

Vergaderjaar 2008–2009

29 495

Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?

Nr. 4

RAPPORT: TERUGBLIK 2009

Inhoud

1	Over dit onderzoek	5	4	Het benutten van ICT	15
1.1	De bedoeling van terugblikonderzoeken	5	4.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2004	15
1.2	Onze aanbevelingen uit 2004	5	4.2	Stand van zaken in 2008	15
1.3	Relevante ontwikkelingen	6	4.3	Conclusie	15
1.4	Conclusies over de stand van zaken in 2008	6			
2	Politiek toezicht	9	5	Onderbouwing van termijnen kan beter	16
2.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2004	9	5.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2004	16
2.2	Stand van zaken in 2008	9	5.2	Stand van zaken in 2008	16
2.2.1	Voortgang Actieplan Burgerbrieven	9	5.3	Conclusie	17
2.2.2	Twee wetsbehandelingen	10	6	Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer	18
2.2.3	Invoering principe wie zwijgt, stemt toe (lex silencio)	10	6.1	Bestuurlijke reacties	18
2.3	Conclusie	11	6.1.1	Reactie staatssecretaris van BZK	18
			6.1.2	Reactie Vice-President Raad van State	18
3	Aandacht voor naleving van beslistermijnen	12	6.1.3	Reactie Nationale ombudsman	19
3.1	Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2004	12	6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	19
3.2	Stand van zaken in 2008	12			
3.2.1	Rapport Nationale ombudsman	12		Overzicht aanbevelingen en reacties oorspronkelijke rapport (2004)	20
3.2.2	Derde evaluatie Awb	13			
3.3	IND anno 2008	14		Gebruikte afkortingen	22
3.4	Conclusie	14		Literatuur	23

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te toetsen. Wij monitoren over een langere periode – zo nodig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport blikken wij terug op het onderzoek *Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?* (Algemene Rekenkamer, 2004).

1.2 Onze aanbevelingen uit 2004

Beslistermijnen zijn de termijnen waarbinnen de overheid aanvragen en bezwaarschriften van burgers af moet handelen. Ze komen regelmatig voor in de Nederlandse wet- en regelgeving en kennen een grote variëteit. Het doel van ons onderzoek uit 2004 was een bijdrage leveren aan de kwaliteit van wetgeving over realistische en passende beslistermijnen en aan een betere naleving van deze termijnen.

Het ging om een hardnekkig probleem. De beslistermijnen kregen weinig aandacht in het wetgevingsproces en een gedegen onderbouwing ontbrak veelal. Uit evaluaties en onderzoek bleek bovendien dat er vaak forse termijnoverschrijdingen waren. De door ministeries genoemde oorzaken daarvoor vonden wij in slechts enkele gevallen een rechtvaardiging voor de overschrijdingen. Ook hadden de ministeries onvoldoende diepgaand zicht op het behandelproces en onvoldoende aandacht voor niet-handmatige structurele voortgangsbewaking. De vele mogelijkheden om voortgangsbewaking met ICT te versterken bleven onbenut.

In zijn reactie op ons rapport *Beslistermijnen. waar blijft de tijd?* gaf het kabinet te kennen niet al onze aanbevelingen te zullen overnemen. We gaan in deze terugblik in principe alleen in op die aanbevelingen waarvan het kabinet expliciet heeft toegezegd deze te zullen opvolgen. Van de oorspronkelijke negen aanbevelingen zijn dat de volgende¹:

1. Het halen van beslistermijnen moet gezien worden als een van de

¹ Voor een volledige opsomming van alle aanbevelingen en de reactie van het kabinet daarop, zie de bijlage «Overzicht aanbevelingen en reacties oorspronkelijke rapport (2004)», achterin het rapport.

- kwaliteitsaspecten van de te nemen beslissing. De politiek dient hierop toe te zien en zo nodig actie van bestuursorganen te verlangen.
2. Wanneer management en medewerkers hieraan prioriteit geven, kunnen termijnoverschrijdingen voorkomen worden.
 3. Uitvoeringsorganisaties zouden hun organisatie zodanig moeten inrichten dat zij er onder alle omstandigheden in slagen binnen de wettelijke termijnen te beslissen (ook bij piekbelasting).
 4. Een goede communicatie met de aanvrager of bezwaarde is van cruciaal belang.
 5. Zorg voor ICT-ondersteuning voor structurele voortgangsbewaking.

In deze terugblik concentreren we ons erop of de overheid er inderdaad voor zorgt om binnen de beslistermijnen te reageren. De communicatie met burgers (aanbeveling 4) laten we hier buiten beschouwing. Verder kijken we ook naar de volgende aanbeveling, waar het kabinet indertijd niet op heeft gereageerd:

6. Een goede onderbouwing behoort steeds aandacht te schenken aan de beide aspecten «realistisch» en «passend» (bezien vanuit zowel burger als uitvoeringsorganisatie). Bij nieuwe termijnbepalingen voor bezwaar die afwijken van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dient deze keuze te worden onderbouwd. In de toelichting op nieuwe regelgeving zou moeten worden aangegeven waarom al dan niet voor het opnemen van een specifieke termijn gekozen is.

1.3 Relevante ontwikkelingen

Rondom beslistermijnen deden en doen zich diverse belangrijke ontwikkelingen voor. Deze betreffen rapporten van de Algemene Rekenkamer, rapporten van de Nationale ombudsman, evaluaties van de Awb en nieuwe wetgeving. De Nationale ombudsman bijvoorbeeld heeft op 4 november 2008 een rapport gepubliceerd met een overzicht van de stand van zaken rondom beslistermijnen (Nationale ombudsman, 2008). Verder is er veel wetgeving in ontwikkeling die invloed gaat hebben op de mate waarin beslistermijnen zullen worden gehaald. Tot slot heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) naar aanleiding van ons rapport over deze dienst (Algemene Rekenkamer, 2005) een twinningpartner gevonden in de Sociale Verzekeringsbank om onder meer een betere naleving van de beslistermijnen te realiseren. Daardoor zijn onder meer de werkachterstanden grotendeels weggewerkt, de telefonische dienstverlening verbeterd en is geïnvesteerd in een meer klantgerichte houding.

1.4 Conclusies over de stand van zaken in 2008

De aanbevelingen in het onderzoek *Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?* zijn gedeeltelijk opgevolgd. Dit heeft nog niet tot de beoogde effecten geleid.

Analyse van actieplannen en voortgangsrapportages laat zien dat het kabinet en de Staten-Generaal weinig toezicht hebben gehouden op de voortgang en doeltreffendheid van het in 2004 gestarte Actieplan Burgerbrieven. Dit blijkt uit het volgende:

- Ambities in de actie- en implementatieplannen rondom burgerbrieven zijn laag en weinig concreet (niet SMART²) geformuleerd. Vooraf is niet bepaald wanneer activiteiten «voldoende» zijn gelet op de beoogde resultaten.
- Het onderwerp burgerbrieven komt in de voortgangsrapportages over

² Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.

het actieprogramma Andere Overheid (PAO) en in de brieven van de minister hierover bijna niet aan de orde.

