

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Dejuridisering

Het onderhavige wetsvoorstel is onderdeel van het pakket aan maatregelen dat bedoeld is om de juridisering van het openbaar bestuur terug te dringen. Een aantal van deze maatregelen vloeit voort uit het regeerakkoord. Dat geldt ook voor dit wetsvoorstel. In het regeerakkoord is namelijk vastgelegd dat «procedures worden vereenvoudigd en versneld door de verschillende in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en elders opgenomen openbare voorbereidingsprocedures te vervangen door één enkele, niet gedetailleerde, procedure in de Awb» (kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10, blz. 77). Het regeerakkoord voegt daaraan toe dat van deze procedure niet meer kan worden afgeweken in bijzondere wetten. Op deze wijze moet een vereenvoudiging en versnelling worden bereikt van procedures die leiden tot het nemen van zgn. primaire besluiten, zoals vergunningen, ontheffingen en andere besluiten, die zowel op aanvraag als ambtshalve kunnen worden genomen.

Het regeerakkoord plaatst de totstandbrenging van een dergelijke uniforme openbare voorbereidingsprocedure ook in het kader van de coördinatie van besluitvormingsprocedures. Met een eenduidige, vaste voorbereidingsprocedure wordt bereikt dat verschillende vergunningen, ontheffingen en andere besluiten die gelijktijdig voor een bepaalde activiteit moeten worden vastgesteld, gezamenlijk in eenzelfde procedure aan de orde kunnen worden gesteld, in gevallen waarin een dergelijke coördinatie door de wetgever is voorgeschreven of door bestuursorganen wenselijk wordt geacht.

In het regeerakkoord is verder vastgelegd dat na het volgen van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure de bezwaarschriftprocedure komt te vervallen, zodat rechtstreeks beroep bij de administratieve rechter openstaat.

Het onderhavige wetsvoorstel geeft aan het vorenstaande uitvoering. Het voorstel heeft geen financiële gevolgen voor het Rijk en evenmin voor lagere openbare lichamen. Het kader waarbinnen dit wetsvoorstel valt – de terugdringing van de juridisering in het openbaar bestuur – is uitgebreid belicht in de op 21 december 1998 door de tweede ondergetekende mede namens de eerste ondergetekende aan de Tweede Kamer toege-

zonden notitie «Juridisering in het openbaar bestuur» (kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1). Ook in die notitie hebben wij het belang van het onderhavige wetsvoorstel nog eens willen benadrukken. Voor algemenere beschouwingen over het vraagstuk van de juridisering in het openbaar bestuur verwijzen wij naar de genoemde notitie.

Dit wetsvoorstel is gebaseerd op een op 15 maart 1999 aan de ondergetekenden aangeboden ontwerp van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht,¹ welk ontwerp was voorbereid door de door die commissie ingestelde subcommissie coördinatie besluitvormingsprocedures. Dit ontwerp is nagenoeg ongewijzigd overgenomen.

Over het wetsvoorstel is advies gevraagd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Het IPO heeft afgezien van het uitbrengen van een advies. De VNG heeft in haar advies² met instemming geconstateerd dat voortvarend is gewerkt aan het wetsvoorstel, dat voldoet aan de door de VNG onderschreven dejuridiseringsgedachte. De VNG merkt op voorstander te zijn van vereenvoudiging en versnelling van procedures en meent dat het wetsvoorstel hieraan zal kunnen bijdragen. De VNG hoopt dat het wetsvoorstel op korte termijn in werking kan treden. De beoogde datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 januari 2001. Hierbij is mede van belang dat uit het wetsvoorstel nog de nodige aanpassingswetgeving voortvloeit (zie hierover § 7 van deze memorie). Wij constateren met genoegen dat de VNG de hoop uitspreekt dat het wetsvoorstel zo mogelijk nog eerder dan die datum in werking kan treden, maar achten dit in het perspectief van de nog op te stellen aanpassingswetgeving moeilijk haalbaar.

Hieronder gaan wij nader in op de inhoud en achtergronden van de in dit wetsvoorstel opgenomen samenvoeging van de beide openbare voorbereidingsprocedures uit de Awb. Bij de desbetreffende onderdelen wordt tevens ingegaan op het advies van de VNG op enkele specifieke punten van dit wetsvoorstel.

2. Bevindingen naar aanleiding van de evaluatie van de Awb

De passages in het regeerakkoord over een uniforme openbare voorbereidingsprocedure in de Awb bouwen voort op de aankondiging van het vorige kabinet dat de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 Awb in elkaar worden geschoven. Uiteenzettingen hieromtrent zijn opgenomen in 4.4 van het op 18 februari 1998 uitgebrachte kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Awb (kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46, blz. 16–19).

In § 5.4 van het verslag van de Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht³ is gewag gemaakt van problemen waarmee in het bijzonder provincies in de praktijk worden geconfronteerd, 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 naar voren kunnen brengen. Dit geeft extra complicaties 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 (vgl. de hiervoor in § 1 aangesneden problematiek van de coördinatie van besluitvorming). Nog een extra complicatie daarbij is dat toepassing van afdeling 3.5 tot gevolg heeft dat na het nemen van het besluit geen bezwaarschriftprocedure behoeft te worden gevoerd alvorens beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter, terwijl bij toepassing van afdeling 3.4 de bezwaarschriftprocedure wél verplicht blijft. Ook is gebleken dat er in de jurisprudentie geen eenduidig antwoord is gegeven op de belangrijke vraag in welke gevallen een in de bijzondere wetgeving opgenomen voorbereidings-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Advies van 19 mei 1999, kenmerk AJZ/19999002363.

³ Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994–1996. Verslag van de Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht. Sdu, Den Haag 18 december 1996, p. 43–44.

procedure materieel gelijkgesteld kan worden aan de procedure van afdeling 3.5 Awb, zodat een bezwaarschriftprocedure achterwege kan blijven.¹

De evaluatiecommissie vond dat de geschetste problemen vooral voortkomen uit de bijzondere wetgeving en minder uit de Awb. Hoewel deze problemen wel de vraag oproepen of er wel behoefte is aan twee openbare voorbereidingsprocedures, vond de commissie het nog wat te vroeg om reeds een wetswijziging aan te bevelen.

In het kabinetsstandpunt is echter geconcludeerd dat het beter is om toch op korte termijn de beide voorbereidingsprocedures te integreren in één uniforme procedure. Doorslaggevend argument daarvoor was dat het naast elkaar bestaan van de twee voorbereidingsprocedures in de weg staat aan één van de belangrijkste doelstellingen van de Awb, te weten vereenvoudiging en harmonisatie van de bestuursrechtelijke wetgeving. Vanuit het grote belang van voor zowel burger als bestuur overzichtelijke besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures en het tegengaan van onnodige juridisering is dit een reëel probleem.

Ook de reacties van het IPO en de VNG op het evaluatieverslag gaven het vorige kabinet aanleiding tot de constatering dat niet eerst nog nader onderzoek noodzakelijk is alvorens tot wetswijziging zou kunnen worden overgegaan. Daarbij is ook in de beschouwingen betrokken dat het nut van twee naast elkaar bestaande voorbereidingsprocedures reeds bij de totstandkoming van de Awb ter discussie is gesteld. Zoals de evaluatiecommissie in haar verslag heeft uiteengezet, was het aanvankelijk de bedoeling om in de Awb te volstaan met de huidige afdeling 3.4 en deze afdeling ook van toepassing te laten zijn op de voorbereiding van milieuvergunningen en andere besluiten in het kader van de Wet milieubeheer. Voor de voorbereiding van deze besluiten gold echter reeds een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, die uiteindelijk in een afzonderlijke afdeling 3.5 van de Awb is neergelegd (zie de wet van 14 oktober 1993, Stb. 581, en de daarop betrekking hebbende kamerstukken 22 601).

In het genoemde kabinetsstandpunt is het vorige kabinet voorts tot het oordeel gekomen dat zodra in de Awb één uniforme voorbereidingsprocedure zal zijn opgenomen, voor besluiten waarbij die procedure is toegepast, de bezwaarschriftprocedure dient te worden uitgesloten. Thans geldt dit reeds voor de procedure van afdeling 3.5, maar niet voor die van afdeling 3.4. Uitsluiting van de bezwaarschriftprocedure ligt in de rede, aangezien belanghebbenden bij toepassing van een openbare voorbereidingsprocedure ruim de gelegenheid hebben om zienswijzen naar voren te brengen. Een daarop volgende bezwaarschriftprocedure zal doorgaans niet veel meer toevoegen aan hetgeen reeds bekend is, en dus ook niet snel tot heroverweging leiden. In het rapport «Bestuur in geding» van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering in het openbaar bestuur (werkgroep-Van Kemenade) is eveneens op dit aspect gewezen.²

Praktisch gezien betekent het kabinetsstandpunt dat de bezwaarschriftprocedure vervalt voor alle besluiten waarbij thans afdeling 3.4 wordt toegepast.

In de bespreking van het kabinetsstandpunt op 9 september 1998 met de vaste Tweede-Kamer-Commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (kamerstukken II 1998/99, 25 383, nr. 2) werd de voorgenomen samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 aldaar algemeen als nuttig en voor de hand liggend gezien. Ook het voornemen om bij toepassing van deze nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure de toepasbaarheid van de bezwaarschriftprocedure uit te sluiten, kon op brede steun rekenen.

¹ De evaluatiecommissie wees in dit verband op ABR 27 juni 1995, JB 1995, 205, AB 1996, 107 m.nt. I. C. van der Vlies en Gst. 1995, 7025, 2 m.nt. H. Ph. J. A. M. Hennekens (Wet op de bejaardenoorden), en op ABR 22 augustus 1996, nr. E04.94.0309. Hier moeten ook nog worden genoemd ABR 27 november 1996, AB 1997, 76 m.nt. P. J. J. van Buuren en Bouwrecht 1997, 318 m.nt. A. A. J. de Gier, respectievelijk ABR 19 november 1998, AB 1999, 72 m.nt. F. C. M. A. Michiels en Gst. 1999, 7095, 5 m.nt. H. Ph. J. A. M. Hennekens, waarin de Afdeling bestuursrechtspraak uitsprak dat de voorbereidingsprocedure voor een streekplan uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening respectievelijk de procedure in artikel 3 van de Wet gemeenschappelijke regelingen voor de wijziging van de gebiedsindeling van een gemeenschappelijke regeling, niet met die van (de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 van) afdeling 3.5 Awb gelijk kunnen worden gesteld.

² Bestuur in geding, Provinciehuis Noord-Holland, november 1997, blz. 49–51.

3. Uitgangspunten van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Dit wetsvoorstel bevat de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals deze is aangekondigd in het regeerakkoord en het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Awb. Bij het opstellen van de nieuwe voorbereidingsprocedure is ernaar gestreefd het juiste midden te vinden tussen de globale procedure van de huidige afdeling 3.4 en de meer gedetailleerde procedure van de huidige afdeling 3.5 (hierna kortheidshalve verder aangeduid als respectievelijk de huidige 3.4- en de huidige 3.5-procedure). Daarbij is nadrukkelijk acht geslagen op het in het regeerakkoord vastgelegde uitgangspunt dat er een «niet gedetailleerde» procedure moet komen. Dit heeft in zoverre geleid tot een versoering dat een aantal details uit de huidige 3.5-procedure niet zijn overgenomen. Dit betekent dat een aantal onderwerpen uitdrukkelijk ongeregeld blijft en er derhalve het een en ander aan de prudentie van de betrokken bestuursorganen wordt overgelaten. Voorbeelden hiervan zijn het versturen van een ontvangsbevestiging aan degene die schriftelijk zijn zienswijze naar voren heeft gebracht, het aantekenen van de datum van ontvangst op deze stukken, een gedetailleerde opsomming van ter inzage te leggen stukken, de tijdstippen waarop stukken kunnen worden ingezien, etc. Het ongeregeld blijven van deze onderwerpen heeft echter geenszins als oogmerk de toepassing van de huidige procedures op deze punten te veranderen. Integendeel, wij zijn van oordeel dat de betrokken bestuursorganen, ook zonder dat deze onderwerpen stuk voor stuk voorwerp zijn van wettelijke regulering, de voorbereidingsprocedure moeten en zullen blijven toepassen op een wijze die recht doet aan het uitgangspunt dat besluiten op een zorgvuldige wijze worden voorbereid. De ervaringen met de toepassing van de huidige 3.4-procedure, die reeds een zodanig sober karakter kent, geven geen aanleiding om te veronderstellen dat aan de nu voorgestelde nieuwe procedure een invulling zal worden gegeven die aan dat uitgangspunt afbreuk doet.

Dit neemt niet weg dat een aantal zorgvuldigheidswaarborgen uit de huidige 3.5-procedure zodanig belangrijk moet worden geacht, dat deze naar ons oordeel ook een plaats moeten krijgen in de wettelijke regeling van de nieuwe voorbereidingsprocedure. Ook de nieuwe procedure moet immers de essentiële waarborgen bevatten die nodig zijn voor een behoorlijke inbreng van belangen van aanvragers en derden-belanghebbers bij de afweging over de te nemen beslissing. Dit is mede van belang omdat de nieuwe voorbereidingsprocedure tot gevolg heeft dat de verplichte bezwaarschriftprocedure na het nemen van het besluit vervalt. In verband daarmee is ook gezien welke elementen uit de bezwaarschriftprocedure (dus in het bijzonder de bepalingen van hoofdstuk 6 en afdeling 7.2 Awb) tevens van belang kunnen zijn voor de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Hierna wordt in § 5 nader ingegaan op de verschillen tussen de nieuwe voorbereidingsprocedure en de huidige 3.4- en 3.5-procedures.

Bij de vormgeving en reikwijdte van de nieuwe voorbereidingsprocedure is nadrukkelijk onder ogen gezien dat zij ook geschikt moet zijn voor regelingen die voorzien in de coördinatie van besluitvorming. Zoals bekend bereidt de commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht thans een regeling voor over dit onderwerp. Het is de bedoeling dat voor de zgn. procedurele coördinatie van besluiten aansluiting wordt gezocht bij de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dit betekent onder meer dat zowel besluiten op aanvraag als ambtshalve te nemen besluiten gelijktijdig moeten kunnen worden voorbereid via de thans voorgestelde procedure. Hetzelfde geldt voor coördinatieregelingen in bijzondere wetgeving. De gebundelde voorbereiding van besluiten in het kader van de voorgenomen rijksprojectenprocedure in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de nieuwe Tracéwetprocedure (zie kamerstukken II

1998/99, 26 343, nrs. 1–3) en de soortgelijke procedure die zal worden opgenomen in de nieuwe Wet luchtvaart zal gaan verlopen op basis van toepasselijkheid van de thans voorgestelde uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Voorts zij erop gewezen dat de nieuwe procedure – evenals overigens de beide huidige openbare voorbereidingsprocedures – in beginsel ook toepasbaar zal zijn op andere handelingen dan besluiten. De schakelbepaling van artikel 3:1, tweede lid, Awb geeft hiervoor de juridische basis.

Tenslotte merken wij nog op dat uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en van de Hoge Raad blijkt dat kosten van het naar voren brengen van zienswijzen in de regel niet voor vergoeding in aanmerking komen. Op dit onderwerp is nader ingegaan in het nader rapport (punt 7) en de memorie van toelichting (paragraaf 1 van het algemeen deel) van het tegelijkertijd met het onderhavige wetsvoorstel ingediende wetsvoorstel kosten bestuurlijke voorprocedures, waar naar wij korthedshalve mogen verwijzen.

4. Essentie van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure

De voorgestelde procedure, zoals neergelegd in de nieuwe afdeling 3.4, verloopt in essentie als volgt.

