

Project 1 - Versnellen en verbeteren vergunningsbesluiten

Projectbeschrijving en implementatieplan

Inhoud

1. Synopsis
2. Projectbeschrijving
3. Projectplanning en -begroting
4. Toelichting en bespreking

1 Synopsis

De Landsverordening Administratieve Rechtsgang (LAR) van Aruba bevat regels voor de administratieve rechtsgang na het verkrijgen van een onwelgevallige beschikking van een bestuursorgaan (bezwaar en beroep). Onder een beschikking verstaan we in navolging van de LAR een op enig rechtsgevolg gericht schriftelijk besluit van een bestuursorgaan op Aruba. De LAR bevat geen bepalingen die rechtsgevolgen definiëren bij het te traag nemen, of in het geheel uitblijven van primaire besluiten, anders dan een fictief negatieve werking na het verstrijken van de algemeen geldende termijn van 12 weken¹. Net als regulier afgegeven beschikkingen kunnen fictieve afwijzingen in bezwaar en beroep worden aangevochten. Voor fictieve afwijzingen geldt een termijn van 8 weken (versus 6 weken voor reguliere afwijzende beschikkingen) waarbinnen bezwaar moet worden ingesteld.

De wettelijke regelingen die de basis vormen voor de meest voorkomende vergunningen bevatten veelal geen van de LAR afwijkende wettelijke termijnen voor het afgeven van beschikkingen. Uitzondering is de Landsverordening toelating en uitzetting (Ltu) die een relatief korte termijn kent van 6 weken. Overigens geldt ook hier dat na het verstrijken van de termijnen een fictieve weigering wordt geacht te zijn afgegeven, die in bezwaar en beroep aangevochten kan worden².

Indien de fictieve weigering niet van toepassing is bij uitblijvende primaire besluiten, dan verbindt de wet geen gevolgen voor de overheid of het bestuursorgaan aan het niet-nemen of niet tijdig nemen van een besluit (beschikking). De enige optie die vergunningsaanvragers in die situatie hebben, is naar de civiele rechter stappen en een uitspraak vragen over de (on)redelijkheid van de termijnen.

Op Aruba is in de bezwaarschriftprocedure voorzien dat, na het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat de beschikking heeft afgegeven, of geacht werd af te geven,

¹ LAR, Art.9, lid 2: Het uitblijven van een beschikking binnen de bij of krachtens landsverordening gestelde termijn, of, bij gebreke van een zodanige termijn, het uitblijven van een beschikking binnen twaalf weken nadat daartoe door de belanghebbende een verzoek is ingediend, wordt gelijkgesteld met een afwijzende beschikking.

² De fictief negatieve werking is een kleine verbetering ten opzichte van de situatie waarin bij uitblijvende primaire besluiten (beschikkingen) geen bezwaar en beroep kan worden ingesteld, omdat er in het geheel (nog) geen besluit genomen is waartegen bezwaar en beroep mogelijk is.

de behandeling plaatsvindt in één centrale (LAR-)bezwaaradviescommissie. Een van de nadelen hiervan is dat bij congestie alle bezwaarschriftprocedures vertraagd zijn³. Op dit moment is op Aruba een behandeltermijn van een jaar of meer geen uitzondering.

De overheid en de bestuursorganen kunnen niet of nauwelijks aangesproken worden op het niet halen van termijnen of op verstopte bezwaarprocedures. Anderzijds zijn er veelal wel rechtsgevolgen voor de burger die, of voor het bedrijf dat, een vergunning te laat of in het geheel niet krijgt. Of wanneer de termijnen voor bezwaar of beroep worden overschreden; in al die gevallen komen rechten veelal in het geheel en onherroepelijk te vervallen voor de burger of de onderneming.

