

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 mei 2000

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het verheugt ons dat de leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66, RPF en GPV in verschillende bewoordingen de indiening van dit wetsvoorstel in positieve zin begroeten. Met de leden van de PvdA-fractie zijn wij het eens dat de voorgestelde procedure in alle opzichten helder moet zijn. Gaarne geven wij dan ook in deze nota de gewenste verduidelijkingen die de leden van deze en andere fracties in het verslag hebben gevraagd. Daarmee hopen wij ook de bij de leden van de SGP-fractie nog levende bedenkingen te kunnen wegnemen.

Terecht is door de leden van de VVD-fractie opgemerkt dat het wetsvoorstel weliswaar een grotere vrijheid aan bestuursorganen geeft, maar dat dit aan het bestuur tegelijkertijd een grotere verantwoordelijkheid oplegt om de besluitvorming zorgvuldig te laten verlopen. Het regeerakkoord geeft uitdrukkelijk aan dat de nieuwe procedure niet gedetailleerd moet zijn. Dit noodzaakt inderdaad tot een zekere versobering en flexibilisering van de voorbereidingsprocedure, met name ten opzichte van de procedure uit de huidige afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hierna gaan wij in antwoord op vragen die door leden van andere fracties zijn gesteld, nog nader in op deze versobering en flexibilisering. Het door de leden van de VVD-fractie wenselijk geachte onderscheid in de memorie van toelichting tussen enerzijds een toelichting op de nieuwe regeling en anderzijds een vergelijking tussen het oude en het nieuwe recht, is in de memorie van toelichting reeds terug te vinden. Op de achtergronden en de inhoud van de nieuwe regeling is ingegaan in de paragrafen 1 tot en met 4 en 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, terwijl paragraaf 5 het vergelijkende overzicht biedt van het oude en het nieuwe recht. Overigens menen wij niet dat het vergelijkende gedeelte na aanneming van het wetsvoorstel relevantie verliest en dus alleen nuttig is voor het huidige wetgevingsproces en niet voor toekomstige raadplegers. Voor een juiste interpretatie van de nieuwe bepalingen is het immers van groot belang welke verschillen of overeenkomsten er bestaan met het huidige recht en om welke redenen verande-

ringen zijn aangebracht of juist bestaande regels zijn gehandhaafd. De nieuwe procedure is niet uit het niets ontstaan, maar is in belangrijke mate geënt op de twee thans bestaande procedures. De gebruikers van de nieuwe procedure zullen veelal dezelfde zijn die nu nog de gebruikers zijn van de huidige procedures. Zij zijn er als eersten bij gebaat te weten welke verschillen of overeenkomsten met de nieuwe regeling zijn beoogd. De artikelsgewijze toelichting ten slotte richt zich zoals te doen gebruikelijk primair op een juridisch-technische uitleg van de inhoud van de nieuwe regeling. Dat daarbij in voorkomende gevallen met het oog op een juiste interpretatie van de nieuwe regels ook verschillen of overeenkomsten zijn aangegeven ten opzichte van de huidige regeling, is in het licht van het voorgaande niet alleen gebruikelijk maar ook noodzakelijk.

De leden van de D66-fractie vroegen in te gaan op de stelling dat er (na het van kracht worden van dit wetsvoorstel) in wezen drie voorbereidingsprocedures zijn, namelijk een procedure als hoofdstuk 3 Awb wordt gevolgd en twee procedures – namelijk de voorbereiding van een primair besluit en van een secundair besluit – als hoofdstuk 4 Awb wordt gevolgd. Deze stelling, die deze leden blijkbaar ontleen aan het artikel van prof. mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens in de Gemeentestem van 21 april jl. (Gst. 2000, 7118, 1) lijkt ons niet geheel juist, hetgeen wij als volgt toelichten. In hoofdstuk 4 Awb, meer in het bijzonder in afdeling 4.1.2, zijn algemene regels opgenomen over de voorbereiding van beschikkingen. De essentie van deze regels is dat bepaalde categorieën van belanghebbenden in een beperkt aantal gevallen gehoord moeten worden over een voorgenomen beschikking: de zgn. hoorplicht bij primaire beschikkingen. Afgezien van artikel 4:9, dat bepaalt dat de belanghebbende naar keuze schriftelijk of mondeling zijn zienswijze naar voren kan brengen, hebben deze regels geen procedureel maar een inhoudelijk karakter. Er wordt slechts in aangegeven in welke gevallen er al dan niet een hoorplicht bestaat. Afdeling 4.1.2 zouden wij dan ook niet willen kenschetsen als een *procedure*. Verder moet worden bedacht dat de beperkte hoorplicht van afdeling 4.1.2 alleen geldt voor beschikkingen. Voor besluiten van algemene strekking gelden alleen de meer algemeen geformuleerde regels van afdeling 3.2 Awb inzake zorgvuldigheid en belangenafweging, waaruit overigens onder omstandigheden ook kan voortvloeien dat belanghebbenden over een voorgenomen besluit moeten worden gehoord. Ter uitvoering van de beperkte hoorplicht uit afdeling 4.1.2 kan de in hoofdstuk 3 Awb opgenomen (uitgebreide) openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 of afdeling 3.5 (straks de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4) worden gevolgd, indien die procedure van toepassing is verklaard. Dit blijkt ook uit de bewoordingen van artikel 4:10 Awb («ter uitvoering van»), waarin tevens is bepaald dat in dat geval de aanvrager en degene tot wie de beschikking zal zijn gericht, op de hoogte moeten worden gesteld van het feit dat toepassing wordt gegeven aan de openbare voorbereidingsprocedure (op dit artikel komen wij hierna nog terug). De verhouding tussen de beperkte hoorplicht van afdeling 4.1.2 en de huidige afdelingen 3.4 en 3.5 is zodanig dat de procedure van afdeling 3.4 of 3.5 volledig in de plaats treedt voor de hoorplichtbepalingen uit afdeling 4.1.2. Dit blijkt ook uit de wetgeschiedenis van de Awb (Handelingen UCV II 1991/92, nr. 17, blz. 44). Dit zal onder de nieuw voorgestelde procedure niet anders zijn. Het voorgaande betreft de voorbereiding van zgn. primaire besluiten, waarvoor dus in een aantal gevallen ofwel de «gewone» voorbereiding volgens afdeling 4.1.2 geldt, ofwel, indien die procedure uitdrukkelijk van toepassing is verklaard, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 (nieuw) zal gelden. Hoofdstuk 4 (en evenmin de nieuwe afdeling 3.4) is niet van toepassing op de voorbereiding van «secundaire besluiten», d.w.z. beslissingen op bezwaar of administratief beroep. Dit volgt uit de artikelen 7:14 resp. 7:27