De procedure begint met een openbare kennisgeving van het desbetreffende bestuursorgaan in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. In de kennisgeving wordt mededeling gedaan van het feit dat een ontwerpbesluit en daarop betrekking hebbende stukken ter inzage zullen worden gelegd. In die kennisgeving wordt de zakelijke inhoud van het ontwerpbesluit vermeld. Verder blijkt uit de kennisgeving waar en wanneer de stukken ter inzage liggen, wie er zienswijzen over het ontwerpbesluit naar voren kunnen brengen en op welke wijze dat kan gebeuren. Het bestuursorgaan stelt eventuele geadresseerden van het te nemen besluit persoonlijk op de hoogte van het ontwerpbesluit en van de gegevens die ook in de openbare kennisgeving zijn vermeld.

Daarna legt het bestuursorgaan het ontwerpbesluit ter inzage. Daarbij moeten ook de op het ontwerpbesluit betrekking hebbende stukken ter inzage worden gelegd, voor zover die stukken redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerpbesluit. Het bestuursorgaan houdt het ter inzage gelegde dossier actueel met eventuele nieuwe stukken. Met een beroep op de uitzonderingen, genoemd in de Wet openbaarheid van bestuur kan de openbaarmaking van bepaalde stukken achterwege blijven. De stukken kunnen worden ingezien gedurende de termijn waarbinnen zienswijzen over het ontwerpbesluit naar voren kunnen worden gebracht. Tegen vergoeding kan men een afschrift van de stukken krijgen. Vanaf het tijdstip waarop het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd, kunnen gedurende zes weken mondeling en schriftelijk zienswijzen over het ontwerpbesluit naar voren worden gebracht. De eventuele aanvrager of andere concrete geadresseerden van het besluit kunnen reageren op de naar voren gebrachte zienswijzen. Van hetgeen mondeling naar voren wordt gebracht, wordt een verslag gemaakt.

Als het gaat om een besluit op aanvraag, moet het bestuursorgaan binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een definitief besluit nemen. Bij zeer ingewikkelde of omstrede onderwerpen kan deze termijn met een redelijke termijn worden verlengd. Voor (het merendeel van) op aanvraag te nemen wijzigings- of intrekkingbesluiten geldt een specifieke beslistermijn van twaalf weken na de terinzagelegging van het ontwerp. Voor ambtshalve te nemen besluiten geldt geen algemene beslistermijn. Het definitieve besluit moet worden bekendgemaakt aan de geadresseerden. Ook aan degenen die zienswijzen naar voren hebben gebracht, wordt mededeling gedaan van het besluit. Als het gaat om een grote groep van personen die zienswijzen naar voren hebben gebracht, geldt

een vereenvoudigd regime voor het doen van die mededeling. Verder moet ook van het definitieve besluit een openbare kennisgeving worden gedaan in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. Het definitieve besluit en de daarop betrekking hebbende stukken kunnen worden ingezien gedurende de termijn waarbinnen tegen het besluit beroep kan worden ingesteld.

Belanghebbenden die zich niet met het besluit kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de bekendmaking van het besluit beroep instellen bij de bestuursrechter. De verplichting om eerst bezwaar te maken bij het bestuursorgaan zelf blijft buiten toepassing.

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

5.1 Toegang tot de procedure

De huidige 3.4-procedure kent de hoofdregel dat «belanghebbenden» kunnen deelnemen aan de voorbereidingsprocedure. In de wettelijke regeling of het besluit waarin de 3.4-procedure van toepassing is verklaard, kan de kring van inspraakgerechtigden echter worden uitgebreid (zie het huidige artikel 3:13, eerste en tweede lid). De huidige 3.5-procedure bevat een hoofdregel die precies andersom is. Ingevolge de huidige artikelen 3:24, eerste lid, en 3:25, eerste lid, kan «een ieder» deelnemen aan de voorbereidingsprocedure. In de wettelijke regeling of het besluit waarin de 3.5-procedure van toepassing is verklaard, kan de kring van inspraakgerechtigden worden beperkt, met als «ondergrens» de belanghebbenden in de zin van de Awb.

Materieel behoeft er dus geen verschil te bestaan. De wet sluit zelfs niet uit dat in specifieke situaties een beperktere kring van personen toegang heeft tot de huidige 3.5-procedure dan tot de huidige 3.4-procedure. De huidige 3.4-procedure sluit aan op het in de Awb centraal gestelde begrip «belanghebbende», dat in artikel 1:2 Awb is gedefinieerd. Omdat wij het van belang achten zoveel mogelijk aan te sluiten bij de systematiek van de Awb stellen wij voor om ook voor de toegang tot de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit te gaan van toegang tot de procedure voor «belanghebbenden», maar daarbij de mogelijkheid te openen dat in de wettelijke regeling of het besluit waarin de voorbereidingsprocedure van toepassing is verklaard, een ruimere kring van personen als inspraakgerechtigden wordt aangemerkt. Dit is vastgelegd in het nieuwe artikel 3:15, tweede lid. De bepaling dat de procedure openstaat voor «belanghebbenden» is daarmee van regeland recht. Indien in bijzondere wetgeving voor een ruimere kring van inspraakgerechtigden wordt gekozen, is dus geen sprake van een afwijking van de Awb waarbij uitdrukkelijk moet worden aangegeven dat de regeling geldt «in afwijking van» de Awb.

Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging in de omvang van de kring van inspraakgerechtigden voor besluiten die onder de werkingssfeer van de huidige 3.4- of 3.5-procedure vallen. Ook de aanpassingswetgeving zal hierin als regel geen verandering brengen. In de bijzondere wetgeving zal de bestaande kring van inspraakgerechtigden worden gehandhaafd. Dit betekent onder andere dat voor milieubesluiten de situatie zal blijven bestaan dat «een ieder» toegang heeft tot de voorbereidingsprocedure. Ten overvloede wordt opgemerkt dat de vraag wie kunnen deelnemen aan de openbare voorbereidingsprocedure in beginsel een andere is dan de vraag wie gerechtigd zijn tot het instellen van beroep bij de administratieve rechter. De kring van beroepsgerechtigden kan kleiner zijn dan de kring van inspraakgerechtigden; het omgekeerde is echter onwenselijk. Bezwaar en beroep staan, overeenkomstig de artikelen 8:1 jo. 7:1 Awb, open voor «belanghebbenden». In wetgeving op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu is indertijd echter gekozen voor een ruimere kring

van beroepsgerechtigden. Daar heeft de reikwijdte van de kring van degenen die aan de voorbereidingsprocedure deelnemen wél betekenis voor de reikwijdte van de kring van beroepsgerechtigden. Zo is bijvoorbeeld in de artikelen 20.6 en 20.10 van de Wet milieubeheer vastgelegd dat beroep tegen met toepassing van de huidige 3.5-procedure genomen besluiten kan worden ingesteld door al degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit. Omdat de 3.5-procedure voor een ieder openstaat, heeft via die constructie dus in beginsel een ieder het recht om beroep bij de administratieve rechter in te stellen tegen de desbetreffende milieubesluiten (actio popularis). In het regeerakkoord is vastgelegd dat rechtsbescherming in beginsel alleen moet openstaan voor belanghebbenden en dat in dat kader de actio popularis nader zal worden gezien (kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10, blz. 77). Met het oog daarop is een onderzoek gedaan naar de praktische consequenties van de actio popularis voor de belangenbescherming en de kwaliteit van de besluitvorming op het terrein van de ruimtelijke ordening en het milieu.¹

5.2 Besluiten op aanvraag en ambtshalve te nemen besluiten; wijzigings- en intrekkingbesluiten

De huidige 3.4-procedure bevat een regeling die geldt voor de voorbereiding van zowel besluiten op aanvraag als ambtshalve te nemen besluiten. De huidige 3.5-procedure kent afzonderlijke procedures voor beide categorieën van besluiten: § 3.5.2 tot en met 3.5.5 voor besluiten op aanvraag en 3.5.6 voor ambtshalve te nemen besluiten (waarbij moet worden aangetekend dat op verzoek genomen wijzigings- en intrekkingbesluiten ook onder de procedure van § 3.5.6 vallen).

In de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure is ernaar gestreefd het systeem van de huidige 3.4-procedure te volgen, dat wil zeggen één uniforme procedure voor besluiten op aanvraag en ambtshalve te nemen besluiten. Alleen voor bepaalde besluiten inzake intrekking of wijziging van een eerder besluit zijn in de nieuwe artikelen 3:15, vierde lid, en 3:18, derde lid, nog enkele nadere voorzieningen getroffen, die zijn ontleend aan § 3.5.6 van de huidige 3.5-procedure.

De bepalingen in de huidige § 3.5.6 zijn destijds overgenomen van de toenmalige afdeling 13.3 van de Wet milieubeheer, die handelde over beschikkingen inzake wijziging of intrekking van een vergunning of ontheffing. De procedure was dus oorspronkelijk bedoeld voor het – al dan niet op verzoek- eventueel wijzigen of intrekken van op aanvraag genomen besluiten die zelf voorbereid waren met toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure (in de systematiek van de Wet milieubeheer betroffen deze besluiten vergunningen of ontheffingen). Bij de totstandbrenging van de huidige 3.5-procedure is de werkingssfeer van § 3.5.6 uitgebreid tot alle ambtshalve te nemen besluiten. Gebleken is echter dat, onder andere op het punt van de termijnen, de regeling in § 3.5.6 minder geschikt is voor ambtshalve te nemen besluiten, waardoor daarop in de bijzondere wetgeving afwijkingen en aanvullingen moesten worden geregeld. Ook leverde de toepasselijkheid van twee procedures fricties op in gevallen waarin het wenselijk bleek om met het oog op coördinatie van besluitvorming besluiten op aanvraag en ambtshalve te nemen besluiten gelijktijdig voor te bereiden. Voorts blijkt het bestaan van twee specifieke voorbereidingsprocedures binnen de 3.5-procedure soms te leiden tot onduidelijkheid over de vraag welke van beide procedures moet worden toegepast.²

Uit het oogpunt van vereenvoudiging van de regelgeving en om geen onnodige wettelijke belemmeringen op te werpen voor een gecoördineerde voorbereiding van ambtshalve te nemen besluiten en besluiten op aanvraag, stellen wij thans voor om de afzonderlijke procedure voor

¹ Zie hierover de kabinetsnotitie Juridisering in het openbaar bestuur (kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1, blz. 29–30) en mededelingen terzake van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer bij de schriftelijke voorbereiding van de VROM-begroting 1999 (kamerstukken II 1998/99, 26 200 XI, nr. 5, blz. 12, antwoord 46). Het door de Universiteit Utrecht opgestelde onderzoeksrapport is door voornoemde minister aan de Tweede Kamer toegezonden bij brief van 17 maart 1999, nr. M 101.

² Vgl. ABR 5 maart 1998, ABKort 1998, 188 en M en R 1998/5, nr. 70K (Gennep); ABR 6 april 1998, ABKort 1998, 327 en M en R 1998/6, nr. 104K (Tubbergen); ABR 29 september 1998, ABKort 1998, 618 en M en R 1999/7/8, nr. 59 m.nt. A. Freriks (Ermelo).

ambtshalve te nemen besluiten en wijzigings- en intrekkingbesluiten te laten opgaan in de algemene regeling. Dit draagt ook bij aan een grotere doorzichtigheid en toegankelijkheid van de voorbereidingsprocedure. Deze keuze heeft tot gevolg dat enkele specifieke onderdelen uit de huidige § 3.5.6 komen te vervallen ten faveure van de algemene bepalingen. Dit betreft de volgende onderwerpen.

1. Terinzagelegging

Het huidige artikel 3:30, eerste lid, geeft als hoofdregel dat van een ontwerp-besluit alleen wordt kennisgegeven in een dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad of op een andere geschikte wijze c.q. in de Staatscourant. Terinzagelegging blijft in beginsel achterwege, tenzij in het wettelijk voorschrift of in het besluit waarin de voorbereidingsprocedure van toepassing wordt verklaard, uitdrukkelijk ook terinzagelegging van de stukken is voorgeschreven. In de praktijk wordt nogal eens aan laatstgenoemde mogelijkheid toepassing gegeven (zie bijvoorbeeld artikel 7 van de Tracéwet). Hiervoor zijn ook goede redenen, aangezien de terinzagelegging van stukken – en daarmee de mogelijkheid om kennis daarvan te nemen – een essentiële voorwaarde is om zienswijzen naar voren te kunnen brengen. Wij geven er dan ook de voorkeur aan om ook bij ambtshalve te nemen besluiten en wijzigings- en intrekkingbesluiten aan te sluiten bij de algemene regel dat terinzagelegging steeds behoort plaats te vinden. Het nieuwe artikel 3:11 zal dus onverkort van toepassing zijn.

2. De voornemenprocedure

In het huidige artikel 3:30, tweede lid, is vastgelegd dat, voordat een ontwerp van een wijzigings- of intrekkingbesluit wordt opgesteld, degene tot wie het te wijzigen of in te trekken besluit was gericht (hierna eenvoudigheidshalve verder aan te duiden als de vergunninghouder), daarvan schriftelijk in kennis moet worden gesteld. De vergunninghouder moet daarbij in de gelegenheid worden gesteld om zijn zienswijze over het voornemen naar voren te brengen. Het huidige artikel 3:30, derde lid, bepaalt verder dat ook degene die eventueel heeft verzocht om de intrekking of wijziging van het voornemen op de hoogte moet worden gebracht. Het betreft hier in wezen een wettelijke vastlegging van vooroverleg, voorafgaand aan de opstelling van een ontwerp-besluit. Vanzelfsprekend kunnen aan een dergelijk vooroverleg voordelen zijn verbonden. Daarmee kan worden voorkomen dat een ontwerp-besluit wordt opgesteld dat onjuist of onvoldragen is. Ook is het mogelijk dat het bestuursorgaan op basis van het vooroverleg concludeert dat intrekking of wijziging niet in de rede ligt, zodat geheel wordt afgezien van het opstellen van een ontwerp-besluit. Echter, ook zonder een wettelijke verplichting is het mogelijk – en vaak wenselijk – om vooroverleg te voeren. Anderzijds zijn ook gevallen denkbaar waarin vooroverleg niet gewenst is, maar meteen de procedure wordt gestart om een ontwerp-besluit op te stellen en ter inzage te leggen. Het huidige artikel 3:30, tweede lid, geeft dit overigens ook al aan, doordat deze bepaling van regelend recht is. Bij wettelijk voorschrift of in het besluit waarbij de 3.5-procedure van toepassing wordt verklaard, kan van de voornemenprocedure worden afgezien.

In § 5.2 van het evaluatieverslag van de Awb is uitgebreid ingegaan op de voor- en nadelen van wettelijke structurering van vooroverleg.¹ Geconcludeerd is dat een wettelijke regeling van vooroverleg leidt tot onnodige formalisering van informele procedures. De evaluatiecommissie concludeert dat wettelijk verplicht vooroverleg toch weer leidt tot informeel vooroverleg voorafgaand aan het wettelijk verplichte vooroverleg, omdat juist de behoefte aan informeel contact blijft bestaan. Het vorige kabinet heeft in § 4.2 van het kabinetsstandpunt over de evaluatie de conclusies van de evaluatiecommissie onderschreven (kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46, blz. 13–14). Op basis hiervan stellen wij voor om de voornemenprocedure uit de huidige § 3.5.6 niet meer te vervatten in een

¹ Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994–1996. Verslag van de Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht. Sdu, Den Haag 18 december 1996, blz. 41–42.

expliciete wettelijke regeling. Ook naar ons oordeel heeft het de voorkeur om aldus het informele karakter van het vooroverleg tot uitdrukking te brengen. De complexiteit van de regeling wordt hierdoor ook aanmerkelijk verminderd. Deze keuze laat de rechtswaARBorgen voor een zorgvuldige voorbereiding van beschikkingen onverlet. In dit verband kan worden gewezen op artikel 4:10 Awb, waaruit voortvloeit dat de de geadresseerde van de te nemen beschikking ook bij de hoorprocedure volgens de nieuwe openbare voorbereidingsprocedure – die immers strekt tot uitvoering van de algemene hoorplicht in de artikelen 4:7 en 4:8 Awb – persoonlijk op de hoogte moet worden gesteld van de hoorprocedure.

