

Vergaderjaar 1999–2000

27 023

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met de samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 19 april 2000

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen genoegzaam zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie stellen het op prijs dat er nu een wetsvoorstel ligt om tot een uniforme voorbereidingsprocedure te komen. Zij hechten daar zeer aan, maar tekenen daarbij aan dat een dergelijke procedure slechts kans van slagen heeft indien deze ook in alle opzichten helder is. Daar ontbreekt het in het wetsvoorstel op een aantal onderdelen nog aan.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. De vereenvoudiging is gericht op het realiseren van de door haar politiek gewenste vereenvoudiging en versnelling van procedures teneinde de burger sneller duidelijkheid te kunnen verschaffen omtrent zijn rechtspositie bij tal van door de overheid te nemen beslissingen. De aan het woord zijnde leden hechten eraan vast te stellen dat op veel plaatsen sprake is van een versoering en daarmee flexibilisering van de besluitvormingsprocedure. Daarmee kan het beoogde doel worden bereikt. Tegelijkertijd brengt deze grotere vrijheid voor het bestuur een extra verantwoordelijkheid met zich mee om zelf ook toe te zien op de zorgvuldigheid van de besluitvorming in de zin van artikel 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Veronachtzaming van deze grotere verantwoordelijkheid kan leiden tot extra gangen naar de bestuursrechter, waarmee de goede bedoelingen van het wetsvoorstel te niet kunnen worden gedaan.

Na het aannemen van dit wetsvoorstel zal de vergelijking met het verleden relevantie verliezen. De uitgebreide vergelijking die in de memorie van toelichting wordt gegeven, is nuttig voor het huidige wetgevings-

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GL), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GL), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA), Vacature (VVD).

Plv. Leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GL), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GL), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), Eurlings (CDA), Kamp (VVD).

proces, maar voor toekomstige raadplegers kan daarmee de bedoelingen van de wetgever minder duidelijk overkomen. Uit een oogpunt van kwaliteit van wetgeving zou het nuttig zijn deze twee zaken te scheiden: een deel toelichting en een deel vergelijking. Het deel met uitsluitend de toelichting zou dan voor de toekomstige gebruiker bedoeld moeten zijn, aldus de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie stellen graag voorop dat de samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Awb tot één nieuwe afdeling, inhoudend één uniforme openbare voorbereidingsprocedure haar volledige instemming heeft. De hierna volgende vragen dienen te worden gezien in het licht van de positieve waardering van de aan het oord zijnde leden voor het voorliggend wetsvoorstel.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is onderdeel van het pakket aan maatregelen dat bedoeld is om de juridisering van het openbaar bestuur terug te dringen. Met een eenduidige voorbereidingsprocedure zal een vereenvoudiging en versnelling worden bereikt van procedures die leiden tot het nemen van zogenaamde primaire besluiten, zoals vergunningen, ontheffingen en andere besluiten, die zowel op aanvraag als ambtshalve kunnen worden genomen. Deze leden zijn van mening dat met de samenvoeging van de twee voorbereidingsprocedures tot een uniforme voorbereidingsprocedure een verantwoorde rechtsbeschermingsprocedure ontstaat. Zij zijn van mening dat dit wetsvoorstel meer duidelijkheid schept voor de praktijk dan de bestaande situatie. Het bestaan van twee voorbereidingsprocedures kan namelijk soms leiden tot onduidelijkheid over de vraag welke van beide procedures moet worden toegepast.

Kan de regering ingaan op de stelling dat er in wezen drie voorbereidingsprocedures zijn, namelijk een voorbereidingsprocedure als men hoofdstuk 3 van de Awb volgt (ontwerpbesluit) en twee verschillende voorbereidingsprocedures als men hoofdstuk 4 van de Awb volgt, te weten die bij de voorbereiding van het primaire besluit en die bij de voorbereiding van het secundaire besluit?

In de memorie van toelichting stelt de regering dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm geen financiële consequenties voor het rijk en de decentrale openbare lichamen. Zal de vereenvoudiging van de voorbereidingsprocedure dan geen ontlasting van de administratieve rechter tot gevolg hebben? Of anderzijds zal het feit dat een aantal onderwerpen uitdrukkelijk ongeregeld blijven en er derhalve het een en ander aan de prudentie van de bestuursorganen wordt overgelaten, niet kunnen leiden tot meer procedures?

De leden van de D66-fractie kunnen zich vinden in het voornemen van de regering om bij toepassing van deze nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure de toepasbaarheid van de bezwaarschriftprocedure uit te sluiten. Als de bezwaarschriftprocedure blijft bestaan, dan blijft men werken met een primair en secundair besluit, welk onderscheid een veelheid aan juridische problemen heeft opgeroepen en zal blijven oproepen, aldus de leden van de D66-fractie.

