeente ondersteunen bij de vergunningverlening voor grote evenementen. Hierdoor wordt de professionaliteit van de gemeenten verhoogd, wat zorgt voor een kleiner aantal bezwaren.
- Zorg voor uniforme vergunningtrajecten bij de verschillende gemeenten. Nu heeft vrijwel elke gemeente andere regelgeving en procedures. Het kost

⁹ De tijd is gelijk verdeeld over de verschillende onderdelen van het proces: het schriftelijk indienen van een bezwaarschrift bij de bezwaarcommissie, het leveren van aanvullende gegevens, het bezoeken van de hoorzitting, het kennisnemen van het besluit en het archiveren van de gegevens. De besteding is ongeveer drie uur per onderdeel, uitgezonderd het kennisnemen van het besluit (dat kost 15 à 30 minuten).

een bedrijf, dat in meerdere gemeenten evenementen organiseert, veel capaciteit om op de hoogte te komen van de specifieke regelgeving.

- Zorg voor goed contact in het primaire proces met de aanvrager van de vergunning. De aanvrager kan dan in de gelegenheid worden gesteld zijn aanvraag aan te passen.
- Zorg voor goed contact met omwonenden tijdens de organisatie van een evenement. Dat voorkomt bezwaren van belanghebbende derden. Dit kost wel veel tijd in het primaire proces.
- Maak gebruik van pre-mediation. Bij pre-mediation wordt geprobeerd door overleg met de bezwaarmakers tot een oplossing te komen.

4.5 Milieuvergunning bij gemeente en provincie

4.5.1 Achtergrond

Wet- en regelgeving

De Wet milieubeheer is op 1 maart 1993 van kracht geworden. De wet legt in grote lijnen vast welke wettelijke instrumenten er zijn om het milieu te beschermen en welke uitgangspunten daarvoor gelden. Zo schrijft de Wet milieubeheer voor dat bepaalde bedrijven over een milieuvergunning moeten beschikken. Daarin moeten voorschriften staan die het milieu 'de grootst mogelijke bescherming bieden'. De milieuvergunning stelt regels op maat aan luchtvervuiling, geur- en geluidhinder en de veiligheid van bedrijven. De vergunning is nodig bij het oprichten, verbouwen en uitbreiden van een bedrijf of van een 'bedrijfsmatige activiteit'. In de vergunning staat aan welke milieuvoorschriften een bedrijf moet voldoen.

De milieuvergunning moet afhankelijk van de omvang en de activiteiten van het bedrijf meestal bij de gemeente of provincie worden aangevraagd. De meeste milieuvergunningen worden door de gemeente verleend. Bedrijven moeten een vergunning bij de provincie aanvragen als ze relatief groot zijn of werkzaam zijn op het terrein van afvalverwerking. Voorbeelden zijn staalbedrijven, energiecentrales, (petro-)chemische bedrijven, zuivelbedrijven en afvalstortplaatsen. Niet alle bedrijven hebben een milieuvergunning nodig. In het Activiteitenbesluit¹⁰ dat per 1 januari 2008 van kracht is geworden, staat voor welke activiteiten nog een milieuvergunning noodzakelijk is. De procedure voor het aanvragen van de milieuvergunning kent geen bezwaarprocedure, maar biedt de mogelijkheid zienswijzen in te brengen.

Bestuursorgaan

Aan dit deel van het onderzoek hebben een G27-gemeente, een milieudienst en een provincie meegewerkt. De milieudienst behandelt de vergunningsaanvragen en zienswijzen van acht gemeenten. Het percentage zienswijzen varieert van 10 tot 70 procent. Een overzicht van het aantal aanvragen en zienswijzen is opgenomen in tabel 4.4.¹¹ Bij de provincie is de verdeling tussen zienswijzen van bedrijven en derden ongeveer gelijk, bij de milieudienst zijn de meeste zienswijzen afkomstig van derden.

¹⁰ Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer. Dit besluit beoogt milieu-regelgeving effectiever en uniformer te maken en brengt een groot aantal bedrijven, dat voorheen vergunningplichtig was, onder algemene regels.

¹¹ Deze cijfers hebben betrekking op de periode voor 1 januari 2008. Op 1 januari 2008 is het Activiteitenbesluit van kracht geworden. Sinds die datum is het aantal vergunningplichtige bedrijven afgenomen. Het is de geïnterviewde gemeente en milieudienst nog niet duidelijk hoe dit van invloed is op het aantal aanvragen en zienswijzen.

Tabel 4.4 Aantal aanvragen en zienswijzen gemiddeld per jaar

Bestuursorgaan	Aanvragen (gemiddeld per jaar)	Zienswijzen (gemiddeld per jaar)
Gemeente	40	4-6
Milieudienst	80	10
Provincie	40	28

4.5.2 Procedures

Zienswijzenprocedure

De procedure voor het inbrengen van zienswijzen is bij de gemeenten en de provincie vrijwel gelijk. De ontwerpbeschikking op de vergunningsaanvraag ligt zes weken ter inzage bij het bestuursorgaan. In die tijd kunnen zowel de aanvrager van de vergunning als derden een zienswijze inbrengen tegen de ontwerpbeschikking. Het indienen van zienswijzen kan zowel mondeling als schriftelijk gebeuren. In één gemeente wordt bij mondelinge zienswijzen vrijwel altijd gevraagd de zienswijze alsnog op schrift te stellen. Bij de gemeenten waarbij de milieudienst de vergunningen behandelt, is het gebruikelijk dat de vergunningverlener de zienswijze op schrift stelt en zo nodig ter controle voorlegt aan degene die de zienswijze heeft ingebracht. Het komt bij de gemeenten echter nauwelijks voor dat zienswijzen mondeling worden ingebracht. Bij de provincie gebeurt het wel dat tijdens een gedachtewisseling mondelinge zienswijzen worden ingediend.

Na het indienen van de zienswijze heroverweegt het bestuursorgaan de ontwerpbeschikking. Indien nodig wordt de zienswijze nog voorgelegd aan wettelijke adviseurs. Dit zijn bijvoorbeeld (buur)gemeenten of provincie, VROM-Inspectie, brandweer, waterkwaliteitsbeheerders, Bureau GGO (genetisch gemodificeerde organismen) of Rijkswaterstaat.

Het gebeurt een enkele keer dat er naar aanleiding van een zienswijze nog extra informatie bij het bedrijf wordt gevraagd. Dit is vrijwel altijd naar aanleiding van een zienswijze van derden. In de regel is het echter zo dat het bestuursorgaan reageert op de zienswijze zonder daarbij nog extra informatie bij de betrokkenen te vragen. Wel is er vaak na indienen van de zienswijze, maar voor het definitieve besluit, nog overleg met het bedrijf. Er is geen aparte commissie voor het behandelen van de zienswijzen. De vergunningverlener behandelt de zienswijzen.

Na behandeling van de zienswijze is er geen mogelijkheid meer om bezwaar in te dienen, maar volgt het definitieve besluit waartegen het bedrijf en andere belanghebbenden in beroep kunnen gaan bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als er in de beschikking heel veel is veranderd, ten opzichte van de eerste ontwerpbeschikking, kan er een tweede ontwerpbeschikking ter inzage worden gelegd, waarbij er ook weer zienswijzen kunnen worden ingebracht.

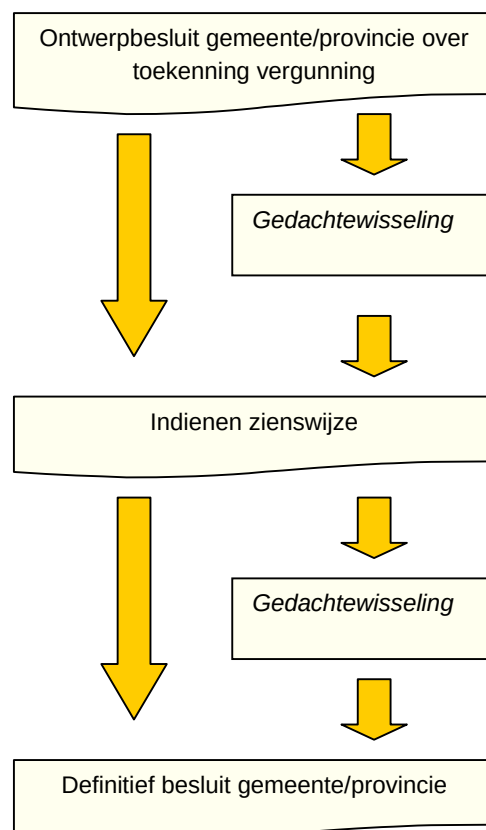
Gedachtewisseling

Gedachtewisselingen zijn geen wettelijk verplicht onderdeel van de procedure. In één gemeente bestaat de mogelijkheid tot gedachtewisseling dan ook niet. Wel heeft deze gemeente de regel dat op het moment dat een derde een ontwerpbesluit wil inzien er een adviseur van de gemeente aanwezig is om uitleg te geven. Dit om te voorkomen dat zienswijzen worden ingediend, omdat de inhoud van de ontwerpbesluiting niet goed is begrepen.

Een gedachtewisseling kan zowel worden aangevraagd door de aanvrager van de vergunning als door derden. Tijdens een gedachtewisseling kunnen vragen worden gesteld over en/of een toelichting worden gegeven op de ontwerpbesluiting en eventuele zienswijzen. Voor een gedachtewisseling hoeft niet altijd eerst een zienswijze te zijn ingebracht. Het is ook mogelijk dat naar aanleiding van de ontwerpbesluiting een gedachtewisseling wordt gehouden.

De algemene procedure voor zienswijzen voor de milieuvergunning is samengevat in figuur 4.5.

Figuur 4.5 Zienswijzenprocedure milieuvergunning



4.5.3 Door bedrijven ervaren lasten

Achtergrond

Aan dit deel van het onderzoek hebben zes bedrijven meegewerkt. Drie van deze bedrijven hebben een milieuvergunning aangevraagd bij de provincie, drie bij de gemeente. Bij de provincie gaat het om een energiebedrijf en twee afvalverwerkingsbedrijven. De drie bedrijven die bij de gemeente een milieuvergunning hebben aangevraagd, zijn een timmerbedrijf, een bedrijf dat prefabbouw materiaal maakt en een onderzoeksinstelling.

Als het gaat om de administratieve lasten voor bedrijven die gepaard gaan met het inbrengen van zienswijzen moet verder een onderscheid worden gemaakt tussen zienswijzen die door het bedrijf zelf worden ingebracht en zienswijzen die door derden worden ingebracht.

Administratieve lasten

Een bedrijf dat een zienswijze indient, doet dit meestal schriftelijk door een brief met argumentatie. Soms hebben bedrijven voorafgaand aan het indienen van de zienswijze nog contact gehad met het bestuursorgaan om uitleg te vragen over de ontwerpbeslissing. Na het inbrengen van de zienswijze hoeft het bedrijf officieel geen inspanningen meer te leveren. In de praktijk is er echter nog vaak overleg met het bestuursorgaan.

Op het moment dat derden zienswijzen indienen, worden bedrijven daarvan op de hoogte gesteld. Bedrijven kunnen hierop reageren door een gedachte-wisseling aan te vragen en toelichting te geven op hun aanvraag of vragen te stellen over de zienswijze. In één gemeente is dit niet mogelijk.

Alhoewel de procedure voor het inbrengen van zienswijzen bij de provincie nagenoeg gelijk is aan de procedure bij gemeenten, is er een groot verschil in administratieve lasten. Het gaat bij de provincie om complexere vergunningen en daardoor ook vaak om complexere zienswijzen dan bij gemeenten. De drie geïnterviewde bedrijven die een aanvraag hebben ingediend bij de provincie hebben allemaal vergunningsspecialisten in dienst, in tegenstelling tot de bedrijven die met de gemeente te maken hebben.

Het zelf indienen van zienswijzen bij gemeenten neemt bij de geïnterviewde bedrijven vier tot acht uur in beslag. Daarbij kost het opstellen van de brief en het intern overleg hierover het meeste tijd. De bedrijven die te maken hebben met complexere aanvragen bij de provincie zijn meer tijd kwijt. De tijd die deze bedrijven kwijt zijn aan het indienen van een zienswijze varieert van acht tot vierentwintig uur. Daarnaast heeft één bedrijf juristen en technisch adviseurs ingeschakeld die respectievelijk ongeveer € 1.200,00 en € 2.400,00 in rekening hebben gebracht. Complexe zienswijzen nemen echter nog meer tijd in beslag.

Gemeenten vragen over het algemeen geen extra informatie naar aanleiding van de zienswijze van derden. Het telefonisch vragen van een toelichting kost bedrijven hooguit een uur.

De provincie vraagt naar aanleiding van de zienswijzen door derden vaak nog extra informatie. Het leveren van deze extra informatie kost volgens een van de respondenten gemiddeld wel 32 uur. Bij dit bedrijf zijn zienswijzen meestal afkomstig van de milieubeweging die specialisten in dienst hebben. De zienswijzen van de milieubeweging zijn dan ook meestal zeer complex en het kost veel tijd deze te behandelen. Het andere bedrijf heeft vooral te maken met minder complexe zienswijzen van burgers. Dit bedrijf schat de tijd die het kost om vragen te beantwoorden op twee tot drie uur.

De bedrijven geven aan dat de lasten van het inbrengen van zienswijzen niet in verhouding staan tot de lasten van de rest van de aanvraagprocedure. Er is duidelijk een relatie tussen de complexiteit van de vergunningaanvraag en de tijd die is gemoeid met de zienswijzen.