Voortaan zal over de hele linie de eenvoudige en duidelijke regel gelden dat de eerste formele stap de publicatie van een ontwerp-besluit is. Op de daarvoor in aanmerking komende plaatsen van deze memorie wordt ingegaan op de specifieke gevolgen die uit deze keuze voortvloeien.

3. Termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen

Het huidige artikel 3:32, eerste lid, geeft een standaardtermijn van twee weken voor het inbrengen van bedenkingen tegen het ontwerp-besluit. Dit is een zeer korte termijn, die in de praktijk lang niet altijd wordt aangehouden. In artikel 7, derde lid, van de Tracéwet is bijvoorbeeld een van artikel 3:32 afwijkende termijn van acht weken opgenomen. Met het oog op de gewenste vereenvoudiging en uniformiteit in de procedure stellen wij thans voor ook hier de standaardtermijn aan te houden van het nieuwe artikel 3:16, te weten een termijn van zes weken, te rekenen vanaf het tijdstip van terinzagelegging (zie § 5.3 hierna).

4. Mondeling naar voren brengen van zienswijzen

Het huidige artikel 3:32, eerste lid, biedt alleen de mogelijkheid om schriftelijke bedenkingen in te brengen. Deze beperking doet afbreuk aan de waarborgen om tot een zorgvuldige besluitvorming te komen. Bij besluiten op aanvraag is het mogelijk om ook mondelinge bedenkingen in te brengen, bijvoorbeeld via een hoorzitting. Ook voor het bestuursorgaan kunnen hier uit het oogpunt van efficiency duidelijke voordelen aan zijn verbonden. Er is geen reden om deze mogelijkheid voor andere besluiten categorisch uit te sluiten.

5.3 Termijnen

De huidige 3.4-procedure is noch als geheel noch voor onderdelen daarvan aan enige maximumtermijn gebonden. De enige wettelijke termijn is die in het huidige artikel 3:13, derde lid, in verbinding met het huidige artikel 3:11, eerste lid. Daaruit volgt dat de termijn om zienswijzen naar voren te brengen ten minste vier weken bedraagt. Dit is dus een minimumtermijn.

Bij de huidige 3.5-procedure is dit anders. Voor het nemen van besluiten op aanvraag geldt in de eerste plaats een beslistermijn van maximaal zes maanden, te rekenen vanaf de ontvangst van de aanvraag (zie het huidige artikel 3:28). Deze termijn kan ingevolge het huidige artikel 3:29 voor besluiten over zeer ingewikkelde of omstreden onderwerpen met een redelijke termijn worden verlengd. Voor besluiten tot wijziging of intrekking van een besluit geldt krachtens het huidige artikel 3:32 een beslistermijn van maximaal zestien weken, te rekenen vanaf de kennisgeving van een voornemen, of van acht weken, te rekenen vanaf de publicatie van een ontwerp-besluit als geen toepassing is gegeven aan de «voornemen-procedure».

In de tweede plaats kent de huidige 3.5-procedure nog bepalingen met diverse deeltermijnen voor bepaalde stappen binnen de totale procedure. De belangrijkste zijn:

- Artikel 3:18, eerste lid: Bestuursorgaan moet binnen acht weken na

- ontvangst van de aanvraag de aanvrager in de gelegenheid stellen om een onvolledige aanvraag aan te vullen.
- Artikel 3:19, eerste lid. Twaalf weken na ontvangst van de aanvraag moet het ontwerp-besluit worden toegezonden aan de aanvrager en de andere betrokken bestuursorganen. Voor besluiten over zeer ingewikkelde of omstreden besluiten kan deze termijn met een redelijke termijn worden verlengd.
 - Artikel 3:19, tweede lid. Twee weken na die toezending moet terinzagelegging en openbare kennisgeving van het ontwerp-besluit plaatsvinden.
 - Artikel 3:22, eerste lid. «Uitgebreid» inzagerecht gedurende vier weken.
 - Artikel 3:23, eerste lid. Adviserende bestuursorganen moeten binnen vier weken na de dag waarop het ontwerp ter inzage is gelegd hun advies uitbrengen.
 - Artikel 3:24, eerste lid. Schriftelijke bedenkingen moeten worden ingebracht binnen vier weken na de dag waarop het ontwerp ter inzage is gelegd.

Wij achten het van belang dat de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoveel mogelijk duidelijkheid verschaft over de vraag hoe lang de totale procedure ten hoogste kan duren. Verder komt het de duidelijkheid en rechtszekerheid ten goede als in beginsel een vaste termijn gaat gelden voor het naar voren brengen van zienswijzen. Het ontbreken van enige termijnstelling op deze punten, zoals nu nog in de huidige 3.4-procedure het geval is, doet afbreuk aan de rechtszekerheid van de betrokkenen bij deze procedure. Andere «deeltermijnen» voor verschillende fasen in de procedure maken de regeling echter onnodig gedetailleerd en maken de toepassing van de voorbereidingsprocedure ook te weinig flexibel.

Daarom is er in de de nieuwe opzet van de voorbereidingsprocedure in de eerste plaats voor gekozen om één algemene beslistermijn op te nemen voor de procedure inzake het nemen van besluiten op aanvraag. Deze termijn is, overeenkomstig de huidige 3.5-procedure, zes maanden, met de mogelijkheid van verlenging voor besluiten over zeer ingewikkelde of omstreden onderwerpen (zie het nieuwe artikel 3:18, eerste en tweede lid). Overeenkomstig de procedure van de huidige § 3.5.6 is daarbij voorzien in een kortere beslistermijn voor het (op aanvraag) nemen van enkele categorieën van wijzigings- en intrekingsbesluiten. Het gaat hier om de categorieën wijzigings- en intrekingsbesluiten waarop thans krachtens afdeling 8.1.2 (Wijziging of intrekking van vergunningen) van de Wet milieubeheer de huidige § 3.5.6 van de Awb van toepassing is verklaard, voor zover het geen ambtshalve te nemen besluiten betreft. Ten aanzien van deze categorieën van besluiten is gekozen is voor een beslistermijn van twaalf weken, te rekenen vanaf de terinzagelegging van het ontwerp-besluit (zie het nieuwe artikel 3:18, derde lid). In verband met de thans voorgestelde vaste inspraaktermijn van zes weken (zie hierna) zijn de in het huidige artikel 3:33 genoemde beslistermijnen van zestien weken (na het volgen van de zgn. voornemenprocedure) onderscheidenlijk acht weken (zonder de zgn. voornemenprocedure) niet meer bruikbaar. De nu voorgestelde termijn van twaalf weken betekent de facto dat de termijn als regel gelijk is verdeeld over de inspraakperiode (ingevolge artikel 3:16 doorgaans zes weken) en de periode die het bestuursorgaan daarna nog heeft om het definitieve besluit te nemen. Gelet op het voorstel om de voornemenprocedure niet meer wettelijk te regelen (zie § 5.2) behoeft geen specifieke beslistermijn meer te worden geregeld voor de situatie waarin eerst van een voornemen is kennisgegeven. Voor ambtshalve te nemen besluiten is geen termijn opgenomen, dus ook niet meer voor ambtshalve te nemen wijzigings- en intrekingsbesluiten. Het karakter van dit soort besluiten brengt met zich dat het regelen van

een uniforme termijn in de Awb niet goed mogelijk is. Zo nodig dient de bijzondere wetgever in termijnen te voorzien voor het nemen van specifieke ambtshalve te nemen besluiten. Wat de Wet milieubeheer betreft zal in de op basis van de artikelen 8.22 en 8.25 Wm te nemen ambtshalve besluiten, waarop thans § 3.5.6 van de Awb van toepassing is verklaard, worden aangesloten bij de in het nieuwe artikel 3:18, derde lid, neergelegde beslistermijn.

Overschrijding van de beslistermijnen uit het nieuwe artikel 3:18 heeft tot gevolg dat rechtstreeks beroep openstaat bij de administratieve rechter. Het niet tijdig beslissen op een aanvraag waarop met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zou moeten worden beslist, moet blijkens de op de huidige 3.5-procedure betrekking hebbende jurisprudentie worden gelijkgesteld met een beslissing waarop de voorbereidingsprocedure is toegepast. Dit betekent dat ook dan gelet op artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, de bezwaarschriftprocedure niet van toepassing is en rechtstreeks beroep openstaat bij de administratieve rechter.¹

In de tweede plaats wordt als termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen een termijn van zes weken voorgesteld (zie het nieuwe artikel 3:16, eerste lid). Aangezien de nieuwe voorbereidingsprocedure volledig in de plaats zal treden van de huidige bezwaarschriftprocedure, is enerzijds aangesloten bij de termijn die geldt voor het maken van bezwaar. Deze termijn bedraagt zes weken (vgl. artikel 6:7 Awb). Ten opzichte van de huidige 3.5-procedure, die een inspraaktermijn kent van ten hoogste vier weken, is dit dus een verruiming van twee weken. Ten opzichte van de huidige 3.4-procedure, die een inspraaktermijn kent van ten minste vier weken, levert dit in sommige gevallen een kortere en in andere gevallen een langere termijn op. Rekening houdend met de omstandigheid dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure anderzijds niet in alle opzichten vergelijkbaar is met de bezwaarschriftprocedure, opent het nieuwe artikel 3:16, eerste lid, overigens de mogelijkheid om bij wettelijk voorschrift een langere termijn te regelen. Daarbij moet echter wel rekening worden gehouden met de vaste beslistermijn voor de duur van de gehele procedure. De nieuwe vaste termijn van zes weken heeft als belangrijk voordeel dat, specifieke uitzonderingen daargelaten, burgers uit kunnen gaan van een termijn van zes weken voor het ageren tegen een (ontwerp-)overheidsbesluit, ongeacht of sprake is van een voorbereidingsprocedure, een bezwaarschriftprocedure of een beroepsprocedure. Dit komt de rechtszekerheid en inzichtelijkheid van het recht ten goede. De VNG bepleit in haar advies om een inspraaktermijn van vier weken aan te houden of, als een termijn van zes weken toch wenselijk is, een evaluatiebepaling op te nemen ten aanzien van het hanteren van deze termijn. De argumenten van de VNG om de termijn van vier weken op vier weken te stellen, achten wij minder zwaarwegend dan het belang van het gaan gelden van een vaste inspraak-, bezwaar- en beroepstermijn van zes weken, temeer omdat de nu voorgestelde voorbereidingsprocedure in de plaats treedt van de bezwaarschriftprocedure. Bij de periodieke evaluatie van de Awb, verplicht gesteld ingevolge artikel 11:1 Awb, zal de zesweken-termijn worden betrokken. Een afzonderlijke evaluatiebepaling is gelet op artikel 11:1 Awb niet nodig. Evenmin hebben wij het voorstel van de VNG overgenomen om voor bijzondere of spoedeisende gevallen een mogelijkheid tot verkorting van de termijn op te nemen. Ook voor de bezwaarschriftprocedure bestaat die mogelijkheid thans niet, zonder dat hier in de praktijk sprake lijkt te zijn van enig probleem. De tijdwinst die een kortere inspraaktermijn zou opleveren, zou hooguit twee tot vier weken bedragen. De betekenis hiervan is naar ons oordeel te gering om een afwijkingsmogelijkheid in de wet te rechtvaardigen.

In verband met de nu voorgestelde vaste inspraaktermijn is het wel van belang dat duidelijk is wanneer zienswijzen nog als tijdig naar voren gebracht kunnen worden beschouwd. Thans bestaat hierover geen volle-

¹ Zie ABRS 29 augustus 1996, AB 1997, 137 m.nt. G. T. J. M. Jurgens.

dige duidelijkheid.¹ Ook is gewenst dat de wetgever duidelijkheid verschaft over de vraag hoe moet worden gehandeld indien al voor de feitelijke terinzagelegging van het ontwerp-besluit zienswijzen naar voren worden gebracht. Dit laatste kan zich voordoen, aangezien voor de feitelijke terinzagelegging reeds een openbare kennisgeving geschiedt van het ontwerp-besluit (zie het nieuwe artikel 3:12). Met het oog hierop zijn in het voorgestelde artikel 3:16 enkele voorzieningen getroffen, waarin andere andere de op die materie betrekking hebbende artikelen 6:9 en 6:10 Awb betreffende de bezwaarschriftprocedure van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Uitdrukkelijk is afgezien van het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 6:11 Awb (verschoonbare termijnoverschrijding), aangezien het karakter van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure – met vaste beslistermijnen – zich moeilijk verdraagt met de situatie dat in een later stadium alsnog rekening moet (of had moeten) worden gehouden met zienswijzen van personen die deze pas na afloop van de inspraakperiode naar voren hebben gebracht (vgl. ook de in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3:16 aangehaalde jurisprudentie inzake de toelaatbaarheid van pro forma bedenkingen). Voor zover het gaat om beroepsgerechtigden, zullen deze personen hun zienswijze eventueel aan de orde kunnen stellen in een beroepsprocedure tegen het definitieve besluit.

Als gezegd is het niet nodig en ook niet wenselijk om naast de termijn voor de totale procedure en de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen nog andere onderdelen van de procesgang van een afzonderlijke termijn te voorzien. Dit betekent onder andere dat ook is afgezien van enkele deeltermijnen die nu nog zijn opgenomen in de 3.5-procedure.

5.4 Interbestuurlijk verkeer

Anders dan de huidige afdeling 3.4 bevat de huidige afdeling 3.5 een aantal bepalingen die kunnen worden gebracht onder de noemer «interbestuurlijk verkeer». Het gaat dan met name om bepalingen die voorschrijven dat het ene bestuursorgaan andere betrokken bestuursorganen in kennis stelt van de ontvangst van bepaalde documenten of van bepaalde stappen in de procedure. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de huidige artikelen 3:17, derde lid, 3:19, eerste lid, tweede volzin, 3:20, tweede lid, 3:23, 3:24, derde lid, 3:29, tweede lid, 3:31, tweede lid, 3:32, tweede lid, en 3:44, eerste lid. Onder deze noemer valt ook het huidige artikel 3:15, dat het aan de bijzondere wetgever of het desbetreffende bestuursorgaan overlaat om bestuursorganen aan te wijzen die via advisering of op andere wijze bij de besluitvorming worden betrokken. Deze bepalingen zijn niet overgenomen in de thans voorgestelde regeling. Van bestuursorganen mag worden verwacht dat zij elkaar ook zonder dergelijke wettelijke regels op de hoogte stellen indien dat voor een goed verloop van de procedure noodzakelijk is. Het is aan de bestuursorganen zelf om, zo nodig in voorafgaand bestuurlijk overleg, te bepalen hoe deze interbestuurlijke informatievoorziening het beste kan verlopen. Het niet opnemen van dergelijke regels betekent dus niet dat aan de inbreng van andere bestuursorganen geen gewicht wordt toegekend of een gewicht dat volstrekt vergelijkbaar is met de inbreng van elke belanghebbende burger. De betrokkenheid van bestuursorganen is een onderwerp dat naar ons oordeel echter niet in een regeling op wetsniveau thuis, maar kan beter in onderling afspraken worden geregeld. Een wettelijke regeling maakt de regeling van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure evenwel onnodig complex en beneemt het zicht op de essentie van de procedure: een heldere beschrijving van de rechtsbetrekkingen tussen bestuursorganen en burgers op het punt van de voorbereiding van besluiten. De VNG is op dit punt een andere mening toegedaan. Wij menen echter, om de hiervoor aangegeven redenen, dat voor het waar-

¹ Vgl. T&C Awb (Van Buuren), aant. 2 bij art. 3:24, waarin analoge toepassing van artikel 6:9 Awb wordt aangenomen.

borgen van de positie van betrokken andere bestuursorganen een wettelijke verplichting niet de meest aangewezen oplossing is. Bestuursorganen moeten in staat worden geacht ook zonder wettelijke verplichtingen waar dat wenselijk is elkaar van informatie te voorzien. Wettelijke regulering op dit punt verdraagt zich ook niet met het streven om tot een globale en sobere regeling te komen.