Awb. Hoofdstuk 7 Awb geeft zowel voor de bezwaarschriftprocedure als voor administratief beroep immers een eigen regeling. Deze regelingen kunnen niet worden gekenschetst als een voorbereidingsprocedure. Een verschil is dat het nemen van een «secundair besluit» alleen aan de orde is als een belanghebbende het initiatief heeft genomen om bezwaar te maken of administratief beroep in te stellen. Bij het merendeel van de besluiten is dat niet het geval en blijft het dus bij een primair besluit. Aan het systeem van rechtsbescherming in de Awb ligt de gedachte ten grondslag dat in beginsel binnen het bestuur een heroverweging moet plaatsvinden alvorens tegen een besluit beroep bij de administratieve rechter kan worden ingesteld. Om die reden is in artikel 7:1 Awb bepaald dat – met enkele uitzonderingen, onder andere als krachtens een bijzondere wet administratief beroep heeft opengestaan – eerst een bezwaarschrift moet worden ingediend bij het desbetreffende bestuursorgaan alvorens beroep bij de rechter kan worden ingesteld. Aangezien het bij de bezwaarschriftprocedure en bij administratief beroep gaat om een binnen het bestuur plaatsvindende heroverweging alvorens toegang tot de administratieve rechter kan worden verkregen, worden de bezwaarschriftprocedure en het administratief beroep ook wel aangeduid als «bestuurlijke voorprocedures». Dit is echter iets anders dan een «voorbereidingsprocedure». Anders dan een voorbereidingsprocedure draagt een bestuurlijke voorprocedure namelijk zowel bestuurlijke als rechterlijke elementen in zich en gaat het daarbij dus om een mengvorm van bestuurlijke heroverweging en rechtsbescherming.

Overigens heeft de vraag van de leden van de D66-fractie ons aanleiding gegeven om de verhouding tussen de nieuwe afdeling 3.4 en afdeling 4.1.2 van de Awb verder te doordenken, meer in het bijzonder wat betreft het hiervoor reeds genoemde artikel 4:10. Daarin is bepaald dat, indien ter uitvoering van de artikelen 4:7 en 4:8 (hoorplicht) toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.4 of 3.5, het bestuursorgaan de aanvrager en degene tot wie de beschikking zal zijn gericht, daarvan op de hoogte moet stellen. Bij nadere beschouwing zijn wij tot de conclusie gekomen dat dit artikel in de opzet van de nieuwe voorbereidingsprocedure kan worden gemist. Indertijd was dit artikel namelijk nodig omdat in de tegelijkertijd opgestelde regeling voor een openbare voorbereidingsprocedure (de huidige afdeling 3.4) slechts was voorzien in een algemene kennisgevingsplicht, bijvoorbeeld in een huis-aan-huisblad, en niet in een specifieke kennisgeving aan de aanvrager en aan degene tot wie het besluit zal zijn gericht. Oogmerk van het artikel was te verzekeren dat de direct bij de beschikking betrokken belanghebbenden niet onkundig blijven van de mogelijkheid om zienswijzen naar voren te brengen in het kader van de openbare voorbereidingsprocedure (zie Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 102). Artikel 4:10 bevatte derhalve een noodzakelijke aanvulling op de huidige afdeling 3.4. De – later tot stand gebrachte – afdeling 3.5 voorzag echter zelf al in een specifieke kennisgevingsplicht jegens de in artikel 4:10 bedoelde belanghebbenden (vgl. art. 3:19, eerste lid, en 3:31, tweede lid), zodat artikel 4:10 voor die procedure reeds praktische betekenis mist. In het onderhavige wetsvoorstel is, in navolging van de huidige afdeling 3.5, uitdrukkelijk geregeld dat het ontwerpbesluit alsmede de uitnodiging om zienswijzen naar voren te brengen, moeten worden toegezonden aan de belanghebbenden tot wie het besluit zal zijn gericht, onder wie begrepen de aanvrager (art. 3:13). Op die wijze is dus reeds verzekerd dat zij persoonlijk op de hoogte worden gebracht van de mogelijkheid om zienswijzen naar voren te brengen. Hieruit volgt dat artikel 4:10 Awb ten opzichte van het nieuwe artikel 3:13 een doublure vormt en dus kan vervallen. Bij nota van wijziging is daarin voorzien.

De leden van D66-fractie stelden voorts enkele vragen naar aanleiding van onze mededeling in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel geen financiële gevolgen zal hebben voor het rijk en decentrale overheden. Wij

stellen voorop dat het wetsvoorstel als zodanig geen rechtstreekse financiële gevolgen kan hebben, aangezien over de toepassing van de nieuwe voorbereidingsprocedure zal moeten worden beslist door de bijzondere wetgever (dit kan ook een lagere wetgever zijn) dan wel het bestuursorgaan zelf. Dit facultatieve karakter van de procedure is vastgelegd in artikel 3:10, eerste lid. Eventuele financiële gevolgen, of deze nu per saldo positief dan wel negatief zijn, vloeien dus voort uit de specifieke regelingen of besluiten waarin afdeling 3.4 van toepassing zal worden verklaard. Verwacht mag worden dat, waar de regeling van toepassing zal worden verklaard, de kosten en baten elkaar in evenwicht zullen houden. Met deze leden kunnen wij ons inderdaad voorstellen dat de vereenvoudigingen in de nieuwe procedure enige ontlasting van de administratieve rechter tot gevolg kunnen hebben. Een concreet voorbeeld is dat de aanwezigheid van slechts één openbare voorbereidingsprocedure in ieder geval voorkomt dat er nog geschillen zullen ontstaan over de vraag welke voorbereidingsprocedure van toepassing is, zoals onder de huidige wet nog het geval is (vgl. de jurisprudentie, genoemd in noot 1 op blz. 3 van de memorie van toelichting). Anderzijds is voorstelbaar dat het ongeremd laten van enkele onderwerpen wellicht weer een aantal nieuwe procedures doet ontstaan. Dit laatste effect zal zich dan naar verwachting vooral in de aanvangsfase van de toepassing van de nieuwe regeling voordoen, totdat na enige tijd in de jurisprudentie de grenzen duidelijk zijn getrokken. Het is, mede vanwege het facultatieve karakter van de regeling, niet goed mogelijk een concrete raming te geven van de verwachte omvang van kosten en baten. Gelet op de ervaringen met de Awb tot nu toe, zoals deze bij de eerste evaluatie van de Awb zijn onderzocht, verwachten wij overigens bepaald niet dat het saldo van kosten en baten van de ineenvoeging van beide voorbereidingsprocedures negatief uitvalt. Het doet ons genoeg dat ook de leden van de D66-fractie zich kunnen vinden in het uitsluiten van de bezwaarschriftprocedure in gevallen waarin de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is gevolgd.

Gaarne zetten wij ten behoeve van de leden van de SGP-fractie nog eens uiteen waarom nu, nog relatief kort na de inwerkingtreding van de Awb in 1994, wordt gekozen om de twee afzonderlijke openbare voorbereidingsprocedures ineen te voegen.