- Er is een discussie in de Tweede Kamer over het Jaarverslag 2006 van de Nationale ombudsman (Nationale ombudsman, 2007) voor nodig alvorens in de Tweede Kamer naar de voortgang van het Actieplan Burgerbrieven wordt gevraagd.
- In het slotdocument van dit actieplan wordt niet inhoudelijk op departementale acties ingegaan, interdepartementale acties hebben nog steeds een proeftuingehalte, de mate waarin het einddoel gehaald is, blijft onbesproken en het document zelf is nooit aan de Tweede Kamer aangeboden.

Het kabinet en de Staten-Generaal hebben aanvullende acties van ministeries verlangd voor de versnelde behandeling van de wetsvoorstellen Beroep bij niet tijdig beslissen en Dwangsom bij niet tijdig beslissen. Dit leidde er toe dat:

- Het proces van aanbieden van het wetsvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen anderhalf jaar duurde, terwijl dit bij het wetsvoorstel Beroep bij niet tijdig beslissen vier jaar was.
- De Tweede Kamer vervolgens heeft gereageerd met brede steun aan de beide wetsvoorstellen.
- Nadat de twee wetsvoorstellen waren gecombineerd, de Tweede Kamer dit gecombineerde wetsvoorstel binnen vier maanden aan nam.

Uit nadere analyse van rapporten van de Nationale ombudsman, actieplannen van het kabinet en evaluaties van de Awb blijkt dat de ministers de naleving van voorgeschreven beslistermijnen in de periode 2004–2008 nog onvoldoende hebben verbeterd. De tijdige behandeling van bezwaarschriften is over de gehele linie nog steeds een ernstig knelpunt. Sommige ministeries doen het beter en andere juist slechter dan in 2003. Het kabinet heeft zijn ambities op dit punt niet volledig waargemaakt. Het zoeken van een geschikte twinningpartner, zoals ook de IND heeft gedaan, kan helpen bij het organiseren van een betere naleving van beslistermijnen.

Analyse van parlementaire stukken, gesprekken met het Ministerie van BZK en het rapport van de Nationale ombudsman *Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker* laten zien dat er onvoldoende aandacht is voor niet-handmatige structurele voortgangsbewaking. De vele mogelijkheden van ICT blijven nog steeds grotendeels onbenut.

Voorts hebben we de aanpassingen van beslistermijnen geanalyseerd in de volgende drie verzamelwetsontwerpen, gemaakt naar aanleiding van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen:

- Wijziging van enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (BZK, 2009);
- Voorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet openbaarheid van bestuur en enkele andere wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Justitie, 2008a);
- Wet tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Justitie, 2008b).

Hieruit komt het beeld naar voren dat er weliswaar meer aandacht is voor realistische beslistermijnen, maar dat alleen het Ministerie van Justitie

aandacht besteedt aan het begrip passendheid. Alles overwegend is de kwaliteit van wetgeving in de periode 2004–2008 slechts deels verbeterd.

In de volgende vier hoofdstukken gaan we na in hoeverre onze aanbevelingen uit 2004 zijn opgevolgd. Achtereenvolgens komen aan bod: politiek toezicht (aanbeveling 1), naleving van beslistermijnen (aanbevelingen 2 en 3), gebruik van ICT voor voortgangsbewaking (aanbeveling 5) en de onderbouwing van termijnen (aanbeveling 6).

Daarbij lichten we eerst de achtergrond van de aanbeveling toe en beschrijven we vervolgens de huidige stand van zaken bij ministeries, andere instellingen en Tweede Kamer.

2 POLITIEK TOEZICHT

2.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2004

De aanbeveling uit 2004 luidde:

«Het halen van beslistermijnen moet gezien worden als een van de kwaliteitsaspecten van de te nemen beslissing. De politiek dient hierop toe te zien en zo nodig actie van bestuursorganen te verlangen.»

Deze aanbeveling was primair gericht op betere naleving van beslistermijnen en beter toezicht hierop door het kabinet en de Staten- Generaal («de politiek»).

2.2 Stand van zaken in 2008

In dit hoofdstuk richten we ons op het toezicht; de naleving komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

Het belang dat het kabinet en de Staten-Generaal hechten aan het halen van beslistermijnen zou moeten blijken uit:

- hun aandacht voor de voortgang van het Actieplan Burgerbrieven (BVK, 2004a), onderdeel van het actieprogramma Andere Overheid (PAO);
- een versnelde behandeling van de Wet beroep bij niet tijdig beslissen en de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen;
- het doorlichten van vergunningstelsels op de mogelijkheid tot invoering van *lex silencio*³.

2.2.1 Voortgang Actieplan Burgerbrieven

Het kabinet is het eens met de conclusie van de Nationale ombudsman (Nationale ombudsman, 2003) dat de afhandeling van brieven van burgers beter kan en moet. Het kabinet komt daarom eind mei 2004 met het Actieplan Burgerbrieven. Dit is een actieplan op hoofdlijnen en heeft per ministerie nog nadere, op maat gesneden uitwerking. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) rekent het tot zijn taak de gezamenlijke acties te coördineren en departementale acties te stimuleren.

De voortgang van het Actieplan Burgerbrieven zou worden meegenomen in de voortgangsrapportages van PAO. Uit deze voortgangsrapportages valt op te maken dat het onderwerp burgerbrieven niet de hoogste prioriteit krijgt. Het staat alleen in het eerste rapport (juli 2004) (BVK, 2004c) kort genoemd. De minister voor BVK besteedt er in zijn brieven over het PAO in februari en mei 2005 geen expliciete aandacht aan (BVK, 2005a en b). In de voortgangsrapportages PAO van november 2005 en mei 2006 (BVK, 2005c en d) wordt alleen over prioritaire projecten gerapporteerd. Burgerbrieven hoort hier niet bij en komt alleen aan de orde bij een melding van de positieve uitkomsten uit het rapport *Burgerbrieven 2005*, van de Nationale ombudsman (Nationale ombudsman, 2005).

Het implementatieplan dat in mei 2004 in het vooruitzicht was gesteld, wordt in januari 2006 voltooid. Het is een reactie op het Nationale ombudsman rapport *Burgerbrieven 2005* en bevat een nadere concretisering van het actieplan uit 2004. Ook nu blijkt er geen aandacht te zijn voor tijd, beoogde concrete resultaten en benodigde middelen. Ook is vooraf niet bepaald of en wanneer activiteiten «voldoende» zijn. Het implementatieplan is nooit in de Tweede Kamer behandeld.

³ Lex silencio zorgt ervoor dat als binnen de daarvoor gestelde termijn geen besluit wordt genomen over een vergunning, deze wordt geacht te zijn afgegeven.