Uit praktische overwegingen wordt in één onderdeel van de voorgestelde regeling wel op indirecte wijze gerefereerd aan het interbestuurlijk verkeer. Dit betreft het nieuwe artikel 3:16, waarin de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen is neergelegd. In deze bepaling is opgenomen dat deze termijn tevens geldt voor het uitbrengen van eventuele adviezen. Op die wijze is gewaarborgd dat de eventuele advisering door andere betrokken bestuursorganen niet leidt totodeloze vertragingen. Het stellen van een termijn voor advisering door het bestuursorgaan zelf is dan ook niet meer nodig (vgl. artikel 3:6, eerste lid, Awb).

5.5 Provinciale kennisgevingen

In de huidige 3.5-procedure is voorgeschreven dat de kennisgeving van ontwerp-besluiten moet worden gepubliceerd in de Staatscourant, indien het desbetreffende bestuursorgaan behoort tot de rijksoverheid of de provinciale overheid (zie het huidige artikel 3:19, tweede lid, onderdeel c). De huidige 3.4-procedure beperkt deze verplichting daarentegen tot gevallen waarin het desbetreffende bestuursorgaan behoort tot de rijksoverheid (zie het huidige artikel 3:12, tweede lid).

Er moet derhalve een keuze worden gemaakt of in de nieuwe voorbereidingsprocedure verplicht moet worden gesteld dat aankondigingen van provinciale ontwerp-besluiten ook steeds in ieder geval in de Staatscourant moeten worden gepubliceerd. Naar aanleiding van de evaluatie van de Awb is door de provincies naar voren gebracht dat de daartoe strekkende verplichting uit de huidige 3.5-procedure voor de provincies relatief veel kosten met zich meebrengt, welke uiteindelijk worden doorberekend in de leges. Voor provinciale publicaties in de Staatscourant worden namelijk door de N.V. Sdu advertentietarieven in rekening gebracht. Verder betwijfelen de provincies of deze publicaties wel zinvol zijn in het licht van hetgeen daarmee wordt beoogd, aangezien de doelgroep zelden of nooit de Staatscourant zou raadplegen. Het voorstel van de provincies is dan ook om de verplichting tot publicatie in de Staatscourant voor de provincies te schrappen. Daarmee wordt bereikt dat voor de decentrale overheden één uniforme regeling geldt, in die zin dat die overheden zelf de wijze van kennisgeven kunnen kiezen die naar hun oordeel het daarmee beoogde doel zo goed mogelijk bereikt.

In het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Awb heeft het vorige kabinet gemeld oog te hebben voor de bezwaren van de provincies (kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46, blz. 20). Aangekondigd is dat in het kader van het onderhavige wetsvoorstel deze problematiek zou worden gezien.

Naar ons oordeel zijn de bezwaren van de provincies reëel, al zijn wij het niet eens met de opvatting dat de Staatscourant als zodanig geen geschikt medium is voor raadpleging door burgers. Wat betreft het doorberekenen van publicatiekosten in de leges wijzen wij er overigens nog op dat dit bij een relatief groot aantal kennisgevingen sinds kort niet meer mogelijk is. Sinds 1 januari 1998 is namelijk artikel 15.34a van de Wet milieubeheer van kracht (ingevoegd bij de Wet van 18 december 1997, Stb. 730), dat een verbod bevat op het heffen van rechten voor de verlening, wijziging of intrekking van vergunningen en ontheffingen krachtens de Wet milieubeheer.

Ook in verband met het uitgangspunt om een sobere regeling tot stand te brengen, ligt het in de rede niet langer uitdrukkelijk voor te schrijven dat ontwerp-besluiten van provinciale bestuursorganen altijd in de Staatscou-

rant moeten worden gepubliceerd. De praktijk met de huidige 3.4-procedure, waarin dit voor provinciale bestuursorganen niet uitdrukkelijk is voorgeschreven, geeft geen aanleiding tot de veronderstelling dat daarmee de kenbaarheid van provinciale voornemens in het gedrang komt. Wij stellen daarom voor om aan de provincie zelf de beoordeling over te laten van de opportuniteit om kennisgevingen (tevens) in de Staatscourant te plaatsen. Met het oog daarop is in het nieuw voorgestelde artikel 3:12, tweede lid, de verplichte kennisgeving in de Staatscourant beperkt tot bestuursorganen van de centrale overheid. Voor provinciale bestuursorganen geldt de in het eerste lid neergelegde verplichting om een kennisgeving te publiceren in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huis-bladen of op een andere geschikte wijze. Daarbij moet uiteraard worden voldaan aan de voorwaarde dat de kennisgeving daadwerkelijk al diegenen kan bereiken die naar verwachting bedenkingen kunnen hebben tegen het ontwerp-besluit; het ambtsgebied van de betreffende provincie of gemeente geldt daarbij niet als criterium.¹ Mutatis mutandis geldt het bovenstaande ook voor de mededeling van het definitieve besluit na het doorlopen van de voorbereidingsprocedure (zie artikel 3:44, zoals te wijzigen ingevolge dit wetsvoorstel).

5.6 Ontwerp-besluit als voorwerp van de procedure

De huidige 3.5-procedure gaat uit van het ter inzage leggen van en het inbrengen van bedenkingen tegen een ontwerp-besluit. De huidige 3.4-procedure geeft aan het bestuursorgaan de keuze om de inspraak betrekking te laten hebben op een ontwerp-besluit of op een aanvraag. Terinzagelegging van een ontwerp-besluit geeft de meeste rechtswaarborgen, omdat de naar voren te brengen zienswijzen in dat geval concreter kunnen worden toegepitst. Terinzagelegging van een ontwerp-besluit is over het algemeen ook doelmatiger, omdat daarmee bedenkingen tegen een aanvraag die in het ontwerp-besluit geen rol meer spelen, niet onnodig voorwerp van de procedure behoeven te worden. Indien slechts een aanvraag ter inzage is gelegd, kan de discussie minder gestructureerd verlopen, omdat noch de aanvrager, noch derdenbelanghebbenden en wellicht evenmin het bestuursorgaan zelf zich al een duidelijk beeld hebben kunnen vormen van het standpunt van het bestuursorgaan. Anderzijds kan het naar voren brengen van zienswijzen tijdens de aanvraag het voordeel opleveren dat daarmee reeds in een vroegtijdig stadium rekening kan worden gehouden, zodat de procedure wellicht sneller kan verlopen.

De voor- en nadelen afwegend, geven wij er de voorkeur aan de procedure betrekking te laten hebben op een concreet ontwerp-besluit. Een belangrijke reden hiervoor is dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in de plaats treedt van de bezwaarschriftprocedure, waarin anders een concreet besluit zou kunnen worden aangevochten. Op dit punt stellen wij dus voor het systeem van de huidige 3.5-procedure over te nemen.

5.7 Geheimhouding en anonimiteit

In de huidige 3.4- en 3.5-procedures is artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van overeenkomstige toepassing verklaard op de terinzagelegging van stukken (zie de huidige artikelen 3:11, tweede lid, en 3:21, derde lid). Daarnaast is in de huidige 3.5-procedure nog geregeld dat de persoonlijke gegevens van degene die schriftelijke bedenkingen heeft ingebracht, niet worden bekendgemaakt, indien hij daarom verzoekt (artikel 3:24, vierde lid).

In de nieuwe opzet van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is dit laatste niet meer expliciet geregeld. Aangesloten is bij de systematiek van de huidige 3.4-procedure, waarin is volstaan met de overeenkomstige

¹ Vgl. ABR 1 november 1994, AB 1995, 221 m.nt. F. C. M. A. Michiels en Bouwrecht 1995, 224 (Stadsdeel Buitenveldert) en Vz. ABR 20 juli 1998, nr. E03.97.0003, Nieuwsbrief Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening, nr. 98-88 (Oegstgeest).

toepassing van artikel 10 Wob. Dit artikel stelt bestuursorganen in staat, al dan niet op verzoek, het verstrekken van informatie in bepaalde gevallen achterwege te laten. Degene die niet wenst dat zijn persoonlijke gegevens in ter inzage te leggen of aan andere toe te zenden stukken worden bekendgemaakt, kan dit derhalve ook onder het regime van de nieuwe procedure aan het betrokken bestuursorgaan verzoeken, waarna het bestuursorgaan beoordeelt of er reden is dit verzoek te honoreren. In dit verband zijn in het bijzonder van belang de onderdelen e onderscheidenlijk g van het tweede lid van dat artikel. Deze bepalingen voorzien erin dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer onderscheidenlijk het belang van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden.

Naar ons oordeel moet artikel 10 Wob – en in het bijzonder de genoemde onderdelen – het afwegingskader bieden voor de vraag of de vermelding van persoonlijke gegevens in ter inzage gelegde of aan anderen toegezonden stukken achterwege kan blijven. Een ongeclausuleerd recht op anonimiteit, zoals nu nog voorzien in artikel 3:24, vierde lid, doet afbreuk aan de belangenafweging die ingevolge de Wob in dit soort gevallen dient te worden gemaakt. In dit verband achten wij ook van betekenis dat in de regeling over de bezwaarschriftprocedure in de Awb evenmin sprake is van een dergelijk ongeclausuleerd recht op anonimiteit. Hiervoor biedt artikel 7:4, zesde tot en met achtste lid, Awb een regeling, die er in essentie eveneens toe strekt dat voor geheimhouding van gegevens een sterkere grond aanwezig moet zijn dan de redenen om welke krachtens de Wob een verzoek om informatie kan worden geweigerd (artikel 7:4, zevende lid, Awb).

De onverkorte toepassing van de Wob als algemeen afwegingskader tijdens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is voorts van belang omdat de Wob ook al van toepassing is na afloop van de voorbereidingsprocedure. Het komt de eenheid en inzichtelijkheid van het recht ten goede als in beide fasen voor dezelfde vragen hetzelfde afwegingskader geldt.

5.8 Ontvangstbevestigingen

Anders dan in de huidige 3.4-procedure is in de huidige 3.5-procedure uitdrukkelijk voorgeschreven dat het bestuursorgaan onverwijld de datum van ontvangst van een aanvraag op het desbetreffende document aantekent en een ontvangstbevestiging met vermelding van die datum toezendt aan de aanvrager (artikel 3:17, eerste en tweede lid). Overwogen is beide elementen over te nemen in de nieuwe afdeling 3.4. Gezien het uitgangspunt van het regeerakkoord dat in de wettelijke regeling van de nieuwe voorbereidingsprocedure details moeten worden vermeden, is hiervan uiteindelijk afgezien. Een wettelijke regulering van deze vormvoorschriften zou naar het oordeel van de regering leiden tot een te grote juridificering van de voorbereidingsprocedure. Het argument dat de datum van ontvangst van een aanvraag bepalend is voor termijnen (termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen en beslistermijn) is als zodanig niet doorslaggevend voor een wettelijke regeling van dit onderwerp. Ook bij de «gewone» voorbereiding van beschikkingen, zoals deze in afdeling 4.1.1 van de Awb is geregeld, is geen sprake van een wettelijke verplichting tot aantekening van de datum van ontvangst en verzending van een ontvangstbevestiging, hoewel ook daar dergelijke termijnen (kunnen) gelden.

Dit betekent geenszins dat wij de aantekening van de datum van ontvangst en de verzending van een ontvangstbevestiging niet zinvol vinden. Integendeel, zoals ook in het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Awb is uiteengezet (kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46, blz.

22), heeft het verzenden van een ontvangstbevestiging duidelijke voordelen. Maar in het kabinetsstandpunt is ook de naar ons oordeel nog steeds terechte keuze gemaakt om de afweging tussen de voordelen en de kosten van het verzenden van een ontvangstbevestiging aan de afzonderlijke bestuursorganen over te laten. Indien sprake is van toepassing van de nieuwe afdeling 3.4, mag worden verondersteld dat bestuursorganen als regel de datum van ontvangst van een aanvraag zullen aantekenen en een ontvangstbevestiging zullen sturen. Ook bestuursorganen zelf hebben daar immers baat bij om bewijsproblemen achteraf te voorkomen. Een bijkomend argument van meer praktische aard voor het afzien van deze vormvoorschriften is nog dat bij het indienen van een aanvraag niet altijd reeds vaststaat of afdeling 3.4 zal worden toegepast. Artikel 3:10, eerste lid, laat immers de mogelijkheid dat het bestuursorgaan hiertoe zelf besluit in gevallen waarin de toepassing niet wettelijk is voorgeschreven. In dat geval zal dan wellicht niet altijd meer kunnen worden voldaan aan de genoemde verplichtingen.

Afgezien van laatstgenoemd argument geldt hetgeen hierboven ten aanzien van de ontvangst van aanvragen is vermeld, mutatis mutandis ook voor de ontvangst van schriftelijk naar voren gebrachte zienswijzen. In de huidige 3.4-procedure ontbreken voorschriften over aantekening van de datum van ontvangst en over een ontvangstbevestiging. De huidige 3.5-procedure bevat alleen de verplichting om de datum van ontvangst aan te tekenen (zie het huidige artikel 3:24, tweede lid), maar kent evenmin een verplichting tot het versturen van een ontvangstbevestiging. Weliswaar geldt voor bezwaarschriften wél de verplichting om de ontvangst daarvan schriftelijk te bevestigen (artikel 6:14, eerste lid, Awb), maar een belangrijke reden voor die verplichting is gelegen in het feit dat het niet tijdig beslissen op een bezwaarschrift de weg naar de rechter vrijmaakt. Het is dan van groot belang te weten op welke dag het bezwaarschrift door het bestuursorgaan is ontvangen. Bij schriftelijk naar voren gebrachte zienswijzen in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is dit niet aan de orde. Er is dus geen reden om artikel 6:14, eerste lid, Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren. Evenmin is er voldoende reden om het in de huidige 3.5-procedure opgenomen voorschrift over te nemen dat op het «bedenkingengeschrift» de datum van ontvangst moet worden aangetekend. Vanzelfsprekend is het wel verstandig om dit te doen, maar een wettelijke verplichting gaat vanuit het oogpunt van sobere regelgeving naar ons oordeel te ver. Van belang is wel dat duidelijkheid bestaat over de vraag of een schriftelijke naar voren gebrachte zienswijze nog binnen de daarvoor gestelde termijn is ingediend. Zoals aangegeven in § 5.3 is wat dat betreft aangesloten bij de regeling van de bezwaarschriftprocedure in artikel 6:9 Awb.

5.9 Niet behandelen van onvolledige aanvraag

Anders dan de huidige 3.4-procedure bevat de huidige 3.5 procedure in artikel 3:18 een tamelijk complexe regeling voor het niet in behandeling nemen van een onvolledige aanvraag. Aan de in dit artikel opgenomen aanvullende regeling ten opzichte van artikel 4:5 Awb bestaat bij nadere overweging geen reële behoefte. In de nieuwe afdeling 3.4 is deze bepaling derhalve niet overgenomen, hetgeen een aanmerkelijke vereenvoudiging oplevert. Voortaan zal kunnen worden volstaan met hantering van de algemene regeling van artikel 4:5 Awb.

5.10 Opsomming van de ter inzage te leggen stukken

De huidige 3.4-procedure beperkt zich in artikel 3:11, eerste lid, tot het voorschrift dat de aanvraag of het ontwerp-besluit met «de daarop betrekking hebbende stukken» ter inzage moet worden gelegd (zie over het

onderscheid tussen aanvraag en ontwerp-besluit § 5.6 hierboven). De huidige 3.5-procedure bevat in artikel 3:21 een aanzienlijk uitgewerktere regeling. Naast het ontwerp-besluit zijn daarin expliciet als tevens ter inzage te leggen stukken genoemd:

- a. een exemplaar van de aanvraag met de daarbij behorende stukken;
- b. indien vooroverleg over de aanvraag heeft plaatsgehad, een verslag daarvan;
- c. de rapporten en adviezen die in verband met het ontwerp zijn uitgebracht, voor zover deze redelijkerwijs nodig kunnen zijn voor een beoordeling van het ontwerp;
- d. een overzicht van de niet ter inzage gelegde rapporten en adviezen en, voor zover redelijkerwijs nodig voor een beoordeling van het ontwerp, van de eerder genomen, nog van kracht zijnde besluiten die hetzelfde onderwerp betreffen, waarbij vermeld wordt waar en wanneer deze stukken kunnen worden ingezien.

Voorts vloeit nog uit artikel 3:29, derde lid, voort dat ook een eventueel besluit tot verlenging van de beslistermijn ter inzage moet worden gelegd. Gelet op het in § 1 besproken uitgangspunt van het regeerakkoord dat de nieuwe regeling niet te gedetailleerd moet zijn, wordt voorgesteld om in de nieuwe afdeling 3.4 af te zien van een opsomming als thans nog neergelegd in artikel 3:21, en dus aan te sluiten bij de systematiek van de huidige 3.4-procedure. Wel is in het nieuwe artikel 3:11, eerste lid, met het oog op het bovenstaande als criterium toegevoegd dat ter inzage moeten worden gelegd de stukken «die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp». Dit criterium is ontleend aan de hierboven geciteerde onderdelen c en d van het huidige artikel 3:21. Op die wijze is in onze ogen afdoende gewaarborgd dat de stukken die thans nog in artikel 3:21 expliciet worden genoemd, ook onder het regime van de nieuwe afdeling 3.4 ter inzage worden gelegd. Ook een eventueel besluit tot verlenging van de beslistermijn als bedoeld in het nieuwe artikel 3:18, tweede lid, zal op basis van het nieuwe artikel 3:11, eerste lid, ter inzage moeten worden gelegd. Voorts verdient het aanbeveling om in het dossier een kopie op te nemen van de in artikel 3:12 bedoelde openbare kennisgeving van het ontwerp-besluit, zodat ook op het moment van raadpleging van de ter inzage gelegde stukken voor betrokkenen duidelijk is wat de procedure is met betrekking tot het naar voren brengen van zienswijzen.

5.11 Plaats van terinzageligging

Anders dan in de huidige 3.5-procedure, is in de huidige 3.4-procedure uitdrukkelijk geregeld dat de ter inzage gelegde stukken in ieder geval ter inzage liggen ten kantore van het bestuursorgaan (zie het huidige artikel 3:11, vierde lid). Dit is overigens geen dwingende bepaling; bij wettelijk voorschrift kan anders worden bepaald.

In de nieuwe afdeling 3.4 is een dergelijke bepaling niet meer opgenomen. Wat dat betreft wordt aangesloten bij de systematiek van de huidige 3.5-procedure, die terinzagelegging bij het desbetreffende bestuursorgaan als vanzelfsprekend veronderstelt, maar ruimte laat om daarvan af te wijken. Zo'n afwijking zou bijvoorbeeld denkbaar kunnen zijn ingeval van gecoördineerde besluitvorming, waarbij een aantal ontwerp-besluiten voor dezelfde activiteit bij één bestuursorgaan ter inzage liggen. De kenbaarheid van de plaats van terinzageligging is in elk geval verzekerd door het voorschrift dat in de openbare mededeling vooraf duidelijk moet worden gemaakt waar het ontwerp-besluit en de bijbehorende stukken ter inzage zullen liggen (zie het nieuwe artikel 3:12, derde lid).

5.12 Tijdstippen van terinzageligging; mondelinge toelichting

In de huidige 3.4-procedure is niet uitdrukkelijk geregeld op welke tijd-

stippen de stukken ter inzage moeten liggen. De huidige 3.5-procedure bevat daarentegen een gedetailleerde regeling op dit punt. In het huidige artikel 3:22, eerste lid, is namelijk vastgelegd dat de stukken kunnen worden ingezien «tijdens de werkuren» en bovendien «desgevraagd ten minste drie aaneengesloten uren per week buiten de werkuren». Voorgesteld wordt in de nieuwe afdeling 3.4 te volstaan met een globale regeling overeenkomstig de huidige 3.4-procedure. Van bestuursorganen mag worden verwacht dat zij de tijdstippen van terinzagelegging zodanig kiezen dat de toegankelijkheid van de stukken in voldoende mate is gewaarborgd. Voor een gedetailleerde regulering als thans is geschied in artikel 3:22, eerste lid, is naar ons oordeel onvoldoende reden. In dit verband is ook van belang dat in de openbare kennisgeving moet worden vermeld op welke tijdstippen de stukken kunnen worden ingezien (zie het nieuwe artikel 3:12, derde lid). Hiermee wordt voorkomen dat burgers een vergeefse gang maken naar de desbetreffende overheidsinstantie. Evenmin is in de nieuwe regeling overgenomen het in het huidige artikel 3:22, eerste lid, opgenomen voorschrift dat op de uren van terinzagelegging een kosteloze mondelinge toelichting wordt verstrekt. Naar ons oordeel mag het als vanzelfsprekend worden beschouwd dat burgers bij het inzien van stukken desgewenst mondeling te woord worden gestaan door een ambtenaar. Ook in de huidige 3.4-procedure bleven deze onderwerpen ongeregeld. Specifieke wettelijke voorschriften op dit punt leiden tot onnodige detaillering van de regeling. Uit het niet overnemen van deze bepaling uit de huidige 3.5-procedure mag derhalve niet worden afgeleid dat voortaan kosten in rekening kunnen worden gebracht voor het ter inzage geven van stukken, het geven van een toelichting, en andere direct uit de toepassing van de voorbereidingsprocedure voortvloeiende prestaties. Wél is het op grond van artikel 3:11, derde lid, toegestaan om maximaal de werkelijke kosten voor het maken van afschriften in rekening te brengen. Hieronder vallen niet alleen de directe kosten van een fotokopie (papierkosten en afschrijvingskosten fotokopieerapparaat). Ook de arbeidskosten van de fotokopiërende ambtenaar mogen worden doorberekend (vgl. kamerstukken II 1992/93, 22 601, nr. 6, blz. 7). Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de soortgelijke voorschriften in artikel 3:44, zesde lid, die de terinzagelegging van het definitieve besluit betreffen.

5.13 «Zienswijzen» en «bedenkingen»

In de huidige 3.4-procedure, die zowel betrekking kan hebben op aanvragen als op concrete ontwerp-besluiten, wordt gesproken over het naar voren brengen van «zienswijzen»; de huidige 3.5-procedure spreekt over het inbrengen van «bedenkingen». De terminologie van de huidige 3.4-procedure sluit aan op die van de bepalingen inzake de «gewone» voorbereiding van beschikkingen, zoals die zijn opgenomen in afdeling 4.1.2 van de Awb. De term «bedenkingen» in de huidige 3.5-procedure is geïntroduceerd bij de overbrenging van de voorbereidingsprocedure uit de Wet milieubeheer naar afdeling 3.5 van de Awb. In de Wet milieubeheer werd de term «bezwaar» gebruikt. Die term kon echter niet worden gehandhaafd, aangezien artikel 1:5, eerste lid, van de Awb daarmee de procedure aanduidt waarmee na het nemen van het besluit een voorziening bij het desbetreffende bestuursorgaan kan worden gevraagd. Anders dan in het voorontwerp van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, is in de nieuwe uniforme voorbereidingsprocedure gekozen voor de term «zienswijzen» ter aanduiding van hetgeen omtrent het ontwerp-besluit naar voren kan worden gebracht. Hiervoor geldt in de eerste plaats het wetsystematische argument dat op deze wijze de terminologie voor de fase van de voorbereiding van besluiten in de Awb wordt geuniformeerd. Zoals aangegeven in artikel 4:10 Awb dient de toepassing van de openbare voorbereidingsprocedures

mede ter uitvoering van de artikelen 4:7 en 4:8 Awb – de algemene bepalingen over de hoorplicht vóór het geven van een beschikking – waarin de term «zienswijze» is gebruikt. Het ligt dan in de rede om ook in de openbare voorbereidingsprocedure die terminologie aan te houden. Het gebruik van verschillende termen voor dezelfde fase in het besluitvormingsproces werkt onnodig verwarrend (vgl. aanwijzing 57, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving). In de tweede plaats kan worden opgemerkt dat de term «bedenkingen» naar de letter ziet op een situatie waarin de belanghebbende niet (geheel) kan instemmen met het (ontwerp-) besluit, terwijl de term «zienswijze» een neutrale lading heeft. In de praktijk blijkt er overigens nauwelijks een zinvol onderscheid te maken tussen het naar voren brengen van «zienswijzen» en het inbrengen van «bedenkingen». Het inspraakkarakter van de voorbereidingsprocedure komt naar ons oordeel het beste tot zijn recht bij het gebruik van de term «zienswijze». Hierdoor wordt duidelijk dat de inbreng van betrokkenen in de voorbereidingsprocedure in beginsel vormvrij is. Soms kan zij het karakter hebben van het – naar aanleiding van het ontwerp-besluit – aandragen van ideeën voor een beter definitief besluit, zonder dat deze ideeën direct hun grondslag vinden in overwegende bezwaren tegen het ontwerp-besluit. In andere gevallen kan zij de vorm aannemen van concrete bezwaren tegen een ontwerp-besluit. Gebruikmaking van de neutrale term «zienswijze» draagt er aldus aan bij dat de voorbereidingsprocedure zo min mogelijk wordt gejuridificeerd.

5.14 Transponeringstabel

Om een vergelijking met corresponderende bepalingen uit de huidige afdelingen 3.4 en 3.5 te vergemakkelijken, volgt hieronder ten slotte een transponeringstabel.

NIEUWE AFD. 3.4	HUIDIGE AFD. 3.4	HUIDIGE AFD. 3.5
3:10 lid 1	3:10 lid 1	3:14
3:10 lid 2	3:10 lid 2	3:16
3:11 lid 1	3:11 lid 1	3:19 lid 2 sub a; 3:21 lid 1 (ged.); 3:29 lid 3 (ged.); 3:30 lid 1, 2e zin
3:11 lid 2	3:11 lid 2	3:21 lid 3; 3:24 lid 4; 3:30 lid 1, 2e zin; 3:32 lid 1, 2e zin
3:11 lid 3	3:11 lid 3	3:22 lid 3
3:11 lid 4	3:11 lid 1	3:22 lid 2
3:12 lid 1	3:12 lid 1	3:19 lid 2 sub b en c; 3:20 lid 1 sub a; 3:30 lid 1, 1e zin; 3:31 lid 1
3:12 lid 2	3:12 lid 2	3:19 lid 2 sub c; 3:30 lid 1, 1e zin; 3:31 lid 1
3:12 lid 3	3:12 lid 3	3:20 lid 1 sub b en c; 3:29 lid 3 (ged.); 3:30 lid 1, 1e zin; 3:31 lid 1
3:13 lid 1	--	3:19 lid 1 (ged.); 3:31 lid 2
3:13 lid 2	--	3:20 lid 2; 3:31 lid 2
3:14	--	3:21 lid 2; 3:30 lid 1, 2e zin
3:15 lid 1	3:13 lid 1	3:24 lid 1; 3:25 lid 1, 1e zin; 3:32 lid 1, 1e zin
3:15 lid 2	3:13 lid 2	3:26; 3:32 lid 1, 2e zin
3:15 lid 3	3:13 lid 4	3:24 lid 3; 3:25 lid 1, 2e zin
3:15 lid 4	--	3:32 lid 2
3:16 lid 1	3:13 lid 3	3:24 lid 1; 3:25 lid 1, 1e zin; 3:32 lid 1, 1e zin
3:16 lid 2	--	3:24 lid 1 3:25 lid 1, 1e zin; 3:32 lid 1, 1e zin
3:16 lid 3	--	--
3:17	3:13 lid 5	3:25 lid 2
3:18 lid 1	--	3:28
3:18 lid 2	--	3:29 lid 1
3:18 lid 3	--	3:33
--	3:11 lid 4	--
--	--	3:15
--	--	3:17
--	--	3:18
--	--	3:20 lid 1 sub d

NIEUWE AFD. 3.4	HUIDIGE AFD. 3.4	HUIDIGE AFD. 3.5
--	--	3:22 lid 1
--	--	3:23
--	--	3:24 lid 2
--	--	3:25 lid 3
--	3:12 lid 3 sub d	3:29 lid 3 (ged.)
--	--	3:29 lid 2-3
--	--	3:30 lid 2-3
3:46-3:48	--	3:27

6. Provinciale en gemeentelijke inspraakprocedures

Twee hoofddoelstellingen van de Algemene wet bestuursrecht zijn het bevorderen van eenheid in de wetgeving en het systematiseren en vereenvoudigen van wetgeving. Wat de nieuwe uniforme voorbereidingsprocedure betreft, kunnen deze doelstellingen worden bereikt door daarmee vergelijkbare procedures zoveel mogelijk toe te snijden op de algemene regels in de Awb. Krachtens artikel 147 van de Provinciewet respectievelijk artikel 150 van de Gemeentewet zijn provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad verplicht om een inspraakverordening vast te stellen.¹ Met het oog op genoemde doelstellingen is het van belang dat de in die verordening vastgelegde procedureregels zoveel mogelijk het stramien volgen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb. Ook de aankondiging in het regeerakkoord dat van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet mag worden afgeweken, is hier van betekenis. Overigens is het van belang dat de model-inspraakverordening van de VNG reeds de huidige afdeling 3.4 van de Awb van overeenkomstige toepassing verklaart.²

Om deze redenen wordt in de artikelen II en III van dit wetsvoorstel voorgesteld om in het tweede lid van de artikelen 147 van de Provinciewet en 150 van de Gemeentewet uitdrukkelijk als hoofdregel vast te leggen dat de voorbereiding van de beleidsvoornemens waarop de provinciale en gemeentelijke inspraakverordeningen betrekking hebben, geschiedt overeenkomstig de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze in de nieuwe afdeling 3.4 Awb neergelegde procedureregels kunnen in de plaats treden van de regels die thans ingevolge de onderdelen a, b en c van het tweede lid in de inspraakverordeningen moeten worden opgenomen.

Het blijft overigens ter volledige beoordeling van provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad ten aanzien van welke beleidsvoornemens inspraak wordt verleend. Omdat het in bepaalde gevallen doelmatiger zal kunnen zijn als inspraak geschiedt door middel van bijvoorbeeld spreekrecht bij staten- of raadsvergaderingen, blijft de mogelijkheid bestaan dat in de inspraakverordening voor bepaalde beleidsvoornemens een andere wijze van inspraak wordt geregeld. Aldus wordt ook recht gedaan aan het indertijd aan deze artikelen ten grondslag liggende uitgangspunt dat niet bij alle verschillende bestuurshandelingen altijd op dezelfde wijze inspraak moet worden verleend (vgl. kamerstukken II 1988/1989, 19 403, nr. 10, blz. 59 en 203). De harmonisatie en coördinatie van de inspraakregelingen is er echter mee gediend dat als hoofdregel zal gelden dat de nieuwe 3.4-procedure uit de Awb wordt toegepast. Deze procedure is in ieder geval toepasbaar ten aanzien van ontwerp-besluiten. Gelet op de schakelbepaling van artikel 3:1, tweede lid, Awb is de procedure echter ook toepasbaar op andere handelingen dan besluiten, voor zover de aard van van de handelingen zich daartegen niet verzet.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om tevens onderdeel d van het tweede lid van de artikelen 147 Provinciewet en 150 Gemeentewet te schrappen. Aan de verplichting om in de verordening te regelen op welke wijze ingezetenen en (andere) belanghebbenden hun beklag kunnen doen

¹ De huidige tekst van deze artikelen luidt:

1. Provinciale Staten stellen/De Raad stelt een verordening vast, waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en in de provincie/gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van provinciaal/gemeentelijk beleid worden betrokken.

2. In deze verordening worden ten minste geregeld:

a. de wijze waarop van de beleidsvoornemens waarop inspraak zal worden verleend, openbaar wordt kennis gegeven;

b. de wijze waarop ingezetenen en in de provincie/gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen in staat worden gesteld hun mening omtrent de onder a. bedoelde beleidsvoornemens kenbaar te maken;

c. rapportering over de onder b. bedoelde inspraak en over de uitkomsten daarvan;

d. de wijze waarop ingezetenen en in de provincie/gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen in de gelegenheid worden gesteld hun beklag te doen over de uitvoering van de verordening.

² De Gemeentewet van oud naar nieuw, 1993, blz. 224.

over de uitvoering van de inspraakverordening is niet langer behoefte in het licht van de op 1 juli 1999 in werking getreden regeling over het intern klachtrecht in hoofdstuk 9 van de Awb (wet van 12 mei 1999, Stb. 214) en de effectuering van de voornemens inzake het extern klachtrecht, zoals uiteengezet in de notitie van de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Kohnstamm van 22 januari 1998 (kamerstukken II 1997/98, 25 854, nrs. 1-2).

Gelet op het belang en de reikwijdte van deze wijzigingen is ervoor gekozen om deze aanpassingen op te nemen in het onderhavige wetsvoorstel en deze niet onder te brengen in de nog in te dienen aanpassingswet. Evenals het geval was voor de totstandbrenging van de huidige inspraakverordeningen op basis van de huidige artikelen 147 Provinciewet en 150 Gemeentewet is voorzien in een overgangstermijn van een jaar voor het aanpassen van de inspraakverordeningen aan de thans voorgestelde wijzigingen. Deze overgangstermijn vloeit voort uit de inwerking-tredingsbepaling van dit wetsvoorstel (artikel V).

7. Aanpassingswetgeving

De samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 heeft tot gevolg dat diverse bijzondere wetten, waarin nu nog wordt verwezen naar (bepalingen uit) de huidige afdelingen 3.4 en 3.5, moeten worden aangepast. Het is daarbij in het bijzonder van belang dat de hand wordt gehouden aan het in het regeerakkoord neergelegde uitgangspunt dat van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet wordt afgeweken in bijzondere wetten. Hierdoor kan onder meer worden voorkomen dat wederom onduidelijkheid ontstaat over de vraag of een afwijkende voorbereidingsprocedure in een bijzondere wet materieel gelijkgesteld kan worden aan de Awb-procedure, die tot gevolg heeft dat de bezwaarschrift-procedure niet geldt (vgl. noot 3 bij § 2).

Met het opstellen van een aanpassingswet op het niveau van de formele wetgeving is inmiddels een begin gemaakt. Daarbij geldt als uitgangspunt dat overal waar in de wetgeving thans de huidige 3.4- of 3.5-procedure van toepassing wordt verklaard, deze wordt vervangen door het van toepassing verklaren van de nieuwe afdeling 3.4.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A (nieuwe afdeling 3.4)

Artikel 3:10 (toepasselijkheid)

Het eerste lid van dit artikel regelt in welke gevallen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gevolgd moet worden. De schakelbepaling van het tweede lid bewerkstelligt dat afdeling 4.1.1 Awb, dat alleen van toepassing is op op aanvraag te geven beschikkingen, ook van toepassing wordt op andere op aanvraag te nemen besluiten, indien de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van toepassing is.

De inhoud van het nieuw voorgestelde artikel 3:10 is identiek aan die van de huidige artikelen 3:10 (huidige 3.4-procedure) en 3:14 en 3:16 (huidige 3.5-procedure). Slechts in redactioneel opzicht zijn enkele vereenvoudigingen aangebracht.

Uit de formulering van het eerste lid volgt dat de nieuwe afdeling 3.4 van toepassing is op zowel besluiten op aanvraag als ambtshalve te nemen besluiten. Tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald, wordt ook in de verdere bepalingen van de nieuwe afdeling 3.4 telkens op beide categorieën van besluiten gedoeld.

Artikel 3:11 (terinzagelegging)

Het eerste tot en met derde lid komen goeddeels overeen met het eerste tot en met derde lid van het huidige artikel 3:11 zoals dat is opgenomen in de huidige 3.4-procedure. Wel moet daarbij worden aangetekend dat de nieuwe bepaling alleen uitgaat van de terinzagelegging van een ontwerp-besluit en dus niet de mogelijkheid biedt om in plaats daarvan de aanvraag ter inzage te leggen. Op dit verschil is ingegaan in § 5.6 van het algemeen deel van deze memorie. Verder is niet meer overgenomen de bepaling uit de huidige 3.5-procedure (artikel 3:22, eerste lid) betreffende de tijdstippen van terinzagelegging en het verstrekken van een kosteloze mondelinge toelichting. Hiervoor zij verwezen naar § 5.12 van het algemeen deel van deze memorie.

Evenmin is in het nieuwe eerste lid de thans nog in artikel 3:11, eerste lid opgenomen clause overgenomen dat de terinzagelegging plaatsvindt voor degenen die zienswijzen naar voren kunnen brengen. Deze beperking lijkt in het bijzonder van belang indien dit recht niet aan een ieder toekomt, maar bijvoorbeeld alleen aan belanghebbenden. In de praktijk is een dergelijke beperking echter niet of nauwelijks hanteerbaar en ook niet wenselijk. Juist de mogelijkheid om het ontwerp-besluit en de bijbehorende stukken in te zien stelt burgers immers in staat om te beoordelen of zij al dan niet gerechtigd zijn om hun zienswijze naar voren te brengen. Dit brengt met zich mee dat het inzage-recht de facto aan een ieder toekomt. In § 5.10 van het algemeen deel van deze memorie is ingegaan op de betekenis van de woorden «die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp» in het nieuwe eerste lid.

Het vierde lid geeft aan dat de stukken ter inzage moeten liggen gedurende de termijn voor het inbrengen van zienswijzen, in beginsel dus zes weken. Hierbij hebben wij het advies van de VNG overgenomen om de inzageverplichting niet nog na die termijn te laten doorlopen, zoals in het huidige artikel 3:22 nog is voorgeschreven. Pas op het tijdstip waarop het definitieve besluit wordt genomen, moeten dat besluit, het ontwerp-besluit en de andere relevante stukken opnieuw ter inzage worden gelegd, ditmaal met het oog op het eventueel instellen van beroep (zie het nieuwe artikel 3:44, eerste lid, onderdeel a).

Artikel 3:12 (openbare kennisgeving)

Dit artikel strekt ertoe algemene bekendheid te geven aan het feit dat een besluit met toepassing van de uniforme openbare voorbereidings-procedure wordt voorbereid. De tekst komt nagenoeg letterlijk overeen met het in de huidige 3.4-procedure opgenomen artikel 3:12. Wel moet daarbij worden aangetekend dat ten opzichte van het huidige eerste lid van artikel 3:12 de woorden «van de aanvraag of» zijn geschrapt. Dit is een sequeel van de gemaakte keuze om steeds een ontwerp-besluit als object van de nieuwe voorbereidingsprocedure te nemen en dus niet meer de mogelijkheid te bieden dat kan worden volstaan met een procedure over de aanvraag (zie § 5.6 van het algemeen deel van deze memorie). Een aanvulling ten opzichte van het huidige artikel 3:12 is nog het voorschrift in het nieuwe onderdeel d van het derde lid. Daarin is bepaald dat ook mededeling moet worden gedaan van de nieuwe beslistermijn die is gaan gelden ten gevolge van een eventuele verlenging in gevallen waarin de aanvraag een zeer ingewikkeld of omstreden ontwerp betreft. Uit wetssystematisch oogpunt is dit voorschrift, dat in de huidige 3.5-procedure een element is van huidige artikel 3:29, derde lid, overgeheveld naar het nieuwe artikel 3:12.

In de huidige 3.5-procedure wordt de openbare kennisgeving geregeld in de artikelen 3:19 en 3:20, eerste lid. Het nu voorgestelde artikel brengt een zekere versobering aan ten opzichte van laatstgenoemde bepaling. Zo wordt niet meer uitdrukkelijk voorgeschreven dat ook de zakelijke inhoud

van de aanvraag moet worden vermeld. Naar ons oordeel kan worden volstaan met een verplichting tot vermelding van de zakelijke inhoud van het ontwerp-besluit, temeer ook omdat het ontwerp-besluit voorwerp is van de voorbereidingsprocedure. Voorts zal uit de omschrijving van de zakelijke inhoud van het ontwerp-besluit als regel de strekking van de aanvraag kunnen worden afgeleid. De aanvraag als zodanig behoort uiteraard wel tot de op het ontwerp-besluit betrekking hebbende stukken die ingevolge het nieuwe artikel 3:11 ter inzage moeten worden gelegd. Verder wordt in de voorgestelde bepaling, duidelijker dan thans in artikel 3:19 het geval is, geregeld dat de openbare kennisgeving voorafgaat aan de terinzagelegging. Dat is ook de meest logische werkwijze. Tegelijkertijd wordt daarmee een einde gemaakt aan een inconsistentie in het huidige artikel 3:20, dat de terinzagelegging beschouwt als een «mededeling» in de zin van artikel 3:19, welk artikel op zijn beurt veronderstelt dat in die «mededeling» wordt vermeld waar de terinzagelegging heeft plaatsgevonden.

Een ander verschil met de huidige 3.5-procedure betreft nog de procedure inzake kennisgeving van provinciale ontwerp-besluiten. Zie hierover § 5.5 van het algemeen deel van deze memorie.

Artikel 3:13 (kennisgeving aan belanghebbenden)

Dit artikel waarborgt dat de aanvrager en eventuele andere belanghebbenden tot wie het te nemen besluit zal zijn gericht, vooraf op de hoogte worden gesteld van het ontwerp en van de procedure rond de terinzagelegging daarvan. Op deze wijze is de aanvrager ook in staat, indien hij dat niet reeds bij het indienen van zijn aanvraag had gedaan, om aan het bestuursorgaan te verzoeken om bepaalde stukken niet openbaar te maken (vgl. de regeling in het nieuwe artikel 3:11, tweede lid). Van het stellen van een vaste termijn tussen de mededeling aan de aanvrager en de openbare kennisgeving, zoals in de huidige 3.5-procedure nog het geval is (artikel 3:19, tweede lid) hebben wij met het oog op het tegengaan van onnodige detaillering afgezien. Verwezen zij naar onze beschouwingen in § 5.3 van het algemeen deel over de termijnen in de procedure. De terminologie «tot een of meer belanghebbende (...) gericht (...), onder wie begrepen de aanvrager» is ontleend aan artikel 3:41, eerste lid, Awb en heeft dezelfde betekenis als in die bepaling. Het gaat daarbij kort gezegd om degenen die als geadresseerden van het besluit kunnen worden beschouwd. Derden-belanghebbenden, zoals bijvoorbeeld belangenorganisaties, vallen daar dus niet onder. Het artikel verplicht er dus niet toe dat aan alle belanghebbenden een afschrift van het ontwerp-besluit moet worden toegezonden.

Voor een deel komt de inhoud van dit artikel overeen met de in de huidige 3.5-procedure opgenomen artikelen 3:19, eerste lid, en 3:20, tweede lid, die onder andere voorschrijven dat het ontwerp-besluit (met de gegevens over de te volgen procedure) moet worden toegezonden aan de aanvrager. Een wijzigings- of intrekkingbesluit is in de eerste plaats gericht tot degene tot wie het te wijzigen of in te trekken besluit was gericht. Indien het wijzigings- of intrekkingbesluit is genomen op basis van een verzoek tot wijziging of intrekking, is tevens de verzoeker de geadresseerde van het besluit. Een en ander betekent dat aan een afzonderlijke bepaling als thans nog is vervat in het huidige artikel 3:31, tweede lid, eerste volzin, geen behoefte meer bestaat.

Opgemerkt zij nog dat in de huidige 3.4-procedure een dergelijke bepaling ontbreekt. De kennisgeving aan belanghebbenden is naar ons oordeel echter een zodanig essentiële rechtswaarborg, dat deze in de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet mag ontbreken.

Artikel 3:14 (actualisering van het dossier)

Dit artikel strekt ertoe dat het (externe) dossier actueel wordt gehouden. Het artikel komt overeen met het huidige artikel 3:21, tweede lid, opgenomen in de huidige 3.5-procedure. Anders dan in die bepaling is echter niet meer uitdrukkelijk bepaald dat in ieder geval de «ingebbrachte bedenkingen en gedachtenwisselingen en de verslagen van de mondeling ingebbrachte bedenkingen en gedachtenwisselingen over het ontwerp» aanvullend ter inzage moeten worden gelegd. Het mag als vanzelfsprekend worden verondersteld dat dergelijke stukken in beginsel gerekend moeten worden tot de «nieuwe relevante stukken en gegevens» in de zin van dit artikel. Aangezien deze stukken als regel eerst bij of na het einde van de voorbereidingsprocedure ter beschikking komen, zullen deze stukken voor de voorbereidingsprocedure geen rol spelen. Wat dit betreft is artikel 3:14 derhalve met name van betekenis voor het inzien van het dossier ten behoeve van een eventuele beroepsprocedure (vgl. de toelichting bij het nieuwe artikel 3:11, vierde lid).

De VNG heeft schrapping bepleit van de in dit artikel opgenomen verplichting om het dossier up-to-date te houden. Wij achten dit evenwel niet aangewezen, aangezien het van wezenlijk belang is dat inspraakgerechtigden deelnemen aan de voorbereidingsprocedure op basis van een compleet en actueel dossier. Het door de VNG aangevoerde argument dat het niet eenvoudig is om dossiers die op meerdere plaatsen in ter inzage liggen steeds op elke plaats van dezelfde inhoud te voorzien, vinden wij niet overtuigend. Naar ons oordeel moet het via een efficiënte organisatie mogelijk zijn om te voorzien in identieke dossiers. Voorts merken wij op dat de door de VNG aangesneden moeilijkheden voor een aanzienlijk deel worden gereduceerd nu wij het voorstel van de VNG hebben overgenomen om de termijn van de terinzagelgging te beperken tot de inspraaktermijn van zes weken (zie de toelichting bij artikel 3:11, vierde lid).

Artikel 3:15 (naar voren brengen van zienswijzen)

Dit artikel – en in het bijzonder het eerste lid – vormt het hart van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

In het *eerste lid* staan drie elementen centraal:

- Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door *belanghebbenden*.
- De zienswijzen richten zich op een *ontwerp-besluit*.
- Zienswijzen kunnen *schriftelijk of mondeling* naar voren worden gebracht.

Op de eerste twee elementen is ingegaan in § 5.1 en 5.6 van het algemeen deel van deze memorie. Over de vrijheid voor de belanghebbende om schriftelijk of mondeling zienswijzen naar voren te brengen, wordt het volgende opgemerkt. In de huidige 3.4-procedure is in het huidige artikel 3:13 vastgelegd dat belanghebbenden hun zienswijze naar keuze schriftelijk of mondeling naar voren kunnen brengen. De huidige 3.5-procedure kent een wat ingewikkelder systeem, dat uiteindelijk echter materieel niet veel verschilt. In het huidige artikel 3:24, eerste lid, is namelijk bepaald dat bedenkingen schriftelijk moeten worden ingebracht, terwijl in het huidige artikel 3:25, eerste lid, voorts het recht wordt toegekend om desgevraagd een gedachtewisseling te hebben over het ontwerp-besluit en daartegen mondeling bedenkingen in te brengen. In de nieuwe opzet van de voorbereidingsprocedure is gekozen voor de eenvoudige hoofdregel dat zienswijzen schriftelijk of mondeling naar voren kunnen worden gebracht. De «gedachtewisseling» uit het hiervoor genoemde huidige artikel 3:25 keert in de nieuwe opzet niet terug. Tussen het mondeling naar voren brengen van een zienswijze en het voeren van een gedachtewisseling is in

de praktijk geen noemenswaardig verschil. Voor het naar voren brengen van zienswijzen wordt veelal een hoorzitting georganiseerd, waarin diverse belanghebbenden tegelijk hun reactie kunnen geven. In dat geval zal als regel ook tekst en uitleg worden verschaft van de zijde van het bestuursorgaan. Er zij op gewezen dat in de regels in de Awb over het horen in de bezwaarschriftprocedure evenmin expliciet een «gedachte-wisseling» is geregeld, terwijl ook daar de bedoeling van de wetgever is geweest dat vanzelfsprekend niet kan worden volstaan met het enkel aanhoren van de belanghebbende (vgl. kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 145–146). Of een hoorzitting met diverse belanghebbenden tegelijk wordt georganiseerd, is ter beoordeling van het bestuursorgaan. Hiervoor geldt niet de noodzakelijke voorwaarde dat belanghebbenden vooraf te kennen hebben gegeven dat zij mondeling zienswijzen naar voren willen brengen. Het element «desgevraagd», dat nog wel een rol speelt in de gedachtewisselingsprocedure uit het huidige artikel 3:25 (vgl. ABRS 20 april 1998, Gst. 1998, 7078, 3 m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens (Tiel)) heeft in de nieuwe procedure derhalve geen betekenis meer.

Het *tweede lid* komt overeen met het huidige artikel 3:13, tweede lid, uit de huidige 3.4-procedure. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar 5.1 van het algemeen deel van deze memorie. In de nieuwe tekst is niet het element «naar keuze schriftelijk of mondeling» herhaald, aangezien dit in het verband met het eerste lid reeds vanzelfsprekend is.

Het *derde lid* komt overeen met het huidige artikel 3:13, vierde lid, uit de huidige 3.4-procedure. Zoals blijkt uit de wetsgeschiedenis bij die bepaling (kamerstukken II 1990/91, 21 221, nr. 5, antwoord 2.88) betekent het woord «zo nodig» niet dat het bestuursorgaan vrij is naar believen al of niet toepassing te geven aan deze bepaling. Met de bedoelde zinsnede wordt slechts aangegeven dat er gevallen kunnen zijn waarin toepassing duidelijk niet nodig is. Dat is bijvoorbeeld het geval als de zienswijzen overeenkomen met die van de aanvrager, of als het bestuursorgaan voornemens is de aanvraag in te willigen, ondanks tegengestelde zienswijzen, bijvoorbeeld omdat deze niet ter zake doende zijn. De clauseule «zo nodig» dient dus om onnodige bestuurslasten te vermijden.

Om van het recht op het geven van een reactie gebruik te kunnen maken, dient de aanvrager uiteraard eerst kennis te kunnen nemen van de naar voren gebrachte zienswijze. Het in het derde lid opgenomen voorschrift impliceert dan ook dat de aanvrager op de hoogte moet worden gebracht van de naar voren gebrachte zienswijze. In dit licht is een bepaling waarin aan het bestuursorgaan nog eens uitdrukkelijk wordt opgedragen om de aanvrager een afschrift van iedere schriftelijk naar voren gebrachte zienswijze, zoals in de huidige 3.5-procedure nog is opgenomen (artikel 3:24, derde lid), overbodig. Indien een hoorzitting wordt gehouden, impliceert het derde lid dat de aanvrager in de gelegenheid wordt gesteld om daarbij aanwezig te zijn, hetgeen thans nog voor de huidige 3.5-procedure expliciet is voorgeschreven in het huidige artikel 3:25, eerste lid, tweede volzin. Op beide punten kan naar ons oordeel derhalve worden volstaan met de globalere regeling uit de huidige 3.4-procedure, waarin deze onderwerpen niet uitdrukkelijk zijn geregeld, maar een logisch sequeel zijn van het reactierecht van de aanvrager.

Het *vierde lid* bevat een specifieke voorziening voor wijzigings- en intrekingsbesluiten. Op dezelfde wijze als het derde lid dat regelt voor aanvragers, waarborgt het vierde lid dat degene tot wie het te wijzigen of in te trekken besluit is gericht, zo nodig kan reageren op naar voren gebrachte zienswijzen. Met «degene tot wie het te wijzigen of in te trekken besluit is gericht» wordt bedoeld degene die op het tijdstip van vaststelling van het wijzigings- of intrekingsbesluit de geadresseerde is van het te wijzigen of in te trekken besluit, dus de houder van de vergunning,

onthefing e.d.. Dat is dus niet altijd degene aan wie oorspronkelijk de desbetreffende vergunning, onthefing e.d. is verleend, maar dat kan ook diens rechtsopvolger zijn. De in dit lid geboden voorziening gaat verder dan het huidige artikel 3:32, tweede lid, dat slechts voorziet in het toezenden van de bedenkingen aan deze persoon. Een zorgvuldige voorbereiding vergt echter dat deze persoon ook uitdrukkelijk in staat wordt gesteld om op de naar voren gebrachte zienswijzen te reageren.

Artikel 3:16 (termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen)

Voor een toelichting op het *eerste lid* van dit artikel, waarin een inspraaktermijn van zes weken is opgenomen, wordt korthedshalve verwezen naar § 5.3 van het algemeen deel van deze memorie.

In de huidige 3.4-procedure is niet uitdrukkelijk geregeld wanneer de inspraaktermijn begint te lopen. In de huidige 3.5-procedure is dit wel geregeld (artikel 3:24, eerste lid). Aangezien het naar voren brengen van zienswijzen thans geheel in de plaats zal treden van het maken van bezwaar, ligt het in de rede niet alleen het eind, maar ook het begin van de inspraaktermijn duidelijk af te grenzen. Het voorgestelde *tweede lid* maakt daarom duidelijk wanneer de inspraaktermijn begint te lopen, namelijk op de dag van de terinzagelegging van het ontwerp-besluit en de bijbehorende stukken. Vóór die dag zijn belanghebbenden ingevolge het voorgestelde artikel 3:12, eerste lid, via de openbare kennisgeving op de hoogte gebracht van de terinzagelegging. Om die reden is het niet noodzakelijk om, zoals nu in artikel 3:24, eerste lid, nog is geregeld, de termijn pas te laten beginnen op de dag na de terinzagelegging.

Vanwege hetzelfde rechtszekerheidsmotief als aan het tweede lid ten grondslag ligt, is in het voorgestelde *derde lid* geregeld dat ook in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor schriftelijk naar voren gebrachte zienswijzen de «gemitigeerde verzendtheorie» geldt, net zoals dat het geval is voor het indienen van bezwaar- en beroepschriften. Met het oog hierop is artikel 6:9 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. Deze benadering sluit aan op de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die ten aanzien van de ontvankelijkheid van schriftelijke bedenkingen wat de termijnen betreft dezelfde maatstaven lijkt te hanteren als voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van bezwaar- en beroepschriften.¹ Niet-tijdig naar voren gebrachte zienswijzen worden door het bestuursorgaan niet-ontvankelijk verklaard.

In het derde lid is ook artikel 6:10 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betreft het naar voren brengen van een «premature» zienswijze. Een zodanige zienswijze moet in behandeling worden genomen als het ontwerp-besluit wel reeds tot stand is gekomen (maar dus nog niet ter inzage is gelegd) of in gevallen waarin er weliswaar nog geen ontwerp-besluit is, maar degene die zijn zienswijze naar voren heeft gebracht redelijkerwijs kon menen dat dit wel reeds het geval was. Het bestuursorgaan kan in deze situaties de behandeling van de zienswijze aanhouden tot het moment waarop het ontwerp-besluit ter inzage wordt gelegd.

Volgens vaste jurisprudentie brengt het karakter van de huidige 3.5-procedure voor zover het gaat om besluiten op aanvraag (§ 3.5.2 tot en met 3.5.5) met zich dat het indienen van zgn. pro forma bedenkingen niet toelaatbaar is.² Dit is dus anders dan de praktijk in de bezwaarschrift-procedure en beroepsprocedures, waarin gelet op artikel 6:6 Awb de indiening van pro forma bezwaar- en beroepschriften wel mogelijk is. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak moet bij het indienen van bedenkingen ten minste beknopt worden aangegeven waarom de indiener zich niet met het ontwerp kan verenigen en verdraagt het indienen van gemotiveerde bedenkingen buiten de inspraaktermijn van het huidige artikel 3:24, eerste lid, in aanvulling op binnen deze termijn ingediende pro forma bedenkingen zich niet met deze bepaling en het

¹ Zie ABRS 3 april 1998, nr. E03.970785, nieuwsbrief Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening 1998, K12 (Putten).

² Zie ABRS 14 februari 1995, NJB-katern 1995, blz. 284, nr. 21 (Wish); ABRS 15 augustus 1995, Gst. 1996, 7035, 7 m.nt. C. P. J. Goorden (Boarnsterhim); ABRS 2 januari 1996, AB 1996, 181 m.nt. F. C. M. A. Michiels en M en R 1997, 78 m.nt. C. Backes (Waalwijk); ABRS 19 augustus 1996, AB 1996, 442 m.nt. A. van Hall; ABRS 12 juni 1997, M en R 1997/10, nr. 43K (Nederlek); ABRS 3 juli 1997, Gst. 1998, 7075, 3 m.nt. H. Ph. J. A. M. Hennekens (Heerde); ABRS 20 april 1998, Gst. 1998, 7078, 3 m.nt. H. Ph. J. A. M. Hennekens (Tiel); Vz. ABRS 10 augustus 1998, M en R 1999/10, nr. 83 m.nt. A. Freriks (Voorburg); ABRS 21 januari 1999, M en R 1999/10, nr. 85 m.nt. A. Freriks (Flevo-land); ABRS 19 april 1999, M en R 1999/9 m.nt. A. ten Veen (Noord-Brabant). Zie ook de noot van P. J. J. van Buuren onder ABRS 1 februari 1996, AB 1997, 333.

systeem van afdeling 3.5 Awb. Het staat het bestuursorgaan dan ook niet vrij een termijn voor het aanvullen van louter pro forma ingediende bedenkingen te gunnen, die de termijn gesteld bij artikel 3:24, eerste lid, overschrijdt. Voornaamste reden voor dit verbod op het inbrengen van pro forma bedenkingen is dat anders het gevaar bestaat dat de beslistermijn van het huidige artikel 3:28 zou worden overschreden. Voor ambtshalve te nemen besluiten ligt dit anders. Hiervoor geldt geen beslistermijn en het inbrengen van pro forma bedenkingen is hier dus wel mogelijk.¹

Het ligt in de rede dat bovenvermelde jurisprudentie ook toepasbaar zal zijn ten aanzien van het naar voren brengen van zienswijzen in de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure, aangezien in het regime van de beslistermijnen wat dat betreft geen wijziging wordt aangebracht (vgl. § 5.3 van het algemeen deel van deze memorie).

Artikel 3:17 (verslag)

Dit artikel komt overeen met het huidige artikel 3:13, vijfde lid, uit de huidige 3.4-procedure. Uit de verwijzing naar artikel 3:15 als geheel blijkt reeds dat het verslag betrekking moet hebben op de mondeling naar voren gebrachte zienswijzen én op de eventuele reactie die de aanvrager ingevolge artikel 3:15, derde lid, daarop heeft gegeven.

Ook de huidige 3.5-procedure bevat een soortgelijk voorschrift (artikel 3:25, tweede lid). Met het oog op de gewenste versoering zijn niet de bepalingen overgenomen die voorschrijven dat in het verslag de inhoud van iedere bedenking moet worden weergegeven en de naam en het adres moeten worden vermeld van degene die de bedenking heeft ingebracht. Nu in artikel 7:7 Awb voor het horen in de bezwaarschriftprocedure evenmin is voorgeschreven in welke vorm het verslag moet worden gegoten en hoe uitgebreid het verslag moet zijn, is er geen reden om zulks wel voor het verslag van de voorbereidingsprocedure voor te schrijven. Bij de regeling van het verslag over het horen in de bezwaarschriftprocedure is indertijd bewust gekozen voor een niet gedetailleerde regeling (zie kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 151). Uit de evaluatie van de Awb is op dit punt niet van enig probleem gebleken. Hetzelfde geldt voor de in de huidige 3.5-procedure opgenomen verplichting om het verslag steeds toe te sturen aan – onder anderen – de aanvrager en degenen die mondeling bedenkingen hebben ingebracht (artikel 3:25, derde lid). Ook deze bepaling is niet overgenomen omdat wij er ook hier de voorkeur aan geven aan te sluiten bij de systematiek van de verslagleggingsplicht in de bezwaarschriftprocedure. Hoewel het in de meeste gevallen de voorkeur zal hebben dat het verslag als afzonderlijk document wordt opgesteld en aan de betrokkenen wordt toegezonden, is het toegelaten dat het verslag van het horen in de bezwaarschriftprocedure is geïntegreerd in de beslissing op het bezwaar (vgl. de hierboven aangehaalde passage uit de memorie van toelichting bij de Awb). Mede om die reden is in de regeling van de bezwaarschriftprocedure niet uitdrukkelijk voorgeschreven dat het verslag steeds moet worden toegezonden aan degenen die zijn gehoord. Deze lijn doortrekkend naar de uniforme openbare voorbereidingsprocedure menen wij dat het onder omstandigheden ook mogelijk moet zijn om de neerslag van hetgeen overeenkomstig het nieuwe artikel 3:15 mondeling naar voren is gebracht, op te nemen in (de motivering bij) het definitieve besluit.

Artikel 3:18 (beslistermijnen)

In § 5.3 van het algemeen deel van deze memorie is ingegaan op het belang van beslistermijnen. Het *eerste en tweede lid* van het nieuwe artikel 3:18 sluiten aan op de huidige artikelen 3:28 en 3:29 uit de 3.5-procedure. In laatstgenoemd artikel is ook een verlengingsmogelijkheid opgenomen voor zeer ingewikkelde of omstreden onderwerpen. In het voorge-

¹ Zie Vz. ABRS 2 april 1996, AB 1997, 12 m.nt. G. T. J. M. Jurgens (Udenhout).

stelde tweede lid is duidelijkheidshalve bepaald dat zo'n verlengingsbesluit moet worden genomen voordat er een ontwerp ter inzage wordt gelegd. Dit is ook de praktijk, gelet ook op het voorschrift dat een verlengingsbesluit reeds binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag moet zijn genomen. Voorts is geregeld dat de aanvrager eerst over een verlengingsbesluit moet worden gehoord. Verder moet van een verlengingsbesluit melding worden gemaakt bij de kennisgeving van het ontwerp. Dit laatste wordt geregeld in het nieuwe artikel 3:12, derde lid. Zoals reeds vermeld in § 5.10 van het algemeen deel van deze memorie, moet een verlengingsbesluit ook worden gerekend tot de stukken die op basis van het nieuwe artikel 3:11, eerste lid, ter inzage moeten worden gelegd. Gelet op het voorgaande behoeft het huidige artikel 3:29, derde lid, waarin de openbare mededeling en terinzagelegging van het verlengingsbesluit zijn geregeld, niet in het nieuwe artikel 3:18 te worden overgenomen. Volledigheidshalve zij nog vermeld dat een verlengingsbesluit op de gebruikelijke, in artikel 3:41 Awb geregelde wijze aan de aanvrager moet worden bekendgemaakt.

Het *derde* lid van het nieuwe artikel 3:18 sluit aan op artikel 3:33 uit de huidige 3.5-procedure met inachtneming van de vereenvoudigingen die voortvloeien uit ons voorstel om de zgn. voornemenprocedure niet meer wettelijk te regelen en de keuze om voor ambtshalve te nemen besluiten het opnemen van beslistermijnen aan de bijzondere wetgever over te laten. Hierop is in § 5.2 onderscheidenlijk § 5.3 van het algemeen deel van deze memorie reeds ingegaan. De afwijkende, immers kortere beslistermijn in het derde lid heeft als reden dat de geadresseerde van het eventueel te wijzigen of in te trekken besluit (meestal de houder van een vergunning) snel duidelijkheid krijgt over de beslissing van het bestuursorgaan op een aanvraag die strekt tot wijziging of intrekking van zijn vergunning. Alleen als het gaat om een aanvraag tot wijziging die door de vergunninghouder zelf wordt gedaan, is het aangewezen om deze te behandelen als ware het een aanvraag om een nieuw besluit, dus met inachtneming van de reguliere beslistermijn van maximaal zes maanden. In zo'n geval is een wijzigingsbesluit namelijk materieel gelijk te stellen met een geheel nieuw besluit. De hier gekozen systematiek komt overeen met die van afdeling 8.1.2 van de Wet milieubeheer (Wijziging of intrekking van vergunningen). In de overige gevallen, waarin sprake is van een ambtshalve te nemen besluit tot wijziging of intrekking, is uiteraard evenzeer zo snel mogelijk duidelijkheid gewenst over de door het bestuursorgaan te nemen beslissing. Zoals aangegeven in § 5.3 van het algemeen deel van deze memorie is het voor het nemen van ambtshalve besluiten niet goed mogelijk om een vaste beslistermijn in de Awb op te nemen. Het moet aan de bijzondere wetgever worden overgelaten om te bepalen voor welke gevallen ambtshalve te nemen besluiten aan een beslistermijn kunnen worden gebonden.

De in het derde lid nieuw gekozen beknoptere formulering «een besluit *inzake* wijziging of intrekking» komt inhoudelijk overeen met hetgeen in het huidige artikel 3:33 is aangeduid als «een besluit tot wijziging of intrekking of een besluit inhoudende de beslissing dat niet tot wijziging of intrekking wordt overgegaan». Voor de betekenis van de zinsnede «degene tot wie het te wijzigen besluit is gericht» wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3:15, vierde lid.

Artikel I, onderdeel B (wijziging artikel 3:43)

Artikel 3:43, tweede lid, Awb regelt de openbare kennisgeving van besluiten die met toepassing van de huidige 3.4-procedure zijn genomen. Deze bepaling kan vervallen, aangezien het hierna toe te lichten gewijzigde artikel 3:44 daarvoor in de plaats komt.

Artikel I, onderdeel C (wijziging artikel 3:44)

Artikel 3:44 Awb regelt de mededeling aan derden van besluiten die zijn voorbereid met toepassing van de huidige 3.5-procedure (de officiële bekendmaking valt onder het regime van de artikelen 3:41 en 3:42 Awb). Via de voorgestelde wijzigingen wordt dit artikel aangepast aan de systematiek van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Het artikel bevat aldus een verbijzondering van het algemenere artikel 3:43, eerste lid, dat bepaalt dat van het besluit mededeling moet worden gedaan aan degenen die bij de voorbereiding ervan hun zienswijze naar voren hebben gebracht. Het artikel laat ook het nieuwe tweede lid (huidig derde lid) van artikel 3:43 onverlet, waarin is voorgeschreven dat bij de mededeling tevens moet worden vermeld wanneer en hoe de bekendmaking ervan heeft plaatsgevonden.

In de nieuwe opzet kent artikel 3:44 nog slechts twee leden. Deze leden bevatten, met enkele hierna toe te lichten wijzigingen, de inhoud van het huidige tweede en derde lid. De overige leden die dit artikel thans nog bevat (eerste en vierde tot en met zevende lid) kunnen om de volgende redenen vervallen.

Het *huidige eerste lid* kan vervallen, omdat deze bepaling louter ziet op interbestuurlijk verkeer (vgl. § 5.4 van het algemeen deel van deze memorie).

In onderdeel a van het *huidige vierde lid* is bepaald dat in de diverse kennisgevingen mededeling moet worden gedaan van tijdstip en plaats van de terinzagelegging. Dit onderdeel kan vervallen, omdat hierin reeds wordt voorzien doordat in het eerste lid (nieuw) ook artikel 3:12, derde lid, onderdeel a, van toepassing is verklaard. Onderdeel b van het huidige vierde lid schrijft voor dat tevens moet worden vermeld of in het besluit wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp. Deze bepaling wordt met het oog op de gewenste vereenvoudiging geschrapt, aangezien zulks uit de inhoud van het besluit in samenhang met de motivering reeds voldoende duidelijk zal zijn. Onderdeel c van het huidige vierde lid schrijft voor dat als de afwijkende mededelingswijze voor besluiten met een grote hoeveelheid insprekers is toegepast, dit onder opgave van redenen moet worden vermeld in de diverse kennisgevingen. Met het oog op de gewenste versoering in de regelgeving stellen wij voor ook deze bepaling te laten vervallen.

Het *huidige vijfde lid* geeft personen het recht alsnog om toezending van een exemplaar van het besluit te verzoeken, in gevallen waarin de mededeling op grond van het huidige derde lid wegens een grote hoeveelheid insprekers achterwege is gebleven. Het huidige vijfde lid geeft daarbij ook het recht aan het bestuursorgaan om aan het verzoek niet te voldoen, indien toezending redelijkerwijs niet kan worden verlangd. Ook deze bepaling kan vervallen in het licht van de gewenste versoering. Ook zonder een dergelijke bepaling zullen dergelijke verzoeken kunnen worden gedaan, waaraan bestuursorganen met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur als regel tegemoet zullen komen.

De eerste en vierde volzin van het *huidige zesde lid* bepalen dat de stukken zes weken ter inzage liggen en dat tegen een vergoeding van ten hoogste de kosten een afschrift wordt verstrekt. Deze bepalingen kunnen vervallen omdat dit reeds is geregeld doordat in het eerste lid (nieuw) mede artikel 3:11, derde en vierde lid, van toepassing is verklaard. De tweede en derde volzin van het huidige zesde lid bevatten voorschriften over terinzageligging buiten kantooruren en het verstrekken van een kostenloze mondelinge toelichting. De schrapping van deze bepalingen is reeds toegelicht in § 5.12 van het algemeen deel van deze memorie.

Het *huidige zevende lid* bevat een specifieke voorziening voor gevallen waarin een bestuursorgaan naar aanleiding van een verzoek tot wijziging of intrekking besluit om niet tot wijziging of intrekking over te gaan en

geen ontwerp-besluit ter inzage legt. Deze voorziening is in de nieuwe opzet van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet meer nodig, omdat de toepasselijkheid van artikel 3:44 in dat geval niet aan de orde is.

Over de wijzigingen die in de twee overgebleven artikelleden worden voorgesteld, wordt het volgende opgemerkt.

In de aanhef van het *nieuwe eerste lid* (huidige tweede lid) wordt expliciet tot uitdrukking gebracht dat artikel 3:44 een verbijzondering is van artikel 3:43. Onderdeel b is ongewijzigd. Via een aanpassing van de verwijzing in onderdeel a is verzekerd dat er een openbare kennisgeving wordt gepubliceerd van het besluit en dat het besluit met de daarop betrekking hebbende stukken gedurende de beroepstermijn ter inzage ligt. Dit is van belang voor het maken van de keuze om al dan niet beroep in te stellen en ten behoeve van het opstellen van een mogelijk beroepschrift. Onder de op grond van artikel 3:11 en 3:12 in verband met artikel 3:44 ter inzage te leggen stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het besluit, moeten in ieder geval worden begrepen het dossier van het ontwerp-besluit dat tijdens de voorbereidingsprocedure ter inzage heeft gelegen alsmede de van belang zijnde stukken die pas na afloop van de inspraaktermijn van artikel 3:16, eerste lid, ter beschikking zijn gekomen. In het *nieuwe tweede lid* (huidige derde lid) is de enige wijziging dat in de onderdelen a en c de zinsnede «en (van) hetgeen omtrent zijn/hun bedenkingen is overwogen» is geschrapt. Deze wijziging vloeit voort uit de omstandigheid dat het huidige artikel 3:27 in de nieuwe regeling niet is overgenomen. Het huidige artikel 3:27 bepaalt dat het bestuursorgaan bij de bekendmaking van besluiten die zijn voorbereid met toepassing van de huidige 3.5-procedure, zijn overwegingen vermeldt omtrent de ingebrachte bedenkingen. Deze bepaling is in de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet meer overgenomen, aangezien dit reeds voortvloeit uit de motiveringsplicht, die sedert de inwerkingtreding van de derde tranche van de Awb voor alle besluiten geldt en bij die gelegenheid is opgenomen in artikel 3:46 Awb. Indien naar voren gebrachte zienswijzen buiten beschouwing zijn gelaten omdat zij evident buiten de orde zijn, zal dat in het algemeen in de motivering bij het besluit in een korte passage kunnen worden vermeld. Als sequeel van deze keuze wordt in artikel 3:44 ook niet meer expliciet voorgeschreven dat aan betrokkenen mededeling moet worden gedaan van hetgeen omtrent hun zienswijze is overwogen.

Artikel I, onderdeel D (wijziging artikel 4:10)

Deze wijziging is van louter wetstechnische aard. Nu de afdelingen 3.4 en 3.5 worden samengevoegd in een nieuwe afdeling 3.4, moet de verwijzing naar afdeling 3.5 in artikel 4:10 Awb vervallen.

Artikel I, onderdeel E (wijziging artikel 6:8)

Tussen enerzijds het tijdstip waarop het definitieve besluit wordt bekendgemaakt aan de geadresseerde(n) en anderzijds de tijdstippen waarop van het besluit mededeling wordt gedaan aan derden door terinzagelegging en toezending van een exemplaar aan degenen die in de voorbereidingsprocedure zienswijzen naar voren hebben gebracht, kan enige tijd zitten (als regel enkele dagen). Artikel 3:43, eerste lid, Awb bepaalt immers dat die mededelingen moeten worden gedaan «tegelijkertijd of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking». Om te voorkomen dat derden worden geconfronteerd met een kortere beroepstermijn – de beroepstermijn zou immers op grond van artikel 6:8, eerste lid, reeds aanvangen op de dag nadat het besluit wordt bekendgemaakt aan de geadresseerde(n) – is in het voorgestelde vierde lid van artikel 6:8 een voorziening opgenomen die

waarborgt dat ook derden de volle beroepstermijn van zes weken kunnen benutten. Voorgesteld wordt dat de beroepstermijn voor besluiten die worden voorbereid volgens de nieuwe voorbereidingsprocedure, ingaat op de dag nadat het besluit ter inzage is gelegd. Het tijdstip van terinzagelegging moet worden vermeld in de openbare kennisgeving van het besluit in de Staatscourant of een ander blad (zie de nieuwe artikelen 3:44, eerste lid, onderdeel a, jo. artikel 3:12, derde lid, onderdeel a). Met deze aanvulling van artikel 6:8 wordt het systeem overgenomen dat reeds bestaat in de Wet milieubeheer (artikelen 20.7 en 20.11, eerste lid). Besluiten die worden voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure hebben gemeen dat daarbij derden-belanghebbenden (kunnen) zijn betrokken. Om die reden is een algemene uitzondering op de hoofdregel van de aanvang van de beroepstermijn gerechtvaardigd.

Artikel I, onderdeel F (wijziging artikel 7:1)

Zoals reeds is uiteengezet in het algemeen deel van deze memorie moet het volgen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure tot gevolg hebben dat na het nemen van het besluit rechtstreeks beroep openstaat bij de bestuursrechter, zonder voorafgaande bezwaarschriftprocedure. Dit is thans reeds het systeem dat geldt voor de huidige 3.5-procedure. In artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, dat de niet-toepasselijkheid van de verplichte bezwaarschriftprocedure regelt, moet derhalve worden voorzien in een vervanging van de verwijzing naar de huidige 3.5-procedure door een verwijzing naar de nieuwe afdeling 3.4. Artikel I, onderdeel E, strekt daartoe, waarbij tevens ten opzichte van de huidige tekst enkele redactionele vereenvoudigingen zijn aangebracht.

Artikelen II en III (wijziging Provinciewet en Gemeentewet)

Deze onderdelen zijn reeds toegelicht in § 6 van het algemeen deel van deze memorie.

De vervanging van de woorden «in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen» door «belanghebbenden» in het eerste lid strekt ertoe aan te sluiten bij het begrip «belanghebbende», zoals dat in artikel 1:2 Awb is gedefinieerd, en welke definitie in beginsel ook geldt voor de wetgeving buiten de Awb.

Duidelijkheidshalve wordt tenslotte opgemerkt dat de zinsnede «voor zover in de verordening niet anders is bepaald» betekent dat in de provinciale of gemeentelijke verordening niet alleen geheel, maar ook gedeeltelijk kan worden afgezien van toepassing van afdeling 3.4. Dit laatste kan bijvoorbeeld geschieden in gevallen waarin het wenselijk is om wel een ontwerp ter inzage te leggen, maar de inspraak daarover op andere wijze te organiseren dan via het mondeling naar voren brengen van zienswijzen of om te werken met andere termijnen.

Artikel IV (overgangsrecht)

Het *eerste lid* van dit artikel waarborgt dat vóór de inwerkingtreding van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure aangevraagde besluiten worden afgehandeld overeenkomstig de huidige 3.4- en 3.5-procedure. Voor ambtshalve te nemen besluiten geldt een overgangstermijn van dertien weken. Deze bepaling komt overeen met het standaardovergangsrecht zoals dat indertijd is opgenomen in artikel I, eerste lid, van de Wet voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (Stb. 1993, 650).

Het *tweede lid* bewerkstelligt dat ook tegen besluiten die nog met toepassing van de huidige 3.5-procedure worden voorbereid, maar worden bekendgemaakt na de inwerkingtreding van de nieuwe uniforme open-

bare voorbereidingsprocedure, geen bezwaar kan worden gemaakt. Dit is wenselijk, nu ingevolge het huidige artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, Awb de bezwaarschriftprocedure voor deze besluiten is uitgesloten. De redactie van deze bepaling is ontleend aan het met dit geval vergelijkbare artikel I van hoofdstuk 13 van de Leemtetwet Awb (Stb. 1995, 250). Het *derde lid* stelt buiten twijfel dat tegen besluiten die nog met toepassing van de huidige 3.4-procedure worden voorbereid, maar worden bekendgemaakt na de inwerkingtreding van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure, nog steeds wél bezwaar kan worden gemaakt. De bezwaarschriftprocedure is ook thans op deze besluiten van toepassing is. Het opnemen van deze bepaling is gewenst, omdat na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, Awb een verwijzing zal bevatten naar afdeling 3.4 Awb, waarbij uiteraard wordt bedoeld op de nieuwe afdeling 3.4 en niet op de huidige afdeling 3.4

Artikel V (inwerkingtredebepaling)

In § 7 van het algemeen deel van deze memorie is ingegaan op de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende aanpassingswetgeving. Zoals gebruikelijk bij de wetgeving op het terrein van de Algemene wet bestuursrecht zullen de hoofdwet en de bijbehorende aanpassingswetgeving op hetzelfde tijdstip in werking moeten treden. Het streven is gericht op inwerkingtreding per 1 januari 2001.

Het voorgestelde artikel creëert een overgangstermijn van een jaar voor het aanpassen van provinciale en gemeentelijke inspraakverordeningen, hetgeen nader is toegelicht in 6 van het algemeen deel van deze memorie.

Artikel VI (citeertitel)

Uit praktische overwegingen wordt aan de wet een citeertitel gegeven, aangezien verwacht mag worden dat de wet in diverse stukken – bijvoorbeeld in het kader van de aanpassingswetgeving – veelvuldig zal worden aangehaald.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper