

Vergaderjaar 2006–2007

30 980

Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over samenhangende besluiten (Wet samenhangende besluiten Awb)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 juli 2006 en het nader rapport d.d. 28 februari 2007, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 mei 2006, no. 06.001685, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over samenhangende besluiten (Wet samenhangende besluiten Awb), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat een aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met een coördinatieregeling voor de stroomlijning van procedures bij het voorbereiden en het nemen van met elkaar samenhangende besluiten en van de rechtsbescherming daartegen. Deze coördinatieregeling kan van toepassing worden verklaard door de bijzondere wetgever of door het bestuur; ook kan de regeling op verzoek van de aanvrager worden toegepast. Het voorstel voorziet tevens in een inspanningsverplichting voor bestuursorganen om burgers en bedrijven die voor een bepaalde activiteit vergunningen, subsidies en dergelijke aanvragen, zo goed mogelijk in te lichten over andere besluiten die aangevraagd moeten worden om de activiteit uiteindelijk te mogen verrichten.

De Raad van State onderschrijft in hoofdzaak de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen, op grond waarvan de toelichting naar zijn oordeel aanvulling en het wetsvoorstel op onderdelen heroverweging behoeft.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 mei 2006, nr. 06.001685, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 juli 2006, nr. W03.06.0133/l, bied ik U hierbij aan.

1. Belang van een regeling in de Awb

Een belangrijke reden om in de Awb een regeling op te nemen voor de coördinatie van diverse besluiten die alle betrekking hebben op één en dezelfde activiteit, kan zijn het bestaan van verschillende regelingen van dit onderwerp in verschillende wetten. Door het opnemen van een algemene regeling in de Awb kan dan – net als bijvoorbeeld het geval is met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en de regeling voor de aanvullende klachtadviesprocedure van afdeling 9.1.3 – worden bewerkstelligd dat de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bijzondere wet kan volstaan met het van toepassing verklaren van de in de Awb geregelde procedure, indien nodig met enkele aanvullende bepalingen. Dit leidt tot het voorkómen van onnodige verschillen en tot grotere vertrouwdeheid bij bestuursorganen en «burgers» met de betrokken figuur en de regeling daarvan. Vereist is dan in elk geval dat het zich laat aanzien dat er voldoende toepassingsmogelijkheden in het verschieft liggen en dat de regeling in de Awb «de beste van de verschillende werelden» is, dat wil zeggen dat ze vrucht is van kritische vergelijking van de bestaande procedure-regelingen. Dit alles dient dan te blijken uit de memorie van toelichting. Daarover merkt de Raad het volgende op.

a. De toelichting wijst in paragraaf 5 van het algemene deel op een aantal bestaande en in procedure zijnde wetten die coördinatieregelingen kennen van het thans voorgestelde type. Daarnaast valt echter te wijzen op de in voorbereiding zijnde Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die een verdergaande wijze van coördinatie regelt met betrekking tot toestemmingsvereisten voor activiteiten welke van invloed zijn op de fysieke leefomgeving¹. Daar wordt niet volstaan met procedurele coördinatie, zoals in het voorliggende voorstel,² maar wordt een groot aantal toestemmingsvereisten ondergebracht in één omgevingsvergunning, met in beginsel één bevoegd gezag; wel blijven er «schotten» bestaan tussen de op verschillende wettelijke regelingen berustende deeltoestemmingen, dat wil zeggen dat ze elk hun eigen regime hebben voor de vraag of en met welke voorschriften en beperkingen de deeltoestemming deel kan uitmaken van de omgevingsvergunning. Volgens de toelichting op dat voorstel ligt het in de bedoeling in de toekomst nog meer toestemmingsvereisten in de omgevingsvergunning onder te brengen.

Indien het voorstel Wabo wordt ingediend en wet wordt, verdwijnt, naar het zich laat aanzien, een aanzienlijk deel van het mogelijke toepassingsbereik van de hier voorgestelde regeling. De Raad adviseert in het licht daarvan nader in te gaan op de vraag of er voldoende debiet zal zijn voor de Awb-regeling Samenhangende besluiten.

b. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat gebruik is gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan met verschillende bestaande coördinatie-regelingen³. Een analyse ontbreekt echter, zodat niet kan worden nagegaan op welke wijze daarvan is geprofiteerd. In het bijzonder wordt niet duidelijk of deze ervaringen aanleiding hebben gegeven tot specifieke elementen van de thans voorgestelde regeling. Het is van groot belang inzicht te hebben in de vraag in hoeverre bestaande regelingen naar de ervaring van de verschillende categorieën betrokkenen (aanvragers, bestuursorganen en derde-belanghebbenden) bevredigend functioneren, welke factoren bevorderlijk zijn voor de kans op succes en welke een negatief effect hebben.

De Raad adviseert deze analyse alsnog te verrichten en de resultaten ervan in de toelichting op te nemen.