Tijdens het debat in de Tweede Kamer op 15 mei 2007 over het jaarverslag van de Nationale ombudsman 2006 lijkt de problematiek van de beslistermijnen te worden «herontdekt» (Tweede Kamer, 2007). Een van de Kamerleden vraagt zich af: «Waarom moet het ordentelijk afhandelen van burgerbrieven in vredesnaam zo lang duren?» De dan toegezegde voortgangsrapportage Actieplan Burgerbrieven volgt in juni 2007 en bevat naast drie «sprekende» departementale voorbeelden, de resultaten van vijf interdepartementale verbeteracties.

In maart 2008 verschijnt de slotuitgave (BZK, 2008a). De brochure bevat een overzicht van de acht producten die uit het actieplan zijn voortgekomen en enkele aansprekende departementale voorbeelden. De mate waarin het oorspronkelijke doel – de organisatie van de overheidsinstellingen zo aanpassen dat wettelijke termijnen nageleefd kunnen worden – is gehaald, blijft onbesproken. Het slotdocument is ook nooit aan de Tweede Kamer aangeboden.

2.2.2 Twee wetsbehandelingen

Het voorontwerp van de Wet beroep bij niet tijdig beslissen (van maart 2002 en in navolging van de evaluaties van de Awb) (Justitie en BZK, 2006) wordt vier jaar later, op 23 januari 2006, aan de Tweede Kamer als wetsvoorstel aangeboden. Dit voorstel moet burgers een effectiever rechtsmiddel bieden tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen. Op een vraag vanuit de Kamer waarom het zo lang heeft geduurd alvorens het wetsontwerp werd aangeboden, antwoordt de minister van Justitie dat er «voorrang is gegeven aan andere wetsvoorstellen» (Justitie, 2006).

Eind 2004 dienen de Kamerleden Wolfsen en Luchtenveld het initiatief wetsvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen (Tweede Kamer, 2005) in. Het is erop gericht het bestuur bij het niet naleven van de wettelijke voorgeschreven beslistermijnen te sanctioneren met het opleggen van een dwangsom. De indieners constateren dat, ondanks de rapporten van Nationale ombudsman en Algemene Rekenkamer, het gesignaleerde probleem op grote schaal blijft voortbestaan.

Hun wetsvoorstel wordt in april 2006 in de Tweede Kamer behandeld. Tijdens die behandeling wordt voorgesteld dit wetsontwerp te combineren met dat van de regering. In juli 2006 neemt de Tweede Kamer het gecombineerde wetsvoorstel met algemene stemmen aan. Op 20 november 2007 neemt ook de Eerste Kamer het wetsvoorstel aan.

2.2.3 Invoering principe wie zwijgt, stemt toe (lex silencio)

Het kabinet heeft in november 2008 ingestemd met de invoering van lex silencio in 24 vergunningstelsels. Lex silencio berust op het principe wie zwijgt, stemt toe: als binnen de daarvoor gestelde termijn geen besluit wordt genomen over een vergunning, wordt deze geacht te zijn afgegeven. In het afgelopen jaar heeft een onafhankelijk onderzoeksbureau alle vergunningstelsels van het Rijk doorgelicht op de mogelijkheid om lex silencio in te voeren. Uiteindelijk bleken er 24 vergunningstelsels voor in aanmerking te komen, onder meer:

- ontheffing opleidingseis particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus;
- ontheffing verbrandingsverbod afvalstoffen;
- het aangaan van overeenkomsten van huur en verhuur van woonruimte (onder meer van toepassing als een pand op de nominatie staat om gesloopt of gerenoveerd te worden);
- ontheffing elektronische aangifte ondernemers.

2.3 Conclusie

Onze conclusie is dat deze aanbeveling ten dele is opgevolgd. Het kabinet heft onvoldoende toezicht gehouden op de voortgang en doeltreffendheid van het Actieplan Burgerbrieven. De hierin gestelde ambities zijn laag en weinig concreet (niet SMART) geformuleerd. Ook in de nadere uitwerking ervan, het implementatieplan, blijkt geen aandacht te zijn voor tijd, beoogde concrete resultaten en benodigde middelen. Vooraf is niet bepaald of en wanneer activiteiten «voldoende» zijn gelet op de beoogde resultaten. Het Actieplan Burgerbrieven was tevens geen prioritair project en kreeg vanuit de Tweede Kamer slechts incidenteel aandacht. Het valt op dat de Tweede Kamer ook geen toezicht heeft gehouden op de voortgang en doeltreffendheid van dit actieplan.

Daarentegen zorgde de Tweede Kamer wel voor een voortvarende behandeling van de Wet beroep en Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen. Daarnaast heeft doorlichting van de mogelijkheid om *lex silencio* in te voeren ertoe geleid dat dat principe voor 24 vergunningstelsels is ingevoerd (boven op de 21 stelsels waar *lex silencio* al gold).

3 AANDACHT VOOR NALEVING VAN BESLISTERMIJNEN

3.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2004

De aanbevelingen uit 2004 luiden:

«Wanneer management en medewerkers prioriteit geven aan het halen van beslistermijnen, kunnen termijnoverschrijdingen voorkomen worden.»

«Uitvoeringsorganisaties zouden hun organisatie zodanig moeten inrichten dat zij er onder alle omstandigheden in slagen binnen de wettelijke termijnen te beslissen (ook bij piekbelasting).»

Deze aanbevelingen waren primair gericht op betere naleving van beslistermijnen. Of dat sinds 2004 daadwerkelijk het geval is, zou moeten blijken uit:

- Het Nationale ombudsman-rapport *Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker* (Nationale ombudsman, 2008),
- *De derde evaluatie van de Awb* (WODC, 2007).

3.2 Stand van zaken in 2008

3.2.1 Rapport Nationale ombudsman

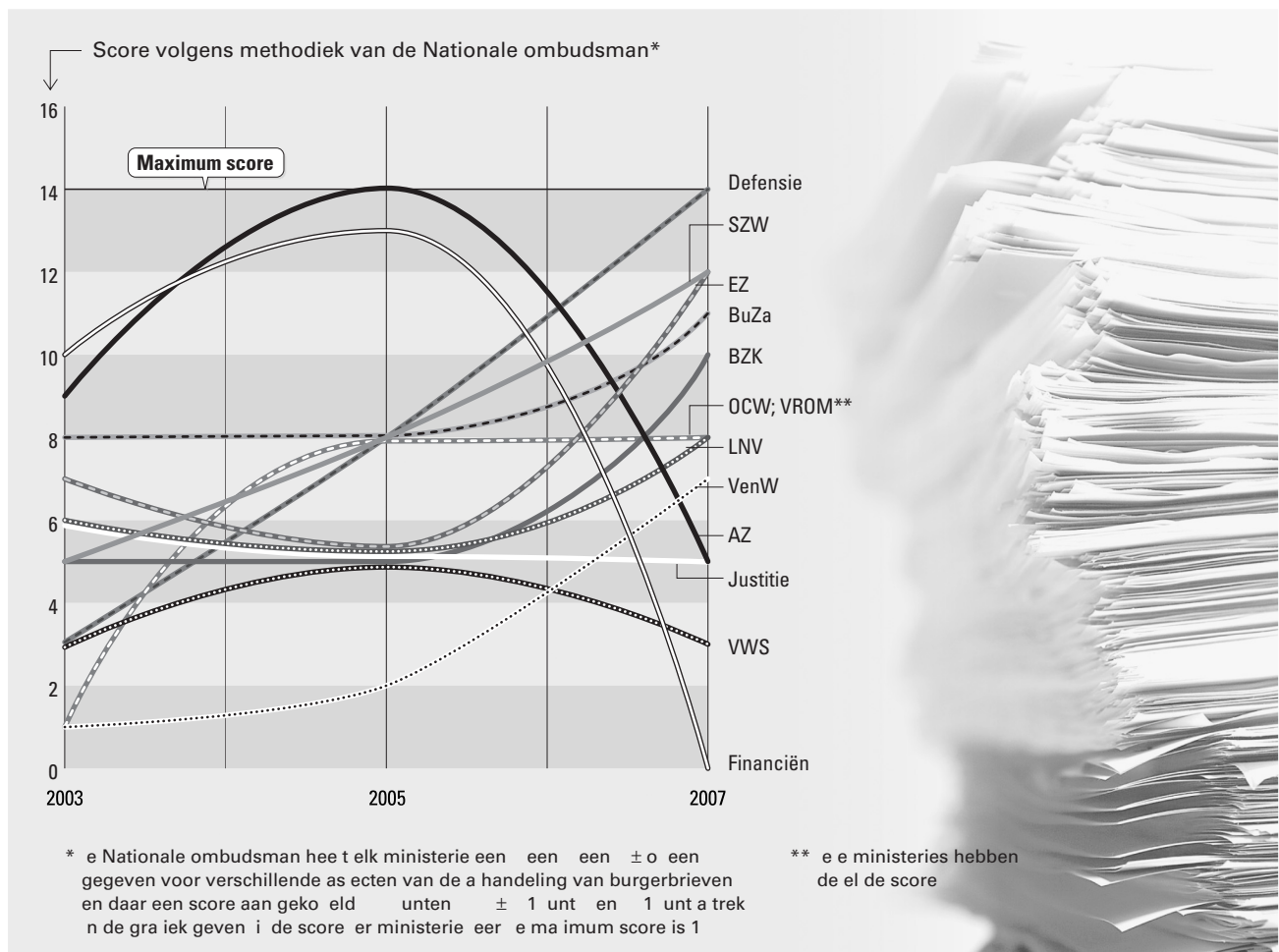
De Nationale ombudsman heeft in 2005 onderzocht in hoeverre de aanbevelingen in *Burgerbrieven 2003* hebben geleid tot acties en eventuele resultaten. Uit dit evaluatieonderzoek bleek dat ministeries het halen van beslistermijnen, het tijdig reageren op brieven van burgers en het tussentijds informeren belangrijk achtten en dat er sprake was van een cultuuromslag. Niettemin valt er op vrijwel elk ministerie nog winst te boeken. Vooral de tijdige afhandeling van bezwaarschriften vormt bij alle ministeries nog een serieus knelpunt. Vanwege alle lopende acties⁴ heeft de Nationale ombudsman afgezien van concrete aanbevelingen aan ministers. Wel gaat hij ervan uit dat alle ministeries hun verbeteracties de komende jaren onverminderd zullen voortzetten.

Uit het rapport *Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker*, het tweede evaluatieonderzoek van de Nationale ombudsman uit 2008, blijkt dat de afhandeling van correspondentie in 2007 rijksbreed nog steeds niet volledig op orde is. De tijdige behandeling van bezwaarschriften is nog steeds een ernstig knelpunt. Hierbij doen sommige ministeries het beter en andere weer slechter dan in 2003. Wel is er rijksbreed opnieuw sprake van vooruitgang, maar die zit vooral in de kortere behandelingsduur van aanvragen en klaagschriften. De behandeling van verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) vindt, voor zover bekend bij de Nationale ombudsman, bij geen enkel ministerie tijdig plaats. Ook nu valt het op dat sommige ministeries deze verzoeken gemiddeld veel sneller afhandelen dan andere ministeries. De Nationale ombudsman concludeert daarom: «Als de Nationale ombudsman de stand van zaken in de jaren 2003, 2005 en 2007 vergelijkt dan is de conclusie dat de ministers en ministeries hun prestaties onvoldoende hebben verbeterd.»

In figuur 1 zijn zowel de uitkomsten van het oorspronkelijke onderzoek *Burgerbrieven* uit 2003 als de uitkomsten uit de twee evaluatierapporten uit 2005 en 2007 samengevat.

⁴ Voorbeelden hiervan zijn: oprichting centrale unit bij VWS, 2e bezwaarcommissie bij OCW, samenwerkingsinitiatieven van BZK.

Figuur 1 **Behandeling correspondentie door ministeries**
 Uitkomsten evaluatieonderzoeken Nationale ombudsman uit 2003, 2005 en 2007



3.2.2 Derde evaluatie Awb

De derde evaluatie van de Awb (2007) laat onder meer zien dat veel bestuursorganen moeite hebben met het halen van de termijnen voor klachtenbehandeling. Opvallend is echter dat er ook bestuursorganen zijn met relatief veel klachten die de termijnen betrekkelijk eenvoudig halen. Deze laatste blijken de klachtbehandeling vaak te hebben georganiseerd in een stafafdeling of bij een klachtadviesinstantie. Ook de personeelsomvang van het bestuursorgaan lijkt van invloed te zijn op de kwaliteit van de klachtbehandeling.

En hoewel bestuurders veel belang stellen in het werk van de klachtfunctionaris (volgens de informanten is 76% geïnteresseerd), geldt dit nauwelijks voor de leidinggevendenden, 82% zou in het geheel niet geïnteresseerd zijn. Vooral klachtbehandelaars bij waterschappen, ministeriële diensten en zelfstandige bestuursorganen zijn van mening dat de ambtelijke leiding hen niet serieus neemt. Hoe groter de organisatie, hoe minder vaak de informant wist welk belang het ambtelijk management aan zijn functie hecht.

Verder gaan ministeries verschillend met klachten om en is de kwaliteit

van de klachtenbehandeling niet bij alle bestuursorganen op orde. Niet alle bestuursorganen slagen er in te leren van klachten. Belangrijkste probleem is vaak het ontbreken van de juiste organisatiecultuur, namelijk een die gericht is op de verbetering van de dienstverlening.

3.3 IND anno 2008

In het rapport *Immigratie- en Naturalisatiedienst* (Algemene Rekenkamer, 2005) deed de Algemene Rekenkamer de aanbeveling dat de IND zo snel mogelijk voor de duur van twee à drie jaar een binnenlandse twinning-partner zoekt om het behalen van de afgesproken beslistermijnen te verbeteren. Hierbij dachten we aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De IND zou volgens ons kunnen leren van de wijze waarop de SVB op tijdigheid stuurde en deze over het algemeen ook realiseert. De IND heeft deze aanbeveling opgevolgd en destijds met de SVB een overeenkomst afgesloten.

