

HOOFDSTUK 13

AANBEVELINGEN

Naast de vraag of het proces voor de invordering van dwangsommen ertoe leidt dat de invordering voor verbeurde dwangsommen doeltreffend plaatsvindt, is één van de hoofdvragen welke aanpassingen in het proces gedaan moeten worden om dit te bewerkstelligen. In voorgaande hoofdstukken is aan de orde gekomen hoe het proces is ingericht, hoe dit in de praktijk werkt en wat de kwetsbaarheden binnen het proces zijn.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op aanbevelingen en voorstellen om het proces te verbeteren. Er zullen een aantal aanbevelingen en voorstellen tot verbetering worden gedaan, gebaseerd op de bevindingen die gedurende het onderzoek zijn gedaan. Voor zover van toepassing worden per aanbeveling of voorstel de relevante voor- en nadelen kort besproken.

KNIP IN HET PROCES

In processen zijn overdrachtmomenten per definitie een risico, deze dient men ofwel te beperken of er beheersmaatregelen tegenover te stellen om de risico's te beperken. De overdracht binnen dit proces is op het moment dat het dossier overgedragen moet worden van OD NZKG naar PNH. In de praktijk is dit het geval wanneer OD NZKG de invorderingsbeschikking heeft opgesteld en een kopie hiervan wordt verzonden naar PNH. Als gevolg hiervan zet PNH de invordering conform de inrichting van het proces voort. In het onderzoek is dit overdrachtmoment kwetsbaar gebleken, mede als gevolg van het gebrek aan beheersmaatregelen om het overdrachtsrisico te mitigeren. Daar komt bij dat de inrichting van het proces in de praktijk niet wordt gevolgd door geen verbeuringsbrieven te sturen.

De reden voor dit overdrachtmoment is de knip die gemaakt is in het proces. OD NZKG heeft het mandaat tot het opleggen van een last onder dwangsom, het toezicht hierop en het nemen van een invorderingsbesluit. Zij hebben echter sinds december 2018 niet langer de bevoegdheid tot het feitelijk invorderen van de gelden.¹⁸² Dit is een bewuste keuze geweest van OD NZKG; in 2014 heeft de directieraad van OD NZKG besloten principieel geen leges op te leggen voor opdrachtgevers en - in het verlengde hiervan - ook geen dwangsommen in te vorderen.¹⁸³

VERWIJDERING VAN DE KNIP

Uit de interviews blijkt echter dat vrijwel alle medewerkers van OD NZKG en PNH, die betrokken zijn bij het proces, er de voorkeur aan geven het proces bij slechts één partij te beleggen en de knip in het proces aanmerken als een risico.¹⁸⁴ Het proces kan bij één partij worden belegd door het mandaat aan te passen. Hiermee wordt het overdrachtmoment verwijderd uit het proces en is slechts één organisatie belast met de monitoring van de dossiers en termijnen. De meest logische keuze hierin zou het volledig onderbrengen bij OD NZKG zijn. OD NZKG zorgt immers voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van (onder andere) milieu. Slechts de inning ten gevolge van een overtreding wordt uitgevoerd door PNH. Door ook het laatste stuk van de toezicht en handhaving (de invordering van verbeurde dwangsommen) middels mandaat door OD NZKG uit te

¹⁸² Die bevoegdheid hadden OD NZKG wel maar er is in de periode 2014 – 2018 geen gebruik van gemaakt. In het mandaat van 2014 stond de invordering van een dwangsom als bedoeld in artikel 5:37 van de Awb opgenomen. Dit is in het mandaat van 2016 eveneens opgenomen. Die bevoegdheid heeft de OD NZKG gehad tot 11 december 2018, toen trad het mandaat 2018 in werking en is het mandaat van 2016 ingetrokken.

¹⁸³ AVG Overleg, 27 februari 2014 en directiebesluit OD NZKG 4 maart 2014. Zie ook hoofdstuk 6 omtrent de inrichting van het proces.

¹⁸⁴ Interviews 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07 en 09.

laten voeren verdwijnt het overdrachtsmoment en heeft OD NZKG zicht op en controle over het volledige VTH-proces.