1. Belang van een regeling in de Awb

a. Terecht constateert de Raad van State dat het inmiddels bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo; Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nrs. 1–3) het toepassingsbereik van de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde regeling in betekenende mate verkleint. Ook op het terrein van de in de Wabo geïntroduceerde omgevingsvergunning blijft echter het belang van coördinatie gelden ten aanzien van besluiten die niet in die vergunning zullen opgaan, maar waarbij het belang van afstemming met die vergunning duidelijk is. Korthedshalve zij verwezen naar hetgeen hierover reeds is vermeld in punt 2b van het nader rapport inzake het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel Wabo (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 4). Daarin is geconcludeerd dat de coördinatieregeling van de Awb op het terrein van het omgevingsrecht met name waarde heeft in de situatie dat er naast die vergunning nog andere besluiten zijn vereist voor het verrichten van een bepaalde activiteit. Zelf noemde de Raad in punt 6 van zijn advies over het wetsvoorstel Wabo reeds de coördinatie van de omgevingsvergunning met de vergunning krachtens de toekomstige Waterwet, thans nog de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Zoals is aangegeven in de punten 1b en 9 van het nader rapport inzake het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel Waterwet (Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 4), zal de bijzondere

¹ Over het voorstel Wabo brengt de Raad heden eveneens advies uit (no. W08.06.0043/V).

² N'en déplace het voorgestelde artikel 3:25 Awb.

³ Toelichting, paragraaf 5.

coördinatie­regeling in de Waterwet kunnen vervallen, indien in de benodigde coördinatie kan worden voorzien door middel van een algemene regeling in de Awb.

Daarnaast laat de behoefte aan een coördinatie­regeling zich op andere terreinen gevoelen. Dit heeft ertoe geleid dat er inmiddels in het bijzonder bestuursrecht niet alleen vóór de publicatie van het aan het onderhavige wets­voorstel ten grondslag liggende voorontwerp diverse coördinatie­regelingen tot stand zijn gekomen, maar ook dat nadien voor niet door de Wabo bestreken terreinen reeds diverse op het voorontwerp geïnspireerde regelingen zijn ingevoerd of ingediend vooruitlopend op de Awb­regeling (artikel 19ka van de Natuur­beschermingswet 1998; hoofdstuk 3, titel 2 van de Reconstructiewet concentratiegebieden; hoofdstuk VA, afdeling 3, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening; afdeling 3.5 van de toekomstige Wet ruimtelijke ordening; toekomstige artikelen 10a t/m 10e van de Ontgrondingswet) dan wel zijn aangekondigd (Drank- en Horecawet alsmede Elektriciteitswet 1998, Gaswet en Mijnbouwwet). In die zin heeft de thans voorgestelde regeling inmiddels al enigszins structurerend gewerkt. Daarmee is tevens aangegeven dat zij het bestuursrecht kan vereenvoudigen: in plaats van het steeds weer opzetten van een bijzondere regeling wordt nu al teruggegrepen op een uniform model. Vanzelfsprekend zal deze vereenvoudigende werking sterker kunnen zijn indien dit wets­voorstel tot wet zal zijn geworden.

Ook indien de wetgever niet zelf het initiatief neemt om een coördinatie­regeling voor te schrijven, kan daaraan behoefte bestaan. Dit kan structureel het geval zijn, zonder dat dit leidt tot een wet in formele zin omdat die behoefte vooral op het terrein van de decentrale overheden wordt gevoeld. Men denke aan vergunningen, toestemmingen en subsidies in verband met evenementen, waar het belang van voortvarende besluitvorming vaak evident is. De formele wetgever kan nooit voorzien in een regeling voor specifieke gevallen, omdat daar een op maat gesneden regeling voor nodig zou zijn. Voor die gevallen is de voorgestelde regeling een oplossing die door een bijzondere wet nooit geboden zou kunnen worden.

Een en ander leidt tot de conclusie dat dit wets­voorstel er in ieder geval toe leidt dat de wetgeving minder ingewikkeld zal zijn dan zonder dit voorstel. Zou een wet achterwege blijven, dan zullen uiteenlopende afstemmingsregelingen blijven bestaan en in de toekomst worden ingevoerd, terwijl na inwerking­trekking van dit wets­voorstel met een uniforme regeling kan worden volstaan. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is in paragraaf 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting nader ingegaan op het blijvende belang van een coördinatie­regeling in de Awb.

b. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat de voorafgaande afstemmingsregelingen een groot aantal elementen gemeenschappelijk hebben, zoals op het punt van het gelijktijdig indienen en behandelen van de aanvragen, de indiening bij «één loket», de gelijktijdige toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb voor alle besluiten indien deze normaliter voor één ervan is voorgeschreven alsmede de gelijktijdige bekendmaking en het synchroon verlopen van de rechts­beschermingsprocedures. Op deze gemeenschappelijke elementen is voortgebouwd. Daarnaast is per artikel meer in het bijzonder toegelicht in hoeverre elementen zijn ontleend aan bepalingen in andere wetgeving.

Aangezien een belangrijke doelstelling van het wets­voorstel is te voorkomen dat er een wildgroei van coördinatie­regelingen gaat ontstaan, is in eerste instantie voortgebouwd op de gemeenschappelijke basis die er voor een groot deel al is. Tevens is gebruik gemaakt van onderzoek dat inmiddels is verricht, zoals het proefschrift­onderzoek van M.S. Beerten¹. Een belangrijk voordeel van het opnemen van de regeling in de Awb is dat een verdere evaluatie van de werking in de praktijk zal plaatsvinden, zodat een structuur ontstaat waarop in de toekomst verder kan worden voortgebouwd.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is op het voorgaande nader ingegaan in de paragrafen 4 en 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

¹ M.S. Beerten, Afstemming van besluiten. Een onderzoek naar een algemene afstemmingsregeling voor samenhangende besluiten (diss. RUG), BOOM uitgevers, Den Haag 2004.