De ervaren lasten

In het algemeen zijn de bedrijven tevreden over de administratieve lasten als gevolg van zienswijzenprocedures bij de gemeente en provincie. Geen van de bedrijven ziet mogelijkheden om tijdswinst te boeken door de procedure te veranderen. Er is over het algemeen veel overleg met het bestuursorgaan. Dit voorkomt zienswijzen, omdat eventuele onduidelijkheden al voor de ontwerpbeschuikking zijn opgehelderd.

De bedrijven die met de provincie te maken hebben zijn op één onderdeel kritisch. Zij geven aan dat de beperkte kennis van de vergunningverleners bij de provincie leidt tot extra lasten. Een goede vergunningverlener zorgt er volgens hen voor bij de aanvraag voldoende (maar geen overbodige) informatie te hebben om een goede ontwerpbeschuikking te maken.

Vergunningverleners die niet goed op de hoogte zijn van het wetgevingsterrein en/of onvoldoende kennis hebben van de bedrijfstak zetten nog wel eens voorschriften in de vergunning die niet werkbaar zijn, zodat zienswijzen door het bedrijf of derden moeten worden ingebracht. Ook hebben zij meer informatie van het bedrijf nodig om zienswijzen van derden te behandelen.

4.5.4 Mogelijkheden om regeldruk te verminderen

Uit het onderzoek blijkt een aantal mogelijkheden om het aantal zienswijzen en de tijd die het indienen van zienswijzen met zich meebrengt te verminderen:

- Voer overleg voorafgaand aan de vergunningsaanvraag. In dit overleg moet worden besproken wat wel en niet mogelijk is binnen de milieuvergunning. Dergelijk overleg zal naar alle waarschijnlijkheid zienswijzen van bedrijven voorkomen. Het voeren van vooroverleg heeft geen invloed op de kans dat derden zienswijzen indienen.
- Verhoog de professionaliteit van de vergunningverlener en zorg voor een goede match tussen de behandelend ambtenaar en het aanvragende bedrijf. De ambtenaren die een aanvraag behandelen, dienen niet alleen kennis te hebben van de wetgeving, maar ook van de desbetreffende bedrijfstak waarin de aanvrager actief is. Als ambtenaren de aanvragen

behandelen van de bedrijven waarover zij voldoende kennis hebben, zullen zij gericht en alleen de strikt noodzakelijke informatie bij de desbetreffende bedrijven opvragen.

4.6 Tewerkstellingsvergunning

4.6.1 Achtergrond

Wet- en regelgeving

De tewerkstellingsvergunning valt onder de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) die is ingevoerd in 1995. Deze wet moet de werkloosheid in Nederland helpen bestrijden.¹² De wet heeft de volgende doelen: beperkte toelating van vreemdelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt, betere werking van deze arbeidsmarkt, bestrijding van illegaal werk en het geven van een zo groot mogelijke vrijheid van arbeidskeuze aan vreemdelingen die in Nederland zijn toegelaten.¹³ In de Wav is onder andere geregeld voor welke buitenlandse werknemers een werkgever een tewerkstellingsvergunning nodig heeft en hoe deze moet worden aangevraagd.

Bestuursorgaan

CWI is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat werkt in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Wav wordt door CWI uitgevoerd. Het aantal aanvragen en het aantal bezwaren is opgenomen in de tabellen 4.5 en 4.6. Het komt nooit voor dat een derde bezwaar indient.

Tabel 4.5 Aantal aanvragen voor en weigeringen van een tewerkstellingsvergunning (1e helft 2008)¹⁴

	Aantal (1 ^e helft 2008)
Aanvragen	8.200
Waarvan weigeringen	1.117

Tabel 4.6 Aantal afgehandelde bezwaarschriften en aantal daarvan gegrond, ongegrond, niet-ontvankelijk en ingetrokken (1^e helft 2008)

	Aantal (1 ^e helft 2008)
Gegrond verklaard	26
Ongegrond verklaard	41
Niet-ontvankelijk	4
Ingetrokken	24
Totaal afgehandelde bezwaarschriften	95*

4.6.2 Procedures

De bezwaarprocedure (zie figuur 4.6) is gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Als de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning

¹² www.werk.nl.

¹³ www.werk.nl.

¹⁴ Het betreft cijfers over de eerste helft van 2008 omdat 2007 volgens respondent geen representatief jaar was. De reden hiervoor is dat tot mei 2007 voor Polen ook een TWV moest worden aangevraagd.

wordt geweigerd, kan de werkgever een bezwaarschrift indienen. CWI stuurt binnen vijf werkdagen na binnenkomst van het bezwaarschrift een bevestiging van ontvangst. Daarin staat aangegeven of de aanvraag compleet, ofwel ontvankelijk, is.¹⁵

Indien het bezwaar incompleet is, geeft CWI aan wat er ontbreekt. De werkgever krijgt in de regel tien werkdagen om het bezwaar compleet te maken. Soms dient de werkgever opnieuw een incompleet bezwaar in en is er nog een tweede herstelgelegenheid van tien dagen. Indien het bezwaarschrift na de tweede herstelgelegenheid nog steeds incompleet is, wordt het bezwaarschrift niet-ontvankelijk verklaard.

De informatie die de werkgever moet leveren voor de inhoudelijke beoordeling van het bezwaarschrift is, evenals bij de aanvraagprocedure, heel divers en afhankelijk van het soort tewerkstellingsvergunning die wordt aangevraagd.¹⁶ Voor de inhoudelijke behandeling van de bezwaren vindt bij ongeveer de helft van de zaken een hoorzitting plaats. De hoorzitting vindt gemiddeld twee weken nadat de aanvraag ontvankelijk is verklaard plaats. Dit varieert van één tot vier weken. In de volgende gevallen vindt géén hoorzitting plaats:

- Het bezwaar wordt 'kennelijk ongegrond' verklaard. Dat wil zeggen dat al op voorhand, op basis van door de werkgever beschikbaar gestelde gegevens, direct duidelijk is dat het bezwaar ongegrond is.
- Het bezwaar wordt volledig gegrond verklaard.
- De werkgever wil geen hoorzitting.

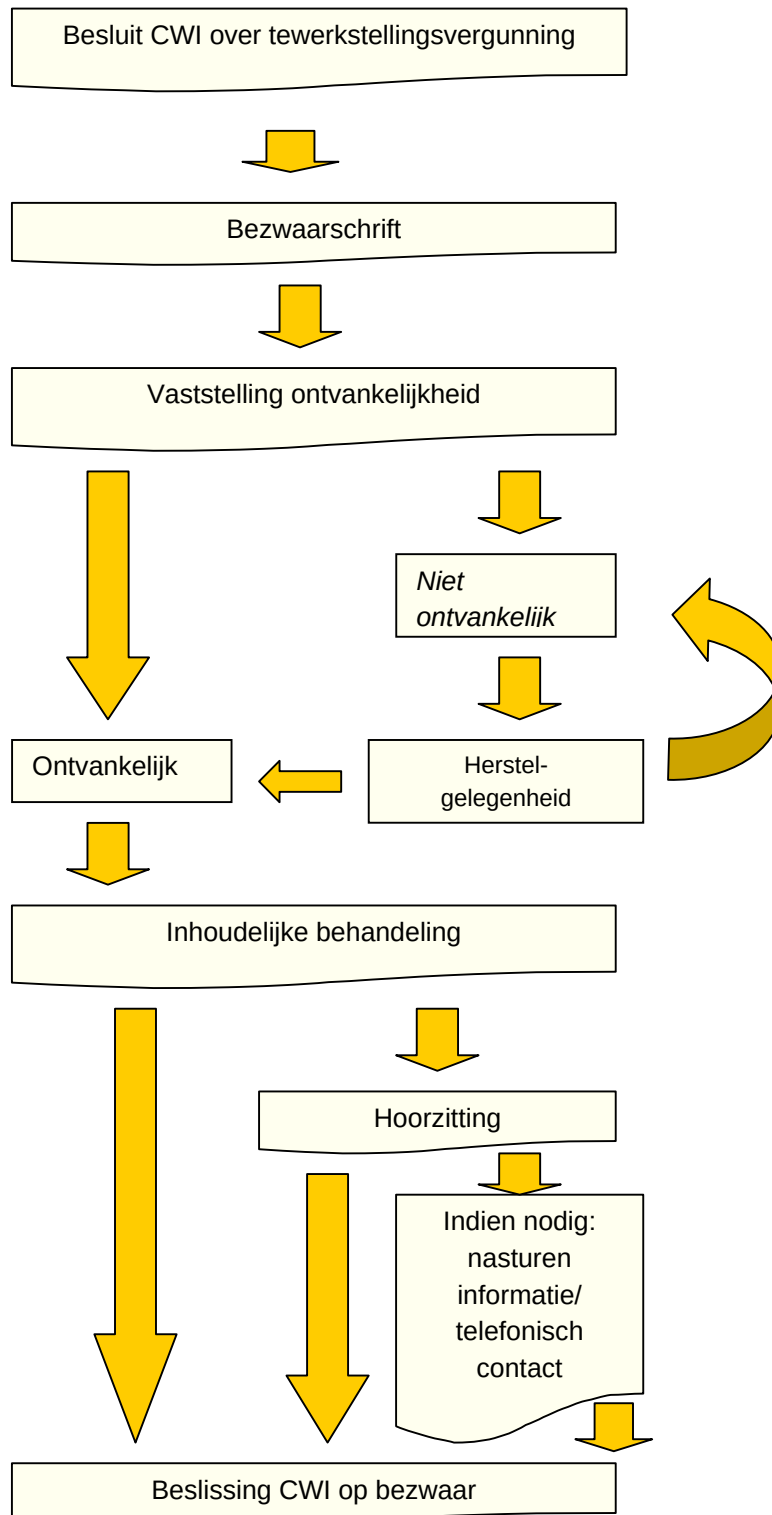
In een minderheid van de gevallen waarin een hoorzitting heeft plaatsgevonden, moet de werkgever nog informatie nasturen. Dit komt bijvoorbeeld voor als de werkgever tijdens de hoorzitting stukken noemt die hij nog niet heeft geleverd.

Het bezwaar wordt ongegrond of gegrond verklaard in een beslissing op bezwaar. Als de werkgever het niet eens is met de beslissing op bezwaar, kan hij nog in beroep gaan.

¹⁵ Een bezwaarschrift is compleet als het aan de volgende eisen voldoet: binnen zes weken ingediend; indiener is belanghebbende; een machtiging (indien van toepassing); gedagtekend; ondertekend; omschrijving van het besluit waartegen bezwaar wordt aangetekend; beschrijving van de gronden van het bezwaarschrift.

¹⁶ Er kan sprake zijn van een TWV voor regulier werk, zoals voor seizoenwerk, en een TWV voor specifieke verblijfsdoelen, bijvoorbeeld stages, of specifieke werksituaties, waarvoor afzonderlijke regels gelden. In ongeveer vijftig procent van de TWV-aanvragen gaat het om specifieke verblijfsdoelen of werksituaties. Dergelijke tewerkstellingsvergunningen wijken af omdat zij op specifieke groepen van toepassing zijn waarvoor speciale regels gelden. De drie meest voorkomende groepen daarbij zijn buitenlandse studenten die bijkomende werkzaamheden verrichten, internationaal concernpersoneel en artiesten.

Figuur 4.6 Bezwaarprocedure tewerkstellingsvergunning



4.6.3 Door bedrijf ervaren lasten

Achtergrond

Bij het bepalen van de lasten van de bezwaarprocedure zijn twee bedrijven, een intermediair en een juridisch adviseur geïnterviewd.

Administratieve lasten

CWI vraagt naar eigen zeggen geen informatie aan de werkgever die al in een eerder stadium is geleverd. Alle informatie is opgenomen in het dossier. Er zijn grote verschillen tussen de hoeveelheid tijd die de twee geïnterviewde bedrijven en de geïnterviewde adviseur aan de bezwaarprocedure besteden. Dit verschil is met name groot bij het verzamelen van de benodigde gegevens. Het onderzoek heeft geen inzicht gegeven in de oorzaak van dit verschil. De bestede tijd varieert van ruim drie uur tot bijna 37 uur. Een deel van de bedrijven laat zich ondersteunen door één of meer externe adviseurs.

De ervaren lasten

Alle respondenten zijn positief over het waarom van het leveren van de gegevens en de mate waarin de gevraagde gegevens aansluiten bij de gegevens die bedrijven reeds hebben. De twee bedrijven zijn negatief over de hoeveelheid gegevens die zij moeten leveren en over de vraag of iedere ondernemer of medewerker de informatievraag zou kunnen uitvoeren.

4.6.4 Mogelijkheden om regeldruk te verminderen

Uit het onderzoek blijkt een aantal mogelijkheden om de administratieve lasten te verminderen. CWI ziet weinig ruimte voor efficiencyverbetering.

De volgende mogelijkheden betreffen het primaire proces:

- Professionaliseer de CWI-organisatie. Meer professionaliteit in het primaire proces leidt tot een betere vergunning. Ook de communicatie verbetert dan. Dit heeft minder bezwaren tot gevolg. Een bedrijf vond de bezwaarafdeling erg professioneel werken, maar de medewerkers in het primaire proces niet altijd.
- Onderzoek mogelijkheden van (verdere) digitalisering van de procedure. Dit betreft bijvoorbeeld het digitaal kunnen invullen van een aanvraagformulier en het digitaal kunnen leveren van documenten.¹⁷ Een voordeel van een digitaal formulier is dat minder vaak vragen onterecht worden overgeslagen omdat het digitale formulier een waarschuwing geeft als onterecht een vraag wordt overgeslagen. Dit leidt tot minder afwijzingen van vergunningen en minder bezwaren. Knelpunten bij digitalisering zijn de elektronische handtekening en voldoende beveiliging.

Daarnaast heeft een mogelijkheid betrekking op zowel het primaire proces als bezwaarproces:

¹⁷ Het digitaal kunnen leveren kan volgens CWI momenteel over het algemeen niet. Incidenteel kan het mogelijk wel maar het is (nog) niet gebruikelijk.

- Ontwikkel een checklist waarin alle stapjes uit zowel de aanvraag- als de bezwaarprocedure worden genoemd en communiceer deze met de bedrijven. Gebruik voor deze ontwikkeling de concrete ervaringen van de bedrijven met het primaire proces en bezwaarproces. Bedrijven zijn geïnteresseerd in een lijst met concrete punten, zoals: vacature zetten in regionale krant, vacature zetten in landelijke krant, vacature internationaal aanbieden via Eures, beschrijven hoeveel kandidaten door CWI zijn geleverd, beschrijven redenen waarom bedrijf die kandidaten heeft afgewezen et cetera. In een dergelijke lijst zouden ook nog tips kunnen worden opgenomen, zoals de tip dat voor een advertentie in de zaterdagkrant vóór woensdag moet worden gebeld, omdat anders weer een week moet worden gewacht. Zorg er wel voor dat een dergelijke lijst niet verhogend op de administratieve lasten werkt, doordat bedrijven het idee hebben alle stappen te moeten volgen.

4.7 Toelating gewasbeschermingsmiddelen en biociden

4.7.1 Achtergrond

Wet- en regelgeving

De regelgeving rond het toelaten van bestrijdingsmiddelen in Nederland is gebaseerd op de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb). Deze wet is op 17 oktober 2007 in werking getreden en vervangt de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. De Wgb stelt algemene regels voor de handel in en het gebruik van bestrijdingsmiddelen in Nederland. Dit zowel uit een oogpunt van deugdelijkheid voor het doel waarvoor zij zijn bestemd, als uit een oogpunt van veiligheid en gezondheid van mens en dier, waarvan instandhouding gewenst is.¹⁸

Bestuursorgaan

Het College voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (het Ctgb) oordeelt in Nederland over de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden op basis van Europees geharmoniseerde wet- en regelgeving. Het Ctgb neemt als nationale beoordelingsautoriteit deel aan de EU-beoordeling van stoffen. Het Ctgb is een zelfstandig bestuursorgaan dat beslissingen neemt op basis van beleid van vijf betrokken departementen: LNV, VWS, VROM, SZW en VenW.

Uit tabel 4.7 blijkt dat er de laatste jaren gemiddeld ongeveer 25 bezwaren werden ingediend bij het Ctgb. Dit is tegen twee tot drie procent van het aantal besluiten. In 2007 en 2008 zijn er meer bezwaren ingediend (in 2007: 52), vanwege twee grote operaties, namelijk de heretikettering en de herbeoordeling.

Tabel 4.7 Aantal bezwaren bij Ctgb

Bezwaren bij Ctgb	Aantal
Gemiddeld aantal bezwaren per jaar	25 (2-3%)
Aantal bezwaren in 2007	52

In de periode 1995 – 2004 werd ongeveer een derde van de bezwaren ingediend door 'derden'. Meestal betrof dit milieuorganisaties. Twee derde van de bezwaren werd ingediend door de bedrijven (de zogenaamde toelatinghouders).

¹⁸ In de Wgb zijn bepalingen opgenomen ter uitvoering van richtlijn 91/414/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en ter uitvoering van richtlijn 98/8/EG van het Europese Parlement en de Raad van Europese Gemeenschappen voor het op de markt brengen van biociden.

In tabel 4.8 zijn de resultaten van de bij het Ctgb ingediende bezwaren uit 2007 opgenomen. In totaal zijn 11 van de 43 bezwaren (gedeeltelijk) gegrond verklaard.

Tabel 4.8 Resultaten bezwaren 2007

Resultaten afgehandelde bezwaren in 2007	Aantal
Niet-ontvankelijk	4
Ingetrokken	5
Ongegrond	23
Gedeeltelijk ongegrond	2
Gegrond	9
Totaal aantal afgehandelde bezwaren	43

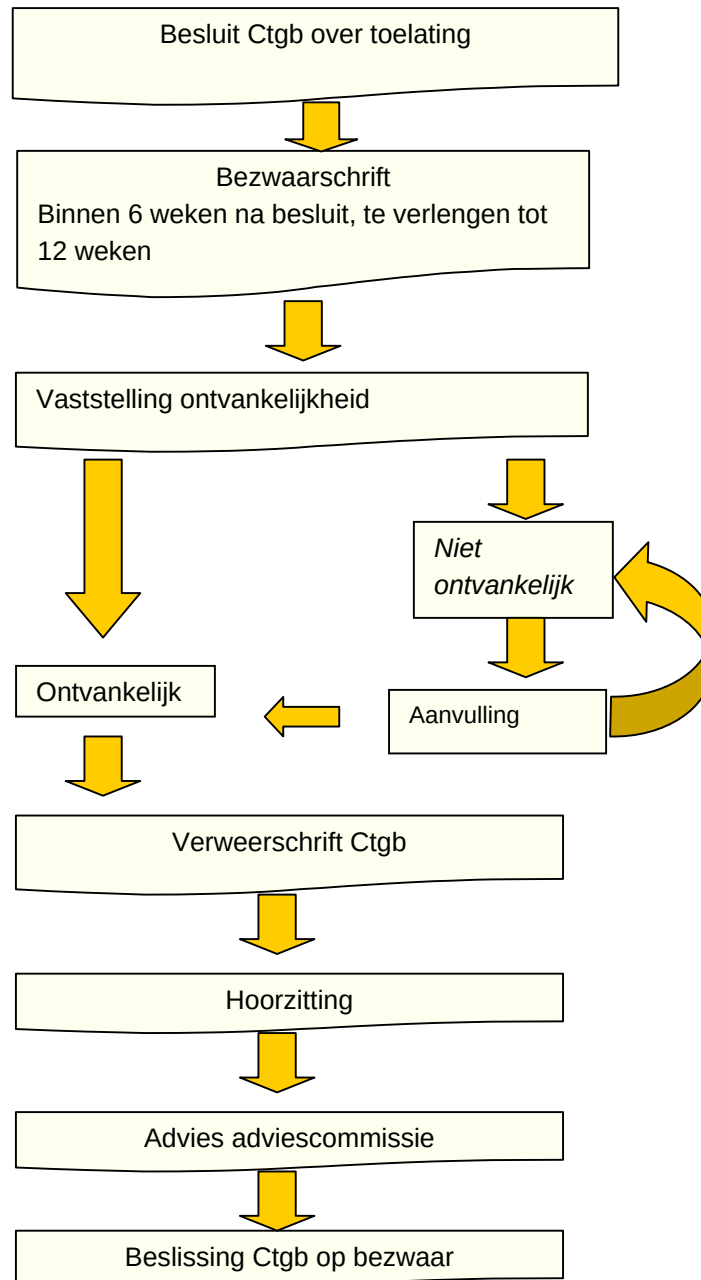
4.7.2 Procedures

Het Ctgb heeft een adviescommissie voor de bezwaarschriften Ctgb, die een centrale rol speelt in de bezwaarschriftenprocedure. De taak van deze adviescommissie is het Ctgb te adviseren over de te nemen beslissingen op het gebied van bezwaarschriften. Bezwaarschriften die kennelijk ongegrond zijn (dat wil zeggen dat al op voorhand direct duidelijk is dat het bezwaar ongegrond is), worden niet ter advisering voorgelegd aan de adviescommissie. De leden van de adviescommissie zijn onafhankelijk. De adviescommissie heeft een secretaris; dit is een door het Ctgb aangewezen ambtenaar. In figuur 4.7 is de bezwaarschriftenprocedure schematisch weergegeven. De bezwaarschriftenprocedure van het Ctgb kent de volgende stappen:

- Een bezwaarschriftenprocedure begint bij een besluit van het Ctgb. Er is een termijn van zes weken om een bezwaarschrift in te dienen. In ongeveer de helft van de gevallen geven bezwaarmakers aan dat ze meer tijd nodig hebben om de motivering van het bezwaarschrift af te ronden. Zij krijgen dan een extra termijn van zes weken.
- Na ontvangst van het bezwaarschrift, stelt het Ctgb de ontvankelijkheid van het bezwaar vast. Wanneer een bezwaarschrift niet-ontvankelijk is, krijgt de indiener de mogelijkheid een aanvulling in te dienen. Dit kan ertoe leiden dat het bezwaar alsnog ontvankelijk wordt. Wanneer dit niet het geval is, volgt de beslissing op bezwaar.
- Voor de ontvankelijke bezwaarschriften stelt het Ctgb vervolgens een verweerschrift op. Tijdens het opstellen van het verweerschrift is er ruimte voor het Ctgb om overleg te voeren met de indiener van het bezwaar. Het verweerschrift gaat naar de adviescommissie en de partijen in het bezwaar.
- Vervolgens vindt er een hoorzitting plaats onder leiding van de adviescommissie. Tijdens de hoorzitting houden de indiener(s) van het bezwaar en het Ctgb ieder hun pleidooi en de adviescommissie stelt vragen aan de partijen. De hoorzitting duurt meestal een uur, soms langer. Bij ontvankelijke bezwaarschriften vindt in principe een hoorzitting plaats. Soms vindt er echter in plaats van de hoorzitting een rechtstreeks overleg tussen Ctgb en indiener van het bezwaar plaats. Dit gebeurt als de adviescommissie

van mening is dat de partijen zo dicht bij elkaar zitten dat ze er samen uit moeten kunnen komen.

Figuur 4.7 Bezwaarprocedure toelating gewasbeschermingsmiddelen en biociden



Daarna adviseert de adviescommissie op basis van de hoorzitting het College over de beslissing op het bezwaarschrift.

- Tot slot neemt het College een beslissing op het bezwaarschrift. Het uitgangspunt hierbij is om niet af te wijken van het advies. Soms gebeurt dit wel en wordt de afwijking van het advies gemotiveerd.

De bezwaarprocedures worden de laatste jaren gemiddeld in zeven tot negen maanden afgehandeld. Dat is langer dan de termijn die wordt genoemd in de Algemene wet bestuursrecht. Ctgb geeft aan dat het vanwege de diversiteit en complexiteit van de zaken niet mogelijk is die termijn te halen.

Bedrijven hoeven tijdens de bezwaarprocedure in principe geen specifieke informatie aan te leveren, wel moeten zij hun bezwaar motiveren. Dit doen zij heel uitgebreid en gedegen. Er is sprake van professionele indieners van bezwaarschriften met veel inhoudelijke kennis. Zij laten zich vaak vertegenwoordigen door een advocaat.

4.7.3 Door bedrijven ervaren lasten

Achtergrond

Bij het bepalen van de administratieve lasten van de bezwaarprocedure zijn drie bedrijven geïnterviewd.

Administratieve lasten

De schattingen van de administratieve lasten door de bedrijven lopen uiteen van negen tot zestien dagen.¹⁹ Deze lasten zijn redelijk verdeeld over alle onderdelen van de bezwaarprocedure, maar vooral het opstellen van het bezwaarschrift. Daar komt nog een kostenpost voor de inhuur van een advocaat bij. Eén bedrijf maakt in één op drie bezwaarprocedures gebruik van een advocaat. In die gevallen zijn de kosten voor de advocaat gemiddeld € 5.000,-. Gemiddeld over alle procedures is dit dus € 1.667,-. De twee andere bedrijven huren bijna altijd een advocaat in. Bij één van die bedrijven gaat het om een kostenpost van € 2.500,- tot € 4.000,-.

De ervaren lasten

Uit het onderzoek blijkt dat de drie bedrijven de bezwaarprocedure van het Ctgb zeer verschillend beoordelen. De bedrijven zijn wel allen redelijk positief over de aansluiting van de te leveren gegevens bij de manier waarop ze beschikbaar zijn. Ook vinden ze dat het Ctgb er voldoende of goed voor zorgt dat bedrijven gegevens niet opnieuw hoeven aan te leveren.

Twee van de drie bedrijven hebben (bijna) altijd een advocaat nodig voor de

¹⁹ Wanneer een bezwaar is ingediend door derden, voor zover dit de milieubeweging betreft, zijn de administratieve lasten even hoog. Een van de bedrijven doet vaak een beroep op het Ctgb voor toelating van het verkopen van middelen die door andere fabrikanten zijn ontwikkeld. Daarbij heeft dit bedrijf regelmatig te maken met bezwaren van de hoofdproducent. Deze bezwaarprocedures kosten gemiddeld twee dagen extra.

bezwaarprocedure. Zij vinden daarom dat de informatievraag niet zodanig is gesteld dat ieder bedrijf in staat is om deze zelf uit te voeren.

4.7.4 Mogelijkheden om regeldruk te verminderen

Het Ctgb heeft afgelopen jaren al een aantal maatregelen doorgevoerd die de lasten voor bedrijven verminderen. Zo is er een helpdesk voor bedrijven in de fase van de toelatingsprocedures opgezet, heeft men een transparante aanvraag- en bezwaarprocedure en geeft het Ctgb een uitgebreide motivering op besluiten.