OD NZKG kan alsdan zelfstandig innen op eigen rekening en dit vervolgens storten op de rekening van PNH. De monitoring van de termijnen zal dan bij één partij liggen: OD NZKG. Wanneer één van de organisaties nalaat de ander te informeren, heeft dit geen gevolg voor de voortgang van het proces omdat in aanzienlijk mindere mate sprake is van afhankelijkheid. Hiermee worden eerder beschreven risico's omtrent monitoring en overdracht weggenomen.

Voor- en nadelen

Het verwijderen van de knip heeft enkele voor- en nadelen:

Voordelen:

- Volledige verwijdering van het overdrachtsmoment, en daarmee de grootste kwetsbaarheid in het proces;
- Beheersmaatregelen zijn eenvoudiger te implementeren als het proces bij één organisatie is belegd;
- Communicatie zal veelal makkelijker verlopen nu het binnen één organisatie is.

Nadelen:

- Er is aanpassing vereist aan de zijde van OD NZKG om de incassering te regelen; zo krijgt OD NZKG meer taken en moet het daarop de bedrijfsvoering aanpassen. De uitwerking van deze consequentie zal nader onderzocht moeten worden.

VERPLAATSEN VAN HET OVERDRACHTSMOMENT

Een van de grote risico's die gepaard gaan met het overdrachtsmoment is het niet tijdig signaleren van de verjaring van verbeurde dwangsommen. Indien het wenselijk is de knip in het proces te behouden, kan het verplaatsen van het overdrachtsmoment uitkomst bieden. Op dit moment zit de overdracht in de praktijk bij het versturen van de invorderingsbeschikking, want de verjaringstermijn vangt voor de overdracht al aan. Door deze overdracht te verplaatsen naar het moment dat de verjaringstermijn begint te lopen, dus bij het verbeuren van de dwangsom, hebben beide partijen zicht op de start en vooral op het einde van deze verjaringstermijn.

Met het verbeuren van de dwangsom als overdrachtsmoment, is PNH eerder betrokken bij het proces en kunnen de termijnen van begin af aan gemonitord worden. In de inrichting is dit feitelijk wat getracht is middels de verbeuringsbrief. In de praktijk blijkt echter anders gehandeld te worden.

Daarnaast is het verstandig wanneer beide organisaties de termijnen monitoren, zodat de wederzijdse informatievoorziening ook beter gemonitord kan worden. Op het moment dat de verbeuring van de dwangsom plaatsvindt en OD NKZG overgaat tot invordering, wordt PNH wederom op de hoogte gebracht. In deze situatie is het voor OD NZKG en PNH eenvoudiger om termijnen in de gaten te houden en vooral ook gade te slaan

wanneer relevante termijnen dreigen te verlopen. Een variant van deze verplaatsing is reeds opgenomen in de tijdelijke werkafspraken.¹⁸⁵

Voor- en nadelen

Het verplaatsen van het overdrachtsmoment kent vanuit processueel oogpunt de volgende voor- en nadelen:

Voordelen:

- PNH is vanaf de start van het proces betrokken;
- Als gevolg van deze eerdere betrokkenheid is wederzijdse controle (zie hieronder meer over waarborgen) eenvoudiger.

Nadelen:

- Het overdrachtsmoment zelf verdwijnt niet. Integendeel: er zijn meerdere informatieoverdrachten. Niet alleen is er contact bij het versturen van de kopie van de invorderingsbeschikking, maar in een eerder stadium ook al bij de verbeuring van de dwangsom;
- Het vereist voor beide organisaties een herinrichting van de processen en zal leiden tot meer administratieve taken.

WAARBORGEN

Om een proces in de praktijk goed te laten werken en eventuele risico's die gepaard gaan met de uitvoer van het proces zo klein mogelijk te maken, zijn waarborgen van belang. In het onderzoek zijn twee waarborgen aan de orde gekomen, enerzijds de specifieke juridische criteria en anderzijds de abstracte criteria zoals beheersmaatregelen. Het ontbreekt bij het proces voor invordering van verbeurde dwangsommen met name aan beheersmaatregelen.