2. Een eenvoudige, aantrekkelijke regeling?

Een goede coördinatie­regeling bewerkstelligt dat de te verwachten voordelen van gecoördineerde voorbereiding van besluiten (alsmede van gecoördineerde afdoening van bezwaren en beroepen) ruimschoots tegen de mogelijke nadelen opwegen. Alleen dan is het verantwoord dat een wetgever besluit de

toepassing van de coördinatieregeling voor te schrijven of dat bestuursorganen haar – doorgaans op verzoek – besluiten toe te passen. Hierbij dienen verschillende gezichtspunten in beschouwing te worden genomen: die van de aanvrager van de toestemmingen of van de subsidies, die van derdebanghebbenden, en ten slotte die van de betrokken bestuursorganen en de door hen te behartigen belangen. Bij de mogelijke nadelen verdienen beslistermijnen en mogelijkheden van inspraak en rechtsbescherming in elk geval aandacht.

De Raad vraagt in dit verband aandacht voor het volgende.

a. Als wordt besloten (door een wetgever, of door een bestuursorgaan in afzonderlijke gevallen) tot toepassing van de coördinatieregeling, is uitgangspunt dat de aanvrager daarmee gediend zal zijn.

Het voorgestelde artikel 3:23, eerste lid, aanhef en onder b, maakt het mogelijk dat bestuursorganen tot coördinatie besluiten zonder dat dit overeenkomstig de wens van de betrokken aanvrager is. Enerzijds heeft dit iets ongerijmds: de aanvrager wordt iets opgedrongen wat vermoed wordt in zijn voordeel te zijn maar zonder dat hij dat wenst. Anderzijds betekent het dat tegen het besluit om tot coördinatie over te gaan – een procedureel voorbereidingsbesluit in de zin van artikel 6:3 Awb – voor de aanvrager bezwaar en beroep zal moeten openstaan.

Zowel de ongerijmdheid als het risico van bezwaar en beroep tegen het coördinatiebesluit, dus van juridisering, kunnen eenvoudig worden voorkomen door te bepalen dat een besluit ad hoc tot toepassing van de coördinatieprocedure niet wordt genomen zonder de schriftelijke instemming van de aanvrager¹. Heeft de aanvrager zelf om de coördinatie verzocht, dan geldt dat verzoek vanzelfsprekend als de instemming. Dan is het risico van bezwaar en beroep door de aanvrager uitgesloten.

Daarom adviseert de Raad in onderdeel b, bij besluiten om in een afzonderlijk geval de coördinatieregeling toe te passen, te voorzien in het vereiste van schriftelijke instemming van de aanvrager van te coördineren besluiten.

b. Intussen kunnen ook belangen van derden betrokken zijn bij een besluit tot coördinatie. Het betreft dan niet zozeer de belangen die de wettelijke regelingen waarop de toestemmingsvereisten berusten of die de subsidie-regelingen willen beschermen: de betrokken wettelijke regelingen worden inhoudelijk onveranderd toegepast. Maar er kunnen consequenties zijn voor de mogelijkheden tot inspraak en voor de inrichting van de rechtsbescherming. Voor de inspraak is een passende regeling getroffen: in geval van coördinatie overeenkomstig afdeling 3.5 Awb worden hooguit meer te nemen besluiten onderworpen aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, nooit minder (artikel 3:28).

Voor de rechtsbescherming ligt het anders. Volgens het voorgestelde artikel 3:31, tweede lid, zal rechtsbescherming in één aanleg gelden met betrekking tot alle betrokken besluiten, indien dat normaliter ook maar voor één van die besluiten geldt. Dat betekent voor de belanghebbenden verlies van een instantie ten aanzien van de besluiten waartegen anders beroep in twee instanties mogelijk zou zijn.

Om deze reden, en ook omdat in de regel beroep in twee instanties hoort open te staan, acht de Raad het noodzakelijk de regel van artikel 3:31, tweede lid, om te draaien en te bepalen dat beroep in twee instanties openstaat tegen alle betrokken besluiten, indien dat normaliter het geval is bij ten minste één van die besluiten. Alleen als de zaken aldus zijn geregeld, is de keus voor het van toepassing verklaren van de procedure van afdeling 3.5 Awb ad hoc gelegitimeerd. Tevens wordt het dan mogelijk te bepalen dat tegen besluiten tot het toepassen van afdeling 3.5 geen bezwaar en beroep mogelijk is². De Raad adviseert tot deze aanpassingen.