Het aantal bezwaarprocedures kan waarschijnlijk niet veel verder worden teruggebracht. Enerzijds is het aantal bezwaarprocedures al tamelijk laag (twee tot drie procent). Anderzijds is een deel van de procedures niet te voorkomen doordat er een belangentegenstelling is tussen het bedrijf en de milieubeweging. Wanneer het betreffende middel wordt toegelaten, gaat de milieubeweging in beroep. Wordt het middel niet toegelaten, dan gaat het bedrijf in beroep.

Uit het onderzoek blijkt nog wel een aantal mogelijkheden om het aantal bezwaren en de daarbij behorende administratieve lasten te verminderen:

- Voer vaker vooroverleg met bedrijven. Volgens de bedrijven is de meeste winst te behalen door bedrijven voorafgaand aan het toelatingsbesluit van het Ctgb de mogelijkheid te geven inhoudelijk te communiceren met de wetenschappelijk beoordelaars van het Ctgb en/of de beoordelende instanties (TNO, RIVM). Op dat moment kan vaak met eenvoudige aanpassingen van de aanvraag, een iets andere interpretatie van bepaalde studies, of wat extra informatie, het besluit in de goede richting worden aangepast, zodat een bezwaar niet nodig is. Daarnaast kan het aantal bezwaarprocedures mogelijk ook worden verminderd als bedrijven de mogelijkheid krijgen inhoudelijke reactie op het conceptbesluit te geven (een soort zienswijze).
- Duidelijkere en snellere aansturing van het Ctgb door de ministeries bij de aanpassing van de beoordelingssystematiek aan de nieuwste inzichten. Nu gebeurt dit via bezwaarprocedures.
- Het Nederlandse beoordelingssysteem moet meer in de pas lopen met het Europese. Dit kan mogelijk het aantal bezwaarschriften verminderen.

De volgende mogelijkheid heeft gevolgen voor de administratieve lasten van de bezwaarprocedure:

- Het Ctgb moet zich tijdens de bezwaarprocedure meer richten op pragmatische oplossingen. Hierdoor kunnen de administratieve lasten verder worden verminderd. Zo zou het Ctgb tijdens de bezwaarprocedure na bestudering van het bezwaarschrift standaard moeten overwegen of een hoorzitting wel nodig is. Vaak zijn er op dat moment praktische oplossingen mogelijk die veel minder tijd in beslag nemen dan het geheel moeten doorlopen van de bezwaarprocedure.

4.8 Innovatiesubsidies

4.8.1 Achtergrond

Wet- en regelgeving

Bedrijven kunnen gebruikmaken van diverse subsidies. Voor dit onderzoek richten wij ons op innovatiesubsidies²⁰ en binnen de innovatiesubsidies focussen we op de grootste regeling die gericht is op het bedrijfsleven, de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO). De bezwaarprocedure voor de WBSO is volgens SenterNovem representatief voor de procedure bij innovatiesubsidies. De meeste subsidieregelingen die SenterNovem voor EZ uitvoert, vallen onder de Kaderwet EZ-subsidies, maar de WBSO is een aparte wet.

De WBSO geeft een fiscale tegemoetkoming in de loonkosten van werknemers die 'speur- en ontwikkelingswerk' doen.²¹ De WBSO ondersteunt ondernemers bij onderzoek naar en ontwikkeling van nieuwe producten, processen en programmatuur. Ongeveer 12.000 ondernemers maken hiervan jaarlijks gebruik. Het budget in 2007 was 425 miljoen euro.

Bestuursorgaan

SenterNovem is een agentschap van het ministerie van Economische Zaken. Het agentschap voert overheidsbeleid uit op het gebied van innovatie, milieu en duurzaamheid en het bevorderen van de samenhang daartussen.²² Bezwaarschriften worden afgehandeld door juridisch deskundigen. Indien nodig is er als derde een technisch-inhoudelijke deskundige bij betrokken. Een vierde persoon ondertekent de beschikking.

Het aantal bezwaren is minder dan één procent van het aantal aanvragen. Voor het aantal aanvragen en het aantal bezwaren zie tabel 4.9. Bezwaren van derden komen volgens SenterNovem niet of nauwelijks voor.

Tabel 4.9 Aantal aanvragen en aantal bezwaren WBSO in 2007

	WBSO
Aantal aanvragen	22.347
<i>Positief</i>	17.391
<i>Deels positief</i>	1.581
<i>Negatief</i>	3.375
Aantal bezwaren	166

²⁰ De regelingen die SenterNovem uitvoert, worden in drieën verdeeld: milieu en samenleving (a), energie en klimaat (b) en innovatiesubsidies (c). Er zitten technologiesubsidies in a, b en c. De meeste technologiesubsidies zitten in groep c. We richten ons daarom op innovatiesubsidies.

²¹ SenterNovem (2008), *Jaarverslag 2007*.

²² www.ez.nl.

4.8.2 Procedures

Zienswijzenprocedure

SenterNovem kent geen zienswijzenprocedure zoals die geldt volgens Afdeling 3.4 Awb in geval van een 'uniforme openbare voorbereidingsprocedure'. Het vragen om een inhoudelijke reactie op een conceptbeslissing komt wel incidenteel voor.

Herstellen formeel gebrek

Voorafgaand aan de afwijzing van een subsidieaanvraag bestaat bij veel regelingen van SenterNovem de mogelijkheid om een formeel gebrek²³ te herstellen. Die mogelijkheid vermindert de bezwaarkans. SenterNovem kan een bedrijf wijzen op een formeel gebrek en een herkansing bieden.

Bezwaarprocedure

De eerste stap van de bezwaarprocedure (zie figuur 4.8) is het indienen van het bezwaarschrift. Deze bestaat uit drie substappen: het indienen van een (pro-forma)bezwaarschrift, de ontvankelijkheidstoets en een herstel-mogelijkheid. Het bezwaarschrift moet binnen zes weken worden ingediend. Als het bezwaar op een van de vereisten²⁴ niet voldoet, spreekt SenterNovem van een pro-formabezwaar. Men krijgt dan een herstel-mogelijkheid om alsnog een compleet bezwaarschrift in te dienen binnen vier weken.

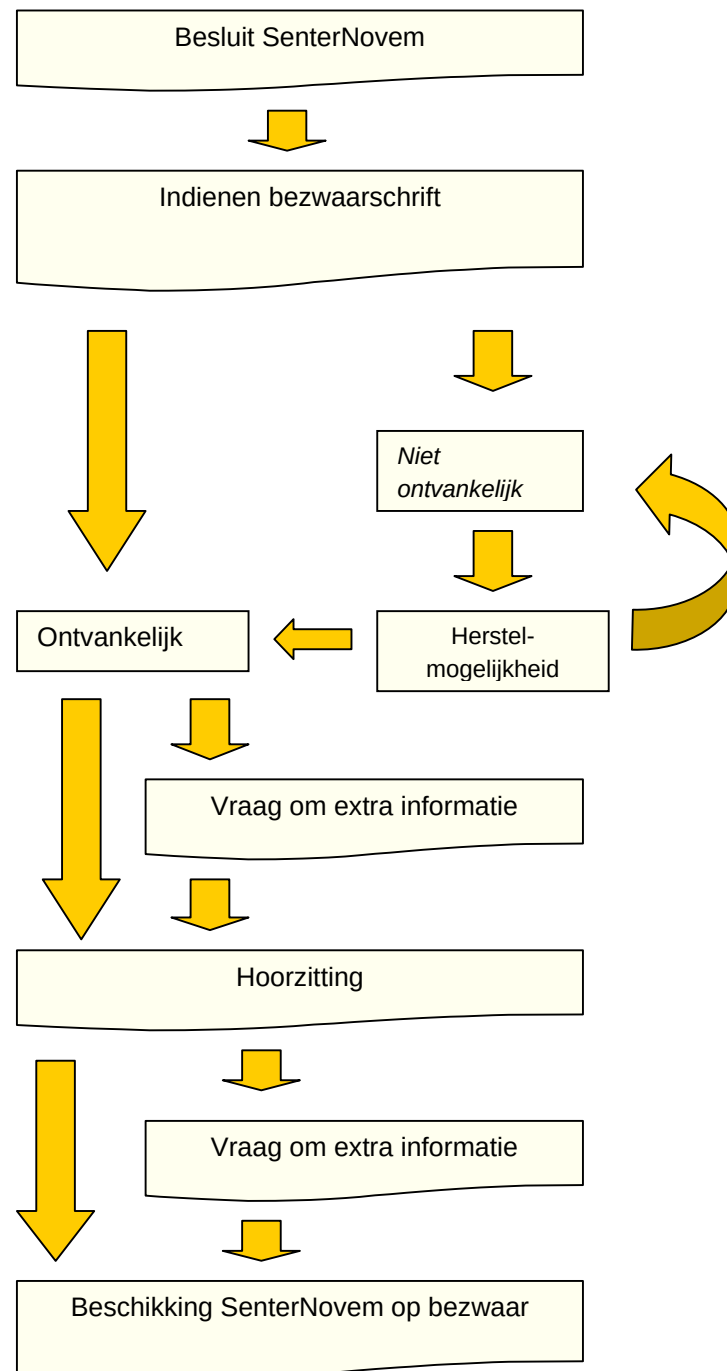
De tweede stap, die soms voorkomt, bestaat uit een vraag aan het bedrijf om extra informatie te leveren uiterlijk tijdens de hoorzitting. De derde stap is de hoorzitting. De hoorzitting is voor bedrijven niet verplicht. Indien een bedrijf niet wil, is er soms telefonisch contact om toch enkele vragen aan het bedrijf te kunnen stellen. Stap vier bestaat uit de beschikking op bezwaar (BoB), die het bedrijf binnen twee weken na de hoorzitting krijgt. Indien na de hoorzitting opnieuw informatie nodig is, ontvangt het bedrijf de BoB later.

Indien het bedrijf zich niet kan vinden in de beslissing die SenterNovem op het bezwaarschrift neemt, kan het beroep aantekenen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

²³ In dat geval voldoet de subsidieaanvraag formeel niet aan de gestelde eisen.

²⁴ Het bezwaar is compleet en wordt ontvankelijk verklaard als het bezwaar aan de volgende zes Awb-eisen voldoet: ingediend binnen zes weken, schriftelijk ingediend, met NAW-gegevens, ondertekend en met vermelding tegen welke regeling bezwaar wordt gemaakt en waarom.

Figuur 4.8 Bezwaarprocedure innovatiesubsidies



Duur van procedure

Vanaf het moment waarop het bezwaar ontvankelijk is verklaard, mag de bezwaarprocedure zes weken duren, met een verlengingsmogelijkheid van nog eens vier weken. SenterNovem hoeft die verlenging niet te motiveren. De praktijk is dat SenterNovem in de brief waarin het bezwaar ontvankelijk wordt verklaard, altijd onmiddellijk aangeeft dat de periode tien weken zal duren. Verder lukt het SenterNovem in dertig à veertig procent van de bezwaarprocedures ook niet om de procedure binnen tien weken af te ronden. Indien SenterNovem de periode langer dan tien weken wil laten duren, moet een bedrijf wel eerst instemmen met deze verlenging.

Er zijn meerdere redenen waarom de procedure niet binnen tien weken kan worden afgerond:

- *Bezwaarpiek*
De bezwaren zijn niet gelijkmatig verdeeld over het jaar. Tijdens een piek kan SenterNovem niet alle bezwaren binnen tien weken afronden. De bezwaarpiek ligt vaak voor de zomer. Dit hangt samen met het feit dat in december vaak veel aanvragen voor het volgende jaar worden ingediend.
- *Bedrijf niet snel beschikbaar voor hoorzitting*
Het lukt niet altijd om snel een afspraak te maken met het bedrijf voor een hoorzitting.
- *Beroepsprocedure*
Een deel van de bedrijven dient elk jaar een aanvraag voor de WBSO in. SenterNovem kan in dat geval in overleg met de bezwaarde wachten met de behandeling van de aanvraag als er nog een beroepsprocedure loopt over de aanvraag over de vorige periode.
- *Wachten op onderzoeksrapport*
In een aantal gevallen moet SenterNovem wachten op een relevant onderzoeksrapport, bijvoorbeeld van TNO.

4.8.3 Door bedrijf ervaren lasten

Achtergrond

Bedrijven voeren de bezwaarprocedure zelf uit of schakelen daarvoor een zogenaamde subsidieconsultant in. In het kader van dit onderzoek hebben we drie bedrijven en één subsidieconsultant geïnterviewd. Twee van de drie bedrijven voerden een bezwaarprocedure met betrekking tot de WBSO en één bedrijf voerde een bezwaarprocedure met betrekking tot Innowator.²⁵

Administratieve lasten

De twee bedrijven die een WBSO-bezwaarprocedure hebben gevoerd en gebruikmaakten van een consultant, hebben daarnaast zelf minder dan een dag aan de bezwaarprocedure besteed. Grofweg de helft van deze tijd betrof de hoorzitting inclusief reistijd (meer tijd dan de hoorzitting zelf). De ingezette

²⁵ Subsidieregeling voor het Innovatieprogramma Watertechnologie.

subsidieconsultants werkten op basis van 'no cure no pay' met tien procent van het subsidiebedrag courtage. Eén consultant geeft aan gemiddeld ongeveer drie dagen per WBSO-bezwaarprocedure te besteden.

De ervaren lasten

Twee van de drie bedrijven zijn overwegend positief over de informatie-verplichting. Een derde bedrijf is beduidend negatiever en wijst erop dat er geen bezwaar zou hoeven worden ingediend als degene bij SenterNovem, die de oorspronkelijke aanvraag heeft behandeld, inhoudelijk meer kennis van zaken zou hebben gehad.