De indertijd gemaakte keuze om in de Awb twee openbare voorbereidingsprocedures op te nemen, is geen vanzelfsprekende geweest. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht had in 1987 in het voorontwerp voor de eerste tranche van de Awb slechts één openbare voorbereidingsprocedure voorgesteld, namelijk die van de huidige afdeling 3.4, welke toen nog werd aangeduid als «uitgebreide voorbereidingsprocedure». In het in 1989 ingediende wetsvoorstel voor een Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nrs. 1–2) werd het voorontwerp op dit punt gevolgd. In de memorie van toelichting werd aangegeven dat de procedure ook geschikt zou kunnen zijn voor de voorbereiding van onder andere milieuvergunningen (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 75). Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel werden door de leden van diverse fracties kanttekeningen geplaatst bij de opvatting dat afdeling 3.4 ook geschikt zou zijn voor de voorbereiding van milieubesluiten, hetgeen de regering in de memorie van antwoord bracht tot de toezegging dat de milieuvergunningsprocedure niet eenvoudigweg zou worden vervangen door de procedure van afdeling 3.4 Awb. Onderkend werd dat een aantal aspecten van de milieuvergunningsprocedure meer waarborgen bood dan de Awb-procedure, welke naar inhoud en strekking niet gemist konden worden. Daarom kondigde de regering aan om te onderzoeken of een algemene, uitgebreide procedure, geënt op de milieuvergunningsprocedure, aan de Awb zou kunnen worden toegevoegd (Kamerstukken II 1990/91, 21 221, nr. 5, blz. 3–4). In de daarop volgende fasen van de parlementaire behande-

ling van het wetsvoorstel Awb is vervolgens het voornemen besproken om een afzonderlijke procedure aan de Awb toe te voegen, hetgeen in 1991 resulteerde in de indiening van een daartoe strekkend wetsvoorstel (Kamerstukken II 1991/92, 22 601, nrs. 1–2). Dat wetsvoorstel regelde kort gezegd de overheveling van de milieuvergunningprocedure uit de Wet milieubeheer naar een nieuwe afdeling 3.5 in de Awb, waarin de extra, in detail uitgewerkte waarborgen uit de milieuvergunningprocedure behouden bleven, maar waarbij anderzijds de verplichte bezwaarschriftprocedure als voorwaarde voor toegang tot de administratieve rechter kwam te vervallen. Het wetsvoorstel werd in 1993 tot wet verheven (Stb. 1993, 581), zodat de nieuwe afdeling 3.5 tegelijkertijd met de rest van de Awb op 1 januari 1994 in werking kon treden. Bij de in 1996 uitgevoerde evaluatie van de Awb bleek dat het bestaan van twee procedures naast elkaar enkele problemen met zich bracht, die tevoren niet waren voorzien.¹ Met name op provinciaal niveau rezen problemen doordat in bijzondere wetten nu eens voor de procedure van afdeling 3.4 wordt gekozen en dan weer voor de procedure van afdeling 3.5. Deze problemen hangen onder meer samen met het verschil in omvang van de kring van degenen die zienswijzen of bedenkingen kunnen inbrengen en vervolgens beroep kunnen instellen. Extra complicaties ontstaan voorts in situaties waarin in het kader van dezelfde activiteit verschillende besluiten moeten worden genomen, terwijl voor het ene besluit toepassing van afdeling 3.4 is voorgeschreven en voor een ander besluit toepassing van afdeling 3.5. De keuze tussen afdeling 3.4 en 3.5 (bij wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan) blijkt soms wat willekeurig te worden gedaan. Vaak berust zij niet op een consistent beleid, maar is zij voornamelijk historisch te verklaren. Ook is er in de jurisprudentie onduidelijkheid ontstaan over de vraag in welke gevallen sprake is van een zodanig op afdeling 3.5 gelijkende voorbereidingsprocedure dat de bezwaarschriftprocedure niet van toepassing is, doordat in sommige bijzondere regelingen varianten op beide procedures blijken voor te komen. Deze problemen riepen bij de evaluatiecommissie reeds de vraag op of het niet beter zou zijn beide procedures te integreren. In het kabinetsstandpunt over de evaluatie is vervolgens door het vorige kabinet de knoop doorgehakt om tot ineenvoeging van beide procedures over te gaan, aangezien het niet verantwoord werd geacht om de problemen rond het naast elkaar bestaan van twee openbare voorbereidingsprocedures te laten voortduren. Daarbij was voor het kabinet ook een overweging dat de keuze voor twee procedures in het licht van de toestandkomingsgeschiedenis niet vanzelfsprekend is geweest. Voor een meer uitvoerige beschouwing omtrent de bovengenoemde overwegingen, verwijzen wij de leden van de SGP-fractie korthedshalve naar het desbetreffende onderdeel van het genoemde kabinetsstandpunt (Kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46, blz. 16–19). Wij voegen daar nog aan toe dat aan een indertijd belangrijk geachte reden om de milieuvergunningprocedure over te hevelen naar de Awb inmiddels aanmerkelijk minder gewicht wordt toegekend. Zoals hierboven uiteengezet, werd het immers van belang geacht dat nogal wat in de Wet milieubeheer in detail uitgewerkte waarborgen, zoals het betrekken van andere bestuursorganen bij de voorbereiding van een besluit, de verzending van een ontvangstbevestiging, het enuntiatief opsommen van terinzage te leggen documenten, het bepalen van de tijdstippen van terinzagelegging e.d., in de wet zelf bleven vastgelegd. Inmiddels heeft echter, mede onder invloed van voortschrijdende inzichten rond thema's als deregulering en dejuridisering, de gedachte veld gewonnen dat het vaak beter is om met een meer globale normstelling te volstaan en om in gevallen als hier aan de orde alleen de basisprincipes als verplichte terinzagelegging, beslistermijnen en omvang van de kring van inspraakgerechtigden wettelijk vast te leggen. Hierdoor krijgen bestuursorganen meer ruimte om op een meer flexibele wijze toepassing te geven aan het beginsel van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten, zonder dat

¹ Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994–1996. Verslag van de commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht, 's-Gravenhage 1996, blz. 43–44.

steeds met een zekere krampachtigheid allerlei vormvoorschriften moeten worden nageleefd. Deze meer volwassen en open benadering van bestuur en burger spreekt het kabinet meer aan dan het wettelijk regelen van detailvoorschriften. Ook in het regeerakkoord is deze lijn terug te vinden. Zoals wij in de memorie van toelichting hebben uiteengezet, hebben wij er dan ook naar gestreefd om in de nieuwe procedure het juiste midden te vinden tussen de reeds tamelijk globale procedure van afdeling 3.4 en de meer gedetailleerde procedure van afdeling 3.5.

Terecht constateren de leden van de SGP-fractie dat naast afdeling 3.4 hoofdstuk 4 van de Awb blijft bestaan. Voor een uiteenzetting omtrent de verhouding tussen afdeling 3.4, afdeling 4.1.2 en hoofdstuk 7 van de Awb mogen wij deze leden korthedshalve verwijzen naar onze hiervoor gegeven antwoorden op vragen van de leden van de D66-fractie.

De redenen om voor toepassing van de nieuwe afdeling 3.4 te kiezen in plaats van de «gewone» voorbereiding van afdeling 4.1.2, zullen dezelfde zijn als de gronden waarop thans wordt gekozen voor toepassing van afdeling 3.4 of 3.5. Het gaat dan om besluiten waarbij grote aantallen belanghebbenden of geïnteresseerden ofwel aan het bestuur onbekende belanghebbenden betrokken kunnen zijn. Gaat het slechts om besluiten in tweepartijenverhoudingen, waarin inderdaad niets openbaars speelt (bijvoorbeeld fiscale beschikkingen of de verstrekking van uitkeringen), dan ligt toepassing van afdeling 3.4 uiteraard niet in de rede. Het zal geen verbazing wekken dat de huidige toepassingspraktijk van de afdelingen 3.4 en 3.5 dan ook geen voorbeelden laat zien van gevallen waarin een openbare voorbereidingsprocedure op dit soort besluiten wordt toegepast. Het facultatieve karakter van de openbare voorbereidingsprocedure biedt de wetgever en het bestuur de gelegenheid de procedure alleen op die besluiten van toepassing te verklaren waarin dat doelmatig is gelet op de aard van het besluit.