De leden van de fracties van RPF en GPV hebben kennisgenomen van het onderhavige voorstel. Zij vinden het positief dat de regering door middel van dit wetsvoorstel een vereenvoudiging en versnelling wil bereiken van de procedure die moet leiden tot het nemen van zogenaamde primaire besluiten. Genoemde leden hebben nog een aantal vragen bij het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling doch niet zonder bedenkingen van het wetsvoorstel kennis genomen. Deze leden achten

het voor een juiste beoordeling van het voorstel gewenst dat allereerst nog eens wordt uiteengezet op grond van welke overwegingen de wetgever nog maar vrij kort geleden heeft gekozen voor twee afzonderlijke regelingen in de Awb voor openbare voorbereidingsprocedures en waarom aan die overwegingen van destijds de betekenis is komen te ontvallen. Zij vinden inzicht in deze overwegingen van belang om ze af te kunnen wegen tegen het streven naar dejuridisering.

Zien de leden van de SGP-fractie het goed, dan handhaaft het voorstel het stelsel dat naast afdeling 3.4 hoofdstuk 4 blijft bestaan, welk hoofdstuk het mogelijk maakt dat voor de voorbereidingsprocedure van hoofdstuk 3 kan worden gekozen. Betekent dit dat, ondanks het onderhavige voorstel, nog altijd twee soorten voorbereidingsprocedures in de Awb blijven bestaan? Blijven op deze wijze ook twee soorten rechtsregimes voortleven: één waarbij na een ontwerp-besluit het (definitieve) besluit wordt genomen en een ander regime waarbij een primair en een secundair besluit wordt genomen inzake dezelfde aangelegenheid?

Verder vragen deze leden wat de reden zou kunnen zijn om in plaats van de in hoofdstuk 4 geregelde procedure die van hoofdstuk 3 te kiezen, met name waar het om beslissingen gaat waarbij geen derde belanghebbende is betrokken. Heeft het zin een openbare voorbereidingsprocedure te houden waar niets openbaars speelt?

Wat is, zo vragen de leden van de SGP-fractie, het oordeel van de regering over de door prof. Hennekens in «De Gemeentestem» gedane suggestie om te kiezen voor één rechtsregime, waarbij als uitgangspunt geldt dat er slechts één (definitief) besluit wordt genomen, waardoor de bezwaarschriftprocedure zou vervallen, maar niet de mogelijkheid van de inschakeling van adviescommissies. Deze leden vragen eveneens om een reactie op de door prof. Hennekens gedane suggestie om het administratief beroep af te schaffen.

2. Essentie van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting erop wordt gewezen dat het bestuursorgaan een ter inzage liggend dossier actueel moet houden door eventueel nieuwe stukken toe te voegen. Deze leden achten dit juist, doch wijst op een mogelijk probleem. Soms kan aldus op een relatief laat tijdstip nog belangrijke informatie ter beschikking komen en betrokkenen kunnen dan al gebruik gemaakt hebben van hun inzage mogelijkheid. Hoe weet men dat nieuwe informatie wordt toegevoegd. En wat te doen met een verschil van mening over de vraag of iets wel of niet had moeten worden toegevoegd? Kan een belanghebbende zelf aan het bestuursorgaan vragen bepaalde bescheiden aan het ter inzage liggende dossier toe te voegen? De leden van de CDA-fractie kunnen zich daarbij best iets voorstellen, bijvoorbeeld indien een aanvrager tijdens de ter inzage ligging nog belangrijke gegevens wil overleggen waartoe hij eerder om objectiveerbare redenen nog niet in staat was.

3. Verantwoording van de gemaakte keuzen op basis van een vergelijking tussen de huidige afdelingen 3.4 en 3.5 Awb

De leden van de PvdA-fractie stellen dat uit de evaluatie van de Awb blijkt dat tijdigheid een probleem is. Welke waarborgen zijn er dat de in dit wetsvoorstel voorgestelde termijnen wel nauwkeurig zullen worden gehanteerd?

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het nieuwe artikel 3.16 een termijn wordt aangehouden van zes weken. Waar is deze op gebaseerd en kan ook worden aangegeven of deze ook haalbaar zal zijn in gevallen waar voorheen langere termijnen bestonden?