De bedrijven en de consultant zijn matig tevreden over de wijze waarop de informatievraag is gesteld. Niet ieder bedrijf is in staat om deze zelf uit te voeren.

Een bedrijf stelt dat de procedure op het punt van snelheid zou kunnen worden verbeterd. Met name de wachttijd tussen het indienen van het bezwaar, de hoorzitting en de beslissing op bezwaar zou korter moeten zijn.

4.8.4 Mogelijkheden om de regeldruk te verminderen

Uit het onderzoek komt een mogelijkheid voor verbetering in het primaire proces die gevolgen kan hebben voor het aantal bezwaren:

- Maak in de ambtelijke keten gebruik van mensen uit het bedrijfsleven. Het betrekken van mensen uit het bedrijfsleven bij SenterNovem kan de kennis van zaken in het primaire proces vergroten.

Daarnaast komt een aantal suggesties naar voren die voor bedrijven tijdswinst kunnen opleveren in de bezwaarprocedure:

- Houd een eventuele hoorzitting bij bedrijven. Dit levert voor bedrijven veel tijdswinst op, omdat de reistijd relatief veel tijd in beslag neemt. Het nadeel hiervan is dat de lasten verschuiven van het bedrijf naar SenterNovem.
- Introduceer de mogelijkheid tot telefonisch horen. Door telefonisch horen vervalt de reistijd en wordt het gemakkelijker snel een afspraak te plannen met het bedrijf. Discussiepunten hierbij zijn de technische uitvoerbaarheid (vooral als er meer medewerkers van SenterNovem bij betrokken zijn), de juridische haalbaarheid en een mogelijk kwaliteitsverschil tussen face to face en telefonisch horen.
- Laat bedrijven een mondelinge in plaats van schriftelijke toelichting geven. Dit bespaart administratieve lasten en zorgt ervoor dat meer bedrijven zelf de bezwaarprocedure kunnen uitvoeren.

Een mogelijkheid voor het verkorten van de duur van de procedure, die uit het onderzoek naar voren komt, is:

- Aanpakken van de bezwaarpiek. Mogelijk kan de bezwaarpiek worden voorkomen door het meer spreiden van de aanvraagperiodes en van de besluiten op de subsidies. Ook kan de capaciteit tijdens de bezwaarpiek worden vergroot.

5 ADMINISTRATIEVE LASTEN: OMVANG EN BELEVING

5.1 Inleiding

Het onderzoek is uitgevoerd met een tweeledige doelstelling:

1. Het 'slim' meten van de administratieve lasten voor bedrijven als gevolg van bezwaar. Dit moet leiden tot:
 - Een gefundeerde uitspraak over de totale omvang van de administratieve lasten voor bedrijven die samenhangen met bezwaar.
 - Inzicht in de beleving van de ondernemer ten aanzien van de informatieverplichtingen behorende bij de bezwaarprocedure.
2. Het verzamelen van suggesties voor vereenvoudiging van de geconstateerde administratieve lasten.

Er is voor gekozen om het onderzoek uit te voeren aan de hand van elf combinaties van bestuursorganen, vergunningen/beschikkingen en de daarbij behorende bezwaarprocedures. We hebben daarbij ook de milieuvergunning geselecteerd die alleen een zienswijzenprocedure kent. De selectie en de respons is uitgebreid aan de orde gekomen in hoofdstuk 2 (Gebruikte methode en verantwoording).

We hebben uiteindelijk gekozen voor een grote verscheidenheid in bestuursorganen en procedures. Dit heeft geleid tot meer suggesties voor vereenvoudiging van de geconstateerde administratieve lasten. Aan de andere kant heeft dit ook geleid tot een zeer grote verscheidenheid aan specifieke gevallen. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld bezwaarprocedures waarnaast een kort geding wordt gevoerd om een voorlopige voorziening aan te vragen, bezwaarprocedures waarnaast ook een zienswijzenprocedure wordt gebruikt, procedures waarbij ook pre-mediation wordt gebruikt et cetera.

In dit hoofdstuk worden de conclusies van het onderzoek beschreven. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de door de bedrijven ervaren lasten. Daarbij gaan we kort in op de omvang van de administratieve lasten samenhangend met bezwaar (paragraaf 5.2.1) en de beleving van deze lasten en de factoren die daarbij een rol spelen (paragraaf 5.2.2). In paragraaf 5.3 komt de relatie tussen het primaire proces, de bezwaarprocedure en de beroepsprocedure aan de orde. Mogelijkheden om de regeldruk te verminderen zijn beschreven in hoofdstuk 6.

5.2 Door bedrijven ervaren lasten

5.2.1 Omvang administratieve lasten samenhangend met bezwaar

Aantal bezwaren

Bezwaren en zienswijzen ingediend door bedrijven tegen besluiten van bestuursorganen komen relatief weinig voor. Dat geldt ook voor bezwaren en zienswijzen ingediend door derden. Zo was het bij de selectie van de gemeenten voor de milieuvergunning niet mogelijk een kleine gemeente te selecteren, omdat daar geen of te weinig zienswijzen waren ingediend tegen ontwerpbeslissingen. Ook middelgrote gemeenten hadden relatief weinig te maken met zienswijzen.

Op het totaal aan besluiten van bestuursorganen worden niet veel bezwaren ingediend. Er zijn hierbij wel uitzonderingen. Sommige grote bedrijven hebben bijvoorbeeld bij alle bedrijfsuitbreidingen te maken met zowel zienswijzen van derden bij de milieuvergunningen als bezwaarprocedures door derden bij bouwvergunningen.

Er zitten grote verschillen in de percentages van besluiten waartegen bezwaar wordt aangetekend tussen de diverse combinaties van bestuursorganen en vergunningen/beschikkingen. Het aantal bezwaarprocedures ligt meestal rond de twee à drie procent van het aantal ingediende vergunningaanvragen of het aantal verleende vergunningen of beschikkingen. Dit varieert van minder dan één procent bij de innovatiesubsidies tot circa tien - vijftien procent bij milieuvergunningen (zienswijzen) en bij een aantal gemeenten bij de WOZ niet-woningen. Uitschieter is het percentage zienswijzen bij milieuvergunningen bij een provincie van zeventig procent. Dit laatste is grotendeels te wijten aan de complexiteit van de milieuvergunningaanvragen en het feit dat belanghebbende derden daartegen erg vaak zienswijzen inbrengen.

Administratieve lasten per bezwaarprocedure

Het onderzoek heeft zich gericht op een aantal specifieke bezwaarprocedures bij verschillende bestuursorganen. Hierbij is gezorgd voor een zo groot mogelijke verscheidenheid in bestuursorganen, wetgevingsterreinen en procedures. Indien mogelijk, hebben we ook gekozen voor een zo groot mogelijke verscheidenheid aan type bedrijven en bezwaarprocedures.

Hierbij moet worden bedacht dat een bedrijf om verschillende redenen, en in verschillende hoedanigheden, bij een bezwaarprocedure betrokken kan raken. Een bedrijf kan bijvoorbeeld zelf bezwaar maken tegen een besluit. Hierbij kan het gaan om de afwijzing van een aanvraag of om een ambtshalve genomen en belastend besluit. Indien het bedrijf optreedt als bezwaarmaker, kunnen belanghebbende derden bij de procedure zijn betrokken. Een bedrijf kan ook als derde-belanghebbende bij een bezwaarprocedure worden betrokken. Verder bestaat de mogelijkheid dat twee bedrijven een onderling conflict via een bezwaarprocedure uitvechten.

Tijdens het door ons verrichte onderzoek zijn niet al deze situaties in beeld gekomen. Dit maakt een echt representatief en betrouwbaar beeld van de lasten van de bezwaarprocedure niet goed mogelijk. Gelet op het bovenomschreven diverse beeld merken wij op dat de door de respondenten gesuggereerde oplossingen niet per definitie leiden tot vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Vanuit deze invalshoek moeten de in hoofdstuk 6 genoemde mogelijkheden worden gezien.

De tijdsbesteding van bedrijven per bezwaarprocedure varieert van een aantal minuut (door intermediairs bij de bezwaarprocedure tegen de WOZ) tot circa twintig uren. Een groot deel van deze tijd wordt door het management van de bedrijven besteed. Lang niet alle bedrijven zijn in staat om de bezwaarprocedure zelf te voeren. Zij maken enerzijds gebruik van juridische bijstand, anderzijds van technische bijstand. De kosten hiervan lopen per bezwaarprocedure in de duizenden euro's.

Extrapolatie

We hebben tijdens het onderzoek moeten concluderen dat het niet mogelijk is om een selectie van bezwaarprocedures en bedrijven te maken die representatief is voor het totaal aan bezwaarprocedures als gevolg van wet- en regelgeving in Nederland. Ondanks dat de meeste bezwaarprocedures zijn gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht, en uit een aantal vergelijkbare stappen bestaat (zie hoofdstuk 3) bestaat er geen gemiddelde bezwaarprocedure of standaardbezwaarprocedure. Elke bezwaarprocedure heeft zijn eigen specifieke kenmerken, daarom is het onmogelijk om generieke uitspraken te doen ten aanzien van de lasten die samenhangen met bezwaar. Ook hangen de administratieve lasten als gevolg van de bezwaarprocedure sterk samen met (de inhoud van) de aanvraag van de vergunning/beschikking door het bedrijf en de besluitvorming van het bestuursorgaan (het primaire proces). Het primaire proces verschilt vaak sterk tussen de verschillende bestuursorganen en is relatief complex vergeleken met die bij vergunningverlening aan burgers.¹

Om die reden kunnen we geen kwantitatieve extrapolatie geven naar de totale omvang van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven die samenhangen met bezwaar.

Wel concluderen we dat de administratieve lasten die het gevolg zijn van de zienswijzen- en bezwaarprocedures veel lager zijn dan die van de aanvraagprocedure van de vergunning zelf en in geen verhouding staan tot het belang dat met het verkrijgen/behouden van de vergunning is gediend. Een belangrijke reden hiervan is het relatief kleine aantal zienswijzen en bezwaren.

¹ De administratieve lasten als gevolg van bezwaarprocedures voor burgers zijn eenvoudiger te bepalen. Enerzijds zijn burgers een meer homogene groep, anderzijds zijn de vergunningprocessen bij burgers vaak eenvoudiger en spelen er minder factoren bij vergunningverlening en bezwaar.

5.2.2 Beleving van de (administratieve) lasten samenhangend met bezwaar

Algemeen

Bedrijven hebben in het algemeen geen problemen met het bestaan van bezwaarprocedures. Zij vinden het een belangrijk instrument in het kader van hun rechtszekerheid.

Bedrijven hebben wel een aantal commentaren op de wijze waarop zienswijzen- en bezwaarprocedures zijn ingericht of de wijze waarop hiermee door (medewerkers van) bestuursorganen wordt omgegaan. Deze commentaren hangen echter sterk af van de specifieke context waarin het primaire proces en het bezwaarproces hebben plaatsgevonden.

De wijze waarop bedrijven bezwaarprocedures en de administratieve lasten daarvan ervaren, hangt in ieder geval samen met de volgende factoren:

- De kwaliteit van de besluitvorming.
- De communicatie over de besluitvorming.
- Het belang van de vergunning voor het bedrijf.
- De wijze waarop de bezwaarprocedure heeft plaatsgevonden.
- De uitkomst van de bezwaarprocedure.
- Of het bezwaar is ingediend door belanghebbende derden (zie in dit verband de in paragraaf 5.2.1 geplaatste opmerking over de manieren waarop een bedrijf bij een bezwaarschriftprocedure kan worden betrokken).

In de volgende subparagrafen komt een aantal factoren aan de orde.

Primaire proces

Soms ligt de oorzaak van de bezwaarprocedure in het primaire proces. Hierbij kan worden gedacht aan onvoldoende communicatie en overleg in het vergunningstraject en onvoldoende professionaliteit van de behandelend medewerker. Ook gebrek aan transparantie of ondersteuning, leidend tot een kwalitatief mindere vergunningaanvraag, kan uiteindelijk leiden tot meer negatieve beschikkingen en meer bezwaren. Verbeteringen in het primaire proces kunnen in een aantal gevallen bezwaren voorkomen (zie hoofdstuk 6).

Doorlooptijd

Een groot deel van de bezwaarprocedures is geënt op de Algemene wet bestuursrecht. Deze stelt eisen aan de lengte van de bezwaarprocedure. De maximale duur van een bezwaarprocedure volgens de Awb is twintig weken vanaf de dag dat het besluit is bekendgemaakt. Niet alle bestuursorganen zijn echter in staat deze termijn te halen.

De bezwaarprocedure bij de WOZ-beschikking heeft een beduidend langere doorlooptijd. Deze kan oplopen tot zeker zeven maanden na het indienen van het bezwaarschrift. Reden is de grote hoeveelheid bezwaarschriften die moet worden verwerkt. De bezwaarprocedures van het Ctgb voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden neemt zeven tot negen maanden in beslag. Oorzaak hiervan is de diversiteit en complexiteit van de vergunningen.

Toch klagen bedrijven in het algemeen niet over de lange doorlooptijd van de bezwaarprocedure als zodanig. Ze zien in dat een zorgvuldig uitgevoerde procedure hun rechtszekerheid vergroot. Wel klagen ze in een aantal gevallen over de totale lengte van zienswijzen-, bezwaar- en beroepsprocedures, als belanghebbende derden al deze rechtsmiddelen inzetten, en de kosten van de vertraging erg hoog zijn.

Informatiebehoefte bestuursorgaan

Er zitten verschillen in de tevredenheid van de bedrijven over de informatiebehoefte van de bestuursorganen. De verschillen in de tevredenheid binnen een combinatie van een bestuursorgaan en een vergunning/beschikking zijn dermate groot dat het niet zinvol is de tevredenheid onderling te vergelijken. Toch kan een aantal opvallende punten worden geconcludeerd. De bedrijven zijn relatief ontevreden over het opnieuw leveren van gegevens aan de bestuursorganen. Veel bedrijven vinden dat ze dezelfde gegevens meermalen moeten leveren. Een voorbeeld komt uit de praktijk van de intermediairs bij de Wet waardering onroerende zaken. Die moeten een volmacht aanvragen voor elk object als ze bezwaar namens een bedrijf indienen, ook als al die objecten bij één bedrijf horen.

Daarnaast is een groot deel van de bedrijven van mening dat de informatie-vraag bij een bezwaarprocedure niet zodanig is gesteld dat elk bedrijf zelf in staat is om deze uit te voeren. Bedrijven huren vaak specialisten voor de bezwaarprocedure in en daar zijn kosten aan verbonden.

Belanghebbende derden

Als belanghebbende derden zienswijzen en/of bezwaren indienen, denkt het bedrijfsleven duidelijk kritischer over bezwaren. De procedures vertragen in dat geval de voorgenomen bedrijfsactiviteiten. Bedrijven realiseren zich natuurlijk dat ook derden zich, in een samenleving als Nederland, moeten kunnen uitspreken tegen bepaalde bedrijfsactiviteiten, door middel van het indienen van een zienswijze of een bezwaarschrift tegen het besluit dat het bestuursorgaan ten gunste van het bedrijf heeft genomen. Bij de behandeling van de zienswijze of in de bezwaarprocedure zijn het bestuursorgaan en het bedrijf vaak 'bondgenoten'. Het bestuursorgaan moet zich tegen het bezwaar verweren en het bedrijf heeft er alle belang bij dat het bestuursorgaan dit juist en volledig doet. Het bedrijf zal derhalve bereid zijn alle benodigde informatie aan het bestuursorgaan te leveren.

Doordat derden gebruikmaken van de voor hun openstaande rechtsmiddelen kunnen de (voorgenomen) bedrijfsactiviteiten vertraging oplopen. De bedrijven storen zich daaraan. De kosten hiervan zijn vele malen groter dan de administratieve lasten. Soms betekenen vertragingen zelfs afgelasting. Dit is bijvoorbeeld het geval bij evenementenvergunningen. Vooral vertragingen in de bouw zijn zeer kostbaar. Bedrijven zijn er van op de hoogte dat het bouwen zonder onherroepelijke vergunning voor eigen rekening en risico is. Indien er bezwaren zijn ingediend, of deze worden verwacht, durven zij het niet aan om te

gaan bouwen tot ze helemaal zeker zijn dat de reeds verkregen vergunning standhoudt. Dit is pas het geval als alle bezwaar- en beroepsprocedures zijn afgerond. Om deze redenen proberen bedrijven zo veel mogelijk, samen met de bestuursorganen, in het primaire proces zienswijzen en bezwaren van derden te voorkomen.

5.3 Relatie primair proces – bezwaar – beroep

Er bestaat een relatie tussen enerzijds de wijze waarop het primaire proces wordt ingevuld en anderzijds de hoeveelheid bezwaren die worden ingediend en de wijze waarop het bedrijf de procedure beleeft. Uit het onderzoek blijkt dat hoe zorgvuldiger het primaire proces wordt uitgevoerd, hoe minder bezwaren er worden ingediend en hoe positiever een bedrijf is over de gehele procedure. Bedrijven maken sowieso nauwelijks onderscheid tussen het proces van vergunningverlening en de daarop volgende bezwaarprocedure.

Deze visie wordt bevestigd door juristen van het ministerie van Justitie, en wordt door een aantal personen verder doorgetrokken naar de beroepsprocedure. Deze geven aan: hoe zorgvuldiger een bezwaarprocedure wordt uitgevoerd, des te minder beroepsprocedures er plaatsvinden en des te korter deze duren. Extra capaciteit die wordt geïnvesteerd in een bezwaarprocedure zou meer dan worden terugverdiend door de vermindering van het aantal en de duur van beroepsprocedures, zowel aan de kant van het bedrijf als aan de kant van het bestuur.

6 MOGELIJKHEDEN OM REGELDRUK TE VERMINDEREN

6.1 Inleiding

Wanneer wordt gekeken naar mogelijkheden om de regeldruk te verminderen, is het van belang om de samenhang tussen het primaire proces en de bezwaarprocedure niet uit het oog te verliezen (zie ook paragraaf 5.3). Bedrijven en bestuursorganen geven vooral veel mogelijkheden in het primaire proces aan die positief zouden uitwerken op de administratieve lasten als gevolg van de bezwaarprocedures.

De mogelijkheden om de regeldruk te verminderen, zijn als volgt in dit hoofdstuk gecategoriseerd:

- Verbeteringen in het primaire proces (paragraaf 6.2).
- Verbeteringen in de bezwaarprocedure (paragraaf 6.3).
- Algemene verbeteringen (paragraaf 6.4).

Deze mogelijkheden om regeldruk te verminderen, zijn afgeleid uit de concrete knelpunten waar het bedrijfsleven mee te maken heeft en de mogelijke oplossingen die door de bedrijven en bestuursorganen zijn aangegeven.

Dit is niet de eerste rapportage waarin mogelijkheden zijn opgenomen om de regeldruk als gevolg van bezwaarschriften te verminderen. De Nationale Ombudsman heeft bijvoorbeeld in 2007 nagegaan hoe gemeenten omgaan met burgerbrieven. Hierbij heeft de Nationale Ombudsman onder meer aanbevelingen gedaan om termijnoverschrijdingen bij bezwaarprocedures tegen te gaan en de dienstverlening te verbeteren.²

In het kader van het Actieplan Burgerbrieven voor gemeenten heeft de interdepartementale werkgroep Bezwaarschriften de verschillende departementale procedures besproken en 'good practices & lessons learned' uitgewisseld. De focus lag hierbij op de organisatorische kant van de bezwaarschriftafhandeling, niet op juridische maatregelen. Dit heeft geleid tot een set van aanbevelingen voor een tijdige en zorgvuldige afhandeling van bezwaren: de Menukaart Bezwaarschriften.³

Ten slotte heeft het ministerie van BZK⁴ samen met de ministerie van Financiën en Economische Zaken een onderzoek ingesteld naar de mogelijkheden

² Burgerbrieven gemeenten: Hebt u even? Nationale Ombudsman, 30 januari 2007.

³ Menukaart Bezwaarschriften: good practices en aanbevelingen voor een snelle en kwalitatief hoogwaardige bezwaarschriftprocedure. Interdepartementaal Actieplan Burgerbrieven. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, april 2007.

⁴ Een luisterend oor: over het inzetten van mediationvaardigheden, Programma Administratieve Lastenverlichting Burgers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in samenwerking met de Regiegroep Regeldruk van het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken, april 2008.

om met behulp van mediationvaardigheden⁵ bezwaarprocedures te verbeteren, onnodige bezwaar- en klachtenprocedures te voorkomen, de administratieve lasten te verminderen, tijdwinst te halen bij het doorlopen van bezwaarprocedures en klanttevredenheid te verhogen.

6.2 Mogelijkheden in het primaire proces

Er blijkt duidelijk een verband te zijn tussen de wijze waarop het primaire proces heeft plaatsgevonden en of een bedrijf of een derde een bezwaar indient tegen de (ontwerp)beschikking. Mogelijke verbeteringen in het primaire proces zijn:

1. Verbeteren kwaliteit van de vergunningaanvraag door vooroverleg en verduidelijking noodzakelijke gegevens.
2. Verbeteren kwaliteit besluitvorming door verhogen kwaliteit professionals.
3. Inzicht verschaffen in (ontwerp)beschikking door uniforme openbare voorbereidingsprocedure.
4. Inzicht verschaffen in (ontwerp)beschikking op andere wijze.
5. Mondelinge afhandeling zienswijze.
6. Verbeteren en inzicht geven in de onderbouwing van een besluit.

Ad 1. Verbeteren kwaliteit vergunningaanvraag door vooroverleg en verduidelijking noodzakelijke gegevens

Soms wordt een vergunningaanvraag buiten behandeling gelaten, doordat bij de aanvraag bepaalde gegevens ontbreken. Ook is het mogelijk dat een negatieve beschikking wordt veroorzaakt doordat het bestuursorgaan niet over de juiste gegevens beschikt. Op grond van artikel 4:5 Awb is het bestuursorgaan verplicht om de aanvrager in de gelegenheid te stellen de ontbrekende stukken binnen een door hem bepaalde termijn aan te vullen.

Door op bijvoorbeeld het aanvraagformulier duidelijk aan te geven welke informatie bij de aanvraag moet worden ingediend, of door de vergunningaanvraag eerst gezamenlijk te bespreken, zal het voor het bedrijf eerder duidelijk zijn welke informatie hij moet overleggen/verstrekken. Achteraf aanvullen van de aanvraag – met het risico niet volledig te zijn en dus buiten behandeling laten van de aanvraag – komt dan minder voor.

Een aantal bestuursorganen doet dit in het kader van het vooroverleg.

Ad 2. Verbeteren kwaliteit besluitvorming door verhogen kwaliteit professionals

Een aantal bedrijven klaagt over het niveau van de professionals bij de bestuursorganen. Eén bedrijf heeft tijdens het onderzoek zelfs aangegeven dat het al dan niet verlenen van een vergunning af kan hangen van de medewerker die het dossier behandelt. Ook is er niet altijd voldoende kennis

⁵ Mediationvaardigheden is geen mediation. Het betreft communicatieve vaardigheden zoals het luisteren, samenvatten en doorvragen vanuit een open 'horizontale' houding en specifieke conflictoplossende interventies waardoor de-escalatie en dejuridisering kan ontstaan.

bij bestuursorganen aanwezig over specifieke processen bij bedrijven. Verhoging van de professionaliteit van de medewerkers van het bestuursorgaan die belast zijn met het primaire proces, zorgt voor verhoging van de kwaliteit van de besluit(vorming). Dit leidt tot meer begrip van het bedrijf en waarschijnlijk tot minder bezwaarprocedures.

Ad 3. Inzicht verschaffen in (ontwerp)beschikking door uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Het inzicht verschaffen in de ontwerpbeschikking en de gelegenheid geven tot het inbrengen van zienswijzen kan leiden tot minder bezwaarprocedures. Dat is zeker het geval wanneer een bestuursorgaan gebruikmaakt van een *uniforme openbare voorbereidingsprocedure* op grond van de Awb. Op grond van deze procedure dienen bestuursorganen het ontwerp van een te nemen besluit met de daarop betrekking hebbende stukken gedurende zes weken ter inzage te leggen. Van deze terinzagelegging moet mededeling worden gedaan in een huis-aan-huisblad. Belanghebbenden kunnen de ontwerpbeschikking inzien en daartegen een zienswijze naar voren brengen.

In sommige wetten, zoals in de Wet milieubeheer bij de milieuvergunning, staat deze procedure voorgeschreven. Bestuursorganen kunnen ook voor andere besluiten deze procedure van toepassing verklaren. In de praktijk blijken bestuursorganen weinig gebruik te maken van de mogelijkheid om deze procedure facultatief toe te passen. Nadeel van de procedure is dat een eventueel besluit in hoger beroep met terugwerkende kracht kan worden vernietigd, zodat het bedrijf dan illegaal handelt.

Na een dergelijke procedure vindt geen bezwaarprocedure meer plaats bij het bestuursorgaan. Met betrekking tot milieubesluiten of besluiten voor goedkeuring van het bestemmingsplan, is wettelijk bepaald dat rechtstreeks beroep openstaat bij de rechter, voor diegene die een zienswijze (en ingeval van het bestemmingsplan een zienswijze én bedenking) heeft ingebracht.

Ad 4. Inzicht verschaffen in (ontwerp)beschikking op andere wijze

Indien een bestuursorgaan de uniforme voorbereidingsprocedure niet toepast, kan het onder omstandigheden (op grond van 4:7 of 4:8 Awb)⁶ de aanvrager of belanghebbenden nog wel in de gelegenheid stellen om een zienswijze tegen een (voor hen nadelig) besluit naar voren te brengen. Vervolgens staat bezwaar open voor de indiener en alle belanghebbenden, niet alleen voor degene die een zienswijze heeft ingediend.

Het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden bij voorgenomen besluiten is in het algemeen gunstig voor het aantal in te dienen bezwaarschriften. In de meeste gevallen leidt deze zienswijzenprocedure uiteindelijk tot minder bezwaarprocedures.

⁶ Dit is het geval bij een geheel of gedeeltelijke afwijzing van een aanvraag als de afwijzing zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de aanvrager/belanghebbende betreffen, en die gegevens afwijken van gegevens die de aanvrager/belanghebbende zelf heeft verstrekt.

Ad 5. Mondelinge afhandeling zienswijze

In de praktijk geven de bestuursorganen er de voorkeur aan om de zienswijzen schriftelijk te laten indienen en deze soms ook nog mondeling te laten toelichten. De administratieve lasten van zienswijzenprocedures kunnen omlaag door de mogelijkheid te geven uitsluitend mondeling, in plaats van schriftelijk, in een soort inspraakronde, zienswijzen in te brengen.

Ad 6. Verbeteren en inzicht geven in de onderbouwing van een besluit

Het is belangrijk om inzicht te verschaffen in de onderbouwing van een besluit en eventuele onderliggende stukken beschikbaar te stellen. Bij de Wet onroerendezaakbelasting blijkt dat een groot aantal pro-formabezwaren wordt ingediend omdat het taxatieverslag, dat de grondslag van het besluit vormt, niet wordt meegestuurd. Het standaard meesturen hiervan zal het aantal (pro-forma)bezwaren sterk verminderen.

6.3 Mogelijkheden in de bezwaarprocedure

6.3.1 Mogelijkheden bezwaarprocedure

Bedrijven zien een aantal knelpunten bij de bezwaarprocedure. Twee van deze knelpunten hebben rechtstreeks te maken met de werking van de Awb:

- De bezwaarprocedure heeft geen schorsende werking.
- Belanghebbende derden hebben veel gelegenheid om rechtsmiddelen in te zetten tegen (ontwerp)besluiten. Bedrijven hebben problemen met de lengte van de procedure als gevolg van het grote aantal momenten dat er is om vertraging in het proces aan te brengen.

Daarnaast is een aantal knelpunten aangegeven in de uitvoering van de bezwaarprocedure. Mogelijke verbeteringen zijn:

1. Bezwaarprocedure opschortende werking geven.
2. Verkorten procedure.
3. Mogelijke verbeteringen in de uitvoering.

Ad 1. Bezwaarprocedure opschortende werking geven

Een aantal bedrijven heeft aangegeven dat het een knelpunt is dat de bezwaarprocedure geen schorsende werking heeft. Deze bedrijven hebben te maken met zeer grote, of bijna onherstelbare gevolgen van een besluit van een bestuursorgaan. Voorbeelden hiervan zijn een bedrijfssluiting of het staken van een deel van de bedrijfsactiviteiten. Ook belanghebbende derden kunnen te maken krijgen met een besluit van een bestuursorgaan dat onherstelbare gevolgen heeft.

De bezwaarprocedure heeft thans geen schorsende werking. Dat wil zeggen dat, als een bestuursorgaan besluit om een vergunning van een bedrijf in te trekken, het indienen van een bezwaar er niet voor zorgt dat het bedrijf voorlopig met de activiteiten mag doorgaan totdat op het bezwaar is besloten.

Tijdens de bezwaarprocedure geldt dus de genomen beslissing van het bestuursorgaan.

Soms is het ontbreken van schorsende werking gunstig voor het bedrijf, bijvoorbeeld als het gaat om een begunstigend besluit (zoals een vergunning) waartegen een derde bezwaar heeft gemaakt. In dat geval bestaat in ieder geval geen wettelijke belemmering om reeds tijdens de bezwaarfase te starten met activiteiten waarvoor de betwiste vergunning is verleend. Maar in een aantal gevallen wordt het bedrijf juist benadeeld door het ontbreken van schorsende werking, met name als het gaat om een belastende beschikking (zoals een boete, een sluitingsbevel of een last onder dwangsom).

Als het belang van het bedrijf of een belanghebbende derde heel groot is, of de gevolgen zelfs onherstelbaar zijn, kan een voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter van de rechtbank (of de voorzitter van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State of het College van Beroep voor het bedrijfsleven) worden gevraagd (Awb: titel 8.3). Een voorlopige voorziening is een voorlopige beslissing in spoedeisende zaken die kan worden gezien als een voorschot op de eindbeslissing of als tijdelijke regeling tot de eindbeslissing er is.⁷ Deze procedure kan alleen aanhangig worden gemaakt in combinatie met het indienen van een bezwaarschrift bij het desbetreffende bestuursorgaan of (– in latere fase –) met het instellen van beroep bij de bestuursrechter.

De toetsing in een voorlopige voorzieningprocedure is een andere dan in de bezwaarprocedure. Hoewel aanvragers van een voorlopige voorziening vergelijkbare argumenten gebruiken als in het bezwaarschrift, kent de bezwaarschriftenprocedure een volle toetsing⁸ en toetst de voorzieningenrechter marginaal.⁹ Als uitvoering van het besluit leidt tot onomkeerbare gevolgen, is er sprake van een spoedeisend belang dat schorsing van het besluit rechtvaardigt. Hoewel het niet verplicht is, wordt er meestal voor een voorlopige voorziening een advocaat ingeschakeld. Die behandelt dan ook de bezwaarprocedure.

Bedrijven (en ook belanghebbende derden) die een heel groot belang hebben, zouden het meeste gebaat zijn met een bezwaarprocedure die een schorsende werking zou hebben. Deze bedrijven zullen namelijk vrijwel altijd een voorlopige voorziening aanvragen. Een bezwaarprocedure met schorsende werking zou de kosten van deze bedrijven sterk verminderen. Administratieve lasten vormen hier maar een klein onderdeel van. De kosten

⁷ Juridisch Woordenboek, 2008.

⁸ Staat gelijk aan een heroverweging van het gehele besluit.

⁹ Toetst uitsluitend of er gronden zijn om aan te nemen dat het besluit in bezwaar of in beroep niet overeind kan blijven.

van een bedrijfssluiting (tot het moment van de uitspraak van de voorzieningenrechter) zijn zeer hoog.

Om een bezwaarprocedure (in bepaalde gevallen) een schorsende werking te geven, zou de Awb moeten worden gewijzigd. Deze mogelijkheid is omstreden, de meningen van juridisch experts zijn sterk verdeeld over dit voorstel. Zoals eerder aangegeven, zitten er namelijk zowel positieve als negatieve kanten aan.

Positief is dat de kosten voor bedrijven die te maken hebben met zeer grote gevolgen sterk verminderen. Dat geldt overigens niet alleen voor bedrijven. Vrijwel al deze partijen zullen sowieso een voorlopige voorziening aanvragen. Negatief is dat bedrijven er ook nadeel van kunnen ondervinden afhankelijk van hun positie in de bezwaarprocedure.

De bezwaarprocedure een opschortende werking geven, is derhalve alleen in bepaalde situaties aanbevelenswaardig. De Monumentenwet kent een dergelijke schorsende werking al voor het slopen van een monument. Dit mag pas plaatsvinden als een vergunning onherroepelijk is, omdat een gesloopt monument nooit meer terugkomt.

Als de belangen erg groot zijn, zullen veel bedrijven bij onrechtmatige besluitvorming¹⁰ in ieder geval compensatie nastreven. Hierbij zal het bedrijf aan het bestuursorgaan schadevergoeding of andere nadeelcompensatie vragen. Het bedrijf zal echter moeten aantonen dat er schade is geleden. Dit leidt tot nieuwe administratieve lasten.

De bezwaarprocedure kent een dergelijke schadevergoedingregeling niet. Bij een gegrond bezwaarschrift kan het bedrijf wel verzoeken om vergoeding van de proceskosten.

Ad 2. Verkorten procedure

Een aantal bedrijven klaagt over de lengte van de totale procedure. Dit betreft enerzijds bedrijven waarvan de belangen erg groot zijn, anderzijds bedrijven waarbij steeds dezelfde groepen derden (zoals milieugroepen) alle stappen van zienswijzen, bezwaar en beroep tegen een besluit (zoals een bouwvergunning) van een bestuursorgaan inzetten. Bedrijven geven aan soms het beeld te hebben dat deze groepen vooral het besluitvormingsproces proberen te vertragen door de procedure te 'rekken'. Hierbij moet worden opgemerkt dat bedrijven ook belang kunnen hebben bij een lange procedure, afhankelijk van hun positie in een bezwaarprocedure. Een voorbeeld hiervan is als een bedrijf zelf bezwaar aantekent tegen een voor het bedrijf nadelige vergunning voor

¹⁰ Juridisch gezien kan er pas van onrechtmatige besluitvorming worden gesproken indien het besluit in rechte wordt vernietigd en die uitspraak onherroepelijk is. Niet onder alle omstandigheden is er dan ook feitelijk sprake van een onrechtmatigheid jegens het bedrijf dat het besluit heeft aangevraagd. Op grond van artikel 8:73 Awb kan het bedrijf als het beroep ongegrond wordt verklaard een verzoek doen tot veroordeling van het bestuursorgaan tot vergoeding van de schade die zij heeft geleden.

een derde. Deze bedrijven zijn wij overigens niet in het onderzoek tegengekomen.

Er zijn op dit moment juridisch gezien slechts beperkte mogelijkheden om deze vertraging te voorkomen.

De Awb kent de mogelijkheid om de bezwaarfase over te slaan. Alleen de indiener van het bezwaarschrift kan daartoe een verzoek doen en het bestuursorgaan dient daarmee in te stemmen. Deze mogelijkheid biedt dus geen soelaas voor bedrijven, als derden een vergunning in bezwaar aanvechten.

Indien het bedrijf zelf de indiener van het bezwaar is, kan hij wel een dergelijk verzoek doen. Als het bestuursorgaan hiermee instemt, wordt de procedure zelf hiermee aanzienlijk verkort. Of het ook versnellend werkt, is de vraag, omdat er tussentijdse besluitvorming van het bestuursorgaan (ten aanzien van de vraag of zij instemmen) voor nodig is. Indien er meerdere bezwaarmakers zijn, dienen alle bezwaarmakers in te stemmen. Dat kan vertragend werken.

Verkorting van de bezwaarprocedure is mogelijk als het gaat om kennelijk ongegronde of kennelijk niet-ontvankelijke bezwaarschriften. In die gevallen hoeft het bestuursorgaan de indiener van het bezwaarschrift niet te horen. Dit kan alleen worden toegepast in uitzonderlijke gevallen, tegen de structurele bezwaarmakers, indien er sprake is van misbruik van procesrecht. Dit komt echter vrijwel nooit voor.

Andere mogelijkheden zouden nog kunnen worden aangewend tijdens de fase van het hoger beroep en vallen dus buiten de bezwaarfase. Deze betreffen het meer buiten zitting afdoen van hoger beroep en het zogenaamde verlofstelsel. Bij dit laatste besluit een rechter een beroep niet te behandelen als duidelijk is dat het alleen maar een beroep betreft om tijd te rekken. Dergelijke maatregelen zijn echter juridisch sterk omstreden en vereisen wijzigingen van de Beroepswet of de Wet op de Raad van State. De kans dat ze daadwerkelijk de lengte van de procedure beperken is ook niet erg groot, omdat de fase van het hoger beroep relatief weinig tijd in beslag neemt.

Ad 3. Mogelijke verbeteringen in de uitvoering

Een aantal verbeteringen kan worden doorgevoerd die te maken hebben met de wijze waarop de bestuursorganen de bezwaarprocedure uitvoeren. De Awb zorgt hierbij niet voor belemmeringen, of de bestuursorganen kunnen aan de vereisten van de Awb voldoen. In principe betekent dit dat de bestuursorganen optimaal gebruik zouden moeten maken van de mogelijkheden die de Awb biedt.

- Gelegenheid geven om grote delen van het bezwaar zo veel mogelijk mondeling af te doen. Volgens de Awb moet een bezwaar schriftelijk worden ingediend. Omdat het opstellen van een bezwaarschrift relatief veel tijd kost, zou meer kunnen worden ingezet op het indienen van een kort, beknopt bezwaarschrift. Het bedrijf zou dan tijdens de hoorzitting dieper op

het bezwaar in kunnen gaan.

- Bij niet-ontvankelijkheid van een bezwaarschrift snel de gelegenheid geven om dit aan te vullen. Dit is al een verplichting op basis van de Awb, maar gebeurt nog niet altijd consequent bij de verschillende bestuursorganen.
- Direct bezwaren kennelijk ongegrond verklaren, met terzijde stelling van een hoorzitting.
- Tijdens bezwaarprocedure bedrijf de gelegenheid geven om, als zeker is dat het bestuursorgaan het bezwaar toe zal kennen, het bezwaar in te trekken, de aanvraag aan te vullen zodat direct een nieuwe vergunning kan worden gegeven.
- Zo veel mogelijk gebruikmaken van reeds door de bedrijven geleverde gegevens door het bestuursorgaan.
- Telefonisch en ambtelijk horen in plaats van in een hoorzitting, indien het bedrijf of de belanghebbende derden een hoorzitting niet nodig vinden.

6.3.2 Geen bezwaarprocedure

Een bezwaarprocedure is niet per se noodzakelijk in het kader van het (niet) verlenen van een vergunning of het nemen van een besluit. De ontslagvergunning bij CWI kent bijvoorbeeld geen bezwaarprocedure. Dit is historisch zo gegroeid. De afwezigheid van een bezwaarprocedure zorgt voor snellere duidelijkheid voor werkgever en werknemer.

Bedrijven kunnen, als een ontslagverzoek wordt afgewezen, nog een aantal wegen bewandelen:

- Ze kunnen nog een ontbindingsprocedure bij de rechter starten. Dat hadden ze ook kunnen doen in plaats van het aanvragen van een ontslagvergunning bij CWI. De rechter hanteert een ander toetsingskader dan CWI. Dit leidt nog in een aanzienlijk aantal gevallen tot het ontbinden van een arbeidsovereenkomst.
- Ze kunnen een nieuwe aanvraag voor een ontslagvergunning indienen. Dit kan het geval zijn als er nieuwe feiten zijn geconstateerd, of als achteraf bleek dat de oorspronkelijke aanvraag onvoldoende gegevens bevatte.

Ook kunnen bedrijven een klacht indienen. Deze mogelijkheid bestaat overigens bij alle bestuursorganen. Een klacht wordt echter niet ingediend tegen het al dan niet verlenen van de vergunning, maar tegen de handelwijze van een bestuursorgaan. Een ander voorbeeld van een besluit waartegen geen bezwaar mogelijk is, is een besluit in het kader van een asielzaak.