De leden van de SGP-fractie vroegen voorts nog het oordeel van de regering op de suggestie van prof. Hennekens in zijn hiervoor genoemde artikel in de Gemeentestem om in de Awb de verplichte bezwaarschriftprocedure te schrappen en een stelsel te creëren waarbij slechts één (definitief) besluit wordt genomen. De door prof. Hennekens voorgestelde «revisie» van de Awb spreekt ons niet aan. Zijn voorstel houdt kort gezegd in dat een definitief besluit voorafgegaan kan worden door een ontwerpbesluit, waarbij desgewenst adviescommissies kunnen worden ingesteld inzake de (definitief te nemen) besluiten. De verplichte bezwaarschriftprocedure kan dan vervallen. Dit lijkt ons uit het oogpunt van het voorkomen van onnodige bestuurlijke lasten geen verbetering. In de huidige situatie kan immers worden volstaan met één primair besluit, waarna het initiatief bij de belanghebbende ligt om daartegen bezwaar te maken. Indien het primaire besluit een beschikking is, moet het besluit worden voorbereid met toepassing van hoofdstuk 4, hetgeen betekent dat er in bepaalde gevallen een verplichting bestaat om belanghebbenden te horen. Het gaat hier in wezen om een beperkte hoorplicht, waarvoor, anders dan prof. Hennekens kennelijk meent, geen uitvoerige procedure nodig is (ook telefonisch horen is bijvoorbeeld onder omstandigheden mogelijk). De opvatting van de auteur dat er tijdens deze «voorbereidingsprocedure» nogal wat handelingen gepleegd moeten worden, delen wij dan ook niet.

Wij merken in dit verband voorts op dat bij een zeer groot aantal beschikkingen, zoals uitkeringen, fiscale beschikkingen, subsidies, benoemingsbesluiten, vaak afkomstig van zgn. beschikkingenfabrieken, de hoorplicht niet van toepassing is, omdat de artikelen 4:7 en 4:8 slechts in een beperkt aantal, in die artikelen nauwkeurig omschreven gevallen verplichten tot het horen van specifieke categorieën van belanghebbenden, terwijl bovendien voor de grote groep van financiële beschikkingen de hoorplicht reeds categoriaal is uitgezonderd (art. 4:12). Het voorstel van prof. Hennekens zou betekenen dat voor die besluiten twee beslismomenten worden

gecreëerd (ontwerpbesluit en definitief besluit), terwijl er, zeker bij begunstigende beschikkingen, in de huidige situatie meestal sprake is van slechts één beslismoment (primair besluit), omdat daartegen geen bezwaar wordt gemaakt en het bestuur aan het nemen van een «secundair besluit» dus in het geheel niet toekomt. Het voorstel van prof. Hennekens lijkt uit te gaan van de veronderstelling dat er bij alle besluiten waarop de gewone voorbereiding volgens hoofdstuk 4 van toepassing kan zijn altijd gelegenheid moet worden gegeven om een zienswijze naar voren te brengen (afdeling 4.1.2) en er vervolgens ook meestal nog eens sprake is van een bezwaarschriftprocedure (door de auteur aangeduid als «voorbereidingsprocedure», leidend tot een «secundair besluit»). In werkelijkheid blijft het thans in het overgrote deel van de gevallen bij een eenmalig, primair besluit, waarover tevoren evenmin de zienswijze van belanghebbenden behoefte te worden gevraagd.

Het voorstel van prof. Hennekens gaat verder voorbij aan de functies die de bezwaarschriftprocedure heeft voor de verbetering van het besluitvormingsproces en de ordening van de procedure bij de administratieve rechter. Het voert naar ons oordeel te ver hier binnen het bestek van het onderhavige wetsvoorstel uitgebreid op in te gaan. Wij mogen de leden van de SGP-fractie korthedshalve verwijzen naar hetgeen hierover is vermeld in het evaluatierapport van de Awb (hoofdstuk 6), waarin onder andere is ingegaan op de leereffecten voor het bestuur, de zgn. zeefwerking en de dossiervorming met het oog op beroep. De suggesties van prof. Hennekens achten wij derhalve geen verbetering. Wel menen wij dat de bezwaarschriftprocedure kan vervallen in die gevallen waarin redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat. Om die reden wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om na toepassing van afdeling 3.4 de bezwaarschriftprocedure achterwege te laten en zal zeer binnenkort ook het wetsvoorstel «rechtstreeks beroep» worden ingediend, dat voorziet in de mogelijkheid om de bezwaarschriftprocedure over te slaan als de bezwaarmakers en het bestuursorgaan daarmee instemmen. De andere suggestie van prof. Hennekens, inhoudende een volledige afschaffing van het administratief beroep, zouden wij evenmin willen overnemen, zo beantwoorden wij de daartoe strekkende vraag van de leden van de SGP-fractie. Uit het stelsel van de Awb volgt reeds dat de bewaarschriftprocedure regel is en administratief beroep uitzondering. In aanwijzing 155 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is vastgelegd dat administratief beroep in nieuwe wetgeving slechts kan worden opgesteld als aan twee voorwaarden is voldaan:

- a. er moet sprake zijn van een niet in overwegende mate gebonden besluit, en
- b. het belang van de eenheid van beleid of van sturing door een hoger bestuursorgaan bij een beleidsterrein waarvoor dit orgaan mede verantwoordelijkheid draagt, kan niet afdoende door andere bestuursinstrumenten worden verzekerd.

Gelet hierop kan het in de rede liggen om bij attributie van besluitbevoegdheden aan ambtenaren administratief beroep tegen deze besluiten open te stellen op een minister (vgl. art. 31, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet 1998, art. 7:2, eerste lid, Arbeidstijdenwet, art. 42, vierde lid, Flora- en Faunawet en art. 13, derde lid, Spoorwegwet). Een ander voorbeeld waarin aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan is het administratief beroep dat tegen bepaalde besluiten van regionale colleges van regionale politiekorpsen kan worden ingesteld bij de Commissaris van de Koningin door resp. de korpsbeheerder of hoofdofficier van justitie, de gemeenteraad en burgemeesters (resp. art. 32, eerste lid, 34, derde lid, en 35, tweede lid, Politiewet 1993).