Deze rechtsongelijkheid of asymmetrie in rechtsgevolgen voor bedrijven/burgers enerzijds en voor de overheid anderzijds is niet alleen onwenselijk vanuit maatschappelijk perspectief (het werkt onder meer negatief uit op het ondernemings- en investeringsklimaat); het geeft ook de verkeerde signalen af aan het bestuursorgaan ten aanzien van de beslissingsplicht. Dit alles heeft geleid tot een situatie waarin:

- ondernemers vaak gelaten en met grote onzekerheid over duur en uitkomst hun aanvragen afwachten;
- overheidsdiensten en ambtenaren onvoldoende verantwoordelijkheid voelen c.q. onvoldoende *accountable* zijn voor een ordentelijk vergunningsverleningsproces;
- ondernemers soms om de bestaande procedures heen werken, op hun relaties met (top)ambtenaren en ministers aangewezen zijn om processen te bespoedigen, of zonder vergunning hun activiteiten ondernemen;
- er te veel ruimte is voor ambtelijke willekeur, nepotisme en corruptie.

Dit alles beïnvloedt het ondernemings- en investeringsklimaat negatief op Aruba.

In Nederland zijn de laatste tien jaar verschillende aanpassingen verricht van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) ten aanzien van wettelijke instrumenten ter bespoediging ('versneling') van de besluitvorming en het gelijktrekken van rechtsposities van bestuur en burger. Dezelfde of vergelijkbare aanpassingen aan de rechtsregels die het verkeer tussen de burgers en de overheid op Aruba regelen worden op dit moment voorbereid in de ontwerp-Landsverordening Algemene Bepalingen Bestuursrecht (LABB). De ontwerp-landsverordening ligt op dit moment voor bij de Raad van Advies. De in voorbereiding zijnde regels definiëren en expliciteren onder meer welke wettelijke termijnen er gelden voor primaire besluiten en met name ook welke rechtsmiddelen aan de aanvrager ter beschikking staan indien primaire besluitvorming vanwege de vergunningverlenende instantie uitblijft. Van groot belang is in dit verband art. 4.16 LABB die bepaalt dat bij uitblijvende primaire besluiten (beschikkingen op de vergunningaanvraag) de *lex silencio positivo* (vergunning van rechtswege) geldt, tenzij in de desbetreffende landsverordening die de vergunningverlening regelt expliciet anders wordt bepaald⁴.

Een vergunning van rechtswege, d.w.z. een fictief positief besluit, als *default* gevolg van een te laat of niet genomen vergunningsverschuiving, is een majeure stap voorwaarts op het pad van de versterking van de positie van de vergunningsaanvrager en het versterken van de *accountability* van de vergunningverlenende instantie.

³ Alhoewel dit strikt genomen buiten deze opdracht valt wordt de suggestie gedaan om naast de generieke LAR bezwaarcommissie te overwegen een aantal specifieke bezwaarcommissies in te stellen (bijvoorbeeld voor complexe, tijdrovende zaken als bancaire zaken, grote bouwzaken en (toekomstige) mededingingszaken, waarmee de generieke LAR-commissie ontlast kant worden.

⁴ Als complement hierop regelt art. 4.18 ook nog de mogelijkheid van een olopend schema van lasten onder dwangsom indien het desbetreffende bestuursorgaan de beschikking van rechtswege niet binnen 14 dagen publiceert.

De in voorbereiding zijnde LABB is van groot belang voor het versnellen en verbeteren van besluitvormingsprocedures rond vergunningverlening bij startende bedrijven op Aruba.

Daarnaast is het voor het ondernemersklimaat en met name de vergunningsplicht van belang dat de rationale hiervan van tijd tot tijd wordt herbezien – mede in het licht van nieuwe administratief-bestuurlijke inzichten en nut en noodzaak vanuit economisch perspectief. Een ander belangrijk onderdeel van Project 1 is dan ook het opnieuw tegen het licht houden en het expliciteren van de beleidsdoelstellingen van de onderscheidenlijke vergunningen in het licht van de huidige maatschappelijke en economische omstandigheden en het huidige economische beleid van Aruba. Zie, bij wijze van voorbeeld, ook wat daarover wordt vermeld in project 2 – m.n. bij de Vestigingsvergunning par. 2.1 laatste punt. Bij elke vergunningsverplichting horen concrete, goed meetbare en toetsbare beleidsdoelstellingen te worden opgenomen in de desbetreffende landsverordeningen en uitvoeringsrichtlijnen.