Uit het onderzoek is echter niet gebleken dat het afschaffen van de bezwaarprocedure bij andere besluiten/beschikkingen door de bedrijven als een mogelijkheid wordt gezien om de administratieve lasten te verminderen. Zoals we eerder hebben geconcludeerd, zijn de administratieve lasten als gevolg van de bezwaarprocedures veel lager dan die van de aanvraagprocedure van de vergunning zelf, en staan ze in geen verhouding tot het belang dat met het verkrijgen/behouden van de vergunning is gediend. Daarnaast fungeert een bezwaarprocedure ook als filter voor het aantal beroepszaken en is er nog een

behoorlijke kans dat de indiener van het bezwaar en het bestuursorgaan het eens worden.

6.4 Algemene mogelijkheden

In het onderzoek is een aantal algemene verbetermogelijkheden naar voren gekomen voor zowel het primaire proces als de bezwaarprocedure. Deze hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

1. Transparantie.
2. Ondersteuning.
3. Overleg, communicatie en pre-mediation.
4. Digitalisering.
5. Handhaven besluitvormingstermijnen.

Ad 1. Transparantie

Een deel van de administratieve lasten als gevolg van zowel zienswijzen als bezwaren komt voort vanuit het feit dat bedrijven niet weten waar ze bij het bestuursorgaan terecht kunnen en wat de procedures zijn. Hieraan kan tegemoet worden gekomen door bij een bestuursorgaan één loket te maken waar het bedrijf terecht kan. Dit kan zowel een fysiek als een digitaal loket zijn. Ook is het belangrijk om de procedure zo transparant mogelijk te maken, en deze ook duidelijk op de website van het bestuursorgaan te zetten. Ten slotte kan het beschikbaar stellen van checklists de administratieve lasten van bedrijven verminderen. Risico hierbij is wel dat de administratieve lasten worden verhoogd, omdat bedrijven het idee kunnen hebben dat alle stappen in een checklist moeten worden gevolgd.

Ad 2. Ondersteuning

Het ondersteunen van bedrijven tijdens het primaire proces, bijvoorbeeld bij de vergunningaanvraag, werkt kwaliteitsverhogend. Door vooroverleg te houden en meer informatie aan de aanvrager te verstrekken, zal de aanvraag beter worden onderbouwd en daardoor sneller kunnen worden behandeld. Een volledige aanvraag leidt ook tot een beter gemotiveerd besluit, zodat het risico dat het besluit op procedurele gronden onderuitgaat, kleiner wordt. Dit zorgt uiteindelijk voor minder zienswijzen en minder bezwaren. Ondersteuning in de bezwaarfase werkt positief op de administratieve lasten voor de bedrijven.

Ondersteuning kan op meerdere manieren worden vormgegeven. In een aantal gevallen bieden bestuursorganen ondersteuning door middel van een helpdesk of een 'contactpunt bedrijven'. De bedrijfsbranches kunnen dit ook zelf oppakken als service naar hun leden. Ook kan een stichting worden opgericht in samenwerking tussen branches. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de Stichting Financiële Dienstverlening. Deze is opgericht door de branches in de financiële dienstverlening. De AFM geeft onder meer korting op de leges van de vergunning als bedrijven zich door deze stichting laten ondersteunen,

omdat de kwaliteit van de vergunningaanvragen beter wordt. Hierdoor bespaart de AFM ook uitvoeringskosten.

Ad 3. Overleg, communicatie en pre-mediation

Uit het onderzoek blijkt dat een aantal bedrijven zich verbaast over het gebrek aan communicatie tijdens de besluitvorming. Bedrijven en bestuursorgaan hebben in het algemeen vaak overleg tijdens de aanvraag van een vergunning. Als de aanvraag is ingediend, geeft een aantal bedrijven aan niets meer te horen totdat ze een vergunning of een afwijzing van de vergunningaanvraag krijgen. In een aantal gevallen geeft het bestuursorgaan het bedrijf dan nog de mogelijkheid om een zienswijze op het ontwerp in te brengen. Indien het bedrijf niet op de hoogte is van de precieze beweegredenen van het bestuursorgaan om de aanvraag te weigeren, zal het bedrijf sneller geneigd zijn om een bezwaarschrift in te dienen. Een deel van deze bezwaren was te voorkomen geweest als er rond het besluitvormingsproces van het bestuursorgaan met het bedrijf was gesproken, vooral over die aspecten die problemen gaan opleveren voor de vergunningverlening. Dit had mogelijk kunnen leiden tot een oplossing, of in ieder geval tot meer begrip van het bedrijf voor de beslissing van het bestuursorgaan. Het bedrijf is dan eerder geneigd af te zien van het indienen van een bezwaarschrift en om te zoeken naar andere oplossingen.

Indien toch bezwaar wordt gemaakt, zal de bezwaarprocedure meestal niet voor het bedrijf tot het gewenste resultaat leiden, waarna het alsnog naar alternatieven moet zoeken. Een mogelijkheid om dit te voorkomen is het inzetten door het bestuursorgaan van pre-mediation of mediationvaardigheden. Dit wordt gedefinieerd als: *communicatieve vaardigheden zoals het luisteren, samenvatten en doorvragen vanuit een open 'horizontale' houding en specifieke conflictoplossende interventies waardoor de escalatie en dejuridisering kan ontstaan. Hierbij hoort ook het snel en direct persoonlijk contact opnemen met een burger of bedrijf.*¹¹ Pre-mediation is nadrukkelijk iets anders dan mediation.

Het Nederlands Mediation Instituut en Sira Consulting hebben in opdracht van het ministerie van BZK (in samenwerking met de Regiegroep Regeldruk) onderzoek naar het toepassen van mediationvaardigheden gedaan. Hieruit bleek ook dat de inzet van mediationvaardigheden leidt tot een afname van het aantal bezwaarprocedures, vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven, tijd- en kostenbesparing bij de overheid en een toename van klanttevredenheid bij burgers en bedrijven en een toename bij de arbeidstevredenheid van de professional. Een van de onderzochte bestuursorganen past pre-mediation toe bij de horecavergeving (Overijsselse methode). Dit kan ertoe leiden dat het bezwaar wordt ingetrokken.

¹¹ Een luisterend oor: over het inzetten van mediationvaardigheden, Programma Administratieve Lastenverlichting Burgers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in samenwerking met de Regiegroep Regeldruk van het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken, april 2008.

Ad 4. Digitalisering

Zowel in het primaire proces als tijdens de bezwaarprocedure kan het digitaal kunnen uitwisselen van gegevens voor een besparing van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zorgen. Door het gebruikmaken van een digitaal dossier kan het meer dan éénmaal vragen van gegevens worden voorkomen. Een digitaal bezwaarformulier kan het opstellen van een bezwaarschrift voor bedrijven vergemakkelijken.

Ad 5. Handhaven besluitvormingstermijnen

Hoewel in de Awb termijnen staan voorgeschreven waarbinnen een beslissing op bezwaar moet zijn genomen, blijkt het in de praktijk nog te vaak dat bestuursorganen deze termijnen niet halen. Bij zowel het primaire proces als de bezwaarprocedure komen termijnoverschrijdingen van het bestuursorgaan voor. Gezien het belang van een besluit voor het bedrijf, en gezien de verhouding tussen bedrijf en bestuursorgaan, is het belangrijk dat de termijnen daadwerkelijk worden gehandhaafd. De Wet dwangsom en beroep, en het (indien mogelijk) toepassen van de Lex Silencio, zijn hier middelen voor. Bij toepassing van de Lex Silencio zullen in ieder geval de belangen van belanghebbende derden moeten worden gewaarborgd.

BIJLAGEN

BIJLAGE

A. Itemlijst interviews bestuursorganen

Algemene kenmerken bestuursorgaan

1. Hoeveel fte houdt zich binnen uw organisatie bezig met het betreffende wetgevingsdomein (vergunningverlening, handhaving et cetera)?

Procedure

- 2a. Beschikt uw organisatie over een eigen commissie bezwaarschriften?¹
- 2b. Zo nee, hoe worden bezwaarschriften dan afgehandeld?
3. Is de procedure van bezwaarschriften geënt op de Awb (Algemene wet bestuursrecht)?
- 4a. Wat is de procedure wanneer een bedrijf een bezwaarschrift indient (of een zienswijze naar voren brengt) bij uw organisatie? Welke stappen worden doorlopen, hoe lang duurt dit en wie zijn de betrokkenen?
- 4b. Is de procedure anders wanneer een derde een bezwaar indient tegen een vergunning of weigering van een vergunning van een bedrijf?
- 4c. Zo ja, wat is de procedure in dat geval?
- 5a. Welke informatie wordt aan bedrijven gevraagd wanneer zij een bezwaarschrift indienen?
- 5b. Vraagt uw organisatie bij een bezwaarprocedure informatie aan het bedrijf die door het bedrijf al eens in een eerder stadium is gegeven?
6. Vindt er altijd een hoorzitting of andersoortig overleg plaats?
7. Hoeveel vergunningen verleent en weigert uw organisatie jaarlijks?
8. Hoe vaak komt het voor dat een bedrijf een bezwaarschrift indient?
9. Hoe vaak komt het voor dat een derde een bezwaarschrift indient tegen een vergunning of weigering van een vergunning van een bedrijf?
10. Is de bezwaarprocedure van deze vergunning representatief voor andere bezwaarprocedures die binnen uw organisatie worden verleend?

Verbetermogelijkheden

- 11a. Zou de bezwaarprocedure anders kunnen worden vormgegeven, zodat tijdswinst of kostenreductie kan worden behaald in uw organisatie?
- 11b. Zo ja, hoe?
- 12a. Zou de bezwaarprocedure anders kunnen worden vormgegeven, zodat tijdswinst of kostenreductie kan worden behaald bij het bedrijf?
- 12b. Zo ja, hoe?

¹ Voor zover de vragen ook van toepassing zijn op de procedure voor het indienen van zienswijzen kan overal waar bezwaarschrift staat kan ook zienswijze worden gelezen.

B. Itemlijst interviews bedrijven

Algemene kenmerken bedrijf

1. Hoeveel fte telt uw bedrijf?
2. Tot welke bedrijfssector hoort uw bedrijf?
3. Welke bedrijfsvorm heeft uw bedrijf?

Procedure

Beschrijven hoe de procedure bij het bezwaar/zienswijze heeft plaatsgevonden.

4. Welke activiteiten heeft uw bedrijf uit moeten voeren vanaf het moment dat de (ontwerp)vergunning/beschikking binnenkwam?
5. Heeft uw bedrijf zelf deze activiteiten verricht of is hiervoor een bureau ingehuurd?

Informatieverplichtingen

Specifiek nagaan wat de informatieverplichtingen zijn geweest voor het bedrijf en de tijd en/of kosten die daarmee zijn verbonden. Hierbij onderscheid maken tussen bezwaar of zienswijze die het bedrijf zelf indient, en indien van toepassing, activiteiten als gevolg van bezwaren van derde belanghebbenden. Het betreft hierbij bijvoorbeeld:

6. Het kennisnemen van de inhoud van de (ontwerp)vergunning/beschikking.
7. Het kennisnemen van de bezwaarprocedure en de daarbij behorende vereisten.
8. Het indienen van een pro-formabezwaarschrift en het complete bezwaarschrift of zienswijze.
9. Overleg met het bestuursorgaan over het bezwaar.
10. Het leveren van additionele gegevens.
11. Het bijwonen van een hoorzitting.
12. Het kennisnemen van de uitspraak van het bestuursorgaan.

Stellingen

Voorleggen van zes stellingen naar de kwalitatieve beoordeling van de informatieverplichting:

Vier scores:

- Slecht: voldoet helemaal niet.
 - Matig: voldoet meer niet dan wel, ruimte voor verbetering.
 - Voldoende: voldoet meer wel dan niet, beperkte ruimte voor verbetering.
 - Goed: voldoet, er zijn geen directe mogelijkheden voor verbetering.
-
- a. De gegevens die het bestuursorgaan in het kader van de procedure van mij vraagt, sluiten aan op de gegevens die ik vanuit mijn eigen bedrijfsproces al beschikbaar heb.
 - b. De manier waarop ik de gegevens moet aanleveren bij het bestuursorgaan, sluit aan bij hoe ik deze beschikbaar heb.

- c. Ik begrijp waarom het bestuursorgaan deze informatie van mij wil hebben.
- d. Het bestuursorgaan zorgt er voor dat ik mijn gegevens niet opnieuw hoeft aan te leveren.
- e. De hoeveelheid gegevens die het bestuursorgaan vraagt staat in verhouding tot het doel ervan.
- f. Deze informatievraag is zodanig gesteld dat iedere ondernemer/medewerker in staat is om deze zelf uit te voeren.

Verbetermogelijkheden

- 11. Waar had in de bezwaarprocedure tijdswinst of winst in kosten voor het bedrijf in gezeten?
- 12. Heeft u vaker een gelijksoortige vergunning aangevraagd en vervolgens een bezwaar ingediend?
- 13. Zo ja, was hierbij de procedure vergelijkbaar?
- 14. Heeft u ook wel eens bezwaren ingediend tegen vergunningen/beschikkingen op andere wetgevingsterreinen bij uw gemeente of andere bestuursorganen?
- 15. Zo ja, nam die procedure meer/minder/evenveel tijd in beslag en waren daar meer/minder/evenveel kosten aan verbonden?
- 16. Ziet u vanuit de ervaringen met die procedure nog verbeterpunten?