Uit openbare documenten van de IND zelf, maar ook van de Nationale ombudsman rijst het beeld op van een organisatie die beter presteert en functioneert dan destijds. «Jarenlang werd de organisatie geplaagd door allesoverheersende werkachterstanden. Daarvan is nu nog maar op enkele onderdelen sprake», aldus de Nationale ombudsman. In de interne organisatie, de backoffice en in de frontoffice van de IND zijn grote veranderingen doorgevoerd, zoals een belangrijke standaardisering van werkprocessen (denk aan een gestandaardiseerd formulier voor reguliere aanvragen). Daarnaast is onder meer de telefonische dienstverlening verbeterd en is geïnvesteerd in een meer klantgerichte houding van medewerkers.

3.4 Conclusie

Wij constateren dat onze aanbevelingen nog niet volledig zijn opgevolgd. De naleving van voorgeschreven beslistermijnen is in de periode 2004–2008 ten dele verbeterd. De gewenste cultuuromslag heeft zich nog niet geheel voorgedaan. Het kabinet heeft zijn ambities voor tijdiger naleving van beslistermijnen door bestuursorganen nog niet volledig waargemaakt.

Het zoeken van een geschikte twinningpartner, zoals ook de IND heeft gedaan, kan helpen bij het organiseren van een betere naleving van beslistermijnen.

4 HET BENUTTEN VAN ICT

4.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2004

De aanbeveling uit 2004 luidde:

«Zorg voor ICT-ondersteuning voor structurele voortgangsbewaking.»

Deze aanbeveling was primair gericht op betere monitoring door ministeries van de naleving van beslistermijnen. De mate van verbetering zou moeten blijken uit:

- gesprekken met het Ministerie van BZK;
- het Nationale ombudsman-rapport *Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker* (Nationale ombudsman, 2008).

4.2 Stand van zaken in 2008

Het kabinet is het eens met de conclusie van de Nationale ombudsman (Nationale ombudsman, 2003) dat de afhandeling van brieven van burgers beter kan en moet. Ministeries zouden inmiddels bezig zijn verbeteringen aan te brengen in de wijze van briefafhandeling. Vooral bij klaag- en bezwaarschriften zou een aantal ministeries de interne bedrijfsprocessen hebben aangepast. Enkele mogelijke maatregelen die medio 2004 werden genoemd door de minister voor BVK zijn het vaker verzenden van tussenberichten en het gebruik van een digitale documenthuishouding (rappelsystemen en automatisch genereren van tussenberichten) (BVK, 2004a).

De Nationale ombudsman concludeert in zijn rapport *Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker* dat het Rijk zijn eigen prestaties rondom een tijdige en correcte behandeling van burgerbrieven over de gehele linie niet structureel en niet overal volgt.

Wel zijn enkele initiatieven ondernomen:

- aanbevelingen voor bepaalde systemen aan de hand van procesbeschrijvingen (bij het Ministerie van BZK is dat meegenomen in Digidoc);
- een «Track and Trace»-proef bij het Ministerie van LNV.

4.3 Conclusie

Deze aanbeveling is nog maar beperkt opgevolgd.

Er is weinig aandacht voor niet-handmatige structurele voortgangsbewaking. De vele mogelijkheden van ICT blijven nog steeds te veel onbenut.

5 ONDERBOUWING VAN TERMIJNEN KAN BETER

5.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2004

De aanbeveling uit 2004 luidde:

«Een goede onderbouwing behoort steeds aandacht te schenken aan de beide aspecten «realistisch» en «passend» (bezien vanuit zowel burger als uitvoeringsorganisatie). Bij nieuwe termijnbepalingen voor bezwaar die afwijken van de Awb, dient deze keuze te worden onderbouwd. In de toelichting op nieuwe regelgeving zou moeten worden aangegeven waarom al dan niet voor het opnemen van een specifieke termijn gekozen is.»

Deze aanbeveling was primair gericht op een betere kwalitatieve onderbouwing van de termijnlengte van beslistermijnen. Bij die kwaliteit is zowel de aandacht voor het wetgevingsproces aan de orde als een onderbouwing van de twee aspecten «realistisch» en «passend».

5.2 Stand van zaken in 2008

Het belang dat ministeries hechten aan een goede onderbouwing van de lengte van beslistermijnen zou moeten blijken uit hun aandacht voor aanpassingen van beslistermijnen in drie verzamelwetsontwerpen. Deze wetsontwerpen zijn alle drie gemaakt in verband met de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen. Twee zijn afkomstig van het Ministerie van Justitie en één van het Ministerie van BZK. De drie wetsontwerpen zijn recent aangeboden aan de Tweede Kamer.

Onze analyse betreft in totaal 25 termijnen. Het gaat hierbij om de volgende wetsontwerpen:

- Wijziging van enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (BZK, 2009);⁵
- Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet openbaarheid van bestuur en enkele andere wetten in verband met de inwerking-treding van de Wet dwangsom en de Wet beroep bij niet tijdig beslissen (Justitie, 2008a);
- Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en de Wet beroep bij niet tijdig beslissen (Justitie, 2008b).

Meteen na aanvaarding van het wetsvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen door de Eerste Kamer (november 2007) hebben ministeries in opdracht van het kabinet een eerste, snelle inventarisatie uitgevoerd. Deze moest zicht geven op de mogelijkheden en risico's rondom de invoering van het wetsvoorstel.

Op 6 maart 2008 informeert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer over het standpunt van het kabinet. Bij veel termijnen blijken geen risico's te worden verwacht. Alleen de termijnen voor beslissingen op «verzoeken om informatie krachtens de Wob» of op «bezwaarschriften krachtens de Awb» zouden aanpassing behoeven. Deze termijnen worden in brede kring ervaren als te krap en te uniform. In de praktijk worden deze termijnen vaak niet gehaald, terwijl dat lang niet altijd op te lossen valt door organisatorische maatregelen. Pas nadat deze twee termijnen zijn verlengd, zal het kabinet de Koningin vragen het wetsvoorstel te bekrachtigen. Een wetsvoorstel daartoe wordt met spoed voorbereid.

⁵ Een wetsvoorstel van het Ministerie van BZK waarin voorstellen tot aanpassing van beslistermijnen van alle overige ministeries zijn verzameld, met uitzondering van Justitie.

Daarnaast zegt het kabinet in het voorjaar van 2008 alle wetgeving te zullen doorlichten op de noodzaak voor het aanpassen van wettelijke termijnen. Die zogenaamde rijksbrede schouw had de minister eerder op verzoek van de Eerste Kamer toegezegd.

In haar brief van 3 juli 2008 informeert de minister van BZK (mede namens de minister van Justitie) (BZK, 2008b) de Tweede Kamer over de stand van zaken. Uit de schouw is naar voren gekomen dat nog enkele andere wettelijke beslistermijnen als knellend worden ervaren. Het kabinet acht het van groot belang kritisch te bezien wat daarvan de oorzaak is. Alleen als organisatorische maatregelen geen oplossing kunnen bieden, is verlenging van de wettelijke beslistermijnen een optie. Terughoudendheid is daarbij geboden, aldus het kabinet. Niettemin verwacht het kabinet dat aanpassing van enkele wettelijke beslistermijnen noodzakelijk is. Het Ministerie van BZK⁶ heeft bevestigd dat alle wensen tot verlenging van termijnen zijn meegenomen in de drie verzamelwetsvoorstellen rondom de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen.

De Nationale ombudsman geeft in zijn rapport *Burgerbrieven 2007* aan ongerust te zijn over de invoering van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen, omdat deze mogelijk leidt tot onnodige verlenging van de beslistermijnen. De Nationale ombudsman zal deze wetgevingsontwikkelingen daarom kritisch blijven volgen.

Uit onze nadere analyse van de drie verzamelwetsontwerpen komt het beeld naar voren dat er meer aandacht is gekomen voor beslistermijnen in het wetgevingsproces. Onderstaande tabel laat zien dat de lengte van alle nieuwe voorgestelde primaire beslistermijnen uit de drie verzamelwetsontwerpen (indien van toepassing) wordt onderbouwd.

Tabel 1 Onderbouwing beslistermijnen (n=25)

Primaire beslistermijnen	Aantal	Verlengingstermijnen	Aantal
Lengte termijn onderbouwd	20	Lengte termijn onderbouwd	4
Termijn genoemd	0	Termijn genoemd	1
Termijn niet onderbouwd	0	Termijn niet onderbouwd	1
Geen nieuw voorstel dus niet van toepassing	5	Geen verlengingstermijn dus niet van toepassing	19

Meer aandacht voor de onderbouwing van beslistermijnen is positief, alleen zegt het niets over de kwaliteit van die onderbouwing. Een goede onderbouwing behoort steeds aandacht te schenken aan de beide aspecten «realistisch» en «passend» en aan de redenen om al dan niet een specifieke beslistermijn op te nemen. Het aspect realistisch komt in bijna alle gevallen wel aan de orde. Het aspect passendheid komt alleen bij het Ministerie van Justitie aan de orde. Dit ministerie neemt als enige ook verklarende cijfers op in zijn onderbouwing voor een nieuwe termijnlengte.

5.3 Conclusie

Wij constateren dat deze aanbeveling deels is opgevolgd. Alles overwegend is de kwaliteit van wetgeving in de periode 2004–2008 voor een deel verbeterd. Er is veel meer aandacht voor het begrip realistisch, echter aan het begrip passendheid wordt alleen aandacht besteed door het Ministerie van Justitie. Wij zouden het op prijs stellen als de Raad van State bij de advisering aan dit aspect aandacht zou besteden.

⁶ Per brief van 19 maart 2008 aan de leden van de Interdepartementale commissie voor CZW-beleid van de directeur CZW van het Ministerie van BZK namens zijn minister.

6 BESTUURLIJKE REACTIE EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De staatssecretaris van BZK heeft op 3 maart 2009, mede namens de minister van Justitie, op ons rapport gereageerd. Verder hebben we op 19 februari 2009 een reactie ontvangen van de Nationale ombudsman en op 24 februari 2009 van de Vice-President van de Raad van State.

In dit hoofdstuk hebben wij deze reacties samengevat en van een nawoord voorzien. De volledige tekst van de reacties is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

6.1 Bestuurlijke reacties

6.1.1 Reactie staatssecretaris van BZK

In haar reactie geeft de staatssecretaris van BZK aan het jammer te vinden dat wij in ons rapport constateren dat het kabinet onvoldoende toezicht heeft gehouden op de voortgang en doeltreffendheid van het Actieplan Burgerbrieven. Er is volgens haar namelijk vanaf het begin hard gewerkt aan het vormen van een interdepartementaal netwerk en aan de agendering van het onderwerp burgerbrieven binnen het Rijk. Binnen dat netwerk is kennis gedeeld over lopende verbeteracties en is gezamenlijk gewerkt aan het opstellen van een implementatieplan van departementale en interdepartementale acties. Hoewel er enige vooruitgang is, is de behandeling van burgerbrieven door het Rijk volgens het burgerbrievenrapport van de Nationale ombudsman van 2008 nog niet op het gewenste peil. Naar de toekomst toe gaan de ministeries daarom in een jaarlijkse rapportage een presentatie geven over de omgang met burgerbrieven. In deze rapportages (vanaf 2009) wordt een beeld gegeven van de afhandeling van burgerbrieven binnen het betreffende ministerie. Om daarbovenop ook rijksbreed aandacht te besteden aan de afhandeling van burgerbrieven zal het Ministerie van BZK jaarlijks een «overall beeld» over de omgang met burgerbrieven aan de Tweede Kamer aanbieden.

In reactie op onze aanbeveling over het gebruik van ICT voor de voortgangsbewaking geeft de staatssecretaris aan dat de ministeries hard werken aan het toepassen van instrumenten die binnen het Actieplan Burgerbrieven zijn ontwikkeld om de behandeling van burgerbrieven te registreren.

Naar aanleiding van onze conclusies dat niet in alle gevallen bij de motivering van wettelijke beslistermijnen naast het aspect realistisch ook aandacht wordt besteed aan de passendheid merkt de staatssecretaris op dat elk voorstel tot aanpassing van een beslistermijn behoort te berusten op een afweging tussen enerzijds het vereiste van een snelle beslissing en anderzijds het vereiste van een gedegen voorbereiding. Zij is van mening dat de wetsvoorstellen die wij in het rapport noemen voorzien zijn van een daartoe strekkende motivering.

6.1.2 Reactie Vice-President Raad van State

De Vice-President van de Raad van State gaat in zijn reactie in op de beoordeling van de onderbouwing van wetsvoorstellen en het gebruik van *lex silencio*.

De Vice-President merkt op dat de Raad van State bij de beoordeling van voorgestelde beslistermijnen geen expliciet onderscheid maakt tussen «realistisch» en «passend». Hij hanteert «passend» als toetsingscriterium

waaronder zowel het organisatorische aspect als de doelstelling van de wettelijke regeling en de redelijkheid van de termijn worden begrepen. De Vice-President geeft aan dat de Raad van State er vaak op heeft gewezen dat het van groot belang is dat beslistermijnen aansluiten bij de tijd die nodig is voor een zorgvuldige voorbereiding van het besluit. In specifieke wetgeving zal voor ieder besluit nagegaan moeten worden wat een passende beslistermijn is. Dit vergt volgens de Vice-President een afweging tussen enerzijds het vereiste van een snelle beslissing en anderzijds het vereiste van een gedegen voorbereiding.

De Vice-President wijst er in zijn reactie op dat de Raad van State een kritische houding heeft tegenover het gebruik van *lex silencio*. Hij vindt dat dit instrument strijdig is met het algemeen belang en de belangen van derden en dat de negatieve consequenties van het gebrek aan voortvarendheid van het bestuursorgaan zo niet primair bij dat orgaan terechtkomen maar bij anderen, bij wie die consequenties juist niet terecht zouden moeten komen. Toepassing van *lex silencio* is volgens de Raad van State eigenlijk alleen goed mogelijk als er weinig risico bestaat dat het algemeen belang of de belangen van derden erdoor worden geschaad. Maar dan is de vraag of in die gevallen een vergunningstelsel wel nodig is.

6.1.3 Reactie Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman geeft in zijn reactie aan dat wij zijn rapporten steeds adequaat hebben weergegeven. Verder geeft hij aan dat eenzijdig inzetten op tijdigheid niet voldoende is. Burgers zijn niet geholpen met een besluit dat binnen de termijn genomen is, maar onzorgvuldig is voorbereid. Dit leidt volgens de Nationale ombudsman tot een juridisering waarbij de burger te maken kan krijgen met langdurige en onnodige procedures. Een goede voorbereiding van een besluit vergroot de kans dat het besluit de eerste keer direct goed is. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk om minder juridisch om te gaan met burgers en vindt een goede communicatie daarom minstens zo belangrijk als tijdigheid.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Met instemming nemen we kennis van de plannen van het kabinet om de ministeries in een jaarlijkse rapportage een beeld te laten geven van hun afhandeling van burgerbrieven. Ook zijn wij verheugd over de plannen om ICT te gaan gebruiken voor een betere voortgangsbewaking. Wat het aspect passendheid in de onderbouwing van de verschillende wetsvoorstellen betreft hebben wij in het rapport vooral willen wijzen op de verschillen die wij hebben geconstateerd tussen het Ministerie van Justitie en de andere ministeries. Het Ministerie van Justitie geeft namelijk als enige met een cijfermatige onderbouwing aan waarom de oorspronkelijke beslistermijn niet passend is.

Wij danken de Vice-President van de Raad van State verder voor zijn kritische kanttekeningen bij het gebruik van *lex silencio*.

Met de aanvulling van de Nationale ombudsman over het belang van een goede communicatie met burgers zijn we het volledig eens.

Overzicht aanbevelingen en reacties oorspronkelijke rapport (2004)

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Conclusie terugblik 2009
<i>Algemeen</i> De AR constateert dat het om een hardnekkig probleem gaat.	Zie alle onderstaande aanbevelingen.	Het kabinet zal maatregelen nemen om de termijnoverschrijdingen zoveel mogelijk tegen te gaan, bijvoorbeeld door de inzet van ICT. In het kader van het Actieprogramma «Professionalisering afhandeling burgerbrieven en e-mail» zullen initiatieven worden genomen.	Deze aanbeveling is nog maar beperkt opgevolgd. Er is weinig aandacht voor niet-handmatige structurele voortgangsbewaking. De vele mogelijkheden van ICT blijven nog steeds te veel onbenut.
<i>Belang beslistermijnen</i> Beslistermijnen komen met regelmaat voor in de Nederlandse wetten regelgeving en kennen een grote variëteit.	Door enkele standaarden voor beslis- en verlengingstermijnen te ontwikkelen wordt bijgedragen aan een verdere uniformering van het bestuursrecht en aan meer duidelijkheid voor de burgers. De termijnen in de Awb zullen naar verwachting deel uit maken van de te ontwikkelen set standaardtermijnen.	Het kabinet is er geen voorstander van één standaard beslistermijn te ontwikkelen met enkele afwijkingsmogelijkheden, omdat hiermee voorbij wordt gegaan aan de diversiteit van de verschillende beslisprocedures.	Niet onderzocht
Uit evaluaties en onderzoek blijkt dat regelmatig sprake is van forse termijnoverschrijdingen.	Het halen van beslistermijnen moet gezien worden als een van de kwaliteitsaspecten van de te nemen beslissing. De politiek dient hierop toe te zien en zo nodig actie van bestuursorganen te verlangen.	Het kabinet deelt deze aanbeveling. Het halen van beslistermijnen moet zelfs gezien worden als één van de kwaliteitsaspecten van een behoorlijk handelend openbaar bestuur.	Onze conclusie is dat deze aanbeveling ten dele is opgevolgd. Het kabinet heeft onvoldoende toezicht gehouden op de voortgang en doeltreffendheid van het Actieplan Burgerbrieven. De hierin gestelde ambities zijn laag en weinig concreet (niet SMART) geformuleerd. Ook in de nadere uitwerking ervan, het implementatieplan, blijkt geen aandacht te zijn voor tijd, beoogde concrete resultaten en benodigde middelen. Vooraf is niet bepaald of en wanneer activiteiten «voldoende» zijn gelet op de beoogde resultaten. Het Actieplan Burgerbrieven was tevens geen prioritair project en kreeg vanuit de Tweede Kamer slechts incidenteel aandacht. Het valt op dat de Tweede Kamer ook geen toezicht heeft gehouden op de voortgang en doeltreffendheid van het actieplan. Daarentegen zorgde de Tweede Kamer wel voor een voortvarende behandeling van de Wet beroep en Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen. Daarnaast heeft doorlichting van de mogelijkheid om <i>lex silencio</i> in te voeren ertoe geleid dat dat principe voor 24 vergunningstelsels is ingevoerd (boven op de 21 stelsels waar <i>lex silencio</i> al gold).