Gezien de belangen van mogelijke overtreders en de politieke gevoeligheid van dit proces dienen risico's zo veel mogelijk te worden verminderd middels beheersmaatregelen. Het gaat hier ook met name om maatregelen die gericht zijn op de oorzaak en niet op het gevolg. Het doel is immers het wegnemen van de kans dat een risico optreedt.

COMMUNICATIE

Uit het onderzoek blijkt onder andere dat de communicatie rondom het proces beter gestructureerd moet worden. Het systematisch bespreken van de actuele voortgang en risico's van het proces is een goede beheersmaatregel.

Horizontaal gezien kunnen OD NZKG en PNH op periodieke basis een overleg inplannen waarin lopende dossiers worden besproken. Hoewel termijnen van groot belang zijn in dit proces, betreft de belangrijkste termijn – de verjaringstermijn – een periode van een jaar. Dit houdt in dat een wekelijks overleg overbodig is, er kan in

¹⁸⁵ Werkafspraken invordering last onder dwangsom (20 mei 2020) tussen de provincie Noord-Holland en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, ter uitvoering van het besluit van Gedeputeerde Staten van 21 april 2020 om de bevoegdheden voor invordering van lasten onder dwangsom tijdelijk zelf uit te oefenen.

dit geval worden volstaan met een overleg eens per kwartaal. Dit vergt een kleine inspanning maar kan communicatiestoringen voorkomen of verhelpen.¹⁸⁶

Ook kan het aanwijzen van vaste contactpersonen in beide organisaties bijdragen aan een betere communicatiestructuur. Uit het onderzoek is gebleken dat het voor OD NZKG en PNH niet altijd duidelijk is waar een dossier is en bij wie vragen gesteld kunnen worden. Binnen enkele afdelingen van OD NZKG is het al zo dat voor de invorderingstrajecten een vaste medewerker is aangewezen, dit is echter niet bekend bij PNH.¹⁸⁷ Het proces waarbij een opgelegde dwangsom wordt verbeurd en een invorderingsbesluit wordt genomen komt niet dagelijks voor. Het aantal zaken waarin een feitelijke overdracht van de vordering door OD NZKG aan PNH plaatsvindt, is dan ook beperkt. Daarom heeft niet iedereen de stappen scherp op zijn of haar netvlies. Door iemand aan te wijzen die elke invordering binnen het team op zich neemt, zal diegene zich bekendmaken met het proces. Ook zal het voor PNH duidelijker zijn welke contactpersonen zij hebben en vice versa.

ACTIEF INFOMEREN

Het proces kent een groot juridisch inhoudelijk aspect. Door juridische informatie beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld door trainingen of e-learnings, kunnen organisaties het risicobewustzijn binnen het proces vergroten.¹⁸⁸ Het bewust zijn van de risico's en kennis van de materie is op zichzelf al een goede beheersmaatregel.

Het delen van kennis heeft niet alleen als voordeel dat de risico's beter in te schatten zijn maar voegt waarde toe aan het gehele proces. De waardering van het proces en voor elkaar zal stijgen. Ook zal het voor de medewerkers die betrokken zijn bij het proces helpen bij het maken van de juiste beslissingen. Zij zullen eerder geneigd zijn hulp te zoeken omdat ze weten waar ze moeten zijn en wie welke kennis bezit. Ook risico's ten aanzien van het blokkeren van aanmaningen, bevoegdheden en termijnen kunnen op deze manier besproken worden.

MONITORING

Naast monitoring van de termijnen die slechts relevant zijn voor de stappen die bij die organisatie zijn belegd, kan het verstandig zijn ook de processtap-overschrijdende termijnen te monitoren. In onderhavig geval betekent dit dat OD NZKG naast de huidige controlemomenten (als gevolg van het opleggen van een dwangsom) ook de verjaring gaat monitoren. Wanneer de verjaring dichterbij komt, kan de betreffende zaakbehandelaar een extra controle uitvoeren op het al dan niet ontvangen van de betaling en desgewenst aansturen op stuiting van de termijn.

Andersom geldt uiteraard hetzelfde: wanneer PNH eerder betrokken is bij het proces is het eenvoudiger om het verstrijken van termijnen in de gaten te houden. Wanneer een last onder dwangsom wordt opgelegd en PNH verneemt na de begunstigingstermijn niets van OD NZKG, kan PNH een actieve rol nemen bij de voortgang van het proces. Ook andersom kan volledige monitoring van de termijnen door OD NZKG een rol spelen: wanneer

¹⁸⁶ Hierin is reeds voorzien in het nieuwe afsprakenkader.

¹⁸⁷ Interview 07.

¹⁸⁸ Afdeling JZ van PNH heeft inmiddels een informatiebijeenkomst georganiseerd om de debiteurenafdeling te informeren omtrent de juridisch aspecten van vorderingen.

een zaakbehandelaar niet op een verwacht moment een bericht van betaling ontvangt, kan navraag worden gedaan over een eventuele aanmaning.¹⁸⁹

TECHNOLOGISCHE HULPMIDDELEN

Zowel OD NZKG als PNH gebruiken goede systemen met veel mogelijkheden, Mozard en Verseon/SAP. Het is mogelijk in deze systemen een proces in te richten met verplichte handelingen. Het is binnen Mozard bijvoorbeeld goed mogelijk een proces dusdanig in te richten dat de zaakbehandeling niet verder kan in het proces zonder dat een kopie van de invorderingsbeschikking (of verbeuringsnotificatie) is verstuurd aan PNH. Door een kleine extra controle op te nemen in het systeem is het mogelijk zonder een veeleisende extra administratieve handeling een sterke beheersmaatregel in te bouwen.¹⁹⁰ Ook kan op deze manier een reactie van PNH gemonitord worden en op het moment dat na het verlopen van een eerste betaaltermijn geen reactie komt, zou dat OD NZKG moeten activeren om actie te ondernemen.

Ook binnen de systemen van PNH zijn er mogelijkheden het proces actief te laten monitoren door de softwaresystemen. Zo kent de SAP de mogelijkheid de gebruiker actief te informeren op het moment dat zich bepaalde systeemevents voordoen, bijvoorbeeld het aflopen van een betaaltermijn of de naderende verjaring van een verbeurde dwangsom. Hiermee wordt voorkomen dat termijnen in de gaten worden gehouden middels handmatige invoer en is het proces minder foutgevoelig. Ook is het mogelijk in een SAP een goedkeuringsproces in te richten, wat kan helpen bij de verticale communicatie binnen de organisatie. Dergelijke opties zijn binnen Verseon ook mogelijk, zij bieden aanvullende componenten waarin een proces stapsgewijs gemonitord kan worden.

Voor- en nadelen

Waar het op waarborgen aankomt zijn ook enkele voordelen en nadelen te formuleren waar bij de inrichting van eventuele maatregelen rekening mee gehouden moet worden:

Voordelen:

- Voorkomt fouten en is gericht op het minimaliseren van risico's;
- Genoemde maatregelen zullen bijdragen aan een verbeterde communicatie tussen partijen. Er zal meer wederzijdse betrokkenheid ontstaan.

Nadelen:

- Beheersmaatregelen kunnen tot meer administratieve handelingen leiden. Het is belangrijk hier zorgvuldig mee om te gaan, het moet zo intuïtief mogelijk blijven;
- Waarborgen moeten gericht worden ingevoerd en de effectiviteit zal gemonitord moeten worden. Dit zal in eerste instantie wat extra werk vragen van OD NZKG en PNH.

¹⁸⁹ In het nieuwe – tijdelijke – protocol wordt reeds voorzien in een meer gelijkwaardige verhouding. Ook zijn de werkinstructies van OD NZKG reeds aangepast en worden de termijnen beter gemonitord.

¹⁹⁰ OD NZKG is reeds bezig met de implementatie van een dergelijk verplichte stap.

TOEKOMSTVISIE

Processen waarin veel gestandaardiseerde taken zitten die door mensen worden uitgevoerd, zijn foutgevoelig. Het proces rondom de invordering van verbeurde dwangsom is een erg rigide proces (los van de inhoudelijke facetten, uiteraard). De belangrijke momenten zijn op voorhand duidelijk en de termijnen zijn eenvoudig helder in beeld te krijgen na het opleggen van de last onder dwangsom. Ook de vereisten die de wetgever en de rechtspraak aan documenten binnen het proces stelt, zijn helder. Dit maakt dat een groot deel van het proces geautomatiseerd kan worden.

Door middel van een track-and-trace zaakstelsel in combinatie met een documentgenerator waar beide organisaties toegang toe hebben, zijn dossiers nauwlettend te monitoren. Zo is voor alle partijen – toegang voor de overtreder is uiteraard ook mogelijk – makkelijk inzichtelijk te maken wat de huidige status van een dossier is. Aan de hand van een tijdslijn is precies te zien wanneer welke actie binnen het proces is uitgevoerd. Hierdoor is het versturen van e-mails over nieuwe ontwikkelingen in het dossier niet langer nodig en zal de gebruiker een notificatie krijgen op het moment dat iets nieuws is toegevoegd aan het dossier.

De OD NZKG maakt alsdan een dossier aan op het moment dat een dwangsom wordt verbeurd. Aan de hand van de inhoud van de dwangsom zijn ook de verjaringstermijnen direct en eenvoudig inzichtelijk, zowel voor OD NZKG als PNH. Met de koppeling van een documentgenerator kunnen op de achtergrond gebruikte templates slim ingezet worden: de zaakbehandelaar kan eenvoudig het juiste document direct uit het systeem halen en hoeft slechts de zaakspecifieke informatie nog in te vullen. De documenten die gegenereerd worden door het systeem zijn vooraf door de juridische afdeling beoordeeld. Op deze manier is er een preventieve controle op de inhoud van de stukken en is er meer zekerheid dat de stukken voldoen aan de juridische vereisten.

Na het versturen van een document of een melding, wordt dit automatisch zichtbaar in de tijdslijn. Op deze manier kunnen OD NZKG, PNH en de overtreder de ontwikkelingen volgen. Dit biedt een optimale dienstverlening maar voorkomt ook dat bepaalde handelingen gemist worden.

Het (deels) automatiseren van het proces rondom de invordering van verbeurde dwangsommen zal leiden tot een snellere, slimmere en daarmee efficiëntere afhandeling van de dossiers. Dit heeft tot gevolg dat het proces doeltreffend is en hiermee aan het beleidsdoel van het handhavingsinstrument voldaan kan worden. Met een dergelijke oplossing eenvoudig om meer inzicht te krijgen in het proces en de specifieke dossiers. Door de generatie van data wordt inzicht verkregen waarmee gestuurd kan worden. Met deze kennis en mogelijkheid tot sturing kunnen OD NZKG en PNH de middelen effectiever inzetten. Daarnaast kan de data gebruikt worden bij het aantonen van de effectiviteit van het handhavingsinstrument.

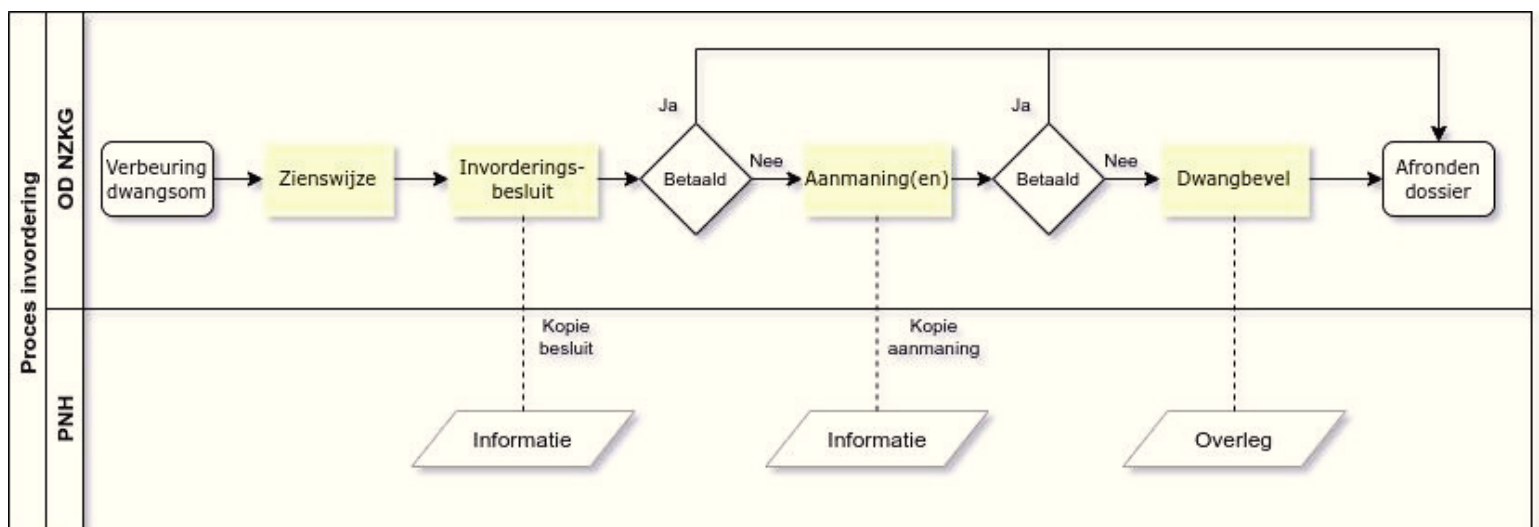
Er zijn diverse softwareleveranciers die dergelijke oplossing kunnen bieden. Binnen Mozard en Verseon is het mogelijk een dergelijk dynamisch zaakproces in te richten, hiervoor zal echter wel nader onderzoek en overleg vereist zijn.

CONCLUSIE AANBEVELINGEN

Uit het onderzoek blijkt dat er geen waarborgen zijn om de risico's te mitigeren en dat de communicatie niet optimaal is. Dit maakt het overdrachtsmoment kwetsbaar.

Aanbeveling

Het proces volledig beleggen bij OD NZKG zal – naar mening van de onderzoekers – tot het beste resultaat leiden. Hiermee wordt het overdrachtsmoment, en alle bijbehorende risico's, weggenomen. Partijen zijn niet langer afhankelijk van informatie-uitwisseling en onderlinge communicatie voor de voortgang van het proces. Het advies is het proces in zijn geheel te laten uitvoeren door OD NKZG. Dit neemt de risico's ten aanzien van de overdracht, informatie-uitwisseling, verjaringstermijn en communicatie weg.



Afbeelding 9, visualisering aanbeveling

Alternatief

Indien organisaties besluiten dat een knip in het proces wenselijk is, dan zal het aanbrengen van beheersmaatregelen en het nauwkeurig monitoren van de termijnen door OD NZKG en PNH het risico op vertraging in het proces aanzienlijk verkleinen. Door een periodiek overleg te organiseren of te integreren in de bestaande cycli, is het mogelijk om een dubbele waarborg op de algehele voortgang van invorderingsdossiers aan te brengen.

Concreet betekent dit dat, wanneer de knip in stand blijft, de volgende stappen genomen kunnen worden om het proces sterker te maken en hiermee de continuïteit te vergroten:¹⁹¹

- De administratieve overdracht in het proces naar voren verschuiven zodat PNH al bij de verbeuring van de dwangsom betrokken raakt bij het proces;
- Bij verbeuren van de dwangsom monitoren beide organisaties in ieder geval de verjaringstermijn;

¹⁹¹ Een deel van deze stappen is reeds verwerkt in het nieuwe protocol en de werkinstructie van OD NZKG.

- Muzard dusdanig inrichten dat het informeren van PNH omtrent de verbeuring van een dwangsom een verplichte stap is die moet worden genomen;
- Periodiek overleg tussen OD NZKG en PNH over de voortgang van de invorderingsdossiers;
- Periodieke informatieve sessies omtrent de juridische facetten van het proces.

Dit zijn relatief eenvoudige stappen die genomen kunnen worden, waarmee het proces aanzienlijk minder foutgevoelig zal zijn. Deze stappen brengen niet onredelijk veel extra werk met zich mee.