2. Een eenvoudige, aantrekkelijke regeling?

a. Toepassing van de coördinatieregeling zal in het algemeen in het belang zijn van de aanvrager. Dat neemt niet weg dat ook van de kant van bestuursorganen de behoefte aan coördinatie duidelijk aanwezig kan zijn. Zo kan het voor een stroomlijning van de werkprocessen, en ook voor een goede afweging van alle betrokken belangen, gewenst zijn dat de beschikkingen gecoördineerd tot stand komen. Zo zal het bij het verlenen van subsidie voor een activiteit waarvoor ook een vergunning is vereist, van belang zijn dat de verlening van beide beschikkingen procedureel op elkaar is afgestemd. Dan kan worden voorkomen dat subsidie wordt verleend voor iets waarvoor geen

¹ De aanvrager kan er bijvoorbeeld prijs op stellen dat een beschikking die normaliter kan worden genomen volgens de eenvoudige voorbereidingsprocedure van titel 4.1 Awb, zo snel mogelijk totstandkomt en niet pas nadat de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 is doorlopen; is die procedure van toepassing op één van de betrokken besluiten, dan moet ze op alle besluiten worden toegepast, aldus het voorgestelde artikel 3:28.

² Omdat artikel 6:3 Awb in sommige gevallen bezwaar en beroep tegen procedurele voorbereidingsbesluiten openlaat, is het van belang onnodige beroepen daarop te voorkomen door bezwaar en beroep hier uitdrukkelijk uit te sluiten. In vorenstaand punt 2b van het advies is uiteengezet waarom dat verantwoord is indien de door de Raad aanbevolen aanpassingen worden doorgevoerd.

vergunning wordt verkregen, of dat een vergunning wordt verleend voor een andere activiteit dan in de subsidievoorschriften is omschreven. Daarom is het gewenst dat ook bestuursorganen tot de toepassing van de regeling kunnen besluiten. Verwacht mag worden dat bestuursorganen of enkele bestuursorganen gezamenlijk op dit punt beleid zullen ontwikkelen.

Overigens kunnen de bestuursorganen de coördinatie als regel niet werkelijk afdwingen indien de aanvrager daaraan zijn medewerking weigert. In artikel 3:24 (3:26 oud), vierde lid, is alleen voor het geval de regeling bij wettelijk voorschrift van toepassing is verklaard, voorzien in de mogelijkheid om uitdrukkelijk te bepalen dat de aanvraag niet in behandeling wordt genomen bij het ontbreken van de aanvraag voor een bepaald besluit. Het wetsvoorstel kiest dus voor een gestructureerde aandring tot coördinatie van de kant van het bestuur, maar niet voor het dwingend opleggen daarvan. Daarom is ook niet te verwachten dat een besluit tot coördinatie als bedoeld in artikel 3:21 (3:23 oud), eerste lid, onder b, een juridiserend effect zal hebben: de aanvrager die geen coördinatie wenst, zal zijn aanvragen niet gelijktijdig indienen. Het risico van bezwaar en beroep waarop de Raad van State wijst is overigens nihil, nu, gevolg gevend aan de voorwaarden die de Raad van State daartoe noodzakelijk acht (zie punt 2b van het advies), in het voorgestelde artikel 8:4, onderdeel I, Awb de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen het coördinatiebesluit is uitgesloten.

Eerder zou naar ons oordeel het door de Raad voorgestelde vereiste van schriftelijke instemming van de aanvrager juridiserend kunnen werken. Een dergelijke regeling introduceert immers een extra formeel vereiste en daarmee een extra procedure, met regels over de termijn waarbinnen het bestuursorgaan de instemming moet vragen, de termijn waarbinnen instemming moet hebben plaatsgevonden, de aanwijzing van het bestuursorgaan dat de instemming moet vragen, etc. Een dergelijke procedure maakt de coördinatie-regeling onmiskenbaar ingewikkelder, verlengt het besluitvormingsproces en kan ook zelf leiden tot juridische geschillen. Wij geven er daarom de voorkeur aan om de eenvoudigere regeling uit het wetsvoorstel op dit punt te handhaven.

b. Met genoegen stellen wij vast dat de Raad de in het wetsvoorstel voor de inspraakfase getroffen regeling, die inhoudt dat uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb wordt toegepast indien dat voor één van de te coördineren besluiten de normaliter geldende procedure is, passend acht uit het oogpunt van de bescherming van de belangen van derden. De opmerkingen van de Raad van State hebben ons aanleiding gegeven de aanvankelijk voorgestelde regeling voor de rechtsbeschermingsfase te heroverwegen. Deze aanvankelijk voorgestelde regeling, opgenomen in artikel 3:29 (3:31 oud), tweede lid, hield in dat rechtsbescherming in één aanleg het uitgangspunt is indien dit voor één van de te coördineren besluiten de normaliter geldende rechtsbeschermingsprocedure is. Terecht constateert de Raad dat dit ten aanzien van andere besluiten verlies van instantie zou kunnen betekenen. Wel zou dit nadeel kunnen worden gemitigeerd door de in artikel 3:29, vierde lid (3:31, derde lid, oud), aan de rechter geboden mogelijkheid om het beroep te verwijzen naar een andere rechter. Indien dan beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak zou zijn ingesteld, zou deze met gebruikmaking van die bepaling de zaak kunnen verwijzen naar de rechtbank.

Alles afwegend, volgen wij thans echter het advies van de Raad van State om te bepalen dat beroep in twee instanties openstaat tegen alle betrokken besluiten, indien dat normaliter het geval is bij ten minste één van de te coördineren besluiten. Zulks volgt nu uit het nieuw geformuleerde eerste lid van artikel 3:29 (3:31 oud). Naast de door de Raad naar voren gebrachte argumenten is van belang dat daarmee ook beter wordt aangesloten bij de systematiek die uiteindelijk in het wetsvoorstel Wabo is neergelegd, waarin eveneens wordt uitgegaan van rechtspraak in twee instanties. De nu gemaakte keuze heeft tot gevolg dat als een of meer besluiten worden gecoördineerd tezamen met de omgevingsvergunning, de normaliter geldende rechtsbeschermingsprocedure voor de omgevingsvergunning, namelijk rechtspraak in twee instanties, leidend zal zijn.

Tevens is in het verlengde hiervan gevolg gegeven aan de suggestie van de Raad van State om coördinatiebesluiten uit te zonderen van bezwaar en beroep (zie de in artikel I, onderdeel B, voorgestelde toevoeging van onderdeel I aan artikel 8:4 Awb).

3. Coördinatie op verzoek

Volgens het voorgestelde artikel 3:23, eerste lid, aanhef en onder c, moet de coördinatieregeling worden toegepast indien de aanvrager daarom heeft verzocht, mits het verzoek betrekking heeft op beschikkingen van bestuursorganen die tot dezelfde rechtspersoon behoren.

Voor beschikkingen van bestuursorganen die niet tot dezelfde rechtspersoon behoren, kan tot coördinatie worden besloten. Ook dan kan de aanvrager op grond van het voorgestelde artikel 3:23, eerste lid, aanhef en onder b, in verband met artikel 5 van de Grondwet, om toepassing van de coördinatieregeling verzoeken. In de toelichting wordt dan ook terecht gesteld «dat niets zich ertegen verzet dat een belanghebbende op eigen initiatief kan vragen om een coördinatiebesluit op basis van onderdeel b van dit artikel te nemen.»¹ Uit de voorgestelde tekst vloeit voort dat aan de bevoegde bestuursorganen ten aanzien van zo'n verzoek beleidsvrijheid toekomt.

Aan de in onderdeel c (verplichte coördinatie) gestelde voorwaarde dat het moet gaan om beschikkingen van bestuursorganen die tot dezelfde rechtspersoon behoren, ligt blijkens de toelichting de veronderstelling ten grondslag dat deze «tot samenwerking kunnen komen» en dat dit daarbuiten moeilijker ligt².

De Raad begrijpt het voorstel aldus, dat gezocht is naar enige vorm van afbakening van de samenwerking waartoe op verzoek van een aanvrager móét worden overgegaan. Dat als aanknopingspunt de rechtspersoon is genomen waartoe de betrokken bestuursorganen behoren, heeft onder meer tot gevolg dat op rijksniveau op verzoek gehoudenheid tot samenwerking zal bestaan tussen een of meer ministers, tussen een of meer ministers met een of meer zelfstandige bestuursorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid, of tot onderlinge samenwerking van dergelijke zelfstandige bestuursorganen. Gezien de diversiteit van deze «gedwongen» samenwerkingsverbanden op rijksniveau, acht de Raad een categorische plicht tot coördinatie op verzoek riskant. Hij geeft in overweging te bepalen dat tot de gevraagde coördinatie moet worden overgegaan tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten³. Daarnaast kan ook bij samenhangende besluiten die binnen en tussen verschillende bestuurslagen worden voorbereid, coördinatie voor een aanvrager zeer gewenst zijn. Daarmee valt moeilijk te rijmen dat de betrokken bestuursorganen in deze situatie wettelijk volledig vrij zouden zijn in hun keuze om al of niet tot samenwerking over te gaan, vanwege het enkele feit dat zij niet tot één rechtspersoon behoren. Ook hier zou kunnen worden bepaald dat coördinatie desgevraagd verplicht is, tenzij dringende redenen zich verzetten tegen inwilliging van het verzoek.

De Raad adviseert, dit alles overziende, de vraag of desverzocht tot coördinatie moet worden overgegaan, niet te laten afhangen van de vraag of het gaat om beschikkingen van organen van één en dezelfde rechtspersoon, maar van de vraag of er dringende redenen zijn die zich tegen de gevraagde coördinatie van de desbetreffende beschikkingen verzetten. Wel zou dit stelsel meebrengen dat (uitsluitend) de aanvrager wiens verzoek om coördinatie is afgewezen, tegen deze weigering rechtsmiddelen moet kunnen aanwenden; praktisch gezien betekent dit in het bijzonder dat kan worden verzocht om een voorlopige voorziening waarbij wordt bepaald dat afdeling 3.5 Awb moet worden toegepast.

De Raad adviseert tot aanpassing van artikel 3:23, eerste lid.

3. Coördinatie op verzoek

De opmerkingen van de Raad van State over de toepassing van de coördinatieregeling op verzoek van de aanvrager hebben geleid tot een heroverweging van de aanvankelijk voorgestelde regeling. Gelet op de risico's waarop de Raad van State wijst, welke verband houden met de grote verscheidenheid aan bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid, is thans afgezien van een regeling die bestuursorganen van dezelfde bestuurslaag zonder meer verplicht om tot coördinatie van door hen te nemen besluiten over te gaan indien een aanvrager daarom verzoekt. Niet overgenomen is echter het advies van de Raad om in plaats daarvan te bepalen dat coördinatie op verzoek van een aanvrager altijd verplicht is tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten. Een dergelijke regeling maakt de regeling, die in onze ogen eenvoudig toepasbaar moet blijven, kwetsbaar en te gecompliceerd. Immers, zoals de Raad reeds aangeeft, zal onder andere moeten worden voorzien in een procedure voor het aanwenden van rechtsmiddelen tegen een weigering

¹ Toelichting op artikel 3:23, onder b.

² Toelichting op artikel 3:23, onder c, tweede alinea.

³ Zoals ook uit de toelichting op het huidige onderdeel b blijkt, zal elk van de betrokken bestuursorganen een beslissing moeten nemen op het verzoek.

om tot coördinatie over te gaan, waarbij in de praktijk gebruik gemaakt zal moeten worden van de mogelijkheid een voorlopige voorziening bij de rechter te vragen. Ook dwingt het voorstel van de Raad tot het regelen van een procedure om de beslissing op het verzoek tot coördinatie daadwerkelijk te kunnen nemen, waarbij dan alle betrokken bestuursorganen moeten worden betrokken en die aan een termijn zou moeten worden gebonden. Ook zou dan moeten worden geregeld wat er moet gebeuren als deze termijn wordt overschreden. Met een dergelijke complexe regeling wordt naar ons oordeel het paard achter de wagen gespannen: de beoogde dejuridiserende werking van de coördinatieregeling wordt dan teniet gedaan door een scala aan beslismomenten en procedures over de te volgen procedure, met als sluitstuk dat de rechter geroepen wordt te treden in de vraag of sprake was van zodanig dringende redenen dat het bestuursorgaan in redelijkheid kon beslissen om van het volgen van de coördinatieprocedure af te zien. Wij geven er thans de voorkeur aan om voor de toepassingsmodaliteiten van de coördinatieregeling aan te sluiten bij hetgeen gebruikelijk is voor zgn. facultatieve regelingen in de Awb, namelijk toepassing indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van de betrokken bestuursorganen is voorgeschreven (zie bijvoorbeeld artikel 3:10, eerste lid). Bij laatstgenoemde toepassingsmodaliteit kan het dan aan het beleid van de betrokken bestuursorganen worden overgelaten in welke gevallen tot coördinatie op specifiek verzoek van aanvragers wordt overgegaan. Hiervoor kunnen zo nodig beleidsregels worden opgesteld. Tegen een besluit inzake het al dan niet toepassen van de coördinatieregeling staat echter geen bezwaar en beroep open (zie het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 8:4, onderdeel I, Awb).

4. Beroep bij de administratieve rechter

Het nu volgende betreft artikel 3:31 Awb zoals het is voorgesteld; het laat onverlet de bij punt 2, onder b, gedane aanbeveling om de regel van het tweede lid om te keren.

De strekking van het voorgestelde artikel 3:31 Awb begrijpt de Raad aldus, dat verzekerd moet worden dat beroepen tegen de gecoördineerde besluiten ook gecoördineerd zullen worden behandeld. Met dat uitgangspunt stemt de Raad in.

Daartoe wordt allereerst bepaald dat de relatieve competentie zo nodig afhangt van de zetel van het coördinerende bestuursorgaan; daarmee wordt het risico voorkomen dat een deel van de beroepen – technisch gezien gaat het om afzonderlijke beroepen tegen afzonderlijke besluiten – door de ene rechtbank zou worden behandeld, terwijl een ander deel bij een of meer andere rechtbanken zou kunnen terechtkomen. Met toepassing van artikel 8:14, eerste lid, Awb kan de betrokken rechtbank overgaan tot gevoegde behandeling van de zaken.

Staat tegen een of meer van de gecoördineerde besluiten rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open, dan is de Afdeling in beginsel ook in de andere zaken in eerste en enige aanleg bevoegd, zo wil het tweede lid blijkbaar bepalen. Maar meent de Afdeling dat het zwaartepunt van de beroepen ligt bij een of meer besluiten waartegen normaliter beroep in twee instanties openstaat, dan kan zij de behandeling van alle beroepen doorverwijzen naar de rechtbank van het eerste lid; in dat geval is die rechtbank ook bevoegd ten aanzien van een besluit dat normaliter onder de rechtstreekse competentie van de Afdeling valt (derde lid). Is ten aanzien van een of meer van de beroepen een gespecialiseerde rechter als het College van Beroep voor het bedrijfsleven normaliter de bevoegde rechter (hetzij in eerste en enige aanleg, hetzij in hoger beroep) en ligt daar het zwaartepunt van de beroepen, dan kunnen rechtbank of Afdeling de behandeling van alle beroepen aan die rechter overdoen (derde lid)¹.

Daarover maakt de Raad de volgende opmerkingen.

a. Hiervoor is de strekking van het voorgestelde artikel 3:31 Awb weergegeven zoals de Raad die heeft begrepen. De tekst van de bepaling is echter bepaald niet ondubbelzinnig. Sommige onderdelen zouden ook anders kunnen worden uitgelegd; misschien is dat soms zelfs wel beoogd.

Zo kan het tweede lid ook aldus worden gelezen, dat de Afdeling in de daar genoemde gevallen niet van rechtswege de bevoegde rechter is, doch dat een belanghebbende daarvoor kan kiezen. Maar hoe dan, als niet alle belanghebbenden die weg hebben gekozen? Dan dreigt de beoogde eenheid van competentie te worden doorbroken.

¹ Wellicht betekent het derde lid ook dat de rechtbank van het eerste lid de (dat wil zeggen alle) beroepen kan doorverwijzen naar de rechtbank te Rotterdam, als een of meer van de beroepen normaliter onder de bevoegdheid van deze rechter als gespecialiseerde rechter vallen, met mogelijkheid van hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven; consequentie zou dan moeten zijn dat het College daardoor ten aanzien van alle naar de Rotterdamse rechtbank doorverwezen zaken de bevoegde appelrechter is geworden.

Van het derde lid werd hiervóór aangenomen dat het zowel op hoger beroep ziet als op behandeling in eerste aanleg. Uit de tekst blijkt dat echter niet duidelijk. In noot 9 werd reeds gewezen op de mogelijkheid dat toepassing van het derde lid kan leiden tot doorbreking van de competentieregeling van het eerste lid, en dat dit dan consequenties zou moeten hebben voor de bepaling van de bevoegdheid in hoger beroep. Een andere onduidelijkheid van het derde lid is, dat daar wordt gesproken over de behandeling van «het beroep», terwijl het nu juist gaat om gevallen waarin meer dan één beroep aanhangig is; het gebruik van het enkelvoud zou er ook op kunnen wijzen dat de eenheid van behandeling van de beroepen tegen de gecoördineerde besluiten kan worden doorbroken door een of meer beroepen door te verwijzen naar een gespecialiseerde rechter.

De Raad concludeert dat de tekst van het voorgestelde artikel 3:31 in verschillende opzichten verduidelijking behoeft.

b. Afgaande op de toelichting moet worden aangenomen dat rekening is gehouden met gevallen waarin ten aanzien van een of meer beroepen besluiten (in de toelichting ook wel «deelbesluiten» genoemd) niet de Afdeling bestuursrechtspraak rechter in eerste en enige aanleg is maar een andere rechter; in de praktijk zal het dan gaan om het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het voorgestelde tweede en derde lid regelen de zaken voor die situatie aldus, dat de Afdeling dan in beginsel bevoegd is, maar dat zij de zaken kan doorverwijzen naar het College.

Er zijn echter ook constellaties denkbaar waarbij de Afdeling normaliter in het geheel niet bevoegd is, maar ten aanzien van een deel van de samenhangende besluiten het College in eerste aanleg bevoegd is en ten aanzien van de overige besluiten het College als appèlrechter, met voorafgaand beroep bij de rechtbank Rotterdam. Een pendant van het tweede lid zou dan moeten gelden. Ook is niet geregeld hoe de zaken zullen liggen als het gaat om gecoördineerde besluiten waarvoor geldt dat ten aanzien van beroepen tegen sommige daarvan de Afdeling rechter in eerste en enige aanleg is, terwijl dat in andere gevallen het College is¹.

De Raad adviseert ook voor de hiervoor beschreven situaties een voorziening voor te stellen en in de toelichting een volledige beschrijving te geven van het beoogde stelsel.

c. Ten slotte kan bij het hoger beroep de beoogde eenheid van competentie worden doorbroken doordat in het voorgestelde artikel 3:31 niet bepaald is welke administratieve rechter, in beginsel met uitsluiting van andere rechters, bevoegd is met betrekking tot het hoger beroep ten aanzien van de samenhangende besluiten: denkbaar is een constellatie waarbij in verband met sommige besluiten hoger beroep bij het College openstaat, en in verband met de overige bij de Afdeling. Artikel 37 van de Wet op de Raad van State zou dan van toepassing zijn; dit brengt mee dat tegen de beslissing van de rechtbank hoger beroep bij de Afdeling openstaat, tenzij krachtens bijzondere wettelijke bepaling beroep kan worden ingesteld bij (de Centrale Raad van Beroep of) het College. Dat kan niet zijn bedoeld; ook hier moet behandeling van het beroep door één appèlinstantie zijn verzekerd². De Raad adviseert voor deze situatie een voorziening voor te stellen.

4. Beroep bij de administratieve rechter

a. Zoals de Raad van State terecht afleidt uit de memorie van toelichting, is het oogmerk van artikel 3:29 (3:31 oud) om één rechterlijke instantie bevoegd te maken terzake van alle beroepen en alle hoger beroepen tegen de gecoördineerde besluiten. Nu het aanvankelijk voorgestelde tweede lid, waarin de gebruikelijke formulering voor beroepsbepalingen was opgenomen («een belanghebbende kan beroep instellen bij ...»), in dit geval blijkens het advies van de Raad kennelijk het misverstand kon opwekken dat een belanghebbende zou kunnen kiezen bij welke instantie hij zijn hoger beroep instelt en daarmee de eenheid van competentie zou kunnen worden doorbroken, is in de nieuwe redactie van het tweede lid een formulering gebruikt die dit misverstand uitsluit. Evenmin is het de bedoeling om de mogelijkheid te openen om de eenheid van behandeling van (hoger) beroepen te doorbreken, hetgeen blijkens het advies van de Raad uit het gebruik van het enkelvoud «beroep» in het oorspronkelijke derde lid zou kunnen worden afgeleid. Om die reden is in de desbetreffende bepaling (thans genummerd als vierde lid) nu het meervoud «beroepen» gebruikt. Eveneens zijn in die bepaling nu tevens uitdrukkelijk beroepen in eerste aanleg en hoger beroepen onderscheiden, waarmee een

¹ Tenzij het eerste lid zo moet worden gelezen, dat ook in zo'n geval de rechtbank bevoegd is. Er lijkt echter geen goede reden om beroep in twee instanties open te stellen bij coördinatie van besluiten waartegen normaliter steeds beroep in één instantie openstaat.

² Zowel het College als de Afdeling moeten in staat worden geacht dergelijke «gemengde» beroepen adequaat te behandelen. Enerzijds geldt dat de president van het College staatsraad in buitengewone dienst (en dus lid van de Afdeling) pleegt te zijn en dat de Afdeling ook overigens verschillende leden kent die voordien raadheer in het College waren. Anderzijds telt het College verschillende leden van de afdeling onder zijn raadsheren-plaatsvervangers.

andere naar het oordeel van de Raad aan deze bepaling klevende onduidelijkheid is weggenomen.

b. Aan het advies van de Raad van State is gevolg gegeven door een nieuwe redactie van artikel 3:29 (3:31 oud), tweede lid. Daarbij is niet alleen de afstemming met de competentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven geregeld, maar volledigheidshalve ook met die van de Centrale Raad van Beroep. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de artikelsgewijze toelichting op artikel 3:29 een volledige beschrijving gegeven van de uit dit artikel voortvloeiende competentieverdeling.

c. Het advies van de Raad van State om een voorziening voor te stellen die eenheid van competentie in hoger beroep bewerkstelligt, is overgenomen door toevoeging van het nieuwe derde lid in artikel 3:29.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Aan de door de Raad gemaakte redactionele kanttekeningen is gevolg gegeven, met uitzondering van de volgende.

- De tweede kanttekening is niet overgenomen, omdat de in artikel 3:20 opgenomen informatieverplichting een zelfstandige verplichting betreft, die niet noodzakelijkerwijs is verbonden aan de toepassing van de coördinatie-regeling.
- De vijfde kanttekening is niet overgenomen, omdat, zoals in punt 3 van dit nader rapport is aangegeven, er thans de voorkeur aan is gegeven om voor de toepassingsmodaliteiten van de coördinatieregeling aan te sluiten bij de formulering die gebruikelijk is voor zgn. facultatieve regelingen in de Awb (zie bijvoorbeeld artikel 3:10, eerste lid). Daarin is niet uitdrukkelijk bepaald dat het toepassingsbesluit (tevens) op verzoek van de aanvrager (of een andere belanghebbende) kan worden genomen. Zoals de Raad zelf reeds opmerkt in punt 3 van het advies, vloeit dit recht reeds voort uit het petitierecht in artikel 5 van de Grondwet. Dit is in de toelichting op artikel 3:21, eerste lid, onderdeel b, geëxpliciteerd.
- De zesde kanttekening is niet overgenomen omdat genoemde bepaling in de nieuwe opzet is vervallen.

6. Waar nodig is de memorie van toelichting geactualiseerd. Dit betreft met name de paragrafen 1, 2 en 6 van het algemeen deel.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenote van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.06.0133/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- De voorgestelde artikelen 3.20 tot en met 3.22 vervangen door één artikel met drie leden. In het nieuwe tweede lid van artikel 3:20 «een kennisgeving als bedoeld» vervangen door: de kennisgeving.
- De artikelen 3:19 en 3:20 (nieuw) kunnen dan in één paragraaf worden ondergebracht. Ook het voorgestelde artikel 3:23 zou naar deze paragraaf kunnen worden verplaatst.
- In de toelichting op het voorgestelde artikel 3:20 verduidelijken dat onder het in het voorstel gebezigde begrip «aanvraag» ook meldingen moeten worden begrepen waarop van bestuurszijde moet worden gereageerd met een besluit, zoals die ingevolge artikel 8.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Dit blijkt thans op te impliciete wijze uit de toelichting op artikel 3:20 (tweede kolom, vierde alinea).
- Het opschrift van paragraaf (nu) 3.5.3 zo aanpassen dat het ook betrekking heeft op artikel 3:31.
- Om duidelijk te maken dat ook aan coördinatie op grond van het voorgestelde artikel 3:23, aanhef en onder b, een verzoek van de aanvrager ten grond kan liggen, daarin na «bestuursorganen» toevoegen: al of niet op verzoek van de aanvrager.
- In het voorgestelde artikel 3:23, eerste lid, onderdeel c, in de bedrijvende vorm opnemen in een afzonderlijk lid.
- In het voorgestelde artikel 3:25, eerste lid, aanhef, «zodanige» schrappen en «dat» vervangen door «waarbij». Verder de onderdelen a en b in de bedrijvende vorm formuleren.
- In het voorgestelde artikel 3:28, eerste lid, de constructie met «met dien verstande dat» vervangen door één met «met inachtneming van het volgende».
- In datzelfde eerste lid, onderdeel b, «zo veel mogelijk» schrappen.
- Op het eind van het voorgestelde tweede lid van artikel 3:28 duidelijkheids- halve toevoegen: van dit artikel.