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Conclusie terugblik 2009
<i>Wetgevingsproces</i> De beslistermijnen krijgen weinig aandacht in het wetgevingsproces en een gedegen onderbouwing ontbreekt veelal.	Meer aandacht voor het wetgevingsproces, inclusief een analyse van het behandelproces om tot een realistische termijn te komen. Een goede onderbouwing behoort steeds aandacht te schenken aan de beide aspecten «realistisch» en «passend» (bezien vanuit zowel burger als uitvoeringsorganisatie). Bij nieuwe termijnbetalingen voor bezwaar die afwijken van de Awb, dient deze keuze zeker te worden onderbouwd. In de toelichting op nieuwe regelgeving zou moeten worden aangegeven waarom al dan niet voor het opnemen van een specifieke termijn gekozen is.	Het kabinet deelt deze conclusie niet.	Wij constateren dat deze aanbeveling deels is opgevolgd. Alles overwegend is de kwaliteit van wetgeving in de periode 2004–2008 voor een deel verbeterd. Er is veel meer aandacht voor het begrip realistisch, echter aan het begrip passendheid wordt alleen aandacht besteed door het Ministerie van Justitie. Wij zouden het op prijs stellen als de Raad van State bij de advisering aan dit aspect aandacht zou besteden.
<i>Behandelproces</i> Weinig van de door ministeries genoemde oorzaken voor het overschrijden van beslistermijnen vindt de AR een rechtvaardiging voor de overschrijding (met uitzondering van: op verzoek belanghebbende zonder anderen te benadelen of bij wachten op uitkomst proefproces).	Wanneer management en medewerkers hieraan prioriteit geven kunnen termijnoverschrijdingen voorkomen worden. Uitvoeringsorganisaties zouden hun organisatie zodanig moeten inrichten dat zij er onder uiteenlopende omstandigheden in slagen binnen de wettelijke termijnen te beslissen (ook bij piekbelasting). Een goede communicatie met de aanvrager of bezwaarde is van cruciaal belang.	Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling, met name waar sprake is van een standaardproces. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling, met name waar sprake is van een standaardproces. Wel hecht het kabinet eraan dat de doelstelling om termijnen te halen in evenwicht is met een doelmatige inzet van middelen. Overschrijding zouden daarom bij piekbelasting niet altijd te voorkomen zijn. Het kabinet is het eens met de AR dat goede communicatie met de aanvrager/bezwaarde cruciaal is, zeker in het geval van (dreigende) termijnoverschrijding.	Wij constateren dat onze aanbevelingen nog niet volledig zijn opgevolgd. De naleving van voorgeschreven beslistermijnen is in de periode 2004–2008 ten dele verbeterd. De gewenste cultuuromslag heeft zich nog niet geheel voorgedaan. Het kabinet heeft zijn ambities voor tijdiger naleving van beslistermijnen door bestuursorganen nog niet volledig waargemaakt. Het zoeken van een geschikte twinningpartner, zoals ook de IND heeft gedaan, kan helpen bij het organiseren van een betere naleving van beslistermijnen.
De ministeries hebben onvoldoende diepgaand zicht op het behandelproces en onvoldoende aandacht voor een niet-handmatige structurele voortgangsbewaking.	Voer een zorgvuldige analyse uit van het behandelproces zodat knelpunten zichtbaar worden. Zorg voor ICT-ondersteuning voor structurele voortgangsbewaking.	Het kabinet deelt deze conclusie niet en verwijst naar het bestaan van AO-beschrijvingen en registratiesystemen. Op verschillende departementen zijn initiatieven ontwikkeld om ICT in te zetten voor registratie en voortgangsbewaking.	Niet onderzocht.

Gebruikte afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BVK	(Ministerie voor) Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
CZW	Constitutionele Zaken en Wetgeving
EU	Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PAO	programma «Andere Overheid»
pSG	plaatsvervangend Secretaris generaal
SG	Secretaris generaal
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Welzijn en Sport
Wob	Wet openbaar bestuur

Literatuur

Algemene Rekenkamer (1995). *Asielbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, Kamerstuknummer 24 440, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2004). *Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?* Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, Kamerstuknummer 29 495, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005). *Immigratie- en Naturalisatiedienst*. Kamerstuknummer 30 240, nrs. 1–2, vergaderjaar 2004–2005. Den Haag: Sdu.

BVK (2003). *Modernisering van de overheid Brief minister met visie en actieprogramma «Andere Overheid»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, Kamerstuknummer 29 362, nr. 1. Den Haag: Sdu.

BVK (2004a). *Modernisering van de overheid; Brief minister bij aanbieding actieplan Andere Overheid, in verband met verbetering afhandeling brieven en elektronische berichten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, Kamerstuknummer 29 362, nr. 16. Den Haag: Sdu.

BVK (2004b). *Modernisering van de overheid; Brief minister met eerste voortgangsbericht Programma Andere Overheid (PAO)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, Kamerstuknummer 29 362, nr. 18. Den Haag: Sdu.

BVK (2004c). *Modernisering van de overheid; eerste integrale voortgangsrapportage PAO*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, Kamerstuknummer 29 362, nr. 25. Den Haag: Sdu.

BVK (2005a). *Modernisering van de overheid; Brief minister inzake benadering rapportage en monitoringverplichtingen Programma Andere Overheid (PAO) als Groot Project*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, Kamerstuknummer 29 362, nr. 28. Den Haag: Sdu.

BVK (2005b). *Modernisering van de overheid; Brief minister over de centrale doelstellingen van het Programma Andere Overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, Kamerstuknummer 29 362, nr. 34. Den Haag: Sdu.

BVK (2005c). *Modernisering van de overheid; Brief minister bij voortgangsrapportage «Andere Overheid in uitvoering» oktober 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, Kamerstuknummer 29 362, nr. 66. Den Haag: Sdu.

BVK (2005d). *Modernisering van de overheid; Brief minister over de voortgang van het programma Andere Overheid in het afgelopen half jaar*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, Kamerstuknummer 29 362, nr. 91. Den Haag: Sdu.

BZK (2007). *Modernisering van de overheid; voortgangsrapportage actieplan burgerbrieven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, nr. 122. Den Haag: Sdu.

BZK (2008a). *Slotuitgave burgerbrieven «Beste burger....», Vier jaar Actieplan Burgerbrieven*. Breda, Koninklijke Broese & Peereboom.

BZK (2008b). *Voorstel van wet van de leden Wolfsen en Luchtenveld tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met doeltreffendere rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen)*; *Brief minister over de bekrachtiging van het onderhavige wetsvoorstel*. Kamerstuknummer 29 934, nr. 25, vergaderjaar 2007–2008. Den Haag: Sdu.

BZK (2009). *Wijziging van enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen*. Vergaderjaar 2008–2009, Kamerstuknummer 31 844. Den Haag: Sdu.

Justitie (2006). *Brief minister met reactie op vragen uit Verslag Tweede Kamer over Wet beroep bij niet tijdig beslissen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, Kamerstuknummers 29 362, nr. 19. Den Haag: Sdu.

Justitie (2008a). *Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet openbaarheid van bestuur en enkele andere wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen*, vergaderjaar 2008–2009, Kamerstuknummer 31 751, Den Haag: Sdu.

Justitie (2008b). *Wet tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen*, vergaderjaar 2008–2009, Kamerstuknummer 31 769, Den Haag: Sdu.

Justitie en BZK (2006). *Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een doeltreffender rechtsmiddel tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet beroep niet tijdig beslissen)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, Kamerstuknummer 30 435. Den Haag: Sdu.

Nationale ombudsman (2003). *Rapport burgerbrieven*.

Nationale ombudsman (2005). *Behandeling burgerbrieven, een tussenbalans*.

Nationale ombudsman (2007). *Verslag van de Nationale ombudsman over 2006*, Tweede Kamer vergaderjaar 2006–2007, Kamerstuknummer 30 990, nr. 2, Den Haag: Sdu.

Nationale ombudsman (2008). *Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker*. Waddinxveen, Drukkerij Van Tilburg.

Tweede Kamer (2005). *Voorstel van wet van de leden Wolfsen en Luchtenveld tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met doeltreffendere rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen)*; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, Kamerstuknummer 29 934, Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007). *Behandeling van het jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2006*, Handelingen 2006–2007, nr. 68, Tweede Kamer, pag. 3709–3732, 25-5-2007

WODC (2007). *Derde evaluatie van de Algemene Wet Bestuursrecht, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002–2006* WODC, Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Meppel, Boom Juridische Uitgevers.