2. Essentie van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure

De leden van de CDA-fractie stelden enkele vragen omtrent het toevoegen van nieuwe stukken aan een ter inzage liggend dossier, welke wij als volgt beantwoorden. Uitgangspunt is dat de informatie die op het tijdstip van terinzagelegging beschikbaar is en die redelijkerwijs nodig is voor een beoordeling van het ontwerpbesluit, van aanvang af in het dossier is opgenomen. Dit betreft naar ons oordeel naast het ontwerpbesluit in ieder geval de aanvraag, een eventueel besluit tot verlenging van de beslistermijn, een eventueel verslag van vooroverleg, eventuele relevante rapporten en adviezen of een overzicht daarvan en (een overzicht van) eventueel van kracht zijnde besluiten die hetzelfde onderwerpen betreffen. Het is echter niet uitgesloten dat het verloop van de procedure zelf nog nieuwe relevante informatie oplevert, die dan ook ter inzage moet worden gelegd, zoals het verslag van een hoorzitting en schriftelijke reacties van belanghebbenden. Het zou te ver voeren om bestuursorganen te verplichten om van elke aanvulling van het dossier een openbare kennisgeving te doen. Belanghebbenden zullen zich ervan bewust moeten zijn dat het dossier in de loop der tijd nog met dergelijke stukken kan worden aangevuld en men doet er dus verstandig aan, indien men daarover zekerheid wil hebben, zich daarvan te vergewissen bij het bestuursorgaan. Men mag aannemen, net zoals dat thans onder de huidige openbare voorbereidingsprocedures het geval zal zijn, dat hierover op betrekkelijk eenvoudige wijze telefonisch inlichtingen kunnen worden ingewonnen. Een verschil van mening over de vraag of een stuk wel of niet aan het dossier had moeten worden toegevoegd, zal zich als regel manifesteren in het kader van een beroepsprocedure. Het oordeel hierover is dan aan de bestuursrechter, die dan zal toetsen aan het in artikel 3:14 neergelegde criterium dat aan het dossier «relevante» stukken en gegevens moeten worden toegevoegd. Het woord «relevant» slaat in dit verband terug op het in artikel 3:11, eerste lid, opgenomen criterium dat het moet gaan om stukken «die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp». Als een belanghebbende zelf vraagt om een bepaald stuk aan het dossier toe te voegen, dan zal dit verzoek als regel moeten worden gehonoreerd, tenzij het verzoek apert onredelijk is.

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 vroegen, refererend aan de evaluatie van de Awb op het punt van de tijdigheid, welke waarborgen er zijn dat de voorgestelde termijnen zullen worden aangehouden. Het wetsvoorstel bevat een algemene beslistermijn van maximaal zes maanden met een eenmalige verlengingsmogelijkheid van maximaal drie maanden. Voor enkele categorieën van wijzigings- en intrekingsbesluiten is verder voorzien in een kortere beslistermijn, namelijk twaalf weken. Daarnaast bevat het wetsvoorstel één deeltermijn, namelijk een termijn van zes weken waarbinnen zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht. Op de twee laatstgenoemde termijnen gaan wij verderop in deze nota nader in in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie onderscheidenlijk de VVD-fractie. Over de algemene beslistermijn van zes maanden merken wij het volgende op.

De in het wetsvoorstel opgenomen algemene beslistermijn is ontleend aan de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de huidige afdeling 3.5. Bij de evaluatie van de Awb is gebleken dat de beslistermijnen van afdeling 3.5 meestal worden gehaald. In het kader van een onderzoek naar de praktijk bij milieuvergunningen gaven drie provincies aan de termijn van zes maanden heel vaak te halen, één provincie vaak en één provincie soms. Overschrijdingen blijven meestal beperkt tot één á drie maanden.¹ Gelet hierop achten wij het verantwoord de termijn uit

¹ B.J. Schueler e.a., Ervaringen met de Awb. Besluiten over ruimtelijke ordening, milieu en standplaatsen, Deventer 1996, blz. 88 en 94.

afdeling 3.5 over te nemen, al zijn wij ons ervan bewust dat het soms aanzienlijke inspanningen vergt om deze termijnen te halen. Uit het onderzoek blijkt echter ook dat slechts zelden gebruik wordt gemaakt van de eveneens reeds thans bestaande mogelijkheid om de beslistermijn van zes maanden bij zeer ingewikkelde of omstreden onderwerpen met drie maanden te verlengen. Aangenomen mag worden dat hier een mogelijkheid ligt om in enkele gevallen wel aan de wettelijke beslistermijn te voldoen in gevallen waarin nu formeel sprake is van overschrijding. In de gevallen waarin de huidige afdeling 3.4 wordt toegepast, zal het halen van de voorgestelde beslistermijn naar verwachting gemakkelijker zijn, omdat die procedure pleegt te worden gebruikt voor eenvoudigere besluiten dan de besluiten waarop afdeling 3.5 van toepassing is. Overigens wijzen wij erop dat het ontbreken van deeltermijnen binnen de procedure (afgezien van de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen) de procedure flexibeler maakt, waardoor de beslistermijn gemakkelijker kan worden gehaald dan in een situatie waarin elke stap weer eigen verplichte «wachtijd» kent. Een volledige garantie dat de termijnen altijd gehaald worden, kan echter vanzelfsprekend niet worden gegeven. Direct gevolg van het overschrijden van de beslistermijn is dat daartegen rechtstreeks beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter (de bezwaarschriftprocedure is immers niet van toepassing: zie ABRS 29 augustus 1996, AB 1997, 137; JB 1996, 200). Wij hechten eraan hieraan nog toe te voegen dat de problematiek van de tijdige besluitvorming onze volle aandacht heeft. Op dit moment bereiden wij over dit onderwerp een kabinetsnotitie voor, waarin voorstellen worden opgenomen om tot tijdiger besluitvorming bij bestuur en rechter te komen.

In antwoord op de desbetreffende vragen van de leden van de VVD-fractie merken wij op dat de termijn van zes weken voor het naar voren brengen van zienswijzen in artikel 3:16 is ontleend aan de algemene bezwaar- en beroepstermijn in de Awb, die ook zes weken bedraagt (art. 6:7 Awb). Ten opzichte van de huidige bedenkingentermijn in afdeling 3.5 is dit een verlenging met twee weken, zodat wij hier geen problemen verwachten op het punt van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Alleen voor de gevallen waarin de huidige afdeling 3.4 van toepassing is, kan deze termijn een bekorting opleveren ten opzichte van de huidige situatie, aangezien afdeling 3.4 thans de termijn stelt op «ten minste» vier weken. Wij verwachten echter dat ook in deze gevallen de voorgestelde termijn van zes weken haalbaar zal zijn. Niet gebleken is dat thans bij toepassing van afdeling 3.4 inspraaktermijnen worden gehanteerd die veel langer zijn dan vier of zes weken. Waar voor de vaak ingewikkelde besluiten die worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.5 thans een inspraaktermijn van vier weken geldt, mag worden aangenomen dat een termijn van zes weken voor de relatief meer eenvoudige besluiten die worden voorbereid met toepassing van de huidige afdeling 3.4, een termijn van zes weken niet op problemen stuit.