Op de tweede plaats dient in dit kader nadrukkelijk overwogen te worden om onderdelen of onderwerpen geheel of gedeeltelijk uit de vergunnings sfeer te halen (bijvoorbeeld door te volstaan met registratie) of om de vergunningsaanvraagverplichting geheel of gedeeltelijk af te schaffen. Dit opnieuw bezien van nut, noodzaak en scope van de vergunningverlening duiden we aan met ‘heroverweging’ van de vergunning. Deze heroverweging maakt integraal deel uit van Project 1.

Het versterken van de positie van de vergunningaanvrager en van de accountability van de vergunningverlenende instantie en daarnaast het beleidsmatig toetsen en heroverwegen van nut, noodzaak en uitvoering van de vergunningsprocedure, zal naar we mogen verwachten het ondernemings- en investeringsklimaat, met name de *ease of doing business* positief beïnvloeden.

De uitvoering van Project 1 dient op hoofdlijnen afgerond te zijn, alvorens effectief met Project 2 kan worden gestart. Project 2, dat werkt aan een efficiënter, in de *backoffice* beter samenhangend en samenwerkend vergunningstelsel voor ondernemers op Aruba, achter één virtueel loket, is in hoofdzaak een logistiek en bestuurlijk proces, met een belangrijke ICT-component dat samenhangt met het e-government project van Aruba en met afspraak B.11 uit het Landspakket⁵.

2 Projectbeschrijving

Voor de implementatie hiervan dient een project gestart en uitgevoerd te worden, gericht op verbetering van de rechtspositie van bedrijven (en burgers) bij de vergunningsaanvragen rond het starten en/of voeren van een onderneming, in het bijzonder ten aanzien van de termijnen die bestuursorganen mogen nemen voor primaire besluiten/beschikkingen, en ten aanzien van de rechtsmiddelen die aanvragende partijen kunnen inzetten om de behandeling en afhandeling van een aanvraag te bespoedigen, zonder het risico te verhogen op repercussies vanwege de beoordelende instantie.

Rechtsmiddelen, die de positie van de aanvragende partijen rond vergunningsaanvragen potentieel versterken, zijn:

1. fatale termijnen, ook wel *lex silencio positivo*, ‘positieve fictieve beschikking’ of ‘vergunning van rechtswege’. Na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn, wordt de vergunning geacht van rechtswege te zijn verleend. Een besluit is niet meer nodig.

⁵ Deze afspraak luidt: ‘In het kader van een efficiënte overheid zullen de mogelijkheden voor een digitale overheidsomgeving en digitale dienstverlening worden onderzocht. Op basis van een onderzoek zullen voorstellen worden ontwikkeld en geïmplementeerd’.

2. gelijkstelling met besluit⁶; hierbij geldt dat na het verstrijken van de beslissingstermijn de aanvraag niet is toegekend, zoals onder (1), maar de aanvrager wel het recht heeft om in bezwaar en beroep te gaan, alsof er een negatief besluit genomen is.
3. dwangsom bij niet tijdig beslissen, een financiële prikkel, opgenomen in het desbetreffende wettelijk voorschrift, dat zonder tussenkomst van de rechter, maar na ingebrekestelling door de aanvrager na het verstrijken van de beslistermijn automatisch toegekend wordt.
4. beroep bij niet tijdig beslissen, als onder (2), maar nu mag het stadium van bezwaar worden overgeslagen en mag direct beroep bij de rechter worden ingesteld.

Versnellingsmiddelen 1 en 3 zijn opgenomen in de ontwerp Landsverordening algemene bepalingen bestuursrecht. Afwijkingen van deze algemene bepalingen (denk aan de 'vergunning van rechtswege') dienen expliciet in de desbetreffende wettelijke voorschriften per vergunningsonderwerp geregeld te worden. Elke landsverordening op grond waarvan de vergunning door ondernemers wordt aangevraagd - we beperken ons hier tot de vestigings- en directeursvergunningen, horecavergunning, landuitgifte, aanleg- en bouwvergunningen, verblijfs- en werkvergunningen) - kent een eigen beleidsmatige context en een eigen afwegingskader. Een *pars pro toto* oplossing bestaat derhalve niet. Het ligt in de rede dat onder de centrale projectleiding van de directeur DWJZ, per vergunningsverordening, een werkgroep wordt ingesteld. De onderscheidenlijke werkgroepen dienen op elk van de genoemde terreinen een passende en toereikende oplossing voor te stellen om de rechtspositie van de aanvrager te verhelderen en te verbeteren, om primaire besluitvorming te bespoedigen en om de beslissingsverantwoordelijkheid en de verantwoording (*accountability*) daarover van de overheid of het bestuursorgaan te versterken. Tevens dienen in de werkgroepen de doelstellingen en overige in het voorgaande besproken heroverwegingen per vergunningsverordening te worden uitgevoerd. Naast juridische expertise dient in elke werkgroep derhalve ook zaakinhoudelijke kennis te worden ingebracht door het desbetreffende met beleid en/of uitvoering of advisering belaste bestuursorgaan.

Project 1 ('Versnellen en verbeteren vergunningsbesluiten') dient ertoe om:

- 1) de beslissingstermijnen voor vergunningsaanvragen te verscherpen;
- 2) de versnellingsinstrumenten uit de in voorbereiding zijnde LABB een gepaste en specifieke toepassing te doen vinden in de desbetreffende vergunningsverordeningen. De expliciete opdracht daarbij is de rechtspositie van de aanvragende partij aanmerkelijk te versterken, de beslissingsplicht en de *accountability* van de vergunningverlenende partij te expliciteren en formaliseren, en daarmee om de beslissingstermijnen rond vergunningverlening op Aruba significant en meetbaar te versnellen. Eveneens onderdeel van dit project is:
- 3) het heroverwegen, per vergunningsonderwerp, van de precieze en bij voorkeur meetbare en toetsbare beleidsdoelstellingen per onderdeel, het nut en de noodzaak van de vergunningverlening, inclusief een mogelijk gedeeltelijke of gehele afschaffing van de vergunningsplicht. Een tijdige en goede uitvoering van dit project draagt zonder twijfel in aanzienlijke mate bij aan het verbeteren van het ondernemings- en investeringsklimaat op Aruba.

Besluitvorming over het in werking zetten van dit project vindt – zoals bij alle projecten uit dit programma - plaats door de regering van Aruba en in overleg met het COHO. De namens het

⁶ Zoals in de huidige LAR voorzien. Overigens is de rechtsgang naar de LAR-bezwaaradviescommissie niet altijd een remedie, gelet op de olopende congestie bij deze commissie. Doorlooptijden van meer dan een jaar zijn naar verluid geen uitzondering. Onderwerp-specifieke bezwaaradviescommissies voor complexe onderwerpen zoals bouwvergunningen of inbreukprocedures bij het toekomstige mededingingstoezicht kunnen een ontlasting betekenen voor de generieke LAR-bezwaaradviescommissie en tot overall snellere doorlooptijden leiden.

kabinet Wever-Croes gemandateerde opdrachtgever voor het Programma 'Verbetering Ondernemings- en Investeringsklimaat Aruba' is de minister van Economische Zaken, Communicatie en Duurzame Ontwikkeling van Aruba⁷. De Stuurgroep van dit programma staat onder leiding van de directeur van de Directie Economische Zaken, Handel en Industrie van Aruba (DEZHI). De in te stellen projectgroep van Project 1 ('Versnellen en verbeteren van vergunningsbesluiten') komt onder leiding te staan van de directeur Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ). In verband met de schaarste aan (wetgevings-)juristen bij DWJZ, is het voor de realisatie van Project 1 noodzakelijk dat voor een korte termijn juridische ondersteuning aan de projectleider beschikbaar wordt gesteld. Dit dient in samenspraak met het COHO geregeld te worden.

3 Projectplanning en -begroting

Projectplanning

De projectplanning start met het formuleren van de precieze projectopdracht en het projectplan, waarvoor deze projectbeschrijving als basis kan dienen. Vervolgens dienen per onderwerp de opdrachten en planning voor de respectievelijke werkgroepen per vergunningsonderwerp te worden geformuleerd en vastgesteld.

De globale planning ziet er als volgt uit.

Fasen/deelprojecten	2021				2022				2023				2024			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Instellen projectteam o.l.v. dir. WJZ																
Projectplan opstellen en goedkeuren door opdrachtgever																
Instellen werkgroepen VV, Horeca, LTU, etc.																
Vaststellen werkgroep plannen																
Concept-aanpassingen Landsverordeningen																
Vaststellen definitieve tekst LV'en																
Oplevering																

Projectbegroting

Deze begroting heeft louter betrekking op de voorziene kosten van de projectgroep/werkgroepen. De werkzaamheden die uitgevoerd worden door medewerkers van DWJZ en overige ambtenaren van de betrokken ministeries en dienstonderdelen op Aruba zijn niet begroot. De enige externe kostenpost is de juridische ondersteuning voor een half jaar van de directeur WJZ.

	Begrote kosten	Toelichting
Medior jurist voor een periode van 6 maanden	AWG 150.000	Deze jurist zal ingehuurd moeten worden uit de private sector, dan wel door Nederland beschikbaar gesteld moeten worden

4 Toelichting en bespreking

De positie bedrijf/burger ten opzichte van de overheid ligt gevoelig bij vergunningaanvragen. De aanvrager is afhankelijk van de vergunningverlener voor een gunstig besluit en zal er over het algemeen beducht zijn voor een slechte verhouding met de vergunning beoordelaar en voor repercussies die voor hem of haar ongunstig uitwerken. De ondernemer en de burger aarzelen over het algemeen om de overheid te veel onder druk te zetten bij het niet nemen

⁷ De uitvoerings- en governancestructuur van het Programma is beschreven in het rapport 'Ondernemings- en investeringsklimaat Aruba: verbeteringen, prioriteiten en implementatie', Economisch Bureau Amsterdam, november 2021.

of niet tijdig nemen van een besluit. Mede daarom kunnen 'gevolgen van rechtswege' bij vergunningverlening een voorkeur hebben boven andere 'versnellingsmiddelen'.

Niet alle besluiten echter komen in aanmerking voor een van rechtswege fictief positief besluit, indien fatale termijnen niet gehaald worden door het bestuursorgaan. Soms vereist het algemeen belang dat er een zorgvuldige afweging van belangen wordt gemaakt, bijvoorbeeld wanneer eigendomsrechten of belangen van derden in het geding zijn.

Het onderwerp waar de vergunningsaanvraag betrekking op heeft kan complex zijn en een degelijke afweging van/tussen belangen en rechten van derden vergen. Fatale termijnen schieten dan hun doel voorbij. Ook komt het voor dat de doelstellingen van wettelijke regelingen op economisch terrein niet of nauwelijks geëxpliciteerd zijn. Er wordt dan losjes gerefereerd aan het 'algemeen belang'. Ook dat ondermijnt de juridische positie van de aanvrager versus de vergunningverlenende instantie. Over dit alles moet, met inschakeling van wetgevende expertise, goed nagedacht worden alvorens de desbetreffende landsverordeningen hierop te wijzigen. Project 1 beoogt de rechtspositie van de vergunningsaanvrager te verbeteren, de dienstverlening door vergunningverleners verbeteren (verbeteren verantwoording), het nut en de noodzaak van de vergunning te heroverwegen en te expliciteren en het zal, mits goed uitgevoerd, een aanzienlijke verbetering opleveren van het ondernemings- en investeringsklimaat op Aruba.

Een zijdelingse stap op het terrein van het versterken van de positie van de burger en de onderneming in zijn of haar interacties met de overheid zou gezet kunnen worden met het instellen van een Nationale Ombudsman voor Aruba (NOA) voor klachten over bijvoorbeeld te trage behandeling van aanvragen en brieven of over het uitblijven van besluiten en verkeerd toepassen van wettelijke voorschriften. Dit onderwerp is onderdeel van het regeerakkoord op Aruba, en sluit naadloos aan bij het onderhavige onderwerp van het versterken van de positie van de burger en de ondernemer die in aanvaring komt met de overheid of een bestuursorgaan rond het nemen van een vergunningbesluit.

In Nederland is de nationale ombudsman een hoog College van Staat waarvan de adviezen weliswaar niet rechtstreeks bindend zijn, maar deze worden in de regel wel opgevolgd door ministeries en bestuursorganen.

Dit project is een topprioriteit. Het vormt de beleidsinhoudelijke en juridische basis voor Project 2. En het bevordert en internaliseert de plannen die het huidige kabinet heeft op het vlak van de integriteit van het overheidshandelen.