De aan het woord zijnde leden zeggen blij te zijn met de keus om een ontwerpbesluit als voorwerp van de procedure te nemen. Daarmee is meer duidelijkheid naar de burger te geven omtrent de wijze waarop het bestuur de aanvraag benadert, dit voorkomt al te grote verassingen voor de burger.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom degene die niet wenst dat zijn persoonlijke gegevens in ter inzage te leggen of aan andere toe te zenden stukken worden bekendgemaakt, dit uitdrukkelijk moet verzoeken en waarom hier niet de omgekeerde procedure kan worden gevolgd.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de versoering die de regering tracht door te voeren op zichzelf een goede zaak is, bewaakt dient dan wel te worden dat niet soms het kind met het badwater wordt weggegooid. Een voorbeeld daarvan vormt naar het oordeel van deze leden het versturen van een ontvangstbevestiging en het aantekenen van een datum van ontvangst op de stukken. Beide lijken details maar het eerste is van groot belang in de verhouding burger-overheid en het tweede kan «bewijsrechtelijke» consequenties hebben. Van iets meer praktische betekenis voor de justitiabele is het aangeven van de tijdstippen waarop de stukken kunnen worden ingezien. In de praktijk rijzen op dit punt nog wel eens problemen (voor werkenden is de tijd tot 17.00 uur bijvoorbeeld een belemmering zodat overheden de tijden waarop de stukken kunnen worden ingezien, uitstrekken tot bijvoorbeeld koopavonden, zaterdagavonden of dergelijke). De kenbaarheid van dergelijke zaken is belangrijk genoeg om er een kort wettelijk voorschrift aan te blijven wijden.

De leden van de CDA-fractie stemmen in met de observatie dat de kring van beroepsgerechtigden kleiner kan zijn dan de kring van inspraakgerechtigden, maar dat het omgekeerde niet wenselijk is. Op blz. 7 van de memorie toelichting komt in dit verband aan de orde de zogenaamde *actio popularis*, die vooral in het ruimtelijke ordenings- en milieurecht een belangrijke rol vervult, zij het heel vaak gekanaliseerd via belangenorganisaties. De regering vermeldt dat er een onderzoek is gedaan naar de praktische consequenties van de *actio popularis* en laat het daarbij. Dit onderzoek wijst in feite uit dat deze rechtsfiguur niet als oorzaak van vertraging kan worden aangemerkt, terwijl zij ook voorkomt dat in een later stadium geschillen ontstaan over de vraag wie wel en wie niet als belanghebbende aangemerkt kan/moet worden. De leden van de CDA-fractie zien gaarne haar vermoeden bevestigd dat in de nieuwe uniforme voorbereidingsprocedure geen belemmeringen bestaan voor inspraak door een ieder inzake ontwerpbesluiten in de sfeer van de ruimtelijke ordening en het milieu conform de thans geldende regelingen en mogelijkheden.

In de memorie van toelichting schenkt de regering aandacht aan de zogenaamde voornemenprocedure, een fenomeen dat ook al uitvoerig aan de orde kwam in het verslag van de Commissie evaluatie Awb. De leden van de CDA-fractie hebben wel begrip voor de neiging om de voornemenprocedure, zoals die thans nog is voorzien, niet meer te vervatten in een expliciete wettelijke regeling, maar zij vertrouwen er toch op dat de regering bereid is het belang van vooroverleg in een aantal gevallen te onderstrepen. Deze leden kunnen dan ook voorstellen dat het achterwege laten van vooroverleg door een bestuursorgaan onder bepaalde omstandigheden als onzorgvuldig of anderszins in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur zou kunnen worden aangemerkt. Dit is nog iets anders het toepassen van artikel 4:10 Awb. Juist de nadruk die de regering thans legt op eerste formele stap in de vorm van een publicatie van een ontwerpbesluit, kan tot gevolg hebben dat een beslissingsproces zich iets te vroeg in een bepaalde concrete richting gaat bewegen, iets dat via vooroverleg juist voorkomen had kunnen worden. De leden van de CDA-fractie hebben nog aarzelingen over de vraag of in de wet zelf niet enigerlei verwijzing naar de mogelijkheid van vooroverleg een plaats dient te houden.

In het voorgestelde artikel 3:18, derde lid, wordt ten aanzien van bepaalde categorieën besluiten een beslistermijn van 12 weken voorgeschreven, te rekenen vanaf de ter inzake legging van het ontwerp. Alsdan begint ook de inspraaktermijn van 6 weken te lopen zodat voor het bestuursorgaan na ommekomst van die termijn nog maar 6 weken overblijven. De leden van de CDA-fractie vragen zich af dit in de praktijk niet aan de krappe kant kan zijn. Kan aan artikel 3:18, derde lid, niet een verlengingsmogelijkheid worden toegevoegd?

Ten aanzien van het interbestuurlijk verkeer merken de leden van de CDA-fractie het volgende op dat de huidige regeling in afdeling 3.5 niet wordt overgenomen, omdat van bestuursorganen verwacht mag worden dat zij elkaar ook daarzonder wel op de hoogte zullen houden. Dit moge doorgaans zo zijn, er komen regelmatig situaties voor waarin bestuursorganen onderling conflicteren over een bepaald plan, voornemen of ontwerpbesluit. Het elkaar niet verwittigen kan dan wel «van pas komen». Het valt op dat de VNG op het punt van de interbestuurlijke informatie in andere opvatting heeft dan de regering. Wellicht is men ook daar door ervaring wijs geworden. De leden van de CDA-fractie pleiten ervoor om het interbestuurlijk verkeer wel in nieuwe regeling te blijven regelen.

De leden van de fracties van RPF en GPV merken op dat er geen bezwaarschriftprocedure meer zal volgen als de voorgestelde uniforme openbare voorbereidingsprocedure is doorlopen. Dit komt de snelheid van het hele proces om te komen tot een definitief besluit ten goede. Voor het bereiken van deze snelheid is het van belang dat in de genoemde voorbereidingsprocedure helder wordt of, en zo ja, welke bezwaren er tegen het ontwerpbesluit leven. Op deze manier kan er een zo goed mogelijk besluit genomen worden en is de kans op beroep bij de bestuursrechter klein. Deze leden hebben moeite met het voorstel om in artikel 3:15 en andere artikelen de term «zienswijze» te gebruiken. Zij zijn er door de inhoud van het nader rapport niet van overtuigd dat de Commissie algemene regels van bestuursrecht en de Raad van State ten onrechte hebben voorgesteld de aanduiding «bedenkingen» te gebruiken, te meer omdat de regering zelf aangeeft dat in de praktijk nauwelijks een zinvol onderscheid is te maken tussen zienswijzen en bedenkingen. Naar hun mening kan het gebruik van de term «zienswijze» er aanleiding toe geven dat belanghebbenden niet of onvoldoende hun bezwaren weergeven. De leden van de fracties van RPF en GPV zouden van de regering willen weten of het met het oog op een heldere procedure niet beter is te kiezen voor de in de huidige 3.5-procedure gebruikte term «bedenkingen». Tevens zou het in dat geval goed zijn in artikel 3:15 criteria op te nemen waaraan bedenkingen moeten voldoen.

De specifieke voorbereidingsprocedure voor beschikkingen, voorkomend in hoofdstuk 4 Awb, naast de huidige voorbereidingsprocedures uit hoofdstuk 3, komt volgens de leden van RPF en GPV de eenvoud en snelheid van de totale procedure niet ten goede. Er moeten tijdens deze voorbereidingsprocedure nogal wat handelingen gepleegd worden. Genoemde leden willen van de regering weten waarom er geen herziening van de voorbereidingsprocedure van hoofdstuk 4 wordt voorgesteld analoog aan de in te voeren procedure van de nieuwe afdeling 3.4.

ARTIKELLEN

Artikel I, onderdeel A

De leden van de SGP-fractie vragen wat de reden is om de voorgestelde afdeling 3.4 als titel mee te geven: «Uniforme openbare voorbereidingsprocedure». Wat is de betekenis van het woord «uniform» nu er volgens de voorstellen (slechts) van één voorbereidingsprocedure sprake zal zijn?

Artikel 3.12

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in de overweging dat verlenging van de beslistermijn gepast is in het geval van een aanvraag met betrekking tot een zeer ingewikkeld onderwerp. Anders ligt dit bij een omstreden onderwerp. Deze leden zouden op dit punt nader ingelicht willen worden over de ratio van deze overweging.

Artikel 3.13

Kan de kennisgeving aan belanghebbenden ook elektronisch geschieden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Er wordt hier een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten belanghebbenden. De leden van de PvdA-fractie vinden dit onderscheid verwarrend en zouden het beter vinden om het begrip «belanghebbende» zoals bedoeld in artikel 1.2 van de Awb hier uniform te hanteren.

Artikel 3.16

De leden van de VVD-fractie stellen dat de gemitigeerde verzendtheorie in de rechtspraak een divers leven lijkt te leiden. De ene rechter hanteert het uitgangspunt dat artikel 6.9 Awb ertoe moet leiden dat in de zevende week de bewijslast van niet tijdige verzending op het bestuur ligt, de andere rechter legt die bewijslast nadrukkelijk op de verzender. In hoeverre heeft de jurisprudentie op dit punt de beoogde rechtsontwikkeling van de wetgever waargemaakt?

Artikel V

De leden van de PvdA-fractie hechten aan de inwerkingtreding van deze wet op 1 januari 2001. Daarom is het belangrijk dat de Kamer zo snel mogelijk bedoelde aanpassingswetgeving krijgt toegestuurd. Wanneer kan de Kamer die verwachten?

De voorzitter van de commissie,
Van Heemst

De griffier voor dit verslag,
Nava