Het doet ons genoeg dat de leden van de VVD-fractie uitdrukkelijk de keuze onderschrijven om een ontwerpbesluit als voorwerp van de procedure te nemen.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts of de regel dat degene die niet wenst dat zijn persoonlijke gegevens in ter inzage te leggen stukken worden bekendgemaakt daar uitdrukkelijk om moet verzoeken, niet beter kan worden omgekeerd. Anders dan deze leden kennelijk veronderstellen, is in het wetsvoorstel echter niet vastgelegd dat persoonlijke gegevens alleen op initiatief van de betrokkene geheim kunnen worden gehouden. In het voorgestelde artikel 3:11, tweede lid, wordt artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van toepassing verklaard. Dit artikel houdt in dat het bestuursorgaan ook ambtshalve gehouden is om te beoordelen of het publiek maken van gegevens opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer of het belang van

onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden. Wel kan de belanghebbende te allen tijde het initiatief nemen om het bestuursorgaan om geheimhouding te verzoeken.

Het verheugt ons dat de leden van de CDA-fractie de via het wetsvoorstel door te voeren versoering op zichzelf een goede zaak vinden. Met deze leden zijn wij het eens dat daarbij niet het kind met het badwater moet worden weggegooid. Om die reden is dan ook nauwkeurig bezien welke zorgvuldigheidswaarborgen uit met name de huidige afdeling 3.5 van zodanig belang moeten worden geacht, dat deze ook in de nieuwe procedure een wettelijke verankering behoeven. Voorbeelden hiervan zijn de regeling van een openbare kennisgeving, de verplichting om tegen vergoeding afschriften te verstrekken, de vaste inzaget termijn, de mogelijkheid om zowel mondeling als schriftelijk zienswijzen naar voren te brengen en de verplichting tot verslaglegging van mondeling naar voren gebrachte zienswijzen. De leden van de CDA-fractie noemen echter nog enkele andere onderwerpen die naar hun oordeel ook voor wettelijke regeling in aanmerking komen: het versturen van een ontvangstbevestiging, het aantekenen van de datum van ontvangst op de stukken en het aangeven van de tijdstippen waarop de stukken kunnen worden ingezien. Wat de eerste twee onderwerpen betreft, verschillen wij niet van mening dat zij inderdaad van belang zijn in de verhouding tussen burger en bestuur, maar menen wij echter niet dat dit moet leiden tot het opnemen van wettelijke voorschriften. De genoemde onderwerpen zijn thans ook niet uitdrukkelijk geregeld in de procedure van de huidige afdeling 3.4. Noch uit de evaluatie van de Awb noch uit jurisprudentie of andere bronnen is naar voren gekomen dat het ontbreken van wettelijke voorschriften tot problemen aanleiding heeft gegeven. De praktijk laat zien dat bestuursorganen over het algemeen goed in staat zijn om op deze punten zelf de nodige zorgvuldigheid te betrachten. Het verzenden van een ontvangstbevestiging is uiteraard vaak zinvol, maar wij menen op dit punt vast te moeten houden aan de algemene keuze die in het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Awb is gemaakt om de afweging tussen de voordelen en de kosten van het verzenden van ontvangstbevestigingen aan de bestuursorganen zelf over te laten. Het aantekenen van de datum van ontvangst op ingekomen stukken maakt bij de meeste, zo niet alle bestuursorganen deel uit van de vaste administratieve procedures die worden gevolgd bij het inboeken van stukken, zodat een wettelijk voorschrift terzake ons overbodig lijkt. Wat het door de leden van de CDA-fractie als laatste genoemde voorbeeld betreft – het aangeven van de tijdstippen waarop de stukken kunnen worden ingezien – merken wij op dat dit, anders dan deze leden kennelijk veronderstellen, wél wettelijk wordt voorgeschreven. In het voorgestelde artikel 3:12, derde lid, onder a, is namelijk onder andere geregeld dat in de openbare kennisgeving moet worden vermeld wanneer de stukken ter inzage zullen liggen. Dit betekent vanzelfsprekend dat ook de tijdstippen moeten worden genoemd. De kenbaarheid van de tijdstippen waarop stukken ter inzage liggen is dus volledig gewaarborgd. Een verschil met de huidige afdeling 3.5 – maar een overeenkomst met de huidige afdeling 3.4 – is wel dat niet meer uitdrukkelijk wordt voorgeschreven dat de stukken kunnen worden ingezien «tijdens de werkuren» en bovendien «desgevraagd ten minste drie aaneengesloten uren per week buiten de werkuren». Wij menen dat heden ten dage de praktijk zodanig is dat bestuursorganen ook reeds zonder een daartoe strekkend wettelijk voorschrift voorzien in voldoende mogelijkheden om stukken buiten kantooruren in te zien. Eveneens verheugt het ons dat de leden van de CDA-fractie ons standpunt onderschrijven dat het niet wenselijk is dat de kring van inspraakgerechtigden terzake van een besluit kleiner is dan de kring van beroepsgerechtigden. Het voorgestelde artikel 3:15, tweede lid, opent uitdrukkelijk

de mogelijkheid om te bepalen dat ook aan anderen dan belanghebbenden de gelegenheid tot inspraak moet worden geboden. Op blz. 6 van de memorie van toelichting gaven wij aan dat het niet de bedoeling is om veranderingen aan te brengen in de omvang van de kring van inspraakgerechtigden zoals die nu in diverse wetten bestaat. Gaarne bevestigen wij op deze plaats ten behoeve van de aan het woord zijnde leden nog eens uitdrukkelijk dat in de nieuwe procedure 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 legislatief opzicht krijgt een en ander zijn beslag doordat via de aanpassingswetgeving in de desbetreffende bepalingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer met toepassing van artikel 3:15, tweede lid, uitdrukkelijk zal worden bepaald dat een ieder het recht heeft zijn zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren te brengen.

Met genoegen stellen wij voorts vast dat de leden van de CDA-fractie de keuze onderschrijven om de zgn. voornemenprocedure niet meer te vervatten in een expliciete wettelijke regeling. Dit doet inderdaad niets af aan het belang van eventueel vooroverleg, welk belang wij met deze leden gaarne nog eens onderstrepen. Deze leden wijzen er in dit verband op zichzelf terecht op dat het voeren van vooroverleg nog iets anders is dan het toepassen van artikel 4:10 Awb, daarbij kennelijk doelend op het toepassen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure ter uitvoering van de hoorplichtbepalingen in afdeling 4.1.2. Of het achterwege laten van vooroverleg onder omstandigheden in strijd komt met algemene beginselen van behoorlijk bestuur, is niet op voorhand aan te geven. Wij tekenen daarbij wel aan dat de bestuursrechtelijke jurisprudentie geenszins wijst in de richting van een verplichting tot voeren van vooroverleg naast de verplichting tot het horen van belanghebbenden op basis van de Awb. In dit verband is mede van belang dat in het wetsvoorstel Eerste evaluatiewet Awb (Kamerstukken II 1998/99, 26 523, nrs. 1-2) een zodanige wijziging wordt voorgesteld van artikel 4:11 Awb, dat ook in het stadium vóór de indiening van de aanvraag, bijvoorbeeld in het vooroverleg, reeds materieel aan de hoorplicht kan worden voldaan. In dit opzicht kan het gewijzigde artikel 4:11 Awb reeds worden beschouwd als een impliciete verwijzing naar de mogelijkheid van vooroverleg. Het opnemen van een meer expliciete verwijzing achten wij niet raadzaam, aangezien dit kan leiden tot een ongewenste formalisering en institutionalisering van het vooroverleg.

De leden van de CDA-fractie vinden de beslistermijn van twaalf weken in artikel 3:18, derde lid, voor intrekingsbesluiten en bepaalde categorieën van wijzigingsbesluiten aan de krappe kant en bepleiten een verlengingsmogelijkheid. De voorgestelde termijnstelling betekent dat er een inspraaktermijn is van zes weken en vervolgens een termijn van nog eens zes weken voor de vaststelling van een definitief besluit. Deze termijn lijkt op het eerste gezicht inderdaad kort, maar het betreft hier een specifieke categorie van besluiten waarvoor een korte termijn haalbaar moet worden geacht, omdat het besluiten zijn die naar omvang en inhoud een beperkte strekking hebben. Het gaat hier om besluiten waarop thans de huidige § 3.5.6 Awb van toepassing is. Krachtens het huidige artikel 3:33, tweede lid, Awb geldt voor dit soort besluiten thans een beslistermijn van acht weken, welke termijn op zijn beurt weer is geënt op de vroegere regeling in de Wet milieubeheer. De voorgestelde regeling maakt de termijn dus al vier weken langer dan thans het geval is. Wij merken hierbij nog op dat de totale beslistermijn van twaalf weken pas begint te lopen vanaf het moment van terinzagelegging van het ontwerpbesluit. Dit is dus een andere opzet dan bij de reguliere besluiten, waarvoor krachtens artikel 3:18, eerste lid, een beslistermijn geldt die reeds aanvangt op het tijdstip van ontvangst van de aanvraag. Gelet op het voorgaande bestaat aan een verlengingsmogelijkheid naar ons oordeel geen behoefte.

Het pleidooi van de leden van de CDA-fractie om in de nieuwe procedure toch wettelijke voorschriften op te nemen aangaande het interbestuurlijk verkeer, heeft ons niet overtuigd. Wij bestrijden niet dat er regelmatig situaties voorkomen waarin bestuursorganen onderling een geschil hebben aangaande bepaalde voornemens of besluiten, maar hebben niet de illusie dat wettelijke voorschriften om elkaar stukken toe te zenden deze geschillen kunnen voorkomen. Anders dan de aan het woord zijnde leden veronderstellen, zijn er geen aanwijzingen dat in dit soort geschillen bestuursorganen bepaalde ontwerpbesluiten en voor de beoordeling van ontwerpbesluiten relevante stukken voor elkaar achterhouden bij gebreke van wettelijke verplichtingen om elkaar deze stukken toe te zenden. Wij zien hierin dan ook geen argument om alsnog dergelijke verplichtingen in het wetsvoorstel op te nemen.

Ook de leden van de fracties van RPF en GPV onderschrijven tot onze vreugde de keuze om de bezwaarschriftprocedure buiten toepassing te laten als de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is doorlopen. Wij zijn het graag met hen eens dat in de voorbereidingsprocedure duidelijk moet worden of, en zo ja, welke bezwaren er bij belanghebbenden tegen het ontwerpbesluit leven, maar wij menen dat de procedure anderszits ook ruimte moet bieden aan diegenen die geen concrete bezwaren hebben maar wel bepaalde kanttekeningen willen plaatsen bij het ontwerpbesluit of, al dan niet in reactie op tijdens een hoorzitting door anderen naar voren gebrachte zienswijzen, concrete suggesties hebben om te komen tot een beter definitief besluit. Deze doelstelling kan naar ons oordeel het best worden bereikt met het gebruik in de wet van de allesomvattende, neutrale term «zienswijze». Het gebruik van de term «bedenkingen», zoals door de aan het woord zijnde leden bepleit, geeft de voorbereidingsprocedure naar ons oordeel een te eenzijdig contentieus karakter. Zoals wij in het nader rapport en in de memorie van toelichting hebben aangegeven, achten wij het immers van belang om de voorbereidingsprocedure zoveel mogelijk vormvrij te laten en zo min mogelijk te juridificeren. Juist met het oog op een heldere procedure is een neutrale terminologie gewenst. Indien zou worden gekozen voor een term met een contentieuze lading, bestaat immers het risico dat bestuursorganen een ontvankelijkheidstoetsing zullen uitvoeren met het oog op de inhoud van hetgeen naar voren wordt gebracht. Dit komt de duidelijkheid en toegankelijkheid van de procedure niet ten goede. Om die redenen zijn wij er evenmin voorstander van om in de wet criteria op te nemen waaraan zienswijzen c.q. bedenkingen zouden moeten voldoen. Op de vragen van de leden van de RPF en het GPV (en naar wij aannemen in het bijzonder de leden van de Tweede-Kamerfractie van deze partijen) over de voorbereidingsprocedure van hoofdstuk 4 Awb zijn wij hiervóór in paragraaf 1 reeds ingegaan in onze beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de fracties van D66 en SGP, waarnaar wij de leden kortheidshalve mogen verwijzen.

ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel A

In antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de SGP-fractie merken wij op dat het woord «uniforme» in het voorgestelde opschrift van afdeling 3.4 aangeeft dat de nieuwe procedure in beginsel moet gelden voor alle gevallen waarin in de wetgeving een algemene gelegenheid wordt geboden tot het naar voren brengen van zienswijzen over ontwerp-besluiten. Voor wetgeving op rijksniveau zal dit gelet op het regeerakkoord in beginsel worden bewerkstelligd. Niet uitgesloten is echter dat in wetgeving van decentrale overheden andere voorbereidings-

procedures worden voorgeschreven dan de procedure van afdeling 3.4. In zoverre waarborgt dit wetsvoorstel derhalve niet dat er voor alle besluiten die «openbaar» worden voorbereid slechts van één openbare voorbereidingsprocedure sprake zal zijn. Aangezien wij het wel van belang achten dat decentrale overheden de procedure van afdeling 3.4 zoveel mogelijk voorschrijven, zonder dat wij zo ver willen gaan hiertoe een wettelijke verplichting op te nemen, achten wij het van belang, zoals wij ook in punt 4 van het nader rapport hebben aangegeven, het in het regeerakkoord neergelegde uitgangspunt van een uniforme procedure ook door middel van de naamgeving van de procedure te onderstrepen.

Artikelen 3:12 en 3:18

Het doet ons genoeg dat de leden van de VVD-fractie zich kunnen vinden in de mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen ingeval het een zeer ingewikkeld onderwerp betreft. In antwoord op hun vraag waarom de verlengingsmogelijkheid ook zou moeten gelden bij omstreden onderwerpen, merken wij op dat de zinsnede «een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp» in artikel 3:18, tweede lid, is ontleend aan het huidige artikel 3:29, eerste lid, Awb, dat op zijn beurt weer was ontleend aan het voormalige artikel 13.21, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Blijkens de indertijd gegeven toelichting op dat voormalige artikel kan hierbij gedacht worden aan technisch ingewikkelde zaken, maar ook aan gevallen die uit bestuurlijk of juridisch oogpunt bezien ingewikkeld of omstreden zijn (Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, blz. 51). Als gezegd is uit het eerdergenoemde deelonderzoek naar milieuvergunningen in het kader van de evaluatie van de Awb naar voren gekomen dat er van deze verlengingsmogelijkheid niet vaak gebruik gemaakt. Desalniettemin hechten wij wel aan handhaving van de mogelijkheid om ook bij omstreden onderwerpen tot verlenging over te gaan, aangezien het toch in uitzonderlijke gevallen voorstelbaar is dat het gaat om een zodanig omstreden kwestie dat reeds tevoren voorzienbaar is dat de procedure niet binnen zes maanden kan worden afgerond.

Artikel 3:13

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de in dit artikel bedoelde persoonlijke kennisgeving aan de geadresseerden van het te nemen besluit ook elektronisch kan geschieden. Het betreft hier volgens artikel 3:13, tweede lid, in verbinding met artikel 3:12, derde lid, de kennisgeving waarin wordt vermeld waar en wanneer de stukken ter inzage liggen, wie er zienswijzen naar voren kunnen brengen, op welke wijze dit kan geschieden en met hoeveel weken de beslistermijn eventueel is verlengd. In deze bepaling worden geen vormvereisten gesteld aan de kennisgeving, zodat zij er niet aan in de weg staat dat de kennisgeving per e-mail wordt gedaan. Als de betrokkene zelf om elektronische toezending heeft verzocht, is elektronische kennisgeving zelfs de meest aangewezen vorm. Hetzelfde geldt overigens voor de verplichting in het eerste lid om het ontwerpbesluit toe te zenden. Meer in het algemeen wijzen wij erop dat wij op dit moment een wetsvoorstel voorbereiden dat onder meer tot doel heeft in de Awb belemmeringen weg te nemen voor elektronisch verkeer tussen burger en bestuursorganen.

Artikel 3:13 regelt het geval waarin het te nemen besluit «tot een of meer belanghebbenden zal zijn gericht». Met deze belanghebbenden wordt bedoeld op de geadresseerden van het te nemen besluit. Meestal is dat de aanvrager, maar het kunnen soms ook anderen dan de aanvrager zijn. Als een bestuursorgaan een verzoek inwilligt om bestuursdwang toe te passen, is niet alleen de verzoeker, maar ook degene jegens wie bestuursdwang zal worden uitgeoefend de geadresseerde van de bestuursdwangbeschikking. De geadresseerden krijgen op basis van artikel 3:13 het

ontwerpbesluit persoonlijk toegezonden en zij worden ook persoonlijk op de hoogte gesteld van het feit dat het ontwerp ter inzage wordt gelegd en dat men daarover zienswijzen naar voren kan brengen. Artikel 3:13 gaat dus over een specifieke groep van belanghebbenden, namelijk degenen tot wie het besluit zal zijn gericht. Daarnaast kunnen er tal van anderen zijn tot wie het besluit weliswaar niet als zodanig is gericht, maar wier belang wel rechtstreeks bij het te nemen besluit is betrokken. Aan die belanghebbenden kan geen persoonlijke kennisgeving worden gedaan, niet alleen omdat het om een zeer grote groep kan gaan, maar ook omdat vaak niet bekend zal zijn wie de overige belanghebbenden zijn. Voor die belanghebbenden is dan ook de algemene kennisgeving in een dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad bedoeld, op basis van het voorgestelde artikel 3:12. Om die reden wordt in artikel 3:13 gesproken over de belanghebbenden tot wie het te nemen besluit zal zijn gericht en niet over alle belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb. Het onderscheid tussen besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht en besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, wordt ook elders in de Awb gemaakt, bijvoorbeeld in de regels over de bekendmaking van besluiten. In het ene geval moet het besluit aan de geadresseerden persoonlijk worden toegezonden of uitgereikt (art. 3:41), in het andere geval moet van het besluit algemeen worden kennisgegeven (art. 3:42). Dit onderscheid is derhalve niet verwarrend, maar maakt juist duidelijk hoe en aan wie op welke wijze van een (ontwerp)besluit moet worden kennisgegeven.

Artikel 3:16

De leden van de VVD-fractie menen dat rechters de gemitigeerde verzendtheorie van artikel 6:9 Awb op verschillende wijze uitleggen en vroegen ons of de jurisprudentie de met dit artikel beoogde rechtsontwikkeling heeft waargemaakt. Dat de jurisprudentie op het punt van de verdeling van de bewijslast uiteen zou lopen, is een stelling die wij niet onmiddellijk herkennen. Wij stellen voorop dat de bedoeling van in het bijzonder het tweede lid van dit artikel is geweest om als voorwaarde voor een tijdige indiening per post van een bezwaar- of beroepschrift niet alleen te stellen dat het voor het einde van de bezwaar- of beroepstermijn ter post is bezorgd, maar tevens dat het uiterlijk een week na afloop van die termijn is ontvangen. Het beoogde gevolg was dat de verzendtheorie algemeen ging gelden, waar de terpostbezorging ook plaatsvindt, mits een wijze van verzending wordt gekozen die bezorging binnen een week na afloop van de termijn garandeert. In de toelichting op het artikel (tot stand gebracht via de eerste nota van wijziging op het wetsvoorstel aanpassingswet Awb III) is voorts uitdrukkelijk vermeld dat het risico van te late bezorging nog wel door de afzender wordt gedragen, maar dat het bij verzending binnen de termijn voldoende is dat het stuk binnen een week na afloop van de termijn is ontvangen (Kamerstukken II 1993/94, 23 358, nr. 5, blz. 80). Hieruit mag worden afgeleid dat op de verzender de bewijslast rust dat hij zijn bezwaar- of beroepschrift tijdig heeft toevertrouwd aan de postdienst. Het is dus de verzender die dit in geval van twijfel in meer of minder mate aannemelijk zal moeten maken (vgl. ABRS 2 september 1996, AB 1997, 51). Hierover is de jurisprudentie voorzover ons bekend eenduidig. Bij aangetekende verzending zal dit aannemelijk maken in het algemeen geen problemen opleveren. Bij niet-aangetekende verzending aanvaardt de verzender vanzelfsprekend meer risico's, maar ook dan ligt er alleen in uitzonderingsgevallen een bewijsprobleem, aangezien volgens vaste bestuursrechtelijke jurisprudentie het poststempel bepalend is voor het tijdstip waarop een voor een bestuursorgaan bestemd stuk aan de postdienst is toevertrouwd en daarmee als verzonden geldt (vgl. CRvB 4 mei 1999, AB 1999, 260). De geschillen over dit onderwerp plegen zich dan ook

voor te doen in gevallen waarin geen sprake is van een poststempel of het poststempel onleesbaar is.

ARTIKEL V

De aanpassingswetgeving is thans in voorbereiding. Aangezien niet slechts de wetten moeten worden aangepast waarin thans de toepassing van afdeling 3.4 of 3.5 Awb is voorgeschreven, maar ook de wetten waarin andere openbare voorbereidingsprocedures zijn opgenomen, is sprake van een ingrijpend en omvangrijk wetgevingsproject, waarmee veel wetgevingscapaciteit is gemoeid. Bovendien betreft het de wetgeving van vrijwel alle ministeries, hetgeen noodzaakt tot veel overleg en afstemming. Dit neemt niet weg dat de totstandbrenging van het aanpassingswetsvoorstel als prioritair is aangemerkt. Wij hopen het aanpassingsvoorstel voor het eind van dit jaar bij de Tweede Kamer te kunnen indienen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries